

LIITE 1 (Sisäministeriön julkaisuja 2022:17)

Väestönsuojelun toimintamalli

Varsinais-Suomen pelastuslaitos, Suomen pelastusalan
keskusjärjestö ja Pelastusopisto

Sisäministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö
CC BY-NC-ND 4.0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Väestönsuojelun toimintamalli

Julkaisija	Sisäministeriö		
Tekijä/t	Varsinais-Suomen pelastuslaitos, Suomen pelastusalan keskusjärjestö ja Pelastusopisto		
Kieli	suomi	Sivumäärä	39

Tiivistelmä

Hankkeen tarkoituksena oli: 1) selvittää pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien osalta valtakunnallisen perusmallin luomista, 2) toteuttaa koulutus selvitys väestönsuojelukoulutuksesta sekä 3) muotoilla suosituksia tietojärjestelmävaatimuksista, jotka liittyvät pelastustoiminnan vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitteluun ja suorittamiseen. Lisäksi hankkeessa muotoiltiin suosituksia kansalaisille suunnatun viestinnän malleista sekä huomioitiin pelastuslain uudistus muotoilemalla suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi väestönsuojelun osa-alueella.

Tässä raportissa esitellään hankkeen tekemää selvitystyötä, työskentelytapaa ja menetelmiä sekä selvitystyön perusteella muotoiltuja johtopäätöksiä ja kehitysehdotuksia. Johtopäätöksiä ja tuotoksia esitellään vain pintapuolisesti, koska hankemateriaalit ovat pääosin turvaluokiteltuja eivätkä siten julkisesti esitettävissä. Kehityshankkeen tulosten perusteella voidaan todeta, että väestönsuojelulle ja siihen liittyville pelastustoimen erityisjärjestelyille on edelleen selkeä tarve nykyisessä turvallisuusympäristössä. Väestönsuojelun kansallisen mallin kehittäminen vaatii kuitenkin vielä paljon työtä yhtenäisten suunnitteluperusteiden määrittämisen saralla.

Hanke toteutettiin Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön ja Pelastusopiston yhteistyönä.

Asiasanat Pelastustoimi, sisäinen turvallisuus, poikkeusolot, väestönsuojelu

Verksamhetsmodell för befolkningsskyddet

Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Egentliga Finlands räddningsverk, Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland och Räddningsinstitutet		
Språk	finska	Sidantal	39

Referat

Syftet med projektet var att 1) i fråga om de befolkningsskyddsuppgifter som räddningsväsendet ansvarar för utreda inrättandet av en riksomfattande standardmodell, 2) genomföra en utredning om befolkningsskyddsutbildningen samt 3) formulera rekommendationer om de krav på informationssystem som hänför sig till planeringen och utförandet av de befolkningsskyddsuppgifter som räddningsverksamheten ansvarar för. Inom projektet formulerades dessutom rekommendationer om modeller för kommunikation riktad till medborgarna, och reformen av räddningslagen beaktades genom att formulera rekommendationer för utvecklingen av lagstiftningen inom befolkningsskyddets delområde.

I denna rapport presenteras projektets utredningsarbete, arbetssätt och metoder samt slutsatser och utvecklingsförslag som utformats utifrån utredningsarbetet. Slutsatserna och resultaten presenteras endast ytligt, eftersom projektmaterialet i huvudsak är säkerhetsklassificerat och därmed inte kan presenteras offentligt. Utifrån utvecklingsprojektets resultat kan man konstatera att det fortfarande finns ett klart behov av befolkningsskydd och tillhörande specialarrangemang inom räddningsväsendet i den nuvarande säkerhetsmiljön. Utvecklingen av en nationell modell för befolkningsskyddet kräver dock ännu mycket arbete för att fastställa enhetliga planeringsgrunder.

Projektet genomfördes som ett samarbete mellan Egentliga Finlands räddningsverk, Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland och Räddningsinstitutet.

Nyckelord Räddningsväsendet, den inre säkerheten, undantagsförhållanden, befolkningsskydd

Civil defence operating model

Publisher Ministry of the Interior

Author(s) Southwest Finland Emergency Services, Finnish National Rescue Association and Pelastusopisto – Emergency Services Academy Finland

Language Finnish

Pages 39

Abstract The purpose of the project was to: 1) explore the possibilities of creating a national basic model for the civil defence duties falling under responsibility of the rescue services, 2) prepare a study on civil defence training; and 3) formulate recommendations on information system requirements related to the planning and execution of civil defence duties falling under the responsibility of the rescue services. The project also involved formulating recommendations on templates to be used in communication to the public. To observe the reform of the Rescue Act, recommendations were formulated for modifying civil defence legislation.

This report looks into the research conducted for the project, working methods and approaches used, and the conclusions and development proposals formulated based on the research. Due to the security classification of the project materials, the results and conclusions are presented only superficially. The results of the project indicate that in the current security environment, a clear need continues to exist for civil defence and related special arrangements in the rescue services. However, much work remains to be done to specify consistent planning criteria before a national civil defence model can be developed.

The project was carried out in cooperation between Southwest Finland Emergency Services, Finnish National Rescue Association and Pelastusopisto – Emergency Services Academy Finland.

Keywords Rescue services, internal security, emergency conditions, civil defence

Sisältö

1	Johdanto.....	7
2	Työskentelytavat, menetelmät ja aineistot	8
2.1	Työskentelytavat	11
2.2	Menetelmät ja aineistot	12
3	Teoreettinen tausta ja lainsäädäntö	13
4	Selvitystyön tuotokset.....	18
4.1	Väestönsuojelun toimintaympäristö.....	18
4.2	Henkilöstö ja muodostelmat	19
4.3	Johtaminen ja viestiliikenne.....	20
4.4	Väestönsuojelun tietojärjestelmät.....	21
4.5	Viestintä	22
4.6	Väestön varoittaminen.....	22
4.7	Huolto osana jatkuvuudenhallintaa	23
4.8	Yhteistyö ja kunnat.....	24
4.9	Väestönsuojelun koulutus	25
4.10	Väestönsuojat.....	26
4.11	Kansalaiset ja varautuminen	26
5	Johtopäätökset.....	28
	Liite 1 Suositukset väestönsuojelun toimintamallin kehittämiseen	29
	Liite 2 Väestönsuojelun toimintaympäristöanalyysi	31
	Pelastustoimen toimintaympäristö.....	31
	Sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaympäristö	33
	Väestönsuojelun toimintaympäristö.....	35
	Lähteet.....	39

1 Johdanto

Yksi modernin yhteiskunnan keskeisistä tukipilareista on yksilön oikeus turvallisuuteen. Tätä perusoikeutta voidaan pitää ihmisen hyvinvoinnin edellytyksenä, ja siksi jokaisen oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuden turvataan kansainvälisissä sopimuksissa ja Suomen perustuslaissa. Turvallisuuden käsite viittaa tilaan, jossa uhkat ja riskit ovat hallittavissa (Sanastokeskus 2017), sekä varmuuteen hyvän jatkumisesta (Keskinen;Kantola ja Salonen 2017). Näin ollen turvallisuus voi olla sekä elementti jokapäiväisessä elämässä että osa suurempaa maailmanpoliittista kuvaa.

Ensikädessä turvallisuus on kuitenkin tunne, joka ilmenee yhtenä ihmisen perustarpeista ja koskettaa kaikkia ihmisiä ”tavallisista” kansalaisista päättäjiin. Nykyaikaa leimaa kuitenkin usein turvattomuuden tunne, jonka saa kokea lähes päivittäin aamu-uutisten yhteydessä. Yksi selvä esimerkki tästä on Itämeren turvallisuustilanteen heikentyminen suurvaltapolitiikan muutoksissa, joiden konkreettisia vaikutuksia on voinut seurata muun muassa Ukrainassa Krimin niemimaan valtauksen jälkeen. Tämä tunnustetaan myös Suomen Ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta, jossa tämän epävakauttavan kehityksen arvellaan olevan myös pitkäkestoista (Ulkoministeriö 2020). Konkreettisella tasolla on lähivuosina voinut todeta, että Suomen lähimaista etenkin Venäjä on sijoittanut Suomen lähialueille entistä suorituskykyisempiä asejärjestelmiä sekä parantanut joukkojensa valmiutta ja kykyä keskittää lisäjoukkoja alueelle (Puolustusvoimat 2021). Näin ollen sotilaallisen voimankäytön mahdollisuutta Suomea vastaan ei voida sulkea tulevaisuudessakaan pois.

Torjuakseen sotilaallisen voimankäytön uhkaa ja vahvistaakseen turvallisuuden tunnetta yhteiskunnassa Suomi tarvitsee uskottavan puolustuskyvyn rinnalle kyvyn siviiliväestön tehokkaaseen suojaamiseen. Turvallisuusympäristössä esiintyviin nykyaikaisiin uhkiin ja haasteisiin vastaamiseksi tämän kehityshankkeen tavoitteena on kartoittaa, kehittää ja yhdenmukaistaa pelastustoimen vastuulla olevaa väestönsuojelun kokonaisuutta selvittämällä valtakunnallisen suunnittelumallin luomista. Tämän raportin tarkoituksena on esitellä ”Väestönsuojelun toimintamalli” -hankkeen tarkoitusta ja rakennetta, hankkeen selvitystyötä sekä sen perusteella muotoiltuja johtopäätöksiä ja kehitysehdotuksia.

2 Työskentelytavat, menetelmät ja aineistot

Aiheesta tehtyjen tutkimusten perusteella voidaan todeta, että pelastustoimen väestönsuojelun järjestelyt ja suunnitelmat vaihtelevat huomattavasti eri alueiden välillä. Tämä järjestelyjen ja suunnitelmien laaja kirjo hankaloittaa pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien valtakunnallista hahmottamista. Lisäksi vahvasti toisistaan eroavat toimintatavat ja vaihteleva panostus väestönsuojatehtävien suunnitteluun, väestönsuojien kunnossapitoon ja valvontaan sekä alueelliseen yhteistyöhön vaikeuttavat huomattavasti väestönsuojelun tosiasiallisen valtakunnallisen suorituskyvyn kartoittamista. Tämä saattaa pahimmassa tapauksessa johtaa muun muassa eri alueiden asukkaiden väliseen eriarvoisuuteen väestönsuojeluun liittyvien palveluiden osalta. Näin ollen on olemassa selvä tarve väestönsuojelun suunnittelun ja toteutuksen valtakunnalliselle ohjeistukselle.

”Väestönsuojelun toimintamalli” -hankkeen tarkoitus on ollut vastata seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitteluun ja toteutukseen liittyviä käytännön järjestelyjä tulisi yhdenmukaistaa?
2. Miten pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien yhteistoiminnan suunnittelua tulisi kehittää ja yhdenmukaistaa?
3. Miten normatiivisen väestönsuojelun ohjausta tulisi kehittää?
4. Mitä tietojärjestelmämäärittelyjä pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitteluun ja suorittamiseen vaaditaan?
5. Miten pelastustoimen vastuulla olevaa ja väestönsuojelutehtäviin liittyvää kansalaisille suunnattua viestintää tulisi kehittää?

Konkreettisesti kysymyksiin on vastattu selvittämällä valtakunnallisen perusmallin luomista väestönsuojaamisen toteutuksesta ja suorituskyvystä. Valtakunnallinen toimintamalli mahdollistaisi yhdenmukaiset toiminnalliset suunnitelmat, suorituskyvyt ja indikaattorit tulosten ja tuottavuuden seurantaan, mikä laajennettuna tukee yhteismitallisten väestönsuojapalvelujen tarjoamista kaikille kansalaisille. Tämän lisäksi hankkeen aikana on toteutettu koulutusselvitys toimintamalliin liittyvästä koulutuksesta sekä muotoiltu suosituksia tietojärjestelmävaatimuksista pelastustoiminnan vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitteluksi ja suorittamiseksi. Hankkeessa on huomioitu myös pelastuslain uudistus muotoilemalla tähän väestönsuojelun osa-alueeseen liittyviä suosituksia.

Tärkeä osa väestönsuojelun toteuttamista on huolehtia väestön varautumis- ja turvallisuusosaamisesta, johon viranomaiset voivat tukeutua häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Koska kansalaisten asenteet väestönsuojelua kohtaan ovat suurelta osin positiiviset (Laurikainen ja Haranne 2020), lähtökohdat osallistamisen vahvistamiseen ja yhteistyöpohjan luomiseen pelustusalan ja kansalaisyhteiskunnan välille ovat hyvät. Hankkeessa onkin muotoiltu suosituksia kansalaisille suunnatun viestinnän malleista sekä toteutettu mallinnus valtakunnallisen omatoimisen varautumisen ja väestönsuojelukyvykkyyden vahvistamisesta viestinnän avulla. Kyseiset tavoitteet ja päävastuussa olevat yhteistyötahot löytyvät listattuina alta:

1. Suositus/ohjeistus valtakunnallisesti yhtenäiseksi väestönsuojelun toimintamalliksi, joka yhtenäistää hajanaiset käytänteet ja suunnittelumallit (Varsinais-Suomen pelastuslaitos)
2. Koulutusselvitys väestönsuojelun toimintamalliin liittyvästä koulutuksesta (Pelastusopisto)
3. Suositukset/esitykset pelastustoimilain uudistamiseksi väestönsuojelun osalta (Varsinais-Suomen pelastuslaitos)
4. Suositukset tietojärjestelmämäärittelyistä pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitteluun ja suorittamiseksi (Pelastusopisto)
5. Suositukset kansalaisille suunnatun viestinnän malleista sekä mallinnus valtakunnallisen omatoimisen varautumisen ja väestönsuojelukyvykkyyden vahvistamisesta viestinnän ja koulutuksen keinoin (SPEK)

Väestönsuojelun toimintamalliin liittyvät tulokset esitellään kokonaisuudessaan luvussa 4. Koulutusselvitykseen liittyvät tulokset on koottu lukuun 4.9, tietojärjestelmämäärittelyihin liittyvät suositukset lukuun 4.4 ja suositukset kansalaisille suunnatuista viestinnän malleista lukuun 4.11. Suosituksia ja esityksiä pelastuslain uudistamiseksi väestönsuojelun osalta käsitellään kunkin osion yhteydessä, minkä lisäksi aiheeseen liittyviä suosituksia esitellään liitteessä 1.

Hankekonsortio muodostui Varsinais-Suomen pelastuslaitoksesta, Suomen Pelustusalan Keskusjärjestöstä (SPEK) sekä Pelastusopistosta. Tämän lisäksi yhteistyötä on tehty laajasti eri organisaatioiden ja hankkeiden asiantuntijoiden kanssa. Hankeconsortion ja hankkeen ohjausryhmän jäsenet esitellään taulukossa 1.

Taulukko 1. Hankekonsortion ja ohjausryhmän jäsenet

Varsinais-Suomen pelastuslaitos	Pelastusopisto	SPEK	Ohjausryhmä
Projektipäällikkö Mika Lehestö	Suunnittelija Nina Pulli	Tutkija Heikki Laurikainen (1.1.–28.2.2021)	Erityisasiantuntija ja substanssiohjaaja Mikko Hiltunen Sisäministeriö
Projektityöntekijä Sebastian Wassholm	Vanhempi opettaja Timo Väisänen (1.1.–31.8.2021)	Pedagogi Daniel Saarinen	Johtaja Mika Gröndahl SPEK
Projektityöntekijä Olli Högmänder	Vanhempi opettaja Petri Huupponen (1.9.–31.12.2021)	Koulutuspäällikkö Ira Pasi	Koulutuspäällikkö Laura Hokkanen Pelastusopisto (1.1.–31.8.2021)
Projektiassistentti Tiia Salo	Tutkimuskoordinaattori Suvi Tiirikainen		Koulutuspäällikkö Jari Korpela Pelastusopisto (1.9.–31.12.2021)
	Talousassistentti Kirsi Haapalainen		Valmiuspäällikkö Kari J. Leino Varsinais-Suomen pelastuslaitos

2.1 Työskentelytavat

Hanke voidaan jakaa karkeasti neljään vaiheeseen, jotka jakautuivat tasaisesti ja limit-täin vuodelle 2021. Hankkeen vaiheet olivat seuraavat:

- Esiselvitysvaihe (1.1.–31.5.2021)
- Kyselyvaihe (26.4.–30.9.2021)
- Analysointivaihe (1.8.–31.11.2021)
- Johtopäätökset (1.10.–3.12.2021)

Esiselvitysvaiheen aikana projektin työryhmien tehtävänä oli organisointua ja tuottaa taustamateriaalia hankkeen tarpeisiin. Vaiheen aikana pyrittiin muodostamaan projektin työntekijöille ajantasainen ja kattava kuva sekä väestönsuojeluun liittyvistä uhkakuista että sen valtakunnallisesta nykytilasta. Perehtymällä varautumista ohjaaviin uhkakuviin ja väestönsuojelun nykytilanteeseen valtakunnan eri alueilla luotiin perusta kehitystarpeiden tunnistamiselle ja alueellisten erojen huomioimiselle.

Kyselyvaiheen aikana toteutettiin tiedonkeruu, jonka aikana kerätty aineisto koostuu kysely- ja haastattelumateriaalista. Tiedonkeruu toteutettiin yhdessä usean yhteistyökumppanin kanssa, joista tärkeimpinä voidaan mainita Kuntaliitto sekä sisäministeriön Suorituskykyhankkeen työpaketti 8 (TP8). Hankkeen aikana on tehty tiivistä yhteistyötä Pelastustoimen kansallisen materiaalihallinnan tietojärjestelmän esiselvityshankkeen, Alueellisen turvallisuuden tila (ATT) -hankkeen sekä Pirkanmaan pelastuslaitoksen kanssa.

Analysointivaiheen keskeisiä tehtäviä olivat kerätyn tiedon työstäminen ja analysoiminen hankkeen lopputuotosta varten. Koska hankkeeseen kerätty materiaali koostuu ensisijaisesti kyselyvastauksista sekä teemahaastattelujen litteroinneista, analyysi toteutettiin pääosin laadullisin menetelmin.

Johtopäätösvaiheessa muotoiltiin hankkeen havainnot ja loppupäätelmät, joita esitellään tässä loppuraportissa. Tämän vaiheen aikana muotoiltiin myös alustava suunnitelma hankkeen havaintojen jalkauttamiseksi.

2.2 Menetelmät ja aineistot

Hankkeen kyselyvaiheen aikana selvitystyön tueksi kerättiin aineistoa hankekonsortion toteuttamien kyselytutkimuksen ja teemahaastattelujen avulla. Kerätyn aineiston ja sen analyysin avulla tuettiin selvitystyön tutkimuskysymyksiin vastaamista sekä tuotettiin tietopohjaa väestönsuojelun kansallisen toimintamallin luomiselle.

Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen asiantuntijoiden kanssa toteutettiin kyselytutkimus, jonka kohderyhmänä olivat Varsinais-Suomessa sijaitsevat kunnat. Kyselyn toteutus ajoittui toukokuulle 2021, ja kyselyyn saatiin vastaus 18/27 kunnasta. Näin ollen kyselyn vastausprosentti oli noin 67. Kyselyssä kysyttiin Varsinais-Suomen turvallisuusfoorumiin, kuntien valmiussuunnitteluun sekä väestönsuojeluun liittyviä kysymyksiä.

Yhteistyössä Kuntaliiton ja sisäministeriön suorituskykyhankkeen TP8 kanssa toteutettiin kyselytutkimus Suomen kunnille, joista 82 vastasi kyselyyn määräaikaan mennessä. Kysely toteutettiin syyskuussa 2021, ja siinä kysyttiin pelastuslaitosten kunnille tuottamista varautumisen ja valmiussuunnittelun palveluista, yhteistyön muodoista sekä väestönsuojelusta.

Pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnittelun ja suorittamisen tietojärjestelmätarpeiden ja väestönsuojelun koulutuksen nykytilan ja muutostarpeiden osalta selvitystyötä tehtiin haastatteleamalla pelastuslaitosten ja keskeisten sidosryhmien asiantuntijoita sekä tekemällä yhteistyötä muiden hankkeiden kanssa. Haastattelut toteutettiin pääosin kesä-heinäkuussa, ja vastauksia saatiin 12 pelastuslaitoksen, Aluehallintoviraston sekä sisäministeriön pelastusosaston asiantuntijoilta. Väestönsuojelun koulutuksen kehittämistarpeita määriteltiin Pelastusopiston antamasta väestönsuojelun ja varautumisen koulutuksesta tehdyn koonnin pohjalta.

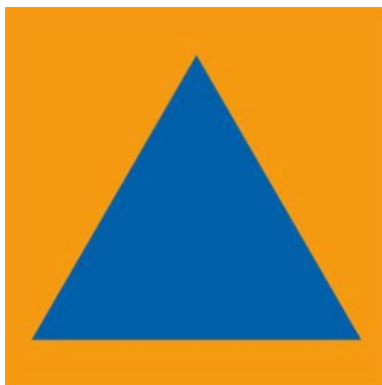
Hankekonsortion tekemän selvitystyön lisäksi hyödynnettiin Suorituskykyhankkeen TP8 yhteydessä kerättyä haastatteluaineistoa. Koska kehityshanke on tehnyt tiivistä yhteistyötä TP8:n kanssa, haastattelut päätettiin toteuttaa yhteistyössä. Tämän hankkeen henkilöstö osallistui kysymysten laatimiseen ja aineiston analyysiin, ja erityisasiantuntija Milla Tuominen toteutti haastattelut. Tällä tavalla pystyttiin välttämään päällekkäistä työtä ja pelastuslaitosten vaivaamista usealla saman aihepiirin kyselyllä. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina, joissa kartoitettiin alueellisen varautumisen yhteistyötä ja kuntien valmiussuunnittelun tukemista sekä väestönsuojeluun liittyviä kysymyksiä. Haastattelumateriaalin analyysissa sovellettiin laadullisen sisältöanalyysin perusperiaatteita, jolloin materiaalista voitiin löytää ja tunnistaa yhtenäisiä rakenteita sekä niiden välisiä yhteyksiä.

3 Teoreettinen tausta ja lainsäädäntö

Väestönsuojelulla tarkoitetaan aseellisen hyökkäyksen johdosta tapahtuvaa toimintaa, jonka tarkoituksina ovat siviiliväestön suojeleminen hyökkäyksen vaaroilta ja auttaminen selviytymään hyökkäyksen välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen eloonjäämiselle (Sanastokeskus 2017). Väestönsuojeluun liittyy humanitaarisia tehtäviä, jotka on lueteltu tyhjentävästi Geneven yleissopimuksessa (1949) sekä sen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa (1977), jossa käsitellään aseellisten selkkausten uhrien suojelemista (Ulkoministeriö 2016). Tässä selvitystyössä sovelletaan pelastuslaitosten näkökulmaa, mikä tarkoittaa käytännössä, että hankkeessa keskitytään Geneven sopimuksen mukaisiin pelastustoimen tehtäviin. Tämän selvitystyön määritelmän mukaan pelastustoimen väestönsuojelutehtäviin lukeutuvat:

1. Hälytystoiminta (siviiliväestön varoittaminen)
2. Evakuointi (suojaväistöt sekä väestönsiirtojen yleisjohto)
3. Pelastustoiminta (ihmisiin kohdistuva pelastustoiminta, joka sisältää myös poikkeuksellisen pelastustoiminnan, kuten esim. rauniopelastamisen)
4. Lääkintähuolto (ensivaste ja ensiapu)
5. Sammutustoiminta
6. Vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen (esim. kontaminoituneet siviilialueet)
7. Puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet (esim. kontaminoituneiden ihmisten ja kaluston puhdistus)

Väestönsuojelussa toimet tulee kohdistaa yksinomaan siviiliväestöön humanitäärisin motiivein. Tähän rajaukseen perustuen väestönsuojeluorganisaatioille myönnetään kansainväliseen humanitäärisen oikeuteen perustuva status, joka suojelee toimijoita heidän hoitaessa tehtäviään. Toimijoille myönnetään myös kansainvälisesti pätevä tunnus, jolla väestönsuojelun suojaa nauttivat toiminnot ja alueet voidaan tunnistaa (Sanastokeskus 2017). Tätä tunnusta esitellään kuvassa 1. Nämä periaatteet on vahvistettu Suomen lainsäädännössä muun muassa laissa eräiden kansainvälisesti suojattujen tunnusten käytöstä 1979/947 sekä pelastuslain 66 §:n kautta.

Kuva 1. Väestönsuojelun kansainvälinen tunnus

Suomen turvallisuuteen ja väestönsuojeluun liittyvä lainsäädäntö on toimijoiden suuren määrän vuoksi varsin hajaantunut, ja asiaan liittyviä velvoitteita voidaan löytää useasta yleisestä ja toimialakohtaisesta säädöksestä. Pääosa pelastuslaitoksen väestönsuojelutehtäviin liittyvistä säädöksistä löytyy kuitenkin pelastuslaista (2011/379) ja valmiuslaista (2011/1552). Väestönsuojelun määritelmän mukaisesti tässä selvitystyössä keskitytään sotilaallisissa poikkeusoloissa suoritettaviin väestönsuojelutehtäviin ja niihin varautumiseen. Näistä poikkeusoloista säädetään valmiuslain 3 §:ssä, jonka tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata maan väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (Valmiuslaki 2011/1552). Sotilaalliseen uhkaan liittyvät poikkeusoloja ovat valmiuslain mukaan seuraavat tilanteet:

1. Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila sekä
2. Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista.

Koska poikkeusolojen kuvailemat äärimmäiset kriisitilanteet uhkaavat yhteiskunnan toimijoiden kykyä tehtäviensä hoitamiseen, valmiuslaki velvoittaa myös valtioneuvostoa, muita valtion viranomaisia ja liikelaitoksia sekä kuntia, kuntayhtymiä ja muita kuntien yhteenliittyviä varmistamaan valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä tehtäviensä mahdollisimman hyvän hoitamisen myös poikkeusoloissa (Valmiuslaki 2011/1552).

Koska tässä raportissa väestönsuojelua tarkastellaan pelastustoimen näkökulmasta, on tarkoituksenmukaista avata lyhyesti pelastustoimen pelastuslain mukaista toimintaa. Pelastuslain ensisijaisena tarkoituksena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua

pelastetaan ihmiset, turvataan tärkeät toiminnot ja rajoitetaan onnettomuuden seurauksia tehokkaasti niin, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi pelastustoimen tehtäviksi on määritelty vastaaminen pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, pelastustoimen valvontatehtävistä, väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä ja pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä. Lisäksi pelastuslaitos voi tuottaa yhteistoimintasopimuksen puitteissa ensihoitopalveluja sekä tukea pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu. (Pelastuslaki 2011/379)

Yhtenä keskeisimmistä pelastustoimen tehtävistä voidaan kuitenkin pitää pelastuslain 32 §:n mukaista pelastustoimintaa, johon kuuluvat hälytysten vastaanottaminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen sekä kyseisiin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot. Pelastustoimintaan sisältyy myös paljon yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa, ja siksi pelastuslain 46 §:ssä esitettyjen velvollisuuksien mukaan valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla tehtävään pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti. Lisäksi kyseiset toimijat ovat pelastuslain 47 §:n mukaan velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä ja osallistumisesta pelastustoimintaan. (Pelastuslaki 2011/379)

Toimintansa tukemiseksi pelastuslaitos ja yhteisö, joka on 46 §:n mukaisesti velvollinen osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä varautumaan näiden tehtävien hoitamiseen normaali- ja poikkeusoloissa, saavat pelastuslain 92 §:n mukaisesti pitää tehtäviensä hoitamista ja niihin varautumista varten henkilökisteriä tehtäviin varatuista henkilöistä ja voimavaroista. (Pelastuslaki 2011/379) Tätä mahdollisuutta voidaan hyödyntää myös väestönsuojeluun varautumisessa.

Poikkeusoloissa pelastustoiminnan tärkeys korostuu entisestään, ja siksi valmiuslaissa säädetyn varautumisvelvollisuuden lisäksi myös pelastuslaki velvoittaa pelastustoimen viranomaisia varautumaan toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvien valmisteluin (Pelastuslaki 2011/379).

Varautuminen tulee toteuttaa:

1. huolehtimalla väestönsuojelutehtävien edellyttämästä sodan ajan uhkien ja vaikutusten arvioinnista,
2. kouluttamalla ja varaamalla henkilöstöä ja väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöä sekä muuta henkilöstöä väestönsuojelutehtäviin,
3. huolehtimalla väestönsuojelun johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien perustamisesta ja ylläpidosta,
4. varautumalla valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettuun väestön siirtämiseen ja
5. huolehtimalla muistakin näitä vastaavista toimenpiteistä.

Näiden velvollisuuksien täyttämiseksi pelastuslain 65 §:ssä todetaan, että valtion ja kunnan viranomaisen, laitoksen ja liikelaitoksen sekä muun julkisyhteisön vastuulla olevat väestönsuojelutehtävät ja niihin varautuminen kuuluvat niissä palvelevan viran- tai toimenhaltijan virkavelvollisuuksiin ja työsopimussuhteessa olevan henkilön tehtäviin. Tämä koskee myös näiden tehtävien suorittamista varten tarpeelliseen koulutukseen osallistumista. Vaikka kukin viranomainen huolehtii väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta, pelastustoimen viranomaisten tehtävä on huolehtia heidän vastuullaan olevien väestönsuojelutehtävien edellyttämän toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta. Tämän tukemiseksi pykälässä todetaan, että viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, jotka ovat velvollisia varautumaan väestönsuojeluun, ovat velvollisia myös laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta. Lisäksi pelastuslaitokselle on annettava selvitykset väestönsuojeluun käytettävissä olevista voimavaroista. Tässä tarkoituksessa pelastuslain 65 §:ssä säädetään erityisesti puolustusvoimien, sosiaali- ja terveystoimien sekä liikenne- ja viestintäasioista vastaavien viranomaisten vastuualueista ja velvoitteista toimittaa pelastusviranomaiselle väestönsuojelun suunnitteluun ja yhteensovittamiseen tarvittavia tietoja. (Pelastuslaki 2011/379)

Pelastuslain 65 §:ssä esitettyjen velvoitteiden myötä normaalioloissakin esiintyvä suunnitteluvollisuus ulotetaan koskemaan myös poikkeusoloissa toteutettavia väestönsuojelutehtäviä. Pelastuslaitosten tulee yhdessä muiden keskeisten toimijoiden kanssa tarpeellisella etukäteissuunnittelulla turvata pelastustoiminnan ja väestönsuojelutehtävien toimintaedellytykset sekä normaali- että poikkeusoloissa. Edellä mainittujen yhteistyötahojen lisäksi väestönsuojelutilanteessa erityisen tärkeitä ovat kunnalliset organisaatiot, elinkeinoelämän yritykset sekä kolmannen sektorin järjestöt, jotka varautuvat väestönsuojeluun niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Poikkeusoloissa esiintyvät toimintaympäristön muutokset tuovat todennäköisesti mukanaan niin vakavia haasteita yhteiskunnan toiminnalle, että toiminnan jatkuvuuden turvaaminen edellyttää viranomaisten toimivaltuuksien laajentamista. Lähtökohtana tälle on kuitenkin se, että toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Lisäksi viranomaiset voidaan poikkeusoloissa oikeuttaa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia valmiuslain tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia tulee siis käyttää oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Valtuuksien laajentaminen koskee myös pelastusviranomaisten toimivaltuuksia väestönsuojelutehtävien toteuttamisessa. Näiden sisällöstä säädetään valmiuslain pykälissä 93–121. Näihin valtuuksiin kuuluu muun muassa työvelvollisuuden ja väestönsuojeluvollisuuden kautta esitetty mahdollisuus määrätä kansalaisia tekemään määrättyä työtä tai toteuttamaan väestönsuojelun kannalta välttämättömiä tehtäviä. (Valmiuslaki 2011/1552)

Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeä todeta, että vaikka kriisitilanteessa sovellettaisiin valmiuslain tarkoittamia lisävaltuuksia, se ei tarkoita, etteikö pelastuslaki tai muu toimintaa ohjaava lainsäädäntö olisi enää voimassa. Toiminnan suunnittelussa onkin tärkeää huomioida, että väestönsuojelutehtävien lisäksi myös pelastuslain tarkoittamat pelastusviranomaisen tehtävät on suoritettava poikkeusoloissakin. Lisäksi on huomioitava, että toimintaympäristön radikaali muutos saattaa vaikuttaa normaalien pelastustehtävien lukumäärään ja niiden haasteellisuuteen.

Keskeinen osa väestönsuojelua ovat väestönsuojat sekä niiden käyttö ja ylläpito. Väestönsuojalla tarkoitetaan tilaa tai rakennusta, joka on tarkoitettu antamaan ihmisille suojaa asevaikutuksilta, rakennussortumilta, ionisoivalta säteilyltä ja myrkyllisiltä aineilta. Väestönsuojat voivat olla esimerkiksi teräsbetonisia tai muodostua kalliion louhituista kalliosuojista (Sanastokeskus 2017). Väestönsuojia käsitellään pääosin pelastuslaissa, jossa säädetään väestönsuojien rakenteellisista vaatimuksista, rakentamisvelvollisuudesta ja kunnossapidosta sekä väestönsuojien käytöstä ja johtamisedellytysten varmistamisesta (Pelastuslaki 2011/379).

Lainsäädännöllisten vaatimusten lisäksi suomalaista varautumista sekä väestönsuojelua ohjaavat useat poliittiset periaatepäätökset ja strategiset ohjausdokumentit. Tässä yhteydessä keskeisimpinä ja ajankohtaisimpina voidaan pitää Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaa (2019), Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa (2017), Sisäisen turvallisuuden strategiaa (2017) ja selontekoa (2021a) sekä Pelastustoimen strategiaa (2016). Tämän hankkeen selvitystyössä huomioitiin myös näissä asiakirjoissa esitetyt periaatteet.

4 Selvitystyön tuotokset

Tässä luvussa esitellään selvitystyön tuloksia, jotka vastaavat kysymyksiin siitä, miten pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitteluun ja toteutukseen liittyviä käytännön järjestelyjä, niihin liittyvää yhteistoiminnan suunnittelua, väestönsuojelun koulutusta sekä kansalaisille suunnattua viestintää tulisi kehittää ja yhdenmukaistaa. Tämän lisäksi luvussa käsitellään sitä, miten normatiivisen väestönsuojelun ohjausta tulisi kehittää ja mitä tietojärjestelmämäärittelyjä pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien suunnitteluun ja suorittamiseen vaaditaan.

Koska hankkeen tuotos sisältää turvaluokiteltua materiaalia, aihetta käsitellään ainoastaan soveltuvin osin. Väestönsuojelun toimintamallin kehittämiseen liittyvät konkreettiset suositukset löytyvät liitteestä 1.

4.1 Väestönsuojelun toimintaympäristö

Tämän selvitystyön tulosten perusteella voidaan todeta, että kansallisen väestönsuojelun toimintamallin kehittäminen vaatii tuekseen ajantasaisen ja kattavan käsityksen sekä pelastustoimen että sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaympäristöstä. Kansallisella tasolla tässä voidaan hyödyntää Puustisen ja Kekin (2020) esittämää ehdotusta toimintaympäristöanalyysistä ja sen arkkitehtuurista. Kyseinen toimintaympäristöanalyysi on monitahoinen ja -tasoinen kokonaisuus, jonka avulla pystytään luomaan pelastustoimen käyttöön ajankohtaista toimintaympäristön ennakoitietoa. Jotta tämä olisi jatkossakin mahdollista, toimintaympäristöanalyysin tuottamisen tulee olla osa jatkuvaa prosessia, jossa pystytään hyödyntämään myös muiden vastaavien toimijoiden selvityksiä ja niissä olevaa tietoa. (Puustinen & Kekki, 2020.) Väestönsuojelun suunnittelun näkökulmasta toimintaympäristöanalyysissä tulisi kuitenkin vahvemmin huomioida sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaympäristö ja siihen liittyvät erityispiirteet. Aseellisen tai siihen rinnastettavan vakavan hyökkäyksen uhkamallin tuoman kompleksisuuden ymmärtämiseen tarvitaan myös pelastustoimen alalla uutta tutkimusta ja nykyistä laajempaa kehittämistoimintaa.

Tässä kuvailtu kansallisen tason toimintaympäristöanalyysi toimii pohjana pelastuslaitoskohtaiselle arvioinnille, jonka yhteydessä huomioidaan sekä alueelliset että sisäiset riskit. Pelastuslaitosten alueellisen toimintaympäristön erityispiirteitä voidaan tosin sanoen tarkastella suhteessa kansallisella tasolla tunnistettuihin laajempiin muutosilmiöihin, mikä antaa pohjan omalle poikkeusolojen toiminnan suunnittelulle sekä sisäisten riskien tunnistamiselle. Koska alueellisten riskiarvioiden tarkastelussa on ilmennyt sel-

viä alueiden välisiä eroja muun muassa arviointien tarkkuudessa, käsitteistössä, asiakirjojen rakenteissa sekä työryhmien kokoonpanoissa, alueellisia riskiarvioprosesseja tulee kehittää aiempaa yhdenmukaisempaan suuntaan. Tässä työssä voidaan hyödyntää käynnissä olevan "Alueellisten riskiarvioiden kehittämishankkeen" (Sisäministeriö 2021b) tulosten ohella myös poikkeusolojen riskianalyysityöryhmän (Sisäministeriö 2020) tekemää työtä. Työryhmän tavoitteena oli yhdenmukaistaa ja tehostaa pelastuslaitosten riskianalyysityötä poikkeusolojen osalta. Työssä pyrittiin kehittämään riskianalyysiprosessia ja luomaan tietomalli puolustusvoimilta tarvittavista tiedoista sekä sisältömalli pelastuslaitoksen riskianalyysiin sodan ajan uhkien osalta.

Jotta pelastuslaitosten suorituskyky pystytään turvaamaan sekä häiriötilanteissa että poikkeusoloissa, myös laitospohjaista riskiarviointiprosessia tulee kehittää ja yhdenmukaistaa. Näin voidaan varmistaa, että toiminnan suunnittelu perustuu kokonaisvaltaiselle käsitykselle pelastuslaitokseen kohdistuvista riskeistä ja uhista. Näihin kuuluvat myös sisäiset riskit. Tässä hanketyössä tehdyn kartoituksen mukaan sisäiset riskit jakautuvat ihmisiin, johtamiseen, koulutukseen, materiaaliin, ohjeistukseen ja suunnitteluun, infrastruktuuriin sekä ympäristöön liittyviin riskitekijöihin, jotka realisoituessaan haastavat pelastuslaitosten kykyä vastata pelastustoiminnan tarpeeseen. Tähän liittyvät toimintamallit tulee lisäksi jalkauttaa kaikkiin pelastuslaitoksiin, mihin voidaan käyttää apuna tässä selvitystyössä kehitettyä ajatusmallia väestönsuojelun toimintaympäristöstä. Väestönsuojelun toimintaympäristöä ja kyseistä ajatusmallia kuvaillaan tarkemmin liitteessä 2.

4.2 Henkilöstö ja muodostelmat

Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta (2013) edellyttää pelastustoimen vastuulla olevien väestönsuojelumuodostelmien mitoittamista ja perustamista. Mitoittamiseen luotu vanhentunut ohjeistus (Sisäministeriön pelastusosasto 1998) luo sille pohjan, mutta tämän hankkeen selvitystyössä on pyritty päivittämään mitoitusta vastaamaan tämän hetken pelastustoimen suorituskykyä.

Selvitystyössä mitoitusta on pyritty tarkentamaan nykyaikaisen pelastusryhmän suorituskyvystä ihmisen pelastamiseen PRONTO-tilastotiedon avulla. Tilastojen pohjalta on arvioitu, että pelastusryhmän pelastuskyky olisi tässä tapauksessa noin 5–7 henkilöä /tehtävä ja pelastusjoukkueen noin 15 henkilöä/tehtävä. Uuden mitoitusravion mukaan pelastusjoukkue kykenee pelastamaan vuorokaudessa noin 100 henkilöä. Muodostelmien henkilöresurssien mitoituksessa arvioitiin myös henkilöstön tarvetta nykyajan häiriö- ja poikkeusolojen muodostelmissa. Vanhan mitoituksen mukaan pelastusryhmä

muodostuu 1+1+4 -vahvuudesta, mutta kaluston ja varusteiden kehityksen myötä voidaan arvioida, että nykyaikainen 1+3 -vahvuinen pelastusryhmä pystyy tuottamaan saman suorituskyvyn kuin vanhan mitoituksen aikainen 1+1+4 -ryhmä pystyi.

Tämän arvion perusteella voidaan todeta, että pelastuslaitoksen henkilöstöllä on keskeinen merkitys häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Heistä asevelvollisuuden suorittaneille henkilöille on haettava vapautusta aseellisesta palveluksesta, jotta pelastuslaitoksen suorituskyky pystytään säilyttämään myös aseellisen hyökkäyksen tai uhkan aiheuttamissa poikkeusoloissa. Jotta pelastustoimintaa voidaan organisoida tehokkaasti kaikissa olosuhteissa, sijoituspaikkojen tulisi olla henkilöiden tiedossa ennakkoon. Koska tämän päivän turvallisuusympäristössä on oletettavaa, että reagoimisaika aseelliseen hyökkäykseen on selvästi lyhentynyt, tämän tyyppisen ennakkosuunnittelun avulla tulisi mahdollistaa väestönsuojeluorganisaation kokoaminen lyhyemmässäkin ajassa.

4.3 Johtaminen ja viestiliikenne

Pelastustoiminta on keskeinen osa poikkeusolojen väestönsuojelua. Perusta pelastustoiminnalle poikkeusoloissa luodaan normaaliolojen järjestelyillä ja valmiudella, mutta poikkeusoloissa pelastustoiminta laajenee ja toiminnassa tarvitaan enemmän voimavaroja. Alueen pelastusviranomaisen johtaa alueellaan pelastustoimintaa poikkeusoloissa vastaavien periaatteiden mukaan kuin normaalioloissa, mutta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa johtamistasojen määrä ja henkilöstöresurssien tarve kasvavat. Toiminnot olisivatkin hyvät suunnitella niin, että henkilöstöllä olisi kyky toimia normaalioloihin verrattuna yhtä johtamisporrasta ylemmällä tasolla.

Pelastustoiminnan johtamisen suunnittelussa on huomioitava myös, että pelastusorganisaatioita vahvennetaan poikkeusolojen toimintaa varten perustamalla lisää pelastusmuodostelmia esimerkiksi väestönsuojeluvollisuuden voimaan astumisen myötä. Myös nämä henkilöstöresurssit organisoidaan pelastusryhmiksi, -joukkueiksi tai -komppanioiksi. Muita alueen pelastustoimen valmisteluvastuulla olevia väestönsuojelussa tarvittavia muodostelmia ovat muun muassa pelastuskoiraryhmät ja tiedusteluryhmät. Tämän myötä pelastustoiminnan poikkeusolojen johtamisessa tulee huomioida myös väestönsuojeluvollisten sekä omatoimisen varautumisen johtamiseen vaadittava johto-organisaatio.

Väestönsuojelun johtamisen aluejakoa monimutkaistavia asioita ovat muun muassa kuntien ja kaupunkien koko sekä pinta-ala. Järjestelmää yksinkertaistettaessa suojelu-
piirinä voidaan käyttää yksittäistä kuntaa ja suojelulohkon sijaan postinumeroaluetta,

jolloin esimerkiksi alueen tietojen haku eri järjestelmistä selkiytyy ja informaatio on saatavissa ja järjesteltävissä postinumeroalueen mukaisesti. Jako postinumeroalueisiin ei ole kuitenkaan täysin ongelmaton, kuten eivät muutkaan väestönsuojelun aluejakomallit. Esimerkiksi kaupunkialueen postinumeroalueella voi asua huomattavan paljon väestöä, ja maaseudulla postinumeroalue voi olla pinta-alaltaan laaja.

Pelastustoimen viestiliikennejärjestelmät luovat pohjan ja toimintaedellytykset toimivalle johtamisjärjestelmälle. Laajat häiriöt muodostavat kuitenkin epävarmuustekijän viranomaisten päivittäisten johtamisvälineiden toimintavarmuudelle, ja pelastustoimen suorituskyvyn ylläpitämiseksi poikkeusoloissa on tarve viestiyhteyksien varmentamiselle. Myös muiden poikkeusoloissa käytettävien järjestelmien tulee perustua normaaliolojen toiminnoissa käytettäviin järjestelmiin. Lisäksi niiden tulee olla helppokäyttöisiä, jotta niiden käyttö ei itsessään hidastuta toimintaa poikkeusoloissa. Myös nämä järjestelmät tulee varmentaa.

4.4 Väestönsuojelun tietojärjestelmät

Hankkeessa tehdyn selvityksen perusteella tämänhetkiset väestönsuojelun suunnittelun ja suorittamisen tietojärjestelmät pelastustoimessa ovat moninaisia. Käytössä on kymmeniä erilaisia järjestelmiä, tietojärjestelmistä ja ohjelmistoista kirjallisiin arkistoihin. Niissä oleva tieto on pirstaleista ja hajanaista, ja sitä on haasteellista hallinnoida. Esimerkiksi väestönsuojelun osalta tieto ei ole eheää ja luotettavaa, ja haasteita on myös kunnan ja pelastuslaitoksen välisessä tiedonvaihdoissa.

Väestönsuojelun tietojärjestelmien tarvekuvauksia varten kerätyssä aineistossa nousi esiin tarve sille, että nykyisen pelastustoimen väestönsuojelun suunnittelun ja suorittamisen pohjana tulee olla normaaliajan toiminta, josta se laajentuu tarpeen mukaan aina poikkeusoloihin saakka. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan kansallisesti velvoittavia ohjeita ja suunnitelmia, joilla toimintaa ohjataan yhteisen mallin mukaisesti. Toimintaa tulee toisin sanoen koordinoita valtakunnallisesti ja alueellista yhteistyötä on syytä kehittää. Tämän lisäksi kerätystä materiaalista tunnistettiin tarve yhteiselle kansalliselle tietovarannolle, josta eri toimijat voisivat hakea tiedot tietoturvallisesti. Tietojen saavutettavuus organisaation eri toimijoille ja poikkihallinnollisesti tulisi nostaa tasolle, jolla tuetaan pelastustoimen vastuulla olevien tehtävien toteuttamista.

Väestönsuojelun tietojärjestelmän tulee olla tietoturvallinen. Tietoliikenneyhteyksien varmistaminen, pitkäkestoinen sähkötön tilanne ja tilannetiedon jakamisen mahdollisuus eri tilanteissa tulee huomioida jo suunnitteluvaiheessa. Järjestelmissä olevan tiedon tulee olla käytettävissä ja luotettavaa kaikissa turvallisuustilanteissa. On tärkeää

varmistaa valtakunnallisten tietojärjestelmien yhdenmukainen ohjeistus ja käyttö. Järjestelmään tulisi myös pystyä siirtämään vaivattomasti ja tietoturvallisesti dataa eri tiedostomuotoisista dokumenteista sekä saamaan siitä tietoa eri tiedostomuodoissa.

Pelastusopiston toteuttaman tietojärjestelmätarvekartoituksen tulokset toimitetaan eteenpäin hyödynnettäviksi asian kanssa työskenteleville tahoille.

4.5 Viestintä

Tehokas viestintä vaatii suunnitelmallisuutta. Tarvitaan suunnitelmia, joissa viestinnän toteutus on sovittu hallinnonalan sisällä tasoittain ja joissa on huomioitu myös yhteistyökumppanien ja sidosryhmien viestintä. Suunnitelmallisuutta tukevat viestinnän sitominen eri valmiustasoihin ja tehostaminen näiden mukaisesti. Mitä enemmän suunnittelu pohjautuu normaaliolojen viestinnän toimintoihin, sitä helpompaa on viestiä myös kriisitilanteissa, joissa vaaditaan tehostettua viestintää. Mitä pidemmälle tämä on rakennettu toimintaohjeineen ja tiedotepohjineen, sitä nopeampaa viestinnän toteuttaminen on.

Kriisiviestinnän keskeisenä tukena toimii mediaseuranta, joka mahdollistaa virheellisten tietojen oikaisemisen ja auttaa viestinnän tilannekuvan ylläpidossa. Viestintä liittyy olennaisesti varautumiseen, ja alueellisen varautumisen yhteistyön koordinoimien yhteydessä tulisikin muistaa kiinnittää erityistä huomiota tähän asiakokonaisuuteen. Esimerkiksi erilaiset turvallisuus- ja valmiusfoorumit voivat luoda sekä keskenään että yhteistyössä toisten alueiden foorumien kanssa hyviä viestintäkäytäntöjä. Lisäksi tulee huolehtia, että rakenteellisten uudistusten yhteydessä, kuten hyvinvointialueisiin siirryttäessä, toimiviksi todetut käytännöt siirtyvät myös uusiin rakenteisiin.

4.6 Väestön varoittaminen

Tulevaisuuden väestön varoittamisjärjestelmän tulee olla keskitetty, varmennettu ja rakennettu siten, että mahdollisimman isoa osaa alueen väestöstä saadaan varoitettua eri järjestelmiä hyödyntäen samanaikaisesti. Säädöspohjaan tarvitaan tarkemmat määritelmät kansalliselle tasolle väestön varoittamisen kokonaisuuden toteuttamisesta. Lisäksi tarvitaan kohdennettua viestintää eri viranomaistoimijoiden sekä esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoiden puolesta sen varmistamiseksi, että kansalaisella olisi kyvykyys ja ymmärrys toimia tilanteessa asianmukaisesti. Myös informaatiovaikuttamisen ja disinformaation leviämisen riskeihin tulee varautua ja huomioida niiden merkitys väestön varoittamisen prosessissa.

4.7 Huolto osana jatkuvuudenhallintaa

Pelastustoimessa on selvä tarve huoltostrategialle, jossa huomioidaan huollon, materiaalsen varautumisen, logistiikan ja niihin liittyvän henkilöstön resurssit sekä pelastuslaitosten sopimuksellinen toiminta. Oman huoltotoiminnan ja sen kyvykkyyksien tunnistaminen ja ymmärtäminen tehostavat kykyä ylläpitää toimintavalmiutta myös pitkittyneessä toiminnassa, jossa on huomioitu myös huollon oma jatkuvuudenhallinta. Näin mahdollistetaan tehokas huoltotaktinen toiminta tehtävien aikana. Nykytilanteesta voidaan todeta, että huollon tarve ja merkitys tunnistetaan pelastusalalla yleisesti, mutta sen rooli ja painotukset vaihtelevat.

Huoltostrategia on osa operatiivisen toiminnan strategiaa, jonka pohjana ovat huollon komponenttien ja näiden kyvykkyyksien tunnistaminen, huollon oma kyky jatkuvuudenhallintaan sekä sen liittäminen osaksi sekä päivittäistä että operatiivista toimintaa ja niiden suunnittelua. Lisäksi hyvässä huoltostrategiassa on huomioitu huollon toimintojen henkilöstötarve ja mitoitus huollon tehokasta toteuttamista varten, oli kyseessä sitten huollon kokonaisuus tai henkilö- ja ryhmäkohtaisen materiaalin huolto. Huollon kokonaisuutta tukeva järjestelmä on esimerkiksi Host Nation Support (HNS) -toiminta, joka tulee huomioida myös kansallisessa toiminnassa (Mattila 2021).

Tässä yhteydessä on tärkeä kiinnittää huomiota pelastustoimen materiaalsen varautumiseen, jonka toteuttamiseen kansallisella tasolla tulisi ensinnäkin tunnistaa pelastustoimen suorituskyvyille keskeinen materiaali sekä tarvittava materiaalmäärä. Materiaali tulisi luokitella sen mukaan, mikä on sen merkitys ja vaikutus pelastustoimen toimintavalmiuden ja suorituskyvyn toteutumisessa. Materiaalikriittisyyden luokittelulla tunnistetaan ja määritellään pelastustoimen materiaaleille kriittisyysluokka, jonka avulla voidaan erottaa merkitykselliset materiaalit vähemmän tärkeistä (Hottinen 2021). Materiaalin kriittisyysluokassa määritellään materiaalin hallinnolliset vastuut ja mahdollistetaan erilaisten varastointijärjestelmien perusteiden toteutuminen. Materiaalin varastointi tulisi toteuttaa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla siten, että se mahdollistaa riittävän materiaalikierron mutta huomioi samalla sekä erilaiset kysynnän muutokset ennakoivasti että pelastustoimen jatkuvuudenhallinnan. Keskeisiä tähän liittyviä asioita ovat myös asianmukainen logistiikka sekä siihen liittyvä tietojärjestelmä (Hottinen 2021).

Myös häiriöt pelastuslaitoksille palvelua tai materiaalia tuottavien sopimuskumppanien toiminnoissa vaikuttavat pelastuslaitosten oman toiminnan jatkuvuudenhallintaan. Tästä syystä tulee tunnistaa niin sanotut kriittiset sopimuskumppanit ja varmistaa yhteistyön luonteva jatkuminen myös poikkeusoloissa ja eri turvallisuustilanteissa. Sopimusperusteinen varautuminen alkaa jo ennen sopimuksen voimaantuloa tehtävillä toimenpiteillä, kuten tarjouspyyntöjen valmisteluilla, kilpailutuksilla, analysoinneilla sekä

varsinaisilla sopimusneuvotteluilla. Tässä vaiheessa myös tarveharkinta ja arvio materiaalin tai palvelun kriittisyydestä on tehty ja sen merkityksellisyys omalle jatkuvuudenhallinnalle suhteutettu. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2019) ”Sopimukseen perustuvan varautumisen” (SOPIVA) suositukset on laadittu elinkeinoelämän ja julkishallinnon yhteistyönä toiminnan jatkuvuudenhallinnan helpottamiseksi. Ne sisältävät 28 suositusta, joita voidaan hyödyntää sopimusprosessissa tai käyttää tukena omien sopimusehtojen laadinnassa. (Huoltovarmuuskeskus 2021)

Sopimusperusteisessa varautumisessa tulee huomioida kumppaniyrityksen kyky täyttää suosituksia. Varsinkin poikkeusoloissa tämä saattaa vaatia aikaa, jolloin on aiheellista kirjata siirtymäsäännös siitä, milloin ja missä aikataulussa suositukset tulee täyttää.

4.8 Yhteistyö ja kunnat

Väestönsuojelun ja siihen liittyvän yhteistoiminnan yhtenäistäminen vaatii ensikädessä väestönsuojelutehtävien kansallista prosessinomaista läpikäyntiä, jossa tunnistetaan toiminnan tavoitteet ja siihen vaadittavien suorituskykyjen ohella myös siihen osallistuvat toimijat sekä niiden roolit ja väliset kytkökset. Tämän jälkeen väestönsuojelun yhteydessä tehtävää yhteistoimintaa voidaan suunnitella myös alueellisella ja paikallisella tasolla.

Pelastuslaitosten varautumisen yhteydessä tehdään jo tällä hetkellä paljon yhteistyötä alueellisissa verkostomaisissa rakenteissa. Alueellisesta yhteistyöstä ja varautumisen yhteensovittamisesta onkin selvitystyön perusteella olemassa useita hyviä esimerkkejä, mutta kokonaisuutena alueellisen varautumisen nykytilannetta voidaan kuitenkin kuvailla hajanaisiksi ja valtakunnallista yhtenäistämistä vaativaksi. Väestönsuojelun toimintamallin myötä väestönsuojelutehtävien yhteydessä tehtävää yhteistoimintaa tuleekin yhtenäistää, mutta työssä voidaan hyödyntää jo olemassa olevia verkostomaisia yhteistyörakenteita. Alueellisen yhteistyön kehittämisessä voidaan lisäksi hyödyntää äskettäin kehitettyä ATT-mallia, jossa kuvaillaan ennakoivaan alueelliseen yhteistyöhön vaadittavia rakenteita.

Kerätyn aineiston perusteella voidaan havaita, että kunnat ovat tärkeä osa väestönsuojelutoimien paikallista toteuttamista. Koska hyvinvointialueiden perustamisen myötä on todennäköistä, että kunnilla on tulevaisuudessa käytössään yhä vähemmän materiaalia ja henkilöstöä, niiden roolia väestönsuojelussa on syytä arvioida uudelleen.

Kolmannen sektorin toimijoiden osalta voidaan todeta, että järjestöillä on laajaa osaamista sekä resursseja ja motivaatiota toimia viranomaisten tukena niin arjessa, häiriö-

tilanteissa kuin poikkeusoloissa. Viranomaisten tulee osata hyödyntää järjestöjen resursseja ja toimintaa, mikä korostuu erityisesti haastavissa tilanteissa, kuten aseellisen hyökkäyksen tai sen uhkan aiheuttamissa poikkeusoloissa.

4.9 Väestönsuojelun koulutus

Selvityksen perusteella tarve pelastustoimen varautumisen ja väestönsuojelun koulutukselle ja sen kehittämiseksi on suuri. Tilanne pelastustoimen varautumisen ja väestönsuojelun osalta on muuttunut vuosien varrella, kun lakien ja asetusten määrittelemien tehtävien rinnalle ovat nousseet nykyajan uhat ja niiden vaikutukset. Varautumisen ja väestönsuojelun kentän muuttuessa myös koulutuksen tulee muuttua niin, että sillä saavutetaan ja varmistetaan tarvittava osaaminen. Kerätyn aineiston perusteella koetaan, että väestönsuojelun tulisi olla osa normaaliajan toimintaa ja tarvittaessa vastata muuttuneisiin turvallisuustilanteisiin mutta tällä hetkellä annettavaa koulutusta ei koeta sisältöjen ja määrän osalta riittäväksi. Koulutuksen tulee muuttua ja siihen tulee resursoida niin, että se vastaa esitettyyn tarpeeseen.

Sisällöllisesti koulutustarpeet liittyvät useisiin eri aiheisiin ja aihekokonaisuuksiin. Jo annettavan koulutuksen lisäksi lisätarpeita havaittiin muun muassa kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin, jatkuvuudenhallinnan ja suorituskyvyn ylläpidon, evakuoinnin, muuttuneiden työsuojeluolosuhteiden, väestönsuojelun johtamisen sekä rauniopelastusosaamisen koulutuksille. Kaiken koulutussisällön kehittämisessä tulee lisäksi huomioida tässä hankkeessa esiin nousevat asiakokonaisuudet väestönsuojelun järjestelmästä ja sen tarpeista.

Pelastustoimen tehtäväkentällä myös sopimuspalokuntien toiminnan turvaaminen edellyttää jatkuvuudenhallinnan suunnittelua. Tähän liittyy sopimuspalokuntien toiminnan tehostaminen poikkeusoloissa, joka tulee toteuttaa yhdessä alueen pelastuslaitoksen kanssa. Tehostettu yhteistyö pelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien välillä lisää tietoisuutta sopimuspalokunnan suorituskyvystä, erikoisosaamisesta ja mahdollisista rajoitteista. Myös sopimuspalokuntalaisten osalta koulutusjärjestelmästä puuttuu riittävä varautumiseen ja väestönsuojeluun liittyvä koulutus, ja näin ollen järjestelmää tulee kehittää tässäkin suhteessa.

Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen hanketyöryhmän näkemyksen mukaan varautumisen täydennyskoulutukselle tulee kehittää selkeä järjestelmä, jota voidaan tukea esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 1994/559 (1994) 18 §:n tapaisella velvoitteella osallistua täydennyskoulutukseen. Toisin sanoen myös pelastusalalla tulee olla velvoite ylläpitää ja kehittää ammattitoiminnan edellyttämiä tietoja ja taitoja varautumisen ja väestönsuojelun osalta.

4.10 Väestönsuojat

Keskeinen toteamus väestönsuojien rakentamiseen liittyvässä keskustelussa on, että Suomessa on kansallisesti olemassa tarve väestön suojelemiseen mahdolliselta aseelliselta uhalta, ja suojelemisen tulee olla mahdollista myös tulevaisuudessa. Väestönsuojien kannalta tosiasiallisen suojaamiskyvyn saavuttamiseksi on tärkeä selkeyttää väestönsuojien ylläpitoon ja käyttämiseen liittyvää ohjeistusta. Tähän liittyvät myös väestönsuojien käyttökuntoon laittamiselle varatun ajan saattaminen nykyisten uhkakuviin vaatimalle tasolle sekä omatoimisen varautumisen rakenteiden selkeyttäminen.

Kiinteistökohtaisen väestönsuojan hoitajan nimeämisellä voitaisiin varmistaa, että ainakin paperilla jokaista väestönsuojaa varten olisi nimetty henkilö, joka olisi kykenevä sekä hoitamaan väestönsuojaa että saattamaan sen käyttökuntoon. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että väestönsuojanhoitajan ja väestönsuojan olemassaolon merkitys voi olla suurempi kuin itse tilan suojaava vaikutus. Väestönsuoja voi muodostaa omatoimiselle varautumiselle tukipisteen, johon asukkaat voivat koota voimavaransa ja jossa he voivat tukea toisiaan kriisin keskellä. Nykyään käytännöksi muodostunut tapa ulkoistaa väestönsuojien hoito huoltoyhtiöiden vastuulle ei anna realistista kykyä väestönsuojien kuntoon laittamiselle annettussa ajassa.

Väestönsuojiiin liittyviä vastuita ja toiminnan tarkoituksenmukaisuutta tulee tarkentaa myös normiohjauksen keinoin esimerkiksi seuraavien asioiden osalta: tieto suojien sijainneista ja suunnitelma suojien käyttäjistä, väestönsuojan käyttöönotto ja suojautuminen, väestönsuojien tarkastajan pätevyys sekä pelastusviranomaisten tuki kiinteistön omistajille suojien kunnan ylläpitämiseksi. Myös väestönsuojan varustelista tulisi tarkastella kriittisesti ja pohtia, ovatko kaikki tarvikkeet enää nykyaikana tarpeellisia sekä toisaalta mitä tarvikkeita tarvittaisiin lisäksi.

4.11 Kansalaiset ja varautuminen

Ihmiset suhtautuvat kielteisesti niihin riskeihin, joihin he eivät koe pystyvänsä huomattavasti vaikuttamaan. Tästä syystä hallittaviksi koetut riskit nähdään kansalaisten keskuudessa myös todennäköisempinä. Kansalaisten tietoutta ja tunnetta onkin tärkeä lisätä siitä, että omatoiminen varautuminen ja siihen liittyvä toiminta on tarpeellista kansalaisten turvaamiseksi.

Taloyhtiöiden varautumisen osalta säädöspohja on huterana. Siinä tulisikin huomioida myös taloyhtiöiden turvallisuustehtävät ja määritellä selkeämmin niihin liittyvät vastuut ja velvoitteet. Tällöin esimerkiksi väestönsuojan hoitajaksi koulutettu henkilö saisi myös säädöspohjaista tukea tehtävänsä arvostuksen lisäämiseksi.

Valtakunnallisen viestinnän malleista sekä väestönsuojelukyvyyden vahvistamisen osalta voidaan todeta, että vuodesta 2017 lähtien on koulutettu 72 tuntia -kouluttajia, jotka järjestävät eri puolilla Suomea siihen liittyviä koulutuksia. Lisäksi 72tuntia.fi -verkkosivuilla on perustietoa kansalaisten omatoimisesta varautumisesta sekä ohjeita toimintaan mahdollisissa kriisitilanteissa. Aineistoa on päivitetty viimeksi keväällä 2021, jolloin sinne lisättiin esimerkiksi Oikea tieto ja tietoturva -osio. Konsepti on tuotettu Huoltovarmuuskeskuksen rahoituksella. 72 tuntia -konsepti on laajalti tunnettu ja käytetty. Turvallisuusalan viestijät, mukaan lukien pelastuslaitokset, jakavat aktiivisesti tietoa muun muassa sosiaalisessa mediassa sivustoista erityisesti silloin, kun jokin aihe on alueellisesti tai valtakunnallisesti ajankohtainen.

SPEKin tutkimusten mukaan varautumiseen liittyvää tietoa haetaan erityisesti verkkosivustoilta, mutta toisaalta moni henkilö on halukas osallistumaan myös henkilökohtaisesti varautumisen koulutuksiin. Kansalaiset löytävät tietoa hyvin myös sosiaalisen median kanavista. Jo olemassa oleva 72 tuntia -konsepti sekä sen koulutukset, verkkosivut ja eri toimijoiden turvallisuusviestintä aiheesta palvelevat kansalaisia parhaiten.

5 Johtopäätökset

Tämän kehityshankkeen tulosten perusteella voidaan todeta, että väestönsuojelun ja siihen liittyvän pelastustoimen erityisjärjestelyille on edelleen selkeä tarve nykyisessä turvallisuusympäristössä. Nykytilanne on kuitenkin se, että väestönsuojelujärjestelyt eroavat suuresti sekä eri alueiden pelastuslaitosten että muiden toimijoiden välillä. Tämän selvityksen perusteella voidaan yhtyä aikaisemmissakin selvityksissä esitettyyn toteamukseen siitä, että yhteistä kansallista käsitystä väestönsuojelun tehtävistä ja niiden toteutuksesta ei edelleenkään ole. Näin myöskään kokonaisturvallisuuden periaatteen jalkauttaminen väestönsuojelun tehtäväkentälle ei ole toistaiseksi onnistunut.

Väestönsuojelun kansallisen mallin kehittäminen ei käytännössä ole mahdollista ilman kansallisesti yhtenäisten suunnitteluperusteiden määrittelyä. Näiden suunnitteluperusteiden tulisi sisältää selvät ja lainsäädäntöön ankkuroidut määritelmät väestönsuojelun tehtävistä, niitä suorittavista toimijoista ja tehtäviin liittyvistä suorituskykyvaatimuksista sekä määräykset näihin vaatimuksiin liittyvistä toiminnan mitoituksista. Tämä vaatii käytännössä normiohjauksen selkeyttämistä sekä tarvittavan ohjeistuksen laatimista. Väestönsuojelun ja siihen liittyvän yhteistoiminnan yhtenäistäminen vaatii lisäksi väestönsuojelutehtävien prosessinomaista läpikäyntiä, jossa tunnistetaan toiminnan tavoitteet ja siihen vaadittavien suorituskykyjen ohella siihen osallistuvat toimijat, niiden roolit sekä toimijoiden väliset kytkökset. Toiminnan suunnitteluperusteita tulee ylläpitää jatkuvana prosessina, joka kytkeytyy luontevasti yhteiskunnan muun varautumisen suunnitteluun ja ylläpitämiseen. Tulevaisuuden väestönsuojelun toimintamallin kehityksessä tulee tämän selvitystyön tulosten lisäksi hyödyntää myös muiden asiaan liittyvien hankkeiden ja työpakettien tuotoksia ja näkemyksiä.

Väestönsuojelutehtävien yhtenäistäminen ja sisällyttäminen pelastuslaitosten toimintaan vaativat, että väestönsuojeluun varautuminen nähtäisiin laajemmin osana normaaliolojen toiminnan ja häiriötilanteisiin varautumisen jatkumoa. Selvitystyön aikana kerätystä aineistosta tehtyjen havaintojen perusteella voidaan todeta, että väestönsuojelu nähdään pelastuslaitosten keskuudessa laajasti normaalitoiminnasta eriytyneenä kokonaisuutena, jonka yhteydessä kehitetylle toiminnalle ei ole käyttöä muuten kuin sota-aikana. Tavoitteiden saavuttamiseksi vaaditaan selkeää normiohjausta sekä tähän liittyvää ohjeistusta, mutta tämän lisäksi tulee kiinnittää huomiota ohjeistuksen jalkauttamiseen sekä väestönsuojeluun varautumisen toiminnallistamiseen. Väestönsuojelun tehtävät ja siihen liittyvät toiminnot tulee ohjeistuksessa selittää helposti ymmärrettävässä muodossa, jolloin niitä voidaan jalkauttaa kokonaisvaltaisesti osaksi pelastuslaitosten toimintaa.

Liite 1 Suositukset väestönsuojelun toimintamallin kehittämiseen

Tehdyn selvitystyön perusteella hankkeessa on muotoiltu suosituksia, joiden toteuttamisella voitaisiin tukea väestönsuojelun kansallisen mallin luomista ja jalkauttamista. Hankkeen suositukset ovat seuraavat:

Suosituksset:

1. Pelastustoimen väestönsuojelun tehtävät tulee määritellä ja ohjeistaa selkeästi kansallisella tasolla. Määrittelyssä tulee huomioida tehtäviä suorittavat muut toimijat, tehtäviin liittyvät suorituskykyvaatimukset sekä niihin liittyvät toiminnan mitoitukset.
2. Pelastustoimen riski- ja uhka-arvioihin liittyviä prosesseja tulee kehittää aiheesta tuotettujen selvitysten pohjalta. Kehitystyössä tulee huomioida myös aseellisen uhkan poikkeusoloihin liittyvät uhkakuvat.
3. Pelastustoimen ymmärrystä väestönsuojelutilanteen kaltaisesta kompleksisesta toimintaympäristöstä tulee parantaa. Tämän toteuttamiseksi vaaditaan pelastustoimen alalla uutta tutkimusta sekä laajempaa kehittämis- ja yhteistoimintaa.
4. Väestön varoittamiseksi ja hälyttämiseksi on luotava malli, jossa kokonaisuus voidaan toteuttaa hyödyntämällä kaikkia käytössä olevia kanavia ja välineitä samanaikaisesti.
5. Valmiustasojen käytöstä tulee luoda kansallinen ohje, jossa huomioidaan niiden olevan toiminnallinen kokonaisuus.
6. Pelastustoimen suunnitelmiin ja niihin liittyviin ohjeisiin tarvitaan kansallinen, yhtenäinen ja hierarkkinen malli toiminnan selkiyttämiseksi ja ohjeistamiseksi, jotta kokonaisuus toimisi suunnitelmallisesti.
7. Laajempia kokonaisuuksia, kuten väestönsiirtojen velvoitteita ja toimivaltuuksia, tulee ohjata tarkemmin säädöspohjassa.
8. Väestönsuojien käyttöön ja käyttökuntoon laittamiseen tarvitaan tarkennuksia säädöspohjaan erilaisten vastuiden ja velvoitteiden selventämiseksi sekä toiminnan ohjaamiseksi.
9. Poikkeusoloissa käytettävä pelastustoimen henkilöstö tulee varata ja kouluttaa poikkeusolojen tehtäviä varten. Varatulle henkilöstölle tulee osoittaa poikkeusolojen sijoitus.
10. Pelastustoimen käytössä olevat viestiverkot ja -järjestelmät on varmentettava varajärjestelmin.

11. Poikkeusoloissa käytettävien johtamis- ja tietojärjestelmien tulee perustua normaalioloissa käytettäviin järjestelmiin. Lisäksi niiden tulee vastata väestönsuojelun tarpeisiin esimerkiksi erilaisten rekisterien osalta sekä olla helppokäyttöisiä ja varmennettuja.
12. Pelastuslain 92 §:n antamia valtuuksia tulee hyödyntää paremmin, ja niiden tulisi olla velvoittavia. Tämän lain mahdollistamia rekistereitä tulisi hyödyntää myös kansallisesti.
13. Koulutusjärjestelmää tulee kehittää varautumisen ja väestönsuojelun koulutuksen osalta huomioiden alan tutkinto-, täydennys- sekä sopimuspalokuntien koulutus.
14. Pelastustoimen koulutusta ja toimintaa tulee kehittää huollon kokonaisuuden osalta pelastustoimen huoltostrategian luomiseksi ja jatkuvuudenhallinnan turvaamiseksi.
15. Materiaaliseen varautumiseen on luotava kansallinen yhtenäinen malli.
16. Sopimuksellisen varautumisen malleja tulee yhtenäistää kansallisesti.
17. Väestönsuojelun ja varautumisen henkilöstölle tulee olla täydennyskoulutusvelvoite ja koulutusjärjestelmä, jolla tätä voidaan toteuttaa.

Liite 2 Väestönsuojelun toimintaympäristöanalyysi

Kokonaisturvallisuuden periaatteen mukainen kokonaisvaltainen lähestymistapa varautumiseen tarkoittaa käytännössä, että yhteiskunnassa pyritään valmistautumaan kaikenlaisiin vaaroihin varautumalla joustavasti erilaisiin uhkiin eri toimijatahojen yhteistyönä. Tämän tyyppinen ”all hazards” -periaatetta (vrt. esim. (Levy, ym. 2009) hyödynnettävä varautuminen vaati tuekseen laaja-alaisen ja ajantasaisen kuvan eri alojen toimintaympäristöstä, ympäristössä esiintyvistä keskinäisriippuvaisuuksista sekä niihin vaikuttavista uhkista. Tämä pätee myös väestönsuojelun tehtäväkenttään, ja näin ollen tämänkin hankkeen selvitystyön kannalta on tärkeä perehtyä väestönsuojelun toimintaympäristöön.

Väestönsuojelun toimintaympäristö koostuu tässä yhteydessä kahdesta osa-alueesta. Koska pelastustoimen suorituskyky poikkeusoloissa suoritettavissa väestönsuojelutehtävissä perustuu ensisijaisesti normaalioloissa käytössä oleviin järjestelyihin ja resursseihin, väestönsuojelun toimintaympäristöä määriteltäessä on huomioitava pelastustoimen toimintaympäristön erikoispiirteet. Tässä raportissa niitä tarkastellaan tukeutumalla pelastustoimen ja siviilivalmiuden valtakunnalliseen toimintaympäristöanalyysiin (Puustinen ja Kekki 2020), jossa arvioidaan pelastustoimen nykytilaa, tulevaisuuden näkymiä ja niihin vaikuttavia muutosvoimia valtakunnallisella tasolla. Pelastustoimen toimintaympäristön ohella väestönsuojeluun vaikuttavat vahvasti sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvät uhkamallit. Tässä raportissa Suomen sotilaallista toimintaympäristöä ja siihen liittyviä tekijöitä tarkastellaan strategisella tasolla julkisten selontekojen tuella. Näitä selontekoja ovat Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2020), puolustuspoliittiset selonteot (2017) ja (2021) sekä soveltuvin osin Sotilastiedustelun julkinen katsaus (2021).

Pelastustoimen toimintaympäristö

Pelastustoimen toimintaympäristöä tarkasteltaessa painottuvat erityisesti yhteiskunnassa esiintyvä ilmiöiden yhteenkietoutuneisuus ja keskinäisriippuvuus. Tätä kokonaisuutta voidaan tarkastella toisiinsa kytkeytyvien yhteiskuntatasojen kautta, joita havainnollistetaan kuvassa 1.

Kuva 2. Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus (Puustinen ja Kekki 2020)

Taustamateriaalin pohjalta toimintaympäristöanalyysissä on laadittu listaus pelastustoimen kannalta merkittävistä muutosajureista. Muutosajuri-käsitteellä kuvaillaan niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat sekä positiivisesti että negatiivisesti pelastustoimen kehitykseen. Kyseisiä tekijöitä kuvataan analyysissä PESTEL-kehyksellä, jossa toimintaympäristössä esiintyvät ilmiöt jaetaan poliittisiin (P), ekonomisiin (E), sosiaalisiin (S), teknologisiin (T), ekologisiin (E) sekä laillisuutta (L) käsitteleviin osa-alueisiin. (Puustinen ja Kekki 2020)

Pelastustoimen toimintaympäristön poliittisessa ulottuvuudessa korostuvat muuttuvat valtasuhteet ja epävakaa globaali turvallisuusympäristö, demokratian murros sekä erinäiset kansalliset uudistushankkeet. Globaalin turvallisuusympäristön näkökulmasta esiin nousevat erityisesti terrorismi, hybrdivaikuttaminen sekä pakolaisuus ja laajamittainen maahantulo. Näin ollen voidaan todeta, että globaalissa turvallisuusympäristössä esiintyvät riskit eivät kohdistu ainoastaan puolustusvoimien ja poliisin tehtäväkenttään, vaan niihin liittyvät ilmiöt koskevat myös pelastustoimea. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että kriittisen infrastruktuurin häiriöiden tai laajamittaisen yhteiskuntajärjestyksen vaarantavan toiminnan (esimerkiksi terrorismin) vaikutukset voivat näkyä pelastustoimen tehtäväkentässä sekä tehtävämäärien kasvuna että hälytystehtävien hoitamisen vaikeutumisenä. (Puustinen ja Kekki 2020) Tässä yhteydessä tulee huomioida myös mahdollinen sotilaallisen voiman käyttö, jolloin perustehtävien hoitaminen ei välttämättä ole mahdollista tilanteen sijoessa pelastustoimen resurssit muualle.

Ekomiseen ulottuvuuteen kytkeytyvät muun muassa maailman talouden taantuma, julkisen talouden heikkeneminen sekä kansalaisten taloudellisen eriarvoisuuden lisääntyminen. Sosiaalisesta ulottuvuudesta nostetaan puolestaan esiin neljä ilmiötä: sosiaalisen ja yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kasvu, väestön monimuotoistuminen ja vanheneminen, kaupungistuminen sekä työmarkkinoilla tapahtuvat muutokset. (Puustinen ja Kekki 2020)

Teknologisessa ulottuvuudessa korostuu puolestaan teknologian nopea kehittyminen. Kehityksen voidaan pääsääntöisesti katsoa tuovan mukanaan runsaasti mahdollisuuksia pelastustoiminnan toimintatapojen ja prosessien kehittämiseen. On kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi älyteknologia ja uudet rakennusmateriaalit, älyliikenne ja uudet liikennemuodot sekä sosiaalinen media paitsi luovat mahdollisuuksia, tuovat toimialalle myös uhkia ja uusia riskejä. Teknologinen kehitys korostuu kuitenkin erityisesti yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja sen toimintavarmuuden kautta. Teknologiarippuvainen yhteiskunta on pelastustoimen näkökulmasta jatkuva riskitekijä, jolla on näkyvä rooli myös alueellisten riskien todennäköisyyksiä ja vaikutuksia arvioitaessa. (Puustinen ja Kekki 2020)

Vaikka ekologisissa muutosilmiöissä esiintyy ainoastaan yksi teema, ilmastonmuutos, se tuo mukanaan pelastustoimen näkökulmasta erittäin oleellisia haasteita. Sään ääri-ilmiöt, erinäiset luonnonkatastrofit sekä ympäristövastuun korostuminen yhteiskunnassa vaikuttavat suoraan pelastustoimen toimintaedellytyksiin, tehtävämääriin ja onnettomuustyyppeihin. Kuudentena kohtana muutosilmiöiden kokonaisuudessa nostetaan esiin toiminnan laillisuuteen liittyviä tekijöitä. Näistä välittömimpiä vaikutuksia on kansallisen tason lainsäädäntöuudistuksilla, kuten pelastuslakiin tai valmiuslakiin tehtävillä muutoksilla, joilla saattaa tulevaisuudessa olla merkitystä pelastustoimen toimintaan sekä väestönsuojeluun. (Puustinen ja Kekki 2020)

Sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaympäristö

Suomen sotilaallisella toimintaympäristöllä tarkoitetaan sitä maantieteellistä ja kansainvälispoliittista kokonaisuutta, jolla on merkitystä arvioitaessa Suomeen ja suomalaisiin kriisinhallintajoukkoihin mahdollisesti kohdistuvaa sotilaallista uhkaa. Yksinkertaistettuna Suomen sotilaallista toimintaympäristöä voidaan kuvailla Pohjois-Euroopan alueena, jossa erityisen merkitykselliseksi nousevat Itämeren alue sekä arktinen alue. Lisäksi Suomen sotilaalliseen toimintaympäristöön kuuluvat konfliktialueet, joilla Suomi osallistuu kriisinhallintaoperaatioihin. (Puolustusvoimat 2021)

Sotilaallinen toimintaympäristö kytkeytyy monitahoisesti maailmanpoliittiseen tilanteeseen sekä viime vuosikymmeninä muuttuneeseen turvallisuuspoliittiseen ja teknologi-

seen todellisuuteen. (Puolustusvoimat 2021) Kiteytetysti voidaan todeta, että Suomen ja Euroopan lähialueiden turvallisuustilanne on epävakaa ja vaikeasti ennakoitava. Suurvaltojen keskinäisen kilpailun voimistuminen ja niiden heikkenevä sitoutuminen sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään ja kansainväliseen oikeuteen ovat kiristäneet kansainvälistä tilannetta. (Ulkoministeriö 2020) Tämä korostaa tarvetta kyvylle ennaltaehkäistä, toimia ja tarvittaessa puolustautua kaikissa toimintaympäristöissä (Puolustusministeriö 2021).

Sodan kuva on lisäksi oleellisesti muuttunut maailmansotien asemasodasta kohti laajalaisempaa vaikuttamista. Kylmän sodan päättymisen jälkeen muotoutunut nykyaikainen sota ei näin ollen rajoitu vain konventionaalisten asejärjestelmien ja CBRN-aseiden käyttöön tai niillä uhkaamiseen, vaan vaikuttamista tapahtuu myös muun muassa kyberverkkojen ja informaation välityksellä. Tästä voidaan käyttää termiä hybridivaikuttaminen, mikä viittaa toimintaan, jolla pyritään erilaisia, toisiaan täydentäviä keinoja käyttäen ja kohteen heikkouksia hyödyntäen saavuttamaan omat tavoitteet. Vaikuttamisen keinot voivat näin ollen olla esimerkiksi taloudellisia, poliittisia tai sotilaallisia, ja usein niitä käytetään samanaikaisesti. (Sanastokeskus 2017) Tällainen vaikuttaminen on vahingollista ja sitä pyritään tekemään niin, että se on tekijän osalta kiistettävissä. Teknologinen kehitys ja muuttunut toimintaympäristö sosiaalisen median kanavineen tarjoavat uusia vaikuttamismahdollisuuksia, ja yhteiskunnallisen keskustelun tarkoitushakuihin vääristely sekä poliittisesti motivoitunut historian uudelleentulkinta on yleistä muun muassa disinformaatio- ja vaikuttamiskampanjoissa. Myös kriittinen infrastruktuuri on hybridivaikuttamisen kohteena, joten viestintäverkkojen turvallisuuteen ja yhteiskunnan toimintojen kannalta kriittisen infrastruktuurin haavoittuvuuksiin liittyvät riskit ja uhat ovat kasvaneet. (Ulkoministeriö 2020)

Tämän kehityksen myötä sodan kuva on muuttunut epämääräiseksi ja vaikeasti ennustettavaksi, minkä lisäksi hyökkäysten varoitusaika on lyhentynyt huomattavasti sota-toimien laajentuneen keinovalikoiman takia. Sodissa tai sodankäynnissä ei näin ollen ole aina kyse valtioiden välisestä asevoimin käytävästä perinteisestä taistelusta eikä sodalla nykyään useinkaan ole selkeää alkua tai loppua (Puolustusvoimat 2021). Yhdistettynä valtioiden heikkenevään sitoutumiseen sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestelmään onkin havaittavissa, että kaikki konfliktin osapuolet eivät nykyajan sodankäynnissä ole myöskään sitoutuneita kansainvälisen humanitaarisen oikeuden noudattamiseen. (Ulkoministeriö 2020). Tästä syystä myös siviiliväestöön kohdistuvat uhkakuvat ovat entistä monipuolisempia ja haastavampia, mikä itsessään kasvattaa tarvetta väestönsuojelulle ja siihen varautumiselle.

Lopuksi voidaankin todeta, että sotilaallista turvallisuutta on vaikea tarkastella erillään muusta turvallisuudesta. Nykyaikaisen sodankäynnin keinot perustuvat monenlaisten valtiollisten suorituskykyjen joustavaan käyttöön, jossa sotilaalliset suorituskyvyt ovat vain yksi kansallisten intressien edistämisen keino. (Puolustusvoimat 2021) Tämän

tyyppinen toimintaympäristön muutos haastaa koko yhteiskunnan kriisinsietokykyä laajemminkin, minkä myötä Suomen sotilaallinen puolustus ja kokonaisturvallisuus kytkeytyvät tulevaisuudessa yhä tiiviimmin toisiinsa (Puolustusministeriö 2021). Sotilaallisen voimankäytön uhkalla ja uhkan realisoidumisella on toisin sanoen selvä vaikutus myös sisäiseen turvallisuuteen, ja siksi sotilaallisten uhkien ennakkovaroitusajan lyheneminen ja ennakoimattomuus edellyttävät sisäisen turvallisuuden viranomaisten johtamisjärjestelmälle, päätöksentekokyvyille ja valmiudelle vastaavia vaatimuksia kuin sotilaalliselle puolustukselle (Sisäministeriö 2021a). Tämä koskee osaltaan myös pelastustoimen varautumista väestönsuojelutehtäviin.

Väestönsuojelun toimintaympäristö

Tässä luvussa esitettyjen toimintaympäristöanalyysien perusteella voidaan todeta, että tämän päivän kehittyneessä, yhteenkietoutuneessa ja keskinäisriippuvassa yhteiskunnassa ilmenevät globaalit riskikokonaisuudet ja uhkamallit ovat poikkeuksellisen moniulotteisia ja komplekseja. Tämän myötä erilaiset kriisitilanteet saattavat aikaansaada nopeasti kehittyviä ja vaikeasti hahmotettavissa olevia seuraamuksia koko yhteiskuntajärjestelmän toimivuudelle, mikä asettaa haasteita myös pelastustoimen toiminnalle. Koska tämä pätee myös väestönsuojelun toimintakenttään, tässä alaluvussa esitellään vielä hankkeessa kehitettyä ajatusmallia, jonka avulla voidaan tarkastella toimintaympäristössä esiintyvien kompleksisten muutosten vaikutuksia pelastuslaitosten toimintaan.

Laaja-alaisen sotilaallisen vaikuttamisen seuraamuksia väestön hyvinvoinnille ja turvallisuudelle voidaan tarkastella ainakin kolmesta näkökulmasta. Ensimmäisessä näkökulmassa painottuvat suoraan alkutapahtumasta johtuvat loukkaantumiset, mahdollisesti myös kuolemat, esimerkiksi CBRNE-asevaikutusten, kaukovaikutteisten asevaikutusten ja niistä johtuvien tulipalojen ja sortumien tai suorien (esimerkiksi terroristien tai vieraan valtion joukkojen) asevaikutusten seurauksena.

Toisessa näkökulmassa painottuvat puolestaan väestöön epäsuorasti vaikuttavat tekijät. Niihin lukeutuvat alkutapahtuman aiheuttamat vahingot kriittiseen infrastruktuuriin (esim. sähkön, lämmön ja veden jakeluun, jäteveden käsittelyyn ja liikenteen infrastruktuuriin), yhteiskunnan kriittisten palveluiden saatavuuteen (esimerkiksi sairaanhoitoon, pelastus- ja poliisipalveluihin, sosiaalihuoltoon, kouluihin ja päivähoitoon, pankki- ja maksupalveluihin), kansallisiin ja globaaleihin arvoketjuihin tai tieto- ja viestintäverkkojen toimivuuteen ja turvallisuuteen. Pitkäkestoiset ja vakavat häiriöt näissä järjestelmissä voivat aiheuttaa jopa elämiseen tarvittavien perusedellytysten (esim. lämpö, vesi, ruoka, hygienia) kriittistä heikkenemistä sekä johtaa huoltovarmuuden kannalta tärkei-

den tuotteiden vaikeisiin saatavuusongelmiin (esim. lääkkeet, teollisuustuotteet, varaosat), yhteiskuntarauhan järkkymiseen tai viranomaistoiminnan hidastumiseen ja lamaantumiseen. Tässä yhteydessä on tärkeä huomioida materiaalisen huoltovarmuuden lisäksi myös osaamisen huoltovarmuus. Korona-pandemiakin on osoittanut, että globaalit matkustusrajoitukset heikentävät esimerkiksi työvoiman saatavuutta.

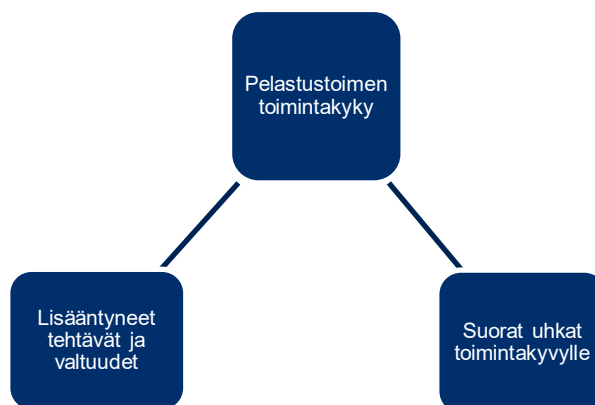
Epäsuoriin vaikutuksiin lukeutuvat myös ympäristölle aiheutuvat vahingot, kuten elinympäristön saastuminen, ekosysteemien tuhoutuminen sekä ilmaston muuttuminen (esim. laajalle levinneen CBRN-laskeuman kautta). Näillä tapahtumilla on suoria vaikutuksia myös huoltovarmuuteen esimerkiksi maanviljelyn estymisen myötä. Myös elinympäristön puhdistamiseen ja ympäristövaikutusten estämiseen tarvittavat toimet kuormittavat yhteiskuntaa niin taloudellisesti kun työmäärällisesti.

Kolmannessa näkökulmassa painottuvat puolestaan kriisitilanteen aiheuttamat psykologiset vaikeudet ja mahdolliset poliittiset seuraamukset. Psykologiset vaikutukset voivat esiintyä esimerkiksi pelkotiloina, ahdistuneisuutena, masennuksena tai yleisenä hämmennyksenä ja levottomuutena. Vakavissa tapauksissa potilailla voi esiintyä psykosomaattista oireilua. Näin ollen psykologiset haitat vaikuttavat vahvasti väestön toimintakykyyn ja hyvinvointiin sekä heijastuvat tätä kautta myös koko yhteiskunnan toimivuuteen. Psykologisia haittavaikutuksia esiintyy erityisesti säteilyn, kemikaalien sekä biologisten ja nanoteknologisten agenttien levitessä elinympäristöön. Tämä johtuu muun muassa väestön tietämättömyydestä kyseisten aineiden vaikutuksista, mahdollisista satunnaisista pitkäaikaisvaikutuksista (kuten syöpä ja muut sairaudet) sekä siitä, että aineiden aiheuttamaa uhkaa ei välttämättä voi suoraan aistia, mikä osaltaan lisää epävarmuuden tunnetta. Sotilaallisen voimankäytön tilanteessa uhka äärimmäisestä väkivallanteosta voi itsessään aiheuttaa vastaavia pelkotiloja. Näiden suorien psykologisten vaikutusten lisäksi sotilaallisen voimankäytön ja sen uhkan mahdollisesti aiheuttamat pitkäkestoiset evakuoinnit ja väestönsiirrot aiheuttavat osassa väestöä huomattavia psykologisia haittavaikutuksia.

Psykologisten vaikutusten lisäksi laajavaikutteiset kriisitilanteet saattavat aiheuttaa myös huomattavia poliittisia seurauksia. Hybridivaikuttamiseen liittyvät yhteiskunnalliset häiriötilanteet vaikuttavat tunnetusti ja tutkitusti erityisesti yhteiskunnan haavoittuvimpiin ihmisryhmiin, kuten ikääntyneisiin ja matalatuloisiin. Näin ollen kriisitilanteet ovat omiaan kasvattamaan vastakkainasettelua ja levottomuutta yhteiskunnassa. Tätä vastakkainasettelua pystytään myös tahallisesti ruokkimaan esimerkiksi informaatiovaikutuksen avulla. Pitkittyneessä tilanteessa tämä saattaa johtaa epäluottamukseen viranomaisia ja poliittista järjestelmää kohtaan, mikä itsessään vaikeuttaa kriisissä tarvittavan vasteen organisoimista ja toteuttamista.

Tapahtumien suorat vaikutukset työllistävät varsinkin tilanteen ensivaiheessa puolustusvoimien ohella erityisesti terveydenhuoltojärjestelmää, pelastus- ja poliisiviranomaisia sekä niiden eri yhteistyötahoja. Kuitenkin myös väestöön epäsuorasti vaikuttavat sekä psykologiset ja poliittiset vaikutukset heikentävät pitkittyneessä tilanteessa pelastustoimen toimintakykyä. Pelastustoimen toimintakykyä voi tässä yhteydessä tarkastella esimerkiksi kahden pääkategorian kautta, joissa kuvataan lisääntyneiden tehtävien tuoman taakan ja suoraan toimintakykyä uhkaavien elementtien suhdetta. Kyseistä ajatusmallia havainnollistetaan kuvassa 2.

Kuva 3. Pelastustoimen toimintakyky



Tehtävien lisääntyminen pelastustoimen toimikentällä vaikuttaa pelastustoimen toimintakykyyn, sillä olemassa olevia resursseja joudutaan jakamaan entistä pienempiin osiin tehtävistä suoriutumiseksi. Lisäksi sotilaalliseen voimaankäyttöön liittyvien kriisitilanteiden tuomat tehtävät saattavat olla niin sanottuja rutiinitehtäviä haastavampia ja vaatia harvemmin käytettyjen toimintakykyjen (kuten vaarallisiin aineisiin liittyvän toiminnan ja rauniopelastuksen) käyttöönottamista. Väestönsuojelutilanteen luomaa epätasapainoa käytettävissä olevien resurssien ja tehtävämäärien välillä yritetään korjata valmiuslain ja pelastuslain mukaan poikkeusoloissa sovellettavien valtuuksien kautta. Niillä voidaan lisätä käytössä olevaa materiaalia ja työvoimaa, mutta samalla ne tuovat mukanaan lisää johtamiseen ja organisointiin liittyviä tehtäviä ja vastuuta.

Suorasti toimintakykyä uhkaaviin elementteihin, kuten ulkoiseen väkivaltaan tai muuhun häirintään, voidaan varautua muun muassa materiaalin ja kaluston suojaamisella ja huoltamisella, teknisten järjestelmien (kuten johtamis-, viestintä-, ja hälytysjärjestelmien) toimivuuden ja turvallisuuden varmistamisella sekä henkilöstön fyysisen ja psyykkisen toimintakyvyn ja turvallisuuden ylläpitämisellä. Näiden toimintojen ylläpitämiseen

vaikuttavat vahvasti myös aiemmin kuvatut kriisitilanteiden yhteiskunnalliset seuraukset, kuten perushyödykkeiden (sähkö, vesi, ruoka) puuttuminen sekä yhteiskunnassa mahdollisesti ilmenevät psykologiset vaikeudet. Lisäksi tässä yhteydessä on huomioitava sotatilanteen tuomat vaikeudet pelastustoimen materiaaliseen huoltovarmuuteen sekä se tosiasia, että sotatilan aikaiset olot kärjistävät esimerkiksi säätilassa tapahtuvien vaihtelujen vaikutuksia. Näin ollen varautumisessa on huomioitava, että esimerkiksi äärimmäisen kylmä tai kuuma ilma rasittaa sekä ajoneuvoja ja muita mekaanisia laitteita että ihmisten hyvinvointia ja toimintakykyä poikkeusoloissakin. Tämän tulisi näkyä pelastustoimessakin lisääntyneenä varautumisena esimerkiksi kylmän tai kuumen sään vaikutuksiin muun muassa kaluston, varusteiden ja henkilöstön pukeutuksen osalta.

Lähteet

- Hottinen, Marko. *Pelastustoimen kansallisen materiaalihallinnan tietojärjestelmän esiselvitys*. Helsinki: Pelastustoimen alueellinen tutkimus- ja kehittämishanke, 2021.
- Huoltovarmuuskeskus. *Sopimuksiin perustuva varautuminen - SOPIVA*. 2021. <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/sopiva> (haettu 30. 11 2021).
- Keskinen, Marko, Arttu; Mäkinen, Juha Kantola, ja Arto O Salonen. "Miten yhteiskehittää kokonaisturvallisuutta? Tieteidenvälisiä näkemyksiä Winland-hankkeesta." *Tiede ja Ase*, 2017: 124-154.
- Laki eräiden kansainvälisesti suojattujen tunnusten käytöstä (1979/947)*. 1979. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1979/19790947>.
- Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 1994/559*. 1994. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.
- Laurikainen, Heikki, ja Markku Haranne. *Kansalaisten käsityksiä väestönsuojelusta*. SPEK, 2020.
- Levy, Leonard, Cecilia Rokusek, Sally Bragg, ja James Howell. "Interdisciplinary Approach to All-Hazards Preparedness." *Journal of Public Health Management and Practice*, 2009: 8-12.
- Mattila, Mikael. *Host Nation Support - pelastustoimen isäntämaan tukitoimien ohje*. Varsinais-Suomen pelastuslaitos, 2021.
- Pelastuslaki 2011/379*. 2011. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379#L10>.
- Puolustusministeriö. *Valtioneuvoston puolustusselonteko*. Helsinki: Valtioneuvosto, 2021.
- Puolustusvoimat. "Sotilastiedustelun julkinen katsaus." Helsinki, 2021.
- Puustinen, Alisa, ja Tuula Kekki. *Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi*. Helsinki: Sisäministeriö, 2020.
- Sanastokeskus. *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. Helsinki, 2017.
- Sisäministeriö. *Alueellisten riskiarvioiden kehittäminen*. 2021b. <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM016:00/2021> (haettu 29. 11 2021).
- Sisäministeriö. *Hyvä elämä – turvallinen arki Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017*. Helsinki: Sisäministeriö, 2017.
- Sisäministeriö. "Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta." Helsinki, 2013.
- Sisäministeriö. "Pelastuslaitoksen riskianalyysi sotilaallisen voimankäytön tilanteesta - poikkeusolojen riskianalyysi -alatyöryhmän loppuraportti." Helsinki, 2020.
- Sisäministeriö. *Sisäisen turvallisuuden selonteko*. Helsinki: Valtioneuvosto, 2021a.
- Sisäministeriö. *Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi - pelastustoimen strategia vuoteen 2025*. Helsinki: Sisäministeriö, 2016.
- Sisäministeriön pelastusosasto. "Sisäministeriön julkaisu A49: paikallisen yleisen väestönsuojelun henkilöstön ja materiaalin määrävahvuudet." 1998.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. "Ohje sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille." 2019.
- Ulkoministeriö. "Sodan oikeussäännöt." Helsinki, 2016.
- Ulkoministeriö. *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko*. Helsinki: Valtioneuvosto, 2020.
- Valmiuslaki 2011/1552*. 2011. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552#O2L17P120>.
- Valtioneuvosto. *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019*. Helsinki: Valtioneuvosto, 2019.
- Valtioneuvosto. "Valtioneuvoston puolustusselonteko." 2017.
- Valtioneuvosto. *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Helsinki: Turvallisuuskomitea, 2017.