

Lausunto

Kiitos sekä valtiovarainministeriölle ja sisäministeriölle mahdollisuudesta lausua alueellisesta varautumisesta, tilannekuvasta ja alueellisten valmiustoimikuntien kokoonpanosta. Lausunnoissa on otettu kantaa ratkaisuehdotuksiin ja nostettu esiin näkökulmia, jotka tulisivat huomioida jatkotyöstössä.

Lausunto alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämishankkeen raportista

Maakunnallisista varautumisen yhteistyöryhmistä tulee säätää lailla. Pohjois-Karjalan kokoisessa maakunnassa kuntien määrä on maltillinen, ja se on mahdollistanut kaikkien kuntien osallistumisen maakunnallisen varautumisfoorumin toimintaan. Ymmärrettävästi tilanne vaihtelee maakunnittain, ja siten rakenteen määrittelyyn tulee jättää joustoa. Pohjois-Karjalan vuonna 2005 perustettu varautumisen rakenne ja sen jälkeen tehty kehitystyö on toiminut mallina muulle Suomelle.

Maakuntatason järjestämiseksi pidän vaihtoehtoa A, Lupa- ja valvontavirasto maakuntatason yhteistyön järjestäjänä, parhaimpana vaihtoehtona. Tällä ehkäistään riski epätasa-arvolle ja pystytään todennäköisesti parempaan ja tasaisempaan laatuun kattavasti koko maassa. Totta on, että malli A edellyttäisi resursseja LVV:lle, mutta kaikki järjestämismallit vaativat resurssointia johonkin toimijaan. Ja tulisikin tunnistaa malli ja resurssointi, jolla laatu saadaan valtakunnallisesti "varautumisen mallimaan" tasolle. Maakuntatason mallin B -mukaisesti on uhkana, että esim. sihteeristötehtävien laatu vaihtelee maakunnittain.

Tiedonvaihdosta

Raportti kuvaa ongelmia, joka liittyy tiedon jakamiseen tiedonhallintalailla säädellyiltä viranomaisilta lain ulkopuolisille toimijoille. Käytännössä on kuitenkin tiedossa, että tiedonvaihto ei ole sujuvaa järjestelmänäkökulmasta kumpaankaan suuntaan. Yhteiskunnan varautumisen tilanneymmärrys tai häiriönaikainen tilanneymmärrys vaatii tietoa vaikutuksista myös kuntaviranomaisilta, järjestöiltä, seurakunnilta ja elinkeinoelämältä tiedonhallintalailla säädellyille viranomaisille. Ilman sujuvia keinoja jakaa tietoa ymmärrys jää muodostumatta.

Näkemykseni mukaan on toivottavaa, että olemassa oleva tieto, ymmärrys ja näistä muodostettu ennuste kiinnostaisi tasa-arvoisesti kaikkia osapuolia, eikä tiedonvaihtoa tarkasteltaisi vain ongelmana, joka kohdistuu osin teoreettiseen lainsäädäntöongelmaan tiedon jakamiseksi "ylhäältä alas". Käytännössähän turvaluokiteltua tietoa jaetaan arjessa erilaisille, myös tiedonhallintalain ulkopuolisille tahoille päivittäin.

Tilannekuvajärjestelmästä

Hankkeen tavoitteena oleva yhteisen tilannekuvatoiminnan tarkoituksenmukaisin järjestäminen vaatii edellä kuvatun prosessin ja tuotteen määrittelyn lisäksi niitä tukevaa järjestelmäratkaisua. On mahdollista, että yhteiseen tilannekuvatoimintaan liittyvien kehittämisehdotusten toteutus jää vajavaiseksi ilman tätä.

On ratkaisevan tärkeää saada Suomeen kokonaisvaltaisemmat häiriön ja varautumisen tilannekuvajärjestelmät. Päätöksenteon nopeuden vaatimus on kasvanut merkittävästi muun muassa

digitaalisen ja globaalin viestinnän myötä. Koko 2000-luvun ajan tilannekuvajärjestelmistä on pidetty puhetta Suomessa saamatta aikaan riittävää ratkaisua. Aiheesta on tehty myös useita väitöskirjoja. Siksi on erittäin tärkeää tehdä viimeistään seuraavalla hallituskaudella toimeenpanoa, joka mahdollistaa molempien tilannekuvajärjestelmien (varautumisen tilannekuva + häiriön tilannekuva) käyttöönottoa ja kehittämistä.

Nopein ja kustannustehokkain ratkaisu tilannekuvan parantamiseksi ja häiriönaikaisen viestinnän ja toiminnan varmistamiseksi on kuntaviranomaisten lisääminen TUVE- käyttäjiksi. Ilman yhteistä järjestelmää maakuntien keskuskaupunkien hyödyntämisessä alueellisen varautumisen yhteistyöhön ja tilannekuvatoimintaan on merkittävä aukko, vaikka nykyiset TUVE-viranomaiset tunnistavat kuntaviranomaisilta saatavan tiedon hyödylliseksi normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Vastaanottokeskuksissakin, jotka isolta osin ovat elinkeinoelämän toimijoita, käytetään maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiä. Tässä näkökulmassa etenkin kuntaviranomaisilla on erittäin hyvät mahdollisuudet luoda tietoturvalliset tilat, toimia virkavastuulla ja siten rajata, ja kumppaneiden avulla varmistaa, henkilöstön, tilojen ja toimintakulttuurin sopivuus TUVE:n käyttöön.

Varautumisen tason tilannekuvaan käsittelyssä olisi mahdollista yhdistää YTS:n varautumisen yhdeksän varautumisen osa-alueita eli "palapeli" (YTS 2025, s. 32 ja kuvio 6). Myös muussa jäsentelyssä YTS pystyisi olemaan ohjaavana asiakirjana, koska muun muassa kokonaisturvallisuuden toimijoiden sektori- ja tasojaottelu ja maakunnalliset varautumisen foorumit on kuvattu asiakirjassa. Varautumisen tilannekuvajärjestelmä ei YTS:n mallin mukaan olisi osa vastetta, vaan varautumista, ja häiriön tilannekuvajärjestelmä pystyisi ohjaamaan vastetta tilanteen aikana.

"Kuntalain 10 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Tähän tehtävään olisi luontevaa liittää myös kuntien varautumisen yleinen ohjaus ja seuranta." On kannatettavaa, että valtionvarainministeriön roolia kuntien varautumisen ohjauksessa vahvistetaan. Sen mahdollistamiseksi valtionvarainministeriölle tulee osoittaa tähän ammattitaitoista resurssia. Lisäksi sisäministeriölle tai LVV:lle tulisi osoittaa resurssia, joka kykenee parantamaan varautumisen optimointia valtakunnallisesti kaikilla kuvan 5 tasoilla (s. 42).

Lisäksi resurssia tarvitaan kuntien toiminnan parantamiseen lisäämällä tarkoituksenmukaista koulutusta esimerkiksi Pelastusopiston tilannekeskusoperaattori -kurssien avulla. Siten edes varautumiseen resursoineet kaupungit pystyvät tasaveroiseen ja yhdenmukaiseen toimintaan häiriötilanteessa yhtenä julkishallinnon viranomaisista.

Tarkasteltaessa tilannekuvajärjestelmää salassa pidettävän tiedon näkökulmasta, toinen tapa lähestyä asiaa olisi luoda järjestelmä, joka kokoaa häiriötilanteen aikaista tilannetietoa avoimista lähteistä. Sen rinnalle luotu erillinen järjestelmä esim. kuntaviranomaisten tilannekuvajärjestelmän muodossa voisi muodostaa yhdistelmän, jossa salassa pidon ongelmat olisi minimoitu ja hyödyt maksimoitu. Näiden kahden järjestelmän tiedon tulisi olla sopivien sidosryhmien hyödynnettävissä. Tämä kombinaatio mahdollistaisi esim. maakuntien keskuskaupungeille alueensa paremman edustamisen. Etenkin kuntien tilannekuvajärjestelmän malli voisi pohjautua paikkatietojärjestelmiin, ja niiden tulisi tukea valtionvarainministeriön kuntavarautumisen ohjaamisen tehtävää, ja valtionvarainministeriön kuntien tilannekuvan ymmärtämistä muustakin kuin talousnäkökulmasta. Järjestelmätasolla asiaa voi tarkastella esim. vaalijärjestelmän näkökulmasta, joka on valtakunnallinen ja oikeusministeriön vastuulla. Samalla järjestelmä voisi mahdollistaa kaikille ministeriöille oman substanssitilannekuvan tarkastelun kuntakentältä

(= tietopyyntöjen optimointi em. kunta-alustalle). On korostettava, että nykytekniikka mahdollistaa joka tapauksessa julkishallinnon ulkopuolisillekin kyvyn muodostaa laadukasta tilannekuvaa avoimista lähteistä (vrt. Bellingcat, Black Bird Group, Clock&Cloud, InPlace Solutions), joten pidän hyvin mahdollisena aloittaa tilannekuvajärjestelmän rakentamisen edes edellä mainituilla malleilla.

Kuten raportissa on kuvattu, tilannekuvan muodostaminen maakunnalliselle tasolle tarvitsee välttämättä mallit ja järjestelmät tiedon koostamiseen. Eri tasojen ei tule olla tiedon portinvartijoita, vaan alueellisen valmiustoimikunnan rooli on tuottaa lisäarvoa esimerkiksi oman analyysin avulla maakunnallisesta aineistosta. Tietojen tarkastelu eri tasoilta tulee mahdollistaa siten, että VNTIKE -taso voi halutessaan tarkastella maakunnallista tilannekuvaa, alueellista tilannekuvaa tai valtakunnallista tilannekuvaa. Maakunnallinen tilannekuva ei muodostu tyhjästä, vaan maakunnan keskuskaupunkikonsernissa on sisällään useita viranomaisia, toimialoja, liikelaitoksia ja yhtiöitä. On syytä tunnistaa myös kuntien mahdollisuus kerätä tietoa asukkaistaan ja heidän edustajiltaan eli luottamushenkilöiltä. Siten jo yksittäisen kunnan alueelta on mahdollista kerätä merkittävä määrä tietoa maakunnallisen tilannekuvan muodostamiseksi, ja laadullista tietoa kerätessä myös kattavamman ymmärryksen muodostamiseksi. Pidän ongelmallisena, mikäli järjestelyjä tehtäessä jätetään huomioimatta ruohonjuuritason tietojenkeruun helppouden tarve.

Varautumisen tilannekuvaan tulee kaikkien olennaisten toimijoiden päästä syöttämään tietoja, ja järjestelmän tulee tukea aiemmin syötettyjen tietojen tarkastelua ja muokkaamista. Varautumisen tilannekuvan koostamisessa edustuksellisuus ei tule toimimaan, vaan tiedon syöttämisestä ja sen ylläpitämisestä vastaa toimija, jonka tiedosta on kyse. Näin resurssointia pystytään hajauttamaan luonnollisesti. Alueen yhteisen tilanneymmärryksen muodostaminen on kunkin rakenteen tehtävä eli laadullisen tekstin tuottaminen, mutta näkisin ettei alueellinen tai maakunnallinen rakenne ole oikea toimija syöttämään muilta saatua dataa järjestelmään. Mikäli tällaiseen ratkaisuun joudutaan tyytymän, näkemykseni mukaan vain LVV:n henkilöstöllä olisi tähän lain suoma oikeus.

"Uhkien arviointi sekä riskien analysointi, hallinta ja seuranta viedään osaksi varautumisen alueellisten yhteistyörakenteiden työskentelyä." Tulee olemaan merkittävä parannus, mikäli varautumisen tilannekuva saadaan selkiytettyä edes kansallisten riskien osalta jokaisessa maakunnassa. Lisäksi, jos tavoitteena on tarkastella kansallisten lisäksi myös alueellisia riskejä ja erityispiirteitä, voi resurssit (aika, osaaminen) muodostua pullonkaulaksi.

Varautumisen tason tunnistaminen vaatii myös haavoittuvuuksien tunnistamista. Myös siksi aiheen käsittelyn tarvitaan tietoturvallisia tiedonkäsittelyalustoja. Sopii myös arvioida, minkä tason haavoittuvuustieto on vain TL IV -tasoa, koska etenkin maakunnan keskuskaupungilla on yleensä aluettaan laajempi vaikutus, ja tiedon kasaantuminen tekee aineistosta helposti TL III -tasoista.

Mikäli tilannekuvaan kerättävän tiedon kerääminen omasta organisaatiosta ja vertaisista helpottaa organisaation omaa johtamista, en näe ongelmallisena tilannekuvan tuottamiseen osallistumista minkään tahon osalta. Tällöin jokaisen oma resurssointi tuottaa yhteistä hyvää. Ja mikäli rajapinnoilla saadaan tuotua automaattisesti tietoa järjestelmään, käytännön syöttötyötä ei tarvita, eli tehtäväksi jää organisaatiokohtaisen analyysin kirjoittaminen.

Raportti pitää itsestäänselvyytenä, että kuntaviranomainen luovuttaa salassa pidettävää tietoa sidosryhmille. Käytännössä tilanne ei ole niin, vaan myös kuntaviranomaiset joutuvat tarkastelemaan onko

pyytävä taho oikeutettu saamaan tietoa. Lisäksi pidän hieman ongelmallisena, että kunnan viranomaisia ei tunnisteta, eli sitä tosiasiaa, että kunta on moniviranomainen.

Lausunto Lupa- ja valvontavirastoa koskevasta valtioneuvoston asetuksen 5. §:n alueellisten valmiustoimikuntien kokoonpanosta

Alueellisen valmiustoimikunnan tehtävät on lueteltu asetuksen 6 §:ssä. Menestyksäs tehtävän hoitaminen ei tule onnistumaan, mikäli valmiustoimikunnan jäseninä olisivat vain asetusluonnoksessa kirjatut toimijat. Näkemykseni mukaan alueellinen valmiustoimikunta voisi toimia yhtenä olennaisena analyysitoimijana (6 §, kohdat 1 ja 2), joka oponoi maakunnallisten varautumisfoorumien tilannekuvaa, ja muodostaa niistä alueellisen tilanneymmärryksen VNTIKE/AVISTRATT -tilannekuvaan liitettäväksi. Jotta tämä olisi mahdollista, tulisi laadukkaan kokousvalmistelun lisäksi varmistaa, että olennaisimmat toimijat ovat sitoutuneet toimintaan. Tämän sitoutumisen valtion viranomaisten osalta varmistaisi mikäli jäsenistä olisi säädetty tarkemmin.

Maakuntien keskuskaupunkien rooli on aluettaan suurempi ja siten niiden osallistuminen varautumisen yhteistyörakenteisiin on tärkeää. Edustuksellisuus on normaali toimintamalli kuntaviranomaisille, joten pidän toteuttamiskelpoisena mallia, jossa pieni määrä kuntia edustaa alueitaan valmiustoimikunnassa. Jotta edustaminen kehittyisi paremmaksi, tulisi tietoturvallisia tiedonvaihtoratkaisuja kehittää valtakunnallisesti siten, että edustavalle kunnalle koostuisi muista kunnista, kuntaviranomaisista ja kuntakonserneista riittävät tieto myös salassa pidettävistä asioista.

Toiminnan varmistamiseksi, ja mahdollisen häiriötilanteen aikaisen toiminnan mahdollistamiseksi, nimeämisen myötä on mahdollista turvallisuusselvittää riittävä määrä myös jäsenten sijaisia. Näin esim. epidemiatilanteessa paikalle on saatavissa riittävästi jaettavaan tietoon oikeutettuja tahoja.

Huomio Turvallisuussuunnittelusta

Laki Lupa ja valvontavirastosta osoittaa viraston tehtäväksi myös alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämisen. Tämän resurssointi, tasalaatuinen johtaminen ja ajantasaisen tiedon välittäminen on tärkeää kaikkien Suomessa olevien arjen turvallisuushkien ennaltaehkäisemiseksi. Yksinkertaisimmillaan LVV:n toimintamallina arjen turvallisuudessa voisi olla vuosittaisten arjen turvallisuuden seminaarien järjestäminen, ajankohtaisen tiedon analysointi ja jakaminen, sekä ennakoituvu yhdessä muiden turvallisuustoimijoiden kanssa, hyödyntäen sisäministeriön ennakoituvu ja arjen turvallisuuden laajaa asiantuntijuutta. Varautumisen rakenteiden hyödyntäminen arjen turvallisuuden käsittelyyn voi tulla kyseeseen esim. alajaostona.

Ville Leinonen

FM (turvallisuus- ja strateginen analyysi), insinööri AMK (palopäällystö)
valmius- ja turvallisuuspäällikkö, Joensuun kaupunki