

Elinkeinoelämän kriisivalmiutta ja häiriötilanteisiin varautumista lisäävä tilannekuva

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 16/2010

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Elinkeinoelämän kriisivalmiutta ja häiriötilanteisiin varautumista lisäävän tilannekuvan valmistelu - työryhmä Toimitusjohtaja Kimmo Kohvakka, puheenjohtaja Ylitarkastaja Pasi Vainio, sihteeri		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 16.11.2009 SM063:01/2006	
Julkaisun nimi Elinkeinoelämän kriisivalmiutta ja häiriötilanteisiin varautumista lisäävän tilannekuvan valmistelu			
Julkaisun osat Johdanto, muistio, liitteet			
Tiivistelmä <p>Valtioneuvoston periaatepäätöksessä sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi 8.5.2008 on päätetty toimenpiteistä kilpailukyvyyn lisäämiseksi yritysturvallisuutta parantamalla. Yksi ohjelmassa päätetyistä toimenpiteistä on käynnistää säännöllinen tilannekuvatoiminta, joka parantaa elinkeinoelämän ja yritysten edellytyksiä varautua häiriötilanteisiin ja lisätä niiden kriisivalmiutta.</p> <p>Toimenpiteen taustalla on yhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyminen ja uudet uhkat, joihin varautuminen edellyttää viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyötä. Yritystoiminta on kansainvälistynyt ja verkostoitunut niin, että huoltovarmuuskriittisten yritysten toiminta on usein riippuvainen pitkienkin alihankintaketjujen toiminnasta ja toimivuudesta. Tästä johtuen myös niiden yritysten varautumista kriiseihin ja häiriötilanteisiin tulee parantaa, jotka eivät ole huoltovarmuustoiminnan piirissä. Viranomaisten käytössä on yritysten kriisivalmiuden ja häiriötilanteisiin varautumisen näkökulmasta tärkeää tietoa, joka on hyödyllistä saattaa erityisenä tilannekuvana elinkeinoelämän käyttöön.</p> <p>Oleellista aihealueella on tiedostaa viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistoiminnan tuomat hyödyt. Tilannekuvatoiminta on hedelmällisimmillään kaksisuuntaista eli toisaalta elinkeinoelämä tarvitsee viranomaistietoja ja viranomaiset tarvitsevat elinkeinoelämän saamia tietoja oman tilannekuvan täydentämiseen.</p>			
Avainsanat (asiasanat) Elinkeinoelämä, väärinkäytökset, kumppanuus- ja yhteistyösopimukset,			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-580-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 16/2010		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-579-3
Kokonaissivumäärä 33	Kieli suomi	Hinta 20€+alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Utgivningsdatum
31.8.2010

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för beredning av en lägesbild som ökar näringslivets beredskap att hantera kriser och störningar Verkställande direktör Kimmo Kohvakka, ordförande Överinspektör Pasi Vainio, sekreterare		Typ av publikation Arbetsgruppspromemoria	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 16.11.2009 SM063:01/2006	
Publikation (även den finska titeln) Beredning av en lägesbild som ökar näringslivets beredskap att hantera kriser och störningar			
Publikationens delar Inledning, promemoria, bilagor			
Referat I statsrådets principbeslut om programmet för den inre säkerheten av den 8 maj 2008 ingår ett beslut om åtgärder som syftar till förstärkt konkurrenskraft genom förbättrad säkerhet för företagsverksamhet. En av åtgärderna enligt programmet är att inleda regelbunden verksamhet med lägesbilder som förbättrar näringslivets och företagets förutsättningar för att förbereda sig för störningar och ökar deras beredskap att hantera kriser. Orsaken till denna åtgärd är att samhällets sårbarhet har ökat och nya hot har uppkommit, och beredskapen att hantera dessa förutsätter myndigheternas och näringslivets samarbete. Företagsverksamheten har internationaliserats och drivs i nätverk så att verksamheten i företag med en otillräcklig försörjningsberedskap ofta är beroende av verksamheten och funktionsdugligheten av långa underleverantörskedjor. Därför ska beredskapen att hantera kriser och störningar förbättras även i de företag som inte omfattas av försörjningsberedskapen. Myndigheterna har tillgång till viktig information när det gäller företagets beredskap att hantera kriser och störningar. Det är nyttigt att ställa denna information till näringslivets förfogande i form av en särskild lägesbild. Det väsentliga är att vara medveten om de fördelar som myndigheternas och näringslivets samarbete medför. Lägesbildsverksamheten är i bästa fall dubbelriktad, dvs. näringslivet behöver myndighetsinformation och myndigheterna behöver den information som näringslivet fått för att komplettera sin egen lägesbild.			
Nyckelord Näringsliv, oegentligheter, partnerskaps- och samarbetsavtal			
Övriga uppgifter Den elektroniska publikationens ISBN 978-952-491-580-9 (PDF), adress www.intermin.fi/julkaisut			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikationer 16/2010		ISSN 1236/2840	ISBN 978-952-491-579-3
Sidoantal 33	Språk finska	Pris 20,00+moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förlag Inrikesministeriet	

Johdanto

Luotettava tilannekuva muodostaa perustan toimivalle johtamisjärjestelmälle. Ajantasaisen tilannekuvan ohella tarvitaan toimintaympäristön ennakoivaa ja kattavaa analysointia. Sektorikohtaisen tilannekuvatoiminnan kehittämisen rinnalla jatketaan valtioneuvoston tilannekuvatoiminnan kehittämistä siitä tehtyjen suunnitelmien mukaisesti osana yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian toimeenpanoa.

Sisäasiainministeriö asetti 16.11.2009 työryhmän¹ laatimaan tilannekuvan sisältöä ja käytännön toteuttamista koskevan esityksen elinkeinoelämän ja yritysten häiriötilanteisiin varautumisedellytysten parantamiseksi sekä niiden kriisivalmiuden lisäämiseksi. Tilannekuvan laatimisesta on päätetty valtioneuvoston periaatepäätöksessä sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi 8.5.2008².

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi on päätetty toimenpiteistä kilpailukyvyn lisäämiseksi yritysturvallisuutta parantamalla. Yksi ohjelmassa päätetyistä toimenpiteistä on käynnistää säännöllinen tilannekuvatoiminta, joka parantaa elinkeinoelämän ja yritysten edellytyksiä varautua häiriötilanteisiin ja lisätä niiden kriisivalmiutta (VNp. 8.5.2009 luku 5.4 toimenpide 3). Tilannekuva valmistellaan laajassa yhteistyössä ja julkaistaan säännöllisesti. Tilannekuva on julkinen ja se tulee olemaan kaikkien yritysten saatavilla.

Toimenpiteen taustalla on yhteiskunnan haavoittuvuuden lisääntyminen ja uudet uhkat, joihin varautuminen edellyttää viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistyötä. Yritystoiminta on kansainvälistynyttä ja verkostoitunutta niin, että huoltovarmuuskriittisten yritysten toiminta on usein riippuvainen pitkienkin alihankintaketjujen toiminnasta ja toimivuudesta. Tästä johtuen myös niiden yritysten varautumista kriiseihin ja häiriötilanteisiin tulee parantaa, jotka eivät ole huoltovarmuustoiminnan piirissä. Viranomaisten käytössä on yritysten kriisivalmiuden ja häiriötilanteisiin varautumisen näkökulmasta tärkeää tietoa, joka on hyödyllistä saattaa elinkeinoelämän käyttöön.

¹ Ks. Liite 1, työryhmän kokoonpano.

² Hallitus on määrittänyt sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja toimenpiteet poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. ”Turvallinen elämä jokaiselle” -nimisen ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisin maa vuonna 2015. Sisäisen turvallisuuden ohjelma sisältää 73 toimenpidettä turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Toimenpiteet perustuvat arvioon sisäisen turvallisuuden tulevista haasteista ja keskeisistä kehittämistarpeista. Toimenpiteille on määritelty toimenpiteestä päävastuussa oleva taho, muut mukana olevat tahot sekä toimeenpanon aikataulu. Ohjelma on valmisteltu laajassa yhteistyössä ministeriöiden, elinkeinoelämän ja järjestöjen kesken. Ohjelman toimeenpanoa ja seuranta koordinoi sisäasiainministeriö. Lisätietoa: www.intermin.fi/sisainenturvallisuus.

Sisällys

1 Työryhmän toimeksianto.....	2
2 Määritelmät.....	2
3 Elinkeinoelämän odotukset ja tarpeet kriisejä ja häiriötilanteita koskevalta tilannekuvatoiminnalta.....	3
4 Viranomaisten yrityksiä palveleva tilannekuvatoiminta ja tietopalvelut	6
4.1 Yleinen turvallisuutta koskeva tilannekuvatoiminta Suomessa	7
4.2 Elinkeinoelämää palvelevat tilannekuvapalvelut.....	9
4.3 Viranomaisten ylläpitämät elinkeinoelämää palvelevat tietopalvelut	14
5 Johtopäätökset ja esitykset	16
5.1 Tilannekuvan sisältö.....	16
5.2 Tilannekuvan tuottaminen	17
5.2.1 Kansainvälinen ja valtakunnallinen taso	17
5.2.2 Alueellinen taso	18
5.2.3 Paikallinen taso	19
5.3 Tilannekuvan toteutus	20
6 Toimenpidesuositukset.....	21

Liitteet

Liite 1: Työryhmän kokoonpano	22
Liite 2: Asiantuntijat	23
Liite 3: YETTS 2006 mukainen uhkamallien ja erityistilanteiden (häiriötilanteiden) ryhmittelyä - tilannekuvan tietosisältöjä	24
Liite 4: Tausta-aineistoa.....	28

1 Työryhmän toimeksianto

Työryhmän tehtävänä oli

- laatia ehdotus yritysten kriisivalmiutta ja häiriötilanteisiin varautumista parantavan tilannekuvan sisällöksi
- tunnistaa ilmiö- ja aihekokonaisuudet, joita tilannekuvassa tulisi tarkastella sekä tilastollinen materiaali, jota tilannekuvaan tulisi liittää
- arvioida, millaisia uhka- ja riskiarvioita sekä ennusteita tilannekuvan tulisi sisältää
- selvittää, tuleeko tilannekuvan sisältää ohjausta tilanteisiin varautumiseksi (vrt. yrityksiin kohdistuvan rikollisuuden ja yrityksiä hyödyntävän rikollisuuden tilannekuva)
- laatia ehdotus, miten usein tilannekuva julkaistaan
- tilannekuvan julkaisun laajuuden arviointi, aina samassa laajuudessa vai onko tarkoituksenmukaista tuottaa säännöllisin väliajoin myös erikseen päätettyyn ilmiöön keskittyviä tilannekuvia
- selvittää jo olemassa olevat tilannekuvakäytännöt ja niiden mahdolliset liittymäkohdat nyt valmistettavaan tilannekuvaan
- tehdä esitys tilannekuvan valmistelun organisaatioksi mukaan lukien vastuun määrittelyt ja työssä mukana oleviksi tahoiksi (viranomaiset, elinkeinoelämän edustajat)
- tuoda esille muut mahdolliset tilannekuvan käytännön toteuttamisen edellyttämät esitykset

Tilannekuvan sisältöä koskeva ehdotus käsitellään yritysturvallisuutta edistävässä kansallisessa yhteistyöryhmässä ja tämän jälkeen sisäisen turvallisuuden ohjelman ohjausryhmässä sekä tarvittaessa sisäisen turvallisuuden ministeriryhmässä.

2 Määritelmät

Tilannekuvan (situation picture) määritelmästä on olemassa useita erilaisia versioita. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa vuodelta 2006 todetaan tilannekuvasta seuraavaa:

”Päätäjien ja heitä avustavien henkilöiden ymmärrys tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolien tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista

kehitysvaihtoehtoista, joita tarvitaan päätösten tekemiseksi tietystä asiasta tai asiakokonaisuudesta. [...]”³

Tilannetietoisuus (situational awareness) sopii myös hyvin edelliseen määritelmään.

Työryhmä on tehtävässään käyttänyt lainsäädännössä, valtionhallinnon turvallisuutta koskevista selonteista, strategioista ja ohjelmissa käytettyä termistöä. Siten työryhmän tarkastelemaan kriisivalmiuteen katsotaan kuuluvaksi sellaisten vakavien erityistilanteiden hallinta, jotka on käsitelty turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa sekä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa.⁴ Erytystilanteesta käytetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategian (YETTS 2006) määritelmää: ”... normaaliolojen, häiriötilanteiden tai poikkeusolojen aikaisia yllättäviä tai äkillisiä uhkia tai tapahtumia, jotka voivat vaarantaa yhteiskunnan tai väestön turvallisuuden, ja joiden hallinta voi edellyttää normaalista poikkeavaa johtamista tai viestintää.” Tämä erityistilannemääritelmä soveltuu hyvin käytettäväksi myös elinkeinoelämän kriisijohtamisessa.⁵

Tämän lisäksi elinkeinoelämällä (voi olla) on omia toiminnan jatkuvuutta uhkaavia ilmiöitä, jotka eivät suoraan ole riittävällä tarkkuudella kuvattuna em. asiakirjoissa, mutta joilla voi olla suuri merkitys elinkeinoelämän toiminnan jatkuvuuden kannalta. Määrittely kriisille ja häiriötilanteelle elinkeinoelämän näkökulmasta voi olla erilainen kuin julkishallinnon näkökulmasta ja sisältää useita eri ulottuvuuksia. Rajoja erilaisten ilmiöiden välille on vaikeaa vetää.

3 Elinkeinoelämän odotukset ja tarpeet kriisejä ja häiriötilanteita koskevalta tilannekuvatoiminnalta

”Elinkeinoelämän ja yritysten erityinen intressi liittyy siihen tilannekuvatietoon, joka tulisi olla käytettävissä toisaalta varauduttaessa

³ Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006: yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia.

⁴ Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko eduskunnalle 29.1.2009, Valtioneuvoston periaatepäätös Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta 23.11.2006 YETTS, Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden ohjelmasta II 8.5.2008.

⁵ Työryhmän raportin valmistelun aikana on käynnissä YETTS tarkistuksen valmistelu, jossa voidaan esittää käsitteitä ja määritelmiä tarkistettavaksi.

vakaviin erityis- ja häiriötilanteisiin, toisaalta erityistilanteiden hoitamiseen tarvittavan akuutin tiedon osalta.”⁶

Elinkeinoelämän edustajien mukaan yritykset eivät usein saa riittävästi tietoa viranomaisilta yrityksiin kohdistuvista uhista⁷. Toisaalta Keskuskauppakamarin ja Helsingin seudun kauppakamarin selvitysten mukaan vain kolmasosa yrityksistä tekee säännöllistä riskien arviointia⁸, joten kysyntää synnyttävää aktiivisuutta myös viranomaisten suuntaan tarvitaan.

Kriisitilannekuvan tavoitteeksi Keskuskauppakamari asettaa tiedon lisäämisen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisissä yrityksissä ja muissa yrityksissä.

Yhteiskunnan kriisisietokyvyn kannalta on haasteellista arvottaa elintärkeiden toimintojen kannalta kriittistä ja esimerkiksi huoltovarmuuskriittistä yritysten jakoa – yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta asetetut kriteerit eivät välttämättä päde alueellisesti merkittävässä häiriötilanteessa, jossa esimerkiksi myrskyvaurioiden seurauksena alueellisen hyvinvoinnin kannalta kriittisiin yrityksiin voi kohdistua huomattavia vahinkoja. Esille tulee myös nostaa yritysverkostojen kriisisietokyvyn merkitys kokonaisuudelle, koska myös muiden kuin esimerkiksi huoltovarmuuskriittisten yritysten korkeatasoinen varautuminen on tärkeää.⁹

Keskuskauppakamarin näkökulmasta tiedonvälitystä tulisi tehostaa, koska yritysten tiedonsaannin tila koetaan heikoksi. Tavoitteena tulisi olla yritysten kilpailukykyä ja jatkuvuutta tukevan tiedon lisääminen sekä normaalioloissa että (normaaliolojen) häiriötilanteissa.¹⁰

Haasteena on tiedon tarpeen kannalta oikean tiedon kokoaminen ja tarvittava analysointi tarpeita vastaavalla tavalla. Kyseessä on myös voimavarakysymys. Kysymykseen: kuka vastaa tiedon analysoinnista vastaus on: hyötyjä. Julkisen hallinnon tehtävien kannalta on myös määritettävä hyöty, jotta voimavarapanostus olisi perusteltu. Yleistä hyötyä määritettäessä joudutaan arvioimaan myös markkinoiden toimivuus, jotta viranomaistoiminnalla ei synnytetä kilpailua vääristävästä kilpailuetua. Tilanne on haastava erityisesti yritysten omistuspohjaan liittyen. Voidaanko yrityksiä erotella niiden omistuspohjasta riippuen? (kotimainen vs. ulkomainen omistus, kotimainen vs. ulkomainen – Suomessa toimiva yritys). Toisaalta on myös punnittava viranomaisten toimintamahdollisuuksia (tiedon luovuttaminen), jos kansallista intressiä ei ole määritettävissä.

⁶ Kalevi Tiihonen 18.3.2010: Elinkeinoelämän keskusliiton näkökulmia kriisitilannekuvatoimintaan.

⁷ Keskuskauppakamari: Kaisa Saario, alustus työryhmän kokouksessa 18.3.2010

⁸ Keskuskauppakamari ja Helsingin seudun kauppakamari: Yritysten rikosturvallisuus 2008 – riskit ja niiden hallinta (1286 yritystä), Vuonna 2005 (463 yritystä).

⁹ Työryhmän työpajan työryhmätyöskentelyn tuloksia 11. – 12.5.2010

¹⁰ Kaisa Saario 18.3.2010

Elinkeinoelämän näkökulmasta keskeiset haasteet tilannekuvatoiminnan kehittämisessä ovat:

- mitä tilannekuvatietoa on (tiedon kaksisuuntaisuus)
- mitä ja miten tietoa seurataan (ajankohtaisuus ja luotettavuus) haasteena tehokas tiedonsiirto eri hallinnonalojen viranomaisten ja yritysten välillä
- mitä tilannekuva sisältää (tarpeellisuus, luottamuksellisuus)
 - o yritykset tarvitsevat konkreettista käytännönläheistä tietoa
 - o ymmärrettävää ja varautumista ohjaavaa
 - o ennakoiva tieto on erilaista kuin esim. onnettomuuden sattua tarvittava tieto
- miten tietoa jaetaan (suppea jakelu, laaja jakelu)
 - o tiedon kohdentaminen (kenelle)
 - o miten yritykset tavoitetaan (välineet)
- miten liitetään YETT-strategian uudistamiseen

Yrityksiä kiinnostavat niiden toimintaympäristöön liittyvät kotimaiset erityistilanteet ja turvallisuusuhat ulkomailla.

1) Kotimaisista erityistilanteista keskeisiä ovat häiriöt, jotka kohdistuvat

- tieto- ja sähköverkkoihin
- kuljetuksiin
- huoltovarmuuteen
- tietoturvallisuuteen
- rahoitus- ja maksuvälinejärjestelmien toimivuuteen sekä
- suuronnettomuudet

Edellä mainittuihin liittyvien syy- ja seuraussuhteiden ja keskinäisen riippuvuuksien johdosta yrityksiin eri alueilla kohdistuvat ongelmat voivat olla ilmiöinä hyvin erilaisia. Myrsky voi aiheuttaa pitkäkestoisia häiriöitä energian jakelussa, mikä voi aiheuttaa katkoksia tietoliikenteessä tai vaurioittaa yrityksen kannalta kriittistä tietovarantoa. Toisaalta sama vaikutus voi syntyä ihmisen aiheuttamassa onnettomuudessa tai tahallisessa tuhotyössä. Mainituissa tapauksissa mahdollista ennakoivaa tietoa tuottavat useat viranomaiset ja tuotettu tieto on erilaista. Edellisen luettelon kaltaisesti tulisi löytää ne yrityksen kannalta keskeiset ilmiöt (kriisit ja erityistilanteet), joilla voi olla vaikutusta sen toimintaan.

2) Ulkomailla esiintyviä turvallisuusuhkia ovat

- maakohtaiset turvallisuusongelmat
 - o poliittiset
 - o taloudelliset
 - o terrorismi,
 - o järjestäytynyt rikollisuus

- luonnonkatastrofit
- epidemiat
- palvelujen luotettavuus
- henkilöturvallisuuskysymykset
- sotilaalliset jännitteet ja muu järjestäytynyt aseellinen toiminta
- infrastruktuurin toimivuuden häiriöt
- ulkomailla esiintyvien turvallisuusuhkien arviointia vaikeuttaa erilaisista lähteistä saatavien riskianalyyysien runsaus ja niiden luotettavuuden arvioinnin haasteet.

Elinkeinoelämä on erittäin laaja käsite. Suomessa toimivien yritysten toiminta-alue voi olla maailmanlaajuinen, maanosakohtainen, maakohtainen, valtakunnallinen, alueellinen tai paikallinen. Kattavasti palvelevan tilannekuvatoiminnan haasteena (tai ongelmana/esteenä) on elinkeinoelämän moniulotteisuus.

4 Viranomaisten yrityksiä palveleva tilannekuvatoiminta ja tietopalvelut

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (2006) esittää kansallisen varautumisen perustaksi joukon uhkamalleja ja erityistilanteita (60), jotka toimivat viranomaisten valmiussuunnittelun pohjana. YETTS uhkamallisto, turvallisuustilanteet ja erityistilanteet muodostavat eräänlaisen pitkän aikavälin arvion niistä tilanteista, jotka on katsottu kansallisesti merkittäviksi ja joita varten tarvitaan erityistilannesuunnittelua.

Vastaavaa julkista uhkien tarkastelua on olemassa eurooppalaisittain esimerkiksi Iso-Britanniassa, jossa julkaistaan vuosittainen katsaus kansallisista riskitekijöistä (National Risk Register). Siinä missä kotimaisessa uhkamallistossa ja erityistilannekuvauksissa esitetään luettelona, brittiläisessä versiossa on myös karkeasti arvioitu ilmiöiden todennäköisyyttä ja vaikutusta (riskiä). Vastaava kansallinen tarkastelu Suomessa voisi olla myös lisäarvoa tuottavaa. Vaarana voi kuitenkin olla korkeariskiseksi arvioidun (osoitetun) erityistilanteen ylikorostuminen muun varautumisen kustannuksella.¹¹

¹¹ UK Cabinet Office: National Risk Register

4.1 Yleinen turvallisuutta koskeva tilannekuvatoiminta Suomessa

Suomessa eri viranomaiset ylläpitävät omia tilannekuviaan. Esimerkiksi sisäasiainministeriön pelastusosasto, poliisiosasto (poliisihallitus) ja rajavartiolaitoksen esikunta saavat tilannekuvatiedot oman hallinnonalan tilanteesta omasta hallinnosta/alajohtoportailta. Puolustusvoimat muodostaa ja ylläpitää valtion ja puolustusvoimien johdon päätöksenteon edellyttämän sotilaallisen tilannekuvan. Lisäksi puolustusministeriö tuottaa tilannetietoisuutta hallinnonalansa keskeisistä asiakokonaisuuksista. Valtioneuvoston kanslia hallinnoi ja ylläpitää reaaliaikaista turvallisuustilannekuvaa ja raportoi valtion johdolle ja ministeriöille tilanteen edellyttämällä tavalla.

Valtioneuvoston kanslian tilannekeskuksen tuotteita ovat

- turvallisuusasioiden aamukatsaus (sähköpostilla/tekstiviestein) keskeisille avainhenkilöille
 - o lisäksi tarvittaessa kokoavia uutistilannetta koskevia katsauksia
- turvallisuustilannetta ennakoiva/temaattinen kuukausikatsaus
 - o jaetaan valtion johdolle, laaditaan valtioneuvoston kanslian koordinoimana yhteistyössä ulkoasianministeriön, sisäasiainministeriön ja puolustusministeriön kanssa

Ministeriöt seuraavat tilannetta omalla hallinnonalallaan tapahtuvissa tilanteissa. Tilannekuvat muodostetaan käytössä olevista elementeistä ja järjestelmistä.

Keskusvirastot (vastaavat), kuten Ilmatieteenlaitos, Pääesikunta, liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, säteilyturvakeskus STUK, Seismologian laitos, tietoturva CERT-fi, terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL ja Huoltovarmuuskeskus HVK ylläpitävät omaa tehtäväaluettaan koskevaa tilannetietoa.

Aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tuottavat tilannetietoa omaa ja keskushallinnon tarpeita varten. Toimintojen kehittäminen on vielä käynnissä uusissa organisaatioissa. AVI toteuttaa peruspalvelujen arvioinnin (ml. turvallisuuspalvelut) kerran vuodessa teemoittain.

Paikallisen tilannekuvan muodostaa kukin viranomainen. Esimerkiksi pelastuslaitos toteuttaa ennakoivaa suunnittelua sekä palvelutasopäätösvalmistelua uhkien arviointi- ja riskianalyyysiprosessilla. Pelastustoimi seuraa alueen onnettomuuskehitystä pelastustoimen onnettomuus- ja resurssitilastojärjestelmän (PRONTO) avulla. Onnettomuuksien ehkäisyssä mm. palotarkastustietokantoihin kertyy tietoja alueen omatoimisesta varautumisesta sekä rakenteellisesta turvallisuudesta.

Kenttäjohtamisjärjestelmällä ylläpidetään joka hetki alueen pelastustoimen tehtävien operatiivista tilannekuvaa.

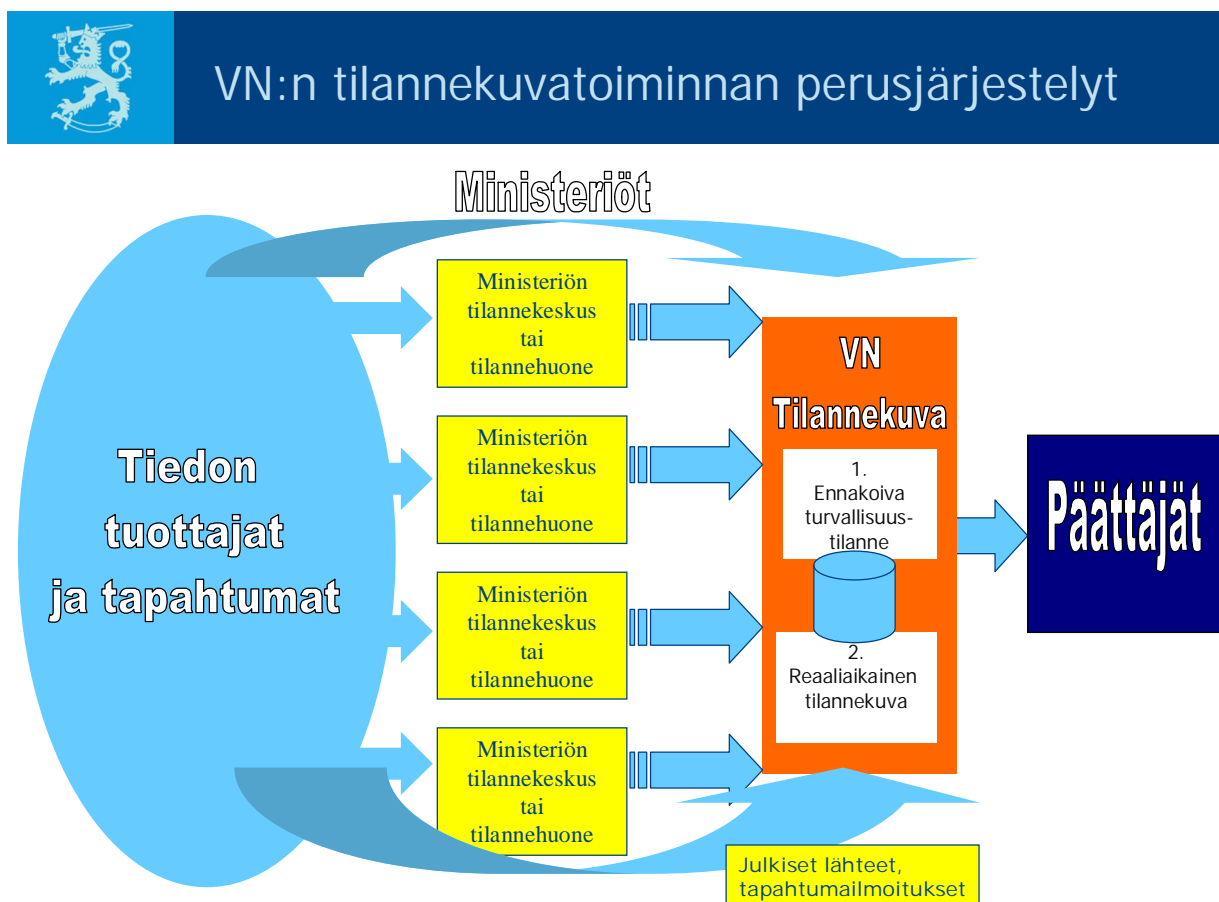
Poliisilaitokset ylläpitävät kenttäjohtamisjärjestelmän kautta operatiivista tilannekuvaansa. Lisäksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tilannekuvaa seurataan turvallisuusbarometri-seurannalla.

Työryhmä kartoitti työnsä lähtökohdiksi Suomessa käytössä olevat viranomaisten tilannekuvapalvelut ja aihealueella käynnissä olevat hankkeet. Kokonaisuus on moninainen sisältäen eri viranomaisten omia, erilaisissa kehitysvaiheissa olevia tilannekuvapalveluja. Työryhmä käytti omien jäsenten asiantuntemuksen sekä asiantuntijaselvitysten lisäksi kahta tuoretta selvitystä aihealueelta: tutkija Anna Mikkosen *Elinkeinoelämän ja viranomaisten turvallisuustilannekuvan esiselvitys* (Huoltovarmuuskeskuksen julkaisuja 2/2010)¹² sekä Juuso Elomaan *Turvallisuusportaalin esiselvitys: aineistokartoitus 2009*¹³.

Suomessa toistaiseksi kattavin viranomaisten sisäinen tilannekuva muodostetaan Valtioneuvoston kansliassa seuraamalla ja kokoamalla yhteiskunnallisia tapahtumia kansallisesti ja kansainvälisesti hallinnonalojen vastuuministeriöiden tuottaessa oman alansa viranomaistiedon tilannekuvakeskukselle, joka jakaa tietoa sovitulla tavalla valtionhallinnossa.

¹² Anna Mikkonen: Viranomaisten ja elinkeinoelämän ja turvallisuustilannekuvan esiselvitys, Huoltovarmuuskeskus 2/2010.

¹³ Juuso Elomaa: Turvallisuusportaalin esiselvitys: aineistokartoitus, Laurea ammattikorkeakoulu, Joulukuu 2009.



Kuva 1. Valtioneuvoston tilannekuvatoiminnan perusjärjestelyt (Lähde: VN kanslia)¹⁴

Työryhmän toimeksiannon näkökulmasta tilannekuvajärjestelmiä on kartoitettu myös sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelussa suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunnan asiantuntijatyöryhmän työssä (Raportti 14.4.2008).

4.2 Elinkeinoelämää palvelevat tilannekuvapalvelut

Hallinnonaloista vastaavilla ministeriöillä on omaa toimintaansa koskevaa tiedontuotantoa, josta osa on yleisesti käytettävissä olevaa, mutta ei erityisesti elinkeinoelämälle analysoitua tai räätälöityä. Osalla viranomaisista on erityisesti elinkeinoelämälle suunnattuja tietopalveluja, joista voi käyttää nimitystä tilannekuva tai tilannekuvapalvelu (Mikkonen 2010).

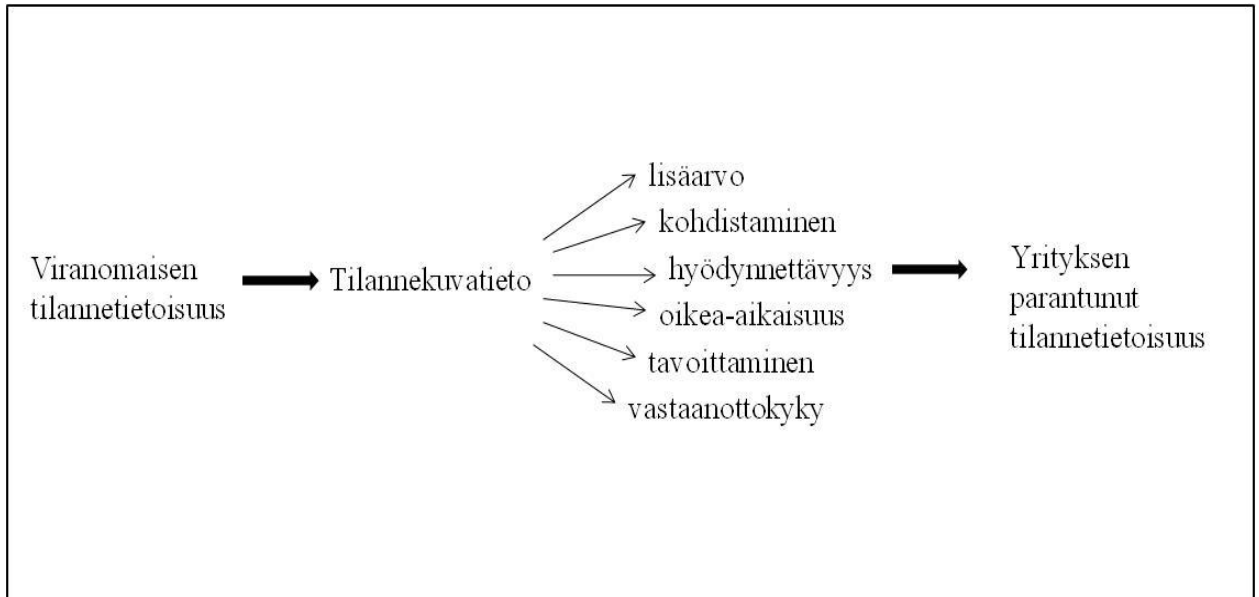
¹⁴ Työryhmän loppuraportti: Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta, SM 31.3.2010.

	Yritys- tai toimialakohtaisesti kohdistettu	Avoin, yrityksille suunnattu	Yleinen, yritysten sovellettavissa
Rikollisuus	Suojelupoliisi: elinkeinoelämään kohdistuvan tiedustelutoiminnan tilannekuva Tulli: rikosturvallisuuden tilannekuva	Keskusrikospoliisi: yrityksiin kohdistuvan rikollisuuden tilannekuva	
Sää ja liikenne	Ilmatieteen laitos: sääpalvelu		Ilmatieteen laitos: säävaroitukset Meriliikennekeskus: merenkulkuvaroitukset Tiehallinto: tieliikennevaroitukset
Tietoturvallisuus	Cert-fi: tietoturvallisuuden tilannekuva		Cert-fi: tietoturvallisuuden tilannekuva
Ulkomaan toimintojen turvallisuus			Ulkoasiainministeriö: matkustustiedotteet
Varautuminen	Huoltovarmuuskeskus: Huoltovarmuuden tilannekuva		
Ympäristö	Ilmatieteen laitos: ilmastopalvelu Säteilyturvakeskus: säteilyvaroitukset		Suomen ympäristökeskus: tulvavaroitukset
Muut			Suojelupoliisi: lehdistökatsaus

Kaava 1 Nykyiset tilannekuvapalvelut (Anna Mikkonen, Esiselvitys, 2010)

Haasteelliseksi elinkeinoelämän tilannekuvan tekee toisaalta käyttäjän tarpeiden, toisaalta tiedon tuottajan (viranomaisen) tarpeiden moniulotteisuus. Osassa viranomaisten järjestelmiä on hallinnonalakohtaisesti pitkät perinteet, osa on syntynyt nopeasti viime vuosina tarpeeseen, joka on tunnistettu.

Mikkonen on tarkastellut esiselvityksessään myös viranomaisten ja elinkeinoelämän tilannekuvan tuottamisen haasteita.



Kaava 2 Viranomaisten ja elinkeinoelämän tilannekuva muodostamisen haasteet (Mikkonen 2010)

<i>Riskitieto</i>	Viranomaisen osaamisalue	Mitä tietoa yrityksille välitetään?	tilannekuvan aihepiiri	<i>Lisäarvo</i>
	Toiminnan yhteiskunnallinen viitekehys	Miksi?	huoltovarmuus, yhteiskunnan elintärkeät toiminnot, sisäinen/ulkoinen turvallisuus, kokonaisuutena puolustus, kilpailukyky, viennin edistäminen...	
↓	Tavoite	Mihin toiminnalla pyritään?	joustava reagointi, varoittaminen, tietoisuuden lisääminen, ennaltaehkäisy, varautumisen tukeminen...	<i>Kohdentaminen</i>
	Kohteen rajaus	Ketä palvelu koskee?	koko yritysmaailma, huoltovarmuuskriittiset/ innovatiiviset/ kansainväliset yritykset, pk-yritykset, suuryritykset, tietyt toimialat...	
	<i>Palvelu</i>	Toteutus	raakatieto/analysoitu suullinen/kirjallinen perustieto/eritystieto yleinen/räätälöity turvaluokiteltu/julkinen tarvittaessa/säännöllisesti...	
↓		Kuinka toiminta organisoidaan?	vastuutahot	<i>Oikea-aikaisuus</i>
	Palvelun jalkauttaminen	Kuinka kohdeyleisö tavoitetaan?	resursointi	<i>Tavoittaminen</i>
<i>Tilanne-tietoisuus</i>	Arviointi	Onko tavoitteessa onnistuttu?	välityskanavat, markkinointi	<i>Vastaanotto kyky?</i>
			palaute, palvelun arviointi ja kehittäminen	

Kaava 3 Viranomaisten ja elinkeinoelämän tilannekuvatoiminnan haasteita (Mikkonen 2010)

Suomalaisen yhteiskunnan käytännön toiminnassa keskeiset viranomaiset, elinkeinoelämän sekä järjestöjen turvallisuuden vastuuhenkilöt ja asiantuntijat tuntevat toisensa ja kohtaavat luontevasti useissa erilaisissa yhteyksissä. Yksin valtakunnallisella tasolla ylläpidettävät poikkihallinnolliset turvallisuusprosessit (Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen strategia YETTS ja sisäisen turvallisuuden ohjelma STO) huolehtivat siitä, että päättäjät ja asiantuntijat kohtaavat usein, jolloin tarpeellista vuorovaikutusta syntyy myös epävirallisesti. Tämä edistää aina sekä ennakoivien toimien yhteensovittamista sekä toisaalta valmistele operatiivisten reagoivien toimien tilanteessa tarvittavien tahojen toiminnan tuntemusta ja henkilökohtaisia, luottamuksellisia suhteita eri vastuutahoihin. Tutkija Anna Mikkosen esiselvityksessä edellä mainitun tekijän todetaan olleen jossain

määrin myös esteenä virallistettujen prosessien kehittymiselle, ns. epävirallisen toimintamallin vastatessa elinkeinoelämän tiedontarpeisiin.¹⁵

Pyrkimyksistä huolimatta (YETTS, STO) viranomaiset käyttävät, suunnittelevat ja valmistelevat vielä tällä hetkellä eri puolilla hallintoa ja eri tasoilla erilaisia, omasta tarpeesta nousevia tilannekuvajärjestelmiä (mm. toiminnan ohjauksen tarpeet).

Kutakin hallinnonalaa koskevia tilannekuvajärjestelmiä perustellaan omalla, spesifillä tarpeellaan, mutta toistaiseksi laajempi käytettävyys/tiedon muokattavuus ei ole ollut (yleisesti) tarpeelliseksi nähty kriteeri. Tiedon hyödynnettävyyden kannalta erilaisilla järjestelmillä ja prosesseilla tuotettu tieto tulisi kuitenkin olla mahdollisimman helposti muunnettavissa tietojärjestelmissä siten, että muokkaaminen ja analysointi julkisesti jaettavaan muotoon olisi mahdollisimman helppoa.

Työryhmän toimeksiannossa määritettiin tarkasteltavaksi tilannekuvan julkisuutta. Työryhmä toteaa, että elinkeinoelämä kokonaisuutena ja toisaalta jopa yksittäiset yritykset ovat (Suomen) hyvinvointia koskevan yhteiskunnallisen vaikutuksensa osalta (kansantalous, julkinen talous, työpaikat) niin merkittäviä, että myös nopea ja tehokas mahdollisuus luokitellun viranomaistiedon käyttöön voi olla kansallisen edun kannalta merkittävää (myös ennakoivassa näkökulmassa). Tällöin tulee samalla huolehtia lainsäädännön kehittämisestä ja toisaalta sopimuksin asianmukaisista (tietoturvallisuus) menettelyistä.

Turvallisuuskäsitteen laajuudesta johtuen on toisaalta arvioitavissa, että on vaikeaa hallinnoida yhtä järjestelmää (järjestelmäverkostoa), josta on löydettävissä kaikki – elinkeinoelämälle kokonaisuutena tai tietylle yritykselle – relevantti/tarpeellinen tieto. Kansainvälisen tiedonvälityksen mekanismien, median sekä yleisesti tietotekniikan, internetin (sosiaalisen median) käytön jatkuvasti laajentuessa (raaka)tieto on yhä helpommin löydettävissä avoimista tietolähteistä.

Tiedon laadullinen jalostaminen (olennaisen seulonta, analysointi) on turvallisuuden toimijoiden keskeisin, yhteinen haaste¹⁶. Mikä on olennaista tietoa (kuka ja miten on analysoinut tiedon) ja mitä suosituksia em. auktoriteetti (viranomainen + yhteistoimintatahot) tiedon perusteella antaa. Tässä mm. nopeus ei ole ainoa määrittävä kriteeri, myös laatu – siis nopein mahdollinen viranomaisen auktorisoima tieto – on tärkeä tavoite (tiedon käyttäjät opetettava luottamaan todistetusti luotettavimpaan).

¹⁵ Anna Mikkonen, Huoltovarmuuskeskus 2/2010: Viranomaisten ja elinkeinoelämän turvallisuustilannekuvan esiselvitys, s. 8

¹⁶ Muita haasteita ovat erityisesti tulevien raporttien aikataulut, raporttien tekemistahon valinta ja tietoturvallisuus. Mikäli raportteja aiotaan tehdä kuukausittain esimerkiksi YETTS-uhkamallien aiheista tms., niin raporttien kirjoittamisaika jäänee lyhyeksi.

4.3 Viranomaisten ylläpitämät elinkeinoelämää palvelevat tietopalvelut

Seuraavassa on tarkasteltu turvallisuustilannetta mahdollisimman laajasti (laaja turvallisuuskäsite) koskevien viranomaisten ja muiden turvallisuutta koskevan tilannekuvan kannalta olennaisen tietolähteiden kokonaisuutta Suomessa.

Lähteenä on käytetty Juuso Elomaan turvallisuusportaalia koskevaa esiselvitystä, jossa on esitetty jo olemassa olevat viranomaisten julkiset tietolähteet sekä Anna Mikkosen esiselvitystä ja edelleen työryhmän asiantuntijalausuntoja.

Viranomaisten julkisia turvallisuustietopalveluja (Juuso Elomaa 2009 täydennettynä työryhmän asiantuntijoiden listaamalla lähteillä) ovat:

Sisäasiainministeriö

- Sisäasiainministeriön verkkosivut
- Sisäisen turvallisuuden ohjelma
- Poliisi/KRP
- Poliisi/Suojelupoliisi
- Pelastustoimi

Oikeusministeriö

- Rikoksantorjuntaneuvosto
- Turvallisuussuunnittelun tietopankki
- Tietosuojavaltuutetun toimisto

Puolustusministeriö

- Puolustusministeriön verkkosivut
- Puolustusvoimien verkkosivut
- TPAK/Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, YETTS

Liikenne- ja viestintäministeriö

- CERT.fi
- Yrityksen tietoturvaopas
- Liikenneturva
- Tiehallinto
- LINTU

Ulkoministeriö

- Ulkoasiainministeriön verkkosivut

Sosiaali- ja terveysministeriö

- Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
Työsuojelupiirit
Työturvallisuuskeskus TTK
Työterveyslaitos
Finanssivalvonta

Valtionvarainministeriö

Valtionvarainministeriön verkkosivut
Aluehallintovirastojen verkkosivut

Työ- ja elinkeinoministeriö

TUKES
Huoltovarmuuskeskus
Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten verkkosivustot

Ympäristöministeriö

Valtion ympäristöhallinnon verkkopalvelu

Muita turvallisuustilanteeseen liittyviä hyödyllisiä tietolähteitä

Elinkeinoelämän keskusliitto EK / Yritysturvallisuus
Keskuskauppakamari
Suomen pelastusalan keskusjärjestö SPEK
Finanssialan keskusliitto
Kaupan liitto
Finnsecurity ry
ASIS Finland
Ilmatieteen laitos
Säteilyturvakeskus STUK
Seismologian laitos, Helsingin yliopisto
Theseus - ammattikorkeakoulujen verkkokirjasto

Oheinen luettelo osoittaa, että yhteiskunnan ja elinkeinoelämän käytössä on jo varsiin laaja turvallisuutta koskeva aineisto. Haasteena on toimenpidekynnyksiä laukaisevan tiedon löytäminen ja analysointi yritysten päätöksenteon tueksi.

Yhteiskunnan tiedonpaljoudessa konkreettisten ja luotettavien analyysien merkitys kasvaa entisestään. Vaikka perustieto ja -data olisikin julkista, analyysit joihin voi liittyä omien toimijoiden suorituskykytietoja, ovat usein luokiteltua tietoa - tällöin analyysien jakaminen voi edellyttää erityisjärjestelyjä. Toisaalta **analysoitu tieto on myös yrityksille tärkeää**. Tämän vuoksi tulee olla vaihtoehtoisia ja eritasoisesti turvaluokiteltuja tiedonjakamismenettelyitä.

5 Johtopäätökset ja esitykset

Työryhmä esittää elinkeinoelämän kriisivalmiutta ja häiriötilanteisiin varautumista lisäävän tilannekuvan toteuttamiseksi seuraavaa:

5.1 Tilannekuvan sisältö

Elinkeinoelämän kriisivalmiutta ja häiriötilanteisiin varautumista käsittelevän tilannekuvan tietosisältö ryhmitetään seuraavasti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (2006) uhkamallien ja niihin sisältyvien erityistilanteiden jäsentelyn mukaisesti. YETTS:n tarkistuksessa toteutettavat mahdolliset täsmennykset huomioidaan tilannekuvan sisällön kehittämisessä.

Uhkamallien mukainen ryhmittely YETTS (2006) mukaisesti on:

- Infrastruktuurin häiriintyminen
- Väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen
- Taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen
- Suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet
- Ympäristöuhkat
- Terrorismi sekä järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus
- Väestöliikkeisiin liittyvät uhkat
- Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- Sotilaallisen voiman käyttö

Tilannekuvalla seurataan kaikkien näiden uhkamallien sisällä tapahtuvia ilmiöitä ja tuotetaan elinkeinoelämälle osana yhteiskunnan toiminnallista kokonaisuutta tietoa varautumista ja tarvittaessa reagoivia toimenpiteitä varten uhilta suojautumiseksi ja vaikutusten minimoimiseksi. Tilannekuvan tueksi voidaan tuottaa osana tilannetietoa jakaa tilastotietoja asiantuntija-analyysien esimerkiksi seuraavasti (tapahtunut, tulevaisuutta ennakoiva):

- onnettomuustilastot
- suuronnettomuustilastot (tutkintaraportit)
- rikostilastot (keskusrikospoliisin tilannekuva)
- ulkomaantoimintojen turvallisuutta koskevat tilastot (esim. konfliktit, luonnononnettomuudet yms.)

- terveystilastot
- sosiaalis-ekonomiset tilastot (turvallisuustilanteeseen vaikuttavat toimintaympäristön muutokset)

Turvallisuuteen vaikuttava, potentiaalisesti merkittävä tilannetieto

- toimintaympäristöanalytiikka
- heikot signaalit
- vaihtoehtoiset skenaariot

5.2 Tilannekuvan tuottaminen

5.2.1 Kansainvälinen ja valtakunnallinen taso

Tilannekuvan tuottamiseen osallistuvien tahojen määrittely on keskeinen toiminnan onnistumisen kannalta. Tässä suhteessa jako kansainväliseen ja kansalliseen sekä toisaalta alueelliseen ja paikalliseen tasoon on tärkeä.

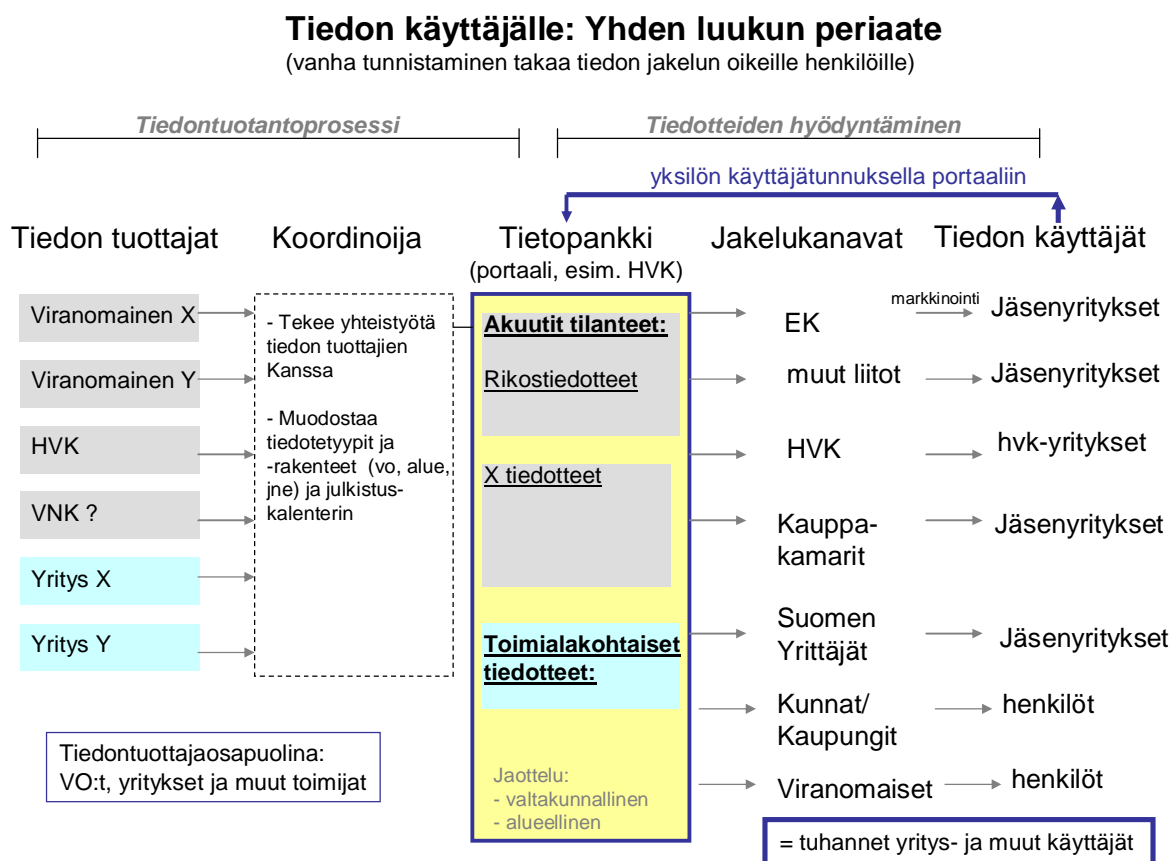
Työryhmä esittää huoltovarmuuskeskusta (HVK) vastaamaan elinkeinoelämää koskevan tilannekuvan osalta viranomaistoiminnan koordinoinnista, keskeisimpinä yhteistoimintaministeriöinä työryhmän tarkastelualueella sisäasiainministeriö ja ulkoministeriö.

Yhteistoimintaan osallistuisivat lisäksi kaikki yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian uhkamallien ja erityistilanteisiin varautumisesta vastaavat hallinnonalat. HVK huolehtisi aina tarvittavan tiedon kannalta vastuullisen ministeriön asiantuntemuksen saamisesta tilannekuvatoiminnan käyttöön.

Edelleen esitetään, että tilannekuvatoiminnan ohjausryhmänä toimisi nykyinen yritysturvallisuutta edistävä **kansallinen yhteistyöryhmä** täydennettynä kriisivalmiuden ja häiriötilanteisiin varautumisen tilannekuvatoiminnan kannalta keskeisillä asiantuntijatahoilla. Kansallisen yhteistyöryhmän tehtävänä on edistää elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyötä yritystoiminnan turvallisuuden varmistamiseksi.

Lisäksi esitetään, että kansainvälisen ja kansallisen tilannekuvan muodostamisessa HVK:n tukena toimisi muodostettava ja erityinen **tilannekuvatoimikunta**. Tilannekuvatoimikunta tulisi muodostaa nykyisten ja tämän työn toimeksiannon mukaisen tilannekuvan kannalta keskeisten viranomaisten ja elinkeinoelämän asiantuntijoiden ryhmänä, jossa kuuluisi sisäasiainministeriön pelastus- ja poliisitoimi, valtiovarainministeriö (+ aluehallintovirastot), työ- ja elinkeinoministeriö (+ elinkeino- ja ympäristövirastot) sekä Elinkeinoelämän keskusliiton ja Keskuskauppakamarin

nimeämät asiantuntijat. Tilannekuvatoimikunta toimisi tilannekuvan kirjoittajaryhmänä/toimituskuntana.



Kuva 2: Tilannekuvan tuottaminen

5.2.2 Alueellinen taso

Alueellisella tasolla keskeisenä koordinaattorina toimisi **aluehallintovirasto**, jonka tehtäviin työryhmän toimeksiannon mukainen tilannekuvatoiminta kuuluisi. Aluehallinto vastaisi riittävästä yhteistoiminnasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä poliisin kanssa. Tilannekuva muodostaa keskeisimmän tapahtuman hallinnan apuvälineen myös aluehallinnossa.

Aluehallintovirasto muodostaisi tilannekuvatoimintaa varten tilannekuvatoimikunnan, jota tehtävää voisi toteuttaa elinkeinoelämän turvallisuusasioita käsittelevät yhteistyöryhmät.¹⁷

¹⁷ Sisäasiainministeriö on lisäksi asettanut työryhmän suunnittelemaan alue - ja paikallistason tilannekuvaa, jonka työryhmän esitysten pitäisi valmistua vuoden 2010 loppuun mennessä.

5.2.3 Paikallinen taso

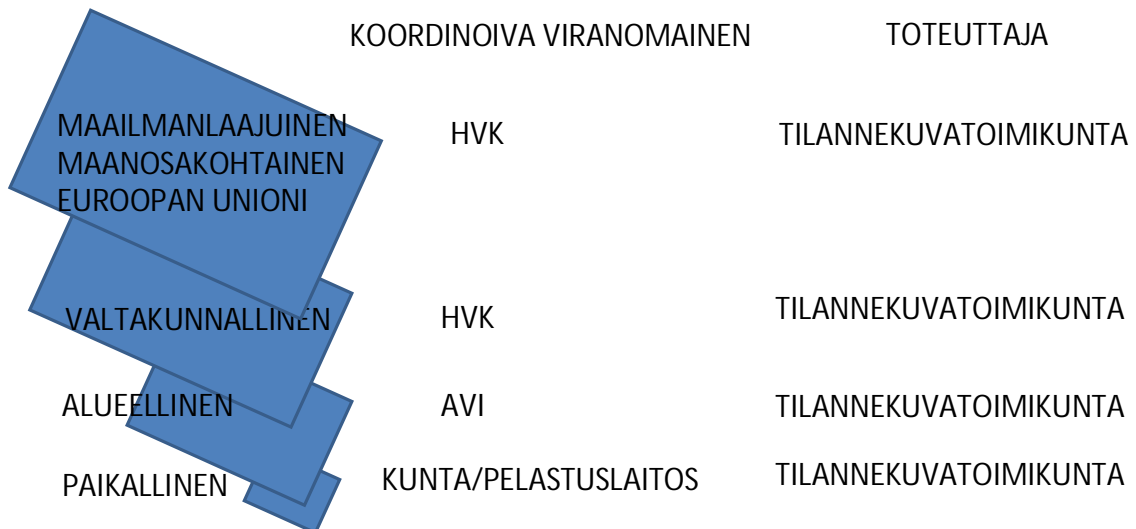
Paikallisella tasolla tilannekuvatoiminto kuuluisi sille olemassa olevalle yhteistoimintaelimelle, joka toteuttaa paikallista turvallisuustyötä. Tällainen voisi olla esimerkiksi kuntien turvallisuussuunnittelua toteuttanut työryhmä täydennettynä paikallisen elinkeinoelämän edustajilla. Tilannekuvatoimintoa varten voitaisiin nimetä jaosto, jonka tehtävänä olisi tarkastella kansallisten ja alueellisten katsausten pohjalta paikallisia erityisolosuhteita.

Koordinoivana viranomaisena voisi toimia alueen pelastustoimen pelastusviranomainen. Alueelliset pelastusviranomaiset tekevät laajaa yhteistyötä omissa uhkien arviointi- ja riskianalysiprosesseissaan ja ylläpitävät omaa pelastustoimen aluetta koskevaa tilannekuvaa tämän raportin mukaisissa uhkamalleissa ja erityistilanteissa.

ELINKEINOELÄMÄN JA VIRANOMAISTEN YHTEINEN KRIISIVALMIUTTA JA HÄIRIÖTILANTEISIIN VARAUTUMISTA KOSKEVA TILANNEKUVA

OHJAUSRYHMÄNÄ KANSALLINEN /ALUEELLINEN/PAIKALLINEN YHTEISTYÖRYHMÄ

TOTEUTTAJANA VIRANOMAISTEN JA ELINKEINOELÄMÄN MUODOSTAMA ASiantuntijaryhmä



Kuva 3: Tilannekuvan tasot

5.3 Tilannekuvan toteutus

Tilannekuva tulisi toteuttaa mahdollisuuksien mukaisesti osana viranomaisten ja elinkeinoelämän tilannekuvatoimintojen kokonaisuutta, hyödyntäen jo olemassa olevia rakenteita.

Tilannekuvatoiminta aloitetaan kerran vuodessa toteutettavana kansainvälisenä ja kansallisena yleiskatsauksena, jossa otetaan huomioon koko em. tietosisältö. Ensimmäinen yleiskatsaus julkaistaisiin vuoden 2011 keväällä.

Yleiskatsaus olisi julkinen ja jaettavissa esimerkiksi turvallisuusportaalin kautta.

Myöhemmässä vaiheessa toteutetaan tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaisesti kuukausittaisia teemakatsauksia esimerkiksi

- uhkamalleittain
- toimialoittain

Teemakatsausten toteuttamisen mahdollisuudet esitetään selvitettäväksi vuoden 2011 loppuun mennessä.

Edelleen jatkossa selvitettäviin kysymyksiin sisällytetään nykymuotoisten VNK:n tilannekeskuksen tekstiviestipalvelun laajentaminen koskemaan elinkeinoelämän avainhenkilöitä (Vuoden 2011 loppuun mennessä).

Valmisteilla olevan turvallisuusportaalin ominaisuuksissa huomioidaan elinkeinoelämän turvallisuutta koskevat tietotarpeet.

Turvallisuusportaalissa mm.:

- olisi löydettävissä tarpeellisella yleisnäkyvällä tai hakusanoin tietoryhmät tuottajineen linkein varsinaiselle lähteelle
- tieto tuotetaan vastuuviranomaisen (tarvittaessa yhteistoimintaprosessina elinkeinoelämän kanssa) toimenpitein, ryhmiteltynä yksinkertaistaen esimerkiksi seuraavasti:
 - o turvallisuusilmiö (turvallisuuteen vaikuttava ilmiö), havainto, tilasto (mitä tapahtunut, tapahtuu)
 - o analyysi (mihin, miten, missä, milloin vaikuttaa)
 - o suositukset (ennakoivat, suojaavat, vaikutuksia vähentävät, jälkitoimenpiteet)

- tilannetietoon liittyy viranomaisen toiminnan kannalta voimavaroja vaativia kysymyksiä
 - o miten tieto (havainnot, tilastot) kootaan (aikajänne, reaaliaikaisuus)
 - o miten tieto analysoidaan – laatu (käsittelyprosessi, voimavarat, osallistujat)
 - o mitä suosituksia annetaan (luotettavuus, sitovuus, vastuukysymykset)

Viranomaiset tarvitsevat elinkeinoelämälle tarpeellisen tiedon analysointiin kansainvälisen, kansallisen, alueellisen ja paikallisen elinkeinoelämän (laajuus, sijainti, toimiala) asiantuntijayhteydet, jotka osallistuvat tiedon prosessointiin.

Tavoitteena tulisi olla ns. ”yhden luukun” –periaate, sopivin työvälinein.

- o viranomaisen ja yrityksen välinen vuorovaikutus tarpeellinen

6 Toimenpidesuosituksukset

Työryhmä suosittaa, että

- tilannekuvatoimintoa koskevat toimenpiteet toteutetaan pikaisesti esitetyn viitteellisen aikataulun pohjalta.
- turvallisuuden osa-alueiden tilannekuvatoimintoja pyrittäisiin edelleen mahdollisuuksien mukaan yhdistelemään siten, että toiminta olisi mahdollisimman taloudellista ja erilaiset synergiaedut hyödyntävää
- asiaa koskevaa tutkimusta lisätään jatkokehittämisen perustaksi
- esitettyjä järjestelyjä kehitetään kokemusten perusteella tilannekuvatoiminnan ohjausryhmäksi muodostettavan elimen suositusten perusteella
- elinkeinoelämän tunnistetut tilannekuvat tarpeet huomioidaan riittäväällä tasolla yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian päivityksessä.

Liite 1: TYÖRYHMÄN KOKOONPANO

Puheenjohtaja:	Toimitusjohtaja Kimmo Kohvakka, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK
Jäsenet:	Yksikönpäällikkö Eero Aho, ulkoasiainministeriö Lääninvalmiusjohtaja Markku Haranne, Etelä-Suomen lääninhallitus (1.1.2010 lähtien aluehallintovirasto) Lääninpoliisiylitarkastaja Kari Hemminki, sisäasiainministeriö, poliisiosasto (1.1.2010 lähtien poliisihallitus) Pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare, sisäasiainministeriö, pelastusosasto Valmiuspäällikkö Tuija Kyrölä, Huoltovarmuuskeskus Riskienhallintapäällikkö Jari Lepistö, Jokilaaksojen pelastuslaitos Tilannekuvakoordinaattori Hannu Mäntyvaara, valtioneuvoston kanslia Ylitarkastaja Tuomas Portaankorva, Suojelupoliisi Asiamies Kaisa Saario, Keskuskauppakamari Neuvotteleva virkamies Anu Sallinen, puolustusministeriö Yritysturvallisuustoimiston päällikkö Kalevi Tiihonen, Elinkeinoelämän keskusliitto
Sihteerit:	Ylitarkastaja Pasi Vainio, sisäasiainministeriö, sisäisen turvallisuuden sihteeristö, Varautumispäällikkö Karim Peltonen, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK

Työryhmä kokoontui yhteensä viisi kertaa.

Liite 2: ASIAANTUNTIJAT

Työryhmän jäsenet ovat tuoneet omat asiantuntijalausuntonsa työryhmän työskentelyn käyttöön.

Työryhmä kuuli lisäksi kirjallisesti seuraavia asiantuntijoita:

- Johtaja Jukka Ahtela, Elinkeinoelämän keskusliitto
- Pääsihteeri Aapo Cederberg, Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö
- Kehityspäällikkö Markku Haiko, Kuntaliitto
- Poliisitarkastaja Jorma Laitinen, poliisihallitus
- Varatoimitusjohtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- Turvallisuusjohtaja Rauli Parmes, liikenne- ja viestintäministeriö
- Varatoimitusjohtaja Martti Herman Pisto, Outokumpu Oyj
- Valmiuspäällikkö Jouko Sillanpää, Vantaan kaupunki
- Valmiusjohtaja Tapio Tossavainen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus

Asiantuntijoilta saapuneet kommentit on otettu huomioon muistion viimeistelyssä.

Liite 3: YETTS 2006 MUKAINEN UHKAMALLIEN JA ERITYISTILANTEIDEN (HÄIRIÖTILANTEIDEN) RYHMITTELYÄ – TILANNEKUVAN TIETOSISÄLTÖJÄ

a) Suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet

Ydinonnettomuus Suomessa tai lähialueilla
Vakava vaarallisten aineiden onnettomuus
Evakuointeja tai vakavia tuhoja aiheuttavat myrskyt, *ankarat pakkaset* (työryhmän lisäys), tulvat tai pato-onnettomuudet
Laajat energian jakeluhäiriöt esim. poikkeuksellisten sääolojen aikana (työryhmän lisäys)
Räjähdys, tulipalo tai muu vakava teko tai onnettomuus
Vakava lento-onnettomuus
Matkustajaliikenteen rautatieonnettomuus tai laaja tieliikenneonnettomuus
Vakava matkustaja-aluksen tai kauppa-aluksen onnettomuus (merellinen monialaonnettomuus)
Laaja onnettomuus ulkomailla, joka koskettaa alueella olevia suomalaisia.

b) Ympäristöuhat

Alueen raskasmetalli- tai kemikaalipitoisuuden nousu yli terveydelle sallittujen rajojen
Maa- ja vesialueiden *tai laajan pohjavesialueen* saastuminen käyttökelvottomaksi
Öljy- ja kemikaalikuljetuksen onnettomuus meri- ja sisävesialueella *tai maa-alueella, taa-jama-alueella, pohjavedenottamon suoja-alueella tai muulla riskialueella* (työryhmän lisäys)
Metsää tuhoava ilmansaasteiden kaukokulkeutuminen
Radioaktiivinen laskeuma
Eliölajien joukkokuolema

c) Terrorismi sekä järjestäytynyt muu vakava rikollisuus

- terrori-isku tai sen konkreettinen uhka Suomessa
- valtion ylimpään johtoon ja merkittäviin instituutioihin tai yrityksiin kohdistuvat vakavat rikokset tai niillä uhkaaminen
- *Yhdyskunnan infran keskeisten kohteiden tuhoutuminen/lamaantuminen (silta, vesihuolto-verkko, sähkö/lämpöverkko, tietoliikenne)* (työryhmän lisäys)
- yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vakava järkkäminen
- rajaturvallisuuden merkittävä heikkeneminen
- joukkokuljetusvälineen kaappaus
- rikollisryhmien väkivaltaiset välienselvittelyt
- viranomaisiin ja mm. todistajiin kohdistuva väkivalta
- laajamittaisen maahantulon tilanne
- Suomessa toimiva järjestäytynyt rikollisuus

- Ydinvoimaloiden ja muiden energialähteiden vahingoittaminen

d) Infrastruktuurin vakavat häiriöt

- tietoliikenteen vakavat häiriöt
- energiahuollon vakavat häiriöt
- liikenteen vakavat häiriöt

Sisäisen turvallisuuden ohjelman sisällöissä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä uusia määrittelyjä tai ryhmittelyjä, joten tämän asiantuntijaryhmän otsikko ”**ympäristötuhot**” käsittää tässä YETT:n uhkamalliryhmittelystä sekä ”luonnon aiheuttamat onnettomuudet” että ”ympäristöuhat”.

Edellä mainituista uhkamalleista ja erityistilanneryhmistä ”terrorismi sekä järjestäytynyt muu vakava rikollisuus” kuuluu tämän asiantuntijatyöryhmän toimeksiannon piiriin vain, jos erityistilanne aiheuttaa suuronnettomuuteen verrattavan tapahtuman. Tällaisia ovat esimerkiksi vakava vaarallisen aineen päästö (mukaan lukien CBRN-tilanne) tai räjähdys tai muu vaara ihmisille (terveydelle), ympäristölle, kulttuuriarvoille tai omaisuudelle.

Näiden erityistilannemallien osalta on tehty yhteistyötä muiden sisäisen turvallisuuden ohjelmaa vuosiksi 2008 -2015 valmistelevien asiantuntijatyöryhmien kanssa.

Työryhmän toimeksiantoa koskeva tilannekuvatiedon omistajat (viranomaiset):

SM/Poliisi

- vakava rikollisuus, terrorismi
- kansainvälinen rikollisuus
- vakavat liikenneonnettomuudet

Oikeusministeriö

Onnettomuustutkintakeskus

- suuronnettomuudet

TEM/Tulli

- kansainvälinen rikollisuus

UM/Ulkoministeriö

- ulkomaantoimintojen turvallisuus
- kansainväliset viranomaisyhteydet
- yritysten avustaminen mm. henkilöstöä koskevissa kysymyksissä

SM/Pelastustoimi

- suuronnettomuudet (suurpalovahinko yli 200 000 € 70 miljoonaa euroa vuodessa)
- pelastustoimen tehtävissä esiintyneet onnettomuusvahingot (kuolleet, loukkaantuneet, vahingot)
- rakennuspalot
- kaikki tulipalot
- väestönsuojelu

SM/Rajavartiolaitos

- rajavalvonta, laitton maahantulo
- meripelastustoimen tilannekuva

STM/Sosiaali- ja terveystoimi

- pandemiat
- epidemiat
- yksittäiset sairastapaukset

YM/Ympäristö, ympäristöterveys

- Ympäristökeskukset
- vaaralliset aineiden vakavat onnettomuudet
- vakavat ympäristöonnettomuudet

LVM

- kriittinen infrastruktuurin vakavat häiriöt
- tietojärjestelmiin kohdistuvat vakavat häiriöt
- liikenteen infrastruktuuriin kohdistuvat vakavat häiriöt

- vaaralliset aineet

CERT-FI

- tietoturvallisuuden uhkatekijät
- tilannekuvatoimintaa ei käytännössä vielä ole (viestintävirasto)
- tietoverkkojen turvallisuudet

TEM

- kriittien infrastruktuurin vakavat häiriöt
- energiahuolto ja energian siirtoverkot – esim. sähkö- ja kaukolämpöverkon vakavat häiriöt

PLM/Puolustushallinto

- Suomen turvallisuusympäristön, ml sotilaallisen kriisinhallintaoperaatioiden tilanne ja tilannetietoisuuden perusteella ennakkovaroitus sotilaallisten uhkien kehittymisestä

Liite 4: Tausta-aineistoa

Elomaa Juuso: Turvallisuusportaalin esiselvitys: aineistokartoitus, Laurea ammattikorkeakoulu, Joulukuu 2009.

Huoltovarmuudesta yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen. Elinkeinoelämän ja julkisen sektorin turvallisuusyhteistyötä edistävän työryhmän mietintö 17.5.2010.

Mikkonen Anna: Viranomaisten ja elinkeinoelämän turvallisuustilannekuvan esiselvitys, Huoltovarmuuskeskus 2/2010.

Turvallinen elämä jokaiselle (sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008).