

Kymmenen vuotta alueellista kokonaisturvallisuutta

Katsaus Länsi- ja Sisä-Suomen
aluehallintovirastossa tehtyyn
kokonaisturvallisuustyöhön

Miia Saarimäki
Tarja Wiikinkoski



Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pelastustoimen ja varautumisen vastuualue

Kymmenen vuotta alueellista kokonaisturvallisuutta: Katsaus Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa tehtyyn kokonaisturvallisuustyöhön

14.10.2022

Miia Saarimäki
Tarja Wiikinkoski

Aluehallintovirastojen julkaisuja 134/2022

ISSN-2343-3132 (verkkojulkaisu)

ISBN-978-952-5935-52-3

Vaasa

2022

KUVAILULEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 134/2022

Tekijät		Julkaisuaika	
Erikoissuunnittelija Miia Saarimäki, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		14.10.2022	
Johtaja Tarja Wiikinkoski, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		Toimeksiantajat(t) Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	
		Toimielimen asettamispäivä: -	
Julkaisun nimi: Kymmenen vuotta alueellista kokonaisturvallisuutta: Katsaus Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa tehtyyn kokonaisturvallisuustyöhön			
Tiivistelmä			
<p>Tässä julkaisussa luodaan katsaus Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa vuosina 2010–2021 tehtyyn kokonaisturvallisuustyöhön. Aluehallintovirastossa kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta aloitettiin pian viraston perustamisen jälkeen. Työn innoituksena toimi kokonaisturvallisuuden perustuminen laajaan turvallisuuskäsitykseen, sisäisen turvallisuuden työssä havaitut eriarvoisuuden kasvun ja syrjäytymisen kehityskulut sekä siviiliyhteiskunnan varautumisen ja sotilaallisen maanpuolustuksen yhteistyöpintojen tunnistaminen.</p> <p>Julkaisun alussa taustoitetaan kokonaisturvallisuuskäsitteen käyttöönotto sekä aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimintaa ohjaava perusta. Sen jälkeen julkaisussa kuvataan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa toteutettua kokonaisturvallisuuden yhteistyötä perustaen se työssä syntyneisiin asiakirjoihin. Työ on pääosin kuvattu kronologisessa tapahtumajärjestyksessä lukemisen helpottamiseksi. Aluehallintoviraston toimialueella tehty työ kuvataan suhteessa kansallisen tason, lähinnä sisäisen turvallisuuden, asiakirjojen tavoitteisiin. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta on kuitenkin luonteelta alueellisessa yhteistoiminnassa syntynyt toimitapa sisältäen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän ja siihen kiinteästi liittyvät hyvinvointifoorumit eri nimityksineen ja alueellisen valmiustoimikunnan yhteydessä tehdyn työn. Työ on jatkunut jo kymmenen vuotta.</p> <p>Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kehittämiseksi tehtiin syksyllä 2021 kymmenelle kokonaisturvallisuuden yhteistyössä mukana olevan sidosryhmän 20 henkilölle teemahaastattelu, jonka tarkoituksena oli saada selville aiheita kokonaisturvallisuusyhteistyön kehittämiseksi. Haastatteluaineisto analysoitiin kahden tutkijan toimesta laadullisen sisällönanalyysin menetelmin.</p> <p>Kokonaisturvallisuusyhteistoiminta koetaan kokonaisuutenaan arvioiden hyödylliseksi osallistujille. Organisaatiot kokivat saavansa hyödyllistä tietoa toisten toimijoiden tehtävistä ja vastuista eri tilanteissa. Koronapandemia heijastui vastauksista ja haastattelijat muistuttivatkin, että yhteistyön on jatkuttava tiiviinä, säännöllisenä ja tavoitteellisenä myös häiriötilanteiden väistyttyä. Keskeistä on jatkossa koordinoita työtä aiempaa jämäkämmin, tehdä yhdessä työlle tavoitteet, varmistaa työn säännöllisyys ja jatkuvuus. Alueellista kokonaisturvallisuusstrategiaa eivät haastatellut pitäneet edes tarpeellisenä, vaan toiminnan onnistumisen edellytykset löytyvät tavallisesta suunnitelmallisesta ja sitoutuneesta yhteistyöstä.</p>			
Asiasanat: kokonaisturvallisuus, yhteistoiminta, turvallisuustoimijat, alueellisuus, koordinaatio			
ISSN (painettu)	ISBN (painettu)	ISSN (verkkojulkaisu)	ISBN (verkkojulkaisu)
-	-	2343-3132	978-952-5935-52-3
Kokonaissivumäärä		Kieli	Hinta
70		Suomi	-
Julkaisija		Paino	
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		-	

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 134/2022

Sammanställd av Planerare Miia Saarimäki, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland Direktör Tarja Wiikinkoski, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland		Utgivningsdatum 14.10.2022	
		Uppdragsgivare Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland	
		Datum för tillsättandet av organet -	
Publikationens titel Kymmenen vuotta alueellista kokonaisturvallisuutta: Katsaus Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa tehtyyn kokonaisturvallisuustyöhön			
<p>Sammanfattning</p> <p>I denna publikation skapas en översikt över det övergripande säkerhetsarbetet vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland 2010–2021. Vid regionförvaltningsverket inleddes samarbetet kring den övergripande säkerheten strax efter att verket inrättades. Arbetet inspirerades av att den övergripande säkerheten grundade sig på en bred säkerhetsuppfattning, de ökade ojämlikheterna och marginaliseringen som observerats i arbetet för den inre säkerheten samt identifieringen av civilsamhällets beredskap och samarbetsytorna för det militära försvaret.</p> <p>I början av publikationen presenteras bakgrunden till ibruktagandet av begreppet övergripande säkerhet samt den grund som styr regionförvaltningsverkets övergripande säkerhetsverksamhet. Därefter beskriver publikationen samarbetet kring den övergripande säkerheten vid Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland och grundar det på de handlingar som uppkommit i arbetet. Arbetet har i huvudsak beskrivits i kronologisk händelseordning för att underlätta läsningen. Det arbete som utförts inom regionförvaltningsverkets verksamhetsområde beskrivs i förhållande till målen för dokumenten på nationell nivå, närmast de som gäller den inre säkerheten. Samarbetet inom den övergripande säkerheten är dock till sin natur ett verksamhets sätt som uppstått i det regionala samarbetet, inklusive samarbetsgruppen för den övergripande säkerheten och de välfärdsforum med olika utnämningar och det arbete som utförs i samband med den regionala beredskapskommittén. Arbetet har pågått i redan tio år.</p> <p>För att utveckla samarbetet kring den övergripande säkerheten gjordes hösten 2021 en temaintervju med tjugo personer från de tio intressentgrupper som deltar i samarbetet kring den övergripande säkerheten. Syftet med intervjun var att få fram förslag för att utveckla samarbetet kring den övergripande säkerheten. Intervjumaterialet analyserades av två forskare med metoder för kvalitativ innehållsanalys.</p> <p>Det övergripande säkerhetssamarbetet upplevs som en helhet som enligt utvärderingarna är till nytta för deltagarna. Organisationerna upplevde att de fick nyttig information om andra aktörers uppgifter och ansvar i olika situationer. Coronapandemin återspeglades i svaren och intervjuarna påminde om att samarbetet måste fortsätta som intensivt, regelbundet och målinriktat även när störningssituationerna försvinner. Det är viktigt att i fortsättningen samordna arbetet mer bestämt än tidigare, att tillsammans uppnå målen för arbetet, säkerställa att arbetet är regelbundet och kontinuerligt. De som blev intervjuade ansåg inte ens den regionala övergripande säkerhetsstrategin var nödvändig, utan förutsättningarna för att verksamheten ska lyckas finns i det vanliga planmässiga och engagerade samarbetet.</p>			
Ämnesord: övergripande säkerhet, samarbete, säkerhetsaktörer, regionalitet, koordination			
ISSN (tryckt)	ISBN (tryckt)	ISSN (webbpublikation)	ISBN (webbpublikation)
-	-	2343-3132	978-952-5935-52-3
Sidantal	Spåk		Pris
70	Finska		-
Utgivare Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland		Tryckkeri -	

Sisällysluettelo

1. Johdanto	6
1.1. Julkaisun tarkoitus ja taustaa	6
1.2. Julkaisun rakenne	7
2. Kokonaisturvallisuuskäsitteen käyttöönotto	9
3. Aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimintaa ohjaava perusta	11
3.1. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kansallinen perusta	11
3.2. Aluehallintoviraston turvallisuustoimintaa koskeva lainsäädäntö	13
3.3. Alueellisen tason keskeiset asiakirjat	15
4. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan käynnistyminen	16
4.1. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän ja sihteeristön perustaminen	17
4.2. Alueelliset teemaryhmät ja -verkot kokonaisturvallisuustyötä toteuttamassa	19
4.3. Kokonaisturvallisuusstrategia, sen seuranta ja toimeenpano	20
4.4. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kehittäminen	23
5. Kokonaisturvallisuustyön uudelleen jäsentely	25
5.1. Alueellisen valmiustoimikunnan perustaminen	26
5.2. Alueellisen hyvinvointifoorumin työn käynnistyminen	27
5.3. Euroopan pakolaiskriisi	30
5.4. LSSAVIn turvallisuustyö maakunta- ja soteuudistuksen suunnittelun yhteydessä	31
6. Kokonaisturvallisuustyö viime vuosina	33
6.1. Pandemia tiivisti alueellisen valmiustoimikunnan työskentelyä	34
6.2. Hyvinvointi- ja turvallisuusteemat tällä hetkellä	36
7. Alueelliset valmiusharjoitukset ja maanpuolustuskurssit	38
7.1. Alueelliset valmiusharjoitukset	38
7.1.1. Kyberturvallisuus tutuksi	38
7.1.2. Hybridi- ja informaatiovaikuttaminen ajankohtaista	40
7.1.3. Maakunta- ja sote-uudistus pinnalla – väestönsuojelusuunnitelmat kuntoon koko LSSAVIn toimialueella	40
7.1.4. Valmiuspäivät koronapandemian varjossa	41
7.1.5. Varautuminen säteilyvaaratilanteeseen	41
7.2. Alueelliset maanpuolustuskurssit	41
8. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kehittäminen	43

8.1. Sidosryhmien näkemyksiä LSSAVIn kokonaisturvallisuustyöstä	44
8.1.2. Koordinaation tarve on ilmeinen	44
8.1.3. Verkostoituminen – uusia tuttavuuksia ja vanhojen verkostojen syventämistä	45
8.1.4. Tiedonvaihto – omat tehtävät tutuiksi muille ja muut toimialat tutuksi omalle organisaatiolle	45
8.1.5. Yhteistoiminta ja ymmärryksen kasvaminen	46
8.1.6. Erilaiset yhteistoimintatavat – lähi- ja etäkokoukset	46
8.1.7. Varautumisen yhteensovittamista ja koulutusta	47
8.2. Mitä kokonaisturvallisuustyöstä on saatu ja mitä on jääty kaipaamaan	48
8.2.1. Yhteistoiminta, yhteistyö ja yhteensovittaminen	48
8.2.2. Kokouskäytännöt ja valmius	48
8.2.3. Kokoonpano puhututti	49
8.2.4. Häiriötilanteet ja poikkeusolot eivät tunne rajoja	50
8.3. Mahdollinen alueellinen kokonaisturvallisuusstrategia	50
8.3.1. Ajatuksia kokonaisturvallisuusstrategian teknisestä toteutuksesta	50
8.3.2. Sisältöehdotuksia alueelliseen kokonaisturvallisuusstrategiaan	52
8.4. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan tulevaisuudesta	53
8.4.1. Ohjauksesta, seurannasta ja arvioinnista, resursoinnista	53
8.4.2. Kokonaisturvallisuuden edistäminen, roolien ja rakenteiden tarkistaminen	53
8.4.3. Yhteistyö, ymmärrys & vuorovaikutus	54
8.4.4. Kokoustaminen ja toimijat	55
8.4.5. Maakunnallisista toiminnoista	56
9. Yhteenveto	57
9.1. Johtopäätöksiä haastatteluista	57
9.2. Tulevaisuudesta	59
10. Lähteet	61
11. Liitteet	65

1. Johdanto

1.1. Julkaisun tarkoitus ja taustaa

Tämä julkaisu kokoa samojen kansien väliin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston (LSSAVIn) yhdessä alueiden toimijoiden kanssa tekemän kokonaisturvallisuustyön vuosilta 2010–2021. Julkaisussa kuvataan, kuinka kokonaisturvallisuustyö sai alkunsa LSSAVIn toimialueella, miten kokonaisturvallisuustyö on sittemmin kehittynyt toiminta- ja turvallisuusympäristön muutokset huomioiden, kuinka toimintamalli on vakiinnuttanut asemansa alueen yhteistoimintamuotona sekä millaiset ovat alueen kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan tulevaisuuden näkymät.

Aluehallintovirastot perustettiin 1.1.2010 toteutuneen aluehallintouudistuksen yhteydessä. Uudistuksen tarkoituksena oli madaltaa hallinnon toimialarajoja sekä lisätä resurssien yhteiskäyttöä. Näin kuudesta silloisesta valtionhallinnon alueellisesta organisaatiosta muodostettiin uudistuksessa kaksi organisaatiota: aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ympäristökeskukset. Uudistus toteutettiin hallitusohjelman mukaisesti. Sen yleisenä tavoitteena oli muodostaa kansalais- ja asiakaslähtöinen aluehallinto, joka toimisi tuloksellisesti ja tehokkaasti. (Sisäasiainministeriö, 2011, s. 8.)

Laki aluehallintovirastoista (896/2009, 2§) määrittelee aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksiksi alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueella hoitaen. Yhdessä muiden toimijoiden kanssa aluehallintovirasto (AVI) edistää toiminnallaan muun muassa kansalaisten perusoikeuksia sekä oikeusturvaa, hyvinvointia ja turvallisuutta (Aluehallintovirasto, 2021). Aluehallintovirastoista säädetyssä laissa säädetään viraston tehtävistä turvallisuuden osalta. Viraston toimialueella toteutettavia tehtäviä ovat esimerkiksi varautumisen alueellinen yhteensovittaminen, valmiusharjoitusten ja maanpuolustuskurssien järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen ja kuntien valmiussuunnittelun tukeminen. (896/2009, 4 §.)

Suomen valtion varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin perustuu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalliin. Kokonaisturvallisuuden ydin on yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehtiminen viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen sekä kansalaisten yhteistyönä. (Turvallisuuskomitea, 2021.) Turvaamisen toimiin kuuluu uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen. Yhteistoiminnalla tarkoitetaan aluehallintoviraston toimintaympäristössä sekä viranomaisten keskinäistä että viranomais-ten, kuntien, kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän yhteistyön koordinoitua, ennakoivaa kokonaisturvallisuussuunnittelua, informaatio-ohjausta ja sekä erilaisia alueellisia valmiusharjoituksia ja maanpuolustuskursseja. (LSSAVI, 2012; LSSAVI, 2015.)

Sisäisen turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden käsittäminen laaja-alaisesti on ollut aluehallintoviraston tapa lähestyä kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan käynnistämistä ja ylläpitoa aivan viraston perustamisesta lähtien.

Yhteiskuntarauhan perustana on pidetty yksilön turvallisuutta, minkä ympärille LSSAVIn kokonaisturvallisuustyö on pitkälti rakentunut. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta perustuu LSSAVI:ssa laajamittaiseen koordinoituun ja tavoitteelliseen yhteiskehittämiseen (LSSAVI, 2012). LSSAVI:ssa kokonaisturvallisuutta on tehty laajan turvallisuuden viitekehyksessä. Tämä tarkoittaa sitä, että aluehallintoviraston kaikkien toimialojen työ on kytkeytynyt perustyön kautta kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan ja kokonaisturvallisuustyöhön on haluttu sitouttaa toimijoita mahdollisimman laajasti. (Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021.)

LSSAVI:ssa kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta koostuu kahdesta laajasta kokonaisuudesta: valmiussuunnittelusta ja varautumisesta sekä hyvinvointi- ja turvallisuussuunnittelusta (Liite 2). Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan avulla muodostetaan siviiliyhteiskunnan tilannekuvaa, jossa on huomioitu yhteiskunnan häiriötilanteet sekä alueellisen hyvinvoinnin ja turvallisuuden tila. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kautta yhteensovitetaan alueellista turvallisuustyötä ja varautumista, kehitetään uusia vaikuttavia toimintamalleja sekä välitetään alueellista, yhteistä tilannekuvaa sekä operatiivisille toimijoille että valtion keskushallinnolle. Kokonaisturvallisuustyön painopiste on ennakoivassa toiminnassa ja suunnittelussa, yhteisissä valmiusharjoituksissa, informaatio-ohjauksessa ja yhteistoiminnan kehittämisessä. (LSSAVI, 2012; LSSAVI, 2015.)

Aluehallintoviraston ylijohdaja johtaa koko AVIn yhteistä kokonaisturvallisuuden yhteensovittamistyötä. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan alueellinen koordinaatiovastuu hoidettiin alussa johdon tuen yksikön toimesta ja vuodesta 2014 lähtien yhteistoiminnassa pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueen kanssa. (LSSAVI, 2015; Suullinen tiedoksianto 19.10.2021.) Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä, alueellinen hyvinvointifoorumi teemaryhmineen sekä alueellinen valmiustoimikunta ovat LSSAVIn koordinoimia ryhmiä, joissa kokonaisturvallisuustyötä käytännössä toteutetaan. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan juuret ovat LSSAVIn toimialueella vapaaehtoisuudessa ja halussa toimia yhdessä yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden eteen. (LSSAVI, 2014d).

Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnassa on ollut vuosien aikana mukana LSSAVIn toimialueen edustajia muun muassa Puolustusvoimista; poliisista; Rajavartiolaitokselta; Tullista; pelastuslaitoksilta; Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta; maakuntien liitoista; Maahanmuuttovirastosta; sairaanhoitopiireistä; hätäkeskuksista; hiippakunnista; korkeakouluista; kolmannelta sektorilta; kunnista sekä elinkeinoelämästä.

1.2. **Julkaisun rakenne**

Julkaisun johdannossa on avattu LSSAVIn kokonaisturvallisuustyön taustaa sekä julkaisun tarkoitusta. Luvussa kaksi käsitellään kokonaisturvallisuuden käsitteen käyttöönottoa kansallisella tasolla. Yhteiskunnan varautumisen vastuunjako sekä siihen liittyvien tehtävien pohjautuessa lainsäädäntöön (Valtioneuvosto, 2017, s. 7), luvussa kolme kartoitetaan aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimintaa ohjaava perusta kansallisen ohjauksen, aluehallintovirastoa koskevan lainsäädännön sekä alueellisen tason keskeisten asiakirjojen kautta.

Luvusta neljä alkaen tarkastellaan aluehallintovirastossa tehtyä kokonaisturvallisuustyötä. Luku neljä keskittyy erityisesti kokonaisturvallisuuden

yhteistoiminnan käynnistymiseen LSSAVI:ssa, tarkastellen vuosien 2012–2015 ajanjaksoa. Luvussa viisi puolestaan tarkastellaan vuosien 2015–2017 ajanjaksoa, jolloin kokonaisturvallisuustoiminta on jo vakiintunut osaksi LSSAVI:n alueen toimintakulttuuria ja vuorossa on esimerkiksi työn uudelleen organisointia sekä uusien toimielinten perustaminen. Kappaleessa sivutaan myös 2015 vuoden maahanmuuttokriisiä sekä arviointiajanjaksoon sijoittuvia aluehallinnon uudistus-hankkeita.

Luvussa kuusi tarkastellaan viime vuosien kokonaisturvallisuustyötä LSSAVI:ssa. Luvussa käsitellään ajanjaksoa vuodesta 2018 eteenpäin. Luvussa on esimerkiksi kartoitettu hyvinvointifoorumin alaisten teemaryhmien nykytila sekä pe-rehdytty covid-19-pandemian aktivoiman alueellisen valmiustoimikunnan häiriöti-lanteen aikaiseen toimintaan. Seitsemänten lukuun on koottu tiivistetysti LSSAVI:n toteuttamat alueelliset valmiusharjoitukset sekä alueelliset maanpuolustus-kurssit julkaisun tarkastelemalta ajanjaksolta.

Kahdeksannen luvun keskiössä on kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan ke-hittäminen. Sidosryhmien kuulemiseksi ja kokonaisturvallisuustyön kehittä-miseksi toteutettiin syksyllä 2021 sidosryhmähaastattelut, joita on analysoitu lu-vussa kahdeksan. Yhteenvedossa esitetään johtopäätöksiä sidosryhmähaastatte-luista ja hahmotellaan kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan tulevaisuutta LSSAVI:n toimialueella.

Tämä julkaisu on kirjoitettu LSSAVI:n kokonaisturvallisuusdokumentteihin poh-jautuen, vastuutahojen kuulemisilla dokumentteja täydentäen. Lähteenä käytetyt LSSAVI:n omat dokumentit löytyvät julkaisun ensimmäisenä liitteenä olevasta taulukosta (Liite 1). Huomionarvoista on, että laajasta dokumenttiaineistosta huolimatta julkaisu ei yllä täydelliseen aukottomuuteen, mutta pyrkii ilmentä-mään LSSAVI:n toimialueella vuosien aikana tehtyä kokonaisturvallisuustyötä mahdollisimman kattavasti. Näiden lisäksi julkaisun aineistona on käytetty edellä mainittuja sidosryhmähaastatteluja. Julkaisun ovat omalta osaltaan tarkastaneet LSSAVI:n kehittämispäällikkö Harri Varhama ja nykyisin Vaasan ammattikorkea-koulun tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopäällikkönä toimiva Marja-Riitta Vest (2010–2017 strategia- ja kehittämispäällikkö, LSSAVI).

Tämän julkaisun työstämisen kanssa yhtäaikaisesti toteutettiin vuoden 2021 aikana LSSAVI:n toimeksiannosta pro gradu -tutkielma, jossa tutkittiin aluehallin-tovirastoa kokonaisturvallisuustoimijana. Tutkimuksessa tarkasteltiin implemen-taatioteoreettisesta näkökulmasta LSSAVI:n kokonaisturvallisuustoimijuutta. (Saarimäki, 2021.)

2. Kokonaisturvallisuuskäsitteen käyttöönotto

Kokonaisturvallisuuden käsite otettiin Suomessa käyttöön kansallisesti loppuvuodesta 2010. Käsitteen käyttöönottoa edelsi vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ilmaistu toimintaympäristön muutos, hallinnon kehittyminen sekä lainsäädännölliset muutokset. (Valtioneuvosto, 2012, s. 5.) Yhteiskunnan varautumista turvallisuushkiin tarkastellut Hallbergin komitea ehdotti mietinnössään, että kokonaismaanpuolustuksen sijasta käytettäisiin kokonaisturvallisuuden käsitettä. (Valtioneuvosto, 2012, s. 74.) Komitea katsoi, että toimintaympäristön muutos edellytti, että varautumista on tarpeellista tarkastella jatkossa mahdollisimman laajan turvallisuusajattelun, kokonaisturvallisuuden, pohjalta. (Valtioneuvosto, 2010, s. 9). Kokonaisturvallisuuden käsitteen katsottiin laajuudellaan mahdollistavan selkeän ja modernin tavan kuvata varautumista yhteiskunnan uhka- ja häiriötilanteisiin. Kokonaismaanpuolustuksen mallia sen sijaan pidettiin mietinnössä yhä käyttökelpoisena toimintamallina. (Valtioneuvosto, 2010, s. 74.)

Yhteiskunnan kasvavan haavoittuvuuden myötä elinkeinoelämän sekä kolmannen sektorin toimijoiden panos turvallisuusyhteistyössä ja varautumisessa koettiin yhä merkittävämmäksi. Katsottiin, että näiden toimijoiden rooli on otettava paremmin huomioon varautumisessa. Kaikkiaan olennaisena pidettiin sitä lähtökohtaa, että yhteiskunnan voimavaroja tulisi hyödyntää kaikki eri toiminnan tasot ja tahot huomioiden, aina valtion johdosta paikallistasolle saakka. Ensisijaisen tärkeäksi nostettiin myös voimavarojen käytön suunnittelu sekä valmistelu yhtenä kokonaisuutena. (Valtioneuvosto, 2010, s. 9).

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta (2012, s. 7) määrittelee kokonaisturvallisuuden käsitteen virallisesti seuraavasti: "Kokonaisturvallisuus on tavoitetila, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat ovat hallittavissa. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot turvataan viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Turvaamisen toimiin kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen."

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta määrittelee kokonaisturvallisuus-käsitteen pohjautuvan laajaan turvallisuuskäsitykseen. Laajan turvallisuuskäsityksen katsotaan sisältävän kaikki sellaiset turvallisuuskysymykset, joihin liittyvät uhat voivat aiheuttaa huomattavaa vaaraa valtiolle ja kansalaisille. (Valtioneuvosto, 2012, s. 7.) Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kokonaisturvallisuutta luonnehditaan suomalaiseksi varautumisen yhteistoimintamalliksi. Kuten valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta, myös yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa korostuu viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyön näkökulma (Valtioneuvosto, 2017, s. 7).

Julkinen hallinto, viranomaiset sekä tutkimuslaitokset ja yliopistot ovat tärkeitä toimijoita varautumista koskevassa säädösvalmistelussa, kehittämisessä, ohjauksessa sekä varautumisen toimenpiteiden toteuttamisessa. Elinkeinoelämän toimijoilla on keskeinen rooli erityisesti talouden ja infrastruktuurin toimivuuden

varmistamisessa sekä kasvanut rooli esimerkiksi merkittävänä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottajana. Järjestöt puolestaan ovat merkittävässä roolissa onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisessa sekä toimiessaan viranomaisten tukena häiriötilanteissa ja kriiseissä. Järjestöt tuottavat monenlaisia palveluita ja tukevat viranomaisten toimintaa viranomaisen niin pyytäessä sekä koordinoivat vapaaehtoisten osallistumista viranomaisten tukemistehtäviin. Lisäksi järjestöt esimerkiksi ylläpitävät valmiustoimintaan liittyvää erityisosaaamista. Myös auttamishaluisten, järjestöihin kuulumattomien kansalaisten koordinaatio, johtaminen ja kanavointi kuuluu järjestöille. Myös uskonnollisilla yhdistyksillä on merkittävä rooli kokonaisturvallisuuden tehtävissä. (Valtioneuvosto, 2017, s. 8.)

Aktiivisilla kansalaisilla on myös tärkeä rooli osana kriisinkestävää yhteiskuntaa. Yksilöt ovat yhä merkittävämpiä turvallisuustoimijoita omissa valinnoissaan sekä eri yhteisöjen jäseninä. (Valtioneuvosto, 2017, s. 8.) Tulevaisuudessa tulee entistä enemmän kiinnittää huomiota spontaaniin kansalaistoimintaan eli niin kutsuttuun neljänteen sektoriin sekä sen rooliin viranomaisten turvallisuustoiminnan tukijana (Jalava ja muut, 2017, s. 2).

Kokonaisturvallisuudella pyritään elintärkeiden toimintojen turvaamiseen (Valtioneuvosto, 2012, s. 7). Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat johtaminen; kansainvälinen ja EU-toiminta; puolustuskyky; sisäinen turvallisuus; talouden, infrastruktuurin ja huoltovarmuuden toimivuus; väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys. (Valtioneuvosto, 2017, s. 14).

3. Aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimintaa ohjaava perusta

3.1. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kansallinen perusta

Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta määrittelee kokonaisturvallisuuden käsitteen sekä siihen liittyvät keskeiset käsitteet. Se on myös asiakirja, jossa on täsmennetty eri hallinnonalojen vastuita kokonaisturvallisuuteen ja sen osa-alueisiin liittyen. Periaatepäätöksen mukaan kokonaisturvallisuuden osalta keskeiset strategiset linjaukset määritellään turvallisuuteen liittyvissä selonteoissa ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta sekä valtioneuvoston vahvistamissa erillisstrategioissa ja -ohjelmissa. Tällaisia ovat esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätös sisäisestä turvallisuudesta sekä päätös huoltovarmuuden tavoitteista. (Valtioneuvosto, 2012, s. 5–6.) Kokonaisturvallisuutta toteutetaan käytännössä jalkauttamalla sitä hallinnonalakohtaisissa tai poikkihallinnollisissa strategioissa, toimeenpano-ohjelmissa tai muissa toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa. (Valtioneuvosto, 2017, s. 7; Turvallisuuskomitea, 2021).

Valtioneuvoston, ministeriöiden sekä toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on vastata kokonaisturvallisuuteen liittyvästä varautumisesta, häiriötilanteen kohdatessa toimenpiteisiin alkamisesta ja toimenpiteiden johtamisesta sekä häiriötilanteesta toipumisesta noudattaen yleisesti hyväksytyjä periaatteita. On tarkoitusmukaista, että tehtävät hoidetaan tavallisten toimivaltuuksien mukaisesti ja että niiden hoitaminen perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Kokonaisturvallisuuden laaja-alaisuuden myötä vastuut jakautuvat kaikille hallinnonaloille ja ministeriöille. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kokonaisturvallisuudesta päätettiin myös perustaa Turvallisuuskomitea, jonka tehtävänä on toimia ennakoivan varautumisen yhteistoimintaelimenä. Turvallisuuskomitea rakennettiin laaja-alaisemmaksi ja -pohjaisemmaksi kuin sitä edeltänyt Turvallisuus- ja puolustusasiain komitea. (Valtioneuvosto, 2012, s. 9–11.) Turvallisuuskomitea avustaa valtioneuvostoa ja ministeriöitä laajoissa kokonaisturvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä vastaa valtakunnan tasolla varautumisen yhteensovittamisesta (LSSAVI, 2015.)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on valtioneuvoston periaatepäätös, jossa määritellään kokonaisturvallisuuden yleiset periaatteet (Valtioneuvosto, 2017, s. 7). Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa edeltäneet vastaavat strategiat ovat vuosien 2003 ja 2006 valtioneuvoston periaatepäätökset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (Valtioneuvosto, 2010, s. 1). Vuodesta 2010 alkaen nämä valtioneuvoston periaatepäätökset ovat olleet nimeltään Yhteiskunnan turvallisuusstrategioita (Valtioneuvosto, 2010). Vuonna 2010 julkaistussa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa sisäinen turvallisuus on luokiteltu elintärkeäksi toiminnoksi, jonka on oltava turvattuna kaikissa tilanteissa toimintakokonaisuuden poikkihallinnollisuuden ja yhteiskunnallisen välttämättömyyden vuoksi. (Valtioneuvosto, 2010.) Kokonaisturvallisuutta ei vielä vuoden 2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa mainita.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia päivitettiin vuonna 2017. Strategian ajankuulumaisuutta seuraa Turvallisuuskomitea ja se voidaan päivittää valtioneuvoston päätöksellä tarpeen mukaan. Tarkoituksenmukaista on kuitenkin, että strategian yleiset periaatteet kantaisivat yli hallituskausien (Turvallisuuskomitea, 2021.) Vuonna 2017 julkaistu yhteiskunnan turvallisuusstrategia tarkastelee turvallisuutta kokonaisturvallisuuden näkökulmasta (Valtioneuvosto, 2017). Strategian tarkoituksena on yhtenäistää varautumisen kansallisia periaatteita sekä ohjata hallinnonalojen varautumista (Valtioneuvosto, 2017, s. 1). Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan aluehallintovirastojen tehtävänä on alueellaan toimivien tahojen varautumisen yhteensovittaminen, koulutusten ja valmiusharjoitusten järjestäminen sekä kuntien valmiussuunnittelun tukeminen. Aluehallintovirastojen johdolla toimivat myös alueelliset valmiustoimikunnat, jotka yhteensovittavat varautumistyötä. (Valtioneuvosto, 2017, s. 12). Viimeisin yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitys on käynnistynyt vuonna 2021, ja strategian on määrä valmistua vuonna 2022.

Valtioneuvoston selonteot ovat ohjausasiakirjoja. Turvallisuuteen liittyvien selontekojen tarkoituksena on esitellä merkittävät painopisteet sekä tavoitteet, joita toteuttamalla voidaan vahvistaa kansallista turvallisuutta ja hyvinvointia kompleksisessa toimintaympäristössä (Valtioneuvosto, 2017, s. 7.) Turvallisuutta käsitteleviä selontekoja ovat ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, puolustuspoliittinen selonteko sekä jo edellisessä kappaleessa mainittu selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Ensimmäinen sisäisen turvallisuuden selonteko on vuodelta 2016 ja tuorein sisäisen turvallisuuden selonteko julkaistiin toukokuussa 2021.

Tuoreimmassa sisäisen turvallisuuden selonteossa arvioitiin sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia muutosvoimia Suomessa. Lisäksi selonteossa määriteltiin tavoitteet sisäiselle turvallisuudelle sekä kehittämisen suunta alkaenelle vuosikymmenelle 2020. Tavoitteena on pitää huolta sisäisen turvallisuuden kehittymisestä niin, että Suomi on tulevaisuudessa entistä turvallisempi maa kaikille ihmisille. (Valtioneuvosto, 2021, s. 3.) Selonteon mukaan Suomea mahdollisesti kohtaaviin, niin laajoihin kuin pienempiinkin uhkatilanteisiin, varaudutaan suomalaisen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti eli viranomaisen, elinkeinoelämän sekä kolmannen sektorin yhteistyönä (Valtioneuvosto, 2021, s. 34).

Sisäisen turvallisuuden strategia vuodelta 2017 perustui vuonna 2016 julkaistun selontekoon sisäisestä turvallisuudesta (Sisäministeriö, 2016, s. 53). Vuoden 2017 sisäisen turvallisuuden strategiassa aluehallintovirasto on nimettynä yhdeksi vastuutahoksi turvallisuusosaaminen ja kriisinkestokyky, turvallisuusinnovaatiot sekä maakuntien ja kuntien turvallisuustyö toimenpidekokonaisuudessa. (Sisäministeriö, 2017, s. 43–47.) Strategian toimenpideohjelma sisältyi sisäisen turvallisuuden strategiaan (Sisäministeriö, 2017, s. 35–48). Strategian toimenpidekokonaisuudet on valmisteltu Sipilän hallituksen kaavailemaa maakuntauudistusta silmällä pitäen, joten aluehallintoviraston rooli turvallisuustoimijana ei nouse asiakirjassa erityisesti esiin. Kyseisen sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanosta on raportoitu toimeenpanoraportissa vuonna 2019 (Sisäministeriö, 2019b).

Sisäisen turvallisuuden strategiaa ja sen toimeenpano-ohjelmaa voidaan pitää esimerkkeinä asiakirjoista, joiden kautta kokonaisturvallisuutta jalkautetaan käytännössä (Turvallisuuskomitea, 2021). Kolmas sisäisen turvallisuuden ohjelma vuonna 2012 oli jatkoa ensimmäiselle, vuonna 2004 ja toiselle vuonna 2008 käynnistyneelle sisäisen turvallisuuden ohjelmalle (Sisäasiainministeriö, 2007; Sisäasiainministeriö, 2009).

Viimeisin ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko julkaistiin vuonna 2020 ja puolustuspoliittinen selonteko puolestaan vuonna 2021. Niitä edeltävät vastaavat selonteot olivat ulko- ja puolustuspoliittinen selonteko vuodelta 2016 ja puolustuspoliittinen selonteko vuodelta 2017. Selontekojen tavoitteena on toimia perustana muiden ohjausasiakirjojen laatimiselle sekä niiden keskinäisten suhteiden selkeyttämiselle (Valtioneuvosto, 2012, s. 7). Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko määrittelee lähtökohdat Suomen valtion toteuttamalle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen analyysi ohjaa hallitusohjelman mukaisesti myös puolustuselonteon valmistelua. Selonteko sisältää tavoitteet ja painopisteet Suomen turvallisuuden lujittamiseksi. Nämä ovat selonteossa jaettu seuraaviin teemoihin: ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön edistäminen, monikeskisen yhteistyön vahvistaminen, globaalin vastuun kantaminen sekä rauhan rakentaminen. (Valtioneuvosto, 2020, s. 5–7.) Puolustuselonteko puolestaan antaa eduskunnalle puolustuspoliittisia linjauksia koskien Suomen puolustuskyvyn ylläpitoa, kehittämistä sekä käyttöä. (Valtioneuvosto, 2017b, s. 5; Valtioneuvosto, 2021a, s. 24). Ulko- ja puolustuspoliittisessa selonteossa siis arvioidaan Suomen toimintaympäristöä sekä esitetään ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteet ja tavoitteet, joita tarkastellaan syvemmin puolustuspolitiikan ja maanpuolustuksen näkökulmasta puolustuselonteossa (Valtioneuvosto, 2021a, s. 3).

Myös hallitusohjelma ohjaa kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa. Sanna Marinin hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetetaan kansalaisten turvallisuuden tunteen vahvistaminen sekä turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn varmistaminen. Hallitusohjelmassa todetaan myös varautumisen toteuttaminen kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaan sekä säädöspohjan kehittäminen. (Valtioneuvosto, 2019 s. 96).

3.2. Aluehallintoviraston turvallisuustoimintaa koskeva lainsäädäntö

Laki aluehallintovirastoista (896/2009, 2 §) määrittelee aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksiksi alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueella hoitaen. Yhdessä muiden toimijoiden kanssa aluehallintovirasto edistää toiminnallaan muun muassa kansalaisten perusoikeuksia sekä oikeusturvaa, hyvinvointia sekä sisäistä turvallisuutta (Aluehallintovirasto, 2021).

Kuten johdannossa sivuttiin aluehallintovirastojen lakisääteisiä tehtäviä, laissa aluehallintovirastoista (896/2009, 4 § 2 momentin 3. kohta,) määritellään aluehallintoviraston tehtäväksi turvallisuuden osalta varautumisen alueellinen yhteensovittaminen ja siihen liittyvä yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien sekä

valmiusharjoitusten järjestäminen, kuntien tukeminen valmiussuunnittelussa sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen (Laki aluehallintovirastoista, 896/2009). Lisäksi aluehallintoviraston tehtävänä on tilanteessa, jossa viranomaiset johtavat turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia sekä tarvittaessa yhteensovittaa toimintaa näiden kesken (Laki aluehallintovirastoista, 896/2009, 4 § 2 momentin 4. kohta).

Aluehallintovirastojen johdolla toimivat alueelliset valmiustoimikunnat ovat yhteistoimintaryhmiä, joissa varautumistyötä yhteensovitetaan. (Sisäasiainministeriö, 2012a; Valtioneuvosto, 2017, s. 12). Valmiustoimikuntien tehtävänä on koota alueen valmiustilanne, joka toimii alueellisen tilannekuvan perustana; kirjata ja hyväksyä määräajoin alueen valmiusasioiden painopisteet ja yhteiset tavoitteet; seurata alueella järjestettäviä valmiusharjoituksia ja tarvittaessa osallistua harjoitusten suunnitteluun; toimia viranomaisten välisenä yhteistyöelimenä aluehallintoviraston yhteensovittamistehtävään liittyen sekä osaltaan huolehtia valmiustehtäviin liittyvästä tiedottamisesta. (Sisäasiainministeriö, 2012a.)

Eduskunnan päätöksen mukaan vuonna 2013 kumottiin aluehallintovirastoista (896/2009) annetun lain 4 §:n 2 momentin 5 kohta, jossa säädettiin aluehallintovirastojen poliisitoiminteistä (HE 15/2013 vp, s. 35). Tuolloin aluehallintovirastojen poliisin vastuualueet lakkautettiin ja niiden henkilöstö siirtyi työskentelemään Poliisihallitukseen (HE 15/2013 vp, s. 1). Hallituksen esityksessä (15/2013, s. 25) kuitenkin todettiin aluehallintovirastoilla olevan myös tulevaisuudessa merkittävä rooli yhteiskunnan valmiutta ja varautumista koskevassa viranomaisyhteistyössä ja sen yhteensovittamisessa, minkä vuoksi pidettiin perusteltuna aluehallintovirastojen ja poliisitoimen tiivistä yhteistyötä myös jatkossa näiden teemojen ympärillä.

Tällä hetkellä kokonaisturvallisuuden teeman osalta aluehallintovirastojen ja poliisin yhteistyöstä säädetään, että aluehallintovirastot ja niiden alueella sijaitsevat poliisilaitokset toimivat yhteistyössä alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamiseksi, alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämiseksi sekä alueen toimivaltaisen viranomaisen tukemiseksi turvallisuustilanteiden johtamisessa ja näiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamiseksi. (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 17 a §.)

Myös aluehallintovirastojen ja pelastustoimen yhteistoiminta on tiivistä. Lain säädännön mukaan pelastuslaitoksen tulee toimia yhteistyössä onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Pelastuslaitosten tulee osallistua myös paikalliseen ja alueelliseen turvallisuussuunnittelutyöhön. (Pelastuslaki 379/2011, 42 § 1 mom.) Pelastuslain 23 § mukaan aluehallintovirasto valvoo pelastustoimea sekä sen palveluiden saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Lisäksi aluehallintovirasto tukee sisäministeriötä sen 1. momentissa säädetyissä tehtävissä sekä huolehtii muista aluehallintovirastolle säädetyistä tehtävistä suhteessa pelastustoimeen. Näitä sisäministeriölle säädetyjä tehtäviä ovat pelastustoimen ja sen palvelujen saatavuuden ja tason johtaminen, ohjaus ja valvonta. Lisäksi sisäministeriö huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa

pelastustoimessa ja sen kehittämässä sekä huolehtii muista sille säädetyistä tehtävistä (Pelastuslaki 379/2011, 23 §)

Valmiuslaki (1552/2011, 12 §) edellyttää varautumisvelvollisuutta valtioneuvostolta, valtion hallintoviranomaisilta, valtion itsenäisiltä julkisoikeudellisilta laitoksilta, muilta valtion viranomaisilta ja valtion liikelaitoksilta sekä kunnilta, kuntayhtymiltä ja muilta kuntien yhteen liittymiltä. Varautumisvelvollisuuden nimissä näiden tahojen ”tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.” Lisäksi valmiuslain mukaan aluehallintovirastoille kuuluu poikkeusoloissa tehtäviä esimerkiksi kulutushyödykkeitä koskevaan valvonta- ja ilmoitusvelvollisuuteen (1552/2011, 29 §), vähittäiskaupan säännöstelyyn (1552/2011, 32 §), sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden toimintaan (1552/2011, 86 §) sekä työvelvollisuusrekisteriin (1552/2011, 103 §).

3.3. Alueellisen tason keskeiset asiakirjat

Aluehallintoviraston tulosohjauksen keskeiset asiakirjat ovat aluehallintovirastoille ja ELY-keskuksille laadittu yhteinen strategia-asiakirja sekä aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välinen tulossopimus. Sekä strategia-asiakirja että tulossopimukset on laadittu hallituksen toimikaudeksi. Niiden sisältö voidaan tarpeen mukaan tarkastaa vuosittain. (Aluehallintovirasto, 2021b.) Myös kokonaisturvallisuus on huomioitu näissä asiakirjoissa.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteinen ”Kestävää tulevaisuutta tekevässä – ihmisten ja alueiden parhaaksi” -strategia on laadittu vuosille 2020–2023. Strategian yhtenä painopisteenä on hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden turvaaminen. Sen alaiseksi tavoitteeksi on määritelty yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden hyvä taso. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020.) Strategian vaikutusarviointiliitteessä (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020a) todetaan Turvaamme hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta -painopisteeseen liittyen, että edistämällä kokonaisturvallisuutta yhteistyöllä, osallisuuden edistämällä ja syrjäytymistä ehkäisemällä pystytään sekä välillisesti että välittömästi ja myönteisesti vaikuttamaan hyvinvointiin ja yhdenvertaisuuteen.

Aluehallintovirastojen ja niitä ohjaavien ministeriöiden välisessä tulossopimuksessa määritellään toiminnan keskeiset tavoitteet sekä määräraha- ja henkilöstökehykset. Tulossopimus on laadittu valtiovarainministeriön kanssa. (Aluehallintovirasto, 2021b.) Tulossopimus pohjaa nykyisin aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yhteisessä strategiassa määriteltyyn toimintaympäristöön (Valtiovarainministeriö, 2021, s. 3). Siinä on otettu yhdeksi strategiseksi painopisteeksi yhdenvertaisuuden turvaaminen. Painopisteen vaikuttavuustavoitteena on muun muassa yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden hyvä taso. Mittareina ja tavoiteltuna kehityksenä vuosille 2021–2024 määritellään alueiden viranomaisten, kuntien ja muiden toimijoiden yhteensovitetut sekä ajantasaiset valmiussuunnitelmat. Tämän lisäksi alueen kunnilla tulee olla kansallisia linjauksia noudattavat, voimassa ja ajan tasalla olevat turvallisuussuunnitelmat, joita toteutetaan laajassa yhteistyössä. Turvallisuussuunnitelmat voivat olla kuntakohtaisia tai koskea seutukuntaa tai maakuntaa. (Valtiovarainministeriö, 2021, s. 6.)

4. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan käynnistyminen

Loppukeväällä 2010 sisäasiainministeriö lähestyi aluehallintovirastoja näiden toiminnallisiin tulossopimuksiin viitaten ja ohjeisti aluehallintovirastoja organisoimaan sisäisen turvallisuuden poikkihallinnollisen yhteistyön. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että aluehallintovirastojen oli asetettava sisäisen turvallisuuden yhteistyöryhmät sekä jatkettava lääninhallitusten käynnistämisen työn pohjalta sisäisen turvallisuuden poikkihallinnollista yhteistyötä aluehallintovirastoissa. (Sisäasiainministeriö, 2010.) Tämän ohjeistuksen myötä LSSAVI asetti 9.6.2010 toimintaan päihde- ja hyvinvointityöryhmän, joka toimi virastossa myös sisäisen turvallisuuden yhteistyöryhmänä (LSSAVI, 2010). Työryhmän nimi muuttui sittemmin keväällä 2011 hyvinvointityöryhmäksi ja samalla sitä myös täydennettiin uusilla jäsenillä (LSSAVI, 2011).

Loppuvuodesta 2010 sisäasiainministeriö asetti Etelä-Suomen aluehallintoviraston puheenjohtajan Anneli Tainan johdolla työryhmän laatimaan ehdotuksen alueellisen sisäisen turvallisuuden toimintamalliksi. Toimintamallin lähtökohdaksi asetettiin kaikkien asian kannalta keskeisten viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien osallistuminen sisäisen turvallisuuden yhteistyöhön. Työryhmän tuli ottaa ehdotuksessaan huomioon esimerkiksi Varautuminen ja kokonaisturvallisuus -komiteamietintö, ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset sekä muu asiaan liittyvä, jo olemassa oleva materiaali. Myöhemmin keväällä 2011 sisäasiainministeriö laajensi työryhmän toimeksiantoa määräämällä työryhmän tarkastelemaan myös normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista. (Sisäasiainministeriö, 2011, s. 4).

Elokuussa 2011 julkaistiin työryhmän ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. Työryhmän ehdotuksen mukaan alueellisen sisäisen turvallisuusyhteistyön tavoitteena oli turvallisuuden parantaminen, paikallisen turvallisuusyhteistyön tukeminen ja kansallisten sekä alueellisten turvallisuustavoitteiden toteuttaminen yhteistyössä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjelmien tavoitteiden toteuttamisen kanssa. Työryhmä ehdotti myös, että aluehallintovirastot koordinoisivat toimialueellaan sisäisen turvallisuuden alueellista yhteistyötä ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista laajassa yhteistyössä muiden alueviranomaisten, maakuntaliittojen, kuntien, alueen järjestöjen ja kylätoiminnan sekä elinkeinoelämän edustajien kanssa. Alueellisena yhteistyöelimenä toimisi alueen valmiustoimikunta. (Sisäasiainministeriö, 2011.)

Kolmannen sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelu vuosille 2012–2015 aloitettiin keskushallinnossa loppuvuodesta 2011, kun valtioneuvosto asetti hankkeen valmistelemaan ehdotusta sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi. Ohjelma perustui Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan ja sen tavoitteeseen, että Suomi olisi Euroopan turvallisimaa maa, jossa ihmiset ja eri väestöryhmät kokisivat yhteiskunnan oikeudenmukaisena ja yhdenvertaisena. (Sisäasiainministeriö, 2011a.)

Sisäisen turvallisuuden alueellista toimeenpanoa suunniteltiin aluehallintovirastojen johdolla toimivissa työryhmissä. Tehtävänä oli alueellisten

toimeenpanosuunnitelmien laatiminen aluehallintovirastojen johdolla laajassa viranomaisyhteistyössä eri viranomaisten ja järjestöjen kanssa. (Sisäasiainministeriö, 2011a.) LSSAVI:ssa tämä työ toteutettiin sen omalla mallilla eli osana kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa (LSSAVI, 2012). Sisäisen turvallisuuden alueellisten toimeenpanosuunnitelmien tehtävänä oli sovittaa yhteen sisäisen turvallisuuden kolmannessa ohjelmassa asetetut tavoitteet alueellisten erityispiirteiden ja tarpeiden kanssa, huomioiden myös muut keskeiset hyvinvointia ja terveyttä sekä alueellista kilpailukykyä ja elinvoimaa edistävät ohjelmat ja suunnitelmat. Alueellisten toimeenpanosuunnitelmien tuli myös noudatella sisäisen turvallisuuden ohjelman rakennetta sekä keskittyä samoihin painopisteisiin. Sisäisen turvallisuuden ohjelman aikataulu oli 3.11.2011-2.5.2012 ja alueellisten toimeenpanosuunnitelmien osalta valmisteluaikatauluksi asetettiin 3.11.2011-1.9.2012. (Sisäasiainministeriö, 2011a.) Kansallisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa painopisteiksi asetettuja teemoja olivat esimerkiksi syrjäytymisestä johtuvat turvallisuushaasteet, arjen turvallisuuden haasteet, yritystoiminnan turvallisuus sekä väkivallan ja muiden rikosten uhka (Sisäasiainministeriö, 2012).

LSSAVI toteutti kansallisen sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisen toimeenpanon osana suurempaa kokonaisuutta eli viraston kokonaisturvallisuusstrategiaa. Kokonaisturvallisuusstrategian valmistelu toteutettiin kansallisen sisäisen turvallisuuden ohjelman tahdissa. Sisäisen turvallisuuden ohjelman painottamien kokonaisuuksien nähtiin vahvasti kietoutuvan myös valmiuden ja varautumisen teemoihin. Yksilön turvallisuus nähtiin pohjana koko yhteiskunnan turvallisuudelle. (Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021; LSSAVI, 2012f.)

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa oli LSSAVI:ssa lähdetty kehittämään jo ennen valtakunnallisen ohjeistuksen saamista. Helmikuussa 2012 virasto keskusteli sisäasiainministeriön pelastusylijohtajan kanssa kokonaisturvallisuus-termistä ja sen sopivuudesta suunniteltuun käyttöön yhdistämään sisäisen turvallisuuden ja varautumisen ja valmiuden kokonaisuuksia. Tällöin myös saatiin ministeriön tuki lähteä hahmottelemaan alueellista sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoa pyydettyä laajemmin. (Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021; LSSAVI, 2012f.) Toiminnan käynnistämisen taustaksi LSSAVI kartoitti tarkasti lainsäädännön, jolle kokonaisturvallisuustyö ja yhteistoiminta tuli perustumaan. Lisäksi käytiin läpi turvallisuuteen liittyvät selonteot sekä muita ohjaavia asiakirjoja. Kokonaisturvallisuussuunnittelussa seurattiin esimerkiksi vuoden 2010 yhteiskunnan turvallisuusstrategian linjauksia (LSSAVI, 2012). Myös esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ohjelmat käytiin läpi, sillä oli tiedossa, että vuonna 2012 julkaistaan uusi sisäisen turvallisuuden ohjelma. LSSAVI avasi itselleen valtakunnallisen sisäisen turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden viitekehyksen ja käynnisti kaksi ydinprosessiaan, jotka olivat turvallisuus- ja hyvinvointiprosessit. Näin muodostui näkemys valmiussuunnittelun ja varautumisen ja hyvinvoinnin toisiinsa kiinteästi yhteen kietoutuneesta kokonaisuudesta (Liite 2).

4.1. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän ja sihteeristön perustaminen

LSSAVI:n toimialueella toimi tuolloin jo Länsi-Suomen lääninhallituksen aikana toimintansa aloittaneet kolme maakunnallista valmiustoimikuntaa: pohjalaismaakunnissa eli Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keskipohjanmaan yhteinen

valmiustoimikunta ja Keski-Suomessa sekä Pirkanmaalla kummassakin omat maakunnalliset valmiustoimikunnat (LSSAVI, 2012f). Valmiustoimikuntien työ keskittyi varautumisen kehittämiseen ja yhteensovittamiseen sekä valmiussuunnittelun ja valmiuden edistämiseen (Suullinen tiedoksianto, 10.12.2021). Viraston hyvinvointityöryhmä puolestaan vastasi sisäisen turvallisuuden tehtävistä poikkihallinnollisesti, laajassa sidosryhmäyhteistyössä. Nämä toimivat mallit haettiin hyödyntää kokonaisturvallisuuden alueellisessa organisoinnissa. Uusina toimieliminä LSSAVI asetti toimialueelleen tammikuussa 2012 kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän ja sen sihteeristön. Toimielimet perustettiin kokonaisturvallisuusstrategian suunnittelun ja toimeenpanon organisoimiseksi. Ryhmät asetettiin toimikaudeksi 15.2.2012-31.12.2015 ja niiden ensimmäinen yhteiskokous järjestettiin helmikuussa 2012. (LSSAVI, 2012.)

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän tehtävänä oli kokonaisturvallisuusstrategian valmistelu ja sen myötä yhteistoiminnan organisoiminen ja käynnistäminen. Tämän edistämiseksi käytiin paljon keskusteluja alueellisten turvallisuusviranomaisten kanssa. (LSSAVI, 2012; Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021.) Kaikkiaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän pääsääntöisiksi tehtäviksi määriteltiin kokonaisturvallisuuteen liittyvän toiminnan yhteensovittaminen LSSAVIn toimialueella, sisältäen sisäisen turvallisuuden alueellisen toimeenpanon sekä kokonaisturvallisuustyötä tukevan toiminnan vahvistamisen ja kehittämisen. (LSSAVI, 2012.) Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän suunnitelmallisen etenemisen, koordinoitun ja tavoitteellisen yhteistoiminnan johtamisen lopputuloksena syntyi kokonaisturvallisuusstrategia ja sen toimeenpano-ohjelma (LSSAVI, 2012f; LSSAVI, 2012i).

Ensimmäisenä toimintavuonna yhteistoimintaryhmän toiminta keskittyi vahvasti sisäisen turvallisuuden tehtävät sisältävän kokonaisturvallisuusstrategian toimeenpanosuunnitelman valmistelun johtamiseen (LSSAVI, 2012k). Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmässä oli tuolloin edustettuna toimialueen viranomaisjohto, sotilasläänin johto, keskuskaupunkien johto, hiippakuntien ja kaupakamarien johto, yrityselämän edustus sekä kiertävällä edustuksella maakuntaliittojen ja ELY-keskusten johto. Ryhmää täydennettiin sittemmin järjestöjen edustajilla vuonna 2014. Ryhmä kokoontui pääsääntöisesti neljästi vuodessa. (LSSAVI, 2014b.) Lisäksi yhteistoimintaryhmän toimijoille järjestettiin tutustumis- ja yhteistyöiltatilaisuuksia vuosittain. Iltatilaisuudet ovat sisältäneet turvallisuusteemaisia alustuspuheenvuoroja ja toimijoiden vapaamuotoista keskustelua ja tutustumista. (LSSAVI, 2019a.)

Kokonaisturvallisuuden sihteeristö oli mukana kokonaisturvallisuusstrategian valmistelussa ja strategian toteutusvaiheessa sen tehtävänä oli käsiteltävien asioiden valmistelu kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmälle. Sihteeristö vastasi strategian toteutumisen seurannasta ja osin myös toimenpiteiden eteenpäin viemisestä. Sihteeristön tehtävänä oli myös vuosittaisen viestintäsuunnitelman laatiminen ja viestiminen yhteistoimintaryhmän linjausten mukaisesti. Sihteeristössä edustettuina olivat teemaryhmien puheenjohtajat, viranomaisten edustajat sekä kutsutut asiantuntijajäsenet. Sihteeristö kokoontui neljästi vuodessa. (LSSAVI, 2012; LSSAVI, 2014b.)

4.2. Alueelliset teemaryhmät ja -verkotot kokonaisturvallisuustyötä toteuttamassa

Kokonaisturvallisuussuunnittelun lähtökohtana oli, että työskentelyssä nojauttiin jo olemassa olevien verkostojen ja työryhmien työskentelyyn. Verkostojen ja ryhmien kokoonpanoja oli mahdollista täydentää tai niiden toiminta voitiin linkittää sellaisenaan kokonaisturvallisuustyöhön. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa painottuvien asiakokonaisuuksien eli yritysten turvallisuussuunnittelun, arjen ja asumisen ja rakennetun ympäristön turvallisuuden, yksilön turvallisuuden tunteen ja henkisen hyvinvoinnin, turvallisuusosaamisen sekä turvallisuusviestinnän osalta joko laajennettiin jo olemassa olevia verkostoja ja teemaryhmiä tai perustettiin uusia. (LSSAVI, 2012.) Näin ollen kansallisten työryhmien vastinpareiksi virasto loi alueelleen toimivat työryhmät samojen teemojen ympärille. Valmistellessaan kokonaisturvallisuusstrategiaa, LSSAVI piti ryhmiä ajan tasalla sisäisen turvallisuuden ohjelman kansallisesta valmistelusta, jotta ryhmien oli mahdollista huomioida kyseiset painopisteet myös omassa työssään. (Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021.)

Kuva 1 Ryhmien ja turvallisuusteemojen organisoituminen



Kuvassa yksi on kuvattu LSSAVIn kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kaksi laajaa kokonaisuutta: valmiussuunnittelu ja varautuminen sekä hyvinvointi- ja turvallisuussuunnittelu. Hyvinvointi- ja turvallisuussuunnittelun alle järjestäytyivät LSSAVIn koordinoimat hyvinvointi- ja turvallisuussuunnittelun teemaryhmät, joita olivat esimerkiksi (LSSAVI, 2013):

- Turvallinen lapsuus ja nuoruus
- Turvallinen koulu
- Turvallinen ikääntyminen
- Turvallinen työpaikka (sis. yritysturvallisuus)
- 3. sektorin rooli hyvinvointi- ja turvallisuustyössä

Näiden teemojen kautta tarkasteltiin esimerkiksi seuraavia hyvinvoinnin ja turvallisuuden poikkihallinnollisia teemoja:

- Arjen turvallisuus

- Päihdehaittojen ehkäisy ja terveyden edistäminen
- Väkivallan ja rikosten ehkäisy (sis. väkivaltainen ekstremismi)

Horisontaalisilla teemoilla tarkoitettiin sekä varautuminen- ja valmiussuunnittelu että hyvinvointi- ja turvallisuussuunnittelu -kokonaisuuksiin liittyviä teemoja. Horisontaalisten teemojen ympärille organisoitui ryhmiä ja verkostoja tai vaihtoehtoisesti osa horisontaalisista teemoista ilmeni työssä mukana olevina toimitapoina. Horisontaalisia teemoja olivat esimerkiksi seuraavat (LSSAVI, 2013):

- Turvallinen asuin-, työ- ja elinympäristö - ennakoiva ja informaatio-ohjaava yhdyskuntasuunnittelu
- Kuntien hyvinvointi- ja turvallisuussuunnittelu ja toiminnanohjausjärjestelmä
- Turvallisuusviestintä
- Monikulttuurisuus ja maahanmuutto
- Turvallisuusosaamisen ja -johtamisen kehittäminen
- Yksilön turvallisuuden tunteesta ja henkisestä hyvinvoinnista huolehtiminen

Ryhmät asetettiin toimikaudeksi 15.2.2012–31.12.2015 ja niiden kokoonpanot päivitettiin vuosittain. Osa ryhmistä kokoontui säännöllisesti, osa aktivoitui tehtäväperusteisesti. (LSSAVI, 2012b; LSSAVI, 2013e).

4.3. Kokonaisturvallisuusstrategia, sen seuranta ja toimeenpano

LSSAVI laati keväällä 2012 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategian vuosille 2012–2015 osana alueen kokonaisturvallisuustyötä. Samaan aikaan muissa aluehallintovirastoissa työstettiin alueellisen sisäisen turvallisuuden toimeenpanosuunnitelmat. LSSAVIn kokonaisturvallisuusstrategia muodosti samalla tilannekuvan olemassa olevasta toimijaverkostosta, sillä strategiaan oli koottu alueellisten kokonaisturvallisuustoimijoiden näkemyksiä kokonaisturvallisuudesta ja toimijoiden turvallisuus- ja hyvinvointityöhön liittyvät tehtävät. Kokonaisturvallisuusstrategia valmisteltiin näin ollen laajassa verkostoyhteistyössä alueen turvallisuus- ja hyvinvointitoimijoiden kanssa. Strategian valmistelu syvensi toimijoiden ymmärrystä toistensa tehtävistä. Tämän nähtiin myös edesauttavan yhteistyön syntymistä. (Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021.)

Lisäksi strategiassa tuotiin esiin keskeisimmät haasteet sekä esiteltiin toimenpiteet, joilla näihin haasteisiin lähivuosina tultaisiin vastaamaan. Siinä kuvattiin myös kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan organisointi ja sen tavoitteet sekä alueen maakunta- ja paikallistason toimijoiden ja viranomaisten hyvinvointi- ja turvallisuussuunnittelua. Lisäksi strategiassa käsiteltiin kriisijohtamista sekä itse kokonaisturvallisuusstrategian johtamista ja ohjausta. Toimenpiteitä strategiassa oli yhteensä 62 kappaletta ja ne jakautuivat kolmeen kategoriaan: organisaation omat, jo käynnissä olevat toimenpiteet; kansallista sisäisen turvallisuuden ohjelmaa alueellisesti toteuttavat toimenpiteet sekä uudet, innovatiiviset prosessin aikana syntyneet toimenpiteet. Kokonaisturvallisuusstrategian sisälsi samalla kansallisen sisäisen turvallisuuden ohjelman keskeiset sisällöt. Strategian visio noudatteli hallitusohjelman linjausten mukaisesti sitä, että Suomi olisi vuonna 2015 Euroopan turvallisin maa. Missiona puolestaan oli yhteistoiminnalla edistää kansalaisten hyvinvointia ja turvallisuutta LSSAVIn toimialueella. (LSSAVI, 2012f.)

Kokonaisturvallisuusstrategian toteutumista seurattiin vuosittain niin sanotun toimenpidesalkun avulla, jonne koottiin niin kansallisen sisäisen turvallisuuden ohjelman kuin alueellisen kokonaisturvallisuusstrategian toimenpiteet (LSSAVI, 2012i). Kansallisen sisäisen turvallisuuden ohjelman toimenpiteet sisältyivät pääsääntöisesti myös eri viranomaisten tulosopimuksiin. Keskustelu viranomaisten kanssa käytiin osin tältä, osin alueellisen ohjelman toimenpidesalkun pohjalta. (LSSAVI, 2012i; LSSAVI, 2012j.) Toimenpidesalkun seuranta tehtiin vuosittain elo-syyskuussa, noudattaen osan toiminnan osalta valtakunnallisen sisäisen turvallisuuden ohjelman seuranta-aikataulua (Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021). Syyskuussa 2014 toteutettiin strategian seurannan tueksi myös LSSAVIn indikaattoreihin pohjautuva hyvinvointi- ja turvallisuustilanteen analyysi, jota käsitellään tarkemmin kappaleessa 4.5. (LSSAVI, 2014b).

Sisäisen turvallisuuden alueellisten toimeenpanosuunnitelmien valmistelu käynnistyi siis valtioneuvoston päätöksellä 3.11.2011 ja niiden oli määrä olla valmiit 1.9.2012. Aluehallintovirastot järjestivät yhdessä sisäasiainministeriön kanssa LSSAVIn isännöimän turvallisuusseminaarin Vaasassa syksyllä 2012. Seminaarin tavoitteena oli arvioida sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelua erityisesti alueellisten toimeenpanosuunnitelmien näkökulmasta sekä käydä läpi ohjelman toimeenpanoa alueilla. Eri turvallisuustoimijoiden puheenvuorojen lisäksi seminaarissa käytiin paneelikeskustelu alueellisten toimeenpanosuunnitelmien valmistelusta ja pohdittiin onnistumisia ja kehittämismahdollisuuksia. (LSSAVI, 2012g.)

Kokonaisturvallisuusstrategian valmistuttua fokus siirtyi LSSAVIissa strategian jalkauttamiseen. Marraskuussa 2012 LSSAVI järjesti mittavan seutukuntakierroksen kymmenellä viraston toimialueen paikkakunnalla. Näihin tilaisuuksiin osallistui esimerkiksi kuntien johto sekä alueelliset pelastustoimen, poliisin ja elinkeinoelämän edustajat. Tämän lisäksi järjestettiin erillisiä kuntatilaisuuksia ja kokouksia viranomaisten, seurakuntien, elinkeinoelämän sekä järjestöjen kanssa. Aiheesta pidettiin myös asiantuntijaluentoja. Näillä kierroksilla aiheena oli kokonaisturvallisuusajattelun havainnollistaminen; valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen tason valmius- ja varautumissuunnittelun sekä laaja-alaisen turvallisuus-suunnittelun lähtökohdat ja tulevat toimenpiteet sekä kokonaisturvallisuusstrategian toteutus. (LSSAVI, 2012j.)

Teemaryhmistä, joissa kokonaisturvallisuutta toteutettiin, päihdeteemaryhmä sekä väkivallan ehkäisemisen teemaryhmä kokoontuivat säännöllisesti loppuvuodesta 2012. Syrjäytymisen ehkäisyn ja osallisuuden vahvistamisen teeman toimenpiteitä puolestaan oli viety pitkälti eteenpäin LSSAVIn toimesta osana lasten ja nuorten hyvinvointiin keskittyvän ryhmän työtä. Vielä loppuvuodesta 2012 jäsennettiin henkisen hyvinvoinnin teemaryhmän työskentelymuotoja hiippakuntien ja seurakuntien kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta. Kyseinen teemaryhmä nimettiin vuoden 2013 puolella. Myös yritysturvallisuuden teema eteni ja käytännössä työ yhdistettiin Pirkanmaan turvallisuusklusterin kanssa yhteiseksi kokonaisuudeksi. (LSSAVI, 2012j; Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021.) Turvallisuusosaamisen kehittäminen jatkui myös yhtenä merkittävänä painopisteenään järjestöjen turvallisuussuunnittelun osaamisen vahvistaminen (LSSAVI, 2012j). Turvallisuustutkimuksen ryhmä järjestäytyi ja aloitti toimintansa. Samoin myös maahanmuuton turvallisuus -työryhmä (LSSAVI, 2012c; LSSAVI 2013d.)

Turvallisuusviestinnän teeman osalta järjestettiin myrskyseminaari viestinnän näkökulmasta syksyllä 2013 Tampereella. (LSSAVI, 2012j; Tourula, 2013).

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa yhdeksi painopisteeksi oli asetettu nuorten syrjäytymisen ehkäisy. LSSAVIlla oli useita nuorten syrjäytymisen ehkäisyyn keskittyviä toimenpidekokonaisuuksia, kuten esimerkiksi Sininen kirja -arvoprosessi, Välittämisen koodi -hanke sekä Get a life -konsepti. Sininen kirja oli yksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategian kärkihankkeista, jonka tavoitteena oli lasten ja nuorten elämönhallinnan taitojen vahvistaminen (LSSAVI, 2012e.) Tätä uutta lähestymistapaa LSSAVI kehitti yhdessä UPCode Ltd:n kanssa (LSSAVI, 2012d). Osana Sinisen kirjan prosessia tehtiin merkittävä ja pitkäkestoinen kehittämistyö Välittämisen koodi -hankkeen eteen yhteistyössä Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ja Etelä-Pohjanmaan terveysteknologian kehittämiskeskuksen (EPTEK) kanssa.

Välittämisen koodi hankkeen tavoitteena oli lasten ja nuorten elämönhallinnan vahvistaminen ja syrjäytymisen ehkäisy matalan kynnyksen varhaisen ehkäisemisen avulla. Välittämisen koodi perustui niin kutsuttuun AUTO-ID -järjestelmään. Välittämisen koodissa esimerkiksi viranomaisilla ja vapaa-ajan sektorilla oli mahdollisuus ilmaista huolensa lapsen tai nuoren poikkeavaan käytökseen liittyen ja myös lapsella tai nuorella itsellään oli mahdollisuus ilmaista huolensa matalalla kynnyksellä tilanteessa, jossa puhuminen oli vaikeaa tai kuuntelijaa ei ollut. Välittämisen koodi paransi viranomaisten mahdollisuutta ilmaista huolensa lapsen tai nuoren tilasta varhaisessa vaiheessa sekä loi mallin viranomaisen puheeksi ottamiselle ja muille tukitoimille, tehostaen viranomaisten ennaltaehkäisevää toimintaa erityisesti silloin, kun lapsen ja nuoren elämönhallinnan osalta nousi esiin yhtä aikaa useita huolenaiheita. (LSSAVI, 2013a.) Välittämisen koodin toteuttamisessa etsivällä nuorisotyöllä oli vahva rooli. Se muodosti pilottivaiheessa kokonaisuuden poliisin Ankkuri-mallin sekä puolustusvoimien Aikalisä-mallin kanssa. (Suullinen tiedoksianto, 13.12.2021.) Tavoitteena oli Välittämisen koodi -mallin levittäminen myös muihin Länsi- ja Sisä-Suomen toimialueen maakuntiin sekä valtakunnalliseksi (LSSAVI, 2016e). Hankkeen suojelijana toimi silloinen eduskunnan toinen varapuhemies Paula Risikko (LSSAVI, 2015d). Hankkeelle pyrittiin saamaan kansallinen rahoitus, mutta hyvistä pilottituloksista huolimatta se ei onnistunut. Toimintamallia on sittemmin harkittu käynnistettäväksi uudelleen (Suullinen tiedoksianto, 13.12.2021).

Knowhow – Get a life! - oli myös eräs keskeinen syrjäytymisen ehkäisyn toimenpidekokonaisuus. Kyseessä oli nuorille, kasvattajille ja päättäjille suunnattu hyvinvointi- ja turvallisuustapahtuma. Get a life -konseptilla tapahtuma järjestettiin ensimmäistä kertaa syksyllä 2013 sekä uudelleen syksyllä 2014. (LSSAVI, 2013b; LSSAVI, 2014.) Tapahtuman tavoitteena oli esitellä nuorille yläkoulun jälkeisiä opintomahdollisuuksia ja koulumenestyksen rinnalla tuoda heille esiin elämönhallinnan taitojen merkitys. Tapahtuman tavoitteena oli päättäjien, viranomaisten ja kasvattajien osalta herätellä ennaltaehkäisevän työn välttämättömyyteen Suomen ja oman kunnan menestyksen takaajana. Taustalla vaikutti kokonaisturvallisuustyö, jonka painopisteenä oli lasten ja nuorten osallisuuden vahvistaminen. (LSSAVI, 2013b.) Knowhow-messujen vastuutahona toimi Pohjanmaan Expo. Get a life! -tapahtuman koordinaatiovastuu oli LSSAVIlla. (LSSAVI, 2014.)

4.4. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kehittäminen

Vuosille 2012–2015 laaditun kokonaisturvallisuusstrategian osalta toimenpidesalkkua päivitettiin suunnitellun mukaisesti sekä kansallisten että alueellisten hankkeiden osalta elokuussa 2013. Samoihin aikoihin LSSAVI vieraili sisäasiainministeriössä esittelemässä kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa alueellaan sekä kokonaisturvallisuusstrategian toimeenpanoa. Kansallisesta sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanosta, alueelliset toimeenpanosuunnitelmat mukaan lukien, laadittiin vuosittain raportti. (LSSAVI, 2013c.) Vuonna 2013 Sanoista tekoihin -nimeä kantava kansallinen vuosiraportti sisäisen turvallisuuden ohjelmasta julkaistiin 2.10.2013 (Sisäasiainministeriö, 2013).

Länsi- ja Sisä-Suomeen aluehallintovirasto käynnisti hyvinvoinnin ja turvallisuuden ohjaus- ja arviointijärjestelmän kehittämisen. Työhön kutsuttiin mukaan alueen keskuskaupunkien edustajia. Tavoitteena oli luoda yksinkertainen, selkeät mittarit sisältävä alueen maakuntien ja kuntien hyvinvoinnin ja turvallisuuden tilan seurantajärjestelmä. Samanaikaisesti oli käynnistynyt toisella alueella hyvinvointikertomuksen kehittämistyö. Kehitystyöt päätettiin yhdistää ja LSSAVI osallistui kansallisella tasolla hyvinvointikertomuksen kehittämistyöhön tuoden mukanaan ajatuksen turvallisuusindikaattorien yhdistämisestä hyvinvointikertomukseen. LSSAVI myös ohjasi alueensa kuntia ottamaan käyttöön hyvinvointi- ja turvallisuuskertomukset sekä toteutti alueellaan hyvinvointi- ja turvallisuustilanteen seurantaa. (LSSAVI, 2012h; Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021.)

LSSAVIn kokonaisturvallisuusstrategian osalta laadittu indikaattoreihin pohjautuva toimialueen hyvinvointi- ja turvallisuustilanteen analyysi valmistui syksyllä 2014. Indikaattorianalyysissa tarkasteltiin LSSAVIn toimialueen maakuntien hyvinvoinnista ja turvallisuustilanteesta kertovia indikaattoreita laajasti, jotta saatiin käsitys vallitsevasta hyvinvoinnin ja turvallisuuden tilasta. Analyysissa käytiin läpi LSSAVIn alueen toimintaympäristön yleisiä tunnuslukuja ja kartoitettiin lasten ja lapsiperheiden, nuorten, työikäisten sekä ikääntyneiden hyvinvointia ja turvallisuutta. ”Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategian seuranta: Hyvinvoinnin ja turvallisuuden tilastollinen katsaus” -nimellä kulkenut indikaattorianalyysi palveli niin kokonaisturvallisuusstrategian seurantaa kuin päivittäistä työtäkin. (LSSAVI, 2014b; LSSAVI, 2014c.)

Kokonaisturvallisuuden osalta ajankohtaista vuosina 2013–2014 oli viranomaisyhteistyön, viranomaisten ja kolmannen sektorin sekä viranomaisten ja elinkeinoelämän välisen yhteistyön kehittäminen. Ensimmäinen viranomaisneuvottelukierros käytiin loppuvuodesta 2013. Syksyllä 2014 käynnissä oli yhteistoiminnan tarkempi suunnittelu. Tällöin esimerkiksi poliisin uuden lainsäädännön linjausten mukaisesti suunniteltiin aluehallintoviraston ja uusien poliisilaitosten (Sisä-Suomen poliisilaitos ja Pohjanmaan poliisilaitos) yhteistoimintamuotoja. Puolustusvoimien uudistuksen myötä tehtiin uusi yhteistyösopimus puolustusvoimien ja aluehallintoviraston välillä ja määriteltiin yhteistyö osana kokonaisturvallisuutta (maavoimien esikunta, Panssariprikaati ja Porin prikaati sekä Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pirkanmaan aluetoimistot) ja esimerkiksi menettelyt alueellisten maanpuolustuskurssien järjestämisessä. Pelastustoimen osalta aluehallintovirasto ylläpiti ja kehitti edelleen yhteistyötapoja alueellisten pelastuslaitosten kanssa (Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren

alueen, Keski-Suomen ja Pirkanmaan pelastuslaitokset). Aluehallintovirasto seurasi ja osallistui kuntarakenne- ja sosiaali- ja terveysturvakenttien uudistustyöhön varmistaen viranomaisyhteistyön jatkumisen ja kehittymisen uusien rakenteiden myötä. Sairaanhoidopiirien kanssa yhteistoiminta koski varautumisen yhteensovittamista ja turvallisuussuunnittelua. Kauppakamareiden kanssa sovittiin yritysturvallisuuden kehittämisen suuntaviivoista. (LSSAVI, 2014b.)

Myös vuosien 2013 ja 2014 kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokouksissa päivitettiin näitä ajankohtaisia uutisia kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnasta sekä suunniteltiin ja kehitettiin toimialueen kokonaisturvallisuustyötä. Lisäksi järjestettiin yhteiskokouksia Turvallisuuskomitean ja muiden sidosryhmien kanssa. Lisäksi yhteistoimintaryhmän kokouksissa annettiin kuvaus ajankohtaisesta valmiusharjoituksesta, kerrottiin harjoituksen organisoinnista ja suunnittelun tilanteesta. (LSSAVI, 2014a.)

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan osallistuvat toivat merkittävää lisätietoa yhteiskunnan eri alojen toimijoiden näkökulmista turvallisuuteen. Esimerkiksi suurten yleisötapahtumien turvallisuushuoli ja turvallisuuden varmistamisesta saatiin hyvää tietoa urheiluseurojen turvallisuudesta vastaavilta henkilöiltä. (Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021). Opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan antoi LSSAVI:lle tehtävän kehittää oppilaitosturvallisuuden toimintamallia. LSSAVI esitteli kokonaisturvallisuustoimintaansa pohjoismaisille rikosentorjuntaneuvostolle, minkä seurauksena LSSAVI:sta kutsuttiin edustaja valtakunnalliseen rikosentorjuntaneuvostoon edustamaan aluehallintovirastoja. Rikosentorjuntaneuvoston tavoitteena on rikoksista aiheutuvien haittojen vähentäminen ja turvallisuuden edistäminen. Tästä lähtien aluehallintovirastoilla on ollut edustus neuvostossa. (LSSAVI, 2016b; Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021).

5. Kokonaisturvallisuustyön uudelleen jäsentely

Sisäisen turvallisuuden kolmannesta ohjelmasta tehtiin vaikuttavuusarvio, joka oli nimeltään ”Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja siihen liittyvän poikkiallisen toimintatavan vaikuttavuusarviointi”. Vaikuttavuusarvioinnin (2015, s. 23–24) mukaan ohjelman toteutus vaihteli aluetasolla. Se kuitenkin nähtiin alue- ja paikallistasolla kuntien ja kaupunkien turvallisuustyön näkökulmasta onnistuneena. Toimintakonseptissa oli luovuttu liiallisesta ohjauksesta mikä mahdollisti alueiden ja toimijoiden omien tarpeiden huomioisen. Näin ollen aluetason toiminta rakentui alueiden omista lähtökohdista ja tarpeista käsin. Aluehallintovirastojen epäselvä asema ja rooli ohjelman toimeenpanon osalta sekä alueellisten toimeenpanosuunnitelmien heikko painoarvo paikallistason toiminnassa koettiin ongelmaksi ohjelman alueellisessa toteutuksessa. Erityisesti suurien kaupunkien turvallisuustyön ja Sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisen toimeenpanosuunnitelman välillä ei usein ollut yhteyttä. Osaa alueiden toimeenpanosuunnitelmista pidettiin vaatimattomana suhteessa kansalliseen ohjelmaan. Toimeenpanosuunnitelmien toteutus jäi myös monelta osin kesken. LSSAVIn kokonaisturvallisuusstrategia taas puolestaan mainittiin merkittävästi valtakunnallista ohjelmaa laajempaan itsenäisenä toteutuskokonaisuutena. Alueiden välillä oli kaikkiaan suuria eroja. Oleellisena nähtiin aluehallintovirastojen sitoutuminen ohjelman toteuttamiseen sekä niiden käytössä olleet resurssit. Resurssit olivat olleet määrittelemässä sitä, kuinka valtakunnallisen ohjelman toimeenpanoon on ollut mahdollista panostaa. Lisäksi vaikuttavuusarvioinnissa katsottiin, että halu itsenäiselle oman turvallisuustyön tekemiselle sekä paikallistasolla vallitseva tarve alueellisesti johdetulle työlle vaikuttivat ratkaisevasti alueellisten toimeenpanosuunnitelmien onnistumiseen sekä merkitykseen alueellisessa sisäisen turvallisuuden työssä. (Tempo Economics, 2015.)

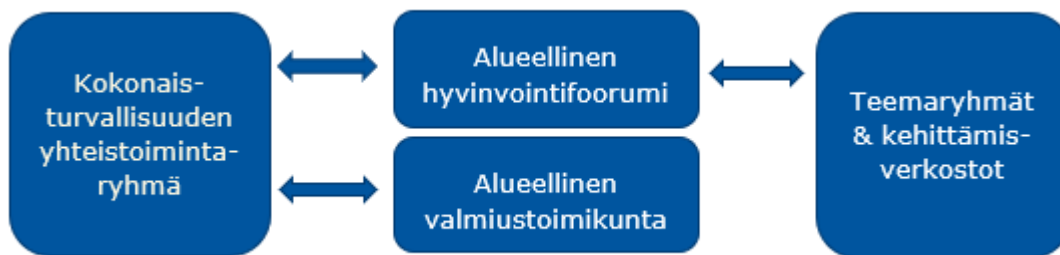
Vuonna 2012 kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaelinten toimikausi asetettiin vuoden 2015 loppuun. Syksyllä 2015, asetetun toimikauden lähestyessä loppuun, LSSAVI jäsenteli uudelleen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa sekä päivitti yhteistoimintaelinten tehtäviä seuraavalle toimikaudelle 1.9.2015–31.12.2017. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän yhteyteen perustettiin uudistuksen yhteydessä uusina toimieliminä alueellinen valmiustoimikunta sekä alueellinen hyvinvointifoorumi. Maakuntien alueilla toimivat valmiustoimikunnat sekä hyvinvoinnin ja turvallisuuden osalta teemaryhmät ja -verkostot jatkoivat toimintaansa täsmennetyin toimenkuvin. Niiden toimintaa kehitettiin ja systematisoitiin osana kokonaisturvallisuustyötä. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän sihteeristö lakkautettiin tämän kokonaisturvallisuustyön uudelleen jäsentelyn yhteydessä. (LSSAVI, 2015.)

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän tehtävänä oli, kuten tähänkin saakka, yhteensovittaa kokonaisturvallisuustyötä LSSAVIn toimialueella. Ryhmä johti viraston ylijohdaja ja siinä olivat edustettuina eri viranomaisien, kuntayhtymien ja kuntien, kolmannen sektorin sekä muiden alueellisten turvallisuustoimijoiden korkein johto. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä vastasi kokonaisturvallisuustoiminnasta suhteessa keskushallintoon, toimintasuunnittelusta ja

priorisoinneista vuosittaisella tasolla sekä suunnitelmien ja toteutuksen yhteensovittamisesta LSSAVIn toimialueella. (LSSAVI, 2015.)

Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan tarkoituksena on saattaa turvallisuus- ja hyvinvointitoimijat tavoittelemaan yhteisesti ymmärrettyä tavoitetilaa eli kokonaisturvallisuutta. Kuvassa 2 esitetyllä tavalla kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän itsenäinen toiminta koostuu osaltaan hyvinvoinnin- ja terveyden teemoihin keskittyvistä toimijoista niin sanotun alueellisen hyvinvointifoorumin kattokäsitteen suojissa sekä varautumisen ja valmiuden asioita käsittelevän alueellisen valmiustoimikunnan toiminnasta. Lisäksi alueellisen hyvinvointifoorumin alle on organisoitunut teemaryhmiä ja verkostoja, jotka toteuttavat kokonaisturvallisuustyötä osana toimintaansa.

Kuva 2 Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan organisoituminen LSSAVI:ssa



5.1. Alueellisen valmiustoimikunnan perustaminen

Alueellinen valmiustoimikunta perustettiin kokonaisturvallisuustyön uudelleen jäsentelyn yhteydessä syksyllä 2015 toimimaan viranomaisten välisenä yhteistyöelimenä aluehallintoviraston valmiussuunnittelun ja varautumisen yhteensovittamisessa sekä alueellisen varautumisen kehittämisessä niin suhteessa keskushallintoon kuin toimialueen sisälläkin.

Sisäasianministeriö muistutti loppuvuodesta 2012 kirjeellään aluehallintovirastoja niiden aluehallintolain (896/2009) 4§:n mukaisesta velvollisuudesta yhteensovittaa varautumista, järjestää siihen liittyvää yhteistoimintaa ja yhteensovittaa valmiussuunnittelua alueellaan. Aluehallintovirastoilla tuli olla näiden tehtävien toteuttamiseksi valmiustoimikunnat. Sisäasianministeriö oli aiemmin vuonna 2004 kehottanut lääninhallituksia perustamaan valmiustoimikunnat ja edellytti vuoden 2012 kirjeessään, että aluehallintovirastot jatkaisivat valmiustoimikuntien työtä sillä perusteella. Kirjeessä todettiin, että valmiustoimikunta on yhteensovittamiselin eikä sillä ole operatiivista tehtävää. Sisäasianministeriön mukaan valmiustoimikuntien tuli kokoontua vähintään kerran vuodessa ja niiden tehtävät olivat seuraavat (Sisäasianministeriö, 2012a):

- Koota alueen valmiustilanne, joka on alueen tilannekuvan perusta
- Kirjata ja hyväksyä määräajoin alueen painopisteet ja yhteiset tavoitteet valmiusasioissa
- Seurata aktiivisesti alueella järjestettäviä valmiusharjoituksia ja tarvittaessa osallistua niiden suunnitteluun

- Toimia viranomaisten välisenä yhteistyöelimenä aluehallintoviraston yhteensovittamistehtävään liittyen
- Huolehtia osaltaan valmiustehtäviin liittyvästä tiedottamisesta

Näiden edellä mainittujen lisäksi LSSAVIn alueellisen valmiustoimikunnan tehtäviksi kirjattiin sen perustamisen yhteydessä yhteiskunnassa vallitsevan turvallisuus-tilanteen, varautumis- ja valmiussuunnittelun tilan ja Turvallisuuskomitean linjausten seuraaminen ja arvioiminen sekä vuosittain tehtävien toimintasuunnitelmien ja harjoitusten priorisoiminen ja yhteensovittaminen. Lisäksi alueellisen valmiustoimikunnan tehtävänä oli valmiusharjoitusten tarkkailu ja sisällön kehittäminen. (LSSAVI, 2015.)

Alueellisen valmiustoimikunnan tehtäväksi oli suunniteltu toimialueen valmiustilannekatsauksen vuosittaista kokoamista yhteiskunnan turvallisuusstrategian painotusten mukaan huomioiden toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset. Tämän pohjalta oli tarkoituksena laatia vuosittainen priorisoitu toimintasuunnitelma, jonka avulla olisi kehitetty kokonaisturvallisuutta. (LSSAVI, 2015.) Tämä tavoite ei kuitenkaan toteutunut.

Ennen alueellisen valmiustoimikunnan perustamista ja osin sen aikanakin toimi LSSAVIn alueella kolme maakunnittain järjestäytyneitä valmiustoimikuntia: Pohjalaismaakuntien yhteinen (Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa), Keski-Suomen ja Pirkanmaan valmiustoimikunnat. (LSSAVI, 2014b; LSSAVI 2012f, s. 66) Nämä maakunnallisesti järjestäytyneet valmiustoimikunnat olivat aloittaneet toimintansa jo Länsi-Suomen lääninhallituksen aikana, jolloin oli todettu, että suurläänin kokoinen yksi valmiustoimikunta on liian iso toimiakseen tehokkaasti (Suullinen tiedoksianto, 10.12.2021). Tämä hyväksi havaittu toimintatapa seurasi organisaatiomuutoksen mukana aluehallintovirastoon. Näitä maakunnallisia valmiustoimikuntia koordinoi aluksi aluehallintovirasto yhdessä pelastuslaitosten kanssa. Niiden puheenjohtajina toimivat pelastusjohtajat ja sihteerinä aluehallintoviraston pelastusylitarkastaja. Valmiustoimikunnat koostuivat viranomaisedustajista ja ne kokoontuivat yleensä 2–4 kertaa vuodessa. Lisäksi maakunnallinen valmiustoimikunta toimi tavallisesti myös kyseisessä maakunnassa järjestettävän alueellisen valmiusharjoituksen yhtenä työryhmänä tai suunnitteluryhmänä. Keski-Suomen ja Pohjanmaan valmiustoimikunnat lopettivat toimintansa vähitellen viimeistään maakunta- ja sosiaali- ja terveyshallintouudistushankkeen aikana perustettavien maakunnallisten turvallisuus- tai valmiusfoorumien korvattua osittain niiden tehtävät. Pirkanmaan valmiustoimikunta toimii edelleen, mutta sekä sen puheenjohtajana että sihteerinä toimii Pirkanmaan pelastuslaitoksen edustaja yhdessä aluehallintoviraston kanssa sovitulla tavalla. (Suullinen tiedoksianto, 10.12.2021.)

5.2. Alueellisen hyvinvointifoorumin työn käynnistyminen

Kokonaisturvallisuuden uudelleen jäsentelyn yhteydessä LSSAVIin perustettiin myös alueellinen hyvinvointifoorumi. Perustamisen taustalla vaikutti muun muassa hyvinvointi- ja turvallisuussuunnittelun tavoite tukea kuntien ja muiden toimijoiden hyvinvointi- ja turvallisuustyötä sekä tavoite edistää painopisteen siirtämistä kohti ennakoivaa ja poikkihallinnollisempaa toimintaa. Alueellisen hyvinvointifoorumin tarkoituksena oli etsiä parhaita toimintatapoja, edistää ja lisätä kansalaisten hyvinvointia ja turvallisuutta eri elämänvaiheissa sekä kohentaa

turvallisuuden tilaa kouluissa ja työpaikoilla. Työn painopisteinä olivat esimerkiksi syrjäytymisen ehkäiseminen ja elämänhallinnan vahvistaminen, väkivallan ja rikollisuuden sekä päihdehaittojen ehkäisy, terveyden edistäminen, hyvä ja turvallinen työelämä sekä yritysturvallisuus. Alueellinen hyvinvointifoorumi toimi täten viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän sekä kolmannen sektorin välisenä yhteistyöelimenä. Sen perustamisella oli yhteys myös sisäisen turvallisuuden strategiaan ja sen alueelliseen toimeenpanoon. (LSSAVI, 2015.)

Alueellisen hyvinvointifoorumin tehtäväksi oli kaavailtu vuosittaisen toimialueen hyvinvoinnin ja turvallisuuden tilannekuvan kokoamista turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin peilaten sekä tähän perustuen laatia vuositason priorisoitu toimintasuunnitelma. (LSSAVI, 2015.) Asiakirja-aineistosta ei tätä toimintasuunnitelmaa löytynyt.

Käytännössä alueellisen hyvinvointifoorumin työtä toteutettiin kehittämisverkostoissa ja ryhmissä. Kokonaisturvallisuustyön uudelleen jäsentelyssä katsottiin tarpeelliseksi myös jäməkittä kehittämisverkostojen ja ryhmien työskentelyotetta edellisestä toimikaudesta. Uudistuksen yhteydessä kehittämisverkostojen ja ryhmien kokoonpanoja uudistettiin hieman. Myös joidenkin kehittämisverkostojen ja -ryhmien tavoitteita ja tehtäviä uudistettiin (esim. turvallinen työpaikka -kehittämisverkosto). Kehittämisverkostojen ja ryhmien puheenjohtajat muodostivat virtuaaliverkoston. Verkostot ja ryhmät asetettiin toimikaudelle 1.9.2015-31.12.2017. (LSSAVI, 2015c.) Kuvassa 3 on esitetty kehittämisverkostot ja poikkihallinnolliset sekä horisontaaliset teemat, joista osa oli organisoitu ryhmiksi.

Kuva 3 Kehittämiskerhot ja teemaryhmät uudelleen organisoimisen jälkeen

Kehittämiskerhot:

- Turvallinen lapsuus ja nuoruus
- Oppilaitosturvallisuuskerho
- Turvallinen työpaikka (sis. yritysturvallisuus)
- Turvallinen ikääntyminen

Poikkialueelliset teemat:

- Terveyden edistäminen
- Väkivallan ja rikosten ehkäisy
- Arjen turvallisuus (sis. liikenneturvallisuus)

Horisontaaliset teemat:

- Turvallisuusviestintä
- Turvallisuusosaaminen ja -johtaminen
- Laajamittainen maahanmuutto ja kotouttaminen
- Kansalaisten kriisinkäytös ja henkinen tuki (HEHU)

Kehittämiskerhot olivat vuosien 2012–2015 aikana toimineiden teemaryhmien kaltaisia, mutta entistä laajempia ryhmiä. Tämän vuoksi niitä alettiin kutsua kerhoiksi. Kaikkien kehittämiskerhojen kautta tarkasteltiin poikkialueellisia teemoja, jotka oli myös organisoitu ryhmiksi. Horisontaaliset teemat liittyivät vahvasti sekä valmiuden ja varautumisen että hyvinvoinnin ja turvallisuussuunnittelun -kokonaisuuksiin. Horisontaalisia teemoja oli organisoitu osin ryhmiksi, osin ne olivat vallitsevia toimitapoja, kuten aiemmin vuosina 2012–2015. Edellä mainittujen kerhojen ja teemojen lisäksi kokonaisuuteen linkittyi muitakin erillisiä teemoja, joiden osalta edettiin tapauskohtaisesti järjestämällä erilaisia tilaisuuksia ja neuvonpitoja (esim. väkivaltainen ekstremismi). (LSSAVI, 2015c.)

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän, alueellisen valmiustoimikunnan ja alueellisen hyvinvointifoorumin järjestäytymiskokoukset pidettiin syyskuussa 2015 (16.9.2015). Ryhmät kokoontuivat toimikaudellaan vuosittain 2–3 kertaa. Alueellinen valmiustoimikunta ja alueellinen hyvinvointifoorumi kokoontuivat tavallisesti ennen kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokousta. (LSSAVI, 2015c.) Hyvinvointifoorumin alaiset kehittämiskerhot ja ryhmät puolestaan kokoontuivat 2–4 kertaa vuodessa.

5.3. Euroopan pakolaiskriisi

Tavallisesti 2000-luvulla turvapaikan hakijoiden määrä on Suomessa vaihdellut 1500 ja 6000 hakijan välillä. Pakolaiskriisin seurauksena Suomeen saapui vuonna 2015 ennätyksellinen määrä turvapaikanhakijoita, yhteensä 32 476 henkilöä. Tilanne on sittemmin tasaantunut Suomessa ja vuonna 2018 uusien turvapaikkahakijoiden määrä laski vuotta 2015 edeltänyttä tasoa alemmas. (Sisäministeriö, 2021.) Vuonna 2022 Venäjän hyökättyä Ukrainaan pakolaisia alkoi saapua Suomeen jälleen enenevissä määrin (Maahanmuuttovirasto, 2022).

Turvapaikanhakijoiden määrän ollessa suurimmillaan vuonna 2015 aluehallintovirastojen tehtävänä oli muun muassa välittää siirtolaistilanteen poikkihallinnollista tilannekuvaa valtiovarainministeriölle (LSSAVI, 2015b). Lisäksi LSSAVIn tehtävänä oli laajamittaisen maahantulon osalta tilannetiedon tuottaminen, viranomaistoiminnan ja tarvittaessa resurssien yhteensovittaminen ja kuntien tukeminen. (LSSAVI, 2016c.) Aluehallintovirasto koordinoi laajamittaisen maahantulon briiffeiksi kutsuttuja lyhyitä tilannekuvakokouksia. Laajamittaisen maahantulon briiffejä järjestettiin aluksi viikoittain. (LSSAVI, 2015b.) Myöhemmin, aivan akuutin tilanteen rauhoituttua, kokoonnuttiin kahden tai kolmen viikon välein ja osallistujajoukkoa laajennettiin. Yhteistyötä tiivistettiin syksyn aikana keskushallinnon, alueellisten viranomaisten, sairaanhoitopiirien, kuntien, SPR:n ja muiden toimijoiden kanssa laajamittaisen maahantulon ja kotouttamisen asioissa. LSSAVI ylläpiti laajamittaisen maahantulon tilannekuvaa osana kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa (LSSAVI, 2016c).

Laajamittaisen maahantulon briiffien tueksi käynnistettiin myös Laajamittaisen maahantulon ennakointi ja ennaltaehkäisevä toiminta -viranomaistiimin työ. Viranomaistiimin perustamisen tarkoituksena oli vahvistaa ennakoivaa työtettä laajamittaisen maahantulon osalta. Tiimiä koordinoi LSSAVI. Viranomaistiimin tehtäviä olivat esimerkiksi uhkakuvaseuranta, haasteiden esiin nostaminen, alueelliseen ja paikalliseen turvallisuussuunnitteluun vaikuttaminen ja tilanteen edellyttäessä tarvittavista toimenpiteistä sopiminen. Viranomaistiimin työskentelyssä otettiin huomioon kansainväliset, kansalliset ja paikalliset näkökulmat ja ilmiöt. (LSSAVI, 2016c). Viranomaistiimin kokouksia harvennettiin aiemmasta ja se kokoontui vuoteen 2017 saakka.

Myös ELY-keskusten maahanmuuttoverkostot ja etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) työryhmät toimivat tuolloin. Lisäksi ajankohtaista oli LSSAVIn alueella perustetut maakunnalliset vastaanottokeskusten verkostot. Yhteistä näille kaikille ryhmille oli tiedon vaihto, osaamisen siirto ja maahantulon tilannekuvan ylläpito. Kansallista maahantulon tilannekuvaa ylläpiti maahanmuuttovirasto (Migri), jonka kanssa LSSAVIn yhteistyö tiivistyi pakolaiskriisissä. Laajamittaisen maahantulon briiffit ovat edelleen osa LSSAVIn kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa. Enemmän briiffien toiminnasta kerrotaan kappaleessa 6.2.

5.4. LSSAVIn turvallisuustyö maakunta- ja soteuudistuksen suunnittelun yhteydessä

Vuonna 2015 käynnistyi Juha Sipilän hallituksen maakunta- ja sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen, jonka tavoitteena oli tarjota kansalaisille aiempaa yhdenvertaisempia palveluita, vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja sekä hillitä kustannusten kasvua. Uudistuskokonaisuuden ollessa laaja, siihen liittyivät niin mittava lainvalmistelutyö kuin toimeenpanon ennakkollinen valtakunnallinen ja alueellinen valmistelu. (Valtiovarainministeriö, 2021a.)

Aluehallinnon uudistamisen osalta hallitusohjelmassa todettiin, että valtion alue- ja maakuntahallinnon yhteensovittamisesta laaditaan erikseen päätös, jonka tarkoituksena on yksinkertaistaa julkisen aluehallinnon järjestämistä. Pyyntöjenä oli keskittää toiminnat tehtäviltään ja toiminnoiltaan selkeille itsehallintoalueille. Konkreettinen lainsäädännön ja toimeenpanon valmistelu alkoi huhtikuussa 2016 hallituksen hyväksytyä linjaukset sote- ja maakuntauudistuksesta. Uudistuksen yhteydessä oli määrä perustaa uusi Valtion lupa- ja valvontavirasto Luova, johon aluehallintovirastojen oli määrä integroitua. (Valtiovarainministeriö, 2021b.) Tarkoituksena oli, että uusi virasto aloittaisi toimintansa vuoden 2019 alussa (LSSAVI, 2017d).

Sote- ja maakuntauudistusvalmistelujen lisäksi keväällä 2016 oli käynnissä sekä sisäisen turvallisuuden strategian että kansallisen rikosentorjuntaohjelman valmistelu (LSSAVI, 2016a). LSSAVIn alueellisen hyvinvointifoorumin kehittämisverkostojen ja -ryhmien valmistelemat toimintasuunnitelmat oli tarkoituksena sovittaa yhteen näiden valtakunnallisten valmistelujen kanssa. Toimintasuunnitelmista oli tarkoitus muodostaa LSSAVIn toimialueen hyvinvoinnin ja turvallisuuden toimenpideohjelma vuoden 2017, mahdollisesti vuoden 2018 loppuun saakka. (LSSAVI, 2016a.) Maakuntauudistusvalmistelun ja -työn vietyä aikaa ja resursseja kehittämisverkostojen ja ryhmien toimintasuunnitelmat sekä hyvinvoinnin ja turvallisuuden toimenpideohjelma jäivät toteutumatta (Suullinen tiedoksianto, 13.12.2021).

Keväällä 2016 oli meneillään myös pelastustoimen strategian uudistus. Sisäministeriö pyysi aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueilta lausuntoa tähän strategiaan liittyen. Aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueet laativat yhteistyössä lausunnon strategiaa koskien. (LSSAVI, 2016f.) Pelastuslain uudistusta toteutettiin keväällä 2017. Pelastustoimen järjestämistä vastuun oli uudistuksessa tarkoitus siirtyä maakuntiin ja valtion uudelle lupa- ja valvontavirastolle oli määrä kuulua pelastustoimen laillisuusvalvonta. Maakunnallisesti pelastuslaitokset oli määrä järjestää maakuntarajojen mukaisesti. Rahoitus olisi siirtynyt kokonaisuudessaan valtiolle. Uudistuksissa aluehallintovirastoista pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueilta olisi resurssiin siirtynyt kaksikymmentäkuusi henkilötyövuotta sisäministeriöön, kolme henkilötyövuotta lupa- ja valvontavirastoon sekä neljä henkilötyövuotta pelastusopistoon. LSSAVIn tehtävänä oli huolehtia omalla toimialueellaan tehtäväkokonaisuuden siirrosta maakuntiin mahdollisimman hyvin, jotta olemassa olevat verkostot ja tieto säilyisivät sekä osaaminen ja tietotaito tulisivat täysimääräisesti hyödynnetyiksi. (LSSAVI, 2017a.) Sisäministeriö kertoi siirtävänsä uudistuksessa siltä aluehallintovirastoille kaikki ylimääräiset pelastustoimen

valvontaan ja varautumiseen liittyvät tehtävät. Alueellisen yhteensovittamisen oli määrä tapahtua sisäministeriön ohjauksessa, alueelliset erot huomioiden. Jatkossa tarkoitus oli toteuttaa valmiusharjoitukset kahden eri linjan mukaan: maakunnallisina sekä usean maakunnan yhteisinä. (LSSAVI, 2017d.)

Maakuntauudistuksen valmistelun edistämiseksi laajassa yhteistyössä, toimialueen maakunnat kutsuttiin tiiviisti mukaan LSSAVI:n kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan (LSSAVI, 2017b). Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintakokouksissa seurattiin niin aluehallintouudistuksen etenemistä kokonaisturvallisuusnäkökulmasta kuin päivitettiin ajankohtaiset tiedot muiden valtakunnallisten ohjelmien valmistelusta (LSSAVI, 2016e). Lisäksi seurattiin alueella toteutettavaa kokonaisturvallisuustyötä. Kokouksissa käsiteltiin myös esimerkiksi Euroopan siviilivalmiutta ja sen vaikutusta kansalliseen toimintaan; yleistä turvallisuutta ja siihen vaikuttavia tekijöitä sekä kokonaisturvallisuuteen ja uhkiin liittyvää tutkimustyötä. Lisäksi kokouksissa kuultiin osallistujien esille tuomia ajankohtaisia asioita. (LSSAVI, 2017.)

Tulosopimuksen mukaan vuoden 2016 aikana jokaiseen aluehallintovirastoon tuli perustaa alueellinen hyvinvointiverkosto. Hyvinvointiverkoston laajuus ja toimintatapa oli kunkin aluehallintoviraston itse määriteltävissä. LSSAVI:ssa jo tuolloin olemassa oleva alueellinen hyvinvointifoorumi toimi viraston alueellisena hyvinvointiverkostonä. Alueellisen hyvinvointifoorumin toiminta oli tosin vielä niin alussa, että sen tehtäviä oli mahdollista täsmentää yhteistyössä maakuntien kanssa tulevaa maakuntauudistusta silmällä pitäen. (LSSAVI, 2016g.) Vuoden 2016 tulosopimukseen yhdeksi tavoitteeksi oli kirjattu myös aluehallintovirastojen yhteinen aluehallinnon turvallisuusstrategia, joka aluehallintovirastojen oli määrä laatia yhdessä. Turvallisuusstrategia tuli laatia laaja turvallisuus, kokonaisturvallisuus sekä sisäinen turvallisuus huomioiden. Aluehallintovirastojen tuli laatia strategian toteutussuunnitelma sekä käynnistää strategian toteutus yhteistoiminnassa. (Valtiovarainministeriö, 2016.) LSSAVI esitteli käyttämäänsä kokonaisturvallisuuden toimintamallia esimerkiksi tulosopimusneuvotteluissa sekä muiden aluehallintovirastojen ylijohdajille (LSSAVI, 2016g; LSSAVI, 2016). Yhteinen AVI-alueittain laadittava turvallisuusstrategia ei kuitenkaan toteutunut.

Vuonna 2017 valmisteltiin myös yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivitystä. (LSSAVI, 2017a.) Alueellisen näkökulman esiin nostamiseksi sekä tiedon siirtämiseksi keskushallinnolle LSSAVI järjesti alueelliset työpajat yhteiskunnan turvallisuusstrategian valmisteluun liittyen. Pohjalaismaakuntien yhteinen tilaisuus järjestettiin 19.1.2017 ja Pirkanmaan ja Keski-Suomen työpaja puolestaan 29.3.2017. (LSSAVI, 2017a.) Työpajojen anti kerättiin ja se toimitettiin Turvallisuuskomitealle yhteiskunnan turvallisuusstrategian aineistoksi. (LSSAVI, 2017d.)

6. Kokonaisturvallisuustyö viime vuosina

Vuonna 2018 hallituksen suunnittelema sote- ja maakuntauudistus vaikutti edelleen merkittävästi LSSAVI:ssa toteutettavaan kokonaisturvallisuustyöhön. LSSAVI:n toimialueen maakunnat oli pyydetty tiiviisti mukaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan maakuntauudistuksen valmistelun edistämiseksi laajassa yhteistyössä. LSSAVI:n kokonaisturvallisuustoimielimet kokoontuivat säännöllisesti. Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä käsitteli kokoontumisissaan pääteemoina esimerkiksi alueellisen varautumisen yhteensovittamisen järjestämistä maakunta- ja sote-uudistuksen näkökulmasta. (LSSAVI, 2018a) Tämän lisäksi ensisijaisina teemoina olivat muun muassa laajamittaisen maahantulon vaikutukset ja ajankohtainen tilanne sekä ulkoiset uhat ja ennakoiva yhteistyö (LSSAVI, 2018; LSSAVI, 2018b).

Ensimmäinen kansallinen riskiarvio valmistui vuonna 2015. Kansallinen riskiarvio laaditaan kolmen vuoden välein. Riskiarviossa kartoitetaan erilaiset ihmisii, ympäristöä, omaisuutta sekä kriittisiä järjestelmiä ja palveluja uhkaavat riskit, joihin viranomaisten on toiminnassaan varauduttava. Kansallisen riskiarvion taustalla on Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi. Se velvoittaa kaikkia jäsenmaita arvioimaan säännöllisesti riskit, jotka voivat aiheuttaa tarpeen pyytää pelastustoimen apua muilta mailta. (Sisäministeriö, 2021a.)

Toinen kansallinen riskiarvio 2018 valmistui tammikuussa 2019. Kansallisen riskiarvion laadinnassa hyödynnettiin mahdollisimman paljon eri tahojen jo laatimia riskiarvioita. Käytännössä kansallisessa riskiarviossa oli kyse koosteesta, jossa eri toimijoiden riskiarviot on yhteensovitettu. Kansallisen riskiarvion lisäksi valmisteltiin myös alueelliset riskiarviot samanaikaisesti omana prosessinaan. (Sisäministeriö, 2019, s. 12–13) LSSAVI välitti tietoa alueellisesta näkökulmasta myös kansallisen riskiarvion valmistelun tueksi (Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021). Sisäministeriön toimeksiannosta alueellisten riskiarvioiden laatiminen osoitettiin pelastuslaitoksille. Pelastuslaitosten tuli laatia ne yhteistoiminnassa aluehallintovirastojen kanssa poikkihallinnollisissa työryhmissä, joissa olivat edustettuina niin alueen viranomaiset, kunnat, elinkeinoelämä kuin järjestöt. (Sisäministeriö, 2019, s. 12–13.) Tavoitteena oli, että työryhmissä edustajina toimivien tuli hyödyntää kattavasti edustamansa yhteisön ja viiteryhmänsä osamista sekä näkemyksiä. Alueellisiin riskiarvioihin valittiin alueen toimijoiden yhteisesti huomionarvoisimmat uhat tai häiriötilanteet. Näiden muodostettiin kokonaisuus, jossa merkittävimmät riskit oli havaittu ja arvioitu poikkihallinnollisesti. Seuraavan kansallisen riskiarvion on määrä valmistua vuonna 2022 samoin kuin alueellisten riskiarvioiden, joissa selvitetään alueille ominaiset uhat ja häiriötilanteet.

6.1. Pandemia tiivistä alueellisen valmiustoimikunnan työskentelyä

Hallitus totesi 16.3.2020 Suomessa vallitsevan poikkeusolot Covid-19-pandemian vuoksi (Valmiuslaki 1552/2011, 3 §:n kohdat 3 ja 5). Poikkeusoloissa elettiin ajalla 16.3.-16.6.2020. Pandemian hallinta edellytti monenlaisten tilannetietojen keräämistä ja tarvetta jakaa tilannetietoa eri toimijoiden kesken. Aluehallintovirastot keräsivät tuona aikana paljon tilannekuvatietoa eri ministeriöille. Pandemia asetti myös uusia vaatimuksia tilaisuuksien järjestämiselle. Esimerkiksi kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä kokoontui vuonna 2020 ainoastaan kerran ja senkin etäyhteyksin.

Häiriötilanne sai heti keväällä 2020 aikaiseksi myös maakunta- ja soteuudistushankkeen aikana jo alustavasti käynnistyneiden maakunnallisten turvallisuustai valmiusfoorumien (jatkossa: maakunnallinen varautumisfoorumi) toiminnan viriämisen ja aluehallintoviraston alueen kolmen maakunnallisen foorumin toiminta on jatkunut koko pandemian ajan. Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla tällaista tiuhaan kokoontuvaa maakunnallista yhteenliittymää ei ollut ennen pandemiaa eikä sellaista perustettu häiriötilanteen hoitamiseksi vaan tarpeellinen yhteydenpito on järjestetty muulla tavoin. Sen sijaan Keski-Suomessa, Keski-Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla maakunnalliset varautumisfoorumit toimivat jatkuvasti. Näiden foorumien kokoonpano ja toimitavat vaihtelevat, mutta kaikkiaan niiden toiminta näyttää vakiintuneen osaksi häiriötilanteen maakunnallista tilannetiedon vaihtoa. Aluehallintoviraston edustaja(t) osallistuvat mahdollisuuksien mukaan kokouksiin ja tuottavat aluehallintoviraston käytössä olevaa tietoa maakunnalliselle varautumisfoorumille samalla kun keräävät maakunnallisen tason tietoa aluehallintoviraston käyttöön.

Covid-19-pandemian ja sen aiheuttamien poikkeusolojen myötä LSSAVIn alueellisen valmiustoimikunnan kokoustahti tiivistyi maaliskuussa 2020 viikoittaiseksi. Alueellisen valmiustoimikunnan toiminnassa olivat mukana LSSAVIn toimialueen maakuntien keskeiset varautumisen viranomaiset ja toimijat, joilla on viranomaistehtäviä. (LSSAVI, 2020c).

Alueellisen valmiustoimikunnalla on rooli toimia varautumisen ja alueellisen toiminnan yhteensovittamisen välineenä (LSSAVI, 2020c). Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa alueellisen valmiustoimikuntatyön tavoitteena on luoda yhteistä tilanneymmärrystä, koota ja välittää mahdollisia tukipyyntöjä sekä tukea paikallista, alue- ja keskushallinnon välistä viestintää (LSSAVI, 2020d). Keväällä 2020 alueellisen valmiustoimikunnan kokouksissa muun muassa esiteltiin aluehallintoviraston kokoamaa alueellista yhteistä tilannekatsausta. Alueellinen tilannekatsaus koottiin sisäministeriön toimeksiantona. Se laadittiin alueellisen tilanteen kuvaamiseksi sekä avuksi tilanteen kehittymisen arviointiin ja ennakointiin. Tilannekatsaus toimitettiin sekä toimeksiantajalle että tahoille, joilta tieto koottiin. Tilannekatsauksen lisäksi kokouksissa käsiteltiin organisaatioiden ajankohtaiset asiat, hiljaiset signaalit sekä häiriötilanteen ja poikkeusolojen tehtävien yhteensovittamistarpeet ja erityiset muut kysymykset. (LSSAVI, 2020b.)

Toukokuussa 2020 Suomessa vastuuta pandemian hallintaan liittyvästä päätöksenteosta alettiin siirtää keskushallinnosta alueille ja kunnille (LSSAVI, 2020f). Rajoituksia ja määräyksiä koskeva päätäntävalta jakautui

aluehallintoviraston ja kuntien kesken riippuen pandemian alueellisesta esiintyvyydestä. Kaiken kaikkiaan pandemian hallinta ja siihen liittyvät useasti muuttuvat kansallisen tason linjaukset olivat vaikeasti hallittava kokonaisuus alueellisesti ja paikallisesti. Kunnan pyynnöstä aluehallintovirasto tuki kuntia tartuntatautilain mukaisten päätösten valmistelussa sekä niihin liittyvissä asioissa. (LSSAVI, 2020f.)

Kesäkuun alussa 2020 sisäministeriö teki päätöksen, jonka mukaan aluehallintovirastojen säännöllinen viikoittainen raportointi eli alueellinen tilannekatsaus keskeytettiin helpottuneen pandemiatilanteen sekä sen hallinnan vakautumisen tähden. Mikäli oleellisia muutoksia sattuisi, tilannetietoja voitaisiin kuitenkin alkaa kerätä uudelleen. Samoihin aikoihin myös valmiustoimikunnan kokoontumisykli keveni yhdestä viikosta kahteen viikkoon. Vakaan pandemiatilanteen myötä toimikunta ei kokoontunut heinäkuussa 2020, mutta aluehallintovirasto piti koko kesän ajan yllä valmiutta kutsua alueellinen valmiustoimikunta koolle tarvittaessa. Kokouksia jatkettiin elokuussa 2020 ja alueellinen valmiustoimikunta kokoontui vuonna 2020 kaikkiaan 21 kertaa. Toisen virusaallon tulon kuitenkin vaurauduttiin ja aluehallintovirastot olivat yhdessä keränneet ministeriölle lainsäädäntötoimenpiteitä ja muita koronakriisin hoitoon liittyviä kehitysehdotuksia. Myös alueellisen valmiustoimikunnan työskentelyyn osallistuneilta kerättiin kokemuksia sekä kehittämisehdotuksia, jotka on käsitelty alueellisen valmiustoimikunnan kokouksessa kesäkuussa 2020. (LSSAVI, 2020g).

Syyskuussa 2020 pandemian hoitoon tuli strateginen muutos, ja STM:n ohjaukskirjeen (23.9.2020) mukaan alueellisten toimijoiden oli organisoiduttava tartuntatautilain mukaisten toimenpiteiden valmistelua ja päätöksentekoa varten. Aluehallintovirasto sopi jatkotoimenpiteistä yhdessä alueensa sairaanhoitopiirien, ELY-keskusten ja maakuntien keskuskaupunkien kesken syyskuussa 2020. Tartuntatautilain mukaisten rajoitusten ja päätösten teko oli keskitetty aluehallintovirastoille ja kunnille, sairaanhoitopiirit ja tässä yhteydessä toimintansa aloittaneet koronakoordinaatioryhmät puolestaan pystyivät antamaan suosituksia. Nämä alueelliset työryhmät raportoivat viikoittain alueensa pandemiatilanteesta ja pandemian rajoitustoimenpiteistä terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Koronakoordinaatioryhmien merkitys oli iso myös aluehallintoviraston työn kannalta.

Lokakuun alussa 2020 pandemiatilanne oli selkeästi pahentunut LSSAVIn toimialueella (LSSAVI, 2020i). Aluehallintoviraston tekemillä päätöksillä rajoitettiin tartuntataudin leviämistä alueilla. Päätökset perustuivat sairaanhoitopiirien koronakoordinaatioryhmien ja THL:n muodostamaan tilannekuvaan sekä aluehallintoviraston aluehallintolääkäreiden asiantuntemukseen. (LSSAVI, 2020j). Alueellisen valmiustoimikunnan työtä pidettiin tärkeänä. Työn myötä tietoa saatiin vietyä alueelta kansalliselle tasolle päätöksenteon tueksi. (LSSAVI, 2020k.) Pandemian pitkittyessä valmiustoimikunnan kokoontumiset jatkuivat edelleen vuonna 2021 joka toinen viikko, kaikkiaan kokoontumisia oli 20 kertaa vuoden 2021 aikana. Kaikki valmiustoimikunnan kokoukset häiriötilanteen aikana olivat etäkokouksia. Kokouksissa oli olennaista kertoa organisaatioiden havaitsemia hiljaisia signaaleja ja mahdollisia huolestuttavia kehityskulkuja erilaisista turvallisuuteen vaikuttavista tapahtumista tai tekijöistä. Kokouksista kirjoitettiin muistiot ja niistä julkaistiin myös lyhyet tiedotteet suomeksi ja ruotsiksi. Suomi siirtyi toisen kerran

poikkeusoloihin 1.3.-27.4.2021 väliseksi ajaksi tartuntatautilanteen pahentumisessa uudelleen (Eduskunta, 2021; Valmiuslaki 1552/2011, 3 §:n 5 kohta).

6.2. Hyvinvointi- ja turvallisuusteemat tällä hetkellä

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmä kokoontuu nykyään 2–3 kertaa vuodessa ja hyvinvointifoorumin kokouksia pidetään tarvittaessa. Alueellisen hyvinvointifoorumin yhteyteen organisoituneiden teemaryhmien ja kehittämisverkostojen kokouksia on vuosien aikana pidetty tarvittaessa, mutta myös yleisesti kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokouspäivänä. Vuosina 2012–2015 teemaryhmät ja -verkostot esimerkiksi toimivat kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän ja sittemmin lakkautetun sihteeristön yhteydessä tiiviisti. Tällä hetkellä hyvinvointifoorumin yhteydessä toimivat teemaryhmät ja kehittämisverkostot on esitetty kuvassa 4.

Kuva 4 Teemaryhmät ja kehittämisverkostot tällä hetkellä

- Päihdehaittojen ehkäisy ja terveyden edistäminen (PETE)
- Väkivallan ehkäisy
- Liikenneturvallisuus
- Turvallisuusviestintä
- Kansalaisten kriisinkestävyys ja henkinen huolto (HEHU)
- Tapahtumaturvallisuus
- Kasvu- ja oppimisyhteisöjen turvallisuusverkosto
- Turvallinen lapsuus ja nuoruus -verkosto
- Turvallinen ikääntyminen
- Turvallinen työpaikka (ml. yritysturvallisuus)
- Laajamittainen maahantulo ja kotouttaminen
- Turvallisuusosaaminen ja -johtaminen

Osa ryhmistä toimii aktiivisesti, toiset ovat olleet luonteeltaan enemmänkin tehtäväperusteisesti aktivoituvia, eikä niiden toiminta ole ollut viime aikoina aktiivista. Tällä hetkellä säännöllisesti kokoontuvia hyvinvointifoorumin alaisia teemaryhmiä ovat päihdehaittojen ehkäisyn ja terveyden edistämisen työryhmä (PETE), väkivallan ehkäisyn teemaryhmä, kansalaisten kriisinkestävyys ja henkinen huolto (HEHU), kasvu- ja oppimisyhteisöjen turvallisuusverkostot sekä laajamittainen maahantulo ja kotouttaminen (LSSAVI, 2021c).

Päihteiden ehkäisyn ja terveyden edistämisen ryhmän tehtävänä on toiminta-alueellaan seurata alueella ja kunnissa toteutettavaa päihdehaittojen ehkäisyn ja muun terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen työtä ja tilannetta sekä tukea aluehallintovirastossa tehtävää ehkäisevää päihdetyön ja terveyden edistämisen alueellista ohjausta ja ennakkovalvontaa. (LSSAVI, 2020a). Väkivallan ehkäisyn teemaryhmän yleisinä tavoitteina ovat lähisuhdeväkivallan ehkäisy ja Istanbulin sopimuksen toimeenpanon tukeminen kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueilla

(Sosiaali- ja terveysministeriö, 2017). Lisäksi tuetaan väkivaltaisen radikalisoitumisen ehkäisyn toimenpideohjelman täytäntöönpanoa kunnissa ja tulevilla hyvinvointialueilla sekä paikallista turvallisuussuunnittelua edellä mainituilta osin (Sisäministeriö, 2019a; LSSAVI, 2021b). Lisäksi ryhmä kerää alueellista turvallisuustilannekuvaa edellä mainituista osa-alueista (LSSAVI, 2021a.) Sekä päihteiden ehkäisyn ja terveyden edistämisen työryhmässä että väkivallan ehkäisyn teemaryhmässä ovat edustettuina asiantuntijoita eri organisaatioista ja järjestöistä viraston toimialueelta. Kansalaisten kriisinkestävyys ja henkinen huolto -teemaryhmän tehtävät puolestaan keskittyvät nimensä mukaisesti kansalaisten resilienssin eli henkisen kapasiteetin -teemaan.

LSSAVI:n toimialueella toimii kolme kasvu- ja oppimisyhteisöjen turvallisuusverkostoa (Pohjanmaan maakunnat, Pirkanmaa ja Keski-Suomi). Nämä verkostot edustavat koko koulutuskenttää varhaiskasvatuksesta korkeakouluihin ja varautuminen on jatkuvasti näissä yhtenä teemana. Verkostot kokoontuvat muutaman kerran vuodessa. (LSSAVI, 2021.)

Laajamittaiset maahantulon брийffit toimivat osana kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa. Niiden tehtävänä on tilannekuvan ylläpitäminen maahantulon ja kotouttamisen osalta. Briiffeissä päivitetään tilannekuva niin Euroopan kuin Suomen turvapaikan haun osalta, keskittyen etenkin tilanteeseen viraston toimialueella. Lisäksi nostetaan esiin mahdollisia haasteita ja reagointitarpeita. (LSSAVI, 2018c.) Laajamittaiseen maahantuloon ja kotouttamiseen liittyen брийffejä järjestetään kahden kuukauden välein. Aiemmin брийffit kokoontuivat myös kuukausittain (LSSAVI, 2018c). Briiffeissä ovat edustettuina Länsi- ja Sisä-Suomen toimialueen viranomaisien ja toimijoiden edustus, joka työskentelevät ryhmän teemojen parissa tai sivuaa niitä tehtävissään (LSSAVI, 2017e).

Edellä mainittujen teemaryhmien ja kehittämisverkostojen lisäksi voidaan katsoa, että myös muut erinäisillä tavoilla virastossa organisoituneet ryhmät sivuavat toiminnassaan turvallisuusasioita. Tällainen ryhmä on esimerkiksi tila- ja lupavalvontafoorumi, joka toimii informaatio-ohjauksen alustana sekä viranomaisien ja tuottajajärjestöjen edustajien tiedonvaihtokanavana. (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, 2021.) Tila- ja lupavalvontafoorumin toimintatapana on elinkeinon edustajien tapaaminen ja vuorovaikutuksen lisääminen sekä aluehallintoviraston että elinkeinon edustajien tehtävistä ja tavoitteista.

7. Alueelliset valmiusharjoitukset ja maanpuolustuskurssit

7.1. Alueelliset valmiusharjoitukset

Alueellisilla valmiusharjoituksilla kehitetään alueen toimijoiden omaa valmiutta ja varautumista sekä yhteistoimintaa häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. Valmiusharjoitukset toimivat myös erinomaisina kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan harjoitusalueina (LSSAVI, 2014b). Valmiusharjoitukset ovat varautumisen työkaluja, joihin osallistetaan kaikki toimijat, joilla on rooli häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Harjoitukseen osallistuvat niin viranomaiset, kunnat, kolmas sektori kuin myös elinkeinoelämän edustajat. Muutamissa valmiusharjoituksissa on osallistettu mukaan myös kansalaisia.

Valmiusharjoitusten taustatilannekuva on luonteeltaan pitkäkestoisten häiriötilanteiden hoitamiseen ja niihin varautumiseen keskittyvää. (LSSAVI, 2017b.) Valmiusharjoituksia on järjestetty vuoteen 2017 saakka LSSAVIn toimialueella pääsääntöisesti vuosittain, kuitenkin kolmen vuoden kiertävässä syklissä Keski-Suomen, Pirkanmaan ja kolmen pohjalaismaakunnan eli Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan alueella. (LSSAVI, 2014b.) Vuonna 2018 ei valmiusharjoitusta pystytty järjestämään. Vuodesta 2019 alkaen siirryttiin järjestämään valmiusharjoitukset viiden maakunnan alueella yhtäaikaaisesti. Vuosien 2014–2017 valmiusharjoituksissa LSSAVI on käyttänyt monipuolista tarkkailija/observoijajoukkoa valmiusharjoituksissa keräämään havaintoja valmiusharjoituskonseptin muodostamiseksi ja lisäämään yhteiskunnan eri toimijoiden tietoa valtionhallinnon alueellisten valmiusharjoitusten toimitavoista sekä tavoitteista. Kotimaisten merkittävien tahojen edustajien lisäksi valmiusharjoituksissa on ollut observoijia myös ulkomailta. (LSSAVI, 2014e).

7.1.1. Kyberturvallisuus tutuksi

Vuonna 2013 LSSAVI järjesti POHJA-BOTTEN13-valmiusharjoituksen, jossa käytettiin ensi kertaa seminaarityyppistä harjoitusmallia. Harjoitus oli suunnattu Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnille. Vuonna 2014 toteutettiin PIRKKA14 valmiusharjoitus, joka järjestettiin yhtäaikaisesti puolustusvoimien WANAJA14-paikallispuolustusharjoituksen kanssa. Valmiusharjoituksen teemana oli varautuminen laajamittaiseen kyberhyökkäykseen ja hybridivaikeustilanteeseen. Kuntien näkökulmasta yhtäaikainen harjoittelu mahdollisti laajapohjaisen ja realistisen harjoitusympäristön. Valmiusharjoitusten yhtäaikaisuuden, riittävän yhteisen taustakuvauksen ja tiiviin yhteistyön ansiosta pystyttiin tavanomaista tehokkaammin testaamaan myös siviiliyhteiskunnan varautumista suhteessa sotilaalliseen maanpuolustukseen. Aluehallintovirasto testasi harjoituksessa muun muassa kokonaisturvallisuuskonseptiaan, päivittäistavara- huollon varautumisjärjestelyjä sekä kriisiviestintää. Mukana harjoituksessa oli ensi kertaa Vaasan yliopiston kanssa yhteistyössä toteutettu kansalaisraati. (LSSAVI, 2014b.) Kansalaisraadilla LSSAVIn varautumisen yhteensovittamistehtävä sai ensimmäistä kertaa suoran tuntuman kansalaisnäkökulmaan. Tapahtuma ja sen jälkeiset toimet herättivät kehittämään valmiusharjoituksia

aiempaa laajemmin myös kansalaiset huomioiden. Kansalaisten on hyvä tietää enemmän viranomaisten ja eri toimijoiden valmiusharjoituksista ja myös viranomaisille on tärkeää tietää siitä, millä tavalla kansalaiset suhtautuvat valmiuteensa ja varautumiseensa osana kokonaisuutta. Kansalaisraadista saadun aineiston pohjalta laadittiin tieteellinen artikkeli, joka tarkasteli sitä, onko kansalaislähtöinen politiikka ja deliberaatio mahdollista turvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Tutkimusaineisto koostui pääasiassa haastatteluista sekä ”kansalaisraadien julkilausumaan vastaanotetuista virallisista vastineista” (Raisio & Virta, 2016).

KESKI15-valmiusharjoitus järjestettiin vuoden 2015 aikana ja kohdealueena oli Keski-Suomen maakunnan kunnat, viranomaiset, kriittinen infrastruktuuri ja muut keskeiset toimijat. Valmiusharjoituksen teemana oli kyberturvallisuus ja kyberhyökkäyksen torjuminen ja sen varsinaiset harjoituspäivät pidettiin marraskuun alkupäivinä. Valmiusharjoituksen taustakuvauksen mukaan kuntien, valtion ja puolustusvoimien yhteiskunnallisesti merkittäviin järjestelmiin kohdistui haitallista kybervaikuttamista. Kyberhyökkäyksen lisäksi tilannekuvassa esiintyi järjestelmälliseltä sabotaasilta vaikuttavaa toimintaa. Harjoituksessa haettiin vastausta siihen, miten kunnat tällaisessa tilanteessa toimisivat. Harjoituksessa harjoiteltiin tilannekuvan muodostamista sekä johtamisjärjestelyjen toimivuutta. Osana KESKI15-harjoitusta toteutettiin myös DVD, joka pohjautui valmiusharjoituksen taustatilanteeseen jäljitellen laajasta kyberhyökkäyksestä johtuvaa ylimääräistä uutislähetystä. (LSSAVI, 2015a.)

Vuoden 2016 valmiusharjoitus toteutettiin kolmen Pohjalaismaakunnan eli Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan alueella marraskuun alussa. PohjaBotten16-valmiusharjoituksen taustatilanteena kybervaikuttaminen ja Suomen ulkopuolisen valtiollisen toimijan toimet yhteiskunnan järjestyksen ja turvallisuuden horjuttamiseksi. Alueelliseen valmiusharjoitukseen oli kytketty eri viranomaisten aloitteesta rakennettuja erillisiä harjoituksia (ns. ”takiaisharjoituksia”), jotka käyttivät hyväkseen samaa valmiusharjoituksen taustakuvausta. Näitä erillisiä harjoituksia toteutettiin Kokkolan ja Vaasan satamissa ja niissä harjoiteltiin muun muassa paikallista säteilyvaaratilannetta ja laittoman maahantulon tilannetta. Keskeistä valmiusharjoituksessa oli yhteiskunnan vakaana pitäminen vaikeassa häiriötilanteessa, jopa poikkeusoloissa. Harjoituksessa oli omat osiot myös kuntalaisten hyvinvointiin, henkiseen kriisinkestävyyteen ja esimerkiksi oppilaitosten turvallisuuteen. (LSSAVI, 2016e.) Valmiusharjoitukseen osallistui observoijia Ruotsista, Västerbottenin Länsstyrelsen-virastosta (LSSAVI, 2016h).

PohjaBotten16 -valmiusharjoitukseen liittyen kesän 2016 kynnyksellä järjestettiin Seinäjoella ns. turvallisuuskahvila. Turvallisuuskahvilan tavoitteena oli tarjota kansalaisille mahdollisuus osallistua yhteiskunnallisen turvallisuuden kehittämiseen. Turvallisuuskahvilassa käytyjen keskustelujen pohjalta laadittiin osanottajien yhteinen kannanotto, johon pyydettiin vastinetta viranomaisilta sekä päättäjiltä. (Vaasan yliopisto, 2016) Seinäjoen turvallisuuskahvila oli osa Maanpuolustuksen tieteellisen neuvottelukunnan (MATINE) rahoittamaa Kansalaisyhteiskunnan rooli maanpuolustuksessa -tutkimushanketta, jonka tarkoituksena oli kehittää innovatiivisia työkaluja viranomaisille heidän ja kansalaisten väliseen vuorovaikutukseen ja reflektointiin. (Vaasan yliopisto, 2016a, s. 2.) Seinäjoen turvallisuuskahvila toteutettiin Vaasan ja Tampereen yliopiston,

Maanpuolustuskorkeakoulun ja LSSAVIn yhteistyössä. Lisäksi toteutukseen osallistuivat myös edustajat Pohjanmaan poliisilaitokselta, Puolustusvoimien Pohjanmaan aluetoimistosta sekä Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitoksesta. (Vaasan yliopisto, 2016b, s. 5.) Myös Seinäjoen turvallisuuskahvilasta saatua aineistoa tarkasteltiin osana tutkimushanketta, jossa tutkittiin deliberatiivisen demokratian tarjoamia toiminnallisia mahdollisuuksia ja haasteita turvallisuuden ja maanpuolustuksen toimialoilla. Seinäjoen turvallisuuskahvila oli yksi kolmesta turvallisuuskahvilasta, joita hankkeessa toteutettiin. (Raisio & muut, 2017.)

7.1.2. Hybridi- ja informaatiovaikuttaminen ajankohtaista

Pirkanmaan alueen Pirkka17-valmiusharjoitus järjestettiin vuonna 2017 ja sen varsinaiset harjoituspäivät pidettiin 7-9.11.2017. Harjoitus toteutettiin samanaikaisesti ja yhteistyössä Etelä-Suomen aluehallintoviraston Häme17-valmiusharjoituksen ja Panssariprikaatin paikallispuolustusharjoituksen kanssa yhteisellä taustakuvauksella ja tarkoituksenmukaisin yhteistoimintaosioin. Valmiusharjoituksen skenaariona oli voimakkaasti kiristynyt kansainvälinen tilanne. Harjoituksessa tarkasteltiin normaaliolojen häiriötilannetta. Harjoituksen teemana oli hybridivaikuttaminen ja siihen liittyvät elementit kuten esimerkiksi informaatiovaikuttaminen. Harjoituksessa keskityttiin normaalein toimivaltuuksin tapahtuvien tehtävien hoitamiseen. Harjoitus oli jatkumo aiempien vuosien valmiusharjoituksille. Valmiusharjoitus sisälsi harjoitukseen orientoitumisen tilaisuuksien ja ennakkotehtävien muodossa. Tähän saakka valmiusharjoitukset oli pidetty pääasiassa seminaari- ja työpöytäharjoituksina. Tässä harjoituksessa käytettiin kaupallista harjoitusalausta, jonka avulla harjoittelijat saivat harjoituspäivän aikana useita tehtäviä vastataksaan ja harjoittelijoille kohdennettiin organisaatio- ja paikkakunta-kohtaisesti rakennettua informaatiovaikuttamista monelta eri todentuntuiselta viestikanavalta. Harjoitusta tuki Maanpuolustuskorkeakoulun sotilasprofessori tarjoamalla erinomaisen näkemyksen ja esitykset pahantahtoisesta vaikuttamisesta, trollaamisesta. Näin ollen Pirkka17 -valmiusharjoitus toteutettiin päämäärät ja tavoitteet huomioiden hyvin toiminnallisena harjoituksena keskittyen informaatiovaikuttamiseen vastaamiseen. (LSSAVI, 2017c.)

7.1.3. Maakunta- ja sote-uudistus pinnalla – väestönsuojelusunnitelmat kuntoon koko LSSAVIn toimialueella

Vuonna 2018 ei pidetty valmiusharjoitusta vaan keskityttiin maakunta- ja soteuudistushankkeen ja aluehallintouudistuksen vaatimiin tehtäviin. Vuoden 2019 valmiusharjoitus keskittyi väestönsuojelun suunnitteluun ja toteutettiin koko vuoden kestäväenä väestönsuojelun koulutus- ja harjoitusmuotoisena valmiusharjoituksena. Varsinaiset harjoituspäivät pidettiin yhtäaikaaisesti koko aluehallintoviraston toimialueella marraskuun lopussa Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa. Harjoituksen kohderyhmänä olivat alueen keskeiset väestönsuojelun varautumiseen osallistuvat toimijat. Harjoituksen tavoitteena oli parantaa väestönsuojelun valmiuksia väestönsuojelun kokonaisuuteen, eri toimijoiden rooleihin sekä yhteistoimintajärjestelyihin perehtymällä. Tarkoituksenmukaista oli myös tunnistaa väestönsuojeluun varautumisen kehittämiskohteita ja testata luotuja järjestelyitä. Eri toimijoita tuettiin harjoituksen yhteydessä tarkastamaan omat väestönsuojeluun liittyvät suunnitelmansa ja muut etukäteisjärjestelyt sekä tarvittaessa päivittämään

nämä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Harjoitus toteutettiin vaiheittain vuoden 2019 aikana ja se koostui webinaarikoulutuksista, ennakkotehtävistä, marraskuun harjoituspäivistä ja palautepäivästä. (LSSAVI, 2019.)

7.1.4. Valmiuspäivät koronapandemian varjossa

Koronapandemian rajoittaessa valmiusharjoituksen järjestämistä, järjestettiin LSSAVI:n toimialueen kussakin maakunnan keskuskaupungissa valmiuspäivät marraskuussa 2020. (LSSAVI, 2020). Valmiuspäivät toteutettiin vallitsevan tilanteen vuoksi etäyhteydellä. Valmiuspäivän pääteemoja olivat väestönsuojelu, pandemia ja tartuntataudit, tilannekuva sekä huoltovarmuus. Teemoista saatiin päivän aikana esitykset niin valtionhallinnon taholta kuin alueellisilta toimijoilta. Valmiuspäivät valmisteltiin yhdessä pelastuslaitosten ja sairaanhoitopiirien kanssa. (LSSAVI, 2020h.)

7.1.5. Varautuminen säteilyvaaratilanteeseen

Vuonna 2021 järjestetyn valmiusharjoituksen teemana oli säteilyvaaratilanteeseen varautuminen. Harjoituksen tavoitteena oli valmiussuunnittelun päivittäminen säteilyonnettomuuden varalle. Harjoitus kohdennettiin LSSAVI:n toimialueen kunnille, viranomaisille, kriittisen infrastruktuurin ja palveluiden tuottajille sekä kolmannen sektorin toimijoille. Harjoitusta suunniteltiin yhteistyössä ministeriöiden, Säteilyturvakeskuksen, Ruokaviraston sekä alueellisten toimijoiden kanssa. Harjoitus toteutettiin vuoden 2021 aikana vaiheittain ja se kokonaisuus muodostui ennakkotehtävistä ja niiden yhteydessä jaetusta videotallenteesta, syksyllä Säteilyturvakeskuksen (STUK) kanssa yhdessä toteutetuista koko päivän verkkoseminaareista, harjoittelijoille jaetusta orientaatiovideosta ja syys-lokakuussa pidetyistä varsinaisista harjoituspäivistä kussakin maakunnassa. Harjoituspäivä koostui etänä toteutetusta aamupäivän kestäneestä webinaariosuudesta sekä kunkin osallistujan työpaikallaan iltapäivän aikana toteuttamasta harjoitusosuudesta. Harjoittelijoita tuettiin harjoituspäivän aikana interaktiivisella yhteisellä alustalla (Padlet), johon kaikkien alueen harjoittelijoiden kysymykset ja kommentit tulivat näkyviin ajantasaisesti kaikille. Aluehallintoviraston asiantuntijaryhmä keräsi vastauksia harjoitusta tukeneiden virastojen ja ministeriöiden nimeämien ammattilaisten avulla ja kirjoitti vastauksia esitettyihin kysymyksiin. Alusta alkoi toimia myös harjoittelijoiden keskustelupohjana, jolloin vastauksia ehti antaa joku muukin toimija kuin järjestäjä, jolloin keskinäinen yhteistyö virisi ikään kuin alustan käytön sivutuotteena. Harjoittelijat laativat harjoituksesta palautteen, harjoituspäivän kysymykset koottiin yhteen tiedostoon ja harjoittelijoilta kerättiin vielä erikseen harjoituspalautteet. Kaikkia näitä materiaaleja käytettiin palautepäivän palautteen ja harjoitusraportin laadinnassa sekä ministeriöille ja keskusvirastoille osoitettujen kehittämisehdotusten koostamisessa. (LSSAVI, 2021a.)

7.2. Alueelliset maanpuolustuskurssit

Aluehallintovirasto järjestää vuosittain alueellisia maanpuolustuskursseja yhteistyössä puolustusvoimien kanssa. Kurssien tavoitteena on antaa osallistujille yleiskuva Suomen turvallisuuspolitiikan perusteista, maanpuolustuksen järjestelyistä ja eri alojen varautumisesta, esitellä maanpuolustuksen ja väestönsuojelun

keskeisiä alueellisia ja paikallisia organisaatioita sekä niiden tehtäviä ja toiminta-
valmiutta erityisesti poikkeusoloissa. Kurssien tehtävänä on myös edistää alueen
viranomaisten ja muiden johtavien henkilöiden yhteistoimintaa sekä toimintaval-
miutta normaali- ja poikkeusoloissa. Viiden päivän mittaisille alueellisten maan-
puolustuskurssien peruskursseille kutsutaan osanottajiksi talouselämän, valtion
alue- ja paikallisviranomaisten, kuntien, kirkon, tiedotusvälineiden, järjestöjen ja
puolustusvoimien edustajia. Tälle kohderyhmälle järjestetään peruskurssin suo-
rittamisen jälkeen muutaman vuoden päästä jatkokurssit (LSSAVI, 2012a.) Erik-
seen ajankohtaisista aiheista järjestettäviä 1–2 päivän pituisia alueellisten maan-
puolustuskurssien erikoiskursseja pidetään aiheen mukaisille kohderyhmille tar-
peen mukaan.

Vuosina 2010–2021 LSSAVIn alueella toteutetut alueelliset maanpuolustus-
kurssit kuvataan tässä kappaleessa taulukkomuodossa (taulukko 1). Taulukossa
on kuvattu järjestettyjen peruskurssien, jatkokurssien ja erikoiskurssien määrä
tarkasteluajankohtana eli vuosina 2010–2021, kursseille osallistuneiden henkilöi-
den määrä sekä erikoiskurssien teemat. Alueellisia maanpuolustuskursseja jär-
jestetään vuosittain Pohjalaismaakunnille yhteisenä ja Pirkanmaalla. Joka toinen
vuosi vastaava alueellinen maanpuolustuskurssi järjestetään Keski-Suomessa.
Erikoiskurssien järjestäminen on tarvekohtaista. Covid-19-pandemian vuoksi
maanpuolustuskursseja ei pystytty järjestämään vuoden 2020 maaliskuu - vuo-
den 2021 elokuu välisenä aikana.

Taulukko 1 Alueelliset maanpuolustuskurssit, jatko- ja erikoiskurssit vuosina 2010–2021.

Kurssi	Kurssien määrä	Osallistujat	Teemat
Alueellinen maanpuo- lustuskurssi	23	1579	-
Alueellisen maanpuo- lustuskurssin jatko- kurssi	14	888	-
Alueellisen maanpuo- lustuskurssin erikois- kurssi	8	400	Viranomaisyhteistyö, kyberturvallisuus, maakunta- ja soteuu- distus, tekninen sektori ja infra, varhaiskasva- tus, toisen asteen op- pilaitokset

8. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kehittäminen

Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan alueelliseksi kehittämiseksi toteutettiin syksyllä 2021 sidosryhmähaastattelut. Haastatteluiden tavoitteena oli kuulla sidosryhmien ajatuksia alueella toteutettavasta kokonaisturvallisuustyöstä ja tuoda esiin kokonaisturvallisuustyön kehitysnäkökulmia. Haastatteluaineisto nähtiin tarpeelliseksi koota kokonaisturvallisuustyön kehittämisen tueksi ja mahdollisen uuden kokonaisturvallisuusstrategian pohjaksi. Haastateltavaksi pyydettiin kymmentä aktiivisesti kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnassa mukana ollutta sidosryhmätahoa. Kutakin tahoa haastatteluihin kutsuttiin edustamaan kaksi aktiivisesti sidosryhmäyhteistyössä mukana ollutta toimijaa. Toimijat haastateltiin kunkin sidosryhmän osalta yhtäaikaisesti. Näin ollen haastatteluja oli yhteensä kymmenen ja haastatteluihin osallistui yhteensä kaksikymmentä kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnassa aktiivisesti mukana ollutta sidosryhmäedustajaa. Haastatteluissa edustettuina olivat tulli, rajavartiolaitos, pelastuslaitos, poliisi, puolustusvoimat, ELY-keskus, sairaanhoitopiiri, Maakunnan liitto, SPR ja hiippakunta. Haastattelun analyysi esitetään anonymisti. Haastattelukysymyksiä oli yhteensä kahdeksan. Haastattelu rakentui seuraavan haastattelurungon ympärille (taulukko 2).

Taulukko 2 Haastattelukysymykset

1.	Mitä kokonaisturvallisuus tarkoittaa teidän organisaatiollenne ja työntekijöillenne?
2.	Olette olleet aktiivisesti mukana LSSAVIn koordinoimassa kokonaisturvallisuustoiminnassa. Onko toiminta vastannut odotuksianne?
3.	Miten olette hyötäneet kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnasta?
4.	Mitä on mielestänne jäänyt puuttumaan? Entä mikä on mielestänne toiminut?
5.	Millä tavalla kokonaisturvallisuus läpäisee paikalliset, alueelliset ja kansalliset toimijat?
6.	Mitä mielestänne voitaisiin tehdä paremman yhteyden löytämiseksi eri toimijoiden (toimialat & hallinnonalat, hallinnontasot) välillä?
7.	Mikäli kokonaisturvallisuusyhteistyössä laaditaan uusi alueellinen kokonaisturvallisuusstrategia, mikä strategian keskeinen sisältö mielestänne olisi?
8.	Kuinka alueellista kokonaisturvallisuustyötä mielestänne parhaiten edistettäisiin tulevina 5–10 vuotena?

Kerättyä haastatteluaineistoa lähdettiin analysoimaan seuraavien analyysikysymysten avulla:

- Mitä mieltä sidosryhmien edustajat olivat LSSAVIn kokonaisturvallisuustyöstä?
- Mitä sidosryhmien edustajat kokivat saaneensa kokonaisturvallisuustyöstä, ja mitä vaille he puolestaan kokivat jääneensä?
- Mitä sidosryhmien edustajat ehdottivat alueellisen kokonaisturvallisuustrategian laatimisesta kysyttäessä
- Mitä sidosryhmien edustajat ehdottivat yhteistoiminnan tulevaisuudesta kysyttäessä?

Aineisto käsiteltiin laadullisen sisällönanalyysin menetelmillä. Aineistosta etsittiin teemoittelun avulla siitä nousevia yhteneviä piirteitä. Teemoittelun tavoitteena on aineistoa yhdistelemällä löytää eri luokkien välillä vallitsevia säännönmukaisuuksia tai samankaltaisuuksia. (Puusa, 2020, s. 153.) Samanaikaisesti myös aineistosta ilmenevät eroavuudet ja vastakkaisuudet huomioidaan.

Huomionarvoista on, että vaikka haastatteluissa käsiteltiin LSSAVIn kokonaisturvallisuustyötä vuosina 2010–2021, niin osittain haastatteluajankohdasta (syksy 2021) johtuen vastaukset painottuivat viimevuosien tapahtumien arviointiin ja etenkin koronapandemian aikaiseen yhteistoimintaan eli kahteen viime vuoteen.

8.1. Sidosryhmien näkemyksiä LSSAVIn kokonaisturvallisuustyöstä

Haastatelluille esitettiin kysymys siitä, onko LSSAVIn koordinoima kokonaisturvallisuustoiminta vastannut heidän odotuksiaan. Kysymykseen saatiin kolmen tyyppisiä vastauksia. Osa haastatelluista kertoi toiminnan vastanneen heidän odotuksiaan. Osa haastatelluista totesi, että toiminta on ja ei ole vastannut odotuksia. Lisäksi osa haastatelluista kertoi, ettei heillä ollut toimintaa kohtaan varsinaisia ennako-odotuksia, mutta koki, että toiminta on ollut jokseenkin oletetun mukaista. Nämä kolmen tyyppiset vastaukset jakautuivat hyvin tasaisesti. Kukaan haastatelluista ei tuonut esiin, ettei toiminta olisi vastannut lainkaan heidän odotuksiaan.

8.1.2. Koordinaation tarve on ilmeinen

LSSAVI toimii alueellaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa koordinoivana tahona. Puolet sidosryhmistä toi haastatteluissa esiin ajatuksiaan koordinaatiosta. Eräs haastateltu esimerkiksi kertoi LSSAVIn toiminnan muistuttaneen aiempaa toimin lääninhallitusten aikana, jolloin maaherra kutsui keskeiset toimijat yhteiseen pöytään ja asioita edistettiin yhteistyössä.

Eräs haastateltu piti LSSAVIn otetta koordinoinnissa hyvänä, sillä se koki, ettei LSSAVI ole pelkästään reagoinut, vaan sillä on ollut myös ajatuksia, joita se on halunnut viedä eteenpäin. Muutamat haastatellut puolestaan olisivat kaivanneet enemmän koordinaatiota. Eräs taho esimerkiksi ilmaisi kokeneensa, että kokonaisuus on jäänyt liikaa ylätason suunnitteluksi. Sen mukaan ylätason filosofian viemisessä ruohonjuuritasolle on pitkä matka ja tästä välistä puuttuu koordinaatiota, työnjakoa ja työsuunnittelua.

Koronapandemia nousi esiin lähes kaikissa koordinaatioon liittyvissä vastauksissa. Eräälle haastatellulle oli syntynyt sellainen kuva, että AVI oli joutunut olemaan vallitsevassa tilanteessa koordinoijana ja tiedon välittäjänä keskushallinnon suuntaan, jolloin AVI on tarvinnut informaatiota alueelta. Toinen haastateltu katsoi koordinaation toimintana nousseen koronapandemiassa keskiöön. Haastatellun mukaan tarkastelussa olivat olleet valtakunnan tasolla tapahtuvat toimet, alueellisesti koordinoitavat asiat sekä se kuinka tietoa jaetaan. Eräs haastateltu piti hyödyllisenä sitä, että AVI oli ottanut koronakriisin myötä koordinoivampaa roolia ja toimi toimijoiden koolle kutsujana. Haastateltu taho pohti, että tämä saattoi olla sellaista käytännön kokonaiskoordinaatiota, jota se olikin kovasti kaivannut. Toinen haastateltu taho totesi kaivanneensa enemmän koordinaatiota myös aikana ennen pandemiaa. Muutamissa haastatteluissa puhutti paikoittain myös korona-ajan vaikeaselkoinen ohjeistus ja sen luomat haasteet.

8.1.3. Verkostoituminen – uusia tuttavuuksia ja vanhojen verkostojen syventämistä

Kun toimijoilta kysyttiin heidän odotuksistaan LSSAVIn koordinoimalle kokonaisturvallisuustoiminnalle sekä yhteistoiminnan hyödyistä, eniten haastateltujen vastauksissa nousi esiin yhteistyön, vuorovaikutuksen ja ymmärtämisen teemat. Yli puolet haastatelluista sidosryhmätahoista nosti vastauksissaan esiin muihin toimijoihin tutustumisen ja verkostoitumisen. Toimijat kertoivat esimerkiksi hyötynsä verkostonsa laajentamisesta ja muihin toimijoihin sekä heidän tehtäviinsä tutustumisesta. Verkostoituminen toiminnan kautta koettiin myös tehokkaana. Eräs haastateltu totesi myös jo olemassa olevien kontaktien parantuneen toiminnan myötä. Toinen haastateltu nosti esiin, että kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kautta on pystytty luomaan yhteys myös sellaisiin toimijoihin, joiden kanssa ei aiemmin ole käyty säännöllistä keskustelua. Eräs haastateltu piti tärkeänä sitä, että muihin toimialoihin ja heidän rooleihinsa tutustuminen sekä näiden tahojen kuuntelu oli osoittanut sen, kuinka eri toimialat kietoutuvat myös oman organisaation toimialaan.

Toimijoiden tullessa tutuksi lähes puolet haastatelluista tahoista nosti esiin, hyötynä sen, että heillä on ollut tieto siitä, kehen ottaa yhteyttä myös muissa asioissa. Esiin tuotiin esimerkiksi myös erään tahon toimesta muutoinkin kuin muodollisella organisaatiotasolla tutustumisen helpottaneen kanssakäymistä ja yhteydenottoa kanssatoimijoihin. Tärkeänä pidettiin myös henkilökohtaisten tuttavuuksien myötä helpottunutta tiedonvaihtoa.

8.1.4. Tiedonvaihto – omat tehtävät tutuiksi muille ja muut toimialat tutuksi omalle organisaatiolle

Lähes kaikki haastatelluista sidosryhmätahoista nostivat vastauksissaan esiin tiedonvaihdon. Näistä sidosryhmistä lähes kaikki kokivat saaneensa informaatiota kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kautta. Tietoa mainittiin saadun esimerkiksi kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kokouksista, alueellisen valmiustoimikunnan kokouksissa pidetyistä organisaatioiden tilannekatsauksista sekä yhteisistä harjoituksista.

Koronapandemia ja korona-ajan vaikutus nousivat tiedonvaihtoa koskevissa vastauksissa esiin yli puolella haastatelluista toimijoista. Pandemia oli rytmittänyt

kokousta kevästä 2020 lähtien, joten tiedonvaihto oli ollut tiivistä. Eräs haastateltu oli kokenut pandemiaan liittyvän kokousta puolittain ja toisin tapahtuvana tiedonvaihtona. Toinen haastateltu taho kertoi pandemian aikaisen tiedon tuottamisen ja keräämisen valottaneen myös organisaatiolle itselleen sen mikä on hallinnonalan tilannekäsitys. Eräs haastateltu taho kertoi koronapandemian osalta saaneensa yhteistoiminnan kautta tietoa pandemian vaikutuksista muihin toimijoihin. Se oli pystynyt näin ollen poimimaan muiden organisaatioiden jakamista tilannekatsauksista sellaisia asioita, jotka olivat odotettavissa heijastuvan myös sen omaan toimialaan. Toinen sidosryhmätaho piti nimenomaan ennen koronapandemiaa järjestetyistä kokouksista ja harjoituksista saatua informaatiota hyödyllisenä, muttei sen sijaan kokenut saaneensa esimerkiksi alueellisen valmiustoimikunnan tilannekatsauksista konkreettista hyötyä oman toimintansa suuntaamiseen.

Puolet haastatelluista tahoista toivat esiin myös kokonaiskuvaan tai tilannekuvaan liittyviä seikkoja tässä yhteydessä. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan kautta oli esimerkiksi saatu ajankohtaista tilannekuvaa. Laaja edustus yhteiskunnan eri osa-alueilta oli edesauttanut muodostamaan kokonaiskäsitystä turvallisuustilanteesta niin alueella kuin laajemminkin. Eräs haastateltu nosti esiin alueellisen valmiustoimikunnan toimijajoukon laajentumisen koronan myötä ja piti tätä hyvänä verkostoitumisen sekä strategisen tilannekuvan ylläpidon kannalta.

8.1.5. Yhteistoiminta ja ymmärryksen kasvaminen

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintarakenteen koettiin lisänneen turvallisuustoimijoiden yhteistoimintaa, yhteistyötä ja verkottumista. Eräs haastateltu toi esimerkiksi esiin, kuinka verkostomainen yhteistyö ja verkostossa mukana oleminen oli antanut erinomaisen pohjan organisaatioiden väliselle yhteistyölle. Muutama haastateltu nosti esiin, että yhteistyössä olisi myös kehittämistarpeita. Eräs toimija esimerkiksi koki, että tarvitaan vielä paljon yhteistä tekemistä ja eräänlaista työtä tukevaa vetoapua aluehallintovirastolta. Toinen haastateltu totesi puolestaan, että yhteistyö voisi olla vieläkin tehokkaampaa kansatoimijoiden kanssa.

Muutamit haastatellut kertoivat kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan myötä ymmärryksen kasvaneen. Lisäksi yhteistoiminta oli auttanut luomaan kokonaiskuvaa siitä, mitä kokonaisturvallisuus sisältää ja kuinka se ymmärretään eri toimijoiden toimesta. Muutama haastateltu eri toimialoilta kertoi havainneensa ajattelumaailmoissa eroja eri toimijoiden välillä. Eräs sidosryhmätaho kertoi kokeneensa, että yhteistyöverkostossa oli ymmärretty hyvin organisaation erityislaatuus.

8.1.6. Erilaiset yhteistoimintatavat – lähi- ja etäkokoukset

Haastatellut tekivät useita huomioita liittyen toimijoiden keskinäiseen vuorovaikutukseen kokousta näkökulmasta. Eräs haastateltu esimerkiksi kuvaili kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan olevan päivittäisen elämisen ja olemisen kautta erinomainen foorumi, jossa voidaan keskustella kokonaisturvallisuudesta sekä turvallisuudesta ylipäätään. Myös muutama muu haastateltu nosti kokousta hyviksi puoliksi vuorovaikutukseen liittyviä teemoja kuten kysymisen, kuuntelemisen, yhdessä pohtimisen sekä hyvien ideoiden ja ajatusten esiin

nousemisen. Eräs haastateltu toi merkityksellisenä puolena esiin myös sen, että kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta oli mahdollistanut organisaatiolle oman organisaation ydintehtävän merkityksen esittämisen foorumissa. Vastaavaa oman organisaation tehtävien esille saamista yhdellä kerralla monelle eri yhteistyötaholle korostettiin monissa puheenvuoroissa.

Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan hyvänä puolena pidettiin myös kokouksissa olleita erilaisia asiantuntijapuheenvuoroja. Asiantuntijapuheenvuorot, alustukset ja tietoisuudet saivat positiivista palautetta tässä yhteydessä lähes puolelta haastatelluista tahoista. Asiantuntijapuheenvuoroja pidettiin yleissivistävinä, mielenkiintoisina ja taustatietoa kerryttävinä sekä hyvinä yleisen tilannekuvan kannalta.

Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta on viime aikoina kiteytynyt erityisesti alueellisen valmiustoimikunnan kokouksiin. Alueellisen valmiustoimikunnan kokoustaminen koronahoidossa sai muutamilta toimijoilta tässä yhteydessä positiivista palautetta. Eräs haastateltu koki valmiustoimikunnan kokousten olleen merkityksellisempiä koronan alkuvaiheessa, mutta koronatilanteen hiukan hellittäessä kokouksista on saanut enemmänkin yleistietoa kuin varsinaista varautumisen yhteensovittamiseen liittyvää tietoa. Toinen haastateltu teki huomion, että koronapandemian käsittely yhteistoiminnassa on vienyt tilaa muiden uhkakuvien käsittelyltä.

Lähes puolet osallistujista teki tässä yhteydessä huomioita valmiustoimikunnan koostumuksesta. Osallistujajoukkoa pidettiin erittäin laajana. Eräs haastateltu teki huomion, että kaikki alueen viranomaiset ovat toiminnassa edustettuina, lisäksi myös muita toimijoita. Haastatteluissa ilmeni myös tarpeita arvioida kolmannen sektorin osallisuutta sekä kokonaisturvallisuuden yhteistyöryhmässä että valmiustoimikunnassa.

Muutamissa haastatteluissa tässä yhteydessä nousi esiin myös korona-ajan etäkokoustaminen. Vaikka kokoukset koettiin tarpeellisiksi, esiin nousi välittömän keskustelun puuttuminen etäkokouksista. Eräs haastateltu totesi, ettei läsnäkokousten ja mahdollisten vapaamuotoisempien kokoontumisten merkitystä tule aliarvioida. Toisaalta toinen haastateltu toi esiin myös sen, ettei aiemmin muutama tunnin läsnäkokouksen vuoksi matkustaminen ollut aina järkevää, minkä vuoksi kokouksissa on saattanut jäädä käymättä.

8.1.7. Varautumisen yhteensovittamista ja koulutusta

Muutamit vastaajista toivat tässä yhteydessä haastattelussa esiin kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan hyötyinä alueelliset valmiusharjoitukset ja alueelliset maanpuolustuskurssit, jatkokurssit ja erikoiskurssit. Eräs haastateltu taho piti alueellisia maanpuolustuskursseja loistavana järjestelmänä päästä kertomaan eri taustoista tuleville ihmisille mitä kokonaisturvallisuus on. Erinäiset maanpuolustuskurssit luovat haastatellun mukaan konkreettisen ja helpon paikan ihmisten tapaamiselle, keskustelulle sekä tulevista suunnitelmista sopimiselle. Alueellisten valmiusharjoitusten osalta eräs haastateltu piti yhteistoiminnasta saatavana hyötyinä sitä, että valmiusharjoitukset ovat turvallisuustoimijoille silmiä avaavia ja että organisaatio on saanut osallistua myös valmiusharjoituksen suunnitteluun. Eräs haastateltu nosti esiin kaipuun fyysisiin harjoitustoimiin

kirjoituspöytäharjoitusten sijaan. Toinen haastateltu taho ilmaisi harjoitusten olleen hyviä, kun on kokoonnuttu livenä.

8.2. Mitä kokonaisturvallisuustyöstä on saatu ja mitä on jäänyt kaipaamaan

Haastatelluilta kysyttiin mikä heidän mielestään on toiminut kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnassa, ja mitä puolestaan jäänyt puuttumaan. Vastaukset menivät osittain limittäin edellisessä luvussa 8.1. esitettyjen analysoitujen vastausten kanssa tai sivusivat niitä.

8.2.1. Yhteistoiminta, yhteistyö ja yhteensovittaminen

Haastatellut tekivät jälleen huomioita esimerkiksi yhteistoimintaan ja yhteistyöhön liittyen. Eräs haastateltu taho esimerkiksi näki toiminnalle hyödyllisenä sen, että AVI on kuin sateenvarjo, joka kerää toimijat yhteen ja laittaa heidät pohtimaan sekä toimimaan. Myös tässä yhteydessä saatiin kommentti esimerkiksi kokonaisturvallisuustyön tarjoamasta mahdollisuudesta verkostoitua kansatoimijoiden kanssa. Etenkin mahdollisuuden tavata livenä kansatoimijoita koettiin tehostavan verkostoitumista.

Eräs haastateltu taho teki huomion, ettei AVIn ole välttämättä aina ollut helppoa muodostaa alueellista toimintaa muutosten vellomassa yhteiskunnassa, viitaten esimerkiksi menneiden vuosien sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun ja hyvinvointialueeseen. Haastateltu katsoi, että aluehallintoviraston olemassaolon aikaan on mahtunut muutoksia ja aikoja, jotka ovat niin sanotusti vetäneet eri suuntiin. Haastateltu taho koki, että yhteistyö AVIn kanssa on tiivistä ja että sillä on hyvä, avoin keskusteluyhteys AVIn suuntaan ja että yhteistyökäytännöt ovat toimivia. Toinen haastateltu taho puolestaan ilmaisi tarpeen yhteistyön terävöittämiselle.

Eräs haastateltu jäi kaipaamaan yhteistä teemaa ja ohjausta, jotka kulkisivat esimerkiksi selkeästi valtioneuvoston läpi. Haastateltu kaipasi toimintaa yhteensovittettavan enemmän kansallisella tasolla esimerkiksi harjoittelun osalta. Näin ollen toimijoilla olisi parempi ennakkotieto siitä, mitä muut toimijat ovat suunnitelleet. Eräs haastateltu nosti esiin jääneensä kaipaamaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaan etukäteistä perehdyttämistä.

8.2.2. Kokouskäytännöt ja valmius

Kokoukseen liittyvät seikat olivat kommentoituimpia tässä yhteydessä. Muutamia haastatellut kertoivat pitäneensä kokouksemista teknisesti toimivana: toimijat ovat kokoontuneet yhteen ja esimerkiksi käyneet läpi tilannekatsauksia. Myös kokousten asiantuntijapuheenvuorojen eteen koettiin nähdyn vaivaa. Eräs haastateltu taho oli sitä mieltä, että LSSAVIn alueella on onnistuttu tekemään alueelle ominaisia asioita: teemat ovat olleet onnistuneita ja alueelle sopivia.

Eräs haastateltu nosti esiin, että kokonaisturvallisuuden foorumien osalta voitaisiin joskus kokousta vain esimerkiksi siksi, että testattaisiin yhteyksien toimivuutta. Haastateltu toi esiin, että olisi tärkeää miettiä ja testata myös sitä, kuinka toimittaisiin kriisitilanteessa, jossa ei olisi mahdollista käyttää esimerkiksi sähköpostia tai kollaboraatiotyökaluja.

Muutama haastateltu sidosryhmä toi puutteena esiin läsnäkokousten ja -harjoitusten puuttumisen. Vuorovaikutuksen vahvistamiseksi eräs haastateltu olisi toivonut esimerkiksi tietoverkkojen parantuessa enemmän kameran käyttöä etäkokouksissa sekä vapaamuotoisia pienryhmäkeskusteluja. Vapaamuotoista keskustelua eri toimijoiden välillä haastateltu taho piti toimintaa rikastuttavana. Eräs haastateltu taho kertoi yhteistoiminnan tarjonnan mahdollisuuden osallistua valmiusharjoitusten suunnitteluun sekä mahdollisuuden harjoitella yhdessä. Toinen haastateltu kertoi kaivanneensa valmiusharjoituksiin fyysisiä elementtejä ja sitä, kuinka harjoituksissa havaitut puutteet, hyvät havainnot sekä opit jalkauteaan organisaatioiden käytäntöihin.

Alueellisen valmiustoimikunnan kokoustaminen keräsi myös tässä yhteydessä kommentteja puolelta haastatelluista. Muutamat haastatellut pitivät nimenomaan alueellisen valmiustoimikunnan kokoustamista hyvin toimineena. Eräs haastateltu taho kertoi pitävänsä kokousten ilmapiiriä hyvänä ja rakentavana ja piti kokouksen puheenjohtajan taitoa luotsata etäkokouksiakin edellytyksenä tilaisuuksien onnistumiselle. Virtuaalialustalla kokoustamisen haastateltu totesi toimineen niin hyvin, kuin pandemian aikana on mahdollista ollut. Toinen haastateltu taho koki kokouksilla olleen enemmän merkitystä koronapandemian alkuvaiheessa kuin sitten, kun pandemia alkoi vähän hellittää.

Alueellisen valmiustoimikunnan kokoustamiseen kohdistui kritiikkiä muutamilta tahoilta koskien esimerkiksi kokouksen alun pitkää järjestäytymistä, jolloin on tarkistettu osallistujien läsnäolo ja tarkistettu yhteyksien toimivuus. Samoin ajoittain, ainakin häiriötilanteen alussa ollut tiuha kokoustahti, herätti kritiikkiä, vaikka toisaalta sen todettiin myös edistäneen tiedonkulkua. Kehittämisehdotuksena ensiksi mainittuun esitettiin alun järjestäytymisen leikkaamista nimenhuudon osalta, mikä sittemmin on toteutettukin ja osallistujien oikeus osallistua kokoukseen tarkistetaan nimilistasta. Kokouksissa käytetty eTUVE-ohjelma sai osakseen kritiikkiä. Eräs haastateltu taho esimerkiksi kuvaili järjestelmää turvalisena, mutta käytettävyydeltään ja toiminnoiltaan heikkona ympäristönä. Haastateltu tunnisti tarpeen suoraviivaisemmalle systeemille tiedonjakoa varten.

Sisällön osalta eräs haastateltu toi esiin esimerkiksi sen, että niin kutsuttu pehmeä turvallisuus on jäänyt hieman taka-alalle koronapandemian aikana. Haastateltu ehdotti, että tätä painotusta voisi ottaa mukaan, kuitenkin ymmärtäen, ettei osan kaikkien toimijoiden liittymäpinta tähän ole kovin voimakas.

8.2.3. Kokoonpano puhututti

Lähes puolet haastatelluista sidosryhmistä kommentoi myös toimijajoukkoa, kun heiltä kysyttiin kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnassa toimineista ja puutuneista asioista. Muutama haastateltu koki toimijajoukon olevan niin laaja, että he ehdottivat toimijajoukon tiivistämistä. Eräs haastateltu esimerkiksi ehdotti toimijajoukon tiivistämistä kriisiaikana. Haastateltu ehdotti, että tiiviimpi toimijajoukko voisi koostua esimerkiksi niistä turvallisuustoimijoista, joita esimerkiksi meneillä oleva kriisi koskettaisi enemmän. Tiivistämistarvetta ylipäättään toinen haastateltu perusteli esimerkiksi konkreettisuuden puutteella ja viranomaisten salassa pidettävällä tiedolla. Nämä haastatellut ehdottivat, että laajemmalla kokoonpanolla voitaisiin kokoontua harvemmin. Eräs haastateltu taho puolestaan

pohti, että nähtäisiinkö kiinteä edustuspaikka järjestöille alueellisessa valmiustoi-
mikunnassa oikean suuntaisena kehityksenä.

8.2.4. Häiriötilanteet ja poikkeusolot eivät tunne rajoja

Eräs haastateltu taho toi esiin, että valtion aluehallintorakenne on muista mo-
nimaakuntaisista hallinnon rakenteista poikkeavin. Tämän haastateltu koki hei-
kentävän aluehallintorakennetta. Haastateltu oli jäänyt miettimään, olisiko pa-
rempi malli koota maakunnalliset kokonaisturvallisuuden toimijat yhteen ja ottaa
AVI asiantuntijana tähän toimintaan mukaan. Tällainen foorumi toisi maakunnal-
liset toimijat yhteistyöhön, mutta toisaalta sen toiminnasta täytyisi jonkun tai joi-
denkin ottaa vastuu. Haastateltu näkee heikkoutena maakunnallista yhteensovit-
tamista ja kokonaisturvallisuutta tarkastavan toimijan puuttumisen.

Maakuntien välillä koettiin olevan eroavaisuuksia, ja maakuntaa suuremman
alueen tarkastelua ei koettu kaikissa asioissa relevanttina. Toisaalta tuotiin esiin,
että häiriötilanteet ja varsinkin poikkeusolot koskevat useampaa maakuntaa kuin
vain yhtä, jolloin tilanteen käsittely maakuntaa isommalla alueella yhteisesti on
tarpeen. Toinen haastateltu taho puolestaan toi esiin kaipuun alueelliseen syste-
maattisempaan yhteydenpitoon ja viittasi alueelta puuttuvaan turvallisuusfooru-
miin.

8.3. Mahdollinen alueellinen kokonaisturvallisuusstrategia

LSSAVI laati toimialueelleen kokonaisturvallisuusstrategian vuosiksi 2012–
2015. Haastattelussa kysyttiin sidosryhmien edustajilta, että mikäli kokonaistur-
vallisuusyhteistyössä laadittaisiin uusi, alueellinen kokonaisturvallisuusstrategia,
mikä strategian keskeinen sisältö haastateltujen mielestä olisi.

Alueellisen kokonaisturvallisuusstrategian laadinnasta kysyttäessä haastatel-
luilta saatiin monenlaisia näkemyksiä mahdollisen strategian toteutuksesta ja si-
sällöstä. Hieman yli puolet haastatelluista sidosryhmistä suhtautuivat mahdolli-
seen alueelliseen kokonaisturvallisuusstrategiaan neutraalisti ja keskittyivät lä-
hinnä pohtimaan, että mikäli kyseinen strategia laadittaisiin, mikä strategian si-
sältö voisi olla. Loput haastatellut tahot ilmaisivat epätietoisuutta sen suhteen,
onko alueellista kokonaisturvallisuusstrategiaa kannattavaa laatia. Eräs haasta-
teltu ilmaisi, ettei kannata alueellisen kokonaisturvallisuusstrategian laadintaa.

Myös organisaatioedustajilla saattoi olla hieman eri katsantoperspektiivi aihee-
seen, mutta näkökulmia pidettiin yhteisymmärryksessä toisiaan täydentävinä.
Kuitenkin myös strategiaa kyseenalaistaneet tahot olivat haastattelussa valmiita
pohtimaan mahdollisen alueellisen kokonaisturvallisuusstrategian teknisiä seik-
koja tai sisältökysymyksiä. Teknisillä seikoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä esi-
merkiksi sitä, kuinka strategia tulisi toteuttaa tai mikä olisi sen suhde muihin
strategioihin.

8.3.1. Ajatuksia kokonaisturvallisuusstrategian teknisestä toteutuksesta

Mahdollisen alueellisen kokonaisturvallisuusstrategian tekninen toteutus toi
esiin pohdintaa esimerkiksi kansallisen yhtenäisen rungon, alueellisten erityispiir-
teiden huomioimisen sekä konkreettisuuden osalta. Muutamat haastatellut olivat
sitä mieltä, että mikäli alueellinen kokonaisturvallisuusstrategia laaditaan, tulisi

sillä olla kansallinen runko, johon se tukeutuisi. Haastatellut ehdottivat esimerkiksi valtakunnallisen kokonaisturvallisuusstrategian laatimista ja valtakunnallisen turvallisuusstrategian sisällön tarkistamista ennen alueellisen strategian laadintaa. Valtakunnallisen strategian tarvetta eräs haastateltu perusteli esimerkiksi sillä, etteivät globaalit kriisit ratkea alueellisesti. Esiin nousi myös aluehallintoon monesta ministeriöstä tuleva ohjaus ja sen aiheuttama siilomaisuus. Haastateltu peräänkuuluttaisi valtakunnalliselta tasolta selkeyttä, joka mahdollistaisi alueellisella tasolla tarvittavien roolien ottamisen. Olennaisen yhteen kokoamista pidettäisiin tärkeänä ja tämän katsottaisiin tärkeäksi tulevan ohjaavilta tahoilta ja valtakunnallisilta linjauksilta, jotta vältyttäisiin eri tavoilta toimia eri alueilla. Muutama haastateltu muistutti tässä kohdin alueellisten strategioiden yhtenäisyyden tärkeydestä.

Muutama toimija puolestaan toivoi mahdolliselta alueelliselta kokonaisturvallisuusstrategialta nimenomaan alueen tarpeiden ja tosiseikkojen huomioimista. Eräs haastateltu esimerkiksi näki tarkoituksenmukaisena, että strategiassa olisi liikkumatilaa niin, että se mahdollistaisi tilan alueellisille ja paikallisille toteuttamismalleille. Lisäksi haastatellun mukaan hyvään strategiaan sisältyisi resurssien allokointi, jolla pystytään ohjaamaan tulosta haluttuun suuntaan. Yhden haastatellun mukaan alueellisten eroavaisuuksien suurimpien vivahteiden nähdään tulevan elinkeinoelämästä sekä huoltovarmuudesta.

Eräs haastateltu ei puolestaan kannattanut alueellisen kokonaisturvallisuusstrategian laadintaa lainkaan. Haastateltu perusteli, että valtavia alueellisia eroja on nähtävissä, mikäli niitä haluaa nähdä. Haastateltu pohti, että mikäli strategioissa alkaisi olemaan paljonkin erilaisuutta asuinpaikan mukaan, olisiko silloin enää kyse strategiasta vai ennemminkin toimenpideluettelosta. Haastatellun mielestä strategian tulisi olla yhtenäinen ja paikallisuus tai alueellisuus näkyisi puolestaan toimenpiteissä ja painotuksissa, jotka ovat linjassa strategian kanssa ja konkretisoidaan toimenpidesuunnitelmassa. Haastateltu ei kuitenkaan halunnut kyseenalaistaa alueellista tai paikallista identiteettiä, vaan koki että identiteetti tulee tunnistaa, mutta sen ei tulisi muuttua negatiivisessa mielessä määrääväksi. Toinen haastateltu puolestaan ehdotti myös tässä yhteydessä kevyttä maakunnallista toimintamallia, joka kokoaisi vakiintuneesti kokonaisturvallisuustoimijat yhteen ja auttaisi samalla kuntien kokonaisturvallisuudesta huolehtimista.

Puolet haastatelluista tahoista pohtivat tässä yhteydessä strategioiden käytännönläheisyyttä eri tulokulmista. Muutama taho esimerkiksi koki strategioiden olevan usein epämääräisiä tai korkealentoisia. Eräs haastateltu esimerkiksi koki, että strategioilla on usein taipumus jäädä ylätason ajatteluksi. Myös toinen haastateltu toi esiin sen, että ylätason ajattelusta ruohonjuuritasolla jalkauttamiseen on pitkä matka. Ylätason ajattelun ja ruohonjuuritason jalkauttamisen välistä haastateltu koki puuttuvan koordinaatiota, työn jakoa ja suunnittelua siitä, kuinka kokonaisturvallisuus jalkautetaan toiminnaksi eli todelliseksi kokonaisturvallisuudeksi.

Käytännönläheisyyttä sivunneista haastatelluista osa kertoi suoraan kaipaavansa mahdolliselta alueelliselta kokonaisturvallisuusstrategialta konkretiaa eli esimerkiksi selkeää fokusta ja kytköstä käytännön toimintoihin. Myös strategian ajantasaisuutta ja päivittämistä peräänkuulutettiin. Eräs toimija teki huomion

siitä, että mikäli strategia menisi kovin konkreettiseksi, se ei välttämättä olisi julkinen asiakirja. Toinen toimija pohti, että AVIn saattaisi olla haastavaa rakentaa konkreettista strategiaan tai tehdä tällaista strategiaa ylipäätään, sillä sen rooli on enemmän valvova ja ohjaava. Lisäksi pohdittiin sitä, että olisiko AVilla osoittaa tehtävään riittävästi henkilöresurssia.

8.3.2. Sisältöehdotuksia alueelliseen kokonaisturvallisuusstrategiaan

Muutama haastateltu taho esitti, että alueellisen kokonaisturvallisuusstrategian keskeinen sisältö kiteytyisi varautumisen ja sen edistämisen ympärille. Muutamats haastatellut tahot kokivat tarpeelliseksi toimijoiden roolien tai tehtävien ja vastuiden tarkastelun strategiassa. Esimerkiksi eräs haastateltu koki tarpeelliseksi tarkastella toimijoiden tehtäviä, vastuita ja rajapintoja varautumisessa, jotta jokainen toimija tietäisi vastuunsa. Muutama haastateltu taho toi vastauksissaan esiin sen, että strategian olisi tärkeää keskittyä eri toimijoiden voimavaroihin eri tilanteissa sekä siihen mitä hyötyä kustakin toimijasta olisi kokonaisuudelle.

Sidosryhmien vastauksissa nousi esiin myös tässä yhteydessä yhteistoiminta ja yhteistyö sekä harjoittelu. Eräs haastateltu korosti yhteistoiminnan ja tilannekuvan tärkeyttä alueellisina asioina: jokaisella toimijalla olisi oltava käsitys, kuinka missäkin tilanteessa toimitaan. Myös toinen haastateltu taho koki tärkeäksi, että toimijoiden välinen yhteistyö, vahva vuorovaikutus, suunnitelmallisuus ja harjoittelu sisäankirjoitettaisiin strategiaan. Eräs haastateltu toivoi strategian antavan mahdollisuuden toimijoiden yhteiseen harjoitteluun, toinen korosti merkityksellisenä asiana myös kuntien osallistumista harjoituksiin.

Eräs haastateltu taho koki tärkeänä sen, että kokonaisturvallisuusstrategian pohjalle ennakoitaisiin keskeisiä trendejä ja sitä mitä trendit mahdollisesti tuovat tullessaan. Näiden trendien pohjalta voitaisiin linjata ja katsoa tulevaan. Haastatellut mainitsivat esimerkiksi seuraavia ilmiöitä, joihin kokonaisturvallisuusstrategian sisällössä voitaisiin keskittyä: pandemian torjunta, ympäristökysymykset, maahanmuutto, segregatio, kyberturvallisuus, vuorovaikutus- ja tilannekuvalustojen kehittäminen vuorovaikutusta palveleviksi sekä varautuminen sähkö- ja verkkoyhteyksien häiriöihin. Vaativia tehtäviä olisivat laaja-alaiset hitaasti kehittyvät ongelmat, joiden havainnointi ei ole oikein kenenkään vastuulla eikä kukaan koordinoi niiden kaltaisia negatiivisia kehityskulkuja. Esimerkkeinä mainittiin digitaalisen ympäristön välilliset vaikutukset moniin sisäisen turvallisuuden asioihin ja kansallisen tason turvallisuuskysymyksiin liittyvät tärkeät asiat, joihin pitäisi pystyä alueellakin tarttumaan, mutta jotka ovat kuitenkin ensisijaisesti keskushallinnon ohjausvastuulla. Eräs haastateltu taho teki havainnon myös siitä, että lainsäädäntö laahaa paikoittain perässä eikä esimerkiksi valmiuslaki vastaa tällä hetkellä kovin hyvin esimerkiksi pandemioihin, hybridiuhkisiin, disinformaatioon tai tietoiseen vaikuttamiseen. Tämän tyyppisiä asioita tulisi haastatellun mielestä ottaa enemmän huomioon strategiassa.

Lisäksi omana kokonaisuutenaan vastauksista erottui arjen turvallisuuteen ja ennalta ehkäisevään toimintaan liittyviä teemoja kuten esimerkiksi syrjäytymisen estäminen, koulukiusaamisen estäminen, nuorten hyvinvointi ja pahoinvointi sekä huumeiden käytön lisääntyminen. Erään haastatellun tahon mukaan AVIn laatimalla strategialla voisi olla mahdollisuus edistää näitä teemoja.

8.4. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan tulevaisuudesta

Strategiaan liittyvien näkemysten lisäksi haastatellut esittivät paljon näkemyksiä liittyen ylipäätään alueellisen kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan tulevaisuuteen. Haastatelluilta esimerkiksi kysyttiin, että kuinka alueellista kokonaisturvallisuutta voitaisiin parhaiten edistää seuraavina 5–10 vuotena. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi haastateltujen sidosryhmätoimijoiden ajatuksia ja kehitysehdotuksia liittyen yhteistoiminnan edistämiseen tulevaisuudessa.

8.4.1. Ohjauksesta, seurannasta ja arvioinnista, resursoinnista

Muutamit haastatellut tahot pohtivat vastauksissaan ohjausta. Eräs haastateltu sidosryhmätaho peräänkuulutti niin kansalliselta kuin AVI-tasolta selkeää ohjausta. Toinen puolestaan toi esiin, että on pidettävä mielessä, että kunkin hallinnon alan ohjaus tulee muualta kuin varsinaisesti aluehallintovirastosta. Eräs haastateltu taho puolestaan kannatti AVIn selkeämpää ohjaavaa roolia kolmannen sektorin kokonaisturvallisuustoiminnan suuntaamiseksi, hieman samaan tapaan kuin AVI toimii alueen viranomaisiin ja kuntiin päin. Tarpeelliseksi koettiin alueellinen toimija, joka aidosti vetäisi yhteen toiminnan ruohonjuuritasolta, eri toimijatasojen kautta aina valtionhallintoon saakka. Toinen haastateltu toivoo aluehallintovirastolta ”kevyttä painostusta”, jotta organisaatioiden suunnitelmat tulisivat todella tehdyiksi, että niitä valvottaisiin.

Eräs haastateltu sidosryhmä toi esiin myös toiminnan seurannan ja arvioinnin tärkeyden. Seurannan kautta on mahdollisuus saada asioita eteenpäin, huomata puutteita, kehityskohteita sekä kunnossa olevia asioita. Myöskään toiminnan vaikuttavuuden arviointia ei tulisi unohtaa. Lisäksi toinen haastateltu taho ehdotti, että aluehallintovirasto pitäisi pieniä kyselyitä yhteistoiminnassa mukana olleille määräväleihin. Haastateltu ehdotti, että liian yksityiskohtaisten kysymysten sijaan sidosryhmiltä kysyttäisiin tiettyjä vakioituja kysymyksiä vuodesta toiseen kuten esimerkiksi, kuinka jokin asia on kehittynyt. Näin olisi mahdollista seurata viranomaiskentän tuntemuksia.

Muutama sidosryhmätaho nosti haastatteluissa esiin myös resursoinnin tärkeyden. Eräs toimija esimerkiksi peräänkuulutti ohjaustoiminnan ja yhteistyön riittävää ja asiantuntevaa resursointia ja toinen puolestaan toivoi resursointiin kiinnitettävän huomioita kokonaisuudessaan, sillä varautuminen vaatii aikaa ja rahaa.

8.4.2. Kokonaisturvallisuuden edistäminen, roolien ja rakenteiden tarkistaminen

Kokonaisturvallisuuden edistämisen peruskysymyksenä eräs haastateltu piti sitä, kuinka kokonaisturvallisuuden valmiutta voidaan parantaa seuraavaa kriisiä varten. Eräs haastateltu toi esiin, ettei kokonaisturvallisuutta edistä siilomainen keskushallinto ja sen operatiivisen johdon toimintakyvyn rajallisuus. Toinen haastateltu painotti selkeiden roolien merkitystä: kun jokainen hoitaa oman roolinsa, voidaan kokonaisturvallisuustyötä edistää roolien kautta.

Muutama haastateltu sidosryhmätaho myös peräänkuulutti roolien selkeyttämistä. Eräs haastateltu koki tarpeen myös kokonaiskuvan selkeyttämiselle. Muutamit sidosryhmät nostivat esiin tarpeen rakenteiden tarkastamisesta. Eräs haastateltu taho koki tarpeelliseksi koulutuksellisten ja vuorovaikutuksellisten

rakenteiden arvioinnin. Haastateltu koki tarpeelliseksi arvioida kuinka olemassa olevat rakenteet, kuten esimerkiksi maanpuolustuskurssit ja yhteiset harjoitukset, palvelevat jatkossa. Toinen haastateltu taho puolestaan kaipasi toimijoiden roolien selkeyttämisen lisäksi myös ylätasoon muutoksia. Haastatellun mukaan ylätasolla tulisi tehdä pohdiskelua ”yhtenäisvaltioneuvostosta”, sillä kokonaisturvallisuutta ei edistä siilomainen keskushallinto eikä sen operatiivisen johdon rajallinen toimintakyky. Haastatellun mielestä tämän jälkeen olisi sitten syytä tarkastella valtion toimijoiden ja kunnallishallinnon rakennetta eli käydä koko toimijaketju läpi ylhäältä alas asti.

8.4.3. Yhteistyö, ymmärrys & vuorovaikutus

Yhteistoiminnan ja yhteistyön tulevaisuuden osalta haastatellut nostivat esiin esimerkiksi alueen viranomaisten yhteistoiminnan tukemisen. Eräs haastateltu pohti esimerkiksi että, mahtaisiko AVI:n yhteinen, alueen viranomaisille suunnattu vaatimus parantaa yhteistoimintakykyä puutteiden osalta olla toimiva keino. Toinen toimija toi esiin, että mikäli AVI-alueilla olisi suunnilleen yhtenäiset, vakiintuneet toimintatavat, se helpottaisi myös toimintaa koko Suomen alueella esimerkiksi tilanteissa, jossa työpaikka vaihtuu toisen AVI:n alueelle.

Eräs haastateltu toi esiin myös sen, että kunkin organisaation on tiedettävä omat toimivaltuutensa sekä muiden organisaatioiden tehtävät ja toimivalta. Lisäksi toinen haastateltu nosti esiin tarpeen kartoittaa toimijoiden tuki- ja tukemistarpeita sekä -mahdollisuuksia eri tilanteissa.

Eräs taho ilmaisi tarpeen katsoa yhdessä miltä kokonaisturvallisuus näyttää mistäkin näkökulmasta. Toinen haastateltu taho kaipasi aluehallintovirastosta saatavaa perehdytystä kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnasta uusille toimijoille ja organisaatioiden avainhenkilöille. Muutamat sidosryhmät nostivat esiin myös harjoittelun merkityksen kokonaisturvallisuuden edistämisessä. Eräs taho esimerkiksi ehdotti pidettävän myös karttajarjoituksia, toinen puolestaan henkilökriisinkestävyysnäkökulman tuomista osaksi harjoittelua.

Lähes puolet sidosryhmistä toi esiin erilaisia vuorovaikutukseen liittyviä asioita, joilla kokonaisturvallisuutta voitaisiin edistää. Muutama taho nosti esiin toimijoiden kokoontumisen ja keskustelun tärkeyden. Eräs haastateltu taho esimerkiksi painotti turvallisuustoimijoiden keskinäistä tuntemista, jotta kynnys tiedonvaihtoon olisi matala. Läsnätapaamista toivottiin, jotta kommunikaatio, yhteisten tavoitteiden asettaminen sekä niistä kommunikointi helpottuisi. Eräs toimija pohti mitä alueellinen kokonaisturvallisuuspuhe on, missä sitä tuotetaan ja voisiko tilannekuvapuhetta olla joskus ilman tietyn teemaista harjoitusta.

Esimerkiksi alueellisen valmiustoimikunnan toiminnassa vuorovaikutusalustana käytetty eTUVE-järjestelmän laatua toivottiin kehitettävän. Eräs haastateltu esimerkiksi toivoi suoraviivaisempaa tapaa tiedon jakamiseen. Toinen haastateltu toi esiin, että on tärkeää varautua toimimaan myös tilanteissa, joissa arjen viestintävälineet eivät yhteysongelmien vuoksi ole käytettävissä.

8.4.4. Kokoustaminen ja toimijat

Yhteistoiminnan tulevaisuutta koskevilla vastauksilla esiin nousi kertaalleen myös kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnassa mukana oleva toimijajoukon kokoonpano. Eräs haastateltu taho pohti, että olisi hyvä jatkaa samalla joukolla. Se kuitenkin myös ilmaisi, että kunnat voisi ottaa näkyvämmiin työhön mukaan. Toinen taho puolestaan pohti, että olisi tärkeää vähintäänkin säilyttää verkoston nykytila, mutta näki tarpeelliseksi sen syventämisen edelleen, sillä ihmiset saavat lopulta homman toimimaan. Haastateltu taho piti tärkeänä, alueellisesti kaikkien toimijoiden tunnistamista tähän kokonaisuuteen, myös viranomaiskentän ulkopuolelta. Toinen haastateltu taho esitti kysymyksen, olisiko mahdotonta harkita järjestöedustajalle kiinteää paikkaa alueelliseen valmiustoimikuntaan.

Foorumin tarjoaminen keskustelulle nähdään tarpeellisena. Eräs toimija koki määrävälein pidetyt tapaamiset hyvinä, muutamat ilmaisivat odottavansa fyysisistä kokoontumisista. Eräs haastateltu uskoi, että fyysiset kokoontumiset voisivat helpottaa kommunikointia sekä yhteisten tavoitteiden asettamista ja niistä viestimistä, mikä voisi osaltaan myös välttää siiloutumista. Muutamat haastatellut esittivät kehitysehdotuksia kokoustamiseen liittyen. Eräs haastateltu ehdotti, että kokoustiheyttä olisi syytä pohtia. Lisäksi haastateltu taho ehdottaa, että kokoonnuttaisiin pienemmissä ryhmissä, esimerkiksi niiden toimijoiden kanssa, joiden kanssa yhteistyötarpeet todennäköisimmin syntyisivät. Toinen haastateltu mietti voisiko sen sijaan, että kokouksessa käytäisiin jokaisen organisaation kuulumiset läpi muutaman minuutin puheenvuoroissa, toimia niin, että toimialueittain pidettäisiin lyhyet, muutamat 10–15 minuutin tietoisuuskäytännöt vuorotellen. Haastateltu taho pohtii myös, että voitaisiinko esimerkiksi kerran vuodessa pitää 1–2 vuorokauden tilaisuus, joka olisi esimerkiksi vierailu jonkun kokonaisturvallisuustoimijan luokse. Vierailua isännöivä kokonaisturvallisuustoimija pääsisi syvällisemmin esittelemään toimialaansa muille turvallisuustoimijoille.

Muutamaa haastateltua taho mietitytti yhteistyö ja kokoustaminen nimenomaan pandemianhoidon päätyttyä. Eräs haastateltu pohti, että jos alueellisen valmiustoimikunnan kokoontuminen koronan hoidon osalta päättyy, mikä olisi riittävän kiinnipitävä rakenne, joka ei kuitenkaan väärällä tavalla sido toimijoita, mutta mahdollistaisi yhteisen keskustelun jatkumisen. Haastateltu pohtii mitä nämä kokoontumisen ja kuulemisen tavat olisivat ja kuinka digitalisuutta niissä hyödynnettäisiin. Alueellisen valmiustoimikunnan kokoukset olivat erään toimijan mielestä luoneet hyvää pohjaa, josta kannattaisi jatkaa koko LSSAVIn alueella yhdessä tehden, sillä vaikka maakunnat ovat erilaisia, niillä on melko samat fasilititeetit. Muutama toimija ehdotti, että jos koronapandemia on ohi, tulisi toimijoille järjestää laaja kokoontuminen, jossa esimerkiksi vietettäisiin aikaa yhdessä, katsottaisiin mitä kriisistä opittiin ja mitä seuraavaksi todella halutaan tehdä. Viimeisen kahden vuoden aikana syntynyttä koordinaatiokenttää tulisi hyödyntää. Eräs haastateltu toteaa, että tapaamisten formaatilla ei sinänsä olisi väliä, mutta formaatti pitäisi saada vakiinnutettua. Jonkun tahon tulisi haastattelun mukaan ottaa vetovastuu toiminnasta rohkeasti ja määritellä seuraavat askeleet ja tavoitteet. Sen mukaan AVilla voisi olla paras ymmärrys siitä mihin poliittisessa ohjauksessa ollaan menossa ja mikä tavoitetilä tulee ”jossakin vaiheessa” olemaan.

8.4.5. Maakunnallisista toiminnoista

Kuten edellä, eräs haastateltu ehdotti alueellisen kokonaisturvallisuuden edistämistä tulevaisuudessa maakunnallisen mallin kehittämällä. Malli olisi hallinnoltaan kevyt, alueellisen tason sovittavilla muodoilla. Haastateltu katsoo kunnissa ja maakunnissa tapahtuvan toiminnan olevan lähempänä ihmistä kuin viiden maakunnan alueella tapahtuvan AVIn toiminnan.

Lisäksi muutama sidosryhmätoimija kommentoi tässä yhteydessä maakunnissa toimivia turvallisuus- ja valmiusfoorumeita sekä koronaryhmiä. Esimerkiksi eräs toimija piti alueellisia yhteistyöfoorumeita tärkeinä, muutama toimija puolestaan totesi, että korona-aikana muodostuneita työryhmiä olisi ylläpidettävä ja vietävä eteenpäin, sillä ne antavat hyvän pohjan myös jatkolle.

9. Yhteenveto

9.1. Johtopäätöksiä haastatteluista

Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän, siihen kiinteästi liittyvien hyvinvointifoorumien ja alueellisen valmiustoimikunnan koordinaatiotehtävään oli tyytyväisiä noin puolet haastatelluista työhön osallistuneista henkilöistä eri organisaatioista. Koronapandemian katsottiin korostaneen koordinaatiotehtävän merkitystä ja lisänneen tiedonvälitystä ja samalla vakiinnuttaneen alueellisen valmiustoimikunnan tehtävän häiriötilanteissa. Merkittävän paljon korostettiin myös sitä, että koordinaatio saisi olla aluehallintoviraston puolesta myös nykyistä tiiviimpää, jopa ohjaavampaa. Huomionarvoista oli myös se, että kokonaisturvallisuustyö saisi olla jatkuvaa ja tiivistä myös nykyisten häiriötilanteiden loputtua. Koordinaatioon liitettiin myös eräänlainen tiiviimpi sitoutuneisuus kehittää työtä konkreettisempaan varautumisen yhteensovittamisen suuntaan kokonaisturvallisuuden kontekstissa muistaen kuitenkin, että kullakin ministeriöllä, hallinnonalalla ja toimijalla on omat ohjaavat tahonsa. Hallinnonalojen ja eri toimialojen yhteistyö nähtiin kuitenkin erittäin tärkeänä alueellisena toimintana, joka ei mitenkään riko hallinnonalojen omaa ohjausta vaan päinvastoin mahdollistaa alueellisen, toimintaa kehittävän ja rikastavan yhteistyön.

Yhteistoiminta ja verkostoitumisen edut tulivat esille monipuolisesti. Erityisen tärkeänä näyttäytyivät yhteistyö, vuorovaikutus ja ymmärtäminen. Yli puolelle haastatelluista oli tärkeää verkostojen laajeneminen entisestään ja muihin toimijoihin tutustuminen. Verkostojen laajeneminen valmiissa, vakiintuneessa kokonaisturvallisuuden toimintaympäristössä hyödytti organisaatioita monella tavalla. Ensiksikin tutuksi oli tullut aiemmin vähän tunnettujen tai tuntemattomien organisaatioiden työtehtävät ja tärkeys omalle organisaatiolle. Toisekseen jo tutujenkin yhteistoimintatahojen tehtäviin oli tutustuttu syvällisemmin ja yhteistoiminta näyttäytyi uudessa valossa. Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan myötä tuntemus organisaatioista, tietämys toisten toiminnasta, tehtävistä ja johtosuhteista on parantunut. Tämä on madaltanut mahdollista yhteydenoton ja yhteistoiminnan kynnyksiä. Merkittävä havainto oli myös, että nimenomaan toiminnan kautta uusiin organisaatioihin ja niiden tehtäviin tutustuminen koettiin tehokkaammaksi kuin vain muodollisten tapaamisten yhteydessä toisiinsa tutustuminen. Hyvä havainto oli se, että yhteistoimintatahojen aiempaa laajempi tunteminen ja toisten tehtäviin tutustuminen osoittaa sen kuinka eri toimialojen tehtävät kietoutuvat oman organisaation toimialaan.

Yhteistoiminnan kehittämisessä todettiin olevan vielä kuitenkin kehitettävää niin sisällöissä kuin yhteydenpidon muodoissakin. Haastatellut odottivat vielä enemmän konkretiaa ja eräissä havainnoissa esille tullutta parempaa koordinaatiota ja säännöllistä positiivista painetta varautumisen asioiden kuntoon saamiseksi. Myös toimijoiden keskinäisen yhteistoiminnan tiivistämiseen ja konkreettisten asioiden yhdessä käsittelyyn halutaan panostaa. Tähän esitettiin keinoiksi muun muassa pienryhmien kokoontumisia, läsnäolokokousten mahdollistamaa todellista varautumissuunnittelua, teemakohtaisesti asioiden kuntoon laittamista ja toimintasuunnitelman laatimista yhteisesti.

Yhteistoiminta ja tiedonvaihto ja siihen liittyvä yhteinen ymmärrys korostuivat haastatteluaineistossa. Koronapandemian aikaisten kokoontumisten todettiin liian merkittävästi kokonaiskäsitteiden saamista tilanteesta omaa aluetta ja omaa toimialaa laajemmin. Yhteistoiminnalla saatiin käsitys siitä, että ”missä mennään”. Toisten organisaatioiden pandemiapuheenvuoroista saatiin hyvä ennakkokäsitys siitä, mitä heijastevaikutuksia tilanne saattaa aiheuttaa omalle organisaatiolle. Ennakoitavuuden mahdollisuutta arvostettiin. Alueellisen valmius- toimikunnan laajan osallistujajoukon ansiosta kokouksissa on mahdollista kuulla häiriötilanteiden vaikutuksista laajasti. Toisaalta kaikki organisaatiot eivät aina hyödy jaetuista tiedoista yhtä paljon kuin toiset. Tällaisessa tilanteessa, jossa organisaatio ehkä antaa kokoukselle enemmän kuin saa, on hyvä huomioida, että joku toimija saattaa pystyä ennaltaehkäisemään haitallisia kehityskulkuja keinoilla, joita ei esittävällä organisaatiolla ole käytettävissään. Häiriötilanteet yllättävät aina.

Kokonaisturvallisuusyhteistoiminnan katsottiin luoneen toimijoille kokonaiskuvan siitä, että mitä kokonaisturvallisuus on, mitä sillä käsitetään ja kuinka se eri toimijoissa ymmärretään. On ollut tärkeää havaita eri näkökulmia toimijoiden turvallisuusmaailmankuvassa ja kokonaisturvallisuuden käsittämisessä. Positiivisena pidettiin sitä, että kokonaisturvallisuusyhteistoiminnassa ja näissä aluehallinnon verkostoissa organisaatioiden erityislaatuisuus on tunnistettu ja huomioitua.

Hiukan teknisempiä asioita arvioitaessa todettiin, että etäkokoukset käytännössä ovat olleet niin toimivia kuin ne ylipäättään voivat nykyisillä järjestelmillä olla. Etäkokoukset rajoittavat keskustelumahdollisuuksia, mistä syystä konkreettisista asioista sopiminen tullaan mielellään tekemään läsnäkokouksissa myöhemmin. Etäkokoukset olemassa olevassa tilanteessa on ollut kuitenkin välttämättömyyksiä, ja sen avulla on pystytty osallistumaan koko LSSAVIn alueen tilaisuuksiin matkustamatta. Etäkokoukset mahdollistavat kuitenkin muutamia todella tärkeitä toimia, joita arvostetaan myös lähikokouksissa. Ensiksikin toisten toimijoiden huolellinen kuunteleminen on tärkeää, ja toiseksi, käyttökelpoisia hyviä ideoita ja ajatuksia nousee esille kokoustavasta riippumatta. Kaikkiaan toimijat ovat saaneet oman organisaationsa tehtävät esitettyä kokouksissa hyvin ja positiivisena on koettu se, että asiaa saa selittää puhumalla. Myös kysymyksiä ja vastauksia on esitetty eli etäkokous mahdollistaa myös vuorovaikutuksen. Kokouksiin saadut teemaluennointisijat koettiin erittäin hyvinä yleissivistyksen kasvattamisen, kokonaiskäsitteiden luomisen ja teemojen ajankohtaisuuden vuoksi. Kokonaisturvallisuuden kokouksia pidetään tarpeellisina turvallisuuden ja kokonaisturvallisuuden monialaisina keskustelufoorumeina.

Aluehallintoviraston rooli koettiin keskeiseksi kokonaisturvallisuuden poikkialinnolliseksi yhteistoimijaksi. Sillä katsottiin olevan oikeus ja mahdollisuus koota yhteen turvallisuuden toimijakenttä, laittaa heidät pohtimaan kokonaisturvallisuuden liittyviä haasteita ja toimimaan kokonaisturvallisuuden tavoitteiden saavuttamiseksi. Aluehallintovirasto on haastateltujen mukaan pystynyt tuottamaan kokonaisturvallisuustoimijuutta sidosryhmilleen lukuisista aluehallinnon muutos- hankkeista huolimatta ja niiden keskellä. AVIn odotetaan kuitenkin koordinoivan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa nykyistä jämäkämmin. Selvityksen mukaan odotusarvo on, että koko Suomeen saataisiin kansallinen, riittävän

yhdennäköisesti toteutettava kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamalli, jolle sovittaisiin määräajoin yhteiset edistettävät teemat ja jolla olisi ohjaus. Alueella toteutettua kokonaisturvallisuustyötä pidetään onnistuneena tapana yhdistää valtion keskushallinnon ja alueellisen ja paikallisen tason tapahtumat ja eri tavoitteet normaalioloissa ja häiriötilanteissa. Kuitenkin vielä tehokkaampaa ylä- ja alatason toimijoiden yhteensovittamista kaivataan. Kokonaisturvallisuus olisi saatava vakiinnutettua osaksi arkityötä. Tätä tavoitetta tukee toiminnan säännöllisyys ja jatkuvuus.

Haastatellut odottavat, että kokonaisturvallisuustyö olisi nykyistä säännöllisempää myös ilman häiriötilanteita, normaalioloissa, sillä varautumisessa riittää tekemistä kaikkina aikoina. Häiriötilanteiden aikana toivotaan keskittymistä häiriötilanteeseen unohtamatta muitakaan samanaikaisten uhkien tai häiriötilanteiden olemassaoloa. Lisäksi uskotaan toiminnan häiriötilanteissa olevan tehokainta, jos kriisisaikana kokoonnutaan tiheämmin niiden toimijoiden kanssa, joiden toimialaan kyseinen kriisi kuuluu ja hiukan harvemmin isolla toimijajoukolla. Kriisiaikojen yhteistoimintaa varten odotetaan testattavan yhteydenpitojärjestelmiä ja sovittavan toimitavat tilanteisiin, joissa tietoliikenneyhteydet eivät ole käytettävissä. Harjoittelua ja ennakoivaa toimintatapaa arvostetaan. Kokonaisturvallisuustyössä on katsottava paitsi nykyhetkeen niin myös kauas tulevaisuuteen.

9.2. Tulevaisuudesta

Alueellista, saatikka kansallista kokonaisturvallisuusstrategiaa ei ole tällä hetkellä tukemassa kokonaisturvallisuusyhteistyötä. Tällä haastattelulla tahdottiin saada selvyttä siihen, millä tavalla alueellista yhteistä kokonaisturvallisuustyötä voitaisiin edistää. Haastatelluista puolet pohdiskeli kokonaisturvallisuusstrategian merkitystä sen sisällön kautta, tuottaen erilaisia ehdotuksia yhteiseen tavoitteeseen pääsemiseksi. Yhteisenä tavoitteena pidettäneen haastateltujen sanomista mukailien ”todellista kokonaisturvallisuutta”, jolla tarkoitetaan ylätasoa ajattelun ja ruohonjuuritason välisen toiminnan järjestämistä, työn jakamista ja kokonaisturvallisuustyön jalkauttamista. Noin puolet haastatelluista oli sitä mieltä, ettei alueellisella kokonaisturvallisuusstrategialla tai sen puutteella ole niinkään merkitystä tavoitteiden saavuttamiselle, olennaisempaa on sopia riittävän yhteisellä tavalla kansallisesti ja alueellisesti toimenpiteistä, joilla kokonaisturvallisuutta edistetään.

Tärkeänä mahdollisen alueellisen kokonaisturvallisuusstrategian muodostamiselle nähtiin se, että sen tukena olisi kansallisen tason kokonaisturvallisuusstrategia ja että sen paikka osana muita strategioita (esim. YTS) olisi selkeä. Alueellisessa strategiassa pitäisi olla kansallinen ulottuvuus, ja alueelliset erityispiirteet tulivat esille lähinnä maakuntien välisiä eroja käsiteltäessä. Kun alueelliseen strategiaan kiinnitettiin toiminnallisuus, tavoitteellisuus ja konkretia, niin tuloksena olisi kenties enemmänkin toimintasuunnitelma kuin strategia. Varsinkin kun strategioiden koettiin yleensä olevan epämääräisiä ja korkealentoisia. Kokonaisturvallisuustyön nähtiin kuitenkin tarvitsevan jonkin suunnitelman, jossa on konkretia ja johon osallistujatahot pystyvät sitoutumaan tuntien työn hyödylliseksi omalle toimialalleen ja alueelleen.

Toimintasuunnitelman sisällöiksi ehdotettiin konkreettisesti muun muassa varautumista ja sen edistämistä, roolien, vastuiden ja tehtävien rajapintojen tunnistamista ja voimavarojen selvittämistä konkreettisten saavutusten varmistamiseksi. Lisäksi suunnittelulta ja toiminnalta odotetaan toimijoiden välistä tiivistä yhteistyötä, vahvaa vuorovaikutusta, suunnitelmallisuutta ja harjoittelua. Tärkeänä pidettiin myös abstraktimman tason trenditarkastelua, ennakoitiosaimista ja tulevaisuuteen katsomista.

Olennaista on, että on olemassa aidosti joku toimija, joka pitää yhteyden kansallisen tason ja paikallisen tason välillä kokonaisturvallisuuteen liittyvissä asioissa. Olisi myös olennaisen tärkeää saada tiivistettyä työtä niin, että siihen liitettäisiin arviointi ja seuranta. Aluehallintovirastolle ehdotetaan roolia, jossa se voisi säännöllisesti vuosittain kysyä tietyt vakioidut, olennaiset turvallisuuteen ja varautumiseen liittyvät kysymykset alueen toimijoilta, ja luoda näin näkemystä alueen kokonaisturvallisuustilanteesta. Tämä työ samalla kannustaisi ja muistuttaisi toimijoita tiettyjen sovittujen tehtävien tärkeydestä ja säännöllisyydestä.

Aineistosta nousi monessa kohtaa esille myös tarve järjestää aika-ajoin perustavanlaatuisia keskustelutilaisuuksia siitä, mitä kokonaisturvallisuus eri näkökulmista ja eri toimijoille tarkoittaa. Tällaisten tilaisuuksien uskotaan syventävän jo työssä olevien kokonaisturvallisuussuhdetta ja toimivan perehdytystilaisuuksina uusille työhön mukaan tuleville toimijoille. Kokonaisturvallisuustoiminnan on oltava riittävän tiivistä, ja toiminnalla pitää olla yhteisesti hyväksytty punainen lanka. Toimijoiden pitää tuntea sitoutuvansa työhön sopivasti niin, että työn merkitys ja tavoitteet ovat kirkkaat ja fokus kuhunkin asiaan tai häiriötilanteeseen jäsentyy toimijoille helposti. Koronapandemian ja keväällä 2022 muuttuneen turvallisuustilanteen aiheuttaman tiivistyneen kokonaisturvallisuusyhteistyön ja aluehallintoviraston ottaman aiempaa tiiviimmän koordinaatiotehtävän odotetaan jatkuvan ja kehittyvän.

10. Lähteet

Aluehallintovirasto. (2021). Aluehallintovirastot. Noudettu 25.1.2021 osoitteesta <https://avi.fi/aluehallintovirastot>.

Aluehallintovirasto. (2021b). Suunnittelu ja seuranta. Noudettu 14.5.2021 osoitteesta <https://avi.fi/tietoa-meista/aluehallintovirastot/suunnittelu-ja-seuranta>.

Eduskunta. (2021). Valmiuslain käyttöönotto korona-aikana. Noudettu 10.12.2021 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa.aspx

HE 15/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Jalava, J., Raisio, H., Norri-Sederholm, T., Lahtinen, H. & Puustinen A. (2017.) Kolmas sektori viranomaisten turvallisuustoiminnan tukena. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-483-2>

Laki aluehallintovirastoista. 20.11.2009/896. Noudettu 6.11.2020 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090896>

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. (2021). Länsi- ja Sisä- Suomen aluehallintoviraston tilavalvonta- ja lupafoorumi 20.4.2021: kokoustiedote. Noudettu 15.9.2021 osoitteesta <https://avi.fi/tiedote/-/tiedote/69907380>

Maahanmuuttovirasto. (2022). Venäjän hyökkäys Ukraina. Noudettu 18.5.2022 osoitteesta <https://migri.fi/ukraina>

Pelastuslaki. (379/2011). Noudettu 5.8.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379>

Puusa, A. (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (s. 145–156). Gaudeamus.

Raisio, H., Puustinen, A., Hyytiäinen, M. & Wiikinkoski, T. (2017). Kansan pulssilla: Tarkastelussa deliberatiiviset turvallisuuskahvilat. Vaasan yliopisto.

Raisio, H. & Virta, S. (2016). Kansalaisraati turvallisuudesta: Turvallisuuden kontingenssit ja deliberaation mahdollisuudet. *Hallinnon Tutkimus*, 35 (3), 218–231.

Saarimäki, M. (2021). Aluehallintovirasto kokonaisturvallisuustoimijana: Implementaatioteoreettinen näkökulma Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuustoimijuuteen [pro gradu -tutkielma, Vaasan yliopisto]. <http://www.urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021082544244>

Sisäasiainministeriö. (2013). Sanoista tekoihin: Sisäisen turvallisuuden ohjelman vuosiraportti 2013. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-876-3>

Sisäasiainministeriö. (2012). Sisäisen turvallisuuden ohjelma. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-761-2>

Sisäasiainministeriö. (2012a). Kirje: Aluehallintovirastojen valmiustoimikunnat.

Sisäasiainministeriö. (2011). Arjen turvaa yhteistyöllä: Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-491-677-6>

Sisäasiainministeriö. (2011a). Päätös: Sisäisen turvallisuuden ohjelman 2011–2015 valmistelu.

Sisäasiainministeriö. (2010). Aluehallintovirastojen sisäisen turvallisuuden yhteistyöryhmät.

Sisäasiainministeriö. (2009). Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano: Väliraportti 1/2009. Noudettu 17.6.2021 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160851/152009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sisäasiainministeriö. (2007). Sisäisen turvallisuuden ohjelman seurantaraportti 2004–2007 valmistunut. Noudettu 17.6.2021 osoitteesta <https://intermin.fi/-/uppfoljningsrapporten-om-programmet-for-den-inre-sakerheten-2004-2007-arklar>

Sisäministeriö. (2021). Pakolainen pakenee vainoa kotimaassaan. Noudettu 23.11.2021 osoitteesta <https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset>

Sisäministeriö. (2021a). Kansallinen riskiarvio. Noudettu 10.12.2021 osoitteesta <https://intermin.fi/pelastustoimi/varautuminen/kansallinen-riskiarvio>

Sisäministeriö. (2019). Kansallinen riskiarvio 2018. Noudettu 19.5.2021 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-245-6>

Sisäministeriö. (2019a). Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma 2019–2023: Periaatepäätös 19.12.2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-311-8>

Sisäministeriö. (2019b). Maailman turvallisinta maata tekemässä: Sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoraportti 31.5.2019. Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2019:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-268-5>

Sisäministeriö. (2017). Hyvä elämä – turvallinen arki: Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-138-1>

Sisäministeriö. (2016). Suomen kansallinen riskiarvio 2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-059-9>

Sisäministeriö. (2016a). Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-085-8>

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Ohjauskirje: Alueelliset tartuntatautien torjunnan toimenpiteet ja palvelujärjestelmän varautuminen – kiihtymisvaiheen ennakointi.

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2017). Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma 2018–2021. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3970-7>

Suullinen tiedoksianto, 19.10.2021, Marja-Riitta Vest.

Suullinen tiedoksianto, 13.12.2021, Marja-Riitta Vest.

Suullinen tiedoksianto, 10.12.2021, Tarja Wiikinkoski.

Tempo Economics. (2015). Sisäisen turvallisuuden ohjelman ja siihen liittyvän poikkihallinnollisen toimintatavan vaikuttavuusarviointi.

Tourula, T. (2013). Liikennejärjestelmä myrskyn kourissa: AVI-myrskyseminaari. Noudettu 5.10.2021 osoitteesta <https://docplayer.fi/64379914-Liikennejarjestelma-myrskyn-kourissa-avi-myrskyseminaari-tapio-tourula-valmiuspaalikko-liikenteen-turvallisuusvirasto.html>

Turvallisuuskomitea. (2021). Kokonaisturvallisuus. Noudettu 12.5.2021 osoitteesta <https://turvallisuuskomitea.fi/kokonaisturvallisuus/>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021). Aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten strategia 2020–2023: Kestävää tulevaisuutta tekemässä - ihmisten ja alueiden parhaaksi. Noudettu 22.6.2021 osoitteesta https://tem.fi/documents/1410877/0/AVI-ELY-Strategia_2020-2023_FI_uusi+%282%29.pdf/f28231ef-831a-3264-5f9b-b2e734541f8b/AVI-ELY-Strategia_2020-2023_FI_uusi+%282%29.pdf?t=1613991853902

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2021a). Liite: Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategia 2020–2023 - vaikutusten arviointi. Noudettu 22.6.2021 osoitteesta https://tem.fi/documents/1410877/20584481/Liite_Vaikutusten_arviointi.pdf/dd13db9d-11f9-bb5d-3fed-a7ddc1cc64ab/Liite_Vaikutusten_arviointi.pdf

Vaasan yliopisto. (30.6.2016) Seinäjoen turvallisuuskahvila. Noudettu 17.5.2021 osoitteesta https://www.univaasa.fi/fi/sites/turvallisuuskahvila/seinajoen_turvallisuuskahvila/

Vaasan yliopisto. (2016a). SEINÄJOEN TURVALLISUUSKAHVILA 31.5.2016: YHTEENVETO. Noudettu 17.5.2021 osoitteesta https://www.univaasa.fi/fi/sites/turvallisuuskahvila/seinajoen_turvallisuuskahvila/seinajoen_turvallisuuskahvilan_yhteenvedo.pdf

Valmiuslaki. 29.12.2011/1552. Noudettu 14.6.2021 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552#O1L3P12>

Valtioneuvosto. (2021). Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-769-0>

Valtioneuvosto. (2021a). Puolustuselonteko. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-820-8>

Valtioneuvosto. (2020). Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-876-2>

Valtioneuvosto. (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistuva ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja

ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Valtioneuvosto. (2017). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös. Noudettu 6.11.2020 osoitteesta https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf

Valtioneuvosto. (2017b). Valtioneuvoston puolustusselonteko.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-370-5>

Valtioneuvosto. (2012). Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta. Noudettu 6.11.2020 osoitteesta https://www.defmin.fi/files/3023/Periaatepaatos_kokonaisturvallisuudesta_2012_fi.pdf

Valtioneuvosto. (2012a). Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012: Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-5896-99-2>

Valtioneuvosto. (2010). Varautuminen ja kokonaisturvallisuus, komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2010. Noudettu 6.11.2020 osoitteesta https://vm.fi/documents/10616/622962/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf/da689ade-30ad-4c1e-8221-90ecd62c4cad/J2110_Varautuminen+ja+kokonaisturvallisuus.pdf?version=1.0&t=1422453003000

Valtiovarainministeriö. (2021). Aluehallintovirastojen ja ohjaavien ministeriöiden välinen tulossopimusvuodelle 2021 sekä ennakkolliset tavoitteet vuosille 2022–2024. Noudettu 1.6.2021 osoitteesta https://vm.fi/documents/10623/55624205/AVI_tulossopimus_2021.pdf/1e6feacd-bf9f-4b81-99b8-852ec30c0fdc/AVI_tulossopimus_2021.pdf?t=1612334384512

Valtiovarainministeriö. (2021a). Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Noudettu 20.5.2021 osoitteesta <https://vm.fi/maakunta-ja-sote-uudistuksen-loppuraportti>

Valtiovarainministeriö. (2021b). Maakunta- ja sote-uudistuksen tausta ja tavoitteet. Noudettu 20.5.2021 osoitteesta <https://vm.fi/maakunta-ja-sote-uudistuksen-tausta-ja-tavoitteet>

Valtiovarainministeriö. (2016). Valtiovarainministeriön ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston välinen tulossopimus vuodelle 2016: sekä ennakkolliset tavoitteet vuosille 2017–2019.

11. Liitteet

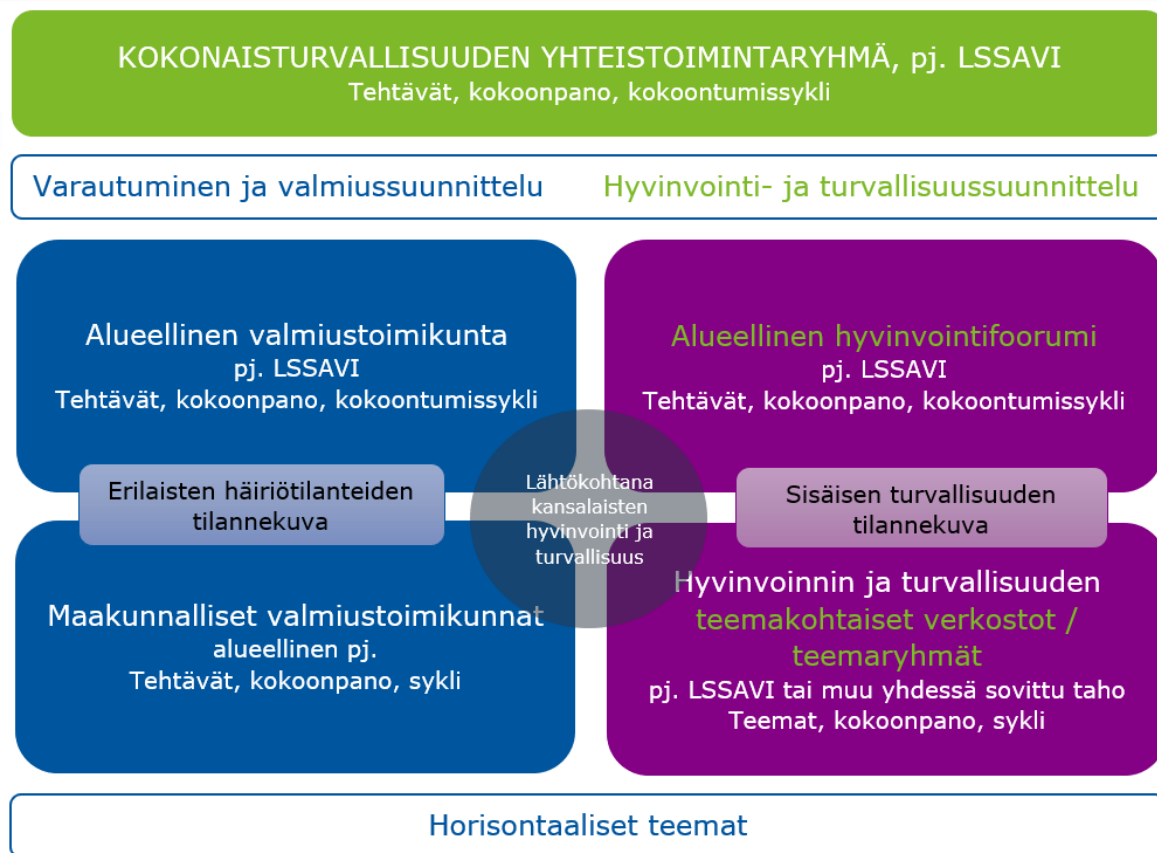
Liite 1 LSSAVIn asiakirja-aineisto

Viite	LSSAVIn asiakirjan nimi
2010	LSSAVIn päihde- ja hyvinvointityöryhmän asettaminen 9.6.2010
2011	Esitys LSSAVIn päihde- ja hyvinvointityöryhmän nimen muuttamisesta ja uusista jäsenistä 15.3.2011
2012	Kokonaisturvallisuuden asettamiskirje 24.1.2012
2012a	Sähköposti 10.2.2012
2012b	Teemaryhmien asettamiskirje 27.2.2012
2012c	Tutkimuksen ja koulutuksen osaamisverkosto -esityslista 9.3.2012
2012d	Sähköposti 13.6.2012
2012e	Sininen kirja -saate, 16.8.2012
2012f	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategia 2012–2015, 30.8.2012
2012g	Turvallisuusseminaarin muistio 24-25.9.2012
2012h	Turvallisuussuunnittelun toimenpidepyyntö kunnille 5.12.2012
2012i	Toimenpidesalkku 10.12.2012
2012j	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategian toimeenpano -kirje 14.12.2012.
2012k	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokousmateriaali 2012
2013	LSSAVIn kokonaisturvallisuusasiakirjat 2013–2015
2013a	Välittämisen koodi hankesuunnitelma, 5.4.2013
2013b	Hyvinvointi- ja turvallisuuskonferenssin suunnittelumuistio 13.5.2013
2013c	Toimenpidesalkku – toteumatilanne 15.8.2013
2013d	Sähköposti, 10.12.2013
2013e	Kokonaisturvallisuuden ajankohtaiskatsaus 13.12.2013
2014	Get a life -kokousmuistio 15.1.2014
2014a	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän muistio 18.3.2014
2014b	Kokonaisturvallisuuden ajankohtaiskatsaus 27.9.2014

Viite	LSSAVIn asiakirjan nimi
2014c	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kokonaisturvallisuusstrategian seuranta: Hyvinvoinnin ja turvallisuuden tilastollinen katsaus, 15.10.2014
2014d	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän muistio 12.11.2014
2014e	Pirkka14-valmiusharjoitus-dokumentit
2015	Kokonaisturvallisuuden asettamiskirje 15.5.2015: Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminnan organisatorinen uudistaminen ja yhteistoimintaelinten tehtävien päivittäminen toimikaudelle 1.9.2015-31.12.2017 -asettamiskirje, 15.5.2015
2015a	KESKI15-DVD:n käsikirjoitus 17.8.2015
2015b	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokous 16.9.2015
2015c	Teemaryhmät ja kehittämisverkostot toimikaudelle 2015–2017, 10.12.2015
2015d	Välittämisen koodi roadshow -ohjelma
2016	Varautuminen ja valmiussuunnittelu valtion aluehallinnossa, 19.1.2016
2016a	Kehittämisverkostojen ja teemaryhmien työskentely keväällä 2016, 22.1.2016
2016b	Kansallisen rikoksantorjuntaohjelman valmistelu -esitys 13.2.2016
2016c	Laajamittainen maahantulo ja kotouttaminen osana kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa -ppt 16.2.2016
2016d	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokouskutsu 18.2.2016
2016e	Alueellisen hyvinvointifoorumin muistio 18.2.2016
2016f	Pelastustoimen strategian uudistus - lausunto 27.4.2016
2016g	Alueellisen hyvinvointiverkoston kokousmuistio, 4.5.2016
2016h	Observointihavaintoja -ppt-esitys
2017	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokoukset 2017
2017a	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän muistio 29.3.2017
2017b	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokouskutsu 29.3.2017
2017c	Valmiusharjoitukset ppt-esitys 29.3.2017
2017d	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän muistio, 7.6.2017
2017e	Laajamittaisen maahantulon ja kotouttamisen briiffien muistiot, esim. 14.12.2017

Viite	LSSAVIn asiakirjan nimi
2018	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokouskutsu 22.3.2018
2018a	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän muistio 7.6.2018
2018b	Kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaryhmän kokouskutsu 25.10.2018
2018c	Laajamittaisen maahantulon briiffin muistio, 13.12.2018.
2019	Alueellinen valmiusharjoitus 2019 -kirje 22.2.2019.
2019a	Kutsu tutustumis- ja yhteistyöiltaan 23.10.2019
2020	Valmiusharjoitus 2020 tiimeri
2020a	Päätös PETE-työryhmän kokoonpanon ja tehtävien tarkastamisesta, 21.2.2020
2020b	Alueellisen valmiustoimikunnan kokousmuistio 26.3.2020
2020c	Alueellisen valmiustoimikunnan tiedote, 2.4.2020
2020d	Alueellisen valmiustoimikunnan tiedote, 9.4.2020
2020e	Alueellisen valmiustoimikunnan tiedote, 17.4.2020
2020f	Alueellisen valmiustoimikunnan muistio 7.5.2020
2020g	Alueellisen valmiustoimikunnan muistio 11.6.2020
2020h	Alueellisen valmiustoimikunnan muistio 24.9.2020
2020i	Alueellisen valmiustoimikunnan muistio 9.10.2020
2020j	Alueellisen valmiustoimikunnan muistio 23.10.2020
2020k	Alueellisen valmiustoimikunnan muistio 18.12.2020
2021	Raportti LSSAVIn turvallisuusverkostojen toiminnasta 2020, 27.1.2021
2021a	Alueellinen valmiusharjoitus 2021 -kirje, 29.3.2021
2021b	Sähköposti, 2.9.2021
2021c	Hyvinvointifoorumi osana kokonaisturvallisuuden yhteistoimintaa - ppt-esitys

Liite 2 Kokonaisturvallisuuden yhteistoiminta





Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Vaasa

2021