



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-465-1 (NID.)
ISBN 978-952-499-466-8 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-466-8
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-466-8](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-466-8)

GRANO OY
HELSINKI 2019

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUVUT 1 JA 4 LAPIN PELASTUSLAITOS
LUKU 2 VALOKUVAAJA LARI JÄRNEFELT
LUKU 3 RAJAVARTIOLAITOKSEN ESIKUNTA

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 246/54/2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen viranomaisyhteistyötä harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, Lapin aluehallintovirastolle, Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle ja Itä-Suomen aluehallintovirastolle, sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista sisäministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, Lapin aluehallintovirastolla, Pohjois-Suomen aluehallintovirastolla ja Itä-Suomen aluehallintovirastolla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 13. kesäkuuta 2019

Marko Männikkö
ylivohtaja

Mikko Koskinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin, miten sisäministeriö ja valtioneuvosto ovat kehittäneet, ohjanneet ja toimeenpanneet sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten yhteistyötä harvaan asutuilla alueilla. Sisäisen turvallisuuden palveluita ovat poliisin, pelastustoimen, rajaviranomaisten palvelut, joilla pyritään vastaamaan rikoksiin, häiriöihin, onnettomuuksiin ja turvallisuusuhkiin sekä vähentämään näistä aiheutuvia vahinkoja ja haittoja. Ensihoidon palvelut sisällytettiin keskeisenä nopean avun palveluna sisäisen turvallisuuden kokonaisuuteen, vaikka ne kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden toimialalle ja sairaanhoitopiirien järjestämisvastuulle.

Viranomaisyhteistyöllä on pyritty turvaamaan riittävät turvallisuuspalvelut harvaan asutuilla alueilla tilanteessa, jossa turvallisuusviranomaisten toiminnan painopistettä on suunnattu muuttoliikkeen myötä kasvukeskuksiin. Samanaikaisesti valtioneuvosto on ilmaissut, että turvallisuuspalvelut tulee varmistaa myös harvaan asutuilla alueilla. Nopean avun varmistaminen vaatii harvaan asutuilla alueilla enemmän turvallisuuspalvelujen resursseja asukasta kohti kuin kasvukeskuksissa. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden tehokkaalla järjestämisellä ja tuottamisella voidaan saavuttaa säästöjä tai parantaa palvelutasoa.

Sisäministeriön tulee selkeyttää ja johdonmukaistaa harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyön ohjausta

Sisäministeriö ohjasi harvaan asuttujen alueiden turvallisuusviranomaisten yhteistyötä aktiivisella informaatio-ohjauksella vuoteen 2014 asti. Tämän jälkeen viranomaisyhteistyöstä on vain yksittäisiä mainintoja turvallisuusviranomaisten toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa ja linjauksissa. Vuonna 2016 ohjaus painottui viranomaisten lakisäätteisten tehtävien varmistamiseen jopa yhteistyöpyrkimyksiä vähentämällä. Turvallisuusviranomaisten toiminnan ja talouden ohjauksessa on viitattu harvaan asuttujen alueiden yhteistyötavoitteisiin yleisellä tasolla ja yhteistyöhön on ohjattu vain joinakin vuosina. Yhteistyön käytännön toteutustavat ovat jääneet paikalliseen harkintaan.

Alueellisen ja paikallisen turvallisuuden kehittämistä ja etenkin kehittämistyön vetovastuuta ei ole viime vuosina osoitettu selkeästi millekään alueilla toimivalle taholle. Samanaikaisesti paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun ohjaus on hiipunut. Kunnille ja aluehallintovirastoille ei ole enää viime vuosina ollut selkeää kuvaa siitä, mitä asiassa pitäisi tehdä. Aluehallintovirastojen rooli turvallisuuden suunnittelun alueellisena koordinoijana on painottunut varautumisen kysymyksiin ja jäänyt vähäiseksi laaja-alaisen arjen turvallisuuden ja viranomaisyhteistyön kehittämisessä.

Tulevia paikallis- ja aluehallinnon uudistuksia valmisteltaessa tulee huomioida turvallisuuden hallinnan ja suunnittelun kysymykset aiempaa huolellisemmin. Samoin sisäministeriön tulee myös jatkossa tuoda esiin sitä, että alueellisen ja paikallisen turvallisuuden suunnittelussa ja hallinnassa tarvitaan paikallis- tai aluetasolla selkeitä yhteistyön rakenteita ja eri toimijoiden välistä koordinaatiota. Tämän tyyppisiä tavoitteita onkin jo ilmaistu sisäministeriön tammikuussa 2019 julkaisemissa Turvallisuutta kaikkialla -linjauksissa.

Sisäministeriön tuki paikalliselle ja alueelliselle turvallisuussuunnittelulle on ollut niukkaa viime vuosina

Paikallisten ja alueellisten turvallisuussuunnitelmien laadinta on selvästi hiipunut 2010-luvun jälkimmäisellä puoliskolla. Tämän hetkisestä tilanteesta on vaikeaa muodostaa kokonaiskuvaa. Turvallisuussuunnitelmia ei ole vuoden 2014 jälkeen kerätty, koottu tai tallennettu valtakunnallisesti. Suunnitelmien laatimista ja niiden sisältöä ei ole myöskään arvioitu vuoden 2011 jälkeen. Turvallisuussuunnittelun vaatimukset ovat jääneet epäselviksi kuntajohtajille ja paikallistason viranomaisille. Turvallisuutta kaikkialla -linjauksissa turvallisuussuunnittelun tilannetta pyritään selkeyttämään.

Viranomaisyhteistyön käytäntöjen seuranta ja levittäminen on jäänyt vähälle huomiolle

Harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyötä on seurattu hallinnossa vain tehtävämäärillä. Viranomaisyhteistyön hyötyjä tai vaikuttavuutta ei ole systemaattisesti arvioitu, joten seurannan tavoitteet ovat tältä osin jääneet toteutumatta. Viranomaisyhteistyön hyödyt ovat kuitenkin konkretisoituneet käytännön toiminnassa viranomaisten palvelukyvyn parantumisena ja nopean avun tilanteiden hoitamisessa.

Tavoitteet viranomaisyhteistyön kokeilujen vakiinnuttamisesta ja levittämisestä valtakunnalliseen käyttöön eivät ole toteutuneet. Tietyillä alueilla yhteistoiminta on vakiintunut pysyviksi toimintamalleiksi, ja erityisesti Rajavartiolaitos on mukana yhteistyössä. Poliisi on vastaavasti vetäytynyt ensivastetoiminnasta vedoten resurssiensa niukkuuteen.

Harvaan asuttujen alueiden kehittämistyössä on korostettu hyvien käytäntöjen selvittämistä ja levittämistä. Tarkastuksen havainnot vaihtelevista käytännöistä ja seurannan puutteesta koskevat tämän tavoitteen toteutumista. Tarkastusvirasto ei lähde siitä, että palvelujen tuottamistapojen tulisi olla yhdenmukaisia eri alueilla. Toisaalta varmennetuilla, riittävän yhdenmukaisilla ja hyväksi koetuilla toimintatavoilla voidaan turvata minimitason palvelukykyä sekä taata toiminnan laatua.

Viranomaisyhteistyötä rajoittavat toimivaltarajat ja niukat resurssit

Viranomaisyhteistyö on toimivaa, kun kyse on tehtävien yhdessä hoitamisesta, niiden jakamisesta tai keskinäisestä tuesta. Toisaalta yhteistyön mahdollisuuksia voivat rajoittaa toimivaltuuksien sekä resurssien ja osaamisen puutteet.

Pelkällä yhteistyön yleisellä korostamisella ei voida ohittaa niukkoihin resursseihin, osaamiseen ja toimivaltarajoihin liittyviä ongelmia ja ratkaista nopean avunsaannin ongelmia syrjäisillä seuduilla. Viranomaisyhteistyön kyky turvata nopea apu on rajallinen erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävissä.

Riittävien toimivaltuuksien ohella viranomaisilla pitää olla myös aikaa ja mahdollisuuksia toistensa tukemiseen. Yhteistyötä tekevien viranomaisten toimintaedellytyksiä tulisi parantaa koulutuksella ja osaamisen ylläpitämisellä. Viranomaisyhteistyön edistämiseksi pitää arvioida myös viranomaisten tehtäväjakoja ja tähän liittyviä lainsäädännön kehittämistarpeita. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden takaamisessa tarvitaan uutta ajattelua ja rohkeita avauksia.

Tarkastusviraston suositukset

1. Sisäministeriön tulisi varmistaa yhdessä muiden turvallisuuspalveluista vastaavien ministeriöiden kanssa, että turvallisuusviranomaisten yhteistyöhön kohdistetut ohjaussyötteen olisivat sisällöllisesti yhdensuuntaisia. Näin parannetaan tavoitteiden toteutumista monimuotoisessa viranomaiskentässä.
2. Sisäministeriön tulisi ohjata paikallista ja alueellista turvallisuuden hallintaa ja suunnittelua siten, että paikalliselle ja alueelliselle toiminnalle muodostuisi nykyistä selkeämmät rakenteet ja vastuusuhteet. Samalla yhteistyön sisältöjä tulisi kehittää yhdenmukaisempaan suuntaan esimerkiksi yhdistämällä valmius- ja turvallisuussuunnittelun käytäntöjä.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Ovatko harvaan asuttujen alueiden turvallisuusviranomaisten yhteistyön lähtökohdat selkeät?	12
2.1 Viranomaisyhteistyötä ohjattiin aktiivisesti vuosina 2006–2014, tämän jälkeen ohjaus on heikentynyt	12
2.2 Viranomaisten toiminnan ja talouden ohjaus konkretisoi yhteistyötavoitteita vain vähän	16
2.3 Keskushallinnon harva-tavoitteet ovat jääneet paikallisille viranomaisille epäselviksi	18
3 Ovatko harva-alueiden viranomaiset tehneet yhteistyötä toimenpidesuosituksen mukaisesti?	21
3.1 Lähimmän partion periaate on keskeisin yhteistyön tavoite, mutta sen soveltamisessa on rajoitteita	21
3.2 Harva-alueilla pilotoitu ensivastetoiminta on vakiintunut viranomaisyhteistyön käytännöksi vain tietyille alueille ja viranomaisille	24
3.3 Yhteistä tilannekuvaa luodaan keskinäisessä kanssakäymisessä	26
3.4 Aluehallintovirastojen rooli on pieni viranomaisyhteistyön koordinoinnissa ja edistämisessä	29
3.5 Harva-yhteistyötä on seurattu vain vähän eikä hyviä käytäntöjä ole levitetty systemaattisesti	31
3.6 Viranomaisyhteistyön ongelmat johtuvat tehtävä- ja toimivaltarajoista ja niukoista resursseista	32
4 Onko paikallinen ja alueellinen turvallisuussuunnittelu edistänyt viranomaisyhteistyötä?	35
4.1 Turvallisuussuunnittelun ohjaus on hiipunut vuoden 2014 jälkeen	35
4.2 Turvallisuussuunnitelmien toteuttamista ei ole tuettu riittävästi	36
4.3 Selkeät rakenteet ja vastuut auttaisivat turvallisuussuunnittelua jatkossa	39
Liite: Miten tarkastettiin	42
Viitteet	46



1 Mitä tarkastettiin

Suomen sisäinen muuttoliike ja väestön ikääntyminen on ollut nopeaa viimeisten vuosikymmenten aikana. Tuoreimpien arvioiden mukaan muuttoliike kasvukeskuksiin on jopa aiemmin ennakoitua voimakkaampaa. Kaupunkien kasvaessa turvallisuusviranomaisten voimavaroja on siirretty kysynnän mukana kasvukeskuksiin. Samalla valtioneuvosto on ilmaissut tahtonsa varmistaa turvallisuuspalvelut myös harvaan asutuilla alueilla. Nopean avun turvaaminen vaatii harvaan asutuilla alueilla asukasta kohden enemmän turvallisuuspalveluiden resursseja kuin kasvukeskuksissa.

Nopeasta avusta vastaavien turvallisuusviranomaisten toimintamenot ovat vuositasona noin 1,7 miljardia euroa¹. Järjestämällä ja tuottamalla harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut tehokkaasti voidaan joko säästää säästöjä tai parantaa palvelutasoa. Turvallisuuden takaamisella, onnettomuuksien ja äkillisten tilanteiden ehkäisyllä sekä niiden sujuvalla hoitamisella on välillisiä vaikutuksia niin yksilöiden hyvinvointiin kuin julkiseen talouteen. Nopealla avunsaannilla kyetään lähes poikkeuksetta vähentämään onnettomuuksista ja vaaratilanteista aiheutuvia haittoja sekä edesauttamaan äkillisesti sairastuneiden tai loukkaantuneiden ihmisten toipumista.

Tarkastuksessa arvioitiin sitä, miten sisäministeriö ja valtioneuvosto ovat kehittäneet ja ohjanneet sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten yhteistyötä erityisesti maan harvaan asutuilla alueilla 2000-luvun alusta lähtien. Tarkastuksessa keskityttiin erityisesti nopean avun turvallisuuspalveluihin, jotka kuuluvat poliisin, Rajavartiolaitoksen ja pelastustoimen lakisäätöihin tehtäviin. Tarkastuksessa nopean avun turvallisuuspalveluihin sisällytettiin myös terveydenhuoltolain mukaiset ensihoidon palvelut. Tarkastus kohdistui Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaiseen harvaan asuttuun maaseutuun. Tiedonhankintaa rajattiin erityisesti Lapin, Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon maakuntien alueella tapahtuvaan toimintaan.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää:

- Miten sisäministeriö on onnistunut kehittämään ja johtamaan viranomaisyhteistyötä harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa?

Pääkysymykseen pyrittiin vastaamaan kahden tarkastuskysymyksen avulla:

- Onko sisäministeriö kehittänyt harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluita vuosina 2009, 2011 ja 2014 antamiensa toimintapidesuosituksen mukaisesti?
- Millaisia edellytyksiä paikallinen ja alueellinen turvallisuus-suunnittelu on luonut viranomaisyhteistyön toteuttamiseksi harvaan asutuilla alueilla?

Tarkastus on osa Kansalaisturvallisuus muuttuvassa toimintaympäristössä -tarkastusteemaa.

Suomen harvaan asutetut alueet

Valtaosa Suomen pinta-alasta on harvaan asuttua aluetta

Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu -luokituksen mukainen harvaan asuttu maaseutu kattaa 68 prosenttia koko maan maapinta-alasta, mutta siellä asui vuonna 2017 vain noin 5 prosenttia Suomen väestöstä.

Harvaan asutun maaseudun keskeisimpiä haasteita ovat väestön väheneminen ja ikääntyminen. Harvaan asuttujen alueiden väkiluku väheni miltei viidenneksellä eli noin 60 000 asukkaalla vuosien 2005-2017 välisenä aikana.



Alueiden välinen eriytyminen jatkuu

Väestönkehitys painottuu tulevaisuudessa erityisesti Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan muodostaman kasvukolmion alueelle, jossa asuu useampi kuin joka toinen suomalainen vuonna 2040.

Vastaavasti väkiluvultaan 13 pienimmässä maakunnassa asuu vähemmän asukkaita kuin Uudellamaalla vuonna 2040.

Työikäisten vähäisyys vaikuttaa palvelutarpeeseen ja työvoiman saatavuuteen

Harvaan asutun maaseudun väestöllinen huoltosuhde on vinoutuneen ikärakenteen vuoksi korkein kaikista aluetyypeistä. Vuonna 2017 harvaan asutulla maaseudulla asuvasta väestöstä noin joka kolmas oli eläkeikäinen, kun koko maan tasolla vain joka viides henkilö oli eläkeikäinen.

Harvaan asutun maaseudun työikäisen väestön määrä on laskenut 2000-luvun alusta kolmanneksella. Työikäisen väestön määrän väheneminen tulee olemaan myös jatkossa merkittävä muutostrendi varsinkin etelän kasvukolmion ulkopuolisessa Suomessa. Yli 75-vuotiaiden osuuden harvaan asutun maaseudun väestöstä arvioidaan kasvavan vielä 2030-luvulla.

Lähde: Suomen ympäristökeskus/MDI²

SUNY

MotorMobile 4.1

Tiedosto Hälytys Kartta Liitynnät Palautus Tunnukset Ohjelma

← Edellinen näkymä

> Omalla Asemalla

Matkalla

Kuljettaa...

Kotona

Perillä

Palaa tehtävältä

Yksikön huolto tarve

Radiolla vapaana

Radiolla ei hälytys valmi.

Omalla Asemalla

Yksikkö pois hälytys valmi.

Ei kuljetusta...

EME1311 (Baku)

Omalla Asemalla

RTTBa



2 Ovatko harvaan asuttujen alueiden turvallisuusviranomaisten yhteistyön lähtökohdat selkeät?

Sisäministeriö ja valtioneuvosto ovat pyrkineet varmistamaan harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta kehittämällä ja ohjaamalla viranomais-toimintaa. Työssä on korostettu turvallisuuden suunnittelua, viranomaisyhteistyön merkitystä sekä hyväksi havaittujen toimintamallien levittämistä.

Viranomaisyhteistyön ohjaus ei ole kuitenkaan ollut selkeää ja johdonmukaista. Viranomaisyhteistyötä ohjattiin aktiivisesti vuosina 2006–2014, mutta tämän jälkeen asiasta on ollut vain yksittäisiä mainintoja turvallisuus-työtä ohjaavissa asiakirjoissa ja ohjelmissa. Vuonna 2016 ohjaus painotui viranomaisten lakisääteisten tehtävien varmistamiseen jopa yhteistyöpyrkimyksiä vähentämällä.

Viranomaisyhteistyön yhdenmukaista ohjausta hankaloittavat eri toimijoiden erilaiset organisatoriset taustat ja ohjausjärjestelmät, joiden vuoksi yhteistyötavoitteiden jalkauttaminen käytännön työhön on ollut hankalaa. Harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyölle asetetut tavoitteet eivät ole tällä hetkellä erityisen tuttuja kunnissa ja kentällä toimiville viranomaisille.

2.1 Viranomaisyhteistyötä ohjattiin aktiivisesti vuosina 2006–2014, tämän jälkeen ohjaus on heikentynyt

Harvaan asuttujen alueiden viranomaisia on yli vuosikymmenen ajan ohjattu yhteistyöhön lukuisilla valtioneuvoston tavoitteilla sekä sisäministeriön sisäistä turvallisuutta ohjaavilla asiakirjoilla. Valtakunnallisissa ohjelmissa on toistettu vuodesta toiseen saman tyyppisiä ylätasoa tavoitteita. Ohjelmissa usein myös mainitaan, että aiemmin asetetut tavoitteet ovat yhä voimassa ja ne pitäisi täyttää. Viranomaisyhteistyön kehittämiseen suoraan liittyviä tai niitä sivuavia ohjeita ja linjauksia on kirjattu vuodesta 2004 lähtien noin 20–30 keskushallinnon tuottamaan julkaisuun.

Harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyön ohjaus oli aktiivista ja sisällöllisesti yhdensuuntaista vuosina 2006–2014. Tällöin turvallisuuden kehittämisessä painotettiin turvallisuussuunnittelun merkitystä yhteistyön luomisessa, voimavarojen tehokasta käyttöä viranomaisyhteistyötä hyödyntäen sekä järjestöjen ja kansalaisten sitouttamista turvallisuuden edistämistyöhön. Tavoitteissa esitettiin myös konkreettisia malleja viranomaisyhteistyön toteuttamiseksi.

Vuonna 2016 julkaistussa sisäisen turvallisuuden selonteossa sisäministeriön ohjausote muuttui ja keskeisimmäksi uhkakuvaksi ja toimintaa määrittäväksi tekijäksi nousi viranomaisten voimavarojen riittävyys. Sekä poliisihallinto että rajavartiolaitos viestivät omalta osaltaan, että viranomaistoiminnassa pitää ennen kaikkea keskittyä lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja samalla muut tehtävät jätettiin vähemmälle huomiolle.

Viranomaisyhteistyötä on kehitetty mittavalla ohjauksella

Toiminnalle kaivattiin tarkempia priorisointeja ja painopistealueita, ja toisaalta lakisääteisten tehtävien ulkopuolisten asioiden hoitamiseen todettiin käytettävän vähemmän voimavaroja.

Vuonna 2017 julkaistussa sisäisen turvallisuuden strategiassa sisäministeriö palasi yhteistyötä korostavaan ohjaukseen. Strategian mukaan sen tavoitteet toimeenpannaan valtionhallinnossa osana hallinnonalojen toiminnan ja talouden suunnittelua ja tulosohjausta. Muille toimijoille, esimerkiksi kuntasektorille ja järjestöille, osoitetut tavoitteet toimeenpannaan puolestaan verkostoyhteistyönä. Lähtökohtana oli edelleen se, että sisäisen turvallisuuden strategiassa asetetut tavoitteet ja toimenpiteet otetaan huomioon paikallisissa ja alueellisissa turvallisuussuunnitelmissa eli käytännössä maakuntien ja kuntien turvallisuustyössä.

Viranomaisyhteistyöhön on ohjattu myös yhteiskunnan kokonais-turvallisuutta käsittelevillä strategioilla. Vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa³ todetaan, että monipuolinen yhteistyö tukee viranomaisten operatiivista työtä, joka on puolestaan keskeisessä asemassa sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Myös vuoden 2017 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa⁴ on käsitelty laaja-alaisesti viranomaisyhteistyön rakentumista nykyisessä hallinnossa sekä mahdollisesti maakuntiin perustuvissa rakenteissa.

Paikallisesta ja alueellisesta näkökulmasta turvallisuuden omistajuus ei ole selkeää ja tämä vaikuttaa myös ohjauksen tehoon ja vaikuttavuuteen. Alueellisen ja paikallisen turvallisuuden kehittämistä ja etenkin kehittämistyön vetovastuuta ei ole viime vuosina selkeästi osoitettu millekään taholle, ja aiempi turvallisuussuunnittelun ohjaus on hiipunut. Kunnille ja alueellisille toimijoille ei ole viime vuosina ollut enää selkeää kuvaa siitä, mitä asiassa pitäisi tehdä. Aiemmat suunnittelutavoitteet ja -velvoitteet ovat edelleen olemassa, mutta käytännössä esimerkiksi turvallisuussuunnittelu on ainakin harvaan asuttujen alueiden pienissä kunnissa pääsyt hiipumaan. Arjen turvallisuuden suunnittelu ja tähän liittyvän yhteistyön hallinta on pitkälti alueilla toimien yksittäisten aktiivisten viranomaisten tai järjestötoimijoiden varassa.

Arjen turvallisuuden kehittämisen vastuissa on epäselvyyttä

Myös lainsäädäntö velvoittaa yhteistyöhön

Pelastuslain (379/2011) 42 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimia yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa sekä osallistua paikalliseen ja alueelliseen turvallisuussuunnittelutyöhön.

Pelastuslain 46 § velvoittaa valtion ja kunnan viranomaiset osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun.

Poliisilain (872/2011) 1 §:n mukaan poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa.

Rajavartiolain (578/2005) 3 §:ssä todetaan, että Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa.

Valtioneuvostotason ohjaussyötteitä harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyön toteuttamiseksi

Vuoden 2004 sisäisen turvallisuuden Arjen turvaa -ohjelman yhtenä tavoitteena oli varmistaa harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut. Tavoitteeseen pyrittiin viranomaisyhteistyötä kehittämällä. Paikalliset ja seudulliset turvallisuussuunnitelmat todettiin myös hyväksi toimintamalliksi, joilla sisäisen turvallisuuden yhteisiä strategisia tavoitteita voidaan jalkauttaa käytännön toimintaan. Myös tavoitteiden toteutumisen seuranta korostettiin.⁵

Vuoden 2008 sisäisen turvallisuuden ohjelmassa Turvallinen elämä jokaiselle paikallinen turvallisuussuunnittelu oli myös keskeisessä asemassa. Muita alueelliseen toimintaan liittyviä tavoitteita olivat esimerkiksi alue- ja paikallishallinnon ennakoivan tilannekuvan muodostamisen tukeminen sekä poikkihallinnollisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön jatkuvuuden takaaminen aluehallinnon uudistuksen yhteydessä.⁶

Vuonna 2011 julkaistussa sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon väliarvioinnissa viranomaisyhteistyön tilanne nähtiin hyvänä. Alueilla toteutettu turvallisuussuunnittelu oli edennyt tavoitteiden mukaisesti. Ohjelmassa linjattiin, että turvallisuutta seurataan jatkossa joka toinen vuosi julkaistavilla harva-alueiden tilanneraporteilla. Lisäksi todettiin, että operatiivisen yhteistyön kokeilukäytäntöjä jatketaan lainsäädännön kehittämisen ja tulosohjauksen keinoin.⁷

Vuonna 2012 julkaistun valtioneuvoston kolmannen sisäisen turvallisuuden Turvallisempi huominen -ohjelman tavoitteiden mukaan paikalliset tai alueelliset turvallisuussuunnitelmat tulisi päivittää vähintään joka neljäs vuosi kunnallisvaalien jälkeen. Ohjelman alueellisen toimeenpanon varmistamiseksi tuli laatia alueelliset toimeenpanosuunnitelmat. Suunnitelmien valmisteluvastuu osoitettiin aluehallintovirastojen koostamille yhteistyöryhmille.⁸

Vuonna 2016 julkaistu valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta käsitteli sisäisen turvallisuuden tilaa ja toimintaympäristön muutosta. Viranomaisten resurssitilanne nähtiin hankalana. Syrjäisten kuntien poliisipalveluiden toimintavalmiusajat todettiin paikoitellen kestäättömiksi. Rajavartiolaitos oli selonteon mukaan jäämässä ainoaksi toimintakykyiseksi viranomaiseksi itärajan ja rannikon harvaan asutuilla alueilla, mutta sen toimintamahdollisuuksien nähtiin heikkenevän toiminnan sopeutusten myötä. Myös näkökulma yhteistyöhön oli aiempaa pessimistisempi: niukoilla resursseilla mahdollisuudet toisten viranomaisten tukemiseen heikkenevät. Selonteossa puhutaan jopa viranomaisyhteistyön painoarvon selkeästä vähentämisestä.⁹

Vuonna 2017 julkaistu sisäisen turvallisuuden strategia Hyvä elämä - turvallinen arki oli valtioneuvoston periaatepäätös, joka täydensi aiempia turvallisuutta koskevia päätöksiä ja linjauksia. Strategian tavoitteena oli luoda ilmiöpohjaisesti toimiva turvallisuuden ohjausjärjestelmä uusiin ja monimutkaisiin ilmiöihin vastaamiseksi. Maakuntaudistuksessa pyrittiin luomaan sellaiset turvallisuusyhteistyön rakenteet, missä viranomaiset, elinkeinoelämä ja järjestöt tekevät laaja-alaista ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä.¹⁰

Harvaan asuttujen alueiden kehittämishankkeisiin ja -raportteihin kirjattuja kehittämistavoitteita

Vuonna 2006 julkaistun Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut -työryhmäraportin tavoitteena oli paikallisen turvallisuussuunnittelun kehittäminen viranomaisyhteistyönä. Johtovastuu osoitettiin sekä kunnan että pelastus- ja poliisitoimen johdolle. Myös lääninhallitusten tehtäviä paikallisen turvallisuussuunnittelun tukemisessa ja edistämässä korostettiin. Viranomaistoiminnan sopeuttamiseen sekä organisointiin liittyvien muutosten vaikutuksia tuli arvioida alueellisesti ja viranomaisrajat ylittävästi. Myös viranomaistehtävien hoitamista toisen viranomaisen toimesta ehdotettiin selvitettäväksi.¹¹

Vuonna 2009 julkaistu Sisäministeriön tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla sisältää lukuisia suosituksia, jotka vaihtelivat yleisistä yhteistyön kehittämistoimenpiteistä yksityiskohtaisempiin suosituksiin ensivastetoiminnan ja sopimuspalokuntajärjestelmän toimivuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi. Viranomaisyhteistyön kehittämistä perusteltiin sillä, että se turvaa nopean avunsaannin syrjäisimmillä seuduilla. Raportissa korostettiin myös paikallisen turvallisuussuunnittelun merkitystä. Samalla aluehallintovirastoille osoitettiin aktiivinen rooli sekä turvallisuussuunnittelun että yhteistyön ja kumppanuuden edistämässä.¹²

Vuonna 2011 julkaistun Operatiivisen yhteistyön kehittäminen harvaan asutuilla alueilla -raportin suositukset perustuivat sisäministeriön 16.3.2009 asettaman ns. Harva-työryhmän työhön. Työryhmä suosittelee, että hankkeessa kokeillut yhteistoimintamuodot, kuten yhteinen tilannekuva ja riskianalyysoiminta, lähimmän partion periaate, ensivastetoiminta, yhteispartiointi ja yhteistoiminta vaativissa- ja erityistilanteissa sekä kaluston ja tilojen yhteiskäyttö, vakiinnutetaan ja otetaan valtakunnallisesti käyttöön harvaan asuttujen alueiden viranomaisten yhteistoiminnassa. Toimenpiteiden seuranta tuli varmistaa kytkeillä tavoitteet tulohajaukseen.¹³

Vuonna 2011 julkaistiin Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. Työryhmä ehdotti, että aluehallintovirastot koordinoivat toimialueellaan sisäisen turvallisuuden alueellista yhteistyötä ja normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumista laajassa yhteistyössä muiden viranomaisten, kuntien, alueen järjestöjen ja kylätoiminnan sekä elinkeinoelämän edustajien kanssa.¹⁴

Turvallisuutta harvassa -tilanneraportissa vuonna 2014 kuvattiin, että viranomaisyhteistyön edellytykset harvaan asutuilla alueilla tulisi varmistaa riittävällä koordinoinnilla, selkeillä sopimuksilla sekä koulutuksella. Lisäksi suositeltiin, että pilottihankkeissa kehitetyt ja testatut hyvät käytännöt otettaisiin osaksi pysyvää toimintaa.¹⁵

2.2 Viranomaisten toiminnan ja talouden ohjaus konkretisoi yhteistyötavoitteita vain vähän

Tarkastuksessa arvioitiin sitä, miten sisäministeriön ja sen alaisen hallinnon toiminnan ja talouden ohjauksessa on huomioitu luvussa 2.1 kuvattuja harva-tavoitteita. Käytännössä viranomaisten toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa yhteistyöhön on ohjattu vain yleisellä tasolla ja joinakin vuosina. Yhteistyön käytännön toteuttaminen on jäänyt pitkälti paikalliseen harkintaan.

Harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyöstä on poliisilaitosten tulossopimuksissa vain yleisluonteisia mainintoja. Rajavartiolaitoksen tulossopimuksissa harvaan asuttujen alueiden turvallisuusasiat ovat olleet esillä poliisilaitoksia laajemmin, koska turvallisuuspalvelujen tarjoaminen syrjäisille seuduille on ollut yksi Rajavartiolaitoksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteista. Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ovat ohjanneet pelastustointia ja ensihoitoa kuntiin ja sairaanhoitopiireihin kohdistuvalla säädös- ja informaatio-ohjauksella.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tulossopimuksissa on vain yleisiä toteamuksia viranomaisyhteistyöstä

Poliisin linjaorganisaatioon perustuva ohjausjärjestelmä sisältää sisäministeriön poliisiosaston lisäksi Poliisihallituksen ja alueellisesti toiminnasta vastaavat 11 poliisilaitosta. Poliisin tulossopimus toimii käytännössä siten, että poliisiosasto tekee tulossopimuksen Poliisihallituksen kanssa, joka puolestaan tekee tulossopimukset poliisilaitosten kanssa.

Poliisihallituksen ja Lapin, Oulun ja Itä-Suomen poliisilaitosten välisissä tulossopimuksissa vuosilta 2014–2018 on vain vähän tavoitteita harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyöstä. Yhteistyö mainitaan Lapin tulossopimuksissa vuosina 2014–2017, mutta vuonna 2018 ei enää mainita yhteistyötä eikä harva-alueita. Itä-Suomen ja Oulun poliisilaitosten tulossopimusten maininnat 2014–2018 ovat vielä hajanaisempia. Tarkastelu rajattiin käytössä olevan aineiston takia em. vuosille.

Poliisilaitosten vuoden 2017 toimintakertomuksista arvioitiin, miten niissä on viitattu harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyöhön. Laajimmin viranomaisyhteistyötä käsitellään Lapin poliisilaitoksen toimintakertomuksessa, jossa mainitaan Tullin ja Rajavartiolaitoksen kanssa tehty yhteistyö sekä tiivis yhteyden pito kuntiin ja muihin sidosryhmiin. Itä-Suomen poliisilaitoksen kertomuksessa mainitaan lähinnä se, että viranomaisyhteistyö harvaan asuttujen alueiden asukkaiden turvallisuudentunteen parantamiseksi on vakiintunutta. Oulun poliisilaitoksen toimintakertomuksessa ei ole kuvattu harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden edistämiseksi tehtävää yhteistyötä, vaikka muutoin yhteistyömalleja esimerkiksi kuntasektorin toimijoiden kanssa onkin kuvattu. Poliisihallituksen toimintakertomuksessa ei harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyö nouse esille ollenkaan.

Poliisihallituksen mukaan harva-tavoitteista on ollut usean vuoden ajan yleisluonteiset kirjaukset valtion talousarviossa poliisitoimen luvussa, sisäministeriön ja Poliisihallituksen välisissä tulossopimuksissa sekä sisäministeriön hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelun asiakirjoissa. Tulostavoitteet ovat liittyneet lähinnä sisäisen turvallisuuden ohjelmien

Poliisilaitosten tulossopimuksissa on vain vähän harva-tavoitteita

tavoitteisiin ja niiden toimeenpanoon. Poliisihallituksen mukaan tulosohjausmenettelyssä ylempien tason tavoitteet juoksutetaan edelleen poliisihallituksen omiin tulossuunnitteluasiakirjoihin sekä poliisihallituksen ja sen alaisten laitosten välisiin tulossopimuksiin konkreettisemmalla tasolla.¹⁶

Rajavartiolaitoksen ohjausjärjestelmä on suoraviivainen ja rakentuu ministeriön ja Rajavartiolaitoksen esikunnan väliseen tulossopimukseen. Siihen kirjatut käytännön tavoitteet jalkautetaan Rajavartiolaitoksen päällikön ja esikunnan ohjauksella eli tulosneuvotteluilla ja päällikön käskyllä hallintoyksiköille.

Rajavartiolaitoksen vuosien 2011–2014 toiminta- ja taloussuunnitelmassa on todettu, että Rajavartiolaitos osallistuu aktiivisesti valtioneuvoston ohjausasiakirjoissa todettujen linjausten toimeenpanoon. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuteen liittyvät tehtävät ovat Rajavartiolaitoksen vaikuttavuustavoitteiden mukaisia tehtäviä, joten tavoitteissa on luonnollisesti mainintoja siitä, että laitos tuottaa turvallisuuspalveluita rajamaakuntien ja saariston väestölle yhteistyössä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa. Edelleen esimerkiksi vuosien 2015–2018 toiminta- ja taloussuunnitelmassa mainitaan, että Rajavartiolaitoksen yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on viranomaisavun tuominen rajaseudun ja rannikon harvaan asutuille alueille.

Tulossopimuksissa on vähemmän suoria mainintoja harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyöstä. Lähinnä viitataan hallitusohjelmaan perustuvien hankkeiden, esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanoon vuosina 2009 ja 2012. Vuoden 2014 tulostavoiteasiakirjassa todetaan, että Rajavartiolaitoksen tehtävänä on viranomaisavun tuominen rajaseudun ja rannikon harvaan asutuille alueille.

Vuosien 2015–2016 tulostavoitteissa korostetaan toiminnan ja talouden sopeuttamisohjelman läpivientiä. Niissä myös ilmaistaan, että Rajavartiolaitoksen partioiden läsnäolo vähenee asteittain harvaan asutuilla alueille. Vastaavalla tavalla tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa todetaan, että Rajavartiolaitos on sopeuttanut toimintaansa ensimmäisen, vuosille 2013–2017 sekä toisen, vuoteen 2021 ulottuvan sopeuttamisohjelman aikana. Raportoinnissa onkin tuotu esille, että osallistuminen rajaseudun ja rannikon harvaan asuttujen alueiden viranomaispalvelujen tuottamiseen on vähentynyt suunnitellusti ainakin joihinkin sopeuttamisohjelman toteuttamisvuosina.

Poliisihallinnon ja sisäministeriön rajavartio-osaston edustajien näkemys oli, että harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyön tavoitteita on menneinä vuosina kirjattu jossain määrin tulosohjauksen asiakirjoihin. Toisaalta tämän kaltaista informaatio-ohjausta osoitetaan paljon hallinnolle, jolloin kaikkia asioita ei voida tarkalla tasolla yksilöidä. Sekä poliisin että rajavartiolaitoksen sektorihallinnon edustajien mukaan hallinnosta annettujen ja säädöksiä pehmeämpien ohjaussyötteiden toteutuminen alueille riippuu pitkälti vastuuhenkilöiden aktiivisuudesta.

Pelastustoimen ja ensihoidon järjestämisvastuu on kuntasektorilla

Pelastustoimen valtakunnallisesta johtamisesta vastaa sisäministeriön pelastusosasto, mutta varsinaisesta operatiivisesta toiminnasta vastaavat 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimi on pelastuslain mukaan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa eli pelastuslaitokset kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin ja niitä rahoitetaan pääosin kuntien yleiskatteellisesta valtionosuudesta. Sisäministeriön ohjaus pelastuslaitoksille toimii lähinnä säädös- ja informaatio-ohjauksen keinoin.

Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden takaaminen kuuluu Rajavartiolaitoksen tehtäviin

Pelastustoimea ja ensihoitoa ohjataan ensisijaisesti säädös- ja informaatio-ohjauksella

Ensihoitopalvelujen järjestämisvastuu on sairaanhoitopiireillä, jotka voivat tuottaa palvelut itse tai hankkia ne sopimusperusteisesti esimerkiksi pelastuslaitokselta. Vastuu ensihoidon lainsäädännöstä ja yleisestä ohjauksesta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, joka ohjaa ensihoidon palveluita säädös- ja informaatio-ohjauksella.

2.3 Keskushallinnon harva-tavoitteet ovat jääneet paikallisille viranomaisille epäselviksi

Harvaan asutuilla alueilla toimivat viranomaiset tuntevat harva-ohjauksen sisältöjä ja tavoitteita vaihtelevasti. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden kehittämisen toimenpiteet ja tavoitteet eivät ole enää viime vuosina olleet vahvasti mukana viranomaistoimijoiden tai alueen kuntapäätäjien keskusteluissa. Keskushallinnon ohjaustavoitteet ovat kuitenkin edelleen voimassa, ja esimerkiksi turvallisuussuunnitelmien laatimiseen pitäisi pyrkiä edelleen. Joillakin alueilla yhteistyö on ollut edelleen aktiivista ja sen suunnittelu jättevää. Toisilla alueilla yhteistyön toimintamallit ja yhteinen tekeminen ovat vähentyneet.

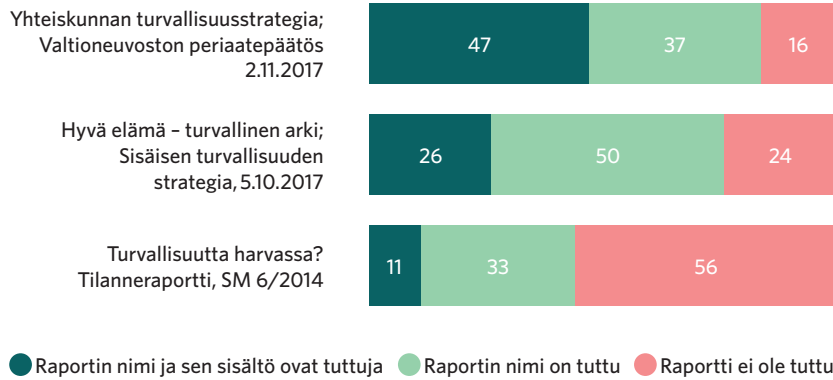
Pääosa haastatelluista viranomaisista ei tuntenut tarkasti keskushallinnon tavoitteita harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyöstä. Joillakin alueilla yhteistyöasioiden koettiin olevan ajankohtaisempia kuin toisilla. Lapissa ohjaus tunnistettiin vahvemmin ja siellä viitattiin myös aluehallintoviraston toimiin, joilla on aktiivisesti koordinoitu viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän yhteistyötä. Muissa maakunnissa yhteistyöllä viitattiin enemmänkin paikallisista viranomaisista ja järjestöistä nousevaan toimintaan, josta on vaikea nostaa esille keskushallinnon ohjauksen merkitystä. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa viranomaiset tekevät aktiivisesti ja matalalla kynnyksellä yhteistyötä ja tukevat esimerkiksi kylien turvallisuustyötä, mutta toiminnan katsottiin jatkuneen ensisijaisesti pelastuslaitoksen ja aktiivisten järjestötoimijoiden ansiosta.

Lähes kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että keskushallinnosta tuleva viranomaisyhteistyön ohjaus sekä harva-tavoitteiden voimassaolo ovat ainakin jossain määrin epäselviä. Vastauksiin vaikutti sote- ja maakuntauudistuksen keskeneräisyys, jonka nähtiin vaikuttavan myös turvallisuusviranomaisten toiminnan suunnitteluun ja yhteistyön toteuttamiseen. Haastatellut näkivät, että harva-tavoitteita tulisi päivittää. Haastattelussa kolmen aluehallintoviraston asiantuntijoiden oli vaikeaa ottaa kantaa siihen, missä määrin harvaan asuttujen alueiden turvallisuuteen liittyvät yhteistyötavoitteet ovat voimassa, koska heidän työnsä on viime vuosina painottunut valmiussuunnittelun ja varautumisen tehtäviin.

Tarkastuksen sadalle kuntajohtajille suunnatussa kyselyssä kävi ilmi, että kuntajohtajat tunnustivat ainakin nimeltä tuoreimmat sisäistä ja kokonais-turvallisuutta ohjaavat valtioneuvoston periaatepäätökset. Parhaiten kuntajohtajat tunsivat yhteiskunnan turvallisuusstrategian, jonka sisältö oli miltei puolelta tuttu ja jonka nimen tunsivat yli 80 prosenttia vastaajista. Sisäisen turvallisuuden strategiaa ei tunnettu yhtä hyvin, sillä vain joka neljäs vastaaja ilmoitti tuntevansa sen sisällön.

Yhteistyölle annetut tavoitteet ovat paikallisille toimijoille jossain määrin epäselviä

Harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta käsittelevät asiakirjat olivat kyselyyn vastanneille kuntajohtajille varsin vieraita. Vain joka kymmenes vastaaja tunsi vuonna 2014 julkaistun harvaan asuttujen alueiden turvallisuudesta annetun tilanneraportin. Ohjausasiakirjojen tunnettuutta kuntajohtajien keskuudessa on kuvattu tarkemmin kuviossa 1.



Kuvio 1: Harva-ohjauksen tuttuus kuntajohdolle, prosenttia. Lähde: Tarkastuksen kuntakysely, syksy 2018.



3 Ovatko harva-alueiden viranomaiset tehneet yhteistyötä toimenpidesuosituksen mukaisesti?

Viranomaisyhteistyön toimintamalleja on kehitetty erityisesti vuonna 2009 käynnistyneessä Harva-työryhmätyössä ja sen toimeenpanon pilotti-hankkeissa. Tavoitteet viranomaisten yhteistoimintamuotojen vakiinnuttamisesta ja levittämisestä valtakunnalliseen käyttöön eivät ole kuitenkaan toteutuneet. Samalla viranomaisyhteistyön käytäntöjä ja hyötyjä on seurattu vain vähän.

Lähimmän partion periaatteella on pyritty turvaamaan nopeaa avunsaantia, mutta yleensä kyse on ollut viranomaisten normaalista yhteistyöstä. Tehävien hoitaminen toisen viranomaisen puolesta on vähäistä, koska toimintaa rajoittavat niukat resurssit, rajalliset toimivaltuudet sekä työturvallisuuden ja osaamisen kysymykset. Ensivastetoiminta on käytössä edelleen niillä alueilla, joissa toiminnasta koetaan olevan merkittävää hyötyä ja tukea vastuuviranomaiselle. Yhteistä tilannekuvaa on luotu alueellisesti vaihtelevilla tavoilla. Käytännössä alueilla odotetaan turvallisuusverkkouudistuksen mukanaan tuomia uusia kenttäjohtamisen mahdollisuuksia.

Aluehallintovirastojen rooli niin sanotun arjen turvallisuuden sekä eri viranomaistahojen yhteistyön kehittämisessä ja koordinoinnissa on jäänyt vähäiseksi.

3.1 Lähimmän partion periaate on keskeisin yhteistyön tavoite, mutta sen soveltamisessa on rajoitteita

Lähimmän partion periaatteella pyritään turvaamaan nopeaa avunsaantia

Harva-työryhmän tavoitteena oli suunnitella ja toteuttaa hyvien yhteistyökäytäntöjen kokeiluja ja löytää toiminnallisia keinoja harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelujen ja mahdollisimman nopean viranomaisavun varmistamiseksi. Niin sanotun Harva-hankkeen keskeiseksi kehitettäväksi toimintamalliksi valittiin lähimmän partion hyödyntäminen. Tämä tarkoittaa, että kiireellisen avun tilanteessa paikalle hälytetään lähin viranomaispartio, joka aloittaa toimenpiteet vastuuviranomaisen ohjaamana varustuksensa ja toimintamahdollisuuksiensa mukaisesti. Toiminnan lähtökohtana on ajatus siitä, että harvaan asutuilla alueilla viranomaisavun nopeaa saatavuutta ei kyetä ratkaisemaan yksittäisen viranomaisen onnistuneellakaan resurssien suunnittelulla ja kohdentamisella.¹⁷

Lähimmän partion merkitys ei ole aina selkeä käytännön työssä. Haastatellut viranomaiset korostivat, että he hoitavat ensisijaisesti lakisäätöisiä tehtäviään, mutta osallistuvat pelastustoimiin ja avun antamiseen silloin kun he ovat lähimpänä nopean avun tarvetta. Lähimmän partion toimintamahdollisuuksia rajoittavat kuitenkin viranomaisten perustehtävät, rajalliset

Lähimmän partion toimintakykyä määrittävät toimivaltuudet, osaaminen, resurssit ja turvallisuusasiat

toimivaltuudet sekä osaamisen ja käytettävissä olevien resurssien puutteet. Viranomaiset näkevät lähimpänä partiona toimimisen heidän perustehtävänä ja auttamisen virka- tai kansalaisvelvollisuutena.

Tarkastuksen viranomaishaastatteluissa lähimmän partion toimintamallin heikkoudeksi nähtiin se, että malli ei tuonut merkittävästi uusia voimavaroja tai joustavuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävien hoitamiseen, joissa apua joudutaan odottamaan pisimpään. Toisaalta mallin pilotoinnin aikana tai sen jälkeen toimintaan käytetyt voimavarat eivät ole myöskään haitanneet viranomaisten omien ydintehtävien hoitamista. Lähimmän partion merkitys on ollut lähtökohtaisesti vähäisempi pelastustoimen ja ensihoidon tehtävissä, joissa pelastuslaitoksen ja ensihoidon oma asema- ja palveluverkko on melko kattava. Lähimmän partion mallilla on kyetty yksittäisissä tilanteissa vastaamaan avuntarpeeseen nopeasti.

Harva-työryhmä ei ehdottanut muutoksia viranomaisvastuisiin, joten myös kokeilualueilla vastuuviranomaiset hoitavat ensisijaisesti omia tehtäviään ja tukevat muita omien toimivaltuuksiensa ja resurssiensa puitteissa. Poikkeuksena oli ensivastetoiminta, jossa partion tai yksikön ensihoidon toimintakykyä oli laajennettu siten, että eri viranomaistahoja koulutettiin ensiapukykyisiksi ensivasteyksiköiksi, jotka toimivat ensihoitojärjestelmän osana.

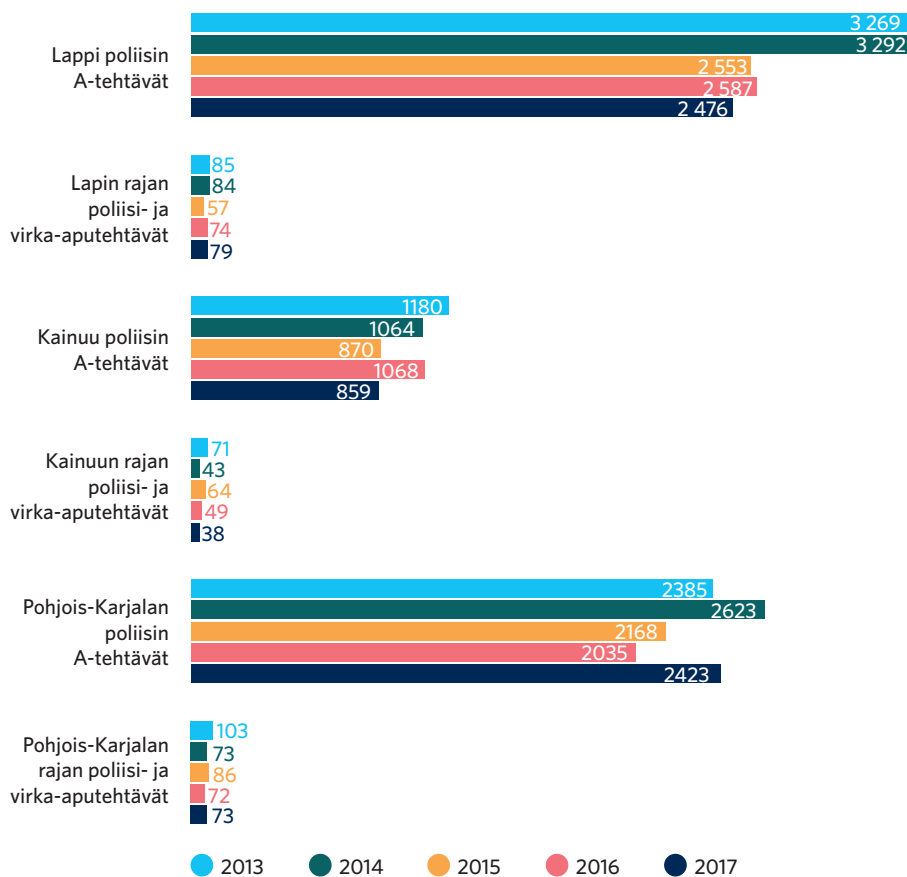
Viranomaiset pystyvät vain harvoin hoitamaan toistensa tehtäviä

Tarkastuksen haastatteluissa ilmeni, että muilta viranomaisilta saatavalla tuella on melko vähäinen merkitys vastuuviranomaisten lakisäätteisten tehtävien hoitamisessa. Joissakin tapauksissa tuki voi olla kuitenkin hyvin tärkeää ja sillä voidaan turvata nopeaa avunsaantia tai esimerkiksi poliisin työturvallisuutta. Toisaalta esimerkiksi poliisi ei voi kuitenkaan omassa työsuunnittelussa lähteä siitä, että se saisi automaattisesti tukea muilta viranomaisilta.

Monipuolisinta lähimmän partion tukea muille viranomaisille antaa Rajavartiolaitos. Tämä on mahdollista, koska rajavartijoilla on rajavartiolain (578/2005) mukaan varsin laajat toimivaltuudet niin omissa rajaturvaamistehtävissä kuin myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä pelastustoimen tehtävissä vastuuviranomaisen pyynnöstä. Rajavartiolaitos voi toimia erikseen sovittaessa myös ensihoidon tehtävissä. Rajavartiolaitoksen kykyä toimia moniviranomaistehtävissä korostavat monipuoliset varusteet ja välineet. Selkein esimerkki tämän tyyppisestä viranomaisyhteistyön muodosta on Rajavartiolaitoksen kopteri- tai maastoliikennekaluston käyttäminen muiden viranomaisten tehtävien tukemiseen tai hoitamiseen. Toisaalta Rajavartiolaitos toimii pääsääntöisesti rajatuilla maantieteellisillä alueilla, joten raja-alueiden ja saariston ulkopuolella ei tämän tyyppistä moniviranomaistoimintaan kykenevää viranomaista ole laaja-alaisesti käytössä.

Rajavartiolaitos on hoitanut Kainuun, Lapin ja Pohjois-Karjalan rajavartiostoissa kussakin noin 40–80 poliisi- ja virka-aputehtävää vuosittain. Tehtävillä on poliisien hälytystehtävien kokonaismäärään suhteutettuna melko pieni merkitys. Esimerkiksi Lapin ja Pohjois-Karjalan maakuntien alueella poliisilla oli noin 2500 sekä Kainuun alueella noin 1000 A-kiireellisyysluokan tehtävää (Kuvio 2). A+B-kiireellisyysluokan tehtäviä on näillä alueilla ollut viime vuosien aikana noin 15 000–25 000 vuosittain. Luonnollisesti harvaan asutuilla ja syrjäisillä alueilla alhaisetkin tehtävämäärät voivat olla merkityksellisiä ja tärkeitä hätätilanteessa.

Rajavartijoilla laajat
lakisäätteiset toimivaltuudet



Kuvio 2: Lapin, Kainuun ja Pohjois-Karjalan rajavartiostojen poliisi- ja virka-aputehtävät sekä poliisin A-hälytystehtävät vuosina 2013–2017. Lähde: Rajavartiolaitos ja Poliisihallitus.

Kenttätöytä tekevien viranomaisten haastatteluissa ilmeni, että lähimmälle partiolle voi tulla monipuolisia tehtäviä, jolloin niiden tilastoinnissakin voi olla puutteita. Rajavartiolaitoksen partiolle tuleva liikenneonnettomuus-tehtävä voi alkaa esimerkiksi ensihoidon ensivaste- tai ensiaputehtävänä. Ensihoidon ja pelastustoimen saavuttua paikalle Rajavartiolaitoksen partion tehtävä voi muuttua liikenteenohjaustehtäväksi. Jos poliisipartio on kaukana, Rajavartiolaitos voi vielä joutua tekemään paikalla liikenneonnettomuuden tutkintaa. Rajavartiolaitoksen tehtävät voivat muutoinkin sisältää erilaisia elementtejä esimerkiksi rajavalvontaan liitettynä.

Monipuoliset tehtävät eivät aina kirjaudu seurantatietoihin ja tilastoihin

Yhteispartioinnista on saatu myönteisiä kokemuksia

Yksi viranomaisyhteistyön muoto on yhteispartiointi, jota toteuttavat harvaan asutuilla alueilla käytännössä eniten poliisi ja Rajavartiolaitos. Partioinnin tavoitteena on lisätä viranomaisnäkyvyyttä sekä toteuttaa monipuolista valvontaa yhteisvoimin. Yhteispartioinnin ja -valvonnan taustalla on harva-tavoitteiden ohella myös laki poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (ns. PTR-toiminta)¹⁸, jonka perusteella viranomaiset suunnittelevat ja toteuttavat yhteistyötä. PTR-toiminta nähtiin hyvänä juuri sen suunnitelmallisuuden vuoksi, sillä toiminnalla on selkeät vuosittaiset suunnittelukäytännöt ja tavoitteet. PTR-toiminnassa korostuu myös koulutus- ja kalustoyhteistyö.

3.2 Harva-alueilla pilotoitu ensivastetoiminta on vakiintunut viranomaisyhteistyön käytännöksi vain tietyille alueille ja viranomaisille

Ensivastetoiminta on konkreettisin ja pisimmälle viety lähimmän partion sovellus

Ensivastetoiminnalla tarkoitetaan normaalitasoista ensiapua vaativampaa kiireellisen hoidon antamista äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan auttamiseksi. Ensivaste on osa ensihoitojärjestelmää – sillä tarkoitetaan hätätilapotilaan luokse lähetettävää lähintä yksikköä, joka kykenee aloittamaan toimenpiteet potilaan peruselintoimintojen turvaamiseksi, antamaan tehostettua ensiapua, arvioimaan potilaan tilan ja raportoimaan tilanteesta eteenpäin. Ensivasteyksikkö ei kuljeta potilasta kuin poikkeustapauksissa.

Edellä kuvatun Harva-hankkeen yhteydessä vuosina 2009–2010 toteutettiin Pohjois-Karjalan pilottihankkeessa alueen sairaanhoitopiiri ja pelastuslaitos kouluttivat eri viranomaistahojen ja järjestöjen toimijoita ensivastekykyisiksi partioiksi tai yksiköiksi. Hankkeessa oli mukana sairaanhoitopiirin ja pelastuslaitoksen lisäksi poliisin, rajavartioston sekä Tullin henkilöstöä. Pilottihankkeessa koulutettiin lähes 150 virkamiestä ja varusteltiin kuusi yksikköä. Vastaavanlainen hanke oli toteutettu Lapissa vuosina 2006–2008 ja myös siinä oli mukana samojen viranomaistahojen sekä järjestöjen edustajia.

Harva-hankkeen loppuraportoinnissa ensivastetoiminnasta saadut kokemukset kuvattiin hyviksi ja yhteneviksi eri alueille. Ensivastetehtäviin varustettujen ja koulutettujen viranomaispartioiden ja muiden toimijoiden käyttö lisää etenkin tietyillä alueille asukkaiden mahdollisuuksia saada tavanomaista nopeammin apua. Toimintamallin laajemman soveltamisen todettiin edellyttävän tiettyjen vastuu-, kustannus- ja korvauskysymysten yhdenmukaistamista ja selkeyttämistä.¹⁹

Harva-hankkeen loppuraporttiin on kirjattu, että hankkeessa kokeillut yhteistoimintamuodot tulee vakiinnuttaa ja ottaa valtakunnallisesti käyttöön harvaan asuttujen alueiden viranomaisten yhteistoiminnassa ja että kokeiluissa esille tulleet kehittämistarpeet tulee huomioida toiminnan jatkokehittämisessä. Vastaavasti vuonna 2014 julkaistussa Turvallisuuksiin harvassa -tilanneraportissa²⁰ suositeltiin, että aiemmin toteutetuissa pilottihankkeissa kehitettyjä ja testattuja hyviä käytäntöjä tulisi levittää muille alueille ja ottaa osaksi pysyvää toimintaa, jotta hankkeisiin käytetyt resurssit eivät menisi hukkaan.

Ensivastetoiminta on vakiintunut vain tietyille alueille ja viranomaisille

Tarkastuksessa havaittiin, että ensivastetoiminta oli käytössä viranomaisyhteistyön vakiintuneena toimintamuotona lähinnä Kainuun, Lapin ja Pohjois-Karjalan rajavartiostoissa. Näissäkin ensivastekoulutuksen saaneiden rajavartioiden määrissä ja toiminnan kattavuudessa oli eroja. Toiminnan pilotoinnissa mukana olleet poliisit olivat vetäytyneet ensivastetoiminnasta sekä Lapissa että Pohjois-Karjalassa. Yksittäisiä ensivastetoimijoita oli järjestöissä (SPR) sekä esimerkiksi Tullin liikkuvassa yksikössä Pohjois-Karjalassa.

Ensivaste on osa porrastettua ensihoitojärjestelmää

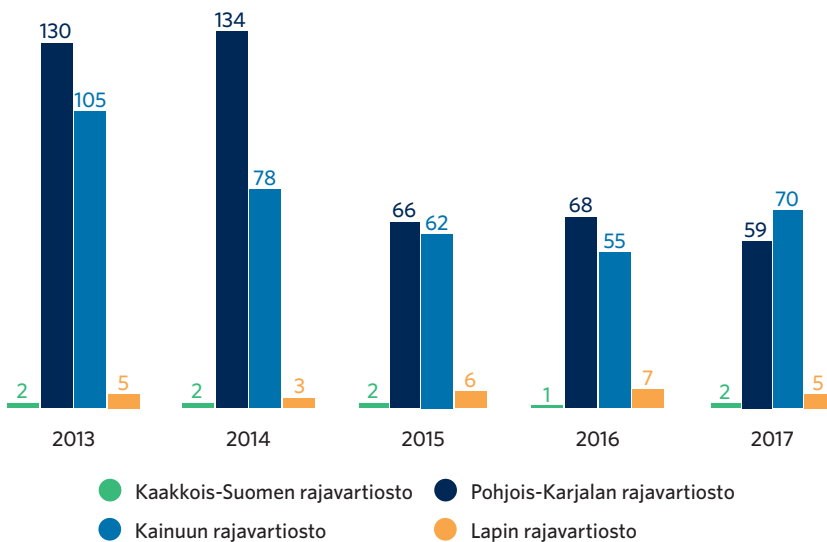
Ensivaste nopeuttaa avun saamista syrjäisillä seuduilla

Ensihoidon vastuuviranomaisten näkemyksen mukaan viranomaisyhteistyönä toteutettu ensivastetoiminta on hyvä käytäntö, mutta useilla alueilla rajavartiostojen voimavarat ovat tällä hetkellä niin rajalliset ja sidotut, ettei se pysty aina antamaan tukea.

Lapin rajavartiostossa ensivastetoimintaa toteutetaan usealla asemalla, mutta tehtäviä on ollut vähän (Kuvio 3). Koko Lapin rajavartioston alueella on ensivastetehtäviä ollut vuosina 2013–2017 alle 10 vuodessa. Vähäisestä tehtävämäärästä huolimatta Rajavartiolaitoksen toiminta, henkilöstö ja kalusto ovat ensihoidolle erittäin tärkeä kumppani, johon ensihoito voi tukeutua esimerkiksi maastopelastuksessa.

Kainuun rajavartiostossa ensivastetoimintaa on vain Vartiuksen rajavartioasemalla. Tämä on ollut heidän näkökulmasta toimiva malli, koska muualla sairaanhoitopiirin ensihoito ja pelastustoimen ensivaste kattavat alueet riittävästi. Rajavartioston ensivastetoiminnan keskittyminen Vartiuksen asemalle on vähentänyt Kainuussakin rajavartioston ensivastetehtävien määrää. Vartiuksessa ensivastetehtäviä on vuosina 2013–2017 ollut keskimäärin 40–50 vuodessa.

Pohjois-Karjalan rajavartiostossa ensivastetoimintaa on kaikilla neljällä rajavartioasemalla. Ensivastetoimintaa ja siihen liittyvää koulutusyhteistyötä tehdään kiinteästi Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen kanssa. Pelastuslaitoksen näkökulmasta yhteistyö on ollut hyvää ja sitä pidetään edelleen yllä. Ensivastetehtävien määrä on kuitenkin vähentynyt Pohjois-Karjalassa viiden viimeisen tilastointivuoden aikana selvästi, noin 130 tehtävästä noin 60 tehtävään vuodessa. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos on varustanut kuusi yksikköä ensivastekykiseksi. Myös Tullin liikkuva yksikkö on varustettu ja henkilöstö koulutettu ensivastetehtävään.



Kuvio 3: Ensivastetehtävien määrä Kaakkois-Suomen, Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Lapin rajavartiostoissa vuosina 2013–2017. Lähde: Rajavartiolaitos.

Haastatteluissa Lapin, Kainuun ja Pohjois-Karjalan rajavartiostojen edustajat kokivat ensivastetoiminnan hyödyllisenä osaamisalueena. Ensivastekoulutuksen koettiin parantavan myös partioiden omaa toimintakykyä ja työturvallisuutta esimerkiksi eräolosuhteissa. Rajavartiolaitos ei voi kuitenkaan yksin päättää omasta panoksestaan, sillä ensivasteen tarpeen ratkaisee alueen sairaanhoitopiirin ensihoidon palveluverkon kattavuus sekä ensihoi-

don suhtautuminen viranomaisyhteistyönä tehtävän ensivastetoiminnan tarpeellisuuteen. Mikäli alueen oman ensihoidon ja pelastustoimen palveluverkko on riittävän hyvä tai käytännössä tiheämpi kuin muiden viranomaisten verkko, jää viranomaisyhteistyönä toteutetun ensivastetoiminnan merkitys vähäiseksi.

Ensivastetoiminnan järjestämisessä viranomaisyhteistyönä pitää huomioida, että myös osaamisen ja valmiuden ylläpito vaatii työpanosta ja lähtövalmiutta, joiden yhdistäminen lakisääteisten perustehtävän hoitamiseen voi olla haasteellista. Rajavartiostojen omat resurssit ja tehtävämäärät määrittelevät viime kädessä sitä, kuinka paljon viranomaisyhteistyön eri muotoihin voidaan panostaa. Yhteistyökykyyn vaikuttavat esimerkiksi rajatarkastusten ja -partioinnin työtilanteet.

Myös sairaanhoitopiirien toiminnassa on ollut eroja siinä, minkä tasoinen koulutus ja kertaus rajavartioloilta on vaadittu ensivastetehtäviin. Vaatimusten erilaisuus on hankaloittanut ensivasteeseen käytettävän työajan valtakunnallista linjaamista Rajavartiolaitoksen esikunnassa, kun se suunnitteli ensivasteen tarjoamista valtakunnallisella tasolla.

Poliisi on vetäytynyt ensivastetoiminnasta pilottihankkeiden jälkeen sekä Lapissa että Pohjois-Karjalassa. Keskeisin peruste on poliisipartioiden vähäisyys, jolloin ne eivät parantaisi juurikaan olemassa olevaan ensihoidon palveluverkkoa. Ylipäättään poliisien voimavarat koettiin niin niukoiksi, että ne pitää kohdistaa omaan perustyöhön. Asiassa nähtiin myös periaatteellisia ongelmia, jos esimerkiksi samassa tehtävässä jouduttaisiin toimimaan sekä terveydenhuollon että poliisitoimen näkökulmista. Ensivastetoiminnan tehtävämäärät arvioitiin myös niin vähäiseksi, että osaamisen ylläpitäminen olisi hankalaa. Vetäytymisen osasyiksi arvioitiin myös tehtävien laajentamiseen nihkeästi suhtautuneet ammattijärjestöt.

Tarkastuksessa ei paneuduttu erikseen Rajavartiolaitoksen rooliin ensivastetehtävissä saaristossa ja merialueilla, joissa Suomenlahden ja Länsi-Suomen merivartiostojen ja vartiolentolaivueen merkitys monipuolisen viranomaisavun antajana on maa-alueita keskeisempi. Ensivastetehtäviä merialueilla on noin 500–1 000 vuodessa kirjaustavasta riippuen. Viranomaisyhteistyönä toteutetulla ensivastetoiminnalla ei myöskään tarkoiteta pelastuslaitosten, sopimuspalokuntien tai vapaaehtoisen palokuntien ensivasteyksiköihin, jotka ovat keskeinen osa pelastustoimen ja ensihoidon toimintavalmiutta ja siten osa pelastustoimen vakiintunutta toimintaa.

Rajavartiostojen ensivastetoiminnan voimavarat voivat olla sidottuja muihin tehtäviin

Poliisi on vetäytynyt ensivastetoiminnasta

3.3 Yhteistä tilannekuvaa luodaan keskinäisessä kanssakäymisessä

Harva-hankkeessa pilotoitiin yhteistä tilannekuvaa

Vuosina 2009–2010 toteutetun Harva-hankkeen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli luoda viranomaisten yhteinen reaaliaikainen tilannekuva, joka tehostaisi yksittäisten tilanteiden hallintaa. Harva-hankkeen loppuraportin mukaan poliisi ja Rajavartiolaitos saivat pilottialueilla luotua yhteisen, partioiden sijaintitietoja välittävän tilannekuvan.

Kokemukset yhteisestä tilannekuvasta olivat pilottialueella positiivisia²¹. Sitä pidettiin perusedellytyksenä, jotta ensivastetoiminnan ja lähimmän partion periaatetta voitaisiin hyödyntää tehokkaasti. Reaaliaikaisen tilanne-

kuvan nähtiin tukevan yhteispartiointia, muuta viranomaisyhteistyötä ja siihen liittyvää tietojen vaihtoa. Poliisi ja Rajavartiolaitos näkivät molemmat, että yhteiseen tilannetietoisuuteen kytkeytyy reaaliaikaisen tilannekuvan lisäksi myös laaja-alainen ennakoiva tilannekuva, joka tukee toiminnan suunnittelua, helpottaa viranomaisten yhteistoimintaa ja luo edellytyksiä myös yhteistyön suunnittelulle. Myös sen kehittämistä pidettiin tärkeänä.

Yhteistä tilannekuvaa luodaan vaihtelevilla tavoilla eri alueilla

Tarkastuksen haastatteluissa selvitettiin käytännön yhteistyöhön liittyvän reaaliaikaisen tilannekuvan ja eri viranomaisten keskinäisen tiedonkulun tilannetta. Tällä hetkellä viranomaisilla ei ole yhtenäistä järjestelmää, johon eri viranomaistahojen kenttätoiminnassa voitaisiin tukeutua. Yhteistyötilanteisiin liittyvä tilannetieto ja eri viranomaisten voimavarat näkyvät eri alueiden ja toimijoiden kenttäjohtamisen tietojärjestelmissä hyvin eri tavalla.

Käytännössä eri viranomaistahot luovat oman toimialueen ylittävää tilannekuvaa omilla johtokeskuksissaan, omiin järjestelmiinsä tukeutuen. Tämä työ sujuu joko suoraan toisten viranomaisten tilannetietoon perustuen tai useammin puhelimitse toisten viranomaisten kanssa keskustellen. Lähtökohtaisesti laajin kuva alueen hälytystoiminnan käytännön tilanteista oli poliisilla ja Rajavartiolaitoksella. Pelastustoimen ja ensihoidon kenttäjohtajista vastaavat kokivat olevansa usein sivussa tilannejohtamisessa puutteellisten tietojen takia. Poliisitoiminnan näkyvyyttä heidän suuntaansa oli rajoitettu, ja he ymmärsivät rajoittamisen perusteet, mutta pelastustoimen ja ensihoidon johtajien mukaan tällaiset tiedot voitaisiin kuitenkin jakaa tehtäväalueiden kenttäjohtajille.

Yleisellä tasolla haastatellut näkivät viranomaisten kenttäjohtamisen kuitenkin parantuneen, kun kaikilla viranomaisilla on omat kenttäjohtajärjestelmänsä, yhteinen Virve-verkko ja kun hätäkeskuksen rooli viestien välittäjänä on yhdenmukaistunut.

Tarkastuksen haastatteluissa ilmeni, että eri viranomaisten kenttäjohtamisen yhteistyössä oli merkittävää aluekohtaista vaihtelua. Joillakin alueilla keskusteluyhteys ja jopa poliisin näkyvyys on laajemmin järjestetty esimerkiksi ensihoidon kenttäjohtajille kuin toisilla alueilla. Teknisesti tällaiset ratkaisut ovat jo nyt olleet mahdollisia, mutta käytännössä asioita on linjattu eri alueilla eri tavalla. Haastatteluissa todettiin, että toimivien käytäntöjen rakentamisessa on ollut oleellista, ketkä asioista ovat päättäneet ja miten kenttätoimintaa on päätetty johtaa yhteistyössä. Haastatellut katsoivat, ettei Hätäkeskuslaitoksen toiminta kaikilta osin palvele sujuvaa viranomaisyhteistyötä. Esimerkkeinä annettiin tietosuojavaatimukset, jotka rajoittavat tietojen vaihtoa ja näkymää muiden viranomaisten toimintaan sekä puutteet hälytysten välittämisessä esimerkiksi tehdaspalokunnille tai vapaaehtoistoimijoille.

Tarkastuksessa ei arvioitu kenttäjohtamisen tietojärjestelmien toimivuutta edellä kuvattua tarkemmalla tasolla, sillä viranomaisten turvallisuusverkkouudistus tuo merkittäviä muutoksia kenttäjohtamiseen ja sen tietoteknisiin ratkaisuihin. Käytännössä Erica-hätäkeskusjärjestelmällä sekä erityisesti viranomaisten KEJO-kenttäjärjestelmällä voidaan ratkaista monia kenttäjohtamisen ja paikallisen tilannekuvan ongelmia, mikäli tietosuojaan ja viranomaisten väliseen luottamukseen liittyvät kysymykset saadaan ratkaistua.

Kenttäjohtamisen yhteistyökäytännöt vaihtelevat alueittain

Turvallisuusverkkouudistus mahdollistaa kenttäjohtamisen ja tilannekuvan jatkokehittämisen

Lähes kaikissa tarkastuksen viranomaishaastatteluisissa tuotiin esiin myös muunlaisia tiedonkulun ongelma-alueita, esimerkiksi poliisin ja kunnan sosiaali- tai sivistystoimen välinen tiedonkulku tai varo-tietojen jakaminen viranomaisten välillä. Tiedonkulun ongelmat ovat tulleet esille jo useissa aiemmissa tuloksellisuustarkastuksissa, joissa on käsitelty eri viranomais-ten toiminnan ja tiedonkulun saumakohtia.

Toiminnan suunnittelua tukevan laaja-alaisen tilannekuvan luomisessa on erilaisia käytäntöjä

Myös laaja-alaisen tilannekuvan luomisessa viranomaisyhteistyön käytännöt vaihtelivat kolmella tarkastuksen kohdealueella. Mikäli alueella on aktiivisia toimijoita, oli heidän kanssakäymisensä aktiivista ja viranomaisten välinen keskusteluyhteys toimiva. Toisaalta haastatteluisissa tuotiin esille, että myös raja-aitoja on olemassa esimerkiksi ensihoidon ja pelastustoimen välillä, poliisin ja muiden viranomaisten välillä sekä laaja-alaisemmin valtion ja kuntien viranomaisten välillä.

Pelastustoimen ja ensihoidon toiminnan suunnittelun nähtiin ainakin tietyillä alueilla tapahtuvan toisistaan erillään, jolloin ei välttämättä kyetä muodostamaan optimaalista palveluverkkoa. Toisaalta esimerkiksi Pohjois-Karjalassa turvallisuusviranomaisten yhteistyön kuvattiin sujuvan hyvin maakuntapohjaisessa rakenteessa. Kainuussa puolestaan on käytössä hyväksi koettu malli, jossa pelastustoimen ja ensihoidon kenttäjohtajat työskentelevät samoissa tiloissa, jolloin pelastuksen ja ensihoidon välinen tiedonkulku on välitöntä. Muutoinkin Kainuussa eri viranomaisten kenttäjohtajien yhteistyön kuvattiin olevan säännöllistä ja sujuvaa. Myös muilla alueilla pelastuksen ja ensihoidon yhteistyötä on lähdetty syventämään esimerkiksi yhteistä asemapaikkaverkkoa luomalla. Lapissa on ylätason yhteistyölle rakennettu toimivia malleja, ja tällaiseen turvallisuustyöhön on sitoutettu myös elinkeinoelämän edustajia.

Kaksi kolmasosaa haastatelluista viranomaistahoista piti yhteistyön suunnittelua ja koordinoimista ainakin jossain määrin epäselvänä, vaikka viranomaisten suhteita kuvattiin lähtökohtaisesti hyväksi ja esimerkiksi kenttäjohtajilla oli keskinäisiä tapaamisia kaikilla tarkastuksen kohdealueilla. Harva-hankkeen vahvuutena haastatellut pitivät juuri sitä, että siinä eri viranomaistoimijat ohjattiin yhteen ja toiminnan johtaminen annettiin yhden viranomaistahon vastuulle. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa ajateltiin, että juuri tässä työssä olivat hyvän yhteistyön juuret.

Useissa haastatteluisissa nousi suoraan tai välillisesti esille poliisilaitos-rakenne, joka ei nykymuodossaan tue parhaalla mahdollisella tavalla poliisin alueellista yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Poliisin rakenne-uudistus Pora III:n myötä osa poliisilaitoksista laajeni kattamaan usean maakunnan kokoisen alueen. Laajenemisen nähtiin vaikuttaneen siihen, miten aktiivisesti ja millä päätöksentekotasolla poliisit ovat päässeet osallistumaan turvallisuuden alueelliseen suunnitteluun ja kehittämiseen. Joillakin alueilla yhteydenpidon oli jäänyt yksittäisten ja kiireisten, kenttätyötä tekevien poliisien vastuulle, jolloin vuoropuhelu ja osallistuminen kunnallisten viranomaisten toimintaan on vähentynyt. Myös yhteistyöhön liittyviä käytännön päätöksiä on ollut hankalampaa tehdä, kun laitoksen johto on siirtynyt kauemmas.

Eri viranomaisten kenttäjohtajilla on hyvä keskusteluyhteys; yhteistoiminnan johtamisessa on silti parannettavaa

3.4 Aluehallintovirastojen rooli on pieni viranomaisyhteistyön koordinoinnissa ja edistämisessä

Aluehallintovirastoilla on lakisääteisiä turvallisuustehtäviä, jotka liittyvät pelastustoimen palvelujen valvontaan, varautumisen alueellisen yhteensovittamiseen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistämiseen²².

Aluehallintovirastojen alueellista turvallisuustyötä koordinoivaa roolia on korostettu niin sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön kuin myös harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistyön edistämisessä. Tavoitteiden mukaan aluehallintovirastojen tulisi edistää poikkihallinnollista yhteistyötä sekä kumppanuuksien syntymistä paikallisten viranomaisten, järjestöjen ja muiden keskeisten toimijoiden välillä. Aluehallintovirastojen tulisi myös edistää Harva-hankkeen hyödyntämismahdollisuuksia muun muassa valmiustoimikunnissa osana alueellista yhteistoimintaa.²³

Tarkastukseen haastatellut viranomaistoimijat näkivät, että aluehallintovirastoilla on merkittävä rooli varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittamisessa sekä koulutusten ja harjoitusten järjestäjänä. Sen sijaan käytännön operatiivisessa viranomaistyössä niillä ei nähty olevan suurta roolia.

Aluehallintovirastot ovat toimineet eri tavoin sisäisen turvallisuuden alueellisissa koordinaatiotehtävissä ja turvallisuussuunnittelun tukemisessa. Osassa aluehallintovirastoja tehtävät on osoitettu koko virastolle ja sen johdolle. Toisissa, esimerkiksi Itä-Suomen ja Lapin aluehallintovirastoissa, ne on sijoitettu pelastustoimen ja varautumisen -vastuualueelle. Ajallisesti sisäisen turvallisuuden alueellisen yhteistyön koordinaatio on painottunut sisäministeriön aktiivisemman ohjauksen ajanjaksolle, vuosiin 2009–2012

Valtioneuvoston 3.11.2011 päätöksellä kaikki aluehallintovirastot veloitettiin laatimaan sisäisen turvallisuuden ohjelman alueelliset toimeenpanosuunnitelmat. Niitä onkin laadittu, mutta ohjelmien toimeenpanossa ja raportoinnissa on ollut merkittäviä eroja. Sisäministeriön arvion mukaan toimeenpanosuunnitelmat tukivat paikallista turvallisuustyötä vaihtelevasti.²⁴ Viimeiset sisäisen turvallisuuden alueellisen toiminnan suunnitelmat tai seurantaraportit ovat vuosilta 2012–2014, vaikka toiminta oli kaavailtu jatkuvaksi.

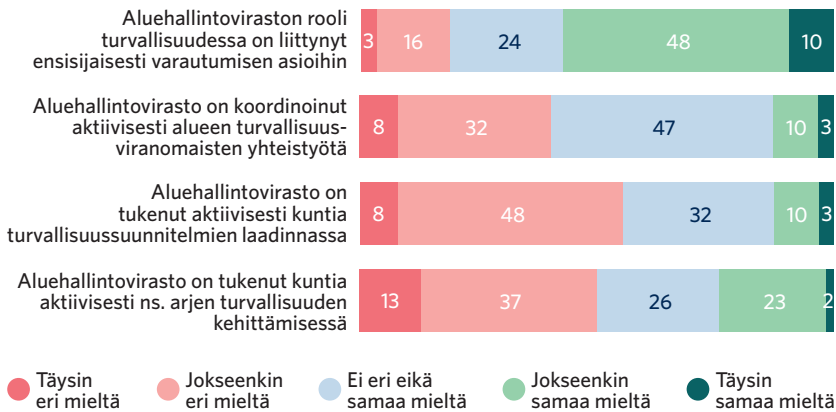
Useassa viranomaishaastattelussa todettiin, että aluehallintovirastot olisivat voineet aktiivisemmin ja laaja-alaisemmin nostaa esiin turvallisuusasioita ja aktivoida viranomaisyhteistyötä. Toisaalta varautumisen tehtävien, esimerkiksi valmiustoimikuntien työn kautta, aluehallintovirastojen nähtiin olevan myös viranomaisyhteistyön kokoonkutsujia, mutta tässäkin työssä fokuksen kuvattiin olevan ennen kaikkea varautumisasioissa.

Aluehallintovirastojen haastatellut asiantuntijat ja johtajat arvioivat asiaa saman suuntaisesti kuin alueen sektoriviranomaiset. He kokevat olevansa etäällä turvallisuusviranomaisten käytännön työstä, ja heidän toimivaltiansakin on lainsäädännöllä suunnattu enemmän varautumiseen ja valmiussuunnitteluun kuin operatiiviseen viranomaisyhteistyöhön. Käytännössä virastojen voimavaroja onkin painotettu varautumisen suunnittelun ja yhteensovittamisen tehtäviin ja niihin liittyvän yhteistoiminnan järjestämiseen. Arjen turvallisuudessa ja turvallisuussuunnittelussa aluehallintovirastojen rooli on niiden oman arvion mukaan nykyään vähäinen.

Aluehallintovirastojen tehtävä on edistää alueellista yhteistyötä ja kumppanuuksien syntymistä

Aluehallintovirastot ovat etäällä operatiivisesta turvallisuustyöstä

Arjen turvallisuuden ja siihen liittyvän yhteistyön kehittäminen on ollut aktiivisinta Lapin aluehallintovirastossa. Lapin aktiivisuuden arvioitiin johdettavan aiemmin tehdystä kehitystyöstä ja eri toimijoiden kanssakäymisestä, mutta myös siitä, että alue on riittävän pieni ja toimijarakenteeltaan riittävän yhdenmukainen. Niitä aluehallintovirastoja, joiden alueella on useampi maakunta ja niiden viranomaisrakenteet, on ollut huomattavasti vaikeampi hallita. Niiden on myös ollut hankalampaa käynnistää yhteistoimintaa ja luoda toimivia verkostoja. Myös muilla harvaan asutuilla alueilla on tuettu turvallisuutta edistäviä hankkeita, esimerkiksi kylien turvallisuustyötä, mutta niissä taustaorganisaationa ovat olleet alueen pelastuslaitokset, kunnat ja järjestötoimijat.



Kuvio 4: Aluehallintovirastot turvallisuussuunnittelun ja viranomaisyhteistyön koordinoijana, prosenttia. Lähde: Tarkastuksen kuntakysely, syyskuu 2018.

Aluehallintovirastojen roolia selvitettiin myös kuntajohtajilta (Kuvio 4). Reilusti yli puolet kuntajohtajista oli sitä mieltä, että aluehallintoviraston turvallisuustehtävät ovat liittyneet ensisijaisesti varautumiseen. Vastaavasti vain reilu kymmenesosa kuntajohtajista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että aluehallintovirastot ovat aktiivisesti koordinoineet viranomaisyhteistyötä tai tukeneet kuntia turvallisuussuunnitelmien laadinnassa. Hieman suurempi osa näki, että aluehallintovirastolla on jonkinlainen rooli arjen turvallisuuden kehittämisessä. Toisaalta tässäkin asiassa puolet vastaajista oli täysin tai jossain määrin sitä mieltä, etteivät aluehallintovirastot ole tukeneet aktiivisesti kuntia arjen turvallisuuden kehittämisessä.

Aluehallintovirastojen toimintaan on vaikuttanut viime vuosina alueuudistuksen valmistelu. Maakunta- ja sote-uudistuksessa aluehallintovirastojen nykyiset tehtävät olisivat päättyneet ja alueelliset turvallisuuden ja varautumisen tehtävät siirtyneet maakunnille.

3.5 Harva-yhteistyötä on seurattu vain vähän eikä hyviä käytäntöjä ole levitetty systemaattisesti

Harvaan asuttujen alueiden turvallisuutta kehittämään pyrkineissä sisäministeriön ohjausasiakirjoissa on suositeltu, että ehdotettuja toimenpiteitä, viranomaisyhteistyön käytäntöjä ja harvaan asuttujen alueiden turvallisuustilannetta tulisi seurata ja arvioida. Seurantaan varten tulisi kehittää mittaristo, jolla turvallisuustilanteen ja palveluverkon kehittymistä sekä palveluiden kysynnän muutoksia voitaisiin systemaattisesti arvioida. Seurannan ohella on korostettu hyvien yhteistyökäytäntöjen levittämistä valtakunnalliseksi käytännöiksi.

Viranomaisyhteistyön tuloksia ja hyötyjä ei ole systemaattisesti seurattu ja arvioitu

Harvaan asutuilla alueilla toimivien viranomaistahojen haastatteluissa nousi esiin, että eri viranomaiset ovat seuranneet lähinnä omaa palveluverkkoaan ja omia toimintavalmiusaikoja. Keskushallinnossa viranomaisyhteistyötä on seurattu lähinnä tehtävämäärien kautta. Tarkimmalla tasolla niin sanotut virka-apu- ja viranomaisyhteistyön tehtävät on kirjannut Rajavartiolaitos. Yhteistyötehtävien kirjaamisen todettiin olevan toisinaan hankalaa epäselvien tehtävämäärittelyjen takia tai tehtävän sisältöjen muuttuessa. Samoin tilastointikäytännöissä on ollut eroja alueiden ja vuosien välillä. Käytännössä Rajavartiolaitoksen viranomaisyhteistyön seurantatiedot ovat tarkimmillaankin vain toiminnan volyymejä kuvaavia yleisiä tunnuslukuja. Lisäksi itse tehtävämäärät ovat vähäisiä. Näiden tietojen avulla on mahdotonta lähteä arvioimaan viranomaisyhteistyön vaikuttavuutta.

Parhaat analyysimahdollisuudet tarjoaisi ensivastetehtävien arviointi osana ensihoitoa, mutta sekin on sosiaali- ja terveysministeriön ensihoidosta vastaavan asiantuntijan mukaan ollut hankalaa, koska ensivastetehtävissä ei ole tähän mennessä kyetty riittävän tarkasti erottelamaan ensivasteen saapumisaikaa ja hoitotason saapumisaikaa tapahtumapaikalle. Tähän asiaan on saatu muutos syksyllä 2018 ensihoidon seurantajärjestelmän muutosten myötä.

Sekä kentällä toimivat viranomaiset että keskushallinnon edustajat kokivat, että viranomaisyhteistyön hyötyjen ja tuloksellisuuden arviointi on erittäin hankalaa, jopa mahdotonta. He perustelivat näkemystä sillä, että viranomaisyhteistyön hyötyjä on vaikea todentaa, kun käytännön yhteistyötapausten määrä on vähän. Lisäksi yhteistyötilanteisiin liittyy usein esimerkiksi ennalta ehkäisyn elementtejä. Haastateltavat lähestyivät viranomaisyhteistyön tarpeellisuutta ja sen hyödyllisyyttä useimmiten käytännöllisestä näkökulmasta. Haastatteluissa toistuikin näkemys siitä, että ilman viranomaisten keskinäistä yhteistyötä asioita ei saataisi hoidettua harvaan asutuilla alueilla, joissa viranomaisten voimavarat ovat ohuet. Samalla yhteistyön nähtiin jatkuneen juuri siitä syystä, että eri osapuolet hyötyvät toistensa tuesta.

Viranomaisyhteistyötä seurataan lähinnä tehtävämäärillä

Viranomaisyhteistyön hyvien käytäntöjen levittäminen on ollut ontuvaa

Viranomaisyhteistyön hyvät käytännöt eivät ole levinneet toivotusti. Siihen on vaikuttanut turvallisuusviranomaisten erityyppiset taustat ja toimintatavat. Harva-ohjaus on ollut valtioneuvoston ja sisäministeriön strategista ohjausta, jota on käytännössä toteutettu informaatio-ohjauksena ja viemällä tavoitteita viranomaisten toiminnan- ja talouden ohjaukseen. Viranomais-ten erityyppiset taustaorganisaatiot sekä organisaatiokulttuuriset seikat ovat heikentäneet valtioneuvoston ja sisäministeriön ohjauksen osuvuutta.

Hyvät käytännöt ovat levinneet alueellisesti ja toimialasidonnaisesti vaihtelevilla tavoilla. Käytännössä uusien toimintatapojen leviäminen on jäänyt operatiivisten toimijoiden välisten sopimusten ja käytäntöjen varaan. Keskushallinnon haastattelussa todettiin, että ohjattu on, mutta aina vaatimuksia ei ole kirjattu erityisen jäntevästi seuraavan tason toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin, sopimuksiin ja seurannan tavoitteisiin. Tässä kuvattiin olevan kehittämisen mahdollisuutta sisäministeriön hallinnonalalla.

Erityyppisten viranomaisten ohjaaminen on haastavaa

3.6 Viranomaisyhteistyön ongelmat johtuvat tehtävä- ja toimivaltarajoista ja niukoista resursseista

Yhteistyössä keskeistä toimivaltuudet ja osaaminen

Rajavartiolaitos nousi tarkastuksessa tärkeäksi yhteistyökumppaniksi muille viranomaisille, koska rajavartiolaki antaa rajavartijoille laajat toimivaltuudet niin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kuin myös ensivaste- ja pelastustoiminnassa. Rajavartiolaitoksen kykyä toimia moniviranomaistehtävissä korostaa heidän käytössä olevat monipuoliset varusteet ja välineet.

Enemmistö haastatelluista harvaan asutuilla alueilla toimivista viranomaisista koki toimivalta-asioiden ja viranomaisten tehtäväerojen rajoittavan eniten viranomaisyhteistyön mahdollisuuksia. Haastateltujen vahva näkemys oli, että sujuva yhteistyö edellyttää riittävät toimivaltuudet ja osaamisen sekä selkeästi sovitut pelisäännöt yhteiselle tekemiselle. Käytännössä viranomaiset eivät voi läheskään aina hoitaa toistensa tehtäviä. Viranomaisyhteistyön ongelmat tulevatkin esille erityisesti silloin, kun jonkin viranomaisen saapuminen paikalle kestää.

Viranomaisyhteistyössä ja eri viranomaisten tehtäväjaoissa on paljon toimivaltuuksien rajakohtia, joita kehittämällä ja uudelleen arvioimalla asioita voisi kyetä tekemään tehokkaasti ja aitona moniviranomaistyönä. Kehittämisaajatukset törmäävät usein kuitenkin lainsäädännöllisiin ja organisaatiokulttuurillisiin seikkoihin, joiden ratkaisu ei ole helppoa. Esi-merkkejä tällaisista ovat ensihoidon ja poliisin tehtävien jako eli voisiko poliisi toimia ensivasteyksikkönä ja voisiko ensihoitajilla olla voimankäyttö-oikeuksia työssään. Kaikkein suurin viranomaisyhteistyön ongelma-alue on juuri yleisen turvallisuuden ja järjestyksen tehtävät. Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden takaamisessa tarvitaankin uusia ja rohkeita ajatuksia.

Viranomaisyhteistyössä on edelleen kehittämisen mahdollisuuksia

Harvaan asutuilla alueilla toimivien viranomaisten resurssit ovat niukat

Tarkastuksen viranomaishaastatteluissa tiedusteltiin, riittääkö viranomaisilla aikaa ja henkilöstövoimavaroja tukea toisten viranomaisten toimintaa ja tehdä yhteistyötä. Vastausten hajonta oli suuri. Useimmiten juuri yhteistyö nähtiin vastauksena viranomaisverkon hajanaisuuteen. Toisaalta monissa vastauksissa korostui näkemys siitä, että niukkojen resurssien tilanteessa joudutaan keskittymään omiin lakisäätöisiin perustehtäviin. Vastaaviin havaintoihin päädyttiin myös tarkastusviraston syksyllä 2018 julkaisemassa selvityksessä Viranomaisyhteistyö – erityisesti sisäministeriön hallinnonalalla²⁵.

Viranomaistoiminnan voimavarojen sopeuttamisen, toimipaikkaverkon keskittämisen sekä toiminnan suuntaamisen riskien ja perustehtävien mukaisesti on haastattelujen mukaan vaikuttanut selkeästi mahdollisuuksiin tehdä yhteistyötä. Haastatteluissa esimerkiksi poliisin Pora III -uudistuksen kuvattiin heikentäneen poliisin mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä kuntasektorin toimijoiden kanssa. Myös Rajavartiolaitoksen raja- ja marivartioasemien lakkautusten nähtiin heijastuvan muiden viranomaisten toimintaan.

Lähes kaikissa harvaan asuttujen alueiden viranomaisten haastatteluissa nousi esiin, että nopean avun saamisessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden viranomaisilta oli puutteita. Noin puolet haastatelluista viranomaisista arvioi, että poliisin odottelu sitoo resursseja ja hidastaa ainakin joissain tapauksessa heidän oman perustehtävän suorittamista.

Pohjoisimman Lapin tilanne herätti haastatteluissa erityistä huolta, koska toimivaltaiset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden viranomaiset ovat vähentäneet voimavarojaan ja läsnäoloaan alueella. Poliisin ja myös Rajavartiolaitoksen näkyvyys etenkin Tunturi-Lapissa koettiin niin vähäiseksi, että heidän saaminen muiden viranomaisten tueksi nopean avun tilanteissa on useimmiten pitkän odotuksen takana. Niin ikään Lapin pelastuslaitos on joutunut ottamaan meripelastusta enemmän oman toimintansa osaksi, kun merivartioasemia on lakkautettu Meri-Lapin alueelta.

Poliisin kiireellisten A-tehtävien vähintään 20 minuutin toimintavalmiusajat ovat kehittyneet kolmen pohjoisimman poliisilaitoksen alueella kohtuullisen vakaasti. Tosiasia kuitenkin on, että noin puolessa alueen kunnista poliisin keskimääräinen odotusaika on kaikkein kiireellisimmissäkin tehtävissä vähintään 20 minuuttia, ja noin joka kymmenessä kunnassa poliisin saapuminen kestää keskimäärin vähintään 40 minuuttia. Pisimmät keskimääräiset odotusajat ovat olleet Lapin pinta-alaltaan suurissa kunnissa, joissa poliisin toimintavalmiusajat kiireellisimmissä tehtävissä ovat viimeisen kuuden vuoden aikana olleet noin tunnin ja jopa reilusti sen yli. Toimintavalmiusaikoja tarkasteltaessa pitää muistaa, että asukasmäärältään pienissä kunnissa A-tehtäviä tapahtuu vuositasolla vähän, jolloin tilastoissakin esiintyy suurta vaihtelua.

Kuntasektorin viranomaisten eli ensihoidon ja pelastustoimen palveluverkko koettiin huomattavasti paremmaksi kaikissa tarkastuksen kohdemaakunnissa. Pelastustoimen asemaverkkoa pidettiin edelleen melko kattavana, vaikka joillakin alueilla vapaaehtoiseen palokuntatoimintaan on ollut vaikeuksia saada riittävästi vapaaehtoisia tai sopimushenkilöstöä.

Viranomaistoiminnan sopeutukset ovat heijastuneet yhteistyön mahdollisuuksiin



4 Onko paikallinen ja alueellinen turvallisuussuunnittelu edistänyt viranomaisyhteistyötä?

Paikallisella tai alueellisella turvallisuussuunnittelulla pyritään edistämään harvaan asuttujen alueiden turvallisuushkien tunnistamista, niihin puuttumista sekä kehittämään viranomaisyhteistyön käytäntöjä. Tarkastuksessa havaittiin, että harvaan asutuilla alueilla turvallisuussuunnitelmien laatiminen on keskushallinnon ohjauksesta huolimatta hiipunut, ja monissa kunnissa ja alueilla suunnitelmat ovat vanhentuneita.

Keskushallinnon toteuttamassa turvallisuussuunnittelun ohjauksessa havaittiin puutteita ja epäjatkuvuutta, samoin turvallisuussuunnitelmien laatimista ei ole seurattu vuoden 2011 jälkeen. Sisäministeriö on julkaissut tammi-kuussa 2019 uudet turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset. Jatkossa selkeät rakenteet ja pitkäjänteinen toiminnan ohjaus tukisi turvallisuussuunnittelun toteutumista ja alueella toimivien viranomaisten yhteistyötä.

4.1 Turvallisuussuunnittelun ohjaus on hiipunut vuoden 2014 jälkeen

Sisäministeriö ohjasi turvallisuussuunnittelua useilla julkaisuilla ja ohjeilla 2000-luvun alusta aina vuoteen 2014 saakka. Niissä kuvattiin suunnittelulle asetettavia tavoitteita sekä suunnittelun johtamista, osallistujia, toteuttamisprosesseja, raportointia ja seurantaa.

Paikallinen ja alueellinen turvallisuussuunnittelu käynnistyi vuonna 1999 valtioneuvoston Turvallisuustalkoot -periaatepäätöksellä. Turvallisuussuunnittelun kehittämistavoitteita linjattiin edelleen sisäisen turvallisuuden ohjelmissa. Vuoden 2004 sisäisen turvallisuuden ohjelmassa päätettiin turvallisuussuunnittelun sisältöjen ja toimintatapojen kehittämisestä. Vuonna 2008 julkaistun toisen sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena oli, että vuoden 2010 loppuun mennessä kaikkien kuntien valtuustoissa olisi laadittu ja hyväksytty uusimuotoiset turvallisuussuunnitelmat. Tavoite, että turvallisuussuunnitelmat tulisi laatia kaikissa kunnissa tai alueilla, on edelleen voimassa.

Sisäministeriön vuonna 2011 julkaisemassa Turvallisuusyhteistyöllä tuloksia -julkaisussa todettiin, että turvallisuussuunnittelu on edennyt hyvin ja suunnitelmat on laadittu lähes kaikissa kunnissa. Arvioinnin mukaan turvallisuussuunnittelulla on kyetty edistämään eri viranomaisten välisiä yhteistyötä sekä takaamaan turvallisuutta alueellisesti ja paikallisesti.²⁶

Vuonna 2014 ilmestyneessä sisäministeriön Päätöksiä turvallisuudesta – turvallisuus osaksi kunnan sähköistä hyvinvointikertomusta -julkaisussa esitettiin, että turvallisuussuunnitelma tulee liittää osaksi kunnan sähköistä hyvinvointikertomusta. Näin turvallisuutta koskevat päätökset tulisivat osaksi kunnan strategiaa sekä toiminnan ja talouden suunnittelua. Julkaisu sisältää esityksen myös turvallisuutta kuvaavista mittareista ja tunnusluvuista.²⁷

Tavoitteena oli, että turvallisuussuunnitelmat ovat voimassa kaikissa kunnissa vuoden 2010 loppuun mennessä

Sisäministeriön ja Rikksentorjuntaneuvoston yhteistyössä vuonna 2014 julkaisema Paikallinen turvallisuussuunnittelu -julkaisu²⁸ oli kirjoitettu oppaan muotoon, ja sen tavoitteena oli selkiyttää ja tukea paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun prosessia. Suunnitelman laadintaprosessi oli esitetty julkaisussa selkeästi ja myös linkitys sisäisen turvallisuuden tavoitteistoon oli kuvattu hyvin.

Turvallisuussuunnittelua on siis ohjattu lukuisilla ohjausasiakirjoilla viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Käytännössä paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun aktiivinen ohjaus päättyi kuitenkin vuoteen 2014.

Tammikuussa 2019 sisäministeriö julkaisi Turvallisuutta kaikkialla – paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset, joka on osa vuoden 2017 sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoa. Turvallisuussuunnittelun kansallisten linjausten tavoitteena on edistää ja yhdenmukaistaa arjen turvallisuustyötä paikallis- ja aluetasolla.²⁹

Turvallisuussuunnittelun ohjaus päättyi viideksi vuodeksi

4.2 Turvallisuussuunnitelmien toteuttamista ei ole tuettu riittävästi

Turvallisuussuunnitelmien laatiminen on hiipunut harvaan asuttujen alueiden kunnissa

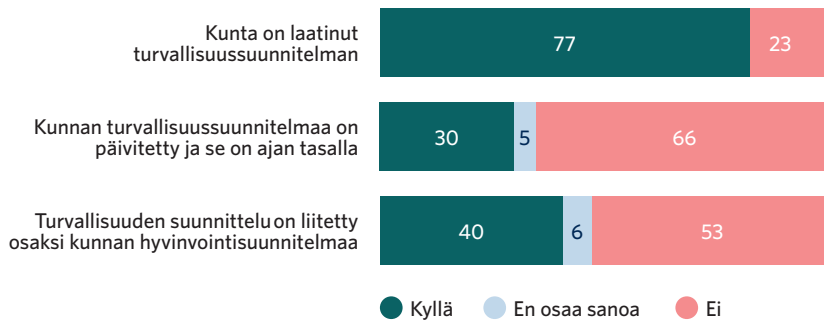
Tarkastuksessa perehdyttiin 100 harvaan asutun kunnan turvallisuussuunnittelun tilanteeseen. Viittaus kunnan omaan tai alueelliseen turvallisuussuunnitelmaan löytyi 85 kunnasta, ja 15 kunnasta turvallisuussuunnitelmaa ei löytynyt ollenkaan.

Harvaan asutuissa kunnissa ei juuri ole voimassa olevia turvallisuussuunnitelmia

Yhtä lukuun ottamatta kaikkien suunnitelmien voimassaolo oli päätynyt. Joissain tapauksissa suunnitelmat olivat päättyneet vuoteen 2018, mutta useimmiten aiemmin. Kaikki löydetyt suunnitelmat olivat kuitenkin 2010-luvulta. Turvallisuussuunnitelmat koskivat useimmiten isompaa kuin yhden kunnan aluetta. Usein suunnitelma koski seutukuntaa tai maakuntaa, joissain tapauksissa myös muutaman kunnan aluetta. Vain yhtä kuntaa koskevia suunnitelmia oli kuusi.

Turvallisuussuunnitelma löytyi 69 tapauksessa turvallisuussuunnittelu.fi-sivuilta, jonka ylläpito on päättynyt vuoteen 2015. Vastaavasti rikksentorjunta.fi-sivuston vanhentuneesta versiosta löytyi 11 turvallisuussuunnitelmaa. Uusilta, päivitettäviltä rikksentorjunta.fi-sivuilta suunnitelmia ei löydy lainkaan. Turvallisuussuunnitelmia on myös kuntien omilla ja maakuntien sivuilla. Samoin turvallisuussuunnittelun elementtejä on kirjattu kuntien sähköisiin hyvinvointikertomuksiin.

Tarkastuksen kuntajohtajille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin myös turvallisuussuunnittelun tilanteesta (Kuvio 5). Valtaosa kuntajohtajista vastasi, että kunta on laatinut jossain vaiheessa turvallisuussuunnitelman. Ajantasainen suunnitelma löytyy vastausten perusteella vajaasta kolmasosasta kuntia.



Kuvio 5: Kuntajohdon arviot kunnan turvallisuussuunnittelun tilanteesta, prosenttia.
Lähde: Tarkastuksen kuntakysely, syksy 2018.

Turvallisuussuunnitelmien laatimisen tämän hetkisestä tilanteesta on hankala muodostaa kokonaiskuvaa: turvallisuussuunnitelmilla voidaan viitata monen tyyppisiin asiakirjoihin, ja ne on voitu arkistoida tai tallentaa erilaisille alustoille tai liittää jopa toisen asiakirjan osaksi. Turvallisuussuunnitelmia ei ole myöskään koottu ja tallennettu yhdenmukaisesti alueellisella tai valtakunnallisella tasolla.

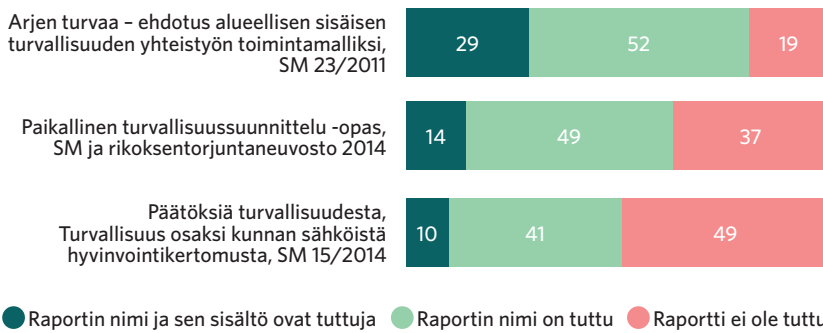
Tarkastuksen viranomaistoimijoiden haastattelut tukevat edellä kuvattuja havaintoja. Yli puolet haastatelluista ilmaisi selkeästi sen, että turvallisuussuunnitelmien laatiminen on hiipunut eikä niitä enää juurikaan laadita. Samoin noin puolet haastatelluista oli sitä mieltä, että yhteinen turvallisuussuunnittelu on aiemmin toiminut hyvin viranomaisten keskinäisen kanssakäymisen, keskustelun ja yhteistyön alustana, mutta sittemmin tämä toiminta on vähentynyt. Noin kolmasosa haastatelluista kuvasi, että suunnitelmat ovat jääneet vain paperille, eli suunnitelmiin kirjattuja tavoitteita ei ole kyetty viemään käytäntöön.

Suunnittelun hiipumisen syitä arvioitiin eri tavoilla. Kuntasektorin toimijat näkivät, että turvallisuussuunnitelmat ovat jääneet muiden suunnitteluvaatimusten jalkoihin ja samalla turvallisuusviranomaisten into osallistua yhteiseen tekemiseen on vähentynyt. Poliisin edustajien mukaan he ovat olleet aiemmin aktiivisesti mukana turvallisuussuunnittelussa, mutta nyt vastuu on peruskunnilla ja poliisilla on vain rajallisesti voimavaroja osallistua kuntakohtaiseen suunnitteluun. Rajavartiolaitoksen liittymäpinta turvallisuuden suunnitteluun on ohut, jos toiminta kohdistuu yleisemmän tason syrjäytymisen ja rikollisuuden ennaltaehkäisyn kysymyksiin.

Turvallisuussuunnittelun hiipumiseen on monia syitä

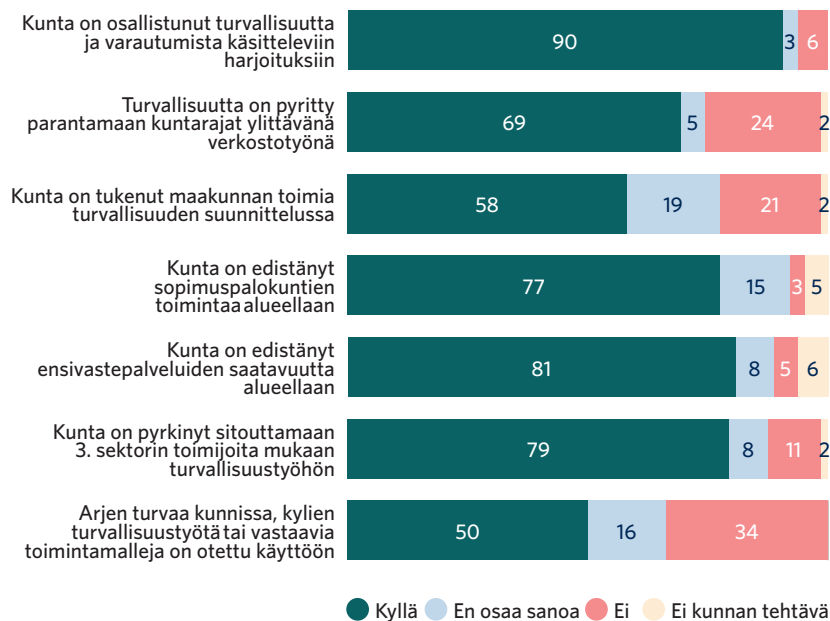
Turvallisuussuunnittelun vaatimukset eivät ole erityisen tuttuja paikallis- ja aluetason toimijoille

Tarkastuksen kuntakysely osoittaa, että turvallisuussuunnittelun ohjausasiakirjat ja niiden sisällöt eivät ole erityisen tuttuja harvaan asuttujen alueiden pienten kuntien johdolle (Kuvio 6). Erityisesti viimeisimmät ohjaussyötteen ovat jääneet etäiseksi. Kuntien lakisääteisessä hyvinvointikertomuksien suunnittelussakaan ei turvallisuusnäkökulma ole noussut erityisen vahvasti esille, vaikka tällainen tavoite on asetettu. Paikallisella tasolla sekaannusta saattavat aiheuttaa myös turvallisuussuunnittelun erityyppiset vaatimukset: aina ei ole esimerkiksi selkeää, milloin eri viranomaistoimijat puhuvat niin sanotusta arjen turvallisuuden suunnittelusta ja milloin varautumisen suunnittelusta.



Kuvio 6: Turvallisuussuunnittelua ohjaavien asiakirjojen tuttuus kuntajohdolle, prosenttia. Lähde: Tarkastuksen kuntakysely, syksy 2018.

Kyselyn perusteella ilmeni, että vuonna 2011 julkaistu Arjen turvaa -julkaisu on kuntajohtajille tutumpi kuin uudemmat ja käytännön monialaiseen turvallisuustyöhön ohjaavat julkaisut. Yhtäältä yli puolet kyselyyn vastanneista kuntajohtajista tunsivat myös tuoreemman ohjauksen ainakin nimeltä, mutta toisaalta vain joka kymmenes ilmoitti tuntevansa ohjauksen sisältöjä ja tavoitteita tarkasti. Vaikka ohjaus ei ole kaikilta osin ollut selkeää ja turvallisuussuunnitelmien laatimisessa on ollut puutteita, käytännön toimenpiteitä on kuitenkin tehty. Tarkastuksen kuntakyselyssä kartoitettiin erikseen kuntien aktiivisuutta turvallisuuden edistämiseksi (Kuvio 7).



Kuvio 7: Kunnan toimenpiteet turvallisuuden kehittämisen tavoitteiden toteuttamiseksi, prosenttia. Lähde: Tarkastuksen kuntakysely, syksy 2018.

Kuntajohtajien vastausten perusteella peruskunnilla on vahva tahto edistää paikallisella ja myös alueellisella tasolla asukkaiden hyvinvointia ja turvallisuuspalveluiden toimintaedellytyksiä. Jatkossa onkin tärkeää, että turvallisuuden suunnittelulle ja verkostomaiselle yhteistyölle kyetään luomaan riittävän yhdenmukaiset ja pysyvät menettelyt ja rakenteet.

Turvallisuussuunnitelmien hallinnointi on ollut sekavaa

Turvallisuussuunnittelun ohjaus on jäänyt kuntajohtajille ja paikallistason viranomaisille etäiseksi ja jossain määrin epäselväksi. Turvallisuussuunnittelun tavoite ja idea tunnetaan, mutta niiden hyödynnettävyys jää epäselväksi. Tätä korostaa entisestään se, ettei keskushallinnossa ole pitkäjänteisesti kerätty ja hyödynnetty paikallisia ja alueellisia turvallisuussuunnitelmia.

Paikallinen turvallisuussuunnittelu -oppaassa viitataan turvallisuussuunnittelun omille turvallisuussuunnittelu.fi-verkkosivuille. Vuoteen 2014 saakka turvallisuussuunnitelmat koottiin tälle sivustolle, mutta sivuston päivittäminen on kuitenkin päättynyt vuonna 2015. Sen jälkeen turvallisuussuunnitelmat keskitettiin rikosentorjuntaneuvoston rikosentorjunta.fi -sivustolle. Tarkastuksessa havaittiin, että rikosentorjuntaneuvoston sivuston ulkoasua ja sisältöä muutettiin vuonna 2017, jolloin sivustolta myös hävisivät sinne tallennetut suunnitelmat, eikä sivustolle ole uudistuksen jälkeen tallennettu uusia suunnitelmia. Muutoinkin sivustolla on vain vähän viittauksia paikallisen turvallisuussuunnittelun tehtäviin. Rikosentorjunta.fi -sivuston poistettu versio ja joitain sinne tallennettuja turvallisuussuunnitelmia löytyy edelleen internetistä. Niitä oli kuitenkin selvästi vähemmän kuin vuonna 2015 turvallisuussuunnittelu.fi-sivulla, eivätkä ne olleet näitä uudempia.

Kaikkiaan turvallisuussuunnitelmien siirtely sivustolta toiselle on hämmentävää. Muutosten seurauksena alueellisia ja paikallisia suunnitelmia ei ole käytännössä kerätty ja koottu enää systemaattisesti, jolloin myöskään niiden laadintaa ei ole enää viime vuosina valvottu ja seurattu. Tämä heikentää turvallisuussuunnitelmien arvostusta ja paikallishallinnon kiinnostusta niiden laatimiseen. Myös sisäministeriön haastatteluissa tuotiin esille, että turvallisuussuunnittelun ohjaus on jäänyt muiden sisäisen turvallisuuden muutosten ja viranomaisten perustoiminnan turvaamisen jalkoihin.

Turvallisuussuunnitelmien laatimiseen tähtäävä ohjaus on käynnistetty uudelleen vuoden 2019 alusta Turvallisuutta kaikkialla -linjausasiakirjalla. Turvallisuussuunnittelun uudelleen käynnistämiseksi luo lisähaastetta se, että työ on tällä hetkellä pitkälti pysähdyksissä ja aiempi työ niin alueilla kuin keskushallinnossa on ollut varsin hajanaista. Turvallisuussuunnittelun käynnistämistä hankaloittaa myös maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun pysähtyminen.

4.3 Selkeät rakenteet ja vastuut auttaisivat turvallisuussuunnittelua jatkossa

Maakunta- ja sote-uudistuksen kariuduttua turvallisuussuunnittelun käynnistämisen tavoitteet koskevat ensisijaisesti kuntia. Turvallisuutta kaikkialla -linjausasiakirjassa todetaan, että turvallisuussuunnittelun perusyksikkö on kunta ja kunnalla on päävastuu turvallisuussuunnittelusta. Toisaalta siinä viitataan turvallisuussuunnittelun toteuttamisessa kuntien ohella myös maakuntiin.

Maakunta- ja sote-uudistuksen kaavailtiin toteutuessaan tuovan turvallisuuden alueelliseen hallintaan ja johtamiseen uusia rakenteita ja toimintamalleja. Hallituksen esityksessä maakuntalaiksi³⁰ maakunnan turvallisuus-

Turvallisuussuunnittelun ohjaus on jäänyt etäiseksi

Turvallisuussuunnitelmien laatimista ei ole seurattu viime vuosina

tehtävät oli rajattu valmiuden suunnittelun ja varautumisen tehtäviin, mutta sisäministeriö painotti omassa ohjauksessaan laaja-alaisempaa turvallisuuden hallinnan näkökulmaa. Sisäministeriön ohjaus maakuntien sisällöllisesti laaja-alaisempiin turvallisuustehtäviin ilmenee Sisäisen turvallisuuden strategian³¹ seitsemännestä toimenpidekokonaisuudesta Maakuntien ja kuntien turvallisuustyö sekä tammikuussa 2019 julkaistusta Turvallisuutta kaikkialla -linjausasiakirjasta³².

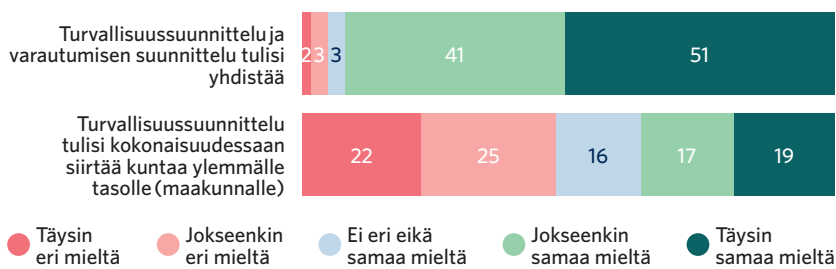
Käytännössä useassa maakunnassa toimintaa on lähdetty kehittämään laaja-alaisen turvallisuuden hallinnan suuntaan muodostamalla alueellisia turvallisuuden ja varautumisen asioihin painottuvia yhteistyöelimiä ja -foorumeita. Osa maakunnallisista toiminnoista jatkaa edelleen alueen turvallisuussuunnittelun ja viranomaisyhteistyön koordinoitua, vaikka erityistä lainsäädännöllistä tai rakenteellista tukea tämän tyyppiselle toiminnalle ei tällä hetkellä olekaan.

Tulevia alue- ja paikallishallinnon uudistuksia valmisteltaessa tulee huomioida turvallisuuden hallinnan ja suunnittelun kysymykset aiempaa valmistelua huolellisemmin. Näin turvallisuuden alueelliselle ja paikalliselle hallinnalle kyetään rakentamaan mahdollisimman selkeä ja pysyvä perusta, johon maakunta- ja kuntatoimijat, turvallisuusviranomaiset ja myös järjestötoimijat voivat luontevasti kiinnittyä sekä saada yhteistyöstä lisäarvoa omalle työlleen ja alueen turvallisuuden takaamiselle. Selkeän rakenteen päälle voidaan rakentaa sopivat yhteistyömallit niin arjen turvallisuuden kuin varautumisen suunnittelulle sekä eri tahojen yhteistyölle ja toimintojen yhteiselle kehittämiselle.

Turvallisuuden alueellisen hallinnan kysymykset tulee huomioida hallinnon uudistuksissa

Muutkin turvallisuussuunnittelun hankalat ongelmat kaipaavat linjauksia

Tällä hetkellä turvallisuuden ja varautumisen monet suunnitteluelvoitteet eivät ole kuntasektorin toimijoille selviä. Tarkastuksen kuntakyselyssä tiedusteltiin kuntajohtajilta sitä, miten kunnan turvallisuuden suunnitteluelvollisuudet tulisi toteuttaa (Kuvio 8).



Kuvio 8: Kuntajohdon näkemykset turvallisuussuunnittelun toteuttamistapojen vaihtoehdoista, prosenttia. Lähde: Tarkastuksen kuntakysely, syyskuu 2018.

Harvaan asutuissa kunnissa on vahva tahto yhdistää turvallisuuden suunnittelun velvoitteita. Yli 90 prosenttia kuntajohtajista oli täysin tai jossain määrin samaa mieltä siitä, että turvallisuussuunnittelu ja varautumisen suunnittelu tulisi yhdistää. Kysymys siitä, pitäisikö turvallisuussuunnittelua tehdä lähinnä alueellisena toimintana jakoi vastaajien näkemykset jokseenkin tasan. Kysymykseen vastanneista 47 prosenttia oli sitä mieltä, että suunnittelun tulisi olla ensisijaisesti kunnallista ja 39 prosenttia vastanneista näki, että suunnittelun tulisi olla alueellista. Vajaa viidesosa vastaajista ei ottanut kysymyksen kantaa.

Paikallis- ja aluetason turvallisuussuunnittelussa on viime vuosina korostettu ilmiöpohjaisuutta ja verkostomaista yhteistyötä. Lähestymistapa ei ole selkeyttänyt yhteistyön tekemistä. Tällä hetkellä kuntajohtajilla ei ole selvää ja yhdenmukaista kuvaa eri suunnitteluvaatimusten keskinäisistä suhteista ja tärkeydestä. Tehtyjä suunnitelmia ei ole kunnissa myöskään saatu sidottua talouden ja toiminnan prosesseihin. Eri turvallisuussektorien viranomaisille sekä aluehallintovirastoille on myös epäselvää, mitä asioita suunnittelovelvoitteista pitäisi viedä eteenpäin. Käytännössä kaikki haastatellut viranomaiset korostivat, että ensisijaisesti he toteuttavat lakisääteisiä tehtäviään ja tekevät muita asioita käytettävissä olevien voimavarojen ja saatujen hyötyjen mukaan.

Turvallisuuden yhteinen hallinta on haasteellinen kokonaisuus alueilla toimiville julkisen hallinnon viranomaisille, koska yhteistä suunnittelua ja toimintaa pitäisi toteuttaa hierarkisesti johdettujen valtion ja kuntasektorin viranomaisten välillä. Lisäksi turvallisuustehtävät muodostavat hyvin laajalajaisen toiminta-alueen, jonka sisältöjä eri toimijat ja myös eri alueet painottavat eri tavoilla.

Sisäministeriön Turvallisuutta kaikkialla -linjausten³³ mukaan turvallisuussuunnittelu on kuntasektorille väline järjestää tehtävät, joilla edistetään asukkaiden turvallisuutta ja hyvinvointia. Turvallisuusviranomaisille turvallisuussuunnittelu luo puolestaan mahdollisuuden hoitaa lakisääteisiä tehtäviä yhteistyössä muiden kanssa. Linjauksissa on painotettu myös vahvaa koordinaatiovastuuta ja osallistumista. Ministeriön mukaan turvallisuussuunnittelusta vastaavan tahon (kunnan, seutukunnan tai maakunnan) tulee huolehtia yhteistyön järjestämisestä ja koordinaatiosta. Samalla ministeriö suosittaa myös toimeenpanoon ja seurantaan liittyviä rakenteita. Tämän tyyppinen selkeämpiin muodollisiin rakenteisiin suuntautuva ohjaus on tervetullut aiemman yleisemmän ilmiöpohjaisuutta korostavan ohjauksen rinnalle. Toimiva koordinaatio todettiin keskeiseksi sujuvan viranomaisyhteistyön edellytykseksi myös tarkastusviraston viranomaisyhteistyöstä tekemässä selvityksessä syksyllä 2018³⁴.

Aiemmin tehtyjä turvallisuussuunnitelmia ei ole saatu sidottua talouden ja toiminnan prosesseihin

Nykyohjaus korostaa ilmiöpohjaisuuden ohella vastuita ja seurannan rakenteita

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida sitä, miten sisäministeriö ja laajemmin valtioneuvosto on kehittännyt ja ohjannut sisäisen turvallisuuden viranomaisyhteistyön edellytyksiä sekä konkreettisesti toiminut yhteistyön toteuttamiseksi harvaan asutuilla alueilla. Harvaan asutuilla alueilla tarkoitetaan tarkastuksessa Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaan harvaan asuttua maaseutua.

Tarkastuksen tuloksia voidaan hyödyntää sisäministeriön asettaman Harvaturva-verkoston (2.1.2019–31.5.2023) työssä sekä laajemmin sisäisen turvallisuuden ja turvallisuussuunnittelun kehittämisessä paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui sisäisen turvallisuuden ja erityisesti harvaan asuttujen alueiden turvallisuuden kehittämistoimiin ja turvallisuuteen liittyvän nopean avun saatavuuteen. Tarkastuksen kohteena olevia palveluita ovat poliisin ja rajaviranomaisten sekä pelastustoimen ja ensihoidon palvelut, joilla pyritään vastaamaan onnettomuuksiin, äkillisiin sairastumisiin, turvallisuusuhkiin, häiriöihin ja rikoksiin sekä vähentämään näistä aiheutuvia vahinkoja ja haittoja.

Sisäisen turvallisuuden kehittämisestä sekä turvallisuusviranomaisten yhteistyön hallinnoinnista vastaa ensisijaisesti sisäministeriö, jonka vastuulla on myös pelastustoimen, poliisin ja Rajavartiolaitoksen toiminnan lainsäädännön valmistelu sekä ohjaus. Ensihoitopalveluiden lainsäädännön valmistelusta sekä toiminnan yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta vastaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Tarkastus käsittelee tilannetta vuosituhannen vaihteesta tähän päivään.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto sisäministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä sekä Lapin, Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastoilta. Lapin ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto eivät antaneet lausuntoa. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, miten sisäministeriö on onnistunut kehittämään ja johtamaan viranomaisyhteistyötä harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluissa. Pääkysymyksen vastattiin kahden alakysymyksen avulla (ks. seuraava sivu).

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko sisäministeriö kehittänyt ja johtanut harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluita vuosina 2009, 2011 ja 2014 annettujen toimenpidesuosituksen mukaisesti?
 - 1.1. Millä menettelyillä ja keinoilla sisäministeriö on toimeenpannut turvallisuusviranomaisten yhteistyötä alueilla?
 - 1.2. Ovatko aluehallintovirastot koordinoineet ja edistäneet turvallisuusviranomaisten yhteistyötä?
 - 1.3. Onko lähimmän partion hyödyntämisen menettelyillä kyetty parantamaan nopeaa avunsaantia harvaan asutuilla alueilla?
 - 1.4. Onko alueilla toteutettu toimenpiteitä, joilla on kyetty parantamaan yhteistä tilannekuvaa ja tietoa käytössä olevista voimavaroista?
 - 1.5. Onko viranomaisyhteistyöllä saavutettuja tuloksia ja hyötyjä on seurattu ja arvioitu alueellisesti ja valtakunnallisesti?
 - 1.6. Onko viranomaisyhteistyöllä saavutettuja hyviä käytäntöjä ja testattuja toimintamalleja levitetty muille alueille?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit:

- Olemassa olevat voimavarat otettu tehokkaaseen käyttöön kehittämällä viranomaisyhteistyötä (SM 20/2009, suos. 1).
- Aluehallintovirastoilla on aktiivinen rooli turvallisuussuunnittelun sekä yhteistyön ja kumppanuuden edistäjänä (SM 20/2009, suosit. 7. s. 13).
- Tuloksellinen yhteistyö edellyttää, että yhteistyöhön osallistuvien roolit, tehtävät ja vastuut on selkeästi määritelty (SM 6/2014, suosit. 1).
- Yhteinen tilannekuva ja riskianalysitoiminta ovat keskeisiä yhteistoiminnan suunnittelun sekä esille tulevien yksittäisten tilanteiden tehokkaan hallinnan kannalta (SM raportti 15.2.2011, s. 7).
- Turvallisuustilanteen seurannan tueksi kehitetään mittaristo (SM 6/2014, s. 8).
- Yhteistoimintamuodot vakiinnutetaan ja otetaan valtakunnallisesti käyttöön harvaan asuttujen alueiden viranomaisyhteistoiminnassa. (SM raportti 15.2.2011, s. 8).

Aineistot:

- Ohjaus- ja asiakirja-aineisto, tarkastuksen haastattelut ja tarkastuksen kuntakysely.

Analyysimenetelmät:

- Asiakirja-analyysi, haastatteluaineiston laadullinen analyysi sekä kyselyaineiston laadullinen ja määrällinen analyysi.

2. Millaisia edellytyksiä paikallinen ja alueellinen turvallisuussuunnittelu on luonut viranomaisyhteistyön toteuttamiseksi harvaan asutuilla alueilla?
- 1.1. Miten sisäministeriö on johtanut, ohjannut ja edistänyt paikallista ja alueellista turvallisuussuunnittelua?
- 1.2. Miten turvallisuussuunnittelua on arvioitu ja miten tuloksista on raportoitu?
- 1.3. Kuinka laajasti turvallisuussuunnitelmia on laadittu?
- 1.4. Miten turvallisuussuunnitelmat kiinnittyvät muuhun paikalliseen ja alueelliseen turvallisuuden hallintaan?

Kriteerit:

- Sisäasiainministeriö vastaa alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön kansallisesta kehittämisestä. (Arjen turvaa yhteistyöllä, SM 23/2011, toimenpide-ehdotus 1.).
- Turvallisuussuunnitelmat ovat pysyvää toimintaa ja kiinnittyvät toiminnan kannalta keskeisiin prosesseihin (SM 22/2011, suositus 5, s. 20).
- Turvallisuussuunnitelmat ovat osa kunnan ja muiden suunnitteluun osallistuvien tahojen toiminnan ja talouden ohjausta ja suunnittelua sekä päätöksentekoprosessia (SM 22/2011, suositus 5, s. 20).
- Paikallista turvallisuussuunnittelua on aktivoitava, jos toiminta on pysähtynyt (Peruspalvelujen arviointi 2013, toimenpide-ehdotus, s. 222; SM 22/2011, suositus 5, s. 18).
- Aluehallintovirastolla on aktiivinen rooli turvallisuussuunnittelun edistäjänä (SM 20/2009, suositus 7., s. 13).
- Kootaan tietoa turvallisuussuunnittelun konkreettisista tuloksista ja kerrotaan niistä laajasti (Turvallisuussuunnittelun arviointi, SM 22/2011, suositus 3.).
- Kehitetään ... yhteiset mittarit, joiden avulla arvioidaan sisäisen turvallisuuden työn vaikutuksia (Arjen turvaa yhteistyöllä, SM 23/2011, toimenpide-ehdotus 4.).

Aineistot:

- Ohjaus- ja asiakirja-aineisto, tarkastuksen haastattelut, tarkastuksen kuntakysely sekä kuntien ja maakuntien turvallisuussuunnitelmat.

Analyysimenetelmät:

- Asiakirja-analyysi, haastatteluaineiston laadullinen analyysi, kyselyaineiston laadullinen ja määrällinen analyysi sekä turvallisuussuunnitelmien määrällinen analyysi.

Tarkastuksessa haastateltiin Lapin, Pohjois-Suomen sekä Itä-Suomen aluehallintovirastojen aluejaon mukaiselta alueelta harkinnanvaraisena otoksena valittujen 22 eri toimijatahon edustajat. Haastateltavia oli yhteensä 40, joista 34 edusti eri turvallisuusviranomaisia, neljä kuntien yleishallintoa ja kaksi järjestötoimijoi- ta. Käytännössä tarkastelu painottui Lapin, Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon maakuntien alueelle tapahtuvaan toimintaan.

Kyselyllä selvitettiin sadan harvimmin asutun kunnan kuntajohtajien näkemyksiä. Kohdekunnat valittiin Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu-luokituksen mukaisesti harvaan asutulla maaseudulla vuonna 2016 asuvan väestön suhteellisen osuuden mukaan. Kyselyn vastausprosentti oli 62.

Kuntakohtaisia turvallisuussuunnitelmia haettiin verkosta tammikuussa 2019 Google-hakukoneella hakusanalla ”turvallisuussuunnitelma” yhdistettynä kunnan nimeen. Sadan kunnan hakutuloksista käytiin läpi haun tuottama ensimmäinen sivu.

Asiakirja-aineistona käytettiin harvaan asuttujen alueiden yleistä turvallisuutta, viranomaisyhteistyötä, turvallisuussuunnittelua sekä sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta ja yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ohjaavia asiakirjoja. Tarkastuksessa tukeuduttiin myös poliisin ja Rajavartiolaitoksen tulosohjausasiakirjoihin sekä soveltuvin osin aluehallinto-virastojen, alueellisten pelastuslaitosten sekä ensihoidon toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin. Tarkastushavainnot arvioitiin suhteessa harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalveluiden kehittämiseen annettuun ohjaukseen ja siihen sisällytettyihin tavoitteisiin (tarkastuksen kriteerit on esitetty edellä olevassa taulukossa).

Tarkastusasetelmasta keskusteltiin tarkastuksen suunnitteluvaiheessa sisäministeriön edustajien kanssa. Keskustelut eivät edellyttäneet muutoksia asetelmaan, eikä asetelma muuttunut myöskään tarkastuksen aikana.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 10.1.2018 ja päättyi tarkastuksen julkaisuun 18.6.2019. Tarkastuksen haastattelut maakunnissa toteutettiin huhti–kesäkuussa 2018. Loppuvuonna 2018 haastateltiin eri turvallisuussektorien viranomaistoiminnasta vastaavia keskuhallinnon edustajia. Kysely kuntajohtajille toteutettiin loka–marraskuussa 2018.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen.

Tarkastusta ohjasivat johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen ja tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen.

Viitteet

- 1 Valtion turvallisuusviranomaisten toimintamenot TAE 2019, Sairaanhoidopiirien ensihoidon nettotoimintamenot TA 2017, Suomen Kuntaliitto; Palo- ja pelastustoiminnan nettokustannukset 2017, Tilastokeskus.
- 2 Teksti: Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI: alueanalyysi tarkastusvirastolle 4.11.2018 ja kooste MDI:n maakuntien väestöennusteesta vuoteen 2040, 15.3.2019. Kartta: Suomen ympäristökeskus.
- 3 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.
- 4 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017.
- 5 Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2004. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.9.2004.
- 6 Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2008. Valtioneuvoston periaatepäätös 8.5.2008. SM 16/2008.
- 7 Sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpano, väliarviointi 2011. SM 10/2011.
- 8 Turvallisempi huominen. Sisäisen turvallisuuden ohjelma 2012. Valtioneuvoston periaatepäätös 14.6.2012. SM 26/2012.
- 9 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta, 19.5.2016. SM 8/2016.
- 10 Sisäisen turvallisuuden strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2017. SM 15/2017.
- 11 Harvaan asuttujen alueiden turvallisuuspalvelut. SM 39/2006.
- 12 Sisäministeriön tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla. SM 20/2009.
- 13 Sisäministeriön raportti operatiivisen yhteistyön kehittämisestä harvaan asutuilla alueilla. SM muistio 15.2.2011.
- 14 Ehdotus alueellisen sisäisen turvallisuuden yhteistyön toimintamalliksi. SM 23/2011.
- 15 Turvallisuutta harvassa? Tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla. SM 6/2014.
- 16 Poliisihallituksen vastaus tietopyyntöön tarkastuksen esiselvitysvaiheessa, 10.11.2017.
- 17 Sisäministeriön raportti operatiivisen yhteistyön kehittämisestä harvaan asutuilla alueilla. SM muistio 15.2.2011.
- 18 Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettu laki (687/2009).
- 19 Sisäministeriön raportti operatiivisen yhteistyön kehittämisestä harvaan asutuilla alueilla. SM muistio 15.2.2011.
- 20 Turvallisuutta harvassa? Tilanneraportti turvallisuudesta harvaan asutuilla alueilla. SM 6/2014.
- 21 Sisäministeriön raportti operatiivisen yhteistyön kehittämisestä harvaan asutuilla alueilla. SM muistio 15.2.2011.
- 22 vp 379/2011, 23 § sekä vp 896/2009, 4 §
- 23 Turvallisuus harvaan asutuilla alueilla, tilanneraportti, SM 20/2009; Operatiivisen yhteistyön kehittäminen, SM muistio 02/2011.
- 24 Arvio sisäisen turvallisuuden ohjelman alueellisista toimeenpanosuunnitelmista, SM muistio 22.2.2013, s 16-17.
- 25 Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2018.
- 26 Turvallisuusyhteistyöllä tuloksia. Arvioita paikallisen turvallisuussuunnittelun tilanteesta 2011. Sisäasiainministeriön julkaisuja 22/2011.
- 27 Päätöksiä turvallisuudesta. Turvallisuus osaksi kunnan sähköistä hyvinvointikertomusta. Sisäministeriön julkaisu 15/2014.
- 28 Paikallinen turvallisuussuunnittelu, sisäministeriö ja rikosentorjuntaneuvosto 2014, s. 7. Ks. myös Juuan, Lieksan, Nurmeksen ja Valtimon turvallisuussuunnitelma 2011-2016.
- 29 Turvallisuutta kaikkialla - paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset. Sisäministeriön julkaisuja 2/2019.
- 30 Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi, HE 15/2017 vp.
- 31 Sisäisen turvallisuuden strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.10.2017. SM 15/2017.
- 32 Turvallisuutta kaikkialla - paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset. Sisäministeriön julkaisuja 2/2019.
- 33 Sama.
- 34 Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2018.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-466-8 (PDF)