

**VIRANOMAISYHTEISTYÖ –
HYVÄT KÄYTÄNNÖT**

Pelastusopiston julkaisu
D-sarja: Muut
1/2007

ISBN 978-952-5515-36-7 (nid.)
ISBN 978-952-5515-37-4 (PDF)
ISSN 1795-9187

SISÄLTÖ

1	TAVOITTEENA HYVÄT KÄYTÄNNÖT Projektijohtaja Petteri Taitto, Kriisinhallintakeskus	4
2	KÄSITYKSIÄ VIRANOMAISYHTEISTYÖSTÄ Tutkijaesiupseeri Vesa Valtonen, Maanpuolustuskorkeakoulu.....	7
3	INFORMAATIOVIRRAT VIRANOMAISYHTEISTYÖSSÄ Tutkimuspäällikkö Hannu Rantanen Pelastusopisto.....	12
4	HYVÄT KÄYTÄNNÖT POLIISIN TOIMINTAOHJAUKSESSA Tutkija Anna-Liisa Heusala, Poliisiammattikorkeakoulu.....	21
5	HELSINGIN PELASTUSTOIMEN JA TERVEYDENHOIDON KUMPPANUUS ENSIHOITOPALVELUN TUOTTAMISESSA Kehittämispäällikkö Taisto Hakala, Helsingin pelastuslaitos	27
6	TURVALLISUUS SUURISSA YLEISÖTAPAHTUMISSA Ylikomisario Heikki Porola, Helsingin kilakunnan poliisilaitos	38
7	RÄJÄHTEIDEN POISTO TAAJAMA-ALUEELTA Yliluutnantti Reino Hemmilä, Kymen sotilasläänin esikunta	44
8	HYVÄT KÄYTÄNNÖT, LÄNSI-SUOMEN MERIVARTIOSTO Rolf Nordström, Länsi-Suomen merivartiosto	55
9	VIRANOMAISYHTEISTYÖ PÄÄKAUPUNKISEUDUN RISKIANALYYSSITYÖSKENTELYSSÄ – TARKASTELUSSA HÄIRIÖTILANTEET JA POIKKEUSOLOT Apulaispelastusjohtaja Kimmo Kohvakka, Keski-Uusimaan pelastuslaitos	58
10	YHTEYKSIÄ ON MYÖHÄISTÄ LUODA KUN NIITÄ TARVITAAN Anna-Liisa Heusala, Petteri Taitto ja Vesa Valtonen	72
	LÄHTEITÄ JA KIRJALLISUUTTA	75

1 Tavoitteena hyvät käytännöt

Projektijohtaja Petteri Taitto, Kriisinhallintakeskus

Suomalainen viranomaisyhteistyö on saavuttanut hyvän maineen kansainvälisestikin tarkasteltuna. Ulkomaiset viranomaiset tutustuvat järjestelmiimme lähes viikoittain ja olemme mukana useissa yhteistoimintaan liittyvissä kansainvälisissä projekteissa. Tämän julkaisun tarkoituksena on osoittaa, että hyvä viranomaisyhteistyö ei ole vain myytti, vaan siitä on todisteena myös hyviä käytännön esimerkkejä. Julkaisu on samalla myös osoitus organisaatioiden oppimisesta: parhaat käytännöt pyritään jakamaan muiden kesken ja näin kehittämään toimintaa entistä paremmaksi.

Useissa viranomaisten toimintaa ohjaavissa strategia-asiakirjoissa korostetaan viranomaisten välisen yhteistoiminnan lisäämistä. Yhteistyön kehittäminen on kirjattu sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden parantamiseen liittyväksi tavoitteeksi. Yhteistyötä koskevassa retoriikassa keskitytään kuitenkin valitettavan usein vain havaittuihin virheisiin. Yhteistyössä on ollut ja on meneillään paljon myös hyviä opiksi otettavia käytäntöjä.

Viranomaisyhteistyötä koskevaa tutkimusta ja artikkeleita on tuotettu käytännön toimintaan verrattuna vähän. Oppivan organisaation toimintaperiaatteisiin kuuluva toiminnan jatkuva kehittäminen perustuu osaltaan näiden hyvien käytäntöjen (Best Practices) tietoon saattamiseen ja hyväksi käyttämiseen. Nykyisten hyvien käytäntöjen dokumentoinnille on tarve. Hyviä käytäntöjä voidaan hyödyntää sekä opetuskäytössä että jatkotutkimusten perustaksi.

Hyvillä käytännöillä tarkoitetaan uusia tai jo vakiintuneita työtapoja tai prosesseja, joilla päästään hyviin tuloksiin. Hyvän käytännön tunnusmerkkeihin kuuluu myös, että se on dokumentoitu. On olemassa paljon hyviä käytäntöjä, jotka jäävät hiljaiseksi tiedoksi juuri sen vuoksi että niitä ei ole kirjattu mitenkään. Dokumentointia tulisi seurata myös jonkinlainen arviointi. Hyvän käytännön siirtäminen organisaatiosta toiseen ilman soveltuvuuden analyysiä ei onnistu, sillä toiminnan onnistuminen on aina sidoksissa toimintaympäristöönsä.

Hyvien käytäntöjen dokumentointiin liitetään usein kuvaustavan malli, jotta käytäntöä voitaisiin hyödyntää ja arvioida paremmin. Tässä julkaisussa emme ole noudattaneet mitään mallia tai käytännön kuvaustapaa, vaan kirjoittajilla on ollut vapaus kuvata toimintaansa haluamallaan tavalla. Tämän vuoksi käytäntöjä ei ole mahdollista arvioida systemaattisesti, eikä se ole julkaisun tarkoituskaan.

Pelastusopiston julkaisu: ”Viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt” tekee olemassa olevasta hiljaisesta tiedosta paremmin käytettävää. Julkaisun tavoitteena on osallistua yhteistyötä koskevaan keskusteluun positiivisessa hengessä ja lisätä kaikkien turvallisuusalan toimijoiden osaamista. Julkaisu on myös konkreettinen osoitus Pelastusopiston, Poliisiammattikorkeakoulun ja Maanpuolustuskorkeakoulun yhteistyöstä. Julkaisun toimittavat Petteri Taitto, Anna-Liisa Heusala ja Vesa Valtonen.

Työn lähtökohtana on ollut löytää hyviä esimerkkejä viranomaisyhteistyöstä, sekä toisaalta esitellä yhteistyön taustalla vaikuttavia tekijöitä. Esimerkkejä on pyritty tuomaan esiin myös niiltä aihealueilta, joilla ei ole virallista ylemmän tason ohjausta.

Julkaisun viitekehys muodostuu kolmesta ensimmäisestä viranomaisyhteistyötä koskevasta yleisestä puheenvuorosta. Ensimmäisessä artikkelissa Maanpuolustuskorkeakoulun tutkijaesipuseeri Vesa Valtonen kuvaa käsityksiä viranomaisyhteistyöstä. Seuraavassa artikkelissa Pelastusopiston tutkimuspäällikkö Hannu Rantanen tarkastelee viranomaisyhteistyön informaatiovirtoja. Kolmas artikkeli käsittelee poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistyön (PTR) toimintaohjausta ja sen vaikuttimia. PTR -yhteistyön normiohjaukseen liittyvä kehitys on seurattava ja opiksi otettava kehityskulku. Artikkelin kirjoittajana on Poliisiammattikorkeakoulun tutkija Anna-Liisa Heusala.

Varsinaisia hyviä käytäntöjä esitellään julkaisun viidessä seuraavassa artikkelissa. Rikosylikomisario Heikki Porola käsittelee artikkelissaan yhteistoimintaa suurten yleisötilaisuuksien toteutuksessa. Toinen pääkaupunkiseudun esimerkki on erittäin ajankohtainen. Siinä pelastustoimen ja terveydenhuollon yhteistyötä ja siitä saatuja hyviä kokemuksia esittelee kehittämisspäällikkö Taisto Hakala Helsingin pelastuslaitokselta.

Yliluutnantti Reino Hemmilä kuvaa lähes viisi vuotta kestänyttä räjähteiden raivaamisprojektia Kymijoesta. Projekti on esimerkki Puolustusvoimien johtamasta yhteistoimintaa edellyttävästä vaativasta asuin ympäristön turvallisuuteen liittyvästä hankkeesta. Rolf Nordström Länsi-Suomen merivartiostosta esittelee käytännönläheisiä jokapäiväiseen työhön liittyviä käytäntöjä, kuten ulkomaalaisvalvonnan toteuttaminen yhteistyössä.. Apulaispelastusjohtaja Kimmo Kohvakka Keski-Uusimaan pelastuslaitokselta esittelee artikkelissaan pääkaupunkiseudun riskianalyysityöskentelyä, painottuen vaativimpiin uhkamalleihin eli häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Julkaisun viimeisessä luvussa julkaisun toimittajat kokoavat näkökulmat yhteen. Katsaus yhteistyön käytänteisiin herättää myös ajatuksia koulutusyhteistyöstä ja tarkemmasta normiohjauksesta.

2 Käsitteksiä viranomaisyhteistyöstä

Tutkijaesiupseeri Vesa Valtonen, Maanpuolustuskorkeakoulu

Viranomaisyhteistyö on meille tuttu, lähes arkipäivänen käsite. Sitä pidetään kustannustehokkaana keinona vastaamaan epäsymmetristen uhkien ja yhteiskunnan monimutkaistumisen haasteisiin. Mihin ymmärryksemme viranomaisyhteistyöstä perustuu? Yleisellä tasolla käsityksemme viranomaisyhteistyöstä vastaa todellisuutta, ainakin siinä kontekstissa, johon sen miellämme. Sen sijaan pohdittaessa yhteistyön syitä, ontologiaa ja kehittämistä olemme peruskysymysten äärellä: miten viranomaisyhteistyö toimii, mitkä tekijät vaikuttavat sen syntymiseen ja millä kriteereillä sen laatua voidaan arvioida - kuka omistaa viranomaisyhteistyön tai kuka on sen asiakas? Nämä kysymykset nostavat esille lukuisia aitoja tutkimuskohteita, jotka odottavat tutkijaansa.

Viranomaisyhteistyö yleisenä käsitteenä ei vastaa useinkaan käytännön todellisuutta. Sillä tarkoitetaan usein vain tiettyjen toimijoiden yhteistyötä, joka on sidonnainen toimintaympäristöönsä. Tieteellisesti hyväksyttyä yleistä määritelmää ei ole saatavissa, koska sitä ei ole tehty. Keskeisimpien viranomaiskumppaneiden (Maanpuolustuskorkeakoulu, Poliisiammattikorkeakoulu, Pelastusopisto sekä yliopistot) kirjastoissa tehdyt haut viranomaisyhteistyötä koskevista opinnäytteistä osoittavat, että tutkimus on keskittynyt ensisijaisesti kahdenväliseen tai toimialakohtaiseen yhteistyöhön. Moniviranomaisyhteistyön tutkimus ja dokumentointi ovat jääneet voittopuolisesti toimijoiden hiljaiseksi tiedoksi tai harjoituksista ja operaatioista laadittujen kertomusten sekä raporttien sivuille. Toimivinaanakaan pidettyjen yhteistyömuotojen, kuten PTR-yhteistyö (poliisi-tulli-raja), koskevia erillisiä selvityksiä ei ole tehty. Muiden dokumenttien, kuten onnettomuustutkintaraporttien, tarkastelusta ei useinkaan löydy syvempää analyysiä viranomaisten välisen yhteistyön onnistumisesta tai epäonnistumisesta. Tämä on asettanut haasteita viranomaisyhteistyön perusteiden tunnistamiselle ja käsitteiden määrittelylle.

Viranomaisyhteistyö käsitetään monella tavalla eri toimintatasoilla ja eri toimintaympäristöissä. Osalle viranomaistoimijoista yhteistyö on päivittäistä ruttiinia, joka hoidetaan riittävän legitiimin ohjeistuksen perusteella. Päivittäi-

nen rutiini ja kanssakäyminen mahdollistavat myös mittavampien normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnan ilman erityisiä järjestelyjä.

Monille toimijoille viranomaisyhteistyö on kuitenkin erikoistapaus, jossa yhteistyö edellyttää erillistä suunnitteluprosessia sisältäen yhteisen kielen löytämisen (käsitteistö), yhteisen suunnittelun ja harjoittelun. Tästä käy esimerkkinä suuren yleisötilaisuuden järjestäminen ja puolustusvoimien osallistuminen virka-avun antajana sen turvallisuusjärjestelyihin. Ad hoc –rakenteet ja toiminnan tilapäisyys luovat viranomaisyhteistyölle leiman vaikeasta kokonaisuudesta, joka edellyttää aina ajallista ja materiaalista lisäresursointia.

Edellisistä johtuen viranomaisyhteistyö on määritelty usein kontekstuaalisesti, tiettyyn toimintaan ja asiayhteyteen sidotuksi yhteistyöksi, jossa toimijoiden roolit on tarkoin määritelty. Tämä on oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti, yksi viranomaisten välisen yhteistyön kulmakivistä. Nykyajan yhteiskunnan rakenteiden kompleksisuus ei sen sijaan välttämättä anna mahdollisuutta mitata ennakkosuunnittelua vaativaan järjestelmään.

Yhteistyöltä edellytetään joustavuutta ja myös muiden, kuin tunnettujen viranomaistahojen sitouttamista toimintaan. Viranomaisyhteistyötä tekevät monet muutkin toimijat, joskus jopa johtavassa tai ainakin toiminnan kannalta kriittisessä roolissa. Tämä edellyttää julkisen, yksityisen, vapaaehtoissektorin ja jopa yksittäisen kansalaisen osallistumista ja nykyistä kiinteämpää yhteistyötä sekä tiedon jakamista. Poliisin turvallisuusverkostojen tutkimus on tuottanut tästä ja sidosryhmäyhteistyöstä mielenkiintoista tietoa, josta voidaan ottaa oppia laajemman turvallisuusympäristön arvioinnissa.

Käsitteet

Viranomaisyhteistyön konkretisoituessa suunnitelmista käytännöksi osapuolten on tunnettava toistensa toimintatavat. Eräs keskeisimpiä toimivan viranomaisyhteistyön kriteereistä on yhteinen kieli, käsitteistö. Käsitteistön syntyminen edellyttää yhdessä tekemistä, yhteistä suunnittelua ja skenariointia. Käsitteistön vieminen käytäntöön vaatii aikaa ja useita korjaavia iteraatiokierroksia.

Viranomaisyhteistyötä tekevät määrittelevät yhteistyössä tarvittavat käsitteet omista lähtökohdistaan. Käsitteiden päivitykset liittyvät usein esimerkiksi uu-

siin yhteistyötilanteisiin, organisaatio- tai toimintatapauudistuksiin. Puolustusvoimissa käsitteitä päivitetään säännöllisesti ohjesääntötyön ohessa siten, että päivitettyjen tai uusien ohjesääntöjen ensimmäisessä liitteessä esitetään yleensä käsitteet ja määritelmät. Yhteistyö pelkäästään puolustusvoimien sisällä, aselajien ja puolustushaarojen välillä, edellyttää käsitteistön säännönmuokaista määrittelyä ja päivittämistä.

Viranomaisyhteistyön yleisen käsitteistön laatiminen edellyttää ensin toimijoiden tunnistamista (actor mapping). Tehtävä on laaja, koska se sisältää oleellisena osana toimijoiden toimintakulttuurien ja historian tuntemisen sekä toiminnan luonteen asemoinnin oikeaan yhteistyöviitekehykseen.

Lukuisista yhteistyön variaatiomahdollisuuksista huolimatta viranomaisyhteistyö pitäisi määritellä myös yleisellä tasolla. Nykytilanteessa se määritellään useimmiten kontekstuaalisesti ja toimijoiden välisestä näkökulmasta. Ainut geneerinen yritys määritellä viranomaisyhteistyötä on löydettävissä tällä hetkellä Wikipediasta: *”Viranomaisyhteistyö on erityisesti 1990-luvun aikana esille noussut verkostoitumisen muoto. Siinä viranomaiset toimivat yli omien organisaatioiden rajojen yhteistoiminnassa ja tietoa toisilleen jakaen. Viranomaisyhteistyö voi olla valtioiden (vast.) välistä tai valtion tai sen osan sisällä tapahtuvaa. Yleensä sillä tarkoitetaan eri viranomaisien välistä yhteistoimintaa ja tiedon jakamista, mutta se voi tapahtua myös saman viranomaisalan sisällä, mutta eri valtioiden välisenä. Jälkimmäisestä on esimerkkinä Europolin toiminta.”* Määritelmä on varsin yleinen, siinä korostetaan verkostoitumista ja yhteistoiminnan ulottuvuutta valtioiden välillä tai sisäistä yhteistoimintaa. Siinä on tunnistettavissa vahva turvallisuustoimijoiden vaikutus. Ajatus, että viranomaisyhteistyö on erityisesti viime vuosikymmenen lopun ilmiö, on yhteiskunnan rakenteiden keskinäisriippuvuuden lähtökohdista perusteltua. Toisaalta voidaan väittää, että sitä on tehty niin kauan, kun on ollut viranomaisia ja näiden välistä yhteistyötä. Wiki-tyyppisessä tietosanakirjassa tätä määritelmää voidaan muokata, joka sinällään sopii hyvin viranomaisyhteistyön dynaamiseen luonteeseen. Toisaalta käsitteiden jatkuva eläminen ei edesauta yhteistyön ontologian ja metasanaston syntymistä.

Eri toimialojen käsitteiden määrittelyssä tukeudutaan jossain määrin sanastotyöhön, jolla saadaan muodostettua tarvittava sanasto käsitteineen. Sanastotyö eli terminologia on monitieteinen ala, jonka tarkoituksena on tiedon järjestäminen ja välittäminen. Sen keskeinen elementti on käsite. Kaiken sanas-

totyön tulee perustua käsitteiden analysointiin ja niiden välisten suhteiden selvittämiseen. Viranomaiset ovat laatineet sanastojaan toimialakohtaisten vaatimustensa lähtökohdista, jotkut myös systemaattisemmin, mm. sanastotyön menetelmin, kuten esimerkiksi pelastusalan sanasto. Sanastoja on paljon, eivätkä kaikki ole laadittu terminologisesti tai muuten systemaattisesti. Kyseisissä tapauksissa yksittäisten käsitteiden määrittely saattaa jäädä koko käsitejärjestelmän ulkopuolelle, jolloin hyväkään määritelmä ei toimi välttämättä halutulla tavalla. Lisäksi on huomioitava, että kieli muuttuu myös käytännöstä lähtöisin ja välittyy hiljaisena tietona toimijoiden kesken, jolloin sanastojen päivitysten merkitys korostuu. Yhteinen poikkihallinnollinen sanastotyö keskushallintotasolla on keskeinen parannus yhteisen ymmärryksen muodostamisessa ja luotaessa perustaa lainmukaiselle yhteistyölle.

Viranomaisyhteistyön määrittely yleisellä tasolla ei ole yksinkertaista. Vaikeutena on, että viranomainen –käsitettä ei toistaiseksi ole sanastotyön periaattein määritelty. Suomen perustuslaissa määritellään, ketkä saavat toteuttaa viranomaistehtäviä, mutta viranomaisen tunnusmerkistöä siinä ei kuvata. Sanakirjan mukaan viranomainen on valtion, kunnan tai eduskunnan tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan perustama organisaatio tai lain tai asetuksen perusteella julkista tehtävää hoitava yhteisö, laitos, säätiö tai yksityishenkilö. Yhteistyön tekijät eivät välttämättä edellä todetun mukaisesti mahdu kyseeseen määritelmään.

Voidaan pohtia, onko yleiskäsitteen määrittelyllä merkitystä, koska kukin toimija tulkitsee viranomaisyhteistyön omista lähtökohdistaan. Mitä syvemmälle viranomaisyhteistyön tutkimisessa etenee, sen selkeämmäksi käy määrittelyn tarve. Tarvitaan edellämainittu ontologia, joka tukee toimialakohtaisten sanastojen ja tutkimuksen tarpeita. Käsitejärjestelmien laatiminen ja käsitteiden ulkomaankieliset vastineet lisäävät ymmärrystämme niin kansallisessa kuin kansainvälisessä yhteistyössä.

Suomalainen viranomaisyhteistyö on toimivaa ja esimerkiksi kelpaavaa

Käsitys siitä, että olemme viranomaisyhteistyön mallimaa, hyväksytään meillä yleisesti. Miksi olemme näin hyviä tai kuinka hyviä olemme suhteessa johonkin toiseen malliin? Nämä kysymykset edellyttävät toiminnan mitattavuutta ja viranomaisyhteistyön laadun kriteeristön luomista. Vasta mitattavi-

en kriteerien avulla voidaan tehdä johtopäätöksiä viranomaisyhteistyön toimivuudesta suhteessa johonkin, esimerkiksi aikaisempaan toimintaan tai rinnakkaiseen toimintatapaan. Tutkimushypoteesina suomalaisen viranomaisyhteistyön erinomaisuus on varmasti hyvä lähtökohta ja voidaan olettaa sen myös pitävän pintansa.

Kokonaismaanpuolustuksen ja yhteiskunnan kriisivalmiuden viranomaisyhteistyön kehittäminen on hyvässä vauhdissa. Vaatimus yhteisen turvallisuuden koordinaatiosta konkretisoitui erityisesti tsunamikatastrofin ja kaksoistornien terrori-iskun tapahtumien myötä. Muun muassa YETT-strategian uhkakartoitus, erityistilanteet, hallinnonalojen vastuualueiden limittäminen, erityistilannejohtamisen konsepti ja sisäasiainministeriön profiloituminen turvallisuusministeriöksi ovat esimerkkejä yhteisen turvallisuusajattelun kehittymisestä.

Miten viranomaisyhteistyö kehittyy tulevaisuudessa? Onko yhteistyön muotojen kehittyminen edelleen uhkien ohjaamaa, riskienhallintaa, jossa on nykytrendin mukainen pyrkimys reagoinnista ennaltaehkäisyyn - vai ohjaako kehitystä raha? Missä määrin kustannustehokkuuden vaatimus ja ulkoistettujen resurssien taloudellinen kilpailu ohjaa yhteiskuntaturvallisuuden kehittämistä sellaisten priorisointien suuntaan, jossa kokonaisia toimialoja sulautetaan yhteen tai lakkautetaan?

Edelliset tulevaisuuden haasteet edellyttävät viranomaisyhteistyöltä vastauksia ja yhteiskuntaturvallisuuden toimijoiden konkreettista yhdessä tekemistä. Yhteistyötä tarvitaan tutkimuksesta käytännön toimintaan ja kaikille tasoille siltä väliltä. Yhteistyön on tuotettava aitoa synergiaa jatkuakseen tulevaisuuden kustannustehokkaana konseptina.

3 Informaativirrat viranomaisyhteistyössä

Tutkimuspäällikkö Hannu Rantanen, Pelastusopisto

Klassisten organisaationäkemyksen mukaan organisaatioita tarkasteltiin suljettuna järjestelmänä ja niiden toimintaa arvioitiin sisäisten toimintojen tehokkuuden kannalta. Viime aikoina viranomaisorganisaatioidenkin ympäristöt ovat muuttuneet moniulotteisiksi ja nopeasti muuttuviksi. Lisäksi aiemmin selvät erilliset toiminta-alueajat ovat katoamassa. Organisaatioiden välinen yhteistyö on muodostunut oleelliseksi menestyksellisen toiminnan ehdoksi niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Nykypäivänä yhteistyön toimintamalliksi valitaan usein kumppanuus, jolla tarkoitetaan yhdenvertaisia osapuolia, joilla on toisiaan täydentäviä kompetensseja ja resursseja. Kumppanuus ei siis ole yhden osapuolen ylivaltaa eikä hierarkian rakentamista. Viranomaisyhteistyön lisäksi myös julkisen hallinnon ja yksityisen sektorin yritysten kumppanuudet (public-private partnerships eli PPP) ovat viime vuosina lisääntyneet voimakkaasti.

Yhteistyö edellyttää tiedon ja tietämyksen jakamista. Tämä puolestaan edellyttää luottamusta ja avoimuutta organisaatioiden välille, joka on usein haastavaa varsinkin yhteistyön alkuvaiheessa. Samoin yksityissektorin kanssa on raja-aitoja puolin ja toisin vaikka yleisesti ymmärretäänkin, että yhteistyötä tarvitaan niin tavallisena aikana kuin erilaisissa häiriötilanteissa. Avoimuuskaan ei välttämättä riitä vaan lainsäädäntö mm. tietosuoja-asioissa usein estää informaation jakamisen silloinkin, kun se toiminnan kannalta olisi perusteltua.

Vaikka viranomaisyhteistyössä informaatiota välitetäänkin jatkuvasti, keskittyytään tässä tarkastelussa lähinnä laajojen, erityisiä ponnistuksia vaativien tilanteiden hoitamiseen.

Tietokäsitteitä

Tiedon tai tietämyksen jakaminen ei ole vain informaatioteknologian soveltamista niin kuin usein ajatellaan. Pikemmin se on syytä kuvata informaatioprosessien organisoinniksi ja parantamiseksi niin, että yhdessä tehtävän toi-

minnan laatu maksimoituu. Tietämyshallinta on niiden prosessien ja ympäristöjen ymmärtämistä, joissa ihmiset luovat ja soveltavat tietoa.

Varsinkin informaatiotekniikan aikakaudella ja kansainvälisestä tutkimuksesta tulkittuna on tietokäsitteiden kirjo meillä melkoinen. Suomen kielessä data, informaatio, taito, taitotieto, tietämys ja viisaus on usein korvattu sanalla tieto. Erityisesti tavallisessa kielenkäytössä informaatio-sanaa käytetään vaihtelevasti ja usein tieto-sanana synonyyminä ja se voidaan käsittää totuudeksi, tietojen varastoksi jne.

Tietämisen eri tasot nimetään tietotekniikassa nykyään usein seuraavasti: data, informaatio, tieto, ymmärrys ja viisaus. Kaksi ensiksi mainittua ovat ihmisen tajunnan kannalta pääasiassa ulkoisia, kolme jälkimmäistä kuuluvat yksinomaan mielen ja tajunnan piiriin.

Data on esitys, johon ei kontekstista irrotettuna liity mitään merkitystä, eikä itsessään ole ehkä millään tavalla tulkittavissa informaatioksi ja omaksuttavissa tiedoksi. Kun data saa merkityksen, siitä tulee *Informaatiota*. Datan ja informaation ero on suhteellinen. Datan käsittely tapahtuu monesti useassa vaiheessa, ja yhden vaiheen käsitelty data saattaa olla raakadataa seuraavalle vaiheelle

Tieto on klassisen filosofisen määritelmän mukaan hyvin perusteltu tosi uskomus. Tämä jokseenkin hämärä määritelmä on peräisin Platonilta sekä muilta kreikkalaisilta filosofeilta. Oleellista tässä on se, että tieto on nimenomaan ihmisen ominaisuus ja myös se, että tieto ei välttämättä ole absoluuttinen toisuus. Kun tieto liittyy jotenkin reaali maailman ilmiöihin, on se parhaassakin tapauksessa vain osatotuus. Informaatio ei ole tietoa, vaan se on resurssi, joka voidaan jäsentää tiedoksi, jolla on ihmiselle käyttöön liittyvä merkitys. Kun ihminen käyttää hankkimaansa tietoa, hänelle syntyy *Ymmärrys* asioiden tilasta.

On huomattavaa, että kun informaatiota siirretään, on vastaanottaja se, joka tulkitsee informaatiota. Hän muodostaa sen avulla omista lähtökohdistaan tietoa ja lisää tietämystään, joka mahdollisesti auttaa tilanteen hoitamista. Väli-tetyn informaation avulla muodostunut tieto ei välttämättä siis ole sama kuin informaation alkuperäisen tuottajan oma tieto.

Tietämys on nimitys käytettävissä olevien ja hyväksytyjen tietojen kokonaisuudelle. Tietämys ei ole siis mikään erityinen, lisäehtoja edellyttävä tiedon laji, vaan tietojen kokonaisuuden määrää ja laajuutta ilmaiseva termi.

Tieto tai tietämys ei ole sama asia kuin viisaus. *Viisaudessa* on kysymys asioiden laajoista yhteyksistä ja merkityksistä ja myös käsitys tiedon hankintatavoista ja luotettavuuden asteesta. Eli viisautta on kyky hyödyntää tietoja ja tietämystä oikeiden päätösten ja valintojen tekemiseen.

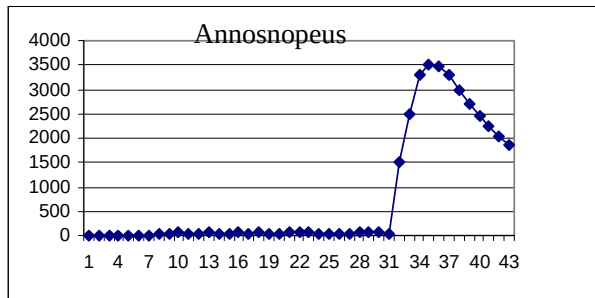
Seuraavassa kuviossa on hahmotettu näiden käsitteiden suhdetta säteilytilannetta kuvaavan esimerkin avulla.

Valitaanko sisälle suojautuminen vai evakuointi

Viisaus

Säteilyannos tulee kohoamaan vaarallisen suureksi erityisesti suojaamattomalle henkilölle.
On ryhdyttävä suojaustoimenpiteisiin

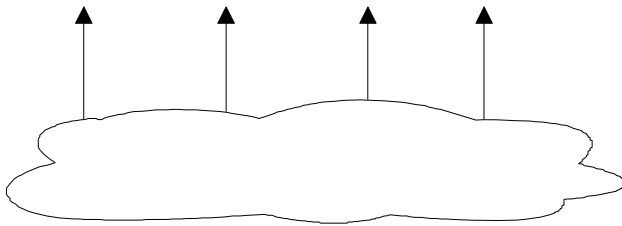
**Tieto ja
ymmärrys**



Informaatio

10,11,10,11,12,11,10,50,40,55,50,45,55,50,
45,55,40,55,40,45,55,60,55,50,45,50,45,55,
70,80,50,1500,2500,3300,3500,3490,3300,
3000,2700,2450,2230,2030,1870,1750

Data



Mittaukset, havainnot

**Reaalimaailman
ilmiö**

Kuva1: Tietokäsitteiden suhteita

Ihminen tiedon käsittelijänä

Ihmisen tiedonkäsittely on monen eri tekijän summa. Tiedonkäsittelyyn osallistuvia toimintoja nimitetään kognitiivisiksi toiminnoiksi. Niitä ovat mm. ajattelu, havaitseminen, kieli, muisti ja oppiminen.

Kognitiivisen psykologian ydinkäsitteitä ovat mm. sisäiset mallit eli skeemat, joilla tarkoitetaan yksilön muistissa olevia jäsenyntyä tietorakenteita ja toi-

minta-kokonaisuuksia. Yksilön kokemusten karttuessa ne muuttuvat ja järjestäytyvät uudelleen mutta aikaisemmat kokemukset ja tiedot vaikuttavat uusisakin tilanteissa siihen, minkälaista tietoa vastaanotetaan ja miten uusi tieto yhdistetään vanhan tiedon osaksi. Sisäiset mallit auttavat ihmistä myös järjestämään ja yhdistämään tietoa loogisiksi kokonaisuuksiksi.

Edellä olevasta voidaan päätellä, että informaation jakaminen puhumattakaan tiedon jakamisesta on haastavaa jo samankin organisaation sisällä. Kun mukaan tuodaan kokonaan eri toimintakulttuurit ja sen myötä ammattikielten väliset erot, voi yhteistyö olla hyvinkin vaativa työskentelymuoto, sillä organisaatioiden välillä eivät käsitteet ole samat tai ne ovat kokonaan vieraat.

Yhtenä esimerkkinä voidaan tarkastella tilannetta, jossa tilannepaikan johtaja pyytää ratapiirin alueohjauskeskuksesta onnettomuuden takia sähköradalle jännitekatkoa. Samalla hän itse asiassa tulee sallineeksi junien kulun edelleen onnettomuuspaikan ohi rullaamalla. Pysäyttääkseen liikenteen hänen olisi pitänyt pyytää myös liikennekatkoa.

Ihminen vastaanottaa ja käsittelee informaatiota ja toimii sen pohjalta kaikesa toiminnassaan. Ihmisen informaation käsittelykyky on kuitenkin rajallinen ja liian paljon informaatiota johtaa muun muassa päätöksentekotilanteessa samaan tilanteeseen kuin liian vähän informaatiota. Päätökset tehdään pelkän intuition varassa.

Toisaalta ihmisen tietojen yhdistely- ja analyysikyky on valtava ja se on syytä huomioda ihmisen ja tietojärjestelmän välisissä rajapinnoissa ja työnjaossa. Parhaillaankin on viranomaistoiminnassa käytössä tietojärjestelmiä, joissa käyttäjä on pikemminkin mekaaninen osa järjestelmää kuin se aktiivinen tiedon käsittelijä, mikä rooli hänelle luonnostaan kuuluu.

Informaation käyttö viranomaistoiminnassa

Kun tarkastellaan erityistilanteiden hoitamista, voidaan sen vaiheet jakaa kolmeen päävaiheeseen: *Suunnittelu ja varautuminen*, *Tilanteen aikainen toiminta* ja *Paluu normaalitilaan*. Kaikissa näissä vaiheissa on viranomaisten yhteistoiminta ja siihen liittyvä informaation välitys tärkeää.

Tulevan tilanteen hoitamisen kannalta on hyvä, jos suunnittelua voidaan tehdä yhdessä ja mahdollisuuksien mukaan vielä harjoitellakin yhdessä suunnitelmien mukaista informaation välitystä. Tämmöisen harjoituksen toteuttaminen ei vaadi suuria resursseja ja niitä toteutetaankin ennen muuta kriittisissä hälytysyhteyksissä mutta harjoittelu on suositeltavaa myös varsinaista tilanteen johtamista ajatellen. Joka tapauksessa suunnitelmat ja ajan tasalla olevat yhteystiedot on syytä olla yhteistyökumppanien käytössä. Yhdessä tekeminen auttaa myös avainhenkilöitä tuntemaan toisensa ja muodostamaan yhteisiä käsitteitä. Tämä on ensiarvoisen tärkeä apu kriittisen tilanteen koittaessa.

Laajat tilanteet voivat olla hyvinkin erilaisia ja tulla aivan yllättäen mutta usein niistä on olemassa ennakkotietoa. Nykyään puhutaan heikoista signaaleista, joilla tarkoitetaan suuresta datamäärästä tavalla tai toisella tunnistettuja lainalaisuuksia, jotka kertovat jonkin asian tai ilmiön olevan muotoutumassa. On todettu, että heikon signaalin havaitsevat muita useammin edelläkävijät tai erityisryhmät, eivät niinkään asiantuntijat. Toisaalta viranomaisten tietojen yhdistely saattaa myös auttaa havaitsemaan heikon signaalin, joten jatkuva vuorovaikutus tämänkin vuoksi on tärkeää.

Kun tilanne on syntynyt tai syntymässä on myös ennakkotiedon välitys tärkeää. Parhaassa tapauksessa ennakkotieto saattaa auttaa estämään koko tilanteen tai ainakin auttaa eri osapuolia varautumaan siihen ja siten lieventämään sen vaikutuksia. Vakiintuneita käytäntöjä ovat muun muassa sään ääri-ilmiöihin liittyvät varoitukset, joita Ilmatieteenlaitos välittää. Vakiintuneiden mekanismien lisäksi on hyvä, jos eri organisaatioissa ymmärretään paremmin myös kumppanien toimintaan liittyviä tarpeita.¹ Ei voida ajatella, että kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin on kiinteät mekanismit vaan on voitava luottaa asiantuntijoiden taitoon.

Tilanteen hoitamisen alkuvaihe on väistämättä kaoottinen, joten informaation välitykseen ei ehditä useinkaan paneutua. Toisaalta tämä on se vaihe, jossa informaation jakaminen on tavattoman tärkeää, jotta voidaan käynnistää oikeat toimenpiteet ja suunnata usein niukat resurssit tarkoituksenmukaisesti.²

¹ Erinomainen esimerkki tästä on Merentutkimuslaitoksen asiantuntijoiden toiminta vuoden 2005 tammikuun merenpinnan nousun aikana.
http://itameriportaali.fi/fi/uutiset/uutisarkisto/2005/fi_FI/952/

Kiireen vuoksi tämä vaatii automaattisia menettelyjä ja järjestelmiä, jotka mahdollistavat sen, että kukin toimija tekee omaa työtään mutta samalla mahdollisimman yhtenäinen tilannekuva rakentuu kaikkien käyttöön.

Tilannekuva on termi, jota tänä päivänä tarjotaan välitettäväksi hyvinkin monenlaisten teknisten ratkaisujen avulla. Usein näihin liittyy jotain selvästi visuaalisia elementtejä, jotka itse asiassa johtavat harhaan itse asiasta. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian määritelmä tilannekuvasta on linjassa sen kanssa, mitä aiemmin on todettu ihmisestä tiedon käsitteijänä: *Tilannekuva on päättäjien ja heitä avustavien henkilöiden ymmärrys tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolien tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehtoista, joita tarvitaan päätösten tekemiseksi tietystä asiasta tai asiakokonaisuudesta. Tilannekuvan muodostamista ja ylläpitoa edesautetaan ylläpitämällä ja esittämällä tietoja tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi kuvilla, teksteillä ja kaavioilla.*

Tilanteen aikana (tai oikeastaan jo siihen varautuessa) on tärkeää huolehtia siitä, että *informaation arvoketju* pysyy ehyenä. Tämä tarkoittaa, että huolehditaan siitä, että eri osapuolet saavat informaation oikeaan aikaan ja oikeassa muodossa. Usein informaatiota jaellaan muille hyvinkin kömpelöillä välineillä verrattuna siihen, mitä organisaatioiden omat tietojärjestelmät pystyvät käsittelemään. Oleellista on myös huomata ero informaation jakelun ja informaation jakamisen (sharing) välillä. Jakelu lähtee tuottavan organisaation näkemyksistä, kun taas jakaminen lähtee tarvitsijan tarpeista. Parhaimmillaan informaatio siis tarjotaan muodossa, josta kukin tarvitsija kerää haluamansa osan omien tarpeidensa mukaisesti.

Informaation arvoketju on vaarassa katketa myös niissä tilanteissa, joissa komentovastuu siirtyy joko oman organisaation sisällä tai erityisesti kun vastuuviranomainen vaihtuu. Miten huolehtia siitä, että tuleva johtaja saa oikeaa informaatiota muodostaakseen mahdollisimman tarkan tilannekuvan.

² Myyrmannin räjähdysonnettomuuden aikana Hätäkeskus teki ensimmäisen ilmoituksen suuronnettomuudesta klo 19.49. Ilmoitus tehtiin Töölön sairaalaan. Hätäkeskuksessa ei ollut tietoa potilaiden määrästä klo 20.15 mennessä. Vielä klo 20.20 hätäkeskuksen päivystäjällä ei ollut tarkkaa tietoa tapahtuneesta. Hätäkeskuksen ja tilannepaikan johtopaikan (TOJE) välinen yhteydenpito oli vähäistä. Hätäkeskus koki puutteeksi vähäiset tilannetiedot.

Paluu normaalitilaan tapahtuu usein niin, että toiminta vain lopetetaan ja palataan tekemään rästiin jääneitä töitä. Tilanteen jälkihoitoa jatkaa kuitenkin usein joku taho, jolle on tärkeää tietää omaan työhönsä vaikuttavat oleelliset asiat, mitä tilanteen aikana tehtiin.

Lisäksi tilanteen jälkeen on syytä pitää jonkin ajan kuluttua yhteispalaveri tilanteen aikaisen organisaation kesken ja koota yhteistyöhön ja tietojen vaihtoon liittyvät kehittämis ehdotukset, jotta voitaisiin huolehtia siitä, etteivät samat vältettävissä olevat ongelmat häiritä toistuvasti tehtävien hoitamista.

Informaatiotekniikan mahdollisuuksista

Vaikka henkilökohtaisen vuorovaikutuksen merkitystä ei voi liikaa korostaa, siirretään suurin osa informaatiosta joka tapauksessa informaatiotekniikan avulla. Informaatiotekniikka on luonnollisesti erinomainen apu oikein käytettynä. On kuitenkin olemassa vaara, että ajaudutaan ratkaisemaan vain niitä asioita, joihin informaatiotekniikka helposti soveltuu ja tekemään ratkaisuja nimenomaan tekniikan ehdoilla.

Aika ajoin on myös näkyvissä pyrkimyksiä ratkaista viranomaisten tiedonvälitystä yhden kokonaisjärjestelmän avulla. Eri toimijoiden tarpeet ja mahdollisuudet ovat kuitenkin niin eriytyneet, että yhteisen kokonaisjärjestelmän luonti ei voi onnistua. Huomattavasti hyödyllisempää on pitää huolta tietojen yhteiskäytöstä, tietostandardeista ja rajapinnoista, joiden avulla eri järjestelmät saadaan toimimaan yhdessä ja joku osa voi kehittyä omaan tahtiinsa ilman, että sillä on vaikutusta koko toiminnallisuuteen.

Eräissä tutkimuksissa on todettu, että informaatiotekniikan avulla toteutetut automaattiset toimenpiteet eivät välttämättä edistä käyttäjän tilannetietoisuutta vaan ne jäävät taustalle. Jos käyttäjä joutuu itse tekemään toimenpiteen, hänellä on muistissa ja sitä kautta tietoisuudessa selvempi jälki tapahtuneesta muutoksesta tilanteessa.

Kun tarkastellaan organisaatioiden välistä informaation vaihtoa, tietojärjestelmissä säilytettävän ja välitettävän tiedon luotettavuus ja aitous ja käyttökelpoisuus ovat seikkoja joihin parhaillaan haetaan vastausta eri puolilla maailmaa. Tällöin korostuu *metadatan* merkitys. Metadatalle tarkoitetaan tallenteen tai dokumentin kuvausta, joka kertoo sen alkuperästä, käyttötar-

tuksesta, tarkkuustasosta ym. ominaisuuksista. Kun saadaan jostain informaatiota esimerkiksi mittaustuloksista, on tärkeää tietää sen lisäksi, että yleensä tiedetään milloin ja missä mittaus on suoritettu, millä menetelmällä (tarkkuus), mittauksen voimassaoloaika jne.

Metadatan tuottaminen on vain hyvin työlästä. Tietojärjestelmät tuottavat usein teknistä metadataa mutaa semanttinen metadata on ihmisen vastuulla. Tähän vain ei monesti ole aikaa ja niinpä on tehtävä priorisointia, mikä on mahdollista.

Yhteenveto

Viranomaisyhteistyö ei ole mahdollista ilman informaation jakamista. Informaatio tai sen määrä ei ole itseisarvo vaan oleellista on, että eri toimijoilla on riittävät tiedot muiden käsityksistä, toimenpiteistä suunnitelmista ja resursseista. Kun vielä tiedot saadaan oikeaan aikaan, voidaan niiden avulla muodostaa kussakin organisaatiossa riittävän tarkka tilannekuva. Oikea-aikainen informaation jakaminen organisaatioiden välillä saattaa parhaimmillaan luoda tilanteen, jossa peräkkäinen päätöksenteko ja toimenpiteet vaihtuvat rinnakkain tapahtuviksi ja siten nopeuttavat toimintaa ja säästävät resursseja.

Keskeisellä sijalla on ihminen ja hänen käsityksensä tilanteesta. Tätä käsitystä voidaan auttaa tehokkaalla informaatiotekniikan hyödyntämisellä.

Eri avainhenkilöiden säännöllinen yhteydenpito, yhteinen suunnittelu ja yhteiset harjoituksen auttavat omalta osaltaan tehokasta informaation välitystä kriittisen tilanteen koittaessa.

4 Hyvät käytännöt poliisin toimintaohjauksessa

Tutkija Anna-Liisa Heusala, Poliisiammattikorkeakoulu

Tässä artikkelissa luodaan katsaus siihen miten poliisin toimintaohjauksella on pyritty synnyttämään ja kehittämään hyviä viranomaisyhteistyön käytänteitä rikostorjunnan alueella. Viimeisten vuosien aikana on kehitys ollut voimakasta varsinkin poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen välisessä yhteistyössä. Tällä alueella systemaattinen toimintaohjaus normitasolla on ollut kaikkein pisimmälle vietyä. Kehitys huipentunee uuteen lakiin poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta. Tässä kirjoituksessa poliisin toimintaohjauksen kohteena olevia hyviä käytänteitä tarkastellaan erityisesti PTR- rikostiedustelu- ja analyysitoiminnassa. Tällä alueella kehitys on kulkenut kohti kansallisen viranomaistoiminnan koordinoitua ja käytänteiden sekä ajattelu- tapojen harmonisointia. Kyse on viranomaiskulttuurin yhtenäistämisestä tarvittavilta osin ja kunkin viranomaisen oman työn tehokkuuden lisäämisestä. Arkisessa elämässä hyvien käytänteiden vahvistaminen ja kehittäminen on tarkoittanut yhteistä työskentelyä, jossa viime kädessä testataan rikostorjunnan sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen ja parantamisen mahdollisuuksia.

Sisäinen turvallisuus ja viranomaisyhteistyö

Strategisesti hyvien käytänteiden vahvistaminen on viime vuosina liittynyt poliisin toiminnassa erityisesti sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpääntöön. Kehitys on kulkemassa kohti toimintakulttuuria, jossa perinteiset virkakuntien rajat madaltuvat ja työtä tehdään yhteisesti suunniteltujen päämäärien hyväksi¹. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa turvallisuutta pyritään ylläpitämään ja parantamaan linjaamalla viranomaisten työn painopistealueita. Ohjelman mukaisesti näitä ovat ennalta estävän työn tehostaminen, väkivalta-rikollisuuden vähentäminen, huumausaine-, talous- ja uusintarikollisuuden

¹ Anna-Liisa Heusala & Anja Lohiniva & Antti Malmi (tulossa 2007), Samalla puolella – eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. Poliisiammattikorkeakoulun ja Raja- ja merivartiokoulun tutkimuksia.

Ari Lahti (2007), PTR-organisaation synty, nykytila ja tulevaisuus. Tutkimus poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteisen rikostiedusteluorganisaation kehityslinjoista Suomessa. Tampereen yliopisto. Lisensiaatin tutkimus. Hallintotiede.

vähentäminen, terrorismin torjunta, kiinnijäämisriskin, rikosten selvitystason nostaminen, rikosvastuun toteutuminen, uhrin aseman parantaminen, onnettomuuksien vähentäminen, rajaturvallisuuden ja tullivalmiuden ylläpitäminen ja rajanylitysliikenteen sujuvuus, sekä viranomaisyhteistyön kehittäminen. PTR-viranomaisten toiminta liittyy valtaosaan ohjelman mukaisista toimenpiteistä. Erityisen keskeistä se on kuitenkin juuri rajaturvallisuuden ylläpitämisessä, jossa korostuu valvonnan ja yhteistoiminnan tiivistäminen ja tekninen parantaminen, sekä hyväksi koettujen käytänteiden edistäminen lähialueilla. Ohjelman mukaisesti rajaturvallisuus on oleellinen osa muuta sisäisen turvallisuuden toimintaa, johon liittyvät myös vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunta.² Ohjelmaa lukiessa onkin käytännössä vaikeaa tehdä erottelua sisäiseen ja rajaturvallisuuteen. Kyse on enemmänkin turvallisuuden hallinnan kansallisesta kokonaisuudesta. Tähän kokonaisuuteen liittyy kiinteästi myös muu turvallisuusyhteistyö, erityisesti palo- ja pelastusalan sekä puolustusvoimien kanssa. Sisäisen turvallisuuden ytimessä ovat viranomaisten yhteistoiminta ja hyväksi koettujen käytänteiden vakiintuminen ja levittäminen. Hyvät käytänteet tulee raportoida, arvioida analyttisesti ja saattaa opetuksen kautta laajempaan tietoisuuteen.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa kohtaavat ja sekoittuvat sekä arkinen turvallisuuden edistäminen, kuten paikallispoliisitoiminta, että kansainvälinen ulottuvuus turvallisuuden ylläpitämisessä. Suomen sisäisen turvallisuuden kehittäminen ei tapahdu tyhjiössä. Sisäisen turvallisuuden ohjelman perusteella näyttäisi siltä, että ainakin periaatteessa Suomessa on pyritty erilaisten ja eri tasojen koskevien toimintapolitiikkojen yhdistämiseen yhteen samaan dokumenttiin. Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa tukevat poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen omat strategia- ja toimintakertomuspaperit. Hyvien käytänteiden pohdinta on tärkeää juuri siksi, että viranomaisten perinteiset roolijaot ovat Suomessa muutoksessa. Poliisin osalta esimerkkinä tästä on rajaturvallisuuden tuleminen osaksi sisämaan poliisitoimintaa. Tämä näkyy mm. lähipoliisitoiminnan strategiassa, jossa nostetaan esille kansainvälinen poliisiyhteistyö ja tiedonvaihto. Lähipoliisitoiminnan kehittämiseen vaikuttavat strategian mukaisesti muualla Euroopassa saadut kokemukset paikallisen tiedon käyttämisestä terrorismintorjunnan keinona, sekä Europolin tietojohdon

² Poliisin ylijohdon, SM (2007): Lähipoliisitoiminnan strategia. Lähipoliisitoiminnan ja turvallisuusyhteistyön kehittämisen strategiset linjaukset ja tavoitteet. Poliisin ylijohdon julkaisusarja.

poliisitoiminnan (*intelligence-led policing*) käytäntöjen siirtäminen jäsenmaiden poliisiorganisaatioihin. Prymin sopimus on osa tätä kokonaisuutta.³ Kansainvälisestä yhteistyöstä saadut näkemykset ja kokemukset hyvistä käytänteistä otetaan tarpeen mukaan käyttöön Suomessa. Normiohjauksella varaudutaan tai reagoidaan kehitykseen.

Tullin toimintakertomuksessa vuodelta 2005 todetaan, kuinka Euroopan tullikoodexin modernisointitarpeisiin ovat vaikuttaneet paitsi tietotekniikan kehitys, myös tullin tehtävien monipuolistuminen veronkannosta yhteiskunnan suojaamiseen, aina terrorismin torjuntaan saakka. Euroopan unionin alueella lainvalvontatyötä on pyritty edistämään mm. yhteisten uhkakuva-analyysien avulla ja edistämällä eri viranomaisten välistä yhteistoimintaa.⁴ Rajavartiolaitoksen strategiassa puolestaan näkyy laitoksen roolin vahvistuminen sisäisen turvallisuuden lainvalvontaviranomaisena.⁵

Hallinnon muutokset ja yhteistyön kehittäminen

PTR -toiminnan käytänteiden kehittämisellä on keskeinen merkitys suomalaisessa turvallisuushallinnossa, sillä meneillään on yhtäaikaaisesti kolme prosessia: PTR-rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan kehittäminen, rajavartiolaitoksen rooli uutena esitutkintaorganisaationa ja valtion paikallishallinnon kokonaisuudistus. Poliisin hallintorakenteen uudistus tarkoittanee, että nykyisten poliisilaitosten määrä tulee supistumaan 1/3 nykyisestä.⁶ Uusien poliisilaitosten rakenne tulee olemaan jossakin määrin erilainen kuin se on nyt. Suomalaisen turvallisuushallinnon lähiaikojen uudistamisessa on kysymys muutoksista viranomaisten tehtävissä, hallinnon rakenteessa, yhteistoimintaprosesseissa, toiminnan suhteellisessa merkittävyyydessä ja toiminnan tulosten vaikutusten tavoittelussa.⁷ Muutoksilta odotetaan siis varsin paljon ja osa niistä onkin jo toimeenpantu. Muutokset tarkoittavat yleisemminkin eri suomalaisten viranomaisten roolien kehitystä, yhteistyöverkostojen laajentumista ja tiivistämisen tarvetta, yksityisen ja julkisen toiminnan tehtävien uudelleen

³ ks. edellä.

⁴ Tulli (2005), Tullin vuosikertomus. <http://www.tulli.fi>

⁵ Rajavartiolaitos (2005), Rajavartiolaitoksen strategia 2005-2015. [Http://www.raja.fi/](http://www.raja.fi/)

⁶ Etelä-Suomen lääninjohtajan esitys paikallispoliisin aluejaotuksen, toimipaikkaverkoston ja yhteistoiminnan kehittämisestä 15.12.2006

⁷ vert. Juha Vartola (1979): Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Acta Universitatis Tampereensis. Ser A, vol 103. Tampere: Tampereen yliopisto, s. 76.

jakamista ja lisääntyvää tarvetta tehostaa toimintaa samalla henkilöstömäärällä.

PTR –toiminnan uusimman alueen eli rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan kehittämisen kannalta on tärkeää poliisin käytänteiden tarkastelu. Näin siksi, että poliisilla on johtava rooli PTR –rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan päivittäisjohtamisessa⁸. Hyvien käytänteiden siirtyminen on vastavuoroinen tapahtuma, jossa poliisiorganisaatio oppii vuorostaan muilta viranomaisilta ja näkee oman järjestelmänsä mahdolliset kehittämistarpeet.

Yhteistyösuhteita palo- ja pelastusviranomaisiin sekä puolustusvoimiin joudutaan tarkastelemaan osana poliisin hallintorakenteen uudistamisen vaikutuksia. On mahdollista, että yhteistoiminnan normiohjauksen tarve tulee lisääntymään myös näiden viranomaisten kanssa tehtävässä yhteistyössä. Tällä hetkellä yhteistyössä on keskeistä paikallinen ja alueellinen sopiminen ja kunkin viranomaisen itsenäisen työskentelyn ohjaus. Hyvien käytänteiden kannalta on tämän takia tarpeen ottaa huomioon paikalliset ja alueelliset erot. Viranomaisyhteistyön tutkimus on tällä alueella Suomessa vasta alussa, vaikka yhteistyötä on tehty vuosia eri muodoissaan niin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kuin rikostorjunnankin alueilla.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen nykyisellä yhteistyöllä tavoitellaan sekä kustannussäästöjä että aitoa tehokkuuden lisäystä⁹. Tarkoitus on käytännössä saada useampia asioita hoidettua nopeammin samalla tai vähemmällä määrällä henkilöstöä. Poliisin hallintorakenteen uudistuksen jälkeen paikallispoliisin johdon rooli tulee lisääntyvässä määrin muistuttamaan paikallisen ja alueellisen koordinaattorin työtä, jolla tulee olla strategista näkemystä tehtävien kehittämisestä ja tarvittavista yhteistyösuhteista. Hyvät yhteistyötoimintakäytännöt eivät enää ole vain ratkaisu resurssipulaan tai laadun parannusta. Ne ovat hyvän toiminnan välttämätön edellytys.

Sisäisen turvallisuuden osalta yhteistoimintaa ohjaavat tällä hetkellä jokaista viranomaista säätelevät omat lait (poliisilaki/1995, laki tullilaitoksesta/1991, rajavartiolaitaki/2005) ja yhteiset rikostutkintaa koskevat lait (esitutkintalaki/1987 ja pakkokeinolaki/1987) sekä järjestyslaki/2003. Toistaiseksi yhteistyötä säädellään asetuksella, jossa painotetaan kunkin viranomaisen kykyä

⁸ Ari Lahti (2007)

⁹ Anna-Liisa Heusala & Anja Lohiniva & Antti Malmi (tulossa 2007)

hoitaa omat, samaan päämäärään liittyvät ja rinnakkaiset tehtävät tarkoituksenmukaisesti, joustavasti ja taloudellisesti. Asetuksen mukaisesti yhteistoiminnan kohteina ovat rikosten ennalta ehkäiseminen, paljastaminen ja selvittäminen, viennin ja tuonnin laillisuuden valvonta ja henkilöiden rajanylityksen ja ulkomaalaisten maassaolon laillisuuden valvonta. Lisäksi kohteena ovat PTR-viranomaisten kansainväliseen yhteistoimintaan liittyvät yhteiset tehtävät.¹⁰ Asetusta täydentävät kunkin sisäasiainministeriön määräykset käytännöllisen yhteistyön järjestämisestä¹¹. Asetusta ollaan korvaamassa laiksi tietyin muutoksin. Uudessa laissa määritellään johtovastuut erityisesti rikostorjuntaan liittyvissä tehtävissä, samoin kunkin viranomaisen velvollisuudet ja oikeudet. Käsite ”virka-apu” korvautuu yleisemmällä yhteistoiminnan käsitteellä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaisesti PTR -yhteistyöllä onkin useita päämääriä.¹² Rikostiedustelu- ja analyysiryhmien kautta pyritään koordinoimaan tiedon kulkua ja välitystä, tekemään systemaattista tilanneseurantaa ja raportoimaan tästä valtakunnalliselle keskukselle. PTR -toiminnan kautta myös itse rikostiedustelu- ja analyysia on jouduttu miettimään uudella hartaudella¹³. Tiedonvälityksellä ja sen koordinoinnilla pyritään löytämään vakavan rikollisuuden torjunnan kohteita sekä tekemään sarjoitusta. PTR -rikostiedustelu- ja analyysikeskuksen ja -ryhmien rooli halutaan vakiinnuttaa osaksi päätöksentekoa¹⁴. Näiden rikostiedusteluun ja -analyysiin liittyvien päämäärien lisäksi PTR -yhteistyöhön kuuluu myös koko joukko muuta merkittävää yhteistoimintaa, kuten yhteistä koulutusta ja harjoituksia.

¹⁰ Valtioneuvosto (2001), Asetus poliisi-, tull- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminnasta 22.3.2001/257

¹¹ SM (1999), Poliisin ja rajavartiolaitoksen eräiden tehtävien yhteensovittaminen sekä keskinäinen yhteistoiminta ja virka-apu, määräys 3317741/1999.

SM (1999), Tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittaminen ja virka-apu, määräys RVLPAK4.1.2 Dno 3309/41/1999

¹² SM (2004), Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004.

¹³ SM (2004), Rikostiedustelu ja rikosanalyysi, määräys 2004-88/Ri-2

¹⁴ SM (2007) Huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan ohjelma. Työryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 6/2007.

Yhteistyön haasteet PTR -toiminnassa

Jo tehtyjen toimenpiteiden perusteella näyttäisi siltä, että hallinnon kehittäji-en mielessä siintää kuva kokonaisvaltaisesta sisäisen turvallisuuden hallinnosta, jossa johtosuhteet rakentuvat osittain asiantuntemuksen, osittain hierarkisten roolijakojen mukaisesti. Rikostorjunnan tehtävien jakautuminen, kansainvälisen toiminnan lisääntyminen ja yhteistyön laatuun kohdistuvien odotusten kasvu vaativat myös tutkimuksellista huomiota PTR-toimintaan. Yhtä keskeistä on tarkastella tulevien uusien poliisilaitosten yhteistoimintaa alueensa muiden viranomaisten kanssa. Tiedon hallintaan ja tiedonkulkuun liittyvät asiat tulevat olemaan mielenkiintoisia kysymyksiä myös PTR-organisaatioiden johtamisen näkökulmasta. PTR-rikostiedustelun ja analyysin osalta normiohjauksen kehittämällä pyritäänkin juuri tilkkutäkkimäisestä toiminnasta koordinoituun kohdevalintaan ja analyysiin, jossa nähdään metsä puilta.

Muutoksen tilassa olevassa poliisihallinnossa on nyt erinomainen paikka miettiä sitäkin, mitä riskejä tulevaisuuteen liittyy ja miten näiden riskien hallinta parantaa toimintaa. Riskiyhteiskunnan tutkimus on tuonut esille miten hallinnon johtojärjestelmän heikkeneminen aiheuttaa rakenteiden epätasaista kehitystä ja tiedon lisääntyminen ei vahvistakaan tasapainoisten päätösten syntymistä hallinnon sisällä.¹⁵ Isoissa muutoksissa arkiset yhteistyön käytänteet ovat takeena yhtäältä oikeusturvan ja toisaalta tehokkuuden toteutumiselle. Poliisia ja tulevaisuuden uhkakuvia koskeneessa selvityksessä¹⁶ vastaajat korostivat sisäisen valvonnan ja laillisuuskoulutuksen merkitystä hyvillä käytänteillä. Eurooppalaisen ja kansainvälisen integraation nähtiin tuottavan myös uusia turvallisuuden ja laillisuusvalvonnan riskejä. Poliisin toimintaohjauksessa hyvien käytänteiden määrittelemiseen ja systemaattiseen tarkasteluun tulee uhrata aikaa ja mielenkiintoa. Käytänteiden tuottamaa hyötyä on tärkeää arvioida paitsi hyödyn (nopeuden ja resurssisäästöjen) kannalta, myös sen suhteen miten käytänteet vahvistavat tai ylläpitävät aitoa luottamusta poliisin ja muiden viranomaisten puolueettomuuteen, lahjomattomuuteen, ja oikeudenmukaisuuteen erilaisten ihmisten kohtelussa.

¹⁵ Beck, Ulrich (1996), *The Risk Society. Towards a New Modernity*. Withshire. Sage Publications.

¹⁶ Heiskanen, Markku & Honkonen, Risto (2005), *Poliisi ja muutos*. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 46.

5 Helsingin pelastustoimen ja terveydenhoidon kumppanuus ensihoitopalvelun tuottamisessa

Kehittämispäällikkö Taisto Hakala, Helsingin pelastuslaitos

Helsingin kaupungin pelastustoimi ja terveydenhoito ovat toimineet kumppaneina sairaankuljetustoiminnan käynnistämisestä alkaen, jo yli 100 vuotta. Kumppanuuden perustekijät ovat säilyneet pitkälti samoina ja vahvistuneet yhteiskunnan muutosten myötä. Yhteistyö on ollut kannattavaa, sillä pitkstä kumppanuudesta on kehittynyt hyvin toimiva ensihoitopalvelu.

Helsingin ensihoitojärjestelmä

Helsingin kaupungin pelastuslaitos on maamme vanhin, suurin ja kokenein ensihoidon palveluita tuottava organisaatio. Se on perustettu vuonna 1861 ja sairaankuljetustoiminta on aloitettu vuonna 1905. Sadan vuoden aikana potilaiden kuljettaminen hoitoon on muuttunut hoidon viemiseksi potilaan luokse.

Ensihoidon organisaatiomalli yhdistää hätätilanteessa tarvittavan osaamisen ja resurssit yhteiseen prosessiin sisältäen tilanteen ja potilaan tilan arvioinnin, kiireellisyysluokittelun, hälyttämisen, pelastamisen ja hoitamisen sekä hoidon jatkuvuuden varmistamisen. Yhteisellä henkilöstöllä, asemaverkostolla, hallinnolla ja tukipalveluilla vastataan päivittäisistä hätätilanteista suuronnettomuuksiin ja aina poikkeusoloihin saakka. Tämä mahdollistaa hätätilanteiden hallinnan nopeasti, kokonaisvaltaisesti, turvallisesti ja taloudellisesti.



Kuva 1. Helsingin kaupungin ensihoitopalvelun organisaatiomalli.

Ensihoitopalvelun perustehtävänä on tuottaa terveystoimen lakisääteinen ensihoitopalvelu ja kiireinen sairaankuljetus Helsingissä. Toiminnan lähtökoh- tana on asiakkaiden tasa-arvoisuus ja avun kiireellisyys määritelläänkin aino- astaan lääketieteellisen riskin perusteella. Toimintaa ohjaavat arvot ovat:

- Ammatillinen osaaminen
- Asiakslähtöisyys
- Jatkuva oppiminen
- Joustavuus
- Kestävä kehitys

Ensihoitopalvelun palveluntuotantoa tällä hetkellä ohjaava tavoitetilä on olla paras palvelussa ja hoidossa sekä yhteisönä yhteistyökykyinen, turvallinen ja kehittyvä.

Ensihoitopalvelun henkilöstö muodostuu seuraavista henkilöstöryhmistä:

- Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen lääkintäyksikön henki- löstöstä (8 hlö), pelastuslaitoksen hoitavasta henkilöstöstä (350 hlö) sekä pelastuslaitoksen tukipalveluiden henkilöstöstä (91 hlö)
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin Helsingin ensihei- toyksikön henkilöstöstä (9 hlö).
- Helsingin hätäkeskuksen hätäkeskushenkilöstöstä (73 hlö).

Ensihoitopalvelu tuotetaan kustannusvastaavasti non-profit-periaatteella. Kokonaismenot olivat vuonna 2006 4,7 M€, joka ei sisällä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ensihoitoyksikön ja Helsingin hätäkeskuksen kustannuksia.

Ensihoidon operatiivinen toiminta

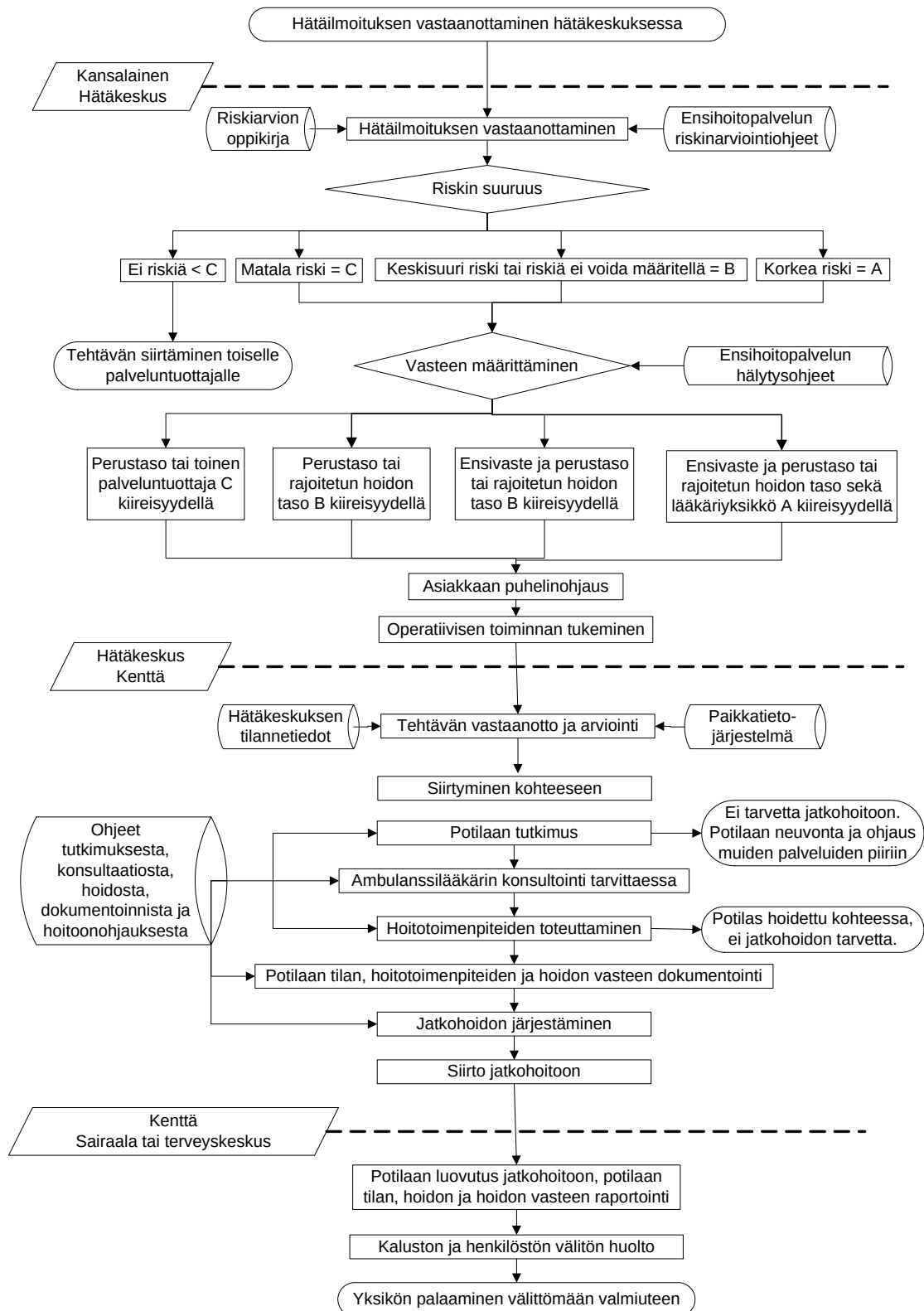
Ensihoitopalvelun operatiivinen toiminta on järjestetty alueen väestöllisten painopisteiden mukaan sijoitetulta yhdeksältä pelastusasemalta. Välittömässä lähtövalmiudessa olevat yksiköt on sijoitettu pelastusasemille aikaviiveiden minimoimiseksi sekä alueellisten erityispiirteiden hallitsemiseksi. Pelastusasemilla on yhteensä 22 hoidollisessa valmiudessa olevaa yksikköä, jotka on porrastettu kolmeen hoitovalmiustasoon. Ensimmäisellä tasolla ovat perustason yksiköt (16 kpl), toisella rajoitetun hoitotason yksiköt (4 kpl) sekä kolmannella tasolla lääkäriyksikkö (1 kpl). Porrastamisella voidaan voimavarat kohdentaa tarkoituksenmukaisesti.

Ensihoitovalmiudessa olevista yksiköistä kaksi on johtoyksiköitä, yksitoista ambulansseja ja yhdeksän pelastusyksiköitä, joita käytetään silloin, kun ne tavoittavat korkeariskisen potilaan nopeimmin. Resurssien joustavan monikäyttöisyyden ja potilaiden kokonaisvaltaisen palvelun mahdollistaa palomies-sairaankuljettajien ammatillinen laaja-alaisuus. Sama henkilöstö toimii sekä pelastustehtävissä että hoitohenkilöstönä ambulansseissa jatkuvassa kierrossa. Hoitotoiminta toteutetaan lääkärijohtoisesti ensihoitoon erikoistuneiden ja virkavastuulla toimivien ensihoitolääkäreiden toimesta.

Hoitoprosessi käynnistyy hätäpuhelun kytkeytyessä hätäkeskukseen, jossa suoritetaan tehtävien lääketieteellinen riskinarviointi luokittelemalla potilas tapahtumatietojen ja oireiden perusteella oikeaan hoidon kiireisyysluokkaan. Oirekohtaisia tehtäväluokkia on yhdeksän pääluokkaa, jotka jakaantuvat edelleen noin 60 alaluokkaan. Hoidon kiireisyys jaetaan neljään luokkaan. Luokittelun ja porrastamisen avulla voidaan potilaalle kohdentaa oikean tasoisen hoito arvioidun riskin mukaisesti.

Korkeariskisten potilaiden hoidon alkamisaika minimoidaan, sillä yli 10 minuutin hoidonalkamisviive merkitsee usein potilaan selviytymisennusteen merkittävää heikkenemistä. Ensihoitopalvelun keskimääräinen hoidonalkamisviive hälytystehtävissä on tällä hetkellä keskimäärin 8,17 minuuttia.

Ensihoitopalvelun tehtäväprofiili koostuu pääasiassa peruselintoimintojen vakavista häiriöistä, joita on noin kolmasosa kaikista tehtävistä (31 %). Tähän ryhmään kuuluvat äkkielottomuus, hengitysvaikeus, rintakipu, sydämen rytmihäiriö, tajuttomuus sekä aivohalvaus. Seuraavaksi suurimpia tehtäväryhmiä ovat kaatumisen aiheuttamat vammat (16 %), heikentynyt yleistila (11 %), myrkytykset (7 %), kouristelu (7 %) ja diabetes (3 %). Vuonna 2006 ensihoitopalvelulla oli 40993 hälytystä ja tehtävämäärä on ollut tasaisessa kasvussa viime vuosina.

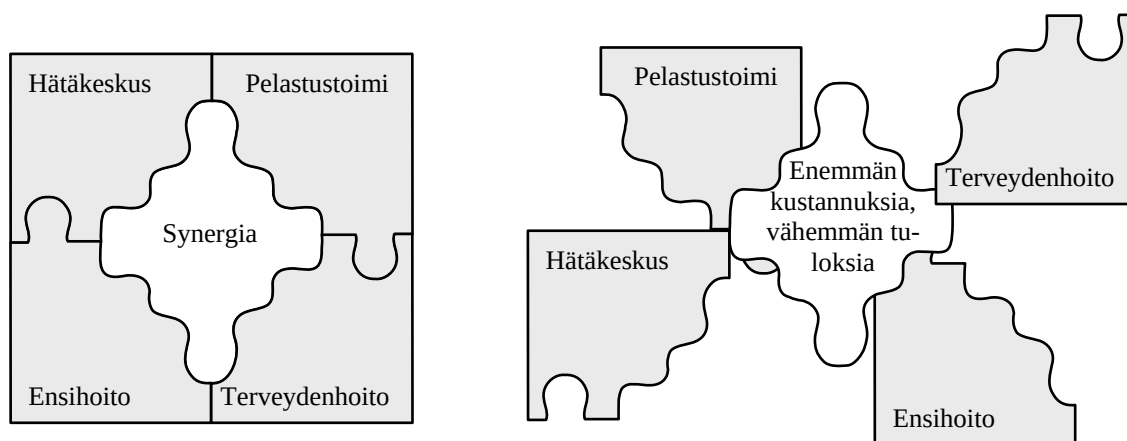


Kuva 2. Ensihoitoprosessin kuvaus.

Kumppanuuden tekijät ja merkitys

Perusta Helsingin kaupungin ensihoitopalvelun menestykselle pohjautuu kahden eri toimialan identtisiin arvoihin. Pelastaminen ja hoitaminen tarkoittavatkin osittain samoja asioita pelastamisen painottuessa insinööritieteisiin ja hoitamisen lääketieteeseen. Molemmissa on kuitenkin vahvasti edustettuna humanistinen ihmiskäsitys, joka näkyy yksilöllisyyden kunnioittamisena, yksityisyyden suojaamisena ja potilaiden tasa-arvoisuutena. Yhteinen arvopohja merkitsee käytännön tasolla tavoitteiden ja keinojen ristiriidattomuutta, asiakkaiden tyytyväisyyttä sekä hoidon oikeellisuutta ja turvallisuutta.

Pelastustoimessa ja terveydenhoidossa on myös eroja. Pelastustoimi on perustettu hoitamaan kentällä tapahtuvia onnettomuuksia, kun taas terveydenhoito on keskittynyt hoitolaitoksissa tapahtuvaan hoitoon. Pelastustoimen vahvuuksina on hajautettu asemaverkosto, välitön valmius, siirrettävä kalusto, hätätilanteiden hallintaan erikoistunut suunnittelu, johtaminen sekä osaaminen viestintään, pelastamiseen ja suojautumiseen. Pelastustoimen henkilöstö valitaan ja koulutetaan onnettomuustilanteissa vaadittavien fyysisten ja psyykkisten sekä tiedollisten ja taidollisten vaatimusten mukaisesti terveydenhoidon vaatimukset huomioiden. Terveydenhoito tuo järjestelmään lääketieteellisen ja hoidollisen asiantuntijuuden, terveydenhoidon juridisen päätöksenteon valtuuden sekä hoitoon liittyvien erityisalueiden, kuten farmakologian ja hoitoteknologian asiantuntemuksen.



Kuva 3. Kumppanuuden kautta syntyy korvaamatonta lisäarvoa.

Yhteiset arvot ja toisiaan täydentävä erilaisuus ovat kumppanuuden perustekijöitä, mutta eivät yksistään johda erinomaisuuteen. Niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa pelastustoimi ja terveydenhoito tekevät yhteistyötä, joka ei kuitenkaan aina johda erinomaisiin tuloksiin.

Helsingin ensihoitopalvelun yksi menestyksen juonne on sen historia, jonka eri vaiheissa on syntynyt tilanteita ja tekijöitä, jotka ovat vieneet asioita oikeaan suuntaan. Merkittäviä virstanpylväitä ovat, toiminnan käynnistämisen lisäksi, olleet 1970-luvun alussa tapahtuneet maamme ensimmäisen palomies-sairaankuljettajien ammattitutkintokoulutuksen aloittaminen Helsingin kaupungin pelastuskoulussa sekä maamme ensimmäisen lääkäriambulanssitoiminnan käynnistäminen. 1980-luvulla merkittävimmät harppaukset koskivat hätäkeskustoiminnan systematisointia luomalla hoidon kiireisyyttä arvioiva kriteeristö, syventämällä hoitohenkilökunnan hoidollista osaamista sekä hyödyntämällä uusinta hoitoteknologiaa.

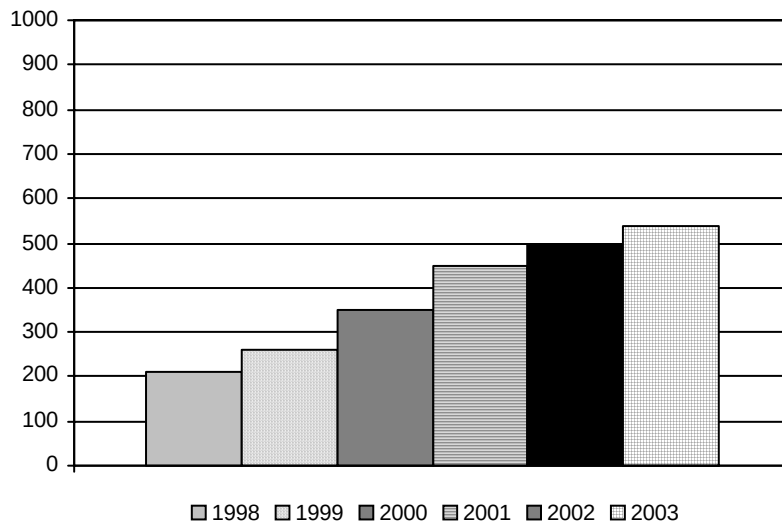
Edellä kuvattu kehityspolku tarjosi Helsingin kaupungin ensihoitopalvelulle 1990-luvun puolivälissä mahdollisuuden keskittyä yksittäisten perusasioiden kehittämisen sijaan kokonaisuuden uudelleen järjestämiseen. Toiminnan parantamiseen lähdettiin erilaisella konseptilla kuin yleensä. Muutoksessa ei tukeuduttu ulkoisiin konsultteihin, vaan ensihoitojärjestelmän toimiva johto kouluttautui muutoksen suunnittelijoiksi ja toteuttajiksi Teknillisen korkeakoulun Master of Quality –ohjelmassa.

Kehittämisen konkreettisiksi tavoitteiksi asetettiin:

- Yhteisten toimintaperiaatteiden, arvojen ja tavoitetilan olemassaolo ja niihin sitoutuminen
- Prosessinhallinta
- Asiakassuuntautuneisuus
- Säännöllinen toiminnan arviointi
- Edellä kuvattujen tavoitteiden vieminen osaksi ensihoitopalvelun jokapäiväistä toimintaa

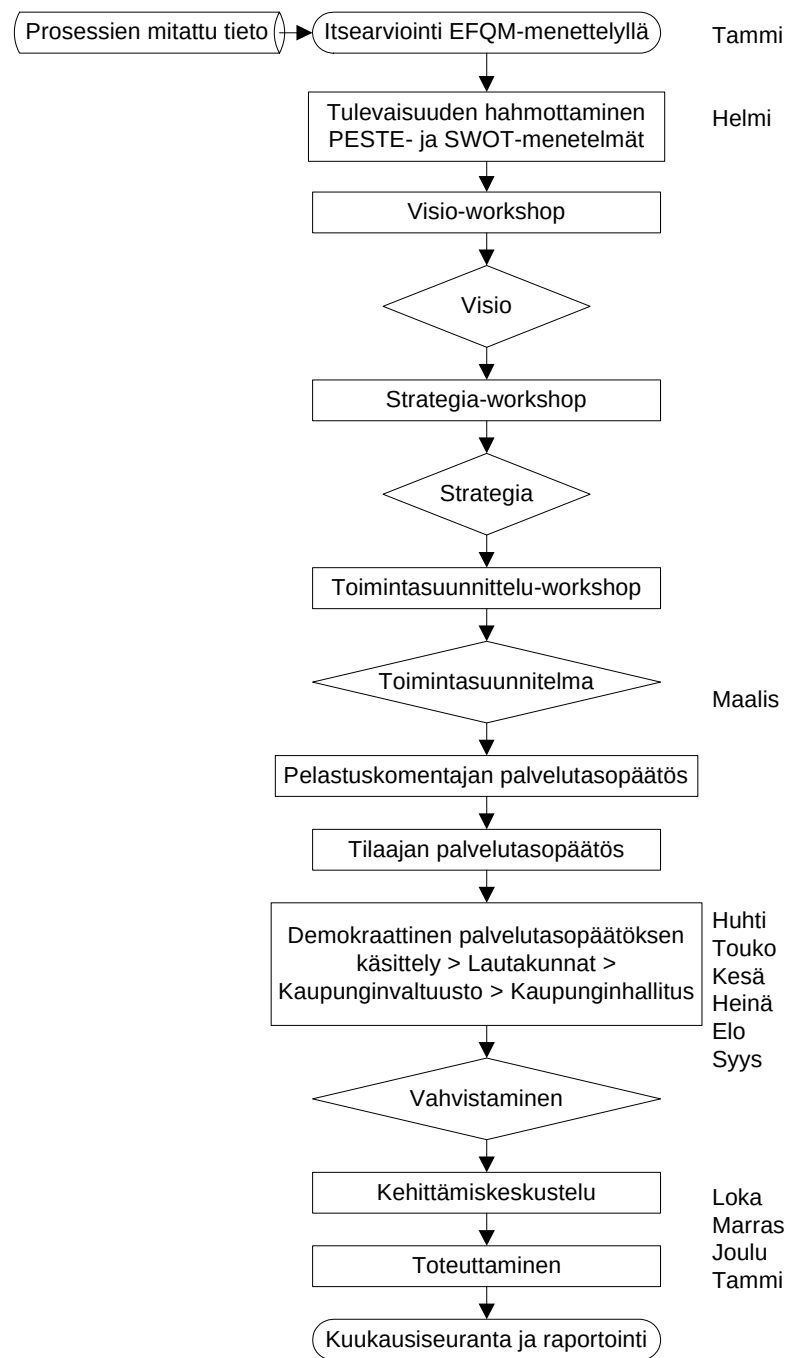
Kehittämisen menetelmiksi valittiin Euroopan laatupalkintokriteeristö toiminnan suunnittelun, arvioinnin ja kehittämisen apuvälineeksi sekä prosessi- ja projektijohtamisen menetelmät toiminnan laadun ja vaikuttavuuden kehittämiseen. Henkilöstön, asiakkaiden, omistajien, kumppaneiden ja sidosryh-

mien näkökulmien tutkimiseksi kehitettiin palautejärjestelmät sekä tyytyväisyyttä mittaavat tutkimusmenetelmät.



Kuva 4. Kehittämishankkeen aikana Helsingin ensihoito järjestelmä kehittyi Euroopan laatupalkintokriteeristöllä toteutetun itsearvioinnin perusteella yli 300 pistettä.

Organisaatioiden erillisen suunnittelun sijaan toiminta suunnitellaan yhdessä kumppaneiden kesken. Prosessoidun kumppanuuden avulla voidaan hyödyntää erilaista asiantuntijuutta sekä vähentää toimijoiden välistä osaoptimointia. Yhteisessä strategiaprosessissa arvioidaan vuosittain toiminnan nykytila, hahmotetaan tulevaisuuden muutokset asiakastarpeissa, toimintaympäristössä ja ensihoitoprosessissa sekä muodostetaan näiden kautta tulevaisuuden tavoitteet ja valitaan toteuttamisen menettelyt. Vahvistetut tavoitteet jaetaan viestinnän keinoin prosessissa toimivien toimijoiden yksilöllisiksi tavoitteiksi. (Kuva 5)



Kuva 5. Ensihoitopalvelun strategiaproessi

Johtajuus muodostuu johtajien henkilökohtaisesta osaamisesta, persoonallisista ominaisuuksista ja motivaatiosta sekä johtamismenettelyistä. Toiminnan menestyksen kannalta johtaminen ja johtajuus ovat kriittisiä tekijöitä. Tästä johtuen ensihoitopalvelussa on kiinnitetty erityistä huomiota hyvän johtamisen aikaan saamiseen johtamismenetelmien ja – osaamisen avulla. Keskeisiksi periaatteiksi on valittu jaettu johtajuus ja osallistava suunnittelu.

Johtajuuden jakamisella ja siihen osallistamalla on luotu prosessijohtamisen edellyttämä tila kokonaisuuden johtamiseksi yli organisaatorajojen. Toisaalta jaetulla johtajuudella on vahvistettu yhteisöllisyyttä, jossa prosessiin kuuluvan henkilöstön on helppo osallistua toiminnan arviointiin ja suunnitteluun asemasta tai organisaatiosta riippumatta.

Avoin ja osallistava johtajuus muodostaa perinteistä johtajuutta laajemman tieto- ja kokemuspääoman toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen. Se merkitsee myös prosessissa toimivan henkilöstön parempaa sitoutumista tavoitteisiin ja asiantuntijuuden sekä motivaation vahvistumista valtuuttamisen myötä. Toimintatavan seuraukset nähdään parantuneina hoitotuloksina, asiakas- ja työtyytyväisyytenä sekä työturvallisuutena.

Ensihoitopalvelun toiminta perustuu prosessijohtamiselle. Linjaorganisaatioissa prosessijohtamiseen siirtyminen koetaan usein vaikeaksi, jota se ei tässä tapauksessa kuitenkaan ollut.

Prosessijohtamiseen edettiin valitsemalla ydinprosesseiksi potilaiden hoitolinjat, jotka olivat asiakasmäärältään suuria, hallinnaltaan vaativia tai tuloksiltaan vaikuttavia. Prosessin omistajiksi rekrytoitiin kyvykkäitä etulinjan työntekijöitä, joille rooli oli todella merkittävä haaste verrattuna aikaisempaan tehtäväkuvaan linjaorganisaatiossa. Prosessitiimiin koottiin tarvittava asiantuntemus koko prosessin pituudelta, joka merkitsi hätäkeskuksen hälytyspäivystäjien rekrytointia prosessitiimin jäseniksi sekä ambulanssilääkäreiden nimeämistä prosessien ohjaajiksi. Ensihoitopalvelun toimiva johto koulutti, ohjasi ja tuki henkilöstön uusin tehtäviinsä. Käynnistämisyvaiheen jälkeen prosessitiimit ovat vastanneet valittujen potilasryhmien hoitoprosessien kuvaamisesta, toiminnan suunnittelusta, mittaamisesta, arvioinnista ja vertailusta sekä kehittämisestä.

Kumppanuuden kannalta prosessijohtaminen on ollut erityisen tärkeä menettely, joka itse asiassa edellyttää strategisten kumppanuuksien tunnistamista ja niiden kautta toimimista. Linjajohtamisen keinoin vastaavan tuloksellisuuden aikaansaaminen vaikuttaisi huomattavasti vaikeammalta.

Yhteenveto

Helsingin kaupungin ensihoitopalvelu täyttää kattavasti parhaiden käytäntöjen tunnusmerkistön:

- toimintaa hallitaan yhtenä kokonaisuutena (prosessina) organisaatiorajoista huolimatta,
- toiminta on laaja-alaisesti kuvattu ja toteutetaan kuvausten mukaisesti,
- toimintaa mitataan laaja-alaisesti, arvioidaan säännöllisesti ja verrataan parhaisiin käytäntöihin,
- toimintaa kehitetään systemaattisesti ja sen saavuttamat tulokset ovat alansa parhaita ja edelleen kehittyviä.

Edellä kuvattu ensihoitopalvelun kehityspolku ja sen varrelta löytyneet kriittiset tekijät ovat johtaneet toiminnan nykyiseen hyvään tasoon. Näitä tekijöitä ovat olleet yhteiset arvot, pelastustoimen ja terveydenhoidon vahvuuksien toisiaan täydentävä sopivuus, pitkän historian tuottama näkemys ja kokemus, toiminnan kriittinen arviointi ja vertailu sekä systemaattinen suunnittelu, tutkimus ja kehittäminen, vahva yhteisöllisyys ja avoin johtajuus sekä prosessijohtaminen.

Menestyksen ydin ja selittävä tekijä on kuitenkin kahden eri viranomaisorganisaation kumppanuus, jonka ympärille on voitu rakentaa edellä kuvattuja menettelyitä onnettomuuksien ja terveydellisten hätätilanteiden menestykselliseksi hoitamiseksi. Voidaankin todeta, että pelastustoimen ja terveydenhoidon kumppanuus on luonut onnistumisen edellyttämän mahdollisuuden, jota ei olisi ollut ilman kumppanuutta.

6 Turvallisuus suurissa yleisötapauhtumissa

Ylikomisario Heikki Porola, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

Olen saanut olla poliisin puolelta mukana monenlaisissa tapahtumissa, joissa yhteistyö eri toimijoiden ja etenkin yhteistyö eri viranomaisten välillä on toteutunut mielestäni loistavalla tavalla. Viime vuosina poliisissa on pyritty yhtenäistämään käytäntöjä ja toimenpiteitä erilaisten turvallisuusjärjestelyitä vaativien tapahtumien yhteydessä. Isojen kansainvälisten tapahtumien mallintaminen aloitettiin yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailuiden yhteydessä vuonna 2005 ja suunnittelussa jo ennen sitä. Aikaisemmista tapahtumista saatuja kokemuksia tietenkin hyödynnettiin surutta. Maailmanmestaruuskilpailuista saatuja kokemuksia on sitten hyödynnetty erityisesti EUpuheenjohtajuuskaudella vuonna 2006 ja Eurovision laulukilpailujen turvallisuusjärjestelyjen yhteydessä vuonna 2007. Samaa konseptia tietenkin voi käyttää soveltaen kaikenlaisissa yleisötapauhtumissa - isoissa ja pienissä.

Erilaisia isoja yleisötapauhtumia

Maailmalla isot yleisötapauhtumat on luokiteltu eri kategorioihin. Englanninkielessä käytetään termiä ”major event”, kun puhutaan erilaisista megatapauhtumista. Tällaiset megatapauhtumatkin voidaan jaotella eri lokeroihin tapauhtuman luonteen perusteella ja niihin liittyvät turvallisuusjärjestelyt myös yleensä poikkeavat toisistaan.

Isot urheilutapauhtumat ovat oma luokkansa, kuten yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailut vuonna 2005, tai jääkiekon maailmanmestaruuskilpailut vuonna 2003. Samoin katsomoväkivallan piirteiden ilmeneminen myös suomalaisissa palloilulajeissa voi aiheuttaa erityisiä järjestelyitä esimerkiksi korkean riskin jalkapallo-otteluissa.

Isoille ihmismassoille suunnatut konsertit ja festivaalit sekä mielenosoitukset ovat oma lukunsa. Esimerkkeinä mainittakoon Kaivopuiston, Senaatintorin, Stadionin konsertit ja Tuska -festivaalit. Itsenäisyyspäivän mielenosoitukset tasavallan presidentin linnan luona ja Smash-Asem mielenosoitus EUpuheenjohtajakaudella ovat esimerkkejä mielenosoituksista, eli yleisistä kouksista.

Järjestäjän turvallisuusvastuut erilaisissa tapahtumissa

Kuuluipa yleisötilaisuus mihin hyvänsä edellä luokiteltuun kategoriaan nousee järjestäjän vastuu aina korostetusti esiin myös turvallisuusjärjestelyiden osalta. Pääsääntöisesti turvallisuusviranomaisten vastuu on vasta toissijainen ja toisaalta poliisilla ja pelastusviranomaisella on mahdollisuus jo etukäteen antaa järjestäjää velvoittavia ohjeita sekä määräyksiä.

Yleisimmät yleisötapahtumat, olkoonpa ne sitten urheilutapahtumia, konsertteja taikka mielenosoituksia, perustuvat kokoontumis- ja järjestyksenvalvontalakien säännöksiin. Päävastuu turvallisuudesta kuuluu tapahtuman järjestäjälle ja toimivalta perustuu mainittuihin säännöksiin. Viranomaisten vastuut ovat kahtalaisia, nekin toisaalta perustuvat mainittuihin säännöksiin ja järjestäjän tekemisten valvontaan, ja toisaalta kunkin viranomaisen oman toimivallan perussäännöksiin. Näissä tapahtumissa juuri yhteistoiminta siviilijärjestäjän ja eri viranomaisten välillä muodostuu haastavimmaksi.

Harvinaisemmat isot tapahtumat, kuten valtiovierailut, huippukokoukset ja kansainväliset konferenssit eivät varsinaisesti ole yleisötapahtumia, koska tapahtumat eivät ole kaikille avoimia ja julkisia, vaan joskus jopa hyvin pienelle joukolle rajattuja ja tiukasti kontrolloituja. Näissä tapahtumissa on kyse oikeastaan julkisen viranomaisen toiminnasta, joten kokoontumis- tai järjestyksenvalvontalain säännöksiä ei voida suoraan soveltaa. Näissä tapahtumissa turvallisuusviranomaisetkin perustavat oman toimivaltansa lähinnä poliisi-, pakkokeino-, esitutkinta-, palo- ja pelastustoimenlain säännöksiin. Eräät kansainväliset sopimukset mm. diplomaattisia oikeuksia koskevat säännökset tulevat tietenkin myös tärkeiksi toimivaltaa luoviksi säännöksiksi. Turvallisuusjärjestelyt tällaisissa tapahtumissa ovat eri viranomaisten välistä yhteistoimintaa.

Tapahtuman suunnittelu

Isoissa tapahtumissa turvallisuusjärjestelyiden suunnittelu on oltava järkevää ja kaikki osapuolet huomioivaa. Suuret ajattelijat ovat todenneet, että suunnitelma ei ole tärkeä vaan suunnittelu.

Periaatteena on tärkeintä se, että jokainen suunnittelee oman toimintansa itse. Kolmella tasolla toteutettu suunnittelu on koettu erinomaiseksi tavaksi saada

linjaukset välittymään oikeisiin paikkoihin, jotta ne tulisivat huomioiduksi myös toiminnassa. Nämä kolme tasoa ovat:

Suunnittelun ohjausryhmä

Poliisitoiminnan yleisjohtajan johdolla toimiva ryhmä, joka koostuu eri yhteistyöviranomaisten ja -tahojen johtavassa asemassa olevista edustajista. Ohjausryhmä linjaa toiminnan ja sitouttaa eri organisaatiot yhteiseen päämäärään.

Suunnitteluryhmä

Poliisitoiminnan kenttäjohtajan johdolla työskentelevä ryhmä, jossa päätetyt linjaukset välitetään toimintaa suorittaville yksiköille ja tehdään linjaukset yksiköiden toiminnan suunnittelua varten.

Toimintojen suunnitteluryhmät

Näissä tapahtumaa varten luoduissa tilanneorganisaation mukaisissa osastoissa, yksiköissä taikka ryhmissä toteutetaan suunnitelmien jalkauttaminen toimiville yksiköille ja konkreettinen toiminnan tukeminen.

Suunnittelun toteutuksessa pidetään poliisin vaativien tilanteiden suunnitelmien mukaista tilanneorganisaation rakentamista toiminnan lähtökohtana, jolloin turvaorganisaatio voidaan pitää erillään normaalista päivittäistoiminnasta. Lähtökohtana suunnittelulle ja toiminnan toteuttamiselle pitää olla mahdollisimman luotettava ja konkreettinen uhka-arvio, jolloin tiedustelun, tarkkailun ja analysoinnin merkitys korostuu. Uhka-arviota täytyy suunnittelun ja toiminnan aikana päivittää jatkuvasti ja laatia vaarallisuus- ja riskiarvioita erilaisten uusien tietojen tultua tietoon.

Suunnitelmat on syytä laatia siten, että on olemassa pää-, vara- ja hätäsuunnitelmat erilaisia uhka-arvioita vastaamaan. Samoin viime vuosina on totuttu laatimaan erilaisia turvallisuustoimenpiteitä kehäperiaatteiden mukaan esimerkiksi tiettyä kohdetta suojattaessa. Suomen kaltaisessa pienessä valtiossa, jossa kaikkien viranomaisten resurssit ovat rajalliset, korostuu lisäresurssien hälyttämissuunnitelman tärkeys.

Johtamisen harjoittelu

Viime aikoina on isoissa turvallisuusjärjestelyitä vaatineissa tapahtumissa testattu yhdessä laadittuja toimintasuunnitelmia pienimuotoisilla johtamisharjoituksilla. Harjoitukset ovat olleet erityisen hyödyllisiä monen viranomaisen toimintojen yhteensovittamiseksi johtokeskuksissa. Harjoituksista on saatu hyvää palautetta ja onpa toivottu harjoitusten laajentamista johtamistoiminoista myös joidenkin erikoistoimijoiden toimintaan. Harjoitukset ovat myös osoittaneet, että joitain suunnitelmia on syytä tarkistaa ennen lopullista hyväksymistä.

Harjoitustilanteissa on myös erinomaisen havainnollisesti saatu käsitys siitä milloin viranomaisten johtamisvastuut erilaisissa toiminnallisissa tilanteissa vaihtuvat.

Yhteinen tilannekuva

Poliisitoiminnan johtamisen tueksi on perustettu johtokeskuksia yleis- ja kenttäjohtoon. Johtokeskuksiin on sijoitettu eri toimijoiden yhteyshenkilöt, mikä on toiminnan yhteensovittamisen kannalta osoittautunut suorastaan välttämättömäksi. Päivittäiset yleisjohtajan turvakokoukset ja jatkuva tiedustelutiedon välittäminen toiminnassa mukana oleville ovat antaneet ryhdikkyyttä toiminnalle.

Johtokeskuksissa ovat yleensä olleet edustettuina poliisin, tapahtuman järjestäjän, pelastuslaitoksen, rajavartiolaitoksen, tullin ja puolustusvoimien edustajat, mutta toiminnassa taikka suunnittelussa on runsaasti muitakin viranomaisia mukana. Tapahtumasta riippuen yhteistyöviranomaisia ovat olleet edellä mainittujen lisäksi muun muassa ympäristö-, elintarvike-, säteilyturva-, ilmailu-, anniskelu-, viestintä-, tuotevalvontaviranomaiset sekä valtioneuvosto, eduskunta, eri ministeriöt ja ulkomaiden edustustot.

Toiminnan aikana yhteistyöviranomaiset ovat antaneet poliisille suoraa virka-apuaan, mutta usein myös viranomaiset ovat tehneet omalla toimivallallaan omia tehtäviään, jotka ovat tukeneet yhteistä päämäärää turvallisen tapahtuman toteuttamiseksi. Monissa toiminnallisissa tilanteissa on myös tarvittu yhtäaikaista poliisin ja pelastustoiminnan johtamista, jonka on mahdollistanut tehokas johtokeskustyo-skentely ja tieto kunkin toiminnasta. Johtaminen ja

johtokeskustoiminta ovat olleet suorastaan välttämättömiä tilanteissa, joissa joudutaan poikkeamaan pääsuunnitelmasta. Ilman johtokeskuksessa tapahtuvaa mutkatonta tiedonvaihtoa hallittu toiminta ei käsittääkseni ole mahdollistakaan.

Palaute ja arviointi

Viime vuosina on isojen tapahtumien turvajärjestelyihin osallistuneilta joukoilta pyydetty kirjallista palautetta Poliisiammattikorkeakoulun tekemällä laajalla kyselyllä ja kyselyn tulokset on esitelty ja otettu niissä olevat kommentit mahdollisuuksien mukaan huomioon seuraavassa tapahtumassa. Valtaosiltaan palaute on ollut positiivista ja järjestelyt on tulkittu onnistuneiksi.

Yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailujen yhteydessä vuonna 2005 sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti yhteispohjoismaisen työryhmän arvioimaan turvallisuusjärjestelyjen suunnittelua ja toteutusta. Työryhmä suoritti arviointia haastatteluin, kyselyin ja tutustumalla järjestelyihin. Arviointityön aikana työryhmässä todettiin kaikkien vaikuttavien seikkojen tulleen otetuksi huomioon.

FBI:n isojen tapahtumien suunnittelijoista koostuva agenttiryhmä tutustui turvallisuussuunnitelmiin vuoden 2005 yleisurheilukisojen osalta sekä EUpuheenjohtajuuskauden tapahtumien turvallisuusjärjestelyjen osalta. Arvioinneissa suunnitelmat todettiin tapahtumiin soveltuviksi ja hyvin toteutetuiksi. Erityisesti amerikkalaiset hämmästelivät suomalaisten viranomaisten mutkatonta yhteistyötä ja loistavaa virka-apujärjestelmää.

Mallintaminen

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos on hyödyntänyt isojen tapahtumien turvajärjestelyiden suunnittelujen ja toteutusten myötä saatuja kokemuksia. Käytössämme on nyt suunnittelurunko, jossa turvallisuusjärjestelyjä vaativien tilaisuuksien turvallisuussuunnittelu ja suunnitelman toteuttaminen noudattavat soveltuvien osin hyväksi koettua mallinnusta.

Myös kansainvälisesti suurten tapahtumien turvajärjestelyt ovat nousseet mallintamisen osalta esiin. Erilaisia tutkimushankkeita turvallisuuskäsikirjan

luomiseksi isoihin tapahtumiin on vireillä Euroopan alueella. Myös Suomen poliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu on mukana tällaisessa yhteishankkeessa.

Lopuksi

Omat kokemukseni ovat osoittaneet, että pieni on kaunista. Suomalaisilla viranomaisilla on niin pienet resurssit, että yhteistyö on välttämätöntä riittävien turvallisuusjärjestelyiden luomiseksi massiiviseen tapahtumaan. Kokemukset ovat olleet hyviä ja toimialarajat ylittävä vuoropuhelu on ollut mutkatonta.

7 Räjähteiden poisto taajama-alueelta

Yliluutnantti Reino Hemmilä, Kymen sotilasläänin esikunta

Kymijoki-projekti

Kouvolan länsipuolella, Elimäen kunnan Korian taajamassa sijainnut Puolustusvoimien varuskunta-alue siirtyi siviilikäyttöön vuonna 1994. Pioneeriaselajin koulutuspaikkana 1920-luvulta toiminut varuskunta rajoittui runsaan kilometrin matkalta Kymijokeen. Puolustusvoimien toimesta suoritettiin 1990-luvun lopussa tarkastussukelluksia alueella, liittyen osin Elimäen kunnan rakennussuunnitelmiin ranta-alueella. Ensimmäisten räjähdeshavaintojen jälkeen ongelma-alueen tilanne kartoitettiin ja Elimäen kunnan, Kouvolan kihlakunnan poliisin sekä Puolustusvoimien kesken tehtiin sopimus määritellyn ranta- ja pohja-alueen puhdistamisesta räjähteistä.

Räjähteitä oli päätynyt vesistöön eri aikoina ja erilaisista syistä. Jatkosodan jälkeisinä vuosina pelättiin Valvontakomission yllätystarkastuksia ja esimerkiksi kirjanpidossa näkymättömät sotasaalismiinat koettiin ongelmana. Myöhemmin Kymijokeen upotettiin muun muassa käyttökelvottomaksi vanhentunutta materiaalia ja muualta raivattuja räjähtämättömiä kranaatteja ja pommeja.

Varsinaisesti vuonna 2002 käynnistyneessä ja joulukuussa 2006 päättyneessä Kymijoki-projektissa raivattiin erilaisia räjähteitä Kymijoesta yhteensä yli 18 000 kappaletta. Puolustusvoimien raivaajahenkilöstö suoritti räjähteiden poistamisen käytännön toimenpiteet poliisin johtaessa työtä yleisen turvallisuuden puitteissa ilman jatkuvaa fyysistä paikalla oloa. Pelastuslaitoksen varautumista onnettomuustilanteisiin harjoiteltiin toistuvasti ja yksiköt kävivät säännöllisesti tutustumassa raivaamistyömaahan ja sen henkilöstöön sekä olosuhteisiin.

Kymijoen raivaamisessa oli yhtenä erityispiirteenä joen pehmeiden pohjasedimenttien ympäristömyrkyt: dioksiinit, furiinit ja elohopea. Räjähddealueella oli kyseisenlaista sedimenttiä vain osalla alueesta, mutta siellä paikoitellen melko paksult. Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen rooli viranomaiskumppanina tuli työn aikana voimakkaasti ja positiivisesti esiin.

Useita kertoja projektin aikana oli työvaiheita, joissa Puolustusvoimien lisäksi myös muut viranomaiset osallistuivat toimintaan paikanpäällä. Tässä artikkelissa esitelty toiminta keskiviikkona 7.9.2005 on vain yksi useista kymmenistä viranomaisyhteistyötä vaatineista työvaiheista Kymijoen räjähteiden raivaamisessa.

Vähäinen häiriö ympäröivälle yhteiskunnalle

Sopimuksen mukaiselta alueelta räjähteitä raivattaessa oli toiminnan yhtenä keskeisenä lähtö-kohtana yhteiskunnan toimintojen mahdollisimman vähäinen häiritseminen. Tähän periaatteeseen liittyi esimerkiksi kahden siirtolieriötyypin kehittäminen ja käyttö. Räjähteitä vedestä nostettaessa vesipatjan sirpaleita hidastava vaikutus poistuu. Raivaamisen ohjeistus kuitenkin edellyttää kohteen räjähdysmahdollisuuden huomioimista työn kaikissa vaiheissa.

Korilla esimerkiksi käsikranaatteja jouduttiin poistamaan useita satoja kappaletta noin sadan metrin etäisyydellä toimivasta vuoropäiväkodista. Ilman käsikranaattien sirpalevaikutuksen vaimentavien siirtolieriöiden käyttöä olisi päiväkotia ja muutama kerrostalo jouduttu evakuoimaan kymmeniä kertoja.

Työturvallisuus

Tunnistamistoimien jälkeen arvioitiin, että osaan räjähteistä sisältyy käsittelyriskiä. Etenkin joen pohjassa toteutettavat lastaamisvaiheet katsottiin vaaratekijöiksi sukeltajan turvallisuudelle. Osa kohteista taas oli räjähdysainemäärältään liian suuria siirtolieriön rakenteelle. Raivausalueen pohjoisosassa nostokelvottomaksi määritettyjä räjähteitä tuhottiin paikoilleen räjäyttämällä 27 kappaletta projektin eri vaiheissa. Alueen keski- ja eteläosassa ei pohjassa räjäyttäminen ollut mahdollista koeräjäytyksien perusteella arvioidun rakennuksiin välittyvän värinän takia.

Raivaajien turvallisuuden lisäämiseksi joen pohjassa olevista räjähteistä otettiin lähes 150 kappaletta näytteitä, jotka analysoitiin Puolustusvoimien Teknillisessä Tutkimuslaitoksessa Lakialassa. Ainemäärityksien lisäksi saatiin käyttöön kohteiden käsittelyohjeita ja tietoa kyseisten räjähteiden herkkyydestä.

Poistettavan materiaalin sisältämien riskien yliarvionnista ei Kymijoki-projektia ole helppo syyttää. Raivausräjäytysten yhteydessä yksi kohde, jäämiina malli 1941, räjähti tahattomasti kauempana sillä kertaa tuhottavasta kohteesta. Useamman kerran joesta siirrettiin Pahkajärvelle tuhottavaksi fosforia sisältäviä räjähteitä, joiden noustessa vedestä seuraa puhkiruostuneen kuoren kuivuttua kiivas reaktio myrkyllisine palamistuotteineen. Varsin myrkylliseksi osoittautui analysoinnissa myös dinitrobentseeni, jonka valmistuksen Kansainliitto kielsi jo Maailmansotien välisellä ajalla.

Useiden eri menetelmien hyödyntämisen jälkeen jäi syyskuulle 2005 kolme kohdetta, joiden poistamista ei katsottu mahdolliseksi aiemmin toteutetuilla tavoilla, eikä myöskään täysin muuta yhteiskuntaa häiritsemättä.

Räjähteiden poiston suunnittelu

Kymijoki-projektissa paikallistetun räjähteen poistoa koskeva suunnitteluprosessi alkoi heti kohteen merkitsemisen ja tunnistustyön yhteydessä. Räjähteen omien ominaisuuksien ohella arvioitiin sijaintipaikan vaikutukset yhteiskunnan toiminnoille, muille räjähteille ja joen pohjalle. Kohteen löytösyvyys suhteutettuna räjähdysainemäärään antoi perusteet vesipatjan suojavaikutuksen arvioinnille.

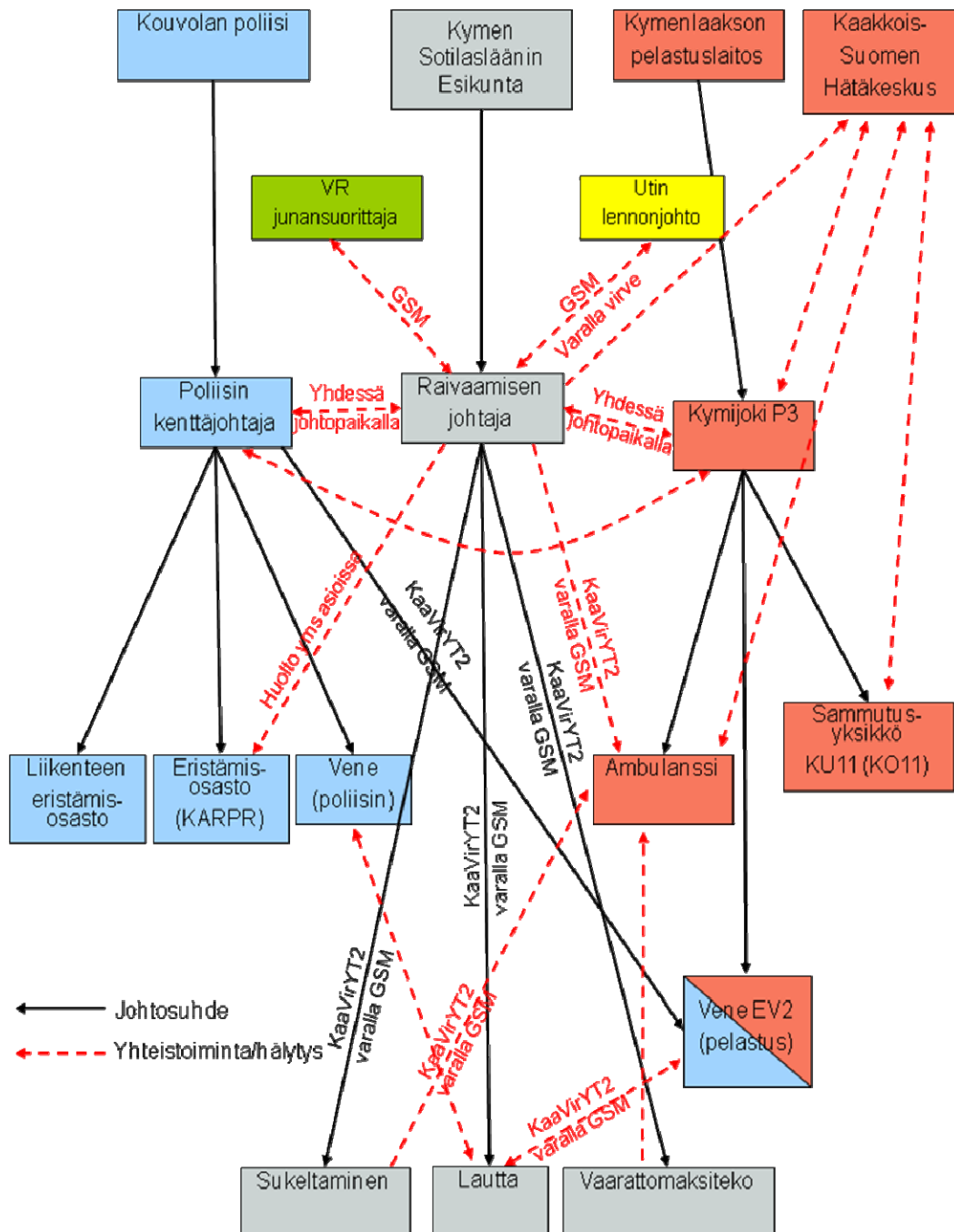
Tässä esillä olevien erityiskohteiden osalta nähtiin jo vuoden 2004 lopulla, että poistaminen vaatii erityisjärjestelyitä ja myös muiden viranomaisen aiempaa voimakkaampaa mukanaoloa raivaamisvaiheessa. Asia tuotiin esille Kymijoki-projektin johtoryhmässä, jossa oli edustettuina Itäisen Maanpuolustusalueen Esikunta, Kymen Sotilasläänin Esikunta, Puolustusvoimien Teknillinen Tutkimuslaitos, Kouvolan kihlakunnan poliisilaitos, Kymenlaakson pelastuslaitos, Kaakkois-Suomen ympäristökeskus, Kaakkois-Suomen työsuojelupiiri sekä Elimäen kunta.

Johtoryhmälle hahmottui jo vuoden 2005 alussa kyseessä olevan raivaamisvaiheen vaatimien evakuointi-, eristys- ja pelastusjärjestelyiden taso. Yksityiskohdat täsmentyivät alkuvuoden aikana ja esimerkiksi poliisi ja pelastuslaitos saivat jo alkukesästä perusteet aikajaksolla 5. – 9.9.2005 tarvittavaan lisähenkilöstöön. Samanaikaisesti, kun johtoryhmän kokouksissa sovittiin toteutettavan työn resursseista ja johtosuhteista, suoritettiin kenttäjohtaja – rai-

vaamisenjohtaja tasolla alue-eristysten suunnittelua kartan ääressä ja maastotarkasteluin.

Räjähteiden raivaamisen johtamisvastuu siviilialueella on poliisilla, mutta toisaalta laki edellyttää Puolustusvoimilta toimintaa vanhojen sotilasräjähteiden suhteen. Onnettomuus- tai tulipalotilanteissa johtovastuu siirtyy pelastusviranomaiselle, kuten Kymijoki-projektissakin 9.9.2005 suojarakenteen syttyttyä tuleen ammuksen leimahduksesta. Keskiviikon 7.9. toiminnan organisaatio on esitetty kuvassa 1.

Johtaminen ja viestiyhteydet 7.9.2005



Kuva 1. Johtaminen ja viestiyhteydet

Itse raivaamisen tekninen suunnittelu oli oma kokonaisuutensa. Lyhyesti kerrottuna 7.9.2005 oli kohteena 122 millimetrin tykistön kranaatti, jonka sijainti Korian siltojen sekä Pioneeripuiston asuinkerrostalojen välittömässä tuntumassa teki poistamisen turvallisesta hoitamisesta haastavan (kuva 2). Kranaatti sijaitti matalan veden aikaan vain alle 1,5 metrin syvyydessä, jolloin vesipatjan sirpalevaikutusta rajoittava vaikutus ei ollut suinkaan riittävä. Pinnaltaan voimakkaasti ruostuneen kohteen vaaratekijöiden tunnistuksessa oli kahden vuoden aikana tehty kaikki mikä oli turvallisesti mahdollista, mutta kranaattiin sisältyi kuitenkin epävarmuustekijöitä. Tykin putken läpi menneenä ja epäiltävästi sytyttimen kärjessään omaavana, kohde oli varomääräyksenkin mukaisesti luokiteltava vaaralliseksi.



Kuva 2. 122 mm kranaatti rantavedessä

Aktiivinen tiedottaminen

Koko Kymijoki-projektissa, mutta korostetusti käsiteltävässä raivaamisvaiheessa, oli avoimen ja runsaan tiedottamisen merkitys tärkeää työn kokonaisuonnistumisen kannalta. Raivaamisen aktiivisten vaiheiden aikana pidettiin

tiedotustilaisuuksia yleensä kahdesti vuodessa, tavallisimmin jonkun työvaiheen alkaessa tai päättyessä. Yleinen kritiikki ja Kymijoella suoritettuihin töihin kohdistunut ilkivalta tai haitanteko jäi varsin vähäisiksi.

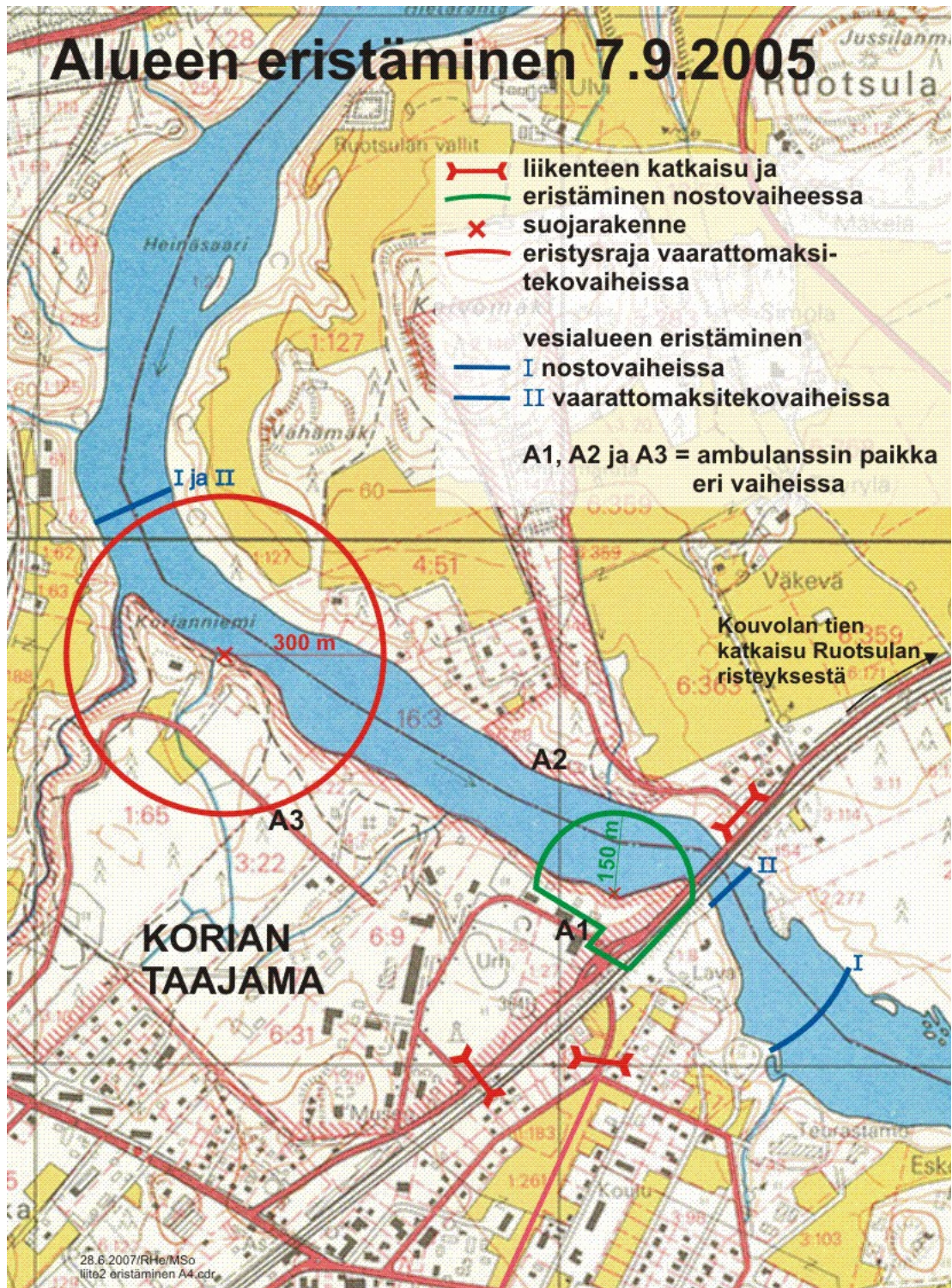
Kaksi viikkoa ennen tässä kerrottujen erityiskohteiden raivaamista jaettiin lähimmille asukkaille noin 120 talouteen tiedote, jolla informoitiin tulevista liikkumisrajoituksista ja toiminnan luonteesta. Tiedotteen allekirjoittivat Kouvolan Poliisista toiminnan yleisjohtajana toiminut ylikomisario ja Kymen Sotilasläänin Esikunnasta projektia johtanut everstiluutnantti.

Muutamien jo alkuvaiheessa evakuoitavaksi arvioitujen talojen asukkaisiin oltiin yhteydessä jo reilua kuukautta aiemmin ja avoimesti keskusteltiin tulevan työvaiheen suunnitelmista sekä toisaalta perheiden päivärytmistä kyseen tulevana päivinä.

Aamupäivällä 7.9.2005 pidettiin tiedotustilaisuus Kymijoen rannassa, vaara-alueen ulkopuolella, jossa Kouvolan Poliisin, Kymen Sotilasläänin Esikunnan ja Elimäen kunnan edustajat kertoivat kyseisen päivän ja seuraavien kahden päivän toimenpiteistä. Tiedotusvälineet, joita oli runsaasti paikalla, saivat vaara-alueen puitteissa kuvata varsinaista raivaamistoimintaa sekä eristämistoimenpiteitä.

Työvaiheet 7.9.2005

Aiemmin kyseisellä viikolla oli jättepahvipaaleista rakennettu ponttoonilauttojen päälle suojamuuri, jolla varauduttiin ensimmäisten työvaiheiden aikana tapahtuvaan kranaatin tahattomaan räjähdykseen. Yhdessä Puolustusvoimien Teknisen Tutkimuslaitoksen kanssa oli määritetty sirpaleiden mahdollinen vaikutusalue, joka suojamuurin avulla saatiin supistettua asutuksen suunnassa pienemmäksi. Kolmea lähintä asuinkerrostaloa ei tarvinnut evakuoida, poliisi ainoastaan rajoitti liikkumista taloilta etelän suuntaan ja piha-alueelle. Korian maantiesiltaa ja Itä-Suomeen sekä Pietariin johtavan pääradan siltaa ei ollut mahdollista samalla tavoin teknisesti suojata. Kuvan 3 kartassa on esitettyinä kranaatin vaarattomaksi teon eri vaiheiden vaara-alueet.



Kuva 3. Alueen eristäminen

VR oli osoittanut tehtävän toteuttamiseksi kolme ajallista ikkunaa, joiden aikana kaksi ”herkintä” työvaihetta oli suunniteltu toteutettavaksi. Muutama minuutti ennen ensimmäisen ikkunan avautumista aloitti poliisi kaiken maantielikenteen ja kevyen liikenteen katkaisun alueelle. Poliisin johtamat Karjalan Prikaatin varusmiehet estivät sivullisten harhautumisen maastoitse vaara-alueelle. Tiestön tyhjennettyä viimeisistä ajoneuvoista, suoritti sukeltajaryhmä aiemmin valmistelemansa kranaatin liikauttamisen. Tällä todettiin kohteen kestävän mekaanista rasitusta räjähtämättä.

Suunnittelussa oli päädytty katkaisemaan maantieliikenne vain noin kymmeneksi minuutiksi kerrallaan, jottei aiheutettaisi kohtuutonta ruuhkautumista ja haittaa kansalaisten liikkumiselle. Ensimmäinen liikenteen katkaisu purettiinkin noin kahdeksan minuutin kuluttua alkamisestaan ja eri viranomaisten osastot odottivat hetken kuluttua avautuvan seuraavan ikkunan edellyttämiä toimenpiteitä.

VR:n Kymijoki-projektille kyseiseksi aamupäiväksi osoittama oma junansuorittaja aiheutti yllätyksen yhteydenotollaan, joka koski idästä Kouvolaan saapuvan pikajunan teknisestä viasta johtunutta myöhästymistä. Juna olisi saattava länteen juuri kranaatin siirtolieriöön lastaukselle suunnitellulla aikajaksolla. Liikkeellä olevat muut junat ja myöhästyneen pikajunan matkustajia Riihimäellä vain rajallisen ajan odottavat jatkoyhteydet kaataisivat valmistellun raivaamisen minuuttiaikataulun. Jäisi vain yksi suunniteltua lyhyempi toimintajakso hetkelle, johon esimerkiksi sukeltajaryhmä ei ollut varautunut. Vastaamalla junansuorittajan kysymykseen ei, saataisiin uskottavuus yhteiskunnan toiminnot mahdollistavaan räjähteiden poistoon kyllä murenemaan.

Poliisin kenttäjohtajalla ja Puolustusvoimien osalta räjähteen poistoa teknisesti johtaneella raivaamisen johtajalla oli käytännössä muutamia minuutteja aikaa löytää ratkaisu. Paikalla ollut pelastusalan päällikkö antoi kysymättä vihjeen: vain teillä on kaikki tarvittava tieto tilanteeseen liittyen, kummankaan lähistöllä olevat esimiehet eivät tiedä riittävästi perusteita päätöksen tekoon.

Kenttäjohtaja ja raivaamisen johtaja kävivät lyhyen keskustelun, jossa hahmotettiin realistiset ja turvalliset mahdollisuudet toimintaan muuttuneessa aikataulussa. Yhteinen käsitys sekä päätös syntyivät ja ilmoitus junansuorittajalle lähti: juna Riihimäelle.

Toiminta onnistui muuttuneessakin aikataulussa ongelmitta ja kranaatti siirrettiin ponttoonilautalla siirtolieriössä Kymijokea ylävirtaan lähes kilometrin. Syrjemmällä asutuksesta kohde siirrettiin jättepahvipaaleista, hirsistä, hiekasta ja kumimatosta rakennettuun suojarakenteeseen, jossa vaarattomaksi tekeminen suoritettiin 7.9.2005 iltapäivällä. Kranaatti osoittautui sisällöltään uhkaarviota vaarattommaksi, minkä tyyppinen tieto usein saa raivaamiseen osallistumattomilta tahoilta aikaan jälkiviisauden ilmaisuja.

Johtopäätökset

Räjähteiden raivaamiseen sisältyy usein kohteisiin liittyviä epävarmuustekijöitä. Työhön osallistuvien viranomaisten yhteistyö ei saisi tuoda lisää yllätyksellisyyttä tehtävän toteuttamiseen.

Eri viranomaisten toimintakulttuurit, johtamiskäytännöt ja toimivaltuudet yhteiskunnassa ovat kuitenkin erilaisia. Käytännön työtä johtavien eri viranomaistahojen edustavien henkilöiden tulisi tuntea toistensa toimintamalleja mahdollisimman hyvin. Tämän kaltaista tuntemusta ei saavuteta organisaatioiden esittelyvideoita katselemalla eikä edes hyvillä henkilökohtaisilla tuttavuussuhteilla, nekään eivät ole kyllä haitaksi. Toisen viranomaisen työssä täytyy olla mukana, mielellään osallistuakin siihen sisäistääkseen toisenlaisista tehtävistä ja tavoitteista juontavat erilaiset tavat toimia.

Artikkelin tapauksessa Poliisin kenttäjohtaja ja raivaamisen johtaja Puolustusvoimista tuntevat toisensa työtehtäviin liittyen vuosien ajalta. He ovat lukuisien yhteisten raivaamistehtävien ja –harjoitusten lisäksi käyneet räjähteisiin liittyviä kursseja, joiden ohjelmat ovat olleet pitkälti yhteneviä. Kaakkois-Suomen alueella on yli kymmenen vuoden ajan aktiivisesti tehty kenttätason yhteistyötä räjähteiden raivaamiseen liittyvässä koulutuksessa, harjoittelussa ja tietojen vaihdossa poliisin ja puolustusvoimien välillä. Yhteistoiminta on lähtenyt liikkeelle käytännön tasolta – ei ylhäältä käskettynä. Myös alueen pelastuslaitoksilta on pyydetty ja saatu heidän edustajiaan mukaan jo 90-luvun lopulta lähtien.

Kymijoen raivaamisessa oli esimerkkitapauksen ohella lukemattomia kertoja, jolloin eri viranomaistahojen ”syvällä verkottumisella” oli toimintaa juohdettavaa ja turvallisuutta lisäävää merkitystä. Monesti tilanne oli edellä kuvatun kaltainen nopeaa reagointia vaativa, jolloin henkilöiden kyky ymmär-

tää toistensa ajatuksia oli tärkeää. Hyvin usein kysymys oli puhelinsoitosta, jolla toinen viranomainen kysyi jotain. Merkittävää oli, että soittaja tiesi numeron ohella, miten kysymyksensä esittää ja tiesi saavansa vastauksen suoraan oman organisaationsa ”kielelle” käännettynä.

Eri viranomaisten hoitaessa yhteistyössä vaativampaa tilannetta ”kentällä”, on johtajien toimimisella samassa fyysisessä paikassa suuri merkitys. Viranomaisradion tai muun viestivälineen käytöllä ei voi korvata kaikkia yhteistyössä tarvittavan viestinnän tarpeita. Samanaikaisesti omiin alaisiin ja toisen viranomaisen edustajiin yhteyttä pidettäessä on vaarana viestiliikenteen ”puuroutuminen”.

Pitempiaikaisen yhteistyön aikana on tärkeää kaikkien eri viranomaisten sitoutuminen tehtävään koko organisaatioyksikkönsä puitteissa. Kymijoki-projektissa tämä onnistui hyvin ja erityis-kohteiden poiston suunnittelun yhteydessä luetellut eri toimijat olivat kaikki aktiivisesti ja työn omakseen mieltäneinä mukana. Käytännön portaan toimimisessa ei organisaatioiden ylemmän tason sitoutumattomuus vaikuta välittömästi esimerkiksi turvallisuusegelminä, mutta jo muutamissa päivissä tai viikoissa kentällä huomataan, jos jonkun osallistujatahon johdossa ei ollakaan aivan ”satasella” mukana. Tällöin työ sinänsä kyllä onnistuu, mutta toiminnassa voi ilmetä kankeutta ja yhteistyöhön ei saavuteta parasta mahdollista ilmapiiriä.

Yleisesti räjähteiden raivaaminen tarjoaa Puolustusvoimille mahdollisuuden harjoitella vaativaa ja monitahoista viranomaisyhteistyötä. Rauhan aikainen toiminta ”kovassa” tehtävässä on tavallaan koetinkivi sekä yksilöille että organisaatiolle, joka on suunniteltu toimimaan juuri räjähteiden kriisiaikaisen käytön ympäristössä. Toiminnassa on otettava huomioon mahdollisuus, että ihmisen vahingoittamiseksi valmistettu väline toimii suunnitellulla tavalla.

8 Hyvät käytännöt, Länsi-Suomen merivartiosto

Rolf Nordström, Länsi-Suomen merivartiosto

Rajavartiolaitoksen päätehtävät ovat rajaturvallisuuden (rajatarkastukset ja rajavalvonta) ylläpitäminen ja meripelastus sekä muut lakisääteiset tehtävät sekä kuuluminen osana maanpuolustukseen. Rajavartiolain uudistuksen myötä nousi esiin sisäiseen turvallisuuteen liittyvien (rikostorjunta,) tehtävien lisääntyminen valvonta-alueella ja sitä kautta oleellisena osana poliisi-, tulli-, ja rajavartioviranomaisten yhteistyön tehostaminen. Kaiken toiminnan pohjana ovat yhteiset arvot eli ammattitaito, luotettavuus ja yhteistyökyky.

Tehtävien tehokkaan suorittamisen varmistamiseksi on tärkeää että yhteistyötä tehdään edellä mainittujen lisäksi myös merenkulkupiirien (meriturvallisuuteen liittyvät asiat), puolustusvoimien, ympäristökeskuksen ja metsähallituksen(alusten öljypäästöjen valvonta sekä luonnonsuojelu), TE- keskuksen (kalastuksenvalvonta) kanssa sekä pelastuslaitoksen ja meripelastustoimen alalla toimivien paikallisten vapaaehtoisten yhdistysten kanssa.

Artikkelin kirjoittaja työskentelee Länsi-Suomen merivartiostossa Vaasan merivartioalueella Kaskisten merivartioasemalla, joten alueelliset ja paikalliset esimerkit, tuntemukset ja ajatukset sijoittuvat luonnollisesti kyseisille alueille.

Henkilövaihto ja yhteistyö

Koulutuksellisessa mielessä työnkierto eli ns. työnvaihtokomennukset viranomaisten välillä on erinomainen asia. Esimerkiksi merivartioyksiköstä lähtee mies kolmeviikkoisjaksoksi poliisiin toimien pääsääntöisesti kolmantena miehenä mukana hälytyspartioissa. Yksi komennuksen tärkeimmistä anneista on poliisin henkilökuntaan ja heidän toimintatapoihinsa tutustuminen kenttätasolla. Se helpottaa asioiden hoitamista ja yhteistyötä tulevaisuudessa, kun ollaan tuttujen ihmisten kanssa tekemisissä.

Koiratoiminnassa hyvänä esimerkkinä on rajavartiolaitoksen koirien käyttö apuna esimerkiksi kotietsinnöissä poliisipiirien alueella, joilla ei ole koiranohjaajia käytössä paikallistasolla. Tullin kanssa koiranohjaajat tekevät yh-

teistyötä alustarkastusten yhteydessä. Rajavartiolaitoksen koiria on käytetty myös menestyksekkäästi maastoon eksyneiden henkilöiden etsinnöissä. Vartioston valmiusryhmillä on yhteistyötä poliisin kanssa esimerkiksi erilaisissa turvaamistehtävissä.

Länsi-Suomen merivartiostossa Vaasan merivartioalueella perustettiin ensimmäisenä vuonna 2004 projektiryhmät kalastuksen-, metsästyksen-, luonnonsuojelun-, muinaismuistolain ja vuonna 2006 laittomaan maahantulon valvontaan liittyen. Ryhmiin nimettiin eri asemilta henkilöitä, joiden tehtävänä oli perehtyä omaan osa-alueeseensa syvällisemmin ja luoda tiiviimpiä kontakteja yhteistyöviranomaisiin tapaamisten ja tiedonvaihdon kautta. Tämä toiminta on mielestäni onnistunut erinomaisesti. Näin saatiin alueellisesti kattava joukko tiettyjen osa-alueiden asiantuntijoita, joihin voi tarvittaessa tukeutua.

Hyvä käytäntö – esimerkki

Varsinainen esimerkkini hyvistä käytänteistä viranomaisyhteistyössä tulee ulkomaalaisvalvontaan liittyvän paikallisen yhteistyön käynnistämisestä rikostorjunnan tukena. Ulkomaalaisvalvonta on ulkomaalaisviraston ja poliisin rinnalla rajavartiolaitoksen oma tehtävä koko valtakunnan alueella. RVL:ssä sitä tehdään ensisijaisesti laittoman maahantulon ja siihen liittyvän rikollisuuden paljastamiseksi. Paikallisesti Vaasan merivartioalueella valvontaa kohdennetaan erityisesti kielteisen oleskelulupapäätöksen ja käännytyspäätöksen saaneisiin, omaisuusrikoksiin Suomessa syyllistyneisiin ulkomaalaisiin sekä ulkomaiseen työvoimaan paikallisissa yrityksissä yhteistyössä poliisin, verottajan, työvoima - ja työsuojeluviranomaisten kanssa.

Toiminnan lähtökohtana pidettiin sitä että paikallisen rikostorjuntaan liittyvän hyvän yhteistyön rinnalle piti saada selkeämpi ja toimivampi ulkomaalaisvalvontaan liittyvä kenttätason toiminta, joka tähän mennessä ei ollut vielä löytänyt lopullista muotoaan. Alueen erityispiirteinä ovat kihlakunnan (3 kaupunkia) melko pieni asukasmäärä(19000) sekä alueella asuvien ja työskentelevien ulkomaalaisten suuri lukumäärä (n.8%) suhteessa paikallisväestöön. Toimijat ja yhteistyöviranomaiset ovat rajavartiolaitos ja poliisi.

Suunnitteluprosessi ja toiminnan käynnistäminen lähti liikkeelle siitä että merivartioalueen/aseman ja paikallispoliisin johto kokoontuivat ns. järjestäyty-

miskokokoukseen, jossa nimettiin merivartioaseman ja poliisin puolelta henkilöt, jotka lähtevät paikallisesti projektia pyörittämään. Henkilöt kokoontuivat seuraavaksi tilaisuuteen, jossa kartoitettiin toimintaympäristössä olevat mahdolliset valvontakohteet, valvonnan tavoitteet ja käytössä olevat työkalut ja ongelmat valvontatietojen saamiseksi. Todettiin tehtävän olevan haasteellinen ja paljon työtä vaativa.

Jälleen kerran nousivat esiin yhteistyöviranomaisten tapaamisten yhteydessä solmitut hyvät suhteet eri virastoihin. Ulkomaalaisviraston välityksellä paikallisen työvoimaviranomaistahon kautta saatiin tarvittava tieto käyttöön ja sitä kautta päästiin taas askel eteenpäin suorittamaan pitkäjänteistä analysointityötä. Säännöllisin väliajoin järjestetään kokoukset, joissa kartoitetaan tulokset ja lyödään lukkoon mahdollisesti uusia toimintamuotoja. Suunnittelu-prosessista ja toiminnasta olisi piirrettävissä toimintamallikaavio. Kukin omalla tyylillään ja paikallisesti soveltaen.

Kentällä ulkomaalaisvalvontaa on toteutettu mm. osallistumalla paikallispoliisin ja liikkuvan poliisin yhteisiin liikenteen valvontaiskuihin omalla autopartiolla. Poliisipartion tavatessa ulkomaalaisia ajoneuvojen tarkastusten yhteydessä rajavartiolaitoksen partio tarkistaa henkilöiden maassaolon edellytykset ja mahdolliset epäselvyydet. Mielestäni tämä on toimiva järjestely ja kohottaa entisestään molempien yhteistyöviranomaisten kenttähenkilökunnan motivaatiota ulkomaalaisvalvonnan osalta.

Haasteita ja mahdollisuuksia

Viranomaisten perustaessa rohkeasti yhteisiä paikallisia projektiryhmiä henkilöt tulevat tutuiksi toisilleen, päästään eroon monista päällekkäistoiminnosta, valvontaa ja tutkintaa tukevan arvokkaan tiedon siirtyminen nopeutuu entisestään yhteisten tiedonjakelukanavien kautta ja yhdessä tekemisen kulttuuri paranee.

9 Viranomaisyhteistyö pääkaupunkiseudun riski-analyysityöskentelyssä – tarkastelussa häiriötilanteet ja poikkeusolot

Apulaispelastusjohtaja Kimmo Kohvakka,
Keski-Uusimaan pelastuslaitos

Suomessa varautumisen perustana oleva uhkamallikokonaisuus on viimeksi kirjattu yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan (VN periaatepäätös 23.11.2006). Uhkamallikokonaisuuden avulla ohjataan turvallisuuden kansallisia toimijoita mahdollisimman joustavan ja erilaisia uhkia vastaavan turvallisuusjärjestelmän kehittämiseen. Paikallisen tasolla haasteena on tulkita tämä uhkamallisto vallitseviin olosuhteisiin ja rakentaa turvallisuusjärjestelmä vaatimuksia vastaavaksi.

Yhteistyö yli hallinto- ja toimialarajojen on välttämätöntä, yleensä seudulliset riippuvuussuhteet yhdyskuntarakenteellisesti, julkisen hallinnon palvelututannon sekä elinkeinoelämän rakenteiden välillä edellyttävät yhtenäistä ja yhteistä prosessia paitsi uhkien arvioinnissa ja riskianalytiikassa, suunnittelussa ja valmisteluissa kuin myös itse reagoivassa, operatiivisessa toiminnassa. Tämä vaatimus koskee kaikkia valtakunnan aluekeskuksia.

Kansallisen turvallisuuden kokonaisuudessa valtakunnan väestön, hallinnon ja talouden alueellinen painopiste on pääkaupunkiseudulla, minne uhkatilannemallit toteutuessaan vaikuttavimmin kohdistuvat. Tämä on vaikuttanut myös pelastustoimen järjestelmän kehittämisessä. Vaativan päivittäisen perustyön lisäksi puitteita pääkaupunkiseudun turvallisuusviranomaisten yhteistoiminnalle luovat yhä kansainvälisemmän pääkaupunkiseudun toiminnallinen kehitys sekä esimerkiksi suuret kansainväliset tapahtumat. Tästä syystä maailman turvallisuustilanne heijastuu nopeimmin Suomeen juuri pääkaupunkiseudulla. Käytännön haasteiden hallinnan kehittämiseksi viranomaisten yhteistoimintaa erilaisissa tilanteissa harjoitellaan valmius-, suuronnettomuus- ja väestönsuojeluharjoituksissa säännönmukaisesti.

Pääkaupunkiseudulla valmistaudutaan tarvittaessa huolehtimaan miljoonan ihmisen väestönsuojelusta alueiden pelastustoimien ja kuntien perustamalla, yhteensä yli kahdenkymmenen tuhannen henkilön toimintaorganisaatiolla se-

kä ohjaamalla kymmenien tuhansien henkilöiden omatoimisen varautumisen järjestelmää. Pääkaupunkiseudun viranomaisten käytännön yhteistyön kokemuksista on kehitetty mallia erityisesti häiriötilanteiden ja poikkeusolojen riskianalytiikan toteuttamiseksi viranomaisyhteistyönä.

Pelastustoimen riskianalytiikan ja järjestelmän kehittämisessä tarvitaan laajaa, lainsäädännön edellyttämää ja mahdollistamaa viranomaisyhteistyötä. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslainsäädännössä edellytetään alueiden käytöltä ja rakentamiselta turvallisuutta ja terveellisyyttä. Laajasti ymmärrettynä tavoitteen saavuttamisessa voidaan suunnitteluprosessissa hyödyntää riskianalytiikkaa myös tässä kuvatuilla osa-alueilla.

Artikkelissa esitellään pääkaupunkiseudun viranomaisten yhteistyötä riskianalyysiprosessissa ja annetaan esimerkki mahdollisesta tavasta toteuttaa erityisesti häiriötilanteiden ja poikkeusolojen riskianalytiikkaa, painottuen tahallisiin tuhotöihin, osana pelastustoimen riskianalyysityöskentelyn kokonaisuutta. Vaikka tässä esityksessä painotetaan pelastustoimen näkökulmaa luonnollisesta syystä, yhteistyönä toteutettavan prosessin hyötynä on lähes kaikkia viranomaistahoja koskevien perusteiden yhteinen käsittely, rikastaminen ja jakaminen.

Yhteistyö häiriötilanteiden ja poikkeusolojen riskianalyysityöskentelyssä pääkaupunkiseudulla

Pääkaupunkiseudun pelastuslaitokset toteuttivat häiriötilanteiden ja poikkeusolojen uhkien arviointinsa yhteisen tarkastelun vuosina 1999 - 2000, jolloin tarkoitusta varten perustettiin erityinen työryhmä. Työhön osallistui ensimmäisessä vaiheessa Espoon, Helsingin ja Vantaan silloisten pelastus- ja palolaitosten edustajat, edustaja Kauniaisten kaupungista, edustaja Helsingin sotilasläänin esikunnan operatiiviselta osastolta sekä Maanpuolustuskorkeakoulun taktiikan laitokselta. Hanke ei tuottanut varsinaisesti yhtä yhtenäistä alueellista riskianalyysiä, mutta laitokset saivat yhteisestä käsittelystä runsaasti perusteita yhdenmukaiselle tarkastelulle.

Tärkeää työssä oli sotilaallisen uhkamalliston alueellisen ja teoreettisen asiantuntemuksen hyödyntäminen. Pelastustoimen riskianalyysityöskentelyn lisäksi myös sotatieteellinen tutkimus sai tästä työstä kaksi tärkeää lähtöaskelta. Insinöörieriverstiluutnantti, tekniikan tohtori Mika Hyytiäisen (2003) paik-

katietoaineistoa koskevan väitöskirjan pelastustointa ja väestönsuojelua koskevat osuudet ovat tulosta hänen aktiivisesta työstään hankkeessa. Edelleen Maanpuolustuskorkeakoulun ja Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen vuosina 2000 – 2004 toteutettu yhteinen tutkimushanke ”Tuli-isku 2020 – Näkökulmia tuhovaikutuksesta ja yhteiskunnan varautumisesta” (Kohvakka & Valtonen, 2004) käynnistyi tuon työn jatkotutkimustarpeista.

Helsingin kaupungin pelastuslaitos, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos ja Teknillinen korkeakoulu käynnistivät jatkokyönä tutkimushankkeen, jossa tavoitteena on riskianalytiikan työvälineiden kehittäminen palvelemaan pelastustoimen riskianalyysityöskentelyä yhteiskunnan toiminnallista dynaamisuutta havainnollistavalla tavalla.

Pääkaupunkiseudun pelastuslaitosten riskienhallintapäälliköt kokoontuvat säännöllisesti tarkastelemaan prosessia ja yhteistoimintamahdollisuuksia.

Järjestelmän mitoittamisen haasteet ja tavoitteet

Väestönsuojelujärjestelmän mitoitus perustui ennen vuotta 1999 (2001) sisäasiainministeriön ohjeistukseen, jossa tietyn kuntakoon ja asukasluvun perusteella määritettiin väestönsuojelumuodostelmien määrä ja laatu. Periaatteessa pelkistetty järjestelmä oli tehokas ja yksinkertaisesti ylläpidettävä. Kun pääkaupunkiseudulla 2000 –luvun alussa väestönsuojelusuunnitelmien uudistustyössä lähtökohdaksi haluttiin ottaa uusi poikkeusolojen riskianalyysiprosessi, tavoitteena oli löytää tarkennettuja, ajanmukaisiin uhkakuviiin sekä yhdyskuntarakenteeseen sidottuja mitoitusperusteita väestönsuojelujärjestelmää koskevia palvelutasopäätösesityksiä varten.

Haasteena on luoda ymmärrettävä, selkeä, yksinkertainen ja perusteltu (uskottava) prosessi tuloksineen, päivittäisen työn työvälineitä käyttäen. Edellä mainittu yksinkertaisuuden vaatimus ei tarkoita tinkimistä perustyön laadusta, jopa tieteellisyydestä. Yritykset kuvata esimerkiksi nykyaikaisen sodan (tai sotilaallisen konfliktin) toimintaympäristön lukemattomia muuttujia täydellisesti käyttökelpoisilla työkaluilla ovat tuomittuja epäonnistumaan. Pelastustoimen valtava etu omalla substanssialueella – myös suhteessa riskianalytiikkaan - syntyy siitä, että johtajat ja henkilöstö työskentelee ja kouliintuu päivittäin tehtävissä, jotka ovat taktisella ja menettelytapatasolla samoja kuin

ne olisivat esimerkiksi poikkeusolojen sotilaallisissa uhkamalleissa. Ammatitaidollinen kehittämisen perusta on siis vahva.

Tavoitteena työlle on löytää riskianalyysin perusteella sopivat, päivittäisiin ja suuronnettomuusvalmiuksiin perustuvat ja tukeutuvat hälytysvasteet ja toimintaohjeet pelastustoimen alueelle häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Prosessin kuvaus

Prosessin lähtökohtana riskianalyysissä tunnistettu mahdollinen skenaario valitaan mitoituksen perustaksi. Lähtökohdaksi kannattaa valita kaikkein mitoit-tavin, kuitenkin asiantuntijoiden osoittamaan realismiin perustuva, vaihtoehto.

Työn konkretisoimiseksi laaja kokonaisuus kannattavaa pilkkoa osiin. Seuraavassa on esitetty yksinkertaistettu esimerkki väestönsuojelujärjestelmän mitoittamisen prosessista pelastustoimen näkökulmasta:

1. Toimintaympäristön analysointi sekä uhkien arviointi viranomaisyhteistyönä (riskianalyysiprosessi), skenaarioiden tuottaminen

Valitaan alueen kokonaisuudesta esimerkiksi kolme tyyppikohdetta

- pieni kohde, esimerkiksi sähköasema (500 m²)
- keski-suuri kohde, esimerkiksi hallintorakennus, aluekeskuksen kaupungintalo (5000 m²)
- suuri kohde, esimerkiksi alueen merkittävin kauppakeskus (50 000 m²)

Edellä mainittuihin kohteisiin valitaan tuhotyön vaikutusväline, esimerkiksi sotilaallisen uhkamallin täsmäaseisku (tai terroripommi) tai massamainen tulenkäyttö.

Arvioidaan kohteeseen ja ympäristöön kohdistuneet (ihmiset, ympäristö, rakennukset) vauriot esimerkiksi hyödyntäen paikkatietotyökaluja ja yhdyskuntarakenteesta käytössä olevia tietokantoja. Tässäkin on mahdollista käyttää tyyppikohteeseen ja sen (ao. pelastustoimen alueella) tyypilliseen ympäristöön liittyviä keskiarvoja.

Valitaan paikkatietotyökalulla mahdollisimman havainnollinen, normaaliolojen riskianalyysin symboliikkaa ja ulkoasua hyödyntävä skenaarion esitystapa.

2. Pelastustoimen oman operatiivisen johdon arvio väestön suojaamisen, pelastustoiminnan, yhteistoiminnan ja johtamisen tehtävistä ja vaatimuksista

Edellä mainituille tyyppitilanteille määritetään pelastustoiminnan asiantuntijoiden arviolla tyyppivaste (vrt. hälytysvaste), jolla tilanne kokonaisuudessaan voidaan hoitaa tehokkaasti (tarkastelussa on kuitenkin huomioitava ns. ehdottoman minimin sääntö – voimavarojen mahdollisimman rajoitettu käyttö).

Tämän jälkeen tarkastellaan koko pelastustoimen alueen tilannetta esimerkiksi yhden vuorokauden kuluessa asiantuntijaviranomaisen tukemana. Useiden samanaikaisten tyyppitilanteiden hoitamiseksi tarvittavia voimavaroja – muodostelmiin, tukemiseen ja johtamiseen – sekä operaatiotaitoon, taktiikkaan ja menettelytapoihin liittyviä kysymyksiä arvioidaan kokonaisuutena.

3. Pelastustoimen ja yhteistoimintaviranomaisten yhteisarviointi väestönsuojeluun tarvittavista voimavaroista

Pohditaan pelastustoiminnan ja väestön suojaamisen tehokkaaksi hoitamiseksi tarvittavat logistiset tukipalvelut, infrastruktuuria koskeva asiantuntemus, muut viranomaistoiminnot yms. kokonaisuuden kannalta.

4. Pelastustoimen operatiivinen yleissuunnittelu, organisaation henkilöstön, koulutuksen ja varustamisen valmistelut

Arvioidaan ne ennakoivat toimenpiteet, joilla skenaarion vahingot olisi voitu minimoida tai jopa kokonaan välttää ja edelleen ne valmistavat toimenpiteet, joilla väestön suojaaminen ja pelastustoiminta olisi ollut mahdollisimman tehokasta ja nopeaa.

Arvioidaan olosuhteiden sekä aikatekijän ja toimintavalmiuden vaikutusta dynaamisessa tilanteessa. Onko esimerkiksi suuren kohteen voimavaramitoituksella merkityksellistä toteuttaa erillisiä tarkasteluja ajan suhteen. Sitoutuu-

ko myöhemmin alkaneessa pelastustoiminnassa voimia kohteeseen pidempään? Miten vuoden- tai vuorokaudenaika tai sää- ja keliolosuhteet vaikuttavat valmisteluihin, toimintaan ja johtamiseen skenaariossa.

Asetetaan vaatimukset väestönsuojelumuodostelmille, johtamiselle ja edelleen riskianalyysiprosessin, suunnittelun, valmistelujen, operaatiotaidon, taktiikan, menettelytapojen, ohjeistuksen ja koulutuksen kehittämiseksi.

5. Vaatimukset muille viranomaisille, yhteistoimintaneuvottelut ja varautumistoimenpiteiden yhteensovittaminen

Määritetään edellisen arvion perusteella yhteistoiminnassa ao. viranomaisten kanssa.

6. Operatiivisen suunnitelman viimeistely ja toimenpiteet väestönsuojelujärjestelmän kokonaisuuden ja valmiuden kehittämiseksi

Vaikutukset palvelutasopäätökseen, strategiaan, toiminnan ja talouden suunnitteluun ja toimintaan

Huomattavaa on, että kaikkien tilanteiden hallintaan osallistuvien viranomaisten asiantuntemusta tulee käyttää ainakin kohdissa 1, 3, 5 ja 6.

Prosessissa etsitään vaatimukset järjestelmän osatekijöille:

- pelastustoiminta- ts. väestönsuojelumuodostelmien suorituskyky, määrävahvuus, henkilöstö ja kalusto
- muodostelmien tarvitsema tuki, suoja ja logistiikka
- väestön suojaaminen, varoittaminen ja hälyttäminen, väestönsuojajärjestelmä, evakuoinnit
- omatoimisen varautumisen järjestelmä
- eri viranomaisten ja toimijoiden yhteistoiminta
- johtamisjärjestelmä ja -prosessi sekä johtamisen tekniset tukijärjestelmät (ml. valvonta- ja hälytysjärjestelmät, tietojärjestelmät, suoja, liikkuvuus)

Mitoittamisprosessia voidaan käytännössä toteuttaa esimerkiksi kolmessa vaiheessa

- 1) Uhkien arviointi viranomaisten yhteistoimintatilaisuudessa
- 2) Pelastustoimen operatiivisen päällystön johtamisharjoitus
 - tarkennetaan pelastustoiminnan ja väestön suojaamisen järjestelyt
- 3) Pelastustoimen ja yhteistoimintaviranomaisten ja -tahojen johtamisharjoitus
 - tuetaan muita viranomaisia omien tehtäviensä suunnittelupe-
rusteissa
 - määritetään yhteistoimintaviranomaisten vastuut pelastustoi-
minnassa

Vastaavaa menettelytapaa voidaan käyttää yleisemmin koko pelastustoimen järjestelmän ja muiden uhkamallien edellyttämien valmiuksien mitoittamises-
sa.

Uhka-arviosta häiriötilanteiden ja poikkeusolojen riskianalyysiin

Suuronnettomuusvalmiuksien ja poikkeusolojen väestönsuojelujärjestelmän mitoittamiseksi perusteeksi tarvitaan arvioita toteutuneiden uhkien vaikutuk-
sista. Tahallisen tuhotyön ja poikkeusoloissa esiintyvien ilmiöiden pohdin-
nassa syy tai aiheuttajan motiivi on osa riskianalyysiprosessia. Syyt miksi
sattumanvarainen tapahtuma tai tahallinen tuhotyö kehittyvät suuronnetto-
muudeksi kiinnostaa pelastustointa ennalta ehkäisyn ja vahinkojen minimoi-
misen näkökulmasta. Itse pelastustoiminnan järjestämiselle sillä, onko ky-
seessä onnettomuus tai tahallinen tuhotyö ei periaatteessa ole olennaista vai-
kutusta. Tuhotöissä on kuitenkin aina huomioitava tarkoituksellinen pyrki-
mys vahingontekoon ja siitä johtuva potentiaalinen ylimääräinen vaaratekijä
pelastustyötä toteuttavalle henkilöstölle, siksi epäselvissä tapauksissa välitön
riskiarvio esimerkiksi poliisin johdon kanssa on tärkeää.

Uhka-arvio erilaisten tuhotöiden mahdollisuuksista ja vaikutuksista laaditaan puolustusvoimien ja/tai poliisin edustajien kanssa. Puolustusvoimien asiantuntemuksella hallitaan erityisesti sotilaallisia uhkamalleja, mutta tässäkin selkeät rajat ovat hämärtyneet - nykyisin on jo tavallista, että puolustusvoimien asiantuntemusta hyödynnetään myös esimerkiksi terrorismiin tai rikollisuuteen liittyvissä CBRNE –tilanteisiin varauduttaessa. Tämä kemiallisten, biologisten, radioaktiivisten aineiden, ydinaseteknologian tai tavanomaisten räjähteiden tai niiden yhdistelmien uhkatilanteiden hallinta edellyttää monialaista yhteistyötä, jossa usean eri viranomaisen vastuulla olevien osaprosessien on nivouduttava saumattomasti yhteen. Ennaltaehkäisy, valvonta- ja hälytysjärjestelyt, torjunta, pelastustoiminta tilanteessa, vaaralliseksi arvioitujen kohteiden vaarattomaksi tekeminen, puhdistustoiminta, ensi- ja varsinainen hoito, ympäristöterveys sekä asiantuntija-apu ovat esimerkkejä osa-alueista, joista vastaavat eri viranomaiset, mutta jotka kuuluvat välttämättömiin tehtäviin tilanteen kokonaisuuden hallinnassa.

Esimerkiksi Helsingin yleisurheilun maailmanmestaruuskisoissa 2005 lain mahdollistamaa puolustusvoimien tehtävää osallistua pelastustoimintaan sovellettiin kahdella tavalla: toisaalta puolustusvoimat lainasi kriittistä materiaalia ja toisaalta osoitti asiantuntijoita pelastusviranomaisen ja poliisin käyttöön. Käytännössä pääkaupunkiseudun puolustuksesta vastaavan, 1.1.2008 muodostettavan Etelä-Suomen sotilasläänin kasvavana, ”arkisena” operatiivisena tehtävänä on sotilaallisiin uhkamalleihin valmistautumisen lisäksi valmistautuminen muiden viranomaisten tukemiseen.

Poliisi on rikollisuuden ja terrorismintorjunnan johtava viranomainen, jonka tiedustelun tuloksina muodostuu näihin uhkiin liittyvä tilannekuva. Tilanne voi edellyttää myös terveys- ja ympäristöterveysviranomaisen asiantuntemusta. Poliisin, pelastustoimen, rajavartiolaitoksen, terveysviranomaisen, puolustusvoimien sekä alueen kuntien yhteistyötä tarvittiin esimerkiksi jauhekirjetilanteen hallinnassa lokakuussa 2001, varauduttaessa yleisurheilun maailmanmestaruuskisojen turvallisuusjärjestelyihin 2005 ja EU-puheenjohtajakauden huippukokouksiin 2006.

Kohteiden valinta

Yhteiskunnan uhkatilannemallit on esitetty valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETTS) 23.11.2006. Väestönsuojelujärjestelmän keskeisten tehtävien, ihmisten pelastamisen, ympäristön, kulttuuriarvojen ja omaisuuden suojaamisen kannalta haasteellisimpia ovat erityisesti sotilaalliset uhkamallit, laajimmat suuronnettomuudet tai ympäristökatastrofit, jotka voivat täyttää jopa poikkeusolojen tunnusmerkistön.

Kohteiden valinnassa tärkeitä kriteerejä ovat kohteen laatu, sen sisältämät tai kohteeseen liitettävät yhteiskunnalliset arvot (vrt. yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia ja kriittinen infrastruktuuri) ja kohteen sijainti. Kohdeanalyysissä tärkeitä arvioitavia ovat onnettomuuden tai tuhotyön suora tai välillinen vaikuttavuus kohteeseen ja sitä ympäröivään yhdyskuntarakenteeseen.

Kohteiden valinta toteutetaan eri viranomaisten ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen asiantuntijaorganisaatioiden kanssa. Suuri osa tässä tarkastelussa esiin nousevista kohteista ovat jo pelastuslainsäädännön mukaisia erityiskohhteita, joita koskee mm. omatoimisen varautumisen suunnitteluvaihe. Kohhteita tarkasteltaessa on huomattava, että merkittävä osa kohteista tulee esille jo suuronnettomuusriskin tarkastelussa.

Kohteiden valinnassa on haasteena potentiaalisten kohteiden lukumäärän kasvaminen nopeasti suureksi. Erityisesti tässä kohden on asiantuntijaviranomaisten arvio hyökkääjän/tuholaisen toimintatavoista ja -mahdollisuuksista tärkeä. Esimerkiksi sotilaallisessa tilannemallissa kohteiden lukumäärä sekä tuhojen intensiteetti tietyssä ajanjaksossa perustuu sotilasviranomaisen arvioon vastustajan ilmatoiminnasta ja alueella olevien erikoisjoukkojen määrästä ja suorituskyvystä sekä toiminnan tavoitteista. (Ks esim. Hyytiäinen, 2003).

Tuhotöiden tai esimerkiksi strategisen iskun aikatekijöiden määrittäminen on pelastusviranomaisen toiminnan kannalta tärkeä vaihe, jossa saadaan perusteita operaatioihin käytettäviä muodostelmien laadulliselle ja määrälliselle mitoitukselle. Mitoituksen yksinkertaistamiseksi ovat edellä esitetyssä esimerkissä lähtökohtana pienen, keskisuuren ja suuren kohteen ja niihin koh-

distuvien erilaisten vaikutusten edellyttämät voimavarat. Tapahtumien frekvenssi, aikajänne tuo esille muodostelmien tietyn alueellisen kokonaisuuden hetkellisen maksimaalisen kuormituksen. Tästä lähtökohdasta voidaan arvioida sekä muodostelmien suorituskyvyn vaatimuksia ja sen jälkeen tarvittavaa, tiettyyn suoritustasoon kykenevien muodostelmien määrää.

Tuhotyön – häiriötilanteen tai poikkeusolojen riskin määrittäminen

Todennäköisyys sellaisena kuin se riskin määritelmään liittyy, on yleensä ongelmallinen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen olosuhteiden arvioinnissa.

Kohteeseen toteutuvan hyökkäyksen todennäköisyyden arviointia, esimerkiksi vahingontekijän tarve tai motiivi vaikuttaa ao. kohteeseen, toteutetaan yhteistyössä viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa esimerkiksi seuraavasti:

- poliisi (rikollisen tai terroristin toimintatavat)
- puolustusvoimat (sotilaallisen hyökkäyksen mallit, periaatteet, menettelytavat, välineet, esimerkiksi erikoisjoukkojen tai asejärjestelmien käyttö)
- pelastusviranomainen (kohteen suoja-arvo, iskun tai tuhotyön vaikutus, rakenteellinen suojaus, pelastustoiminta, väestön/toimijoiden suojaaminen)
- terveysviranomainen (iskun vaikutukset väestön terveyteen)
- ympäristöviranomainen (iskun vaikuttavuus ympäristöön)
- kunnan viranomaiset, yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (iskun vaikuttavuus, esimerkiksi tekninen infrastruktuuri)
- teknisen infrastruktuurin toimijat (energiajakelu, vesihuolto, elintarvikehuolto, logistiikka)
- palvelurakenteiden toimijat

Tätä moniulotteista kokonaisuutta arvioitaessa on tärkeää säilyttää riittävä selkeys ja yksinkertaisuus. Tarkastelulle haasteen asettaa suomalaisessa olosuhteissa helposti teoreettisuus. Perusteita analyysityöskentelyyn on saatavissa esimerkiksi erilaisten konfliktien analysoinnista (poliisi, pelastustoimi, puolustusvoimat, ulkoministeriö).

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kriittisen infrastruktuurin asiantuntijoilta, kohteen laadullinen merkitys esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille voi toimia ensimmäisenä kriteerinä kohteen todennäköisyyden arvioinnissa. Edelleen valtakunnallinen, alueellinen tai paikallinen merkitys tuo oman painotuksensa riskianalyysiin.

Kohteiden yhteisvaikutus - skenaario

Kohteiden tunnistamisen, niihin vaikuttamisen välineiden ja itse yksittäiseen ja sen ympäristöön aiheutuvaan tuhovaikutukseen lisäksi pelastustoimen järjestelmän mitoittamiseksi tarvitaan arvioita erilaisten kohteiden edellyttämistä toimenpiteistä sekä yhteisvaikutuksesta ja aikatekijöistä.

Käytännössä työn helpottamiseksi ja selkeyttämiseksi on tarkoituksenmukaista luokitella kohteet tyyppikohteiksi esimerkiksi suuri, keskisuuri ja pieni. Edelleen käytävä tuhotyöväline määrittelee vaikutusalueen ja alueelle jäävän yhdyskuntarakenteen. Esimerkiksi ”Tuli-isku 2020” - tutkimuksessa on esitetty yksi vaihtoehto vaikutusten arvioinniksi täsmäaseen ja massamaisen tulenkäytön vaihtoehdoissa.

Terrori-iskujen sarjan mahdollisuuden arviointi ja sotilaallisen uhkamallin kokonaisvaikutuksen arviointi ovat tärkeitä vaiheita uhkien arvioinnissa. Tässä työskentelyn kokoavassa vaiheessa on mahdollista työstää vaihtoehtoisia skenaarioita tietyllä alueella tapahtuvista ilmiöistä tietyssä ajassa.

Tarkasteltaessa pelastustoimen aluetta voidaan esimerkiksi valita sotilaallisen uhkamallin yhden vuorokauden tarkastelujakso, jossa alueelle toteutetaan massamaisen tulenkäytön välinein ja erikoisjoukoin tuli-isku. Alueen kohteet ja iskujen esiintymistiheys valitaan yhteistyössä sotilasviranomaisen kanssa siten, että vuorokauden ajanjakso esittää otetta mahdollisesta sotilaallisesta uhkamallikokonaisuudesta.

Tarkastelu (skenaario) mahdollistaa pelastustoimen järjestelyjen arvioinnin esimerkiksi seuraavista näkökohdista:

- väestön suojaamisen toimenpiteet ja vaihtoehdot (varoitusta ja hälyttäminen, evakuoinnit, väestönsuojajärjestelmän käyttö)
- pelastustoimintaan tarvittavat muodostelmat (määrä, laatu, tukeutuminen)
- muodostelmien käyttömahdollisuudet (operaatiotaito, taktiikka, menettelytavat, huolto, logistiikka, suojaaminen)
- ennakolta vahinkoja pienentävät toimenpiteet
- ennakolta toteutettavat valmiuden kohottamistoimenpiteet, jotka tehostavat väestön suojaamista ja pelastustoimintaa
- omatoimisen varautumisen järjestelyille asetettavat vaatimukset
- pelastustoimen kannalta kriittisen infrastruktuurin suojaaminen
- johtaminen ja yhteistoiminta

Tämä vaihe on tärkeä riskianalyysin kokonaisuuden osa. Kohteiden suojautumistaso, omatoimisen varautumisen järjestelyt sekä viranomaisten suorituskyky erilaisissa tilanteissa muodostavat lopulta palvelutason määrittämiseen liittyvän johtopäätösten kannalta merkittävän osuuden.

Harjoitusjärjestelmä riskianalyysiprosessin tukena

Harjoitusjärjestelmän pääasiallisiksi tapahtumiksi pääkaupunkiseudulla ovat vakiintuneet Etelä-Suomen lääninhallituksen johtamat valmiusharjoitukset kahden vuoden välein. Lisäksi toteutetaan alueiden pelastustoimien tai kuntien sisäisiä harjoituksia, joissa kaikissa on mahdollisuus kehittää riskianalytiikkaa.

Harjoitusten tutkimustoiminnalla on yleensä joku teemaan kohdistettu kysymys. Parin viime vuoden aikana valmiusharjoituksissa on tarkasteltu mm. teknisen infrastruktuurin kriisinsietokykyä, väestön toimintaedellytyksiä tai esimerkiksi strategisen iskun asejärjestelmien käytön yksityiskohtia väestön suojaamisen johtamisen kannalta. Kokemuksien mukaan harjoitusjärjestelmää halutaan edelleen kehittää tutkimuksen ja kehitystyön apuvälineenä. Tarvitaan lisää erilaisia harjoituksia ja erityisesti pienimuotoisia johtajiin ja asiantuntijaryhmiin kohdistuvia täsmäharjoitteita, joiden järjestäminen on

joustavaa ja helppoa. Edelleen myös itse toimijoiden, organisaatioiden harjoituksia kaivataan luomaan ja päivittämään nopeasti muuttuvien rakenteiden yhteiskunnasta todellista tietoa eri uhkatilanteiden aiheuttamasta vaikutuksesta ja kriisinsietokyvystä.

Organisaation suoritusportaan ja johdon eri tasojen yhteistä ymmärrystä toiminnasta tilanteesta, jota voidaan kutsua taktiikaksi, ei voi kuitenkaan ohittaa. Mitä paremmin hallitsemme esimerkiksi muutaman tyyppitilanteen, sen paremmin johtajisto voi soveltaa johtamistaan erilaisissa tilanteissa ja harjaantunut joukko pystyy nopeammin ja tehokkaammin sopeutumaan uuteen tilanteeseen. Väestönsuojelujärjestelmän ylläpitämisessä ja kehittämisessä operaatiotaidon, taktiikan, menettelytapojen tuntemuksen ja harjoittelun merkitystä ei varmasti kiistä kukaan.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa kuvattujen uhkamallien tarkastelu antaa valtakunnallisen lähtökohdan alueelliselle ja paikalliselle tarkennukselle. Lääninhallituksen toimenpitein voidaan vetää yhteen valtion aluehallinnon ja eri alueellisten toimijoiden näkemys alueellisesti merkittävistä lähtökohdista ja tarjota tätä lähtökohtaista analyysiä esimerkiksi läänin valmiustoimikuntien tarkastelun kautta edelleen kunnille ja muille paikallisille toimijoille lääninhallituksen tarkennuttua riskianalyysiä paikallisen tarkastelun lähtökohdiksi.

Tämä on erityisen tärkeää läänin alueen laadullisesti yhtenäisen lähtökohdan varmistamiseksi ja erityisesti siksi, että moni kuntien alueella erityistilanteena, häiriötilanteena tai poikkeusoloissa esiintyvä uhkatekijä ei synny kunnan omalla alueella, eikä kunnalla välttämättä ole mahdollisuutta tarkastella kaikkia siihen kohdistuvia uhkatekijöitä. Toisaalta myös kuntien laajempi paikallinen yhteistyö voi saada jo tässä vaiheessa merkityksellistä sisältöä.

Lopuksi

Uhkamallin yhteinen tarkastelu viranomaisten kesken vaikuttaa riskianalyysiprosessissa kahdella tavalla. Toisaalta se auttaa esimerkiksi puolustusvoimia tunnistamaan sotilaallisen maanpuolustuksen järjestelyjen kannalta kriittisiä yhdyskuntarakenteita ja kehittämään siten omaa operatiivista suunnitteluaan. Toisaalta se auttaa alueiden käytön suunnittelussa väestön ja yhteiskunnan toimijoiden ja infrastruktuurin kannalta optimaaliseen puolustus-

suunnitteluun ja toisaalta se mahdollistaa väestönsuojeluorganisaatiolle parhaat mahdolliset perusteet operatiiviselle väestön suojaamisen ja pelastustoiminnan toteutukselle.

Pelastustoimen vahvuutena riskianalyysityöskentelyssä on luja käytännön kokemus pelastustoiminnan johtamisesta onnettomuustilanteissa. Tämä tarkoittaa myös kokemuksella vahvistettua osaamista itse onnettomuuksien ehkäisytyössä sekä pelastustoiminnan perustehtävissä, jotka muodostavat vahvan perustan myös poikkeusolojen valmiuksille. Tämä pääoma ei ole itsensänselvyys kaikille kriisiorganisaatioille.

Pelastustoimen tehtäviin kuuluu kehittää väestönsuojelun toimintaedellytyksiä, joukkoja ja johtamisjärjestelyjä. Kehityksen tulee perustua yhteismitalliseen riskianalytiikkaan, palvelutasopäätöksissä johdettuihin suorituskysymyksiin ja yleisiin järjestelyihin, jotta päällystön käytettävyyttä tarvittaessa koko maan alueella tapahtuvaan toimintaan varmistettaisiin.

10 Yhteyksiä on myöhäistä luoda kun niitä tarvitaan

Anna- Liisa Heusala, Petteri Taitto ja Vesa Valtonen

Nykyiset käsitykset organisaatioiden toiminnasta korostavat organisaatioiden systeemisyttä ja ydinosuamista. Kumppanuus ja sidosryhmäyhteistyö liittyvät yhä kiinteämmin myös viranomaisten toimintatapoihin. Viranomaisyhteistyötä voidaan pitää sekä kumppanuuden että sidosryhmäyhteistyön kuvajana.

Viranomaisyhteistyötä määritetään eri viranomaisten normiperusteissa eri näkökulmista. Pelastuslaissa, uudessa Puolustusvoimalaissa ja Poliisilaissa kussakin määritetään viranomaisten välinen yhteistyö ja toisten viranomaisten tukeminen yhdeksi tärkeimmistä tehtävistä. Kukin viranomainen määrittää yhteistyötä oman kontekstinsa näkökulmasta, jolloin oleelliseksi muodostuu se miten normeja tulkitaan. Rajaavan näkökulman sijasta normit mahdollistavat nykyistä suuremman yhteistyön. Tässä julkaisussa esitetyt artikkelit ovat esimerkkejä perinteistä laajemman yhteistyötä koskevan näkökulman omaksumisesta.

Yleisötapahotumien suunnittelussa hyväksi koettu käytäntö on ollut suunnitteluprosessin jakaminen eri tasolle. Erilaiset suunnitteluryhmät, jotka koostuvat eri viranomaisista, kokoavat olemassa olevan viranomaistiedon yhteen. Yleisötapahotuman valmisteluun kuuluu myös yhteinen johtamisen harjoittelu, joka on hyvä käytäntö. Harjoittelu osoittaa myös konkreettisesti miten esimerkiksi johtovastuun muuttuminen yleisötapahotuman aikana on huomioitava jo valmisteluissa. Näin harjoittelu ohjaa valmistelun jatkotoimenpiteitä.

Kymijokiprojektia esitellyt Hemmilä on luonut hyvän käytännön narratiiviseen muotoon, mikä jo sinällään on hyvä esimerkki kerronnallisen tavan tehokkuudesta välittää hyviä käytäntöjä edelleen. Hemmilä korostaa tiedottamisen merkitystä, joka on yksi viranomaisyhteistyön jatkuva kehittämiskohde. Samoin artikkelissa kuvataan hyvin toiminnan kulminaatioiden merkitys, jotka yhteistyöprosesseissa on syytä tunnistaa mahdollisuuksien mukaan jo suunnitteluvaiheessa. Toimijan kertomus tarjoaa lukijoille mahdollisuuden löytää useita eri näkökulmia hyväksi koettuun yhteistyöhön.

Kehittämispäällikkö Hakalan artikkeli osoitti puolestaan hyvän käytännön systemaattisuuden ja prosessiluonteen tarpeellisuuden. Hyvien käytäntöjen taltioinnissa ensimmäinen vaihe on se, että käytännöt dokumentoidaan. Mihin tahansa muotoon tehty dokumentointi auttaa organisaatiota muistamaan suositeltavat toimintatavat paremmin kuin pelkkä hiljainen muistitieto.

Samassa artikkelissa esiin tuotu asiakkaan tunnistaminen on yhteistyön suunnittelussa opiksi otettava asia. Laatutietoisuus ja yhteisten mittareiden määrittäminen ovat taitoja, jotka olisi hyvä tuntea oman organisaation toimintaa kehitettäessä.

Merivartioston toimintatapoja esitelleen Nordströmin käsittelemä henkilövaihto on helposti järjestettävissä oleva tapa perehdyttää omaa henkilökuntaa toisen viranomaisen työhön. PTR -työssä raja-aidat yhteistyön järjestämiseen näyttävät olevan muita viranomaisia matalammat.

Poliisin ja sosiaaliviranomaisen yhteistyöstä on myös olemassa kokemuksia. Pelastustoimen ja sosiaaliviranomaisen yhteistyö on suositeltava yhteiskunnan turvallisuutta parantava tutkimuksen aihe. Tätä yhteistyötä edelleen kehitettäessä voidaan ottaa oppia erityisesti PTR –yhteistyöstä.

Poliisilla normiohjaus näyttää olevan selvempää kuin muilla viranomaisilla. Hyvien käytäntöjen saaminen lain tasolle on tavoiteltava kehityskulku käytäntöjen dokumentoinnissa. Lain vaikutusten arviointi tulee varmasti tarpeelliseksi hyvinkin pian. Hyvien käytänteiden arvioinnissa on hyvä huomioida paitsi tulosohtauksen edellyttämä tehokkuus myös toiminnan laatu.

Pelastustoimen ja terveydenhoidon kumppanuuden tarkastelu osoitti, että samankaltaisen arvopohjan omaavat kumppanit pystyvät tekemään tuloksekasta yhteistoimintaa. Voiko kumppaniksi valita erilaisen arvopohjan omaavan osapuolen ja voiko viranomaisilla ylipäättään olla erilainen arvopohja?

Kumppanuuksia ja yhteistyötä kehitettäessä on aina muistettava organisaation perustehtävä. Yhtiöpäisessä yhteistyössä voi käydä niin, että yhteistyön käytännöt ohjaavat organisaatioiden toimintaa jopa perustehtävän vaarantaen. Viranomaisten tehtävät liittyvät tulevaisuudessa yhä enemmän toisiinsa. Tämä herättää varmasti myös kysymyksen siitä ohjaako oman olemassaolon oikeutuksen hakeminen keskustelua.

Kirjoituksissa on sivuttu vapaaehtoisjärjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien merkittävää roolia. Tulevaisuudessa saattaa olla, että perinteisiä hallinnon tehtäviä hoitavat yhä useammat erilaiset tahot, joista osa toimii yksityisesti ja osa erilaisina yhteisöinä. Viranomaisten tulee pyrkiä miettimään miten yhteistyö hoidetaan muuttuvissa olosuhteissa siten, että kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden taso ei heikkene tai pirstaloidu alueellisesti.

Hyvistä yhteisistä käytännöistä on missä tahansa yhteiskunnassa kuitenkin kiistatonta hyötyä kaikille. Hyvillä käytännöillä rakennetaan myös kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon ja sen pyrkimykseen toimia yhteiskunnan etua palvellen. Tässä julkaisussa olevien artikkelien perusteella voitaisiin nostaa esille seuraavia hyvien viranomaisyhteiskäytäntöjen kriteerejä:

- Asiakslähtöisyys
- Yhteiset arvot
- Yhteiset tavoitteet
- Hyvät henkilösuhteet
- Yhteinen koulutus
- Yhteinen suunnittelu
- Yhteinen tilannekuva tai vähintään mahdollisuus tiedon jakamiseen
- Toiminnan laadun tarkkailu
- Yhteistyön säännöllisyys

Oppiva organisaatio kykenee jatkuvasti luomaan oman tulevaisuutensa yhä uudelleen. Kyseessä ei siis ole pelkkä sopeutuminen muutokseen, vaan kyky luoda uutta. Hyvien käytäntöjen huomioiminen ja dokumentointi on toivottavasti tulevaisuuden tapa oppia omasta ja muiden toiminnasta. Jos emme halua olla myös jatkossa parempia, emme ole enää hyviä.

Lähteitä ja kirjallisuutta

Beck, Ulrich (1996), *The Risk Society. Towards a New Modernity*. Witshire: Sage Publications

Donaldson, Lex (2001), *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks, California: Sage Publications

Engeström, Y. 2004. Kumppanuus organisaatioiden välisen yhteistoiminnan mallina. Muistio Teroka- hanketta varten. Helsingin yliopisto

Engeström, Y. 2006. Kaksikäinen asiantuntijaorganisaatio. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B02 / 2006. Helsinki

Jackson, B. 2006. Information Sharing and Emergency Responder Safety Management. Testimony presented before the House Government Reform Committee on March 30, 2006. RAND Corporation

Kuusisto, R., Kuusisto, T., Huhtakallio, J. 2004. Situation Officers in the Centre of Gravity of Information Flows. Proceedings of the 5th Australian Information Warfare and Security Conference. Edith Cowan University, Perth, Australia, 25-26 November 2004, pages 117-124

Lammenranta, M. 1993. *Tietoteoria*. Helsinki: Gaudeamus

Montola, M. 2003. Organisaatio ja johtaminen kyberavaruudessa. Pro Gradu –tutkielma. Helsingin yliopiston viestinnän laitos.

Nassehi, Armin (2005), *Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's of organized social systems*. Teoksessa *Contemporary Organization Theory*. (Eds.) Jones, Campbell & Munro, Rolland. Blackwell Publishing. Norwich: Page Brothers.

Niemenkari Arto (2003), *Rajaturvallisuus Euroopan Unionissa*. Helsinki: Multiprint.

Raunio, Antti (2004), *Kutsumus ja ammattietiikka*. Julkaisussa *Ammattikorkeakouluehtiikka*. Opetusministeriön julkaisuja 2004:3.

Vartola, Juha (1979), *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitatis Tampensis. Ser A, vol 103. Tampere: Tampereen yliopisto.

Virta, Sirpa (2001), *Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkot*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Esitutkintalaki (449/1987)

Laki tullilaitoksesta (228/1991)

Pakkokeinolaki (450/1987 muutoksineen).

Poliisilaki (493/1995 muutoksineen)

Rajavartiolaitos (2005), Rajavartiolaitoksen strategia 2005-2015.
[Http://www.raja.fi/](http://www.raja.fi/)

Rajavartiolaki (578/2005)

SM (2007a), Poliisin ylijohto, Lähipoliisitoiminnan strategia. Lähipoliisitoiminnan ja turvallisuusyhteistyön kehittämisen strategiset linjaukset ja tavoitteet. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 1/2007.

SM (2007b), Etelä-Suomen poliisin lääninjohtoon esitys paikallispoliisin aluejaotuksen, toimipaikkaverkoston ja yhteistoiminnan kehittämisestä 15.12.2006.

SM (2007c), Huumausaine- ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan ohjelma. Työryhmän loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu. 6/2007.

SM (2004a), Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Sisäministeriön julkaisuja 44/2004.

SM (2004b), Rikostiedustelu ja rikosanalyysi, määräys 2004-88/-Ri-2

SM (1999a), Poliisin ja rajavartiolaitoksen eräiden tehtävien yhteensovittaminen sekä keskinäinen yhteistoiminta ja virka-apu, määräys 3317/41/1999

SM (1999b), Tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen tehtävien yhteensovittaminen ja virka-apu, määräys RVLPAK4.1.2. Dno 3309/41/1999

Tulli (2005), Tullin vuosikertomus. <http://www.tulli.fi>

VN (2001), asetus poliisi-, tull- ja rajaviranomaisten yhteistoiminnasta 22.3.2001/257