



Jakelun mukaan

Kuulemispyyntö SmDno-2019-2078 17.6.2020

Pelastuslain varautumista ja väestönsuojelua koskevien säännösten uudistamistarpeet

Sisäministeriön asettaman pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu -jaosto on pyytänyt näkemyksiä pelastuslain varautumista ja väestönsuojelua koskevien säännösten (erityisesti pelastuslain luvut 10 ja 11) uudistamistarpeista. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto esittää asiasta näkemyksensä perustuen muun muassa varautumisen yhteensovittamistehtävissään tehtyihin havaintoihin. Lausunnon valmisteluun ovat LSSAVI:ssa osallistuneet allekirjoittaneiden lisäksi pelastusylitarkastaja Reijo Malkamäki ja pelastustarkastaja Arto Laine.

Työryhmän tietoon saatetaan myös väestönsuojelusta tehty julkaisu ”Vaara ohi? Suomalainen väestönsuojelu kylmän sodan raunioilla”, jossa on väestönsuojelua ja väestön suojaamista koskevia edelleen ajankohtaisia artikkeleita (Samu Nyström (toim.), 2012, SPEK).

Yleiset huomiot

- Jaoston ensimmäisen kokouksen muistion mukaan jaoston jäsenille on työn pohja-aineistoksi toimitettu VSS-selvitys sekä lista edellisessä uudistuksessa esiin nousseista lakiuudistustarpeista. Kyseinen aineisto olisi ollut hyödyllinen myös tämän kuulemisen yhteydessä.
- Nykyistä väestönsuojelun sääntelyä vaivaa epäselvyys ja irrallisuus. Pelastuslakiin väestönsuojelu on istutettu erillisinä lukuina niin, ettei siihen juurikaan viitata muissa lain osissa. Nykytilanteessa ei ole selvää mitä väestönsuojeluun lukeutuvia tehtäviä kullakin toimijalla on. Määrittelemättömyydestä ja epätarkkuudesta seuraa se, että asian hoitamiseen on vaikea tarttua, se on työlästä ja johtaa hyvin erilaisiin toimintatapoihin eri pelastustoimen alueilla. Hallituksen esityksen (HE 18/2018 vp) mukaan ”Pelastustoimen viranomaisten ohella myös muut viranomaiset ovat velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten, kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä tai muussa lainsäädännössä säädetään.”. Kuitenkaan väestönsuojelusta ei selkeästi säädetä ns. muiden viranomaisten lainsäädännössä eikä kyseisiä viranomaisia nimetä selkeästi missään säädöksessä. Tämä on omiaan vaikeuttamaan yhtenäisen kansallisen väestönsuojelujärjestelmän ja alueellisen ja paikallisen tason yhteistoiminnan järjestämistä.

LÄNSI- JA SISÄ- SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO
Postiosoite: PL 200, 65101 Vaasa

puh. 0295 018 450
kirjaamo.lansi@avi.fi
www.avi.fi/lansi

Vaasan päätoimipaikka
Wolffintie 35

Jyväskylän toimipaikka
Hannikaisenkatu 47

Tampereen toimipaikka
Yliopistonkatu 38

- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueellaan vuonna 2019 järjestämän väestönsuojelun suunnitelmiin ja väestönsuojeluun keskittyneen LSS19-valmiusharjoituksen ennakkotehtävien palautteiden ja koko harjoituksen havaintojen perusteella todetaan, että väestönsuojeluun perehtyminen on hyvin vaikeaa. Harjoituskokemusten perusteella erityisesti kuntien ja eri viranomaisten roolit ja tehtävät väestönsuojelussa tulee kirkastaa. Vastuiden osoittamisen lisäksi väestönsuojelutehtävien (esimerkiksi 65 § tarkoitetut) toteuttaminen kaipaa tarkentavaa ohjeistusta. Kun väestönsuojelun vastuut ja ohjeet ovat puutteellisia, viranomaisilla ei ole käytännössä olemassa olevilla resursseilla ja tiedoilla edes mahdollisuutta huolehtia väestönsuojelun järjestelyistä tarvittavalla tavalla, ja väestönsuojelun sisällöt, tavoitteet ja toimitavat luodaan kussakin toimijassa aina erikseen.
 - LSS19-valmiusharjoituksen ennakkotehtävien vastausten mukaan väestönsuojeluun liittyvä lainsäädäntö, ohjeistukset ja käsitteet ovat selviä 18%:lle organisaatioista, 66 %:lle osittain ja 14%:lle ei laisinkaan.
 - Organisaatiot ovat hyvin vaihtelevasti yhteistoiminnassa väestönsuojeluun liittyvissä asioissa pelastuslaitoksen kanssa: 35% on tekemisissä, 39% osittain, 15% ei ollenkaan. Tilanne on heikko.
- Väestönsuojelun käsitteen selkeä määrittely on tarpeen, samoin kuin omatoimisen varautumisen suhde onnettomuuksien ehkäisyyn ja väestönsuojeluun.
- Pelastuslain ja valmiuslain osin ristiriitaiset säädökset vaikeuttavat väestönsuojelun käytännön toimien suunnittelua. Pelastuslain väestönsuojelua koskevat määrittelyt ovat valmiuslain vastaavia määritelmiä suppeammat. Pelastuslakiin kirjoitettu väestönsuojelun määritelmä on koettu ongelmaksi, sillä se koskiessaan vain valmiuslain 3§:n kohdan 1 mukaisia tilanteita vaikuttaa vanhentuneelta. Keskustelua on herättänyt esimerkiksi kyberhyökkäysten tai vakavien suuronnettomuuksien kaltaiset tilanteet ja niiden verrattavuus Suomeen kohdistuvaan aseelliseen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavaan hyökkäykseen ja sen välittömään jälkitilaan. Tätä voidaan arvioida myös hallituksen esityksessä (HE 3/2008 vp) mainitulta näkökannalta, jossa todetaan, että väestönsuojeluvollisuus suuronnettomuustilanteessa (esim. ydinonnettomuus) voisi tulla sovellettavaksi silloin, kun pelastuslain mukainen velvollisuus osallistua pelastustoimintaan ei riittäisi tai kun tarvittaisiin pidempiaikaista toimintaa.
- Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tulee siten tavoitella tilaa, jossa eri toimijoille osoitetut väestönsuojeluun lukeutuvat tehtävät ovat selkeät ja näitä yhteiskunnan häiriötilannevalmiuksia käytetään joustavasti kaikissa oloissa. Kokonaisuus tulisi tällöin säätää sellaiseksi, joka samalla huomio sekä Geneven sopimuksen mukaiset väestönsuojeluvaihtoehdot että antaa selkeät suunnitteluperusteet ja vastuut kaikille niille toimijoille, joilta odotetaan merkittävää panostusta väestönsuojelun tehtäviin. Väestönsuojelun tulisi olla käyttöönotettavaa resurssia myös muissa kuin valmiuslain 3§:n 1. kohdan mukaisissa tilanteissa. Nykyistä joustavampi kyvykkyyksien käyttö vastaisi monimutkaistuviin ja nopeasti kehittyviin uhkakuviin. Tällöin väestönsuojelun järjestelmät pidetään käyttökuntoisina, asia itsessään pysyy mukana arkityössä ja mielletään osaksi väestön suojaamisen kokonaisuutta.

- Edellä esitetyn toteuttamiseksi tulisi täsmentää nykyisiä väestönsuojelua koskevia pelastuslain erityisesti 10 luvun säädöksiä eri toimijoiden velvoitteiden osalta, säätää väestönsuojelun menettelyt kattamaan poikkeusolojen sijaan joustavasti kaikki merkittävät olosuhteet ja huomioida väestönsuojelu pelastuslain lukuisissa eri pykälissä. Vaarana lienee pelastustoiminnan ja väestönsuojelun asiakokonaisuuksien sekaantuminen, mutta tämä pystyttänee välttämään huolellisella lainsäädäntötyöllä.
- Häiriötilanteisin varautumisen (mukaan lukien varautuminen väestönsuojelun tehtäviin) osalta keskeistä sääntelyä on yleinen kaikkia julkishallinnon toimijoita koskeva valmiuslain 12 §:ssä oleva varautumisvelvoite, kunhan väestönsuojelun tehtävät ovat selvät. Lisäksi tarpeellisia ovat säädökset siitä, kuinka varautumista sovitetaan yhteen ja kuinka häiriötilanteiden aikainen johtaminen on järjestetty.
- Pelastuslaissa ei säädetä yleisestä varautumisen yhteensovittamisesta, vaan tehtävä on nykyisin osoitettu aluehallintovirastoille laissa aluehallintovirastoista (896/2009). Edellisessä maakuntaudistusvalmistelussa varautumisen yhteensovittamistehtävää oltiin osoittamassa maakuntaorganisaation sijoittuvaksi tehtäväksi. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan maakuntakohtainen monialainen ja maakuntaorganisaation vetämä valmiustoimikunta pystyy huolehtimaan sekä varautumisen yhteensovittamisesta että häiriötilanteiden aikaisen toiminnan yhteensovittamisesta omalla alueellaan ja parhaimmillaan myös naapurialueiden kanssa yhdessä. Varautumisen edistäminen ja yhteensovittaminen on yhteiskunnan yhteinen poikkileikkaava tehtävä, ja se tulee olla osoitettu monialaisen toimijan tehtäväksi paitsi laajan substanssiosaamisen myös monialaisuudesta viestimisen vuoksi. Maakuntaa isomman alueen varautumisen yhteensovittaminen puolestaan sopii valtiolliselle toimijalle nykyisin säädettyyn tapaan.

Nykyisiin säädöksiin liittyvät muutostarpeet pykälittäin jäseneltynä

- Pykälät 1, 2 ja 2a

Väestönsuojelun on sisällyttävä pelastuslaissa muihinkin kohtiin kuin vain sille varattuihin kahteen lukuun. Asian huomioiminen lähtee lain tavoitteesta, soveltamisalasta ja määritelmistä, joihin tarvitaan sisällöt väestönsuojelusta, jotta laki olisi ehjä.
- 23 § Sisäministeriön ja aluehallintoviraston tehtävät

Pykälässä säädetään pelastustoimen johtamisesta, ohjaamisesta ja valvomisesta. Sama tulisi säätää väestönsuojelun osalta.
- luku 5 Pelastustoiminta ja eräät siihen liittyvät tehtävät

Väestönsuojelu tulisi huomioida useissa luvun pykälissä.
- 46 § yhteistyö pelastustoiminnassa

Väestönsuojelun tehtävät tulisi huomioida tässä. Kaikille toimijoille (omissa lainsäädännöissään) tulisi säätää velvollisuus huolehtia väestönsuojelun suunnittelusta ja tehtävistä.

- 47 § pelastustoimen suunnitelmat

Väestönsuojelun edellyttämät suunnitelmat tulisi huomioida tässä pykälässä.

- 64 § Pelastustoimen viranomaisten varautuminen väestönsuojeluun

Pykälässä viitatus väestönsuojelutehtävät tulee avata selkeästi. Lisäksi johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmät -kohtaa tulee täsmentää säädöksissä. Pykälässä oleva säädös varautumisesta valmiuslain 121 §:n mukaiseen väestön siirtämiseen tarvitsee lisää tukea, sillä nykyisellään juuri väestönsiirtoihin liittyvät asiat koetaan erityisen vaikeina esimerkiksi merkittävien toimintojen kuten sairaaloiden kyseessä ollen. Tarvitaan täsmällisempää säädöksiä tai ohjeita annettavaa tukea väestön ja toimintojen suojaamiseen paikan päällä. Evakuoinneista tulisi säätää nykyistä selkeämmin yhteensovittaen pelastuslain tarkoittaman suojaväestön ja valmiuslaissa säädetyn väestön siirron säädökset siten, että tämä mahdollisuus on kaikissa olosuhteissa.

- 65 § Yhteistoiminta väestönsuojeluun varautumisessa

Pykälässä viitatus väestönsuojelutehtävät ja vastuut tulee avata. Vastuista ja toimijoista on säädettävä ja annettava ohjeistusta, jotta yhtenäinen väestönsuojelujärjestelmä pystytään luomaan. Jokaisen kunnan erillinen yhteistoiminnan rakentuminen olisi saatava yhdenmukaisemmaksi, ja sen vuoksi olisi tarpeen lisätä tähän pykälään väestönsuojelua ohjaava sisältö. Edelleen pykälässä oleva ilmaisu ”Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat niiden vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien edellyttämän toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta” edellyttää kirjaimellisesti vain pelastustoimen vastuulla olevien tehtävien yhteensovittamista, mikä on tietysti oikein. Pykälässä todettu toinen pelastustoimen vastuu ”Viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, jotka ovat velvollisia varautumaan väestönsuojeluun, ovat velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta väestönsuojelussa” on koettu epäselväksi eikä LSS19-valmiusharjoituksessa saatujen kokemusten perusteella toteudu.

Uusien säännösten tarve

- Tulisi säätää siitä, millä toimijoilla on valtuudet väestönsuojamuodostelmien perustamisesta ja väestönsuojien käyttökuntoon saattamisesta
- Tulisi säätää tai muutoin selkeyttää nykyistä paremmin menettelyt väestönsuojeluun varattavasta henkilöstöstä, kalustosta ja tiloista

johtaja

Tarja Wiikinkoski

pelastusylitarkastaja

Juha Vilkki

Jakelu

kirjaamo@intermin.fi
mikko.hiltunen@intermin.fi

LÄNSI- JA SISÄ- SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO
Postiosoite: PL 200, 65101 Vaasa

puh. 0295 018 450
kirjaamo.lansi@avi.fi
www.avi.fi/lansi

Vaasan päätoimipaikka
Wolffintie 35

Jyväskylän toimipaikka
Hannikaisenkatu 47

Tampereen toimipaikka
Yliopistonkatu 38

Tämä asiakirja LSSAVI/8861/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/8861/2020 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Wiikinkoski Tarja 01.09.2020 14:06

Esittelijä Vilkki Juha 01.09.2020 14:01