

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**TURVALLISUUSALAN VIRANOMAISYHTEISTYÖN TIIVISTÄMINEN**

Pro gradu- tutkielma

Kadetti  
Mikko Leminen

Merikadettikurssi 75  
Merivartiolinja

Maaliskuu 2009

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Merikadettikurssi 75	Linja Merivartiolinja
Tekijä Kadetti Mikko Leminen	
Tutkielman nimi <b>Turvallisuusalan viranomaisyhteistyön tiivistäminen</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Maaliskuu 2009	Tekstisivuja 62 Liitesivuja 2
<b>TIIVISTELMÄ</b>  <p>Tämä on strateginen perustutkimus joka on luonteeltaan teoreettinen. Tutkimuksen aihe on nykymuotoisen turvallisuusalan viranomaisyhteistyön kyky täyttää sille asetetut tavoitteet sekä sekä turvallisuusalan viranomaisyhteistyön tiivistäminen. Tutkimuksen teoreettisena taustana on Bullin rationalismi.</p> <p>Tutkimusongelma on ”Onko Suomella tarvetta tiivistää turvallisuusalan viranomaisyhteistyötä perustamalla viranomaistoimintaa yhdistävä taho?”</p> <p>Tutkimusmenetelmänä on pääosin kvalitatiivinen dokumenttitutkimus, jota täydennetään tilastojen ja asiantuntijahaastattelun avulla. Tutkimusmateriaali koostuu pääasiassa eri valtioiden ja ylikansallisten toimijoiden valtionhallinnon raporteista, selonteista, mietinnöistä, strategioista ja asiantuntijaryhmien raporteista sekä tutkimuksista.</p> <p>Suomeen suuntautuvista ei-sotilaallisista uhista vakavimpia ovat toteutuessaan terrorismi, laiton maahantulo, kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus ihmiskaupan ja huumekaupan muodossa sekä erilaiset suuronnettomuudet.</p> <p>Tästä tutkimuksesta selviää, että suomalainen turvallisuusalan viranomaisyhteistyö pystyy mahdollisten uhkien tapahduttua minimoimaan vahingot tehokkaasti ja toipumaan niistä. Suurimmat haasteet ovat onnettomuuksien ennalta ehkäisyyn johtavan kulttuurin puute ja viranomaisyhteistyötilanteen pitkittyessä operatiivisen suunnittelun kyvyn heikkous.</p> <p>Tutkimuksen mukaan on tarpeellista tiivistää turvallisuusalan viranomaisyhteistyötä</p>	

perustamalla toimintaa koordinoivan tahon, joka jalkauttaa vahvasti yhteistyöhön ohjaavat keskushallinnon suunnitelmat ja strategiat käytäntöön. Tällainen taho voisi olla kansallinen turvallisuusviranomainen tai turvallisuusministeriö.

#### AVAINSANAT

Turvallisuusalan viranomaisyhteistyö, ei-sotilaalliset uhkat, turvallisuusministeriö, turvallisuusviranomainen, viranomaisyhteistyön tiivistäminen

# TURVALLISUUSALAN VIRANOMAISYHTEISTYÖN TIIVISTÄMINEN

<b>1. JOHDANTO</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat, päämäärä ja aikaisempi tutkimus	1
1.2 Tutkimusasetelma ja viitekehys	3
1.3 Näkökulma ja tutkimusmenetelmä	4
1.4 Rajaukset ja määritelmät	4
1.5 Rationalismi	5
<b>2. UHAT</b>	<b>9</b>
2.1 Terrorismi	9
2.2 Laiton maahantulo	12
2.3 Rajat ylittävä järjestäytynyt rikollisuus	14
2.3.1 Laittoman maahantulon järjestäminen, ihmissalakuljetus ja ihmiskauppa	16
2.3.2 Kansainvälinen huumausainekauppa	17
2.3.3 Kansainvälinen rikollisuus ja terrorismi: eri päämäärät, samat keinot	18
2.4 Suuronnettomuudet	21
2.4.1 Merelliset suuronnettomuudet	22
2.4.2 Maa-alueen suuronnettomuudet	23
2.4.3 Laaja sähkökatkos	25
2.4.4 Kansalaisten arkiympäristön elinolojen vaarantuminen	25
2.4.5 Poliisitoimen uhkakuva	26
2.4.6 Tietojärjestelmien uhkat	26
2.4.7 Laaja ympäristövahinko	26
2.4.8 Säteilyonnettomuus	27
<b>3. VIRANOMAISYHTEISTYÖ</b>	<b>27</b>
3.1 Toimijat	30
3.1.1 Poliisi	30
3.1.2 Pelastustoimi	32
3.1.3 Rajavartiolaitos	33
3.1.4 Puolustusvoimat	34
3.1.5 Tulli	35
3.1.6 Viestintävirasto	36

3.1.7 Säteilyturvakeskus	36
3.1.8 Merenkululaitos	37
3.1.9 Maahanmuuttovirasto	37
3.2 Strategiat	38
3.2.1 Terrorismin torjunta	38
3.2.2 Rajaturvallisuus, tullivarmuus ja laittoman maahantulon estäminen	42
3.2.3 Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunta	44
3.2.4 Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen ehkäisy	47
3.3 Johtosuhteet ja vastuu	48
3.4 PTR-yhteistyö	49
3.5 Haasteet	50
<b>4. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY</b>	<b>51</b>
4.1 Department of Homeland Security – organisaationa	53
<b>5. TURVALLISUUSVIRANOMAINEN JA TURVALLISUUSMINISTERIÖ</b>	<b>54</b>
5.1 Turvallisuusviranomainen	55
5.2 Turvallisuusministeriö	58
<b>6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>58</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>63</b>
<b>LIITTEET</b>	<b>67</b>

## **KUVAT**

Kuva 1 – Tutkimuksen viitekehys	3
Kuva 2 – Huumeiden käytön ja huumehaittojen kehitysuuntaukset 1996 – 2006	17
Kuva 3 – Öljykuljetukset Suomenlahdella	22
Kuva 4 – Turvallisuusviranomaisen tehtävä viranomaistoiminnan Yhteensovittamisessa	55

## 1. JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuksen lähtökohdat, päämäärä ja aikaisempi tutkimus

Tutkimuksen lähtökohta on suvereenin valtion velvollisuus tuottaa turvallisuutta ja suojaa uhilta. Turvallisuutta ja suojaa tuotetaan niin yksilöille, yrityksille kuin valtion piirissä toimiville ryhmille, sekä tietysti valtiolle itselleen. Uhkina voivat olla sotilaalliset ja ei-sotilaalliset uhkat sekä valtion rajojen ulkopuolelta, että sen sisältä. Tässä tutkimuksessa keskitytään tutkimaan ei-sotilaallisia ulkopuolelta tulevia uhkia ja sitä, minkälainen järjestelmä valtion on perustettava, jotta se pystyy antamaan riittävät takeet yhteiskunnan ja sen asukkaiden turvaamiseksi.

Suomessa viranomaiset ovat perinteisesti olleet itsenäisiä ja omanneet jokainen erityisen toimintakenttensä. Viimeiset vuosikymmenet ovat kuitenkin uudistaneet viranomaishallintoa ja suuntana on ollut integraatio viranomaisten välillä ja synergiaetujen etsiminen yhteisten voimavarojen yhdistämisestä. Tästä esimerkkinä on jo ensimmäinen sisäisen turvallisuuden ohjelma, jonka keskeinen teema on ennalta ehkäisevän poikkihallinnollisen yhteistyön kehittäminen.<sup>1</sup>

Jotkut valtiot, kuten mainittavimpana USA, ovat päätyneet ratkaisuun, jossa useita viranomaisia on yhdistetty yhdeksi suureksi poikkihallinnolliseksi toimijaksi. Yhdysvalloissa turvallisuusviranomainen on Department of Homeland Security. Suomen kokoista valtiota tarkasteltaessa pienempien valtioiden toimintamallit olisivat olleet ehkä parempia tarkastelukohteita, mutta niistä on tietoa rajoitetusti. DHS tarjoaa hyvän vertailukohdan nykyiselle viranomaisyhteistyölle, mutta mielessä on pidettävä Suomen ja Amerikan uhkakuvien erilaisuus sekä valtioiden kokoerot niin maantieteellisesti kuin taloudellisestikin.

Tutkimus on pääosin laadullinen tutkimus, jota täydennetään asiantuntijahaastatteluin. Tilastot ja niiden tulkinta kuitenkin ovat määrällistä tutkimusta. Tutkimus pyrkii selvittämään Suomen turvallisuusalan viranomaisyhteistyön kyvystä vastata sille asetettuihin haasteisiin, ja tutkii tarvetta tiivistää nykyistä viranomaisyhteistyötä kohti kansallista turvallisuusviranomaista. Tarkoituksena on selvittää nykymuotoisen viranomaisyhteistyön tehokkuus, kykyä tuottaa turvallisuutta, selvittää nykyinen ei-sotilaallinen uhkaympäristö ja laatia esimerkki suomalaisesta turvallisuusviranomaisesta.

---

<sup>1</sup> Arjen turvaa, Sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004, Sisäasianministeriön julkaisuja 44/2004

Kansallisen turvallisuusministeriön muodostaminen on monitahoinen projekti ja sen toteuttaminen vaatii useiden alojen hallintaa. Tämä tutkimus keskittyy vertailemaan viranomaisyhteistyön ja mahdollisen kansallisen turvallisuusviranomaisen / turvallisuusministeriön toimintatapoja ja tuloksia strategisen toiminnan näkökulmasta, eikä ota laajemmin kantaa taloudellisiin, taktisiin tai teknisiin puoliin viranomaisyhteistyön ja turvallisuusministeriön vertailun osalta. Taktisten ja teknisten ulottuvuuksien esiintuminen tässä työssä on kuitenkin ajoittain tarpeellista.

Valitsin tutkimusaiheeksi viranomaisyhteistyön tutkimisen, koska aihe on ajankohtainen ja koskee tulevia työtehtäviäni. Ajankohtaiseksi aiheen tekee tilanne, jossa viranomaiset joutuvat integroimaan toimintaansa sekä taloudellisista että toiminnallisista syistä. Rajavartiolaitos on yksi turvallisuusalan viranomainen ja näin kiinteästi yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Tämän tutkimuksen kautta toivon saavani näkemyksen viranomaisyhteistyön tuleviin kehityssuuntauksiin.

Majuri Vesa Valtonen on tutkinut viranomaisyhteistyötä käsiteanalyysin näkökulmasta. (Majuri Vesa Valtonen: Käsiteanalyysi viranomaisyhteistyöstä, 9. Turvallisuusjohdon koulutusohjelma, Tekninen korkeakoulu, Koulutuskeskus Dipoli, tutkielma 30.4.2008) Tutkielmassaan hän määrittelee käsitteet viranomaisyhteistyölle sekä turvallisuusalan viranomaisyhteistyölle. Tutkimus on ensimmäinen laatuaan ja tarjoaa kattavan käsitteistön viranomaisyhteistyöstä.

Kapteeniluutnantti Anssi Munkki on tehnyt esiupseerikurssi 60:llä tutkielman joka käsittelee Merivoimien antamaa tukea viranomaisille taktisesta näkökulmasta. (Kapteeniluutnantti Anssi Munkki, esiupseerikurssi 60, merisotalinja, huhtikuu 2008). Tutkimus rakentuu YETT-strategian erityistilanteissa mallinnettujen kriisiskenaarioiden ympärille.

Kapteeniluutnantti Juha Kotilainen tutki esiupseerikurssi 58:llä tekemässään tutkielmassa viranomaisyhteistyön kehittämistä Suomenlahdella johtamisen näkökulmasta (Kapteeniluutnantti Juha Kotilainen: Viranomaisyhteistyön kehittäminen Suomenlahden meripuolustusalueella, Esiupseerikurssi 58, merisotalinja, huhtikuu 2006) Tutkimuksessa kävi ilmi, että viranomaisyhteistyö on olemassa olevaa toimintaa, jonka taustalla on erittäin tarpeelliseksi koettu toimijoiden välinen sosiaalinen verkko. Työ on luokiteltu viranomaiskäyttöön.



## 1.2 Tutkimusasetelma ja viitekehys

Tutkimusongelma on ”**Onko Suomessa tarvetta tiivistää turvallisuusalan viranomaisyhteistyötä perustamalla viranomaistoimintaa yhdistävä taho?**”

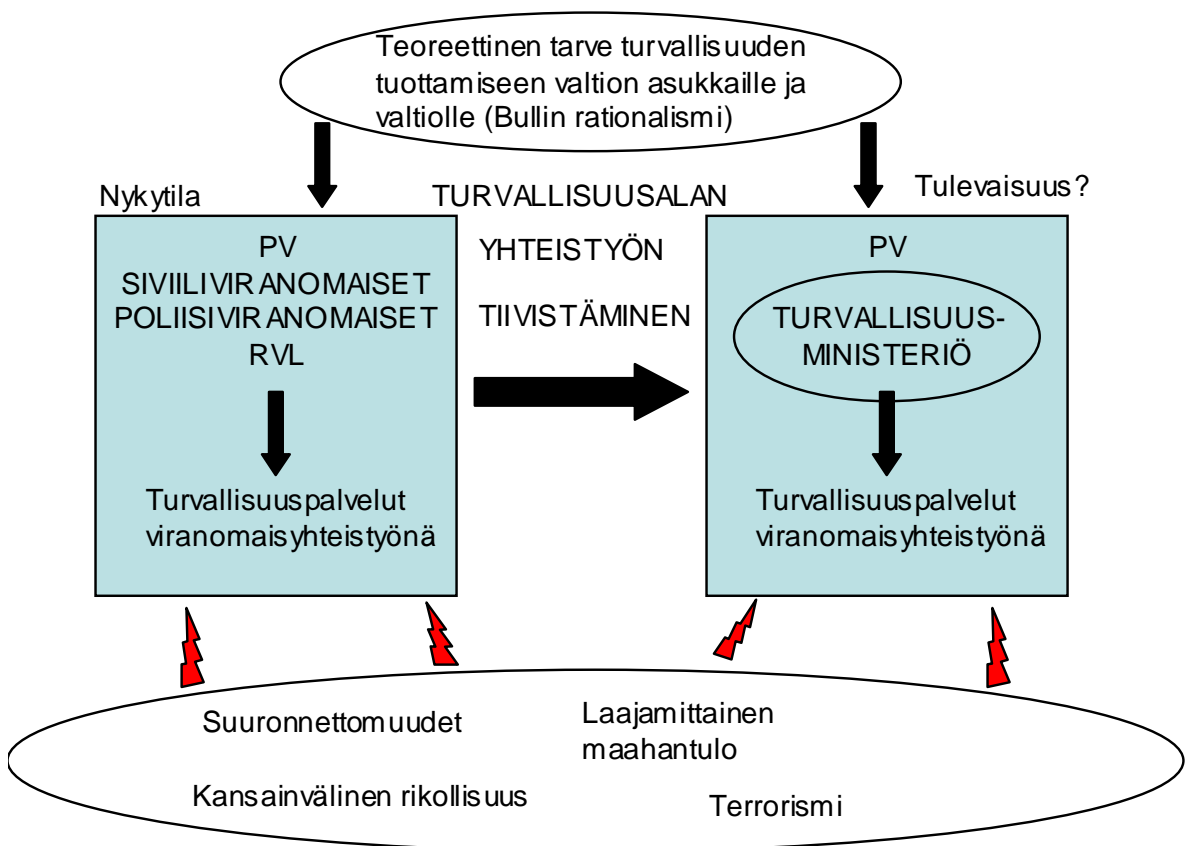
Tutkimusongelmaa tukevia kysymyksiä ovat:

-Mitkä ovat Suomeen kohdistuvat haastavimmat ei – sotilalliset uhkat?

-Saavutetaanko kansallisella turvallisuusviranomaisella tai turvallisuusministeriöllä merkittäviä etuja turvallisuusalan viranomaisyhteistyön tiivistämisessä?

-Minkälaisiin kokoonpanoihin USA on päätenyt turvallisuusviranomaisen suhteen?

-Minkälainen voisi olla suomalaisen Kansallinen turvallisuusviranomaisen tai turvallisuusministeriön kokoonpano ja mitkä voisivat olla sen tehtävät?



Kuva 1: Tutkimuksen viitekehys

### 1.3 Näkökulma ja tutkimusmenetelmä

Tutkimus on opinnäytetyönä tehtävä tutkimus liittyen suurempaan kansallisen kokonaisturvallisuuden kenttään ja on strategian perustutkimusta. Tutkimuksella pyritään tuottamaan tietoa esimerkiksi tulevalle päätöksenteolle koskien kansallista kokonaisturvallisuutta.

Tutkimusmenetelmänä on kvalitatiivinen asiakirjatutkimus. Se tukee strategian tutkimusta hyvin, sillä se soveltuu aineiston analysointiin hyvin eikä pyri yleistyksiin.<sup>2</sup> Tutkimusta täydennetään kvantitatiivisin menetelmin, tulkittaessa tilastoja. Asiantuntijahaastattelut ovat myös tärkeä osa tutkimusta.

Tutkimuksessa keräsin lähdeaineiston aihepiirin ympäriltä, jonka jälkeen teemoittelin sen laatimani viitekehyksen mukaisesti. Teemoista valitsin tärkeimpiä toimijoita ja merkittävimpiä uhkia koskevat materiaalit, joita käsittelen empirialuvuissa.

Teoreettiseksi näkökulmaksi on valittu rationalismi. Rationalistisessa teoriassa paneudutaan kansainvälisten suhteiden lisäksi suvereenin valtion sisäiseen järjestykseen ja järjestyksen ylläpitämiseksi vaadittuihin seikkoihin.

### 1.4 Rajaukset, määritelmät ja tutkimuksen kulku

Jotta turvallisuusalan viranomaisyhteistyötä voidaan tarkastella, on määriteltävä viranomaisyhteistyön käsite. Samoin on määriteltävä valtioon kohdistuvat ei-sotilaalliset uhat, turvallisuuden käsite ja löydettävä mittari jolla viranomaisyhteistyön tehokkuutta voidaan arvioida.

Turvallisuudella tässä työssä tarkoitetaan laajaa turvallisuuden käsitettä ja uhkilla ei-sotilaallisia uhkia, jotka aiheuttavat merkittävää vaaraa väestölle tai merkittävää haittaa yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille tai ympäristölle. Kyseessä voi olla joko ihmisen aktiivinen toiminta, tahaton tapahtuma, luonnon ääri-ilmiö tai edellisten yhdistelmä. Näille uhkille tyypillistä on arvaamattomuus, ennakoimisen ja paikantamisen vaikeus sekä lyhyet varoitusaajat.

---

<sup>2</sup> Jari Eskola ja Juha Suoranta: Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Vastapaino, Tampere 2001, s. 212 - 213

Uhkakuvat on valittu valtioneuvoston selonteosta sisäisen turvallisuuden ohjelman henkeä mukailleen. Uhkista on valittu yhteiskunnalle ja yksilöille merkittävintä vaaraa sekä haittaa aiheuttavat ilmiöt.<sup>3</sup>

Tutkimus keskittyy turvallisuusalan viranomaisten ja niiden tärkeimpien yhteistyökumppanien toimintaan. Ulkopuolelle on jätetty paikallishallinnon (kunnallishallinto) toimet, koska sen tehtävien pääpaino on kriisijohtamisessa.

Tutkimusta edelsi laaja tutustuminen kokonaisvaltaisen turvallisuuden toimintakenttään sekä turvallisuusalan viranomaisten työskentelyyn. Tutkimuksen aihe varmistui vasta loppukesästä 2008. Joulukuulle 2008 tutkimus eteni lähinnä materiaalia keräämällä ja siihen tutustumalla. Aihepiirin laajuudesta ja käsitteistön monimuotoisuudesta johtuen tutkimustulosten varsinainen raportointi alkoi tammikuun 2009 aikana ja vasta helmikuussa pystyin tekemään asiantuntijahaastattelun työn edettyä siihen pisteeseen, että asiantuntijoiden käyttö tutkimustyössä oli mielekästä. Tutkimus kehittyi helmikuun loppuun asti, jolloin ilmeni että alkuperäisen yhden vaihtoehdon sijaan viranomaistyön tiivistämiseen oli useampi kuin yksi vaihtoehto, joka aiheutti työn otsikon muuttumisen viime hetkellä.

### 1.5 Rationalismi

*”Politiikan fundamentaalinen tarkoitus on turvata järjestys ja turvallisuus, mistä laki, oikeus ja vakavaraisuus voivat kehittyä.”* , totesi rationalismin yksi ensimmäisistä edustajista, Martin Wight.<sup>4</sup> Hän myös väitti maineikkaassa tekstissään ”Why there is no international theory?”, että kotimainen politiikka on hyvän elämän aluetta siinä missä kansainvälinen politiikka on turvallisuuskysymysten ja selviytymisen kenttä.<sup>5</sup>

Rationalismia voidaan pitää keskitien valintana poliittisen realismin ja kriittisen teorian väliltä. Sen keskeisiä ajatuksia on, että ollakseen uskottava kansainvälinen toimija täytyy suvereenin valtion olla sisäisesti järjestyksessä. Tämä teoria edellyttää valtion sisäisen järjestelmän ja järjestyksen käsittelemistä. Perinteiset kansainvälisten suhteiden tutkimiseen käytetyt teoriat keskittyvät harvoin suvereenin valtion sisäiseen toimintaan, mutta rationalismi

<sup>3</sup> Turvallinen elämä jokaiselle, sisäisen turvallisuuden ohjelma, valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008, sisäasiainministeriön julkaisuja 16/2008

<sup>4</sup> Scott Burchill & Richard Devetak (ym.): Theories of international relations, 2<sup>nd</sup> edition, Palgrave 2001, s. 106

<sup>5</sup> sama s. 104

tekee siinä poikkeuksen. Rationalistit ovat kiinnostuneet siitä miten ”sisäpuoli” vaikuttaa ”ulkopuoleen”, kuinka valtion sisäinen yhteiskunta muokkaa kansainvälistä yhteiskuntaa.<sup>6</sup>

Järjestys on olemassa sekä kansainvälisessä että kansallisessa sosiaalisessa järjestelmässä. Järjestys yhteiskunnassa säilyy koska 1) ihmisillä on yhteisiä alkukantaisia sosiaalisia tavoitteita joiden saavuttamiseksi järjestyksen on vallittava; 2) on sääntöjä jotka kuvailevat käyttäytymisen hyväksytyin mallin; 3) on instituutioita jotka tekevät säännöistä toimivia.<sup>7</sup>

Jokaisen yhteiskunnan ylläpito vaatii, että sen jäsenten, ainakin poliittisesti aktiivisten, keskuudessa vallitsevat yhteiset mielenkiinnon kohteet tärkeimmissä asioissa. Esimerkiksi ihmisen haavoittuvaisuus väkivallalle on johtanut ihmisten yhteiseen mielenkiintoon kieltää väkivallan käyttö. Yhteisten intressien olemassaolo voi olla seurausta pelosta, ja sääntöjen olemassaolo hyväksytään järkiperaisilla laskelmin siksi, että saavuttaakseen primitiiviset tavoitteet ihmisen on hyväksyttävä tiettyjen sääntöjen olemassaolo. Pelkkä yhteisten intressien olemassaolo ei johda mihinkään tarkkaan kuvailuihin, hyväksytyihin käyttäytymisen malleihin. Säännöt ovat sitä varten. Säännöt ovat yleistäviä, käskeviä ja velvoittavia periaatteita jotka edellyttävät tai oikeuttavat määrätty ihmisjoukko käyttäytymään määrättyllä tavalla. Siispä järjestys yhteiskunnassa muodostuu sekä ihmisten yhteisellä mielenkiinnolla saada aikaan järjestystä ja välttää sekasortoa, että laatimalla sääntöjä jotka kertovat minkälainen toiminta on sallittua ja minkälainen on kiellettyä. Säännöt saattavat olla lakeja, moraalisesti ohjattuja toimintoja, tapoja, etiketti, vakiintunut toimintatapa tai vaikkapa yhteisesti hyväksytty ”pelin henki”.<sup>8</sup>

Säännöt itsessään ovat kuitenkin pelkkiä älyllisiä julkilausumia. Niillä on merkitystä vain niin kauan kuin ne ovat tehokkaita. Tehokkuus ei ole sitä, että kaikki säännön vaikutuspiirissä olevat noudattavat sääntöä jokaisessa tilanteessa. Päinvastoin, jokaisten toimivaa sääntöä rikotaan aika ajoin. Mikäli ihmisen luontainen käytös ei eroaisi millään tavalla laaditun säännön velvoittamasta käytöstävästä, kyseinen sääntö olisi tarpeeton. Jotta sääntö olisi tehokas on sitä kuitenkin noudatettava tietyissä määrin. Myös sääntöä rikkovien on otettava sääntö huomioon laskelmissaan heidän aikoessaan rikkoa sitä.<sup>9</sup>

Jotta lait olisivat muutakin kuin älyllisiä julkilausumia, on oltava instituutioita joiden tehtäviä on sääntöjen laatiminen, niiden noudattamisen valvominen ja muuttuvan yhteiskunnan

<sup>6</sup> yhteiskunta, society, an extended social group having a distinctive cultural and economic organization

<sup>7</sup> Hedley Bull: The anarchical society, A study of order in world politics, 3<sup>rd</sup> edition, Palgrave 2002 s. 51

<sup>8</sup> Sama, s. 52

<sup>9</sup> Sama s. 53

mukaan sääntöjen päivittäminen. Lista ei ole välttämättä täydellinen, eivätkä kaikki kohdat ehkä ole välttämättömiä.

- 1) Säännöt on laadittava. Ne täytyy muokata kyseiseen yhteiskuntaan sopiviksi.
- 2) Säännöt on välitettävä eteenpäin. Ne on tehtävä ymmärrettävästi tiedettäväksi sille joukolle, jota säännöt koskevat.
- 3) Sääntöjä on valvottava ja hallittava. Esimerkiksi modernin yhteiskunnan säännöt jotka rajoittavat väkivallan käyttöä vaativat valvomiseen instituutioita kuten poliisilaitoksen, vankilat, oikeusistuimet ja oikeuslaitoksen.
- 4) Sääntöjä on tulkittava. Konfliktitilanteissa missä säännön merkitys tai useampien sääntöjen suhde on epäselvä, on sääntöjä tulkittava jotta säännöt voivat ohjata käytöstä niiden alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti.
- 5) Sääntöihin on pakotettava, sanan laajassa merkityksessä. Jotta säännöt olisivat tehokkaita, on niiden rikkomisesta seurattava rangaistus.
- 6) Säännöt on legimitoitava sen joukon toimesta jota säännöt koskettavat. Yhteiskunnan on hyväksyttävä vallitsevat säännöt.
- 7) Sääntöjä on kyettävä muuttamaan muuttuvien olosuhteiden ja tarpeiden mukaan. Vanhoja sääntöjä on päivitettävä tai korvattava uusilla säännöillä.<sup>10</sup>

Moderneissa valtioissa on instituutio, tai toisiinsa yhteydessä olevien instituutioiden verkko, joka tekee säännöistä tehokkaita: hallitus. Hallitus eroaa muista modernin valtion instituutioista sillä, että se on oikeutettu käyttämään fyysistä voimaa. Määrällisesti sen käytössä oleva fyysinen voima on suurempi kuin minkään muun sitä vastaan asettuvan tahon. Lisäksi hallitus on ainoa taho, joka käyttää laillista voimaa jos mukaan ei lasketa tiettyjä yksilölle säädettyjä hätävarjelun laillistavia oikeuksia. Yksin hallitus ei ole vastuussa yllä luetelluiden kohtien ylläpitämisestä. Hallituksen lisäksi yksilöt ja muut ryhmittymät ylläpitävät niitä omalta osaltaan. Hallituksella on kuitenkin keskeinen vastuu edistää näitä perustavia sosiaalisia sääntöjä.<sup>11</sup>

Hallituksen keskeinen rooli sääntöjen ylläpidossa ilmenee seuraavalla tavalla:

---

<sup>10</sup> Bull, s. 54

<sup>11</sup> Sama, s. 55

- 1) Hallitus laatii säännöt. Sen ei tarvitse välttämättä keksiä sääntöjä ensimmäisenä, mutta se sovittaa säännöt yhteiskuntaan. Moderneissa sivistysvaltioissa sääntöjen laatimisen tulos on laki.
- 2) Hallitus on suuressa roolissa kun säännöt tuodaan tiettäviksi niille joita säännöt koskevat. Kaikki toimet jotka ylläpitävät lakia, kuten poliisin tai syyttäjän toimet lisäävät mielikuvaa siitä, että sääntöjä olemassa ja niitä valvotaan.
- 3) Hallitus antaa säännöille vaikutuksen, tehden yleisistä periaatteista velvoitteita ja oikeutuksia.
- 4) Hallitus tulkitsee sääntöjä ratkaisemalla epäselvyydet sääntöjen soveltamisessa ja kahden säännön ristiriitatilanteessa.
- 5) Hallitus valvoo sääntöjen noudattamista ja voi tarvittaessa painottaa sanojaan käyttämällä, tai uhkaamalla käyttää, poliisia tai armeijaa sekä langettamalla oikeuden määräämiä tuomioita.
- 6) Hallitus voi edistää sääntöjen legitimitettiä omalla hyväksynnällään. Valtakunnan johtajien hyväksyntä itsessään on symbolisesti tärkeä ele ja edistää näin sääntöjen lainvoimaisuutta.
- 7) Hallitus voi muuttaa sääntöjä olosuhteiden muuttuessa säätämällä tai ottamalla käyttöön uusia lakeja.
- 8) Hallitus suojelee sääntöjä poliittisten päätöste kautta, pitäen yhteiskunnallisen ja sosiaalisen ympäristön sellaisena, että säännöt voivat yhä toimia. Armeijan käyttö kapinan kukistamiseksi tai vieraan valtaajan karkoittamiseksi on tällaista suojelua. Poliittisen tyytymättömyyden, sosiaalisten tai taloudellisten epäkohtien korjaaminen ovat myös suojelua. Sillä pyritään pitämään yhteiskunta ehjänä.<sup>12</sup>

Tähän teoriaan pohjaa tarve tuottaa kansalaisille turvallisuutta valtion toimesta. Jotta näihin tavoitteisiin voidaan päästä ja Suomi voi toimia uskottavana kansainvälisenä tekijänä, on valtion pysyttävä mukautumaan muuttuviin uhkakuviin.

---

<sup>12</sup> Bull, s. 55 - 56

## 2. UHAT

### 2.1 Terrorismi

Terrorismia käsiteltäessä on muistettava että sanana terrorismi on väritynyt sekä poliittisesti että moraalisesti. Koska sillä viitataan tekoihin, joita suorittavat kanssamme eri mieltä olevat tahot ja ihmiset, voi terrorismin määritelmä vaihdella maasta toiseen, jopa yksilöstä toiseen. YK ei ole vuosikymmenien neuvotteluista huolimatta päässyt yhteisymmärrykseen terrorismin tarkasta määritelmästä.<sup>13</sup>

Terrorismin funktionaalinen määritelmä on: ”Terrorismi on ei-valtiollisten toimijoiden harjoittamaa väkivaltaa, jolla pyritään vaikuttamaan yhteiskuntaan tai valtioon, taivuttamaan se tai pelottelemaan sitä poliittisen, ideologisen tai uskonnollisen päämäärän saavuttamiseksi.” Käsitteen määrittely rajaa ulkopuolelle valtioterrorismiksi kutsutun toiminnan, mutta ei valtiovallan tukemaa terrorismia. Määritelmä mahdollistaa terrorismin luokittelun ilman, että otetaan kantaa toimijoiden tai tekijöiden tarkoituksien oikeuteen. Terrorismia ei tulisi yhdistää yhteen sosiaaliseen ryhmään vain muutaman yksilön käytöksen perusteella, mutta syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen keskustelu terrorismista on keskittynyt sellaisten terroristien toimintaan, jotka ovat muslimeja, ja jotka pohjaavat toimintansa islamilaisiin oppeihin ja pyhiin teksteihin. Jonkinlaisen terminologian sopiminen on kuitenkin välttämätöntä, koska aina terrorismiin viitattaessa olisi tarpeetonta kirjoittaa tarkka yksityiskohtainen kuvailu tekijän ja teon laadusta sekä motiiveista.<sup>14</sup>

Tässä tutkimuksessa terrorismista puhuttaessa tarkoitetaan ääri-islamilaista terrorismia. Muistettavaa on, että terrorismi ei johdu islaminuskosta itsestään, vaan siitä että tietyt yksilöt ja toimijat käyttävät uskontoa poliittisiin päämääriin tähtäävän toimintansa oikeutuksena ja perusteena. ”Ääri-islamilainen” ei ole missään tapauksessa ”ääri-islamilaisen terroristin” synonyymi.” Käytettäessä termiä ”ääri-islamilainen ryhmä” viitataan ääri-islamilaisiin ryhmiin jotka ovat käyttäneet väkivaltaa.<sup>15</sup>

Globalisaatio ei ole aiheuttanut vain tavaroiden, palvelujen, pääoman ja ihmisten liikkuvuutta alueilla, joilla ne eivät aikaisemmin liikkuneet. Se on myös aiheuttanut ideoiden globalisaatiota, mikä ei sinänsä ole uusi ilmiö. Lennätin keksiminen, radio, puhelin, televisio ja faksi sekä lopulta internet ja sähköposti ovat kiihdyttäneet ajatusten leviämistä.

---

<sup>13</sup> Toby Archer: Kansainvälinen terrorismi ja Suomi, UPI-raportti 7/2004, Otamedia OY, Espoo, s. 11

<sup>14</sup> Archer: s. 11 - 12

<sup>15</sup> Sama, s. 12 - 13

Yhteiskunnille joilla on nämä välineet käytössään se merkitsee ajatusten ja aatteiden ennennäkemätöntä vapaata liikkumista. Ääri-islamilaisten radikaalit ovat monin tavoin toimineet pioneereina levittäessään mielipiteitään uusien viestintävälineiden kautta, mikä kertoo paljon globalisaation merkityksestä tässä yhteydessä.<sup>16</sup>

Syyskuun 11. päivän terrori-iskut USA:n maaperälle toivat ääri-islamilaisten terrorismin koko maailman tietoisuuteen. Tämän jälkeen ääri-islamilaisten terrorismista on tullut kansainvälinen ilmiö. Ääri-islamilaisten ideologia syntyi valtionsisäisenä reaktiona muuttuvaan kansainväliseen tilanteeseen, mutta nykyään siitä on muodostunut ylikansallinen liike, joka ulottuu ympäri maailmaa. Maahanmuuton ansiosta se on levittäytynyt islamilaisista maista maihin, joissa ovat perinteisesti olleet vallalla muut uskonnot.<sup>17</sup>

Jotta ääri-islamilaista terrorismia ja sen globaalia vaikutusta voidaan ymmärtää, pitää käsittää muutamia peruselementtejä ääri-islamilaisten terrorismin tavasta tulkita islaminuskoa. Nykyisen Turkin alueella vuonna 1263 syntyneen Taqi al-Din ibn Taymiyyan voidaan katsoa tuoneen vallankumouksellisen väkivallan käytön osaksi Islamia.<sup>18</sup> Hänen mielestään *jihad*<sup>19</sup>, eli pyhä sota, jota käydään kaikkia vääryyksiä vastaan on jokaisen muslimin velvollisuus.<sup>20</sup> Islamista on useita variaatioita pääsuuntausten (sunnit, shiitit ja sufit) lisäksi. Alueelliset versiot omaksuvat islamia edeltäviä ja uskontoon kuulumattomia piirteitä, mistä syntyvät paikalliset erot. Ääri-islamilaisten ideologia kieltää tämän. Heidän tulkintansa mukaan muslimi voi olla vain yhdellä tavalla, oli hän sitten missä päin maailmaa tahansa. On vain yksi yhteinen uskonnollinen yhteisö, *umma*.<sup>21</sup> Ääri-islamilaisten tulkinta *jihadista* ja *ummasta* tekee terrorismista siis globaalin ilmiön, joka on kaikkien muslimien asia kaikkialla maailmassa.

Suomella ei ole terrorismista historiaa. Vasta kylmän sodan jälkeen terrorismin todennäköisyys on noussut, vaikka se onkin kansainvälisesti edelleen erittäin pieni. Syy todennäköisyyden kasvamiseen on globalisaatiossa. Tarkasteltaessa ääri-islamilaista terrorismia on hyvä muistaa, että Suomi on toisesta maailmansodasta lähtien ollut Euroopan rauhallisimpia maita tarkasteltaessa kaikenlaista poliittista väkivaltaa. Suomessa ei ole Espanjan tai Iso-Britannian kaltaista nationalistin terrorismin nousua tai Italiassa ja Saksassa epävakautta aiheuttanutta ääri-vasemmistolaisista terrorismia. Suomessa ei ole ollut entisistä

<sup>16</sup> Sama, s. 17

<sup>17</sup> Archer, s.36

<sup>18</sup> Daniel Benjamin ja Steve Simon, *The age of sacred terror*, Random house trade, New York, 2002, s. 50

<sup>19</sup> Nykyään valtaosalle muslimeista termi ”jihad” tarkoittaa henkilön sisäistä taistelua hyvän elämän elämiseksi.

<sup>20</sup> Ääriuskovaisten käyttäessä termiä monien mielestä väärin, tulkitsevat monet ei-muslimit sen myös väärin.

<sup>21</sup> Benjamin ja Simon, s. 47

<sup>21</sup> Archer, s. 37



siirtomaista ”sotansa” isäntämaahan tuoneita ryhmiä, kuten Ranskassa algerialaiset ja Alankomaissa indonesialaiset separatistit. Ruotsissa tapahtunut väkivalta järjestäytyneiden uusnatsien toimesta ei myöskään ole koskettanut Suomea. Syinä tähän on Suomen yhteiskunnallinen yhtenäisyys sekä syrjäinen maantieteellinen ja poliittinen sijainti. Globalisaation myötä tilanne on kuitenkin muuttumassa ja siksi terrorismin uhka on syytä arvioida uudelleen.<sup>22</sup>

Suomen muslimiyhteisö on eurooppalaisessa mittakaavassa pieni ja suhteellisen nuori. Suurimmaksi osaksi suomalaiset muslimit ovat kahden viime vuosikymmenen aikana Suomeen saapuneita maahanmuuttajia. Valtaosa Suomen muslimeista asuu pääkaupunkiseudulla. Muista pohjoismaista poiketen Suomi harjoitti tiukkaa ulkomaalaispolitiikkaa kylmän sodan aikana. Tästä johtuen maassa asuvien ulkomaalaisyntyisten henkilöiden osuus väestöstä on EU:n alhaisimpia. Tämän takia Suomi on joutunut monikulttuurisuuden ja maahanmuuttajien intergroinnin kanssa tekemisiin varsinaisesti vasta nyt. Suomessa esiintyvää ääri-islamilaaisuutta on luonnehdittu erittäin marginaaliseksi. Julkisuudessa käsitellyn Supon lausunnon mukaan Suomessa on joitain kymmeniä henkilöitä, joilla on jonkinlaisia yhteyksiä terroristi- tai ääriryhmiin. Näin ollen Suomessa on vain vähän syytä huoleen ääri-islamiin liittyvän väkivallan tai väkivallattoman ääritoiminnan suhteen. Tämä pätee kuitenkin vain toistaiseksi. Tilanne saattaa muuttua väestöpohjan muutoksen myötä. Maahanmuutto jatkuu ja EU:n jäsenvaltiona Suomen on vaikea rajoittaa maahanmuuttoa, koska EU-maat ovat sitoutuneet työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen. Lisäksi Suomeen tulleiden maahanmuuttajien perheet ovat usein suurempia kuin syntyperäisten suomalaisten. Näin ollen voidaan olettaa, että Suomessa asuvien muslimien lukumäärä kasvaa. Lisäksi voidaan olettaa, että tietyn väestöryhmän kasvaessa on yhä todennäköisempää että sen sisälle muodostuu pieni radikaaleja näkemyksiä omaava vähemmistö. Toinen mahdollinen syy muutokseen on vähemmistöjen integroitumisen vaikeudet. Jos tilanne pahenee entisestään, vähemmistöt kokevat vieraantuvansa entisestään ja tällöin voi seurata muun Euroopan tapaan näkemysten radikalisoitumista.<sup>23</sup>

Terrorismin todennäköisyys Suomessa on kansainvälisellä mittapuulla erittäin alhainen. Terroristin toimintaan vaaditaan kahden ehdon toteuttamista: Ensimmäiseksi terroristilla on oltava mahdollisuus toteuttaa terroriteko. Toiseksi siihen on oltava syy. Suomessa ehtojen

---

<sup>22</sup> Sama, s. 14

<sup>23</sup> Archer, s. 64 - 66

toteutuminen on erittäin epätodennäköistä. Etenkin ulkomaisten terroristien on vaikea toimia Suomessa eikä syitä iskeä Suomeen tai suomalaisiin kohteisiin oikeastaan ole.<sup>24</sup>

Terrorismin torjunnassa pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan terroristien toimintakykyyn. Toimintakykyyn vaikuttavien toimenpiteiden kirjo on laaja: lentokoneen ovien vahvistaminen kaappauksen estämiseksi tai kansainväliset sopimukset pankkitoiminnan standardeista terrorismin rahoittamiseen tarvittavan rahaliikenteen estämiseksi. Terroritekojen motiiveihin on vaikeampi puuttua. Se vaatisi halua ymmärtää tappamaan valmiiden yksilöiden motiiveja, ja sellaisten olemassa olevien motiivien poistaminen on liki mahdotonta. Motiivien taustalla voivat olla vaikeasta hallittavat kansainväliset selkkaukset tai subjektiiviset kokemukset historiallisista vääryyksistä. Erityisesti uskonnosta motiivinsa ammentavien ryhmien, esimerkiksi al-Qaidan, motiivit ovat vaikeita käsitellä. Voiko toimien takana olla todellisia poliittisia päämääriä, sillä terroristien tavoitteet ovat niin maailmaa syleileviä ja mittasuhteiltaan kosmisia, että ne vaikuttavat länsimaisista utopistisilta, jopa järjenvastaisilta. Päämääräksi voi nousta jossain määrin terrorin luominen itsessään, joka poissulkee kompromissien mahdollisuuden.<sup>25</sup>

## 2.2 Laiton maahantulo

Laiton maahantulo ja maassa oleskelu (mukaanlukien laiton maahanmuutto) voi tarkoittaa luvaton maahantuloa ja oleskelua, jolloin ulkomaalaisella ei ole hänelle ulkomaalaislain mukaan vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa tai muuten oikeutta saapua Suomeen ja/tai oleskella Suomessa. Laittomalla maahanmuutolla tarkoitetaan toimintaa, jossa maahantuloa, maassa oleskelua tai maasta lähtöä koskevia kansainvälisiä tai kansallisia sopimuksia, lakeja ja määräyksiä rikotaan joko tilapäis- tai pysyväisluonteisesti. Laittomalla maahanmuutolla viitataan sekä kolmansien maiden kansalaisiin,<sup>26</sup> jotka saapuvat jäsenvaltioiden alueelle laittomasti kuin myös henkilöihin, jotka tulevat maahan laillisesti, mutta jäävätkin sallittua pidemmäksi ajaksi tai muuttavat oleskelutarkoitustaan ilman viranomaisten lupaa<sup>27</sup>

Europol määrittelee laittoman maahantulon seuraavasti: Laiton maahantulo tarkoittaa toimia joilla tarkoituksellisesti mahdollistetaan pääsy jäsenvaltioiden alueelle vastoin jäsenvaltion

<sup>24</sup> Archer, s. 10

<sup>25</sup> Acher, s. 40 - 41

<sup>26</sup> Kolmannen maan kansalaisilla tarkoitetaan kaikkia henkilöitä, joilla ei ole jonkin Schengen-alueen jäsenvaltion kansalaisuutta

<sup>27</sup> Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta, sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti, 31.3.2008, julkinen 15.4.2008, sisäasianministeriö, s. 4

sääntöjä tai ehtoja taloudellisen hyödyn saamiseksi, asumis- tai työntekotarkoituksessa EU:n jäsenvaltion alueella. Maahantulo ei siis itsessään ole laitonta, mutta se muuttuu laittomaksi kun yksilö itse tai jonkun rikollisryhmän avustuksella ylittää maan rajan ilman asianmukaisia lupia.<sup>28</sup>

Laiton maahantulo on jatkunut voimakkaana EU:n alueella. EU:n laajentuminen ei kuitenkaan ole toistaiseksi lisännyt laitonta maahantuloa Suomeen tai Suomen kautta muualle EU:n alueelle. Laittomassa maahantulossa hyödynnetään edelleen väärennettyjä tai väärin perustein hankittuja, tai toiselle henkilölle myönnettyjä matkustusasiakirjoja. Matkustusasiakirjojen väärinkäytösten takia ja aitojen asiakirjojen puuttuessa henkilöllisyys jää usein epäselväksi, mikä aiheuttaa ongelmia maahanmuuttohallinnon ja rikostorjunnan näkökulmasta. Vuonna 2007 todettiin 106 väärennettyä asiakirjaa. Tapauksiin liittyi lähes aina jonkinasteista organisoitunutta rikollisuutta. Laittoman maahanmuuton tapaukset keskittyivät aikaisempien vuosien tapaan Helsinki – Vantaan lentoasemalle ja Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoille. Tapauksissa Suomi on yleensä kauttakulkumaana matkalla muualle EU:n alueelle ja Pohjois-Amerikkaan, missä muun muassa luvaton työnteko on helpompaa kuin Suomessa.

Suomeen suuntautuu laitonta maahantuloa karkeasti jaoteltuna kolmesta suunnasta: Venäjältä, Kaukoidästä ja sisärajan yli. Maantieteelliset etäisyydet eivät ole enää niin merkittävässä asemassa ja Suomen houkuttelevuus kauttakulkumaana kauempaakin on voimistunut lisääntyneen liikkumisen ja liikenneyhteyksien kehittymisen myötä. Laittoman maahantulon pääreitit kulkevat edelleen sisärajojen yli. Vuonna 2006 kolmena ajanjaksona palautetut sisärajatarkastukset osoittivat sisärajojen yli suuntautuvan runsaasti henkilöitä, joiden oikeus liikkua maasta toiseen tai oleskella Suomessa tai Schengen-alueella oli tavalla tai toisella laitonta tai rajoitettua. EU:n ja Schengen-alueen laajennuttua entistä suurempi osa EU-alueen luvattomasti oleskelevista henkilöistä tavataan sisämaassa. Esimerkiksi Schengen-alueella maahantulokiellossa olevia henkilöitä tavataan Suomessa enemmän sisämaassa ja maastalähtötarkastuksissa kuin ulkorajalla tehtävissä maahantulotarkastuksissa.

Suomen viisumihakemusten määrä on kasvanut vuonna 2005 tehdyistä 421 000 hakemuksesta huomattavasti. Vuonna 2007 hakemuksia oli yli 700 000. Kielteisiä päätöksiä vuonna 2007

---

<sup>28</sup> Europol on Euroopan poliisivirasto, jonka tavoitteena on yhdessä EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa estää terrorismia, laitonta huumekauppaa ja muita kansainvälisen rikollisuuden muotoja. Europol julkaisee laittomaan maahantuloon liittyen vuosittain raportin, jossa käsitellään laittoman maahantulon tilannetta EU:n alueella: Facilitated Illegal Immigration Into The European Union, Europol march, 2008, s.1

annettiin 15 000 hakijalle, joista 12 000:lle kieltämisperuste oli epäily siitä, että henkilöt jäävät luvattomasti töihin Schengen-alueelle.<sup>29</sup>

Maailmanlaajuinen trendi on naamioida maahantulo lailliseksi siten, että maahantuloedellytykset ovat rajanylityshetkellä kunnossa. Viisumia haetaan hyväksyttävässä matkatarkoituksessa, mutta hakijalla ei ole aikomusta palata kotimaahansa matkan jälkeen, vaan hän jää luvattomasti töihin Suomeen tai toiseen EU:n jäsenmaahan.

Maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia säännöksiä pyritään kiertämään kasvavissa määrin niin sanottuja laillisia maahanmuuttokanavia hyödyntäen. Näennäisesti laillinen maahantulo tai maassa oleskeluoikeus saadaan väärillä perusteilla ja viranomaisia harhauttamalla (tiedon salaaminen, väärin tietojen antaminen, asiakirjaväärennökset). Viisumien väärinkäytön lisäksi tämä ilmenee opiskelu- ja työlupajärjestelmän, perheenyhdistämismenettelyn (mm. lumeavioliitot) sekä turvapaikkamenettelyn väärinkäyttönä.<sup>30</sup>

Laittoman maahantulon keinovalikoima on laaja. Käytetyin keino on edelleen ajoneuvoon tai muuhun kulkuvälineeseen piiloutuminen, mutta myös erilaisten väärennettyjen asiakirjojen käyttö on lisääntynyt. Väärennettyjen asiakirjojen taso on toisinaan niin korkea, että jopa koulutetun henkilöstön on vaikea erottaa niitä aidoista. Rikollisjärjestöt hankkivat matka-asiakirjoja väärennöksiä varten suurlähetystöistä tai konsulaateista. Viisumit tai passit on joskus haettu ja myönnetty liike- tai vapaa-ajan matkaa varten, mutta niiden todellinen käyttötarkoitus on väärennöksien osana. Myös tyhjien passi- ja viisumivarkauksien määrä on yltänyt huolestuttavalle tasolle.<sup>31</sup>

### 2.3 Rajat ylittävä järjestäytynyt rikollisuus

Eurooppa on vaurastunut 2000- luvulle tultaessa merkittävästi. Globalisaation yhdistäessä maanosia, ja viestiyhteyksien verkottaessa maita ja jopa mantereita, on kansallisvaltioiden ohelle noussut ylikansalliseksi toimijoiksi yrityksiä, järjestöjä ja niiden ohella verkottuneita monikansallisia rikollisjärjestöjä. Näiden rikollisjärjestöjen mielenkiinto on kohdistunut Eurooppaan ja sitä kautta myös Suomeen. Suomi nähdään muiden Eurooppalaisten valtioiden tavoin vauraana valtiona, jonka asukkaille valtio tarjoaa turvallisuutta ja yhtäläisiä ihmisoikeuksia. Ihmisen luontainen tarve tasa-arvoiseen kohteluun, turvallisuuteen ja hyvään

<sup>29</sup> Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta 31.3.2008, s. 7

<sup>30</sup> Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta 31.3.2008 s. 6 - 8

<sup>31</sup> Facilitated Illegal Immigration Into The European Union, , s. 3 - 4

elintasoon avaa mahdollisuuksia laittomalle toiminnalle, kuten laittoman maahantulon järjestämiselle, ihmissalakuljetukselle ja ihmiskaupalle.

Rikollisjärjestöjen rakenne on muuttumassa. Ennen EU-maiden ulkopuolelta johdetut, mutta kansainvälisesti Unionin alueella toimineet järjestöt ovat muuttumassa niin, että jopa puolet alueella toimijoista ovat joko Euroopan unionin kansalaisia tai heillä on alueella oleskelulupa. Järjestön johtotasoa voi olla pysyvästi sijoitettuna EU:n kohdemaissa.<sup>32</sup>

Suomessa aktiivisesti toimiviin rikollisryhmiin arvioitiin vuoden 2006 lopulla kuuluvan noin 1000 henkilöä. Näistä Suomen kansalaisia oli hieman alle 900, Viron kansalaisia hieman yli 60 ja Venäjän kansalaisia noin 10. Järjestäytyneen rikollisuuden ympärillä toimii lukuisia yksittäisiä yhteistyökumppaneita, jotka eivät ole ryhmien varsinaisia jäseniä. Ulkomailla asuu tai oleskelee suomalaisia ammattirikollisia, joilla on vakiintuneet yhteydet Suomessa vaikuttavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Ulkomaalaisten tai ulkomaalaistaustaisten muodostamia järjestäytyneitä rikollisryhmiä toimii Suomessa toistaiseksi vain muutamia, mutta kansainvälisillä yhteistyösuhteilla on tärkeä merkitys suomalaisryhmien toiminnalle.

Suomen ulkomaankaupassa rikolliset hyödyntävät viranomaisvalvonnan ja lainsäädännön heikkouksia. Tavaraliikenteeseen liittyvässä rikollisessa toiminnassa ryhmät käyttävät hyväkseen sinänsä laillista liiketoimintaa tai ryhmien harjoittama liiketoiminta rakentuu kokonaan laittoman toiminnan järjestämiseen. Uhkana on, että rikolliset toimijat hyödyntävät laillista elinkeinoelämää ja yhteiskunnallista päätöksentekoa. Kansainväliset rikollisorganisaatiot ovat oppineet hyödyntämään tehokkaasti tietoverkkoja ja informaatioteknologiaa. Ne pyrkivät vaikuttamaan rikosprosessin asianosaisiin ja todistajiin sekä viranomaisiin ja heidän läheisiinsä.<sup>33</sup>

Yllä olevat syyt luovat tarpeen tiiviiseen kansalliseen- ja kansainväliseen viranomaisyhteistyöhön. Tietojen vaihto sekä oikea tieto maassa oleskelevien henkilöiden henkilöllisyyksistä on välttämätöntä torjuttaessa kansainvälistä rikollisuutta. Esimerkiksi Poliisi, Rajavartiolaitos, MIGRI sekä tulli joutuvat työskentelemään kitkatta yhteistyössä torjuakseen onnistuneesti kansainvälistä rikollisuutta.

---

<sup>32</sup> European Organised Crime Threat Assessment, OCTA, Europol, 2007, s.8

<sup>33</sup> Turvallinen elämä jokaiselle, 8.5.2008, s. 51 - 53

### 2.3.1 Laittoman maahantulon järjestäminen, ihmiskuljetus ja ihmiskauppa

Laittoman maahantulon järjestäminen on usein järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa. Mukana olevien rikollisryhmien etnisuus on laaja. Mukana on rikollisryhmiä EU:n jäsenvaltioista, Afganistanista, Turkista, Albaniasta, Bulgariasta, Venäjältä, Moldovasta, Irakista ja useista afrikkalaisista maista, entisestä Jugoslaviasta ja jopa eteläisestä Amerikasta.<sup>34</sup>

Laittoman maahantulon järjestämistä käsiteltäessä voidaan osallisena olevat maat jakaa kolmeen ryhmään: lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaat. Karkeasti voidaan sanoa että lähtömaat sijaitsevat Euroopan Unionin ulkopuolella, kauttakulkumaat EU:n ulkopuolella tai EU:n alueella ja kohdemaat EU:n alueella. Muutamia EU:n lähinaapureita käytetään yleisesti kokoontumispaikkoina ennen EU:n alueelle saapumista. Suomella on 1269 kilometriä maarajaa Venäjän kanssa. Tämä asettaa Suomelle tiettyjä riskejä Venäjältä Suomeen suuntautuvassa rajaliikenteessä, sillä Venäjä on yksi käytetyimpiä kauttakulkumaita.<sup>35</sup>

Ihmiskauppa määritellään Palermon sopimuksessa<sup>36</sup>: ”Tässä pöytäkirjassa a) ihmiskauppa tarkoittaa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, kätkemistä tai vastaanottamista voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla.”<sup>37</sup>

Ihmiskaupan taustalla on laittoman maahantulon tavoin siirtolaisuus ja siihen vaikuttavat tekijät. Köyhyys, työttömyys, erilaiset vainot, sota- tai konfliktitila ja muut erilaiset kriisit edistävät maastamuuttoa, ja näin luovat tilaisuuden ihmiskaupalle. Kohdemaat ovat usein lähtömaata lähellä sijaitsevia maita joissa elinolosuhteet ovat hieman paremmat, tai maita johon on syntynyt saman kulttuuritaustan omaava yhteisö. Kohdemaat ovat usein myös maailmantaloudellisesti katsottuna keskimääräistä menestyneempiä valtioita joissa on ihmiskauppaa edistäviä tekijöitä, kuten halvan työvoiman kysyntä sekä prostituutioon liittyvää laitonta liiketoimintaa.<sup>38</sup> Ihmiskaupan määritelmän jättäessä avoimeksi, onko

<sup>34</sup> Illegal immigration and trafficking in human beings seen as a security problem for Europe, W. Bruggeman, Deputy director Europol, 19. September 2002

<sup>35</sup> Facilitated Illegal Immigration Into The European Union, Europol 2008, s.2

<sup>36</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children

<sup>37</sup> Käännös: Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma, Ulkoasianministeriön julkaisusarja, Edita prima Helsinki 2005, s. 33

<sup>38</sup> Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma, s.29

ihmiskauppa rajat ylittävää, voidaan sen piirteitä tarkastelemalla todeta sen olevan hyvin usein kansainvälistä.

Ihmiskauppaa harjoittavat yleensä löyhissä verkostoissa toimivat ulkomaiset ja kotimaiset rikollisryhmät yhteistyössä. Ulkomaiset ryhmät ovat usein lähtöisin samasta maasta mistä ihmiskaupan uhrit tuodaan. Ulkomainen ryhmittymä on vastuussa uhrien rekrytoinnista ja kuljetuksesta. Kotimaiset ryhmät ovat EU:n sisällä toimivia rikollisryhmiä, jotka ovat hyvin sisällä paikallisesta rikollistoiminnasta, ja joilla on usein tekemistä seksiteollisuuden tai halpojen työvoimamarkkinoiden kanssa. Ihmiskaupasta saatavilla rahoilla rahoitetaan muita rikollisuuden aloja ja se on läheisesti tekemisissä rahanpesun, huumekaupan, asiakirjaväärennösten ja ihmissalakuljetuksen kanssa.<sup>39</sup>

Ihmiskauppa on yksi perustavanlaatuisin modernin maailman ongelma. Sitä kutsutaan modernin maailman orjakaupaksi eikä tämä nimitys ole kovin kaukana todellisuudesta. Ihmiskauppa on lainsäädännöllisesti ongelmallinen rikollisuuden muoto. Esimerkkinä tästä voidaan käyttää huonoista olosuhteista lähtenyt naishenkilö, joka joutuu pakotetuksi prostituutioon ja joutuu elämään huonoissa olosuhteissa. Kohdemaasta hänet poistetaan laittomana maahantulijana ja näin hän palautuu rikollisten käsiin lähtömaahan vain joutuakseen pakotetuksi tekemään samaa työtä vastaavissa olosuhteissa jollain toisella maantieteellisellä alueella.<sup>40</sup>

### 2.3.2 Kansainvälinen huumausainekauppa

Kansainvälinen huumausainekauppa on Euroopan unionin alueella yleisin järjestäytyneen rikollisuuden muoto. Suomi muiden EU:n jäsenvaltioiden tavoin tarjoaa merkittävät kuluttajamarkkinat kaiken tyyppisille laittomille huumeille.<sup>41</sup> Huumeiden väärinkäyttäjien joukkoon on tullut merkittävän varakkaita henkilöitä ja niin sanottu ”viihdekäyttö” on tullut uudeksi ilmiöksi. Kysynnän ja tarjonnan kasvu kaikkien huumausaineiden osalta yhdessä kulttuuri-ilmapiirin vapautumisen kanssa ovat syitä jotka ilman puuttumista aiheuttavat tulevaisuudessakin huumausaineiden väärinkäytön kasvua. Järjestäytynyt rikollisuus pyrkii erilaisten rikollisuuden muotojen avulla levittäytymään osaksi yhteiskunnan rakenteita ja näin tekemällä suoranaisesti vaarantaa kansallisen turvallisuuden.<sup>42</sup> (KUVA 2)

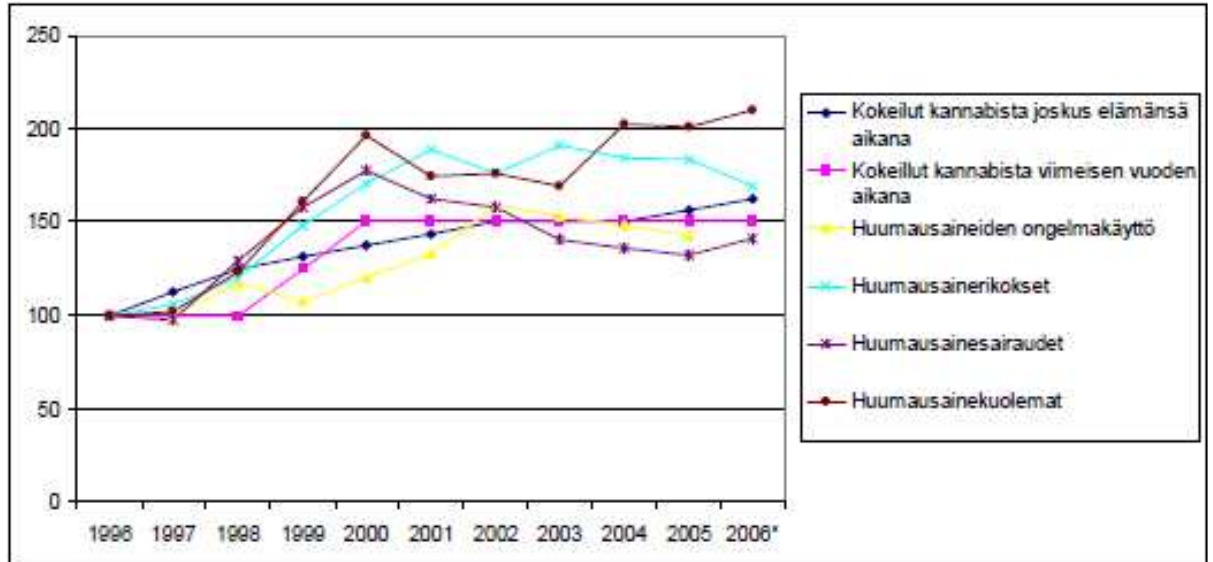
<sup>39</sup> Trafficking in persons report, U.S Department of State, Publication 11335, Office of the Under Secretary for Global Affairs, Revised June 2006, s. 13

<sup>40</sup> Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma, s. 29 - 30

<sup>41</sup> UNODC: World Drug Report, 2007, s. 12

<sup>42</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko, Valtioneuvoston julkaisusarja VNS 6/2004 s.27

Merkittävin uhkakuva on tilanne, jossa EU-alueen ulkopuolelta toimiva rikollisryhmä suorittaa kansainvälisen operaation hyväksikäyttäen läsnäoloaan lähtö- kauttakulku- ja kohdemaissa tavoitteenaan suorittaa EU-alueen markkinoidensa jakeluvaihe. Operaatio voidaan suorittaa oman järjestön kesken tai yhteistyössä paikallisen rikollisjärjestön kanssa.<sup>43</sup>



Kuva 2: Huumeiden käytön ja huumehaittojen kehitysuuntaukset 1996 - 2006<sup>44</sup>

Tulevaisuuden uhkatekijöitä ovat erityisesti huumeiden maahantuonnin ja tarjonnan lisääntyminen sekä järjestäytyneen rikollisuuden kasvu. EU:n laajentuminen lisää todennäköisesti ainakin ekstaasin, amfetamiini ja muiden stimulanttien tarjontaa. Huumekaupan mukana seuraa lisääntyvää rikollisuutta. Huumausaineiden salakuljetukset ovat muuttuneet viime vuosina entistä ammattimaisemmiksi, organisoiduimmiksi ja vaikeammin paljastettaviksi. Lisäksi huumeiden rikollisuudesta saatavan hyödyn kätkeyminen on entistä suunnitellumpaa. Ammattimaiseen huumerikollisuuteen liittyy väkivaltaista huumevelkojen perintää ja rikollisten keskinäistä välienselvittämistä sekä talousrikollisuutta.<sup>45</sup>

### 2.3.3 Kansainvälinen rikollisuus ja terrorismi: eri päämäärät, samat keinot

Globalisaatio on tarjonnut mahdollisuuksia sekä terrorismille että kansainväliselle rikollisuudelle. Yhteydenpito on helppoa ja halpaa, ja siirtymät, olivat ne sitten sairauksia, rikollisuutta tai väkivaltaa ovat äärimmäiset vaikeita pysäyttää. Kansainväliset verkostot linkittävät sekä liikemiehiä, perheitä, tutkijoita sekä oppineita, mutta myös terroristiverkkojen

<sup>43</sup> European Organised Crime Threat Assessment, s.8

<sup>44</sup> Lähteet: päihdetutkimukset, Stakes; Partanen, P. Ym (2004); Keskusrikospoliisi; Hoitoilmoitusrekisteri, STAKES, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen laitos. Diagrammi on otettu Kansallisen huumeiden seurantakeskuksen raportista huumevuosiraportista Euroopan huumeiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskukselle.

<sup>45</sup> Arjen turvaa, s. 33. - 34



ja rikollisjärjestöjen jäseniä. Jossain tapauksissa verkostot on menestyksekkäästi integroitu uuteen yhteiskuntaan. Toisissa tapauksissa maahanmuuttajat kokevat itsensä sosiaalisesti ulkopuolisiksi. Toisen ja kolmannen sukupolven maahanmuuttajilla saattaa olla rajoitetut mahdollisuudet laillisessa työelämässä, ja he saattavat kokea laittoman talouden, pienet rikokset tai järjestäytyneen rikollisuuden houkuttelevina. Etniset verkostot tarjoavat näin sekä suojaa että värväyspohjan kansainvälisille rikollisjärjestöille ja terroristiverkostoille. Tämän vuoksi terroristiverkostoille ja rikollisjärjestöille tarjoutuu uusia resursseja sekä mahdollisuuksia.

Sekä rikollisuus että terrorismi ovat pystyneet hyödyntämään näitä uusia resursseja ja tilaisuuksia tehokkaasti, koska heidän toimintansa on hyvin rationaalista. Molempien käytöstä voidaan tarkastella Clausewitzilaisittain: järjestäytynyt rikollisuus on tavallaan liike-elämän jatkamista rikollisin keinoin ja terrorismi voidaan ymmärtää politiikan jatkamisella väkivallan keinoin ei-valtiollisten toimijoiden toimesta.

Vaikka kansainväliset rikollisorganisaatiot ja maailmanlaajuiset terroristiverkostot ilmaantuivat samoihin aikoihin, ovat ne toiminnassaan hyvin järkipäisiä ja suunnittelevat huolellisesti strategiat tavoitteiden saavuttamiseksi. Niitten tavoitteet ovat itsessään hyvin erilaiset. Terroristijärjestöt ovat tyypillisesti poliittisia organisaatioita. Vaikka heidän motiivinsa ammennettaisiin uskonnollisesta fundamentalismista, heidän tekojensa tarkoitus on saada aikaan poliittista muutosta. Muutoksen saamiseksi tarkoitettun toiminnan ydin on aseiden ja kohteiden valinta. Terroriteot ovat kuitenkin parhaiten ymmärrettävissä operaatioiden summana. Terroritekoon liittyy rahoitus, rekrytointi, koulutus, erityistaitojen kehittäminen ja hyökkäyksen valmistelu mikä saattaa viedä aikaa kuukausista vuosiin.

Rikollisjärjestöjen tapauksessa tavoitteet keskittyvät taloudellisen voiton tuottamiseen. Päästäkseen tavoitteisiinsa rikollisjärjestöt ovat kehittäneet laittomia liikestrategioita. Oli kyseessä kokaiinin tai heroiinin myynti, aseiden salakuljetus, ihmisten salakuljetus tai ihmiskauppa, järjestöjen strategiat eivät eroa lopulta kovinkaan paljon tavasta millä esimerkiksi Coca-Cola ja Pepsi markkinoivat virvoitusjuomiaan. Koska järjestöjen tuotteet ja toiminta ovat kuitenkin laittomia eivätkä normaalien markkinoiden säännöt päde, täytyy riskinhallintaan panostaa. Uhkana voi olla toinen kilpailija joka yrittää ottaa markkinat haltuunsa tai valtiollinen instituutio joka yrittää estää järjestöjen toiminnan. Rikollisjärjestöjen riskinhallinta toimii useilla tasoilla pitäen sisällään riskin välttämistä ja ennaltaehkäisyä sekä vahinkojen minimoimista. Riskin välttäminen hoidetaan usein sijoittamalla pääosa toiminnasta maihin joissa valtion tila on heikko eikä pysty tehokkaasti toimimaan

organisaatioita vastaan. Jos valtio pystyy tehokkaasti toimimaan rikollisorganisaatioita vastaan, rikollisryhmät käyttävät korruptiota ja väkivaltaa neutralisoidakseen oikeusjärjestelmän, sekä kiertääkseen tulleja ja maahanmuuttokontrollia. Järjestöt ovat valinneet verkottuneen organisaation minimoidakseen vahingon, mikäli joku osa organisaatiosta tuhoutuu.

Terroristien ja rikollisten väkivallankäyttö eroaa toisistaan. Terroriteot on tarkoitettu tuottamaan mahdollisimman suuri psykologinen vaikutus. Terrori-iskut Mumbaiin pommituksista aina Madridin ja Lontoon pommi-iskuihin oli suunniteltu tuottamaan mahdollisimman suuri uhrimäärä ja saamaan maksimaallinen mediahuomio. Syyskuun 11. päivän iskut herättivät keskustelua siitä, olisiko terroristien seuraava liike massatuhoase, kuten ydinpommi.

Rikollisjärjestöt ovat muutamissa tapauksissa, erityisesti Italiassa 90-luvun alussa sekä Kolumbiassa 80-luvun loppupuolella, suunnanneet mittavia hyökkäysten sarjoja valtiota ja sen kansalaisia vastaan. Terrorityyppisten metodien käyttö on kuitenkin harvinaista, koska sillä on tapana saada valtio toimimaan järjestöä vastaan kaikilla mahdollisilla resursseilla. Tällaisia metodeja käytetään tyypillisesti jos valtio julistaa avoimen sodan järjestöä kohtaan tai vaihtoehtoisesti mikäli poliittinen eliitti epäonnistuu tarjoamaan järjestölle sellaista suojaa jota rikolliset odottavat symbioottisen suhteen kehityksen takia syntyneen. Jälkimmäinen tapahtui esimerkiksi Italiassa jossa mafia koki tullessa petetyksi Kristillisdemokraattisen puolueen toimesta. Lähes aina rikollisjärjestö kärsii mittavat tappiot, mikäli terrori-tyyppisiä keinoja otetaan käyttöön ja tästäkin syystä niitä käytetään harvoin. Tämä ei tarkoita, etteivät rikollisjärjestöt olisi halukkaita käyttämään väkivaltaa. Palkkatapot ovat olleet hyvin yleinen rikollisjärjestöjen keino etenkin entisessä Neuvostoliitossa. Lisäksi rikollisjärjestöt käyttävät väkivaltaa suojellakseen itseään ja edistääkseen taloudellisia ja rahoituksellisia intressejään. Käytännössä rikollisjärjestöt käyttävät palkkatappoja poistaakseen uhkia, olivatpa ne poliitikkoja, viranomaisia, toimittajia tai kilpailijoita. Tappaminen on kuitenkin usein viimeinen keino, johon turvaudutaan mikäli pelottelu ja uhkailu eivät ole tuottanut tulosta. Tästä johtuen rikollisten käyttämä väkivalta on yleensä valikoivaa ja kiinteästi tekemisissä liiketoiminnan kanssa.

Korruptio on kansainvälisen rikollisuuden yksi päätyökalu väkivallan ohella. Toiminnallinen korruptio on suunnattu rajaliikennettä koskeviin toimintoihin, kuten tulliin ja maahanmuuttovirastoon. Korruption toinen muoto, systemaattinen korruptio tarkoittaa tilannetta, jossa järjestäytynyt rikollisuus yrittää korruptoida päättäjiä, poliitikkoja,

viranomaisia ja tuomioistuimia saadakseen aikaan alhaisen riskin toiminta-alueen. Vaikka terroristit käyttävät tietyissä määrin korruptiota, heille on tärkeämpää löytää valtio joka tuntee sympatiaa heidän asiaansa kohtaan ja näin tuottaa alueellisen suojan ja taloudellista tukea.

Suurena huolenaiheena on koettu terroristijärjestöjen ja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden liitot. Yhteistyö voi tarjota molemmille ryhmille tuntuja synergiaetuja taistelussa valtion viranomaisia vastaan, helpottaa rahojen keruuta ja liikutteltavuutta sekä luoda toiminnalle lisää ulottuvuutta sekä tehokkuutta. Toistaiseksi todisteet järjestöjen välisestä yhteistoiminnasta ovat jääneet vähäisiksi. Yhteistyötä esiintyy kuitenkin jonkin verran ja on varmaa, että välillä terroristit turvautuvat rikollisten palvelujen tuottajiin esimerkiksi väärennettyjen asiakirjojen ja ihmissalakuljetuksen saralla. Myös aseiden ja huumeiden toimitussuhteita on kehittynyt, mutta ne vaikuttaisivat olevan tilaisuuksien ja yhteensattumien summa enemmän kuin työskentelyä yhteisten päämäärien hyväksi. Kaikesta huolimatta mahdollisuutta rikollisuuden ja terrorismin yhteistyöstä ei pidä vähätellä. Eräs ympäristö missä moinen yhteistyö saattaa kehittyä on vankilat. Yhteistyösuhde saattaa kehittyä vankeudessa ja vankien vapauduttua yhteistyö saattaa alkaa. Jossain tapauksissa rikollisjärjestöt ovat yhteydessä terroristijärjestöihin tarjotakseen heille logistista tukea tai myydäkseen aseita. Jossain tapauksissa rikolliset saattavat jopa tulla islaminuskoon ja ryhtyä taistelemaan jihadissa. Mikäli terrorismi – rikollisuus-synergia on vaarallinen trendi, myös toinen vaarallinen ilmiö on havaittu. Terroristit rahoittavat yhä enemmän toimintaansa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden keinoin, kuten huumeiden ja ihmisten salakuljetuksella.<sup>46</sup>

## 2.4 Suuronnettomuudet

Suuronnettomuudet saattavat johtua vahingosta tai olla tahallisesti aiheutettuja. Kaikissa tapauksissa ne kuitenkin vaativat saumatonta viranomaisyhteistyötä. Suuronnettomuuden sattuessa siitä syntyvä viranomaisyhteistyö saattaa käynnistyä minuuteissa ja jatkua kuukausia, jopa vuosia onnettomuuden jälkeen jälkihoidon merkeissä. Tässä tutkimustyössä suuronnettomuuden uhkat on jaettu merellisiin suuronnettomuuksiin, maa-alueen suuronnettomuuksiin, laajaan sähkökatkokseen, kansalaisten arkiympäristön elinolojen vaarantumiseen ympäristön saastumisen tai muun vaaran kautta, poliisitoimen uhkakuviin, tietojärjestelmien uhkiin, laajaan ympäristövahinkoon sekä säteilyonnettomuuteen.

---

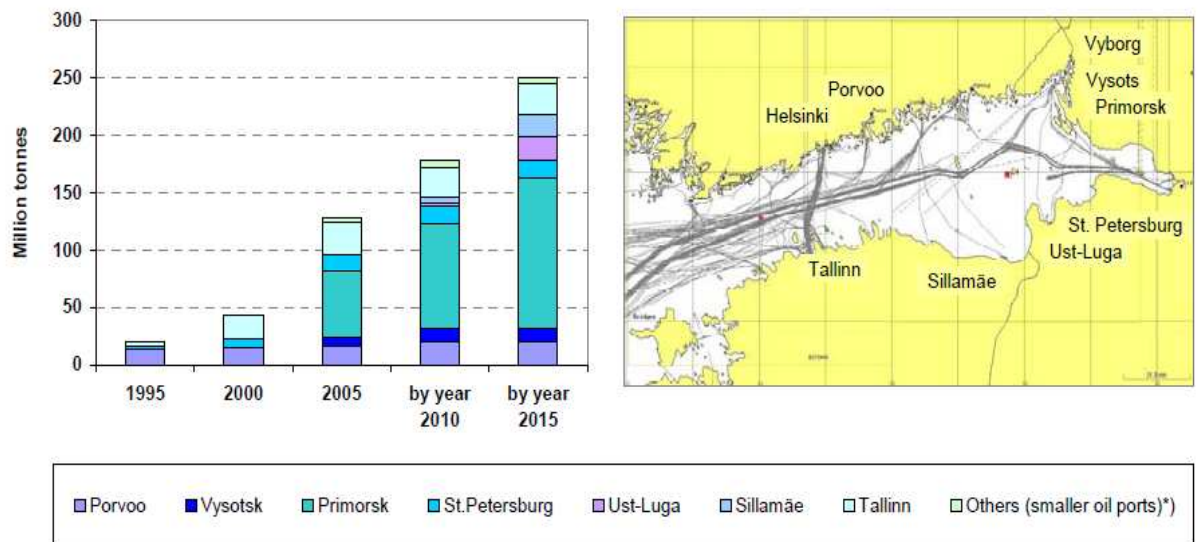
<sup>46</sup> John Baylis, James Wirtz, Colin S. Gray ja Eliot Cohen, *Strategy in the contemporary world*, second edition, Oxford university press, 2007, s. 194 - 201

#### 2.4.1 Merelliset suuronnettomuudet

Pahin mahdollinen merellisen suuronnettomuuden uhkakuva on aina liitoksissa suuren matkustaja-aluksen tai autolautan evakuointiin vaikeissa olosuhteissa. Meripelastustoimen kannalta katsoen vaikein mahdollinen tilanne on suuren matkustaja-aluksen ja tankkerin tai kemikaalitankkerin yhteentörmäys. Vaikein tilanne on, jos säiliöaluksen kuljettama vaarallinen aine altistaa satoja ihmisiä, niin pelastajia kuin pelastettavia. Yhteentörmäyksen seurauksena aluksella voi olla myös vuoto, tulipalo, räjähdys tai räjähdyksiä, kemikaali- ja kaasupäästöjä sekä useita loukkaantuneita ja kuolleita. Pelastustoimen on lisäksi otettava huomioon onko onnettomuudesta aiheutunut välitön uppoamisvaara tai laajenevasta tulipalosta tai kemikaalivuodosta johtuen aluksen matkustajien ja miehistön nopean evakuoinnin tarve. Merellisessä suuronnettomuudessa, monialaonnettomuudessa sekä monipotilastilanteessa pelastustoimet eivät etene toisiaan seuraavana jatkumona, vaan samanaikaisesti on kyettävä pelastamaan ihmishenkiä sekä valmistauduttava ympäristövahinkojen torjuntaan ja omaisuuden pelastamiseen.

Merellisten suuronnettomuuksien riskikohteita ovat myös suurten matkustaja-alusten lisäksi yhteysalukset, vesibussit ja rahtialukset, joissa voi olla matkustajia kymmenistä satoihin ihmisiin. Lisäksi kauppa-alukset saattavat kuljettaa vaarallisia aineita. Ilma-alusliikenteen riskikohteita ovat merialueiden yli lentävät matkustajakoneet, jotka saattavat joutua teknisten syiden takia tekemään pakkolaskun merialueelle.

Maantieteellisesti merkittävimmät riskialueet ovat säännöllisen linjaliikenteen käyttämien reittien väyläkapeikot, saaristo- ja rannikkoalueet sekä liikenteen risteämsalueet Suomenlahdella, Ahvenanmerellä ja Pohjoisella itämerellä. Vaarallisten lastien osalta suurimmat riskit kohdistuvat Suomenlahdella Venäjän öljysatamiin sekä Porvooseen, Haminaan ja Kotkaan suuntautuvista merikuljetuksista. (KUVA 3). Riskialueita on lisäksi Pohjois-Itämerellä ja Ahvenanmerellä Suomenlahdelle, Pohjanlahdelle ja Saaristomeren alueelle suuntautuvien vaarallisten kuljetusten osalta. Noin puolet kauppa-alusonnettomuuksista tapahtuu ajallisesti marras – tammikuussa pimeään aikaan tai huonon näkyvyyden vallitessa.



Kuva 3: Öljykuljetukset Suomenlahdella

Matkustaja-aluksien onnettomuuksissa viranomaisyhteistön kannalta haastavaa on, että onnettomuusalueelle on kyettävä tuomaan kaikki välitöntä pelastustyötä tukevat elementit, esimerkiksi ensihoitoon, palonsammutukseen ja vaarallisten aineiden käsittelyyn kykenevät ryhmät sekä vuodon hallintaan tarkoitetut suurtehopumput. Lisäksi onnettomuusalueella toimivat alukset saattavat joutua toimimaan vaarallisten aineiden vaikutuspiirissä, mikä osaltaan aiheuttaa lisävaatimuksia. Öljyvahinkojen uhka kasvaa liikenteen lisääntyessä. Jos onnettomuustiheys noudattelisi maailmalla vallitsevaa yleistä tasoa, tapahtuisi Suomenlahdella lähitulevaisuudessa mahdollisesti yksi öljysäiliöaluksen lastivuoto ja puolenkymmentä aluksen omien polttoaineiden aiheuttamaa öljyvahinkoa vuodessa. Onnettomuudet eivät olisi välttämättä kovin suuria, vaikka suurvahingon vaara on olemassa. Tähän mennessä Suomenlahdella on liikenteeseen nähden tapahtunut vahinkoja vähemmän kuin maailmalla keskimäärin. Itämeren ja erityisesti Suomenlahden luonnon erityispiirteet tekevät ympäristöstä erityisen haavoittuvan. Itämeressä vesi vaihtuu kerran neljännesvuosisadassa ja sekoittuu hitaasti vuoroveden puuttuessa.<sup>47</sup>

#### 2.4.2 Maa-alueen suuronnettomuudet

Sään ääri-ilmiöt ovat aiheuttaneet viime vuosina myös Pohjoismaissa merkittäviä tuhoja. Lähiaikoina vakavin myrskytilanne oli Ruotsissa vuonna 2005. Myrskytuhoissa yli 730 000 asukasta kärsi sähkökatkoksista, yli 30 000 kilometriä sähkölinjoja vaurioitui, yli 230 000 puhelinliittymää ei toiminut välittömästi myrskyn jälkeen, junayhteydet kärsivät koko Etelä-Ruotsissa, metsää kaatui noin 75 miljoonaa kuutiota, mikä vastaa Ruotsin metsien vuoden

<sup>47</sup> Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta, Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti, sisäasiainministeriö, 31.3.2008 s. 58 - 60

tuotantoa. Myrskyn kokonaiskustannukset nousivat yli 20 miljardiin Ruotsin kruunuun. Asiantuntijoiden mukaan myös Suomeen on arvioitu vastaavanlaisen talvimyrskyn mahdollisuus. Tilanne jossa Keski- ja Etelä-Suomessa voimakkaan myrskyn seurauksena metsää kaatuisi, liikenneyhteydet katkeaisivat laajoilla alueilla, rakennuksia vaurioituisi, energia- ja tietoliikenneverkkoja vaurioituisi tilanteessa, jossa myrskyn jälkeen seuraisi nopea sään muutos ja lämpötila laskisi koviin pakkasasteisiin, voisivat seuraukset olla pitkäaikaiset ja vakavat koko yhteiskunnalle.

Kemikaalionnettomuus liikenteessä voi aiheuttaa nopeasti kehittyvän suuronnettomuustilanteen. Vaarallisten aineiden kuljetuksia taajamissa on rajoitettu. Ohitusväylillä kulkee kuitenkin maantieliikenteessä, maaliikennekeskuksissa ja rautateillä merkittäviä määriä vaarallisia kemikaaleja. Eritasoristeyksessä suurella nopeudella liikkuvan kemikaaleja kuljettavan junan eteen jäävä joutuva kuorma-auto voisi aiheuttaa tällaisen merkittävän onnettomuuden.

CBRN<sup>48</sup>- tilanteissa esimerkiksi voidaan nostaa esimerkiksi vaarallisella säteilyaineella aiheutetut tilanteet. Esimerkiksi Goianassa Brasiliassa tapahtui syyskuussa 1987 onnettomuus, jossa anastettiin hylätty säteilyhoitolaite metalliromuna. Sädehoitolaitteen kapseli avattiin väkisin ja sen sisällä oleva cesiumkloridi<sup>49</sup> vapautui. Laitteen anastaneet henkilöt sairastuivat 2 viikon kuluessa.<sup>50</sup> Tämän seurauksena myös 249 ihmistä altistui, 28 sai säteilypalovammoja, 20 joutui sairaalahoitoon ja 4 menehtyi. Tilanteessa 112 000 henkilöä tutkittiin, etsinnöistä löytyi 85 saastunutta taloa, 200 henkilöä evakuoitiin 41 talosta ja 3500 neliometriä radioaktiivisesti saastunutta jätettä käsiteltiin.<sup>51</sup>

Maa-alueen suuronnettomuus- tai ympäristötuhoihin liittyvistä uhkista riskitarkastelussa yhteiskunnallisten vaikutusten ja varautumisen huomioiden esille tulivat seuraavat uhkat:

- laaja myrskytuho (todennäköinen ja vaikuttava, valtakunnallinen)
- kemikaalionnettomuus (todennäköinen ja vaikuttava, alueellinen)
- CBRN-tilanne, kemiallisen aseiden, biologisen taudinaiheuttajan tai säteilyaineen käyttö tahallisessa tuhotyössä (epätodennäköinen, vakava, paikallinen/alueellinen)

<sup>48</sup> Chemical, Biological, Radiation and Nuclear

<sup>49</sup> Cs-137

<sup>50</sup> Maaret Castern & Simo Ekman (ym.) (toim.) Suuronnettomuusopas, Kustannus Oy Duodecim, Gummeruksen kirjapaino OY, Jyväskylä 2006

<sup>51</sup> Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta, s. 60

- Vaarallisen säteilyaineen levitystilanne (epätodennäköinen ja vaikuttava, alueellinen)<sup>52</sup>

### 2.4.3 Laaja sähkökatkos

Pitkäaikainen sähkökatkos yhteiskunnassamme voi aiheuttaa laajan poikkeustilan, joka voi johtaa suuronnettomuuden kaltaiseen tilanteeseen. Laajoissa häiriötilanteissa toiminnan tulee olla hyvin organisoitua, kurinalaista ja ennalta suunniteltua jotta sähkönjakelu saataisiin mahdollisimman nopeasti ja turvallisesti palautettua. Jakeluverkonhaltijalla tulee olla ajan tasalla oleva varautumissuunnitelma häiriötilanteita varten. Suunnitelman tarkoituksena on varmistaa, että varautuminen laajoihin häiriötilanteisiin on riittävää ja nopeuttaa vikojen korjaamisprosessia. Pelastustoimen vastuulle jää vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen. Jakeluverkonhaltijat vastaavat vikojen korjaamisesta ja sähkönjakelun palauttamisesta. Yksityiset ihmiset ovat vastuussa omasta toiminnastaan.

Sähköverkon alueella olevat kohteet jotka edellyttävät lähes keskeytyksetöntä sähkönsaantia on kartoitettava etukäteen. Jakelun kannalta tärkeitä kohteita ovat mm. sairaalat, terveyskeskukset, eräät sosiaalihuollon laitokset, vesi- ja viemärlaitokset sekä energiantuotannon ja verkonhaltijan omat valvomot. Muita tärkeitä kohteita ovat sähkö- ja kaukolämmön varassa elävät sekä kotieläintaloudet ja teollisuuslaitokset. Varautuminen normaalioloissa tapahtuviin häiriöihin on myös perusta vakavampiin kriisihallintatilanteisiin varautumiselle.<sup>53</sup>

### 2.4.4 Kansalaisten arkiympäristön elinolojen vaarantuminen

Normaaliolojen häiriötilanteista uhkakuvia ovat mm. juomaveden, ravinnon, ilman tai elinympäristön saastuminen radioaktiivisella aineella (N), mikrobeilla (B), tai kemikaaleilla (C), niin sanotut NBC-riskit. Niistä käytetään myös lyhennettä CBRN-riskit. Huolestuttavia ovat uudet globaalisti leviävät tartuntataudit, esimerkiksi SARS sekä entuudestaan tunnettu HIV-kantajuus, AIDS, tuberkuloosi, malaria, eläinperäiset taudit, juoman ja ruuan välityksellä leviävät uudet virustaudit sekä laitoksia koskevat sairaalabakteeri-infektiot. Myös bioterrorismin mahdollisuus on olemassa. Väestön normaalissa arkiympäristössä syntyy

---

<sup>52</sup> Sama, s. 60 - 61

<sup>53</sup> Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta s. 61

entistä enemmän sosiaalisia uhkatilanteita ampumisvälikohtausten (kouluampumiset), pommiräjähdyksen (Myyrmannin räjähdys) ja piiritystilanteiden johdosta.<sup>54</sup>

#### 2.4.5 Poliisitoimen uhkakuva

Tällaisia tilanteita ovat mm. suuren tuhovoiman aiheuttavin välinein varustautunut rikoksenteijä joka liikkuu laajalla alueella. Valtakunnallisia erityistilanteita ovat myös Suomen ilmatilassa tapahtuva ilma-aluskaappaus, kaapatun ilma-aluksen tulo Suomen ilmatilaan sekä Suomen merialueilla tapahtuva aluskaappaus tai ydinvoimalaitokseen kohdistuva uhka.<sup>55</sup>

#### 2.4.6 Tietojärjestelmien uhkat

Yhteiskunnan toiminnan kannalta pahimpina uhkina voidaan pitää tilanteita, joissa tietojärjestelmän toimintahäiriö aiheuttaa suuronnettomuustilanteen. Näitä voivat olla:

- valtakunnallinen tai paikallinen energian- ja vedentuotannon sekä jakelun häiriintyminen
- teleliikenne estyy kiinteissä ja matkaviestinverkoissa
- elintarvikkeiden ja muiden hyödykkeiden jakelu häiriintyy tai estyy kokonaan
- erilaiset onnettomuudet tai sellaiseksi tavastetut tapahtumat
- elektromagneettisen pulssin (EMP), suurtehomikroaseen (high power microwave, HPM) tai muiden ei-tappavien aseiden käyttö
- tuholaisoiminta tietojärjestelmäalan kohteita ja muuta yhteiskunnan tärkeää infrastruktuuria vastaan<sup>56</sup>

#### 2.4.7 Laaja ympäristövahinko

Seuraavat vakavat ympäristöonnettomuustyyppit ovat pääosin alueellisia, joissain tapauksissa jopa valtakunnallisia. Näiden erityispiirteinä on, että onnettomuustilanteet saattavat syntyä nopeasti. Tämä edellyttää riittävän hyvää varautumista etukäteen.

- pohjavesialueen tai pintavesilähteen pilaantuminen

---

<sup>54</sup> Sama s. 61 - 62

<sup>55</sup> Sama, s. 62

<sup>56</sup> Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta, s. 62



- vesihuoltojärjestelmän vakava toimintahäiriö tai kuivuus
- suurtulva tai pato-onnettomuus
- vaarallisten aineiden kuljetukseen, käyttöön tai varastointiin liittyvät onnettomuudet
- laaja öljyonnettomuus
- ydinvoimalaonnettomuus, radioaktiivinen laskeuma
- suurta vahinkoa aiheuttava tahallinen haitta tai vahingonteko<sup>57</sup>

#### 2.4.8 Säteilyonnettomuus

Säteilyyn liittyvät onnettomuudet ovat epätodennäköisiä, mutta mahdollisia sekä Suomessa että Suomen rajojen läheisyydessä. Laaja säteilyonnettomuus koskettaa lukuisia keskus-, alue- ja paikallishallintoviranomaisia ja edellyttää johtovalmiutta sekä sisäministeriöltä että lääninhallitukselta. Mahdollisia suuronnettomuustilanteita säteilyturvakeskuksen mukaan ovat:

- ydinaseen käyttö suomen lähialueilla
- vakava ydinvoimalaitosonnettomuus Suomessa tai Suomen lähialueilla
- Onnettomuus tai tahallinen teko Suomessa, jossa on mukana kohtalaisen suuri määrä radioaktiivista ainetta.<sup>58</sup>

### 3 VIRANOMAISYHTEISTYÖ

Viranomaisyhteistyötä tutkittaessa sille on löydettävä ensin määritelmä. Sitä pidetään kustannustehokkaana keinona vastata epäsymmetrisiin uhkiin<sup>59</sup> ja yhteiskunnan monimutkaistuviin haasteisiin. Yleisenä käsitteenä se ei kuitenkaan useinkaan vastaa käytännön todellisuutta. Usein se mielletään vain tiettyjen toimijoiden yhteistyöksi ja toiminta on sidonnainen toimintaympäristöön.<sup>60</sup>

Tutkimus oli pitkään keskittynyt ensisijaisesti kahdenväliseen tai toimialakohtaiseen yhteistyöhön. Moniviranomaisyhteistyön tutkimus ja dokumentointi ovat jääneet usein toimijoiden hiljaiseksi tiedoksi tai harjoituksista ja operaatioista laadittujen kertomusten sekä raporttien sivuille.

---

<sup>57</sup> Sama s. 62

<sup>58</sup> Sama s. 63

<sup>59</sup> Esimerkiksi terrorismi tai kansainvälinen rikollisuus

<sup>60</sup> Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt, pelastusopiston julkaisu, D-sarja: muut 1/2007 s.7

Käsite viranomainen määritellään tässä tutkimuksessa seuraavasti: ”Määrättyä tehtävää varten olemassa oleva valtion tai muun julkisen yhdyskunnan toimielin”<sup>61</sup> Julkisuuslaki määrittelee viranomaisiksi mm. valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset, tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet, valtion liikennelaitoksen, kunnalliset viranomaiset, Suomen pankin, eduskunnan virastot ja laitokset sekä lainvoimaisesti tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettut lautakunnat, neuvottelukunnat, komiteat, toimikunnat ja työryhmät.<sup>62</sup>

Viranomaisyhteistyö käsitetään monella tavalla eri toimintatasoilla ja eri toimintaympäristöissä. Osalle viranomaistoimijoista yhteistyö on päivittäistä rutiinia, joka hoidetaan riittävän lainvoimaisen ohjeistuksen perusteella. Monille toimijoista viranomaisyhteistyö on kuitenkin erikoistapaus, jossa yhteistyö edellyttää erillistä suunnitteluprosessia ja yhteisen kielen käyttöä. Esimerkkinä tästä on esimerkiksi pelastustoimen ja sairaankuljetuksen tai poliisin ja pelastustoimen välinen yhteistyö lähes päivittäisissä yhteistyötapahtumissa<sup>63</sup> Suomessa viranomaisyhteistyötä pidetään joustavana ja sille on ominaista myös muiden kuin julkishallinnon viranomaistahojen osallistuminen toimintaan.<sup>64</sup> Suomalaiseen viranomaisyhteistyöhön osallistuvat monet muutkin toimijat, joskus jopa johtavassa tai toiminnan kannalta kriittisessä asemassa.<sup>65</sup>

Ensimmäisen suomalaisen tieteellisen määritelmän viranomaisyhteistyöstä teki majuri Vesa Valtonen.<sup>66</sup> Tutkimuksessaan hän mietti myös syitä sille, miksei viranomaisyhteistyötä ole määritelty niin tarkkaan. Eräänä seikkana Valtonen näki määrittelemättömyyden edut. Riittävän väljänä määritelmä mahdollistaa subjektiivisen tulkinnan asiasta ja jättää toimintatapoihin valinnanvaraa. Määrittelemättömyys mahdollistaa myös yhteistyömuotojen laajan kirjon hyödyntämisen ja yhteistyöperiaatteiden muokattavuuden. Valtonen toteaa, että nämä syyt voisivat olla riittäviä jottei käsitteelle kannaisikaan hakea ehdotonta määritelmää.<sup>67</sup>

Viranomaisyhteistyön tunnusmerkkejä Valtonen listaa seuraavasti:

Viranomaisyhteistyö on:

---

<sup>61</sup> PV määritelmärekisteri

<sup>62</sup> Julkisuuslaki 4 pykälä

<sup>63</sup> Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt, s. 8

<sup>64</sup> Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, valtioneuvoston periaatepäätös, 23.11.2006, 2006, s. 6 – 8.

<sup>65</sup> Käsiteanalyysi viranomaisyhteistyöstä, 9. Turvallisuusjohdon koulutusohjelma, teknillinen korkeakoulu, koulutuskeskus dipoli, tutkielma 30.4.2008, majuri Vesa Valtonen, s.3

<sup>66</sup> Käsiteanalyysi viranomaisyhteistyöstä 9. Turvallisuusjohdon koulutusohjelma, teknillinen korkeakoulu, koulutuskeskus dipoli, tutkielma 30.4.2008, majuri Vesa Valtonen

<sup>67</sup> Valtonen, s. 14

- 1) Viranomaisten tehtäviin liittyvää
  - viranomaisen tai viranomaistehtävän oltava osapuolena tai ohjaavana tahona
- 2) Lainmukaista
  - lainsäädäntöön ja sopimukseen nojautuvaa. Toimintaan täytyy olla toimivaltuudet.
- 3) Viranomaisten välistä tai yhteistyöhön velvoitettujen ja valtuutettujen välistä
  - viranomaisten välistä, eli toimijoina nimenomaisesti viranomaiset
- 4) Viranomaisyhteistyössä muiden toimijoiden rooli on tunnistettu jopa ohjaavaksi tietyissä tilanteissa
- 5) Pysyväluonteista tai tilapäistä
  - tilapäistä, tilannesidonnaista – viranomaisyhteistyö mielellään useita tietyjä tilanteita koskevaksi
  - pysyvää, prosessinomaista – säännöllistä uhkien arviointia, suunnitelua toimeenpanoa, jälkitoimien hoitoa.
- 6) Yhteiskunnallisesti vaikuttavaa
  - skaalautuu yksittäisestä kansalaisesta keskushallintoon

Yllä olevat ajatukset pyrkivät vastaavat osaltaan myös kysymykseen ”miten viranomaisyhteistyö toimii?”

Tämän tutkimuksen kannalta määrittely on kuitenkin välttämätöntä, että viranomaisyhteistyön arviointi on mahdollista. Tutkija päätyi käyttämään Valtosen laatimaa määritelmää: ”Viranomaisyhteistyö on toimivaltaisten viranomaisten koordinoimaa viranomaisten ja muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden toimintaa yhdessä yhteistyön päämäärien saavuttamiseksi.”<sup>68</sup>

Yllä oleva määritelmä kattaa kaiken viranomaisyhteistyön. Tämä tutkimus kuitenkin käsittelee asiaa kokonaisturvallisuuden näkökulmasta ja siksi Valtosen laatima määritelmä turvallisuusalan viranomaisyhteistyölle on käyttökelpoisempi: ”Turvallisuusalan viranomaisyhteistyö on toimivaltaisen viranomaisen tai toimijan johtama, viranomaisen ja muiden yhteistyöhön velvoitettujen tai valtuutettujen toimijoiden yhteistyö uhkien arvioinnissa, ennaltaehkäisyssä sekä yhteistyötapahtumien hallinnassa ja jälkitoimenpiteissä.”

---

<sup>68</sup> Valtonen, s. 27

Kun käsitteistö on määritelty, voidaan yhteistyön saralla esittää seuraavanlaisia kysymyksiä: Millä kriteereillä viranomaisyhteistyön laatua voidaan arvioida? Kuka omistaa viranomaisyhteistyön? Kuka on viranomaisyhteistyön asiakas?<sup>69</sup>

Suomessa hyväksytään yleisesti se käsitys, että olemme viranomaisyhteistyön mallimaa. Miksi olemme näin hyviä ja miten viranomaisyhteistyömme toimii suhteessa johonkin toiseen järjestelmään? Tämän mittaamiseen on luotava kriteeristö, jonka avulla voidaan tehdä johtopäätöksiä nykymallin toimivuudesta verrattuna esimerkiksi rinnakkaiseen toimintatapaan tai aikaisempaan toimintamalliin.<sup>70</sup>

### 3.1 Toimijat

Viranomaisyhteistyön käsite on niin laaja, että tutkimus on kohdennettava tietyn alan viranomaisyhteistyöhön. Tässä tutkimuksessa käsitellään nimenomaan turvallisuuden kannalta tärkeimpien viranomaisten toimintaa, koska tutkimuksen pääkysymys pyrkii selvittämään, onko syytä siirtyä erilaiseen järjestelyyn turvallisuuden tuottamisen suhteen.

Vuonna 2004 ilmestyneessä Arjen turvaa – sisäisen turvallisuuden ohjelmassa listataan sisäisen turvallisuuden viranomaistoimijoiksi poliisi-, tulli-, pelastus-, rajavartio-, oikeus- sekä vankeinhoitoviranomaiset. Pelkästään nämä toimijat eivät kuitenkaan kata koko sitä laajaa kokonaisturvallisuuden kenttää, mikä on voitava kattaa jotta valtio pystyy tarjoamaan kansalaiselleen turvalliset olosuhteet. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa todetaan, että sosiaali- ja terveys-, liikenne- ja viestintä-, opetus-, kulttuuri- ja nuoriso- sekä työ- ja ympäristöviranomaisilla on tärkeitä sisäisen turvallisuuden alaan liittyviä tehtäviä. Jossain tapauksissa näiden viranomaisten tai yksittäisten toimijoiden integroiminen tehokkaammin osaksi listattuja sisäisen turvallisuuden viranomaistoimijoita saattaa tulla välttämättömäksi.

#### 3.1.1. Poliisi

*”Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Poliisin on*

<sup>69</sup> Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt, s. 7

<sup>70</sup> Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt, s. 10 - 11

*suoritettava myös muut sille erikseen säädetyt tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvalla apua”<sup>71</sup>*

Sisäministeriön alainen poliisitoimi vastaa oikeus- ja yhdyskuntajärjestyksen turvaamisesta, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä rikosten ennalta ehkäisemisestä, selvittämisestä ja syyteharkintaan saattamisesta.<sup>72</sup> Poliisi osallistuu onnettomuuksien alkuvaiheessa akuutteihin pelastustoimiin ja jälkeinpäin selvittää onnettomuuden syitä ja tapahtumien kulkua yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Poliisi tehtäviä ovat myös pelastushenkilöstön toiminnan turvaaminen, alueen eristäminen, mahdolliset evakuoinnit, sekä liikenteen ohjaaminen ja varoittaminen. Tärkeitä työtehtäviä ovat myös onnettomuustutkinnan turvaaminen ja kadonneiden etsintä.<sup>73</sup>

Poliisin ylijohdona toimii sisäasiainministeriön poliisiosasto. Sen alaisuuteen kuuluvat poliisin läänijohdot, keskusrikospoliisi, liikkuva poliisi, suojelupoliisi, Poliisiammattikorkeakoulu, poliisin tekniikkakeskus sekä Helsingin poliisilaitos. Näistä suojelupoliisi, keskusrikospoliisi ja liikkuva poliisi ovat valtakunnallisia yksiköitä.

Suojelupoliisi on Suomen turvallisuuspoliisi. Se on erikoistunut valtion turvallisuusuhkien torjuntaan ja osallistuu parlamentaarisen demokratian ja yhteiskunnan turvallisuusetujen suojelemaan. Suojelupoliisin keskeiset tehtävät ovat vastavakoilu, terrorismin torjunta, valtion sisäisen turvallisuuden uhkien torjunta, ennalta estävä turvallisuus työ sekä turvallisuusvartiointi. Suojelupoliisi osallistuu myös kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.<sup>74</sup>

Keskusrikospoliisi on vastuussa vakavimman, erityisesti järjestäytyneen ja ammattimaisesti toimivan rikollisuuden torjunnasta ja tutkinnasta. Toinen KRP:n päätehtävä on tuottaa rikostorjunnan asiantuntijapalveluita koko poliisikunnan ja muiden lainvalvontaviranomaisten käyttöön.<sup>75</sup>

Liikkuva poliisi edistää liikenneturvallisuutta valvomalla liikennettä erityisesti päätteillä sekä vastaa EU:n asettamien valvontavelvoitteiden täyttämistä. Liikkuva poliisi hoitaa kiireellisiä hälytystehtäviä, ja tukee paikallispoliisia järjestyksenpidossa ja rikosten torjunnassa.

<sup>71</sup> Poliisilaki (493/1995) 1. luku, 1pykälä

<sup>72</sup> Castern & Ekman (ym), s.136

<sup>73</sup> Castern & Ekman (ym), s.145

<sup>74</sup> Poliisin verkkosivut, [www.poliisi.fi/supo](http://www.poliisi.fi/supo), viitattu 22.2.2009

<sup>75</sup> Poliisin verkkosivut, [www.poliisi.fi/krp](http://www.poliisi.fi/krp), viitattu 22.2.2009

Liikkuva poliisi valvoo moottorikelkkailua ja veneilyä, kehittää liikennevalvontavälineitä ja menetelmiä, sekä vastaa poliisitoiminnasta Helsinki-Vantaan lentoasemalla.<sup>76</sup>

### 3.1.2 Pelastustoimi

*”Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (alueen pelastustoimi), siten kuin siitä säädetään pelastustoimen alueiden muodostamisesta annetun lain (1214/2001) 4 §:ssä. Alueen pelastustoimen tulee:*

- 1) ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää;*
- 2) huolehtia pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustointa koskevissa asioissa;*
- 3) huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä ja vahinkojen rajoittamisesta sekä palotarkastuksista;*
- 4) huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä;*
- 5) huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta;*
- 6) yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toimintaa pelastustoimessa; sekä*
- 7) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta.*

*Alueen pelastustoimen tehtävistä säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.”<sup>77</sup>*

Pelastustoimen perustavoite on onnettomuuksien ennaltaehkäisy. Onnettomuuksien sattuessa on pelastustoimen kyettävä antamaan apua nopeasti ja tehokkaasti. Toiminnassa varaudutaan myös erilaisten häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle. Tavoitteidensa saavuttamiseksi pelastustoimi työskentelee muiden yhteistoimintaviranomaisten sekä toiminta-alueellaan olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Ylin pelastusviranomainen on sisäasiainministeriön pelastusosasto, joka johtaa ja valvoo pelastustointa. Lääninhallitusten pelastusosastoille kuuluvat vastaavat tehtävät läänien alueilla. Aluepelastuslaitokset hoitavat pelastustoimen tehtävät alueellaan. Pelastuslaitosten tehtäviä ovat tulipalojen ja muiden onnettomuuksien

<sup>76</sup> Poliisin verkkosivut, [www.poliisi.fi/lp](http://www.poliisi.fi/lp), viitattu 22.2.2009

<sup>77</sup> Pelastuslaki 13.6.2003/468, 2 luku, 3 pykälä

ehkäiseminen, pelastustoiminta onnettomuustilanteen sattuessa sekä poikkeusolojen väestönsuojelutehtävien hoitaminen sekä niihin varautuminen.<sup>78</sup>

### 3.1.3 Rajavartiolaitos

*”Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta ehkäisemiseksi, selvittämiseksi ja syyteeseen saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa.”<sup>79</sup>*

Rajavartiolaitos on sisäministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskushallintoon kuuluva viranomaisena. Se vastaa valtakunnan rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista. RVL:n toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitoksella on vastuu meripelastustoiminnan johtamisesta. Se voi myös tarvittaessa kuljettaa ja pelastaa onnettomuudessa loukkaantuneita.

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen lisäksi Rajavartiolaitos suorittaa tarvittaessa poliisi- ja tullitehtäviä sekä etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen.<sup>80</sup>

Rajavalvonnalla ylläpidetään rajajärjestystä ja rajaturvallisuutta, tarkoituksena ennalta ehkäistä ja tarvittaessa selvittää luvattomia rajanylityksiä. Valvonnan painopiste on Schengen-alueen ulkorajoilla. Maarajoilla valvonta toteutetaan jalkaisin, hiihtäen sekä tähytämällä rajalla ja sen läheisyydessä. Apuna ovat myös maastoajoneuvot, moottorikelkat ja –veneet sekä vartiolentolaivueen helikopterit ja lentokoneet. Valvonnassa jälkien ilmaisemiseen käytetään koulutettuja rajakoiria. Lisäksi käytetään teknisiä valvontajärjestelmiä. Merirajalla rajavalvonnan selkärangan muodostavat merivartioasemat tutka- ja kamerajärjestelmineen. Kiinteää valvontaverkkoa täydennetään vartiolaivojen sekä veneiden partioinneilla. Vartiolentolaivueen ilma-alukset partioivat myös merirajoilla säännöllisesti.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Castern & Ekman (ym), s. 136 - 137

<sup>79</sup> Rajavartiolaki, 15.7.2005, 1 luku, 3 pykälä

<sup>80</sup> Castern & Ekman (ym), s. 172 - 173

<sup>81</sup> Rajavartiolaitoksen verkkosivut,

<http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/E41DFA21D6D804E4C225735A004CB560?opendocument>, viitattu 22.2.2009

Rajavartiolaitos vastaa henkilöiden rajatarkastuksista rajanylityspaikoilla. Rajatarkastus suoritetaan rajanylityspaikalla tai perustellusta syystä julkiseen liikenteeseen käytettävässä kulkuneuvossa tai muussa paikassa. Rajatarkastuksella tarkoitetaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi suoritettavia rajanylityksen tai sen aikomuksen perusteella toteutettavia henkilön sekä hänen tavaroidensa ja kulkuneuvonsa tarkastamista ja henkilöiden kuulemista. Rajatarkastuksia tehdään pääasiallisesti vain Schengen-alueen ulkorajoilla. Sisärajalikenteessä eli Schengen-alueella liikuttaessa rajatarkastuksia ei yleensä suoriteta, mutta tietyin perustein sisärajatarkastukset on mahdollista palauttaa väliaikaisesti.<sup>82</sup>

Rajavartiolaitoksen ydintoimintoja on myös rajat ylittävän rikollisuuden torjunta. Tärkeimpiä rajat ylittävän rikollisuuden muotoja ovat mm. ihmiskuljetus ja ihmiskauppa sekä laittoman maahantulon järjestäminen. Rajavartiolaitoksella on valtuudet esitutkintaan, mikäli epäillään että tehty rikos kuuluu RVL:n esitutkintavallan piiriin. Muita RVL:n tutkimia rikoksia ovat valtionrajarikokset, raitti- ja vesiliikennejuopumukset, väärennykset, kalastus- ja metsästysrikokset sekä luonnonsuojelurikokset.<sup>83</sup>

Rajavartiolaitos on johtava meripelastaja ja monialainen merellinen lainvalvontaviranomainen. Rajavartiolaitoksen vastuulle meripelastus kuuluu silloin kun onnettomuudessa on vaarassa ihmishenkiä tai ympäristö. Meripelastukseen sisältyy mm. merihätään joutuneiden laivojen ja veneiden auttaminen, onnettomuuksien ennaltaehkäisy, kadonneiden etsintä sekä sairaankuljetukset meri- ja saaristoalueilla. Merialueelle tyypillistä on tiivis yhteistoiminta Merenkulkulaitoksen, Puolustusvoimien ja ympäristöviranomaisten kanssa.<sup>84</sup>

#### 3.1.4 Puolustusvoimat

*”Puolustusvoimien tehtävänä on:*

##### *1) Suomen sotilaallinen puolustaminen, johon kuuluu:*

---

<sup>82</sup> Rajalaitoksen verkkosivut, <http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/3231A131D8011026C225735A004D723F?opendocument>, viitattu 22.2.2009

<sup>83</sup> Rajavartiolaitoksen verkkosivut, <http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/CF19B486A2A9CD3EC225735A004DF941?opendocument>, viitattu 22.02.2009

<sup>84</sup> Rajavartiolaitoksen verkkosivut, <http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/1C22D44B6A1F11F8C225735A004E9A8B?opendocument>, viitattu 22.02.2009



- a) maa-alueen, vesialueen ja ilmatilan valvominen sekä alueellisen koskemattomuuden turvaaminen;
  - b) kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtiojohdon toimintavapauden turvaaminen ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen;
  - c) sotilaskoulutuksen antaminen ja vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen ohjaaminen sekä maanpuolustustahdon edistäminen;
- 2) muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu:
- a) virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi;
  - b) pelastustoimintaan osallistuminen antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja;
  - c) osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta; sekä
- 3) osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan.

*Puolustusvoimien muista tehtävistä säädetään erikseen.*<sup>85</sup>

Puolustusvoimien ensimmäinen päätehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Toiseksi päätehtäväksi on noussut muiden viranomaisten tukeminen. Tämä tapahtuu virka-apumenettelyllä, jolla toinen viranomaisiin pyytää Puolustusvoimilta materiaalista tai henkilöstöllistä tukea, toimen edelleen säilyessä virka-apua pyytäneen viranomaisen johdossa. Puolustusvoimien mittavaa erikoiskalustoa ja -osaamista voidaan soveltaa esimerkiksi suuronnettomuus- tai terroritilanteessa.

### 3.1.5 Tulli

Tulli on lainvalvonta- ja palveluviranomainen. Tulli edistää ulkomaankaupan sujuvuutta, toimeenpanee verotusta ja suojaa kuluttajia ja yhteiskuntaa torjumalla vaarallisten aineiden salakuljetusta ja talousrikollisuutta. Tulli on valtiovarainministeriön alainen.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Laki puolustusvoimista, 11.5.2007/551, 1 luku, 2 pykälä

<sup>86</sup> Tullin verkkosivut, [www.tulli.fi/fi/07\\_Tulli\\_tutuksi/index.jsp](http://www.tulli.fi/fi/07_Tulli_tutuksi/index.jsp), viitattu 21.02.2009

### 3.1.6 Viestintävirasto

Viestintävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön alainen toimialansa asiantuntija.<sup>87</sup> Viestintäviraston tavoitteena ovat

- tietoturvallinen yhteiskunta
- toimivat sähköiset viestintäyhteydet
- riittävät ja häiriöttömät sähköisen viestinnän infrastruktuuriresurssit
- tehokkaat toimivat viestintämarkkinat
- laadukkaat viestintäpalvelut
- monipuolinen sähköinen media

Toiminnan painopisteitä ovat viestintäverkkojen häiriötön toiminta, tietoturvallinen yhteiskunta ja tehokkaat viestintämarkkinat sekä kuluttajan aseman turvaaminen. Viraston tehtävä on ylläpitää sähköisten viestintäverkkojen toimivuuden ja tietoturvan tilannekuvaa ja tiedottaa mahdollisista tietoturvauhista. Lisäksi tavoitteena on lisätä kansalaisten ja yritysten tietoturvaosaamista ohjeistuksen ja kuluttajatapahtumien avulla. Viestintävirasto suunnittelee ja hallinnoi sähköisten viestintäyhteyksien toiminnalle välttämättömien viestintäverkkojen numeroiden sekä verkko-osoitteiden käyttöä. Kansallisesti ja kansainvälisesti merkittävä tehtävä virastossa on radiotaajuuksien keskitetty hallinnointi, jolla taataan taajuuksien tehokas ja mahdollisimman häiriötön käyttö.<sup>88</sup>

### 3.1.7 Säteilyturvakeskus

Säteilyturvakeskus on Sosiaali- ja terveysministeriön alainen turvallisuusviranomainen. Säteilyturvakeskuksen toiminta-ajatus on ihmisten, yhteiskunnan, ympäristön ja tulevien sukupolvien suojeleminen säteilyn haitallisilta vaikutuksilta.<sup>89</sup>

Säteilyturvakeskus valvoo ydinenergian käyttöä, tutkii radonin torjuntaa kodeissa ja työpaikoilla sekä selvittää matkapuhelimien säteilyvaikutuksia. Kun säteilyä halutaan käyttää, valvoo säteilyturvakeskus että toivotut tulokset saavutetaan mahdollisimman pienellä säteilyannoksella. Tämä koskee esim. röntgentutkimuksia.<sup>90</sup> Lisäksi säteilyturvakeskuksen keskeisenä toimintalueena on valmiustoiminta. Valmiustoiminta on reagoimista havaintoihin,

<sup>87</sup> Castern & Ekman (ym), s. 143

<sup>88</sup> Viestintäviraston verkkosivut, [www.ficora.fi/index/viestintävirasto/esittely.html](http://www.ficora.fi/index/viestintävirasto/esittely.html), viitattu 21.02.2009

<sup>89</sup> Castern & Ekman (ym), s.139 – 140

<sup>90</sup> Säteilyturvakeskuksen verkkosivut, [www.stuk.fi/stuk/fi\\_FI/palveluksessasi/](http://www.stuk.fi/stuk/fi_FI/palveluksessasi/), viitattu 21.02.2009

ilmoituksiin ja tapahtumiin, jotka saattavat vaarantaa ihmisten ja yhteiskunnan turvallisuutta. Vaaran uhatessa säteilyturvakeskuksen tehtävä on arvioida tilanteen turvallisuusmerkitys sekä antaa suosituksia ohjeita vaaran torjumiseksi ja haittojen pienentämiseksi.<sup>91</sup>

### 3.1.8 Merenkululaitos

Merenkululaitos on liikenne- ja viestintäministeriön alainen valtion laitos jonka tärkein tehtävä on kauppamerenkulun ja muun vesiliikenteen toimintaedellytysten kehittäminen ja turvaaminen. Merenkululaitos huolehtii Suomen vesitieverkoston kehittämisestä ja ylläpidosta. Tämä tarkoittaa sekä vene- ja laivaväyliä, niiden hoitoa sekä uusien väylien rakentamista. Puolet väylästä on rannikolla, puolet sisävesillä. Merenkululaitos vastaa liikennetelemaattisista järjestelmistä, alusliikennepalveluista sekä ilmoittautumis- ja reittijakojärjestelmistä Suomen vesillä. Vessel Traffic Service (VTS)- keskuksilla valvotaan ja ohjataan meriliikennettä Suomen rannikolla sekä Saimaan syväväylillä, ja Gulf of Finland Reporting System (GOFREP)-ilmoittautumisjärjestelmä auttaa pitämään alukset omilla ”kaistoillaan” vilkkaasti liikennöidyllä Suomenlahdella. Turvallisuus- ja rannikkoradiotoiminta kuuluu myös Merenkululaitoksen vastuulle. Merenkululaitos on talvimerenkulun avustamisesta vastaava viranomaisena. Jäänmurtajapalvelut Merenkululaitos hankkii valtion Varustamoliikelaitoksilta tai yksityisiltä varustamoilta. Merenkululaitoksen vastuulle kuuluu myös alusturvallisuus, alusten ja satamarakenteiden turvatoimet sekä veneilyn turvallisuus ja sen valvonta Suomessa. Merenkululaitos määrittää alusten miehitykset, myöntää laivapalvelusväen pätevyyskirjat- ja todistukset sekä pitää merimiesrekisteriä. Laitos huolehtii meriturvallisuudesta myös osallistumalla lakien, asetusten ja muiden säädösten valmisteluun. Merenkululaitos tekee tärkeää yhteistyötä lähialueiden merenkuluviranomaisten kanssa ja osallistuu kansainvälisen merenkulkujärjestön, IMO:n toimintaan.<sup>92</sup>

### 3.1.9 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto (Migri) on sisäasiainministeriön alainen virasto, joka käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Migrin toiminta-ajatus on olla maahanmuutto-, turvapaikka-, pakolaisuus- ja

<sup>91</sup> Castern & Ekman (ym), s. 140

<sup>92</sup> Merenkululaitoksen verkkosivut, [http://veps.fma.fi/portal/page/portal/fma\\_fi/merenkululaitos/mkl\\_esittely/](http://veps.fma.fi/portal/page/portal/fma_fi/merenkululaitos/mkl_esittely/), viitattu 22.02.2008

kansalaisuusasioissa asiantuntija- ja päätöksenteko-organisaatio joka toteuttaa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa.

Maahanmuuttoviraston tehtäviä ovat

- myöntää oleskelulupia Suomeen tuleville ulkomaalaisille kuten opiskelijoille, työntekijöille, elinkeinon harjoittajille, paluumuuttajille ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten perheenjäsenille
- käsittelee turvapaikkahakemukset puhuttelusta päätöksentekoon
- myöntää muukalaispasseja ja pakolaisten matkustusasiakirjoja
- päättää käännyttämisestä ja karkottamisesta
- vastaa kansalaisuushakemuksista, -ilmoituksista ja -selvityksistä
- vastaa ulkomaalaisrekisterin ylläpidosta
- tuottaa tietopalveluita niin kansainvälisiin tarpeisiin kuin kotimaan päättäjäille ja viranomaisille
- osallistuu omaan toiminta-alueensa koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön.<sup>93</sup>

## 3.2 Strategiat

Valtioneuvosto julkaisi ensimmäisen kerran sisäisen turvallisuuden ohjelman vuonna 2004. Siinä on yhteiskuntaamme uhkaavia ei – sotilaallisia uhkia jotka erityisesti vaativat keskushallinnolta ja sen alaisilta toimia. Seuraava sisäisen turvallisuuden ohjelma julkaistiin vuonna 2008. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa julkaistaan laajat strategiset periaatteet joiden mukaan ongelmiin puututaan, sekä nimetään vastuullinen ministeriö. Lisäksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia<sup>94</sup> luokittelee erilaisia yhteiskuntaamme uhkaavia tekijöitä ja niiden torjumiseksi määrätyt viranomaiset.

### 3.2.1 Terrorismin torjunta

Terrorismin torjunnasta Suomessa vastaa poliisi. Torjunta perustuu kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Terrorismin torjunta perustuu EU:n strategiaan linjauksiin joita ovat kansainvälisen yhteistyön vahvistaminen sekä terrorismin rahoituksen selvittäminen ja estäminen. Uusia terroritekoja pyritään ehkäisemään lisäämällä EU:n elinten ja

<sup>93</sup> Maahanmuuttoviraston verkkosivut, [www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2470](http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2470), viitattu 22.02.2009

<sup>94</sup> YETTS

jäsenvaltioiden valmiuksia terrorismin paljastamiseen, tutkimiseen ja syyttämiseen. Kansainvälinen liikenne turvataan ja rajaturvallisuutta varmistetaan ja kehitetään.

Terrori-iskujen torjunta edellyttää tehokasta ennalta ehkäisevää työtä. Tämä sisältää tietojen keräämistä, yhdistämistä ja analysointia. EU:n jäsenvaltioiden toimintavalmiuksia terroritekojen tapahduttua lisätään. Terrorismin tukemista ja terrorismia lisääviin tekijöihin pyritään vaikuttamaan. Yhteistyötä tärkeimmiksi arvioitujen kolmansien valtioiden kanssa terrorismin torjunnassa on lisättävä. Viranomaisten ja muiden keskeisten toimijoiden välistä tiedonvaihtoa parannetaan kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Terrorismin torjuntavalmius kansallisella tasolla tulee olla korkea, jotta vältetään sellaisen mielikuvan syntyminen jossa Suomi olisi terroristeille helpompi kohde syrjäisen sijaintinsa, väestöllisten tai muiden erikoistekijöiden vuoksi.<sup>95</sup>

2004 valtioneuvosto asetti tavoitteiksi terrorismin torjunnassa: ”Suomeen ei kohdistu, eikä Suomessa tehdä eikä valmistella terroritekoja.” Toimenpiteinä tämän tavoitteen saavuttamiseksi määrättiin

1. Viranomaisyhteistyön varmistamiseksi ja selkiinnyttämiseksi laaditaan toimintasuunnitelma terrorismin torjumiseksi. Suunnitelmassa määritellään eri viranomaistahojen työnjako terrorismin torjunnassa sekä toimet viestintävalmiuksien lisäämiseksi ja tiedonhankinnan parantamiseksi. Lisäksi suunnitelma sisältää kehittämistoimet viranomaisten toimintaedellytysten lisäämiseksi terrorismin torjunnassa. Vastuulliseksi tahoksi asetettiin sisäasiainministeriö.
2. Terrorismin torjunnan koordinoimiseksi ja ajantasaisen tilannekuvan varmistamiseksi perustetaan sisäasiainministeriön johdolla poikkihallinnollinen analyysi- ja ennakointiryhmä. Vastuulliseksi tahoksi asetettiin sisäasiainministeriö.
3. Toimeenpannaan EU:n terrorismin vastaisen julkilausuman mukaiset toimenpiteet terrorismin torjumiseksi kansallisella tasolla ja edistetään lausumassa asetettujen tavoitteiden toteutumista kansainvälisessä yhteistyössä. Vastuutahoiksi määrättiin sisäasiainministeriö, valtioneuvoston kanslia sekä oikeusministeriö.

---

<sup>95</sup> Arjen turvaa, s. 49

4. Tehokkaalla rahanpesun torjunnalla myötävaikutetaan sellaisten rahavirtojen selvittämiseen, jotka liittyvät terrorismin tukemiseen ja tätä kautta edesautetaan terrori-iskujen ennalta ehkäisemistä ja terrorismiin liittyvien henkilöiden paljastamista. Vastuutahoiksi asetettiin sisäasiainministeriö ja valtiovarainministeriö.
5. Varmistetaan koulutuksella, että viranomaisilla on terrorismin torjunnan edellyttämä ammattitaito ja osaaminen erityisesti analyysien tekemisessä. Vastuutahoina ovat sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö.
6. Hankintaan terrorismin torjuntaan kalustoa ja välineistöä uskottavan torjuntatason ylläpitämiseksi. Varustetaan terrorismin torjuntaan erikoistuvat ryhmät asianmukaisesti. Vastuutahona sisäasiainministeriö.<sup>96</sup>

Vuonna 2008 valtioneuvosto asetti sisäisen turvallisuuden ohjelmassa keskeisen kehittämiskohteen terrorismin uhkien torjuntaan, väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ääriliikkeiden laittoman toiminnan tunnistamiseen sekä niiden syihin vaikuttamisen yhteistyötä kehittämällä. Tavoitteeksi asetettiin, että edellytykset, mahdollisuudet ja motivaatio harjoittaa terrorismia ja sitä tukevaa toimintaa heikkenevät. Kehitys väkivaltaiseen radikalisoitumiseen estyy ja ääriliikkeiden laittomaan toimintaan puututaan tehokkaasti. Lisäksi terrorismin torjuntaa, laittomien ääriliikkeiden nousun ehkäisyä ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyä ohjaa poikkihallinnollinen strateginen linjaus:

*”Terrorismin torjunta ja väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisy perustuvat laajaan yhteistyöhön, jossa perinteinen turvallisuusviranomaisten, muiden viranomaisten, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen välinen luottamuksellinen yhteistyö toimii samojen tavoitteiden saavuttamiseksi”.*

Toimenpiteinä sisäisen turvallisuuden ohjelma määritteli 2008 alkaen:

1. Torjutaan terrorismia ja siihen johtavaa kehitystä kartoittamalla laajasti eri viranomaisten mahdollisuudet ja keinot tukea terrorismin torjunnan kansallisia vastuutahoja. Laaditaan kansallinen terrorismintorjunnan strategia, jossa määritellään ja selkeytetään viranomaisten vastuut ja roolit terrorismin torjunnassa. Päävastuuseen asetettiin

---

<sup>96</sup> Arjen turvaa, s. 49 - 50

sisäasiainministeriö, mutta lähes kaikki muut ministeriöt olivat mukana ja strategian tulee olla valmiina 2009, jonka jälkeen se toimeenpannaan.

2. Selvitetään viranomaistoimin ja tutkimuksellisin keinoin väkivaltaisen radikalisoitumisen syntyyn vaikuttavat tekijät ja torjunnan nykytila Suomessa. Tämän perusteella järjestetään viranomaiskoulutus ja viranomaisten välinen laaja-alainen yhteistyö väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ääriliikkeiden laittoman toiminnan tunnistamiseksi, ennaltaehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Päävastuullinen on sisäministeriö, mukana ulkoministeriö, oikeusministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö sekä suurimmat kaupungit.
3. Luodaan yhteistyörakenteet kansalaisyhteiskunnan kanssa väkivaltaisen radikalisoitumisen torjumiseksi. Perustetaan viranomaisten ja muslimiyhteisöjen ja tarvittaessa muiden etnisten vähemmistöjen välinen neuvottelufoorumi mahdollisen vastakkainasettelun, väkivaltaisen radikalisoitumisen ja syrjäytymisen estämiseksi. Päävastuussa on sisäasiainministeriö, mukana ulkoministeriö, opetusministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, suurimpien kaupunkien edustus sekä muslimiyhteisön edustus.
4. Järjestetään radikalisoitumista ja terrorismia koskeva tutkimustoiminta selkeyttämällä radikalisoitumisen estämisen ja terrorismin torjunnan tutkimustoiminnan koordinaatio ja määritetään vastuutahot. Viranomaistoiminnan suunnittelussa otetaan huomioon olemassa oleva Suomessa toteutettu terrorismia ja radikalisaatioa käsittelevä tutkimus sekä tarvittaessa käynnistetään uusia tutkimushankkeita. Päävastuullinen sisäasiainministeriö, mukana ulkoministeriö, ulkopoliittinen instituutti ja sektoritutkimuksen turvallisuustutkimuksen jaosto.<sup>97</sup>

Sisäisen turvallisuuden ohjelmissa on tulkittavissa, että ensimmäisen sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoite terrorismin torjunnassa oli hieman absoluuttinen ja ehkei aivan realistinen. Painotus on siirtynyt selkeämmin vuonna 2008 ennaltaehkäisyyn sekä viranomaisyhteistyötä ja poikkihallinnollista toimintaa on selkästi korostettu. Myös selkeitä Bullin rationalismin piirteitä on havaittavissa tavassa, jolla valtio pyrkii pysymään kehityksessä mukana kehittäessään toimintaansa, päivittäessään lakeja ja asetuksia, sekä pyrkiessään parempaan

---

<sup>97</sup> Turvallinen elämä jokaiselle., s. 59 - 61

integraatioon maahanmuuttajien osalta, ja näin tarjoamaan heille samat kansalaiset uudet ja turvallisuuden palvelut joita Suomen alkuperäisväestö nauttii.

### 3.2.2 Rajaturvallisuus, tullivarmuus ja laittoman maahantulon estäminen

Tavoite on, että viranomaisyhteistyöllä ennaltaehkäistään ja paljastetaan Suomeen suuntautuvaa laitonta maahantuloa ja sen järjestämistä, ihmiskauppaa, kansalaisten turvallisuutta uhkaavien tavaroiden maahantuonti ja muu rajat ylittävä rikollisuus. Laittoman maahantulon torjunnan tavoite on hallinnassa olevan tilanteen ylläpitäminen ja ennalta ehkäisevien toimenpiteiden kehittäminen osana EU:n ja Schengen-jäsenmaiden sekä laittoman maahantulon lähtömaiden yhteistyötä. Tehostetulla ulkomaalaisvalvonnalla korvataan koko valtakunnan alueella Schengen-alueen sisärajarakastusten poistumisesta aiheutuneet haitat. Laittomasti maassa oleskelevat poistetaan maasta tehokkaasti.

Tullivalvonnan tavoite on varmistaa ulkomaanliikenteen ja –kaupan säännösten mukaisuus ja turvallisuus sekä ehkäistä ja paljastaa tullirikoksia. Se pyrkii myös estämään huumausaineiden, aseiden, säteilyvaaraa aiheuttavien aineiden sekä ihmiselle ja ympäristölle vaarallisten tuotteiden laittoman maahantuonnin.

Toiminnan ohjaavia poikkihallinnollisia strategisia linjauksia asetettiin seuraavasti:

1. Ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä toteutetaan jo ilmiöiden alkuvaiheessa ja lähtöalueilla hallinnassa olevan turvallisuustilanteen ylläpitämiseksi. Osallistutetaan ennakoivasti EU:n maahanmuuttoasioiden seurantaan ja valmisteluun sekä Suomen kantojen muotoiluun, rajaturvallisuuteen ja tullivarmuuteen liittyviin operaatioihin ja kehittämishankkeisiin sekä turvallisuusrakenteiden, valvonnan ja lainsäädännön kehittämiseen.
2. Kansallisella sekä Venäjän ja EU:n jäsenmaiden tiiviillä poliisi-, raja-, tulli-, viisumi-, maahanmuutto- sekä oikeusviranomaisten yhteistyöllä ennaltaehkäistään ja kompensoidaan entistä monipuolisemmin henkilöiden ja tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta aiheutuvia negatiivisia seurauksia. Tässä sovelletaan EU:n rajaturvallisuusstrategiaa sekä neliportaista rajaturvallisuusmallia.
3. Turvataan ulkorajoilla rajavalvonnan ja rajatarkastuksien sekä tullitarkastuksien korkea taso. Venäjän viranomaisten toimintaa tuetaan.



4. Kehitetään viranomaisten poikkihallinnollista tilannekuvaa. Seurataan erityisesti Venäjän raja- ja ulkomaalaispolitiikkaa sekä EU:n rajaturvallisuutta koskevaa päätöksentekoa ja sen heijastusvaikutuksia.
5. Schengenin vapaan liikkuvuuden alueella tehdään riskianalyysiin perustuvia tullitarkastuksia ja tehostetaan ulkomaalaisvalvontaa sekä sitä tukevaa rikostorjuntaa.
6. Kehitetään viranomaisten ja sidosryhmien koulutusyhteistyötä.

Toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi:

1. Poliisi-, raja-, tulli-, sekä viisumi- ja maahanmuuttoviranomaisten operatiivista yhteistyötä laittomaan maahantuloon ja ihmiskaupan torjuntaan liittyen kehitetään ja sidosryhmiä laajennetaan.
2. Rajavalvonnan, rajatarkastusten ja tullitarkastusten menetelmiä ja tekniikkaa kehitetään sekä rajanylitysliikenteen sujuvuutta kehitetään
3. Sisärajoilla tarkastustoiminnan lopettamisesta johtuvia seurauksia kompensoidaan etukäteen saatavilla matkustaja- ja lastitiedoilla sekä tehostamalla viranomaisten toimintaa sisämaassa. Toiminnan päämäärät ja yhteistoimintamenetelmien kehittäminen määritellään erillisessä toimintasuunnitelmassa johon sisällytetään myös ulkomaalaisvalvonnan tehostamisen menettelytapa- ja tiedotusohjeistus sekä ilman rikosepäilyä tehtävien satunnaistarkastusten ja profiloinnin perusteella toteuttavien valvontaiskujen määrän lisääminen.
4. Schengen-alueen vapaata liikkuvuutta hyödyntävän globaalien laittoman maahantulon torjuntaa tehostetaan valmistelemalla poikkihallinnollisesti ja yhteistyössä järjestöjen kanssa laittoman maahantulon vastainen toimintasuunnitelma.
5. Viranomaisten ja järjestöjen laittomaan maahantuloon ja ulkomaalaisasioihin liittyvää yhteistoimin järjestettyä koulutusta lisätään ja laajennetaan.
6. Tarkistetaan lainsäädännön puutteet jotka rajoittavat tai estävät viranomaisia puuttumasta nykyistä tehokkaammin tilanteisiin, joissa tullille on tuonnin, viennin tai kauttakulun yhteydessä annettu vääriä tietoja.

Päävastuussa kaikissa kohdissa on sisäasiainministeriö, poislukien kohta 6. jossa oikeusministeriöllä on päävastuullisen asema.<sup>98</sup>

### 3.2.3 Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjunta

2008 vuodesta alkaen tavoitteena on, että järjestäytyneen rikollisuuden ja muun vakavan rikollisuuden edellytykset ja toimintamahdollisuudet vähenevät. Halukkuus rekrytoitua järjestäytyneisiin rikollisryhmiin vähenee. Järjestäytyneen rikollisuuden leviäminen estyy ja vakavan rikollisuuden yhteiskuntaan kohdistuvat haittavaikutukset vähenevät. Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ohjaamaan asetettiin seuraavat poikkihallinnolliset strategisen tason linjaukset: Rikosten ennaltaehkäisy tehostaminen, järjestäytyneen rikollisuuden tunnistaminen ja rikollisen toiminnan edellytysten heikentäminen, sekä yhteistoiminnan tehostaminen kokonaisvaltaisen rikostorjunnan varmistamiseksi ja yhteistyön esteiden poistamiseksi.

Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi:

1. Tehostetaan kansallista ja kansainvälistä viranomaisyhteistyötä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa
2. Lisätään sektorikohtaista yhteistyötä elinkeinoelämän kanssa
3. Talousrikostorjunnan tehostamiseksi jatketaan valmistelua mahdollisesti perustettavasti poikkihallinnollisesta talousrikosten uhka-analysiin keskittyvästä viranomaisyhteistyökeskuksesta.
4. Rikosprosessiin osallistuvia suojellaan perustamalla poliisihallinnon yhteyteen kansallinen keskus, erityinen henkilöturvallisuusyksikkö.

Kaikissa toimenpiteissä päävastuuseen asetettiin sisäasiainministeriö.

Keskeisinä kehittämiskohteina nähtiin:

1. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan painopisteen siirtäminen yhä vahvemmin rikosten ennaltaehkäisyyn ja haittojen minimoimiseen.
2. Järjestäytyneen rikollisuutta ruokkivan oheisrikollisuuden torjunta, rikoksella saadun taloudellisen hyödyn poisottamisen tehostaminen ja rikolliseksi rekrytoitumisen ehkäisy.

<sup>98</sup> Turvallinen elämä jokaiselle, s. 44 - 47

3. Entistä kattavamman ja analysoidumman rikostiedustelutietojen hyödyntäminen
4. Sektoriperusteiseen kumppanuuteen perustuvan laaja-alaisen yhteistyön kehittäminen
5. Todistajien, asianosaisten ja viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen rikosprosessin yhteydessä
6. aktiivinen osallistuminen kansainväliseen rikostorjuntayhteistyöhön<sup>99</sup>

Vuonna 2004 sisäisen turvallisuuden ohjelma ei suoraan pyrkinyt suoranaisesti puuttumaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen, vaan pyrki vaikuttamaan erillisiin rikollisuuden osa-alueisiin ja oheisrikollisuuteen enemmän yksittäisinä ilmiöinä.

Huumausainerikosten määrä<sup>100</sup> oli poliisin ja tullin mukaan vakiintunut vuonna 2004 15 000 rikoksen vuositasolle. Törkeiden huumausainerikoksien määrä oli vähentynyt ja käyttörikosten määrä kasvanut. Huumausaineiden vastaisen strategian vaikuttavuustavoitteeksi valtioneuvosto oli asettanut vuoteen 2007 mennessä, että huumausainerikoksia on yhteensä alle 13 000 ja näistä törkeitä enää alle 700.

Keskeisinä strategisina linjauksina pyritään huumausaineiden täyskieltoon perustuvaa huumausainepoliittikkaa tehostamaan. Tätä varten laadittiin periaatepäätös huumausainepoliittisesta toimenpideohjelmasta vuosille 2004 – 2007. Ohjelmassa keskeisessä roolissa oli eri toimintatahojen välisen yhteistyön lisääminen sekä yhtenäisen huumausainepoliittisen lähestymistavan saavuttaminen. Lisäksi perustason pitkäjänteistä työtä painotettiin.<sup>101</sup>

Toimenpideohjelmassa pyrittiin seuraavin keinoin vähentämään huumausainerikoksia:

1. Vakiinnutetaan kansallinen huumausainepoliittinen koordinaatio.
2. Tehostetaan huumausaineiden lähtöaineisiin liittyvää viranomaisyhteistyötä
3. Lisätään paikallista sosiaali- ja terveystoimen, opetusviranomaisten, nuorisotoimen, poliisin ja syyttäjän yhteistyötä nuorten huumeiden

<sup>99</sup> Turvallinen elämä jokaiselle, s. 47

<sup>100</sup> Valtaosin huumausaineiden käyttörikos, huumausainerikos ja törkeä huumausainerikos

<sup>101</sup> Arjen turvaa, s. 34

- käyttäjien syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja huumeongelmaisten hoitoon ohjaamiseksi
4. Lisätään poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR) ja syyttäjän sekä yksityisen turvallisuusalan yhteistoimintaa huumausaineiden tarjonnan vähentämiseksi.
  5. Varmistetaan asianmukainen huumehoitopalvelujen saatavuus
  6. Tehostetaan hoitotoimenpiteiden käyttöä rikosoikeudellisten seuraamusten yhteydessä.
  7. Kehitetään huumeongelman ehkäisyä ja hoitoa koskevaa osaamista
  8. Vahvistetaan moniammatillista yhteistyötä sekä huumausaineiden ja muiden päihteiden käytön ehkäisyä oppilas- ja opiskelijahuollossa.
  9. Kehitetään uusia ehkäisevän päihdetyön menetelmiä ja vahvistetaan paikallistason viranomaisyhteistyötä ehkäisevässä huumetyössä
  10. Tuetaan kansalaisjärjestöjen roolin vahvistumista ehkäisevässä huumetyössä.
  11. Tarkistetaan Suomen huumausainelainsäädäntöä ottaen huomioon yhteisöläinsäädännön muutokset sekä synteettisten, toistaiseksi huumausainekontrollin ulkopuolella olevien aineiden nopeutunut markkinoille tulo
  12. Edistetään huumausaineiden käyttöä ja leviämistä ehkäiseviä kansainvälisiä toimia. Tehostetaan kansainvälisen huumausaineyhteistyön kansallista koordinaatiota ja varaudutaan EU:n laajenemiseen.
  13. Jatketaan huumausaineiden vastaisen työn tukemista lähialue- ja kehitysyhteistyössä.
  14. Kehitetään huumausaineisiin liittyvää tietopohjaa ja tutkimusta.<sup>102</sup>

Vuonna 2008 ilmestyneessä uudessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa ei otettu enää laajemmin kantaa huumausaineisiin ja siihen liittyvän rikollisuuden vähentämiseen. Huumausaineiden torjuntaan tähtäävässä strategiassa on useassa kohta nähtävissä viranomaisyhteistyön tiivistäminen paikallistasolta alkaen. Lisäksi muita toimijoita pyritään vahvasti integroimaan prosessiin ja olemassa olevia lakeja päivittämään vastaamaan nykytilanteen uhkia.

<sup>102</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös huumausainepoliittisesta toimenpideohjelmasta vuosille 2004 - 2007

### 3.2.4 Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen ehkäisy

Tavoite on parantaa suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjuntavalmiutta.

Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjuntaa ohjaavat seuraavat poikkihallinnolliset strategiset linjaukset:

1. Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjuntaan varautumista tehostetaan
2. Parannetaan valmiusjärjestelmien toiminnallisuutta sekä lisätään kustannustehokkuutta
3. Kehitetään moniviranomaistilanteina toteutettavien turvallisuustilanteiden riskianalyysiä, taktiikkaa, tutkimusta ja koulutusta

Toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi:

1. Tehostetaan suuronnettomuuksiin ja ympäristötuhoihin varautumista seuraavasti:
  - a. Olemassa olevan öljyntorjuntakaluston valmiutta parannetaan. Päävastuussa merelliset toimijat – yhteistyöryhmä
  - b. Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntavalmiutta parannetaan rakenteilla olevalla monitoimialuksella joka valmistuu Suomen ympäristökeskuksen ja Merivoimien yhteiskäyttöön vuonna 2011. Selvitetään öljyntorjuntakapasiteetin vahventamista kahdella monitoimialuksella ensi vuosikymmenen aikana. Päävastuussa ympäristöministeriö
  - c. Tiivistetään öljyntorjuntayhteistyötä ympäristöministeriön, sisäasianministeriön ja puolustusministeriön välillä. Päävastuussa ympäristöministeriö.
  - d. Perustetaan öljyntorjuntavarikkojärjestelmä ja varmistetaan öljyntorjunnan toimintaketju avomereltä mantereelle. Päävastuussa ympäristöministeriö.
  - e. Selvitetään vaarallisten aineiden onnettomuuksien korvausjärjestelmä. Päävastuussa ympäristöministeriö.
2. Parannetaan suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen hallintaa seuraavasti:

- a. Parannetaan valmiusjärjestelmien toiminnallisuutta selvittämällä ja varmistamalla alue- ja paikallistason viranomaisten välisten johtamis-, tilannekuva- ja viestijärjestelmien yhteensopivuutta ja integraatiomahdollisuus suuronnettomuuksissa. Päävastuussa sisäasianministeriö.
  - b. Lisätään viranomaisten ja järjestöjen yhteistoimintaa erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Päävastuussa sisäasiainministeriö.
3. Kehitetään suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen riskienhallintaa seuraavasti:
- a. Laaditaan viranomaisten välinen suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen yhteinen riskianalyysi. Sen perusteella tarkistetaan kansalliset voimavarat ja tehdään tarvittavat esitykset voimavarojen kehittämiseksi. Päävastuussa sisäasiainministeriö
  - b. Lisätään järjestöjen voimavarojen hyödyntämistä ja asiantuntemuksen käyttöä uhkien arvioinnissa. Päävastuussa sisäasiainministeriö
  - c. Osana valtioneuvoston tilannekuvaa kehitetään luonnononnettomuuksista varoittamiseen liittyvä osio. Monet luonnononnettomuudet ovat ennustettavissa ja niihin voidaan varautua nykyistä paremmin. Päävastuussa on ilmatieteen laitos.<sup>103</sup>

### 3.3 Johtosuhteet ja vastuu

Tässä kohdassa pyritään vastaamaan osiltaan kysymykseen ”Kuka omistaa viranomaisyhteistyön?” toiminnallisessa mielessä. Laki on määrittänyt jokaiselle viranomaiselle vastuun tietyistä viranomaisen toimintakenttään kuuluvista tilanteista. Esimerkkinä tästä vaikkapa meripelastustilanne missä ihmishenkiä on vaarassa. Siinä Rajavartiolaitoksella on johtovastuu ja muut viranomaiset toimivat yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa, RVL:n johdossa. Samoin on esimerkiksi suuronnettomuuden tapahtuessa, mutta silloin vastuussa on pelastustoimi ja muut viranomaiset toimivat pelastustoimen johdon alaisena.

<sup>103</sup> Turvallinen elämä jokaiselle, s. 38 - 40

Tästä voidaan tehdä johtopäätös jonka mukaan turvallisuusalan viranomaiset omistavat viranomaisyhteistyön tilanne tilanteelta.<sup>104</sup> Ongelmaksi muodostuu moniviranomaistilanne tai mahdollinen pitkittynyt monimaalitalanne, jossa resurssit alkavat käydä vähiin ja niiden kohdentamisesta on aloitettava päätöksenteko. Todennäköisyys tällaisille tilanteille on toki alhainen, mutta se ei tarkoita etteikö varautumista sellaisiin tilanteisiin vaadittaisi. Silloin viranomaisyhteistyön omistajuudesta saatetaan tarvita tarkempaa päätöstä.

Valtion kriisijohtamismallissa operatiivisesta johtamisesta vastaa siis lähtökohtaisesti toimivaltainen viranomainen ja ministeriö. Vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet ja informoi tapahtuneesta oman hallinnonalansa vastuuorganisaatioita. Mikäli kriisi laajenee, siirtyy yleisjohtovastuu tietyissä tilanteissa valtioneuvostolle, jota johtaa pääministeri. Tukena valtioneuvostolla ovat ministeriöistä valmiuspäälliköt, kansliapäälliköt tai valtioneuvoston ministerivaliokunnat.<sup>105</sup> Tässä mielessä lopullinen omistusoikeus on valtioneuvostolla. Tästä voidaan johtaa kehäpäätelmä siihen, että lopullinen omistaja on valtioneuvosto, jonka kansa on sinne parlamentaarisen demokratian kautta välillisesti valinnut, joten viimeisin omistajuus jäänee kansalle. Viranomaisyhteistyön asiakkaina voidaan pitää kaikkia yksilöistä monitahoisiin organisaatioihin. Lopulta siis viranomaisyhteistyön omistajuus on samalla taholla sen asiakkuuden kanssa.

### 3.4 PTR – yhteistyö

*”Tämän asetuksen tarkoituksena on edistää poliisin, tullilaitoksen ja rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaiset) yhteistoimintaa siten, että mainituille viranomaisille säädetyt, samaan päämäärään liittyvät toimialakohtaiset ja rinnakkaiset tehtävät tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, taloudellisesti ja joustavasti (PTR-yhteistoiminta).”<sup>106</sup>*

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyö on kansainvälisesti ainutlaatuinen yhteistyön muoto. Yhteistyö on jatkunut jo vuosikymmenet, mutta viime vuosina yhteistyö on laajennettu myös rikostiedusteluun. PTR-yhteistyö painottuu vakavaan ja rajat ylittävään rikollisuuteen. PTR- yhteistyön tavoitteena on edistää viranomaisyhteistyötä siten, että sisäisen turvallisuuden tehtävät voitaisiin hoitaa tehokkaasti ja joustavasti.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Majuri Vesa Valtosen haastattelu, 19.02.2009, ääninauha tekijän hallussa

<sup>105</sup> Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa, työryhmän väliraportti, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 5/2008

<sup>106</sup> Valtioneuvoston asetustus PTR-yhteistyöstä 257/2001

<sup>107</sup> Rajavartiolaitoksen verkkosivut,

<http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/CF19B486A2A9CD3EC225735A004DF941?opendocument>, viitattu 23.02.2008

PTR-yhteistyö on viime vuosina laajentunut ja syventynyt. PTR-viranomaisilla on laissa säädettyjä päällekkäisiä toimivaltuuksia erityisesti rikostorjunnassa. Yhteistyön syventämisellä on pyritty parantamaan kansallisen rikostorjunnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yhteistyötä on laajennettu myös tukitoimintoihin, kuten tietojärjestelmäkehitykseen, laitteiden yhteiskäyttöön ja materiaalihankintoihin. Operatiivinen PTR-yhteistyö on muodostunut toimintatavaksi. Vuonna 2006 PTR-viranomaiset ja valtiovarainministeriö valmistelivat ehdotusta uudeksi PTR-yhteistyötä sääteleväksi lainsäädännöksi, ns. PTR-laiksi. Sillä pyritään luomaan säädöspohja yhteiselle tietojenkäsittelylle sekä tutkintayhteistyölle ja yhteisille tutkinta- ja analyysiryhmille. Lisäksi pyritään ottamaan huomioon Tullin ja Rajavartiolaitoksen mahdollisuudet oma-aloitteisesti tai pyynnöstä toimia tehtävä-alueensa ulkopuolella mikäli tämä on resurssien tehokkaan käytön kannalta tarkoituksenmukaista.<sup>108</sup> Hallituksen esitys laiksi<sup>109</sup> esiteltiin eduskunnalle 31.4.2008. PTR-yhteistyö on hyvä esimerkki siitä, miten operatiivinen toiminta sekä resurssointi toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kesken.

### 3.5 Haasteet

Suomeen on rakentunut maan historian aikana vahvasti sektoroitunut hallinto, ns. putkihallinto. Jokaisella hallinnonalalla on vahva toimintakulttuuri ja traditiot, jotka saattavat näytellä tärkeää roolia vielä muutaman sukupolven ajan. Sektoroitumisen lisäksi horisontaalisesti ollaan vahvasti totuttu paikallistaso – aluehallinto – keskushallinto-toimintaan. Kaikkea toimintaa leimaa vahva reviirijajattelu.

Suuremmissa kriisissä kuten Itämerellä tapahtuvassa onnettomuudessa jossa ulkomaisten viranomaisten kanssa tehtävä yhteistoiminta on välttämätöntä, on ulospäin vähintäänkin luotava se mielikuva että Suomessa vallitsee ”yhden luukun periaate”. Kaikki asiantuntijat on kerättävä nopeasti kotimaassa yhteen sekä päätettävä resursseista ja toimintatavoista. Ellei tilannetta harjoitella ja ministeriöiden sekä viranomaisten välisiä toimintarutiineja ole valmiiksi suunniteltu ja harjoiteltu, voi tähän kulua liikaa aikaa.

Elämme projektiyhteiskunnassa, jossa viranomaiset tekevät asioita projekteina projektien perään. Osa projekteista päättyy yhteisiin, mittavampiin ohjelmiin, osa jää projektin suunnitelleen ja toteuttaneen viranomaisen omaan käyttöön. Esimerkkinä aluehallintotason

<sup>108</sup> Suomen Tulli, vuosikertomus 2006, s. 15

<sup>109</sup> Hallituksen esitys 26/2008 vp



tilannekuva, joka on ympäri Suomen erillinen, oma projektinsa ja keskinäinen kanssakäyminen on vähäistä.

Yksi selkeä Puolustusvoimien vahvuus puuttuu monelta muulta viranomaiselta. Puolustusvoimilla on pääesikunta joka on päätöksentekoa vahvasti tukeva organisaatio sekä kykenee pitempään suunnitteluun. Monet muut viranomaiset elävät ”kädestä suuhun” useiden projektien jatkumossa. Monissa tapauksissa se saattaa heijastua tuotteeseen. Tarvitaan selkeästi suunnittelukykyinen elin, joka pystyy työskentelemään kokonaisturvallisuuden konseptin joka osa-alueella.

Viranomaisyhteistyön tavoite olisi kaikkien viranomaisten yhteistyönä toteuttama ”ennalta ehkäise – minimoi vahingot – toivu” – strategia. Pystymme ongelmien ilmetessä minimoimaan tehokkaasti vahinkoja, mutta ennaltaehkäisyssä on selkeitä puutteita. Se vaatisi kokonaan uudenlaisen toimintakulttuurin luomista.

Jatkuvat hallintorakenteen muutokset tekevät moniviranomaisyhteistyön harjoittelusta hankalaa. Pelastustoimen, poliisitoimen ja puolustusvoimien muutettua organisaatorakenteensa vastikään, joudutaan kadonneiden toimijoiden tilalle etsimään uusista rakenteista vastaavia yhteistoimintaosapuolia ja niiden sovittaminen vanhaan järjestelmään saattaa olla ajoin haastavaa.

Turvallisuustoimintaa leimaa yhä vahva politiikka. Viranomaiset ja ministeriöt ovat valtionhallinnon alaisia ja valtiohallinto toimii strategis-poliittisella tasolla. Vaikka uhat selkeästi tunnistetaan, tiedostetaan minkälaista suorituskykyä tarvitaan niiden torjumiseksi, ennalta ehkäisemiseksi ja niistä toipumiseksi, voi tarvittava päättämisen tahto syntyäkseen vaatia pitkäkestoisen prosessin tai uuden suuronnettomuuden. Pahimmillaan prosessi kuitenkin vääristää toimivan turvallisuusratkaisun poliittisista syistä tehtävillä kompromisseilla.<sup>110</sup>

#### **4. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY**

”Homeland security on yhdistetty kansallinen toimenpide jolla estetään terrori-iskut USA:ssa., vähennetään Amerikan haavoittuvuutta terrorismille ja minimoidaan vahingot sekä toivutaan tapahtuneista iskuista.”<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Majuri Vesa Valtosen haastattelu, 19.02.2009, ääninauha tekijän hallussa

<sup>111</sup> National strategy for Homeland security, Homeland security council, lokakuu 2007, s. 3

11.9.2001 terroristien iskettyä Amerikan maaperälle, koki USA että sota oli tuotu heidän kotioilleen. Tilanne oli uusi, koska tämän mittakaavan iskuja ei ollut ennen tehty. Tekijäksi ilmoitettiin Al-Qaida-terroristijärjestö ja siitä lähtien USA on ollut sodassa terrorismia vastaan.

”Homeland Security” on amerikkalainen termi joka viittaa kaikkiin ei-sotilaallisiin toimiin joita suoritetaan jotta USA:n maaperä ja ihmiset olisivat suojassa terrorismista, teollisuuskatastrofeilta ja luonnontuhoilta.<sup>112</sup>

USA:n hallitus kokee tärkeimmäksi tehtäväkseen suojella kotimaata tulevilta terrori-iskuilta. Siitä huolimatta ennen Strategy for Department of Homeland Securityä ei yhtenäistä näkemystä toimintatavoista ollut. Vuoden 2002 strategia pyrki vastaamaan siihen, mikä on ”homeland security”, mitä sillä pyritään saavuttamaan ja miten kaikki toimijat yksittäisestä kansalaisesta keskushallintoon voivat vaikuttaa kotimaan suojelemiseksi. Sillä pyritään luomaan helposti käsitettävä kansallinen strategia jolla suunnitellaan resurssien ja kykyjen käyttö turvallisuuden lisäämiseksi ja haavoittuvuuksien vähentämiseksi.<sup>113</sup>

2002 strategian tärkeimmät strategiset tavoitteet olivat:

- Estää terrori-iskut Amerikassa
- Vähentää USA:n haavoittuvuutta terrorismille
- Minimoida vahingot ja toipua niistä mikäli hyökkäys tapahtuu

Strategiassa todetaan tärkeimmiksi toiminta-alueiksi tiedustelun ja ennakkovaroituksen, raja- ja kuljetusturvallisuuden, kotimaisten vasta-terrorismitoiminnan, kriittisen infrastruktuurien suojelemisen, puolustautumisen katastrofaalista terrorismia vastaan sekä hätätilanteissa ja onnettomuuksissa valmiuden ja ensivastekyvyn. Onnistunut toiminta edellyttää neljän peruspilarin onnistunutta hyödyntämistä: Laki, tiede ja teknologia, tiedon jakaminen ja järjestelmät sekä kansainvälisen yhteistyö.<sup>114</sup>

Department of Homeland Security oli alun perin tarkoitettu torjumaan terrorismia Amerikan maaperällä. Hurrikaani Katrinan iskettyä vuonna 2005 kaakkois-Floridaan ja Louisianaan

<sup>112</sup> Baylis & Wirtz (ym.) s. 297

<sup>113</sup> National Strategy for Homeland Security, Office of homeland security, heinäkuu 2002, esipuhe

<sup>114</sup> Sama, s. 7 - 9

Amerikan johto ei ollut tyytyväinen kansalliseen toimintaan hurrikaanin aikaisissa ja jälkeisissä toimenpiteissä. Niinpä DHS:n toimintakenttää päätettiin laajentaa.<sup>115</sup>

Department of Homeland Security on saanut osakseen myös kriittistä tarkastelua. Syyskuun 11. terrori-iskut vuonna 2001 olivat laukaiseva tekijä uuden kansallisen viranomaistoimintaa koordinoivan viraston perustamisessa. Sanotaan että terrori-iskut muuttivat sodankuvaa. Kritiikkiä kohdistuu ensinnäkin siihen, onko kansainvälinen terrorismi sittenkään niin uusi ilmiö tai ovatko sen aiheuttamien onnettomuuksien mittasuhteet lopulta kasvaneet.<sup>116</sup>

Joka tapauksessa terrorismin vastaisen taistelun onnistuminen edellyttää viiden asian korostunutta huomioimista:

1. tiedustelua ennaltaehkäisyn mekanismina
2. tiedustelutiedon käyttöä paikallisten turvallisuusviranomaisten toimesta ja paikallisten turvallisuusviranomaisten roolia tiedustelutiedon hankinnassa
3. rajaturvallisuutta
4. massatuhoaseiden ja vaarallisten materiaalien turvallista säilyttämistä ja liikuttelua, sekä niiden saatavuuden tiukkaa kontrollia
5. valmistautumista ennaltaehkäisemään ja torjumaan hyvin monitahoinen uhka.

Näitä DHS pyrkii toimillaan edistämään.<sup>117</sup>

#### 4.1 Department of Homeland Security organisaationa

Tutkittaessa DHS:n organisaatiota (LIITE 1) voidaan siitä todeta, että yhden viraston alle on sijoitettu mittava määrä viranomaisia ja virastoja eri aloilta. Virastoa suunniteltaessa on todennäköisesti lähdetty tehtäväkeskeisestä lähestymistavasta, jossa virastolle on aluksi asetettu päämäärät ja tämän jälkeen on suorituskykyä aloitettu haalimaan kokoon. Lähestymistapa on hyvä, mikäli vaihtoehtona olisi ollut joukko toisistaan erillisiä toimijoita jotka olisi pitänyt yhdistää toisiinsa poliittisen paineen alla jonka olisi aloitettu määrittelemään tavoitteita ja tutkimaan suorituskykyjä.

---

<sup>115</sup> National strategy for Homeland security, 2007, esipuhe

<sup>116</sup> Baylis & Wirtz (ym.), s. 296

<sup>117</sup> Baylis & Wirtz (ym.), s. 302

Yhdistämällä useat toimijat saman viraston alle on pyritty edistämään keskinäistä tiedonvaihtoa. Oma tiedustelu- ja analyysielin takaa DHS:lle tiedustelukapasiteettia. Rajaturvallisuuden kysymys ratkaistiin sijoittamalla DHS:ään sekä U.S. Coast Guard (Rannikkovartiosto) sekä U.S. Customs & Border Protection (Tulli ja rajavalvontaviranomainen). Näihin kiinteästi liittyvät ulkomaalais- ja maahanmuuttoasiat integroitiin DHS:ään U.S. Citizenship & Immigration Servicen (Maahanmuuttovirasto) muodossa. Massatuhoaseiden valvontaa varten DHS:llä on oma Domestic Nuclear Detection Office ja verkkoturvallisuuden alalla on National Cyber Security Center. Lisäksi presidentin turvallisuudesta vastaava U.S. Secret service (salainen palvelu) on osa Department of Homeland Securityä.<sup>118</sup>

Huomattavaa on, että kansalliskaartia, CIA:ta tai FBI:ta ei ole liitetty DHS:ään. Syynä kansalliskaartin puuttumiseen voidaan etsiä tehtävistä termien kautta. DHS perustuu ”homeland security” – konseptin alle, joka käsittää ei sotilaalliset toimet maan puolustamiseksi. Kansalliskaartin tehtävä menee konseptin ”homeland defence” alle, joka tarkoittaa kaikkia sotilaallisia toimia U.S. Northern Commandin vastuualueella, joilla pyritään suojelemaan USA:ta ulkopuolisilta valtiollisten sekä ei-valtiollisten toimijoiden aiheuttamilta uhkilta.<sup>119</sup>

Vaikka Suomessa ei ole tarvetta varsinaiselle DHS:n tyyppiselle massiiviselle organisaatiolle joka on keskittynyt pääasiallisesti terrorismin torjuntaan, on se esimerkki siitä miten kansallisia resursseja voidaan koota yhteen ja koordinoita niitä tehokkaasti yhden viraston toimesta.

## **5. TURVALLISUUSVIRANOMAINEN JA TURVALLISUUSMINISTERIÖ**

Suomalaisten viranomaisten raporteissa ja keskushallinnon julkaisuissa on esiintynyt usein sana viranomaisyhteistyö. Keskinäistä yhteistyötä käsketään tiivistämään ja sen kehittämiseksi suunnitellaan erilaisia projekteja ja työryhmiä. Erilaisia työryhmiä määrätään tutkimaan mahdollisuuksia tiivistää turvallisuusalan viranomaisten, yritysten ja yksittäisten toimijoiden yhteistyötä. Vaarana on, että tavoite ja ajatus toimivasta, saumattomasta yhteistyöstä hautautuu toisiaan seuraavien projektien alle. Yhteistyöverkosta saattaa tulla sekä poliittisesti, strategisesti että käytännön tasolla niin monimutkainen, että alkuperäinen toiminta vaikeutuu entisestään ja jatkuvassa muutoksessa elävät organisaatiot tekevät

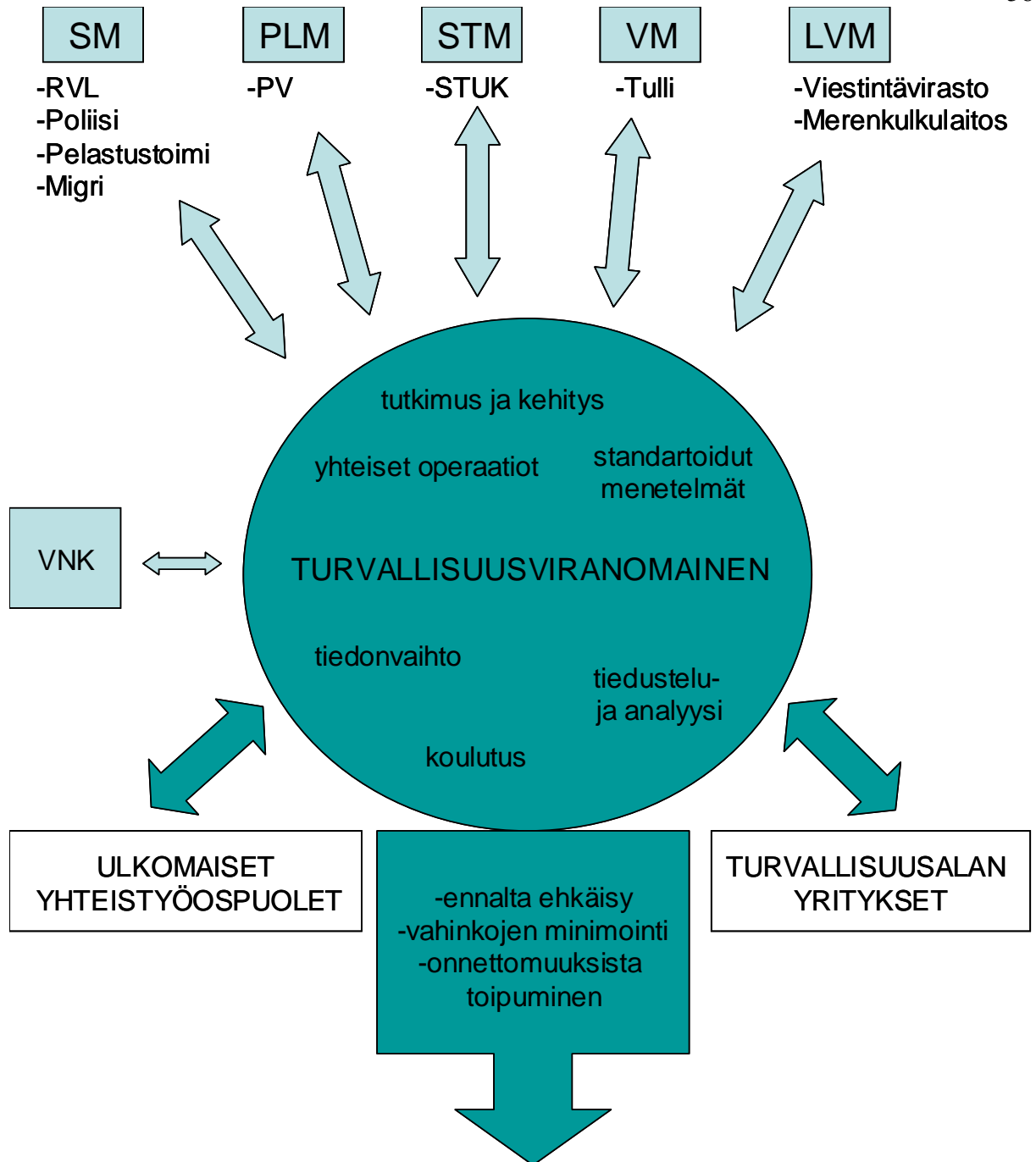
<sup>118</sup> Department of homeland Securityn verkkosivut, <http://www.dhs.gov/xabout/>, viitattu 25.02.2009

<sup>119</sup> Baylis & Wirtz (ym.), 2007, s. 297

tilanteiden ja johtamisen harjoittelusta tehotonta ja vaikeaa. Siksi esitän tässä tutkimustyössä kaksi vaihtoehtoa, millaiseen pysyvälouuntoiseen ratkaisuun voitaisiin päätyä. Muutokset nykytilaan ovat mittavia, mutta niiden etuna on pysyvyys, hallinnonalojen välisen mahdollisten kitkatekijöiden minimointi ja keskinäisen tiedonvaihdon sujuvuuden maksimointi.

### 5.1 Turvallisuusviranomainen

Ensimmäinen vaihtoehto on ratkaisu, jossa turvallisuusalan viranomaiset toimivat edelleen nykyisten ministeriöidensä alaisuudessa. Niiden toimintaa koordinoimaan perustetaan erillinen turvallisuusviranomainen (kuva 4). Turvallisuusviranomaisen (puhumme nyt turvallisuusviranomaisesta, mutta todellisuudessa kokoonpano muistuttaa virastoa) tehtävä on yhteensovittaa viranomaistoimijoiden käsitteistö ja koulutus. Se johtaa yhteiset operaatiot ja vastaa erilaisten hankkeiden, tutkimuksen ja kehityksen kohdennuksesta ja resurssoinnista. Turvallisuusviranomainen toimii yhteistoimintaosapuolena muiden turvallisuusalan toimijoiden sekä ulkomaalaisten yhteistyösapuolien kanssa.



Kuva 4: Turvallisuusviranomaisen tehtävä viranomaistoiminnan yhteensovittamisessa

Viranomainen toimii valtioneuvoston alaisuudessa. Ministeriöt säilyttävät edelleen johto- ja hallintovastuun omista viranomaisistaan, mutta operatiivinen johto ja suunnittelu toteutetaan turvallisuusviranomaisen toimesta. Turvallisuusviranomainen on valtakunnallinen ja asettaa suorituskykyvaatimukset tehtäväkeskeisesti aluetason viranomaisille.

Kokoonpano on suuntaa antava, mutta se osoittaa minkälaisia elementtejä onnistunut viranomaisyhteistyön tiivistäminen vaatii. (LIITE 2). Turvallisuusviranomaista johtaa päällikkö yhdessä esikunnan kanssa. Esikunta vastaa turvallisuusviranomaisen alaisten osastojen hallinnollisesta johdosta ja tiedottamisesta, ministeriöiden vastatessa edelleen

toimijoiden (Poliisi, RVL, Tulli) itsensä hallinnosta. Operatiivinen johto vastaa yhteisten operaatioiden toteutuksesta. Sillä on paras mahdollinen tilannekuva jota sille välittävät kaikki operaatioihin osallistuvat toimijat. Operatiivinen johto toimii tiiviissä yhteistyössä suunnitteluosaston kanssa. Suunnitteluosasto mahdollistaa tehokkaan toiminnan pitkittyneessä moniviranomaistilanteessa. Suunnittelulle ja toteutukselle pohjan antaa tiedustelu- ja analyysiosasto. Koulutusosasto vastaa toimijoiden yhdenmukaisesta koulutuksesta. Se antaa asiantuntija-apua ja koulutusta myös muille yhteistoimintaosapuolille kuten turvallisuusalan ja siviiliyrityksille. Turvallisuusosasto vastaa turvallisuusviranomaisen turvallisuusasioista kuten yleisestä turvallisuustoiminnan suunnittelusta, turvallisuusriskien kartoittamisesta, arvioinnista, hallinnasta ja seurannasta, suojautumisesta tiedustelua vastaan, asiakirjaturvallisuudesta sekä turvallisuusasioissa neuvonnasta ja koulutuksesta.

Tiedon keskinäinen välittäminen varmistetaan yhteisellä tiedustelu- ja analyysikeskuksella sekä operatiivisen johdon alaisuudessa toimivalla tilannekeskuksella. Tutkimus- ja koulutussektori vastaa viranomaisten yhteistoimintaan ja operaatioihin liittyvästä taktisesta ja teknisestä puolesta. Suunnittelupuoli mahdollistaa sekä pitkäaikaisen toiminnan kriisin pitkittyessä, sekä tekee suunnitelmia tulevaisuuteen kehitykseen liittyen.

Tämän ratkaisun vahvuus on, että sektoroituneen hallintomme mikään osapuoli ei koe tulleensa tarpeettomaksi, vaikka operatiivinen toiminta onkin keskitetty yhdelle osapuolelle. Puolustusvoimat on ongelmallisessa asemassa, koska sen ensisijainen tehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Turvallisuusviranomainen kuitenkin keskittyy ei-sotilaallisiin uhkiin ja niiden ennaltaehkäisyyn. Toisaalta puolustusvoimien mittavaa erityisosaamista ja kalustoa ei voida jättää huomiotta. Lisäksi toimijat kuten Tulli ja Viestintäministeriö omaavat velvollisuuksia turvallisuussektorin ulkopuolelta. Viestintäministeriön tulee varmistaa myös viestintämarkkinoiden kilpailukyky ja Tullin kantaa huolta ulkomaankaupan verotuksesta. Tässä ratkaisussa toimijat, joiden toimintakenttä ulottuu myös turvallisuussektorin ulkopuolelle, voivat jatkaa tätä toimintaa edelleen ao. ministeriön johdossa. Lakisääteisesti tämä ratkaisu on kevyempi kuin kokonaan uuden ministeriön perustaminen. Uusia lakeja tulisi säätää lähinnä tietojenvaihtoa ja uuden viranomaisen toimintaoikeuksia koskien. Koska viranomaistoimijat säilyvät entisillä ministeriöillään, ei voimankäytöllisiä lakeja tarvitse säätää. Uuden viranomaisen myötä suunnitteluvoima kasvaisi ja toiminta olisi koordinoitumpaa. Viranomaiset eivät enää suorittaisi omia projektejaan tahoillaan, vaan yksi taho koordinoisi projektit. Näin vältetään päällekkäisyyksiltä ja erilaisilta toimintatavoilta.

Haasteeksi saattaa muodostua viranomaisten kannalta kahtiajako, jossa toiminnallista puolta johtaa yksi toimija ja hallinnollista puolta toinen. Tässä tapauksessa esimerkiksi henkilöstömäärät tai budjetti ei välttämättä mahdollista operatiivisia toimintavaatimuksia. Tämän takia toimintasuunnitelmat on suunniteltava jokaisen ministeriön kanssa tiiviissä yhteistyössä. Lisäksi perustettavalle viranomaiselle tarvitaan etenkin tiedustelu- ja analyysipuolelle vahvoja osajia, jolloin henkilöstöstä voi tulla pulaa.

## 5.2 Turvallisuusministeriö

Toinen vaihtoehto on keskittää kaikki turvallisuusektorin toiminta ja viranomaiset yhdelle ministeriölle. Ongelmaksi muodostuu Puolustusvoimat, jonka päätehtävä on Suomen sotilaallinen puolustaminen. Tämän tehtävän tärkeyden takia puolustusvoimia ei voida liittää turvallisuusministeriön alaisuuteen ja siksi yhteistyötä ei saada välttämättä samalle asteelle kuin turvallisuusministeriön tapauksessa.

Hyvä puoli tässä vaihtoehdossa on kaikkien toimijoiden täydellinen keskittäminen saman ministeriön alaisuuteen. Kun sekä operatiivinen että hallinnollinen johto ovat saman ministeriön alaisina ja ministeriö määrittää vaatimukset suorituskykyyn, ovat ne tasapainossa henkilöstö- ja talousasioiden kanssa. Turvallisuusministeriön alaisuuteen on perustettava samat elementit kuin turvallisuusviranomaisen kokoonpanoon, koska pelkkä ministeriön perustaminen ei itsessään johda vielä mihinkään.

Haasteeksi saattaa muodostua poliittinen haluttomuus tähän ratkaisuun. Osa ministeriöistä saattaa olla haluttomia luopumaan toimijoistaan, kuten valtiovarainministeriö tullista. Tullin on kuitenkin tarpeetonta jatkaa verojen keräämistä mikäli se siirtyy turvallisuusministeriön alaiseksi. Näin ollen valtiovarainministeriö voi jatkaa verojen keräämistä ulkomaankaupasta jonkun toisen toimijan kautta tai edelleen tiiviissä yhteistyössä Tullin kanssa. Myös laki- ja organisaatiomuutokset tässä vaihtoehdossa ovat massiivisempia. Kokonaan uuden ministeriön perustaminen sekä sen toimintaedellytysten takaaminen antamalla sille riittävät toimivaltuudet laillisesti vie aikaa.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa lähdettiin liikkeelle olettamuksesta, jonka mukaan valtion tulee tarjota parasta mahdollista turvallisuutta kansalaisilleen. Turvallisuutta uhkaavia ei-sotilaallisia riskitekijöitä



arvioitiin näkökulmasta, joka edustaa Suomen valtiohallinnon virallista näkemystä ja uhka-analyysiä. Seuraavaksi tutkittiin viranomaisyhteistyön nykytilaa ja vastekykyä uhkiin. Lisäksi tarkasteltiin viranomaisyhteistyön suurimpia haasteita. Tutkimus eteni selvittämällä, minkälaiseen ratkaisuun USA on päätenyt tiivistäessään omaa viranomaisyhteistyötä suojellakseen kotimaataan terrorismilta sekä kehittääkseen vastekykyä suuronnettomuuksia vastaan. Viimeisessä luvussa tarkasteltiin suomalaisia vaihtoehtoja tiivistää viranomaisyhteistyötä turvallisuusalan viranomaisten toimintaa koordinoivan toimijan muodossa.

Tutkimuksen yksi kysymys oli: ”Mitkä ovat Suomeen kohdistuvat haastavimmat ei-sotilaalliset uhkat?” Kansalaisten perusturvallisuutta vaarantavia pääasiassa rajojen ulkopuolelta suuntautuvia, tapahtuessaan mittavia vahinkoja tai haittaa aiheuttavia ei-sotilaallisia uhkia ovat terrorismi, laitton maahantulo, kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus sekä erilaiset suuronnettomuudet.

Terrorismin uhka on Suomessa toistaiseksi epätodennäköinen, mutta globalisaation ja mahdollisen sotilasliittoutumisen mukana riski joutua terrori-iskun kohteeksi kasvaa. Ääri-islamilainen tapa tulkita länsimaat vääräuskoisiksi ja sitä kautta oikeutetuiksi pyhän sodan, jihadin kohteeksi asettaa myös Suomen mahdolliseksi terrori-uhkan kohteeksi. Terrorismin torjunta vaatii viranomaisilta tiivistä yhteistyötä sekä kotimaassa, että muiden ulkomaisten viranomaisten kanssa. Tiedustelun merkitys korostuu ennaltaehkäisyssä. Terrori-teon estämiseksi terroristin toimintamahdollisuudet on poistettava.

Laitton maahantulo on jatkunut voimakkaana EU:n alueella. Vaikka se ei ole toistaiseksi lisännyt laitonta maahantuloa Suomeen tai Suomen kautta entisestään, asettaa esimerkiksi Schengen-alueen ulkoraja Venäjän kanssa Suomelle haasteita rajaturvallisuuden kannalta. Laitton maahantulo on usein liitoksissa järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja Suomi toimii usein kauttakulkumaana. Laittoman maahantulon torjunta vaatii tiedonvaihtoa viranomaisten kesken, oli kyse sitten tietojärjestelmistä tai ennakkotiedoista. Tiivistä yhteistyötä edellytetään myös muiden Schengen-valtioiden ja mahdollisten laittoman maahantulon suurimpien lähtömaiden kanssa.

Rajat ylittävä järjestäytynyt rikollisuus on paitsi tekemisissä laittoman maahantulon järjestämisen kanssa, on se päätoiminen laittomien huumausaineiden maahantuojia ja myyjä sekä vastuussa valtaosasta ihmissalakuljetuksesta ja ihmiskaupasta. Rikollisjärjestöt ovat muuttuneet verkottuneiksi ja osa järjestäytyneen rikollisuuden toimijoista saattaa olla Suomen

kansalaisia tai heillä voi olla oleskelulupa Suomessa. Rikollisjärjestöjen toiminnassa on olennaisena osana väkivalta, joka voi kohdistua keskinäisten välienselvittelyjen lisäksi myös viranomaisiin jotka yrittävät pysäyttää rikollisten laittomat toimet. Kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta torjuttaessa viranomaisten on toteutettava yhteisiä operaatioita, keskitettävä rikostiedustelunsa resurssit koordinoitusti ja pidettävä huoli että kaikilla toimijoilla on samat tiedot ja lähtökohdat. Järjestelmien on oltava keskenään yhteensopivia, jotta viranomaiset pääsevät hyödyntämään toistensa keräämiä tietokantoja.

Suuronnettomuudet voivat olla tahallisia tai vahingosta aiheutuneita. Suuronnettomuus vaatii tapahtuessaan moniviranomaisyhteistyötä vahinkojen minimoimiseksi. Myös onnettomuudesta toipuminen ja jälkihoito saattavat muodostaa useiden kuukausien, jopa vuoden mittaisen viranomaisyhteistyön tarpeen. Suuronnettomuuden uhkakuva jaetaan merellä tapahtuviin suuronnettomuuksiin, maa-alueen suuronnettomuuksiin, laajamittaiseen sähkökatkokseen, kansalaisten arkiympäristön elinolojen vaarantumiseen, poliisitoimen uhkakuvaan, tietojärjestelmiin kohdistuviin uhkiin, laajaan ympäristövahinkoon sekä säteilyonnettomuuksiin.

Suomalainen turvallisuusalan viranomaisyhteistyö on maailmanlaajuisesti ainutlaatuista. Se pystyy vastaamaan analysoituihin uhkakuviin tehokkaasti niiden tapahtuessa vahinkoja minimoimalla ja niistä toipumalla. Suurimmat viranomaisyhteistyön ongelmat ovat kuitenkin ennaltaehkäisyn saralla. Suomalainen viranomaiskulttuuri on keskittynyt pitkään vahinkojen hallintaan niiden tapahtuessa. Lisäksi pitkittyneessä tilanteessa, jossa vaaditaan useiden viranomaisten yhteistoimintaa, viranomaisyhteistyössä on puutteita. Täten voin vastata tutkimuksen pääkysymykseen:

**”Onko Suomella tarvetta tiivistää turvallisuusalan viranomaisyhteistyötä perustamalla viranomaistoimintaa yhdistävä taho?”**

Suomalainen turvallisuusalan viranomaisyhteistyö vaatii tiivistämistä. Se vaatii toimintaa koordinoivan, ennalta ehkäisykulttuuria kehittävän ja pitkäaikaiseen operatiiviseen (toiminnalliseen) suunnitteluun kykenevän eri turvallisuusalan viranomaiset yhdistävän toimijan.

Yksi tutkimuskysymys oli: ”Saavutetaanko kansallisella turvallisuusviranomaisella tai turvallisuusministeriöllä merkittäviä etuja turvallisuusalan viranomaisyhteistyön tiivistämisessä?” Tässä tapauksessa voidaan todeta, että kumpainenkin näistä vaihtoehdoista

tiivistää suomalaista turvallisuusalan viranomaisyhteistyötä, mikäli niiden organisaatioon liitetään operatiiviseen suunnitteluun ja toimintatavat standardisoivaan koulutukseen erikoistuneet toimijat. Täten voidaan katsoa saavutetun edun olevan niin merkittävä, että toimintaa koordinoiva viranomainen tai ministeriö on syytä perustaa.

Bullin rationalismin mukaan lait ovat yksinään pelkkiä julkilausumia. Sama kohtalo tulee keskushallinnon antamien strategioiden ja periaatepäätösten kohtaloksi, mikäli toimintaa ja strategiaa ei saada jalkautettua toimiviin joukkoihin alkuperäisen ajatuksen mukaisesti ja toiminnallisesta näkökulmasta tehokkaasti. Tällä hetkellä yksittäistä turvallisuusalan viranomaistoiminnan yhteistyötä käytäntöön jalkauttavaa tahoja ei ole.

USA on tiivistänyt viranomaisyhteistyötä luomalla ei-sotilaallisilta uhkilta suojautumisen konseptin, ”homeland security”. Tätä konseptiä varten laadittiin kansallinen strategia jossa pyritään saattamaan kaikki toimijat keskushallinnosta osavaltioiden kautta yksittäisiin kansalaisiin ja yrityksiin saman valveutuneisuuden tasolle. Strategia panostaa tiedustelun merkitykseen ennaltaehkäisyssä, rajaturvallisuuteen, tieteen ja tekniikan merkitykseen sekä yhteistyön merkitykseen. Toimintaa johtamaan perustettiin Department of Homeland Security, jonka alaisuudessa toimii massiivinen määrä toimijoita rannikkovartiostosta ja tullista cyberturvallisuudesta vastaavaan toimijaan. DHS on massiivinen virasto, joka ei sellaisenaan ole Suomen olosuhteisiin tarpeellinen, mutta se toimii hyvänä ideana siitä, miten yhdellä toimijalla voidaan yhdistää laaja kirjo eri alan toimijoita tietyn suorituskyvyn saavuttamiseksi.

Suomalainen kansallinen turvallisuusviranomainen tai ministeriö on siis mahdollinen ratkaisu turvallisuusalan viranomaisten yhteistyön tiivistämiseen. Yksi vaihtoehto on säilyttää turvallisuusalan toimijat edelleen ministeriöiden alaisuudessa, mutta perustaa viranomainen koordinoimaan niiden operatiivista toimintaa. Viranomaisella täytyy olla myös operatiiviseen suunnitteluun kykenevä osasto, koska se on yksi viranomaistoiminnan heikkouksia. Ennaltaehkäisyyn panostaminen vaatii runsaasti tiedustelu-, analyysi-, ja koulutusresursseja. Tämän täytyy näkyä myös perustettavan viranomaisen rakenteessa. Keskinäisen tiedonvaihdon on oltava aukotonta ja termistön sekä koulutuksen on oltava yhdenmukaista. Useiden eri ministeriöiden alta tulevat toimijat ovat hieman eri lähtökohdissa turvallisuuskäytäntöjen saralla. Tämä tekee turvallisuusosastosta välttämättömän, jotta kaikki turvallisuuden alat asiakirjaturvallisuudesta toiminnalliseen turvallisuuteen saadaan samalle tasolle. Toinen vaihtoehto on siirtää tutkimuksessa käsitellyt toimijat saman ministeriön alle ja profiloida kyseinen ministeriö turvallisuusministeriöksi. Toiminnalliset vaatimukset ovat

samat kuin kansallisen turvallisuusviranomaisen perustamisessa, mutta etuna on että toimijat ovat sekä hallinnollisesti että operatiivisesti saman tahon, eli ministeriön alla.

Haasteena viranomaisen tai ministeriön perustamisessa on suomalainen poliittisesti perinteikäs ja sektoroitunut hallintorakenne. Eri ministeriöt voivat olla haluttomia luopumaan omista toimijoistaan. Lisäksi poliittinen prosessi yhteisen koordinoivan tahon luomiseksi on pitkä ja haastava. Siinä vaaditaan lähes kaikkien osa-alueiden tuntemusta ja toiminta on mitoitettava kustannuksiltaan ja tuloksiltaan Suomen kokoiselle valtiolle sopivaksi. Uhat on tunnistettu, mutta niiden onnistunut ennalta-ehkäisy, vahinkojen minimoiminen ja niistä toipuminen keskushallinnosta yksittäiseen kansalaiseen vaatii toiminnan käytäntöön tuomiseksi rautaisen osaajien joukon joka toimii yhteisen strategian alla.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa lähteiden osalta voidaan lähteitä pitää luotettavina. Ne edustavat pääosin suomalaisten, amerikkalaisten tai eurooppalaisten viranomaisten tilastoihin pohjautuvia johtopäätöksiä sekä valtioiden virallisia näkemyksiä uhkakuvista. Asiantuntijahaastatteluita tehtiin vain yksi, mikä antaa asian tiimoilta hyvin yksipuoleisen, joskin näkökulmastaan asiantuntevan näkemyksen. Tutkimustulos on samansuuntainen kuin suomalaisen keskushallinnon, mutta vie turvallisuusalan viranomaisyhteistyön tiivistämisen vielä pidemmälle kuin toistaiseksi maltillinen valtiohallinto.

Tutkimuksessa ilmenneistä jatkotutkimuksen tarpeista tärkein olisi tutkia sopiva, kaikki viranomaiset tasapuolisesti kattava suorituskyvyn arviointimenetelmä. Rikollisuuden torjunnan tapauksessa asiaa voi toki mitata tapahtuvien rikosten määrällä, mutta menetelmä ei ole aukoton, koska kyseessä ovat vain viranomaisten tietoon tulleet rikokset. Terrorismin ja rikollisuuden torjumisen tehokkuutta tutkiessa tulisi myös kiinnittää huomiota lopputuloksen ja käytettävien resurssien suhteeseen. Mikäli turvallisuusviranomainen tai turvallisuusministeriö joskus perustetaan, on sen toimintaa kyettävä arvioimaan. Koska toimintakenttä on laaja, voi lopputulos olla useita rinnakkaisia arviointimenetelmiä. Toinen tutkimusta kaipaava kysymys on Puolustusvoimien erityisasema turvallisuusministeriön tapauksessa. Tiukka integraatio olisi paras vaihtoehto, mutta voidaanko puolustushallinto jakaa rauhanajan viranomaistoimintaa suorittavaan tahoon ja sotilaallisesta maanpuolustuksesta vastaavaan tahoon?

## LÄHTEET

### 1. JULKAISTUT LÄHTEET

Archer, Toby, Kansainvälinen terrorismi ja Suomi, UPI – raportti, Ulkopoliittinen instituutti, 2004, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]: <http://www.upi-fiia.fi/fi/publication/36/>

Arjen turvaa, sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004, Sisäasianministeriön julkaisuja 44/2004, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]: [www.intermin.fi/julkaisu/442004](http://www.intermin.fi/julkaisu/442004)

Baylis, John – Wirtz, James – Gray, Colin S. – Cohen, Eliot: Strategy in the contemporary world, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford university press, 2007

Benjamin, Daniel ja Simon Steven, The Age of Sacred Terror, Random House Trade, New York, 2002

Bull, Hedley: The Anarchical Society, A Study of Order in World Politics, 3<sup>rd</sup> edition, Palgrave 2002, New York

Burchill, Scott – Devetak, Richard – Linklater, Andrew – Paterson, Matthew – Reus-Smit, Christian ja True, Jacqui: Theories of International Relations, 2<sup>nd</sup> edition, Palgrave 2001, New York.

Castrén, Maaret - Ekman, Simo - Martikainen, Matti - Sahi, Timo - Söder, Jouko (toim.): Suuronnettomuusopas, 1. painos, Duodecim, 2006

Eskola, Jari ja Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen, Vastapaino, Tampere 2001

Huumevuosiraportti EMCDDA:lle , kansallinen huumausaineiden seurantakeskus: Huumausainetilanne Suomessa 2006, Uusin tieto, uusimmat kehityssuuntaukset ja erityisteemat huumeista, Stakes ja EMCDDA, Helsinki, 2006, saatavana internetistä [viitattu 03.03.2009]:

[http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/reitox/Huumetilanne\\_suomessa2006.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/reitox/Huumetilanne_suomessa2006.pdf)

Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma, Ulkoasianministeriön julkaisusarja, Edita Prima, Helsinki 2005, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=38595&contentlan=1&culture=fi-FI>

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004, Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004

Turvallinen elämä jokaiselle, sisäisen turvallisuuden ohjelma, Valtioneuvoston yleisistunto 8.5.2008, sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/\\$file/162008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/$file/162008.pdf)

Trafficking in persons report, U.S Department of State, Publication 11335, Office of the Under Secretary for Global Affairs, Revised June 2006, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/>

UNODC: World Drug Report, United Nations Publication, 2007, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2007.html>

Valtion kriisijohtamismallin toteuttaminen alue- ja paikallishallinnossa, työryhmän väliraportti, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 5/2008, saatavilla internetistä [viitattu 01.03.2009]: <http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?oid=229320>

Viranomaisyhteistyö – Hyvät käytännöt, pelastusopiston julkaisu, D-sarja: muut 1/2007

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, valtioneuvoston periaatepäätös, 23.11.2006, Kirjapaino Keili OY, 2006

## **2. HAASTATTELUT**

Valtonen, Vesa, majuri, tutkijaupseeri, Viranomaisyhteistyön tiivistäminen, ääninauha tekijän hallussa.

## **3. TUTKIMUKSET**

Valtonen, Vesa, majuri: Käsiteanalyysi viranomaisyhteistyöstä, 9. Turvallisuusjohdon koulutusohjelma, teknillinen korkeakoulu, koulutuskeskus dipoli, tutkielma 30.4.2008

#### 4. MUUT LÄHTEET

European Organised Crime Threat Assessment, OCTA, Europol, 2007, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

[http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCTA2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2007.pdf)

Facilitated Illegal Immigration Into The European Union, Europol march 2008, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

[http://www.europol.europa.eu/publications/Serious\\_Crime\\_Overviews/Facilitated\\_illegal\\_immigration\\_2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_immigration_2008.pdf)

Illegal immigration and trafficking in human beings seen as a security problem for Europe, W. Bruggeman, Deputy director Europol, 19. September 2002, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

<http://www.belgium.iom.int/STOPConference/Conference%20Papers/20%20Bruggeman%20Brussels%20IOM.19.09.02.pdf>

Maahanmuuttoviraston verkkosivut [viitattu 22.02.2009]: [www.migri.fi](http://www.migri.fi)

Merenkululaitoksen verkkosivut [viitattu 22.02.2009]: [www.fma.fi](http://www.fma.fi)

National strategy for Homeland security, Homeland security council, lokakuu 2007, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_homelandsecurity\\_2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf)

National Strategy for Homeland Security, Office of homeland security, heinäkuu 2002, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf)

Poliisin verkkosivut, [viitattu 22.02.2009]: [www.poliisi.fi](http://www.poliisi.fi)

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, United Nations, 2000, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

[http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final\\_documents\\_2/convention\\_%20traff\\_eng.pdf](http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf)

Rajaturvallisuus, ihmiskaupan estäminen ja laittoman maahantulon torjunta, sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti, sisäasiainministeriö, 31.3.2008, julkinen 15.4.2008, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/rajaturva/\\$file/rajaturva.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/rajaturva/$file/rajaturva.pdf)

Rajavartiolaitoksen verkkosivut: [viitattu 22.02.2009]: [www.raja.fi](http://www.raja.fi)

Suomen Tullin verkkosivut: [viitattu 22.02.2009]: [www.tulli.fi](http://www.tulli.fi)

Suomen Tulli, vuosikertomus 2006, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

[http://www.tulli.fi/fi/04\\_Julkaisut/08\\_Vuosikertomukset/vuosikertomus\\_2006\\_fi.pdf](http://www.tulli.fi/fi/04_Julkaisut/08_Vuosikertomukset/vuosikertomus_2006_fi.pdf)

Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta, sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti, sisäasiainministeriö, 31.03.2008, julkinen 15.4.2008, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/Suuronnettomuuksien\\_torjunta/\\$file/Suuronnettomuuksien\\_torjunta.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/Suuronnettomuuksien_torjunta/$file/Suuronnettomuuksien_torjunta.pdf)

Säteilyturvakeskuksen verkkosivut [viitattu 22.02.2009]: [www.stuk.fi](http://www.stuk.fi)

Valtioneuvoston periaatepäätös huumausainepoliittisesta toimenpideohjelmasta vuosille 2004 – 2007, saatavana internetistä [viitattu 01.03.2009]:

<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2004/02/ad1075981306613/passthru.pdf>

Viestintäviraston verkkosivut [viitattu 22.02.2009]: [www.ficora.fi](http://www.ficora.fi)

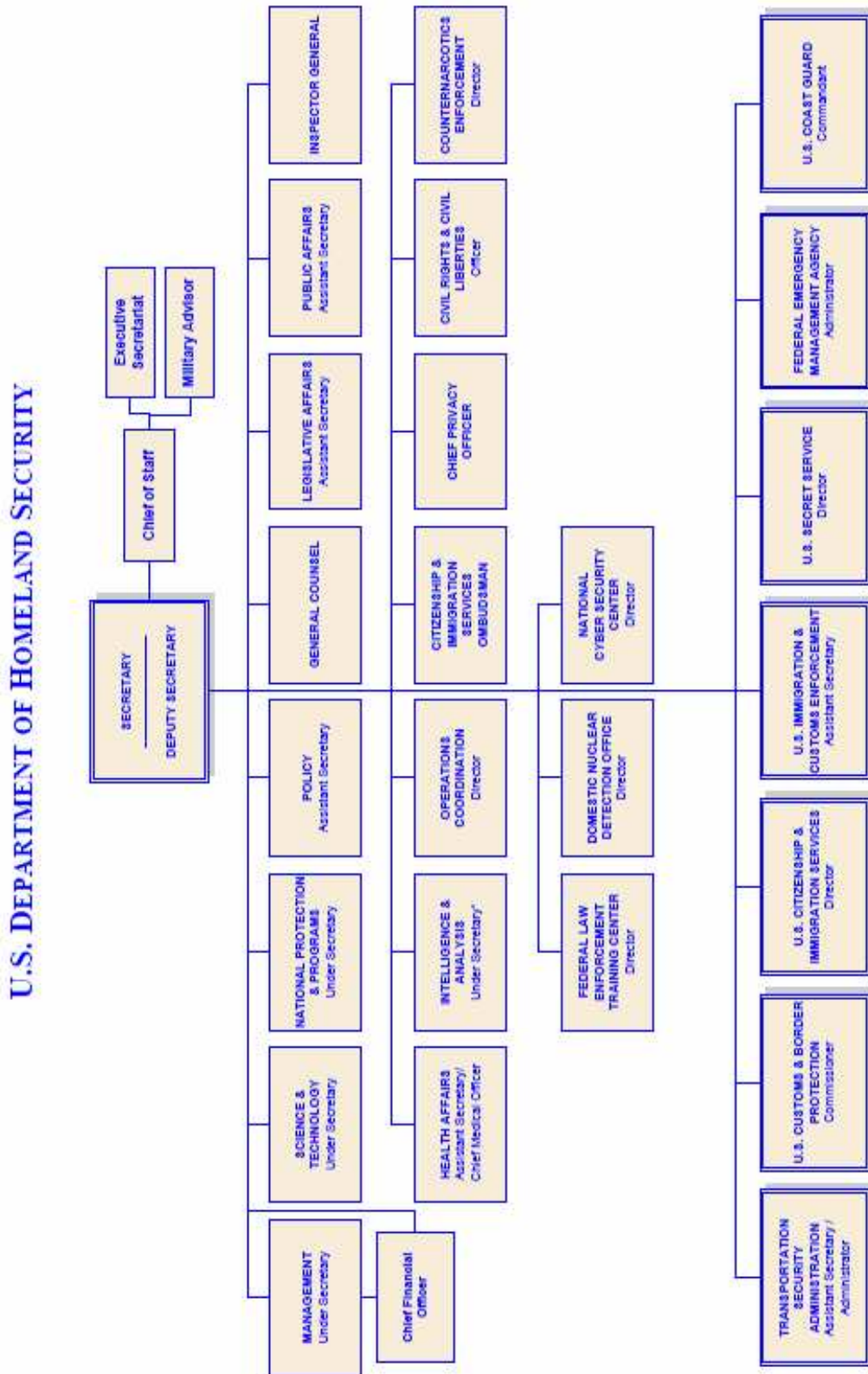


**LIITEET**

Liite 1 Department of Homeland Securityn organisaatio

Liite 2 Turvallisuusviranomaisen organisaatio

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITYN ORGANISAATIO



Lähde: Department of Homeland security organization chart, saatavana internetistä, [http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial\\_0644.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/structure/editorial_0644.shtm) , viitattu 28.02.2009

**TURVALLISUUSVIRANOMAISEN ORGANISAATIO**

