

Arjen turvaa yhteistyöllä

Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden
yhteistyön toimintamalliksi

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 23/2011

<p>Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallin valmistelutyöryhmä Puheenjohtaja: Ylijohtaja Anneli Taina, Etelä-Suomen aluehallintovirasto Sihteeristö: pelastusylitarkastaja Seppo Lehto, Lapin aluehallintovirasto, projektipäällikkö Veli-Matti Ahtiainen, Suomen Punainen Risti, projektipäällikkö Marko Palmgren, Lapin aluehallintovirasto</p>	<p>Julkaisun laji Ehdotus</p>		
<p>Julkaisun nimi Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi</p>	<p>Toimeksiantaja sisäasiainministeriö</p>		
<p>Julkaisun osat Tehtäväksianto ja työskentely, tarve uudelle toimintamallille, tavoitteet, esittely, toimijoiden roolit, toimintamallin jalkauttaminen ja ylläpito, liitteet</p>	<p>Toimielimen asettamispäivä 8.12.2010 SM050:00/2010</p>		
<p>Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 8.12.2010 työryhmän laatimaan ehdotuksen alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. Toimintamallin lähtökohtana on, että sisäisen turvallisuuden yhteistyöhön osallistuvat kaikki asian kannalta keskeiset viranomaiset, järjestöt ja elinkeinoelämän edustajat. Sisäasiainministeriö laajensi työryhmän toimeksiantoa 4.4.2011 määräämällä työryhmän tarkastelemaan toimintamalliesityksessään myös normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista. Valmistelussa hyödynnettiin jo olemassa olevaa aineistoa mm. hallinnonalojen tulevaisuuskatsauksia 2010 – 2020, Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintöä ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa.</p> <p>Työryhmän ehdotusta työstettiin viidessä työryhmäkokouksessa, joissa kuultiin eri toimialojen asiantuntijapuheenvuoroja. Lisäksi sisäasiainministeriön toimesta järjestettiin erillinen, ministeriöille suunnattu kuulemistilaisuus.</p> <p>Tässä julkaisussa turvallisuusyhteistyötä tarkastellaan arjen turvallisuuden, ennaltaehkäisevän toiminnan ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen näkökulmasta. Ehdotuksessa on esitetty uuden, laaja-alaisen, turvallisuusyhteistyön tarve sekä hallinnonalojen tulevaisuuskatsauksissa voimakkaasti esille noussut tarve strategioiden ja ohjelmien tavoitteiden yhteensovittamiselle. Valtion aluehallinnon uudistus antaa hyvän mahdollisuuden uuden alueellisen turvallisuusyhteistyön toteuttamiselle.</p> <p>Julkaisu sisältää ehdotuksen sisäisen turvallisuuden alueelliseksi toimintamalliksi, toimintamallin tavoitteet sekä keskeiset elementit, alueen toimijoiden roolit ja toimenpide-ehdotukset sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön edistämiseksi.</p> <p>Työryhmän ehdotuksen mukaan alueellisen sisäisen turvallisuusyhteistyön tavoitteena on turvallisuuden parantaminen, paikallisen turvallisuusyhteistyön tukeminen ja kansallisten sekä alueellisten turvallisuustavoitteiden toteuttaminen yhteistyössä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjelmien tavoitteiden toteuttamisen kanssa.</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että aluehallintovirastot koordinoivat toimialueellaan sisäisen turvallisuuden alueellista yhteistyötä ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista laajassa yhteistyössä muiden alueviranomaisten, maakuntaliittojen, kuntien, alueen järjestöjen ja kylätoiminnan sekä elinkeinoelämän edustajien kanssa. Alueellisena yhteistyöelimenä toimii alueen valmiustoimikunta.</p>			
<p>Avainsanat (asiasanat) Turvallisuus, yhteistyö, sisäinen turvallisuus, ennaltaehkäisy, aluehallintovirastot</p>			
<p>Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-677-6 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut</p>			
<p>Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 23/2011</p>	<p>ISSN 1236-2840</p>	<p>ISBN 978-952-491-676-9</p>	
<p>Kokonaissivumäärä 52</p>	<p>Kieli suomi</p>	<p>Hinta 25,00</p>	<p>Luottamuksellisuus julkinen</p>
<p>Jakaja Sisäasiainministeriö</p>	<p>Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö</p>		

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för beredning av en verksamhetsmodell för regionalt samarbete för den inre säkerheten Ordförande: överdirektör Anneli Taina, Regionförvaltningsverket i Södra Finland Sekretariat: räddningsöverinspektör Seppo Lehto, Regionförvaltningsverket i Lappland, projektchef Veli-Matti Ahtiainen, Finlands Röda Kors, projektchef Marko Palmgren, Regionförvaltningsverket i Lappland</p>	<p>Typ av publikation Förslag</p>		
<p>Publikation (även den finska titeln) Förslag till verksamhetsmodell för regionalt samarbete för den inre säkerheten (Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi)</p>	<p>Uppdragsgivare Inrikesministeriet</p>		
<p>Publikationens delar Uppdrag och arbete, behovet av en ny verksamhetsmodell, målsättningar, presentation, aktörernas roller, förankring och förvaltning av verksamhetsmodellen, bilagor</p>	<p>Datum för tillsättandet av organet 8.12.2010 SM050:00/2010</p>		
<p>Referat</p> <p>Den 8 december 2010 tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till verksamhetsmodell för regionalt samarbete för den inre säkerheten. Verksamhetsmodellen utgår från att alla centrala myndigheter, organisationer och representanter för näringslivet deltar i samarbetet för den inre säkerheten. Inrikesministeriet utökade arbetsgruppens uppdrag den 4 april 2011 genom att förordna arbetsgruppen att i sitt förslag till verksamhetsmodell även granska beredskap inför störningar under normala förhållanden. Under beredningen utnyttjades det material som redan fanns att tillgå, bland annat förvaltningsområdenas framtidsöversikter 2010–2020, kommittébetänkandet Beredskap och totalsäkerhet samt Säkerhetsstrategin för samhället.</p> <p>Arbetsgruppens förslag bearbetades vid fem sammanträden där experter inom olika verksamhetsområden hördes. Därutöver ordnade inrikesministeriet ett särskilt diskussionsmöte för ministerierna.</p> <p>I denna publikation granskas säkerhetssamarbetet med fokus på trygghet i vardagen, förebyggande verksamhet och beredskap inför störningar under normala förhållanden. I förslaget presenteras ett nytt, omfattande behov av säkerhetssamarbete samt behovet av att samordna strategiernas och programmets målsättningar vilket var starkt framträdande i förvaltningsområdenas framtidsöversikter. Reformen av statens regionförvaltning medför goda möjligheter att upprätta ett nytt regionalt säkerhetssamarbete.</p> <p>Publikationen innehåller ett förslag till en regional verksamhetsmodell för den inre säkerheten, verksamhetsmodellens målsättningar och centrala delar, de regionala aktörernas roller och åtgärdsförslag för att främja det regionala samarbetet för den inre säkerheten.</p> <p>Enligt arbetsgruppens förslag är målet med det regionala samarbetet för den inre säkerheten att förbättra säkerheten, stöda det lokala säkerhetssamarbetet och förverkliga såväl de nationella som de regionala säkerhetsmålsättningarna tillsammans med målsättningarna för program som främjar välfärd och hälsa.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att regionförvaltningsverken inom sina verksamhetsområden koordinerar det regionala samarbetet för den inre säkerheten och beredskapen inför störningar under normala förhållanden i ett omfattande samarbete med de övriga regionala myndigheterna, landskapsförbunden, kommunerna, regionala organisationer och byverksamheter samt representanter för näringslivet. Den regionala beredskapskommittén fungerar som regionalt samarbetsorgan.</p>			
<p>Nyckelord Säkerhet, samarbete, inre säkerhet, förebyggande, regionförvaltningsverken</p>			
<p>Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-677-6 (PDF), www.intermin.fi/publikationer</p>			
<p>Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 23/2011</p>	<p>ISSN 1236-2840</p>	<p>ISBN 978-952-491-676-9</p>	
<p>Sidoantal 52</p>	<p>Språk Finska</p>	<p>Pris 25,00</p>	<p>Sekretessgrad Offentlig</p>
<p>Distribution Inrikesministeriet</p>		<p>Förläggare/utgivare Inrikesministeriet</p>	

Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö asetti 8.12.2010 työryhmän laatimaan ehdotuksen alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. Alueellista sisäisen turvallisuuden yhteistyön kehittämistä ja koordinaatiota on lisätty jo usean vuoden ajan. Vuosien aikana tehty työ on kuitenkin osoittanut, että vaikka alueet ovat erilaisia monella tavalla, tarvitaan myös yhteisiä toiminnan periaatteita. Yhteistyö on merkittävä voimavara ja keino lisätä toiminnan vaikuttavuutta. Kansalaisten yhdenvertaisuuden sekä turvallisuuden ja turvallisuuspalvelujen saatavuuden kannalta on keskeistä, että viranomaisten välinen yhteistyö ja viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyö on järjestetty kaikilla alueilla. Yhteistyön tulee olla säännöllistä, suunnitelmallista ja avointa. Alueellinen turvallisuusyhteistyö edistää kuntien edellytyksiä toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Julkisen talouden tilanne ja kehitysnäkymät korostavat turvallisuusyhteistyön merkitystä entisestään. Toimintamallin lähtökohtana tuli olla, että sisäisen turvallisuuden yhteistyöhön osallistuvat kaikki asian kannalta keskeiset viranomaiset, järjestöt ja elinkeinoelämän edustajat. Sisäasiainministeriö laajensi työryhmän toimeksiantoa 4.4.2011 määräämällä työryhmän tarkastelemaan toimintamalliesityksessään myös normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista.

Työryhmä on päätenyt samaan johtopäätökseen uuden Yhteiskunnan turvallisuusstrategian sekä valtioneuvoston kanslian vuonna 2010 julkaiseman Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietinnön kanssa: yhteiskunnalla on vain yhdet voimavarat, joita tulee kyetä hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla parannettaessa arjen turvaa, ehkäistäessä ja torjuttaessa onnettomuuksia ja rikoksia sekä varauduttaessa normaaliolojen ja poikkeusolojen häiriötilanteisiin.

Työryhmän ehdotuksen mukaan alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön tavoitteena on turvallisuuden parantaminen, paikallisen turvallisuusyhteistyön tukeminen ja kansallisten sekä alueellisten turvallisuustavoitteiden toteuttaminen yhteistyössä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjelmien tavoitteiden kanssa.

Ehdotuksessa turvallisuusyhteistyötä tarkastellaan arjen turvallisuuden, ennaltaehkäisevän toiminnan ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen näkökulmasta. Ehdotuksessa on esitetty uuden, laaja-alaisen turvallisuusyhteistyön tarve sekä hallinnonalojen tulevaisuuskatsauksissa voimakkaasti esille noussut tarve strategioiden ja ohjelmien tavoitteiden yhteensovittamiselle.

Ehdotuksen mukaan sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön keskeiset elementit ovat seuraavat:

- Laaja-alainen käsitys turvallisuudesta
- Ehkäisevä toiminnan laaja-alaisen yhteistyön tehostaminen
- Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen yhteistyön tehostaminen
- Ohjelmien ja strategioiden yhteensovittaminen yhteisiin tavoitteisiin
- Avoin verkostoyhteistyö
- Paikallisen toiminnan ohjaus ja tuki (toteutus kuntatasolla)
- Turvallisuus- ja hyvinvointimallin vaikuttavuuden arviointi

Työryhmä ehdottaa seuraavaa:

Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteet liitetään osaksi valtiovarainministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamaa aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategiaohjausta.

Aluehallintovirasto yhteensovittaa ja edistää toiminta-alueensa sisäisen turvallisuuden työtä ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista laajassa yhteistyössä muiden viranomaisten, järjestötyötä koordinoivien järjestöjen, elinkeinoelämän toimijoiden sekä muiden alueen keskeisten toimijoiden kanssa.

Alueellisena yhteistyöelimenä toimii alueen valmiustoimikunta sekä muut turvallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä edistävät yhteistyöryhmät.

Sisäisen turvallisuuden yhteistyön alueellista perustoimintamallia voidaan soveltaa eri alueiden tarpeiden ja alueellisten erityispiirteiden mukaisesti. Oleellista on, että sisäisen turvallisuuden alueellinen yhteistyö verkostoituu myös muiden turvallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä edistävien yhteistyöryhmien kanssa.

Helsingissä 16.6.2011



Anneli Taina



Elli Aaltonen



Markku Aholainen



Jarkko Alen



Markku Haiko



Markku Haranne



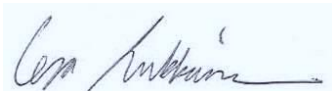
Jyrki Hollmén



Timo E. Korva



Seppo Lokka



Esa-Pentti Lukkarinen



Petri Marjamaa



Ulla Niemelä



Jukka Parvinen



Sirpa Pekkarinen



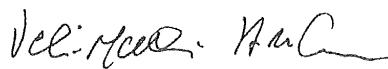
Karim Peltonen



Risto Timonen



Marja Vuorinen



Veli-Matti Ahtiainen



Seppo Lehto



Marko Palmgren

Sisällys

1 Työryhmän tehtäväksiänto ja työskentely	3
2 Tarve uudelle toimintamallille	7
2.1 Sisäisen turvallisuuden ohjelma	8
2.2 Valtion aluehallinnon uudistus	8
2.3 Poikkihallinnollisen ja sektorirajat ylittävän laaja-alaisen turvallisuusyhteistyön tarve hallinnonalojen tulevaisuuskatsauksissa	12
2.4 Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö	15
2.5 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS)	16
3 Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallin tavoitteet	17
4 Alueellinen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalli	19
4.1 Laaja-alainen käsitys turvallisuudesta	20
4.2 Ehkäisevä toiminta	21
4.3 Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen	21
4.4 Ohjelmien ja strategioiden yhteensovittaminen	24
4.5 Avoin verkostoyhteistyö	25
4.6 Paikallistason toiminnan ohjaus ja tuki (toteutus kuntatasolla)	28
4.7 Turvallisuus- ja hyvinvointitoiminnan vaikuttavuuden arviointi	29
5 Alueen, kansallisen ja paikallisen tason toimijoiden roolit sisäisen turvallisuuden yhteistyössä	31
5.1 Alueen toimijat	31
5.2 Paikalliset toimijat	33
5.3 Kansalliset toimijat	33
6 Toimintamallin jalkauttaminen ja ylläpito	35
6.1 Toimintamallin jalkauttaminen	35
6.2 Toimintamallin ylläpito	36

Liitteet

Liite 1: Yhteenveto hallinnonalojen tulevaisuuskatsauksista 2010 – 2020 sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteiden ja yhteistyön näkökulmasta – 100 toimenpide-ehdotusta turvalliseksi ja hyvinvoivaksi Suomeksi	39
Liite 2: Häiriötilanteen määrittelystä valmiuslainsäädännössä ja häiriötilanteisiin varautumisesta	48
Liite 3: Viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän resurssit ja osaaminen häiriötilanteiden varalle.....	50

1 Työryhmän tehtäväksiänto ja työskentely

Sisäsiainministeriö on 8.12.2010 asettanut työryhmän laatimaan alueellisen turvallisuusyhteistyön toimintamallin. Työryhmän toimikausi on 15.12.2010 – 30.6.2011.¹

Tausta

Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia turvallisesta yhteiskunnasta sekä oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista. Sisäinen turvallisuus on asiakokonaisuus, jonka ylläpitäminen ja parantaminen vaativat eri toimijoiden välistä yhteistyötä kaikilla hallinnon tasoilla.

Kansallisesti sisäisen turvallisuuden kehittämistä ohjaa valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta². Sisäisen turvallisuuden yhteistyön tavoitteena on ennalta ehkäistä rikoksia, häiriöitä, onnettomuuksia, tapaturmia sekä parantaa ihmisten turvallisuuden tunnetta. Sisäisen turvallisuuden työn tavoitteena on parantaa arjen turvaa. Arjen turvallisuus ja siihen liittyvä yhteistyö lisäävät myös toimintakykyä kriiseissä ja häiriötilanteissa. Alueellisesti keskeisiä sisäisen turvallisuuden toimijoita ovat aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, poliisi, pelastustoimi, järjestöt ja maakuntien liitot.

Valtion alue- ja paikallishallinnon hallintorakenteet ovat monilta osin uudistuneet lyhyen ajan sisällä. Pelastustoimen osalta siirryttiin suurempiin pelastuslaitoskokonaisuuksiin vuonna 2004. Vuoden 2010 alussa aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset aloittivat toimintansa ja perustettiin uudet poliisilaitokset.

Viranomaiset ja järjestöt ovat lisänneet yhteistyötä turvallisuuden parantamiseksi. Järjestöt ovat tiiviisti mukana sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa kansallisella tasolla. Yhteistyö on merkittävä voimavara ja keino lisätä toiminnan vaikuttavuutta. Kansalaisten yhdenvertaisuuden sekä turvallisuuden ja turvallisuuspalveluiden saatavuuden kannalta on keskeistä, että viranomaisten välinen yhteistyö ja viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyö on järjestetty kaikilla alueilla. Yhteistyön tulee olla säännöllistä, suunnitelmallista ja avointa. Alueellinen turvallisuusyhteistyö edistää kuntien edellytyksiä toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Julkisen talouden tilanne ja kehitysnäkymät korostavat turvallisuusyhteistyön merkitystä entisestään.

¹ Sisäsiainministeriö 2010a (asettamispäätös 8.12.2010)

² Valtioneuvoston periaatepäätös 24.9.2004 (Arjen turvaa), Valtioneuvoston periaatepäätös 8.5.2008 (Turvallinen elämä jokaiselle)

Työryhmän tehtävät

Työryhmän tehtävänä on laatia ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi, jota voidaan toteuttaa eri alueilla ottaen huomioon alueelliset erityispiirteet. Toimintamallin perustana on olemassa oleva säädöspohja ja resurssit.

Toimintamallin lähtökohtana on, että sisäisen turvallisuuden yhteistyöhön osallistuvat kaikki asian kannalta keskeiset viranomaiset, järjestöt ja elinkeinoelämän edustajat. Toimintamallissa tulee määritellä keskeisten toimijoiden vastuut ja roolit sekä yhteistyön keskeinen sisältö ja menettelyt.

Alueellisen yhteistyön toimintamallin tulee tukea kuntien turvallisuustyötä ja turvallisuussuunnittelua sekä edistää kansallisesti asetettujen tavoitteiden toimeenpanoa paikallisesti ottaen huomioon alueelliset erot ja paikalliset tarpeet.

Työryhmän tulee ottaa työssä huomioon yhteiskunnan varautumiseen liittyviä seikkoja selvittävän Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietinnön³ esitykset ja niiden pohjalta tehtävät päätökset. Työryhmän työhön liittyvät myös ministeriöiden syyskuussa julkaisemat tulevaisuuskatsaukset, joissa on esitetty arviot tulevasta kehityksestä ja keskeisistä toimenpiteistä, joita tulevaan kehitykseen varautuminen edellyttää. Lisäksi työssä tulee hyödyntää muuta asiaan liittyvää, jo olemassa olevaa aineistoa⁴.

Sisäasiainministeriö tarkisti työryhmän tehtäväksiantoa 4.4.2011 seuraavasti. Työryhmän tulee toimintamallia koskevassa ehdotuksessa ottaa huomioon normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen. Toimintamallissa tulee kuvata yhteiset rajapinnat normaaliolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden välillä sekä esittää, miten alueellisella yhteistyöllä, mukaan lukien järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa tehtävä yhteistyö, varmistetaan häiriötilanteen vaatimat toimenpiteet ml. keskeisten toimijoiden rooli järjestöjen ja elinkeinoelämän resurssien täysimääräinen käyttöönotto häiriötilanteessa toimintavalmiutta kuvaavan kokonaiskuvan muodostuminen.⁵

³ Valtioneuvoston kanslia 2010 (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö, ns. Hallbergin komitean mietintö)

⁴ Yhtenä keskeisenä tausta-aineistona on käytetty Lapissa pilotoitua alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallia: Palmgren 2011 (Lapin malli sisäisen turvallisuuden verkostoyhteistyössä)

⁵ Sisäasiainministeriö 2011 (asettamispäätös 4.4.2011)

Työryhmän työskentely

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja Anneli Taina ja varapuheenjohtajana ylijohtaja Elli Aaltonen. Työryhmä on kokoontunut toimikautensa aikana viisi kertaa. Työryhmän kokoonpano on taulukossa 1.

Taulukko 1. Työryhmän kokoonpano

Tehtävä ryhmässä	Nimi	Taustataho
Puheenjohtaja	Ylijohtaja Anneli Taina	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Varapuheenjohtaja	Ylijohtaja Elli Aaltonen	Itä-Suomen aluehallintovirasto
Jäsenet:	Ylijohtaja Timo E. Korva	Lapin aluehallintovirasto
	Johtaja Markku Haranne Pelastustarkastaja Esa-Pentti Lukkarinen	Etelä-Suomen aluehallintovirasto Etelä-Suomen aluehallintovirasto
	Viestintäpäällikkö Ulla Niemelä	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
	Vastuualueen johtaja Risto Timonen	Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus
	Valmiuskoordinaattori Jarkko Alén	Sisäasiainministeriö
	Pelastusjohtaja Seppo Lokka	Etelä-Savon pelastuslaitos
	Poliisitarkastaja Petri Marjamaa	Poliisihallitus
	Everstiluutnantti Jukka Parvinen	Puolustushallinnon edustaja
	Kehittämispäällikkö Markku Haiko	Suomen Kuntaliitto
	Maakunta-asiamies Markku Aholainen	Etelä-Savon maakuntaliitto
	Asiamies Jyrki Hollmén	Elinkeinoelämän keskusliitto
	Varautumisjohtaja Karim Peltonen	Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö
	Kyläasiamies Sirpa Pekkarinen	Suomen Kylätoiminta ry
	Järjestöpäällikkö Marja Vuorinen	Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry
Sihteeristö:	Pelastusylitarkastaja Seppo Lehto	Lapin aluehallintovirasto
	Projektipäällikkö Veli-Matti Ahtiainen	Suomen Punainen Risti
	Ylitarkastaja Pasi Vainio ⁶	Sisäasiainministeriö
Asiantuntijajäsen:	Projektipäällikkö Marko Palmgren	Lapin aluehallintovirasto

Työryhmätyöskentelyn ohjausryhmänä toimii sisäisen turvallisuuden ohjelman ohjausryhmä. Työryhmän kokoukset on pidetty taulukossa 2 esitetyllä tavalla ja kokouksissa on kuultu eri alojen asiantuntijoita toimeksiannon mukaisesti.

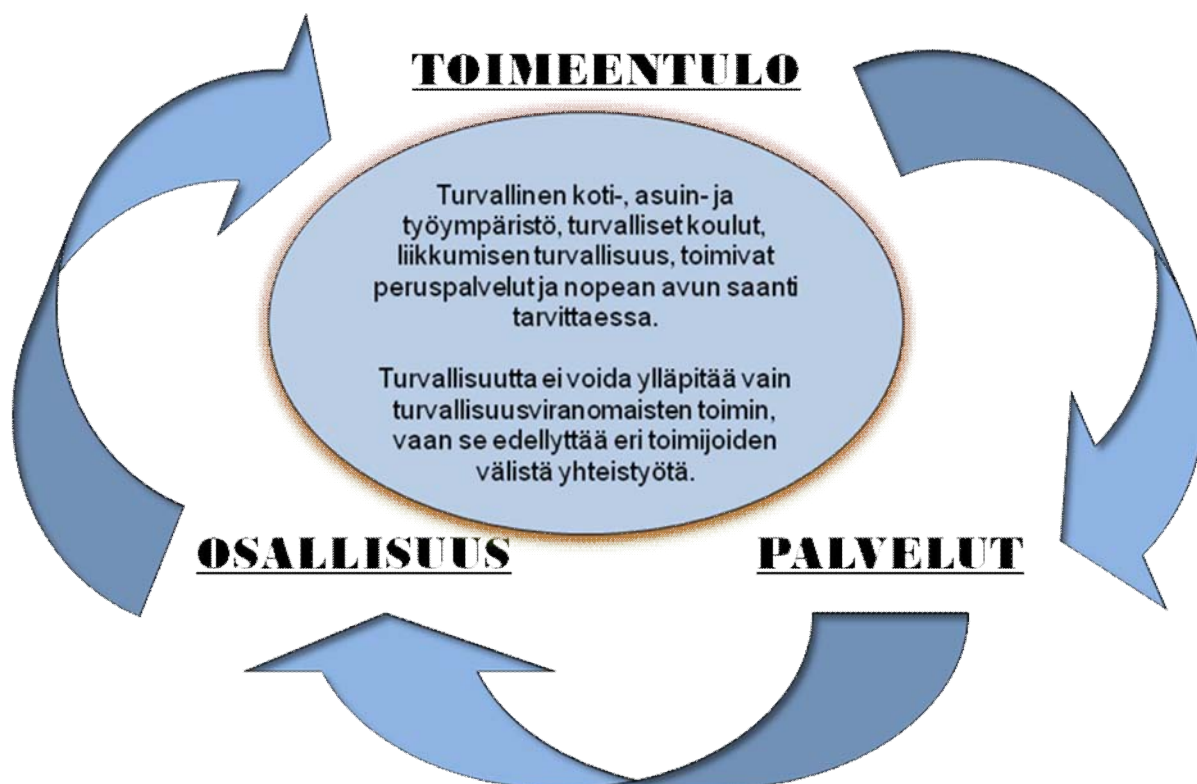
⁶ Ylitarkastaja Pasi Vainio toimi työryhmässä 15.12.2010 – 31.3.2011.

Taulukko 2. Työryhmän kokoukset, tavoitteet ja asiantuntija-alustajat

Pvm	Tavoite	Asiantuntija-alustajat
20.1.2011	Valmistelu, teemoista ja työstä sopiminen	
18.2.2011	Aineiston ja suunnitelman rungon käsittely	Tarja Mankkinen, sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö, sisäasiainministeriö Markku Haiko, kehittämisspäällikkö, Suomen Kuntaliitto
14.4.2011	Ehdotuksen sisällön käsittely	Jukka-Pekka Kivioja, asiamies, Elinkeinoelämän Keskusliitto
11.5.2011	Kuulemistilaisuus	Matti Korkealehto, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö Aino Jalonen, hallintojohtaja, ympäristöministeriö Merja Söderholm, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö Rauli Parmes, turvallisuusjohtaja, liikenne- ja viestintäministeriö
18.5.2011	Ehdotuksen sisällön viimeistely	
16.6.2011	Ehdotuksen vahvistaminen ja jatkotoimenpiteistä sopiminen	

2 Tarve uudelle toimintamallille

Sisäisen turvallisuuden ohjelman lähtökohdan mukaisesti turvallisuus ja turvallisuuden tunne ovat hyvinvoinnin perustekijöitä. Arjen turvallisuutta tuottavat turvallinen koti-, asuin- ja työympäristö, turvalliset koulut, liikkumisen turvallisuus, toimivat peruspalvelut, riittävä toimeentulo sekä nopean avun saanti tarvittaessa ja tieto siitä, että häiriötilanteisiin on varauduttu asianmukaisesti.



Kuvio 1. Arjen turvan määritelmä ja keskeiset elementit⁷

Turvallisuus käsitteenä on laajentunut. Turvallisuus liittyy kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan ja ihmisten arkiseen elämään. Arjen turvallisuuden elementit ovat riittävä toimeentulo, palvelujen saatavuus ja kokemus osallisuudesta ympäröivään yhteiskuntaan.

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietinnön⁸ mukaan viranomaiskeskeistä turvallisuusajattelua on avattava ja elinkeinoelämän lisääntynyt rooli sekä monien

⁷ Vrt. Sisäasiainministeriö 2008

⁸ Valtioneuvoston kanslia 2010 (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö, ns. Hallbergin komitean mietintö)

kansalaisjärjestöjen merkitys on otettava aiempaa paremmin huomioon. Turvallisuustyön olennainen lähtökohta on yhteiskunnan voimavarojen laaja-alainen hyödyntäminen valtionjohdosta paikallistasolle – yhteiskunnassa on vain yhdet yhteiset voimavarat, joita pitää kaikissa mahdollisissa turvallisuustilanteissa pystyä käyttämään joustavasti.⁹

Tulevaisuudessa alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyöllä on arvioitu olevan entistä suurempi rooli sisäisen turvallisuuden ohjelman täytäntöönpanossa. Seuraavissa alaluvuissa kuvataan alueellisen yhteistyön edelleen kehittämisen merkitystä sisäisen turvallisuuden ohjelman, valtion aluehallinnon uudistuksen, hallinnon alojen tulevaisuuskatsausten sekä Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietinnön pohjalta.

2.1 Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisin maa vuonna 2015. Tavoitteen saavuttamiseksi valtioneuvosto määrittää sisäisen turvallisuuden ohjelmassa poikkihallinnolliset tavoitteet, strategiset linjaukset ja toimenpiteet, joita eri hallinnonalat toteuttavat. Järjestöt ja elinkeinoelämä osallistuvat ohjelman toimeenpanoon. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa päätettyjä toimenpiteitä toteutetaan osana viranomaisten toiminnan ja talouden suunnittelua myönnettyjen määrärahojen ja valtioneuvoston kehyspäättösten rajoissa.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa 2008 – 2011 on ollut tavoitteena varmistaa sisäisen turvallisuuden poikkihallinnollisen yhteistyön jatkuvuus uudessa valtion aluehallinnossa. Tässä ehdotuksessa kuvataan esitys toimintamalliksi aluehallintoviraston johtamalle alueellisen sisäisen turvallisuuden prosessille.

2.2 Valtion aluehallinnon uudistus

Vuoden 2010 alusta toteutuneen aluehallintouudistuksen keskeinen lähtökohta oli hallinnon toimialarajojen madaltaminen ja resurssien yhteiskäyttö. Valtion kuusi alueellista organisaatiota uudistettiin kahdeksi organisaatioksi: aluehallintovirastoksi sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseksi. Hallitusohjelman mukaisesti käynnistetyn laajan aluehallintouudistuksen yleistavoitteena oli saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto.¹⁰

⁹ Valtioneuvoston kanslia 2010 (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö, ns. Hallbergin komitean mietintö)

¹⁰ Valtiovarainministeriö 2009, 14

Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastojen strategisena ydintavoitteena on edistää tasa-arvoista, hyvinvoivaa ja turvallista yhteiskuntaa. Uudistuksella pyritään järjestämään ja tuottamaan palvelut entistä tehokkaammin asiakkaiden moninaiisiin tarpeisiin sekä luomaan edellytyksiä sille, että aluehallintovirastot voivat kanavoida kansalaisten tahdon aikaisempaa paremmin toiminnaksi ja palveluiksi.¹¹ Aluehallintovirastot pyrkivät vastaamaan asiakkaiden moninaiisiin tarpeisiin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin toteuttamalla strategiset ydintavoitteensa poikkihallinnollisina prosesseina, joissa sekä asiakas että yhteiskunnallinen tilanne nähdään kokonaisuutena. Tällä pyritään varmistamaan sekä asiakastyytyväisyys että yhteiskunnalliset tulokset. Kuviossa 2 kuvataan aluehallintovirastojen ydinprosessit.



Kuvio 2. Aluehallintovirastojen ydinprosessit¹²

Perusajatus asiakkaiden ja yhteiskunnan tarpeista lähtevästä prosessista tukee sisäisen turvallisuuden ohjelman tuloksekasta toteuttamista. Sisäinen turvallisuuden ohjelman toteuttaminen on osa aluehallintovirastojen turvallisuusprosessia. Ydinprosesseista vastaavat aluehallintovirastojen ylijohtajat.

¹¹ Valtiovarainministeriö 2009, 11

¹² Valtiovarainministeriö 2011, 5

Aluehallintovirastojen turvallisuuteen liittyvät tehtävät ovat seuraavat:

Aluehallintovirasto huolehtii sen vastuulle pelastuslaissa säädetyistä pelastustoimen tehtävistä. Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Lisäksi aluehallintovirasto tukee toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kanssa viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella.¹³

Vuoden 2010 lopulla julkaistu Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö¹⁴ painottaa sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoin aluehallintovirastojen roolia laaja-alaisen turvallisuusyhteistyön yhteensovittajana toiminta-alueillaan. Toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttuessa ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kytkeytyvät yhä tiiviimmin yhteen ja edellyttävät avointa sekä laaja-alaista yhteistyötä aiempaa enemmän niin eri viranomaisten kuin elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kesken¹⁵.

Aluehallintovirastojen tärkeänä tehtävänä on toteuttaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä. Väkivaltaa, tapaturmia ja alkoholihaittoja ennaltaehkäisevä työ, varhainen puuttuminen ja syrjäytymisen ehkäisy ovat keskeisiä painopistealueita aluehallintoviraston hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä. Turvallisuus- ja hyvinvointiprosessit ovat olleet hallinnollisesti erillisiä prosesseja sen vuoksi, että niitä ohjaavat eri ministeriöt. Turvallisuus ja hyvinvointi liittyvät kuitenkin nykyaikaisessa yhteiskunnassa varsin kiinteästi toisiinsa. Niiden tavoitteissa ja toimenpiteissä on paljon yhteistä – hyvinvointi tuo turvallisuutta ja turvallisuus hyvinvointia. Keskus- ja aluehallinnon haasteena on tukea kuntien palvelujärjestelmän muutosta korjaavasta toiminnasta ehkäisevään hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta tukevaan viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen yhteistoimintaan.

Aluehallintoviraston valvovan viranomaisen roolin ja vuosittain tehtävän peruspalvelujen arvioinnin kautta aluehallintovirasto saa ensiarvoisen tärkeää tietoa sekä alueellisista että paikallisista hyvinvointi- ja turvallisuusvajeista. Valvonnan ja peruspalvelujen arvioinnin esille tuomiin epäkohtiin voidaan informaatio-ohjauksen, hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön kansallisten ohjelmien sekä sisäisen

¹³ Valtiovarainministeriö 2009, 16

¹⁴ Valtioneuvoston kanslia 2010 (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö, ns. Hallbergin komitean mietintö)

¹⁵ Valtioneuvoston kanslia 2010 (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö, ns. Hallbergin komitean mietintö)

turvallisuuden ohjelman kautta kohdentaa ohjausta ja neuvontaa sekä resursseja kehittämishankkeiden muodossa.

Alueelliset sisäisen turvallisuuden yhteistyön sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistyön toimintamallit tukevat aluehallintovirastojen strategisten ydintavoitteiden toteuttamista. Ohjelmayhteistyön avulla aluehallintovirasto edistää alueellista ja paikallista peruspalveluissa tapahtuvaa hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta tukevaa toimintaa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus) vastaavat toiminta-alueillaan ympäristöön ja luonnonvaroihin, liikenteeseen ja infrastruktuuriin, elinkeinoihin (mukaan lukien maatalous) sekä työvoiman käyttöön, maahanmuuttoon, koulutukseen ja kulttuuriin liittyvistä substanssiministeriöidensä toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä näihin liittyvästä varautumisesta ja kriisijohtamisesta. ELY-keskukset toimivat yhteistyössä maakuntien liittojen kanssa ja työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) ovat niiden alaisia.¹⁶

ELY-keskuksen elinkeino-, työllisyys-, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue ohjaa työvoiman saantia, ohjaa ja kiintiöi energian ja kriittisten raaka-aineiden käyttöä teollisuudessa, vastaa polttonesteiden säännöstelytoimenpiteistä ja turvaa kotimaisten elintarviketeollisuuden raaka-aineiden saannin. Vastuualue vastaa maa- ja kalatalouden toimintaedellytysten turvaamisesta ja tuotantopanosten säännöstelystä poikkeusoloissa yhteistyössä kuntien maaseutuasiamiesten sekä maa- ja kalatalouden tuottaja- ja neuvontaorganisaatioiden kanssa. Vastuualue vastaa myös alueellisesta varautumisesta laajamittaiseen maahantuloon, kuten suunnitelmista maahanmuuttajien tai asuinsijoiltaan siirtymään joutuneen väestön tilapäisestä sijoittamisesta kuntiin.

ELY-keskuksen liikenne- ja infra vastuualueen päätehtävät varautumisasioissa ovat tiekuljetusten poikkeusolojen hallinto-organisaation valmistelu, sähköisen viestinnän poikkeusolojen organisaation valmistelu, ajoneuvo- ja työkonevarausten hoitaminen, tiestön käyttöön liittyvä poikkeusolojen suunnittelu sekä tieliikenteessä käytettävän polttonesteen poikkeusolojen säännöstelyn valmistelu. ELY-keskus sitoutuu yhteiskunnan asettamaan liikenneturvallisuuden parantamistavoitteeseen ja edistää sitä käytävissä olevilla resursseilla. Liikenneturvallisuustyön päämääränä on suunnitella ja toteuttaa tehokkaita toimia tieverkon liikenneturvallisuusongelmien ratkaisemiseksi ja liikennekuolemien vähentämiseksi yhteistyössä muiden tahojen kanssa, kehittää turvallisuutta edistäviä menettelyjä ja arvioida jatkuvasti toiminnan liikenneturvallisuusvaikutuksia, sekä ohjata ja koordinoita kuntien liikenneturvallisuustyötä.

¹⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia)

ELY-keskukset edistävät ympäristön turvallisuutta ja varautumista muuttuviin ilmasto- ja vesioloihin sekä onnettomuus- ja häiriötilanteisiin. Luonnon- ja ympäristöonnettomuuksissa ja muissa erityistilanteissa ELY-keskukset ovat viranomaisina, asiantuntijaorganisaatioina ja valvontaviranomaisina keskeisiä toimijoita häiriötilanteen aiheuttamien ympäristövaikutusten tutkimisessa, selvittämisessä ja arvioimisessa. Häiriötilanteet voivat koskea muun muassa öljy- ja kemikaalionnettomuuksia maalla tai vesistöissä, vesihuollon vaikeita häiriöitä, radioaktiivista laskeumaa, patomurtumaa tai rankkasateita ja tulvia. Mahdollisten saneeraus- ja puhdistustöiden osalta ELY-keskuksella voi olla myös muita viranomaistehtäviä. Poikkeusoloissa vastuualue vastaa myös muun muassa rakentamisen ja rakennustuotteiden sääntelystä tarkoituksena turvata välttämätön rakentaminen.

ELY-keskukset edistävät maatilojen häiriötilanteiden ehkäisyä mm. tieverkon kunnossapidolla, alueiden toimivilla liikenneyhteyksillä, riittävällä pelastusvarmuudella sekä sähkön- ja vesihuollon varajärjestelmien tukemisella.

Häiriötilanteisiin varautumisessa on vahva paino ennakoinnissa. Kuntia ohjataan niiden vesihuollon järjestämisessä riittävään varautumiseen häiriötilanteiden varalle siten, että riskit hallitaan raakavesilähteestä jätevesien vaikutuksiin saakka. Pilaantuneista maa-alueista ja tulvista aiheutuvien riskien hallintaa parannetaan. Varmistetaan valmius valtion vastuulla olevaan toimintaan öljy- ja kemikaalionnettomuuksissa, tulva- ja pato-onnettomuustilanteissa. Muun muassa tulvariskien osalta merkittävät tulvariskialueet on kartoitettu, ja tulvariskien hallintasuunnitelmat tehdään lähivuosien aikana. Suunnitelmat toimenpiteistä tulvien estämiseksi ja vähentämiseksi laaditaan yhteistyössä maakunnan liittojen, kuntien ja paikallisten toimijoiden kesken.

Tiedonkulku ja alueellisen asiantuntijuuden saatavuus varmistetaan häiriötilanteiden kuten myrskyjen, rankkasateiden, tulvien, kuivuuden, metsäpalojen tai laajojen sähkökatkokset varalta. Ilmastonmuutos lisää ajantasaisen vesitilannetiedon ja -ennusteiden tarvetta. Sään ja vesiolojen ääritilanteiden hallintaan tarvitaan useiden viranomais- ja muiden tahojen saumatonta yhteistyötä. ELY-keskukset varmistavat toimialueellaan ajantasaisen vesitilannetiedon saatavuuden.

2.3 Poikkihallinnollisen ja sektorirajat ylittävän laaja-alaisen turvallisuusyhteistyön tarve hallinnonalojen tulevaisuuskatsauksissa

Ministeriöt julkaisivat syyskuussa 2010 tulevaisuuskatsaukset, joissa on arvioitu tulevaa kehitystä ja keskeisiä toimenpiteitä, joilla tulevaan kehitykseen varaudutaan. Tulevaisuuskatsaukset on laadittu valtioneuvoston kanslian ohjeiden mukaisesti. Niissä kuvataan tiiviisti hallinnonalojen keskeiset pitkän aikavälin haasteet ja toimintavaihtoehdot hallitusohjelman valmistelun tueksi. Katsauksiin sisältyi yhteensä

100 erillistä toimenpide-esitystä, joilla voidaan tulevaisuudessa taata turvallinen ja hyvinvoiva Suomi. Taulukossa 3 esitetään eri hallinnonalojen toimenpide-esitykset sisäisen turvallisuuden ja yhteistyön näkökulmasta.¹⁷

¹⁷ Liitteessä 1. tarkemmin (Yhteenveto hallinnonalojen tulevaisuuskatsauksista 2010 – 2020 sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteiden ja yhteistyön näkökulmasta – 100 toimenpide-ehdotusta turvalliseksi ja hyvinvoivaksi Suomeksi)

Taulukko 3. Yhteenvedo hallinnonalojen tulevaisuuskatsauksista 2010 – 2020 sisäisen turvallisuuden ja yhteistyön näkökulmasta – 100 toimenpide-esitystä turvalliseksi ja hyvinvoivaksi Suomeksi

Toimenpiteet	VM	OKM	SM	STM	YM	TEM	LVM	MMM	OM	VNK	PLM	UM	Yht.
Poikkihallinnollisuus, yhteistyön tarve		4	6	1				1		2			14
Palvelut ja niiden saatavuus	6						5	1					12
Strategioiden yhteensovittaminen	5			1		2							8
Työllisyys ja toimeentulo		2		2		3							7
Syrjäytymisen ehkäisy		1	1	1	3	1							7
Uudet rakenteet ja toimintamallit	5					1							6
Maahanmuuttajat ja kotouttaminen		3			1				2				6
Opiskelijat ja koululaiset		5				1							6
Kansalaisjärjestöjen asema	3		1					1					5
Asumisen turvallisuus					5								5
Talous ja kustannustehokkuus	4												4
Elinympäristön turvallisuus ja terveellisyys			1	2					1				4
Osallisuus, yhteisöllisyys		2		1									3
Väkivallan ehkäisy			2						1				3
Hyvinvoinnin turvaaminen				2									2
Resurssien tehokkaampi käyttö											1		1
Toimivan infrastruktuurin merkitys								1					1
Yhteistyö elinkeinoelämän kanssa						1							1
Seniorikansalaiset			1										1
Liikenneturvallisuus							1						1
Päihteiden käytön ehkäisy			1										1
Häiriötilanteiden ehkäisy, varautuminen											1		1
Ulkopoliittinen näkökulma turvallisuuteen												1	1
Yhteensä	23	17	13	10	9	9	6	4	4	2	2	1	100

Tulevaisuuskatsauksista käy ilmi, että useimmilla hallinnonaloilla koetaan suurta tarvetta sektorirajat ylittävän toiminnan, poikkihallinnollisuuden ja kokonaisvaltaisemman työotteen edistämiseksi parannettaessa arjen turvallisuutta ja hyvinvointia. Katsaukset antavat hyvän pohjan turvallisuusyhteistyön kehittämiseksi.

2.4 Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö

Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komitean tehtävänä on ollut kokonaisvaltaisen selvityksen tekeminen yhteiskunnan varautumisesta. Komiteamietinnössä on arvioitu kokonaisuunpuolustuksen mallia, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa ja sisäisen turvallisuuden ohjelmaa sekä näiden sisältöä, järjestelyitä, johtosuhteita, vastuita ja toimeenpanoa.¹⁸

Komitean tavoitteena oli toimintojen päällekkäisyyksien poistaminen ja yhteistyön parantaminen. Kyse ei ole vain hallinnonalojen yhteistyöstä vaan koko yhteiskunnan verkottumisesta. Yhteistoiminta viranomaisten, elinkeinoelämän, kansalaisjärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten kesken lujittaa yhteisvastuullisuutta. Yhteiskunnan voimavarojen käyttö on suunniteltava ja valmisteltava yhtenä kokonaisuutena – on olemassa vain yhdet voimavarat, joita on käytettävä kaikissa mahdollisissa turvallisuustilanteissa. Yhteisten voimavarojen käyttöä kuvataan sanoilla ”portaaton säätö”.

Komiteamietinnön mukaan Suomen varautumisjärjestelyt eivät kaipaa suuria muutoksia. Toimintaympäristön ja uhkakuvien muuttuessa on tärkeää kehittää laaja-alaista yhteistyötä, yhdistää voimavaroja ja siirtää varautumisen painopistettä korjaavasta työstä ehkäisevään toimintaan. Taulukossa 4 on keskeisiä elementtejä varautumisjärjestelyiden kehittämiseen.

Taulukko 4. Varautumisjärjestelyjen kehittämisen elementtejä

Varautumisjärjestelyjen kehittämisen elementtejä	
1.	Laaja turvallisuusajattelu, kokonaisturvallisuus
2.	Koko yhteiskunnan voimavarojen hyödyntäminen
3.	Elinkeinoelämän ja järjestöjen merkityksen huomiointi (mm. edustus Turvallisuuskomiteaan)
4.	Yhteistoiminnan lisääminen valtion aluehallinnon ja kuntatason uudistuksissa
5.	Varautumisen painopisteen siirtäminen ennakoivasti aktiiviseen toimintaan

¹⁸ Valtioneuvoston kanslia 2010 (Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö, ns. Hallbergin komitean mietintö)

2.5 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa¹⁹ tarkastellaan laajasti yhteiskunnan varautumisen vastuita ja turvallisuustilanteen muutosta. Periaatepäätöksen mukaan turvallisuutta on tarkasteltava ja kehitettävä yhä kokonaisvaltaisemmin ja poikkihallinnollisemmin, ottaen huomioon kaikki yhteiskunnan toimijat.

Uudessa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on kiinnitetty erityistä huomiota toimijakentän laaja-alaisuuteen. Elinkeinoelämän ja järjestöjen merkitys osana yhteiskunnan varautumista ja häiriötilanteiden hallintaa korostuu. Kuntien rooli on tuotu esille aikaisempaa korostetummin samoin aluehallintouudistuksen vaikutukset. Strategian tavoitteena on välttää voimavarojen päällekkäinen kehittäminen ja tilanne, jossa jokin elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tarvittava suorituskyky jäisi kehittämättä.

¹⁹ Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010

3 Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallin tavoitteet

Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallin päämääränä on muodostaa ja ylläpitää laajaan turvallisuusajatteluun perustuva turvallisuuden yhteistyöverkosto, joka kokoaa alueen viranomaiset, järjestöt ja elinkeinoelämän edustajat tavoitteelliseen turvallisuusyhteistyöhön.

Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön keskeinen tehtävä on edistää alueellisesti yhteiskunnan yhteisten resurssien suuntaamista kuntatason toimijoiden tueksi ja edistää paikallisten resurssien laaja-alaista hyödyntämistä. Peruskuntien ja uusien yhteistoiminta-alueiden työn tukeminen toteutetaan tunnistamalla jo olemassa olevat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja saattamalla yhteen turvallisuutta edistävät yhteistyöverkostot. Arjen turvallisuus syntyy systemaattisen, suunnitelmallisen ja avoimen verkostoyhteistyön turvin, mikä edellyttää uudenlaista osaamista ja yhteistyön tahtotilaa. Ennakoiva työ ja arjessa rakennetut verkostot palvelevat myös häiriötilanteisiin varautumista.

Taulukko 5. Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallin tavoitteet

Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallin tavoitteet	
1.	Tukea ja edistää aiempaa paremmin kuntien ja muiden paikallisten toimijoiden (mm. elinkeinoelämä ja järjestöt) toimintaa parannettaessa sisäistä turvallisuutta ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista.
2.	Yhteensovittaa sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteita kansallisten, maakunnallisten, muiden alueellisten ja paikallisten ohjelmien tavoitteisiin.
3.	Edistää kansallisten ja alueellisten toimijoiden välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta toimiala- ja sektorirajat ylittäen.
4.	Edistää ennalta ehkäisevää toimintaa, varhaista puuttumista ja syrjäytymisen ehkäisyä. Ohjelmayhteistyön avulla parannetaan arjen turvallisuutta, vähennetään korjaavien toimenpiteiden tarvetta ja niihin liittyviä kustannuksia.
5.	Tarjota järjestöille aiempaa paremmat mahdollisuudet osallistua omaan toimintaansa liittyvään turvallisuutta edistävään yhteistoimintaan.
6.	Tarjota elinkeinoelämälle mahdollisuus osallistua turvallisuutta edistävään yhteistoimintaan sekä samalla parantaa oman toiminnan jatkuvuuden hallintaa.
7.	Tunnistaa ja poistaa sisäisen turvallisuuden alueelliset puutteet, katvealueet ja päällekkäiset toiminnot sekä vahvistetaan alueellista tilannetietoutta.
8.	Parantaa johtovastuussa olevien viranomaisten mahdollisuutta hyödyntää kaikkia alueella olevia resursseja häiriötilanteisiin varautumisessa ja niiden hallinnassa.

Yhteistyön tavoitteena on muodostaa arvio sisäisen turvallisuuden tilanteesta alueellisesti, yhteen sovittaa eri toimijoiden toimintaa niin, että päällekkäisyyksiä tai katvealueita ei synny, varmistaa resurssien tehokas käyttö sekä vahvistetaan alueellista tilannetietoisuutta. Poikkihallinnollinen ja sektorirajat ylittävä yhteistyö on

välttämättömyys ennalta ehkäisevän työn tehostamiseksi. Ehkäisevässä työssä rakennettu arjessa toimiva yhteistyöverkosto on ”portaattomasti säädettävä” kokonaisuus, jonka resursseja voidaan suunnata tehokkaasti myös erilaisissa häiriötilanteissa. Alueellisen sisäisen turvallisuuden toimintamallin avulla muodostetaan yhteinen alueellinen sisäisen turvallisuuden yhteistyön tahtotila.

4 Alueellinen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalli

Aluehallintovirasto yhteensovittaa ja edistää toiminta-alueensa sisäisen turvallisuuden työtä ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista laajassa yhteistyössä muiden viranomaisten, järjestöyhteistyötä koordinoivien järjestöjen sekä elinkeinonelämän toimijoiden kanssa. Alueellisena yhteistyöelimenä toimii alueen valmiustoimikunta. Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalli on kuviossa 3.



Kuvio 3. Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalli

Kuviossa esitettyä sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön perustoimintamallia voidaan soveltaa eri alueilla niiden omien tarpeiden, resurssien ja alueellisten erityispiirteiden mukaisesti. Oleellista on, että sisäisen turvallisuuden alueellinen yhteistyö verkostoituu yhteistyöhön myös muiden turvallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä edistävien yhteistyöryhmien kanssa.

Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalli voidaan kiteyttää seitsemään keskeiseen elementtiin, joita käsitellään tarkemmin seuraavissa alaluvuissa. Toimintamallin keskeiset elementit ovat taulukossa 6.

Taulukko 6. Alueellisen sisäisen turvallisuuden toimintamallin keskeiset elementit

Alueellisen sisäisen turvallisuuden toimintamallin keskeiset elementit	
1.	Laaja-alainen käsitys turvallisuudesta Laaja-alainen käsitys turvallisuudesta parantaa turvallisuuteen vaikuttavien asioiden ja niiden riippuvuussuhteiden ymmärtämistä. Näin eri toimijat voivat tunnistaa sekä oman että yhteistyökumppaneitten roolit kokonaisuudessa. Tämä edistää aluetoimijoiden (viranomaiset, järjestöt, elinkeinoelämä) yhteisen tavoitteen muodostumista ja yhteistoimintaa.
2.	Ehkäisevä toiminta Ehkäisevällä toiminnalla vähennetään syrjäytymistä ja lisätään kansalaisten omaehtoista selviytymistä sekä valmiutta toimia arjen eri tilanteissa.
3.	Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen Yhteistyöllä varmistetaan alueen resurssien ja osaamisen (viranomaiset, järjestöt, elinkeinoelämä) mahdollisimman tehokas hyödyntäminen normaaliolojen häiriötilanteissa.
4.	Ohjelmien ja strategioiden yhteensovittaminen yhteisiin tavoitteisiin Turvallisuus- ja hyvinvointitavoitteiden kytkeminen alueellisiin, maakunnallisiin (maakuntasuunnitelma, maakuntaohjelmat) ja paikallisiin strategioihin ja ohjelmiin mahdollistaa laajan toimijajoukon resurssien sekä hankeressurssien suuntaaminen alueellisesti soveltuihin kehittämiskohteisiin.
5.	Avoin verkostoyhteistyö Mahdollistaa alueellisten toimijoiden ja hankkeiden resurssien tehokkaan yhteiskäytön toteutettaessa toimijoiden omia ja yhteisiä tavoitteita.
6.	Paikallisen toiminnan ohjaus ja tuki (toteutus kuntatasolla) Aluetoimijoiden yhteistyö varmistaa mahdollisimman tehokkaan tuen kunnille ja paikallisille toimijoille edistettäessä arjen turvaa sekä normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista ja niiden hallintaa.
7.	Turvallisuus- ja hyvinvointimallin vaikuttavuuden arviointi Uusien kehittyneiden toimintamallien poikkihallinnollisen ja sektorirajat ylittävän ennakoivan yhteistoiminnan avulla on mahdollista parantaa toiminnan vaikuttavuutta sekä vähentää kustannuksia.

4.1 Laaja-alainen käsitys turvallisuudesta

Mahdollistaa aluetoimijoiden yhteisen tavoitteen muodostamisen.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisen, arjen turvallisuutta edistävän alueellisen yhteistyön lähtökohtana on laaja turvallisuusajattelu. Tämän mukaan turvallisuusnäkökulman tulee kytkeytyä läpileikkaavana alueelliseen toimintojen suunnitteluun, päätöksentekoon ja toteutukseen toiminnan laatua, palvelujen turvaamista ja yksilön hyvinvointia parantavana tekijänä.

Arjen turvallisuutta ei voida ylläpitää vain turvallisuusviranomaisten toimin, vaan se edellyttää elinkeinoelämän, julkisen sektorin ja järjestötoimijoiden välistä laaja-alaista, pysyvää ja tavoitteellista yhteistyötä, vastuunjakoa sekä sitoutumista. Työhön tulee osoittaa resursseja sekä johdon ja päättäjien tulee sitoutua, muuten toiminta ei ole

kestävää, eikä sillä ole vaikuttavuutta. Arjen turvallisuuden kehittäminen luo pohjan yhteiskunnan varautumiselle toimittaessa normaaliolojen häiriötilanteissa.

Alueellisessa yhteistyössä yhteisen tavoitteen määrittämisen kannalta laaja-alainen turvallisuuskäsitys on tärkeää. Laaja-alainen turvallisuuskäsitys mahdollistaa poikkihallinnollisen ja sektorirajat ylittävän yhteistyön toteuttamisen.

4.2 Ehkäisevä toiminta

Yhteisten voimavarojen painottaminen ehkäisevään toimintaan ohjaa poikkihallinnolliseen ja sektorirajat ylittävään turvallisuus- ja hyvinvointiyhteistyöhön.

Syrjäytyminen on sisäisen turvallisuuden ohjelman²⁰ ja sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsauksen²¹ mukaan yksi turvallisuuden keskeisiä uhkatekijöitä nyt ja tulevaisuudessa. Huolena on syrjäytymisen lisääntyminen ja siihen liittyvien ongelmien voimakas kasaantuminen, ylisukupolvisuus ja polarisaatio. Syrjäytymiskehityksen ehkäisemiseksi ja pysäyttämiseksi tulee kehittää yhdessä valtion, maakuntien, kuntien ja eri järjestöjen kanssa uusia poikkihallinnolliseen toimintaan perustuvia toimintamalleja. Ehkäisevällä työllä vähennetään korjaavien toimenpiteiden käyttöä ja tuetaan ihmisten omaehtoista selviytymistä sekä sijoittumista yhteiskuntaan.

Ehkäisevällä työllä, kuten varhaisella puuttumisella, koulutuksella ja valistuksella, sekä laaja-alaisella yhteistyöllä on suuri merkitys myös normaaliolojen häiriötilanteisiin varauduttaessa. Tämä korostuu erityisesti paikallisella tasolla, mutta on myös aluetoimijoiden kannalta tärkeää.

4.3 Normaaliolojen häiriötilanteisiin varautuminen

Yhteiset rajapinnat normaaliolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden välillä mahdollistaa yhteisten resurssien tehokkaan hyödyntämisen.

Häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa, ainakin hetkellisesti, yhteiskunnan turvallisuutta. Esimerkkinä viime aikojen häiriötilanteista ovat myrskyt, tulvat, sähkönjakelun häiriöt, vesiepidemiat. Häiriötilanteen hallinta edellyttää tavallisesti viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista tiiviimpää yhteistyötä ja viestintää. Häiriötilanteet voivat koskettaa laajoja osia valtakunnasta tai olla alueellisesti

²⁰ Sisäasiainministeriö 2008

²¹ Viljanen & Mankkinen 2010 (Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020)

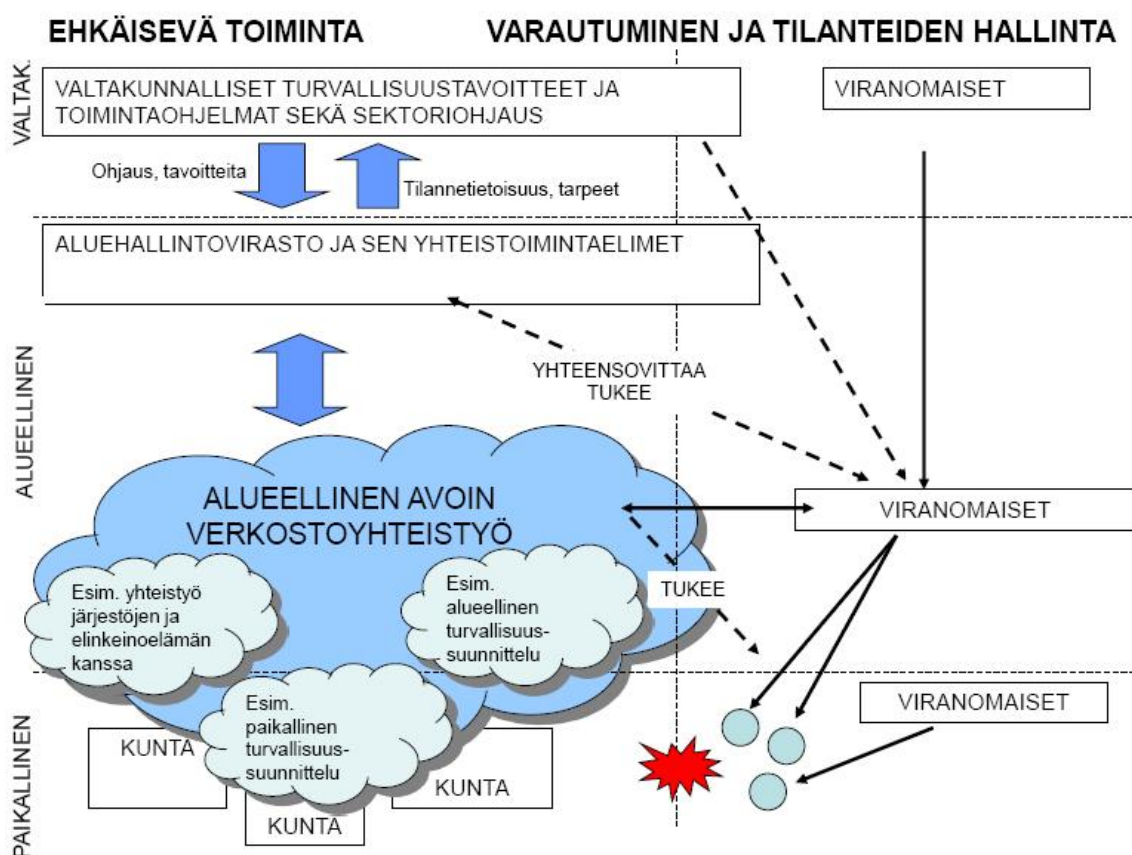
rajattu. Riittävän laaja-alainen tai pitkäkestoinen häiriötilanne voi johtaa poikkeusoloihin. Häiriötilanne voi aiheutua joko sisäistä tai ulkoisista tekijöistä.²²

Viranomaiset varautuvat normaaliolojen häiriötilanteisiin muun muassa valmiussuunnittelun avulla. Kuntien, muiden viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän normaaliolojen yhteistyö mahdollistaa ja edesauttaa resurssien yhteiskäyttöä myös häiriötilanteissa.

Häiriötilanteessa jokainen viranomainen vastaa omista tehtävistään. Vain harvoin yksittäinen viranomainen kykenee tulokselliseen toimintaan ilman yhteistyötä muiden viranomaisten tai järjestöjen kanssa. Normaalioloissa tehty tulokselliseksi koettu yhteistyö valmentaa viranomaisia erityisesti järjestöjen kanssa tehtävään yhteistyöhön akuuteissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja laajentaa viranomaisten tietoa järjestöjen osaamisesta, ammattitaidosta ja voimavaroista. Normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnan kannalta olisi tärkeää, että alueellisesti ja paikallisesti laadittaisiin viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän resurssi- ja osaamiskartoitukset²³. Seuraavassa kuviossa kuvataan yhteistyötä ehkäisevän työn ja häiriötilanteissa toiminnan rajapintaa.

²² Liitteessä 2. tarkemmin häiriötilanteen määrittelystä valmiuslainsäädännössä ja häiriötilanteisiin varautumisesta.

²³ Liite 3. Esimerkki selvityksestä alueen viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän resursseista ja osaamisesta häiriötilanteiden varalle.



Kuvio 4. Yhteistyö ehkäisevän toiminnan ja häiriötilanteiden rajapinnassa

Turvallisuus- ja valmiussuunnittelun merkitys

Normaaliolojen häiriötilanteisiin varaudutaan turvallisuus- ja valmiussuunnittelun avulla. Jokaisen viranomaisen velvollisuus on varautua hoitamaan tehtävänsä myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Suunnittelussa tulee huomioida yhteistyö ja resurssien yhteiskäyttö. Alueatasolla aluehallintoviraston tehtävänä on varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen sekä kuntien valmiussuunnittelun tukeminen²⁴.

Turvallisuussuunnittelun tavoitteena on rikosten, häiriöiden, onnettomuuksien ja tapaturmien määrän vähentäminen erityisesti ennalta ehkäisevää työtä lisäämällä sekä turvallisuuden tunteen parantaminen. Tämä edellyttää, että turvallisuus tulee huomioitua yhtenä tärkeänä olottuvuutena kaikissa päätöksissä ja toiminnoissa eri tasoilla eri organisaatioissa ja yhteisöissä.

²⁴ Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896

Valmiussuunnittelun avulla varmistetaan organisaatioiden toiminta eri tilanteissa eri turvallisuustasoilla. Valmiussuunnitelma on kunta/toimialakohtainen suunnitelma siitä, miten palvelut järjestetään normaaliolojen häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa. Pelastustoimen ja kuntien tulee varautua myös väestönsuojeluun. Näitä valmiuksia on perusteltua kehittää siten, että niillä voidaan vastata myös normaaliolojen häiriötilanteiden synnyttämään väestön suojaamistarpeeseen.

4.4 Ohjelmien ja strategioiden yhteensovittaminen

Mahdollistaa laajan toimijajoukon resurssien suuntaamisen alueellisesti sovittuihin kehittämiskohteisiin.

Ministeriöt ohjaavat omia hallinnonalojaan tulosohjauksen keinoin sekä laatimalla erilaisia ohjelmia ja suunnitelmia. Alue- ja paikallistason haasteena on toteuttaa näitä linjauksia ja päätöksiä niin, että tuloksia syntyy käytännön tasolla. Tämän edistämiseksi on tärkeää, että ministeriöiden ohjausta kootaan yhteen niin alueellisesti kuin myös paikallisesti. Tämä tarkoittaa esimerkiksi suunnitelmien yhdistämistä nykyistä laajemmiksi kokonaisuuksiksi.

Tehokasta alueellista turvallisuusyhteistyötä edistää sisäisen turvallisuuden työn tavoitteiden sisältyminen maakuntasuunnitelmiin ja maakuntaohjelmiin. Vuosittaisten kehittämistoimenpiteiden toteuttaminen otetaan mukaan maakunnan toteuttamissuunnitelmaan. Aluehallintovirasto huolehtii siitä, että sisäisen turvallisuuden alueellisen verkoston tavoitteet saadaan sisällytettyä ohjelmiin ja strategioihin. Näin toimien voidaan yhteen sovittaa sekä sisäisen turvallisuuden ohjelman että muiden kansallisten ohjelmien turvallisuustavoitteita maakuntaohjelmissa. Tämä mahdollistaa aikaisempaa paremmin kansallisen ja alueellisen tuen kohdistamisen kunnille ja muille paikallisille toimijoille.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja muiden kansallisten ohjelmien tavoitteet ja toimenpide-esitykset ovat yhteneviä sekä keskenään että alueellisten ja paikallisten toimijoiden tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa (KASTE, Maaseutupoliittinen ohjelma...). Hyvinvoinnin edistämisen, syrjäytymisen ehkäisyn ja arjen turvallisuuden parantamisen tavoitteet on kirjattu eri näkökulmista lähes jokaiseen strategiaan ja toimintasuunnitelmaan.

Kansallisten ohjelmien yhteensovittaminen ei missään tapauksessa pidä johtaa uusien suunnitelmien laatimista vaan ainoastaan sitä, että sisäasiainministeriö kokoaa ja ylläpitää sisäiseen turvallisuuteen liittyviä kansallisia ohjelmia ja aluehallintovirastot soveltavat kansallisia ohjelmia alueellisiin tarpeisiin. Ohjelmia hyödynnetään alueellisessa strategiasuunnittelussa ja paikallisten tarpeitten ja hankkeitten tukemisessa.

4.5 Avoin verkostoyhteistyö

Mahdollistaa alueellisten toimijoiden resurssien tehokkaan yhteiskäytön toteutettaessa toimijoiden omia ja yhteisiä tavoitteita.

Avoimen verkostoyhteistyön tavoitteena on tuoda perinteisten turvallisuusalan toimijoiden osaaminen laaja-alaiseen hyvinvointi- ja turvallisuusyhteistyöhön sekä edistää muiden hallinnonalojen, elinkeinoelämän ja järjestöjen osallistumista sisäisen turvallisuuden yhteistyöhön. Avoimen verkostoyhteistyön toteutumisen edellytyksenä on jatkuva uusien yhteistyökumppaneiden ja toimintamallien löytäminen vastaamaan nopeasti muuttuvaan toimintaympäristöön sekä uhkakuihin.

Aluehallintoviraston tehtävä on koordinoida sisäisen turvallisuuden alueellista yhteistyöverkosta. Avoin verkostoyhteistyö toimii, kun elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajat voivat osallistua kansalliseen, alueelliseen ja paikalliseen ohjelmatyöhön ja toteutukseen tasavertaisessa kumppanuudessa julkisen sektorin toimijoiden kanssa. Sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin tapahtuu parhaiten osallistumisen ja vaikuttamisen kautta.

Järjestöt

Järjestöjen osaamista ja mahdollisuuksia hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta edistävinä sekä syrjäytymistä ehkäisevinä toimijoina ei ole osattu hyödyntää riittävästi. Aluehallinto- ja kuntaviranomaisten tulee huolehtia, että järjestöt otetaan mukaan tasavertaisina kumppaneina hyvinvointi- ja turvallisuusyhteistyöhön. Järjestöjen mukaantulo mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan huomioimisen suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa.²⁵

Sisäisen turvallisuuden laaja-alainen turvallisuuskäsitys edellyttää yhä useamman järjestön ja kyläyhdistyksen osaamisen hyödyntämisen poikkihallinnollisessa turvallisuustyössä aina suunnittelusta toteuttamiseen saakka. Järjestöt ovat olleet kiinteästi mukana sisäisen turvallisuuden yhteistyössä valtakunnallisella tasolla. Alueellisesti ja paikallisesti järjestöt ovat osallistuneet työhön vaihtelevasti riippuen paljolti viranomaisten aktiivisuudesta kutsua järjestöjä mukaan työhön.

Järjestökentällä on paljon toimijoita, joiden perustehtäviin sisältyy arjen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen. Laaja ja moninainen järjestökenttä asettaa kuitenkin haasteita yhteistyön kehittämiseksi ja luomiselle. Sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön kannalta on tärkeää löytää ne toimintaa koordinoivat järjestöt, joiden

²⁵ Tarkemmin järjestöyhteistyöstä julkaisussa: Sisäasiainministeriö 2010b, Järjestöt mukaan turvallisuussuunnitteluun.

perustehtäviin sisältyy arjen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen, joilla on toimivat kontaktit oman alueensa järjestökenttään ja joiden kautta voidaan tavoittaa laajasti alueen eri järjestöt. Keskeiset avaintoimijat voivat eri alueilla olla hyvin erilaisia. Avaintoimijoita alueellisella järjestökentällä voivat olla esimerkiksi järjestöjen yhteenliittymät, kyläyhdistysten alueelliset yhteenliittymät, valtakunnallisten järjestöjen aluetoiminta tai muut alueelliset järjestötoimijat, joilla on hyvät yhteistoimintaverkostot ja mahdollisuus kutsua muita mukaan. Järjestöjen tehtävänä alueellisessa yhteistyömallissa on tuoda esiin kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoiminnan osaaminen sekä mahdollisuudet osallistua kansallisen, alueellisen ja paikallisen turvallisuus- ja hyvinvointityön kehittämiseen ja käytännön toteuttamiseen.

Sisäisen turvallisuuden sektorilla järjestöjen liittyminen häiriötilanteiden hallintaan tapahtuu pitkälti sopimuksenvaraisesti viranomaistoiminnan kautta. Siksi toimivaltaisten viranomaisten tulee riittävin etukäteisvalmisteluin huolehtia siitä, että tarvittavat resurssit ovat käytettävissä. Häiriötilanteiden hallintaan liittyy myös laaja epävirallisten turvallisuustoimijoiden verkosto, ja merkittävä osa väestöstä sekä elinkeinoelämää jää kaikissa olosuhteissa järjestöjen ja viranomaistoiminnan ulkopuolelle. Näiden yhteisöjen ja yksilöiden varautumista häiriötilanteisiin ja niissä selviytymistä voidaan kehittää esimerkiksi järjestöissä toteutettavan koulutuksen ja viestinnän kautta sekä pelastuslain mukaista omatoimista varautumista ohjaamalla.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa järjestöjen ja viranomaisten yhteistyö varautumisen alalla on linjattu seuraavasti:

Viranomaiset vastaavat omasta toiminta-alueestaan ja tehtävistään, joita järjestöt tukevat omalla osaamisalueellaan. Jokainen hallinnonala vastaa yhteistoiminnan järjestelyistä järjestöjen ja vapaaehtoistoimijoiden kanssa omalla toimialallaan. Yhteiskunnan ja sen talouden rakennemuutokset edellyttävät, että tarvittavat järjestöt on aidosti sitoutettu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen myös tulevaisuudessa. Tätä varten hallinnonalojen tulee arvioida järjestöjen merkitys toimialansa voimavarana ja käynnistää sen mukaiset kehittämistoimet.²⁶

Järjestöjen ja viranomaisten yhteistoimintaa suunniteltaessa on otettava huomioon, että järjestöjen osallistuminen perustuu järjestöjen itselleen asettamiin toimintapäämääriin ja -periaatteisiin sekä kansalliseen ja kansainväliseen oikeuteen. Yhteistoiminnan on ulotuttava varautumisen ja harjoittelun lisäksi toiminnan suunnitteluun. ²⁷

²⁶ Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2011 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia)

²⁷ Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2011 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia)

Myös eri viranomaisten avoin ja aktiivinen viestintä tukee järjestöjen sitouttamista sekä järjestöjen voimavarojen saamista yhteiskunnan käyttöön. Aktiivinen informaatio-ohjaus mahdollistaa myös järjestöjen omaehtoisen toiminnan turvallisuuden hyväksi ja mahdollistaa näin laajan, osin yhteistyöverkostojen ulkopuolisenkin osaamispotentialin käyttöön saamisen.

Järjestöyhteistyön kannalta olennaista on, että viranomaiset hallinnon eri tasoilla sitoutuvat yhteistyöhön järjestöjen kanssa ja aktiivisesti edistävät ja mahdollistavat sitä. Siksi eri hallinnonalojen tulee ohjeistuksessaan sekä aluehallinnon tulosohtauksessa ottaa nämä tavoitteet huomioon. Lisäksi alue- ja kuntaviranomaisten tulee huolehtia järjestötoimintaa koordinoivien järjestöjen avulla, että oman toimintansa kannalta keskeiset järjestöt sitoutetaan mukaan toimintaan sekä tarvittaessa varmistetaan sopimuksin näiden käytettävyyttä, niin arjen turvallisuuden lisäämisessä, kuin häiriötilanteissakin.

Järjestöyhteistyötä suunniteltaessa on tärkeää ottaa huomioon, että järjestöjen osallistuminen perustuu järjestöjen itselleen asettamiin toimintapäämääriin ja -periaatteisiin. Järjestöjen tehtävänä ei ole toteuttaa viranomaisille säädettyjä tehtäviä. Tämä koskee erityisesti toiminnan resursointia, joka järjestöillä perustuu sekä julkisiin tukiin että omatoimiseen rahoitukseen. Vaikka järjestöjen tuottama panos pitkälti perustuukin vapaaehtoisuuteen, edellyttää toiminnan koordinaatio sekä organisointi aina jonkinlaista resursointia. Siksi yhteistyötä kehitettäessä tulee myös resursointia kehittää ja siten mahdollistaa järjestöjen osallistuminen yhteistyöhön.²⁸ Yhteistyön ja koordinaation ohella resursointi koskee myös järjestöjen operatiivista käyttöä esimerkiksi häiriötilanteiden hallinnassa.

Tarkoituksenmukaisinta olisi kehittää alueellisen järjestöyhteistyön resursointia ohjelmallisena kokonaisuutena. Hyvänä käytäntönä järjestöjen taloudellisesta ohjauksesta voidaan nostaa esille RAY:n strategia, jonka painopisteet liittyvät olennaisesti arjen turvallisuuteen muun muassa syrjäytymisen ja ongelmien ennaltaehkäisyn kautta. Strategia antaa suuntaviivat, mutta ei yksityiskohtaisesti ohjaa yksittäisten järjestöjen toimintaa. Tämän tyyppinen ohjaus sopii hyvin monimuotoiselle järjestökentälle ja mahdollistaa hyvin erityyppisten toimijoiden osallistumisen.

Elinkeinoelämä

Yritysten häiriötön toiminta ja yritysten kyky toimia myös häiriötilanteiden yhteydessä on yhteiskunnan kannalta tärkeää. Häiriötön toiminta voidaan varmistaa siten, että yrityksen sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat kunnossa.

²⁸ Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen merkittävin yksittäinen julkinen rahoittaja on Raha-automaattiyhdistys, joka tukee myös eräitä pelastusalan järjestöjä.

Yrityksen sisäisen turvallisuus pitää sisällään kaikki ne toiminnot, joista yritys vastaa omana toimintanaan ja jotka liittyvät muun muassa tuotantoprosessiin, työturvallisuuteen ja laadun varmistamiseen. Ulkoiseen turvallisuuteen liittyviä tekijöitä ovat tuotannollisten tekijöiden lisäksi muun muassa työntekijöiden ja yrityksen viihtyisä ja turvallinen elinympäristö sekä työntekijöiden ja heidän perheidensä hyvinvoinnin varmistaminen. Viihtyisä ja turvallinen toimintaympäristö on yrityksen kannalta merkittävä etu myös uusia työntekijöitä rekrytoitaessa. Näihin tekijöihin voidaan vaikuttaa elinkeinoelämän ja viranomaisten välisellä yhteistyöllä esimerkiksi yhteistyössä kunnan valmius- ja turvallisuussuunnittelun yhteydessä.

Yhteiskunnan päivittäisturvallisuuden tehtävänjako voidaan eritellä seuraavasti: valtio vastaa politiikkaohjauksesta ja turvallisuusviranomaisista, kunnilla on peruspalveluiden järjestämistä ja yrityksillä vastuu päivittäishuollon, logistiikan ja perustarpeiden ylläpidosta. Kun edelliseen lisätään järjestö- ja vapaaehtoistyö, tämä kaikki yhdessä tuottaa yksittäisten ihmisten arjen turvallisuuden.

Osaavan ja motivoituneen henkilökunnan merkitys yritysten häiriöttömän toiminnan turvaamisessa on suuri. Yritysten kannalta on tärkeää, että henkilökunnan työturvallisuus sekä heidän elinympäristönsä on turvallinen ja viihtyisä. Tästä johtuen on tärkeää, että elinkeinoelämän edustajat ovat tiiviissä yhteistyössä toteuttaessa sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteiden mukaisia toimenpiteitä niin alue- kuin kuntatasolla. Alue- ja paikallistasolla toteutettu syrjäytymisen ehkäisy, päihdetyö, liikenneturvallisuustyö ja varhainen puuttuminen on myös yritysturvallisuustyötä.

Alueellisessa ja paikallisessa turvallisuus- ja normaaliolojen häiriötilannesuunnittelua tulee jatkossa kehittää niin, että elinkeinoelämän edustajat ovat mukana yhteistyössä. Tällöin elinkeinon häiriöttömän toiminnan turvaamisen näkökulma tulee huomioitua.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena on, että Suomi on vuonna 2015 Euroopan turvallisimma maa myös yritystoiminnan näkökulmasta.

4.6 Paikallistason toiminnan ohjaus ja tuki (toteutus kuntatasolla)

Aluetoimijoiden yhteistyö varmistaa mahdollisimman tehokkaan tuen kunnille ja paikallisille toimijoille edistettäessä sisäistä turvallisuutta ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista.

Kuntalain mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Kunnilla on järjestämistä suurimmasta osasta kansalaisten hyvinvointipalveluista. Hyvä peruskoulutus, hyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä hyvin toimiva perusinfrastruktuuri luovat edellytykset kansalaisten hyvinvoinnille. Hyvät peruspalvelut antavat edellytykset yksityisen yritystoiminnan kehittymiselle ja näin ne osaltaan luovat pohjaa kansalaisten toimeentulolle.

Vuonna 2011 Suomessa on yhteensä 336 kuntaa. Kuntien väliset erot ovat suuria myös turvallisuuteen liittyvässä toiminnassa ja ajattelussa. Alueellisten toimijoiden ohjaustyö tulee kohdentua vuorovaikutteisesti kuntatarpeita vastaavaksi. Keskeistä on tunnistaa ja löytää turvallisuustyötä tukevat voimavarat sekä eri toimialojen väliset konkreettiset yhteistyömallit, esimerkiksi kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen uudet rakenteet.

Hyvin toimivat peruspalvelut edesauttavat sitä, että kansalaiset voivat kokea olonsa turvalliseksi. Lisäksi hyvällä maankäytön suunnittelulla ja rakenteellisilla turvallisuusratkaisuilla luodaan puitteet turvalliseen asuin- ja elinympäristölle. Näin ollen kunnat hoitaessaan normaalit perustehtävänsä edistävät merkittävästi kansalaisten turvallisuutta ja kuntien kilpailukykyä. Turvallinen asuinympäristö ja turvallisuuspalvelut koetaan jatkossa peruspalveluiksi. Turvattomaan paikkaan ei haluta muuttaa eikä perustaa yritystä. Varsinaisista turvallisuusviranomaisten palveluista kunnat vastaavat pelastustoimesta ja lisäksi mm. rakennusvalvontaviranomaisten sekä ympäristöterveydenhuollon viranomaisten tehtäviin kuuluu myös turvallisuuden edistämiseen liittyviä viranomaistehtäviä.

Turvallisuuden edistämisen ja häiriöttömän toiminnan turvaamisen kannalta on tärkeää, että kunta huomioi turvallisuuden ja arjen turvallisuutta tuottavien kunnan omien palvelujen häiriöttömän toiminnan varmistamisen poikkileikkaavana näkökulmana sen kaikessa strategiasuunnittelussa sekä vuosittaisessa toiminnan ja talouden suunnittelussa. Kunnan oman laaja-alaisen turvallisuustyön vuosittaiset toimenpiteet tulee kirjata kunnan toimintasuunnitelmaan ja talousarvioon. Toimimalla näin on aluehallintoviranomaisten mahdollista suunnata omia tukitoimintojaan sekä hankerahoitusta ja -resursseja tukemaan kuntien paikallisia tavoitteita.

On huomattava, että kuntatasollakaan kunta ei yksin voi vastata turvallisuudesta kokonaisuutena. Käytännössä turvallisuustyö on useiden eri toimijoiden yhteistyötä. Kunnan lisäksi yhteistyötä on tehtävä niin paikallistasolla toimivien valtion viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Tämän johdosta ei riitä, että vain kunta omissa suunnitelmissaan ottaa turvallisuuden osaksi muuta toimintaansa vaan yhdessä on pidettävä huolta siitä, että samansuuntaiset turvallisuutta edistävät toimet kirjataan muidenkin toimijoiden suunnitelmiin ja toteuttamisohjelmiin.

4.7 Turvallisuus- ja hyvinvointitoiminnan vaikuttavuuden arviointi

Säännöllinen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta mahdollistaa sisäisen turvallisuuden verkostoyhteistyön arvioinnin.

Toteutettavien toimintamallien vaikuttavuuden arvioimiseksi tulee kehittää selkeät kaikkien mukana olevien toimijoiden tekemiset huomioivat mittarit. Arvioinnissa tulee hyödyntää laajasti eri viranomaisten ja järjestöjen ylläpitämiä alueellisia turvallisuus- ja hyvinvointi-indikaattoreita. Tieto kuntien hyvinvointi- ja turvallisuusvajeista auttaa sisäisen turvallisuuden alueellista yhteistyöverkosta suuntaamaan hyvinvointi- ja turvallisuustyötä paikallisten tarpeiden mukaan.

Yhtenäisillä indikaattoreilla ja pitemmän aikavälin mittauksilla voidaan arvioida asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä todentaa ehkäisevään toimintaan sijoitettujen voimavarojen vaikutus julkiseen talouteen. Vaikuttavuuden arvioinnilla voidaan seurata tapahtuneita muutoksia korjaavien toimenpiteiden toteuttamisessa ja kansalaisten hyvinvoinnin sekä turvallisuuden lisääntymisessä ja syrjäytymisen vähenemisessä.

5 Alueen, kansallisen ja paikallisen tason toimijoiden roolit sisäisen turvallisuuden yhteistyössä

Alueellisessa sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallissa pääpaino on aluetason toimijoiden rooleissa, mutta aluetason työ edellyttää myös kansallisen ja paikallisen tason yhteistyötä sekä roolitusta. Alueellisessa yhteistyössä keskeistä on yhteistyön koordinointi ja toimijoiden työn yhteensovittaminen. Jokaisella toimijataholla on omat lakisääteisesti tai muuten määritellyt tehtävät, joiden puitteissa kukin yhteistyötä tekee. Resurssien yhteisen käytön edellytys on jokaisen osapuolen hyötyminen yhteistyöstä.

5.1 Alueen toimijat

Aluehallintoviraston tehtävänä on edistää sisäisen turvallisuuden ohjelman toteuttamisesta sekä varautumisen yhteensovittamista toiminta-alueellaan ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestämistä, valmiussuunnittelun yhteensovittamista, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestämistä, kuntien valmiussuunnittelun tukemista, valmiusharjoitusten järjestämistä sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelusta²⁹. Tässä roolissa aluehallintovirasto johtaa sisäisen turvallisuuden prosessia toimialueellaan. Sisäisen turvallisuuden ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen yhteistyöelimenä toimii alueen valmiustoimikunta.

Alueellista sisäisen turvallisuuden yhteistyöprosessia johtamalla edistetään eri toimijoiden yhteisen alueellisen tilannekuvan ja tilannetietoisuuden muodostumista ja yhteisten resurssien suuntaamista alueellisiin sekä paikallisiin tarpeisiin. Lisäksi ohjelmayhteistyö hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön kanssa tukee valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten tavoitteiden saavuttamista.

Aluehallintoviraston ja muiden keskeisten alueellisten toimijoiden rooli sisäisen turvallisuuden yhteistyössä on esitetty taulukossa 7.

²⁹ Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896; Valtiovarainministeriö 2009 (Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja)

Taulukko 7. Alueen toimijoiden rooli sisäisen turvallisuuden yhteistyössä

Toimija	Rooli
Aluehallintovirasto	<ul style="list-style-type: none"> - Johtaa ja koordinoi alueellista sisäisen turvallisuuden yhteistyöprosessia alueen valmiustoimikunnan tuella. - Vastaa laajassa yhteistyössä alueellisen sisäisen turvallisuuden ohjelman laatimisesta ja toteuttamisesta. - Edistää verkoston vaikutuskanavien kautta yhteistyön vaikuttavuutta, tulosten toteutumista, lisäresurssien saantia ja työn jatkuvuutta. - Osallistuu alueelliseen strategiasuunnitteluun ja mahdollistaa yhteistyöverkoston tavoitteiden huomioimisen alueellisissa strategioissa.
ELY-keskus	<ul style="list-style-type: none"> - Ohjaa ja kiintöi energian ja kriittisten raaka-aineiden käyttöä teollisuudessa. - Turvaa kotimaisten elintarviketeollisuuden raaka-aineiden saannin. - Vastaa maa- ja kalatalouden toimintaedellytysten turvaamisesta ja tuotantopanosten säännöstelystä poikkeusoloissa yhteistyössä kuntien maaseutuasiamiesten sekä maa- ja kalatalouden tuottaja- ja neuvontaorganisaatioiden kanssa. - Vastaa polttonesteiden säännöstelytoimenpiteistä. - Ohjaa työvoiman saantia. - Vastaa suunnitelmista maahanmuuttajien tai asuinsijoiltaan siirtymään joutuneen väestön tilapäisestä sijoittamisesta kuntiin. - Vastaa varautumisesta laajamittaiseen maahantuloon. - ELY-keskuksen johdolla toimivat alueelliset etnisten suhteiden neuvottelukunnat sekä maahanmuuttoasiain toimikunnat. - Suunnittelee ja toteuttaa tehokkaita toimia tieverkon liikenneturvallisuusongelmien ratkaisemiseksi ja liikennekuolemien vähentämiseksi yhteistyössä muiden tahojen kanssa. - Kehittää turvallisuutta edistäviä menettelyjä ja arvioi jatkuvasti toimintansa liikenneturvallisuusvaikutuksia. - Ohjaa, koordinoi ja neuvoo kuntien liikenneturvallisuustyötä valtakunnallisten liikenneturvallisuustavoitteiden toteutumiseksi. - Toimii asiantuntijana ja valvontaviranomaisena normaaliolojen häiriötilanteen aiheuttamien ympäristövaikutusten tutkimisessa, selvittämisessä ja arvioimisessa sekä toimii näissä asioissa tärkeänä linkkinä valtioneuvoston tasolle. - Ennakoi ja ohjaa muita toimijoita ympäristö- tms. riskien tunnistamisessa ja niihin varautumisessa.
Maakuntaliitto	<ul style="list-style-type: none"> - Ottaa aluekehitysviranomaisena huomioon maakuntasuunnittelussa ja maakuntaohjelmien laadinnassa alueelliset sisäisen turvallisuuden kehittämistavoitteet. - Huomioi maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien laadinnassa alueellisten sisäisen turvallisuuden kehittämishankkeiden toteuttamistarpeet. - Toimii maakunnan ja myös maakunnan rajat ylittävän alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyössä kuntien, muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa.
Poliisi	<ul style="list-style-type: none"> - Tuo alueelliseen turvallisuusyhteistyöhön yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rikostorjunnan asiantuntijana tilannekuvan muodostamista, suunnittelua ja seurantaa palvelevia tietoja sekä osaamista - Osallistuu poliisilaitoksittain alueelliseen viranomaisyhteistyöhön ja suunnitelmien tekemiseen ja täytäntöönpanoon.
Pelastustoimi	<ul style="list-style-type: none"> - Tuo alueelliseen turvallisuusyhteistyöhön riskien hallintaa, yleistä onnettomuuksien ennaltaehkäisyä, tilannekuvan muodostamista, suunnittelua ja seurantaa palvelevia tietoja sekä osaamista. - Tuo osaltaan kunnallisen näkökulman alueelliseen turvallisuusyhteistyöhön. - Osallistuu pelastuslaitoksittain alueelliseen viranomaisyhteistyöhön ja suunnitelmien tekemiseen sekä täytäntöönpanoon.
Rajavartiolaitos	<ul style="list-style-type: none"> - Vastaa rajaturvallisuudesta ja meripelastuksesta sekä on harvaan asutun alueen turvallisuusviranomainen erityisesti raja-alueilla ja saaristossa.
Puolustusvoimat	<ul style="list-style-type: none"> - Tukee muita viranomaisia (virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet). Virka-apua annetaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismin ehkäisemiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muun yhteiskunnan turvaamiseksi. - Osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa,

	<p>henkilöstöä ja asiantuntijapalveluita.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toimii yhteistoimintatasoilla: Alueellinen taso sotilasläänin esikunta - AVI, paikallinen taso joukko-osastot - kunnat. Puolustusvoimien alueellisesta yhteistoiminnasta ja virka-avusta sovitaan sotilasläänin esikuntien ja aluehallintovirastojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastojen kanssa erikseen tehtävissä yhteistoimintasopimuksissa. Sotilasläänit vastaavat tavanomaisen virka-avun ja siihen rinnastettavien velvoitteiden toteuttamisesta vastuualueessaan.
Alueelliset yhteistyöjärjestöt	<ul style="list-style-type: none"> - Osallistuu omien resurssiensa mukaisesti sisäisen turvallisuuden yhteistyöhön sekä toimii linkkinä oman alueensa järjestökenttään. - Tuo esiin kansalaisjärjestöjen ja kansalaistoiminnan osaamisen ja mahdollisuudet osallistua kansallisen, alueellisen ja paikallisen turvallisuustyön kehittämiseen sekä käytännön toteuttamiseen. - Välittää tietoa sisäisen turvallisuuden tavoitteista ja toimintamalleista alueen järjestöille sekä välittää järjestöihin kertyvää sisäiseen turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvää tietoa ja viestejä alueellisen sisäisen turvallisuuden muille toimijoille. - Tukee mahdolluuksiensa mukaan järjestöjen mahdollisuutta sitoutua yhteisesti sovittujen tavoitteiden toteuttamiseen ohjaamalla toimintaa sekä järjestää koulutuksia ja erilaisia harjoituksia yhteistyössä eri viranomaisten kanssa.
Kunnat ja kuntayhtymät	<ul style="list-style-type: none"> - Luo yleiset puitteet kansalaisten turvallisuudelle ja turvalliselle elinympäristölle paikallistasolla. - Edistää turvallisuussuunnittelun avulla kansalaisten turvallisuutta yhteistyössä järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa.

5.2 Paikalliset toimijat

Paikallistasolla kunnilla ja erilaisilla kunnallisilla yhteistyöorganisaatioilla on keskeinen vastuu kuntalaisten turvallisuudesta, kunnan häiriöttömän toiminnan varmistamisesta sekä toiminnasta häiriötilanteissa. Tästä johtuen kunnat ylläpitävät ja kehittävät kuntalaisten turvallisuutta paikallisen turvallisuussuunnittelun ja turvallisuusyhteistyön avulla sekä omaa valmiuttaan häiriötilanteiden varalle.

Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön tärkein tehtävä on tukea kuntien toteuttamaa paikallista turvallisuustyötä. Yhteistyötä toteutetaan järjestämällä yhdessä kuntien kanssa koulutustilaisuuksia, esittelemällä hyviä käytäntöjä, tuottamalla tilastomateriaalia kuntien käyttöön sekä mahdollistamalla lisäresursseja paikallisen turvallisuustyön tueksi. Kunta vastaa paikallisen tason verkostosta, joka koostuu kunnan eri hallinnon alojen ja alueellisten viranomaisten edustajista sekä kunta- että kylätason elinkeinoelämän ja yhdistysten toimijoista.

5.3 Kansalliset toimijat

Sisäasiainministeriö koordinoi ministeriöiden ja muiden kansallisten toimijoiden välistä sisäisen turvallisuuden yhteistyötä. Tässä tehtävässä sisäasiainministeriö ylläpitää kansallista sisäisen turvallisuuden verkostoa, jossa on valtion eri hallinnonalojen, elinkeinoelämän keskushallinnon ja järjestöyhteistyötä koordinoivien järjestöjen edustajia.

Sisäasiainministeriö tukee sisäisen turvallisuuden alueellista yhteistyötä. Aluehallintovirastot ja sisäasiainministeriö kirjaavat alueellisen sisäisen turvallisuuden

yhteistyön keskeiset asiat vuosittaisiin aluehallintovirastojen tulossopimuksiin. Lisäksi sisäasiainministeriö huolehtii yhdessä alueellisten toimijoiden kanssa sisäisen turvallisuuden alueellisten yhteistyöverkostojen koulutuksesta ja kehittämisestä.

6 Toimintamallin jalkauttaminen ja ylläpito

Alueellinen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalli ei saa johtaa byrokratian ja hallinnollisen työn lisääntymiseen. Yhteistyömallin tulee tuottaa parempia tuloksia ja resurssien tehokkaampaa käyttöä. Jokainen yhteistyötaho osallistuu sisäisen turvallisuuden työhön osana perustehtävänsä ja käyttää kaikkia osapuolia hyödyttävään verkostoyhteistyöhön riittävästi voimavaroja. Alueellisen sisäisen turvallisuuden toimintamallin jalkautus alueilla ja ylläpito kansallisten- ja alueellisten toimijoiden yhteistyönä esitellään seuraavissa alaluvuissa.

6.1 Toimintamallin jalkauttaminen

Sisäisen turvallisuuden yhteistyö on osa aluehallintovirastojen turvallisuuden ydinprosessia, josta vastaa viraston ylijohdaja. Ylijohdajan rooli uuden toimintamallin jalkauttamisessa aluehallintovirastoihin on merkittävä. Poikkihallinnollinen ja sektorirajat ylittävä aktiivinen ja ennakoiva työote lisää koordinoinnin tarvetta sekä aluehallintovirastossa että ulospäin suuntautuneessa verkostoyhteistyössä. Uuden työotteen myötä alueellisen, laaja-alaisen turvallisuusyhteistyön vaikuttavuus lisääntyy ja alueellisten toimijoiden asema vahvistuu.

Aluehallintovirastojen tulee nimetä eri toimialoja edustavia henkilöitä erikoistumaan poikkihallinnollisuutta edistävän verkostoyhteistyön kehittämiseen ja varata heille työaikaa tämän tehtävän hoitamiseen. Työntekijät vastaavat oman vastuualueensa edustajina laaja-alaisesta verkostoyhteistyöstä virkatyönään. Lisäksi aluehallintoviraston muu henkilökunta koulutetaan ja ohjataan huomioimaan poikkihallinnollisen ja sektorirajat ylittävän työskentelyn mahdollisuudet aluehallintoviraston prosessiajattelun mukaisesti.

Myös muut sisäiseturvallisuuden yhteistyöverkostossa olevat organisaatiot nimeävät oman verkostoyhteistyöyhdyshenkilön, jonka tehtävänä on huolehtia toimintamallin huomioimisesta oman organisaation toiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Järjestöjen avaintoimijat sitoutuvat oman toimintansa kautta informoimaan ja ohjaamaan sisäisen turvallisuuden alueellisen toimintamallin tavoitteiden viemistä eri järjestöjen toimintoihin ja strategioihin. Sekä sitoutuvat kokoamaan järjestöissä olevaa tietoa alueellisen sisäisen turvallisuuden suunnittelun tueksi.

Aluehallinto- ja kuntaviranomaiset huolehtivat siitä, että sisäisen turvallisuuden kehittämisessä mukana olevat järjestöjen avaintoimijat saavat riittävän tiedon ja informaation toimintansa tueksi.

6.2 Toimintamallin ylläpito

Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön malli edellyttää laaja-alaista työtettä. Toimintamallin ylläpidosta kansallisella tasolla vastaa sisäasiainministeriö, joka huolehtii kansallisen tason yhteistyöstä sisäisessä turvallisuudessa sekä alueellisten toimintamallien ohjauksesta yhdessä muiden kansallisten toimijoiden kanssa. Alueellista sisäisen turvallisuuden yhteistyötä koordinoivat aluehallintovirastot. Taulukossa 8 on toimenpide-ehdotukset sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön edistämiseksi.

Taulukko 8. Toimenpide-ehdotukset sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön edistämiseksi

Toimenpide-ehdotukset sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön edistämiseksi	
1.	Sisäasiainministeriön vastaa alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön kansallisesta kehittämisestä.
2.	Sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisen yhteistyön tavoitteet liitetään osaksi valtiovarainministeriön strategiaohjausta aluehallintovirastoille.
3.	Sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisen yhteistyön tavoitteet liitetään osaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen strategiaohjausta
4.	Kehitetään yhteistyössä sisäasiainministeriön sisäisen turvallisuuden sihteeristön kanssa yhteiset mittarit, joiden avulla arvioidaan sisäisen turvallisuuden työn vaikutuksia. Mittareita valittaessa hyödynnetään olemassa olevia hyvinvointiin ja turvallisuuteen liittyviä indikaattoreita. Indikaattoreilla arvioidaan vaikutuksia hyvinvointiin, turvallisuuteen ja talouteen.
5.	Sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön kehittäminen ja seuranta lisätään alueellisten valmiustoimikuntien tehtäviin.
6.	Sisäinen turvallisuus lisätään alueellisten maanpuolustuskurssien ohjelmaan.
7.	Tehostetaan yhteistoimintaa kansallisten ja alueellisten järjestöjen kanssa. Koordinoivat järjestöt aktivoivat järjestötoimintaa ja sen resurssien parempaa hyödyntämistä toteutettaessa sisäisen turvallisuuden alueellisia tavoitteita. Eri hallinnonalat ottavat ohjeistuksessaan sekä aluehallinnon tulosohjauksessa huomioon järjestöyhteistyön edistämisen ja mahdollistamisen. Alue- ja kuntaviranomaiset huolehtivat siitä, että järjestöt kutsutaan mukaan sisäisen turvallisuuden yhteistyöhön. Viranomaiset edistävät järjestöjen sitoutumista aktiivisella ja avoimella viestinnällä.
8.	Kuntien yhteyteen perustettujen ja perustettavien yritysturvallisuusfoorumien ja aluehallintovirastojen välille luodaan kiinteät yhteistyösuhteet toimintasuunnitelmatasolla. Tämä luo linkin valtionhallinnon, kuntien ja paikallistason elinkeinoelämän turvallisuustoimijoiden välille. Yhteistyön kohteita ovat mm. tilannekuvatoiminta, jatkuvuudenhallinta sekä viranomaiskäytännöt.
9.	Sisäisen turvallisuuden alueellisessa yhteistyössä selvitetään alueen viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän osaaminen ja resurssit normaaliolojen häiriötilanteiden ja niissä tarvittavien tukitoimintojen varalle. ³⁰

³⁰ Liite 3. Esimerkki viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän resursseista ja osaamisesta häiriötilanteiden varalle.

Lähteet

Laki aluehallintovirastoista 20.11.2009/896. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20090896>.

Liikenneturvallisuuden neuvottelukunta (2005) Tieliikenteen turvallisuus 2006 – 2010, Ohjelmia ja strategioita -sarja, numero 8/2005, ISBN 951-723-497-X.
<http://www.lvm.fi/web/fi/julkaisu/view/821130>

Palmgren, Marko (2011) Lapin malli sisäisen turvallisuuden verkostoyhteistyössä – Sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä arjen turvaa. Maaseudun arjen turvaverkosto -hankkeen loppuraportti. Lapin aluehallintoviraston julkaisu 1/2011. Lapin aluehallintovirasto.

Sisäasiainministeriö (2008) Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008. Sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö (2010a) Ehdotuksen laatiminen alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. Asettamispäätös 8.12.2010. SM050:00/2010.

Sisäasiainministeriö (2010b) Järjestöt mukaan turvallisuussuunnitteluun. Työkirja. Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2010. Sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriö (2011) Alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamallia valmistelevan työryhmän tehtäväksiannon tarkistaminen. Asettamispäätös 4.4.2011. SM050:00/2010.

Valtioneuvoston kanslia (2010) Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j21-varautuminen/PDF/J2110_Varautuminen.pdf

Valtioneuvoston periaatepäätös 23.9.2004. Sisäisen turvallisuuden ohjelma.
[http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/F7CC536162B7F103C2256F18003B9031/\\$file/vn_periaatepaatos_sisainen_turvallisuus_230904.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/F7CC536162B7F103C2256F18003B9031/$file/vn_periaatepaatos_sisainen_turvallisuus_230904.pdf)

Valtioneuvoston periaatepäätös 8.5.2008. Sisäisen turvallisuuden ohjelma.
<http://valtioneuvosto.fi/toiminta/paatokset/paatos/fi.jsp?oid=228438>

Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.
http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/fi/component/docman/doc_details/24-yhteiskunnan-turvallisuusstrategia.

Valtiovarainministeriö (2009) Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja. Valtiovarainministeriön julkaisu 29a/2009. Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2011) Aluehallintovirastojen strategia-asiakirja 2011 – 2014. Luonnos 10.3.2011. Hallinnon kehittämisosasto/ROY, Valtiovarainministeriö.

Sisäasiainministeriö (2010) Turvallinen ja moniarvoinen Suomi – sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020. Sisäasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2020. Sisäasiainministeriön julkaisut 25/2010. <http://www.intermin.fi/252010.pdf>

Liitteet

Liite 1: Yhteenveto hallinnonalojen tulevaisuuskatsauksista 2010 – 2020 sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteiden ja yhteistyön näkökulmasta – 100 toimenpide-ehdotusta turvalliseksi ja hyvinvoivaksi Suomeksi

Johdanto

Sisäministeri Anne Holmlund on asettanut 8.12.2010 työryhmän laatimaan ehdotuksen alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi, jota voidaan toteuttaa eri alueilla.

Asettamismääräyksessä määrätään, että työryhmän tulee ottaa työssään huomioon mm. ministeriöiden syyskuussa 2010 julkaisemat hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset, joissa on esitetty arviot tulevasta kehityksestä ja toimenpiteitä, joita tulevaan kehitykseen varautuminen edellyttää.

Työryhmän sihteeristö on käynyt läpi kaikki 12 hallinnonalan tulevaisuuskatsausta ja on löytänyt niistä yhteensä 100 erillistä toimenpide-esitystä, joilla voidaan tulevaisuudessa taata turvallinen ja hyvinvoiva Suomi. Merkittävää on havaita, että kaikilla hallinnonaloilla koetaan suurta tarvetta sektorirajat ylittävän toiminnan, poikkihallinnollisuuden ja kokonaisvaltaisemman työotteen edistämiseksi parannettaessa arjen turvallisuutta ja hyvinvointia.

Haasteista mahdollisuuksia – yhdessä kestävään tulevaisuuteen

Taitavalla politiikan johtamisella 2010 -luvulla, käyttäen hallintoa hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana rakennetaan turvallinen, moniarvoinen, terve, hyvinvoiva, oikeudenmukainen, luotettava, osaava, luova, ympäristövastuullinen ja digitaalinen Suomi.

Poikkihallinnollisuuden, sektorirajat ylittävän toiminnan ja yhteistyön tarve:

Valtioneuvoston kanslia:

- Poliitiikan johtamisessa tulee **poikkihallinnollisuuden** ohella korostumaan tarve entistä parempaan reagointiherkkyyteen nopeasti muuttuvissa tilanteissa. (VNK)
- **Horizontaalisten hankkeiden** organisointia on kehitettävä samalla kun parannetaan hankkeiden päätöksentekoa sekä sisältöjen ja resurssien yhteensovittamista. (VNK)

Sisäasiainministeriö:

- Sisäisen turvallisuuden ohjelma laaditaan laajalla kansallisella, alueellisella ja paikallisella **yhteistyöllä**. (SM)
- Parannetaan kaupunkien turvallisuutta eri toimijoiden **yhteistyötä lisäämällä**, varmistetaan harvaan asuttujen alueiden turvallisuus (SM)
- **Yhteisvoimin** väkivaltaa vastaan. (SM)
- Luodaan maahanmuuttopolitiikalle selkeä **kansallinen linja** ja parannetaan kotouttamispalveluja

- **Vahvistetaan poikkihallinnollista yhteistyötä** ottamalla käyttöön toimintamalleja, joissa virkamies työskentelee osan aikaa toisessa virastossa. (SM)
- Kehitetään pelastustoimen palveluja vastaamaan muuttuvaa palvelujen kysyntää ja yhteiskunnan tarpeita. (SM)

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Kansallinen hyvinvointi turvataan hallinnonalan **yhteistyöllä**. (STM)

Maa- ja metsätalousministeriö

- Maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämiseksi on tärkeää jatkossa jatkaa maaseudun kehittämistyötä **laajana ja systemaattisena yhteistyönä yli eri hallinnonalojen**. (MMM)

Opetus- ja kulttuuriministeriö

- Kehitetään valtakunnallista **nuorisokeskusverkostoa** sosiaalisen nuorisotyön palvelupisteeksi. (OPM)
- Tuetaan nuorisolain mukaisen **monialaisen viranomaisyhteistyön** laajenemista kaikkiin maamme kuntiin. (OPM)
- Kehitetään valtionhallinnon ja muiden alueellisten toimijoiden **yhteistyötä**. (OPM)
- Hallinnonalat tiivistävät **yhteistyötä** siten, että erityisesti lasten ja nuorten elämänkaaren nivelvaiheissa heidän hyvinvoinnistaan ja jatkosuunnitelmistaan huolehditaan johdonmukaisesti. (OPM)

Ohjelmien ja strategioiden tavoitteiden yhteensovittamisen tarve

Valtiovarainministeriö:

- Luodaan hallinnolle yhteinen tahtotila ja parannetaan kokonaisuuden hallintaa. (VM)
- Siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista. (VM)
- Hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpaneminen siiloissa ei riitä parhaan mahdollisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. (VM)
- Hallinnolta edellytetään kykyä ja sitoutumista strategiseen näkemykseen, yhteistä tahtotilaa sekä resurssien liikkuvuutta. (VM)
- Hyvinvointimallin tukemiseksi tarvitaan koko julkisen hallinnon yhteisiä voimakkaita muutostoimia. tämä tarkoittaa myös valtio- ja kuntasuhteen edelleen kehittämistä. (VM)

Sosiaali- ja terveysministeriö:

- Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen keskeiseksi osaksi päätöksentekoa. (STM)

Työvoima- ja elinkeinoministeriö:

- Alueiden kehittämistä vahvistetaan (TEM)
- Hyödynnetään entistä tehokkaammin maakuntaohjelmissa ja kehittämisstrategiassa linjattu alueiden potentiaali, vahvuudet ja mahdollisuudet. (TEM)

Tarve hallinnon uusille rakenteille ja toimintamalleille

Valtiovarainministeriö:

- Hallintoa tulee kootaan joustavasti ja tehokkaasti yhtyeentoimiviksi rakenteiksi. (VM)

- Siilomaiset rakenteet muodostavat esteitä resurssien liikkuvuudelle, prosessien rakentamiselle ja palveluketjujen saumattomuudelle. (VM)
- Asiakaslähtöisyyden nostaminen hallinnon ja palvelujen kehittämisen lähtökohdaksi merkitsee, että hallinnossa korostuu tarve poikkihallinnollisiin ratkaisuihin ja muodostuneiden organisaatorajojen madaltamiseen tai poistamiseen. (VM)
- Elinvoimainen ja toimintakykyinen kuntarakenne sekä tarkoituksenmukaiset yhteistoimintajärjestelyt tukevat kuntien mahdollisuuksia järjestää laadukkaat palvelut asukkaille. (VM)
- Uusien synergioiden saavuttamiseksi, toiminnan tehostamiseksi ja poikkihallinnollisuuden lisäämiseksi tulee valtionhallinnon eri sektoreiden virastojen toimintaa koota olemassa oleviin tai perustettaviin monialaisiin toiminnallisiin virastoihin sekä keskushallinnossa että alue- ja paikallishallinnossa. (VM)

Työvoima- ja elinkeinoministeriö:

- Alueiden yhteistyötä tehostetaan tavoitteena toimiva, monikeskuksinen aluerakenne, jossa keskusalueet ja ympäröivät alueet verkostoituvat alueen elinkeinotoiminnan ja palvelujen kehittämiseksi. (TEM)

Talouden ja kustannustehokkuuden huomioiminen

Valtiovarainministeriö:

- Vahvistetaan julkista taloutta ja sen ohjausta kokonaisuutena. (VM)
- Julkisen hallinnon tehokkuuden ja tuottavuuden lisääminen on tärkeä tekijä kestävyysvajeen kattamisessa. (VM)
- volyymistä on tärkeintä kehittää kuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen tehostamista. (VM)
- tuetaan julkisen talouden kestävyysvajeen kattamista parantamalla julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuutta. Kannustetaan hallintoa toimenpiteisiin, joilla nykyisiä tehtäviä, rakenteita ja toimintatapoja kriittisesti tarkastelemalla ja priorisoimalla lisätään kustannustehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. (VM)

Yhteiskunnan voimavarojen ja resurssien tehokkaampi yhteiskäyttö

Puolustusministeriö:

- Tarvittaessa kaikki käytettävissä olevat yhteiskunnan voimavarat keskitetään uhkien torjumiseen. Kokonaismaanpuolustuksen toimintamallin mukainen kriisivalmius edellyttää hallinnonalat ylittäviä varautumis- ja yhteistoimintajärjestelyjä sekä johtamiskäytäntöjä. Lisäksi korostuvat viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen toimintojen yhteensovittamistarve sekä kansainvälinen yhteistyö. (PM)

Toimivan infrastruktuurin merkitys

Maa- ja metsätalousministeriö:

- Maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämiseksi on tärkeää jatkossa huolehtia maaseudun infrastruktuurin ylläpidosta. Esimerkiksi toimivat liikenne- ja viestintäjärjestelmät ovat elinehto asumiselle, matkailulle, maa- ja metsätaloudelle sekä kaivostoiminnalle. (MMM)

Kansalaisjärjestöjen aseman vahvistaminen

Sisäasiainministeriö:

- Vahvistetaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä. (SM)

Maa- ja metsätalousministeriö:

- Maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämiseksi on tärkeää jatkossa edistää paikallista asukkaiden aktiivisuutta mm. vahvistamalla kylätoimintaa ja toimintaryhmyötä. (MMM)

Valtiovarainministeriö:

- Otetaan kansalaisten osallisuus hallinnon merkittäväksi voimavaraksi. (VM)
- Jos kansalaisten osallisuudesta halutaan hyvinvointiyhteiskunnan merkittävä voimavara, tulee sen olla keskeinen osa politiikan ja hallinnon yhteistä tahtotilaa. (VM)
- Vahvistetaan kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja paikallisten toimijoiden roolia osallisuuden ja vuoropuhelun lisäämiseksi laatimalla valtioneuvostotasoinen osallisuusstrategia. (VM)

Yhteistyö elinkeinoelämän kanssa

Työvoima- ja elinkeinoministeriö

- Turvallisuuskulttuuria vahvistamalla tuetaan myös markkinoiden toimivuutta, uuden liiketoiminnan syntymistä ja Suomen houkuttelevuutta investointien kohdemaana. (TEM)

Maahanmuuttajien huomioiminen ja kotouttamisen edistäminen

Oikeusministeriö:

- Luodaan maahanmuuttopolitiikalle selkeä kansallinen linja ja parannetaan kotouttamispalveluja
- Ehkäistään maahanmuuttajien syrjäytymistä erityisesti kouluttautumisen ja työllisyyden avulla. (OM)

Opetus- ja kulttuuriministeriö:

- Lisätään maahanmuuttajien suomen ja ruotsin kielen opetusta. (OPM)
- Lisätään etnistä nuorisotyötä ja lisätään sen eri osia. (OPM)
- vahvistetaan etnisten vähemmistöjen nuorten osallistumis- ja vaikuttamisrakenteita. (OPM)

Ympäristöministeriö:

- Erityisesti maahanmuuttajavaltaisille asuinalueille kohdennetaan tehokkaita asumisen tukipalveluja sekä opastus- ja kotouttamispalveluja. (YM)

Seniorikansalaisten asiantuntijuuden hyödyntäminen

Sisäasiainministeriö:

- Hyödynnetään senioreiden asiantuntijuutta. (SM)

Koulu- ja opiskelupaikan turvaaminen, nuorisotyön tukeminen ja koulupudokkaista huolehtiminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö:

- Turvataan opiskelupaikka kaikille perusasteen päättävillä ja tuetaan sujuvaa jatko-opintoihin siirtymistä. (OPM)
- Esi- ja perusopetus turvataan lähipalveluna. (OPM)

- Perusopetuksen lisäopetuksen, ammatillisen koulutuksen valmistavien ja valmentavien koulutusten sekä työpajatoiminnan ja etsivän nuorisotyön toimintaprofiileja ja työnjakoa selkeytetään siten, että ne muodostavat selkeän ja tehokkaan jatko-opintoihin siirtymistä tukevan kokonaisuuden. (OPM)
- Kuntien nuorisotyöhön liittyvät keskeiset peruspalvelut turvataan yhdenvertaisesti maan eri osissa. (OPM)
- Oppilas- ja opiskelijahuollon palveluihin ja toimintaan suunataan lisää resursseja. Kehitetään varhaisen puuttumisen mekanismeja ja luodaan erityistä tukea ja ohjausta tarvitsevien oppilaiden ja opiskelijoiden tueksi monialaista viranomaisyhteistyötä ja tietojen vaihtoa mahdollistavat järjestelmät. (OPM)

Työvoima- ja elinkeinoministeriö:

- Selvitetään ja valmistellaan toimet pudokkaiden määrän minimoimiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. (TEM)

Elinympäristön turvallisuus ja terveellisyys

Sisäasiainministeriö:

- Lisätään rakennetun ympäristön ja rakennusten turvallisuutta ja varmistetaan asuinalueiden tasapainoinen kehitys. (SM)

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö:

- Vahvistetaan sosiaalisesti kestävä ja terveellistä elinympäristöä. (STM)
- Elinympäristö tuottamaan terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. (STM)

Oikeusministeriö:

- Liitetään turvallisuusnäkökohdat nykyistä johdonmukaisemmin osaksi yhdyskuntasuunnittelua ja rakentamista sekä alan ammattilaisten koulutusta. (OM)

Asumisen turvallisuuden parantaminen

Ympäristöministeriö:

- Vanhusten ja vammaisten asuntojen korjausavustuksen riittävyys turvataan ja avustuksen ehtoja parannetaan. (YM)
- Käynnistetään ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelma, jolla edistetään hissirakentamista, asuntojen korjaamista ja rakennuskannan esteettömyyttä. (YM)
- Erityisryhmien investointiavustusten riittävyys turvataan. (YM)
- Mielenterveyskuntoutujien ja ongelmaisten asumista kehitetään. (YM)
- Kehitysvammaisten asumisen ohjelmaa toteutetaan. (YM)

Osallisuuden, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yhteisöllisyyden tukeminen

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö:

- Sosiaalista yhteenkuuluvuutta lisätään. (STM)

Opetus- ja kulttuuriministeriö:

- Liikunnalla edistetään hyvinvointia ja osallisuutta. (OPM)

- Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjä- ja oppilaitosrakenteen kehittämistä jatketaan. huolehditaan, että verkosto muodostaa alueellisesti kattavan kokonaisuuden ja niillä on taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistä. (OPM)

Työllisyyden ja toimeentulon tärkeys

Sosiaali- ja terveysministeriö:

- Työ ja kansalaisten aktiivinen toiminta luovat kestäväää sosiaaliturvaa. (STM)
- Kohtuullinen toimeentulo varmistetaan. (STM)

Opetus- ja kulttuuriministeriö:

- Vähennetään nuorten työttömyyttä ja nuorten syrjäytymistä nuorisotyön keinoin. nuorten työpajatoiminta ja etsivä nuorisotyö laajennetaan koko maan kattavaksi. (OPM)
- Kehitetään valtakunnallista nuorisokeskusverkostoa sosiaalisen nuorisotyön palvelupisteeksi. (OPM)

Työvoima- ja elinkeinoministeriö:

- Avoimille työmarkkinoille työllistymistä tehostetaan. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä aikaistetaan niin, että niitä tarjotaan kaikille viimeistään vuoden kuluessa työttömyyden alkamisesta. palveluja ja koulutusta kohdistetaan asiakaslähtöisesti ja vaikuttavuuden perusteella nuorten nopeaan työllistymiseen ja pitkäaikaistyöttömyyden kääntämiseksi laskuun. Yksityisten työvoimapalvelujen mahdollisuuksia rakenteellisen työttömyyden alentamisessa vahvistetaan. Käynnistetään laajamittainen kokeiluhanke, jossa palvelujen tuottajilta hankitaan työllisyyteen tähtääviä palvelukokonaisuuksia. (TEM)
- Luodaan edellytykset yhteiskunnallisten yritysten toimintamallin käyttöönottamiseen. (TEM)
- Selvitetään mahdollisuudet tarjota pitkäkestoisia tuettuja työmahdollisuuksia niille heikossa työmarkkinatilanteessa oleville työttömille, joilla ei ole edellytyksiä julkisten työvoimapalvelujen avulla työllistyä avoimille työmarkkinoille. Selvitetään yhdessä muiden viranomaisten kanssa, mikä taho järjestää niiden asiakkaiden palvelut, joilla ei ole realistista mahdollisuutta työllistyä pitkäkestoisenaan palvelukokonaisuuden jälkeen edes tuetusti ja joiden palvelutarpeet ovat pääosin muita kuin julkisia työvoimapalveluja. (TEM)

Palvelut ja niiden saatavuuden turvaaminen

Valtiovarainministeriö:

- Uudistetaan palvelurakenteita monikanavaisiksi ja toimintatapoja asiakaslähtöisiksi (VM)
- Roolijako, jossa hallinto tuottaa kansalaisille palveluja, on muuttumassa. ihmisten ja yhteiskunnan kannalta arvokkaita tuloksia ja vaikuttavuutta aikaansaadaan jatkossa yhä enemmän yhdessä asiakkaiden kanssa. (VM)
- Asiakas-, käyttäjä- ja kansalaiskontaktit sekä erilaiset verkostot ja kumppanuudet ovat merkittäviä uusien innovaatioiden lähteitä. (VM)
- Otetaan käyttöön asiakaslähtöinen julkisen hallinnon ja palvelujen toimintatapa. Laaditaan julkisen palvelutuotannon tehokkuutta ja laatua parantava asiakkuusstrategia, jossa määritellään asiakaspalvelun kehittämisen yleinen tavoitetila. Strategian nojalla palvelujen järjestäjät määrittelevät käyttäjälähtöisesti palvelukohtaiset toimintatavat ja keinot, joilla tavoitetila saavutetaan. (VM)

- Panostetaan vaihtoehtoisten palvelujen tuotantomallien kehittämiseen, käyttöönottoon ja ohjaukseen. Hyödynnetään markkinoiden palvelutarjontaa kustannustehokkaan ja tuottavan palvelutuotannonjärjestämiseksi. Kuntien tulisi palvelustrategioissaan ottaa kantaa siihen, missä määrin palvelut järjestetään omana toimintana, yhteistyössä toisten kuntien kanssa tai ostamalla yksityisiltä palveluntuottajilta. (VM)

-

Sosiaali- ja terveysministeriö:

- Palvelujen saatavuus ja laatu turvataan. (STM)

Maa- ja metsätalousministeriö:

- Maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämiseksi on tärkeää jatkossa monipuolistaa ja uudistaa maaseudun palvelu-, osaamis- ja elinkeinorakennetta. (MMM)

Liikenne- ja viestintäministeriö:

- Postin peruspalvelut turvataan. (LVM)
- Hyvät viestintäverkot tukevat kilpailukykyä ja hyvinvointia. (LVM)
- Viestinnän häiriötön toiminta turvataan. (LVM)
- Liikennemarkkinoita kehittämällä palvelut paranevat. (LVM)
- Liikenteen toimintavarmuus taataan. (LVM)

Liikenneturvallisuus on perusoikeus

Liikenne- ja viestintäministeriö:

- Liikenneturvallisuus on perusoikeus. (LVM)

Kaikille mahdollisuus hyvinvointiin

Sosiaali- ja terveysministeriö:

- Lujitetaan hyvinvoinnin perustaa (STM)
- Turvataan kaikille mahdollisuus hyvinvointiin. (STM)

Syrjäytymisen ehkäisy

Sisäasiainministeriö:

- Edistetään syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta. (SM)

Sosiaali- ja terveysministeriö:

- Köyhyyttä ja syrjäytymistä vähennetään. (STM)

Opetus- ja kulttuuriministeriö:

- Koulutuksella tuetaan osallisuutta ja vähennetään syrjäytymistä. (OPM)

Työvoima- ja elinkeinoministeriö:

- Syrjäytymisvaarassa olevien pudokkaiden määrän minimoimiseksi valmistellaan ja toteutetaan erillinen ohjelma yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. (TEM)

Ympäristöministeriö:

- Valmistellaan uusi pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämishjelma ja tehdään kaupunkien kanssa aiesopimukset vuosille 2012 – 2015 tavoitteena on pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen. (YM)
- Asunnottomana oleville osoitetaan nykyistä enemmän kohtuuvuokraisia pienasuntoja kaupunkien ja muiden yleishyödyllisten omistajien asuntokannasta. (YM)
- Asunnottomuuden ennalta ehkäisemiseksi käynnistetään monimuotoinen asumissosiaalisen työn kumppanuushanke. Ohjelmassa tarvittavien investointien ja tukipalvelujen rahoitus turvataan yhteistyössä ARA:n, STM:n, RAY:n ja kaupunkien kesken. (YM)

Päihhteiden käytön ehkäisy

Sisäasiainministeriö:

- Vähennetään nuorten alkoholin käyttöä ja torjutaan alkoholihaittoja. (SM)

Väkivallan ehkäisy

Sisäasiainministeriö:

- Yhteisvoimin väkivaltaa vastaan. (SM)
- Tunnistetaan ja torjutaan ihmiskauppaa ja sen kaltaisia rikoksia. (SM)

Oikeusministeriö:

- Ikääntyviin kohdistuvan väkivallan ennalta ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi luodaan yhteinen toimintamalli. (OM)

Rikosten uhrien tukipalvelujen kehittäminen

Oikeusministeriö:

- Järjestetään rikosten uhrin tuki- ja turvapaikkapalvelut maan kattavasti ja uhrien tukipalveluja kehitetään edelleen. (OM)

Häiriötilanteet ja niiden ennaltaehkäisy, varautuminen

Puolustusministeriö:

- Varautumista sotilaallisten ja ei – sotilaallisten uhkien hallintaan ei voida kehittää toisistaan erillään. Tulevaisuuden turvallisuusuhkiin varautuminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa korostuvat poikkihallinnollisuus ja kansainvälinen yhteistyö. (PM)

Ulkopoliittinen näkökulma turvallisuuteen

Ulkoasiainministeriö:

- Suomalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin vaikuttavista asioista päätetään 2010 -luvulla yhä kauempana. Tästä seuraa, että menestyksemme riippuu aikaisempaa enemmän kyvystämme vaikuttaa globaaliin kehityksen suuntaan. Kotipesän on tietenkin oltava kunnossa: dynaaminen ja elinvoimainen talous Suomessa ja Euroopan unionissa muodostaa lähtökohdan kaikelle muulle. Mutta sisäiset toimet eivät yksin riitä. (UM)

Lähteet

Valtioneuvoston kanslia: Poliitiikan johtaminen 2010 -luvulla

Sisäasiainministeriö: Turvallinen ja moniarvoinen Suomi – Sisäinen turvallisuus ja maahanmuutto 2020

Sosiaali- ja terveysministeriö: Terve ja hyvinvoiva Suomi 2020

Maa- ja metsätalousministeriö: Tulevaisuuskatsaus vuoteen 2020 Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

Oikeusministeriö: Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana

Opetus- ja kulttuuriministeriö: Osaava ja luova Suomi

Liikenne ja viestintäministeriö: Digitaalinen Suomi, uusi liikennepolitiikka

Valtiovarainministeriö: Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana

Työ- ja elinkeinoministeriö: Haasteista mahdollisuuksia

Puolustusministeriö: Suomen puolustus 2020 -luvulla

Ulkoasiainministeriö: Ulkopolitiikka 2020

Ympäristöministeriö: Yhdessä kestäväan tulevaisuuteen – Ympäristövastuullinen, osallisuutta tukeva yhteiskunta, monimuotoinen luonto ja hyvinvointia edistävä ympäristö

Liite 2: Häiriötilanteen määrittelystä valmiuslainsäädännössä ja häiriötilanteisiin varautumisesta

Häiriötilanteiden määrittely valmiuslainsäädännössä

Valmiuslainsäädäntö määrittelee viranomaisten velvollisuuden suunnitelmin ja etukäteisvalmisteluin varautua yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, joissa riskikohteet on selvitetty ja yhteistoiminnasta muiden viranomaisten kanssa sovittu. Yhteiskunnan on kyettävä turvaamaan elintärkeitä toiminnot kaikissa tilanteissa.

Varautuminen tarkoittaa kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Varautumisessa korostetaan normaalioloissa rakennettujen järjestelyjen ja toteutettujen toimenpiteiden tärkeyttä

Häiriötilanteella tarkoitetaan yleisesti uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanteita voi esiintyä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa

Normaalioloissa esiintyvät häiriötilanteet hallitaan viranomaisten tavanomaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin. Poikkeusoloissa tilanteen hallitseminen voi edellyttää lisätoimivaltuuksia tai -voimavaroja.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa³¹ (YTS) määritetään muun muassa yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeät toiminnot ja niiden tavoitetilat sekä elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkamallit ja niihin liittyvät häiriötilanteet.

Elintärkeitä toiminnot ovat poikkihallinnollisia yhteiskunnalle välttämättömiä toimintokokonaisuuksia, jotka on oltava turvattuna kaikissa tilanteissa. Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat valtion johtaminen, kansainvälinen toiminta, puolustuskyky, sisäisen turvallisuus, talouden ja infrastruktuurin toimivuus, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestävyys.

Häiriötilanteisiin varautuminen

Yhteiskunnan varautumista ohjaavat Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa³² esitetyt uhkamallit ja niihin liittyvät häiriötilanne-esimerkit. Strategia ohjaa suoraan valtion viranomaisia sekä antaa perusteet kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen on varautumiselle.

³¹ Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2011 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia)

³² Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2011 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa esitetyjä uhkamalleja ovat:

- Voimahuollon vakavat häiriöt
- Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt - kyber-uhkat
- Kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt
- Yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt
- Elintarvikehuollon vakavat häiriöt
- Rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt
- Julkisen talouden rahoituksen saatavuuden häiriintyminen
- Väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt
- Suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat
- Terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus
- Rajaturvallisuuden vakavat häiriöt
- Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- Sotilaallisen voiman käyttö

Näitä häiriötilanteita varten on arvioitava niiden vaikutus omaan toimintaansa ja varauduttava niiden aiheuttamien virka-aputehtävien hoitamiseen. Varautumisessa kannattaa käyttää yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa³³ mainittua suunnitelmarakennetta, jossa arvioidaan seuraavat tekijät:

- Uhka-arvio
- Perusajatus häiriötilanteeseen varautumiseksi ja mahdollisesti eskaloituneen tilanteen hallitsemiseksi
 - ennaltaehkäisy
 - tiedon saanti
 - tilannekuvan muodostaminen ja jakelu
 - varautuminen tilanteen hallintaan mukaan lukien etukäteisvalmistelut
 - tilanteen johtaminen
 - viestintä
- Tärkeimpien tehtävien käytännön toteutus
 - eri toimijoiden vastuualueet ja johtosuhteet
 - välittömät toimenpiteet
 - tarvittavat voimavarat
- Arvio ja suunnitelma yhteistoimintatarpeista
 - yhteistoiminta muiden hallinnonalojen kanssa
 - yhteistoiminta muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa
- Suunnitelmien ylläpito, koulutus ja harjoitukset

³³ Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2011 (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia)

Liite 3: Viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän resurssit ja osaaminen häiriötilanteiden varalle

Esimerkki keskeisistä viranomaisista, järjestöjen osaamisesta ja elinkeinoelämän palveluista häiriötilanteiden varalle

Häiriötilanne	Viranomaiset	Järjestöt ja yhteisöt	Elinkeinoelämä
Myrsky	Alueen pelastuslaitos Poliisi	Etsintä ja tiedustelu Ensiapu	Ruokahuolto- ja ravitsemuspalvelut
Tulva	Kunta: - Tekninen toimi	Ensihuolto ja henkinen huolto Muonitus, elintarvikkeiden ja veden jakelu	Majoituspalvelut Raivaus- ja kuljetuskalusto
Sähkönjakelu häiriö	- Sähkölaitos - Vesi- ja viemärlaitos - Sos. ja terveystoimi	Majoitus Sammutus ja raivaus	Terveys- ja lastenhoitopalvelut
Vesiepidemia, vastaava	Puolustusvoimat Rajavartiolaitos ELY-keskus	Viestintä Lastenhoito Asiantuntijuus	Asiantuntijapalvelut Kiinteistöhuolto Viestintäpalvelut
Evakuointi			

Esimerkki keskeisistä viranomaisista, järjestöjen osaamisesta sekä palveluntarjoajista häiriötilanteissa ja niiden tukitoiminnoissa Lapissa

1. Häiriötilanteet

Häiriötilanne	Viranomaiset	Järjestöt ja yhteisöt	Elinkeinoelämä
Myrsky	Alueen pelastuslaitos Poliisi Kunta: - Tekninen toimi - Sähkölaitos - Vesi- ja viemärlaitos - Sos. ja terveystoimi Rajavartiolaitos Puolustusvoimat	SPR / VAPEPA: - Kyläyhdistys - Metsästysseura Pelastusliitto - VPK	Kiinteistöyhtiöt Metsäyhtiöt Sähköyhtiöt Vesiyhtiöt
Tulva	ELY-keskus Alueen pelastuslaitos Poliisi Kunta: - Tekninen toimi - Sos. ja terveystoimi - Vesi- ja viemärlaitos Rajavartiolaitos Puolustusvoimat	SPR / VAPEPA: - Kyläyhdistys - Järvipelastusseura - Reserviläisjärjestöt Pelastusliitto - VPK	Vesivoimayhtiöt

Sähkönjakelu häiriö	Kunta: - Sähkölaitos - Sos. ja terveystoimi - Vesi- ja viemärlaitos - Tekninen toimi Alueen pelastuslaitos Rajavartiolaitos	SPR / VAPEPA: - Kyläyhdistys - Metsästysseurat Pelastusliitto - VPK	Sähköyhtiöt
Vesiepidemia, vastaava	Kunta: - Sos. ja terveystoimi - Tekninen toimi - Vesi ja viemärlaitos Alueen pelastuslaitos	SPR / VAPEPA: - Kyläyhdistykset - Martat Pelastusliitto - VPK	Lääkärikeskukset
Evakuointi	Alueen pelastuslaitos Kunta: - Sos. ja terveystoimi - Tekninen toimi Poliisi Rajavartiolaitos	SPR / VAPEPA: - Kyläyhdistys - Metsästysseurat - Urheiluseurat - Reserviläisjärjestöt Pelastusliitto - VPK	
Etsintä	Poliisi Rajavartiolaitos Alueen pelastuslaitos Puolustusvoimat Kunta	SPR / VAPEPA: - Kyläyhdistys - Lentopelastusyhdistys - Meripelastusyhdistys - Metsästysseurat - Moottorikelkkakerhot - Venekerhot - Koirakerhot Pelastusliitto - VPK	Paliskunnat

2. Häiriötilanteiden tukitoiminnot

Tukitoiminto	Viranomaiset	Järjestöt ja yhteisöt	Elinkeinoelämä
Henkinen tuki	Kunta: - Kriisiryhmät Seurakunnat	SPR / VAPEPA - Rikosuhripäivystys - Mielenterveysseura - Psykologinen valmiusryhmä (SPR)	
Kuljetus		SPR / VAPEPA: - Moottorikelkkakerhot - Venekerhot - Off Road kerhot - Meripelastusyhdistys - Metsästysseurat - Autoliitto	Taksi KTK Linja-autoyhtiöt Metsätalous
Majoitus	Kunta: - Hoito- ja huoltolaitokset - Koulut	SPR / VAPEPA: - kyläyhdistys - Maa- ja metsätalousnaiset	Majoitusliikkeet

Muonitus	Kunta: - Keskuskeittiöt	SPR / VAPEPA: - Kyläyhdistys - Martat - Metsästysseura - Maa- ja metsätalousnaiset Pelastusliitto - VPK	Ruokalat Elintarvikeliikkeet
Lastenhoito	Kunta: - Päiväkodit	SPR / VAPEPA: - MLL - Kyläyhdistys - Partio	Yksityinen päiväkoti
Tekninen huolto	Kunta: - Varikot		Korjaamot Huoltoasemat Tarvikeliikkeet Erikoisliikkeet
Tiedottaminen ja viestintä	Yleisradio	SPR / VAPEPA: - Radioamatöörit	Kaupalliset radiot