

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

7.8.2023

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Hanketunnus VN/10846/2023

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen lausunto valtioneuvoston asetuseronnokseen yhteistoiminta väestön suojeluun varautumisessa

1 Yhteenveto havainnoista

Väestönsuojelu on Kokonaisturvallisuuden sanaston mukaan määritelty aseellisen hyökkäyksen johdosta tapahtuvaksi toiminnaksi, jonka tarkoituksena on siviiliväestön suojelu hyökkäyksen vaaroilta ja auttaminen selviytymään hyökkäyksen välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen eloonjäämiselle.

Valmiuslain 12 § mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien, kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Tämä kaikkia hallinnontasoja koskeva velvoite edellyttää hyvää kansallista koordinaatiota ja ohjeistusta, joilla selkeytetään toimialojen välistä sekä niiden sisäisten eri hallinnontasoja koskevien ratkaisujen yhdenmukaisuutta. Mikään toimiala tai hallinnontaso ei voi siirtää varautumisvelvoitettaan muiden hoidettavaksi. Varautumista ei myöskään ole ainoastaan säädösten ja suunnitelmien laatiminen, vaan niiden perimmäinen tarkoitus on toimintaedellytysten turvaaminen myös käytännössä. Selkeä toimintamalli lisää ymmärrystä oman vastualueen merkityksestä kokonaisuudelle, joka osittain puuttuu nykyisestä väestönsuojelun yhteensovittamisesta.

Asetus pitäisi näin ollen ulottaa koskemaan myös kansallisen tason varautumista, jolloin, järjestämis- ja rahoitusvastuut selkeytyisivät, alueellisten suunnitelmien yhdenvertaisuus, toimialojen ja kokonaisuuden valmiutta kuvaavien mittareiden asettaminen olisi mahdollista ja valmiuden valvonta helpottuisi. Yhdenmukainen toimintamalli loisi vahvan kivijalan, joka

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

7.8.2023

loisi paremmat edellytykset valmiuden ja johtamistoiminnan kehittämiseen myös tulevaisuudessa.

Väestön suojaamisen asukasta lähellä olevat toiminnalliset valmiudet rakennetaan pääosin paikallisella ja alueellisella tasolla omista lähtökohdista ja resursseista riippuen, mutta kansallisen ohjauksen puutteessa toisistaan poikkeavat ratkaisut yhdessä pirstalaisen hallintojärjestelmän kanssa ovat tuottaneet varautumiseen ja väestönsuojeluun toisistaan poikkeavia ratkaisumalleja. Valtioneuvoston asetus yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa olisi tarpeellinen tuki hyvinvointialueiden pelastusviranomaisten käyttöön suorana velvoitteena kaikille väestönsuojelussa vastuuta kantaville toimijoille, mutta esitettyssä muodossa sen vaikuttavuus ei olennaisesti muuta nykyistä tilannetta, sillä väestönsuojelu on yhteensovittettava kansallisesti toimivaksi kokonaisuudeksi.

2 Havainnot ja kommentit asetusluonnoksen sisällöstä

1 § Soveltamisala

Kommentti

Asetusluonnos on suunniteltu annettavaksi pelastuslain 65 § 6 momentin perusteella, mutta rajoittuu vain hyvinvointialueen pelastusviranomaisen vastuulla oleviin väestönsuojelutehtäviin varautumiseen ja suunnittelun yhteensovittamiseen. Asetus olisi säädettävä kansallisesti koko toimialaa koskevaksi, kuten pelastuslain 65 § 1 momentin perusteella edellytetään.

Perustelut

Asetusluonnoksessa ei huomioida kansallista ohjausta, joka olisi välttämätöntä selkeyttämään väestönsuojelua kansallisella tasolla. Suunnitteluyhteistyö ja ratkaisujen yhteensovittaminen on käytännössä vaikeaa hallintojärjestelmien pirstaleisuuden vuoksi, joten jokaisella väestönsuojelun suunnitteluun osallistuvalla organisaatiolla pitäisi olla selkeä käsitys ylemmän tason tahtotilasta. Selkeän linjajohtamisen tapaan myös käytännön ongelmiin ratkaisun hakuun löytyisi riittävä päätösvalta.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

7.8.2023

Väestönsuojelun kategoriaan kuuluvat tehtävät tapahtuvat aina poikkeusoloissa, valmiuslain perusteella määrättyjen velvoitteiden mukaisesti. Yleisjohtovastuu on silloin kansallisella tasolla, mutta käytännön suojelutoimet tapahtuvat alueellisella ja paikallisella tasolla.

Valmiuslain 1552/2011, 13 § perusteella varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan, joten asetuksen perusteena pitäisi näin ollen käyttää myös valmiuslakia. Suunnittelu yhteistyö sekä tilanteenaikainen johtaminen, tilannekuvan ylläpito ja yhteistyö toimivat paremmin, kun kaikilla osapuolilla on käytössään mahdollisimman yhdenmukainen toimintamalli.

Valmiusharjoitukset ja suunnittelutilaisuudet ovat osoittaneet esimerkiksi väestönsiirtoon ja säteilymittaukseen liittyvät useat haasteet, joita ei voida ratkaista hyvinvointialueilla itsenäisesti eikä edes niiden välisellä yhteistyöllä.

2 § Yhteistyöryhmä

Kommentti

Asetustasoinen velvoite osallistua yhteistoimintaryhmän työskentelyyn antaa vahvan tavoitehakuisuuden yhteistyölle, vaikka varautumisvelvoite ja pelastuslaitoksen koordinaatiovastuu selkeästi mainittu samassa pykälässä pelastuslaista, johon tämän asetusluonnoksen säätämisperusteessa viitataan. Osallistumisvelvoite on asetusluonnoksessa esitetty sanamuodoltaan lievempänä kuin pelastuslaissa, joten osallistumisvelvollisuutta olisi syytä korostaa. Velvoite pitäisi koskea myös valtion pelastusviranomaista sekä yhteistyöryhmän kokoonpanoon kuuluvien toimijoiden edustajien osallistumisvelvollisuutta kansallisella tasolla.

Perustelut

Asetuksessa osallistumisvelvoitteen määräävämpi muoto olisi perusteltua, sillä käytäntö on osoittanut, että varautumistilaisuuksiin osallistuu vain osa kutsutuista organisaatioista, joten suunnittelun kattavuus jää puutteelliseksi ja hankkeet pitkittyvät.

Varautumisen koulutus ei sisälly kaikkien toimialojen ammattitutkintojen sisältöön, joka heijastuu myös suunnitteluun ja päätöksentekoon. Toimialojen kansallinen ohjaus antaisi selkeämmät suunnittelun perusteet ja sitouttaisi vahvemmin kaikki hallinnontasot.

3 § Yhteistyöryhmässä käsiteltävät asiat

- 1) hyvinvointialueen pelastusviranomaisen johdolla laaditun sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arvioinnin johtopäätösten huomioiminen yhteistyöryhmässä edustettuna olevilla toimialoilla;

Kommentti

Tiedon luovuttamista ja käsittelyä koskevat kriteerit olisi käsiteltävä ja sovittava kansallisella tasolla, jolloin alueellinen tulkinta tietojen käsittelyn kriteereistä selkeytyisi. Jossain vaiheessa olisi syytä selvittää myös Naton jäsenyyden vaikutukset myös hyvinvointialueen suunnittelussa.

Perustelut

Puolustusvoimilta ei ole saatu sodanajan uhka-arviota edes pelastuslaitoksen käyttöön. Pelastustoimen varautumisseminaarissa saadun kyselyn perusteella uhka-arvio on käytössä vain osalla pelastuslaitoksista, joka osoittaa kansallisen ohjauksen puutteen ja jättää päätöksenteon tietojen luovuttamisesta henkilötasolle. Yhteistoimintaryhmän käyttöön luovuttamisessa kynnyks on vieläkin korkeampi.

- 2) eri toimialojen etukäteisvalmistelut ja yhteistoiminta valmiuslain (1552/2011) 121 §:ssä tarkoitetussa väestön siirtämisessä;

Kommentti

Väestön siirtoon kuuluvat alueelliset tehtävät väestön sisältyvät pääosin pelastuslaitoksen johdolla laadittuun suojaväistösuunnitelmaan. Hyvinvointialueiden ratkaistavissa ei kuitenkaan ole kapasiteetin määrittämistä varten tarvittavat mitoituserusteet, kansallisen yleisjohto ja siihen sisältyvä toimialakohtainen koordinointi ja alueiden välisten väestön siirtämiseen kuuluvat kuljetusten järjestelyt. Kansallisten toimien suunnittelu ei voi olla erillinen osa kokonaisuutta tai tapahtua vasta tilanteen ollessa akuutti.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

7.8.2023

Perustelut

Evakuointisuunnitteluohjeen valmistumista on siirretty useaan otteeseen lainsäädännössä ilmenneiden ongelmien vuoksi. Jos järjestämisvastuissa on epäselvyyttä ja suunnittelussa puutteita kansallisella tasolla, ei väestönsiirtojen valmiutta saada aikaan pelkästään alueellisen tason varautumistoimilla.

- 3) viranomaisten, laitosten ja liikelaitosten välinen vastuunjako ja voimavarat varauduttaessa valmiuslain 121 §:n nojalla siirretyn väestön majoitukseen, muonitukseen ja muuhun huoltoon ja siirretyn väestön tilapäisestä majoittamiseen;

Kommentti

Tähän liittyy samat havainnot kuin kohdassa 2. Ilman kansallisia mitoituserusteita ja suorituskykyvaatimuksia alueellisten ratkaisujen välille voi syntyä huomattavia poikkeavuuksia.

- 4) Väestön sodan ajan väestönsuojelun johtamista ja koordinaatiota koskevat suunnitelmat ja muut toiminnan etukäteisvalmistelut;

Havainto

Hyvä tarkennus tehtäviin. Johtaminen ja koordinaatio noudattavat normaaliolojen vastuita ja toimintamalleja myös poikkeusoloissa, mutta etukäteen tehtäviä valmiuslain edellyttämiä toimialakohtaisia valmisteluja ja yhteensovittamista varmasti löytyy. Suunnittelun tueksi tarvitaan kuitenkin arvio sodan aiheuttamista uhkista alueella. Tämänkin osan pitäisi olla linjassa kansallisten tavoitteiden kanssa.

Perustelut

Viittaus kohtaan 1 sodan ajan uhkien ja vaikutusten arvioinnista. Asiantuntija-arvio tarvitaan yhteisen tarvemäärittelyn perustaksi, jota ilman asioiden käsittely jää helposti jopa henkilökohtaisten mielikuvien ja intressien varaan, joka osaltaan vaikeuttaa tarkoituksenmukaista varautumista.

- 5) väestön varoittamista sodan aikana koskevat järjestelyt ja etukäteisvalmistelut;

Havainto

Hyvä tarkennus tehtäviin. Aiheen käsittely on saattanut jäädä pienen piirin käsittelyyn, mutta tarve olisi varmasti lisätä tietoisuutta laajemminkin yhteistyöryhmässä. Erilaisten

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

7.8.2023

teknisten innovaatioiden valinnoilla täytyisi olla selkeä ohjaus kansallisten ja alueellisten tarpeiden ja valmiuksien yhteensovittamiseksi.

- 6) alueen väestönsuojatilanne ja suojien käyttöönottoon ja suojautumisen johtamiseen varautuminen

Havainto

Ei kommentoitavaa

- 7) sodan ajan pelastustoiminnan yhteistyöhön varautuminen;

Havainto

Hyvä tarkennus tehtäviin. Toimialakohtaisiin väestönsuojelun tehtäviin kouluttaminen on perinteisesti ollut niukkaa.

Pelastustoimen sodanajan suorituskyky laskee huomattavasti, ja sama ongelma on erityisesti miesvaltaisilla toimialoilla, kun puolustusvoimat ottavat käyttöön varaamansa reservit. Henkilöstöpula vaikeuttaa yhteistyön tekemistä erityisesti pienissä kunnissa.

Pelastusopisto tarjoaa toimialakohtaista varautumiskoulutusta, mutta lähinnä yleisellä tasolla, kun tarvittaisiin myös suoritustason taitojen kouluttamista, jota toimialat eivät pysty omana toimintana järjestämään. Jäljelle jää vielä poikkeusoloissa käytettävät vapaaehtoiset ja työvelvolliset, mutta heidän käytettävyydessään on monia rajoitteita.

Perustelut

Ukrainasta on saatu uutisten välityksellä realistisempi kuva pelastustoimintaan ja siviiliyhteiskuntaan kohdistuvista uhkista. Pelastustoimen rooli ja suorituskykyvaatimukset lisääntyvät samaan aikaan, kun sopimushenkilöstöstä merkittävä ja toimintakykyisin osa kuuluu pelastuslaitoksen vap-hakemuksista huolimatta puolustusvoimien varauksiin. Sen lisäksi useilla jäljelle jäävillä henkilöillä on tehtävää jossain muussa siviiliyhteiskunnan kriittisissä tehtävissä, joten heidän osallistumismahdollisuutensa heikkeneminen tulee osaltaan heikentämään pelastuslaitosten suorituskykyä. Siviiliyhteiskunnan varautumiskoulutuksille olisi saatava puolustusvoimien reserviläisiin verrattavat tavoitteet ja kannustimet, sillä maanpuolustus edellyttää suorituskykyä kaikilla toimialoilla.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

7.8.2023

8) alueiden ja muiden tilojen käyttöön ottamiseen varautuminen;

Havainto

Ei kommentoitavaa

9) tavaroiden hallintaan ottamiseen varautuminen;

Havainto

Ei kommentoitavaa

10) liikkumis- ja oleskelurajoitusten asettamiseen varautuminen;

Havainto

Hyvä tarkennus tehtäviin.

Perustelut

11) alueen väestön omatoiminen varautuminen poikkeusolojen uhkiin;

Havainto

Ei kommentoitavaa

12) varautuminen viestintään edellä mainituissa asioissa.

Havainto

Ei kommentoitavaa

4 § Yhteistyösuunnitelmat

Havainto

Tässä pykälässä käsitellään vain väestön siirtämiseen liittyvää suunnittelua, mutta edellisessä pykälässä luetellaan lukuisa joukko käsiteltäviä asioita, joista on tarpeen laatia omat suunnitelmansa. Listauksen pitäisi kattaa kaikki väestönsuojeluun kuuluvat suunnitelmat.

Perustelut

Suunnitelmien sisällön jäsentely selkeytyisi yhteistyö myös eri hyvinvointialueiden kesken helpottuisi, kun niiden sisältö ja rakenne olisi mahdollisimman yhdenmukainen. Tämä puolestaan helpottaisi valvontaa ja myöhemmässä vaiheessa myös päivityksien tekemistä.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

7.8.2023

5 § Väestön siirtämistä ja siirtyneen väestön vastaanottamista koskevien yhteistyösuunnitelmien sisältö

Havainto

Väestön siirtämisen toiminnalliset vastuut toimijoittain on joiltain osin järjestämisvastuiden osalta epäselvät, joten tueksi tarvitaan ensin kansallisia ratkaisuja.

Tilapäisten majoitustilojen tarkastuksia ei ole huomioitu, mutta niiden asumisturvallisuus sekä yleinen kunto olisi syytä selvittää tapauskohtaisesti.

Viranomaisten voimavarat on jo normaalioloissa suorituskyvyn rajoilla, ja monet toiminnoista järjestetään ostopalveluina. Poikkeusoloihin varautumisessa pitäisi huomioida myös palveluntuottajien varautuminen, mutta varautumistoimia ei edelleenkään ole esitetty huomioitavaksi palvelusopimuksissa eikä niihin ole osoitettu varoja.

Suunnittelussa olisi huomioitava myös paluu normaaliin.

Perustelut

Esimerkiksi valmiuslain 84 § mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi poikkeusoloissa määrätä luvanvaraista liikennettä harjoittavan liikenteenharjoittajan hoitamaan poikkeusolojen takia välttämättömiä henkilöiden ja omaisuuden evakointikuljetuksia, mutta paikallisten ja alueiden väliseen väestönsiirtoon liittyviä järjestelyjä ja vastuita ei mitenkään selkeytetä. Onko esimerkiksi evakointeihin alueellisesti ja paikallisesti tehdyillä ajoneuvo- ja työkonevarauksilla varmistettavissa omat valmiudet, vai ohittaako LVMn määräys tehdyt varaukset? Miten alueiden väliset kuljetukset tilataan ja kuljetusten koordinointi ja yhteistyö lähettävän alueen, siirtokuljetuksia koordinoivan toimijan ja vastaanottavan alueen kanssa? Myös polttoaineiden säännöstelyyn liittyvät epämääräisyydet vaikeuttavat kuljetusten suunnittelua. Miten alueelliset ja paikalliset varautumistoimet

Tilapäisten majoitustilojen tarkastus ennen majoituskäyttöä ja sen jälkeen on tarpeen riittävän asumisturvallisuuden selvittämiseksi, vastuukysymykset ja korvausmenettely on oltava selkeä ja yhdenmukainen. Myöhemmin mahdollisesti käsiteltävien riitatapausten vuoksi Vastaanottokeskuskäyttöön vuokrattujen tilojen vuokrasuhteen päättyessä on syntynyt lukuisia riitatilanteita, jossa kiinteistön omistaja on esittänyt huomattavan suuria korvaussummia tilojen ennallistamisesta aiheutuviin kuluihin. Ilman dokumentoitua kuntoselvitystä luvassa on kalliita ja työläitä oikeuskäsittelyjä. Korvausmenettelyt on

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

7.8.2023

valmiuslaissa kaikilta osin määritelty epämääräisesti, joten selkeämpi ohjeistus valmistelujen tueksi on välttämätön.

3 Taustaa alueellisen ja paikallisen valmiussuunnittelun tukemiseen

Väestönsuojelun suunnitteluun osallistuu laaja joukko viranomaisia ja muita julkishallinnon toimijoita, yksityisiä palveluntuottajia ja vapaaehtoisjärjestöjen edustajia, joiden valmiudet varautumisen ja erityisesti väestönsuojelun suunnitteluun vaihtelee ammatillisesta koulutuksesta saatujen valmiuksien, käytettävissä olevan ohjeistuksen ja henkilökohtaisen mielenkiinnon mukaan. Pitkäaikaisen valmiussuunnitteluyhteistyöstä saadun kokemuksen perusteella suunnittelutyöhön osallistuvat tuntevat hyvin oman toimialansa vastuualueet ja tehtävät, mutta poikkeavien olosuhteiden vaikutusten arviointi on usein vaikeaa ja erityisesti käytännön suorituskyvyn näkökulma jää huomioimatta.

Väestönsuojeluun, kuten muuhunkin varautumiseen, kuuluu tehtävien priorisointi ja kyky toimia tehostetussa valmiudessa yhdessä muiden toimijoiden kanssa tehtäviä synkronoiden. Suunnitteluprosessien edetessä asiat osittain selkeytyvät, mutta osa toimijoista jättäytyy tehtävästä, jolloin kattavan valmiuden kehittäminen ei toteudu. Syyt pois jättäytymiseen varmasti vaihtelevat, mutta keskeisimmäksi syyksi voidaan olettaa ajanpuute, jonka vuoksi tehtävään perehtymiselle ja ratkaisujen etsimiselle ei löydy aikaa. Lisää haasteita tuovat henkilövaihdokset, jatkuvat hallinnon ja lainsäädännön uudistukset, joiden vuoksi vähänkään pidempää ajantasaisuutta on vaikea saavuttaa.

Toiveena on, että asetus yhteistyöstä väestönsuojeluun varautumisessa sisältäisi kattavan valtioneuvoston ohjauksen kokonaisturvallisuuden periaatteiden mukaisesti. Hyvää väestönsuojelunvalmiutta ei saada aikaan yksittäisten hyvinvointialueiden itsenäisellä suunnittelulla ja toimialoille satunnaisesti annetuilla kansallisilla ohjeilla.

Valmistelija: palopäällikkö Juha Turkulainen

Harri Setälä
pelastusjohtaja