muut julkaisut

2/2012

*Jussi Korhonen, Markku Ström*

# Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön

Pelastusopisto
Räddningsinstitutet

PELASTUSOPISTO

# Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön

Jussi Korhonen & Markku Ström

Pelastusopiston julkaisu
D-sarja: Muut
2/2012

ISBN 978-952-5905-23-6
ISBN 978-952-5905-24-3 (PDF)
ISSN 1795-9187

PELASTUSOPISTO

Jussi Korhonen & Markku Ström
Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön
Julkaisu, 84 s., 1 liite (12 s.)
Huhtikuu 2012

---

TIIVISTELMÄ

Varautumiseen liittyvissä lähestymistavoissa ja painotuksissa on viime vuosina tapahtunut suuria muutoksia. Aiemmin varautuminen ja valmiussuunnittelu on keskittynyt lähinnä yhteiskunnan ja viranomaisten toimintaan valmiuslaissa määritellyissä poikkeusoloissa.

Useat kansalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin sekä samalla nykyaikaisen yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin häiriöitä aiheuttaneet myrskyt, vesihuollon ongelmat, joukkosurmat ja vastaavat ovat nostaneet esille tarpeen ulottaa varautuminen myös normaaliolojen häiriötilanteisiin. Lisäksi ne ovat korostaneet turvallisuuden ja varautumisen kokonaisvaltaisempaa huomioimisen merkitystä eri toimijoiden toiminnassa. Tämä koskee myös kuntia, sillä niiden toiminnalla on kansalaisten turvallisuuden, hyvinvoinnin ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeinen merkitys.

Julkaisussa esitetään kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli sekä annetaan ohjeita sen mukaisen suunnitelman laatimiseksi. Mallissa ja siihen liittyvässä ohjeessa on pyritty kokonaisvaltaiseen ja moderniin lähestymistapaan varautumisessa, samalla hyödyntäen jo olemassa olevia ohjeita ja varautumisen yleisiä periaatteita.

Kunnan valmiussuunnitelman yleinen muodostuu tässä mallissa kolmesta osakokonaisuudesta, jotka ovat laadittavissa tarpeen mukaan myös erillisinä suunnitelminaan. Nämä ovat kunnan varautumista linjaava ja ohjaava strateginen osa, operatiivinen häiriötilanteiden hallintaa koskeva osa sekä poikkeusolojen erityiskysymyksiä käsittelevä osa.

Malli on muokattavissa vapaasti kunkin käyttäjäorganisaation tarpeita vastaavaksi ja se on pyritty laatimaan siten, että se olisi hyödynnettävissä joustavasti erilaisia tarpeita ja lähtökohtia ajatellen. Yleisluontoisuudesta johtuen julkaisussa on tehty pelkistyksiä, eivätkä siinä esitetyt toimintatavat ja esimerkit ole tarkoitettu sitoviksi, vaan mallia ja ohjetta voidaan soveltaa oman toiminnan, toimintaympäristön ja varautumisen nykytilan edellyttämällä tavalla.

Avainsanat: kunta, varautuminen, valmiussuunnitelma, yleinen osa, häiriötilanne, poikkeusolot

ALKUSANAT

Julkaisussa esitettävän kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan mallin ja ohjeen laatimiseen on kirjoitustyön eri vaiheissa osallistunut arvokkaalla panoksellaan Pelastusopiston varautumisopetuksen yksiköstä yliopettajat Pertti Tolonen ja Taina Rautio, vanhemmat opettajat Johanna Franzén ja Timo Väisänen sekä opettaja Olavi Savolainen. Myös useat muut tahot kommentoivat julkaisuluonnosta ja saatu palaute oli erittäin arvokasta työn viimeistelyssä.

Kirjoittajat haluavat kiittää seuraavia kommentteja antaneita tahoja: riskienhallintapäällikkö Heikki Kontsas, Oulun kaupunki; kehittämispäällikkö Markku Haiko ja pelastustoimen kehittämispäällikkö Jussi Rahikainen, Suomen Kuntaliitto ry; erikoistutkija Hannu Rantanen, Pelastusopisto; hallinto- ja kehityspäällikkö Ilkka Heinonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto; Itä-Suomen aluehallintovirasto; Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto; Etelä-Savon pelastuslaitos; Keski-Uudenmaan pelastuslaitos; Sisäasiainministeriö, pelastusosasto.

Kuopiossa 10.4.2012

Jussi Korhonen

Markku Ström

# Sisältö


**I Johdanto ... 7**

**II Varautuminen ja valmiussuunnittelu ... 9**

**III Valmiussuunnittelun vastuut ja suunnitteluprosessi ... 11**

**IV Valmiussuunnitelman rakenteesta ja jäsentelystä ... 14**

**V Valmiussuunnitelman mallin käyttö ja yksityiskohtaiset ohjeet ... 17**

**1 Strateginen valmiussuunnitelma, varautuminen häiriötilanteisiin ... 18**

1.1 Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuudenhallinta kuntakonsernissa ... 18

1.2 Elintärkeät ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhkat ... 20

1.3 Varautumisen ja valmiussuunnittelun tarkoitus ja tavoitteet ... 23

1.3.1 Varautuminen ennaltaehkäisevänä toimintana ... 23

1.3.2 Elintärkeiden toimintojen ja palveluiden turvaaminen: jatkuvuussuunnittelu ... 25

1.3.3 Häiriötilanteen hallinnan ja johtamisen edellytysten turvaaminen ... 27

1.4 Lainsäädäntö ja ohjeet ... 28

1.5 Alueelliset ja kunnalliset uhka-arviot ja riskien arviointi ... 29

1.5.1 Kuntakonsernin yhteiset uhka-arviot ... 29

1.5.2 Poikkeusolojen uhkien arviointi ... 31

1.5.3 Toimialakohtaiset uhka-arviot ja riski- ja haavoittuvuusanalyysit ... 31

1.6 Painopisteet varautumisen kehittämisessä ja toimenpideohjelma ... 34

1.7 Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyvät kustannukset ja hankinnat ... 35

1.8 Varautumiskoulutus ja harjoitukset ... 36

1.9 Valmiussuunnittelun vastuut ja vastuuhenkilöt kuntakonsernissa ... 36

1.10 Varautumisvelvoitteiden huomioiminen ostopalveluissa ja sopimusperusteisessa palvelutuotannossa ... 39

1.11 Yhteistoiminta varautumisessa ja suunnitelmien yhteensovittaminen ... 40

1.12 Kuntakonsernin valmiussuunnitelmien yhteensovittaminen ... 41

1.13 Pelastuslaitoksen tuki valmiussuunnittelulle ... 43

**2 Operatiivinen valmiussuunnitelma, häiriötilanteen hallinta ... 44**

2.1 Häiriötilanteen hallinnan tehtävät ja tavoitteet ... 44

2.2 Uhka-arvioiden keskeiset tulokset ... 45

2.3 Johtamisjärjestelmä normaalioloissa ... 46

2.4 Kuntakonsernin johdon ja avainhenkilöstön hälyttämis- ja informointijärjestelyt ... 46

2.5 Luottamushenkilöelinten informointi ... 49

2.6 Tehostetun johtamisen ja tilanteen seurannan käynnistäminen häiriötilanteessa ... 51

2.7 Johtamispaikat ... 52

2.8 Johtaminen ja tilannetietoisuus ... 54

2.9 Viestinnän ja tiedottamisen peruslinjaukset ... 56

2.10 Vastuut ja tehtävät häiriötilanteen hallinnassa ... 57
2.11 Pelastuslaitoksen tuki häiriötilanteen hallinnassa ... 59
2.12 Pelastustoiminta, väestön suojaaminen ja yhteistoiminta pelastuslaitoksen kanssa ... 60
2.13 Toiminnan yhteensovittaminen ... 63
2.13.1 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: kuntayhtymät ja muut alueelliset toimijat ... 63
2.13.2 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: muut kunnat ... 64
2.13.3 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: keskeiset elinkeinoelämän toimijat ... 64
2.13.4 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: valtion paikallis-, alue- ja keskushallinto ... 65
2.13.5 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: puolustusvoimat ... 66
2.13.6 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: järjestöt, kirkot ja muut uskonnolliset yhdyskunnat ... 67
**3 Poikkeusolojen valmiussuunnitelma, varautuminen poikkeusoloihin ... 69**
3.1 Poikkeusolojen vaikutukset kunnan toimintaan ja toimintaedellytyksiin ... 69
3.2 Kunnan hallinto poikkeusoloissa ... 70
3.3 Valmiustoiminta poikkeusoloissa ... 71
3.4 Varausjärjestelyt ja varaamisen vastuut ... 72
3.4.1 Henkilöstön varaamisen vastuut kuntakonsernissa ... 72
3.4.2 Vastuut rakennusvarauksista ... 75
3.4.3 Vastuu ajoneuvo- ja työkonevarauksista ... 76
3.5 Väestönsuojelutehtävät ja väestönsuojeluorganisaatio ... 77
**4 Suunnitelman liitteet ... 81**
**LÄHTEET ... 82**
**LIITE 1. Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli**

# I Johdanto

Pelastusopisto sopi sisäasiainministeriön kanssa vuodelle 2011 tehdyssä tulossopimuksessa laativansa kunnille tarkoitetun valmiussuunnitelman yleisen osan mallin sekä ohjeet sen täyttämiseksi. Tarve yhtenäiselle ja kattavalle valmiussuunnitelman mallille onkin ollut ilmeinen, sillä varautumisen perusteissa on tapahtunut viime vuosina suurehkoja muutoksia ja toisaalta kokonaisvaltaisen varautumisen ja turvallisuuden hallintaan on tullut uusia näkökulmia ja painotuksia. Painopiste on viime vuosina sattuneiden ja paljon julkisuutta saaneiden häiriötilanteiden vuoksi siirtynyt aiemmasta, pelkästään vakavimpiin poikkeusoloihin keskittyvästä varautumisesta ja valmiussuunnittelusta niin sanottuihin normaaliolojen häiriötilanteisiin.

Häiriötilanteet saattavat syntyä hyvinkin yllättäen ja nopeasti, esimerkiksi sään ääri-ilmiöistä johtuvina onnettomuuksina. Kuntien ja laajemminkin yhteiskunnan toiminnassa ja toimintaympäristössä on tapahtunut suuria muutoksia, jotka vaikuttavat myös varautumiseen ja turvallisuuden hallintaan, usein aiheuttaen epäselvyyksiä ja haasteita varautumisvastuiden määrittelyssä ja toiminnan yhteensovittamisessa. Esimerkiksi kunnallisia palveluita tuotetaan aiempaa selvästi enemmän sopimusperusteisesti tai ulkoisten palveluntuottajien toimesta. Tällöin vastuut niin varautumistoimenpiteiden kuin häiriötilanteen hallinnan osalta saattavat hämärtyä. Samalla tavoin kuntien erilaiset yhteenliittymät asettavat haasteita kriisitilanteiden johtamiselle muun muassa tilannekuvan muodostamisessa ja toiminnan yhteensovittamisessa.

Malli ja tämä suunnitelman laatimiseen liittyvä ohje on suunnattu kunnille ja siinä on pyritty huomioimaan mahdollisimman kattavasti kuntakonsernin yhteisen valmiuden kehittämisen näkökulma. Lähtökohtana on ollut näkemys kunnasta itsehallinnollisena paikallistason varautumisen ”perussoluna”. Toisaalta voidaan perustellusti kysyä, onko kuntakohtainen valmiussuunnitelma, erityisesti akuutin häiriötilanteen hallintaa koskevilta osin, enää riittävä työkalu silmällä pitäen yli kuntarajojen verkottunutta yhteiskuntaa ja kuntien erilaisten yhteistoiminta-alueiden ja yhteenliittymien puitteissa tuotettavia palveluita. Jopa alueelliselle, paikallistason toimijoiden yhteistoimintaa häiriötilanteessa kuvaavalle valmiussuunnitelmalle, eli häiriötilanteen hallinnan toimintamallin suunnittelulle, olisi tarvetta. Vähintään näiden toimialueiltaan vaihtelevien organisaatioiden ja peruskuntien valmiussuunnitelmat tulee sovittaa huolellisesti yhteen.

Tämän julkaisun ja valmiussuunnitelmamallin laatimisessa on hyödynnetty soveltuvin osin eri aikoina ja eri alueilla laadittuja kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malleja sekä Pelastusopiston aihetta käsitteleviä opetusaineistoja. Julkaisussa esitettävä malli on pyritty laatimaan osin täysin uudesta näkökulmasta siten, että suunnitelman rakenne olisi selkeästi jäsennelty ja malliin liittyvä ohje antaisi hyvän lähtökohdan kuntien valmiuden aidolle kehittämiselle ja kokonaisvaltaiselle varautumiselle. Ohje on pyritty kirjoittamaan siten, että se ohjaa valmiussuunnitelman yleisen osan laatimisesta vastaavaa henkilöä käytännön suunnittelutyössä, toimenpiteiden toteutuksessa sekä suunnitelman dokumentoinnissa.

Erilaisia lähestymistapoja varautumiseen ja valmiussuunnitteluun sekä niihin liittyviin osa-alueisiin on lukuisia. Varautumiseen liittyvän käsitteistön käyttökään ei ole kaikilla toimijoilla täysin yhdenmukaista. Julkaisussa esitettävän mallin ja ohjeessa esitettävien

toimintatapojen tarkoituksena ei ole korvata jo aiemmin kunnissa tehtyjä varautumistoimenpiteitä ja valmiussuunnittelua. Esimerkiksi suunnitteluprosessin toteutuksen ja suunnitelmassa käsiteltävien asioiden kokonaisuuden osalta julkaisussa on jouduttu tekemään pelkistyksiä, yleistyksiä ja osin kompromissejakin kuntien toimintatapojen, koon, maantieteellisten ominaispiirteiden ja toimintaympäristön laajan kirjon vuoksi. Yhden ainoan oikean, kaikille sopivan lähestymistavan määrittäminen tuskin onkaan mahdollista. Tästä syystä myös esitettävää mallia ja ohjetta voidaan käyttää myös vertailupohjana jo olemassa olevien toimintatapojen ja suunnitelmien tarkastelussa (nk. *benchmarking -toiminta*).

Julkaisussa on pyritty käyttämään johdonmukaisesti riskienhallintaan, varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyviä käsitteitä ja näiden osalta keskeisinä lähteinä on käytetty seuraavia lähteitä: Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (2.painos), 2009 Sanastokeskus TSK Ry; Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, 2010 Valtioneuvoston periaatepäätös; ISO Guide 73:2009 standardi ”Riskienhallinta. Sanasto.” SFS-opas 73, 2009 Suomen standardoimisliitto SFS.

# II Varautuminen ja valmiussuunnittelu

Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa tilanteissa. Varautumiseen kuuluvia toimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut ja -järjestelyt, muun toimintavalmiuden ylläpitäminen sekä henkilöstön koulutus ja harjoitukset. Materiaalinen varautuminen tarkoittaa varautumista materiaalien saatavuusongelmiin. (Sanastokeskus TSK 2009, 28)

Varautumisen tavoitteena on pyrkiä ehkäisemään ennalta häiriö- ja kriisitilanteiden syntyminen sekä toisaalta luoda edellytyksiä häiriötilanteiden ja niiden seurausten hallintaan. Valmiussuunnittelu on keskeinen osa kaikkien organisaatioiden varautumista niin normaaliolojen häiriötilanteita kuin vakavimpia poikkeusoloja varten. Valmiussuunnittelu ja -suunnitelmat itsessään sisältävät moniulotteisia ja monitahoisia osakokonaisuuksia. Usein valmiussuunnittelun kuvitellaan olevan mekaanista kirjoitustyötä tai suunnitelmalomakkeen täyttämistä, vaikka pikemminkin kyse on pitkäjänteisestä prosessista. Suunnittelutyön aikana tunnistetaan, arvioidaan ja analysoidaan kyseessä olevaan organisaatioon tai alueeseen kohdistuvia uhkia sekä oman toiminnan haavoittuvuuksia. Lisäksi kartoitetaan ja arvioidaan olemassa olevia ja tarvittavia resursseja erilaisten häiriötilanteiden hallinnassa, suunnitellaan toimintamalleja, neuvotellaan eri yhteistyötahojen ja sidosryhmien kanssa esimerkiksi häiriötilanteiden aikaisesta tietojen välittämisestä ja yhteistoiminnasta ja niin edelleen.

Valmiussuunnitteluun kuuluu myös konkreettisten varautumistoimenpiteiden toimeenpanoa, esimerkiksi yhteistoimintasopimusten laatimista, henkilö-, tila- ja ajoneuvo- sekä työkonevarausten tekemistä, toiminnan varmistamisen ja tilanteen hallinnan edellyttämän materiaalin ja muun kaluston hankintoja sekä henkilöstön perehdyttämistä ja kouluttamista. Valmiussuunnitteluun sisältyy näin ollen sekä hallinnollinen että materiaalinen ulottuvuus.

Valmiussuunnittelu ja valmiussuunnitelma voidaan nähdä tasoltaan ja kohdentumiseltaan ainakin seuraavissa eri merkityksissä. Se voi:

- ensimmäisessä merkityksessään olla strateginen tai linjaava suunnitelma, jolla ohjataan ja luodaan yhteisiä puitteita esimerkiksi tässä tapauksessa koko kuntakonsernin sisällä. Tällaista suunnitelmaa voidaan kutsua myös *varautumissuunnitelmaksi* (joka ohjaa/linjaa tehtävää varautumistyötä). Suunnitelma voi näiltä osin olla osana koko organisaation laajempaa *turvallisuuspolitiikkaa, turvallisuuden hallinnan strategiaa tai kokonaisvaltaista riskienhallintaa*.
- Toiseksi valmiussuunnitelma on operatiivinen suunnitelma siitä toimintamallista, miten häiriötilanteen sattuessa ja häiriötilanteesta toipumisessa toimitaan poikkihallinnollisesti. Toisin sanoen valmiussuunnittelussa on etukäteen pohdittu ja laadittu malli toimintatavaksi, kuinka käytännössä kyetään aloittamaan häiriön hallinnan edellyttämät toimenpiteet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, kuinka yhteen sovitetaan sekä eri viranomaisten että muiden toimijoiden toiminta niin, että häiriön vaikutukset saadaan minimoitua mahdollisimman hyvin ja kuinka niistä toipuminen saadaan käyntiin mahdollisimman nopeasti.

- Kolmanneksi valmiussuunnitelma on toteutettuja varautumistoimenpiteitä dokumentoiva asiakirja, jonka tarkoituksena on koota tiedot näistä sekä toimia tiedonsäilyttämisen ja siirtämisen välineenä.

Tässä ohjeessa ja mallissa on pyritty huomioimaan nämä erilaiset valmiussuunnitelman merkitykset ja tehtävät sekä esittämään kokonaisuus mahdollisimman kattavasti. Ohjeessa ei ole käsitelty yksittäisten viranomaisten tai toimialojen toimialakohtaista valmiussuunnittelua. Toimiala- ja viranomaiskohtaisissa valmiussuunnitelmissa painottuvat tyypillisesti operatiivisen suunnittelun näkökulmat. Nämä toimiala- ja viranomaiskohtaiset valmiussuunnitelmat yhdessä muiden turvallisuuden suunnitelmien kanssa täydentävät ja luonnollisesti konkretisoivat kunnan valmiussuunnitelman yleistä osaa.

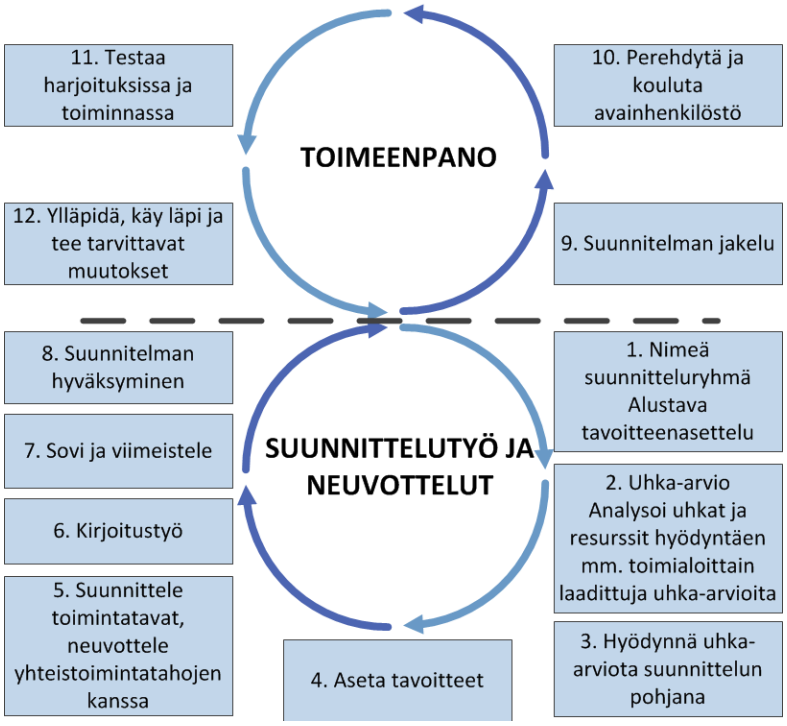
Lähtökohta-ajatuksena tässä valmiussuunnitelman mallissa ja ohjeessa on, että niiden pohjalta laadittava valmiussuunnitelman yleinen osa osaltaan toimisi kuntakonsernin eri toimijoiden valmiussuunnittelua ja häiriötilanteiden aikaista toimintaa yhteen sovittavana ja painopisteitä asettavana asiakirjana. Samalla se tarjoaisi yhtenäisen pohjan toimijoiden valmiussuunnitelmissa mahdollisesti kuvattavia kunnan yleistä kriisijohtamisen/häiriötilanteen hallinnan toimintamallia ja häiriötilanteen hallinnan muita järjestelyjä varten. Kirjallisuudessa (Aine ym. 2011, 98) on toisaalta esitetty, että kunnan valmiussuunnitelma rakennetaan toimialasuunnitelmiksi ja tämän jälkeen yleiseen osaan kootaan toimialasuunnitelmien keskeiset asiat. Mikäli yleinen osa on toteutettu tällä tavoin, sen tehtävä ja merkitys ohjaavana ja yhteisiä linjauksia asettavana suunnitelmana suhteessa toimialojen suunnitelmiin jää ainakin osittain puutteelliseksi.

# III Valmiussuunnittelun vastuut ja suunnitteluprosessi

Kuntalain (365/1995) mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Sen vuoksi kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa vastaa myös kunnan varautumisesta ja siihen sisältyvänä valmiussuunnittelusta. Kunnanjohtajan asema ja rooli strategisena johtajana on keskeinen myös varautumiseen liittyvässä kehittämistyössä. Luonnollisesti edelleen kukin viran- ja toimenhaltija vastaavat varautumistehtävistä omiin tehtäviinsä ja omalle vastuulleen kuuluvilta osin.

Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan laatimisprosessiin tulisi osallistua kaikkien kuntakonsernin toimijoiden edustus mahdollisimman laajasti ja mahdollisimman korkealta tasolta, jotta siinä tehtävät linjaukset, kuvatut ja suunnitellut toimintatavat olisivat kaikkien yhteisesti tuntemia ja hyväksymiä. Samalla on varmistettava eri toimialojen suunnitelmien yhteensopivuus.

Suunnitelman laatimista varten kannattaa koota eri toimialojen edustajista suunnitteluryhmä. Mikäli käytännön suunnittelutyön tekevät muut kuin ylin johto, on ylimmän johdon sitoutuminen suunnitteluprosessiin varmistettava muulla tavoin, esimerkiksi ohjausryhmätyyppisesti. Käytännön suunnittelutyötä tekevillä tulee olla ylimmän johdon valtuutus ja tuki työn tekemiselle ja suunnittelutyö on myös resursoitava riittävällä tavalla. Huolellisesti toteutetun valmiussuunnitteluprosessin ja perusteellisen, sekä samalla käyttökelpoisen valmiussuunnitelmakokonaisuuden kokoaminen ja ylläpitäminen ei suinkaan ole aivan yksinkertaista, vaan siihen liittyy monia eri työvaiheita. Valmiussuunnitteluprosessin yhtä sykliä on havainnollistettu kuvassa 1.




**Kuva 1**. Valmiussuunnitelman laatiminen.

Suunnitteluryhmän lisäksi on työn koordinoimiseksi ja valmiussuunnittelukierroksen loppuunsaattamiseksi varten syytä nimetä varautumisjärjestelmän ja varautumisen yleiset periaatteet hyvin tunteva vastuuhenkilö. Tutkimuskirjallisuudessa on myös esitetty suosituksena, että kuntiin nimetään henkilö, joka on päävastuussa niin varautumisen kuin laajemmin ottaen turvallisuuden hallinnan koordinoinnista (Juntunen ym. 2009, 116). Mikäli tällainen henkilö on nimetty tai nimetään, on hän luonnollisesti sopiva myös koordinoimaan kunnanjohtajan apuna myös kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan laatimisprosessia. Valmiussuunnitelman laatimiseen osallistuminen itsessään on parasta mahdollista antia siihen osallistuville, sillä silloin suunnitelma toimintamalleineen myös jäsentyy keskeisille toimijoille ajatuksen tasolla.

Eri toimijoiden yhtä aikaa ja yhteistoiminnassa toteuttamasta valmiussuunnitelmien laatimisesta on saatu hyviä kokemuksia ainakin toimialakohtaiseen suunnitteluun liittyen ja samalla on voitu huolehtia eri toimijoiden suunnitelmien yhteensovittamisesta. Myös useamman kunnan valmiussuunnitelmien yleiset osat voidaan laatia yhtä aikaa ja yhteistyössä ainakin periaatteessa. Tällöin myös muiden yhteistoimintatahojen kanssa käytävissä neuvotteluissa ja muussa käytännön suunnittelussa voidaan saada synergiaetuja.

Luottamushenkilöelinten perehdyttämisestä ja sitouttamisesta varautumisen kehittämiseen ja valmiussuunnitteluun kaikissa sen vaiheissa on huolehdittava, jotta niiden edellyttämä resursointi ja voimavarat pystytään huomioimaan esimerkiksi talousarvioita ja -suunnitelmia laadittaessa. Laadittu valmiussuunnitelma viedään esimerkiksi kunnanhallituksen käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi sekä tarvittaessa annetaan tiedoksi valtuustolle.

Suunnitelman hyväksymisen jälkeen kaikki avainhenkilöt, tarvittavat asiantuntijat ja keskeisten yhteistoimintatahojen edustajat on perehdytettävä suunnitelman sisältöön ja toimintamalleihin. Suunnitelman säännöllinen testaaminen erilaisin harjoituksin on tärkeää. Yleensä harjoitukset tuovat esille suunnitelman kehittämis- ja muutostarpeita. Toimivan valmiussuunnitelman ylläpitäminen edellyttää säännöllistä päivittämistä ja kehittämistä myös harjoitusten välillä.

Valmiussuunnitelman asianmukaisesta käsittelystä, jakelusta ja säilytyksestä on huolehdittava. Julkisuuslain (621/1999) 24.1 §:n kohtien 7,8 ja 10 mukaan, jollei erikseen toisin säädetä, salassa pidettäviä ovat muun muassa seuraavat mahdollisesti valmiussuunnitelmaan sisältyvät asiakirjat ja tiedot:

- *henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista;*
- *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;*

- *asiakirjat, jotka koskevat sotilastiedustelua, puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa, sijoitusta tai käyttöä taikka muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevia keksintöjä, rakenteita, laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisiä kohteita taikka puolustusvalmiuteen varautumista, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua.*

Valmiussuunnitelman salassapito ei välttämättä kuitenkaan ole kaikilta osin tarkoituksenmukaista. Suunnitelmaan sisältyvät salassa pidettävät asiakirjat voidaan koota esimerkiksi liitteisiin, tai mikäli suunnitelma koostuu useista osista, voidaan kokonaisuus laatia siten, että vain osa niistä on salassa pidettäviä.

Julkisuuslain 25 §:ssä on säädetty salassa pidettävän asiakirjan salassapito- ja luokitusmerkinnästä. Sen mukaan viranomaisen asiakirjaan, jonka viranomainen antaa asianosaiselle ja joka on salassa pidettävä toisen tai yleisen edun vuoksi, on tehtävä merkintä sen salassa pitämisestä. Asianosaiselle on annettava tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan myös silloin, kun salassa pidettäviä tietoja annetaan suullisesti. Merkintä voidaan tehdä muihinkin kuin edellä tarkoitettuihin salassa pidettäviin asiakirjoihin. Merkinnästä tulee käydä ilmi, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu. Jos salassapito perustuu säännökseen, jossa on vahinkoedellytyslauseke, merkintä voidaan tehdä kuitenkin niin, että siitä ilmenee vain se säännös, johon salassapito perustuu.

Valtiovarainministeriö on antanut ohjeen (VAHTI 2/2010) tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta, jossa on käsitelty muun muassa asiakirjojen suojaustasoa, salassapitomerkintöjä ja turvallisuusluokittelua. Vaikka ohje koskee valtionhallintoa, on suositeltavaa perehtyä kyseiseen ohjeeseen.

**Kuva 2**. Esimerkkejä valtionhallinnon salassa pidettävien asiakirjojen ja tietojen merkitsemissä käytettävistä leimoista (Valtiovarainministeriö 2010, 76).

# IV Valmiussuunnitelman rakenteesta ja jäsentelystä

Vaikka tässä suunnitteluohjeessa ja suunnitelmamallissa on pyritty mahdollisimman kokonaisvaltaiseen ja samalla mahdollisimman monenlaiselle kohdeorganisaatiolle sopivaan lähestymistapaan, täysin yleispätevää ja kaikille yhtä hyvin sopivaa valmiussuunnitelman runkoa on lähes mahdotonta laatia. Tämä johtuu siitä, että käyttökelpoisen ja tarkoitustaan vastaavan valmiussuunnitelman on oltava laadittu organisaatio- ja käyttäjälähtöisesti. Suunnitelman rakenteeseen ja laajuuteen vaikuttavat kunnan sisäinen ja ulkoinen toimintaympäristö, alueen riskit sekä käytännössä suunnittelutyöhön käytettävissä olevat resurssit.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Puolustusministeriö 2010, 82) on esitetty valmiussuunnitelman yleinen rakenne. Se sisältää ne keskeiset asiat, jotka ainakin on huomioitava varautumisessa. Suunnitelmarakenne on seuraavanlainen:

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

Tässä julkaisussa esitettävä valmiussuunnitelman malli kattaa asiallisesti kaikki edellä mainitut keskeiset asiat.

Valmiussuunnitelma rakentuu tässä mallissa kolmesta pääosasta:

*1) strategisesta valmiussuunnitelmasta,*

*2) operatiivisesta valmiussuunnitelmasta häiriötilanteiden aikaista toimintaa varten sekä*

*3) valmiuslaissa määriteltyjen poikkeusolojen valmiussuunnitelmasta.*

Tarvittaessa nämä kokonaissuunnitelman eri osat voidaan laatia erillisinä suunnitelminaan.

*Strateginen valmiussuunnitelma*

Strategisen valmiussuunnitelman tarkoituksena on toimia:

- kuntakonsernin turvallisuuskulttuuria ja turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta käsittelevänä asiakirjana,
- ennen häiriötilanteiden syntyä tehtävää varautumistyötä, varautumisen painopisteitä sekä kehittämistä (ml. häiriötilanteita ennalta ehkäisevät toimenpiteet, esim. järjestelmien varmistaminen) linjaavana ja ohjaavana asiakirjana sekä
- informatiivisena asiakirjana varautumisen lainsäädännöllisistä puitteista ja muusta varautumista koskevasta ohjauksesta sekä valmiussuunnitteluvastuista.

Strateginen valmiussuunnitelma voidaan laatia siten, että siinä esitettyjä linjauksia tarkastellaan ja tarkistetaan määräajoin, esim. valtuustokausittain, jolloin muun muassa varautumisen kehittämistä voidaan seurata pidemmällä aikajänteellä ja sitoa se muuhun toiminnan ja talouden suunnitteluun. Tällöin myös häiriötilanteiden ennaltaehkäisyn ja muiden varautumistoimenpiteiden edellyttämiä rahoitustarpeita voidaan arvioida hyvissä ajoin ja edetä niiden toteuttamisessa suunnitelmallisesti. Esimerkiksi luvussa 1.5 käsiteltävään uhka-arvioiden laatimiseen liittyen voi tulla esiin turvallisuuden hallinnan tai turvallisen toimintaympäristön kannalta hyvin pitkäjänteistä kehittämistyötä edellyttäviä tarpeita, esimerkiksi maankäyttöön tai yhdyskuntainfrastruktuuriin liittyen.

*Operatiivinen (tai toiminnallinen) valmiussuunnitelma*

Operatiivinen valmiussuunnitelma häiriötilanteiden varalle on luonteeltaan toimintaohjeen kaltainen, jatkuvasti päivitettävä ja kehitettävä suunnitelma. Se vastaa siis kysymykseen ”miten toimitaan, kun jotakin normaalista poikkeavaa tapahtuu”. Siinä voidaan kuvata lyhyesti keskeisimmät tulokset kunnan uhka-arvioista (esim. suurimman riskin omaavat uhkat). Keskeistä on kuvata kuntakonsernin johtohenkilöstön tavoitettavuutta ja informoimista, kriisijohtamisen tai häiriötilanteen hallinnan käynnistämistä, sekä käytännön johtamista ja toiminnan yhteensovittamista varten suunnitellut järjestelyt ja menettelytavat. Lisäksi operatiivisessa valmiussuunnitelmassa kuvataan konkreettisella tasolla resurssit ja tilat, jotka häiriötilanteessa ovat käytettävissä.

Operatiiviseen valmiussuunnitelmaan voi sisältyä esimerkiksi niin sanottuja tilannekortteja, joilla tarkoitetaan häiriötilannekohtaisia, kutakin keskeisintä uhkaa varten etukäteen erikseen valmisteltuja yksityiskohtaisia toimenpideluetteloita ja keskeisimpien yhteistoimintatahojen yhteystietoja. Operatiiviseen valmiussuunnitelmaan voi lisäksi sisällyttää erilaisia matriisi- tai taulukkomuotoisia kuvauksia erilaisten häiriötilanteiden hallintaan eri tavoin osallistuvista viranomaisista, järjestöistä tai muista toimijoista yhteystietoineen sekä kunkin häiriötilanteen yleisjohdollisessa vastuussa olevat viranomaiset, jolloin eri toimijoiden tehtävät ja vastuut ovat äkillisessä tilanteessa helposti hahmotettavissa.

*Poikkeusolojen valmiussuunnitelma*

Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa (1552/2011) ja puolustustilalaissa (1083/1991) erikseen säädetyt tilanteet. Poikkeusolojen valmiussuunnitelmassa kuvataan keskeisimmät

poikkeusolojen uhka-arvioiden tulokset, jotka edellyttävät normaaliolojen häiriötilanteisiin verrattuna pidemmälle ulottuvia varautumistoimenpiteitä (esimerkiksi sotilaallista uhkaa varten).

Lisäksi suunnitelmassa esitetään poikkeusolojen aikaista toimintaa ja toiminnan jatkuvuutta varten tehtävien tila-, henkilö- ja ajoneuvokalusto- sekä työkonevarausten tekemistä koskevat vastuut kuntakonsernissa. Listat varatuista henkilöistä voidaan liittää toimialakohtaisiin valmiussuunnitelmiin. Suunnitelma päivitetään määräajoin, esimerkiksi kahden vuoden välein tai mikäli toiminnassa tai toimintaympäristössä tapahtuu suuria muutoksia.

Poikkeusolojen valmiussuunnitelmassa kuvataan lisäksi mahdolliset valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönoton ja valmiuden tehostamisen keskeiset vaikutukset ja niihin liittyvät muutokset kunnallishallinnossa sekä mahdolliset normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnasta poikkeavat toimintatavat kriisijohtamisessa. Poikkeusolojen suunnitelmassa voidaan myös kuvata lyhyesti kuntakonsernin eri toimijoiden vastuut väestönsuojelutehtävien osalta.

# V Valmiussuunnitelman mallin käyttö ja yksityiskohtaiset ohjeet

Valmiussuunnitelman tyhjä malli on tämän ohjeen liitteenä (malli ja muuta suunnitelman laatimiseen liittyvää materiaalia on ladattavissa muokattavassa muodossa osoitteessa: www.pelastusopisto.fi/suomi/varautumiskoulutus -> ”Varautumisen tietopankki”).

Mallia voidaan muokata halutunlaiseksi riippuen esimerkiksi jo olemassa olevista suunnitelmista, valmiussuunnittelutarpeista ja -resursseista, kunnan koosta ja sen toimintaympäristöstä. Tämän ohjeen luvut 1–3 noudattavat suunnitelmamallin lukujen numerointia.

Ohjeen kunkin luvun yksityiskohtaisissa ohjeissa on kolme erilaista osaa:

1) *taustatietoa*, jossa tarjotaan perustietoa ja lähtökohtia kyseisen otsikon aihepiiristä,

2) *toimenpiteet*, jossa kerrotaan mitä konkreettisia asioita ainakin tulee tehdä kohdassa mainitun asian toteuttamiseksi ja

3) *dokumentoi*, jossa kerrotaan, mitä valmiussuunnitelma-asiakirjassa esitetään.

Ohjeessa on esitetty esimerkinomaisesti joitakin valmiussuunnittelussa hyödynnettäviä esitystapoja, esimerkiksi taulukoita. Osa näistä on myös ladattavissa muokattavassa muodossa edellä mainitussa internet-osoitteessa.

Valmiussuunnitelman malliin liittyvät taustatiedot ja ohjeet eivät suinkaan muodosta tiukan kaavamaisesti noudatettavaa käsikirjatyyppistä ohjetta, vaan ohjeet on pyritty laatimaan tiiviiksi lähtökohdaksi ja niissä käsitellyt asiat voivat edellyttää tarkempaa perehtymistä muihin lähteisiin.

Valmiussuunnitelman malli ja siihen liittyvä ohje pohjautuu ns. *all hazards* -lähestymistapaan. Tällöin suunnitelmassa huomioidaan laaja-alaisesti kaikki uhkat ja siinä kuvattavaa häiriötilanteen hallinnan perustoimintamallia sovelletaan lähtökohtana kaikissa eri häiriötilanteissa. On huomioitava, että mahdollisten häiriötilanteiden kirjo on hyvin vaihteleva, tietoverkkohäiriöistä aina sotilaallisiin uhkiin, joten myös häiriötilanteiden hallinnan käytännön toimenpiteet vaihtelevat. Esimerkiksi toimijoiden vastuut niin akuutin tilanteen edellyttämissä tehtävissä kuin tilanteen yleisjohtovastuun osalta riippuvat kulloisenkin häiriötilanteen luonteesta.

# 1 Strateginen valmiussuunnitelma, varautuminen häiriötilanteisiin

## 1.1 Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuudenhallinta kuntakonsernissa

TAUSTATIETOA:

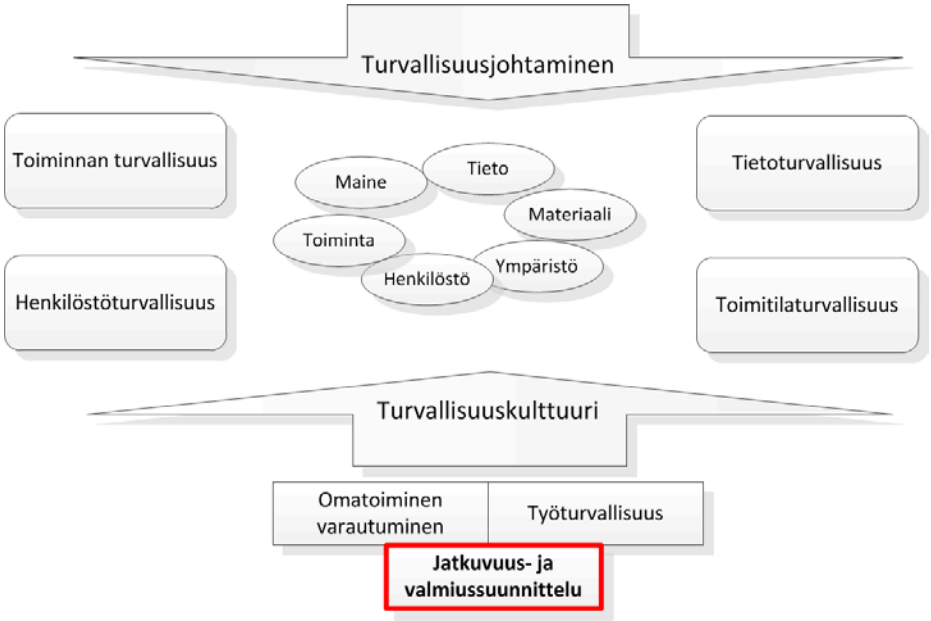
*Turvallisuuskulttuurilla* tarkoitetaan arvoja, asenteita, sitoutuneisuutta ja ammattitaitoa sekä ajantasaista normistoa ja turvallisuusvaatimukset täyttävää toimintaa, jolloin jokainen tiedostaa oman toimintansa merkityksen osana kokonaisturvallisuutta. Reimanin ym. (48–49, 2008) määritelmän mukaan turvallisuuskulttuuri on organisaation kykyä ja tahtoa ymmärtää, millaista turvallinen toiminta on, millaisia vaaroja organisaation toimintaan liittyy ja miten niitä voidaan ehkäistä, sekä kykyä ja tahtoa toimia turvallisesti, ehkäistä vaarojen toteutumista ja edistää turvallisuutta. Hyvässä turvallisuuskulttuurissa on kyse em. kirjoittajien mukaan ensisijaisesti siitä, että turvallisuudesta välitetään aidosti, toimintaan liittyviä vaaroja pyritään ymmärtämään ja ennakoimaan ja turvallisuus ymmärretään kokonaisvaltaisesti. Organisaation turvallisuustoiminnan johtaminen tähtää hyvän turvallisuuskulttuurin rakentamiseen ja turvallisuuden integroimiseen perustoiminnan oleelliseksi osaksi.

Organisaation turvallisuuskulttuuriin voidaan käsitteellisesti katsoa sisältyvän käsite *turvallisuuden hallinta*. Kuntien varautumista ja turvallisuuden hallintaa käsittelevässä tutkimuksessaan Juntunen ym. (2009, 22–23) ovat käyttäneet käsitettä tarkoittamaan kuntien näkökulmasta *”kuntien kokonaisvaltaista ja suunnitelmallista turvallisuuden varmistamista ja sen jatkuvaa parantamista, jossa yhdistyvät menetelmien ja toimintatapojen sekä ihmisten johtaminen”.* Edelleen tutkimuksen mukaan turvallisuuden hallinta kattaa sekä etukäteiset varautumistoiminnot että häiriötilanteiden hallinnan. Turvallisuudenhallinta perustuu ylimmän johdon päätöksiin, joilla linjataan kuntakonsernin turvallisuuden kehitystavoitteet ja resurssit.

Häiriötilanteisiin liittyvää valmiutta ja toiminnan jatkuvuuden hallintaa koskevan ISO-standardin (22399:2007) mukaan turvallisuuden hallinnan integroiminen organisaation normaaliin toimintakulttuuriin varmistaa osaltaan, että siitä tulee osa organisaation ydinarvoja ja hyvää hallintotapaa. Toimiva häiriötilannevalmius ja toiminnan jatkuvuuden hallinta edellyttävät, että turvallisuuden hallinnan omistajuus on organisaation kaikilla jäsenillä, eli toisin sanoen kaikkien tulisi omaksua hyvän turvallisuuskulttuurin periaatteet. Hyvä turvallisuuskulttuuri ei kuitenkaan synny itsestään, vaan se edellyttää järjestelmällistä työtä kaikilla organisaation tasoilla lähtien sen ylimmästä johdosta.

Turvallisuuskulttuurin ja turvallisuuden hallinnan käsitteisiin liittyy läheisesti käsite *kokonaisturvallisuus.* Kokonaisturvallisuudella tarkoitetaan sitä, että strateginen lähestymistapa turvallisuuden hallintaan ulotetaan ja sisällytetään oleellisena ja luonnollisena osana organisaation normaaliin toimintaan, eli muun muassa osaksi tavanmukaista toiminnan ja talouden suunnittelua. Esimerkiksi Mäkinen (2007, 122–135) on hahmotellut *organisaation kokonaisturvallisuuden* mallia kuvassa 3 esitetyllä tavalla. Mäkisen esittämä strategisen kokonaisturvallisuuden

malli on ikään kuin organisaation ”sisäisen” turvallisuuden hallinnan kokonaisuus.




**Kuva 3**. Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus. (Mukaillen Mäkinen 2007, 124)

Kuntanäkökulmasta *yhteisön kokonaisturvallisuuden ja turvallisuuden hallinnan* kokonaisuutta täydentävät ainakin sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoon liittyvänä kunnissa ja seutukunnittain laadittavat, kansalaisten arjen turvallisuuden edistämiseen keskittyvät *turvallisuussuunnitelmat*. Näiden turvallisuussuunnitelmien tarkoituksena on edistää koko alueen ja yhteisön, siis esimerkiksi kunnan, turvallista asuin- ja toimintaympäristöä.

Erilaisten turvallisuuden suunnitelmien ja valmiussuunnittelun väliset rajapinnat ja yhteensovittamisen mahdollisuudet kannattaa huomioida tarpeen mukaan myös muussa kunnan strategianomaisissa linjauksissa niin, että ne muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. *Rajapintoja on ainakin turvallisuussuunnittelun ja erityisesti tässä mallissa tarkoitetun strategisen valmiussuunnitelman välille.* Turvallisuussuunnitteluun liittyen on muodostettu erilaisia työryhmiä ja verkostoja, joita voidaan myös hyödyntää kokonaisturvallisuuden hallinnassa ja valmiussuunnittelussa.

Edellä mainitun kokonaisturvallisuus -käsitteen lisäksi käytössä on käsite *yhteiskunnan kokonaisturvallisuus*, jolla useimmiten tarkoitetaan käytössä olevan *kokonaismaanpuolustus* -käsitteen kanssa yhdenmukaisesti kaikkia niitä sotilaallisia ja siviilialojen toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä väestön elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan (esim. ns. Hallbergin komitean mietintö: Varautuminen ja kokonaisturvallisuus, Valtioneuvoston kanslia 2010). Käytännössä kokonaisturvallisuudella tarkoitetaan pitkälti yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2010) omaksutun laajan turvallisuuskäsityksen mukaista toimintaa turvallisuuden hallinnassa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa laaja turvallisuus on puolestaan määritelty seuraavasti:

> *”Laaja turvallisuus kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Tällaiset laaja-alaiset turvallisuusuhkat ovat joko aktiivista toimintaa kuten esimerkiksi sotilaallisen voiman käyttö, terrorismi ja tietoverkkojen häirintä tai tahattomia tapahtumia kuten sähköverkon laajat toimintahäiriöt tai luonnon ääri-ilmiöt.”*

**TOIMENPITEET:**

Tutustu organisaation mahdollisesti olemassa oleviin ja julkilausuttuihin turvallisuuslinjauksiin, esimerkiksi turvallisuuspolitiikkaan tai turvallisuusstrategiaan sekä muihin turvallisuuskulttuurin kehittämistä koskeviin ohjeisiin. Pohdi, miten voitaisiin edistää hyvän turvallisuuskulttuurin omaksumista ja laaja-alaista turvallisuuden hallintaa kuntakonsernissa. Tutustu kunnan tai alueen turvallisuussuunnitelmaan.

**DOKUMENTOI:**

Laadi ja kirjoita strategisen suunnitelman tähän osaan koko organisaatiota koskeva turvallisuuden hallinnan ja turvallisuuskulttuurin tavoitetilat kattava linjaus ainakin varautumista ja valmiussuunnittelua koskevilta osin, mikäli tällaista ei jo ole olemassa.

## 1.2 Elintärkeät ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhkat

TAUSTATIETOA:

*Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*

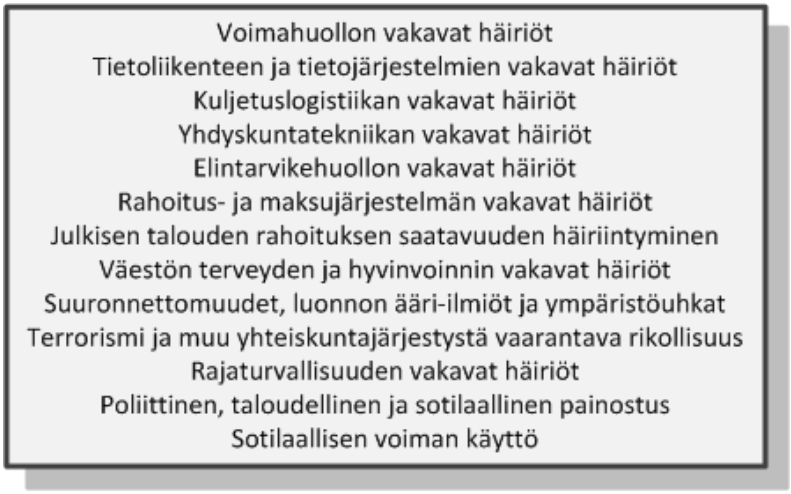
Vuonna 2010 aiemmin ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiana” tunnetun valtioneuvoston periaatepäätöksen nimi muutettiin *yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi*. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS) ohjaa ja yhtenäistää hallinnonalojen varautumista ja antaa tietoa varautumisen perusteista myös muille toimijoille. Periaatepäätöksen tavoitteiden toteuttamisesta päättävät ja vastaavat viranomaiset. Strategia päivitetään muutaman vuoden välein.

Strategian tavoitteena on turvata yhteiskunnan toimintakyky, säilyttää Suomen valtion itsenäisyys ja edistää kansalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia. Tavoitteen saavuttamiseksi turvallisuusstrategiassa määritellään yhteiskunnan elintärkeät toiminnot eli ne perusasiat, joiden jatkuvuus on pystyttävä takaamaan kaikissa olosuhteissa. Siinä myös kuvataan eri ministeriöiden varautumisen vastuualueet ja se, mikä taho kriisin sattuessa toimintaa johtaa. Varautumistyön helpottamiseksi ja suunnitteluperusteiden yhdenmukaistamiseksi strategiassa on esitelty mahdollisia uhkamalleja ja häiriötilanteita.

Koko suomalaisen yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeiksi toiminnoiksi on YTS:ssa määritelty seuraavat toiminnot:

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

Uhkamallilla (kuva 4) tarkoitetaan turvallisuusstrategiassa yleisellä tasolla olevaa kuvausta turvallisuusympäristön häiriöistä. Uhkamallissa esitetään uhkan vaikutusmekanismi, lähde, kohde ja vaikutus kohteessa, todennäköisyys sekä tunnistetut uhkamalliin sisältyvät vakavimmat häiriötilanteet. Uhat voivat toteutua ajallisesti itsenäisesti, yhtä aikaisesti muiden uhkamallien kanssa tai perättäisinä. Häiriötilanteella puolestaan tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Uhkamallit on kuvattu yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa yksityiskohtaisemmin. (Puolustusministeriö 2010, 85–86 ja 90)




**Kuva 4**. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritellyt uhkamallit (13 kpl).

Strategiassa on tunnistettu 37 kappaletta uhkamalleja konkretisoivaa häiriötilannetta (taulukko 1), jotka toimivat valmiussuunnittelun pohjana. Sama häiriötilanne voi liittyä useampaan eri uhkamalliin riippuen tarkastelunäkökulmasta, uhkan lähteestä tai sen seurannaisvaikutuksista. Häiriötilanteiden luonteeseen liittyy usein voimakas keskinäisriippuvuus, eli esimerkiksi sähköenergian jakelun häiriöön voi liittyä tietoliikenteen käytettävyyden häiriintymistä sekä edelleen häiriön pitkittyessä esimerkiksi radio- ja televisiotoiminnan häiriintymistä sekä vesihuollon häiriöitä jne.

Jo strategiassa tunnistettujen häiriötilanteiden lisäksi valmiussuunnittelussa on luonnollisesti huomioitava mahdolliset muut häiriötilanteet, jotka johtuvat esimerkiksi toimintaympäristön muutoksista, toiminnan luonteesta tai joita muutoin ei ole aiemmin osattu huomioida.

**Taulukko 1.** Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tunnistetut häiriötilanteet.

| | |
|---|---|
| – Sähköenergian saannin, siirron tai jakelun häiriintyminen | – Alkutuotannon toiminta-edellytysten heikkeneminen |
| – Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien käytettävyyden häiriintyminen | – Maa- tai vesialueen laaja-alainen saastuminen |
| – Tieto- ja viestintäteknologisen (ICT) infrastruktuurin vaurioituminen | – Myrsky tai tulva- ja pato-onnettomuus |
| – Valtakunnallisen radio- ja televisiotoiminnan häiriintyminen | – Vaarallisiin aineisiin (CBRNE-uhka) liittyvä onnettomuus |
| – Kuljetusten häiriintyminen | – Maa-, meri- tai ilmaliikenne-onnettomuus |
| – Tuontipolttoaineiden saatavuuden häiriintyminen | – Suomalaisiin kohdistunut onnettomuus tai teko ulkomailla |
| – Polttoainejakelun häiriö | – Terrori-isku tai sen selkeä uhka |
| – Päivittäistavarahuollon häiriö | – Väestön turvallisuutta laajasti vaarantava rikollinen teko |
| – Vesihuollon (ml jätevesihuolto) häiriintyminen | – Yhteiskunnan toimintoja laajasti vaarantava rikollinen teko |
| – Jätehuollon häiriintyminen | – Rajaturvallisuuden vaarantuminen |
| – Kaukolämmön toimitushäiriö | – Laajamittainen maahantulo |
| – Maksujen välityksen lamautuminen | – Valtion toimintakykyä haittaava vaikuttaminen |
| – Käteisen rahan saatavuuden häiriintyminen | – Ulkomaankaupan häiriintyminen |
| – Valtion ja kuntien luottokelpoisuuden romahtaminen | – Joukkotuhoaseilla uhkaaminen |
| – Vakuutusyhtiön vakavaraisuuden tai jälleenvakuutussuojan pettäminen | – Informaatio-operaatio |
| – Pandemia tai muu laaja-alainen tartuntatautitilanne | – Provokatiivinen alueloukkaus |
| – Vakava eläin- ja kasvitautiepidemia | – Aseellinen välikohtaus |
| – Eliöiden joukkokuolema | – Yllätykseen pyrkivä sotilaallisen voiman käyttö |
| | – Laajamittainen sotilaallisen voiman käyttö |

*Kunnan elintärkeät ja kriittiset toiminnot*

Kunnan valmiussuunnitelman strategisen osan laatimiseen liittyen voidaan määritellä kunnan toiminnan sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden kannalta elintärkeät ja kriittiset toiminnot. Käytännössä tällä tarkoitetaan eri toimialojen tai viranomaisten vastuulla olevien tehtävien ja toimintojen tarkastelua ja priorisointia. Erityisesti kestoltaan pitkäaikaisissa ja/tai vakavuudeltaan syvissä häiriötilanteissa voi olla välttämätöntä keskittyä ensisijaisesti näiden elintärkeiksi ja kriittisiksi määriteltyjen toimintojen tai palveluiden turvaamiseen. Lähtökohtaisesti kunkin toimialan asiantuntijat tekevät aina määrittelytyön, huomioiden esimerkiksi ko. hallinnonalan lainsäädäntö ja muut varautumista koskevat perusteet (esimerkiksi annetut ohjeet). Jos määrittelytyö on jo aiemmin tehty toimialakohtaisissa suunnitelmissa, voi olla riittävää, että ne vain kootaan valmiussuunnitelman yleiseen osaan.

Osaltaan elintärkeiden ja kriittisten toimintojen määrittelytyö tarjoaa perusteita myös kuntakonsernin yhteisen varautumisen kehittämisen painopisteiden ja mahdollisesti laadittavan varautumisen kehittämisohjelman laatimiseen (ks. luku 1.6).

**TOIMENPITEET:**

Tutustu valtioneuvoston periaatepäätökseen (2010) ”Yhteiskunnan turvallisuusstrategia”. Selvitä millä tavoin strategia on jo huomioitu kuntakonsernin varautumisessa ja pohdi, miten se huomioidaan kuntakonsernin varautumisen ohjauksessa ja valmiussuunnittelussa.

Selvitä ja/tai pohdi, mitkä ovat kunnan ja kansalaisten näkökulmasta elintärkeät tai kriittiset toiminnot ja palvelut. Kokoa eri toimialojen osalta niiden määrittämät keskeisimmät toiminnot tai organisoi määrittelytyö.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kohtaan voidaan kirjata lyhyesti em. strategiassa määritellyt yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja niihin kohdistuvat uhkamallit. Strategisessa valmiussuunnitelmassa tulee mainita, että uhka-arvioissa ja laadittavissa riskianalyyseissä sekä operatiivisissa valmiussuunnitelmissa on tarkastelun lähtökohdaksi otettava periaatepäätöksessä esitetyt uhkamallit ja häiriötilanteet sovellettuna paikallistasolle.

Suunnitelman tässä osassa esitetään tiiviissä muodossa kunnan elintärkeät ja kriittiset toiminnot ja palvelut.

## 1.3 Varautumisen ja valmiussuunnittelun tarkoitus ja tavoitteet

### 1.3.1 Varautuminen ennaltaehkäisevänä toimintana

TAUSTATIETOA:

Varautuminen on osa kokonaisturvallisuuden hallintaa ja samalla osa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Varautumisen ja valmiussuunnittelun lähestymistavan muutokseen pelkästä poikkeusolojen toiminnan suunnittelusta laaja-alaiseen kokonaisturvallisuuteen sisältyy myös ajatus siitä, että osa varautumista on häiriöiden ennalta ehkäisy, mukaan lukien tunnistettujen riskien poistamiseen ja pienentämiseen tähtäävät toimenpiteet.

Kokonaisvaltaisessa turvallisuudenhallinnan ja valmiussuunnittelun näkökulmasta tämä edellyttää ajattelu- ja lähestymistapojen muutosta:

- jo syntyneisiin häiriöihin reagointiin painottuvasta lähestymistavasta ennakoivaan ja ennalta ehkäisevään lähestymistapaan,
- pelkästä haavoittuvuuksien arvioinnista häiriönsietokyvyn kehittämiseen,
- sektorikohtaisesti eriytyneestä monialaiseen ja -ulotteiseen yhteistoiminnalliseen lähestymistapaan,
- tiukasta ohjesidonnaisuudesta omatoimiseen vastuunkantoon.

Turvallisuudenhallinta ja siihen liittyvä varautuminen voidaan myös mieltää ajallisesti erilaisista vaiheista koostuvaksi kokonaisuudeksi, jotka voivat olla osin toistensa kanssa päällekkäisiä tai rinnakkaisia. Vaiheita ja niihin liittyviä toimintoja ei

olekaan syytä pitää tiukasti erillään, mutta jaottelu voi olla kokonaisuuden hahmottamisessa hyödyllinen (kuva 5).

**Kuva 5**. Turvallisuudenhallinnan eri vaiheet.

Varautumisen kattavuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että häiriötilanteiden ennalta ehkäisyn ja häiriötilanteisiin ennalta tehtävän varautumisen suunnittelu sisällytetään kaikkeen toiminnan suunnitteluun ja toimintaan läpäisyperiaatteella, esimerkiksi yhdyskunta- ja maankäytönsuunnitteluun. Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty yhtenä kuntien varautumista koskevana kehittämisehdotuksena, että varautuminen liitetään aiempaa selkeämmin osaksi kunnan normaaleja toimintoja (Juntunen ym. 2009, 116).

Varautumisen toimenpideohjelma (ks. luku 1.6) muodostaa kuntakonsernin yhteisestä näkökulmasta pohjan ja asettaa painopisteet häiriöiden seurausten pienentämiseen tähtääville toimenpiteille ja häiriötilanteiden aikaisen toimintakyvyn kehittämiselle.

Luvussa III käsitellyn valmiussuunnitelman salassapidon ja siihen liittyvän pohdinnan ohella kannattaa varautumisen ennalta ehkäisevästä näkökulmasta muutoinkin kiinnittää jo ennakolta huomiota erilaisten turvallisuuteen liittyvien suunnitelmien sekä erilaisten kunnallistekniikkaan liittyvien teknisten yksityiskohtien (esimerkiksi verkostokarttojen, pumppaamoiden yms.) julkaisemista avoimesti esimerkiksi internet-sivuilla. Valitettavan usein hyvinkin pienellä vaivalla on löydettävissä täysin avoimista lähteistä turvallisuuden näkökulmasta kyseenalaisen yksityiskohtaisia asiakirjoja. Julkisuuslain 24.1 §:n 7 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä ovat henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien sekä tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyjä koskevat ja niiden toteuttamiseen vaikuttavat asiakirjat, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna turvajärjestelyjen tarkoituksen toteutumista.

**TOIMENPITEET:**

Perehdy häiriötilanteiden ennalta ehkäisyä koskevaan kirjallisuuteen ja eri toimialojen ohjeistukseen. Pohdi, millä tavoin ennalta ehkäisevää työtä sekä sen keskeistä merkitystä voitaisiin linjata strategisessa valmiussuunnitelmassa kuntakonsernin tasolla.

Tutustu olemassa oleviin tietoturvallisuuskäytäntöihin ja pohdi onko niitä tarpeen ohjata tai linjata.

**DOKUMENTOI:**

Tähän kohtaan valmiussuunnitelmaa kirjoitetaan kuntakonsernin häiriötilanteiden ennalta ehkäisemistä koskevat tavoitteet ja muut keskeiset linjaukset.

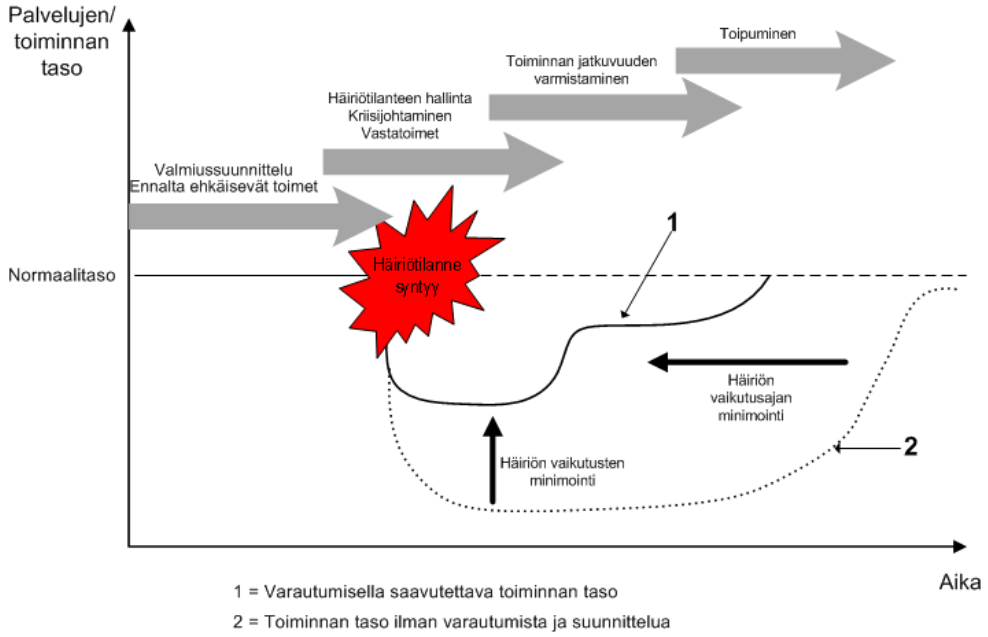
### 1.3.2 Elintärkeiden toimintojen ja palveluiden turvaaminen: jatkuvuussuunnittelu

TAUSTATIETOA:

Valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä säädetään varautumisvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan ”valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien *tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.*” Tämä tarkoittaa kunnan valmiussuunnittelun näkökulmasta myös sitä, että sen normaalisti tuottamien ja ylläpitämien peruspalveluiden sekä infrastruktuurin toimintaedellytykset, toiminnan jatkuvuus ja taso on taattava tärkeimpien tehtävien osalta kaikissa olosuhteissa.

Millään järkevällä määrällä ennakoivia riskienhallinnan toimenpiteitä ei kuitenkaan koskaan voida tunnistaa kaikkia riskejä, pienentää niitä riittävissä määrin tai poistaa kokonaan. Siksi on hyvä ottaa myös huomioon, että joskus riskit toteutuvat ja niihin pitää osata ja kyetä silloin reagoimaan.

Viime aikoina on julkishallinnon varautumisessa alettu käyttää *valmiussuunnittelu* -termin ohella ja rinnalla termiä *jatkuvuussuunnittelu.* Toiminnan jatkuvuussuunnittelulla tarkoitetaan organisaation ylimmän johdon ohjauksessa toteutettavaa kokonaisvaltaista prosessia, jonka tavoitteena on yhtäältä ehkäistä mahdollisia toiminnan häiriöitä ja toisaalta pienentää häiriön vaikutuksia toimintaan sekä turvata organisaation keskeisten toimintojen mahdollisimman nopea uudelleenkäynnistäminen häiriöiden jälkeen. Toiminnan jatkuvuussuunnittelu luo strategisen ja operatiivisen toimintamallin, jota toteuttamalla organisaatio kehittää omaa häiriönsietokykyään ja siten parantaa tuotantonsa toimitusvarmuutta. Jatkuvuussuunnittelu palvelee organisaation niin lyhyen kuin pitkänkin tähtäimen tulostavoitteiden saavuttamista. (Huoltovarmuuskeskus 2009a, 3). Kuvassa 6 on havainnollistettu jatkuvuussuunnittelun ajatusta.




**Kuva 6.** Varautuminen ja jatkuvuussuunnittelu (mukaillen lähdettä: ISO Standard 22399:2007).

Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän (VAHTI) mukaan jatkuvuus- ja toipumissuunnittelulla tarkoitetaan niitä toimia, joiden avulla pyritään pienentämään ja lyhentämään toimintaa haittaavien tapahtumien vaikutusta ja aikaa. Se sisältää mm. järjestelmien rakenteeseen liittyviä toimenpiteitä, jotka parantavat niiden toimintaa häiriötilanteissa; toimenpiteitä, jotka parantavat toipumista ongelmien jälkeen sekä varalaitejärjestelyitä. Jatkuvuussuunnittelu kokonaisuutena sisältää myös ne suunnitelmat ja toimenpiteet, joilla toiminnot voidaan ylläpitää normaaleista järjestelyistä poikkeavalla tavalla sekä palauttaa toiminnot ja palvelut normaalitasolle. (esimerkiksi Valtiovarainministeriö, VAHTI ohje 3/2010, 87–91)

Jatkuvuussuunnittelu on siis osa kokonaisvaltaista varautumista myös kuntakonsernissa. Jatkuvuussuunnittelu tulisikin mieltää luonnollisena ja keskeisenä osana erilaisten palveluiden tuotannon ja järjestelmien suunnittelua ja toteutusta.

Huoltovarmuuskeskuksen johdolla toteutetussa ”Sopimuksiin perustuva varautuminen - SOPIVA”-hankkeessa on yhteistyössä julkishallinnon ja elinkeinoelämän kanssa laadittu suositukset toiminnan jatkuvuuden hallintaan (Huoltovarmuuskeskus 2009a). Kyseisten suositusten tavoitteena on kannustaa ja helpottaa toimijoita kehittämään toimintaedellytystensä parantamista ja tuotannontekijöiden varmistamista. Suosituksia noudattamalla yritys tai julkishallinnon toimija voi yhtäältä kehittää kykyään ehkäistä mahdollisia toiminnan häiriöitä ja toisaalta pienentää häiriön vaikutuksia toimintaan sekä nopeuttaa häiriön vaikutuksista palautumista. Nämä suositukset on syytä huomioida kuntakonsernin varautumisen linjauksissa.

Käytännön jatkuvuussuunnittelun ja jatkuvuuden hallinnan toimenpiteiden tulisi sisältyä kuntakonsernin eri toimialojen ja toimintayksiköiden varautumiseen, tavoitteena häiriötilanteiden sietokyvyn kehittäminen ja toimintakyvyn varmista-

minen. Toimenpiteet sisältävät muun muassa häiriötilanteissa tarvittavan erityismateriaalin hankinnat tai materiaalin saatavuuden muun varmistamisen.

**TOIMENPITEET:**

Perehdy jatkuvuussuunnittelua koskevaan kirjallisuuteen ja eri toimialojen ohjeistukseen. Pohdi, millä tavoin strategisessa valmiussuunnitelmassa jatkuvuuden turvaamista ja jatkuvuussuunnittelua sekä sen keskeistä merkitystä voitaisiin/tulisi linjata kuntakonsernin tasolla.

**DOKUMENTOI:**

Tähän kohtaan valmiussuunnitelmaa kirjoitetaan kuntakonsernin jatkuvuudenhallintaa koskevat tavoitteet ja muut keskeiset linjaukset.

### 1.3.3 Häiriötilanteen hallinnan ja johtamisen edellytysten turvaaminen

TAUSTATIETOA:

Varautumisen ja valmiussuunnittelun yhtenä keskeisenä tavoitteena on varmistaa mahdollisimman hyvät edellytykset häiriötilanteen hallinnalle ja siihen liittyvään johtamiseen, eli nk. kriisijohtamiseen. Häiriötilanteen hallinnan yhtenä perusajatuksena on, että siihen liittyvät toimenpiteet käynnistetään ajoissa, ennakoiden tilanteen mahdollista kehittymistä tai osoittautumista alkutietoja vakavammaksi ja riittävien voimavarojen varaamista heti tilanteen alusta alkaen sekä tarvittaessa johtamisvalmiutta suunnitelmallisesti tehostaen. Tavoitteena on, että häiriötilanteisiin tai merkkeihin tällaisen kehittymisestä reagoidaan jo alusta pitäen mieluummin etupainotteisesti ja riittävän voimakkaasti. Tarvittaessa käynnistettyjä toimenpiteitä voidaan purkaa, mikäli häiriötilanne osoittautuu alkutietoja lievemmäksi tai se on muutoin saatu hallintaan.

Onnistuneella viestinnällä on keskeinen merkitys tehokkaassa häiriötilanteiden hallinnassa. Häiriötilanne- tai kriisiviestintävalmiuden kehittäminen onkin erottamaton osa muuta valmiussuunnittelua. Viestintäjärjestelyt ja niiden suunnittelu tulee sovittaa saumattomasti muuhun valmiuden kehittämiseen. Muun muassa Kuntaliitto on julkaissut häiriötilanneviestintää käsittelevän käytännönläheisen oppaan ”Varaudu - Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa” (2009).

Häiriötilanteiden hallinnassa noudatetaan laillisuusperiaatetta ja säädettyä toimialajakoa. Samoja häiriötilanteen hallinnan periaatteita noudatetaan lähtökohtaisesti sekä normaali- että poikkeusoloissa. Viranomaisten vastuujako ja yhteistyöelimien toimintamallit säilytetään mahdollisimman pitkään normaaliolojen mukaisina. Toimivaltainen viranomainen johtaa aina operatiivista toimintaa ja poikkihallinnolliset yhteistyöelimet tukevat vastuuviranomaista. Toimintaa johtava taho vastaa myös viestinnästä. Muut viranomaiset, yritykset ja järjestöt osallistuvat toimintaan tilanteen hallinnan edellyttämässä laajuudessa. Operatiivisten toimien ohella häiriötilanteiden hallinnan yhteydessä korostuu tiedonkulun var-

mistaminen toimijoiden välillä sekä valtiojohdon riittävä informointi. (Puolustusministeriö 2010, 51)

**TOIMENPITEET:**

Perehdy häiriötilanteiden hallintaa, kriisijohtamista ja -viestintää koskevaan kirjallisuuteen ja eri toimialojen ohjeistukseen. Pohdi, millä tavoin näitä asiakokonaisuuksia voitaisiin linjata strategisessa suunnitelmassa ja millaisia tavoitteita niille asetetaan kuntakonsernin tasolla.

**DOKUMENTOI:**

Tähän kohtaan valmiussuunnitelmaa kirjoitetaan kuntakonsernin häiriötilanteen hallintaa ja kriisiviestintää koskevat tavoitteet ja muut keskeiset linjaukset.

## 1.4 Lainsäädäntö ja ohjeet

TAUSTATIETOA:

Yleinen varautumis- ja valmiussuunnitteluvelvoite on säädetty valmiuslain 12 §:ssä. Myös muussa lainsäädännössä on runsaasti eri hallinnonaloja koskevia varautumisvelvoitteita, esimerkiksi pelastuslaissa (379/2011), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), ammattikorkeakoululaissa (351/2003) ja niin edelleen.

Eri hallinnonaloilla on lisäksi annettu lukuisa määrä varautumista ja valmiussuunnittelua koskevia ohjeita. Kokonaiskuvan saamiseksi on tarpeen kartoittaa mahdollisimman laajasti eri hallinnonaloja koskevat ohjeet.

**TOIMENPITEET:**

Perehdy varautumista koskevaan lainsäädäntöön ja kunnan eri viranomaisille annettuihin ohjeisiin. Tee yhteenveto näiden asettamista puitteista valmiussuunnittelulle.

**DOKUMENTOI:**

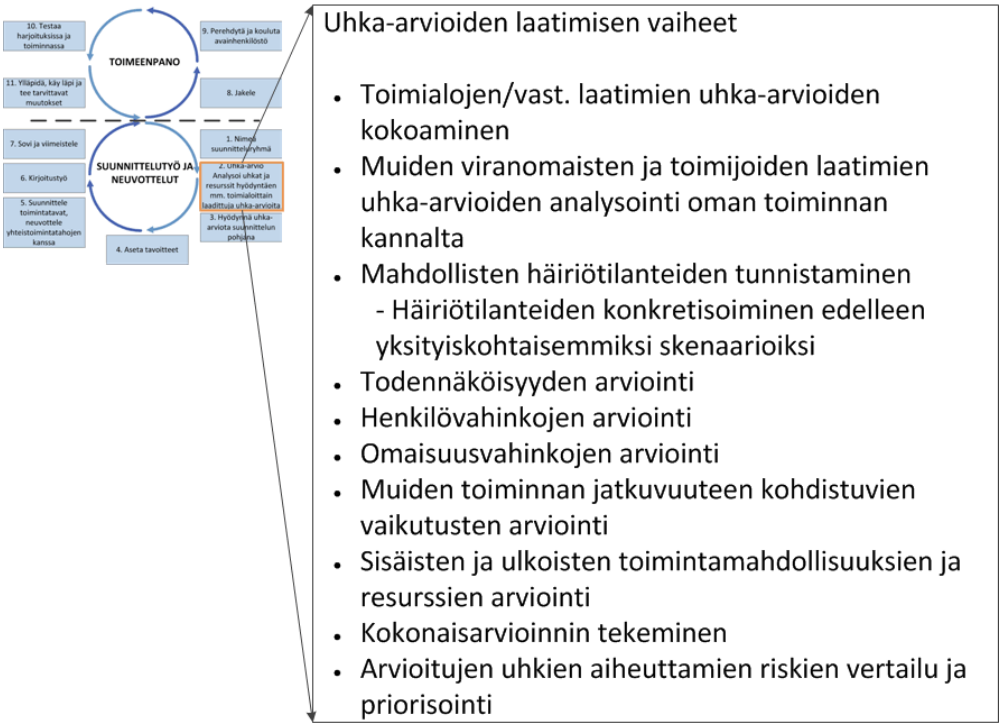
Suunnitelman tässä osassa voidaan esittää lainsäädännön keskeinen sisältö ja ohjeiden keskeisimmät, erityisesti eri toimialojen ja toimijoiden toiminnan yhteensovittamista koskevat asiat.

## 1.5 Alueelliset ja kunnalliset uhka-arviot ja riskien arviointi

### 1.5.1 Kuntakonsernin yhteiset uhka-arviot

TAUSTATIETOA:

Uhkamallien ja niihin liittyvien häiriötilanteiden tunnistaminen yleisellä tasolla on jo tehty valmiuslain poikkeusolojen määritelmän luettelossa (*ks. luku 3*) ja yhteiskunnan turvallisuusstrategian uhkamallistossa. *Uhka-arviolla* tarkoitetaan yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2010, 93) mukaan toimivaltaisen viranomaisen tai muun toimijan uhkamallin pohjalta laatimaa, vastuullaan oleviin tehtäviin ja häiriötilanteisiin liittyvää arviota, jossa konkreettisesti käsitellään uhkan lähdettä, kohdetta, toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen sekä vastatoimenpidemahdollisuuksia ja niiden valmisteluun tarvittavaa aikaa. Uhka-arviot mahdollistavat uhkien ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tarvittavien hallinnonalakohtaisten toimien suunnittelun ja toteuttamisen. Uhka-arvio -käsitteen kanssa hyvin samansisältöisenä terminä käytetään riskienhallintaan liittyvänä käsitettä *riskin arviointi,* jolla tarkoitetaan kokonaisprosessia, johon sisältyy riskien tunnistaminen, riskianalyysi sekä riskin merkityksen arviointi (Suomen standardoimisliitto SFS 2009).



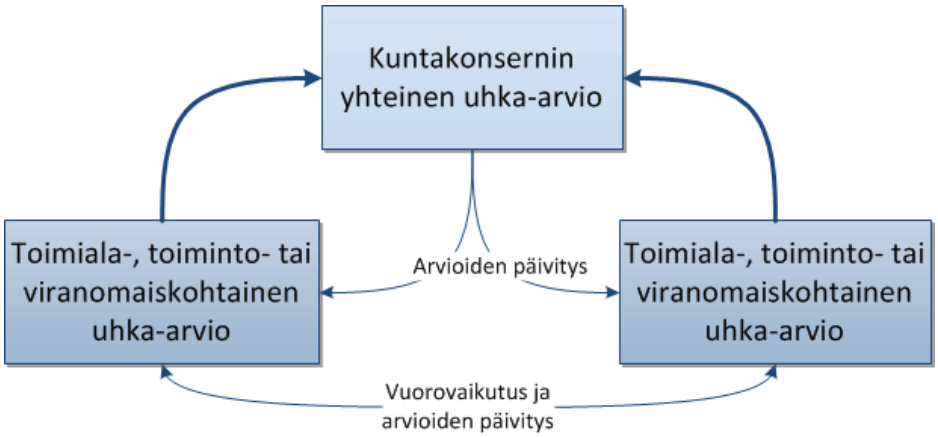

**Kuva 7.** Uhka-arvioiden laatiminen.

Kuntakonsernin valmiussuunnitelman yleisen osan laatimiseen liittyvänä keskeisenä tehtävänä tulisi laatia strateginen uhka-arvio elintärkeisiin ja kriittisiin toimintoihin kohdistuvista, todennäköisimmistä ja vaikeimmista häiriötilanteista, jotka edellyttävät toiminnan yhteensovittamista sekä kuntatasolla että mahdollisesti muiden toimijoiden kanssa. Tällainen yhteinen uhka-arvio voi pohjautua eri

toimialoilla tehtyihin ja eri viranomaisten laatimiin uhka-arvioihin (esim. ELY-keskusten laatimat tulvariskien arvioinnit) sekä tarkentaviin riski- ja haavoittuvuusanalyyseihin (kuva 7).

Koko kuntakonsernin näkökulmasta laadittava yhteinen uhka-arvio tarjoaa työhön osallistuville ja tarvittaessa keskeisille sidosryhmille yhteisen käsityksen eri uhkien kunnan toimintaan ja kunnan asukkaiden ja muiden toimijoiden turvallisuudelle aiheuttamista riskeistä. Kyse on siis riskitiedonvaihdosta eri toimijoiden välillä. Työskentelytapoja ja menetelmiä uhka-arvioiden laatimiseksi on useita; yksinkertaisimmillaan se tarkoittaa idea- tai aivoriihimenetelmää tai ryhmätyötyyppistä työskentelyä.

Eri toimijoiden yhteinen uhkien arviointi voi tuoda esiin tarpeen tarkistaa yksittäisen toimijan aiempia arvioita. Tähän syynä voi olla esimerkiksi uhkien eri toimintoihin aiheuttamien häiriöiden aiemmin tunnistamattomien keskinäisriippuvuuksien havaitseminen yhteisessä uhkien arvioinnissa (kuva 8). Toisaalta uhkien arvioinnin ja tiedon vaihdon sekä muun turvallisuuden toimintaympäristöön liittyvän vuorovaikutuksen eri toimijoiden välillä tulisi kokonaisuutena olla luonnollinen ja jatkuva osa niiden toimintaa.




**Kuva 8.** Uhkien arvioinnin vuorovaikutteisuus.

Yhteistä uhka-arviota hyödynnetään myös pohjana sekä varautumisen toimenpideohjelmalle, häiriöiden ennalta ehkäisylle että operatiiviseen valmiussuunnitelmaan liittyvän toimintamallin ja häiriötilanteen hallinnan tilannekohtaisen toiminnan yhteensovittamiselle. Kyse on siis tässäkin osaltaan suunnitelmien yhteensovittamisesta. Analyysin tuloksena konsernitason ja toimialojen merkittävimmät riskit kootaan riskirekisteriin jonka keskeiset tulokset voidaan esittää operatiivisessa valmiussuunnitelmassa. Yhteistä uhka-arviota täydentävät eri toimialojen ja toimijoiden uhka-arviot ja mahdolliset toimintokohtaiset tarkemmat riski- ja haavoittuvuusanalyysit.

**TOIMENPITEET:**

Selvitä miten uhka-arvioiden sekä häiriötilanteiden riski- ja haavoittuvuusanalyysien laatiminen on ohjeistettu kuntakonsernissa. Lisäksi on tarpeen selvittää se, milloin ja kuka näitä on mahdollisesti jo laatinut.

Suunnittele, miten kuntakonsernin yhteinen uhkien arviointi toteutetaan.

**DOKUMENTOI:**

Strategisen valmiussuunnitelman tähän kohtaan kirjoitetaan kuntakonsernin yhteisten uhka-arvioiden laatimisen tavoitetila, toteuttaminen ja vastuutahot. Keskeiset tulokset laadituista/laadittavista uhka-arvioista voidaan esittää operatiivisessa valmiussuunnitelmassa.

### 1.5.2 Poikkeusolojen uhkien arviointi

TAUSTATIETOA:

Poikkeusolojen (*ks. poikkeusoloista tarkemmin luku 3*) uhkien arviointi, erityisesti sotilaallisten uhkien osalta, on syytä tehdä yhteistoiminnassa muiden viranomaistahojen kanssa niihin liittyvien poikkeuksellisten suurten riskien takia. Keskeisiä yhteistoimintatahoja tässä ovat esimerkiksi pelastustoimi, puolustusvoimat ja aluehallinto.

**TOIMENPITEET:**

Selvitä miten poikkeusolojen uhkien arviointi ja tarkentavien riskianalyysien laatiminen on ohjeistettu kuntakonsernissa sekä se, milloin ja kuka näitä on jo laatinut. Tämä kohta voidaan tarvittaessa yhdistää häiriötilanteiden uhka-arvioiden kanssa.

**DOKUMENTOI:**

Strategisen valmiussuunnitelman tähän kohtaan kirjoitetaan poikkeusolojen uhka-arvioiden laatimisen tavoitetila, toteuttaminen ja vastuutahot.

### 1.5.3 Toimialakohtaiset uhka-arviot sekä riski- ja haavoittuvuusanalyysit

TAUSTATIETOA:

Kullakin toimialalla tai viranomaiskohtaisesti laaditaan tavallisesti uhka-arvioita kunkin oman toiminnan kannalta. Laadittavat uhka-arviot toimivat pohjana kuntakonsernin yhteiselle uhka-arviolle.

Yleisellä tasolla olevia uhka-arvioita voidaan edelleen tarkentaa ja täydentää toimiala- tai toimintokohtaisilla riski- ja haavoittuvuusanalyyseillä. Toimialojen ja toimintojen tarkentavia analyysejä varten on saatavilla lukuisia eri työkaluja ja malleja (mm. vakuutusyhtiöillä), mutta valtaosa malleista tarkoitettu ”arkipäi-

vän” uhkien tunnistamista ja arviointia varten tai suunnattu yritysmaailmaan. Sen sijaan häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin soveltuvia malleja on Suomessa saatavilla melko niukasti.

Esimerkiksi Pelastusopistolla on suomennettu ja muokattu mm. suomalaista käsitteistöä (YTS) vastaavaksi DEMA:n (Danish Emergency Management Agency) laatima riskien ja haavoittuvuuksien arviointiin käytettävä malli (RHA-malli) sähköisine työkaluineen. Kyseisen mallin lähestymistapa pohjautuu laadittaviin häiriötilanneskenaarioihin ja niiden aiheuttamien riskien sekä oman toiminnan haavoittuvuuksien analyysiin.

Mallin avulla käyttäjät:

- voivat systemaattisesti tunnistaa ja arvioida uhkia, riskejä ja haavoittuvuuksia sekä
- tunnistaa ja suunnitella tarvittavia toimenpiteitä uhkista selviämiseksi ja riskin pienentämiseksi

Painopiste mallissa on oman toiminnan jatkuvuuden turvaamisessa häiriötilanteissa. Sitä voidaan soveltaa useimmissa organisaatioissa. Analyysi voidaan toteuttaa suhteellisen pienellä joukolla, eikä sen käyttö vaadi metodologian aiempaa tuntemusta, vaan työssä hyödynnetään lähinnä ”aivoriihtä” ja laadullisia arvioita. Mallin ei ole tarkoitus korvata muita jo käytössä olevia menetelmiä. Yksinkertaistettu esimerkki riski- ja haavoittuvuusanalyysin perusajatuksesta on esitetty taulukossa 2 (sivu 33).

**TOIMENPITEET:**

Pohdi ja selvitä onko valmiussuunnitelman yleisessä osassa (strateginen valmiussuunnitelma) tarpeen syytä linjata ja ohjata toimialojen uhka-arvioiden ja niitä edelleen tarkentavien riski- ja haavoittuvuusanalyysien laatimista. Mikäli on, laadi tarpeelliset linjaukset ja ohjeet yhdessä muun suunnitteluryhmän kanssa.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän osaan kirjataan mahdollisesti laaditut linjaukset ja ohjeet kuntakonsernin toimijoiden uhka-arvioiden ja riskianalyysien laatimisesta.

**Taulukko 2.** Esimerkki yksinkertaisesta riski- ja haavoittuvuusanalyysista (Esimerkin arviot ovat kuvitteellisia).

| | | | Seuraukset | | Resurssit | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Häiriötilanne** | **Todennäköisyys T** | **Henkilövahingot H** | **Omaisuusvahingot O** | **Vaikutukset toiminnan jatkuvuuteen, esim. tietoliikennekatkos M** | **Omat resurssit R** | **Ulkoiset resurssit U** | **Yhteensä =(T/2)*(H+O+M+R+U)** |
| Häiriötilanne | Todennäköisyyden arviointi asteikolla 1-5, jossa:<br>1 = Hyvin epätodennäköinen<br>2 = Melko epätodennäköinen<br>3 = Mahdollinen<br>4 = Todennäköinen<br>5 = Hyvin todennäköinen | Seurausten vakavuuden arviointi asteikolla 1-5, jossa:<br>1 = Rajoitettu<br>2 = Kohtalainen<br>3 = Vakava<br>4 = Erittäin vakava<br>5 = Kriittinen | Seurausten vakavuuden arviointi asteikolla 1-5, jossa:<br>1 = Rajoitettu<br>2 = Kohtalainen<br>3 = Vakava<br>4 = Erittäin vakava<br>5 = Kriittinen | Seurausten vakavuuden arviointi asteikolla 1-5, jossa:<br>1 = Rajoitettu<br>2 = Kohtalainen<br>3 = Vakava<br>4 = Erittäin vakava<br>5 = Kriittinen | Käytettävissä olevien resurssien arviointi asteikolla 1-5, jossa:<br>1=Erittäin hyvät resurssit<br>2=Hyvät resurssit<br>3=Kohtuulliset resurssit<br>4=Heikot resurssit<br>5=Erittäin heikot resurssit | Käytettävissä olevien resurssien arviointi asteikolla 1-5, jossa:<br>1=Erittäin hyvät resurssit<br>2=Hyvät resurssit<br>3=Kohtuulliset resurssit<br>4=Heikot resurssit<br>5=Erittäin heikot resurssit | Pisteiden yhteismäärä. Mitä pienempi luku on, sitä parempi. Vaikka kyseessä on vain suuntaa antava analyysi, vertailu tarjoaa tukea suunnittelutyön ja resurssien suuntaamiseen. (min. 3-max.63 pistettä) |
| Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien käytettävyyden häiriintyminen | 4 | 2 | 4 | 5 | 4 | 3 | 36 |
| Vesihuollon häiriötilanne, talousveden saastuminen | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 24 |
| Jne. | | | | | | | 0 |

## 1.6 Painopisteet varautumisen kehittämisessä ja toimenpideohjelma

TAUSTATIETOA:

Valmiussuunnitelman linjaavaan osaan kannattaa sisällyttää keskeisenä osana kuntakonsernin lähivuosien turvallisuuden hallinnan ja varautumisen kehittämisen painopistealueet ja niihin liittyvä toimenpideohjelma. Asetettavat painopisteet ja laadittava toimenpideohjelma pohjautuu laadituissa uhka-arvioissa ja riski- ja haavoittuvuusanalyyseissä havaittuihin keskeisimpiin puutteisiin ja/tai kehittämistarpeisiin.

Toimenpideohjelman toteuttamisen tavoitteena on kehittää varautumista pitkäjänteisesti useamman vuoden aikajänteellä. Toimenpideohjelman laatimisen tulisi tapahtua yhteistoiminnassa kuntakonsernin eri toimijoiden välillä siten, että siinä asetetut painopisteet tukevat mahdollisimman laajasti eri toimijoiden yhteisiä tarpeita varautumisessa. Toimenpideohjelmaan kannattaa sisällyttää vain realistisesti toteuttavissa olevia kehittämistoimenpiteitä.

Toimenpideohjelma voi olla hyvinkin yksityiskohtainen ja edellyttää perusteellista suunnittelua, mutta yksinkertaisimmillaan toimenpideohjelma voidaan esittää taulukkomuotoisena (esimerkki sivulla 33).

**TOIMENPITEET:**

Pohdi keskeisiä kuntakonsernin varautumisen tasoon kokonaisuutena merkittävimmin vaikuttavia kehittämistarpeita kuntakonsernin uhka-arvion perusteella. Muotoile tarvittavat kehittämistoimenpiteet toimenpideohjelman muotoon.

**DOKUMENTOI:**

Valmiussuunnitelman tähän kohtaan kirjataan keskeisimmät painopistealueet varautumisen kehittämisessä. Tarvittaessa varsinainen toimenpideohjelma voi olla erillisenä asiakirjanaan, joka liitetään valmiussuunnitelmaan.

**Taulukko 3**. Esimerkki toimenpideohjelmasta.

| | |
|---|---|
| **Painopistealue 1** *(tunnistetut kehittämistarpeet uhka-arvioista ja riskianalyyseistä)* | *Esim. kriisiviestinnän kehittäminen* |
| Konkreettiset toimenpiteet turvallisuuden hallinnan ja varautumisen edistämiseksi | |
| Toteutusaikataulu | |
| Vastuuhenkilö- tai taho | |
| Kustannusarvio | |
| Rahoitus | |
| **Painopistealue 2** | *Esim. viestijärjestelmien varmistaminen* |
| Konkreettiset toimenpiteet turvallisuuden hallinnan ja varautumisen edistämiseksi | |
| Toteutusaikataulu | |
| Vastuuhenkilö- tai taho | |
| Kustannusarvio | |
| Rahoitus | |
| **Painopistealue 3** | *Esim. avainhenkilöstön tavoitettavuuden ja sisäisten hälytys-järjestelyiden kehittäminen* |
| Konkreettiset toimenpiteet turvallisuuden hallinnan ja varautumisen edistämiseksi | |
| Toteutusaikataulu | |
| Vastuuhenkilö- tai taho | |
| Kustannusarvio | |
| Rahoitus | |

## 1.7 Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyvät kustannukset ja hankinnat

TAUSTATIETOA:

Varautuminen on osa normaalia organisaatioiden toimintaa ja siitä aiheutuvat kustannukset tulee sisällyttää toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioiden toiminta- ja investointimenoihin.

**TOIMENPITEET:**

Pohdi mitä ja miten varautumiseen liittyviä kustannuksista ja hankinnoista on tarpeen linjata valmiussuunnitelman yleisessä osassa.

**DOKUMENTOI:**

Valmiussuunnitelman tähän kohtaan kirjataan linjaukset varautumisen sisällyttämisestä yleiseen toiminnan ja talouden suunnitteluun.

## 1.8 Varautumiskoulutus ja harjoitukset

TAUSTATIETOA:

Keskeinen osa varautumista, valmiussuunnittelua ja valmiuden ylläpitoa ovat henkilöstön koulutus ja harjoitukset. Koulutuksella tarjotaan henkilöstölle varautumisessa ja häiriötilanteiden hallinnassa tarvittavia yleisiä tietoja ja taitoja sekä lisäksi avain- ja erityishenkilöstölle pidemmälle meneviä taitoja. Varautumiskoulutuksen yhtenä tarkoituksena on myös kehittää verkostoja, joita eri toimijat saattavat tarvita sekä valmiussuunnittelussa että häiriötilanteen aikana. Pelastusopiston lakisääteisenä tehtävänä on järjestää varautumiskoulutusta, jonka yhtenä keskeisenä kohderyhmänä on kuntien johto- ja erityishenkilöstö. Pelastusopisto järjestää sekä peruskoulutustasoista että toimialakohtaista koulutusta. Koulutuksia järjestetään myös räätälöitynä asiakaskohtaisesti koulutusesitysten perusteella.

Harjoitusten tarkoituksena on useimmiten suunnitelmien ja toimintamallien testaaminen. Lisäksi harjoitukset tarjoavat hyvän pohjan suunnitelmien kehittämiselle. Harjoitusten järjestäminen on mielekästä, kun siihen osallistuvat ovat jo saaneet peruskoulutuksen aiheeseen. Harjoituksia on syytä järjestää säännöllisesti joko omatoimisesti, yhteistoimintatahojen kanssa tai esimerkiksi osallistua aluehallintovirastojen ja Pelastusopiston yhteistoiminnassa säännöllisesti järjestämiin laajempiin valmiusharjoituksiin.

**TOIMENPITEET:**

Pohdi ja suunnittele kuntakonsernin yleiset linjaukset henkilöstön koulutuksesta ja harjoitusten järjestämisestä. Koulutuksen suunnittelun yhteydessä on suositeltavaa olla yhteydessä kyseisen alueen aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen vastuualueeseen, jolla on kokonaiskuva alueella tarjolla olevasta koulutuksesta ja harjoitusten ajankohdista.

Laadi suunnitelma henkilöstön koulutuksesta.

**DOKUMENTOI:**

Dokumentoi suunnitelman tähän kohtaan yleiset periaatteet henkilöstön koulutuksesta sekä mahdollisesti suunnitelman liitteeksi tarkempi koulutusohjelma kohderyhmineen.

## 1.9 Valmiussuunnittelun vastuut ja vastuuhenkilöt kuntakonsernissa

TAUSTATIETOA:

Lähtökohtaisesti vastuu myös varautumisesta ja valmiussuunnittelusta on niillä, jotka muutoinkin vastaavat organisaatioiden johtamisesta. Kuntakonsernin toimialojen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteen sovittamista sekä varautumisen yhteisten asioiden hoitamista varten on monissa, varsinkin suuremmissa kunnissa nimetty henkilö. Tehtävä soveltuu luonnollisesti esimerkiksi muutoinkin

turvallisuustehtävissä työskentelevälle henkilölle. Osa varautumistehtävistä, esimerkiksi henkilö-, ajoneuvo- ja työkone- sekä rakennusvaraukset voidaan kunnassa hoitaa helposti keskitetysti, mikäli yhteisistä asioista vastaava henkilö on nimetty.

Pelastuslain 65 §:ssä on erikseen säädetty vastuusta väestönsuojelutehtävissä ja niihin varautumisessa. Säädöksen mukaan kunnan viranomaisen, laitoksen ja liikelaitoksen vastuulla olevat väestönsuojelutehtävät ja niihin varautuminen kuuluvat niissä palvelevan viran- tai toimenhaltijan virkavelvollisuuksiin ja työsopimussuhteessa olevan henkilön tehtäviin. Edellä sanottu koskee myös näiden tehtävien suorittamista varten tarpeelliseen koulutukseen osallistumista.

Lisäksi on huomattava, että kunnallisille viranomaisille saattaa poikkeusoloissa valmiuslain nojalla tulla hoidettavaksi normaaliolojen tehtävistä poikkeavia tehtäviä. Tästä esimerkkinä on säännöstelyn ohjaus ja toimeenpano sekä valvontatehtävät (31 §: Maatilatalouden alkutuotannon ohjaaminen ja säännöstely, 32 §: Vähittäiskaupan säännöstely, 40 §: Kaukolämmön käytön rajoittaminen, 49 §: Rakennushankkeen aloitus- ja jatkamisluvan sekä rakennustuotteiden ostoluvan myöntäminen, 51 §: Asuntokannan säännöstelyviranomaisen tehtävät).

**TOIMENPITEET:**

Selvitä kuntakonsernin varautumis- ja valmiussuunnitteluvastuut ja laadi näistä yhteenveto. Tarvittaessa normaaliolojen vastuiden lisäksi kunnan hoidettavaksi tulevia poikkeusolojen tehtäviä varten on päätettävä varautumisesta vastaava taho. Yhteenvedossa esitetään mistä asioista kukin vastaa ennalta tehtävässä varautumisessa.

**DOKUMENTOI:**

Dokumentoi valmiussuunnitelmaan tiiviissä muodossa eri vastuuhenkilöiden tehtävät varautumisessa ja valmiussuunnittelussa. Yhteenveto voi olla esimerkiksi taulukkomuotoinen, esimerkki taulukossa 4.

**Taulukko 4.** Esimerkki varautumistehtävistä ja vastuista kuntakonsernissa (Esimerkki ei ole tyhjentävä ja siinä esitetyt valmiussuunnitelmat ja vastuut voivat edelleen jakautua useampaan osasuunnitelmaan.)

| Varautumistehtävä | Vastuu | Suunnitelmat | Nykytilanne (viimeisin päivitys) |
|---|---|---|---|
| Kunnan toimialojen varautumisen yhteensovittaminen | Kunnanjohtaja/apulaisena kunnan turvallisuuspäällikkö<br>Toimialajohtajat/vast. | Kunnan valmiussuunnitelman yleinen osa<br>– suunnitelman strateginen osa<br>– suunnitelman operatiivinen osa<br>– poikkeusolojen suunnitelma | Esimerkiksi:<br>Laadittu 2008 (15.4.2011) |
| Häiriötilanteen hallinnan ja kriisijohtamisen toimintaedellytysten turvaaminen | Turvallisuuspäällikkö | Kunnan valmiussuunnitelman yleinen osa<br>– suunnitelman operatiivinen osa | |
| Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen viestintään varautuminen | Viestintäpäällikkö | Kriisiviestintäsuunnitelma | |
| Keskushallinnon varautuminen | Hallintojohtaja | Hallinnon valmiussuunnitelma<br>Suunnitelma asiakirjojen suojaamisesta poikkeusoloissa | |
| Opetustoimen jatkuvuuden hallinta | Sivistystoimenjohtaja | Opetustoimen valmiussuunnitelma | |
| Nuorisotyön, liikunta- ja kulttuuritoimen varautuminen | Sivistystoimenjohtaja | Valmiussuunnitelmat | |
| Sosiaalitoimen varautuminen | Sosiaali- ja terveystoimenjohtaja | Sosiaalihuollon valmiussuunnitelma<br>Psykososiaalisen tuen suunnitelma (yhteistyössä terveydenhuollon kanssa)<br>Evakuointisuunnitelma (yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa) | |
| Terveydenhuollon varautuminen | Sosiaali- ja terveystoimenjohtaja | Terveyskeskusten valmiussuunnitelmat<br>Sairaalan valmiussuunnitelma<br>Alueellinen valmiussuunnitelma (sairaanhoitopiirin kanssa laadittu)<br>Psykososiaalisen tuen suunnitelma (yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa) | |
| Ympäristöterveydenhuollon varautuminen | Ympäristöterveydenhuollon johtaja | Ympäristöterveydenhuollon toimialan valmiussuunnitelma | |
| Ruokahuollon varautuminen | Ruokapalvelujen johtaja | Ruokahuollon valmiussuunnitelma | |
| Kunnallistekniikan varautuminen | Tekninen johtaja | Teknisen toimen valmiussuunnitelma | |
| Energiahuolto | Toimitusjohtaja/Kaupungin energia Oy | Valmius- ja jatkuvuussuunnitelmat | |
| Vesihuollon varautuminen | Liikelaitoksen johtaja / Kaupungin vesi -liikelaitos | Valmius- ja jatkuvuussuunnitelmat | |
| Vähittäiskaupan säännöstely (poikkeusoloissa) | | Päivittäistavarahuollon valmiussuunnitelma | |
| Sataman varautuminen | Satamaliikelaitoksen toimitusjohtaja | Sataman valmiussuunnitelma | |
| Jne... | Jne.. | Jne.. | |

## 1.10 Varautumisvelvoitteiden huomioiminen ostopalveluissa ja sopimusperusteisessa palvelutuotannossa

TAUSTATIETOA:

Valmiuslain 12 §:ssä säädetty varautumisvelvoite koskee vain julkisen hallinnon tehtävien hoitamista. Säännös koskee myös kunnan tai kuntayhtymän liikelaitosta, mutta toisaalta se ei kuitenkaan koske viranomaisten yksityisiltä palveluntarjoajilta ostamia palveluita. Luonnollisesti tämä ei muuta julkisen hallinnon tehtävistä vastaavan tahon vastuuta varautumisesta tehtävien mahdollisimman häiriöttömäksi hoitamiseksi. Julkinen hallinto ei voi eikä saa koskaan laistaa velvoitettaan ulkoistamalla palvelu. Toisin sanoen jos kunta ulkoistaa palveluitaan, on sen huolehdittava myös siitä, että varautuminen hoidetaan.

Tämän vuoksi toimintoja ulkoistettaessa on syytä pohtia, tarvitaanko ostopalvelu- ja muihin sopimuksiin ottaa ehtoja palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa, jotta keskeisimmät toiminnot ja palvelut pystytään varmistamaan kaikissa tilanteissa. Ulkoistettujen palvelujen toimivuus ja käytettävyys tulee varmistaa valvonnalla ja yhteisharjoituksin, jotta palvelujen hankkija voi todeta palvelun tarjoajan varautumisen vastaavan sen omia velvoitteita.

Julkisten hankintojen yleisten sopimusehtojen (JYSE 2009) yhteydessä on niiden soveltamisessa mainittu huomioitavaksi, että ehdoissa ei ole erikseen määrätty toimituksista poikkeuksellisissa olosuhteissa. Joissakin tavara- ja palveluhankinnoissa voi siis olla tarpeen erikseen sopia, kuinka tavaran tai palvelun toimittaminen järjestetään erilaisissa kriisi- tai poikkeustilanteissa. (Valtiovarainministeriö 2009, 5)

Aiemmin jatkuvuussuunnittelua käsitelleessä luvussa mainittuun SOPIVA-hankkeeseen liittyen Huoltovarmuuskeskus on laatinut hankinta- tai yhteistyösopimuksia varten mallilausekkeita, joissa edellytetään toiminnan jatkuvuuden hallintaa koskevien suositusten noudattamista kaikilta verkostoon kuuluvilta kumppaneilta: sekä varsinaisilta sopimuskumppaneilta että niiden alihankintayrityksiltä ja muilta verkostokumppaneilta. Esimerkki sitovan kumppanuusmallin mallilausekkeesta:

> *"Toiminnan jatkuvuus*
>
> *Tässä sopimuksessa sovittujen suoritusten toimitusvarmuus on tärkeää.*
>
> *Osapuolet toteavat, että osapuolten suoritusten häiriönsietoa ja palveluiden toimitusvarmuutta voidaan kehittää toiminnan jatkuvuussuunnittelun avulla. Osapuolet korostavat lisäksi yhteistyön merkitystä toimintavarmuuden hallinnassa. Näistä syistä osapuolet liittävät tämän sopimuksen liitteeksi 1 toiminnan jatkuvuuden hallintaa koskevat suositukset.*
>
> *Osapuolet ovat tutustuneet kyseisiin suosituksiin, verranneet omaa toimintaansa niihin ja vakuuttavat toisilleen toimintansa täyttävän kyseiset suositukset tämän sopimuksen voimassaoloajan.*
>
> *Osapuolella on tämän sopimuksen voimassaoloajan velvollisuus, toisen osapuolen sitä erikseen pyytäessä, esittää toiselle osapuolelle selvitys siitä, miten se on liitteen 1 suositukset täyttänyt."*

Mallisopimuslausekkeiden on tarkoitus helpottaa suositusten käyttöönottoa sopimuksissa. Toiminnan jatkuvuuden hallintaa koskevat suositukset otetaan varsinaisen sopimuksen liitteeksi. (Huoltovarmuuskeskus 2009b)

**TOIMENPITEET:**

Selvitä miten varautumisvelvoitteet on huomioitu ulkoistettujen toimintojen sopimuksissa ja muussa sopimusperusteisessa palvelutuotannossa. Tarvittaessa suunnittele, miten asia jatkossa huomioidaan kuntakonsernin varautumisessa.

**DOKUMENTOI:**

Tähän kohtaan kirjoitetaan selkeästi se, miten varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin jatkossa huomioidaan tavaroiden tai palveluiden toimittamista koskevissa sopimuksissa.

## 1.11 Yhteistoiminta varautumisessa ja suunnitelmien yhteensovittaminen

TAUSTATIETOA:

Ennen häiriötilanteiden syntyä tehtävä yhteistyö eri toimijoiden, niin viranomaisten kuin järjestöjen sekä elinkeinoelämän, kanssa on keskeinen osa varautumista ja valmiussuunnittelua. Yhteistyön tarkoituksena voi olla esimerkiksi muiden toimijoiden toimintatapojen, käytettävissä olevien resurssien ja näiden valmiussuunnitelmien selvittäminen. Lisäksi myös kuntakonsernin varautumiseen voi liittyä sekä erilaisten yhteistoimintamuistioiden että -sopimusten laatimista häiriötilanteiden varalle. Näissä muistioissa tai sopimuksissa voidaan sopia esimerkiksi erilaisista ilmoitusmenettelyistä häiriötilanteiden edellyttämän johtamisen tai tilannekuvatoiminnan käynnistämistä varten tai vaikkapa muiden toimijoiden resurssien käyttömahdollisuudesta häiriötilanteiden aikana.

Varautumisen yhteensovittamisessa on huomioitava kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien toiminta ja valmiussuunnittelu. Jo ennalta on sovittava siitä, miten yhteistoiminta erilaisissa häiriötilanteissa järjestetään kunnan alueella toimivien tahojen kanssa ja miten häiriötilanteiden edellyttämän päätöksenteon yhteensovittaminen järjestetään.

Yhteistoimintaa tarvitaan varautumisen aikana myös esimerkiksi alueen uhkien kartoitusta varten. Viranomaisilla on useimmiten omaan toimialaansa liittyen paras tuntemus alueen riskeistä, esimerkiksi pelastustoimella suuronnettomuusriskeistä ja ympäristöviranomaisilla ympäristöriskeistä. Yhteistoimintaa siis tarvitaan niin paikallistason kuin aluehallintotason viranomaisten kanssa.

Tärkeitä yhteistyötahoja niin varautumisen aikana kuin häiriötilanteiden hallinnassa voivat olla myös viranomaisten tukena toimivat kansalaisjärjestöt sekä uskonnolliset yhteisöt. Toimialakohtaisessa valmiussuunnittelussa on syytä kartoittaa kansalaisjärjestöjen tarjoamat ja organisoimat resurssit ja sopia yksityiskohtaisesti niiden osallistumisesta viranomaisten toiminnan tukemiseen.

**TOIMENPITEET:**

Kartoita alueella toimivat keskeiset yhteistyötahot ja pyri mahdollisuuksien mukaan järjestämään tapaamiset eri tahojen edustajien kanssa. Aluehallintovirastojen tehtäviin kuuluu varautumisen yhteensovittaminen, joten myös niiden puoleen voi kääntyä varautumiseen liittyvän yhteistyön järjestämisessä. Aluehallintovirastot myös järjestävät säännöllisesti erilaisia varautumiseen liittyviä tilaisuuksia. Aluehallintovirastot ovat kutsuneet alueella toimivien tahojen edustajista koottuja alueellisia valmiustoimikuntia.

Myös pelastuslaitoksilla on usein hyvä tuntemus siitä, mitkä tahot on syytä huomioida varautumisen aikaisessa yhteistyössä.

Laadi eri toimijoiden kanssa tarvittaessa yhteistoimintamuistiot ja -sopimukset.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kirjataan keskeisimmät yhteistyötahot ja kuvataan periaatteet miten yhteistoiminta kuntakonsernin varautumisessa (ennen häiriötilannetta) järjestetään. Tähän kohtaan voidaan myös kirjata laaditut yhteistoimintamuistiot ja -sopimukset. Varsinaiset muistiot ja sopimukset voivat olla valmiussuunnitelman liitteinä.

Häiriötilanteen aikaisen yhteistoiminnan toimintamalli kuvataan sovitun mukaisena valmiussuunnitelman operatiiviseen osaan.

## 1.12 Kuntakonsernin valmiussuunnitelmien yhteensovittaminen

TAUSTATIETOA:

Toimialakohtaisten valmiussuunnitelmien yhteen sovittaminen on keskeinen asia, jotta häiriötilanteen aikana ei yllättäen törmätä epäselvyyksiin tai virheolettamiin muiden toimijoiden resursseista, toimintatavoista tai vastuista. Yhteensovittamisessa on hyvä huomioida myös eri toimialojen varautumisessa tehdyt yhteistoimintasopimukset ja -muistiot esimerkiksi kansalaisjärjestöjen resurssien käytöstä.

Yhteensovittaminen on syytä linjata nimenomaan kunnan valmiussuunnitelman yleisessä osassa, sillä se toimii kokoavana suunnitelmana. Yhteensovittaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi yhteisenä suunnitelmien tarkasteluna eri toimijoiden muodostamassa työryhmässä siten, että kukin suunnitelma käydään yhdessä lävitse kaikkien osallistujien toimesta ja suunnitelmiin tehdään tarvittavat korjaukset. Tarkastelu voidaan myös tehdä sitoen se esimerkiksi johonkin kuviteltuun häiriötilanneskenaarioon ja samalla kukin toimija esittää oman valmiussuunnitelman mukaisen toimintansa.

TOIMENPITEET:

Selvitä, miten kuntakonsernin toimialakohtaiset valmiussuunnitelmat on tähän saakka sovitettu yhteen. Suunnittele ja sovi miten jatkossa yhteen sovittaminen toteutetaan käytännössä, kuka on vastuutaho yhteensovittamisessa ja millä aikavälein suunnitelmien yhteen sovittaminen on syytä tehdä.

DOKUMENTOI:

Tässä suunnitelman kohdassa esitetään, miten suunnitelmien yhteen sovittaminen konkreettisesti ja käytännössä toteutetaan jatkossa.

Häiriötilanteen aikaisen yhteistoiminnan toimintamalli kuvataan sovitun mukaisena valmiussuunnitelman operatiiviseen osaan.

## 1.13 Pelastuslaitoksen tuki valmiussuunnittelulle

TAUSTATIETOA:

Pelastuslain 27.3 §:ssä säädetyn mukaisesti pelastuslaitos tukee kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu. Käytännössä kunkin pelastuslaitoksen resurssit, tukimuodot ja toimintatavat valmiussuunnittelun tukemisessa poikkeavat ainakin jonkin verran toisistaan. Tätä kirjoitettaessa pelastuslaitokset yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa ovat päättäneet perustaa työryhmän, jonka tehtävänä on ”kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, kuntien kriisijohtamisentukeminen ja pelastuslaitosten valmiussuunnittelun tukeminen” (Sisäasiainministeriö 2012, 8).

**TOIMENPITEET:**

Selvitä, onko ao. pelastuslaitoksen kanssa sovittu valmiussuunnittelun tukemisesta ja mikäli on, millaista tukea pelastuslaitokselta on saatavissa. Tarvittaessa neuvottele pelastuslaitoksen kanssa valmiussuunnittelun tukemisesta.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän osaan kuvataan, mitä pelastuslaitoksen kanssa on sovittu valmiussuunnittelun tukemisesta.

# 2 Operatiivinen valmiussuunnitelma, häiriötilanteen hallinta

## 2.1 Häiriötilanteen hallinnan tehtävät ja tavoitteet

TAUSTATIETOA:

Yleisiä tehtäviä ja tavoitteita häiriötilanteen hallinnassa ovat esimerkiksi:

- kunnan asukkaiden ja siellä oleskelevien turvallisuuden ja hyvinvoinnin varmistaminen,
- häiriötilanteen muiden seurausten minimointi oikea-aikaisilla ja oikein mitoitetuilla vastatoimenpiteillä,
- kunnallisten toimijoiden johtamis- ja toimintakyvyn ylläpitäminen,
- kunnan toimintojen ja alueen muiden toimijoiden toiminnan yhteensovittaminen,
- kunnan tuottamien elintärkeiden toimintojen ja palveluiden tuottamisen edellytysten varmistaminen ja siihen liittyvä päätöksenteko,
- pelastustoiminnan ja muiden tarvittavien toimintojen tehokkaan suorittamisen tukeminen osoittamalla kalusto-, henkilöstö-, ja tilaresursseja pelastustoimen ja muiden viranomaisten avuksi,
- häiriötilanteen akuutin vaiheen jälkeen toipumisvaiheeseen liittyvä päätöksenteko esimerkiksi resurssien käytöstä ja toipumistoimenpiteiden yhteensovittaminen,
- jatkuva yhteydenpito ja tiedon välittäminen viranomaisiin ja muihin toimijoihin eri hallinnontasoilla ja -aloilla, mukaan lukien yhteistoiminnan muiden kuntien, ylikunnallisten toimijoiden (kuten esim. pelastuslaitos, kuntayhtymät jne.) elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa,
- tilannetietojen kokoaminen, välittäminen ja analysointi sekä tilannekuvan muodostaminen kunnan alueelta yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja tahojen kanssa,
- tilanteen edellyttämän oikea-aikaisen viestinnän organisoiminen ja toteutus omalle henkilöstölle ja kansalaisille,
- ohjeiden antaminen väestölle esimerkiksi muuttuvista palveluista ja
- tilanteen mukainen uutistiedottaminen.

**TOIMENPITEET:**

Pohdi edellä esitettyyn pohjautuen, mitkä tehtävät ja tavoitteet häiriötilanteen hallinnalle asetetaan kuntakonsernin valmiussuunnitelman yleisessä osassa.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän osaan voidaan kuvata häiriötilanteen hallintaan liittyvät keskeiset tehtävät ja kirjata tiiviisti esitettynä keskeiset tavoitteet, joita häiriötilanteen hallinnalle on asetettu.

## 2.2 Uhka-arvioiden keskeiset tulokset

TAUSTATIETOA:

Valmiussuunnitelman operatiivisessa osassa voidaan esittää yhteisissä uhka-arvioissa kokonaisuudessaan kuntakonsernille keskeisimmiksi arvioidut uhkat tiiviissä muodossa. Laajemmat uhka-arviot voidaan liittää kokonaisuudessaan myös valmiussuunnitelman liitteeksi tai ne voidaan jopa jättää omiksi erillisiksi asiakirjoikseen.

**TOIMENPITEET:**

Laadi yhteenveto uhka-arvion keskeisistä tuloksista.

**DOKUMENTOI:**

Liitä yhteenveto suunnitelman tähän osaan. Esimerkki taulukkomuotoisesta yhteenvedosta on taulukossa 5. Eri uhkien aiheuttamaa arvioitua riskiä voidaan havainnollistaa esimerkiksi värein.

**Taulukko 5.** Esimerkki uhka-arvion yhteenvedosta (Esimerkin arviot todennäköisyydestä ja seurauksista kuvitteellisia).

**Kuntakonsernin yhteisen uhka-arvion keskeiset tulokset**

| | Uhkamalli | Häiriötilanne | Häiriötilanteen tarkentava kuvaus | Todennäköisyys | Seuraukset | Riskin suuruus |
|---|---|---|---|---|---|---|
| UHKA 1 | Voimahuollon vakava häiriö | Sähköenergian saannin, siirron tai jakelun häiriöt | Pitkäkestoinen laaja sähkökatkos talvella > 1 vrk | Melko todennäköinen | Erittäin vakavat | **Korkea** |
| UHKA 2 | Väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt | Vesihuollon häiriötilanne | Talousveden saastuminen | Mahdollinen | Vakavat | **Korkea** |
| UHKA 3 | Suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat | Pato- ja tulvaonnettomuus | Patomurtumasta johtuva joen tulviminen | Mahdollinen | Melko vakavat | **Keskitasoa** |
| UHKA 4 | Väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt | Pandemia tai muu laaja-alainen tartuntatautitilanne | Vakava influenssapandemia | Todennäköinen | Kriittiset | **Erittäin korkea** |
| UHKA 5 | Rajaturvallisuuden vakavat häiriöt | Laajamittainen maahantulo | Kunnan alueelle sijoitetaan maahantulijoita >500 | Melko epätodennäköinen | Kohtalainen | **Keskitasoa matalampi** |
| UHKA 6 | Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt | Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien käytettävyyden häiriintyminen | Vakava tietoverkkohyökkäys keskeisiin tietoverkkopalveluihin | Todennäköinen | Kriittiset | **Erittäin korkea** |
| UHKA 7 | jne… | | | | | |

## 2.3 Johtamisjärjestelmä normaalioloissa

TAUSTATIETOA:

Valmiussuunnitelmaan voi olla syytä kuvata esimerkiksi organisaatiokaaviona kuntakonsernin normaali johtamisjärjestelmä. Tarvittaessa kaaviota voi täydentää myös sanallisesti tai alakaavioin.

**TOIMENPITEET:**

Selvitä kuntakonsernin johtamisjärjestelmä virkanimikkeiden tasolla.

**DOKUMENTOI:**

Valmiussuunnitelman tähän kohtaan kuvataan johtamisjärjestelmä. Johtamisjärjestelmän kuvauksen havainnollistamisessa kannattaa hyödyntää esimerkiksi organisaatiokaavioita.

## 2.4 Kuntakonsernin johdon ja avainhenkilöstön hälyttämis- ja informointijärjestelyt

TAUSTATIETOA:

Paikallistasolla pelastustoimessa, sosiaali- ja terveystoimessa sekä kuntien teknisellä toimialalla on olemassa niiden normaalin toimintansa varmistamiseksi päivystys- ja varallaolojärjestelyjä, jotka toimivat myös häiriötilanteissa. Kunnassa voidaan häiriötilanteisiin liittyvää tiedonsaannin varmistamista ja johtamista varten luoda myös muita varallaolo-, päivystys- ja hälyttämisjärjestelyjä.

Myös onnettomuustutkintakeskus on heinä-elokuun 2010 rajuilmoja koskevassa tutkintaselosteessaan (S2/2010Y) esittänyt suosituksenaan (S2/2010Y/S8), että ”Suomen Kuntaliiton tulisi kehittää yhdessä pelastuslaitosten, aluehallintovirastojen ja Hätäkeskuslaitoksen kanssa kuntien häiriötilannejohtamista (mukaan lukien kuntien avainhenkilöiden hälyttämismenettelyt) ja onnettomuusviestinnän menettelyjä”.

Esimerkiksi kunnan johtoryhmä voidaan kutsua kokoon toimintaa johtavan viranomaisen (pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialat) pyynnöstä hälytystekstiviestillä hätäkeskuksen toimesta, mikäli tällainen hälytysryhmä on luotu järjestelmään. Soittokierroksia tai muita vastaavia hätäkeskus ei suorita. Järjestely siis edellyttää, että esimerkiksi pelastusviranomainen on koonnut ja ylläpitää hälytysryhmän yhteystiedot. Hätäkeskus ei kokoa tai ylläpidä näitä hälytysryhmien yhteystietoja.

Mikäli pelastuslaitoksella on esimerkiksi valvomo- tai tilannekeskustyyppistä toimintaa ja asiasta on erikseen sovittu kuntien kanssa, myös pelastuslaitoksen valvomo tai tilannekeskus voi informoida kunnan johtoa ja viestinnästä vastaavia esimerkiksi onnettomuuksista ja muista havaituista häiriötilanteista. Useat pelastuslaitokset ovat yhteistyössä alueensa kuntien kanssa sopineet hälyttämisen ja

informoinnin menettelytavoista ja toteuttaneet pelastuslaitoksen viesti-, tilanne- tai johtokeskusta hyödyntäviä hälyttämisjärjestelmiä. Näihin järjestelyihin on liitetty myös muita keskeisiä viranomais-, järjestö- ja yritystahoja.

Kunnan ja sen toimialojen sisäisten ohjeiden ja hälyttämisjärjestelyjen tarkoitus on turvata riittävät resurssit tilanteen hallintaan saamiseksi. Esimerkiksi tilanteessa, jossa yksittäisten viranhaltijoiden tai toimialan voimavarat eivät riitä tai tapahtuma herättää yleistä mielenkiintoa, on näiden mahdollista hälytysjärjestelmän avulla saada tukea. Sisäisessä hälyttämisessä perusperiaate on, että äkillisesti syntyvässä häiriötilanteessa kunkin tulee viipymättä ilmoittaa siitä esimiehelleen sekä edelleen tarvittaessa kunnan tai toimialan johdolle ja viestinnästä vastaaville. Kunnan sisäisillä ohjeilla varmistetaan, että hälytyksen saatuaan kuka tahansa johtoryhmän jäsenistä kykenee käynnistämään tarvittavat ensitoimenpiteet häiriötilanteen hallinnassa.

Kunnan organisaation sisäiset ja muiden kuin edellä mainittujen viranomaisten hälyttämisjärjestelyt on suunniteltava, toteutettava ja ohjeistettava kussakin kunnassa itsenäisesti. Joissakin kunnissa on käytössä kaupallisten toimijoiden tuottamia teknisiä järjestelmiä, joiden avulla johdon hälyttämisessä ja informoinnissa sekä tiedon välittämisessä voidaan käyttää esimerkiksi ryhmätekstiviestejä.

Organisaation sisäisessä ja sidosryhmien hälyttämisessä kannattaa hyödyntää hälytyskaaviota. Hälytyskaavio voi yksinkertaisimmillaan olla lista hälytettävistä henkilöistä yhteystietoineen. Hälytyskaavio voidaan laatia tarvittaessa uhkamalli- tai häiriötilannekohtaiseksi. Esimerkiksi kunnassa kullakin toimialalla tai vastuualueella voi olla johtohenkilöstön hälytyskaaviota täydentäviä omia hälytyskaavioitaan. Hälytyskaaviot tulee saattaa niitä mahdollisesti tarvitsevien käyttöön ja henkilöstö perehdyttää toimintatapaan sekä testata ja harjoitella hälytyskaavioiden mukainen toiminta (esimerkki, taulukko 6).

**Taulukko 6.** Esimerkkiluettelo hälytettävistä/informoitavista henkilöistä häiriötilanteessa.

| **Toimiala/vastuualue X** | | | |
|---|---|---|---|
| Tehtävä | Nimi | Yhteystiedot | Sijainen |
| | | Puhelin<br>VIRVE | |
| | | Puhelin<br>VIRVE | |
| | | Puhelin<br>VIRVE | |
| **Toimiala/vastuualue Y** | | | |
| Tehtävä | Nimi | Yhteystiedot | Sijainen |
| | | Puhelin<br>VIRVE | |
| | | Puhelin<br>VIRVE | |
| | | Puhelin<br>VIRVE | |
| **Toimiala/vastuualue Z** | | | |
| Tehtävä | Nimi | Yhteystiedot | Sijainen |
| | | Puhelin<br>VIRVE | |
| | | Puhelin<br>VIRVE | |
| | | Puhelin<br>VIRVE | |

Tiedonsaannin varmistamiseksi on myös tarpeen pohtia avainhenkilöstön sijaisjärjestelyjä. Useimmiten sijaisjärjestelyt on määritelty jo normaalia arkipäivän johtamista ja toimintaa varten, mutta esimerkiksi hälyttämismenettelyjen kattavuutta silmällä pitäen järjestelyiden rakenne kannattaa selvittää.

Tilanteen vakavuudesta ja sen kestosta riippuen kunnan johtoryhmän tueksi ja kriisijohtamisen tehostamiseksi voidaan tarvita erikseen muun muassa eri toimialojen asiantuntijoita ja tilannetietojen välittämiseen ja kokoamiseen, viestintään sekä muihin tehtäviin varattua henkilöstöä. Myös näiden henkilöiden nimeäminen ja hälyttäminen on syytä suunnitella etukäteen ja kouluttaa nämä tehtäviinsä. Lisätietoa tästä löydät muun muassa Pelastusopiston julkaisusta ”Kunnan kriisijohtaminen, Korhonen 2010”.

**TOIMENPITEET:**

Selvitä eri vaihtoehdot kuntakonsernin johto- ja muun avainhenkilöstön hälyttämiseksi ja informoimiseksi äkillisesti syntyvissä häiriötilanteissa, kuka päättää tai kenellä on oikeus päättää esim. johtoryhmän kokoon kutsumisesta sekä mitkä ovat ns. ”informointikynnykset” tai raja-arvot tilanteesta informoimiselle. Suunnittele, sovi ja toteuta järjestelyt.

Muiden kuin kuntakonsernin omaan organisaatioon kuuluvien tahojen kanssa on syytä sopia esimerkiksi yhteistoimintasopimuksissa tai -muistioissa, miten varmistetaan tiedonsaanti kuntakonsernissa tietoa mahdollisesti tarvitseville tiedonsaanti tilanteissa, joissa ensitiedot häiriön synnystä tulevat näille. Yt-sopimuksissa ja -muistioissa voidaan lisäksi sopia siitä, millaisissa tilanteissa tietoa ainakin välitetään ja mitkä ovat ns. informointikynnykset.

**DOKUMENTOI:**

Kuvaa sanallisesti ja esimerkiksi kaavioilla tässä kohdassa suunnitellut järjestelyt ja toimintatavat selkeästi. Kuvaa hälyttämisessä tarvittavat välineet ja yhteystiedot yksityiskohtaisesti.

Suunnitelmassa on syytä kuvata lyhyesti se, onko eri viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa sovittu kuntakonsernin johdon hälyttämisestä tai informoinnista häiriötilanteen ilmetessä ja miten asia on sovittu toteutettavan.

## 2.5 Luottamushenkilöelinten informointi

TAUSTATIETOA:

Luottamushenkilöelinten edustajien, esimerkiksi kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajien informointi häiriötilanteesta on syytä huomioida valmiussuunnitelman operatiivisessa osassa, vaikka näillä ei äkillisesti syntyvissä kriisitilanteissa olisikaan varsinaista operatiivista roolia. Joissakin tilanteissa häiriötilanteen hallinta saattaa edellyttää suuriakin taloudellisia resursseja, joista keskeisten luottamushenkilöiden on syytä tietää jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Myös tiedotusvälineet saattavat olla aktiivisia luottamushenkilöiden suuntaan, jolloin on luonnollisesti hyvä, että näille on tarjottu perustiedot häiriötilanteesta ja sen hallintaan liittyvistä toimenpiteistä. Tiedon välityksen tulee tarvittaessa olla säännöllistä esimerkiksi siten, että keskeiset tiedot annetaan luottamushenkilöille kerran vuorokaudessa tai tilanteen muuttuessa aiemmasta olennaisesti.

**TOIMENPITEET:**

Suunnittele ja neuvottele luottamushenkilöelinten puheenjohtajien ja ao. viranhaltijoiden kanssa millaisissa tilanteissa (ns. informointikynnys), miten ja keitä tarvittaessa informoidaan häiriötilanteista. Vastuuta lisäksi luottamushenkilöiden informointi.

**DOKUMENTOI:**

Kuvaa valmiussuunnitelmassa lyhyesti millaisissa tilanteissa luottamushenkilöelimiä informoidaan häiriötilanteesta ja kuka vastaa informoinnista sekä miten se käytännössä tehdään. Sisällytä suunnitelmaan yhteystietoluettelo informoitavista henkilöistä varahenkilöineen, esimerkki taulukossa 7.

**Taulukko 7.** Esimerkkiluettelo informoitavista luottamushenkilöistä.

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Toimielin:** Kunnanhallitus<br>**Informoinnista vastaava:** Kunnanjohtaja | | | |
| Tehtävä | Nimi | Yhteystiedot | |
| Puheenjohtaja | | Puhelin<br>Osoite | |
| Varapuheenjohtaja | | Puhelin<br>Osoite | |
| **Toimielin:**<br>**Informoinnista vastaava:** | | | |
| Tehtävä | Nimi | Yhteystiedot | |
| Puheenjohtaja | | Puhelin<br>Osoite | |
| Varapuheenjohtaja | | Puhelin<br>Osoite | |
| **Toimielin:**<br>**Informoinnista vastaava:** | | | |
| Tehtävä | Nimi | Yhteystiedot | |
| | | Puhelin<br>Osoite | |
| | | Puhelin<br>Osoite | |

## 2.6 Tehostetun johtamisen ja tilanteen seurannan käynnistäminen häiriötilanteessa

TAUSTATIETOA:

Vaikka varsinainen muodollinen päätöksenteko häiriötilanteissakin tapahtuu kunnassa normaalien toimivaltuuksien ja päätöksentekojärjestelmän puitteissa, on suositeltavaa, että kunnan toimivaltaiset toimialajohtajat kokoontuvat kunnanjohtajan johtamassa johtoryhmässä. Kunnan johtoryhmässä voivat toimialajohtajien lisäksi olla kutsuttuina jäseninä tai kuultavina asiantuntijoina eri viranomaisten tai muiden sidosryhmien edustajia. Kunnan johtoryhmä muodostaa kunnan toimintojen osalta häiriötilanteen hallinnassa keskeisen toiminnallisen osan. On huomattava, että kunnan johtoryhmä ei ole kuntalain (365/1995) mukainen toimielin, vaan kukin johtoryhmän jäsen käyttää niitä toimivaltuuksia, joita hänelle lain mukaan kuuluu tai on johtosäännöillä siirretty.

**Kuva 8.** Kunnan toimijoiden ja toimielinten rooli kriisijohtamisessa (Valtioneuvoston kanslia 2009, 48).

Johtoryhmän ja asiantuntijoiden lisäksi saatetaan häiriötilanteen hallinnan ja kriisijohtamisen tueksi tarvita muuta henkilöstöä. Johtamista tukevaa henkilöstöä voivat olla esim. tilanteen seurannasta (esim. mediaseuranta), tilannetietojen välittämisestä, kokoamisesta ja analysoinnista ja viestinnästä vastaava henkilöstöä.

Keskeisiä kysymyksiä tehostetun tilanteen seurannan ja johtamisen käynnistämisen edellyttämien järjestelyjen suunnittelussa ovat muun muassa seuraavat:

- miten saadaan tieto kaikille tarvittaville johto- ja asiantuntijahenkilöille omassa organisaatiossa sekä keskeisille yhteistoimintatahoille,
- milloin kokoonnutaan,
- mihin kokoonnutaan,
- mitä tarvitaan mukaan,
- miten organisoidutaan?

**TOIMENPITEET:**

Selvitä ja suunnittele miten äkillisesti syntyvissä häiriötilanteissa käynnistetään tehostettu johtaminen ja tilanteen seuranta.

**DOKUMENTOI:**

Tähän kohtaan kirjataan suunniteltu toimintatapa, eli johtamisen ja tilanteen seurannan käynnistämisen järjestelyt.

## 2.7 Johtamispaikat

TAUSTATIETOA:

Häiriötilanteen hallinnan ja tilanteen seurannan tehostamiseksi voidaan keskeiset siihen liittyvät toiminnot keskittää yhteen *johtamispaikkaan*. Normaaliolojen häiriötilanteissa johtamistyöskentely voidaan järjestää normaaleissa virastotiloissa siten, että tarvittavat henkilöt, esimerkiksi kunnan johtoryhmä sekä tarvittavat asiantuntijat ja yhteyshenkilöt kokoontuvat tilanteen alettua ja sen jälkeen säännöllisesti johtamispaikkaan. Johtamisessa tarvittavan tilannekuvan muodostamista ja viestintää voidaan tehostaa perustamalla *johtamistilaan* johtamista tukevat muut toiminnalliset osat, esimerkiksi tilannekeskus.

Johtamistilojen käyttöä suunniteltaessa tulee huomioida mm. varavoiman mahdollinen tarve sähköisen infrastruktuurin häiriötilanteita varten sekä muiden teknisten toimintaedellytysten, esimerkiksi viestivälineiden ja tilannetietojen havainnollistamiseen tarkoitettujen välineiden saatavuus käyttöön.

Aiemmin voimassa olleen pelastuslain (468/2003) 64 §:ssä alueen pelastustoimen lisäksi myös kunnille oli säädetty velvoite, että niillä täytyy olla johtokeskus, jossa toiminta poikkeusoloissa on mahdollista. Nykyisin voimassa olevassa pelastuslaissa vastaavanlaista säädösvelvoitetta kunnan johtokeskuksen rakentamiseen ei enää ole. Sitä vastoin valmiuslaki edellyttää, että julkishallinnon tulee pystyä hoitamaan tehtävänsä ja tuottamaan palvelunsa mahdollisimman häiriöttömästi myös poikkeusoloissa. Käytännössä siis johtokeskuksen rakentaminen ja sen toimintakunnon ylläpito perustuu kunnan tekemiin uhka-arvioihin kaikkein vakavimmista poikkeusolojen tilanteista ja niiden edellyttämistä suojautumistarpeista. Turvallisuustilanteen vaatiessa, lähinnä poikkeusolojen ääritilanteissa,

johtaminen ja sitä tukevat muut toiminnot keskitetään suojattuihin johtokeskustiloihin.

Mahdollisen suojatiloissa olevan johtokeskuksen käyttöönottamisesta ja valmiuden tehostamisesta normaalioloissa päättää kukin organisaatio itsenäisesti. Tarvittaessa valtion viranomainen voi kehottaa eri viranomaisia perustamaan johtokeskukset. Lisäksi on huomattava, että pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyihin liittyen valmiuslain 120 §:n 1. momentissa on säädetty, että lain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa (mm. aseellinen hyökkäys tai sen uhka*) ”väestön suojaamiseksi ja väestönsuojelun johtamisen tehostamiseksi pelastustoimen viranomaiset ja kunnat perustavat johtokeskuksia...”.*

Tilannekuvan ylläpitämiseksi johtokeskuksen tekniset järjestelmät on toteutettava siten, että niiden toimivuus on mahdollisimman riippumaton ulkoisista häiriötekijöistä. Varmistamalla sähkön saanti, tietojärjestelmien toimivuus sekä viestiyhteyksien kaapelointi mahdollistetaan tilannekuvan ylläpidon kannalta tärkeiden järjestelmien toimivuus kaikissa olosuhteissa.

Johtokeskuksen käyttöön ottamisen toteuttaminen mahdollisimman joustavasti edellyttää suunnitelmaa johtokeskuksen perustamisesta. Kunnan johtokeskuksen ylläpidon kannalta on tärkeää, että johtokeskustilan käyttö normaaliaikana tukee johtokeskuksen käyttöön ottamista. Esimerkiksi johtokeskuksen käyttö normaalioloissa atk-koulutustilana on järkevää, sillä silloin tietojärjestelmät päivittyvät normaaliajan tarpeita vastaavaksi, eikä tekniikka pääse siltä osin vanhenemaan.

**TOIMENPITEET:**

Suunnittele ja päätä mihin johtamispaikka sijoitetaan eri tilanteissa. Selvitä mahdollisen johtokeskuksen käyttömahdollisuudet ja tilanteet, jolloin se otetaan käyttöön.

Johtamisen ja sitä tukevan tilannekuvatoiminnan toimintamallit kannattaa suunnitella siten, että ne ovat mahdollisimman pienillä muutoksilla siirrettävissä suojattuun tilaan.

Tarvittaessa laadi valmiussuunnitelman osaksi johtokeskuksen perustamissuunnitelma ja johtokeskuksen työjärjestys.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tässä osassa määritellään käytettävät johtamistilat. Johtokeskusta koskevat suunnitelmat voidaan sisällyttää suunnitelman liitteeksi.

## 2.8 Johtaminen ja tilannetietoisuus

TAUSTATIETOA:

*Käsitteet*

Eri toimijoilla voi olla samanaikaisesti samaa maantieteellistä aluetta ja samaa häiriötilannetta koskevaa hyvinkin erilaista tietoa tilanteesta. Tilannekuvan muodostamisella tarkoitetaan toimintaa, jossa muodostetaan kokonaiskuvaa nopeasti muuttuvasta ympäristöstä esimerkiksi onnettomuus- tai muissa häiriötilanteissa. Tilannekuvan kokoamisella pyritään luomaan edellytyksiä päätöksentekoon ja johtamiseen tarvittavan tilannetietoisuuden muodostamiselle.

Tilannekuvajärjestelyillä pyritään myös välittämään kokonaisnäkemys toimintaympäristöstä, siinä tapahtuneista ja ennustettavissa olevista muutoksista, omista ja muiden toimijoiden toimenpiteistä toimijoiden kesken. Tilannekuvaa pyritään siis välittämään hallinnonalojen sisällä eri hallinnontasoille ja toisaalta hallinnonalojen välillä, esimerkiksi työvuorolta tai viranomaiselta toiselle. Tilannekuvan muodostamisen prosessi koostuu *tiedon keräämisestä, informaation kokoamisesta, luokittelusta ja analysoinnista sekä analysoidun tiedon oikeaaikaisesta ja tehokkaasta jakamisesta sitä tarvitseville* (Puolustusministeriö 2010, 57).

Tilannekuvan luominen on tilanteen hallintaan osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten tehtävä. Saadakseen riittävän tilannekuvan omaan käyttöönsä, on kunnan luotava yhdessä yhteistoimintatahojen kanssa järjestelyt, jotka mahdollistavat tilannekuvan saamisen sellaisella tarkkuudella, että tilanteiden vaikutukset palvelujen tuottamiseen voidaan huomioida riittävällä tasolla kunnan päätöksenteossa ja eri toimialojen toiminnan yhteensovittamisessa. Esimerkiksi laajassa sähkönjakelun häiriötilanteessa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja toiminnan tilannekuva voi olla hyvin erilainen kuin vaikkapa pelastustoimessa.

Johtamisessa tarvittavan tilannetietoisuuden muodostamisessa keskeisiä kysymyksiä ovat muun muassa seuraavien asioiden selvittäminen ja arviointi:

- mitä on tapahtunut,
- ketkä ovat aktiivisia toimijoita tilanteessa,
- mistä häiriötilanne johtuu,
- mitkä ovat häiriötilanteen vaikutukset yhteisölle yleisesti,
- mitkä ovat häiriötilanteen vaikutukset omalle toiminnalle lyhyellä ja pitkällä aikavälillä häiriön mahdollisesti pitkittyessä,
- tilanteen kehittymisen vaihtoehdot,
- mitä toimenpiteitä häiriötilanteen hallitsemiseksi olisi syytä toteuttaa,
- mitä muut toimijat tekevät tilanteessa,
- ovatko omat resurssit riittäviä,
- mitä muita resursseja on mahdollisesti käytettävissä ja miten niitä saadaan käyttöön,
- resurssien jakaminen ja priorisointi,
- keneltä me tarvitsemme tietoa ja
- ketkä tarvitsevat tietoa meiltä.

Koottava tilannekuva ja sen avulla muodostettava tilannetietoisuus toimivat pohjana *omalle päätöksenteolle*. Organisaation omia tarpeita varten muodostettavasta tilannekuvasta on erotettava muille organisaatioille *välitettävä tilannekuva*, joka voi olla esimerkiksi raporttimuotoinen, analysoitu yhteenveto omasta toiminnasta ja häiriötilanteen vaikutuksista tms. Muille välitettävän tilannekuvan ei välttämättä tarvitse olla samalla tarkkuudella yksityiskohtainen, kuin oman johtamisen kannalta koottava.

Kriisijohtaminen on jatkuvaa toimintaa, jossa muodostetaan ja ylläpidetään tarvittava tilannetietoisuus seuraamalla tehostetusti häiriötilanteen kehittymistä, tehdään tarvittavat päätökset tilanteen edellyttämistä toimenpiteistä sekä edelleen seurataan toteutettavien toimenpiteiden vaikuttavuutta häiriötilanteen hallitsemisessa.

*Viesti- ja tilannejärjestelmät*

Tilannetietojen välittämistä ja tilannekuvan kokoamista varten siinä hyödynnettävät tekniset viesti-/johtamisjärjestelmät on toteutettava siten, että niiden toimivuus on mahdollisimman riippumaton ulkoisista häiriötekijöistä. Varmistamalla sähkön saanti, tietojärjestelmien sekä viestiyhteyksien toimivuus mahdollistetaan tilannekuvan ylläpidon kannalta tärkeiden järjestelmien toimivuus kaikissa olosuhteissa.

Vaikka yhteydenpito ja tilannetietojen välittäminen tapahtuu nykyaikaisilla teknisillä järjestelmillä, on varauduttava myös tilannekuvan ylläpitämiseen manuaalisesti esimerkiksi sähköisen infrastruktuurin häiriötilanteita varten. Erilaiset kunnan verkostokartat, alueelliset kartat ja muu aineisto on oltava käytettävissä myös paperiversioina, samoin mahdollisuus pitää manuaalista tilannepäiväkirjaa.

Häiriötilanteiden aikaisten johtamisedellytysten turvaamiseksi on syytä pohtia tarpeellisten viestivälineiden ja muiden johtamista tukevien järjestelmien hankkimista ja käyttöönottamista. Kunnalla ja sen toimialoilla on mahdollisuus anoa käyttölupa verkon käyttöön, hankkia ja ottaa esimerkiksi kuntajohdon käyttöön laajasti viranomaisten käytössä olevan VIRVE-verkon päätelaitteet tarvittavine puheryhmineen (Suomen erillisverkot Oy, 2012). VIRVE-verkon radiot mahdollistavat joustavan yhteydenpidon eri viranomais- ja muiden toimijatahojen välillä yhteisissä puheryhmissä. VIRVEn käyttö tulisi suunnitella lähtökohtana arkipäivän käyttö esimerkiksi teknisessä toimessa, jotta laitteiden käyttö olisi myös häiriötilanteessa käyttäjien hallinnassa. Verkosta voidaan soittaa myös tavallisiin lanka- ja matkapuhelinverkkoihin, joten sillä voidaan haluttaessa korvata tavalliset matkaviestintään käytetyt laitteet. VIRVEn vahvuuksia tilannetietojen välittämisessä ja tilannekuvan ylläpitämisessä ovat mm. sen rajattu käyttäjäkunta, jolloin verkko ei ruuhkaudu helposti sekä ryhmäpuhelut, jolloin tilannetiedot saadaan välitettyä usealle taholle samanaikaisesti ja ryhmäliikennöintiä seuraamalla pystytään muutoinkin seuraamaan yhteistoimintaviranomaisten toimintaa.

**TOIMENPITEET:**

Selvitä miten johtamisen ja häiriötilanteen hallinnan edellyttämät viesti- ja tietoliikenneyhteydet on järjestetty ja varmistettu. Tarvittaessa suunnittele ja toteuta tilannetietoisuuden muodostamista tukevat järjestelyt.

Suunnittele miten yhteydenpito ja tilannetietojen välittäminen kunnan eri toimijoiden ja yhteistoimintatahojen kanssa järjestetään sillä tavoin, että toiminta on mahdollista myös tilanteissa, joissa normaaleissa tiedonvälityskanavissa on vakavia häiriöitä.

Ennen VIRVE-päätelaitteiden hankintaa on syytä pohtia ja suunnitella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden, esimerkiksi pelastuslaitoksen sekä verkkoa hallinnoivan Suomen erillisverkot Oy:n kanssa, missä laajuudessa VIRVE-verkko otetaan käyttöön kunnassa.

**DOKUMENTOI:**

Tässä kohdassa kuvataan mahdollisesti käytössä olevien järjestelmien käyttö sekä lisäksi esim. käytettävät VIRVE-puheryhmät (viestikaaviot yms.)

## 2.9 Viestinnän ja tiedottamisen peruslinjaukset

TAUSTATIETOA:

Viestinnän peruslinjaus häiriötilanteissa on, että toimivaltainen johtovastuussa oleva viranomainen vastaa myös tilanteeseen liittyvästä viestinnästä. Muut mahdollisesti toimintaan osallistuvat puolestaan vastaavat omaan toimintaansa liittyvästä viestinnästä. Laajoissa häiriötilanteissa, jotka vaikuttavat kunnan palvelutuotantoon tai muutoin kunnan eri toimialojen toimintaan, voi olla tarpeen keskittää ja yhteen sovittaa kuntakonsernin eri toimialojen ja toimijoiden viestintää.

Kuntaliitto on julkaissut erinomaisen oppaan kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa (2009), jonka mukaan kriisiviestinnän tavoitteet ovat:

- varmistaa ihmisten turvallisuus,
- turvata organisaatioiden toimintaedellytykset,
- tiedottaa palvelujen järjestelyistä,
- varmistaa, että julkisuudessa on totuudenmukainen mielikuva tilanteesta,
- ennakoida mahdolliset kriisit ja valmistautua niihin hyvissä ajoin.

**TOIMENPITEET:**

Tutustu kuntakonsernin kriisi- ja häiriötilanneviestintää koskeviin suunnitelmiin. Suunnittele tarvittaessa yhteistyössä viestinnästä vastaavien kanssa häiriötilanteen aikaisen viestinnän järjestelyt hyödyntäen muun muassa edellä mainittua Kuntaliiton opasta.

**DOKUMENTOI:**

Valmiussuunnitelman tähän osaan voidaan kuvata tiiviisti häiriötilanneviestinnän keskeiset linjaukset. Varsinainen häiriötilanne- tai kriisiviestintäsuunnitelma voidaan sisällyttää suunnitelmaan liitteisiin.

## 2.10 Vastuut ja tehtävät häiriötilanteen hallinnassa

TAUSTATIETOA:

Häiriötilanteiden hallintaan liittyvät vastuut ja tehtävät vaihtelevat erityyppisiin uhkiin liittyen. Eri toimijoiden vastuiden ja tehtävien muodostaman kokonaisuuden hahmottaminen voi akuutissa häiriötilanteessa olla haasteellista. Valmiussuunnittelussa kannattaa pyrkiä havainnollistamaan näitä eri toimijoiden, sekä paikallisten että alueellisten, vastuita ja keskeisiä tehtäviä. Eräs vaihtoehto on laatia häiriötilannekohtaisia ”tilannekortteja”, joihin kootaan esimerkiksi uhka-arvion keskeiset tulokset ja ennalta tehdyt keskeiset varautumistoimenpiteet, tilanteen hallintaan osallistuvien keskeisten toimijoiden vastuut, tehtävät ja yhteystiedot sekä mahdollisesti lisäksi myös muistilistatyyppisiä kutakin häiriötilannetta varten laadittuja alkuvaiheen toimintaohjeita. Esimerkki yksinkertaisesta tilannekortista on kuvassa 9.

| **TILANNEKORTTI 1** | **UHKAMALLI:** Luonnon ääri-ilmiöstä johtuva suuronnettomuus<br>**HÄIRIÖTILANNE:** Vesistötulva kunnan taajama-alueella | |
|---|---|---|
| | **Toiminta häiriötilanteessa** | **Varautuminen/vastuuhenkilöt/ hankinnat** |
| Johtoryhmä | | |
| Hallinto, tukipalvelut | | |
| Terveydenhuolto | | |
| Sosiaalihuolto | | |
| Tekninen toimi/liikenneväylät ja yleiset alueet | | |
| Jätehuolto | | |
| Energialaitos | | |
| Vesi- ja viemärilaitos | | |
| Pelastuslaitos | | |
| Yhteistoimintatahot, esim. ELY-keskus | | |
| jne.. | | |

**Kuva 9.** Esimerkki tilannekortista.

Kokonaisuuden hahmottamisessa voi hyödyntää myös esimerkiksi häiriötilannekohtaisesti matriisi- tai taulukkomuotoon kuvattua häiriötilanteen hallintaan osallistuvien tehtävienjakoa. Esimerkki taulukkomuotoisesta jäsentelystä on taulukossa 8.

On huomattava, että etukäteen tehtävissä arvioissa ja suunnittelussa ei voida päästä tyhjentävään esitystapaan, sillä häiriötilanteiden luonne ja seuraukset eivät välttämättä ole kaikilta osin ennakoitavissa. Erilaiset jäsentelyt toimivatkin siten vain suuntaa antavina.

**Taulukko 8.** Esimerkki häiriötilannekohtaisten vastuiden ja tehtävien esittämisestä. (Esimerkki ei ole tyhjentävä ja sen sisältämät tiedot ja arviot ovat kuvitteellisia)

| | **Häiriötilanne 1** | **Häiriötilanne 2** | **Jne…** |
|---|---|---|---|
| **Uhkamalli** | Voimahuollon vakava häiriö | | |
| **Häiriötilanne** | Sähköenergian saannin, siirron tai jakelun häiriöt | | |
| **Häiriötilanteen kuvaus** | Pitkäkestoinen laaja sähkökatkos > 1 vrk | | |
| **Tarvittavat suorituskyvyt/resurssit** | Varavoima, vaihtoehtoiset toimintatavat toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi<br>Viestiyhteyksien turvaaminen | | |
| **Ennalta ehkäisevät toimenpiteet** | Kriittisten kohteiden ja toimintojen kartoitus yhteistyössä sähkönjakelusta vastaavien kanssa | | |
| **Varautumistoimenpiteet** | Varavoimakoneiden hankinta, varavoimakoneiden kytkentämahdollisuuden rakentaminen, häiriötilanteen huomioiminen valmiussuunnitelmissa | | |
| **Muut toimenpiteet** | Häiriötilanteen harjoittelu kerran vuodessa toimialakohtaisesti<br>Häiriötilanteen harjoittelu kerran kahdessa vuodessa johtoryhmän osalta | | |
| **Häiriötilanteen hallinta**<br>**Yleisjohto** | Energialaitos häiriön selvittämisen osalta<br>Pelastustoimi tilanteen edellyttäessä pelastustoimintaa | | |
| **Muut keskeiset tehtävät toimialoittain / vast.** | | | |
| – **Kunnan johtoryhmä** | – Kunnan kokonaistilannekuvan muodostaminen ja välittäminen<br>– Yhteydenpito sidosryhmiin<br>– Toimintojen yhteensovittaminen<br>– ja resurssien priorisointi<br>– Ohjeet toimialoille | | |
| – **Sosiaalitoimi** | – Toimintayksiköiden toimintaedellytysten turvaaminen<br>– Asiakkaiden hyvinvoinnin varmistaminen<br>– Evakuoitujen huolto | | |
| – **Terveystoimi** | – Toimintayksiköiden toimintaedellytysten turvaaminen | | |
| – **Pelastustoimi** | – Pelastustoiminnan johtaminen<br>– Pelastustoiminnan toimintaedellytysten turvaaminen<br>– Evakuointien johtaminen | | |
| – **Viestintäpalvelut** | – Sisäinen viestintä<br>– Toimialojen ulkoisen viestinnän yhteensovittaminen<br>– Toimintaohjeiden antaminen väestölle muuttuvista palveluista yhteistyössä toimialojen kanssa | | |
| **Keskeiset yhteistoimintatahot** | Sähköverkkoyhtiöt<br>Sairaanhoitopiiri<br>Koulutuskuntayhtymä | | |
| **Prioriteetti** | 1 | | |

**TOIMENPITEET:**

Pohdi, miten häiriötilannekohtaiset vastuut ja tehtävät on tarkoituksenmukaisin esittää valmiussuunnitelmassa. Laadi esimerkiksi tilannekortit tai taulukot.

**DOKUMENTOI:**

Liitä laaditut materiaalit joko suunnitelmaan tai sen liitteiksi.

## 2.11 Pelastuslaitoksen tuki häiriötilanteen hallinnassa

TAUSTATIETOA:

Osa pelastuslaitoksista on sopinut alueensa kuntien kanssa näille annettavasta tuesta häiriötilanteiden aikana myös tilanteissa, joihin ei sisälly pelastustoimintaa. Tuki voi olla esimerkiksi johtamisessa tarvittavan tilannekuvan kokoamisessa ja laatimisessa avustavaa toimintaa tai viestiyhteyksien varmentamista VIRVE-verkkoa hyödyntäen. On syytä huomioida, että pelastustoimintaa edellyttävissä laajoissa häiriötilanteissa (esim. suuronnettomuudet) tilanne saattaa edellyttää kaikkien pelastuslaitoksen käytössä olevien henkilöstöresurssien sitomista pelastustoimen perustehtävien hoitamiseen, jolloin kunnalle tarjottavat tukimahdollisuudet voivat olla hyvinkin rajallisia.

Pelastuslain 50 §:n mukaan pelastusviranomainen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua valtion tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Käytännössä siis pelastuslaitoksen tuki muille kunnallisille viranomaisille voi tarkoittaa myös virka-aputehtäviä.

**TOIMENPITEET:**

Ota yhteyttä pelastuslaitokseen ja selvitä millaista tukea pelastuslaitos mahdollisesti voi tarjota. Sovi tarvittaessa tukitehtävistä.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kohtaan kuvataan pelastuslaitoksen kanssa sovittu toimintatapa.

## 2.12 Pelastustoiminta, väestön suojaaminen ja yhteistoiminta pelastuslaitoksen kanssa

TAUSTATIETOA:

*Yhteistyö pelastustoiminnassa ja sen suunnittelussa*

Pelastuslaissa on säädetty kunnan viranomaisille, laitoksille ja liikelaitoksille joitakin velvoitteita lain soveltamisalalla.

Pelastuslain 32.2 §:n mukaan *pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta*, kun tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi, eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi.

Pelastustoimintaan kuuluvat tehtävät ja toiminnot on määritelty lain 32.1 §:ssä. Säännöksen mukaan siihen kuuluvat seuraavat tehtävät:

1) hälytysten vastaanottaminen;
2) väestön varoittaminen;
3) uhkaavan onnettomuuden torjuminen;
4) onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen;
5) tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen;
6) 1–5 kohdassa mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnat.

Lain 46 ja 47 §:ssä on säädetty yhteistyöstä pelastustoiminnassa ja sen suunnittelussa sekä varautumisesta ja osallistumisesta pelastustoimintaan. Valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat ensinnäkin *velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun*. Suunnitteluvelvoite kohdistuu niihin viranomaisiin, laitoksiin ja liikelaitoksiin, jotka ovat velvollisia antamaan pelastusviranomaisille virka-apua ja asiantuntija-apua tai joiden asiantuntemusta muutoin tarvitaan pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa. Toiseksi pelastuslaki *velvoittaa suunnitteluun osallistuvia tahoja myös toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti*.

Lain 46.2 §:ssä on säädetty edelleen tarkemmin eri toimijoihin kohdistuvista suunnittelu- ja osallistumisvelvoitteista sekä vastuista. Säännöksessä kunnallisia toimijoita koskevat velvoitteet on määritelty seuraavasti:

- sosiaali- ja terveysviranomaiset ja hallinnonalan laitokset vastaavat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti ensihoitopalvelun järjestämisestä sekä psykososiaalisen tuen palveluista ja onnettomuuden johdosta hätään joutuneiden huollosta ja majoituksesta;
- ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaavat viranomaiset ja hallinnonalan laitokset huolehtivat yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua koskevista tehtävistä niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti;

- ympäristöviranomaiset ja maa- ja metsätalousviranomaiset sekä hallinnonalojen laitokset huolehtivat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnasta, ympäristönsuojelusta, tulvasuojelusta, tulvantorjunnasta ja patoturvallisuudesta;
- valtion eri toimialoista vastaavat virastot, laitokset ja liikelaitokset sekä kunnan ja kuntayhtymien eri toimialoista vastaavat virastot, laitokset ja liikelaitokset varautuvat ja osallistuvat pelastustoimintaan tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Lain 47 §:n mukaan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, jotka ovat velvollisia antamaan pelastusviranomaisille virka-apua ja asiantuntija-apua tai joiden asiantuntemusta muutoin tarvitaan pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa, *ovat velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä ja osallistumisesta pelastustoimintaan*. Edelleen näiden tahojen on annettava pelastuslaitokselle selvitykset pelastustoimintaan käytettävissä olevista voimavaroista.

Pelastustoiminnan johtamisesta yhteistoimintatilanteessa on säädetty pelastuslain 35 §:ssä. Säännöksen mukaan useamman toimialan viranomaisten osallistuessa pelastustoimintaan tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja, eli pelastusviranomainen. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Eri toimialojen yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuudessaan edistävät onnettomuuden tai tilanteen seurausten tehokasta torjuntaa. Tilanteen yleisjohtaja voi muodostaa avukseen viranomaisten, laitosten ja toimintaan osallistuvien vapaaehtoisten yksiköiden edustajista koostuvan johtoryhmän ja kutsua asiantuntijoita avukseen.

Kunnan valmiussuunnittelun kokonaisuudessa nämä suunnittelu- ja osallistumisvelvoitteet toteutetaan viranomais-/toimiala-/laitoskohtaisesti. Kunnan valmiussuunnitelman yleisessä osassa eri toimijoiden yksityiskohtaista osallistumista pelastustoimintaan ei siis ole tarkoituksenmukaista kuvata. Valmiussuunnitelman yleisessä osassa voidaan toki yhteenvedon luonteisesti todeta nämä velvoitteet ja tehtävät. Kokonaisuutta tarkasteltaessa on syytä huomata, että pelastuslain soveltamisalaan kuuluva toiminta, siis myös kunnallisten toimijoiden osallistuminen on suunniteltava ja järjestettävä siten, että se on mahdollista myös valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa.

*Väestön varoittaminen ja suojaaminen*

Pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä (pelastuslaki 27.2 §). Väestön varoittamisen keinoja ja kanavia ovat:

- väestöhälyttimet,
- kaiutinautot,

- radio ja televisio,
- teksti-TV,
- internet,
- painettu media.

Normaaliolojen onnettomuuksissa väestön suojaamisen keskeisiä keinoja ovat suojautuminen asuin- ja muihin sisätiloihin sekä evakuointi. Lisäksi väestön suojaamiskeinona ovat käytettävissä väestönsuojat, joiden käyttöönottotilanteina nähdään lähinnä poikkeusolojen vakavimmat uhkat.

Väestönsuojia rakennetaan koko maahan samojen vaatimusten mukaisesti pelastuslaissa säädetyllä tavalla. Väestönsuojien rakentamisvelvollisuuden valvonta on rakennuslupaviranomaisen vastuulla.

Väestön evakuoinnilla tarkoitetaan viranomaisten johdolla tapahtuvaa väestön tai sen osan siirtämistä pois vaaran uhkaamalta alueelta ja sijoittamista turvalliselle alueelle sekä väestön elinedellytysten ja yhteiskunnan tärkeiden toimintojen turvaaminen evakuointitilanteessa. Väestön evakuointi on siis osa pelastustoimintaa ja siten niiden suunnittelu ja toteutus tapahtuu pelastuslaitoksen johdolla. Suppeimmillaan evakuointi voi koskea esimerkiksi yhden talon asukkaiden ja laajimmillaan useiden kuntien tai vielä laajempien alueiden koko väestön siirtämistä pois vaaran uhkaamalta alueelta ja sijoittamista turvalliselle alueelle. Ihmisten vapaaehtoista siirtymistä ei lueta evakuointikäsitteen piiriin. Sen sijaan viranomaisten kehotuksesta tapahtuva omatoiminen siirtyminen kuuluu evakuointiin. Evakuoinnit suunnitellaan sekä normaali- että poikkeusoloja varten. (Sisäasiainministeriö 2003, 1)

Pelastuslaitosten tehtävänä on aiemman pelastuslainsäädännön ja pelastustoimen valmiussuunnitteluohjeen perusteella ollut huolehtia omatoimisen varautumisen organisoinnista poikkeusolojen varalle siten, että omatoimisen varautumisen toimintoja voidaan johtaa suojautumista ja evakuointeja edellyttävissä tilanteissa ja että ohjeiden perillemeno ja tilannekuvan kokoaminen on mahdollista. Tätä varten pelastustoimen alueet on usein jaettu *suojelupiireiksi, suojelulohkoiksi* ja tarvittaessa *suojeluyksiköiksi.* Kukin pelastuslaitos suunnittelee ja mitoittaa oman johtamisjärjestelmänsä ja muut varautumisjärjestelynsä siten, että ne vastaavat alueen riskejä, huomioiden myös poikkeusolojen vakavimmat uhkat.

**TOIMENPITEET:**

Perehdy pelastuslaitoksen edustajan kanssa pelastustoimen johtamisjärjestelmään ja pelastuslaitoksen toiminta-ajatukseen/suunnitelmiin toiminnan yhteensovittamisesta erilaisissa onnettomuus- ja häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Perehdy väestön varoittamista ja suojaamista koskeviin pelastustoimen suunnitelmiin.

Sovi tarvittavista informointi- ja yhteistoimintajärjestelyistä kunnan ja pelastuslaitoksen välillä huomioiden pelastuslaitoksen johdolla suunniteltu eri toimialojen osallistuminen pelastustoimintaan. Yhteydenpitoa varten voidaan myös sopia yhteyshenkilöistä.

**DOKUMENTOI:**

Tähän kohtaan kirjataan tiiviisti sovitut toimintamallit yhteistoiminnasta pelastuslaitoksen kanssa sekä mahdollisesti väestön suojaamisen järjestelyt alueella. Varsinainen evakuointisuunnitelma voidaan sisällyttää valmiussuunnitelman liitteeksi.

Kuntakonsernin viranomaisten, laitosten ja liikelaitosten toimialakohtaisissa valmiussuunnitelmissa esitetään näiden osalta konkreettiset tehtävät osallistumisessa pelastustoimintaan ja siihen varautumisesta myös poikkeusoloja varten.

## 2.13 Toiminnan yhteensovittaminen

### 2.13.1 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: kuntayhtymät ja muut alueelliset toimijat

TAUSTATIETOA:

Yli organisaatiorajojen tapahtuvasta häiriötilanteiden aikaisesta ja niiden hallinnan edellyttämistä yhteydenpito- ja yhteistoimintajärjestelyistä on sovittava jo ennen häiriötilanteen alkamista. Sopiminen käy luontevasti esimerkiksi yhteistoimintasopimuksen tai muistioiden muodossa. Kuntayhtymien, kuntien yhteistoiminta-alueiden ja niillä tuotettavien palveluiden ja toimintojen, esimerkiksi ympäristöterveydenhuollossa, koulutuksessa, perusterveydenhuollossa ja sosiaalihuollon tehtävissä tarvittava asiantuntemuksen saaminen tarvittaessa käyttöön on varmistettava. Samoin valmiussuunnittelussa on varmistettava, että tarvittavasta tiedonsaannista esimerkiksi niin peruskunnasta kuntayhtymään kuin toisinpäin on huolehdittu. Eräs keino varmistaa asiantuntijuus peruskunnan häiriötilanteen hallinnassa on yhteyshenkilöiden nimeäminen ylikunnallisiin organisaatioihin. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että esimerkiksi sosiaalihuollosta vastaava kuntayhtymä asettaa tarvittaessa häiriötilanteissa kunkin alueensa kunnan johtoryhmään yhteyshenkilöksi ko. asiantuntemuksen omaavan henkilön omasta organisaatiostaan.

Yhteydenpito voi edellyttää myös esimerkiksi alueella käytössä olevan VIRVE-verkon päätelaitteiden osalta käytettävistä puheryhmistä sopimista.

**TOIMENPITEET:**

Kartoita kunnan alueella toimivat ylikunnalliset toimijat, joiden kanssa on syytä sopia menettelytavoista häiriötilanteen hallinnassa. Sovi näiden kanssa tarvittavista järjestelyistä. Neuvottele ja sovi millaisissa tilanteissa (ns. informointikynnys), miten ja keitä tarvittaessa informoidaan häiriötilanteista.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kohtaan kirjataan keskeiset asiat alueellisten toimijoiden kanssa sovituista menettelytavoista. Suunnitelmaan on syytä kirjata myös esimerkiksi yhteyshenkilöiden yhteystiedot.

### 2.13.2 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: muut kunnat

TAUSTATIETOA:

Häiriötilanteiden hallinta voi monissa tilanteissa edellyttää yhteistoimintaa myös esimerkiksi naapuri- tai seutukunnan muiden kuntien kanssa. Myös näiden kanssa on tärkeää sopia ns. informointikynnyksestä, yhteistoiminnasta ja yhteydenpidosta häiriötilanteissa tai esimerkiksi resurssien yhteiskäytöstä tms. häiriötilanteissa.

**TOIMENPITEET:**

Kartoita mahdolliset yhteistoimintatarpeet ja yhteydenpitojärjestelyt muiden kuntien kanssa. Sovi näiden kanssa tarvittavista järjestelyistä, ml. informointi.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kohtaan kirjataan keskeiset asiat muiden kuntien kanssa sovituista menettelytavoista. Suunnitelmaan on syytä kirjata myös esimerkiksi yhteyshenkilöiden yhteystiedot.

### 2.13.3 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: keskeiset elinkeinoelämän toimijat

TAUSTATIETOA:

Elinkeinoelämän toimijoilla on useita erityyppisiä rooleja suhteessa kunnan häiriötilanteen hallinnan järjestelyihin. Yhtäältä ne voivat olla kunnan järjestämisvastuulla olevien palveluiden ja tavaroiden tuottajien roolissa. Toisaalta kunnan järjestämät palvelut ja infrastruktuuri toimivat elinkeinoelämän tuottamien palveluiden ja hyödykkeiden sekä niiden ylläpitämän infrastruktuurin varassa ja vastaavasti toisinpäin ne toimivat kuntakonsernin tuottamien palveluiden ja ylläpitämän infrastruktuurin varassa. Lisäksi joissakin häiriötilanteissa elinkeinoelämän toimijoilta hankittavia resursseja (palveluita ja tavaroita) voidaan tarvita julkisen sektorin omia voimavaroja täydentämään.

Häiriötilanteiden hallinta voi siis edellyttää monenlaista yhteistoimintaa elinkeinoelämän kanssa. Myös keskeisten alueen elinkeinoelämän toimijoiden kanssa voi olla syytä sopia ns. informointikynnyksestä, yhteistoiminnasta ja yhteydenpidosta häiriötilanteissa tai esimerkiksi resurssien käytöstä tms. häiriötilanteissa.

**TOIMENPITEET:**

Kartoita mahdolliset yhteistoimintatarpeet ja yhteydenpitojärjestelyt keskeisten elinkeinoelämän toimijoiden kanssa. Sovi näiden kanssa tarvittavista järjestelyistä, ml. informointi.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kohtaan kirjataan keskeiset asiat yritysten kanssa sovituista menettelytavoista. Suunnitelmaan on syytä kirjata myös esimerkiksi yhteyshenkilöiden yhteystiedot.

### 2.13.4 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: valtion paikallis-, alue- ja keskushallinto

TAUSTATIETOA:

Häiriötilanteiden hallinnassa noudatetaan laillisuusperiaatetta ja säädettyä toimialajakoa. Samoja häiriötilanteen hallinnan periaatteita noudatetaan lähtökohtaisesti sekä normaali- että poikkeusoloissa. Valtionhallinnon viranomaiset niin paikallis-, alue- kuin keskushallinnossakin varautuvat omien tehtäviensä hoitamiseen häiriötilanteiden hallinnassa. Häiriötilanteet ovat vaikutusalaltaan useimmiten paikallisia, jolloin niiden hallintakin perustuu ensisijaisesti paikallisiin toimiin.

Operatiivisten toimien ohella häiriötilanteiden hallinnan yhteydessä korostuu tiedonkulun varmistaminen niin kuntien kuin alue- ja tarvittaessa keskushallinnon kanssa. Hallinnonalakohtaisen yhteistoiminnan ja yhteydenpidon ohella voi olla tarpeen välittää tietoa keskitetymminkin esimerkiksi kuntien ja aluehallinnon välillä.

Valtion paikallishallinnon osalta yhteydenpito- ja yhteistoimintatarpeita kunnalla voi olla häiriötilanteesta riippuen esimerkiksi poliisin kanssa.

Aluehallintovirastojen (AVI) yhtenä tehtävänä toimialakohtaisesti erikseen säädettyjen tehtävien ohella on niistä annetun lain 4 §:n mukaan (896/2009) viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Aluehallintovirastojen toiminnan yhteensovittamistehtävän tarpeet korostunevat alueellisesti laajoissa ja pitkäkestoisissa häiriötilanteissa sekä toipumisvaiheessa.

Aluehallinnossa myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on useita varautumiseen ja häiriötilanteen hallintaan liittyviä tehtäviä omalla toimialallaan.

**TOIMENPITEET:**

Kartoita mahdolliset yhteistoimintatarpeet ja yhteydenpitojärjestelyt valtionhallinnon viranomaisten kanssa. Sovi näiden kanssa tarvittavista järjestelyistä. Neuvottele ja sovi millaisissa tilanteissa, miten ja keitä tarvittaessa informoidaan häiriötilanteista (huom. yleensä informointi hoidetaan myös hallinnonalakohtaisesti kutakin hallinnonalaa koskevan lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti).

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kohtaan kirjataan keskeiset asiat valtionhallinnon viranomaisten kanssa sovituista menettelytavoista. Suunnitelmaan on syytä kirjata myös esimerkiksi yhteyshenkilöiden yhteystiedot.

### 2.13.5 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: puolustusvoimat

TAUSTATIETOA:

*Puolustusvoimien virka-apu*

Puolustusvoimien yhtenä tehtävänä Suomen sotilaallisen puolustamisen lisäksi on puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 2 kohdan mukaan muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu:

> a) virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;
> b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;
> c) osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta; sekä
> d) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

Lain 11 §:n mukaan puolustusvoimat voi antaa virka-apua yhteiskunnan turvaamiseksi siten kuin öljyvahinkojen torjuntalaissa (1673/2009) tai muussa laissa säädetään. Käytännössä siis kunnallisten viranomaisten osalta tämä tarkoittaa, että puolustusvoimat voisi antaa virka-apua silloin, kun yhteiskunnan turvaaminen edellyttäisi sellaista henkilöstöä, materiaalia ja osaamista, mitä puolustusvoimilla on. Virka-avun saaminen edellyttää kuitenkin, että virka-avusta on säädetty myös virka-avun vastaanottajaa koskevassa lainsäädännössä (HE 264/2006 vp, Yksityiskohtaiset perustelut 11 §). On myös huomattava, että viranomainen voi saada virka-apua vain *oman lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseen*.

Puolustusvoimien muille viranomaisille antaman tuen osalta poikkeuksen kunnallisten viranomaisten joukossa muodostaa alueen pelastustoimen pelastusviranomainen, sillä jo suoraan edellä mainitun säännöksen mukaisesti *puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan*. Osallistuminen pelastustoimintaan eroaa virka-avusta siten, että se on kiireellisempää ja velvoittavaa, ei harkinnanvaraista.

Kun puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan, tapahtuu se aina tilannetta johtavan pelastusviranomaisen johdolla. (Salopuro 2009, 6) Lisäksi pelastuslain 49 §:n mukaan muun muassa valtion viranomaiset ja laitokset, siis myös puolustusvoimat, ovat velvollisia antamaan pyynnöstä pelastusviranomaisille toimialaansa kuuluvaa tai siihen muuten soveltuvaa virka-apua.

Joka tapauksessa valmiussuunnittelun aikana on tärkeää selvittää lainsäädännön asettamat puitteet ja menettelytavat puolustusvoimien virka-apuun liittyen esimerkiksi yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa ja huomioida tämä suunnitelmissa.

*Muu yhteistoiminta*

Puolustusvoimien kanssa voidaan sen antaman virka-avun lisäksi tarvita muutakin yhteydenpitoa ja toiminnan yhteensovittamista häiriötilanteissa, esimerkiksi kunnassa sijaitsevan varuskunnan tai muun laitoksen takia. Erityisesti aseellisten poikkeusolojen aikana yhteistoiminnan tarve sotilas- ja siviiliviranomaisten kanssa lisääntyy entisestään muun muassa puolustustilalain toimivaltuuksien käyttöönoton vuoksi.

**TOIMENPITEET:**

Ota tarvittaessa yhteys puolustusvoimien aluetoimistoon. Menettelytavoista voi olla tarpeen neuvotella ja sopia myös pelastusviranomaisen kanssa.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kohtaan kirjataan keskeiset asiat puolustusvoimien kanssa sovituista menettelytavoista. Suunnitelmaan on syytä kirjata myös esimerkiksi yhteyshenkilöiden yhteystiedot.

### 2.13.6 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: järjestöt, kirkot ja muut uskonnolliset yhdyskunnat

TAUSTATIETOA:

Järjestöillä, kirkoilla ja muilla uskonnollisilla yhdyskunnilla on julkishallinnon tukena tärkeä rooli sekä varautumisessa että häiriötilanteiden hallinnassa. Järjestöt toimivat jo normaalisti paikallisten viranomaisten tukena monissa turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä, muun muassa etsintä- ja pelastustoiminnassa, lento- ja meripelastustoiminnassa, palokuntatoiminnassa, vapaaehtoisessa maanpuolustuksessa, ensiaputoiminnan järjestämisessä sekä henkisessä tuessa (Puolustusministeriö 2010, 10–11).

Kirkot puolestaan huolehtivat osaltaan myös häiriötilanteissa hengellisestä toiminnasta, henkisen huollon tehtävistä, vainajien huollosta, aineellisen avun an-

tamisesta suuronnettomuuden tai vastaavan uhreille (Kirkkohallitus 2005, 20–26).

Pääsääntöisesti kukin kuntakonsernin viranomainen, laitos tai liikelaitos huomioi omassa valmiussuunnitelmassaan järjestöjen ja seurakuntien mahdollisuudet, resurssit ja menettelyt häiriötilanteen hallinnassa omalla vastuualueellaan.

Kuitenkin myös valmiussuunnitelman yleisen osan laatimiseen liittyen voi olla tarpeen sopia yhteistoiminnasta ja yhteydenpidosta häiriötilanteissa. Samalla voidaan yhteen sovittaa kuntakonsernin eri toimijoiden suunnitelmat ja esim. yt-sopimuksissa ja -muistioissa sovitut asiat kyseisten tahojen voimavarojen käytöstä viranomaisten tukena.

**TOIMENPITEET:**

Kartoita tarvittaessa mahdolliset yhteistoimintatarpeet ja yhteydenpitojärjestelyt muiden järjestöjen, kirkkojen ja uskonnollisten yhdyskuntien kanssa. Sovi näiden kanssa tarvittavista järjestelyistä, ml. informointikynnys.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kohtaan kirjataan tarvittaessa keskeiset asiat järjestöjen, kirkkojen ja uskonnollisten yhdyskuntien kanssa sovituista menettelytavoista. Suunnitelmaan on syytä kirjata myös esimerkiksi yhteyshenkilöiden yhteystiedot.

# 3 Poikkeusolojen valmiussuunnitelma, varautuminen poikkeusoloihin

## 3.1 Poikkeusolojen vaikutukset kunnan toimintaan ja toimintaedellytyksiin

TAUSTATIETOA:

Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa erikseen säädetyt tilanteet. Poikkeusoloja valmiuslain 3 §:n mukaan ovat:

> 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
>
> 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
>
> 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
>
> 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
>
> 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (1 §).

Lain 4 §:n mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön otolla voi olla monenlaisia vaikutuksia kunnan toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Toimivaltuudet voivat vaikuttaa kunnan kannalta muun muassa:

- velvoitteita lisäävästi (esim. säännöstelyn toimeenpano ja valvontatehtävät, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toiminnan muutokset jne.),
- velvoitteita supistavasti (esim. luopuminen määräaikojen noudattamisesta ja sosiaali- ja terveyspalveluiden joidenkin tehtävien toteuttamisesta, opetuksen keskeyttäminen jne.),
- kunnan hallinnon järjestämiseen (*ks. luku 3.2*),
- kunnan toimintaan, toimintaympäristöön ja toimintaedellytyksiin muutoin (esim. palkkasäännöstely ja palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen, työvoiman ohjaus ja työvelvollisuus mm. terveydenhuollon tehtäviin, valtion menojen maksatuksen siirtäminen, tavaroiden luovutus-

velvollisuus ja palvelujen suorittamisvelvollisuus sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi ja ylläpitämiseksi jne.).

Puolustustilalain 1 §:n mukaan voidaan saattaa voimaan *puolustustila* Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys.

Puolustustilan aikana voi puolustustilalain säännöksien soveltamisella voi olla suuri merkitys kunnan toimintaan.

Poikkeusolojen riskien analysointi edellyttää muun muassa yhteistoimintaa esimerkiksi sotilasviranomaisten kanssa alueellisten sotilaallisten uhkien selvittämiseksi ja arvioimiseksi.

**TOIMENPITEET:**

Tässä kohdassa laadi yhteenvedonomainen analyysi poikkeusolojen lainsäädännön vaikutuksista kunnan toimintaan ja toimintaedellytyksiin.

Selvitä, onko kunnassa tai alueella laadittu poikkeusolojen erityiset riskit huomioiva uhka-arvio. Mikäli tällaista ei ole laadittu, pohdi miten se toteutetaan. Laadi uhka-arvio.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tässä kohdassa voidaan esittää poikkeusolojen aiheuttamat keskeiset vaikutukset alueella ja kuntakonsernin toiminnalle. Dokumentoinnissa on syytä huomioida, että muun muassa poikkeusolojen varautumista ja sotilaallista maanpuolustusta koskevat asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisuuslain 23 §:n nojalla salassa pidettäviä, jolloin myös valmiussuunnitelmaan mahdollisesti sisällytettävä tieto näistä asiakirjoista edellyttää salassa pitoa.

## 3.2 Kunnan hallinto poikkeusoloissa

TAUSTATIETOA:

Kunnan päätöksenteko saattaa poikkeusoloissa edellyttää erityisjärjestelyjä. Erityisjärjestelyitä varten valmiuslain 108 §:ssä on säädetty kunnan hallinnosta. Säännöksen mukaan kuntalain 54.4 §:n estämättä kunnanvaltuusto voidaan poikkeusoloissa kutsua koolle välittömästi ja valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä. Jos valtuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, kunnanhallituksella on oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, johto- ja hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja sekä muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä asioista. Kunnanhallituksen on mahdollisimman pian saatettava nämä päätökset valtuuston päätettäviksi. Kun-

nanhallituksen päätös on voimassa kunnes valtuusto on päättänyt asiasta. Edellä mainitut säännökset koskevat myös kuntayhtymää.

Kunnan päätöksentekoa koskevilla valmiuslain toimivaltuuksilla pyritään nopeuttamaan ja joustavoittamaan sitä, sillä tilanteiden hallitseminen edellyttää usein nopeaa reagointia. Samoin toimielinten koolle kutsuminen saattaa olla vaikeaa tai jopa mahdotonta.

Puolustustilalaki, joka puolustustilan voimassa ollessa antaa laajoja toimivaltuuksia valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi sekä valtakunnan puolustuksen tehostamiseksi, on huomioitava myös kunnallishallinnon näkökulmasta. Puolustustilan aikana voidaan sotilasviranomaisille antaa välittömän hyökkäysuhan alaisella alueella laajoja valtuuksia. Alueellisessa johtovastuussa oleva joukkoyksikön komentaja, sotilasalueen päällikkö tai heitä ylempi komentaja voi lain nojalla saada oikeuden määrätä välittömän hyökkäyksen uhan alaisella alueella oleskelevat luovuttamaan alueen puolustukseen käytettäville joukoille tai niiden toimintaa palveleville yrityksille sekä näiden toimintaedellytysten turvaamiseksi muun muassa ravinto- ja polttoaineita, työkoneita, kulkuneuvoja tai muita hyödykkeitä.

**TOIMENPITEET:**

Laaditaan kunnan poikkeusolojen johtosääntö, jossa todetaan, mitä vaikutuksia poikkeusoloilla on kunnan hallintoon.

**DOKUMENTOI:**

Poikkeusolojen johtosääntö sisällytetään suunnitelman liitteeksi.

## 3.3 Valmiustoiminta poikkeusoloissa

TAUSTATIETOA:

Valmius voidaan jakaa kolmeen tasoon; perusvalmiuteen, jossa kunta toimii silloin, kun mitään erityistä kunnan toimintoihin vaikuttavaa, ennakolta havaittavissa olevaa, häiriötä tai turvallisuusuhkaa ei ole.

Tehostettu valmius tarkoittaa valmiutta, joka on mahdollista toteuttaa hallinnonalakohtaisin, häiriötilanteesta selviytymisen edellyttämin sisäisin päätöksin ja viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin silloin, kun on saatu ennakkovaroitus tai tieto uhkaavasta vaarasta tai kansainvälisen tilanteen kiristyminen sitä edellyttää.

Täysvalmius tarkoittaa valmiutta, jonka saavuttaminen ei onnistu ilman viranomaisten lisätoimivaltuuksia. Näistä toimivaltuuksista on säädetty valmiuslaissa ja niitä voidaan ottaa käyttöön, jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Tällöin voidaan valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) päättää valmiuslain säännösten

soveltamisen aloittamisesta. Tällainen asetus voidaan antaa määräajaksi, enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Tehostetussa valmiudessa näitä toimenpiteitä ovat esim. yhteistoimintatahojen kanssa suoritettavien toimintojen, samoin kunnan itsensä hoitamien toimintojen jatkuvuuden varmistaminen (henkilöstö, kriittiset materiaalit, tilat, jne.). Lisäksi, tilanteen edellyttäessä, varmistetaan kriisijohtamisjärjestelyjen toimivuus tilojen ja ennalta suunnitellun henkilöstön osalta tehostamalla koulutusta ja harjoittelemalla toimintaa.

Täysvalmiuden edellyttämät toimivaltuudet mahdollistavat kaikkien voimavarojen ja resurssien käyttöönottamisen ja niitä otetaan käyttöön siinä laajuudessa, kuin poikkeusolot edellyttävät ja toimivaltuudet mahdollistavat.

On hyvä huomata, että yhteiskunnan toimintojen täysvalmiuteen siirtyminen aiheuttaa todennäköisesti tilanteen, jossa ei enää ole saatavissa normaaliaikana totuttuun tapaan esim. kriittistä materiaalia tai muita hyödykkeitä. Erilaisia, säännöstelyä ja toimintojen totuttua suorittamista rajoittavia säädöksiä annetaan samaan aikaan, jne. Mitä paremmin muuttuvat toiminnot ja odotettavissa olevat rajoitteet tiedostetaan ja huomioidaan valmiussuunnittelussa, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on turvata palvelujensa toimivuus myös poikkeusoloissa.

**TOIMENPITEET:**

Selvitä yhteistyössä eri toimialojen ja toimijoiden kanssa, mitä valmiuden tehostaminen niiden osalta ja kuntakonsernissa kokonaisuudessaan tarkoittaa.

**DOKUMENTOI:**

Valmiussuunnitelman tähän kohtaan voidaan kirjata, mitä toimenpiteitä kunnalta edellytetään tehostettaessa valmiutta ja siirryttäessä täysvalmiuteen.

## 3.4 Varausjärjestelyt ja varaamisen vastuut

### 3.4.1 Henkilöstön varaamisen vastuut kuntakonsernissa

TAUSTATIETOA:

Henkilöstön varaamisohje (LÄHDE: Puolustusvoimat, 2012)

*”Asevelvollisuuslain 89 §:ssä (1438/2007) on määritelty palvelukseen kutsumatta jättäminen yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi. Toimenpidettä, jolla tämä toteutetaan, kutsutaan henkilövaraamiseksi (VAP). Puolustusvoimien aluetoimistot ratkaisevat asevelvollisia koskevat varaushakemukset.*

*Tämä ohje koskee viraston, laitoksen, yhteisön tai muun työnantajan (myöhemmin käytetään termiä varaaja) henkilövaraushakemuksen tekoa puolustusvoimille. Mikään ammatti tai tehtävä ei automaattisesti oikeuta henkilövaraamiseen ilman erillistä varaushakemusta.*

*Siviilipalveluskeskus ratkaisee siviilipalvelusvelvollisia koskevat varaushakemukset.*

*Tämän henkilöstön varaamisohjeen lisäksi tulee tutustua valtioneuvoston periaatepäätökseen Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS) sekä Huoltovarmuuskeskuksen ja poolien antamiin ohjeisiin.*

*Puolustusvoimat järjestää varaamiseen liittyvää koulutusta. Tiedot seuraavista varaamiseen liittyvistä koulutustilaisuuksista saa ottamalla yhteyttä lähimpään aluetoimistoon.*

***Henkilövaraushakemus***

*Henkilövaraushakemus tehdään käyttäen varaajan omia henkilöluetteloita tai ohjeen lopusta löytyvällä vakiolomakkeella. Hakemus lähetetään siihen aluetoimistoon, jonka alueella varaajan toimipaikka sijaitsee. Varausesitykset käsittelee kunkin varattavaksi haettavan henkilön asuinpaikan mukainen aluetoimisto.*

*Varaaja vastaa oman henkilöstönsä varaamisesta sekä varaajan toimintaan olennaisesti vaikuttavista toimintaketjuista. Alihankinta-, ulkoistamis-, tms. sopimuksissa tulee huomioida myös alihankkijoiden varaustarpeet. Näissä asioissa otetaan tarvittaessa yhteyttä asianmukaiseen pooliin tai huoltorykmentin esikunnan teollisuusinsinööriin.*

*Perusvaraus tehdään silloin, kun varaaja laatii varaushakemuksen ensimmäistä kertaa tai varaajan organisaatiossa tai henkilöstössä tapahtuu huomattavia muutoksia. Perusvarauksessa varataan henkilöstö viiden vuoden määräajaksi.*

*Päivitysvarauksessa varaushakemukseen ilmoitetaan ne varatut henkilöt, jotka eivät ole enää varaajan palveluksessa sekä heidät korvaava henkilöstö ja henkilölisäykset. Päivitysvaraus jatkaa perusvarauksen viiden vuoden määräaikaa koko toimipaikan varatun henkilöstön osalta.*

*Varattavaksi henkilöksi tulee ensisijaisesti esittää yli 35-vuotiaita henkilöitä.*

*Tietojen ylläpitämiseksi puolustusvoimien lähettämään tarkastuspyyntöön on vastattava, vaikka varaajalla ei olisi tarpeita henkilövarauksiin. Tällöin riittää ilmoitus puhelimitse asianhoitajalle. Ellei vastausta pyyntöön saada määräajassa, henkilövaraukset puretaan.*

*Julkisuuslain 24.1 §:n 10 -kohdassa salassa pidettäväksi on määritelty asiakirjat, jotka koskevat muun muassa puolustusvoimien varustamista, kokoonpanoa sijoitusta tai käyttöä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vahingoita tai vaaranna maanpuolustuksen etua. Varaajan tulee asiakirjoja käsitellessään huomioida asiakirjan luottamuksellisuus käytössään olevan salassapitoluokituksen mukaisesti.*

***Varaajan tiedot***

*Varaajasta on esitettävä seuraavat tiedot:*

- *varaajan nimi*
- *varaajan posti- ja käyntiosoite*
- *asianhoitajan nimi ja yhteystiedot*

- *yritys- ja yhteisötunnus (Y-tunnus), valtion virastoista myös virastotunnus*
- *varaajan toimipaikkatunnus*
- *toimialaluokitus selväkielisenä sekä koodina*

***Henkilötiedot***

*Varattavaksi haettavat henkilöt kirjoitetaan varauksessa jaoteltuna toimipaikan tarkkuudella. Hakemuksessa ilmoitetaan mies- ja naispuolisen henkilöstön kokonaismäärät.*

*Henkilöistä ilmoitetaan seuraavat pakolliset tiedot:*

- *henkilötunnus*
- *sukunimi ja etunimet*
- *tärkeystunnus (henkilön tärkeys)*

***Henkilön tärkeystunnus***

*Aluetoimiston päätöksessä huomioidaan esitettävien henkilöiden tärkeystunnukset, jotka määrittävät henkilöiden tärkeyden yrityksen toiminnalle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.*

*Tärkeystunnukset ja niiden sisältö:*

*RT (ratkaisevan tärkeä) = Tärkeimmät johto- ja muut pitkälle erikoiskoulutetut henkilöt, joita ei voida korvata tai joiden seuraajien perehdyttäminen kestäisi viikkoja jopa kuukausia.*

*HT (hyvin tärkeä) = Henkilöt, jotka pakottavassa tapauksessa voidaan koulutuksen jälkeen korvata toisilla samoihin tehtäviin pystyvillä henkilöillä.*

*T (tärkeä) = Henkilöt, jotka voidaan pakottavassa tapauksessa korvata toisilla samoihin tehtäviin pystyvillä henkilöillä.*

***Toimenpiteet vapauttamispäätöksen jälkeen***

*Varaajan tulee ilmoittaa aluetoimiston päätöksestä varatuille henkilöille.*

*Varaajan tulee tarkistaa varauksensa yhden - kolmen vuoden välein ja aina, mikäli varaajan toimintamenetelmissä, organisaatiossa tai henkilöstössä tapahtuu huomattavia muutoksia.*

***Lomake***

*Lomake löytyy puolustusvoimien lomakkeet-sivulta nimellä "Henkilövaraus".”*

**TOIMENPITEET:**

Tässä kohdassa selvitä miten henkilöstön varaaminen on tehty tähän saakka, eli onko ne hoidettu viranomais- tai toimialakohtaisesti vai keskitetysti. Ratkaise ja suunnittele miten ja millaisella aikavälillä henkilöstönvaraushakemukset puolustusvoimille jatkossa on tarkoituksenmukaista tehdä ja ketkä niistä vastaavat.

Tarvittaessa tee varausesitykset.

Tarkempien ohjeiden saamiseksi ota tarvittaessa yhteys puolustusvoimien aluetoimistoihin.

**DOKUMENTOI:**

Tähän kohtaan suunnitelmaa kirjataan menettelytavat sekä vastuut henkilöstön varaamisessa.

### 3.4.2 Vastuut rakennusvarauksista

TAUSTATIETOA:

Valmiussuunnittelun yhteydessä on tarve varata toimitiloja poikkeusolojen toimintoja varten. Etukäteen tehdyt rakennusvaraukset ehkäisevät päällekkäiset eri toimijoiden tilojen käyttöä koskevat suunnitelmat. Lomake rakennusvarausesityksen tekemiseksi on saatavilla aluehallintovirastojen Internet-sivuilta (www.avi.fi). Täytetty lomake toimitetaan aluehallintoviraston kirjaamoon.

**TOIMENPITEET:**

Tässä kohdassa selvitä miten rakennusvarausesitykset on tehty tähän saakka, eli onko ne hoidettu viranomais- tai toimialakohtaisesti vai keskitetysti. Ratkaise ja suunnittele miten ja millaisella aikavälillä rakennusvarausesitykset aluehallintovirastolle jatkossa on tarkoituksenmukaista tehdä ja kuka tai ketkä niistä vastaavat.

Tarkempien ohjeiden saamiseksi ota tarvittaessa yhteys aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen vastuualueen henkilöstöön

Tarvittaessa tee varausesitykset.

**DOKUMENTOI:**

Valmiussuunnitelman tähän kohtaan kirjataan ylös toimintatapa ja vastuut rakennusvarausesitysten tekemisestä.

### 3.4.3 Vastuu ajoneuvo- ja työkonevarauksista

TAUSTATIETOA:

Ajoneuvo- ja työkonekalustoa voivat poikkeusoloissa tarvittavan kaluston osalta varata huoltovarmuuskriittiset yritykset, valtion ja kuntien viranomaiset sekä puolustusvoimat. Varausjärjestelyillä luodaan valmiudet sille, että turvallisuuden ja yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeät vastuuorganisaatiot saavat käyttöönsä tarvitsemansa ajoneuvot ja työkoneet poikkeusoloissa. Viranomaiset ja huoltovarmuuden kannalta kriittiset yritykset varaavat poikkeusolojen varalle tarvitsemansa kuljetusvälineet ja työkoneet ELY-keskuksen liikenne- ja infrastruktuurivastuualueelta. Viranomaiset ottavat varauksissa huomioon materiaali- ja henkilökuljetusten ohella väestönsuojelutehtävien (esimerkiks*i* evakuointien edellyttämät) ajoneuvotarpeet. Varattavan kaluston määrä on mitoitettava niin, että välttämättömät työt voidaan suorittaa. Kalustossa ja yrityksissä tapahtuvien muutosten vuoksi varausesitys päivitetään kahden vuoden välein.

Ajoneuvovarausesitys laaditaan kokonaispainoltaan yli 3 tonnin hyötyajoneuvoista ja perävaunuista. Ajoneuvovarausta ei tarvitse laatia henkilö- ja pakettiautoista (ml. taksit), säännöllisen liikenteen linja-autoista, eikä leasing-ajoneuvoista. Viranomaisten omistuksessa oleva kalusto on käytettävissä varaamattakin. Viranomaiset varaavat vain omien sopimusyrittäjien kaluston. Samalla on varmistettava sopimusyrittäjien palveluksessa olevien kuljetus- ja työkonekaluston käyttäjien (kuljettajien) varaaminen puolustusvoimilta (ks. edellä ohje henkilöstön varaamisesta). Ajoneuvovarausesityksiin tulee oma tai sopimuskuljetusyrityksen nimi ja osoitetiedot, y-tunnus, ajoneuvoluokka, korityyppi sekä tarvittaessa lisälaitteet.

Työkoneiden osalta varausesitys laaditaan organisaation omasta, alihankkijoiden ja muiden sopimussuhteisten yritysten/urakoitsijoiden työkonekalustosta. Traktoreita ja pienkalustoa, kuten mönkijöitä tai moottorikelkkoja ei tarvitse huomioida, sillä ne eivät kuulu varauksen piiriin.

**TOIMENPITEET:**

Selvitä miten ajoneuvo- ja työkonevaraukset on tehty tähän saakka, eli onko ne hoidettu viranomais- tai toimialakohtaisesti vai keskitetysti. Ratkaise ja suunnittele miten ajoneuvo- ja työkonevarausesitykset elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle jatkossa on tarkoituksenmukaista tehdä ja kuka/ketkä niistä vastaavat.

Tarkempien ohjeiden hankkimiseksi ota yhteyttä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne- ja infrastruktuurivastuualueen.

Tarvittaessa tee varausesitykset.

**DOKUMENTOI:**

Valmiussuunnitelman tähän kohtaan kirjataan ylös toimintatapa ja vastuut ajoneuvo- ja työkonevarausesitysten tekemisestä.

## 3.5 Väestönsuojelutehtävät ja väestönsuojeluorganisaatio

TAUSTATIETOA:

*Väestönsuojelu -käsitteestä*

Aiemmin paikallistasolla, myös kunnissa, varautuminen ja väestönsuojelu ymmärrettiin tai ainakin niitä käytettiin käsitteinä usein samaa tarkoittavina asioina. Väestönsuojelu käsitettiin eräänlaisena yläkäsitteenä eri toimialojen ”yhteiselle varautumiselle”. Varautumisen painopisteen muutoksen ja osittain lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten myötä on *väestönsuojelu -käsitteen* ympärillä käydyssä keskustelussa ollut epätietoisuutta ja nykytilasta poikkeavia käsityksiä. Tästä syystä on tässä yhteydessä pidetty tarkoituksenmukaisena selvittää asiaa laajemmin.

Aiemmin voimassa olleen pelastuslain mukaan (468/2003) väestönsuojelulla tarkoitettiin ko. säädöksessä *ihmisten ja omaisuuden suojaamista sekä ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä* silloisessa valmiuslaissa (1080/1991) ja puolustustilalaissa tarkoitetuissa *poikkeusoloissa sekä näihin toimintoihin varautumista*.

Uudessa pelastuslaissa *väestönsuojelua* käsitteenä on käsitelty aiemmasta poikkeavalla tavalla. Väestönsuojelua ei siinä enää määritellä käsitteenä, vaan se saa sisältönsä asiaa koskevista kansainvälisistä humanitaarisista sopimuksista. Pelastuslain 2.3 §:ssä on säädetty, että pelastustoimen viranomaiset huolehtivat *toimialaansa* kuuluvista Geneven yleissopimuksissa (SopS 8/1955) sekä yleissopimusten lisäpöytäkirjoissa (SopS 82/1980) määritellyistä väestönsuojelutehtävistä. On huomattava, että Geneven yleissopimukset lisäpöytäkirjoineen koskevat *aseellisia selkkauksia*. Sopimusten soveltamisala on siis suppeampi kuin poikkeusolojen määritelmän mukaiset soveltamistilanteet kansallisessa valmiuslaissa.

Geneven sopimusten 1 lisäpöytäkirjan 61 artiklan mukaan väestönsuojelu tarkoittaa siinä lueteltujen humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien ja niiden aikana tapahtuvien onnettomuuksien vaaroja vastaan ja sen auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen eloonjäämiselle.

*Väestönsuojelutehtävät, -organisaatio ja -materiaali*

Lisäpöytäkirjassa esitetty väestönsuojelun tehtäväluettelo on laaja ja tehtävät koskevat pelastustoimen ohella useita muita viranomaisia ja toimijoita, myös kuntaorganisaatiossa. Sopimuksen mukaan väestönsuojelun tehtäviä ovat:

- hälytystoiminta;
- evakuointi;
- suojista huolehtiminen;
- pimennystoimenpiteiden hoito
- pelastustoiminta;
- lääkintähuolto, mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto;
- sammutustoiminta;

- vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen;
- puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet;
- tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu;
- osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla;
- välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen;
- surmansa saaneista huolehtiminen;
- avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi;
- edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien suunnittelu ja järjestely, muttei rajoittuen näihin.

Lisäpöytäkirjan 61 artiklassa on määritelty myös väestönsuojeluorganisaatio. Säännöksen mukaan väestönsuojeluorganisaatio tarkoittaa selkkauksen osapuolen toimivaltaisen viranomaisen valtuuttamaa tai asettamaa laitosta tai muuta yksikköä, joka hoitaa nimenomaan ja pelkästään edellä tarkoitettuja tehtäviä. Edelleen väestönsuojeluorganisaation henkilöstö tarkoittaa selkkauksen osapuolen yksinomaan em. tehtäviä hoitamaan nimittämiä henkilöitä, mukaan lukien osapuolen yksinomaan kyseisen organisaation hallintotehtäviin nimeämät henkilöt. Väestönsuojeluorganisaation materiaali tarkoittaa sopimuksen mukaan varusteita, tarvikkeita ja kulkuneuvoja, joita kyseinen organisaatio käyttää näiden tehtävien suorittamiseen. 61 artiklan luettelo väestönsuojelutehtävistä on tyhjentävä, joten vain se henkilöstö ja materiaali, joita käytetään ko. tehtäviin, saadaan merkitä väestönsuojelun kansainvälisellä tunnuksella ja nauttivat sen antamaa suojaa. Väestönsuojelun tunnusta saadaan sisäasiainministeriön suostumuksella käyttää rauhan aikana väestönsuojelutoiminnan tunnuksena (laki eräiden kansainvälisesti suojattujen tunnusten käytöstä 947/1979, 5.2 §).

*Lainsäädännön tarkastelua väestönsuojelu -käsitteen käytön osalta*

Lainsäädännössä on jonkinasteista epätäsmällisyyttä väestönsuojelu -käsitteen käytön osalta. Käsitettä ei ole valmiuslaissa kaikilta osin käytetty Geneven lisäpöytäkirjojen määritelmää vastaavalla tavalla. Myös pelastuslaissa on havaittavissa pientä epätarkkuutta käsitteen osalta. Syynä eroihin säädösten välillä saattaa olla se, että em. lait on kirjoitettu eri aikoihin.

Esimerkiksi valmiuslain luvussa 17 on säädetty väestönsuojelusta ja evakuoinnista. Valmiuslaissa väestönsuojelu käsitteenä ja soveltamisalaltaan saa Geneven yleissopimuksista poikkeavan merkityksen. Lain 116 §:ssä on säädetty *väestönsuojeluvelvollisuudesta*. Säännöksen mukaan valmiuslain 3 §:n 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan kansalaisia tietyin rajoituksin määrätä suorittamaan säännöksessä lueteltuja tehtäviä. Kyseistä säännöstä voidaan siis soveltaa aseellisen hyökkäyksen tai sen uhkan lisäksi *erityisen vakavan suuronnettomuuden ja sen välittömän jälkitilan aikana*, eli siis väestönsuojeluvelvollisuus voitaisiin valmiuslain mukaan toimeenpanna muissakin kuin yleissopimusten tarkoittamissa aseellisissa tilanteissa.

Valmiuslain 120 §:ssä puolestaan on säädetty pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyistä. Säännöksen mukaan aseellisen hyökkäyksen ja sen uhkan ai-

kana ”väestön suojaamiseksi ja väestönsuojelun johtamisen tehostamiseksi pelastustoimen viranomaiset ja *kunnat perustavat johtokeskuksia* sekä sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto, raivaus- ja puhdistustehtäviä tai muita näihin rinnastettavia, väestön suojaamiseksi välttämättömiä tehtäviä varten *väestönsuojelumuodostelmia* (kursivointi kirjoittajan).” Edelleen saman säännöksen mukaan sisäasiainministeriö voi em. tilanteissa tilapäisesti päätöksellään(…) ”*muuttaa* pelastuslaissa tarkoitettujen pelastusviranomaisten sekä [edellä] tarkoitettujen *johtokeskusten ja väestönsuojelumuodostelmien johto- ja alistussuhteita*, jos se on välttämätöntä pelastustoimen hoitamisen turvaamiseksi.”

Pelastuslain uudistuksen yhteydessä kunnille aiemmassa pelastuslaissa säädetty velvoite ylläpitää johtokeskus poistettiin. Suojatiloissa olevan johtokeskuksen rakentamispäätös pohjautuu siis valmiuslain varautumisvelvoitteen puitteissa tehtävään kunnan arvioon uhkista ja siitä, edellyttääkö tehtävien hoitaminen johtokeskusta. Väestönsuojelumuodostelmien perustamiseen ja suorituskykyyn liittyvistä yksityiskohdista, eli esimerkiksi niiden mitoituksesta, vahvuuksista, kalustosta tai materiaalista sen enempää kuin niiden käyttöperiaatteista ei ole olemassa lainsäädännössä tai ohjeiden tasolla minkäänlaisia tarkempia perusteita.

Myös pelastuslaissa on havaittavissa epätarkkuutta väestönsuojelu -termin käytön osalta. Pelastuslain luvussa 10 säädetään *väestönsuojeluun varautumisesta ja väestönsuojelukoulutuksesta*. Lain 64 §:ssä säädetään *pelastustoimen varautumisesta väestönsuojeluun.* Kyseisen säännöksen mukaan pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimintansa hoitamiseen *poikkeusoloissa* riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvin valmisteluin kouluttamalla ja varaamalla henkilöstöä ja väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöä poikkeusolojen tehtäviin, huolehtimalla johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien perustamisesta ja ylläpidosta, varautumalla evakuointeihin sekä huolehtimalla muistakin näitä vastaavista toimenpiteistä. Kyseisen luvun ja po. säännöksen otsikko antaa lain sisäisen systematiikan mukaisesti ymmärtää, että siinä säädettäisiin vain Geneven yleissopimusten mukaisiin tilanteisiin ja tehtäviin varautumisesta. Kuitenkin itse säännöksen sisällössä puhutaan laajemmin *poikkeusoloihin* varautumisesta.

Edelleen pelastuslain 64.3 §:n mukaan kukin viranomainen huolehtii poikkeusolojen väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta. Lain 65 §:n (palvelussuhteeseen liittyvät tehtävät väestönsuojelussa) mukaan valtion ja kunnan viranomaisen, laitoksen ja liikelaitoksen sekä muun julkisyhteisön vastuulla olevat väestönsuojelutehtävät ja niihin varautuminen kuuluvat niissä palvelevan viran- tai toimenhaltijan virkavelvollisuuksiin ja työsopimussuhteessa olevan henkilön tehtäviin. Edellä sanottu koskee myös näiden tehtävien suorittamista varten tarpeelliseen koulutukseen osallistumista. Näiltä osin pelastuslaki siis käsittelee muidenkin kuin pelastustoimen toimialaan kuuluvien väestönsuojelutehtävien varautumista, ts. siinä on ”yleissäännöksiä” väestönsuojelutehtävistä, eivätkä sen säännökset siten rajoitu pelkästään pelastustoimen vastuulla oleviin tehtäviin. Toisaalta yleissäännökset ovat ymmärrettäviä ja aiheellisia, sillä pelastuslain lisäksi muiden väestönsuojelutehtävistä vastaavien hallinnonalojen osalta niitä koskevassa lainsäädännössä ei väestönsuojelusta tai väestönsuojelun tehtävistä ole säädetty lainkaan.

Pelastuslaissa on myös yleissäännöksiä (67–70 §:t) väestönsuojelukoulutuksesta ja siihen osallistuvista, mutta tältä osin jo pelastuslain 2 §:n soveltamisalan määritelmässä todetaan, että laissa säädetään muun muassa ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden velvollisuudesta osallistua väestönsuojelukoulutukseen.

*Yhteenveto*

Geneven sopimusten keskeinen merkitys on siis siinä, että sopimuksen tarkoittamalle väestönsuojeluorganisaatiolle, väestönsuojelutehtävissä käytettäville rakennuksille ja materiaalille on sopimusten nojalla taattu erityinen status; *ne nauttivat yleistä kunnioitusta ja suojelua sopimuksessa tarkoitetuissa selkkauksissa*. Sisäasiainministeriö päättää tilanteen niin edellyttäessä pelastuslain 66 §:n nojalla, mitä henkilöitä ja materiaalia edellä tarkoitettu suojelu koskee.

Muussa kansallisessa lainsäädännössä väestönsuojelujärjestelmää ei ole määritelty tämän tarkemmin. Kansallisessa lainsäädännössä (esim. pelastuslaki) ei myöskään ole käytetty käsitettä väestönsuojeluorganisaatio. Kukin toimiala, viranomainen tai organisaatio hoitaa sille kuuluvia väestönsuojelutehtäviään ko. hallinnonalan lainsäädännön mukaisesti sekä ottaa ne huomioon varautuessaan toimintaansa aseellisissa poikkeusoloissa. Myöskään erikseen ei kuntaorganisaatiossa siis ole tarpeellista laatia väestönsuojelusuunnitelmia, vaan kullekin hallinnonalalle kuuluviin väestönsuojelutehtäviin varautuminen ja niihin liittyvä suunnittelu sisältyy muuhun valmiussuunnitteluun ja muun muassa onnettomuuksia varten muutoinkin tehtävään suunnitteluun (*ks. luku 2.12*).

**TOIMENPITEET:**

Selvitä kuntakonsernin eri toimijoiden vastuu väestönsuojelutehtävistä ja niiden huomioimisesta ko. toimijoiden valmiussuunnitelmissa. Tarvittaessa laadi linjaus väestönsuojelutehtävien huomioimisesta kuntakonsernin valmiussuunnitelmissa.

**DOKUMENTOI:**

Suunnitelman tähän kohtaan kootaan tiiviissä muodossa esitettynä kuntakonsernin toimijoiden vastuut väestönsuojelutehtävistä. Suunnitelmassa voidaan myös esittää linjaus em. tehtävien huomioimiseksi valmiussuunnittelussa.

# 4 Suunnitelman liitteet

TAUSTATIETOA:

Valmiussuunnitelman liitteeksi voidaan liittää kaikki varsinaista suunnitelma-asiakirjaa täydentävät materiaalit. Tällaisia voivat olla esimerkiksi uhka-arvio kokonaisuudessaan, tilannekortit/vast., matriisi- ja taulukkomuotoiset kuvaukset häiriötilanteen hallinnan tehtävistä ja vastuista, toimintaohjeet, yhteystietoluettelot, johtokeskuksen työjärjestys, häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskeva johtosääntö jne.

Mikäli suunnitelman eri osat ovat omina osasuunnitelminaan, kuhunkin niihin voidaan koota oma liiteosa.

**TOIMENPITEET:**

Kokoa liiteaineistot.

**DOKUMENTOI:**

Liitä aineisto suunnitelmaan.

## LÄHTEET

Aine, A., Nurmi, V-P., Ossa, J., Penttilä, T., Salmi, I. & Virtanen, V. 2011. Moderni kriisilainsäädäntö. WSOYpro Oy.

Huoltovarmuuskeskus. 2009a. Toiminnan jatkuvuuden hallinta. Versio 1.0F. 15.5.2009. [WWW-dokumentti]. Viitattu 15.2.2012. Http://www.huoltovarmuus.fi/mediabank/206.pdf

Huoltovarmuuskeskus. 2009b. Mallilausekkeita - Sopimuksen kohta ”toiminnan jatkuvuus”. Versio 1.0F. 15.5.2009. [WWW-dokumentti]. Viitattu 15.2.2012. Http://www.huoltovarmuus.fi/mediabank/207.pdf

ISO Standard 22399:2007. 2007. Societal security. Guideline for incident preparedness and operational continuity management.

Juntunen, P., Nurmi, V-P. & Stenvall, J. Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. Acta nro 208. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Korhonen, J. 2010. Kunnan kriisijohtaminen. Pelastusopiston julkaisu. A-sarja: Oppimateriaalit 1/2010.

Kuntaliitto. 2009. Varaudu. Opas kunnan viestintään kriisi- ja erityistilanteissa. [WWW-dokumentti]. Viitattu 6.3.2012. Http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p090902125816E.pdf

Mäkinen, K. 2007. Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus. Edita. Helsinki.

Onnettomuustutkintakeskus. 2010. Tutkintaseloste S2/2010Y. Heinä-elokuun 2010 rajuilmat. [WWW-dokumentti]. Viitattu 29.2.2012. Http://www.turvallisuustutkinta.fi/Etusivu/Tutkintaselostukset/Muutonnettomuudet/MuutonnettomuudetTeematutkinnat/1279614262854

Puolustusministeriö. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Vammalan kirjapaino.

Puolustusvoimat. 2012. Henkilöstön varaamisohje. [WWW-dokumentti]. Viitattu 1.3.2012. Http://www.puolustusvoimat.fi -> Asiointi -> Henkilövaraukset

Reiman, T., Pietikäinen, E. & Oedewald, P. 2008. Turvallisuuskulttuuri. Teoria ja arviointi. VTT Publications 700. Edita Prima Oy. Helsinki.

Salopuro, R. 2009. Puolustusvoimien virka-apu pelastustoimelle ja osallistuminen pelastustoimintaan. Tutkielma. 10. Turvallisuusjohdon koulutusohjelma. Teknillinen korkeakoulu. Koulutuskeskus Dipoli. . [WWW-dokumentti]. Viitattu 25.11.2011. Http://lib.tkk.fi/Reports/2010/urn100168.pdf

Sanastokeskus TSK Ry. 2009. Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto (2.painos). Savion Kirjapaino Oy.

Sisäasiainministeriö. 14.11.2003. Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta.

Sisäasiainministeriö. 14.3.2012. Myrskyihin varautuminen ja vahinkojen torjunta. Sisäasiainministeriön pelastusosaston selvitys. [WWW-dokumentti]. Viitattu 30.3.2012. Http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/E19BA5BD6F160568C22579C200351C24/$file/myrskyselvitys_15032012.pdf

Suomen erillisverkot Oy. 2012. Palvelut. [WWW-dokumentti]. Viitattu 17.1.2012. Http://www.erillisverkot.fi/erillisverkot/palvelut/

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus. 2005. Kirkon valmiussuunnittelun yleiset perusteet. [WWW-dokumentti]. Viitattu 6.3.2012. Http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/sp?open&cid=Content2D92FD

Suomen standardoimisliitto SFS. 2009. ISO Guide 73:2009. Riskienhallinta. Sanasto. SFS-opas 73.

Valtioneuvoston kanslia. 2009. Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa. Työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 15/2009. Yliopistopaino. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia. 2010. Varautuminen ja kokonaisturvallisuus. Komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. Yliopistopaino. Helsinki.

Valtiovarainministeriö. 2009. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa. Päivitetty 21.10.2010. [WWW-dokumentti]. Viitattu 16.1.2012. Http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20100217Julkis/JYSE_2009_palvelut.pdf

Valtiovarainministeriö. 2010. Ohje tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta (VAHTI 2/2010). Ohje 19.10.2010. [WWW-dokumentti]. Viitattu 5.3.2012. Https://www.vahtiohje.fi/web/guest/2/2010-ohje-tietoturvallisuudesta-valtionhallinnossa-annetun-asetuksen-taytantoonpanosta

Valtiovarainministeriö. 2010. Sisäverkko-ohje (VAHTI 3/2010). Ohje 30.11.2010. [WWW-dokumentti]. Viitattu 10.2.2012. Http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/05_valtionhallinnon_tietoturvallisuus/20101203Sisaeve/Sisaeverkko-ohje.pdf

Ammattikorkeakoululaki (351/2003)

Geneven sopimukset. Asetus maasotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden ja sairaiden aseman parantamisesta, merisotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoutuneiden aseman parantamisesta, sotavankien kohtelusta sekä siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana tehtyjen Geneven sopimusten voimaansaattamisesta. (SopS 8/1955)

Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (I pöytäkirja) (SopS 82/1980)

Geneven yleissopimusten LISÄPÖYTÄKIRJA kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (II pöytäkirja) (SopS 82/1980)

Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 264/2006 vp). [WWW-dokumentti]. Viitattu 25.11.2011. Http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+264/2006&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD

Laki aluehallintovirastoista (896/2009)

Laki eräiden kansainvälisesti suojattujen tunnusten käytöstä (947/1979)

Laki puolustusvoimista (551/2007)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Pelastuslaki (379/2011)

Pelastuslaki (468/2003). Kumottu.

Terveydenhuoltolaki (1326/2010)

Valmiuslaki (1552/2011)

**LIITE 1. Valmiussuunnitelman yleisen osan malli**

# X:n kunnan valmiussuunnitelman yleinen osa

Hyväksytty:

Versionhallinta:

| | | |
|---|---|---|
| Muutospäivä: | | |
| Muutos: | | |
| Muutoksen tekijä: | | |

# SISÄLTÖ


**I Johdanto ... 7**

**II Varautuminen ja valmiussuunnittelu ... 9**

**III Valmiussuunnittelun vastuut ja suunnitteluprosessi ... 11**

**IV Valmiussuunnitelman rakenteesta ja jäsentelystä ... 14**

**V Valmiussuunnitelman mallin käyttö ja yksityiskohtaiset ohjeet ... 17**

**1 Strateginen valmiussuunnitelma, varautuminen häiriötilanteisiin ... 18**

1.1 Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuudenhallinta kuntakonsernissa ... 18

1.2 Elintärkeät ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhkat ... 20

1.3 Varautumisen ja valmiussuunnittelun tarkoitus ja tavoitteet ... 23

1.3.1 Varautuminen ennaltaehkäisevänä toimintana ... 23

1.3.2 Elintärkeiden toimintojen ja palveluiden turvaaminen: jatkuvuussuunnittelu ... 25

1.3.3 Häiriötilanteen hallinnan ja johtamisen edellytysten turvaaminen ... 27

1.4 Lainsäädäntö ja ohjeet ... 28

1.5 Alueelliset ja kunnalliset uhka-arviot ja riskien arviointi ... 29

1.5.1 Kuntakonsernin yhteiset uhka-arviot ... 29

1.5.2 Poikkeusolojen uhkien arviointi ... 31

1.5.3 Toimialakohtaiset uhka-arviot sekä riski- ja haavoittuvuusanalyysit ... 31

1.6 Painopisteet varautumisen kehittämisessä ja toimenpideohjelma ... 34

1.7 Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyvät kustannukset ja hankinnat ... 35

1.8 Varautumiskoulutus ja harjoitukset ... 36

1.9 Valmiussuunnittelun vastuut ja vastuuhenkilöt kuntakonsernissa ... 36

1.10 Varautumisvelvoitteiden huomioiminen ostopalveluissa ja sopimusperusteisessa palvelutuotannossa ... 39

1.11 Yhteistoiminta varautumisessa ja suunnitelmien yhteensovittaminen ... 40

1.12 Kuntakonsernin valmiussuunnitelmien yhteensovittaminen ... 41

1.13 Pelastuslaitoksen tuki valmiussuunnittelulle ... 43

**2 Operatiivinen valmiussuunnitelma, häiriötilanteen hallinta ... 44**

2.1 Häiriötilanteen hallinnan tehtävät ja tavoitteet ... 44

2.2 Uhka-arvioiden keskeiset tulokset ... 45

2.3 Johtamisjärjestelmä normaalioloissa ... 46

2.4 Kuntakonsernin johdon ja avainhenkilöstön hälyttämis- ja informointijärjestelyt ... 46

2.5 Luottamushenkilöelinten informointi ... 49

2.6 Tehostetun johtamisen ja tilanteen seurannan käynnistäminen häiriötilanteessa ... 51

2.7 Johtamispaikat ... 52

2.8 Johtaminen ja tilannetietoisuus ... 54

2.9 Viestinnän ja tiedottamisen peruslinjaukset ... 56

2.10 Vastuut ja tehtävät häiriötilanteen hallinnassa ... 57
2.11 Pelastuslaitoksen tuki häiriötilanteen hallinnassa ... 59
2.12 Pelastustoiminta, väestön suojaaminen ja yhteistoiminta pelastuslaitoksen kanssa ... 60
2.13 Toiminnan yhteensovittaminen ... 63
2.13.1 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: kuntayhtymät ja muut alueelliset toimijat ... 63
2.13.2 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: muut kunnat ... 64
2.13.3 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: keskeiset elinkeinoelämän toimijat ... 64
2.13.4 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: valtion paikallis-, alue- ja keskushallinto ... 65
2.13.5 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: puolustusvoimat ... 66
2.13.6 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: järjestöt, kirkot ja muut uskonnolliset yhdyskunnat ... 67
**3 Poikkeusolojen valmiussuunnitelma, varautuminen poikkeusoloihin ... 69**
3.1 Poikkeusolojen vaikutukset kunnan toimintaan ja toimintaedellytyksiin ... 69
3.2 Kunnan hallinto poikkeusoloissa ... 70
3.3 Valmiustoiminta poikkeusoloissa ... 71
3.4 Varausjärjestelyt ja varaamisen vastuut ... 72
3.4.1 Henkilöstön varaamisen vastuut kuntakonsernissa ... 72
3.4.2 Vastuut rakennusvarauksista ... 75
3.4.3 Vastuu ajoneuvo- ja työkonevarauksista ... 76
3.5 Väestönsuojelutehtävät ja väestönsuojeluorganisaatio ... 77
**4 Suunnitelman liitteet ... 81**
**LÄHTEET ... 82**
**1 Strateginen valmiussuunnitelma, varautuminen häiriötilanteisiin ... 4**
1.1 Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuudenhallinta kuntakonsernissa ... 4
1.2 Elintärkeät ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhkat ... 4
1.3 Varautumisen ja valmiussuunnittelun tarkoitus ja tavoitteet ... 4
1.3.1 Varautuminen ennaltaehkäisevänä toimintana ... 4
1.3.2 Elintärkeiden toimintojen ja palveluiden turvaaminen: jatkuvuussuunnittelu ... 4
1.3.3 Häiriötilanteen hallinnan ja johtamisen edellytysten turvaaminen ... 4
1.4 Lainsäädäntö ja ohjeet ... 4
1.5 Alueelliset ja kunnalliset uhka-arviot ja riskien arviointi ... 4
1.5.1 Kuntakonsernin yhteiset uhka-arviot ... 4
1.5.2 Poikkeusolojen uhkien arviointi ... 5
1.5.3 Toimialakohtaiset uhka-arviot sekä riski- ja haavoittuvuusanalyysit ... 5
1.6 Painopisteet varautumisen kehittämisessä ja toimenpideohjelma ... 5
1.7 Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyvät kustannukset ja hankinnat ... 5
1.8 Varautumiskoulutus ja harjoitukset ... 5
1.9 Valmiussuunnittelun vastuut ja vastuuhenkilöt kuntakonsernissa ... 5
1.10 Varautumisvelvoitteiden huomioiminen ostopalveluissa ja sopimusperusteisessa palvelutuotannossa ... 5

1.11 Yhteistoiminta varautumisessa ja suunnitelmien yhteensovittaminen ... 5
1.12 Kuntakonsernin valmiussuunnitelmien yhteensovittaminen ... 6
1.13 Pelastuslaitoksen tuki valmiussuunnittelulle ... 6
**2 Operatiivinen valmiussuunnitelma, häiriötilanteen hallinta ... 7**
2.1 Häiriötilanteen hallinnan tehtävät ja tavoitteet ... 7
2.2 Uhka-arvioiden keskeiset tulokset ... 7
2.3 Johtamisjärjestelmä normaalioloissa ... 7
2.4 Kuntakonsernin johdon ja avainhenkilöstön hälyttämis- ja informointijärjestelyt ... 7
2.5 Luottamushenkilöelinten informointi ... 7
2.6 Tehostetun johtamisen ja tilanteen seurannan käynnistäminen häiriötilanteessa ... 7
2.7 Johtamispaikat ... 7
2.8 Johtaminen ja tilannetietoisuus ... 8
2.9 Viestinnän ja tiedottamisen peruslinjaukset ... 8
2.10 Vastuut ja tehtävät häiriötilanteen hallinnassa ... 8
2.11 Pelastuslaitoksen tuki häiriötilanteen hallinnassa ... 8
2.12 Pelastustoiminta, väestön suojaaminen ja yhteistoiminta pelastuslaitoksen kanssa ... 8
2.13 Toiminnan yhteensovittaminen ... 8
2.13.1 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: kuntayhtymät ja muut alueelliset toimijat ... 8
2.13.2 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: muut kunnat ... 8
2.13.3 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: keskeiset elinkeinoelämän toimijat ... 8
2.13.4 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: valtion paikallis-, alue- ja keskushallinto ... 9
2.13.5 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: puolustusvoimat ... 9
2.13.6 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: järjestöt, kirkot ja muut uskonnolliset yhdyskunnat ... 9
**3 Poikkeusolojen valmiussuunnitelma, varautuminen poikkeusoloihin ... 10**
3.1 Poikkeusolojen vaikutukset kunnan toimintaan ja toimintaedellytyksiin ... 10
3.2 Kunnan hallinto poikkeusoloissa ... 10
3.3 Valmiustoiminta poikkeusoloissa ... 10
3.4 Varausjärjestelyt ja varaamisen vastuut ... 10
3.4.1 Henkilöstön varaamisen vastuut kuntakonsernissa ... 10
3.4.2 Vastuut rakennusvarauksista ... 10
3.4.3 Vastuu ajoneuvo- ja työkonevarauksista ... 10
3.5 Väestönsuojelutehtävät ja väestönsuojeluorganisaatio ... 10
**4 SUUNNITELMAN LIITTEET ... 11**

# 1 Strateginen valmiussuunnitelma, varautuminen häiriötilanteisiin

## 1.1 Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuudenhallinta kuntakonsernissa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.2 Elintärkeät ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhkat

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.3 Varautumisen ja valmiussuunnittelun tarkoitus ja tavoitteet

### 1.3.1 Varautuminen ennaltaehkäisevänä toimintana

*Tähän luvun teksti yms.*

### 1.3.2 Elintärkeiden toimintojen ja palveluiden turvaaminen: jatkuvuussuunnittelu

*Tähän luvun teksti yms.*

### 1.3.3 Häiriötilanteen hallinnan ja johtamisen edellytysten turvaaminen

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.4 Lainsäädäntö ja ohjeet

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.5 Alueelliset ja kunnalliset uhka-arviot ja riskien arviointi

### 1.5.1 Kuntakonsernin yhteiset uhka-arviot

*Tähän luvun teksti yms.*

### 1.5.2 Poikkeusolojen uhkien arviointi

*Tähän luvun teksti yms.*

### 1.5.3 Toimialakohtaiset uhka-arviot sekä riski- ja haavoittuvuusanalyysit

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.6 Painopisteet varautumisen kehittämisessä ja toimenpideohjelma

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.7 Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyvät kustannukset ja hankinnat

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.8 Varautumiskoulutus ja harjoitukset

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.9 Valmiussuunnittelun vastuut ja vastuuhenkilöt kuntakonsernissa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.10 Varautumisvelvoitteiden huomioiminen ostopalveluissa ja sopimusperusteisessa palvelutuotannossa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.11 Yhteistoiminta varautumisessa ja suunnitelmien yhteensovittaminen

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.12 Kuntakonsernin valmiussuunnitelmien yhteensovittaminen

*Tähän luvun teksti yms.*

## 1.13 Pelastuslaitoksen tuki valmiussuunnittelulle

*Tähän luvun teksti yms.*

# 2 Operatiivinen valmiussuunnitelma, häiriötilanteen hallinta

## 2.1 Häiriötilanteen hallinnan tehtävät ja tavoitteet

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.2 Uhka-arvioiden keskeiset tulokset

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.3 Johtamisjärjestelmä normaalioloissa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.4 Kuntakonsernin johdon ja avainhenkilöstön hälyttämis- ja informointijärjestelyt

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.5 Luottamushenkilöelinten informointi

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.6 Tehostetun johtamisen ja tilanteen seurannan käynnistäminen häiriötilanteessa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.7 Johtamispaikat

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.8 Johtaminen ja tilannetietoisuus

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.9 Viestinnän ja tiedottamisen peruslinjaukset

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.10 Vastuut ja tehtävät häiriötilanteen hallinnassa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.11 Pelastuslaitoksen tuki häiriötilanteen hallinnassa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.12 Pelastustoiminta, väestön suojaaminen ja yhteistoiminta pelastuslaitoksen kanssa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 2.13 Toiminnan yhteensovittaminen

### 2.13.1 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: kuntayhtymät ja muut alueelliset toimijat

*Tähän luvun teksti yms.*

### 2.13.2 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: muut kunnat

*Tähän luvun teksti yms.*

### 2.13.3 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: keskeiset elinkeinoelämän toimijat

*Tähän luvun teksti yms.*

### 2.13.4 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: valtion paikallis-, alue- ja keskushallinto

*Tähän luvun teksti yms.*

### 2.13.5 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: puolustusvoimat

*Tähän luvun teksti yms.*

### 2.13.6 Yhteydenpito ja yhteistoiminta: järjestöt, kirkot ja muut uskonnolliset yhdyskunnat

*Tähän luvun teksti yms.*

# 3 Poikkeusolojen valmiussuunnitelma, varautuminen poikkeusoloihin

## 3.1 Poikkeusolojen vaikutukset kunnan toimintaan ja toimintaedellytyksiin

*Tähän luvun teksti yms.*

## 3.2 Kunnan hallinto poikkeusoloissa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 3.3 Valmiustoiminta poikkeusoloissa

*Tähän luvun teksti yms.*

## 3.4 Varausjärjestelyt ja varaamisen vastuut

### 3.4.1 Henkilöstön varaamisen vastuut kuntakonsernissa

*Tähän luvun teksti yms.*

### 3.4.2 Vastuut rakennusvarauksista

*Tähän luvun teksti yms.*

### 3.4.3 Vastuu ajoneuvo- ja työkonevarauksista

*Tähän luvun teksti yms.*

## 3.5 Väestönsuojelutehtävät ja väestönsuojeluorganisaatio

*Tähän luvun teksti yms.*

# 4 SUUNNITELMAN LIITTEET

*Tähän liitteet*

Pelastusopisto
Räddningsinstitutet