



Raportti

30.11.2025

VN/18970/2024
VN/18970/2024-SM-102

Alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämis- hanke

Hankkeen kehittämis ehdotukset ja muut vaihtoehdot (Raportti B)

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

Sisällysluettelo

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
1. Hankkeen lähtökohdat	10
2. Hankkeen kuvaus	10
2.1. Hankkeen toteutus.....	11
2.2. Tiedon kerääminen.....	12
2.3. Riippuvuudet ja yhteys ajankohtaiseen kehittämiseen	14
2.4. Keskeiset käsitteet.....	16
3. Hankkeen ehdotukset ja muut vaihtoehdot alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämiseksi	17
3.1. Alueellisten yhteistyörakenteiden järjestämisen vaihtoehdot, toimintamalli ja ohjaus	17
3.1.1. Maakunnalliset varautumisen yhteistyöryhmät	19
3.1.1.1. Lupa- ja valvontavirasto maakuntatason yhteistyön järjestäjänä	21
3.1.1.2. Hyvinvointialue varautumisen maakuntatason yhteistyön järjestäjänä	23
3.1.1.3. Maakunnan liitto varautumisen maakuntatason yhteistyön järjestäjänä.....	24
3.1.1.4. Kunta varautumisen maakuntatason yhteistyön järjestäjänä.....	25
3.1.1.5. Vapaaehtoisuuteen pohjautuva malli viimesijaisella valtioneuvoston päätöksellä.....	26
3.1.2. Varautumisen yhteistyöalueiden valmiustoimikunnat	27
3.1.3. Varautumisen alueellisesta yhteistyötä ja tilannekuvatoimintaa koskevan sääntelyn kehittäminen	28
3.1.4. Nykytilan ja lainsäädäntökehityksen mahdollisuudet	29
3.1.5. Kuntien integrointi varautumisen alueellisen yhteistyön rakenteisiin.....	30
3.1.6. Alueellisen varautumisen yhteistyön ohjaus.....	31
3.1.6.1. Sisäministeriö asettaa alueellisen varautumisen ohjauksen yhteensovittamisryhmän	31
3.1.6.2. Valtiovarainministeriö asettaa alueellisen varautumisen ohjauksen yhteensovittamisryhmän	33
3.1.6.3. Valmiuspäällikkökokous yhteensovittavana toimijana	34
3.1.6.4. Turvallisuuskomitea yhteensovittavana toimijana.....	36
3.1.6.5. Nykytilan säilyttäminen	37
3.1.6.6. Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämishankkeen suhde ratkaisuvaihtoehtoihin	38
3.1.7. Kansallinen ja alueelliset riskiarviot.....	38
3.1.7.1. Kansallinen ja alueelliset riskiarviot tehokkaasti osaksi alueellisen varautumisen rakenteita	39
3.1.7.2. Yhteinen riskienhallintajärjestelmä	40
3.2. Yhteisen alueellisen tilannekuvatoiminnan järjestäminen.....	41
3.2.1. Tilannekuvan tarvemäärittely	41
3.2.2. Tilannekuvaprosessin määrittely.....	42
3.2.2.1. 3-tasoinen malli.....	45
3.2.2.2. 2-tasoinen malli.....	47

3.2.2.3.	Ei yhtenäisiä prosesseja	48
3.2.3.	Yhteisen alueellisen varautumisen tilannekuvatuotteen tietosisällön määrittely.....	49
3.2.3.1.	Tietosisältö määritellään osana prosessia.....	49
3.2.3.2.	Tietosisältöä ei määritellä.....	50
3.2.4.	Yhteisen tilannekuvajärjestelmän toteuttamismahdollisuuksien selvitys	51
3.2.4.1.	Yhteisten työtilojen rakentaminen	52
3.2.4.2.	Valtionhallinnon käytössä olevien tilannekuvajärjestelmien hyödyntämismahdollisuudet	53
3.2.4.3.	Uuden järjestelmän rakentaminen tai olemassa olevien rajapintojen hyödyntäminen.....	54
3.2.4.4.	Ei yhteistä järjestelmää eikä tarkempaa selvitystä tehdä.....	55
3.2.5.	Muut tilannekuvatoimintaan liittyvät havainnot ja kehittämissuhteet.....	56
3.2.5.1.	Tiedon jakamisen kaksisuuntaisuus ja tietopyyntöjen koordinointi	56
3.2.5.2.	Kuntien, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin vahvempi kytkentä tilannekuvatoimintaan	58
3.3.	Kriisitilanteiden alueellinen koordinaatio ja johtovastuut.....	59
3.4.	Salassa pidettävään tietoon liittyvät oikeudelliset kysymykset	59
3.5.	Varautumisen resurssien varmistaminen ja käytön tehostaminen	61

Esipuhe

Hankkeen tulokset on koottu kahteen raporttiversioon: tähän julkiseen raporttiin sekä viranomaiskäyttöön tarkoitettuun turvallisuusluokiteltuun raporttiin. Molemmat raportit sisältävät hankkeen perustiedot sekä hankkeen kehittämisehdotukset ja vaihtoehtoiset ratkaisumallit.

Raportit on laadittu alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämishankkeen toimikaudella 15.8.2024–30.11.2025, ja niiden sisältö on pääosin kirjoitettu vuoden 2025 alkupuolella. Hankkeen tavoitteiden mukaiset ehdotukset toimitettiin poliittiselle johdolle huhtikuussa 2025. Raporteissa esitetyissä ehdotuksissa on ennakoivasti huomioitu vuoden 2026 alusta voimaan tullut valtion aluehallintouudistukseen liittyvä lainsäädäntö ja siihen liittyvät hallinnolliset muutokset.

Raporteista järjestettiin lausuntokierros syksyllä 2025. Lausuntokierroksen jälkeen raportteihin tehtiin joitakin täsmennyksiä, mutta hankkeen esittämät ehdotukset ja niiden asiasisältö eivät muuttuneet. Lausuntokierroksesta on laadittu erillinen lausuntoyhteenveto.

Raporttien laadinnan jälkeen varautumiseen ja hankkeeseen liittyvissä kokonaisuuksissa on tapahtunut myös muuta kehitystä. Näihin kuuluvat muun muassa valmiuslain uudistamiseen liittyvä valmistelu, valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämishanke (TUJO-hanke) sekä huoltovarmuuteen liittyvän lainsäädännön uudistaminen. Näissä kokonaisuuksissa tapahtuneita hankkeen toimikauden jälkeisiä muutoksia ei ole raporteissa arvioitu, ja ne on syytä huomioida raporttia käytettäessä.

Hankkeen ehdotusten toimeenpanosta ei ole tehty poliittisia päätöksiä. Sisäministeriö on kuitenkin huomioinut hankkeen aikana esille nousseet havainnot ja ehdotukset oman toimialansa ohjauksessa mahdollisin osin, erityisesti alueellisen varautumisen yhteistyörakenteiden kehittämisessä, alueellisten riskiarvioiden hyödyntämisessä sekä varautumisen ja valmiuden tilan seurannan ja ennakoinnin vahvistamisessa.

Helsingissä 4.5.2026

Jussi Korhonen
varautumisjohtaja, yksikön päällikkö, sisäministeriö
hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja

Teemu Eriksson
finanssineuvos, valtiovarainministeriö
hankkeen ohjausryhmän varapuheenjohtaja

Tiivistelmä

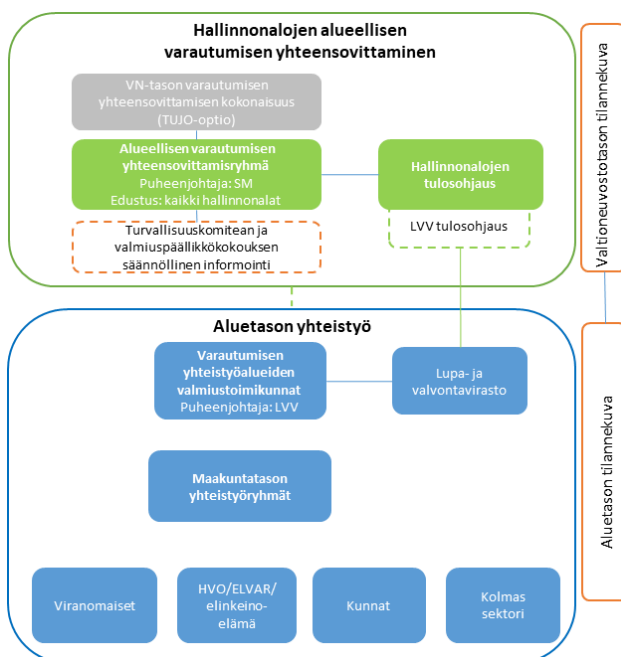
Alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämishankkeessa on selvitetty laajaan aineistoon perustuen hankkeen asettamispäätöksessä määritellyt tehtävät sekä laadittu kehitysehdotukset ja vaihtoehdot ratkaisumallit hankkeen ohjausryhmän arvioitavaksi ja ministeriöiden ylimmän johdon sekä poliittisen päätöksenteon tueksi.

Alla on esitetty tiivistetysti keskeisimmät hankkeen asettamispäätöksen määrittämien tavoitteiden mukaiset ratkaisuehdotukset liittyen alueellisten yhteistyörakenteiden järjestämiseen, tilannekuvatoimintaan ja kriisitilanteiden alueelliseen koordinaatioon.

Ratkaisuehdotukset ja muut vaihtoehdot ovat kokonaisuudessaan luettavissa luvussa 3.

Tavoite: Alueellisten yhteistyörakenteiden järjestämisen vaihtoehdot, toimintamallit ja ohjaus

Hanke pitää tarkoituksenmukaisena kehittää alueellisten varautumisen rakenteiden rooleja ja niiden ohjausta erityisesti nyt, kun lupa- ja valvontaviranomaisen rakenne on muutoksessa. Työssä on huomioitu hankkeeseen sisältyvien kokeilujen tuloksia. Hankkeessa ehdotetaan alueelliseen varautumiseen liittyviä kehittämistoimenpiteitä valtioneuvostotason yhteensovittamisesta maakuntatason yhteistyörakenteisiin. Alla kuvatut kehittämistoimet on visualisoitu kuvaan 1.



Kuva 1. Alueellisten yhteistyörakenteiden järjestämisen vaihtoehdot, toimintamallit ja ohjaus.

1. Maakuntataso

Hanke ehdottaa, että jokaisessa maakunnassa olisi yksi *maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmä*, jonka tehtävänä on yhteensovittaa eri hallinnonalojen varautumistoimintaa. Ehdotuksen tavoitteena on säilyttää toimiva kulttuuri ja toimiva yhteistyö sekä huomioida alueelliset erityispiirteet, mutta samalla yhdenmukaistaa toimintaa siten, että valtakunnan, varautumisen yhteistyöalueiden ja maakuntatason rakenteissa olisi jatkossa yhtenäinen toiminnan runko, lainsäädäntöpohja ja maakuntatason toiminnan koordinointi olisi resursoitu.

Maakunnalliset varautumisen yhteistyöryhmät suunnittelisivat ja toteuttaisivat sellaiset yhteiset varautumiseen ja tilannekuvaan liittyvät toimet, jotka olisivat tarkoituksenmukaista toteuttaa maakunnan alueen toimijoiden yhteistoimintana. Käytännössä maakunnallisten yhteistyöryhmien tehtävänä olisi esimerkiksi osallistua alueellisen riskienarvioinnin laatimiseen, valmiussuunnitelmien ja maakunnallisten harjoitusten yhteensovittamiseen ja kehittämiseen sekä tilannekuvan tuottamiseen. Harjoitusten osalta ryhmät yhteensovittaisivat harjoitustoimintaa sekä edistäisivät harjoitusten järjestämistä ja harjoitushavainnoista oppimista.

Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmien jäsenten tulisi edustaa valtion virastoja, hyvinvointialueita, kuntia ja muita maakunnan toimijoita, kuten elinkeinoelämää ja järjestöjä. Huoltovarmuusorganisaatiota edustaisi EL-VAR-sihteerit. Jäsenistön tulisi koostua riittävän laajasta asiantuntemuksesta alueellisten erityispiirteiden mukaisesti.

Maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmän puheenjohtaja tai sihteeristön edustaja toimisi alueellisessa valmiustoimikunnassa maakuntatason edustajana. Tämä vahvistaisi tiedon kulkua rakenteiden ja toimijoiden välillä. Ryhmän puheenjohtajuus voisi olla kiertävä.

Maakuntatason ratkaisussa on tärkeää kuntien selkeä integrointi yhteistyörakenteisiin. Hankkeessa on laadittu etenemisehdotus tähän.

Maakunnallisten ryhmien yhteyteen tietyt toimijoita koskevat asiakokonaisuudet voitaisiin yhdistää teemakohtaisiksi tai tilannekohtaisiksi erillisiksi ryhmiksi, erityisesti hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen yhteistyöryhmät ja väestönsuojelun yhteistyöryhmät sekä kuntaryhmä.

Aluetoimijoiden arvion mukaan maakuntatason rakenteen sääntely on tärkeää. Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmien asettamisesta, toiminnan järjestämisestä, roolista ja tehtävistä hanke esittää säädettäväksi lain tasolla. Myös yhteistyöryhmien vähimmäiskokoonpanosta voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella.

Hankkeessa on arvioitu kuusi vaihtoehtoista maakuntatasoisten varautumisen yhteistyöryhmien järjestämisen vaihtoehtoa.

Hanke ehdottaa ensisijaisesti, että Lupa- ja valvontavirasto (jatkossa LVV) toimisi maakuntatason yhteistyön järjestäjänä ja/tai asettajana. LVV:n roolin vahvuuden osalta hanke on valmistellut kaksi eri vaihtoehtoista mallia A ja B. Vaihtoehto A edustaa valtiovetoisempaa mallia, kun taas vaihtoehto B painottuu maakuntalähtöisempään toimintatapaan. Hanke esittää ensisijaisena mallia B.

- A. LVV **asettaa** maakuntatason varautumisen yhteistyöryhmät ja **järjestää** niiden toiminnan sekä vastaa yhteistyöryhmien sihteeristötehtävistä. Tämä vaatii noin 10 htv:n resurssitarpeen. Esitetty htv-määrä perustuu sihteeristön laskelmaan maakuntatason yhteistyöryhmän koordinoinnin vaatimasta resurssista (~0,2 htv), johon lisättäisiin alueellisten riskiarvioiden koordinointi- ja tilannekuvatyön koordinoititehtävät. Näin htv-tarve olisi noin 0,5 htv/maakunta.
- B. LVV **asettaa** maakuntatason varautumisen yhteistyöryhmät sekä **tukee** ja **yhdenmukaistaa** niiden toimintaa, mutta ei vastaa sihteeristötehtävistä. Maakunnalliset yhteistyöryhmät järjestäisivät itse ryhmän toiminnan. LVV:n roolina olisi LVV lain mukaisesti tukea ja yhdenmukaistaa yhteistyöryhmien toimintaa osana varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämistehtäväänsä. Resurssitarve on A- vaihtoehtoa pienempi.

2. Varautumisen yhteistyöaluetaso

Lupa- ja valvontavirastosta annetussa laissa (530/2025, jatkossa LVV laki) säädetään LVV:n tehtäväksi varautumisen alueellisen yhteistyön järjestäminen. Laki on annettu 27.6.2025 ja tulee voimaan 1.1.2026. LVV laissa säädetään alueellisista valmiustoimikunnista, jotka virasto asettaa. Ne toimivat varautumisen alueellisen yhteistyön

suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa. Niiden asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetusluonnos Lupa- ja valvontavirastosta sisältyy hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025, s. 2080, jatkossa *LVV asetusluonnos*). Asetus on parhaillaan valtiovaraministeriössä jatkovalmistelussa ja se on tarkoitus antaa syksyn 2025 aikana. LVV asetusluonnoksen mukaisesti LVV asettaisi jokaiselle varautumisen yhteistyöalueelle alueellisen valmiustoimikunnan. Alueelliset valmiustoimikunnat käsittelevät varautumisen yhteistyöalueen yhteisiä varautumisen kysymyksiä sekä sopivat ja suunnittelevat yhteisten varautumistoimien toteuttamisesta kyseisellä alueella.

Valtioneuvoston strateginen ohjaus perustuisi kehittämistavoitteisiin, jotka olisivat varautumisen yhteistyöalueille asetettavien alueellisten valmiustoimikuntien työn perusta. Kukin valmiustoimikunta koordinoi ja varmistaa, että valtioneuvostotason strategiset tavoitteet ja ohjaus näkyvät käytännössä. LVV vastaa alueellisten valmiustoimikuntien toiminnasta. Valmiustoimikuntien tehtävät kuuluvat sisäministeriön toimialaan.

Hanke ehdottaa, että valmiustoimikuntien kokoonpanossa huomioidaan:

- Edustus maakuntatasoisista varautumisen yhteistyöryhmistä
- Kunnat osallistuisivat keskuskunnan tai keskuskaupungin kautta
- Huoltovarmuusorganisaation edustaja olisi Huoltovarmuuskeskuksesta
- Ahvenanmaan edustus olisi Länsi-Suomen yhteistyöalueen valmiustoimikunnassa
- Edustus kolmannelta sektorilta

3. Valtioneuvostotaso

Valtioneuvoston yhteistyön tavoitteena on tukea alueellisen varautumisen yhteistyötä ja LVV:tä sille laissa säädetyn varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämisessä. Tästä syystä hanke ehdottaa alueellisen varautumisen ohjauksen yhteensovittamiseen valtioneuvostotasoista ryhmää. Hanke arvioi viisi eri toteutusmallia. Ensisijaisena vaihtoehtona ehdotetaan, että sisäministeriö perustaa olemassa olevien toimivaltuuksiensa puitteissa alueellisen varautumisen valtioneuvostotason yhteensovittamisryhmän, joka käsitelisi poikkihallinnollisia alueellisen varautumisen ohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Ryhmä ei olisi operatiivinen toimija häiriötilanteissa.

Ryhmän toiminnalle on jo olemassa oleva säädöspohja, eikä siihen tarvita tämänhetkisen arvion mukaan taloudellisia lisäpanostuksia. Ryhmä laatisi yhteistyössä alueellisen varautumisen kehittämissuunnitelman tuleville vuosille sisältäen esimerkiksi yhteisen näkemyksen valtakunnallisten harjoitusten teemoista. Kehittämissuunnitelma toimisi toiminnallisena tukena valtioneuvostotason yhteiselle ohjaukselle ja kaikkien yhteiskunnan turvallisuusstrategian strategisten tehtävien kytkemiselle alueiden suuntaan.

Hankkeen kehittämissuunnitelmaa rakennettaessa Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen -hankkeen (jatkossa *TUJO*) linjausvaihtoehdoista ei ole vielä tehty valtioneuvostotason päätöstä, mutta hankkeen sihteeristön tämänhetkisen käsityksen mukaan ratkaisuvaihtoehdot on kytkettävissä TUJO-hankkeen tuotamiin linjauksiin eli ratkaisumallien hyödyntäminen ja integroiminen ehdotettuihin malleihin arvioidaan olevan mahdollista.

4. Lainsäädäntöhanke varautumisen alueellisesta yhteistyöstä ja tilannekuvatoiminnasta

Hanke ehdottaa, että asetetaan erillinen lainsäädäntöhanke valmistelemaan tarvittavat säädösmuutokset varautumisen alueellisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan yhteensovittamiseksi. Hankkeessa arvioitaisiin ja toteutettaisiin säädösmuutokset ainakin LVV:n varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämistehtävästä, maakunnallisista varautumisen yhteistyöryhmistä ja tilannekuvatoiminnasta sekä niihin liittyvästä tietojen käsittelystä.

5. Kuntien varautumisen yleinen ohjaus ja seuranta

Kuntien varautumisen kehittämisessä keskeinen puute on, ettei kuntien varautumista ohjata, valvota ja yhteensovitetä kokonaisuutena valmiuslain 13 §:ssä tarkoitettulla tavalla, koska kunnat eivät kuulu minkään yksittäisen ministeriön toimialaan voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Kuntien tehtäviä sen sijaan ohjataan usean eri ministeriön toimesta, mutta ohjausta ei yhteensovitetä eikä siinä huomioida kunnan toimintaa kokonaisuutena.

Kuntalain 10 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Tähän tehtävään olisi luontevaa liittää myös kuntien varautumisen yleinen ohjaus ja seuranta.

6. Kansallinen ja alueelliset riskiarviot osaksi varautumisen rakenteita

Kansallinen ja alueelliset riskiarviot nähdään keskeisenä ja tärkeänä osana varautumisen suunnittelua ja ohjausta sekä osana tunnistettuihin riskeihin perustuvaa harjoitustoimintaa. Varautumisen alueelliset yhteistyörakenteet tulisi suunnitella siten, että kansallinen ja alueelliset riskiarviot ovat keskeinen osa varautumisen suunnittelua, ohjausta ja harjoittelua. Uhkien arviointi sekä riskien analysointi, hallinta ja seuranta viedään osaksi varautumisen alueellisten yhteistyörakenteiden työskentelyä.

Tavoite: Tilannekuvatoiminnan kehittäminen

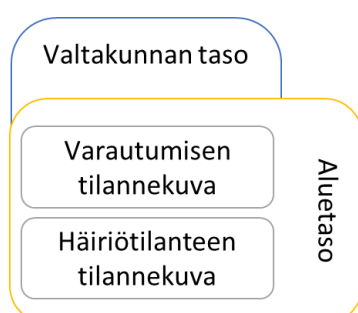
7. Alueellisen yhteisen tilannekuvatoiminnan prosessin ja tilannekuvatuotteen määrittely

Hankkeen ehdotuksen mukaan osana alueellisen varautumisen rakenteiden kehittämistä tulee luoda yhteiset prosessit alueelliseen tilannekuvatoimintaan.

Hanke ehdottaa, että:

- Luodaan yhdenmukaiset tilannekuvaprosessit maakunnan tasolta valtioneuvoston tasolle LVV:n, alueellisten toimijoiden, ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyönä.
- Määritellään alueellisen tilannekuvatuotteen tietosisältö (mitä tietoja ja kokonaisuuksia tuote sisältää) osana prosessia. Sekä prosessi että tuote tulee kehittää alueellisista lähtökohdista - tavoitteena tuottaa hyötyä alueille, alueellisille toimijoille sekä yhteistyörakenteiden työlle. Kokonaisuus kytketään valtakunnallisen tilannekuvan kokoamiseen.
- Ensivaiheessa painotuksena olisi kehittää varautumisen tilannekuva, joka huomioisi myös alueilla arvioitujen riskien ja toimintaympäristön seurannan sekä ennakointifunktion. Varautumisen tilannekuvalla käsitellään jatkuvaa ja katsausluonteista tiedonkeruuta ja analysointia varautumisen tilasta.

Varautumisen tilannekuvassa luodut normaaliolojen käytännöt luovat pohjan häiriötilanteiden aikaiselle toiminnalle. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan tilannekuva kattaisi alueellisesti vaikutuksiltaan merkittävät häiriötilanteet, joiden hallitseminen edellyttää normaalista poikkeavaa toimintaa esimerkiksi yhteistoimintaa ja koordinaatiota useamman alueellisen toimijan kesken. Olemassa olevaa alueellisen tilannekuvan prosessia ja tietosisältöä kehitetään vastaamaan uusia rakenteita yhteistyönä. Kokonaisuus on havainnollistettu alla kuvassa 2.



Kuva 2. Tilannekuvatuotteet alueilla ja valtakunnan tasolla.

8. Tilannekuvajärjestelmät

Hankkeessa on selvitetty valtionhallinnon käytössä olevien tilannekuvajärjestelmien hyödyntämismahdollisuudet ja tutustuttu kaupallisten tilannekuvajärjestelmien mahdollisuuksiin. Hankkeessa on selvitetty ja ehdotettu ratkaisut tilannekuvatoiminnan toiminnallisiksi rakenteiksi (ml. tuote). Jotta häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan tilannekuvatoiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan parantaa, edellyttäisi tämä teknistä tilannekuvajärjestelmää. Tämä vastaisi valtionhallinnon digitalisointi- ja tuottavuustavoitteisiin.

Teknisen tilannekuvajärjestelmän toteuttamismahdollisuuksien tarkemmat reunaehdot, erityisesti rahoitus ja olemassa olevien järjestelmäratkaisujen hyödyntäminen, edellyttävät päätöksiä näistä. Edellä todettu huomioiden, hanke ehdottaa ensivaiheessa ratkaisuksi yhteisten työtilojen perustamista alueellisen tilannekuvan hallintaan.

9. Tietopyyntöjen koordinointi, kuntien elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin osallistaminen

Hankkeessa on arvioitu tietopyyntöjen koordinointiin ja kaksisuuntaisuuteen liittyvien haasteiden ratkaisuvaihtoehtoja sekä kuntien, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin osallistaminen.

Tavoite: Kriisitilanteiden alueellinen koordinaatio ja johtovastuut

10. Koordinaatio ja johtovastuut

Hankkeen arvio on, että lähtökohtana aluetason (varautumisen yhteistyöalue sekä maakuntataso) kriisitilanteiden koordinaation osalta tulisi olla se, että toiminta rakentuu samoille aluetason yhteistyörakenteille ja menettelyille kuin normaalioloissa.

Alueellisten rakenteiden yhteistoimintaa tulisi pystyä muuttamaan käsillä olevan kriisin tarpeiden mukaisesti. Tämä pitäisi sisällään esimerkiksi rakenteiden kokoontumisfrekvenssiin, kokoonpanoon ja tilannekuvan sisältöön liittyviä tekijöitä. Kyse on yhteistyöstä, joten johtovastuusiin ei puututtaisi. Kriisitilanteen toiminta koskisi laajoja ja vakavia, pitkäkestoisia kriisejä, joiden hoitaminen ja tilannekuvatoiminta vaatii aluetason yhteistyötä ja koordinaatiota. Toimintaa tulisi harjoitella tulevissa rakenteissa.

Tilannekuvan osalta varautumisen alueelliseen tilannekuvaprosessiin pohjautuvaa häiriötilanteen hallinnan tilannekuvaa voidaan hyödyntää edellä mainittuun kriisitilanteiden alueelliseen koordinaatioon. Toiminnan sykliä ja fokusta kohdentamalla pystytään vastaamaan kriisitilanteiden hallinnan vaatimiin tietotarpeisiin vakavissa, laaja-alaisissa ja pitkäkestoisissa kriiseissä.

Tavoite: Salassa pidettävään tietoon liittyvät oikeudelliset kysymykset

11. Salassa pidettävä tieto

Hanke arvioi, että mikäli alueellisen varautumisen yhteistyössä ja tilannekuvatoiminnassa halutaan varmistaa tiedonsaantioikeudet tai viranomaisen mahdollisuus luovuttaa myös salassa pidettävää ja turvalluoiteltua tietoa kunnille, yrityksille, kirkolle tai kolmannen sektorin toimijoille, edellyttää tämä lainsäädännön muutoksia. Tältä osin olisi arvioitava, mitä välttämättömiä tai tarpeellisia salassa pidettäviä tietoja viranomaisella olisi oikeus luovuttaa ja mihin tosiasiallisiin tarkoituksiin.

Hanke ehdottaa, että selkeintä olisi säätää alueellisen varautumisen yhteistyöstä ja tilannekuvatoiminnasta ja siihen liittyvästä tietojen käsittelystä erillisessä omassa erityislaissa. Erillislaissa voitaisiin säätää sekä kyseisistä

tehtävistä että tietojen luovutuksesta ja turvaluokitellun aineiston käsittelyoikeudesta. Erillislaissa salassa pidettävien tietojen luovutuksen ja turvaluokitellun aineiston käsittelyn välttämättömyys olisi määriteltävissä selkeämmin kyseiseen tehtävään ja sen suorittamiseen.

Mikäli alueellisen varautumisen yhteistyöstä ja tilannekuvatoiminnasta ja siihen liittyvästä salassa pidettävien tietojen käsittelystä ei säädetä omaa lakia, tulee tarvittavat tiedonsaantioikeudet ja tiedon luovutusmahdollisuudet turvata ja tarkentaa muualla yleis- ja erityislainsäädännössä.

Alueellisen varautumisen yhteistyö ja tilannekuvatoiminta jää vaillinaiseksi ilman kyseistä mahdollisuutta.

Varautumisen resurssien varmistaminen ja käytön tehostaminen

12. Varautumisen resurssit

Hankkeessa tehdyt kehittämissuositukset pitävät sisällään toiminnan kehittämisellä saatavien parannusten lisäksi ehdotuksia, joihin sisältyy maltillisia kustannusvaikutuksia. Ehdotuksia suunniteltaessa on pyritty välttämään ylimääräisten kustannusten syntymistä.

Hankkeessa tunnistetaan, että valtion taloustilanne on kireä ja tulee kiristymään. Varautumisen resurssien turvaaminen vaatii kunkin hallinnonalan osalta, että varautumisen vaatimat resurssit on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa ja vuotuisissa talousarvioissa. Kokonaisuuden arvioimiseksi tämä vaatii myös sitä, että ministeriöiden tulisi tehdä yhdessä strategiset linjaukset resurssitarpeiden arvioimiseksi.

Varautumisen tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen näkökulmasta tulee nykyisiä toimintamalleja ja rakenteita arvioida kriittisesti, jotta niukkenevat resurssit on kohdennettu mahdollisimman vaikuttavasti.

1. Hankkeen lähtökohdat

Turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi viime vuosien aikana. Jatkuvasti muuttuvassa ja keskinäisriippuvaisessa toimintaympäristössä kansainväliset ja kansalliset kehityskulut ja muutokset vaikuttavat sotilaallisen varautumisen lisäksi myös muun yhteiskunnan varautumiseen. Turvallisuusuhkien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt, mikä asettaa haasteita eri toimijoiden toimintavalmiudelle sekä yhteistyön sujuvuudelle. Kriisit ovat osoittaneet, kuinka haavoittuvaisia yhteiskuntamme voivat olla. Perinteisten uhkamallien lisäksi hybridiuhkat ovat yhä keskeisemmässä roolissa turvallisuusympäristössämme. Nämä uhat voivat ilmetä monin eri tavoin, kuten informaatiovaikuttamisena, taloudellisena painostuksena tai kyberhyökkäyksinä. Näissä olosuhteissa on tärkeää, että Suomi kehittää kokonaisturvallisuuttaan ja ennestään vahvaa kansallista varautumista kaikilla yhteiskunnan sektoreilla sekä tiivistää myös kansainvälistä yhteistyötä turvallisuuden varmistamiseksi. On myös tärkeää, että toimijoilla on käytössä ajantasainen tilannekuva ja että pystymme reagoimaan nopeasti muuttuviin uhkiin.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Kokonaisturvallisuus muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle eli resilienssille. Valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon tehtäviä hoitavilla viranomaisilla sekä hyvinvointialueilla ja kunnilla on keskeinen rooli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Niiden velvollisuutena on ohjata, valvoa, ohjeistaa, auttaa, koordinoita, tukea ja varoittaa sekä kerätä, analysoida ja jakaa tietoa turvallisuustilanteesta päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen tueksi. Ne tuottavat julkiset palvelut yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa ja huolehtivat palveluiden turvallisuudesta, riskien- ja jatkuvuudenhallinnasta sekä varautumisesta.

Valtakunnan tason varautumisen ohella varautumisen alueellinen yhteistyö on olennainen osa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. On varmistettava, että kaikilla alueilla on riittävät valmiudet vastata erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, koska näiden vaikutukset näkyvät aina jossain alueella. Tämä edellyttää yhteistyötä eri viranomaisten, elinkeinoelämän, kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä sekä selkeitä toimintamalleja ja vastuuta. Alueellisen varautumisen on oltava kiinteä osa yhteiskunnan varautumista, jotta voimme turvata yhteiskunnan toiminnan kaikissa olosuhteissa.

Hallitusohjelmassa on tunnistettu aluehallinnon uudistamisen tarve vastaamaan paremmin muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Erityistä huomiota kiinnitetään varautumistehtävien aukottomaan toteutumiseen. Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön käynnistämä alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämishanke on tärkeässä roolissa tässä työssä.

Hanke kytkeytyy pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaiseen valtion aluehallinnon uudistukseen, jonka osalta on hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti kiinnitettävä erityistä huomiota varautumisvastuiden aukottomaan toteutumiseen ja yhteistoiminnan toteutumiseen alueellisten viranomaisten kanssa. Tämän konkretisoimiseksi on valtion aluehallintouudistukseen liittyvässä lainsäädäntövalmistelussa havaittu tarve erilliselle selvitykselle alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämistarpeista.

2. Hankkeen kuvaus

Alueellisen varautumisen tehtävien toteuttaminen koostuu useista toiminnoista. Keskeisiä yhteistoiminnan alustoja ovat alueelliset varautumisen ja turvallisuuden yhteistoimintarakenteet, kuten valmiustoimikunnat ja maakunnalliset varautumisen foorumit. Nämä rakenteet ovat käytännössä tiedon jakamisen välineitä, ja niissä muodostetaan yhteistä tilanneymmärrystä eri toimijoiden välillä. Nykytilan kokonaisuuden selvittämistä varten sisäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat 26.6.2024 asettaneet alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämishankkeen toimikaudelle 15.8.2024-30.8.2025. Hankkeessa tulee selvittää ja arvioida, miten varautumisen alueellista yhteistyötä, koordinaatiota ja alueellista tilannekuvatoimintaa ja siihen liittyvää valtion tilannekuvatoimintaa tulisi uudistaa niin, että se tukisi varautumista sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallintaa mahdollisimman tehokkaasti sekä valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden että muiden alueilla yhteiskunnan kriittisiä toimintoja ylläpitävien kannalta. Hankkeen toimikautta on jatkettu 30.11.2025 saakka.

Hankkeen tavoitteena ja tehtävänä ovat:

1. Selvittää ja kuvata kuntien, kaupunkien, hyvinvointialueiden ja valtion alueellisten toimijoiden sekä kirkon ja huoltovarmuuskriittisten kolmannen sektorin sekä yritysten varautumisen nykytilanne ja vastuut. Lisäksi hankkeen tulee selvittää alueellisten yhteistyörakenteiden järjestämisen eri vaihtoehdot ja tehdä ehdotuksensa tarkoituksenmukaisimmasta toimintamallista ja sen ohjauksesta. Kehittämishankkeessa käynnistetään alueelliset pilottihankkeet ja hyödynnetään niistä saatuja havaintoja alueellisesti yhteisen varautumisen yhteistyön perusrakenteen määrittelyssä ja valtion ohjauksen kehittämistyössä.
2. Selvittää ja kuvata varautumisen sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan edellyttämän tilannekuvatoiminnan nykytila ja tehdä ehdotus, miten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen tilannekuvatoiminta olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää hyödyntäen jo olemassa olevia tilannekuvajärjestelyjä ja -toiminnallisuuksia välttämällä päällekkäisyyksien sekä uusien kustannusten syntymistä. Selvityksessä tulee huomioida sekä alueellisen tilannekuvan kokoamiseen, analysointiin ja välittämiseen, että alueellisille ja paikallisille toimijoille välitettävän tilannetiedon menettelytavat ja tähän liittyvä tietoturva ja muut vastaavat näkökohdat. Lisäksi tulee huomioida alueellisen tilannekuvatoiminnan kytkennät valtakunnallisiin tilannekuvan kokoamiseen sekä turvallisuusjohtamiseen liittyviin käytäntöihin.
3. Selvittää lainsäädännön asettamat reunaehdot ja varautumisen ja tilannekuvatyön tietoturvallisuuteen liittyvät oikeudelliset kysymykset.
4. Laatia malli kriisitilanteiden alueelliseen koordinaatioon ja johtovastuisiin sekä valtion ohjauksen kehittämiseen.

Hankkeelle on asetettu ohjausryhmä, jossa ovat edustettuna sisäministeriön ja valtiovarainministeriön lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia ja Huoltovarmuuskeskus. Ohjausryhmän tehtävänä on ohjata hankkeen hankesuunnitelman valmistelua ja hyväksyä se, seurata ja ohjata hankkeen työsuunnitelman toteutumista ja muutostarpeita, käsitellä hankkeen tuotoksia, hyväksyä hankkeen väli- ja loppuraportit sekä välittää osaltaan tietoa hankkeesta sidosryhmille ja ohjausryhmän taustaorganisaatioille. Lisäksi ohjausryhmä tai ohjausryhmän nimittämät henkilöt voivat tukea asiantuntijasihteeristöä kirjallisen aineiston koostamisessa.

Hankkeen toteuttamisesta vastaa asiantuntijasihteeristö, jossa on edustajat sisäministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä. Asiantuntijasihteeristön tehtävänä on huolehtia hankkeen tavoitteiden ja tehtävien edellyttämästä selvitys- ja valmistelutyöstä. Asiantuntijasihteeristö vastaa hanke- ja työsuunnitelman laatimisesta, tarvittavan tiedon kokoamisesta ja analysoinnista, hankkeessa toteutettavista työpajoista, kuulemisista tai muista vastaavista toimenpiteistä. Asiantuntijasihteeristö käsittelee käynnistettävien kokeiluhankkeiden hankesuunnitelmat ja huomioi niistä saadut kokemukset.

Hankkeessa huomioidaan käynnissä olevat muut selvitykset ja hankkeet, kuten valmiuslain uudistushanke ja valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen –hanke.

2.1. Hankkeen toteutus

Hankkeen vastuullisia toteuttajia ovat sisäministeriö ja valtiovarainministeriö. Hanke toteutetaan verkostomaisessa yhteistyössä valtioneuvoston, valtionhallinnon, kuntien, hyvinvointialueiden, Huoltovarmuuskeskuksen sekä muiden alueellisten toimijoiden kanssa erilaisissa työpajoissa, seminaareissa ja vastaavissa tilaisuuksissa. Lisäksi hankkeessa toteutetaan kirjallisia kyselyitä ja hyödynnetään olemassa olevaa kirjallista aineistoa. Verkostomaisella yhteistyöllä eri toimijat osallistetaan ja sitoutetaan hankkeeseen.

Hanke koostui seuraavista viidestä (5) työpaketista.

Työpaketti 1: Varautumisen nykytilan kuvaus. Työpaketissa selvitetään ja kuvataan kuntien, kaupunkien, hyvinvointialueiden ja valtion alueellisten toimijoiden sekä kirkon ja olennaisten huoltovarmuuskriittisten yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden varautumisen nykytilanne ja vastuut. Myös vakiintuneet ja oleelliset alueellisen varautumisen yhteistyörakenteet ja niiden toiminta tulee selvittää ja kuvata. Nykytilan kuvaus pitää sisällään voimassa olevan lainsäädännön, haasteiden ja kehittämismahdollisuuksien selvittämisen.

Työpaketti 2: Alueellisten yhteistyörakenteiden järjestämisen vaihtoehdot ja ehdotus toimintamallista

Työpaketti 3: Tilannekuvatoiminnan nykytilan kuvaus. Työpaketissa selvitetään ja kuvataan normaaliolojen varautumisen sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan edellyttämän tilannekuvatoiminnan nykytila. Nykytilan kuvaus pitää sisällään voimassa oleva lainsäädännön, haasteiden ja kehittämismahdollisuuksien selvittämisen.

Työpaketti 4: Ehdotus tilannekuvatoiminnan järjestämisestä

Työpaketti 5: Malli kriisitilanteiden alueelliseen koordinaatioon ja johtovastuisiin sekä valtion ohjauksen kehittämiseen.

Hankkeessa on tuotettu kehittämissuhteita ja vaihtoehtoisia ratkaisumalleja alueellisten yhteistyörakenteiden järjestämiseen ja ohjaamiseen, tilannekuvatoimintaan ja kriisitilanteiden alueelliseen koordinaatioon hankkeelle asetettujen tehtävien mukaisesti. Hankkeen tavoitteiden mukaiset ehdotukset ja vaihtoehdot toimitettiin poliittiselle johdolle huhtikuussa 2025.

Hankkeen tulokset on koottu kahteen raporttiversioon:

- **Raportti A** on tarkoitettu viranomaiskäyttöön ja sisältää salassa pidettävää, turvallisuusluokiteltua tietoa (TL IV) alueellisen varautumisen ja tilannekuvatoiminnan nykytilasta.
- **Raportti B** on julkinen versio, josta salassa pidettävä sisältö on poistettu.

Molemmat raportit sisältävät hankkeen perustiedot sekä hankkeen kehittämissuhteet ja vaihtoehtoiset ratkaisumallit. Raporteista järjestettiin erilliset lausuntokierrokset syksyllä 2025, ja lausunnoista laadittiin erillinen lausuntoyhteenveto. Tämä dokumentti on **raportti B**.

Lausuntokierroksen jälkeen raportin A osioihin, joissa kuvataan alueellisen varautumisen ja tilannekuvatoiminnan nykytilaa, on tehty täsmennyksiä lausunnoissa esiin nostettujen huomioiden perusteella. Muita sisällöllisiä muutoksia raporteihin ei ole tehty.

Raportteja lukiessa on hyvä huomioida, että ne on laadittu vuoden 2025 aikana. Tämän jälkeen on tullut voimaan valtion aluehallintouudistukseen liittyvä lainsäädäntö (laki Lupa- ja valvontavirastosta 530/2025, laki elinvoimakuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta 531/2025 ja laki Ahvenanmaan valtionvirastosta 532/2025) sekä niihin liittyvä alemman asteinen sääntely (valtioneuvoston asetus Lupa- ja valvontavirastosta 896/2025 ja valtioneuvoston asetus elinvoimakuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta 935/2025). Lisäksi on tapahtunut muita päivityksiä hankkeeseen liittyvissä kokonaisuuksissa, kuten valmiuslain uudistus ja valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämishanke (TUJO-hanke).

2.2. Tiedon kerääminen

Varautumisen alueelliseen yhteistyöhön liittyvää varautumisen ja tilannekuvatoiminnan nykytilaa on kartoitettu olemassa olevan kirjallisen aineiston, eri toimijoille lähetetyn kirjallisen kyselyn, alueellisten työpajojen sekä haastattelujen avulla. Kirjallinen kysely lähetettiin seuraaville tahoille:

- Aluehallintovirastot
- ELY-keskukset
- Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi
- Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi
- HUS-yhtymä
- Hätäkeskuslaitos
- Maahanmuuttovirasto (Migri)
- Maakuntien liitot
- Poliisihallitus ja poliisilaitokset
- Rajavartiolaivos
- Puolustusvoimat
- Väylävirasto
- Liikenne- ja viestintävirasto Traficom
- Kirkkohallitus
- Suomen ortodoksinen kirkko
- Suojelupoliisi
- Kuntaliitto
- Ruokavirasto
- Ahvenanmaan valtionvirasto
- Ahvenanmaan maakuntahallitus
- Huoltovarmuusorganisaatio
- Kansaneläkelaitos
- Rikosseuraamuslaitos
- Tuomioistuinlaitos
- Valvira
- Säteilyturvakeskus

Kyselyyn saatiin vastauksia varsin kattavasti vastausprosentin ollessa yli 80 %. Työpajoissa jatkettiin kyselyssä esiin nousseiden tärkeimpien varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan teemojen käsittelyä. Kuuteen alue-työpajaan (Tampere, Turku, Helsinki, Rovaniemi, Oulu ja Kuopio) osallistui yhteensä yli 130 asiantuntijaa. Työpäjätyöskentely koettiin alueilla erittäin tärkeäksi.

Yllä olevat organisaatiot kutsuttiin pääosin myös alueellisiin työpajoihin. Asiantuntijahaastattelut pidettiin seuraavien organisaatioiden edustajille:

- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Oikeusministeriö
- Opetus- ja kulttuuriministeriö
- Puolustusministeriö
- Turvallisuuskomitean sihteeristö
- Ympäristöministeriö

Muut alueellisen varautumisen ja tilannekuvatoiminnan kannalta olennaiset ministeriöt sekä Huoltovarmuuskeskus ovat mukana hankkeen ohjausryhmässä ja heidän asiantuntijoitaan hyödynnettiin selvitysprosessin aikana.

Lisäksi selvityksessä on hyödynnetty valtionvarainministeriön toimesta kunnille lähetettyä erilliskyselyä.



Kuva 3. Hankkeen tiedonkeruu

2.3. Riippuvuudet ja yhteys ajankohtaiseen kehittämiseen

Normaalioloissa varautumisella sekä lainsäädännön ja toiminnan kehittämisellä huolehditaan siitä, että laajoissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa hallinnon toimintaa voidaan jatkaa kriisien vaikutukset minimoiden. Painopiste on niissä viranomaisten tehtävissä ja julkisissa palveluissa, joiden jatkaminen on kaikissa turvallisuustilanteissa välttämätöntä väestön suojaamiseksi ja toimeentulon, maan talouselämän, oikeusjärjestyksen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi.

Kehittämishanke on vahvasti kytköksissä kokonaisturvallisuuteen. Kokonaisturvallisuuden toimintamallissa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoiminnalla kaikissa olosuhteissa ja kaikilla tasoilla. Lähtökohtana toimivat normaaliolojen järjestelyt ja lainsäädäntö. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä kokonaisuuksia, joihin kohdistuu erilaisia uhkia. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on ollut päivitettävänä vuonna 2024. Siinä on määritetty yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvät ministeriöiden strategiset tehtävät. Nämä tehtävät on tarkoitettu ohjaamaan viranomaisten välisen ja kyseisiin tehtäviin liittyvien muiden toimijoiden välisen yhteistoiminnan järjestämistä sekä ohjaamaan varautumisen kehittämiseen liittyvää yhteistoimintaa. Toimialavarautumisen varmistamiseksi tulisi kaikkien vastuutahojen tunnistaa jo normaalioloissa toimialan toimintaan liittyvät yhteistyötarpeet ja varmistaa, että jo normaalioloissa on olemassa tarvittavat pysyvät yhteistyörakenteet, joissa käsitellään säännöllisesti varautumiseen liittyviä asioita ja jotka tunnistavat roolinsa ja varautumiseen liittyvät tehtävät sekä toimintamallin erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellään yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja turvaavat strategiset tehtävät, jotka kuvaavat hankkeenkin kannalta relevanttien toimijoiden varautumiseen liittyviä tehtäviä. Uudistettu yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2024 julkaistaan 3.2.2025 ja strategia huomioidaan hankkeen valmistelussa.

Valtioneuvostossa on meneillään **valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen** -hanke (TUJO-hanke). Hanke arvioi kansallisen turvallisuuden valtioneuvostotason johtamisen nykytilan ja tekee sen jälkeen tarvittavat muutokset rakenteisiin, resursseihin ja hallintoon sekä poliittisen ohjauksen muotoihin ja kuvaa kokonaisturvallisuutta, kriisinkestävyyttä ja huoltovarmuutta koskevien linjausten hierarkian sekä tekee tätä koskevat muutosesitykset. Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamalli uudistetaan hallituskauden aikana pääministerin johdolla. Uudistuksessa varmistetaan viranomaisten vastuunjaon ja toimivaltuuksien selkeys ja tiedonvaihdon tehokkuus sekä toteutetaan näiden edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Hankkeen alatyöryhmissä

laaditaan lisäksi esitykset kansallisen turvallisuuden strategiaksi sekä kyberturvallisuusstrategian uudistamiseksi.¹ TUJO-hankkeessa esiin tulevat muutostarpeet huomioidaan myös tämän hankkeen valmistelussa ja ehdotuksissa.

Meneillään olevan **valmiuslain kokonaisuudistuksen** tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta. Työryhmän mietintö on tarkoitus lähettää julkiselle lausunkierrokselle vuoden 2025 syksyllä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2026.

Valtioneuvosto laatii **kansallisen turvallisuuden strategian** osana valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämistä. Strategiassa on tarkoitus tunnistaa ja arvioida vakavimpia Suomeen kohdistuvia uhkia nykyistä tehokkaammin ja laaja-alaisemmin poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Lisäksi strategiatyössä tunnistetaan laaja-alaisesti ja poikkihallinnollisesti kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tarvittavia strategisia, ennakoivia ja välittömiä toimenpiteitä. Näin kansallinen turvallisuus tunnistetaan ja otetaan aiempaa laajemmin huomioon ministeriöiden ja viranomaisten työssä. Kansallisen turvallisuuden strategiatyössä esiin nousevat asiat huomioidaan hankkeessa siltä osin kuin on mahdollista, koska hankkeen tulosten raportointi on ennen strategian julkaisua.

Hallitusohjelmassa on linjattu, että vaalikauden aikana laaditaan **valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta**. Se muodostaa yhdessä jo valmistelun loppusuoralla olevien ulko- ja turvallisuuspoliittisen ja puolustuspoliittisen selonteon kanssa kolmen selonteon kokonaisuuden. Edellinen sisäisen turvallisuuden selonteko laadittiin vuonna 2021. Sen jälkeen Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi. Valmistelussa olevassa selonteossa keskitytäänkin sisäisen turvallisuuden keskeisimpiin kysymyksiin.

Selonteon tavoitteena on kuvata Suomen sisäisen turvallisuuden nykyinen tilanne ja viranomaisten edellytykset turvallisuuden ylläpitämiseksi. Lisäksi arvioidaan tulevien vuosien kehittämistarpeita voimavarojen, lainsäädännön ja varautumisen näkökulmasta. Selonteossa esiin nousevat asiat huomioidaan hankkeessa siltä osin kuin on mahdollista, koska hankkeen tulosten raportointi on ennen selonteon julkaisua. Selonteossa tulisi huomioida varautumisen alueellinen näkökulma.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut laaja-alaisen työryhmän valmistelemaan **huoltovarmuuslainsäädännön uudistamista**. Hallitusohjelman mukaisesti tällä vaalikaudella toteutetaan lainsäädännön kokonaistarkastelu sääntelyn ajantasaistamiseksi. Uudistustyön tavoitteena on muun muassa Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien tarkempi määrittely sekä Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellisen aseman selkeyttäminen nykyistä tarkemmin säännöstasolla. Kokonaisuuteen liittyy myös huoltovarmuuden rahoituksen uudelleen tarkastelu sekä siihen tarvittavat säännösmuutokset. Uudistuksen yhteydessä kehitetään myös Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus- ja hallintimallia sekä arvioidaan vaihtoehtoisia ratkaisutapoja uudistamisen kohteena olevista kysymyksistä.

Suomen NATO-jäsenyys on tuonut mukanaan uuden institutionaalisen rakenteen resilienssikysymysten kansainvälisesti hoitamiseksi. Naton siviilivalmiuden kolme tehtävää ovat: 1) turvata valtionjohdon päätöksentekokyky ja keskustoiminnot; 2) turvata yhteiskunnan elintärkeät toiminnot; 3) tukea sotilaallista puolustusta. Naton siviilivalmiuden seitsemän perusvaatimusta ovat valtionhallinnon jatkuvuuden varmistaminen, energiahuollon turvaaminen, kyky hallita suuria väestöliikkeitä, elintarvike- ja vesihuollon turvaaminen, kyky käsitellä suuria määriä siviiliuhreja, viestintäjärjestelmien turvaaminen sekä kuljetusjärjestelmien turvaaminen. NATO-jäsenyyden mukaan tuomilla tehtävillä sekä isänmaatuen toimintamallilla on yhtymäpintoja nyt meneillään olevaan kehittämishankkeeseen alue- ja paikallishallinnon varautumisen yhteistyön, yhteensovittamisen ja koordinoinnin näkökulmista. Malli kattaa myös kahden- ja monenvälisen yhteistyön eri muodot osana kokonaisturvallisuuttamme. Meneillään oleva alueellisen varautumisen kehittämishankkeessa huomioidaan nyt luonnosvaiheessa olevat NATO-tehtävät, ja isäntämaatuen kansallisen toimintamallin tulevat linjaukset.

¹ <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=VNK007:00/2024>

2.4. Keskeiset käsitteet

Tässä raportissa käytetään seuraavia käsitteitä:

Varautuminen

Varautuminen on toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (Kokonaisturvallisuuden sanasto, s. 70).

Valmius

Valmius on varautumisen tuloksena saavutettu tila, jossa kyetään vastaamaan erilaisiin uhkiin (Kokonaisturvallisuuden sanasto, s. 38).

Tilannekuva

Tilannekuva on koottu kuvaus vallitsevista olosuhteista, käsillä olevan tilanteen synnyttäneistä tapahtumista, tilannetta koskevista taustatiedoista ja tilanteen kehittymistä koskevista arvioista sekä eri toimijoiden toimintavalmiuksista (Kokonaisturvallisuuden sanasto, s. 64).

Alue tai alueellinen

Alue tai alueellinen viittaa maakuntaan tai sitä suurempaan, mutta valtakuntaa pienempään, maantieteelliseen tai toiminnalliseen alueeseen. Maantieteellisiä ja toiminnallisia alueita on monia erilaisia, kuten maakunnat, hyvinvointialueet, aluehallintovirastojen toimialueet, poliisilaitosten toimialueet sekä muut julkisen hallinnon ja palveluiden alueelliset jaottelut. Tekstissä ”maakuntataso” viittaa maakunnan maantieteelliseen alueeseen.

Alueellisen varautumisen yhteistyö

Alueellisen varautumisen yhteistyöllä tarkoitetaan alueella tehtävää varautumiseen liittyvää yhteistyötä, johon osallistuvat alueella toimivat viranomaiset, kunnat, elinkeinoelämä, järjestöt sekä muut toimijat.

Häiriötilanne

Häiriötilanne on uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää (Kokonaisturvallisuuden sanasto, s. 60).

Poikkeusolot

Valmiuslaissa tarkoitettu yhteiskunnan tila, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö (Kokonaisturvallisuuden sanasto, s. 61).

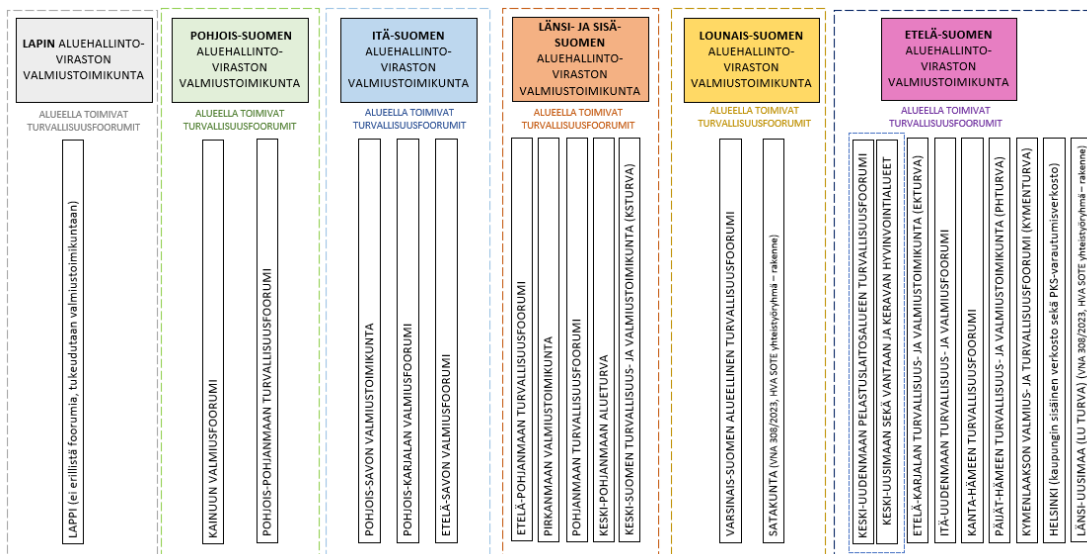
3. Hankkeen ehdotukset ja muut vaihtoehdot alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan kehittämiseksi

Alla on esitelty alueellisen varautumisen yhteistyön ja tilannekuvatoiminnan nykytilaan ja sen kehittämistarpeisiin liittyvät keskeiset havainnot ja kehitysehdotukset. Hanke on arvioinut laajaan aineistoon perustuen hankkeen asettamispäätöksessä määritellyt tehtävät ja tuottanut kehitysehdotukset tai vaihtoehtoisia ratkaisumalleja hankkeen ohjausryhmän arvioitavaksi ja sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon ministerityöryhmän päätöksenteon perustaksi. Esitetyjen vaihtoehtojen osalta on tehty toiminnallisten vaikutusten arviointi ja arvioitu mahdolliset lainsäädännölliset vaikutukset.

3.1. Alueellisten yhteistyörakenteiden järjestämisen vaihtoehdot, toimintamalli ja ohjaus

Havainnot ja nykytilan arviointia

Varautumisen alueellisten yhteistyörakenteiden välillä on päällekkäisyyksiä ja toimijoiden määrä on suuri. Usein samat avainhenkilöt osallistuvat eri yhteistyörakenteisiin, joissa käsitellään osin samoja asioita, kuitenkin osin eri tulokulmasta. Erityisesti alueellisten valmiustoimikuntien ja maakunnallisten yhteistyörakenteiden välillä nähdään jossain määrin päällekkäisyyttä, joka sitoo eri toimijoiden resursseja. Lisäksi eri viranomaisten aluejaot ovat erilaisia ja menevät päällekkäin. Kaikille rakenteille nähdään tarve ja rooli, mutta niitä tulee selkeyttää päällekkäisyyden välttämiseksi ja toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi. Esimerkiksi alueelliset valmiustoimikunnat nähdään hyvänä tiedonvaihtoon ja varautumisen tilanneymmärryksen luomiseen maakuntaa laajemmalla alueella, mutta alueellisten erityispiirteiden häiriötilanteiden hallinnan kannalta maakunnalliset varautumisen rakenteet nähdään tarpeellisena.



Kuva 4. Valmiustoimikuntien suhde maakuntatason yhteistyörakenteisiin, nykytila

Osana valtion aluehallintouudistusta annettiin 27.6.2025 laki Lupa- ja valvontavirastosta (LVV laki), joka tulee voimaan 1.1.2026. LVV laissa säädetään LVV:n tehtävänä olevasta varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämisestä. Varautumisen alueellinen yhteistyö on järjestettävä varautumisen yhteistyöalueilla vuoden 2026 alusta alkaen. Varautumisen yhteistyöalueita on viisi (5), ja ne vastaavat maantieteellisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoiminnan yhteistyöalueita. LVV laissa säädetään alueellisista valmiustoimikunnista, jotka virasto asettaa. Ne toimivat varautumisen alueellisen yhteistyön suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa. Niiden asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. LVV asetusluonnos sisältyy hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaisi lainsäädännöksi (HE 13/2025). Asetus on parhaillaan valtiovarainministeriössä jatkovalmistelussa ja se on tarkoitus antaa syksyn

2025 aikana. Asetusluonnoksen mukaisesti LVV asettaisi jokaiselle varautumisen yhteistyöalueelle alueellisen valmiustoimikunnan.

Tulevat varautumisen yhteistyöalueet koetaan liian suuriksi, mikäli alueelliset valmiustoimikunnat olisivat ainoa varautumisen yhteistyörakenne. Viidelle yhteistyöalueelle asetettavan alueellisen valmiustoimikunnan rinnalle tarvittaisiin maakuntatason rakenteet. Päällekkäisyyksien ehkäisemiseksi ja toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi alueellisten valmiustoimikuntien ja maakunnallisen varautumisen yhteistyö, tehtävät ja vastuut tulee määritellä tarkemmin. Myös maakunnallinen varautumisen yhteistyö tulee tämän vuoksi huomioida lainsäädännössä osana kansallista varautumistyötä. Maakunnallista varautumisen yhteistyötä tulee lisäksi ohjata.

Suomessa on 19 maakuntaa, joista 18 sijaitsee valtakunnassa ja yksi on Ahvenanmaa. Ahvenanmaalla toimii valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunta sopimusasetuksen 900/2000 mukaisesti. Valtakunnan 18 maakunnasta 15:sta toimii vapaaehtoisuuteen perustuva maakuntatason varautumisen ja turvallisuuden yhteistyörakenne, pois lukien Lappi, Satakunta ja Uusimaa. Lapissa alueellinen valmiustoimikunta toimii myös maakuntatasoisena yhteistyörakenteena, ja lisäksi siellä toimii Lapin turvallisuusverkosto. Satakunnassa ei ole vapaaehtoisuuteen perustuvaa maakuntatason rakennetta, vaan siellä toimii lakisääteinen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen yhteistyöryhmä, jolla on kolme alatyöryhmää (jatkuvuudenhallinnan ja valmiussuunnittelun työryhmä, evakuointiryhmä ja väestönsuojelun yhteistyöryhmä). Uudellamaalla toimii kolme hyvinvointialuekohtaista yhteistyörakennetta, ja Helsingin kaupungissa on omat varautumisen rakenteet. Maakuntatasoisten yhteistyörakenteiden nimet vaihtelevat eri puolilla Suomea (esim. turvallisuusfoorumi, turvallisuus- ja valmiusfoorumi ja turvallisuus- ja valmiustoimikunta). Joissakin maakunnissa on myös useita samankaltaisia rakenteita, mikä voi aiheuttaa päällekkäisyyttä varautumistyössä.

Joillakin alueilla maakuntatasoiset varautumisen ja turvallisuuden yhteistyörakenteet toimivat myös lakisääteisinä hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen ja väestönsuojelun yhteistyöryhminä. Toisilla alueilla hyvinvointialuetasoisia lakisääteisiä rakenteita varten on maakuntatasoisista yhteistyörakenteista erilliset ryhmät.

Hyvinvointialueen pelastuslaitoksilla on ollut pitkään keskeinen rooli lähes kaikkien maakuntatasoisten varautumisen ja turvallisuuden rakenteiden toiminnan järjestämisessä. Ne johtavat rakenteita valmistelevaa sihteeristöä, tuottavat sihteeripalvelut tai koordinoivat muutoin rakenteiden toimintaa (14/15 rakennetta). Maakunnallisten rakenteiden puheenjohtajana toimii hyvinvointialueen johtaja (4/15 rakennetta), pelastusjohtaja (4/15 rakennetta), maakuntajohtaja (4/15 rakennetta) ja kunnanjohtaja (3/15 rakennetta).

Varautumisen yhteistyöalueen laajuuden vuoksi kaikkien kuntien osallistuminen suoraan alueelliseen valmiustoimikuntaan kasvattaisi valmiustoimikunnan kokoa liian suureksi. Kuntien osallistuminen rakenteisiin tulisi kuitenkin varmistaa ja tämä voi kaikkien kuntien osalta käytännössä tapahtua maakuntatasolla parhaiten kunkin alueellisten tarpeiden mukaan.

Maakuntatasoiset ja sitä laajemmat rakenteet tulisi kytkeä vahvemmin harjoitustoimintaan, jotta rakenteiden häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaista toimintaa pystytään arvioimaan ja testaamaan. Tämä mahdollistaa myös tilannekuvatoimintaan liittyvän kytkennän ja yhteisen alueellisen tilanneymmärryksen muodostamisen harjoittelun. Käytännössä maakunnallisten yhteistyöryhmien toiminnan tarkoituksena olisi esimerkiksi osallistua maakunnallisten harjoitusten yhteensovittamiseen ja kehittämiseen sekä tilannekuvan tuottamiseen. Harjoitusten osalta ryhmät yhteensovittavat harjoitustoimintaa, edistävät harjoitusten järjestämistä ja harjoitushavainnoista oppimista.

Uudellamaalla ei ole maakuntatasoista varautumisen yhteistyörakennetta, vaan siellä toimii neljä (4) hyvinvointialuekohtaista yhteistyörakennetta. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi on järjestetty muusta maasta poikkeavalla tavalla. Helsingin kaupunki hoitaa tehtävät omalla alueellaan ja muu Uusimaa on jaettu Länsi-Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Vantaa-Keravan ja Keski-Uudenmaan hyvinvointialueisiin. Lisäksi erikoissairaanhoidon hoitaa HUS-yhtymä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelun ohjaamisesta ja tilannekuvan kokoamisesta Etelä-Suomen yhteistyöalueella vastaa Etelä-Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus. Uudenmaan erilliskäytännön myötä HUS vastaa erikoissairaanhoidon ja Helsingin kaupunki sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon palveluista koottavasta tilannekuvasta. Helsingin kaupunki tukee sitä peruspalveluiden asiantuntemuksen osalta. HUS-yhtymällä ja Helsingin kaupungilla on toimialoilla valtakunnallisia tehtäviä ja yhteistoiminta-alueen kattavia tehtäviä. Hyvinvointialueista Vantaa-Kerava järjestää pelastustoimen myös Keski-Uudenmaan alueella. Uudellamaalla myös kuntien varautumisen resurssit ovat suuremmat kuin muualla maassa. Useammalla kunnalla on päätoimista henkilökuntaa hoitamassa varautumistehtäviä. Uudenmaan alueen erityisyys perustuu sen suureen väestömäärään ja osuuteen taloudellisesta aktiivisuudesta. Hallinnon erilainen rakenne täytyy mahdollisesti huomioida myös alueellisen varautumisen järjestelyissä Uudellamaalla. Käytännössä muualla maakuntatasoinen rakenne voisi tarvittaessa toimia yhden tai useamman hyvinvointialueen alueella ja Helsingin kaupunki toimisi omana kokonaisuutenaan. Tällä on luonnollisesti vaikutuksensa Etelä-Suomen valmiuskeskustason toimintaan.

Ahvenanmaan tulisi olla osa valtakunnan varautumisen yhteistyörakenteita.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kaikkien varautumisen alueellisten yhteistyörakenteiden pitäisi muodostaa kansallinen kokonaisuus, jossa tieto kulkee molempiin suuntiin sekä rakenteiden välillä että toimintaa ohjaavien tahojen kanssa. Varautumisen vertikaalinen ja horisontaaliset rakenteet on kytkettävä yhteen ja kokonaisuuden on tuotettava lisäarvoa varautumiseen. Syötteiden, esimerkiksi arviot varautumistarpeista ja -mahdollisuuksista ja tilanneymmäryksestä, tulee nousta rakenteista kansalliselle tasolle. Yhteistyömallin tulisi olla valtakunnallisesti yhtenäinen.

Seuraavissa kappaleissa käydään läpi varautumisen alueellisen yhteistyön kehittämisehdotukset.

3.1.1. Maakunnalliset varautumisen yhteistyöryhmät

Hankkeen ehdotuksen mukaan varautumisen yhteistyöalueilla toimivien alueellisten valmiustoimikuntien lisäksi jokaisessa maakunnassa olisi yksi *maakunnallinen varautumisen yhteistyöryhmä*. Yhteistyöryhmien rooli ja tehtävät tulisi määritellä lain tasolla. Maakunnallisen tason rakenteilla on Suomessa pitkä historia ja toimiva alueellinen yhteistyö. Ehdotuksen tarkoitus on säilyttää toimiva kulttuuri ja huomioida alueelliset erityispiirteet, mutta samalla yhdenmukaistaa toimintaa siten, että valtakunnan, varautumisen yhteistyöalueiden ja maakuntatason rakenteissa olisi jatkossa yhtenäinen toiminnan runko, lainsäädäntöpohja ja maakuntatason toiminnan koordinointi olisi resursoitu.

Maakunnalliset varautumisen yhteistyöryhmät suunnittelisivat ja toteuttaisivat sellaiset yhteiset varautumistoimet, jotka olisivat tarkoituksenmukaista toteuttaa maakunnan alueen toimijoiden yhteistoimintana. Maakunnalliset yhteistyöryhmät tuottaisivat syötteitä kansalliseen varautumissuunnitteluun.

Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmien toiminnan tarkoitus olisi muun muassa:

- Tukea alueellisen riskiarvion laadintaa,
- Yhteensovittaa ja kehittää valmiussuunnitelmia,
- Yhteensovittaa ja kehittää alueen harjoitustoimintaa sekä edistää harjoitusten järjestämistä ja harjoitusohjelmien oppimista,
- Koostaa yhteistä tilannekuvaa alueen turvallisuusympäristöstä ja alueellisen varautumisen tilasta tilanneymmäryksen muodostamiseksi luvussa 7.2.2 tarkemmin ehdotetulla tavalla.

Maakunnan yhteistyöryhmillä ei olisi varsinaista toimivaltaa tai päätösvaltaa, vaan toimivalta ja vastuu varautumiseen liittyvistä tehtävistä säilyisi kullakin viranomaisella voimassa olevan lainsäädännön mukaisena.

Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmien tehtävien lisäksi säädettäisiin yhteistyöryhmien asettamisesta ja toiminnan järjestämisestä. Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää ainoastaan yhteistyöryhmän asettamisvelvollisuudesta ja maakunnalliset yhteistyöryhmät järjestäisivät itse ryhmän toiminnan. Säättämistapa riippuu siitä, miten ja mille taholle velvoite yhteistyöryhmän asettamisesta ja/tai yhteistyön järjestämisestä asetetaan. Ryhmän puheenjohtajuus voisi olla kiertävä. Ehdotettu sääntely olisi tehtävä budjettilakina, koska kyseessä olisi uusi tehtävä, joka edellyttää valtion rahoitusta.

Maakuntatasoisten varautumisen yhteistyöryhmien vähimmäiskokoonpanosta voitaisiin säätää. Ryhmien jäsenten tulisi edustaa valtion virastoja, kuntia ja muita maakunnan toimijoita, kuten elinkeinoelämää ja järjestöjä. Huoltovarmuusorganisaatiota edustaisi ELVAR-sihteerit. Säättämistapa voisi olla alueellisia valmiustoimikuntia vastaava, jolloin yhteistyöryhmiä koskevaan sääntöön sisällytettäisiin asetuksenantovaltuutus, ja valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteistyöryhmien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä.

Lähtökohtaisesti maakuntasoissa yhteistyöryhmissä olisivat mukana kaikki kunnat. Kunnilla on kuitenkin kuntalain säännösten mukaisesti oikeus sopia yhteistoiminnasta myös tässä tehtävässä.

Teemakohtaiset tai tilannekohtaiset, tietyt toimijoita koskevat asiakokonaisuudet voitaisiin yhdistää maakunnallisten ryhmien yhteyteen erillisiksi ryhmiksi. Tällaisia ovat ainakin hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen yhteistyöryhmät ja väestönsuojelun yhteistyöryhmät sekä kuntaryhmä. Näiden ryhmien perustamisessa, kokoonpanossa ja toiminnassa on kuitenkin huomioitava niitä koskeva lainsäädäntö.

Maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmän puheenjohtaja tai sihteeristön edustaja toimisi alueellisessa valmiustoimikunnassa maakuntatason edustajana. Tämä vahvistaisi tiedon kulkua ryhmien ja toimijoiden välillä. Ahvenanmaan edustaja olisi jäsenenä Länsi-Suomen alueellisessa valmiustoimikunnassa.

Uudellamaalla viranomais- ja muita toimijoita on enemmän kuin muilla alueilla ja alue on varautumisen kannalta vaativampi väestön määrän, kriittisten kohteiden määrän sekä rajaan rajoittuvan sijaintinsa vuoksi. Tästä johtuen Uudenmaalla varautumisen yhteistyö voitaisiin järjestää muusta valtakunnasta poikkeavasti. Vaihtoehtoina esitetään, että Uudellamaalla olisi yksi maakunnallinen varautumisen yhteistyöryhmä tai hyvinvointialuekohtaiset ryhmät. Järjestämisvaihtoehtoja Uudenmaan osalta tulee tarkentaa jatkotyössä.

Maakunnallisen rakenteen järjestämisvaihtoehdon osalta tulee huomioida valitun vaihtoehdon vaikutukset tilannekuvatoimintaan. Maakunnat huomioiva kolmitasoinen tilannekuvatoiminta (maakunta – varautumisen yhteistyöalue – valtioneuvosto) vaatii sen, että yhteistä tilannekuvaa koostaa nimetty organisaatio. Tämän tehtävän voisi luontevasti yhdistää maakunnallisen rakenteen järjestämisrooliin. Vaihtoehto, jossa maakunnat itse päättävät yhteistyörakenteen järjestämisestä voi johtaa tilanteeseen, jossa tilannekuvatoimintaa ei huomioida siten, kuin alue- tai valtakunnan tason tarpeet vaativat.

On mahdollista päätyä tilanteeseen, jossa alueelliset toimijat eivät tahdo ottaa yhteistyörakenteen järjestämisvastuuta itselleen, jos järjestämisvastuun lisäksi tehtäviin kuuluu tilannekuvatoiminnan järjestäminen. Järjestämisvastuun ottava toimija voisi siis esimerkiksi vaatia lisäresurssia, jotta se pystyisi tekemään tilannekuvan kokoamiseen liittyviä tehtäviä.

Tilannekuvatoiminnan vaatima resurssitarve tulisi näin ollen huomioida, kun järjestämisvaihtoehdosta päätetään. Jos yhteistyörakenteen järjestämiseen ja tilannekuvatoimintaan ei osoiteta resursseja, on mahdollista, että tilannekuvatoimintaa ei voida toteuttaa riittävällä tavalla.

Kaikissa vaihtoehdoissa tulee arvioida tarve säätää salassa pidettävien tietojen luovutusmahdollisuudesta. Vastaavasti, kuin LVV laissa, maakuntatasoisen yhteistyön osalta voitaisiin säätää esimerkiksi, että yhteistyöhön osallistuva viranomais- tai julkista hallintotehtävää hoitava saisi luovuttaa yhteistyöelimelle välttämättömät tiedot kyseisen varautumisen maakuntatasoisten ja alueellisten yhteistyötehtävien hoitamiseksi. Tiedon omistaja saisi luo-

vuttaa välttämättömiä tietoja, jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n mukaan ovat salassa pidettäviä. Tietojen luovutusmahdollisuus olisi sidottava tietojen välttämättömyyteen kyseisen yhteistyötehtävän suorittamista varten. Tietoja ei näin ollen voisi luovuttaa tai pyytää muihin tehtäviin liittyen.

Henkilötietojen käsittelyyn varautumisen maakunnallisessa yhteistyötehtävässä sovelletaan tietosuojalain ja tietosuojalakea. Toiminnan osalta tulisi arvioida henkilötietojen käsittely, sen oikeusperusta ja tarve siitä säättämisestä. Lisäksi olisi arvioita rekisterinpitäjä tai yhteisrekisterinpitäjä ja mahdollinen säättämistarve.

Vaihtoehtoisia maakuntatasoisten varautumisen yhteistyöryhmien järjestämisen vaihtoehtoja tarkastellaan seuraavissa alakohdissa. **Hanke ehdottaa ratkaisuvaihtoehtoksi mallia, jossa LVV asettaa maakuntatason varautumisen yhteistyöryhmät sekä tukee ja yhdenmukaistaa niiden toimintaa (kohdan 7.1.1.1 B-vaihtoehto).**

3.1.1.1. Lupa- ja valvontavirasto maakuntatason yhteistyön järjestäjänä

Aluetoimijoiden arvion mukaan maakuntatason rakenteen sääntely on tärkeää. Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmien asettamisesta, toiminnan järjestämisestä, roolista ja tehtävistä hanke esittää säädettäväksi lain tasolla. Myös yhteistyöryhmien vähimmäiskokoonpanosta voitaisiin säätää.

Ehdotuksessa maakuntatason yhteistyön järjestäminen voidaan toteuttaa kahdella eri tavalla. Vaihtoehtoiset toteuttamismallit, vaihtoehto A ja B, on kuvattu alla. Vaihtoehto A edustaa valtiovetoisempaa mallia, kun taas vaihtoehto B painottuu maakuntalähtöisempään toimintatapaan. Hanke esittää ensisijaisena mallia B.

A. LVV asettaa maakuntatason varautumisen yhteistyöryhmät ja järjestää niiden toiminnan

A-vaihtoehdossa maakuntatasoisen varautumisen yhteistyöryhmän asettaminen ja toiminnan järjestäminen säädettäisiin LVV:n tehtäväksi. Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmien toiminnan järjestäjänä LVV vastaisi yhteistyöryhmien toiminnan suunnittelusta, kokousten valmisteluista ja muista yhteistyöryhmien sihteeristötehtävistä. Ryhmän puheenjohtajuus voisi olla kiertävä.

Toiminnalliset vaikutukset

LVV laissa (530/2025) virastolle säädetään varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämistehtävä, joka pitää sisällään muun muassa alueellisten valmiustoimikuntien asettamisen. Sama järjestäjätaho sekä varautumisen yhteistyöalueen alueellisissa valmiustoimikunnissa että maakunnallisissa varautumisen yhteistyöryhmissä kytkisi varautumisen yhteistyöalueen ja maakuntatason varautumisen yhteistyörakenteet luontevasti yhteen ja vahvistaisi tiedon kulkua rakenteiden ja toimijoiden välillä.

Haasteena vaihtoehdossa voidaan nähdä se, että LVV ei ole maakuntatason toimija. Toisaalta on tärkeää, että LVV:lla on toiminnallinen yhteys maakuntatasoon, jotta yhteys varautumisen yhteistyöalueen valmiustoimikuntaan ja sitä kautta valtion tasolle tulee huomioitua. Lisäksi haasteena tässä vaihtoehdossa nähdään LVV:n nykyiset resurssit ja niiden riittämättömyys maakuntatason laajenevaan yhteistyötoimintaan.

Kustannusvaikutukset

Esityksen mukainen tehtävä olisi uusi tehtävä LVV:lle ja se edellyttäisi resurssien lisäystä LVV:lle. LVV lain 13 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan ”Virasto vastaa varautumisen alueellisesta yhteistyöstä järjestämällä muuta alueellista yhteistoimintaa.” Muuta yhteistoiminnan järjestämistä olisi lain esitöiden mukaan esimerkiksi maakuntatasoisten alueellisen varautumisen ja turvallisuuden yhteistoimintarakenteiden tukeminen ja yhdenmukaistaminen. Kyseinen sääntely ei velvoita LVV virastoa asettamaan tai järjestämään maakuntatason yhteistyöryhmiä, eikä nyky-

sissä aluehallintovirastoissa, joiden tehtävät ovat nyt siirtymässä LVV:ön, ole hoidettu näitä tehtäviä. Resurssitarpeessa tulee ottaa huomioon, että maakuntatasoisten yhteistoimintarakenteiden tukeminen ja yhdenmukaistaminen on kuitenkin LVV lain mukaisesti jo virastolle kuuluva tehtävä.

Jos LVV:lle säädetään maakunnallisten yhteistyöryhmien asettamisen lisäksi toiminnan järjestämisvastuu (17 ja Uudenmaan mahdollinen erilliskorjaus), vaatisi se noin 10 htv:n resurssitarpeen. Esiitetty htv-määrä perustuu sihteeristön laskelmaan maakuntatason yhteistyöryhmän koordinoinnin vaatimasta resurssista (~0,2 htv), johon lisätäisiin alueellisten riskiarvioiden koordinointi- ja tilannekuvatyön koordinoititehtävät. Näin htv-tarve olisi noin 0,5 htv/maakunta. Tässä ratkaisuvaihtoehdossa LVV tulee tarvitsemaan lisäresursseja tai LVV:n tulee tehdä resurssien uudelleenjärjestelyä sekä tarvitsee valtion rahoitusta.

Lainsäädännölliset vaikutukset

LVV lain 13 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan ”Virasto vastaa varautumisen alueellisesta yhteistyöstä järjestämällä muuta alueellista yhteistoimintaa”. Muuta yhteistoiminnan järjestämistä olisi lain esitöiden mukaan esimerkiksi maakuntatasoisten alueellisen varautumisen ja turvallisuuden yhteistoimintarakenteiden tukeminen ja yhdenmukaistaminen. Kuten edellä on tuotu esiin, kyseinen sääntely ei velvoita LVV virastoa asettamaan tai järjestämään maakuntatason yhteistyöryhmiä eikä nykyisissä aluehallintovirastoissa, joiden tehtävät ovat nyt siirtymässä LVV:ön, ole hoidettu maakunnallista varautumisen yhteistyötehtävää.

Maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmän tehtävistä, asettamisesta, ja toiminnan koordinoinnin osoittamisesta LVV:lle velvoittavana lakisääteisenä tehtävänä edellyttää tehtävästä säätämistä. Kyseinen tehtävä tulisi säätää LVV lakiin ja samalla voitaisiin antaa asetuksenantovaltuutus tehtävien ja kokoonpanon tarkentamisen osalta. Tehtävästä voitaisiin säätää vastaavasti, kuin LVV laissa säädetään alueellisista valmiustoimikunnista. Eli LVV lakiin voitaisiin lisätä säännös maakunnallisista varautumisen yhteistyöryhmistä ja niiden tehtävistä ja asetuksella voitaisiin määrittää esimerkiksi vaihtuvasta puheenjohtajuudesta ja ryhmän jäsenistä.

B. LVV asettaa maakuntatason varautumisen yhteistyöryhmät sekä tukee ja yhdenmukaistaa niiden toimintaa

B-vaihtoehdossa LVV:n tehtäväksi säädettäisiin maakuntatasoisen varautumisen yhteistyöryhmän asettaminen. LVV asettaisi maakuntatason varautumisen yhteistyöryhmät sekä tukisi ja yhdenmukaistaisi niiden toimintaa, mutta ei vastaisi sihteeristötehtävistä. Maakunnalliset yhteistyöryhmät järjestäisivät itse ryhmän toiminnan. LVV:n tehtävänä olisi LVV lain mukaisesti tukea ja yhdenmukaistaa yhteistyöryhmien toimintaa osana varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämistehtäväänsä. LVV vastaisi maakunnallisten yhteistyöryhmien perustamisesta ja päättäisi niiden kokoonpanosta maakunnan toimijoiden ehdotusten pohjalta. Yhteistyöryhmän toiminnan varsinaisena järjestäjänä voisi toimia esimerkiksi hyvinvointialue, kunta tai maakunnan liitto. Osallistuminen yhteistyöryhmään perustuisi kuitenkin vapaaehtoisuuteen, eikä LVV:llä olisi toimivaltaa velvoittaa ketään osallistumaan tai järjestämään ryhmän toimintaa.

Yhteistyöryhmän asettamisen lisäksi LVV:n tehtäviin kuuluisi maakuntatason varautumisen yhteistyöryhmien tukeminen ja yhdenmukaistaminen. Tämä osa B-vaihtoehdosta ei ole uusi ehdotus, sillä tehtävä kuuluu jo LVV:lle siitä annetun lain nojalla osana varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämistehtävää. LVV lain 13 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan virasto vastaa varautumisen alueellisesta yhteistyöstä järjestämällä muuta alueellista yhteistoimintaa. Muuta yhteistoiminnan järjestämistä olisi lain esitöiden mukaan esimerkiksi maakuntatasoisten alueellisen varautumisen ja turvallisuuden yhteistoimintarakenteiden tukeminen ja yhdenmukaistaminen.

Toiminnalliset vaikutukset

Vaikka LVV ei ole maakuntatason toimija, uusi lakisääteinen tehtävä sitoisi LVV:n tiiviimmin alueellisten rakenteiden yhtenäistämistavoitteiden kanssa. Vaihtoehdossa maakunnallisten yhteistyöryhmien toiminta toteutuisi jatkos-

sakin maakunnan omien erityispiireiden mukaisesti. Tämän vaihtoehdon osalta on mahdollista päätyä tilanteeseen, jossa alueelliset toimijat eivät tahdo ottaa yhteistyörakenteen järjestämisvastuuta itselleen, jos järjestämisvastuun lisäksi tehtäviin kuuluu tilannekuvatoiminnan järjestäminen.

Kustannusvaikutukset

Tässä vaihtoehdossa LVV:n uudeksi tehtäväksi säädettäisiin vain maakuntatason yhteistyöryhmän asettaminen, joten LVV:n lisäresurssitarve on vähäisempi verrattuna vaihtoehtoon A. Mahdolliset uudet lisäresurssitarpeet tulee arvioida tarkemmin, jos LVV:lle määrätään uusia koordinointi- tai varautumiseen liittyviä tehtäviä tämän ratkaisuvaihtoehdon ulkopuolelta.

Yleisenä haasteena on perustettavana olevan LVV:n resurssit ja niiden riittämättömyys maakuntatason toimintaan. Alueelliseen varautumiseen käytettävissä olevat resurssit ja niihin liittyvät rahoitustarpeet tulee arvioida erikseen perustettavan LVV-viraston yhteydessä.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Esityksen mukainen asettamiseen liittyvä tehtävä olisi LVV:lle uusi ja siitä olisi tarpeen säätää. LVV lain 13 §:n 2 momentin 7 kohdan nojalla ”Virasto vastaa varautumisen alueellisesta yhteistyöstä järjestämällä muuta alueellista yhteistoimintaa.”. Muuta yhteistoiminnan järjestämistä olisi lain esitöiden mukaan esimerkiksi maakuntatasoisten alueellisen varautumisen ja turvallisuuden yhteistoimintarakenteiden tukeminen ja yhdenmukaistaminen. Kuten edellä on tuotu esiin, kyseinen sääntely ei velvoita LVV virastoa asettamaan maakuntatason varautumisen yhteistyöryhmiä eikä nykyisissä aluehallintovirastoissa, joiden tehtävät ovat nyt siirtymässä LVV:on, ole niitä asetettu.

Maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmän asettamisen osoittaminen LVV:lle velvoittavana tehtävänä edellyttää tehtävästä säätämistä ja riittävää valtion rahoitusta. Tehtävä tulisi lisätä LVV lakiin ja samalla voitaisiin säätää asetuksenantovaltuutus tehtävien ja kokoonpanon tarkentamisen osalta. Sääntely voitaisiin toteuttaa vastaavasti, kuin LVV lain säännös alueellisista valmiustoimikunnista. LVV lakiin voitaisiin lisätä esimerkiksi säännös maakunnallisista varautumisen yhteistyöryhmistä, niiden tehtävistä ja asettamisesta ja asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin esimerkiksi vaihtuvasta puheenjohtajuudesta ja ryhmän jäsenistä.

Muut maakuntatason yhteistyön järjestämismuutokset:

3.1.1.2. Hyvinvointialue varautumisen maakuntatason yhteistyön järjestäjänä

Ehdotuksessa maakuntatasoisen varautumisen yhteistyöryhmän asettaminen ja toiminnan järjestäminen säädettäisiin hyvinvointialueen tehtäväksi. Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmän toiminnan järjestäjänä hyvinvointialue vastaisi yhteistyöryhmän toiminnan suunnittelusta, kokousten valmistelusta ja muista sihteeristötehtävistä. Ryhmän puheenjohtajuus voi olla kiertävä.

Tällä hetkellä hyvinvointialueen pelastuslaitoksilla on keskeinen rooli lähes kaikkien maakunnan varautumisen rakenteiden toiminnan järjestämisessä niiden johtaessa rakennetta valmistelevaa sihteeristöä, tuottamalla sihteeripalvelut tai muuten rakenteen toimintaa koordinoimalla. Rakenteiden puheenjohtajana toimii hyvinvointialueen johtaja (4/15 rakennetta), pelastusjohtaja (4/15 rakennetta), maakuntajohtaja (4/15 rakennetta) ja kunnanjohtaja (3/15 rakennetta).

Toiminnalliset vaikutukset

Hyvinvointialueella on vahvaa varautumisosaaamista ja tällä hetkellä maakunnallisten varautumisen yhteistyörakenteiden toiminta on pääosin järjestetty hyvinvointialueiden pelastuslaitosten resursseilla. Vaihtoehto on saanut

eniten kannatusta sekä alueiden lausunnoissa että työpajoissa. Vahvuutena tässä vaihtoehdossa lisäksi on, että hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä väestönsuojelun yhteistyöryhmien integrointi maakunnalliseen varautumisen yhteistyöryhmään olisi todennäköisesti sujuvampaa. Tämä johtuu siitä, että myös näiden ryhmien toiminnan koordinoituvastuu on hyvinvointialueen toimijoilla.

Heikkoutena tässä ratkaisumallissa voidaan nähdä muun muassa hyvinvointialueiden kytkeytymättömyys suoraan kuntien tehtäviin. Haasteita voi aiheuttaa varautumisresurssien riittävyys. Hallitusohjelman lähtökohtana on, että hyvinvointialueiden tehtäviä ei lisätä tai jos tehtäviä lisätään, joistakin tehtävistä tulee voida vastaavasti luopua. Tässä vaihtoehdossa myös Uudenmaan erillisratkaisu edellyttää erillistä arviointia.

Kustannusvaikutukset

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu valtionrahoitukseen. Jos hyvinvointialueelle säädetään uusi tehtävä, rahoitusperiaatteen mukaisesti tehtävästä säädetäessä on huolehdittava siitä, että hyvinvointialueella on tehtävän hoitamiseen tarvittava rahoitus. Tällä hetkellä maakunnallisten rakenteiden toiminta järjestetään usein hyvinvointialueiden pelastuslaitoksen vapaaehtoisilla resursseilla. Vapaaehtoisenaikin toimintana resurssit on jo sisällytetty HVA:n resursseihin, joka on syytä huomioida mahdollisissa resurssilaskelmissa. Vaatii noin 10 htv:n resurssitarpeen samoin perusteluin kuin LVV:n A-vaihtoehto.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Kyse olisi hyvinvointialueen uudesta lakisääteisestä tehtävästä, jolloin siitä tulisi säätää hyvinvointialuelaisissa.

3.1.1.3. Maakunnan liitto varautumisen maakuntatason yhteistyön järjestäjänä

Ehdotuksessa maakuntatasoisen yhteistyöryhmän asettaminen ja toiminnan järjestäminen säädettäisiin maakunnan liiton tehtäväksi. Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmän toiminnan järjestäjänä maakunnan liitto vastaisi yhteistyöryhmän toiminnan suunnittelusta, kokousten valmistelusta ja muista sihteeristötehtävistä. Ryhmän puheenjohtajuus voi olla kiertävä.

Maakunnan liitot ovat kuntayhtymiä. Maakunnan liiton tehtävät ovat maakuntakaavoitus (alueen suunnittelu) ja alueen kehittäminen aluekehitysviranomaisena. Maakuntien liiton tehtävistä säädetään Alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta annetussa laissa (756/2021). Muutoin niihin sovelletaan kuntalakia (410/2015). Kyseessä olisi maakunnan liitolle uusi tehtävä ja siitä tulisi säätää lailla.

Maakunnan liitoilla ei ole tällä hetkellä muita varautumistehtäviä kuin valmiuslain mukainen varautumisvelvoite omasta toiminnasta, eikä pääsääntöisesti alueellista varautumisen kenttää laajasti ja hyvin tuntevaa henkilöstöä.

Toiminnalliset vaikutukset

Maakunnan liittojen nykyisten tehtävien perusteella niillä on hyvä tuntemus alueestaan maantieteellisesti ja toiminnallisesti. Niillä on kokemusta useiden toimijoiden kokoamisesta yhteen alueiden kehittämistehtävissä. Alueiden kehittämisessä alueellinen resilienssi on noussut kahden viime vuoden aikana teemaksi, mutta se ei ole johdannut varautumisen kehittämisen nostamiseen aluekehityksen teemaksi.

Maakuntien liitto voi toimia maakunnallisen tason ryhmän puheenjohtajana tai sihteeristössä, mutta uusi tehtävä voi olla haasteellista saada käyntiin ja liitolla tehtävästä tulla resurssihaasteita.

Kustannusvaikutukset

Koska maakunnan liitto on kuntayhtymä, sen rahoituksesta vastaavat viimesijassa sen jäsenkunnat kuntalain 117 §:n mukaisesti. Käytännössä maakunnan liitolle säädettävä uusi tehtävä tulisi siten huomioida kuntien valtion-osuusrahoituksessa.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Jos maakunnan liitto asetettaisiin koordinoimaan maakunnan varautumistoimintaa, tehtävä tulisi säätää sille erikseen. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

3.1.1.4. Kunta varautumisen maakuntatason yhteistyön järjestäjänä

Ehdotuksessa maakuntatasoisen yhteistyöryhmän asettaminen ja toiminnan järjestäminen säädettäisiin kunnan tehtäväksi. Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmien toiminnan järjestäjänä kunta vastaisi yhteistyöryhmien toiminnan suunnittelusta, kokousten valmistelusta ja muista sihteeristötehtävistä. Ryhmän puheenjohtajuus voi olla kiertävä.

Mikäli kehittämisessä edetään ehdotuksen mukaan, jatkovalmistelussa tulee selvittää, tulisiko kunnan velvollisuudesta osallistua maakuntatasoiseen varautumisen yhteistyöhön säätää lailla, esimerkiksi uudella kuntalakiin lisättävällä säännöksellä. Kunnilla on valmiuslain 12 §:ään perustuva varautumisvelvollisuus, mutta sillä säädetään kunnan omasta varautumisesta eikä sen nojalla voida velvoittaa suoraan varautumisen yhteistoimintaan.

Tässä vaihtoehdossa joku maakunnan kunnista veloitettaisiin yhteistoimintaan osallistumisen lisäksi ottamaan vastuulleen maakuntatasoisen yhteistyöryhmän asettaminen ja toiminnan järjestäminen. Maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmän toiminnan järjestäjänä kunta vastaisi yhteistyöryhmän toiminnan suunnittelusta, kokousten valmistelusta ja muista sihteeristötehtävistä. Tästä veloitteesta tulisi säätää erikseen.

Lainsäädännölliset vaihtoehdot:

Ratkaisuvaihtoehto 1.

Maakunnan kunnat veloitettaisiin sopimaan siitä, mikä kunnista ottaa kyseisen tehtävän vastuulleen. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi tekemällä kuntalain 54 §:n tarkoittama sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta.

Tehtävää hoitamaan nimettävälle kunnalle voitaisiin laissa asettaa muun muassa resursseihin ja osaamiseen liittyviä edellytyksiä.

Ratkaisuvaihtoehto 2.

Tehtävästä vastaava kunta nimettäisiin suoraan lainsäädännössä.

Kuntien tehtäviä koskevassa lainsäädännössä ei ole käytetty juuri tämänkaltaista, kuntien tehtävien eriyttämistä tarkoittavaa sääntelyä, jossa yksi kunta suoraan lainsäädännössä veloitettaisiin hoitamaan jokin tehtävä. Ainoa poikkeama tästä on hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä Helsingin kaupungille säädetty muista kunnista poikkeava asema siten, että sille jäi edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävä.

Poikkeavaa sääntelytapaa saattaisi helpottaa se, että tehtävässä ei siirry toimivaltaa, vaan varsinainen varautumistehtävää koskeva toimivalta säilyi edelleen kaikilla kunnilla. Tästä seuraisi, että tehtävästä säädettäessä ei

todennäköisesti jouduttaisi pohtimaan niitä kansanvaltaisuuteen liittyviä kysymyksiä, jotka yleensä nousevat esille, kun tehtävä säädetään kuntien lakisääteisessä yhteistoiminnassa hoidettavaksi.

Maakuntien keskuskaupungit ovat joissain maakunnissa vapaaehtoisesti ottaneet roolin maakunnan varautumisen ja valmiuden yhteensovittajina kuntien ja muiden toimijoiden kesken. Keskuskaupungeilla on pääsääntöisesti muita kuntia paremmat resurssit, mutta kaikilla keskuskaupungeillakaan ei ole päätoimista henkilöstöä varautumiseen.

Toiminnalliset vaikutukset

Vahvuutena kuntien järjestämisvastuussa voitaneen pitää sitä, että se integroisi kunnat maakuntatasolla tehokkaasti yhteen. Kunnilla on valmiiksi laajat tehtävät ja kykyä koordinoida yhteiskunnan muita toimijoita. Jossakin maakunnissa malli toimii jo. Tämä järjestämisvastuu mahdollistaisi paikallisuuden huomioon ottamisen. Haasteina voidaan pitää valtakunnallisen ohjauksen roolin etäännyttämisen. Kaikilla keskuskaupungeilla ei ole suuria resursseja ja tällä mallilla on vaikeampi tavoittaa valtakunnallinen yhdenmukaisuus.

Kustannusvaikutukset

Maakuntatasoisesta yhteistoimintaryhmästä vastaaminen olisi kunnille uusi tehtävä, joka tulisi ottaa huomioon kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoituksessa.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Jos keskuskaupungit asetettaisiin koordinoimaan maakunnan varautumistoimintaa, tehtävästä tulisi säätää erikseen. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kuntalaki mahdollistaa kuntien keskinäisen sopimisen siitä, että keskuskaupungit voivat yhteensovittaa maakunnan kuntia. Toimivalta ei mahdollista muiden toimijoiden varautumisen yhteensovittamista.

3.1.1.5. Vapaaehtoisuuteen pohjautuva malli viimesijaisella valtioneuvoston päätöksellä

Yhtenä vaihtoehtona arvioitiin ratkaisua, jossa maakuntatason toimijoilla säilytettäisiin vapaus järjestää maakunnan varautumistoiminnan yhteistyö alueen tarpeita vastaavalla tavalla, mutta mikäli maakuntatason toimijat eivät pääsisi yhteisymmärrykseen toiminnasta, voisi esimerkiksi valtioneuvosto tehdä sitovan päätöksen yhteistyön toteuttamisesta.

Lailla säädetään oikeuksista ja velvollisuuksista eikä vapaaehtoisesta toiminnasta ole tarve säätää. Tällöin vapaaehtoisuuteen perustuvaan toimintaan ei voida myöskään pakottaa, jos tehtävää itsessään ei ole säädetty lain tasolla veloittavaksi. Tällainen sääntelyvaihtoehto ei siten tosiasiansa ole mahdollista, koska valtioneuvosto tekisi viimesijaisena ratkaisuna päätöksen maakuntatason vapaaehtoisesta yhteistyöhön järjestämisestä, vaikka itse tehtävän velvoittavuudesta ei säädettäisi.

Tällä hetkellä vapaaehtoisuuteen perustuvassa toiminnassa alueelliset erityispiirteet tulevat hyvin huomioiduksi maakuntatasolla. Sekä nykytilassa että jatkossakin vapaaehtoisuuteen perustuvassa mallissa on kuitenkin päällekkäisiä, eriytyneitä malleja sekä kokonaisuuden koordinaatio puuttuu ja maakuntien väliset yhteistyösopimukset voivat jäädä eritasoisiksi ja erilaisiksi. Yhteisten toimintamallien ja tavoitteiden saavuttaminen voi jäädä toteuttamatta. Tämä voi johtaa siihen, että maakunnissa varautumiseen käytetään resursseja tehottomasti ja toiminta ei ole kytkeytynyt yhteen toivotulla tavalla.

Perustuslain (731/1999) mukaan viranomaisen toiminnasta ja tehtävistä on säädettävä laissa. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Maakuntatason varautumisen yhteistyöstä ja siihen kuuluvista tehtävistä olisi tosiasiallisesti säädettävä perussäännökset lain tasolla. Mikäli tehtävä sisältää merkittävää julkista valtaa, voidaan tehtävä osoittaa vain viranomaiselle. Mikäli tehtävä ei sisällä merkittävää julkisen vallan käyttämistä, voitaisiin se vastuuttaa myös muulle kuin viranomaiselle, mutta siitä olisi säädettävä erikseen.

Uudesta velvoittavasta lakisääteisestä tehtävästä tulisi siten säätää, mikä aiheuttaisi rahoitukseen lisäpaineita.

3.1.2. Varautumisen yhteistyöalueiden valmiustoimikunnat

LVV lainsäädännön vaikutus

LVV laissa säädetään LVV:n tehtävänä olevasta varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämisestä. Varautumisen alueellinen yhteistyö on järjestettävä varautumisen yhteistyöalueilla vuodesta 2026 alkaen. Varautumisen yhteistyöalueita on viisi, ja ne vastaavat maantieteellisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoiminnan yhteistyöalueita.

LVV laissa säädetään LVV:n asettamista alueellisista valmiustoimikunnista ja niiden tehtävistä. Alueelliset valmiustoimikunnat toimivat varautumisen alueellisen yhteistyön suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa. Niiden asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. LVV asetusluonnos sisältyy hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 13/2025). Asetus on parhaillaan valtiovarainministeriössä jatkovalmistelussa ja se on tarkoitus antaa syksyn 2025 aikana.

LVV asetusluonnoksen mukaisesti LVV asettaisi valmiustoimikunnat jokaiselle varautumisen yhteistyöalueelle. LVV asetuksenluonnoksen mukaisesti alueellisten valmiustoimikuntien puheenjohtajan tulee olla LVV:n virkamies ja varapuheenjohtajan valtion virkamies. Muilta osin valmiustoimikuntien kokoonpano muodostettaisiin alueen tarpeiden mukaan. Alueellisten valmiustoimikuntien asettajana LVV päättää valmiustoimikuntien kokoonpanosta.

Valmiustoimikuntien tehtävänä olisi LVV asetusluonnoksen 5 §:n mukaisesti:

- 1) edistää toimijoiden yhteisen tilanneymmärryksen muodostamista turvallisuuden vaikuttavista ilmiöistä ja tapahtumista;
- 2) seurata alueellista varautumisen tilaa;
- 3) edistää alueen yhteisiä tavoitteita ja kehittämisen painopisteitä valmiusasioissa;
- 4) seurata alueella järjestettävien valmiusharjoitusten toteuttamista ja tarvittaessa osallistua viraston järjestämien valmiusharjoitusten suunnitteluun;
- 5) toimia yhteistyöelimenä viraston alueellisen varautumisen yhteistyön järjestämistehtävään liittyen;
- 6) huolehtia toimintaansa liittyvästä viestinnästä.

LVV vastaa alueellisten valmiustoimikuntien toiminnasta. Valmiustoimikuntien tehtävät kuuluvat sisäministeriön toimialaan.

Hankkeen kehittämisehdotukset

Hankkeen ehdotuksen mukaan valmiustoimikuntien kokoonpanossa tulisi huomioida seuraavat seikat:

- Valmiustoimikunnissa tulisi olla edustettuina maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmien edustajat, jotta tarvittava tieto välittyy varautumisen yhteistyöalueiden ja maakunnallisten varautumisen rakenteiden välillä. Edustajana voisi toimia maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmän puheenjohtaja tai sihteeristön edustaja.
- Varautumisen yhteistyöalueen alueellisen valmiustoimikunnan toimintaan kunnat osallistuvat maakunnan keskuskunnan tai keskuskaupungin kautta. Keskuskunta osallistuu varautumisen yhteistyöalueen tason organisaatioihin ja toimii välittäjänä muihin kuntiin. Näin vältetään tilanne, jossa varautumisen yhteistyöalueen tason kokouksissa on useita kymmeniä kuntia. Rakenteen toimivuus edellyttää kuitenkin, että kuntien yhteistyö toimii maakunnan tasolla. Vain näin voidaan varmistaa, että alueelliseen valmiustoimikuntaan saadaan riittävän laajasti ja kattavasti tietoja kaikista kunnista.
- Huoltovarmuusorganisaation osalta edustaja tulisi Huoltovarmuuskeskuksesta.
- Ahvenanmaan edustaja voisi olla jäsenenä tai varapuheenjohtajana Länsi-Suomen alueellisessa valmiustoimikunnassa. Valmiustoimikunnan tehtävät ovat horisontaaliset, mutta ehdotuksen yhteistyöjärjestely perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon käytännön esimerkkiin siitä, että Ahvenanmaa tekee tiivistä yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen ja valmiuden osalta Länsi-Suomen yhteistyöalueen ja erityisesti Varsinais-Suomen hyvinvointialueen kanssa, vaikka sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, eikä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueita koskevaa sääntelyä näin ollen sovelleta Ahvenanmaahan.
- Edustus kolmannelta sektorilta.

Ehdotusten perusteella ei ole välttämätöntä muuttaa LVV asetusluonnosta valmiustoimikuntien kokoonpanoon liittyen, vaan kokoonpanoon liittyvät asiat voidaan huomioida LVV:n ohjauksessa. Lainsäädännön täsmentämisen tarvetta voidaan arvioida tarvittaessa myöhemmin uudelleen ja alueellisten valmiustoimikuntien kokoonpanosta on mahdollista antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvostotasoiseen kriisitilanteiden koordinaatioon ja johtovastuisiin sekä valtion ohjaukseen liittyviä linjauksia sekä määrittelyitä on myös käsitelty meneillään olevassa TUJO-hankkeessa, joten niiden huomiointi tässä hankkeessa olisi tärkeää. TUJO-hankkeen lopputulokset ja kehittämisehdotukset eivät ole vielä kuitenkaan tämän hankkeen käytössä.

3.1.3. Varautumisen alueellisesta yhteistyötä ja tilannekuvatoimintaa koskevan sääntelyn kehittäminen

Hankkeen työskentelyn aikana on tunnistettu tarve arvioida, tulisiko varautumisen alueellisesta yhteistyöstä ja tilannekuvatoiminnasta säätää. Säättämistarve on tunnistettu ainakin LVV:n varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämistehtävästä, maakunnallisista varautumisen yhteistyöryhmistä ja alueellisesta tilannekuvatoiminnasta.

Aluehallintoviraston varautumisen alueellisista tehtävistä säädetään aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009). Koska aluehallintovirastojen tehtävät ovat siirtymässä pääsääntöisesti LVV:lle, tullaan kyseisistä tehtävistä säätämään LVV laissa. LVV:n pelastustoimen ja varautumisen toimialaan kuuluva alueellisen varautumisyhteistyön järjestämistehtävä on sisällytetty LVV lain 13 §:ään. Tämä poikkeaa LVV:n muista toimialoista, joiden tehtävistä säädetään kunkin toimialan omassa substanssilainsäädännössä. Jatkossa varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämistehtävästä voitaisiin säätää edelleen LVV laissa tai vaihtoehtoisesti erillislaissa. Erillislakiin

voitaisiin sisällyttää myös säännökset maakunnallisista varautumisen yhteistyöryhmistä sekä tilannekuvatoiminnan järjestämisestä.

Erillislain säätämismahdollisuus on noussut erityisesti esiin arvioitaessa kehittämistarpeita, jotka liittyvät tietojen luovutukseen ja turvaluokitellun aineiston käsittelyoikeuksiin. Erillislaissa voitaisiin säätää varautumisen alueelliseen yhteistyöhön ja tilannekuvatoimintaan liittyvästä tietojen käsittelystä. Erillislain säätämistä tietojen käsittelyn näkökulmasta on käsitelty tarkemmin luvussa 6.

Hanke esittää, että säätämistarpeen arvioimiseksi asetettaisiin erillinen lainsäädäntöhanke. Hankkeen asettamisesta vastaisi sisäministeriö osana aluehallinnon yhteisen varautumisen toimialaa.

3.1.4. Nykytilan ja lainsäädäntökehityksen mahdollisuudet

Vaikutusten arviointia

Nykytila muuttuu vuoden 2026 alussa, kun LVV asettaa alueelliset valmiustoimikunnat jokaiselle viidelle varautumisen yhteistyöalueelle, ja LVV vastaa alueellisten valmiustoimikuntien toiminnasta. Valmiustoimikuntien tehtävät kuuluvat sisäministeriön toimialaan.

Jos hankkeen kehittämis ehdotuksia ei toteuteta, toisin kuin alueellisten valmiustoimikunnista, maakunnallisten varautumisen yhteistyöryhmistä ei säädettäisi lailla, vaan maakuntatasoiset varautumisen ja turvallisuuden yhteistyörakenteet jatkaisivat toimintaansa vapaaehtoisuuteen perustuen myös jatkossa. Maakuntatason varautumisen yhteistyörakenteita johdettaisiin edelleen eri hallinnonalan toimesta, eikä niillä ole selkeää ohjausta. LVV lain 13 §:n 2 momentin 7 kohdan nojalla ”Virasto vastaa varautumisen alueellisesta yhteistyöstä järjestämällä muuta alueellista yhteistoimintaa.” Muuta yhteistoiminnan järjestämistä olisi esimerkiksi maakuntatasoisten alueellisen varautumisen ja turvallisuuden yhteistoimintarakenteiden tukeminen ja yhdenmukaistaminen. Näin ollen LVV vastaisi jatkossa maakunnallisten varautumisrakenteiden tukemisesta ja yhdenmukaistamisesta. Sisäministeriöllä olisi nykytoimivaltuuksien puitteissa mahdollisuus myös tarvittaessa tukea maakuntatason rakenteiden toimintaa. LVV:llä tai muilla tahoilla ei ole selkeitä lainsäädännöllisiä velvoitteita maakunnallisten varautumisrakenteiden toiminnan järjestämiseen tai ohjaamiseen. Tämä johtaa vaihteleviin toimintamalleihin.

Mikäli maakuntatasoisista varautumisen yhteistyöryhmistä ei säädetä, tiedonvaihto ei välttämättä toteudu varautumisen kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tämä vaihtoehto ei edellytä uusia hallinnollisia rakenteita, lainsäädäntömuutoksia tai organisaatiomuutoksia, joten siitä ei aiheudu uusia suoria lisäkustannuksia.

Vaihtoehto tarkoittaa edelleen eriytynyttä ja koordinoimatonta toimintaa, jossa maakunnalliset mallit vaihtelevat. Pääallekkäiset rakenteet ja toiminnot aiheuttavat resurssihukkaa.

Kustannusvaikutukset

Nykytilan säilyttämisen kustannusvaikutusten tarkastelu on haasteellista, sillä jos tilanne säilytetään, on erittäin haasteellista arvioida, mikä on epäyhtenäisen ja koordinoimattoman toiminnan kokonaiskustannus.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Ei lainsäädännöllisiä vaikutuksia.

3.1.5. Kuntien integrointi varautumisen alueellisen yhteistyön rakenteisiin

Havainnot ja nykytilan arviointia

Kuntien varautumisen kehittämisessä keskeinen puute on, ettei kuntien varautumista ohjata, valvota ja yhteensoviteta kokonaisuutena valmiuslain 13 § tarkoitetulla tavalla, koska kunnat eivät kuulu minkään ministeriön toimialaan voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Kuntien tehtäviä sen sijaan ohjataan usean eri ministeriön toimesta, mutta ohjausta ei yhteensoviteta eikä siinä huomioida kunnan toimintaa kokonaisuutena.

Kunnat ovat merkittävässä määrin eriytyneet sekä väestöltään että resursseiltaan. Tämän seurauksena myös kuntien varautumistilanne ja -resurssit vaihtelevat. Kuntien rooli paikallisessa varautumisessa sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimenpiteiden toimeenpanemisessa on suuri ja vaihtelevat kyvykkyudet ovat ongelma. Kuntien varautumisen resursseja ja tasoa olisi saatava nykyistä yhtenäisemmäksi. Käytettävissä olevien resurssien ei voi olettaa kasvavan merkittävästi väestön ja taloudellisen aktiivisuuden edelleen eriytyessä alueilla. Ilman kuntarakenteessa tapahtuvia muutoksia tavoitteet voivat toteutua vain kuntien nykyistä laajemmalla yhteistyöllä.

Kuten edellä on jo todettu, kuntien integrointi varautumisen alueellisen yhteistyön rakenteisiin ei voi tapahtua suoraan viidellä varautumisen yhteistyöalueella, koska tällöin kuntien suuri määrä lisää osallistujia niin paljon, että toiminta muuttuu hyvin vaikeaksi. Kuntien integraation olisi perusteltua tapahtua maakuntatason kautta.

Kehittämissuhteet

Maakunnittain kuntien tulisi tehdä yhteistyötä niin, että keskuskaupunki koordinoisi yhteistyötä varautumisessa kuntien kesken maakunnassa. Sellaisten kuntien, joilla ei ole omaa koko-aikaista henkilöstöä varautumisen tehtäviin, tulisi tehdä seudullista yhteistyötä niin, että jokaisella kunnalla olisi käytettävissä henkilöstöä, joka tekee varautumista ja/tai turvallisuutta päätoimisesti. Näin jokaiseen maakuntaan muodostuisi kokonaisuus, jossa varautumisesta vastaava henkilöstö tekisi maakunnallisesti yhteistyötä. Varautumisen yhteistyöalueen valmiustoimikuntien toimintaan maakunnasta osallistuisi keskuskaupunki, joka huolehtisi, että yhteys jatkuu katkeamattomana maakunnan kuntiin. Kuntien keskinäinen yhteistyö tulisi organisoida kuntalain (410/2015) 8 luvun mukaisten yhteistoimintamenettelyjen puitteissa ja kuntien omilla päätöksillä. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä.

Varautumisen integraation organisoinnin kautta tulisi järjestää myös tilannekuvatoiminta, ettei samoja asioita hoideta useissa erilaisissa järjestelyissä maakunnissa.

Kuntalain 10 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Tähän tehtävään olisi luontevaa liittää myös kuntien varautumisen yleinen ohjaus ja seuranta.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Myös salassa pidettävien tietojen luovutusmahdollisuuksia koskevan sääntelyn tarve olisi arvioitava ja toteutettava.

3.1.6. Alueellisen varautumisen yhteistyön ohjaus

Havainnot ja nykytilan arviointia

Valmiuslain mukaan varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Kukin ministeriö myös ohjaa toimialansa varautumista. Valtioneuvoston yhteinen varautuminen kuuluu valtioneuvoston kanslian toimialaan. Hallinnonalojen omat valmiusjärjestelyt ja -suunnitelmat muodostavat perustan valtioneuvoston yhteiselle varautumiselle. Varautumiseen liittyvän yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Sisäministeriön toimialaan kuuluu aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin.

Aluehallinnon uudistamisen yhteydessä annettiin uusi laki myös Ahvenanmaan valtioneuvostosta (532/2025), joka tulee voimaan 1.1.2026. Ahvenanmaan valtioneuvostosta annetun lain nojalla Ahvenanmaan valtioneuvoston yleishallinnollisesta ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Ahvenanmaan valtioneuvostolle säädetään oikeusministeriön, sisäministeriön, valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloille kuuluvia tehtäviä. Vastuu näiden tehtävien ohjaamisesta ja valvomisesta kuuluu kullekin ministeriölle toimialallaan. Toimivaltainen toiminnallisesti ohjaava ministeriö tai keskushallinnon virasto määräytyy erityislainsäädännön ja ministeriöiden osalta myös valtioneuvoston ohjesääntönsä toimialajaon mukaisesti. Lain 3 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että Ahvenanmaan valtioneuvosto huolehtii toimivaltansa rajoissa Ahvenanmaan maakunnan alueella varautumisen ja valmiussuunnittelun tehtävistä. Niiden yhteensovittamisesta Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten kanssa säädetään erikseen. Toimivaltaisena ministeriönä sisäministeriö ohjaa siten myös Ahvenanmaan valtioneuvostoa sen alueellisen varautumisen tehtävissä.

Alueellisen varautumisen ohjauksen yhteensovittamiseen tarvitaan valtioneuvostotasoinen ryhmä. Ryhmä tulisi muodostaa sisäministeriön tai valtiovarainministeriön toimivaltuuksien puitteissa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin hyödyntää olemassa olevia rakenteita ja luoda pysyvä, eri ministeriöiden edustajista ja asiantuntijoista koostuva ryhmä, joka yhteensovittaisi alueellisen varautumisen ohjauksen kokonaisuutta. Ryhmä ei olisi operatiivinen toimija häiriötilanteissa.

Hankkeen kanssa samaan aikaan on käynnissä myös muita samaan kokonaisuuteen liittyviä uudistamishankkeita, kuten TUJO-hanke ja valtion aluehallinnon uudistamishanke, joiden havainnot on pyritty huomioimaan kehittämisehdotuksissa. TUJO-hankkeen tuottamia valtioneuvostotasoisia lopullisia toimenpide-ehdotuksia ei ole hankkeen tulosten raportointiajankohtana vielä päätetty ja käytettävissä.

Seuraavissa kappaleissa kuvataan ehdotettuja vaihtoehtoisia toteutusratkaisuja, niiden toiminnallisia vaikutuksia sekä mahdollisia kustannusvaikutuksia ja lainsäädännön muutostarpeita. **Hanke ehdottaa ratkaisuvaihtoehtoksi sisäministeriön asettamaa alueellisen varautumisen ohjauksen yhteensovittamisryhmää (3.1.6.1.)**

3.1.6.1. Sisäministeriö asettaa alueellisen varautumisen ohjauksen yhteensovittamisryhmän

Ehdotuksessa alueellisen varautumisen valtioneuvostotasoisesta ohjauksen yhteensovittamista varten tulisi perustaa erillinen ryhmä, jossa olisi edustaja jokaisesta ministeriöstä. Ehdotuksessa sisäministeriö asettaisi ryhmän ja vetäisi sen toimintaa aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin -toimialaansa kuuluvien, voimassa olevien toimivaltuuksiensa puitteissa (Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003, 15 §:n 8 kohta ja valtioneuvoston asetus sisäministeriöstä 1056/2013, 1 §:n 1 mom. 10 kohta).

Ryhmään voitaisiin ottaa mukaan pysyviä asiantuntijoita ja ryhmä voisi kuulla myös erikseen asiantuntijoita, esimerkiksi Ahvenanmaalta, LVV:stä ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Ryhmälle mahdollisesti perustettava sihteeristö valmistelisi asiat päätöksentekoa varten. Sihteeristö voisi muodostua esimerkiksi eri ministeriöiden valmiusasiantuntijoista.

Ryhmässä käsiteltäisiin poikkihallinnollisia alueellisen varautumisen ohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Ryhmä laatisi yhteistyössä alueellisen varautumisen kehittämissuunnitelman tuleville vuosille. Kehittämissuunnitelma toimisi valtioneuvostotason yhteisen ohjauksen tukena ja kaikkien yhteiskunnan turvallisuusstrategian strategisten tehtävien kytkemiselle alueiden suuntaan. Kehittämissuunnitelman tulisi perustua yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan, kansalliseen ja alueellisiin riskiarvioihin, varautumisen tason arvioihin ja turvallisuusympäristön muutoksiin. Ministeriöt ottaisivat yhdessä sovitut kehittämistavoitteet huomioon ohjatessaan hallinnonalansa varautumista.

Jatkossakin varautumista johtaa, valvoo, yhteensovittaa ja ohjaa kukin ministeriö toimialallaan. Ryhmällä ei ole varsinaista ohjaukseen liittyvää päätösvaltaa, eikä siinä suoraan puuttuttaisi eri hallinnonalojen omaan varautumisen ohjaukseen, vaan kyse olisi alueellisen varautumisen ohjauksen valtioneuvostotasoisesta yhteensovittamisesta. Koska ryhmään osallistuisivat myös kaikki tulevaa LVV:a toimialaohjaavat ministeriöt, ryhmässä yhteisesti sovitut linjaukset ja tavoitteet yhdenmukaistaisivat myös ministeriöiden LVV:on kohdistuvaa ohjausta varautumisen alueellisissa asioissa. Näin alueellisen varautumisen kehittämissuunnitelman toiminnalliset tavoitteet otettaisiin huomioon myös varautumisen yhteistyöalueilla toimivien alueellisten valmiustoimikuntien toiminnassa.

Tässä vaihtoehdossa kyse olisi ministeriöiden sekä valtion organisaatioiden välisestä yhteistyöstä, jolla yhteensovittaisiin eri ministeriöiden vastuulla olevaa hallinnonalojen varautumisen ohjausta. Tämä yhdenmukaistaisi valtakunnallisesti eri ministeriöistä eri hallinnonaloille annettavaa ohjausta. Ryhmää tulisi hyödyntää LVV:n tulosohjauksen tukena.

Varautumisen alueellisen ohjauksen yhteensovittamisryhmälle tulisi asettamispäätöksessä määritellä selkeä rooli, vastuut, tavoitteet ja tehtävät. Niissä tulee huomioida suhde LVV:n ohjausryhmän vastuisiin (ks. LVV laki 10 §:n 2 mom.), jotta ei tapahdu ”ohiohjausta” ja ryhmien roolit ja tehtävät eivät sekoitu keskenään. Lisäksi tehtäväkokonaisuudet muiden olemassa olevien valmiutta johtavien ja ohjaavien tahojen kanssa tulisi huomioida, ettei tehtävissä tule päällekkäisyyksiä tai ristiriitoja.

Toiminnalliset vaikutukset

Sisäministeriöllä on pitkä kokemus ja osaamista toimialojensa varautumisen johtamisesta ja ohjaamisesta (aluehallinnon yhteinen varautuminen, pelastustoimi, maahanmuutto, poliisi ja rajaviranomaiset). Tämä tuottaa synergiaetuja aluehallinnon varautumisen koordinaatioon sekä myös kansalliseen varautumisen kokonaisuuteen.

Yhteistyöryhmän perustamisen yhteydessä tulisi tarkastella ketä ryhmän toimintaan osallistuu, jotta ryhmälle asetetut tavoitteet toteutuisivat.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Normaaliin valtioneuvostotason yhteistoimintaan perustuva toteutus ei edellytä lainsäädännön muutoksia, koska osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Mikäli nyt esitetystä tehtävästä halutaan pysyvä ja toimintaan osallistuminen jokaista ministeriötä velvoittavaksi, olisi tästä kuitenkin selkeintä säätää erikseen.

Kustannusvaikutukset

Sisäministeriön näkemyksen mukaan kyseisen ryhmän perustamista varten ministeriö ei tarvitse lisäresursointia. Sisäministeriö mahdollisesti kuitenkin joutuu tekemään sisäisiä resurssimuutoksia tai resurssien uudelleenallokointia.

Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttää, että ministeriöt sitoutuvat ryhmän toimintaan ja varaavat siihen tarvittavat resurssit.

Jatkovalmisteltavat asiat

- 1) Sisäministeriö asettaa alueellisen varautumisen ohjauksen yhteensovittamisryhmän. Asettamis päätöksessä kuvataan yhteensovittamisryhmän rooli, tavoitteet, tehtävät, vastuut ja kokoonpano.
- 2) Sisäministeriö laatii yhteensovittamisryhmän kanssa ryhmän toimintasuunnitelman.
- 3) Arvioidaan tarve täsmentää valtioneuvoston ohjesääntöä ja sisäministeriöstä annettua valtioneuvoston asetusta sisäministeriön aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin toimialan osalta.

Muut tarkastellut vaihtoehdot:

3.1.6.2. Valtiovarainministeriö asettaa alueellisen varautumisen ohjauksen yhteensovittamisryhmän

LVV lain 4 luvussa säädetään LVV:n ohjauksesta. LVV lain 4 luvun 9 pykälän 1 momentin mukaan LVV:n yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle, joka huolehtii myös viraston hallintoa ja muita yhteisiä toimintoja sekä muita viraston yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta ohjauksesta. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan LVV:n toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö (toimialaohjaava ministeriöt).

LVV lain 10 pykälän 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö vastaa ohjauksen koordinoinnista ja yhteensovittamisesta sekä ohjaukseen sisältyvistä yhteisistä hallinnollisista tehtävistä. Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö asettaa suunnittelun ja ohjauksen yhteensovittamiseksi neljäksi vuodeksi kerrallaan ohjausryhmän, jossa ovat edustettuina toimialaohjaavat ministeriöt. Pykälän 3 momentin mukaan valtiovarainministeriö voi asettaa myös muita ryhmiä valmistelemaan ja linjaamaan toimialaohjaavien ministeriöiden yhteisiä kantoja ohjaukseen kuuluvissa asioissa. Ryhmissä voi olla edustus myös muista kuin toimialaohjaavista ministeriöistä. Pykälän 4 momentin mukaan ohjauksen yhteensovittamista varten asetettavista ryhmistä sekä niiden tehtävistä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Jos valtiovarainministeriö asettaisi yhteensovittamisryhmän LVV lain 10 pykälän 3 momentin nojalla, ryhmän toimivalta olisi rajattu valmistelemaan ja linjaamaan toimialaohjaavien ministeriöiden yhteisiä kantoja LVV:n ohjaukseen kuuluvissa asioissa.

Toiminnalliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö on keskeinen toimija julkishallinnon kehittämisessä ja talousohjauksessa, mikä toisi ryhmään laaja-alaisen strategisen näkemyksen varautumisen kehittämiseen. Lisäksi valtiovarainministeriön rooli talousohjauksessa mahdollistaisi resurssien tehokkaan kohdentamisen, mikä tukee varautumisen kehittämistoimia sekä kansallisella että alueellisella tasolla. Tämän ansiosta on mahdollista kohdentaa varautumisen resursseja (esim. valtionavustuksia tai yhteishankkeita) tehokkaammin eri alueille ja toimijoille.

Valtiovarainministeriön rooli LVV:n yleishallinnollisena ohjaajana luo mahdollisuuden koota yhteen eri hallinnonalojen varautumistarpeet ja valtiovarainministeriöllä on valmiiksi vastuuta muun muassa kuntien ohjauksesta, valtion talousohjauksesta ja hallinnon kehittämisestä, mikä helpottaa laaja-alaista ja kokonaisvaltaista koordinoitua.

SM:n aluehallinnon yhteisen varautumisen toimivalta ja tehtävät olisivat ministeriöiden tiivistettävän yhteistyön kautta kytkettävissä VM:n laajempiin aluepolitiikan ja talousohjauksen tehtäviin.

Kustannusvaikutukset

Tässä ratkaisuvaihtoehdossa valtiovarainministeriö joutuisi mahdollisesti tekemään resurssilisäyksiä tai resurssien uudelleenallokointia riippuen siitä, miten toiminta organisoidaan.

Vaihtoehdon toteuttaminen edellyttää, että ministeriöt sitoutuvat ryhmän toimintaan ja varaavat siihen tarvittavat resurssit.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö voisi asettaa esitetyn ryhmän valmistelemaan ja linjaamaan toimialaohjaavien ministeriöiden yhteisiä kantoja alueellisen varautumisen ohjaukseen kuuluvissa asioissa LVV lain 10 pykälän 3 momentin nojalla. Kyseisen pykälän 4 momentin perusteella ohjauksen yhteensovittamista varten asetettavista ryhmistä sekä niiden tehtävistä ja menettelytavoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetettavasta ryhmästä voitaisiin siten asetuksenantovaltuutuksen nojalla antaa valtioneuvoston asetus. Kyseisessä asetuksessa voitaisiin säätää yhteistyöryhmästä, ryhmää vetävästä ministeriöstä sekä jäsenistä.

Lainsäädännön valmisteluohjeiden mukaisesti asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevien vaatimusten täytyminen voi edellyttää, että LVV lakiin olisi kuitenkin sisällytettävä perussäännökset kyseessä olevasta yhteistyöryhmästä. Yhteistyöryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä olisi perusteltua antaa erillinen asetuksenantovaltuutus ja antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Jatkovalmisteltavat asiat

- 1) Valtiovarainministeriö asettaa yhteensovittamisryhmän.
- 2) Valtiovarainministeriö laatii yhteensovittamisryhmän kanssa toimintasuunnitelman, jonka mukaan ryhmässä valmistellaan ja linjataan ministeriöiden yhteisiä kantoja alueellisen varautumisen ohjaukseen kuuluvissa asioissa.
- 3) Valtiovarainministeriö arvioi tarpeen ja valmistelee mahdollisesti tarvittavat säädösmuutokset suhteessa LVV laissa säädettyihin alueellisen varautumisen ohjauksen yhteensovittamisryhmän tehtäviin ja kokoonpanoon liittyen.
- 4) Valtiovarainministeriö varmistaa yhteistyöryhmän koordinoitua varten tarvittavat resurssimuutokset tai tekee resurssien uudelleenallokoinnit.

3.1.6.3. Valmiuspäällikkökokous yhteensovittavana toimijana

Ehdotuksessa valtioneuvostotason alueellisen varautumisen yhteensovittaminen kytkettäisiin valmiuspäällikkökokouksen toimintaan. Valmiuspäällikkö kokous toimisi siten alueellisen varautumisen kehittämisen jo olemassa olevana yhteistyörakenteena, jossa toimialavastuullinen ministeriö esittelisi varautumisen kehittämisen tarpeita ja ne yhteensovitettaisiin YTS-tehtäviin.

Valtioneuvoston kansliassa toimii valtioneuvostotasoinen valmiuspäällikkökokous. Valmiuspäällikkökokouksen toiminnan tarkoituksena on tukea ministeriöiden toimintaa valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen ja valmiuteen liittyvissä kysymyksissä sekä toimia ministeriöiden välisenä pysyvänä yhteistyöelimenä. Kokouksissa voidaan yhteensovittaa muun muassa ministeriöiden valmius- ja varautumissuunnitelmia toimivaltaisen ministeriön tai viraston johdolla, käsitellä valtioneuvoston yhteiseen varautumiseen, harjoitustoimintaan sekä eri hallinnonajojen varautumiseen liittyviä kokonaisuuksia, arviointeja tai tuotteita sekä voidaan käsitellä lukuisia muita varautumiseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyviä asioita. Valmiuspäällikkökokouksen toimivalta rajoittuu kansliapäällikkökokouksen antamien tehtävien valmisteluun.

Valmiuspäällikkökokoukseen osallistuvat eri hallinnonalojen edustajat (valmiuspäälliköt) kokoontuvat joko säännöllisesti vuosisuunnitelman mukaan tai ylimääräisiin kokouksiin toimintaympäristön tilanteen mukaan. Eri häiriötilanteissa valmiuspäällikkökokous toimii valmistelevalta tai yhteensovittavalta roolissa valtioneuvoston johtamisen tukena. Valmiuspäällikkökokouksen tehtävät, roolit ja organisoituminen kuvataan tarkemmin valmiuspäällikkökokouksen järjestyssäännössä.

Jos valmiuspäällikkökokous toimisi valtioneuvostotasoisena yhteistyörakenteena, valmiuspäällikkökokouksen tehtävä olisi siten toimia asioita valmistelevalta ministeriöiden, huoltovarmuuskeskuksen ja puolustusvoimien yhteistyörakenteena, joka katselmoi LVV:n ja toimialavastuussa olevan ministeriön ohjauksen tavoitteet ja tuotteet. Valmiuspäällikkökokous tukisi alueellisen varautumisen ohjausta sekä LVV:n tulosohtausryhmää, liittäisi alueellisen varautumisen kehittämisen tavoitteet osaksi tulosohtausa, raportoi kehittämisen edistymisestä ja käsitteisi varautumisen kehittämisen resurssitarpeet. Ohjauksen tuotteen annettaisiin LVV:lle toimeenpantavaksi toimialavastuullisen ministeriön toimesta. Tärkeää olisi huolehtia yhteistyöstä ja informoinnista turvallisuuskomitealle.

Ratkaisumallissa tulisi varmistaa, että tarvittava tieto ja yhteensovittaminen linkittyy LVV:n ohjaukseen sekä sisäministeriön aluehallinnon yhteisestä varautumisesta poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin koskevaan ohjaukseen. Tämä voitaisiin toteuttaa siten, että sisäministeriö vastaisi valmistelusta aluehallinnon yhteisestä varautumisesta poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin koskevien toimivaltuuksiensa puitteissa, ottaen huomioon Lupa- ja valvontaviraston ohjauksesta ja sen yhteensovittamisesta annettavan sääntelyn.

Ratkaisumalli toteuttaminen edellyttää valmiuspäällikkökokouksen tehtävien ja mahdollisesti kokoonpanon uudelleentarkastelua.

Toiminnalliset vaikutukset

Vahvuutena tämän mallin toteuttamisessa nähdään olemassa olevien valmiiden rakenteiden hyödyntämismahdollisuutta. Valmiuspäällikkökokous on jo varautumisen yhteensovittaja, mikä mahdollistaa kansallisen tason koordinaation. Valmiuspäällikkökokouksella on suora linkki kansliapäällikkökokouksiin ja valtioneuvoston päätöksentekoon. Valmiuspäällikkökokous kokoaa yhteen eri ministeriöiden ja keskeisten virastojen toimijat. Tämä mahdollistaa sektorirajat ylittävän yhteistyön.

Osana kansallista turvallisuusjohtamista, kansliapäällikkökokouksen ja valmiuspäällikkökokouksen merkitys ministeriöiden tehtävien valmistelussa ja niiden välisessä koordinaatiossa on keskeinen.

Haasteelliseksi tämän vaihtoehdon tekee, että valmiuspäällikkökokouksella ei ole erillistä toimivaltaa ja se on ensisijaisesti keskittynyt strategiseen ja valtionhallinnon tasoiseen ohjaukseen, mikä voi jättää alueellisen ja paikallisen tason tarpeet vähemmälle huomiolle. Tästä syystä valmiuspäällikkökokouksen tehtäviä ja tavoitteita sekä kokoonpanoa tulisi kehittää. Lisäksi valmiuspäälliköiden roolia tulee tarkentaa.

Ehdotuksessa alueellisen varautumisen yhteensovittamistehtävälle tulisi määrittää selkeä osio valmiuspäällikkökokouksen kokouskalenteriin ja huolehtia valmistelun vaatimasta työstä myös valmiussihteerikokouksessa.

Kustannusvaikutukset

Roolin ja tehtävien muutos edellyttävät mahdollisesti lisäresursseja tai resurssien uudelleenallokointia. Mahdollisilla lisäresursseilla on kustannusvaikutuksia, jotka tulee arvioida ryhmän kehittämisen aikana.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Arvioitava valmiuspäällikkökokouksen roolin, tehtävien ja mahdollisesti kokoonpanon säätämisestä.

Valtioneuvoston kanslian tehtäviin ei kuulu alueellisen varautumisen ohjaus eikä valmiuspäällikkökokouksen tehtävistä, roolista ja organisoitumisesta ole säädetty. Tästä syystä tämä vaihtoehto edellyttäisi, että valtioneuvoston ohjesääntöä tulisi tarkentaa ja mahdollisesti muuttaa.

Myös sisäministeriöstä annettu valtioneuvoston asetus edellyttäisi täsmentämistä siten, että sisäministeriön tehtävät ja valmiuspäällikkökokouksen tehtävät alueellisen varautumisen ohjauksen osalta olisivat selkeät.

Muussa valittavassa ratkaisuvaihtoehdossa tulee huomioida valmiuspäällikkökokouksen säännöllinen informointi.

3.1.6.4. Turvallisuuskomitea yhteensovittavana toimijana

Ehdotuksessa valtioneuvostotason alueellisen varautumisen yhteensovittaminen kytkettäisiin Turvallisuuskomitean toimintaan.

Turvallisuuskomiteasta annetun valtioneuvoston asetuksen (77/2013) mukaan Turvallisuuskomitean tehtävänä on avustaa kokonaisturvallisuuden hallintaan tähtäävässä varautumisessa ja varautumisen yhteen sovittamisessa; seurata ja arvioida Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen ympäristön ja yhteiskunnan muutosten vaikutuksia kokonaisturvallisuuden järjestelyihin; seurata hallinnon eri alojen ja tasojen toimia kokonaisturvallisuuteen liittyvien varautumisjärjestelyjen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi sekä sovittaa tarvittaessa yhteen laajoja ja tärkeitä varautumista koskevia asiakokonaisuuksia, kuten valtakunnallisen varautumisen yhteensovittaminen sekä yhteistyömuotojen, toimintamallien, tutkimuksen ja harjoitustoiminnan kehittäminen.

Komitea voi tehtävänsä toteuttamiseksi antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita kokonaisturvallisuuteen liittyvissä asioissa ennakoivaa varautumista koskevien laajojen ja tärkeiden asiakokonaisuuksien yhteensovittamista koskevista kysymyksistä.

Turvallisuuskomitean tehtävänä on tällä hetkellä muun muassa sovittaa tarvittaessa yhteen laajoja ja tärkeitä varautumista koskevia asiakokonaisuuksia, kuten valtakunnallisen varautumisen yhteensovittaminen. Tältäkin osin komitea voi ainoastaan antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita.

Varautumisen alueellisen yhteensovittamisen toimijana voitaisiin käyttää Turvallisuuskomiteaa ja Turvallisuuskomitean sihteeristöä sen laajennutussa kokoonpanossa.

Mikäli tätä vaihtoehtoa ei toteuteta, tulee valittavassa ratkaisuvaihtoehdossa huomioida Turvallisuuskomitean säännöllinen informointi.

Toiminnalliset vaikutukset

Turvallisuuskomitean roolia ja tehtäviä ei ole hyödynnetty kokonaisturvallisuuden ja varautumisen tehtävissä riittävästi. Turvallisuuskomiteatasoinen ryhmä on kuitenkin tarpeeksi korkea hierarkkinen taso, että toimijat voidaan sitouttaa ryhmässä linjattuihin varautumisen tavoitteisiin. Tässä ratkaisuvaihtoehdossa Turvallisuuskomitean toimivaltuuksia ja tehtäviä joudutaan lisäämään ja täsmentämään.

Ehdotuksessa alueellisen varautumisen yhteensovittamistehtävälle tulisi määrittää selkeä osio Turvallisuuskomitean kokouskalenteriin ja huolehtia valmistelun vaatimasta työstä myös Turvallisuuskomitean sihteeristössä ja sen laajennetussa kokoonpanossa.

Kustannusvaikutukset

Koska esitetty tehtävä olisi Turvallisuuskomitealle uusi, tällä vaihtoehdolla on kustannus- ja resurssimuutosvaikutuksia. Tämän vaihtoehdon toteutuessa rahoitustarve tulee arvioida erikseen.

TUJO:ssa on Turvallisuuskomiteaan liittyviä kehittämistavoitteita, joiden tarkempaa sisältöä ei ole tällä hetkellä käytettävissä.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Turvallisuuskomiteasta annetun valtioneuvoston asetuksen (77/2013) muutostarpeet tulisi arvioida sen tehtävien osalta.

3.1.6.5. Nykytilan säilyttäminen

Lainsäädännön mukaisesti ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategian strategisessa tehtävässä 29 kuvatuksi kukin ministeriö vastaa varautumisen yhteensovittamisesta omalla toimialallaan. Kukin ministeriö myös ohjaa toimialansa varautumista. Valtio-, alue- ja paikallishallinnon varautumista ja toimintaa häiriötilanteissa yhteensovitetaan normaaliolojen johtamisen ja yhteistoiminnan rakenteissa.

Valtiovarainministeriö ohjaa aluehallintovirastoja ja vastaa julkisen hallinnon ICT-palvelujen ja palvelutuotannon varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden yleisestä ohjauksesta sekä kuntien ja hyvinvointialueiden hallinnon ja talouden yleisestä ohjauksesta ja toimintaedellytyksistä. Sisäministeriö vastaa aluehallinnon yhteisestä varautumisesta poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin. Nykytilan kuvauksen kohdassa 3.2 (Alueellisen varautumisen yhteistyön perusteet ja ohjaus) on kuvattu tarkemmin sisäministeriön toimialaan liittyviä tehtäviä.

LVV:n ohjauksen osalta on arvioitu, että siirtyminen kuuden aluehallintoviraston ja Valviran ohjauksesta yhteen usean ministeriön yhteiseen tulosohjaukseen ja strategiatyöhön mahdollistaa ohjaustoiminnan kokonaisuuden tehostumisen. Samoin valtion alue- ja keskushallinnon nykyisten päällekkäisten tehtävien purkaminen ja siitä johdettu keskushallinnon virastojen ja aluehallintovirastojen välisen ohjausrakenteen poistuminen keventävät viranomaisten välistä ohjaukokonaisuutta. (ks. HE 13/2025, s. 150).

Toiminnalliset vaikutukset

Nykytila ei tue alueellisten varautumistoimien yhdenmukaistamista kansallisen tason tavoitteiden kanssa, sillä se ei muodosta selkeää, koordinoitua alueellisen varautumisen ohjausta. Kokonaisuus on jäykkä ja tavoitteet ja toteutus osaoptimoivia. Tieto ei kulje kahdensuuntaisesti. Aleuiden näkökulmasta on haastavaa, kun ei ole riittävästi yhteisiä käytäntöjä, toimintamalleja ja yhteensovitettua kansallista ohjausta.

Kunnilla on merkittävä rooli varautumisessa, mutta niiden ohjaus ja tuki valtion tasolta on puutteellista. Eri ministeriöt ohjaavat osia kunnan toiminnoista, mutta kunnan kokonaisuuden osalta koordinoitua ei ole. Nykytila ei välttämättä tarjoa riittävästi tukea kriittisen infrastruktuurin (energia, tietoliikenne, liikenne, vesihuolto) suojaamiseen ja varautumiseen sekä valmiuslain mukaisiin tehtäviin varautumiseen.

Kustannusvaikutukset

Arviointia ei tehty.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Ei lainsäädännöllisiä vaikutuksia

3.1.6.6. Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämishankkeen suhde ratkaisuvaihtoehtoihin

Hankkeen kehittämissivaihtoehtoja rakennettaessa Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämisen -hankkeen linjausvaihtoehtoista (TUJO) ei ole vielä tehty valtioneuvostotason päätöstä, mutta sihteeristön tämänhetkisen käsityksen mukaan ratkaisuvaihtoehdot on kytkettävissä TUJO-hankkeen tuottamiin linjauksiin eli ratkaisumallien hyödyntäminen ja integroiminen ehdotettuihin malleihin on arvioitu olevan mahdollista. TUJO:sta mahdollisesti tulevalle ratkaisumallille on tärkeä määritellä ohjauksen ja yhteistyön vastuut, toimivalta, tavoitteet, tehtävät ja roolit.

Koko turvallisuusjohtamisen kokonaisuuden ketjun suunnittelu ja TUJO-hankkeessa tuotettujen mallien toteuttaminen myös alueellisen varautumisen kokonaisuuden tehtävissä luo vankan pohjan strategiselle ohjaukselle.

3.1.7. Kansallinen ja alueelliset riskiarviot

Havainnot ja nykytilan arviointia

Valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.1.2025 julkaistussa Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS) julkaisussa riskiarviot nähdään keskeisenä osana kokonaisturvallisuuden toimintamallia. Kansallinen riskiarvio toimii perustana yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaiselle varautumiselle. Eri alueisiin kohdistuvat riskit saattavat vaihdella, minkä vuoksi kansallisen riskiarvion ohella laaditaan omana kokonaisuutenaan alueelliset riskiarviot. Pääosin hyvinvointialuejaon mukaisesti tehdyissä yhteismitallisissa, yhteisillä menetelmillä toteutetuissa ja parhaaseen saatavilla olevaan tietoon perustuvissa alueellisissa riskiarvioissa tunnistetaan ja arvioidaan riskejä, joiden vaikutukset ovat alueellisesti merkittäviä.

Kansallinen ja erityisesti alueelliset riskiarviot nähdään aineistossa keskeisenä ja tärkeänä osana varautumisen suunnittelua ja ohjausta sekä osana tunnistettuihin riskeihin perustuvaa harjoitustoimintaa. Aineiston mukaan kansallinen ja alueelliset riskiarviot tulisi huomioida ohjausrakenteissa siten, että se on yksi varautumisen kehittämisen osatekijä ja ne tulee huomioida kokonaisuutena tulevassa ohjausrakenteessa.

Tällä hetkellä alueellisia riskiarvioita hyödynnetään eri organisaatioiden varautumistyössä, mutta niiden yhteinen hyödyntäminen ja seuranta eri rakenteissa vaihtelee. Riskiarviot eivät ole selkeänä osana eri varautumisen rakenteiden käytännön työssä esimerkiksi kokousten asialistalla. Riskiarvioiden tulokset eivät nykyisin täysin ohjaa varautumistyötä ja johda uhkien mukaisen valmiuden muodostumiseen tai muuhun uhkan pienenemiseen. Eri alueilla on myös runsaasti hyviä käytäntöjä: riskejä seurataan ja arvioidaan vuosittain sekä laaditaan esimerkiksi riskikohtaiset toimenpidekortit.

Työpajoissa nousi esiin, että alueellisten riskiarvioiden näkökulmaa tulee laajentaa ”perinteisistä” onnettomuustyyppisten riskien arvioinnista myös laajempien yhteiskunnallisten muutosten ja viime vuosina esiin nousseisiin kansallista turvallisuutta koskevien ulkoisten uhkien arviointiin. Lisäksi niillä alueilla, joilla rajat ylittävät riskit ovat relevantteja, tulisi niitä arvioida osana alueellista riskiarviotyötä. Lisäksi kyselyaineistossa ja työpajoissa tuotiin esille riskienhallinnan kokonaisuuden integroimisen tärkeys myös tilannekuvatoimintaan. Alueellista riskiarviointiprosessia olisi tärkeä kehittää niin, että alueelliset riskiarviot päivitetään toimintaympäristön muutokset huomioiden. Riskiarvioiden merkitys ja hyvät käytännöt eivät saa unohtua muutoksessa, vaan niitä tulee edelleen kehittää.

Nykyisellään aluehallintovirastot ovat yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa koordinoineet alueellisten riskiarvioiden toteutuksen vuosina 2018 ja 2023 sisäministeriön ohjauksen ja toimeksiannon mukaisesti.

3.1.7.1. Kansallinen ja alueelliset riskiarviot tehokkaasti osaksi alueellisen varautumisen rakenteita

Varautumisen alueelliset yhteistyörakenteet tulisi suunnitella siten, että kansallinen ja alueelliset riskiarviot ovat keskeinen osa varautumisen suunnittelua, ohjausta ja harjoittelua eli riskiarviot on tunnistettava varautumisen suunnitteluperustan osana. Jotta riskiarviot palvelisivat mahdollisimman tehokkaasti varautumistyötä, tulisi julkisia riskiarvioita täydentää salassa pidettävien osin.

Kansallinen riskiarvio tulisi olla pohjana alueellisille riskiarvioille. Osana valtioneuvostotason ohjausmenettelyjä johdettaisiin hallinnonalojen yhteistyössä tarkasteluun otettavat kansallisen riskiarvion uhkamallit ja hallinnonaloilla tehtävät toimenpiteet riskiarvion jalkauttamiseksi varautumisen alueelliseen yhteistyöhön varautumisen yhteistyöalueen rakenteen kautta, kuten muukin ohjaus. Toimialat arvioisivat uhkamallikohtaisen valmiuden sekä tunnistavat omien varautumistoimien tarpeet, yhteisen varautumisen tarpeet ja yhteensovittamistarpeet.

Alueelliset riskiarviot laadittaisiin maakuntatasolla, kuten aiemminkin (lukuun ottamatta Ahvenanmaa). Maakuntatasoisilla varautumisen yhteistyöryhmillä tulisi olla alueelliseen riskiarvioon pohjautuvat riskienhallintasuunnitelmat, joita seurattaisiin ja yhteensovitettaisiin varautumisen yhteistyöalueen valmiustoimikunnassa.

Riskienhallintatyössä tulisi keskittyä seuraamaan toimintaympäristön kehitystä (ennakointi, nousevat uhat), alueellisten riskien kehitystä ja riskienhallintatoimien toteutuksen tilannetta. Tällä tavoin yhteistyörakenteille ja riskienhallintaprosessilla olisi kytkentä suunniteltuun varautumisen yhteiseen alueelliseen tilannekuvaan. Keskeistä on lisäksi arvioida varautumisen näkökulmasta, miten toimijat vastaavat arvioituihin riskeihin. Vastuu riskienhallintatoimista noudattaa riskienhallinnan peruseriaa eli se, jolla on vastuu toiminnasta, on vastuu riskeistä. Riskienhallinnan tulisi olla dynaaminen ja jatkuva prosessi.

Ehdotuksessa tehtäisiin edelleen vaadituin määrääjain laajempi riskiarvio, mutta sen toteutukseen ja seurantaan tulisi suunnitella jatkuva riskien tilanteen, uusien uhkien, toteutettujen toimenpiteiden ja realisoituneiden riskien arvioinnin ja seurannan mahdollistavat menettelyt ja työvälineet (kts. ehdotus 2. alla).

Alueellisessa riskiarviotyössä tulisi jatkossa huomioida laajasti varautumiseen ja turvallisuuteen vaikuttavat ilmiöt, jotka vaihtelevat Suomen eri osissa. Nyt hitaammat muutokset ja ilmiöt, kuten taloustilanne, segregatio ja polarisaatio sekä kansallista turvallisuutta koskevat ulkoiset uhat eivät näy riskiarvioissa, vaan arviot painottuvat onnettomuuksiin ja muihin äkillisiin tapahtumiin. Lisäksi olisi harkittava tutkimuslaitosten osaamisen entistä vahvempaa hyödyntämistä esimerkiksi uhkien tunnistamisessa.

LVV lain 13 §:n 2 momentin 2 kohdan nojalla LVV vastaa jatkossa varautumisen alueellisesta yhteistyöstä kehittämällä alueellisia riskiarvioita, osallistamalla niiden laatimiseen ja yhteensovittamalla ne sekä seuraamalla alueellisissa riskiarvioissa arvioitujen uhkamallien kehitystä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”yhteisesti tunnistetut ja arvioitujen riskit sekä toimija- ja toimialakohtaiset riskiarviot muodostaisivat ajantasaisia ja yhtenäisiä perusteita valmiussuunnitteluun sekä harjoitus- ja koulutustoimintaan. Tehtävä sisältäisi alueellisten riskiarvioinnin menetelmien kehittämistyötä, osallistamista alueellisten riskien arviointiin ja niiden laatimisen koordinaation”.

Alueellisten riskiarvioiden menetelmäohje tulee päivittää uusia rakenteita ja vastuita vastaavaksi ennen seuraavaa arviointikierrosta 2026. Kansallinen riskiarvio on tarkoitus laatia 2026 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana, jolloin alueellisten riskiarvioiden laadinta tulisi aloittaa 2026 vuoden aikana sisäministeriön tarkemman ohjauksen mukaisesti. Alueellisten riskiarvioiden laadinnan koordinaatiosta vastaa LVV siitä annetun lain mukaisesti.

Toiminnalliset vaikutukset

Riskiarvioiden tuomisesta osaksi varautumisen kokonaisuutta vahvistaisi toiminnan riskiperusteisuutta. Tästä on laaja yhteisymmärrys. Riskiarvioihin perustuva toimintamalli koetaan kuitenkin haasteelliseksi ja toimintamallin vakiintuminen voi viedä aikaa ja eteneminen voi olla eri rytmistä eri alueilla. Riskiperusteisuuden integroiminen rakenteisiin riippuu valitusta alueellisen varautumisen rakenteista sekä sille määritellyistä vastuista.

Kustannusvaikutukset

Kokonaisuuden suunnittelusta aiheutunee kustannusvaikutuksia (htv), mutta toisaalta hyöty ja tarve on todettu, joten nettohyöty voidaan arvioida positiiviseksi.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Riskiperusteisuuden tuominen kiinteäksi osaksi varautumisen kokonaisuutta ei aiheuta lainsäädännöllisiä vaikutuksia. On kuitenkin arvioitava, onko toiminnassa tarve käsitellä henkilötietoja ja jos on, niin mikä käsittelyn oikeusperusta on. Lisäksi on arvioitava, onko toiminnassa tarve käsitellä salassa pidettävää tietoa sekä siihen liittyviä tiedonsaantioikeuksia.

Riskiarvioinnin osalta on huomioitava alueellisen, maakuntatasoisen ja valtakunnallisen riskiarvion jokainen sekä yhteinen kokonaisuus yksittäisten salassa pidettävien asiakirjojen lisäksi. Riskiarvioinnista voi muodostua sellainen kokonaisuus, joka on salassa pidettävää tietoa julkisuuslain 24 pykälän 8 kohdan nojalla. Kyseisen lainkohdan mukaan salassa pidettävää ovat viranomaisen asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista ja väestönsuojelua ovat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista.

3.1.7.2. Yhteinen riskienhallintajärjestelmä

Jotta riskienhallinnasta olisi mahdollista saada alueellista varautumista palveleva tehokas, jatkuva ja dynaaminen prosessi, tulisi alueellisen riskiarviotyöskentelyn tueksi määritellä ja hankkia alueiden työtä palveleva riskienhallinnan tietojärjestelmä, johon muodostuisi jatkuvasti ylläpidetty, yhteinen ajantasainen riskirekisteri ja riskienhallintasuunnitelma, joka mahdollistaisi myös paremman analyysin.

Toiminnalliset vaikutukset

Vahvuutena yhteisen riskienhallintajärjestelmän hankinnassa nähdään olevan tiedonhallinnan ja tilannekuvan parantuminen verrattuna toimisto-ohjelmilla ylläpidettäviin riskirekistereihin ja riskienhallintasuunnitelmiin. Järjestelmällä hallittaisiin myös tiedon eheyteen ja saavutettavuuteen liittyviä riskejä. Riskien hallinta olisi mahdollista saada kiinteäksi osaksi varautumistyötä ja sen eri prosesseja. Sisäministeriö on juuri kilpailuttanut hallinnonalansa käyttöön riskienhallintajärjestelmän, jonka SAAS-osiota olisi mahdollista vähintään pilotoida yhteisenä työkaluna ja riskirekisterinä. SAAS-palvelun etu on sen tavoitettavuus ilman eri tahojen tietohallinnon toimenpiteitä. Lisäksi kyseessä oleva ratkaisu on tarkastettu käytettäväksi TL IV tasolla.

Kustannusvaikutukset

Yhteisen järjestelmän hankkiminen voi olla haastavaa (mm. hankintalain reunaehdot). Järjestelmä vaatisi myös alkuinvestoinnin ja vuotuiset ylläpitomäärärahat. Lisäksi syvempi laadullinen analyysi jouduttaisiin tekemään edelleen asiakirjoissa määräajoin. Mikäli sisäministeriön riskienhallintajärjestelmää voitaisiin hankintateknisesti käyttää yhteisenä järjestelmänä, ei aikaa vievä kilpailutusta, hankintaprosessia ja järjestelmän erillistä räätälöintiä ei välttämättä tarvittaisi.

Lainsäädännölliset vaikutukset

On arvioitava ja määriteltävä mitä tietoja järjestelmässä käsiteltäisiin tai sinne tallennettaisiin. Sen jälkeen on arvioitava, onko lainsäädäntöä muutettava siten, että tiedonsaantioikeudet myös salassa pidettäviin tietoihin mahdollistuvat riskiarvioita käsitteleville viranomaisille.

Mikäli järjestelmässä käsiteltäisiin henkilötietoja, olisi varmistettava henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus ja mahdollisesti säädettävä henkilötietojen käsittelyn oikeusperustasta riskienhallinnan toteuttamiseksi. Samalla on arvioitava henkilötietojen rekisterinpitäjäyys EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen nojalla. Tämän jälkeen olisi tehtävä mahdollisesti tarvittavat lainsäädännön muutokset. Eri rekisterinpitäjien tiedonsaannin ja luovutuksen mahdollistaminen edellyttää, että rekisterinpitäjä tekee käsittelyä koskevan sopimuksen henkilötietojen käsittelijän kanssa.

Tietojärjestelmän osalta olisi arvioitava kuka vastaisi tietojärjestelmän tiedonhallinnasta ja siihen liittyvistä velvoitteista julkisen hallinnon tiedonhallintalain mukaisesti.

3.2. Yhteisen alueellisen tilannekuvatoiminnan järjestäminen

3.2.1. Tilannekuvan tarvemäärittely

Havainnot ja nykytilan arviointia

Tällä hetkellä alueellista tilannekuvaa muodostavat yhdessä valtioneuvoston tilannekeskus, aluehallintovirastot, Huoltovarmuuskeskus, Maahanmuuttovirasto, Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus ja Ahvenanmaan maakuntahallitus. Tässä tilannekuvassa korostuu yhteys valtion johtamiseen ja valtioneuvoston tarpeisiin, eikä tilannekuvaa ole aina koettu alueita hyödyttävänä ja kaksisuuntaisena. Lisäksi alueellista tilannekuvaa (valtakunnallista), valmiustoimikuntien sekä maakuntien omaa tilannekuvaa koostetaan eri yhteistyörakenteiden toimesta. Alueella tilannekuvat muodostuvat usein tarveperusteisesti tai erilaisten pyyntöjen mukaan.

Hankkeessa on noussut esiin tarve selkeyttää ja määritellä alueellisen tilannekuvaan liittyviä toimintamalleja. Alueellista tilannekuvaa tulisi koostaa yhdenmukaisilla periaatteilla alueellisista lähtökohdista niin, että toiminta hyödyttää aluetoimijoita ja valtakunnan tason tilannekuvatoimintaa.

Tilannekuvakokonaisuuteen liittyvät ratkaisut ovat vahvasti sidoksissa yhteistyörakenteiden toimintaan ja sen kehittämiseen.

Kehittämis ehdotus

Alueellisen yhteisen tilannekuvan kehittämisen tarkoituksena on pyrkiä vastaamaan aluetason tarpeisiin, kuitenkin valtioneuvoston taso huomioiden. Alueellisella yhteisellä tilannekuvalla pyritään paremman tilanneymmärryksen kautta parempaan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Yhteisen alueellisen tilannekuvan muodostamiseksi luotaisiin valtakunnallinen malli, jota täydennetään alueellisesti niin, että alueelliset erityispiirteet ja kyvykkyydet huomioidaan. Tilannekuvaprosessin tulisi tukea siihen osallistuvien organisaatioiden oman suunnittelun ja päätöksenteon lisäksi alueellisen tilanneymmärryksen muodostumista.

Lähtökohtaisesti alueellinen yhteinen tilannekuva koskisi erityisesti varautumisen tilannekuvaa.² Varautumiseen liittyvän tiedon lisäksi on huomioitava toimintaympäristöön liittyvien uhkien käsittely, alueilla arvioidut riskit sekä ennakkointi.

² Varautumisen tilannekuvalla tarkoitetaan jatkuvampaa tai katsausluonteista tiedonkeruuta ja analysointia varautumiseen tilasta

On huomioitava, että varautumisen tilannekuvan ympärille luodut rakenteet ja toimintamallit tehostavat myös häiriötilanteiden hallinnan tilannekuvan³ muodostamista. Olemassa olevat käytännöt varautumiseen liittyvään tiedon keräämisen, koostamiseen ja jakamiseen luovat pohjaa häiriötilanteiden aikaiselle toiminnalle. Häiriötilanteiden hallinnan tilannekuvaa voi siis olla mahdollista koostaa tarvittavalla laajuudella ja frekvenssillä, kun luotuja toimintamalleja hyödynnetään, keräämisen sykliä tehostetaan ja tietotarpeita kohdennetaan.

Lyhytkestoisissa onnettomuustilanteissa yhteisen tilannekuvan muodostamista ei pidetä monimutkaisena prosessina ja operatiivisilla toimijoilla on tästä vahvaa osaamista ja kokemusta, eivätkä hankkeen ehdotukset liity tämän kaltaisiin tilanteisiin.

LVV lain mukaisesti viraston varautumisen alueellisen yhteistyön järjestämistehtävään kuuluu seurata alueellista varautumisen ja valmiuden tilaa. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan LVV:n tulisi seurata alueen toimijoiden yleistä varautumisvalmiutta varautumisen alueellisen yhteistyön perustaksi. Tehtävä pitää sisällään yleisen varautumisen ja valmiuden tilan ja kehitystarpeiden kokonaiskuvan muodostamisen ja ylläpitämisen. Lisäksi LVV asetusluonnoksen mukaan jokaisen viiden varautumisen yhteistyöalueella toimivan alueellisen valmius-toimikunnan tehtävänä olisi muun muassa edistää toimijoiden yhteisen tilanneymmärryksen muodostamista turvallisuuteen vaikuttavista ilmiöistä ja tapahtumista sekä seurata alueellista varautumisen tilaa. Lisäksi viraston tulisi järjestää varautumista tukevaa alueellista ennakoitintyötä.

Edellä esitellyn alueellisen varautumisen ja valmiuden tilan seurannan toteuttaminen ei ole mahdollista ilman erikseen luotuja alueellisen yhteisen tilannekuvan koostamiseen ja siitä johdettavan tilanneymmärryksen muodostamiseen liittyviä prosesseja. Yhteisen tilannekuvan olemassaolo tehostaa yhteisen tilanneymmärryksen muodostamista.

Ratkaisuna esitetään alueellisen tilannekuvaprosessin määrittelyä jonkin luvussa 7.2.2 esitetyn vaihtoehdoisen ratkaisun mukaisena. Prosessissa kyettäisiin hyödyntämään aiemmin saatuja oppeja sekä mahdollistettaisiin aiemmin havaittujen puutteiden korjaaminen. LVV:n toimiminen tilannekuvatoiminnan keskeisenä tahona selkeyttäisi alueiden ja valtioneuvoston välistä tilannekuvayhteistyötä. LVV kykenisi myös ajan kanssa kehittämään prosessia niin, että tilannekuvaprosessiin osallistuvien erityistarpeita voitaisiin huomioida kerättyjen kokemusten sekä kulloinkin vallitsevien turvallisuustarpeiden mukaisesti. Prosessi ja siihen liittyvä tuote on suunniteltu tukemaan LVV:n lisäksi muita valtakunnallisia toimijoita, joilla on alueellista toimintaa, alueiden viranomaisia, muita alueilla toimivia tahoja sekä valtioneuvostoa.

Ratkaisuna tulisi olla prosessi, joka ei kuormita tilannekuvan muodostamiseen osallistuvia toimijoita tarpeettomasti, ja jonka eri osat tukevat toisiaan niin, että päällekkäiseltä työltä vältytään.

Alueellisessa tilannekuvatoiminnassa on arvioitava ja huomioita julkisuuslain mukainen tietojen salassapito. Julkisuuslain 24 pykälän 8 kohdan mukaan salassa pidettävää ovat mm. viranomaisen asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista tai väestönsuojelua, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista.

3.2.2. Tilannekuvaprosessin määrittely

Havainnot ja nykytilan arviointia

Kyselyvastauksista ja työpajoista nousi esiin tarve tilannekuvaan liittyvän prosessien ja tilannekuvatuotteen yhteiselle, valtakunnalliselle, mutta aluelähtöiselle määrittelylle. Tilannekuvatoimintaan liittyvät alueelliset sekä valtakunnalliset prosessit vaihtelevat, päällekkäisyyttä esiintyy ja toimintaa ei aina koeta aluetoimijoita hyödyttäväksi.

³ Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallintaan liittyvällä tilannekuvalla viitataan tässä kontekstissa alueellisesti merkittäviin häiriötilanteisiin, joiden hallitseminen edellyttää normaalista poikkeavaa toimintaa (esimerkiksi yhteistoimintaa ja koordinoitua useamman alueellisen toimijan kesken) ja jotka aiheuttavat merkittäviä alueellisia vaikutuksia (maakunnan tai usean maakunnan alueella).

Tulee tarkemmin määrittellä se, miten yhteiset prosessit luodaan sekä aluetoimijoiden välille että alueilta valtakunnan tasolle, vaikka tätä työtä on tehty osana olemassa olevaa alueellisen tilannekuvan prosessia.

Lisäksi tilannekuvaan ja varautumiseen liittyvä käsitteistö on koettu kyselyvastausten ja työpajojen perusteella epäselväksi ja samoista asioista saatetaan käyttää eri termejä.

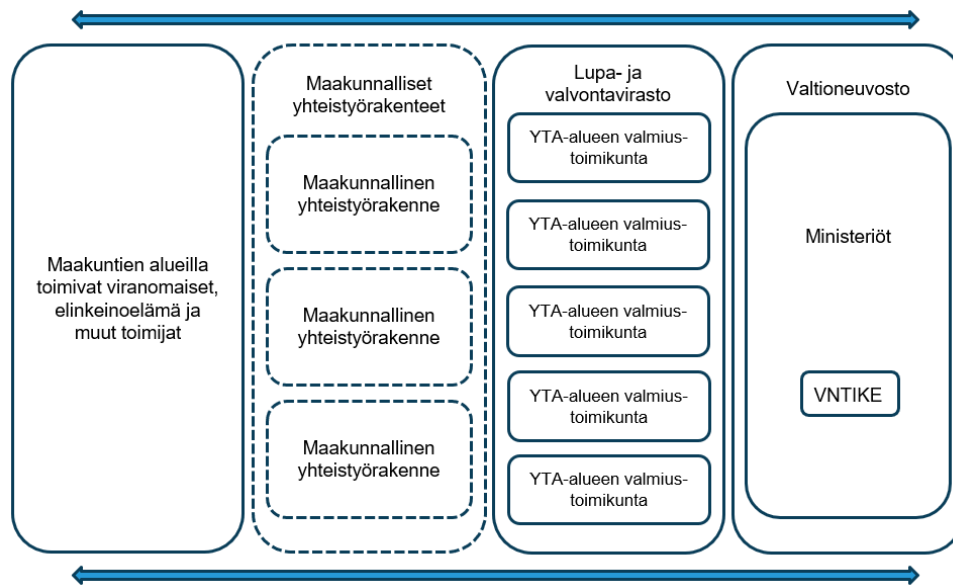
Yhteistyörakenteita koskevan suosituksen mukaisesti, myös tässä prosessissa tulisi huomioida tarve maakunnan maantieteellisen tason laajuiselle tilannekuvulle.

Vaihtoehdossa huomioitavat tekijät

Esitettävässä ratkaisuvaihtoehdossa tulee ottaa huomioon seuraavat kokonaisuudet:

Oikeaan, riittävään, ajantasaiseen kansalliseen ja kansainväliseen tietopohjaan perustuva tilannekuva on olennainen osa kaikkea johtamista. Yhteisen tilannekuvan luominen, ennakointi ja reagointi ovat keskeisiä sekä varautumisessa että häiriötilanteiden hallinnassa. Organisaatorajat ylittävä yhteinen tilannekuva ja etukäteen mahdollisimman hyvin suunnitellut toiminnot auttavat ohjaamaan resursseja järkevästi ja tehokkaasti. Koska kriisitilanteiden johtamisen tulisi mahdollisimman pitkälle perustua normaaliolojen johtamisjärjestelmälle, tulisi näitä järjestelmiä ylläpitää jatkuvasti.

Varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan tilannekuvatoiminnan tulee lähtökohtaisesti perustua normaaliolojen toimintamalleille. Tämä kytkee tilannekuvatoiminnan selkeästi tulevien rakenteiden toimintamalliin - tilannekuvatyö on osa päätöksentekoa ja ohjaamista. Prosessin tarkoituksena on tehostaa päätöksentekokykyä kaikilla toiminnan tasoilla maakunnista valtioneuvoston tasolle asti. Tavoitteena tuottaa hyötyä alueille, alueellisille toimijoille sekä alueellisten rakenteiden työlle ja kytkeä kokonaisuus valtakunnallisen tilannekuvan kokoamiseen



Kuva 5. Alueellista tilannekuvaa muodostavat tahot

Prosessin tarkoituksena on varmistaa, että alueet pystyvät itsenäisesti muodostamaan tilannekuvaa ja tehostamaan omaa toimintaansa. Prosessin tulee myös mahdollistaa useamman alueen yhteisen tilannekuvan muodostus.

Tilannekuvaprosessin määrittelyyn tulisi rakentua seuraaville elementeille:

- Suunnittelu ja päätöksenteko
- Tietotarpeiden tunnistaminen

- Keräyksen suunnittelu ja ohjaus
- Keräys
- Esittäminen ja jakaminen
- Seuranta ja laadunvarmistus

Yhteisen tilannekuvan tulee tukea alueellisen tilanneymmärryksen muodostamista sekä varautumisen priorisointia ja siihen tulee kytkeä ennakoitinaikokulma. Toiminnan tulee tukea yhteisen suunnittelun lisäksi organisaatioiden omaa suunnittelua. Ratkaisun ei kuitenkaan tule olla liikaa toimijoita kuormittava. Kukin yhteisessä tilannekuvatoiminnassa mukana oleva toimija raportoi ensisijaisesti oman toimialansa rakenteissa. Omiin rakenteisiin koostetusta tiedosta tuodaan relevantit ja yhteisesti sovitut, vakioidut kokonaisuudet yhteiseen käsittelyyn.

Alueellista tilanneymmärrystä luodaan etenkin eri yhteistyörakenteissa. Alueellinen tilannekuvaprosessi tulisi kytkeä yhteistyörakenteisiin, mutta prosessille tulee osoittaa erillinen vastuutaho. Vastuutahoksi tulisi lähtökohtaisesti määritellä sama taho, joka vastaa yhteistyörakenteen toiminnasta. Alueellisen yhteisen tilannekuvan koostaminen tulee liittää harjoitustoimintaan.

Ratkaisuvaihtoehdossa tulee huomioida, että tilannekuvien rakennetta ja tuotoksia käsiteltäisiin yhdessä myös VN-tasoisessa ohjausrakenteessa.

Luodut käytännöt varautumiseen liittyvään tiedon keräämisen, koostamiseen ja jakamiseen luovat myös pohjaa häiriötilanteiden aikaiselle toiminnalle. Häiriötilanteiden hallinnan tilannekuvaa on siis mahdollista koostaa tarvittavalla laajuudella, kun jo luotuja toimintamalleja hyödynnetään, keräämisen sykliä tehostetaan ja tietotarpeita kohdennetaan. Luodun prosessin hyödyntämistä häiriötilanteiden hallinnan tukena voidaan testata osana harjoituksia.

Hankkeen asettamispäätöksen mukaan osana valmistelua laaditaan malli kriisitilanteiden alueelliseen koordinaatioon ja johtovastuusiin sekä valtion ohjauksen kehittämiseen. Yllä kuvattua varautumisen alueelliseen tilannekuvaprosessiin pohjautuvaa häiriötilanteiden hallinnan tilannekuvaa voidaan hyödyntää edellä mainittuun kriisitilanteiden alueelliseen koordinaatioon. Toiminnan sykliä ja fokusta kohdentamalla pystytään vastaamaan kriisitilanteiden hallinnan vaatimiin tietotarpeisiin vakavissa, laaja-alaisissa ja pitkäkestoisissa kriiseissä.

Nykymuotoista alueellisen tilannekuvan prosessia ja tietosisältöä kehitetään vastaamaan uusia rakenteita alueellisen ja valtakunnallisen tason yhteistyönä. Nykymuotoinen alueellinen tilannekuva on olemassa oleva ja vakiintunut toimintamalli, josta saatuja kokemuksia tulee hyödyntää osana laajempaa alueelliseen tilannekuvaan liittyvää kehittämistä. Kokonaisuudessa tulisi huomioida se, että aluehallintovirastoilla ei ole nykyisin lakisääteistä veloitetta kerätä alueelliseen tilannekuvaan tarvittavaa tietoa alueellisilta toimijoilta, jolloin tiedon luovuttaminen perustuu vastaajien omaan halukkuuteen.

Prosessissa tulee huomioida viestinnän rooli ja se, pystytäänkö lähtökohtaisesti salassa pidettävän tilannekuvan lisäksi muodostamaan julkista, esimerkiksi väestölle suunnattua tilannekuvaa. Tilannekuvan muodostaminen tukee kriisiviestintää ja auttaa hahmottamaan sen tarpeita. Julkisten tietojen koostaminen vastaisi myös osittain kuntiin ja elinkeinoelämään liittyviin tiedon jakamisen haasteisiin.

Kun alueellisen varautumisen yhteistyötä ja tilannekuvatoimintaa kehitetään, tulee kiinnittää huomiota yhteiseen käsitteistöön ja siihen, että eri toimijoilla on yhteinen ymmärrys käsiteltävistä asioista ja niihin liittyvistä termeistä. Ei ole tarkoituksenmukaista määritellä erikseen yhteistä alueelliseen varautumiseen ja tilannekuvatoimintaan liittyvää käsitteistöä, vaan on varmistettava, että tulevassa kokonaisturvallisuuden sanastotyössä huomioidaan teeman kannalta keskeiset termit ja että yhteistyörakenteissa toimivilla tahoilla on yhteinen ymmärrys käsitteistä. Lisäksi käsitteisiin liittyvä yhteinen ymmärrys paranee prosessin ja tietosisällön määrittelyn tuloksena.

Kokonaisuuden osalta tulee huomioida tarvittavan osaamisen varmistamisen ja sen ylläpitäminen mm. koulutuksen kautta.

Alla on esitelty kolme eri vaihtoehtoa alueellisen tilannekuvaprosessin järjestämiseksi, joista hanke esittää ensimmäistä. Kaikkien vaihtoehtojen osalta on huomioitava ja arvioitava välttämättömät salassa pidettävien tietojen tiedonsaantioikeudet, tietojen luovutusmahdollisuus sekä tiettyjen tilannekuvaan liittyvien tietojen jakamisen veloitavuus. Lisäksi tilannekuvatoiminnan osalta tulisi arvioida henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta sekä mahdollinen henkilötietojen rekisterinpitäjä tai yhteisrekisterinpitäjät. Edellä mainitut seikat edellyttävät todennäköisesti lainsäädännön muutoksia.

Prosessin uudistaminen voi myös aiheuttaa vielä tunnistamattomia, ei toivottuja vaikutuksia, joihin vastaamiseen ei olla täysin kyetty varautumaan. On myös tunnistettava, että kyseessä voi olla mittava muutos nykyiseen malliin, minkä myötä korostuu mm. organisaatioiden muutosjohtaminen ja henkilöstön sitouttaminen uuteen tapaan. Alkuvaiheen tarkoituksena on päästä liikkeelle eikä olettaa, että uudet rakenteet ja toimintamallit olisivat välittömästi valmiita.

Haasteena voidaan nähdä myös se, että uusista rakenteista ja prosesseista saatavat hyödyt voivat jäädä vajaaksi ilman tarpeellisia työkaluja kuten toimintaa tukevia järjestelmiä.

Valittua ratkaisuvaihtoehtoa on mahdollista pilotoida jollain alueella ennen laajempaa käyttöönottoa.

Hankkeen sihteeristö on tehnyt tarkempaa tilannekuvaprosessin ja alueellisen tilannekuvatuotteen määrittelytyötä yhteistyössä aluetoimijoiden kanssa. Tarkemmassa määrittelytyössä käsitellään yksityiskohtaisemmin alueellisen tilannekuvatoiminnan reunaehdoja ja toimeenpanossa huomioitavia asioita. Tarkempaa määrittelytyötä ei ole tarkoituksenmukaista kuvata tähän dokumenttiin vaan se on saatavilla erikseen. Määrittelytyö jatkuu hankkeen toimikauden ajan.

Hanke ehdottaa ratkaisuehdotuksena, että luodaan 3-tasoinen, maakunnallisiin varautumisen yhteistyöryhmiin ja varautumisen yhteistyöalueisiin pohjautuva malli.

3.2.2.1. 3-tasoinen malli

Ratkaisuvaihtoehto liittyy keskeisesti maakunnallisten yhteistyörakenteiden toteutusmalliin. Jos maakunnalliset varautumisen yhteistyöryhmät päätetään perustaa, tulisi maakunnallinen tilannekuvatoiminta linkittää ryhmien työhön. Yhteistyöryhmän toiminnan järjestäjän tulisi toimia myös tilannekuvan koostajana, mutta maakunnalliset rakenteet voivat käyttää harkintaa tämän suhteen.

Velvoittavaa maakunnallista tilannekuvaprosessia ei ole tarkoituksenmukaista perustaa, jos maakunnallisia yhteistyöryhmiä ei säädetä, sillä niillä on tärkeä rooli tilanneymmärryksen muodostuksessa.

Jos yhteistyöryhmän järjestämisestä vastaavan toimijan tehtäväksi tulee tilannekuvaan koostamiseen liittyvät tehtävät ja jos maakunnallisten ryhmien järjestämisvaihtoehdossa päädytään vaihtoehtoon, jossa maakunnalliset yhteistyöryhmät järjestäisivät itse ryhmän toiminnan (3.1.1.1, B-vaihtoehto), on mahdollista, että vaatimus maakunnallisen tason tilannekuvan koostamisesta vähentää halukkuutta ottaa järjestämisvastuu itselleen. Koska tilannekuvatoiminnan järjestäminen vaatii lisäresurssia, on mahdollista päätyä tilanteeseen, jossa alueelliset toimijat eivät tahdo ottaa yhteistyörakenteen järjestämisvastuuta itselleen, jos järjestämisvastuun lisäksi tehtäviin kuuluu tilannekuvatoiminnan järjestäminen.

Tilannekuvaan liittyvän prosessin tulee olla yhteneväinen maakunnan tasolta valtioneuvoston tasolle. Prosessin reunaehdot määriteltäisiin alueellisista lähtökohdista kansallisesti yhtenäisiksi. Prosessia on mahdollisuus täydentää alueiden toimesta, jotta alueelliset erityispiirteet ja painotukset tulevat huomioiduksi.

LVV lain ja asetusluonnoksen mukaisesti virasto ja alueelliset valmiustoimikunnat seuraavat alueellista varautumisen ja valmiuden tilaa varautumisen yhteistyöalueella. LVV:n tulisi yhdessä alueellisten toimijoiden, relevanttien

ministeriöiden sekä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa luoda yhtenäinen ymmärrys ja toimintatavat maakunnallisen ja varautumisen YTA-tasoisien tilannekuvatoiminnan muodostamiseksi.

Tilannekuvatietoa käsitellään yhteistyöryhmässä yhteisesti, jolloin alueellinen tilanneymmärrys kehittyy. Maakunnallisista tilannekuvista koostetaan varautumisen yhteistyöaluetasoinen tilannekuva, joista on mahdollista koostaa valtakunnallinen tilannekuva alueiden tilanteista.

Ehdotetaan, että varautumisen yhteistyöalueen tilannekuvan koostaisivat LVV:ssa työskentelevä henkilöstö, joiden rooliin määriteltäisiin tilannekuvaan liittyviä tehtäviä. Tehtävään voisi luontevasti yhdistää valmiustoimikunnan tai maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmän sihteerin roolin (jos vastuu myös jälkimmäisestä määritellään LVV:lle), jolloin tätä tehtävää tekevällä henkilöllä olisi kattava kokonaiskuva tietyllä alueella tehtävästä varautumiseen ja valmiuteen liittyvästä työstä.

Yhteisestä tilannekuvasta vastaavilla henkilöillä olisi ymmärrystä alueen toiminnasta, ja he toimisivat VN-tason ja maakunnallisen tason välissä. Tällainen toiminta ei tarvitsisi reaaliaikaisuutta, vaan olisi virka-ajalla tehtävää toimintaa. Tilannekuvasta vastaavia henkilöitä tulisi olla useita ja heidän sisäinen yhteistyönsä LVV:ssa mahdollistaisi tehokkaamman yhteisen analyysin tuottamisen.

Tämä malli voi vähentää LVV:ssä tapahtuvaa työmäärää ja analysointitarvetta (jos maakunnallisen tason tilannekuva koostetaan muiden kuin LVV:ssä toimivien henkilöiden toimesta), sillä verrattuna vaihtoehtoihin 2 ja 3, tuotetaan varautumisen yhteistyöalueelle valmiiksi analysoitua ja koostettua tietoa.

Yhteistyörakenteessa voidaan päättää, kuinka usein alueellista tilannekuvaa koostetaan, kuitenkin niin, että kansallisesti määritelty minimitiheys toteutuu (esimerkiksi kaksi kertaa vuodessa). Vaihtoehto mahdollistaisi myös alueiden välisen tilannekuvayhteistyön kehittämisen ja tehokkaan koordinoitumisen esim. tilanteissa, joissa paikallinen häiriötilanne koskettaa useampaa aluetta, mutta ei ole välttämättä valtakunnallinen.

Kokonaisuudessa huomioidaan yhteensopivuus nykytuotoisen alueellisen tilannekuvaprosessin kanssa ja myös valtakunnallista prosessia kehitetään uusia rakenteita vastaavaksi.

Toiminnalliset vaikutukset

Vahvuuksina nähdään tilannekuvan luomiseen liittyvien prosessien rakentuminen maakunnista valtakunnan tasolle asti yhtenäisin periaattein ja toimintamallein. Määrittelytyön tavoitteena on parantaa eri toimijoiden välisen yhteistyön avulla alueellisen tilannekuvatoiminnan laatua. Tämän ratkaisun myötä eri tasoilla tehtävien tilannekuvien yhteismitallisuus kasvaisi nykytilaan verrattuna. Alueilla tehtävä työ tukisi valtakunnallista prosessia ja olisi nykyistä enemmän alueita hyödyttävää, kun prosessia kehitetään yhteistyössä eri toimijoiden kesken.

Maakunnallisen tason tilanneymmärrys kehittyy ja tietoisuus maakuntien tilanteista paranee valtakunnallisesti ja yhteistyöalueittain. Eri tasoilla toimivien yhteistyörakenteiden toimintaa pystytään tukemaan tehokkaammin. Lisäksi varautumista pystytään priorisoimaan tehokkaammin ja häiriötilanteiden hallinta tehostuu.

Haasteena voidaan nähdä, että maakunnallisen tilannekuvan koostamisen kuormittaa organisaatioita liikaa, eikä se tarvittavalla tavalla tue organisaation omaa päätöksentekoa. Salassa pidettävän tiedon käsittelyyn tulee liittyvän haasteita eri toimijoiden kesken. Jonkinlaisena uhkana voidaan pitää tilannetta, jossa alueilta saatavan tiedon määrä kasvaa niin paljon, ettei sen asianmukaiseen käsittelyyn kyetä. Kokonaisuudessa tulee kiinnittää huomioita tiedon tuottajien tekemään analyysiin, sillä tilannekuvan koostajalla ei välttämättä ole tarvittavaa ymmärrystä eri toimialoista.

Kustannusvaikutukset

Maakuntien osalta kustannusvaikutukset liittyvät vahvasti siihen tahoon, jolle maakunnallisen varautumisen yhteistyöryhmän vetovastuu määritellään. Jos yhden tai useamman maakunnallisen ryhmän vetovastuu määritellään yhden henkilön päätoimiseksi tehtäväksi, ei maakunnallisen tilannekuvan koostaminen aiheuta lisäkustannuksia vaan on osa yhteistyöryhmän järjestämiseen liittyvää tehtävää.

Muut htv-vaikutukset kohdistuvat niihin organisaatioihin, joilta tietoa kerätään. Näiden kustannusten määrä riippuu mm. siitä, millä frekvenssillä tilannekuvaa kerätään ja siitä, kuinka tehokkaasti organisaatioiden olemassa olevat tilannekuvaprosessit mahdollistavat tietojen tuottamisen yhteiseen tilannekuvaan. Lisäksi valmisteluvaiheen kustannusvaikutuksia alueellisten toimijoiden, VN-tason, HVK:n ja LVV:n yhteisestä prosessityöstä. Lisäksi LVV:hen kohdistuvia kustannusvaikutuksia, jos henkilöstön tehtävän kuvauksiin määritellään tilannekuvatoimintaan liittyviä tehtäviä.

Tilannekuvatyön laajentaminen kuntiin voi aiheuttaa kustannuksia myös kunnissa, mutta asia tulee selvittää valmistelussa. Erilaisilla toimintavaihtoehtoilla lienee erilaisia kustannusvaikutuksia kuntiin.

Muut tarkastellut vaihtoehdot:

3.2.2.2. 2-tasoinen malli

Vaihtoehdossa luodaan 2-tasoinen, varautumisen yhteistyöalueisiin perustuva malli.

LVV lain ja asetusluonnoksen mukaisesti virasto ja alueelliset valmiustoimikunnat seuraavat alueellista varautumisen ja valmiuden tilaa varautumisen yhteistyöalueella. Tehtävään liittyen viraston tulisi yhdessä alueellisten toimijoiden, relevanttien ministeriöiden sekä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa luoda yhtenäinen ymmärrys ja toimintatavat varautumisen yhteistyöalueen tasoisen tilannekuvan muodostamiseksi.

Tässä vaihtoehdossa varautumisen yhteistyötasoista tilannekuvaa kerätään ja tilanneymmärrystä muodostetaan valmiustoimikuntien ja LVV:n kautta. Edellä mainitut koostavat heille säädetyn tehtävän nojalla varautumisen yhteistyöaluetasosta varautumisen yhteistä tilannekuvaa. Verrattuna vaihtoehtoon 3., luodaan tässä mallissa alueelliset erityispiirteet huomioiva kansallisesti yhtenäinen prosessi yhteistyössä relevanttien toimijoiden kanssa. Verrattuna vaihtoehtoon 1., tässä vaihtoehdossa ei muodosteta maakunnallisen tason prosesseja.

Varautumisen yhteistyöalueen tasoista tilannekuvasta on mahdollista koostaa valtakunnallinen tilannekuva alueiden tilanteista. Ehdotetaan, että varautumisen yhteistyöalueen tilannekuvan koostaisivat LVV:ssa työskentelevä henkilöstö, joiden rooliin määriteltäisiin tilannekuvaan liittyviä tehtäviä. Tehtävään voisi luontevasti yhdistää valmiustoimikunnan sihteerin roolin, jolloin tätä tehtävää tekevällä henkilöllä olisi kattava kokonaiskuva tietyllä alueella tehtävästä varautumisesta ja valmiuteen liittyvästä työstä.

Yhteisestä tilannekuvasta vastaavilla henkilöillä olisi ymmärrystä alueen toiminnasta ja he toimisivat yhteyspisteenä VN-tasolle. Tällainen toiminta ei tarvitsisi reaaliaikaisuutta, vaan olisi virka-ajalla tehtävää toimintaa. Tilannekuvasta vastaavia henkilöitä tulisi olla useita ja heidän sisäinen yhteistyönsä LVV:ssa mahdollistaisi tehokkaan yhteisen analyysin tuottamisen.

Osana määrittelyprosessia voidaan päättää, kuinka usein alueellista tilannekuvaa koostetaan, kuitenkin niin, että kansallisesti määriteltä minimitiheys toteutuu (esimerkiksi kaksi kertaa vuodessa).

Kokonaisuudessa huomioidaan yhteensopivuus nykytuotoisen alueellisen tilannekuvaprosessin kanssa ja myös valtakunnallista prosessia kehitetään uusia rakenteita vastaavaksi.

Toiminnalliset vaikutukset

Tämän ratkaisun vahvuutena voidaan pitää varautumisen yhteistyöaluetasoisien (vrt. nykyiseen AVI-tasoon) tilannekuvien yhteismitallisuuden vahvistumista nykytilaan verrattuna. Määrittelytyön tavoitteena on parantaa eri toimijoiden välisen yhteistyön avulla alueellisen tilannekuvatoiminnan laatua vrt. vaihtoehtoon 3, jossa LVV yksin luo tilannekuvan reunaehdot. Alueilla tehtävä työ tukisi valtakunnallista prosessia ja olisi nykyistä enemmän alueita hyödyttävää, kun prosessia kehitetään yhteistyössä eri toimijoiden kesken. Tämä ratkaisuvaihtoehto ei kuormita maakunnallisia yhteistyörakenteita yhtä paljon kuin vaihtoehto 1.

Haasteena tässä ratkaisussa nähdään se, että tilannekuvaa koostetaan ainoastaan varautumisen yhteistyöalueen tasoisesti, jolloin eri maakunnista saatava tieto ei ole yhteismitallista ja se voi sisältää katveita. Tilannekuvaa koostavalla taholla tulee olla laajaa ymmärrystä useiden eri maakuntien tilanteista. LVV:ssä tehtävä työmäärä suurempi kuin vaihtoehdossa 1.

Kustannusvaikutukset

Kustannusvaikutukset kohdistuvat LVV-viraston tilannekuvaa koostavien virkahenkilöiden työaikaan sekä niihin organisaatioihin, joilta tietoa kerätään. Näiden kustannusten määrä riippuu mm. siitä, millä frekvenssillä tilannekuvaa kerätään ja siitä, kuinka tehokkaasti organisaatioiden olemassa olevat tilannekuvaprosessit mahdollistavat tietojen tuottamisen yhteiseen tilannekuvaan. Valmisteluvaiheen kustannusvaikutuksia alueellisten toimijoiden, VN-tason, HVK:n ja LVV:n yhteisestä prosessityöstä.

Lisäksi LVV:hen kohdistuvia kustannusvaikutuksia, jos henkilöstön tehtävän kuvauksiin määritellään tilannekuva-toimintaan liittyviä tehtäviä.

3.2.2.3. Ei yhtenäisiä prosesseja

Vaihtoehdossa luodaan 2-tasoinen malli, jonka perusteeksi ei luoda yhtenäisiä prosesseja kansallisesti. Hanke ei suosittele.

Tässä ratkaisuvaihtoehdossa LVV:a koskevan alueellisen varautumisen ja valmiuden tilan seurannan osalta ei luoda kansallisesti yhtenäisiä prosesseja ministeriöiden, LVV:n ja muiden toimijoiden yhteistyönä. LVV suunnittelee sisäisesti alueellisen varautumisen ja valmiuden tilan seurantaan liittyvät prosessit.

Myös tämän vaihtoehdon puitteissa LVV voi määritellä henkilöstölleen tilannekuvan muodostamiseen liittyviä tehtäviä.

Valtakunnallista prosessia kehitetään vastaamaan uutta rakennetta, tämän hankkeen puitteissa ei muita muutoksia.

Toiminnalliset vaikutukset

Tämä ratkaisuvaihtoehto ei vaadi lisäresursseja, joita kansalliseen määrittelytyöhön vaaditaan.

Tämän ratkaisumallin toteutus vaatii laajaa ymmärrystä ja analyysikyvykkyyttä LVV:ssä. Jos prosessi määritellään valmiustoimikuntien toimesta, siinä tulee huomioida, että prosessit eivät eriydy. Riskinä on, että katvealueet jäävät suuremmiksi. Riittämättömän tilannekuvan perusteella voidaan tehdä väärin perusteisiin pohjautuvia päätöksiä, joilla on mahdollisia kustannus- tai muita vaikutuksia.

Riskinä on myös, että alueilta tarvittava tuki tehokkaalle valtioneuvostotason päätöksenteolle olisi mahdollisesti heikompi, kun tarjolla on vain osa tiedosta. Lisäksi on mahdollista, että toimintamalli ei tuota tarvittavaa tietoa häiriötilanteiden hallinnan tueksi.

Kustannusvaikutukset

Htv-kustannukset kohdistuvat niihin toimijoihin, joilta LVV koostaa varautumisen ja valmiuden tilaa kuvaavaa tietoa. Muuten tehtävä kuuluu LVV:n perustehtäviin ja on osana työjärjestystä.

3.2.3. Yhteisen alueellisen varautumisen tilannekuvatuotteen tietosisällön määrittely

Havainnot ja nykytilan arviointia

Aineistosta nousee esiin tarve selkeyttää, millaisia tietoja yhteisen alueellisen tilannekuvan tulisi sisältää häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan sekä varautumisen tilannekuvan näkökulmista. Varautumisen tilannekuvalla nähdään potentiaalia toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa ja sen todettiin olevan toteuttamiskelpoinen. Häiriötilanteiden tilannekuvan tuottaminen nähtiin haastavampana mm. frekvenssin suhteen.

Vakioitu ja yhteisesti ymmärretty tietosisältö mahdollistaa analyysin, joka ei perustu subjektiivisiin näkemyksiin ja josta muodostetaan tilanneymmärrys. Tilanneymmärryksen saavuttamiseksi vaaditaan ymmärrystä uhista ja etenkin niiden vaikutuksista.

Ratkaisuvaihtoehdot

Tietosisällön määrittelyn osalta alkuvaiheessa tulisi keskittyä varautumisen tilannekuvaan sekä alueilla arvioitujen riskien ja toimintaympäristön seurantaan sekä ennakointiin. Kun yhteiseen tilannekuvatoimintaan liittyvät prosessit on luotu ja toiminta vakiintunut, pystytään varautumisen tilannekuvan ympärille muodostunutta prosessia sekä tilannekuvatuotetta jatkokehittämään niin, että ne vastaisivat myös häiriötilanteiden hallintaan liittyviin vaatimuksiin.

Hanke esittää ratkaisuehdotuksena, että tietosisällön määrittely toteutetaan osana tilannekuvan prosessin määrittelyä.

3.2.3.1. Tietosisältö määritellään osana prosessia

Alueellisen, yhteisen varautumisen tilannekuvatuotteen tietosisältö tulee määritellä, jos tilannekuvaprosessin osalta päädytään vaihtoehtoihin no. 1 tai 2 (maakunnan ja/tai varautumisen yhteistyöalueen tasoinen tilannekuvaprosessi määritellään yhteisesti). Tilannekuvatuotteen tietosisällön määrittely tulisi tehdä samanaikaisesti prosessin määrittelyn kanssa. Yhteisen alueellisen tilannekuvatuotteen runko tulisi siis määritellä kansallisesti yhteisesti alueellisten toimijoiden, tulevan LVV:n, relevanttien ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyönä.

Määrittelyn lopputuloksen tulee kuitenkin olla sellainen, että sisältöä ja rakennetta ei ole täysin lukittu, jotta alueelliset toimijat voivat myöhemmin täydentää sisältöä yhteisen suunnittelun perusteella alueelliset erityispiirteet huomioiden. Osana tietotarpeiden määrittelyä, tulee toimijoiden yhteisesti keskustella siitä, millaisia tietoja he toisiltaan tarvitsevat ja millaisia tietoja he voivat jakaa. Tietotarpeiden määrittelyn tulee perustua yhteisiin tavoitteisiin ja tarpeeseen. Yhteisesti koostettavan tiedon tulee pääosin muodostua eri toimijoiden omissa putkissaan koostamasta ja analysoimasta tiedosta sekä muista olemassa olevista tilannekuvatuotteista.

Tietosisällön määrittelyn osalta ensivaiheessa tulisi keskittyä varautumisen tilannekuvaan sekä alueilla arvioitujen riskien ja toimintaympäristön seurantaan sekä ennakointiin.

Aiemmin esitetty huomio alueellisten riskiarvioiden vahvemmassa liitännästä sekä varautumisen alueelliseen yhteistyöhön että tilannekuvatoimintaan voidaan osittain toteuttaa yhdistämällä alueelliset riskiarviot alueellisen tilannekuvan runkorakenteeseen. Tämä myös tehostaa riskienhallintaa niin, että toteutuneita riskejä sekä tehtyjä varautumistoimenpiteitä seurataan. Tilannekuvaa ei tule kuitenkaan täysin sitoa jo arvioituihin riskeihin, vaan kokonaisuuteen tulee pystyä nostamaan nousevia uhkia ja ilmiöitä. Lisäksi kokonaisuudessa huomioitaisiin yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellyt yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niitä turvaavat strategiset tehtävät erityisesti niihin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta.

Ratkaisuvaihtoehto keskittyy pääosin varautumisen tilannekuvan tietosisällön määrittelyyn sekä toimintaympäristöön liittyvien uhkien ja alueilla arvioitujen riskien käsittelyyn. On kuitenkin huomioitava, että varautumisen tilannekuvan ympärille luodut rakenteet ja toimintamallit tehostavat myös häiriötilanteiden hallinnan tilannekuvan muodostamista. Osana riskiarvioprosessin kehitystä ja häiriötilanteen hallintaan liittyvien tietosisältöjen määrittelyä, riskien arvioinnin yhteydessä toimijoiden tulisi yhteisesti määrittellä ne tietotarpeet, joita toimijat riskin realisoituessa tarvitsevat toisiltaan tilanteen hallintaa varten.

Yhteisen tilannekuvan ei tule sisältää organisaatioiden omiin suorituskyykyihin liittyviä yksityiskohtaisia tietoja. Tilannekuvassa tulee huomioida toimialarajat ylittävät uhat ja keskinäisriippuvuudet sekä ennakoitinaäkökulma. Tietotarpeiden määrittelyssä tulee huomioida, että täydelliseen kattavuuteen ja kuvaan alueiden tilanteista ei ole mahdollista päästä. Tulee keskittyä toimialojen yhteisiin asioihin, jotka ovat yleisiä, ei yksityiskohtaisia.

Tietosisällön määrittelyssä tulee ottaa huomioon nykymuotoinen alueellisen tilannekuvan prosessi, sen nykyisestä tietosisällöstä saadut kokemukset sekä tuotteen kehittäminen.

Toiminnalliset vaikutukset

Vahvuutena voidaan tässä ratkaisussa nähdä kansallisesti yhtenäisen määrittelyn, joka ei kuitenkaan rajoita alueellisia toimijoita liikaa, sillä he voivat nostaa tilannekuvaan muita tärkeitä näkemiään kokonaisuuksia. Lisäksi alueellisten riskiarvioiden sisällyttäminen runkorakenteeseen tehostaa riskienhallintaprosessia ja riskiarvioiden hyödyntämistä.

Prosessin vaativuus voi estää hyvän lopputuloksen saavuttamisen. Määrittelytyö voidaan kokea haastavana ja riskinä on, että eri toimijoiden yhteistä ymmärrystä sisällytettävistä asioista ei saavuteta.

Kustannusvaikutukset

Valmisteluvaiheen kustannusvaikutukset alueellisten toimijoiden, VN-tason, HVK:n ja LVV:n yhteisestä prosessityöstä, jossa määritellään alueellinen tilannekuvaprosessi sekä tietosisältö.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Ei lainsäädännöllisiä vaikutuksia.

Toinen tarkasteltu vaihtoehto:

3.2.3.2. Tietosisältöä ei määritellä

Vaihtoehdossa tietosisällön määrittelyä ei tehdä yhteistyössä.

Jos alueellisen tilannekuvaprosessin suhteen päädytään maakunnallisen tason ratkaisuihin, maakunnat päättävät itse niistä tiedoista, joita yhteiseen tilannekuvaan kerätään.

Jos prosessissa päädytään valmiustoimikuntien ja LVV:n vetämiin varautumisen yhteistyöalueen tasoihin prosesseihin, päättävät LVV sekä valmiustoimikunnat sisäisesti kerättävän tilannekuvan tietosisällöstä.

Toiminnalliset vaikutukset

Tämän ratkaisun toteuttamisessa ei tarvita haastavaa määrittelyprosessia. Ratkaisun myötä alueelliset erityispiirteet voivat erottua vahvemmin. Määrittelyssä joudutaan kuitenkin tekemään paljon päällekkäistä työtä ja valtakunnallista yhtenäisyyttä ei saavuteta. Riskinä voidaan nähdä myös se, että alueellisia riskiarvioita ei sisällytetä kokonaisuuteen.

Kustannusvaikutukset

Tietosisällön määrittely erikseen jokaisessa maakunnallisessa varautumisen yhteistyöryhmässä ja/tai valmiustoimikunnassa luo htv-kustannuksia. Valmiustoimikuntien osalta kustannusvaikutuksia voidaan vähentää sillä, että LVV määrittelee kaikille valmiustoimikunnille yhteisen pohjan, jota valmiustoimikunnat voivat halutessaan täydentää.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Ei lainsäädännöllisiä vaikutuksia.

3.2.4. Yhteisen tilannekuvajärjestelmän toteuttamismahdollisuuksien selvitys

Havainnot ja nykytilan arviointia

Kyselyvastauksista korostuu tilannekuvatoimintaan liittyvä, manuaalisuudesta johtuva työmäärä. Yhteistä tilannekuvaa koostetaan pääosin perinteisten toimisto-ohjelmien avulla ja ilman tarkoitukseen luotuja järjestelmiä.

Kyselyvastauksista nousee esiin toive yhteiselle alustalle tai tilannekuvajärjestelmälle, johon eri toimijoilla on pääsy ja jossa yhteistä tilanneymmärrystä on mahdollista muodostaa. Yhteisen tilannekuvajärjestelmän toteuttaminen ei tarkoittaisi toimijoiden omista järjestelmistä luopumista.

Olemassa olevien, toimijoilla käytössä olevien järjestelmien ja toimintamallien välillä toimiminen voi aiheuttaa lisätyötä tilanteissa, jossa tietovarannoista automaattisesti yhteen järjestelmään koostettu tieto joudutaan siirtämään käsityönä toiseen järjestelmään.

Ratkaisuvaihtoehdot

Hankkeen puitteissa on tarkasteltu erilaisia järjestelmävaihtoehtoja alueellisen tilannekuvan muodostamiseksi ja toimijoiden päätöksenteon tukemiseksi. Järjestelmä mahdollistaisi tilannekuvan tehokkaamman koostamisen, analysoinnin ja jakamisen. Hankkeen tavoitteena oleva yhteisen tilannekuvatoiminnan tarkoituksenmukaisin järjestäminen vaatii edellä kuvatun prosessin ja tuotteen määrittelyn lisäksi niitä tukevaa järjestelmäratkaisua. On mahdollista, että yhteiseen tilannekuvatoimintaan liittyvien kehittämisohdotusten toteutus jää vajavaiseksi ilman tätä. Lisäksi järjestelmäratkaisu tukisi julkisen hallinnon laajempaa digitalisointikehitystä, jonka mukaisesti pyritään eroon tehottomista manuaalisista ja vanhanaikaisista toimintamalleista.

Kaikkien vaihtoehtojen osalta tulee huomioida kytkös alueellisen yhteisen tilannekuvan prosessin ja tietosisällön määrittelyyn sekä nykytuotoiseen prosessiin. Valitun ratkaisun tulee tukea edellä kuvattua varautumisen tilannekuvan muodostamista, ennakoitua ja turvallisuusympäristön seuranta. Järjestelmää voi hyödyntää myös häiriötilanteiden hallinnan tukena.

Järjestelmäratkaisussa huomioitavia asioita ovat mm.:

- Tulisi mahdollistaa useista eri organisaatioista muodostuvien käyttäjien pääsyn (käyttöoikeusrajoitukset huomioiden).
- Järjestelmäratkaisun tulisi pystyä vastamaan turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen käsittelyn teknisiin vaatimuksiin, joiden mukaan toimijoilla tulee olla turvallisuusluokittelun tiedon sähköisen käsittelyn mahdollistavat järjestelmät. (Järjestelmän tulisi olla auditoitu TL IV tasolle)
- Mahdollistaa syötettyyn tietoon (määrällinen ja laadullinen) perustuvat visuaaliset esitysmuodot.
- Huomioitava tiedonluovutuksen rajoitteet viranomaisten välillä sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden (elinkeinoelämä, kunnat, kolmas sektori) suuntaan.

Eri vaihtoehtoja punnittaessa tulee huomioida järjestelmän mahdollistaman paremman päätöksenteon tuoma lisäarvo, vaikka sitä on vaikea mitata rahallisesti. Järjestelmäratkaisun osalta on tärkeä päästä liikkeelle ja huomioida että valittu vaihtoehto ei välttämättä ole heti täysin valmis ja kaikki vaatimukset täyttävä.

Tarkoituksena on löytää edellä kuvattua tilannekuvaprosessia ja tuotetta palveleva ja toimintaa tukeva ratkaisu.

Järjestelmäratkaisuihin liittyviä haasteita ovat mm. järjestelmien rakentamisen ja ylläpidon vaatimat resurssitarpeet, salassa pidettävän tiedon säilyttäminen sekä näiden kasaantumisvaikutus ja järjestelmään jaettavien käyttöoikeuksien määrittely ja ylläpito.

Alla olevien vaihtoehtojen osalta tulee huomioida nykyisin alueelliseen tilannekuvaan käytetty työaika. Toimisto-ohjelmin tällä hetkellä tehtävään prosessiin kuluu alustavan ja karkean arvion mukaan yli 400 henkilötyöpäivää vuodessa.

Hanke esittää ratkaisuehdotuksena yhteisten työtilojen perustamista kappaleessa 7.2.4.1. kuvatuin oletuksin.

3.2.4.1. Yhteisten työtilojen rakentaminen

Jotta häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnan tilannekuvatoiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan parantaa, edellyttäisi tämä teknistä tilannekuvajärjestelmää. Tämä vastaisi valtionhallinnon digitalisointi- ja tuottavuustavoitteisiin.

Teknisen tilannekuvajärjestelmän toteuttamismahdollisuuksien tarkemmat reunaehdot, erityisesti rahoitus ja olemassa olevien järjestelmäratkaisujen hyödyntäminen, edellyttävät päätöksiä näistä. Hankkeen asettamispäätöksessä on linjattu, että tilannekuvatoiminnan kehittämisessä tulee välttää uusia kustannuksia.

Edellä todettu huomioiden, hanke ehdottaa ensivaiheessa ratkaisuksi, että luodaan yhteiset työtilat (esim. Sharepoint tai Tiimeri), johon alueellista tilannekuva koostetaan. Alueellisilla toimijoilla ja tarpeen mukaan myös VN-tasolla toimivilla tahoilla on pääsy työtilaan. Työtiloihin liittyvä määrittelytyö tulisi tehdä kansallisesti niin, että työtilat ovat yhdenmukaiset kaikilla alueilla. Jokaiselle alueelle on kuitenkin tarkoituksenmukaista perustaa omat työtilat salassa pidettävän tiedon kasaantumisvaikutuksen vähentämiseksi ja käyttöoikeuksien hallinnan helpottamiseksi. Edellä kuvattu tilannekuvaprosessin ja tuotteen määrittely toimisi työtilan määrittelytyön perusteena.

Työtilaan perustuva ratkaisu pohjautuu osittain perinteisillä toimisto-ohjelmilla tehtäviin tilannekuvatiedon keruuseen ja koostamiseen. Työtiloihin tulisi kuitenkin luoda toiminnallisuuksia, jotka tehostavat tilannekuvan käsittelyä ja jolloin manuaalisuuteen liittyvää haastetta hillitsemään.

Toiminnalliset vaikutukset

Tässä ratkaisussa vahvuudeksi voidaan katsoa olevan vähäinen itse järjestelmään kohdistuva kustannusvaikutus. Tilannekuvaan on jatkuva pääsy ja kun tilannekuva on saatavilla jatkuvasti (vs. esim. toimisto-ohjelmistolla tietyin väliajoin koottu tilannekuva), pääsevät toimijat päivittämään tilannekuvaa myös sovitun syklin ulkopuolella ja aina tarvittaessa.

Vertautuu osittain nykytilaan, eikä tämä vaihtoehto tuota suurta parannusta. Heikkoutena manuaalisuus. Tietojen koostaminen työtilaan voidaan kokea raskaaksi eikä tietoja päivitetä tarvittavalla tasolla ja frekvenssillä. Tiimerin elinkaaren osalta kysymysmerkkejä.

Kustannusvaikutukset

Vaikka ratkaisu toisi mukanaan etenkin alkuvaiheen määrittelykustannuksia, voidaan toimivaa järjestelmää pitää pitkässä juoksussa kustannustehokkaampana vaihtoehtona, kun sitä verrataan toimisto-ohjelmilla tehtävään manuaalisempaan työhön. Lisäksi ratkaisu tukisi parempaa päätöksentekoa, jolla voi olla positiivisia kustannusvaikutuksia.

Työtiloihin voi kuitenkin liittyä enemmän HTV-vaikutuksia verrattuna räätälöityyn tilannekuvajärjestelmään, jos tietojen koostaminen on manuaalisempaa ja vaatii enemmän työtä.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Ratkaisun osalta on huomioitava ja arvioitava välttämättömät salassa pidettävien tietojen tiedonsaantioikeudet, tietojen luovutusmahdollisuus sekä tiettyjen tietojen jakamisen velvoittavuus. Tietojen luovutus ja katseluyhteyden avaaminen teknisen rajapinnan kautta edellyttää tiedonsaajan tiedonsaantioikeuksia kyseiseen tietoon. Lisäksi tulisi arvioida henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta sekä mahdollinen henkilötietojen rekisterinpitäjä tai yhteisrekisterinpitäjä.

Muut tarkastellut vaihtoehdot:

3.2.4.2. Valtionhallinnon käytössä olevien tilannekuvajärjestelmien hyödyntämismahdollisuudet

Hankkeen tavoitteena oleva yhteisen tilannekuvatoiminnan tarkoituksenmukaisin järjestäminen vaatii aiemmin kuvatun prosessin ja tuotteen määrittelyn lisäksi niitä tukevaa järjestelmäratkaisua. On mahdollista, että yhteiseen tilannekuvatoimintaan liittyvien kehittämisohdotusten toteutus jää vajavaiseksi ilman tätä. Järjestelmäratkaisu myös tukisi julkisen hallinnon laajempaa digitalisointikehitystä.

Hanke on selvittänyt alueellisen varautumisen yhteistyöhön soveltuvia, jo valtionhallinnossa käytössä olevia tai kehitettäviä, tilannekuvajärjestelmiä ja tullut siihen lopputulokseen, että tätä työtä tulisi edelleen jatkaa erillisen päätöksen pohjalta tehtävän erillisen selvitystyön puitteissa. Selvitystyön tulisi arvioida järjestelmien hyödyntämisen mahdollisuudet, kustannukset ja toiminnallisuudet. Selvitystyön tueksi olisi tärkeää saada järjestelmän toteuttamismahdollisuuteen liittyvät tarkemmat reunaehdot erityisesti rahoituksen ja olemassa olevien järjestelmäratkaisujen hyödyntämiseen liittyen.

Erillisessä selvitystyössä perehdyttäisiin tarkemmin eri valtionhallinnon käytössä oleviin tilannekuvajärjestelmiin, ja tutkitaan, voisivatko alueelliset toimijat tukeutua näihin tai mahdollisesti jatkokehittää niitä omiin tarpeisiinsa.

Olemassa olevaan järjestelmään liittyvä määrittelytyö on vähäisempää kuin täysin uuden järjestelmän määrittely. Lisäksi valmisohjelmisto saatetaan saada nopeammin käyttöön. Tilannekuvan koostamiseen ja analysointiin luotu

ohjelmisto tukee hankkeelle asetettuja tavoitteita ja edellä kuvattua alueellisen tilannekuvatoiminnan prosessia tehokkaammin kuin alla esitetty työtilaratkaisu.

Ratkaisun osalta tulisi selvittää kokonaisuuteen liittyvät kustannukset (tarkemman selvityksen, järjestelmän hankinnan ja ylläpidon kustannukset), prosessin kuvaaminen (määrittelytyö, mahdolliset kilpailutukset, järjestelmän hankinta ja ylläpito), hankintalainsäädännön vaikutukset sekä muut huomioitavat asiat.

3.2.4.3. Uuden järjestelmän rakentaminen tai olemassa olevien rajapintojen hyödyntäminen

Vaihtoehdossa määritellään ja hankitaan yhteinen uusi tilannekuvajärjestelmä tai määritellään ja rakennetaan olemassa olevien järjestelmien väliset rajapinnat.

Perustelut sille, että vaihtoehtoa ei edistetä:

Täysin uuden teknisen järjestelmän rakentamista pidetään hankkeen mielestä epärealistisena vaihtoehtona. Tällaisen projektin vaatimat resurssitarpeet ja ajallinen pitkäkestoisuus eivät puolla uuden järjestelmän rakentamista. Sihteeristö on myös tutustunut olemassa oleviin kaupallisiin järjestelmäratkaisuihin, jotka eivät kuitenkaan tällä hetkellä vastaa vaadittuun tarpeeseen. Useat kaupalliset, viranomaisillakin käytössä olevat, tilannekuvajärjestelmät ovat luonteeltaan operatiivisia tai taktisia tarpeita palvelevia, jolloin niiden soveltuvuus hankkeessa arvioituihin tarpeisiin ei ole optimimaalista.

Alkuperäinen ratkaisuvaihtoehtoon liittyvä teksti:

Arvioidaan valtiovarainministeriön JulkICT:n kanssa yhteisen tilannekuvajärjestelmän toteuttamisedellytykset ja olemassa olevien järjestelmien välisten rajapintojen muodostamisen mahdollisuus.

Optimitilanteessa yhteisen uuden tilannekuvajärjestelmän rakentaminen mahdollistaisi yhteisen tilanneymmärryksen muodostamisen tehokkaasti ja pienemmällä työmäärällä kuin perinteisten toimisto-ohjelmiston avulla koostetun tilannekuvan puitteissa on mahdollista. Uuden järjestelmän suunnittelu, rakentaminen ja testaus on kuitenkin pitkä ja resurssi-intensiivinen prosessi.

Uuden järjestelmän rakentaminen vaatisi merkittävän määrittely- ja kokonaisarkkitehtuuritarkastelun sekä lukuisien olemassa olevien viranomais- ja kaupallisten järjestelmien rajapintaratkaisujen rakentamisen.

Uuteen järjestelmään liittyvät vaatimukset:

- Tulisi mahdollistaa useista eri organisaatioista muodostuvien käyttäjien pääsyn (käyttöoikeusrajoitukset huomioiden)
- Tulisi olla auditoitu TL IV tasolle
- Pystyisi tarvittavilta osin muodostamaan yhteyden rajapintojen avulla jo olemassa oleviin, eri toimijoiden käytössä oleviin tilannekuvajärjestelmiin (niin että tarvittavat tiedot näistä saataisiin automaattisesti)
- Mahdollistaa syötettyyn tietoon (määrällinen ja laadullinen) perustuvat visuaaliset esitysmuodot
- Huomioitava tiedonluovutuksen rajoitteet viranomaisten välillä sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden (elinkeinoelämä, kunnat, kolmas sektori) suuntaan.

Täysin uuden järjestelmän kehityksessä on aluksi tehtävä mittava määrittelyprojekti, jossa mm. selvitetään järjestelmään halutut ominaisuudet ja turvallisuusvaatimukset. Itse kehitetyn ongelmiston haasteisiin kuuluu kehitystyön määrä, määrittelytyön vaatimus ja työn ohjaamisen hankaluus.

Uutta järjestelmää kevyempänä ratkaisuna voidaan pitää toimijoilla jo olemassa olevien järjestelmien välisten rajapintojen muodostamista johonkin olemassa olevaan järjestelmäratkaisuun. Rajapinnoista saatavat tiedot koostetaan yhteiseen järjestelmään. Osana selvitystä voidaan tarkemmin tarkastella esimerkinomaisesti jo olemassa olevia, kaupallisia tilannekuvajärjestelmiä.

Olemassa olevaan järjestelmään liittyvä määrittelytyö on vähäisempää kuin täysin uuden järjestelmän määrittely. Lisäksi valmisohjelmisto saatetaan saada nopeammin käyttöön. Valitun olemassa olevan järjestelmän korvaaminen voi olla vaikeaa tai kallista, jos esimerkiksi hankintalaista johtuen järjestelmä pitää kilpailuttaa uudelleen määrajoin.

Ratkaisun osalta tulisi selvittää kokonaisuuteen liittyvät kustannukset (tarkemman selvityksen, järjestelmän rakentamisen ja ylläpidon kustannukset), prosessin kuvaaminen (määrittelytyö, kilpailutukset, järjestelmän rakentaminen ja ylläpito), hankintalainsäädännön vaikutukset sekä muut huomioitavat asiat.

Mahdollisen kilpailutuksen osalta tulisi huomioida mm. hankinnan kohteen kuvaus, alustavat toiminnalliset ja ei-toiminnalliset vaatimukset, vaatimukset toimittajan asiantuntijoille, laatuvaatimukset sekä pisteytyskriteerit.

Toiminnalliset vaikutukset

Uusi järjestelmä pystyy vastaamaan yhteisen tilannekuvan koostamiseen, jakamiseen ja analysointiin liittyviin vaatimuksiin. TL IV-tasolle auditoitu järjestelmä vastaisi haasteeseen, että kaikilla toimijoilla ei ole käytössä salassa pidettävään tiedon käsittelyyn soveltuvia teknisiä ratkaisuja.

Haasteeksi voi muodostua järjestelmän hinta ja järjestelmän rakentamiseen liittyvä ajallinen pitkäkestoisuus. Rajapintaratkaisujen osalta tulee huomioida, että kaikilla toimijoilla ei olemassa olevia tai soveltuvia järjestelmiä, joita liittyy yhteen.

Kustannusvaikutukset

Kustannuksiin vaikuttaa olennaisesti se, millaiset vaatimukset järjestelmälle asetetaan. Yleisesti ottaen räätälöidyn järjestelmän hankkiminen sekä ylläpito ja kehittäminen on kallista, kalliimpaa monesti kuin valmisohjelmiston ja valmiin palvelun hankinta. Räätälöityjen järjestelmien hankinnoissa on myös riskejä, että lopputulos ei hyvistä pyrkimyksistä huolimatta täytä kaikkia asetettuja vaatimuksia, kustannukset nousevat ja aikataulut venyvät.

Myös rajapintojen muodostaminen aiheuttaa todennäköisesti suuria kustannuksia, sillä olemassa olevia järjestelmiä on useita.

3.2.4.4. Ei yhteistä järjestelmää eikä tarkempaa selvitystä tehdä

Perustelut sille, että vaihtoehtoa ei edistetä:

Ei ole hankkeen tavoitteiden mukaista ehdottaa ratkaisuksi vaihtoehtoa, jossa mitään järjestelmäratkaisua ei esitetä.

Alkuperäinen ratkaisuvaihtoehtoon liittyvä teksti:

Alueet itse päättävät sen, mihin järjestelmään tai vastaavaan tilannekuvaa koostetaan.

Toiminnalliset vaikutukset

Vahvuutena tässä ratkaisussa on sen vähäinen kustannusvaikutus, mutta samalla heikkoutena sen vertautuminen nykytilaan, joka perustuu manuaalisuuteen ja etenkin sähköpostin käyttöön. Ei mahdollista prosessin mukaista toimintamallia ja rajoittaa yhteisen tilannekuvan muodostamisen mahdollisuuksia.

Eri toimijoiden käyttävät omassa toiminnassaan useita eri järjestelmiä ja esimerkiksi laajemman varautumisen yhteistyöalueen tasoisen tilannekuvan koostaminen vaikeutuu. Tilannekuvaa ei pystytä koostamaan tarvittavalla tasolla, koska mitään yhteistä ratkaisua ei ole. Vaihtoehto ei ratkaise tietyillä toimijoilla olevaa ongelmaa siitä, että mitään soveltuvaa teknistä ratkaisua tilannekuvan käsittelyyn ei ole. Ei ratkaise käyttäjähallintaan, tiedon saatavuuteen, koostamiseen ja analysointiin liittyviä haasteita. Vaihtoehto ei myöskään tue julkisen hallinnon digitaloointikehitystä.

Kustannusvaikutukset

Kustannusvaikutukset kohdistuvat toimijoihin joko järjestelmien tai manuaalisuudesta johtuvan työmäärän kautta.

Lainsäädännölliset vaikutukset.

Ei lainsäädännöllisiä vaikutuksia.

3.2.5. Muut tilannekuvatoimintaan liittyvät havainnot ja kehittämisehdotukset

3.2.5.1. Tiedon jakamisen kaksisuuntaisuus ja tietopyyntöjen koordinaointi

Havainnot ja nykytilan arviointia

Haasteena voidaan pitää eri tahojen kuten ministeriöiden paikalliselle ja alueelliselle tasolle kohdistamia tietopyyntöjä. Koordinoimattomat tietopyynnöt etenkin häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana kuormittavat paikallisia ja alueellisia toimijoita. Haaste nousi esiin etenkin koronapandemian aikana ja vaikka ongelmaan on tullut osittaista parannusta eri toimialojen kehittäessä prosessejaan, on kokonaisuudessa parannettavaa.

Tiedon jakamiseen liittyvät haasteet näkyvät myös siinä, että toimijat eivät saa heidän ja muiden toimittamista tiedoista koostettua tilannekuvaa takaisin päin. Toimijat eivät myöskään aina saa palautetta siitä, mihin heidän toimittamia tietoja on käytetty. Nämä haasteet nousivat esiin etenkin ELY-keskusten ja pelastustoimen kyselyvastauksissa.

Kokonaisuuteen liittyy vahvasti kuntien, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kytkentä. Kaksisuuntaisuuden haasteet edellä mainittujen toimijoiden kanssa liittyvät etenkin salassa pidettävän tiedon jakamiseen.

Vaikka tiedon jakamisen kaksisuuntaisuus ei täysin toteudukaan, on huomioitava, että valtiojohdon ja valtioneuvoston tietoisuuden lisääminen alueiden tilanteesta on alueita hyödyttävä asia myös niissä tilanteissa, joissa alueet eivät saa heiltä kerättyä ja koostettua tietoa takaisin. Lisäksi kokonaisuuden osalta on tärkeä määritellä se, mihin eri toimijoiden tiedonsaantitarve perustuu (ns. need-to-know periaate). Jos tietotarve on todellinen, tulee lisäksi varmistaa, että tiedon vastaanottajilla on edellytykset käsitellä salassa pidettävää tietoa.

Ratkaisuvaihtoehto

Vaihtoehdossa huomioidaan tietopyyntöjen koordinointi ja tiedon jakamisen kaksisuuntaisuus osana alueellisen tilannekuvaprosessin määrittelyä

Osana aiemmin kuvattua prosessin määrittelyä tulee ottaa huomioon se, että tiedonkulun tulisi olla kaksisuuntaista ja koordinoitua niin. Samojen teemojen ympärille kohdistuvat tietotarpeet tulisi koordinoida etenkin valtioneuvoston tasolla tarkemmin, siltä osin kuin se on mahdollista ohjaus- ja johtovastuut huomioiden. Alue- ja paikallistasolta saaduista tiedoista koottu tilannekuva tulisi mahdollisuuksien mukaan saattaa takaisin heidän tietoonsa salassa pidettävän tiedon käsittelyrajoitukset huomioiden. Tilannekuvaprosessin määrittely osaltaan vastaa haasteeseen, mutta haasteen osalta tulee huomioida se, että eri tilannekuvatuotteilla on omat tarkoituksensa. Valtionjohdolle suunnattua tilannekuvaa kaikkien alueiden tilanteesta ei tarkoituksenmukaista jakaa takaisin alueille, mutta alueiden (tai ainakin siellä toimivien viranomaisten) on hyvä saada tietoa omasta alueestaan.

Tiedon jakamisen kaksisuuntaisuuden ongelmaan ei hankkeella tai prosessin määrittelyllä pystytä täysin vastaamaan. Kokonaisuudessa tulee kuitenkin huomioida eri hallinnon tasojen ja toimijoiden kanssa käytävä kommunikatio, jolla voidaan vähentää heidän tyytymättömyyttään. Kun eri toimijat ovat tietoisia tietojen jakamiseen liittyvistä reunaehdoista, on mahdolliset tiedon jakamisen kaksisuuntaisuuteen liittyvät haasteet helpompi ymmärtää.

Vaihtoehtoiset ratkaisuvaihtoehdot, joita hanke ei suosittele edistettäväksi

Päällekkäisten tietopyyntöjen välttämiseksi ratkaisuvaihtoehdoiksi esitettiin yhteistä työtilaa, johon lähetetyt tietopyynnöt on koostettu. Lisäksi esitettiin tietopyyntöjä lähettävien toimijoiden verkostoa, jossa eri toimintamalleja ja tietopyyntöjä käsitellään. Edellä mainittujen ratkaisujen avulla toimijoiden yhteinen ymmärrys lisääntyy ja päällekkäisten tietopyyntöjen määrä vähenee.

Ratkaisujen osalta on huomioitava ja arvioitava välttämättömät salassa pidettävien tietojen tiedonsaantioikeudet, tietojen luovutusmahdollisuus sekä tiettyjen tietojen jakamisen velvoittavuus. Lisäksi tulisi arvioida henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta sekä mahdollinen henkilötietojen rekisterinpitäjä tai yhteisrekisterinpitäjät. Edellä mainitut seikat edellyttävät todennäköisesti lainsäädännön muutoksia, koska tietopyynnöissä käsitellään lähtökohtaisesti salassa pidettävää tietoa

a) Työtila, johon tietopyynnöt on koostettu

Luodaan ministeriöiden yhteinen tiedosto tai työtila, johon säännölliset ja erilliskyselyihin perustuvat tietopyynnöt listataan. Työtilaan ei ole tarkoituksenmukaista kerätä keräysten avulla saatavia tuotteita vaan ainoastaan tieto mitä on kysytty ja milloin sekä mikä taho kyselyyn on vastannut. Vaihtoehdossa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi valmiussihteerien työtilaa.

Tällaisen toimintamallin keskeisenä haasteena voidaan pitää sitä, että alueille ja eri toimijoille lähetettyjä tietopyyntöjä ei muisteta dokumentoida yhteiseen tiedostoon/työtilaan.

Työtilan osalta tulisi arvioida tiedonhallintalain mukaiset vastuut eli kuka vastaa työtilasta ja sen ylläpidosta.

b) Verkoston luominen

Tietopyyntöjä lähettävien toimijoiden verkoston osalta työ tulisi linkittää laajempaan eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön tilannekuvatoiminnan prosesseihin liittyvien ratkaisuvaihtoehtojen 1 ja 2 mukaisesti. Jos alueellisen tilannekuvatoiminnan osalta päädytään ratkaisuun 3, voidaan edellä mainittuja VN-tasoisia työtiloja tai muita ratkaisuja selvittää erillisenä prosessina.

Erillisen verkoston luominen ilman laajempaa rakenteisiin ja prosessiin liittyvää työtä ei ole tarkoituksenmukaista, mutta olemassa olevien rakenteiden kuten valmiussihteerin- tai valmiuspäällikkökokousten hyödyntämistä voidaan tarkastella.

3.2.5.2. Kuntien, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin vahvempi kytkentä tilannekuvatoimintaan

Havainnot ja nykytilan arviointia

Kuntien, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin osallistamisessa tilannekuvatyöhön on kehitettävää. Tilannekuva-toiminnan näkökulmasta keskeisenä haasteena voidaan pitää salassa pidettävän tiedon käsittelyn rajoitteita. Rakenteissa on osallistujia viranomaisten lisäksi kunnista, elinkeinoelämästä ja järjestöistä, jolloin salassa pidettävään ja turvallisuusluokiteltuun tietoon liittyvät säännökset ja määräykset estävät tai vaikeuttavat tiedon jakamista. Tulee kuitenkin huomioida, että kaikki rakenteissa jaettu tieto ei ole relevanttia kaikille toimijoille.

Ratkaisuehdotus

Prosessin sekä tietosisällön määrittelyssä tulisi kiinnittää huomiota kuntien, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin osallistamiseen. Ratkaisu liittyy vahvasti yhteistyörakenteisiin ja niiden kokoonpanoihin.

Kuntien ja elinkeinoelämän osalta tulee huomioida molempien suuri lukumäärä. Tehokkaimmin tilannekuvaa saadaan jaettua niin, että yhteistyörakenteissa laajempaa toimijajoukkoa edustaa yksi edustaja, joka jakaa tilannekuvaa muille tahoille. Elinkeinoelämän osalta tällainen toiminta voidaan järjestää ELVAR-toimikuntien kautta ja kokonaisuudessa voitaisiin hyödyntää Huoltovarmuuskeskuksen ylläpitämää HVO Extranet-portaalia. Elvar-toimikuntien osalta tulee kuitenkin huomioida, että kaikki kriittiset yritykset eivät ole niiden jäseniä. Elinkeinoelämän osalta tulee myös tarkasti määrittellä ne toimijat, jotka ovat kytköksissä alueellisen varautumisen kokonaisuuteen ja kelle tietoa on tarve jakaa.

Kuntien osalta yhden kunnan edustaja voisi jakaa tietoa muille kunnille esimerkiksi kunnanjohtajakokousten kautta.

Kuntatasolle tulisi luoda normaaliolojen tilannekuvan luomisen ja jakamisen sekä tiedonvaihdamisen menettelyt, jotka soveltuvat myös poikkeusoloissa. Toimijoiden riittävä tiedonsaantioikeus olisi valmistettava lainsäädännössä. Olisi arvioitava, voitaisiinko säätää viranomaiselle mahdollisuus luovuttaa salassa pidettävää tietoa tilannekuvatoiminnan toteuttamiseksi kunnille, elinkeinoelämälle tai kolmannen sektorin toimijoille tiettyä laissa säädettyä tehtävää varten.

Kuntia ei ole veloitettu julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 § mukaiseen asiakirjojen turvallisuusluokitteluun. Kun luokittelu on keskeinen osa valtion toimintaa, sen puute kunnissa vaikeuttaa merkittävästi tiedon jakamista valtion ja kuntien välillä. Luokittelun laajentamisesta kuntiin on ristiriitaisia käsityksiä. Samat, salassa pidettävän tiedon jakamisen haasteet koskettavat myös kolmatta sektoria. Kolmannen sektorin osalta kokonaisuus on kuntia ja elinkeinoelämään haastavampi, sillä kolmannella sektorilla ei ole yhteisiä foorumeita ja eri toimijoiden kirjo on laaja. Turvaluokiteltua tietoa ei ole mahdollista luovuttaa kunnille, elinkeinoelämälle tai kolmannen sektorin toimijoille ilman lainsäädännön muutosta.

Ratkaisun osalta tulee huomioida, että kunnilla, elinkeinoelämällä ja kolmannella sektorin toimijoilla ei välttämättä ole salassa pidettävän tiedon käsittelyyn soveltuvia käytäntöjä ja tietojärjestelmiä. Vahvempi kytkentä vaatii muutoksia sekä turvallisuuskulttuuriin että olemassa oleviin tiedon käsittelyn teknisiin ratkaisuihin.

Edellä mainittujen vuoksi on tärkeä selvittää, voidaanko lähtökohtaisesti salassa pidettävän tilannekuvan lisäksi muodostaa julkista tilannekuvaa. Julkisten tietojen koostaminen vastaa osittain liittyvään tiedon jakamisen haasteisiin.

Toiminnalliset vaikutukset

Tämän ratkaisuvaihtoehdon toteuttamisessa alueellinen tilanneymmärrys ja kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukainen toiminta vahvistuu, kun mukana on laajempi joukko eri toimijoita. Haasteena nähdään salassa pidettävän tiedon käsittely ja jakaminen eri toimijoiden kesken.

Kustannusvaikutukset

Mahdollisia htv-vaikutuksia organisaatioissa, jotka kytketään vahvemmin tilannekuvatoimintaan.

3.3. Kriisitilanteiden alueellinen koordinaatio ja johtovastuut

Hankkeen asettamispäätöksen mukaan osana valmistelua laaditaan malli kriisitilanteiden alueelliseen koordinaatioon ja johtovastuisiin sekä valtion ohjauksen kehittämiseen. Lähtökohtana aluetason (varautumisen yhteistyö-alue sekä maakuntataso) kriisitilanteiden koordinaation osalta tulisi olla se, että kriisitilanteessa toiminta rakentuu samoille aluetason yhteistyörakenteille ja menettelyille kuin normaalioloissa.

Alueellisten rakenteiden yhteistoimintaa tulisi säätää käsillä olevan kriisin tarpeiden mukaisesti. Tämä pitäisi sisältää esimerkiksi rakenteiden kokoontumisfrekvenssiin, kokoonpanoon ja tilannekuvan sisältöön liittyviä tekijöitä. Kyse on yhteistyöstä, joten johtovastuisiin ei puututtaisi. Kriisitilanteen toiminta koskisi laajoja ja vakavia, pitkäkestoisia kriisejä, joiden hoitaminen ja tilannekuvatoiminta vaatii aluetason yhteistyötä ja koordinaatiota. Toimintaa tulisi harjoitella tulevilla rakenteilla.

Tilannekuvan osalta luvussa 7.2. kuvattua varautumisen alueelliseen tilannekuvaprosessiin pohjautuvaa häiriötilanteen hallinnan tilannekuvaa voidaan hyödyntää edellä mainittuun kriisitilanteiden alueelliseen koordinaatioon. Toiminnan sykliä ja fokusta kohdentamalla pystytään vastaamaan kriisitilanteiden hallinnan vaatimiin tietotarpeisiin vakavissa, laaja-alaisissa ja pitkäkestoisissa kriiseissä.

3.4. Salassa pidettävään tietoon liittyvät oikeudelliset kysymykset

Havainnot ja nykytilan arviointia

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Tiedonjaossa on todettu olevan haasteita sekä viranomaisten välillä että viranomaisten ja kuntien, huoltovarmuuskriittisten yritysten ja kolmannen sektorin välillä. Käytännössä kokonaisturvallisuuden toimijat, jotka eivät ole viranomaisia, raportoivat viranomaisille, mutta eivät koe saavansa vastavuoroisesti tietoa takaisin viranomaisilta.

Julkisuuslain mukainen pääsääntö on viranomaisen asiakirjojen julkisuus. Mikäli viranomaisen asiakirja on julkinen, eikä julkisuuslain mukaista salassapidon perustetta ole, on tieto silloin jaettavissa yhteistyötahoille riippumatta siitä, onko tiedon vastaanottaja viranomainen tai joku muu toimija.

Alueellisen varautumisen yhteistyössä ja tilannekuvatoiminnassa tullaan käsittelemään tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n mukaan salassa pidettäviä. Erityisesti tässä työssä käsiteltävien tietojen salassapito tulee perustumaan julkisuuslain 24 §:n 8 kohtaan, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaista

tutkintaa, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään.

Mikäli viranomaisen asiakirja on julkisuuslain nojalla salassa pidettävää, ei sitä voida luovuttaa muille, kuin niille, joilla on siihen tiedonsaantioikeus lainsäädännön nojalla. Kunnilla, yrityksillä, kirkolla tai kolmannen sektorin toimijoilla ei ole lakisääteisiä tiedonsaantioikeuksia salassa pidettäviin viranomaisen asiakirjoihin. Tämä tarkoittaa, että alueellisen varautumisen yhteistyössä tai tilannekuvatoiminnassa viranomaisen ei voi pääsääntöisesti jakaa salassa pidettävää tietoa kunnille, yrityksille, kirkolle tai kolmannen sektorin toimijoille. Tiedon luovutuksen arvioi ja päättää se viranomaisen, kenen asiakirjasta ja tiedoista on kyse.

Julkisuuslain 24 §:n mukaan 8 kohdan mukaan asiakirja ei kuitenkaan ole salassa pidettävä, jos tiedon antaminen niistä ei vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, tiedon saantia tutkintaa varten eikä loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään.

Myös julkisuuslain 24 §:n 5 ja 7–10 kohtien mukaisista salassa pidettävä viranomaisen asiakirja ei ole salassa pidettävä, jos tiedon antaminen niistä ei vahingoittaisi tai vaarantaisi kyseisessä kohdassa erikseen mainittua intressiä. Myös näitä julkisuuslain mukaisia salassa pidettäviä tietoja saatetaan käsitellä alueellisen varautumisen yhteistyössä ja tilannekuvatoiminnassa.

Turvaluokittelu

Tiedonhallintalain 18 §:ssä säädetään turvallisuusluokiteltavista asiakirjoista valtionhallinnossa. Valtion virastoissa ja laitoksissa toimivien viranomaisten, tuomioistuimien ja valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien on turvallisuusluokiteltava asiakirjat ja tehtävä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä sen osoittamiseksi, minkälaisia tietoturvasuojelutoimenpiteitä asiakirjaa käsiteltäessä noudatetaan. Turvaluokiteltujen asiakirjojen käsittely vaatii käsitteijältä vastaavan tasoisen oikeuden.

Tiedonhallintalakia ei sovelleta kuntiin, yrityksiin, kirkkoon tai kolmannen sektorin toimijoihin, ja muut kuin valtionhallinnon toimijat eivät saa oikeuksia turvaluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn.

Ratkaisuehdotus

Mikäli alueellisen varautumisen yhteistyössä ja tilannekuvatoiminnassa halutaan varmistaa tiedonsaantioikeudet tai viranomaisen mahdollisuus luovuttaa myös salassa pidettävää tietoa kunnille, yrityksille, kirkolle tai kolmannen sektorin toimijoille myös salassa pidettäviin viranomaisen asiakirjoihin, edellyttää tämä lainsäädännön muutoksia. Tältä osin olisi arvioitava, mitä välttämättömiä tai tarpeellisia salassa pidettäviä tietoja viranomaisella olisi oikeus luovuttaa ja mihin tosiasiallisiin tarkoituksiin.

Selkeintä olisi säätää alueellisen varautumisen yhteistyöstä ja tilannekuvatoiminnasta ja siihen liittyvästä tietojen luovutuksesta erillisessä omassa erityislaissa. Erillislaissa voitaisiin säätää sekä kyseisistä tehtävistä että tietojen luovutuksesta. Erillislaissa tietojen luovutuksen välttämättömyys olisi määriteltävissä selkeämmin kyseiseen tehtävään ja sen suorittamiseen. Laissa voitaisiin säätää viranomaisen oikeudesta luovuttaa salassa pidettävää tietoa. Alueellisen varautumisen yhteistyö ja tilannekuvatoiminta jää vaillinaiseksi ilman kyseistä mahdollisuutta. Tiedonsaantioikeuksien osalta olisi arvioitava, tulisiko viranomaisten tiedonsaantioikeuksia lisätä tai päivittää nykyisestä riittävän tiedonkulun varmistamiseksi. Tiedonsaantioikeuksia ei ole kuitenkaan perusteltua säätää muille, kuin viranomaisille. Näin varmistettaisiin viimekädessä viranomaisten harkintavalta salassa pidettävän tiedon käsittelylle.

Erillislain valmistelussa tulisi arvioida, olisiko erillislaissa mahdollista säätää myös turvaluokitellun tiedon käsittelemisestä tiedonhallintalaista poiketen. Erityissääntelyllä voitaisiin mahdollistaa, että alueellisen varautumisen yhteistyössä ja tilannekuvatoiminnassa myös muille, kuin valtionhallinnon toimijoille voitaisiin antaa oikeus turvaluokiteltujen asiakirjojen käsittelyyn. Lainsäädännöllisten muutostarpeiden lisäksi tulee varmistaa, että toimijoiden turvallisuuteen liittyvät käytännöt vastaavat asetettuja turvallisuusvaatimuksia.

Turvallisuusvaatimukset jakautuvat hallinnollisiin, fyysisiin ja teknisiin vaatimuksiin. Hallinnollisten vaatimusten osalta pyritään siihen, että organisaatiolla on toimiva tietoturvallisuuden hallintajärjestelmä sekä riittävät menettelyt sen varmistamiseksi, että viranomaisen turvallisuusluokiteltuja tietoja käsittelevä henkilöstö toimii asianmukaisesti. Tämä osaltaan vaatii suojelupoliisin turvallisuusselvityksiin liittyvien linjausten päivitystä niin, että turvallisuusselvityksiä pystyttäisiin tekemään nykyistä laajemmasta joukosta.

Fyysisen turvallisuuden osalta tulee huomioida, että organisaatioiden fyysiset ja tekniset turvatoimet on toteutettu siten, että luvaton pääsy turvallisuusluokiteltuihin tietoihin estetään. Teknisten vaatimusten osalta toimijoilla tulee olla turvallisuusluokitellun tiedon sähköisen käsittelyn mahdollistavat järjestelmät.

Mikäli alueellisen varautumisen yhteistyöstä ja tilannekuvatoiminnasta ja siihen liittyvästä tietojen luovutuksesta ei säädetä omaa lakia, tulee tarvittavat tiedonsaantioikeudet ja tiedon luovutusmahdollisuudet turvata ja tarkentaa muualla yleis- ja erityislainsäädännössä. Tällä hetkellä on jo valmistelussa kuntalain muutos, joka mahdollistaisi kunnille oikeuden saada salassa pidettävää tietoa varautumisesta huolehtimiseksi, valmiuden ylläpitämiseksi tai säätelemiseksi.

Alueellisen varautumisen yhteistyö ja tilannekuvatoiminta jää vaillinaiseksi ilman kyseistä mahdollisuutta.

3.5. Varautumisen resurssien varmistaminen ja käytön tehostaminen

Havainnot ja nykytilan arviointia

Varautumiseen liittyvillä toimenpiteillä on usein erityyppisiä resurssitarpeita. Näiden resurssien turvaamisesta tulee huolehtia. Hankkeen asettamis päätöksessä viitataan tilannekuvakokonaisuuden osalta se, että uudistuvien prosessien tulisi hyödyntää olemassa olevia järjestelyjä hyödyntäen ja uusia kustannuksia välttämällä.

Resurssilla ei tarkoiteta pelkästään taloudellisia resursseja vaan esimerkiksi toimijoiden oman johtamisen kautta tehtävillä menettelyjen yhdenmukaistamisilla ja priorisoinneilla, jonka tavoitteeksi sisältyvät mm. henkilöstöresurssien tehokkaampi ja tarkoituksenmukaisempi hyödyntäminen. Esimerkkinä tästä on kyselyaineistosta ja työpajoista esille tuodut varautumisen roolien erilaisuudet, epätasaisuudet ja jopa puuttumiset. Myös toimintatavoissa ja malleissa on selkeitä yhtenäistämistarpeita.

Lisäksi tällä hetkellä käytetään erilaisia järjestelmiä ja toimisto-ohjelmistoja esim. tilannekuvatiedon keräämiseen, joka vie resursseja tarpeettomasti ja aiheuttaa ylimääräistä työtä.

Kehittämissuosituks

Valtion taloustilanne on kireä ja tulee kiristymään. Varautumisen resurssien turvaaminen vaatii kunkin hallinnon-alan osalta, että varautumisen vaatimat resurssit on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa ja vuotuisissa talousarvioissa. Kokonaisuuden arvioimiseksi tämä vaatii myös sitä, että ministeriöiden tulisi tehdä yhdessä strategiset linjaukset resurssitarpeiden arvioimiseksi.

Varautumisen tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen näkökulmasta tulee nykyisiä toimintamalleja ja rakenteita arvioida kriittisesti, jotta niukkenevat resurssit on kohdennettu mahdollisimman vaikuttavasti.