



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2024:9

---

# Väestönsuojelun nykytila ja kehittämistarpeet

Selvityshankkeen loppuraportti

Sisäministeriön julkaisu 2024:9

# Väestönsuojelun nykytila ja kehittämistarpeet

## Selvityshankkeen loppuraportti

Milla Tuominen, Jussi Korhonen

Sisäministeriö Helsinki 2024

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-961-5

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Väestönsuojelun nykytila ja kehittämistarpeet Selvityshankkeen loppuraportti

**Sisäministeriön julkaisu 2024:9** **Teema** Sisäinen turvallisuus

**Julkaisija** Sisäministeriö

**Tekijä/t** Milla Tuominen, Jussi Korhonen

**Kieli** suomi

**Sivumäärä** 61

### Tiivistelmä

Sisäministeriö asetti 3.11.2022 väestönsuojelua ja väestönsuojia koskevan selvityshankkeen. Väestönsuojelua koskevan osahankkeen tarkoitus on ollut tunnistaa väestönsuojelun sääntelyyn liittyviä kehitystarpeita, sekä kartoittaa väestönsuojelun poikkihallinnollista varautumista ja tarpeita yhteistoiminnan kehittämiseen.

Selvitystyössä kiinnitettiin erityistä huomiota pelastustoimen viranomaisten vastuulla oleviin väestönsuojelutehtäviin varautumiseen ja suorituskykyihin. Selvityksessä huomioitiin laaja joukko väestönsuojeluun kuuluvia tai siihen liittyviä teemoja. Selvitykseen tarvittavan tiedon kerääminen toteutettiin haastattelemalla asiantuntijoita eri organisaatioista, hyödyntämällä ennen hanketta ja sen aikana laadittua kotimaista ja ulkomaista tutkimus- ja selvitysaineistoa. Vaikka suomalaisessa väestönsuojelussa on runsaasti vahvuuksia, selvitystyössä tunnistettiin myös kehittämistarpeita.

Väestönsuojeluun liittyvä sääntely kaipaa kehittämistä etenkin toiminnallisten varautumis- ja toimintavastuiden selkeyttämisen osalta. Väestönsuojelua yhteensovitetään eri tasoilla lähinnä vain pelastustoimelle kuuluvien tehtävien osalta ja väestönsuojelun ja siihen varautumisen kokonaisuuden koordinaatiota tulisi vahventaa valtakunnallisella tasolla. Pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevia väestönsuojelun operatiivisia suorituskykyjä ja toimintojen suojaamista tulisi vahvistaa.

**Asiasanat** sisäinen turvallisuus, väestönsuojelu, varautuminen, poikkeusolot, selvitys

**ISBN PDF** 978-952-324-961-5

**ISSN PDF**

2490-077X

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-961-5>

## Nuläget och utvecklingsbehoven inom befolkningsskyddet

### Utredningsprojektets slutrapport

<b>Inrikesministeriets publikationer 2024:9</b>		<b>Tema</b>	Inre säkerhet
<b>Utgivare</b>	Inrikesministeriet		
<b>Författare</b>	Milla Tuominen, Jussi Korhonen	<b>Sidantal</b>	61
<b>Språk</b>	finska		

#### Referat

Inrikesministeriet tillsatte den 3 november 2022 ett utredningsprojekt om befolkningsskydd och skyddsrum. Syftet med delprojektet om befolkningsskydd har varit att dels identifiera behoven av att utveckla lagstiftningen om befolkningsskydd, dels kartlägga den förvaltningsövergripande beredskapen och behoven av att utveckla samarbetet inom befolkningsskyddet.

I utredningsarbetet fästes särskild uppmärksamhet vid beredskapen och kapaciteten för de befolkningsskyddsuppgifter som myndigheterna inom räddningsväsendet ansvarar för. I utredningen beaktades ett stort antal teman som hör till eller har samband med befolkningsskyddet. Den information som behövdes för utredningen samlades in genom att intervjua experter från olika organisationer, genom att utnyttja det forsknings- och utredningsmaterial från Finland och utlandet som utarbetats före och under projektet. Trots att det finländska befolkningsskyddet har många starka sidor, identifierade man också utvecklingsbehov under utredningsarbetet.

Bestämmelserna om befolkningsskydd behöver utvecklas i synnerhet när det gäller att förtydliga det operativa ansvaret för beredskapen och verksamheten. Befolkningsskyddet samordnas på olika nivåer närmast i fråga om uppgifter som hör till räddningsväsendet. Samordningen av den helhet som består av befolkningsskyddet och beredskapen inför det bör stärkas på nationell nivå. De operativa kapaciteter inom befolkningsskyddet som räddningsväsendets myndigheter ansvarar för och skyddet för funktionerna bör stärkas.

**Nyckelord** inre säkerhet, befolkningsskydd, beredskap, undantagsförhållanden, utredning

**ISBN PDF** 978-952-324-961-5 **ISSN PDF** 2490-077X

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-961-5>

## Current state and development needs of civil defence Study project final report

---

<b>Publications of the Ministry of the Interior 2024:9</b>	<b>Subject</b>	Internal security
<b>Publisher</b>	Ministry of the Interior	
<b>Author(s)</b>	Milla Tuominen, Jussi Korhonen	
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b> 61

---

### Abstract

On 3 November 2022, the Ministry of the Interior set up a study project on civil defence and civil defence shelters. The purpose of the civil defence sub-project was to identify development needs related to the regulation of civil defence and to map the cross-administrative preparedness for civil defence and the need to develop cooperation.

The study paid special attention to the emergency preparedness and capabilities of the rescue services authorities for the civil defence tasks for which they are responsible. The study considered a wide range of themes related to or associated with civil protection. The information necessary for the study was collected by interviewing experts from various organisations, utilising research and studies drawn up in Finland and abroad before and during the project. Although Finnish civil defence has plenty of strong points, the study also identified development needs.

The regulation of civil defence needs to be developed, especially with regard to the clarification of operational responsibilities related to emergency preparedness and activities. Civil defence is coordinated at different levels, mainly only with regard to tasks related to rescue services, and the coordination of civil defence and preparedness as a whole should be strengthened at the national level. Operational capabilities and the protection of operations in civil defence, which are the responsibility of the rescue services authorities, should be strengthened.

**Keywords** internal security, civil defence, emergency preparedness, unusual conditions, study

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-961-5	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-961-5>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	7
1.1	Selvityshanke.....	7
1.2	Väestönsuojelun käsite ja väestönsuojelutehtävät .....	8
<b>2</b>	<b>Väestönsuojelun varautumisen nykytila</b> .....	12
2.1	Väestönsuojelua koskeva keskeinen sääntely .....	12
2.2	Väestönsuojeluun varautumisen rahoitus.....	13
2.3	Väestönsuojelun ja varautumisen henkilöstövoimavarat ja niiden hallinta .....	14
2.4	Väestönsuojeluun varautumisen valvonta .....	20
2.5	Väestönsuojelun tutkimus- ja kehittämistoiminta .....	22
2.6	Hälytystoiminta – väestön varoittaminen .....	23
2.7	Evakuoinnit ja niihin varautuminen.....	25
2.8	Tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu .....	26
2.9	Suojista huolehtiminen .....	29
2.10	Sammutus- ja pelastustoiminta .....	32
2.11	Muut väestönsuojelutehtävät .....	35
2.11.1	Vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen .....	35
2.11.2	Puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet .....	37
2.11.3	Osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla..	38
2.11.4	Välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen.....	38
2.11.5	Surmansa saaneista huolehtiminen .....	39
2.11.6	Avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi.....	40
2.11.7	Edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet .....	41
<b>3</b>	<b>Havainnot väestönsuojelusta Ukrainasta</b> .....	42
<b>4</b>	<b>Kehittämisehdotukset ja -suositukset</b> .....	45
4.1	Väestönsuojelun sääntelyn ja rahoituksen seurannan kehittäminen .....	45
4.2	Henkilöstövoimavarojen hallinnan kehittäminen.....	46
4.3	Varautumisen valvonnan kehittäminen .....	47
4.4	Tutkimus- ja kehittämistoiminnan kehittämistarpeet .....	48
4.5	Muita havaittuja kehittämistarpeita .....	48
4.6	Tehtäväkohtaiset kehittämisehdotukset .....	49
	<b>Lähteet</b> .....	53

# 1 Johdanto

## 1.1 Selvityshanke

Yhteiskunnan vahva kyky suojata siviiliväestöä kaikissa tilanteissa erilaisilta äkillisiltä vaaroilta, myös asevaikutuksilta mahdollistaa osaltaan elintärkeiden toimintojen jatkumisen, edistää väestön henkisen kriisinkestokyvyn ylläpitämistä ja toimii osana pidäkettä. Väestönsuojelun yhteiskunnallinen näkyvyys on vaihdellut läpi vuosikymmenten turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutosten mukaisesti. Kylmän sodan päättymisen jälkeen Euroopassa koettiin yleisesti vallitsevan syvä rauhan aika, eikä väestönsuojeluun varautuminen ollut yhteiskunnan varautumisen keskiössä.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 osoitti, ettei Suomessakaan voida sivuuttaa väestönsuojeluun varautumista ja sen kehittämistä tärkeänä osana yhteiskunnan kriisinkestävyttä ja laaja-alaiseen vaikuttamiseen vastaamisessa. Sen lisäksi, että väestönsuojeluun varautumista on pidetty esillä viranomaisten toimesta, sota Ukrainassa ja sen mukanaan tuoma huoli myös Suomen turvallisuudesta on koskettanut laajasti väestöä ja lisännyt kansalaisten mielenkiintoa viranomaisten varautumista kohtaan.

Puolustuspoliittisessa selonteossa (2021) ja valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta (2021) linjattiin, että väestönsuojelun tila tulisi selvittää ja toteuttaa tarvittavat kehittämistoimenpiteet sisäministeriön johdolla. Näiden kirjausten pohjalta sisäministeriö asetti 3.11.2022 väestönsuojelua ja väestönsuojia koskevan selvityshankkeen.

Väestönsuojelua koskevan osahankkeen tarkoitus on ollut selvittää väestönsuojelun poikkihallinnollista tilaa ja kartoittaa kehitystarpeita väestönsuojelulle. Selvityshankkeella on ollut kolme päätavoitetta:

1. Selvittää väestönsuojelun sääntelyn nykytila ja keskeisimmät kehittämistarpeet.
2. Selvittää väestönsuojelutehtävistä vastaavien eri hallinnonalojen ja viranomaisten väestönsuojelutehtäviin varautumisen nykytila ja keskeiset hallinnonalojen ja viranomaisten välisen yhteistoiminnan ja koordinaation (ml. koulutus ja harjoitustoiminta) kehittämistarpeet.



3. Selvittää pelastustoimen viranomaisten vastuulla oleviin väestönsuojelutehtäviin (mm. väestön varoittaminen, pelastustoiminta, väestön evakuoinnit, väestönsuojien käytön johtaminen ja ohjaus) varautumisen ja suorituskykyjen nykytila ja niiden kehittämistarpeet, sekä niiden vaatimat resurssit siinä laajuudessa kuin mahdollista.

Hankkeen selvitystyöhön rekrytoitiin projektipäällikkö aikavälille 1.11.2022–31.8.2023. Projektipäällikkö Milla Tuominen vastasi edellä mainitulla aikavälillä hankkeen selvitystyöstä, ja hanketta ohjasi pelastusosaston johtoryhmä. Hankkeen selvitystyössä hyödynnettiin laajasti aiempaa sisäministeriön aihetta koskevaa aineistoa ja tutkimustietoa kokoamalla niissä tehtyjä arvioita ja havaintoja. Hankkeessa haastateltiin myös useita eri hallinnonalojen asiantuntijoita ja järjestettiin kaksi työpajaa. Monivaiheisen selvitystyön aikana kootun aineiston lisäksi myös hankkeen loppuvaiheessa on saatu uutta tietoa ja aineistoa väestönsuojelun nykytilasta ja kehittämistarpeista.

Raportissa on huomioitu syksyn 2023 aikana projektipäällikön tekemän selvitystyön jälkeen Venäjän aloittaman hyökkäyssodan aikaisia Ukrainan väestönsuojelua koskevia kokemuksia ja sieltä saatavilla olevia oppeja koskevia raportteja, keskusteluja Suomen ja Ukrainan väestönsuojelutehtävistä vastaavien viranomaisten välillä sekä sisäministeriössä valmistelussa ollutta valtakunnallista selvitystä pelastustoimen palveluista ja talouden tilasta.

Raportissa on pyritty eri näkökulmista kuvaamaan tiiviisti väestönsuojelun nykytilaa ja kehittämistarpeita.

## 1.2 Väestönsuojelun käsite ja väestönsuojelutehtävät

Suomen vuonna 1949 ratifioimassa Geneven yleissopimuksessa (SopS 8/1955) säädetään väestönsuojelusta. Varsinaisesta väestönsuojelun käsitteestä ja tehtävistä säädetään Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjassa (SopS 82/1980).

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan VI luvun (Väestönsuojelu) 61 artiklan mukaan väestönsuojelulla (engl. *civil defence*) tarkoitetaan humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Väestönsuojelu viittaa ainoastaan aseellisen konfliktin aikana tapahtuvaan akuuttiin toimintaan, mutta se ei rajoitu vain sotilaallisen voimankäytön aiheuttamiin vaikutuksiin.

Väestönsuojelun tehtäviä lisäpöytäkirjan 61 artiklan mukaisesti ovat:

- *Hälytystoiminta*
- *Evakuointi*
- *Suojista huolehtiminen*
- *Pimennystoimenpiteiden hoito*
- *Pelastustoiminta*
- *Lääkintähuolto, mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto*
- *Sammutustoiminta*
- *Vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen*
- *Puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet*
- *Tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu*
- *Osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla*
- *Välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen*
- *Surmansa saaneista huolehtiminen*
- *Avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi*
- *Edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien suunnittelu ja järjestely, muttei rajoittuen näihin*

Varsinaisista sodan aikaisista väestönsuojelun tehtävistä neljä ensimmäistä on vahingoilta ennalta ehkäiseviä ja loput toipumiseen tähtäävää toimintaa. Artiklassa määriteltyjä tehtäviä hoitaviin ei saa kohdistaa sotilaallista voimankäyttöä, eikä heidän toimintaansa saa estää kuin välttämättömästä syystä. Suojelu koskee myös väestönsuojeluun käytettäviä materiaaleja ja rakennuksia.

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjassa ei määritellä väestönsuojelun vastuullisia toimijoita, vaan ne riippuvat kansallisesta lainsäädännöstä tai voivat olla myös vapaaehtoisia. Näin aseellisen konfliktin aikana kansainvälisen oikeuden tarjoama suojelu ei riipu organisaatiosta, vaan suoritettavasta tehtävästä. Väestönsuojelun organisaatio tulisi kuitenkin olla tunnistettavissa konfliktin aikana ja nimetty ainoastaan väestönsuojelutehtäviin. Suojelu koskee myös siviilihenkilöitä, jotka on määrätty suorittamaan tehtävää väestönsuojeluorganisaation toimesta ja sen valvonnan alaisena, vaikka he eivät olisi väestönsuojeluorganisaation jäseniä. Väestönsuojeluorganisaatio voi olla sotilasviranomaisen johdon tai valvonnan alaisena ja siinä voi olla mukana joitakin sotilashenkilöitä, jotka toimivat ainoastaan väestönsuojelutehtävissä.

Mikä tahansa humanitaarinen toiminta siviiliväestön hyväksi konfliktitilanteessa ei ole väestönsuojelua, vaan väestönsuojeluun kuuluvat tehtävät on tyhjentävästi määritetty Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa. Artiklan

tehtäväluehdossa olevia tehtäviä on avattu sopimuksen kommentaarissa (ICRC 1987). Sopimusten valmistelun aikaan keskusteltiin tulisiko tehtävälistan olla tyhjentävä vai jättää tulkinta humanitaarisista tehtävistä tilannekohtaiseksi. Lopulta päädyttiin tyhjentävään listaan, joka varmistaisi vain humanitaaristen tehtävien suorittamisen ja tätä kautta väestönsuojeluorganisaation uskottavuuden.

Suomessa väestönsuojelulla tarkoitetaan nimenomaan Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan määrittelemää käsitettä ja tehtäväkokonaisuutta. Vastaava väestönsuojelun määritelmä sisältyy voimassa olevaan pelastuslakiin (379/2011). Väestönsuojeluun varautumisella tarkoitetaan lisäpöytäkirjan 61 artiklan luehdossa mainittuihin toiminnallisiin tehtäviin varautumista. Valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 ja 2 kohtien poikkeusoloihin (aseellinen hyökkäys tai sen uhka) varautuminen ja viranomaisten varautumisvelvoite kattaa väestönsuojeluun varautumista laajemman kokonaisuuden. Väestönsuojelun tehtävät ovat akuuttia toimintaa, mutta siviiliviranomaisilla on tai voi olla myös muita pitkäkestoisia tehtäviä, joihin tulee varautua ja joiden tulee jatkua sotilaallisessa konfliktissa. Siksi väestönsuojeluun varautuminen ei ole synonyymi siviilisektorin aseelliseen konfliktiin varautumisen kanssa.

Väestönsuojelun tehtävien, niitä suorittavan henkilöstön sekä niihin käytettävän kaluston ja tilojen määrittäminen on merkittävää pääasiassa kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Erityisen tärkeää on erottaa siviilien hyväksi tehtävä humanitaarinen työ vihollista vahingoittavista toimista, jotka eivät nauti suojelua sotilaallisessa konfliktissa. Lähtökohtaisesti kaikki siviilit ja siviilikohteet nauttivat suojelua jo Geneven yleissopimuksen (SopS 8/1955) pohjalta. Siviileiksi katsotaan kaikki ne, jotka eivät kuulu konfliktin osapuolten asevoimiin. Väestönsuojelun erityisaseman antaman suojelun merkittävä ero on velvollisuus ilmoittaa suojelun päättymisestä ennen kuin kohteeseen voidaan kohdistaa sotilaallista voimankäyttöä. Lisäksi sopimuksen I lisäpöytäkirjassa on erityisesti mainittu väestönsuojeluorganisaatioiden lisäksi muita ryhmiä ja kohteita, jotka nauttivat yleistä suojelua ja kunnioitusta, kuten lääkintäyksiköiden henkilökunta ja sairaalat, kulttuurikohteet ja uskonnonharjoittamispaikat, siviiliväestölle elintärkeät kohteet, luonnollinen ympäristö sekä vaarallisia voimia sisältävät laitokset ja rakennelmat.

Väestönsuojelutehtävät ja niiden hoitamiseen varautuminen jakautuvat Suomen lainsäädännössä useiden eri hallinnonalan viranomaisten vastuualueille. Osa tehtävistä vaatii usean eri hallinnonalan ja viranomaisen yhteistoimintaa (esim. evakuoinnit). Lisäksi viranomaisella voi olla useita eri tehtäviä, joista vain osa on väestönsuojelua. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysviranomaiset, joiden terveydenhuoltoon liittyvä työ on suojeltu punaisella ristillä, mutta evakuointeihin ja psykososiaaliseen tukeen liittyvä työ nauttii suojelua väestönsuojelun tehtävänä.

Suomalaisessa järjestelmässä myös yksityisillä toimijoilla on merkittävä rooli väestönsuojelun kokonaisuudessa, sillä niiden omistuksessa tai hallinnassa on valtaosa Suomen väestönsuojista.

Oleellista on, ettei väestönsuojeluhenkilöstö missään vaiheessa osallistu vihollista vahingoittaviin toimiin, koska sen jälkeen se ei voi enää välttämättä toimia väestönsuojelutehtävissä. Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan kommentaarin (ICRC 1987) mukaan epäselvissä tapauksissa tulisi käyttää harkintaa ja hyödyntää suhteellisuusperiaatetta, eli verrata asevoimien saamaa hyötyä suhteessa siviilien saamaan hyötyyn tehtävän suorittamisesta.

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirja sisältää eräitä sopimusvaltioiden velvoitteita, jotka tulee huomioida ja niihin varautua etukäteen. Tällaisia ovat esimerkiksi toimivaltaisen väestönsuojeluorganisaation määrittäminen ja sen merkitsemiseen varautuminen, sekä tunnusten tekeminen tunnetuksi jo rauhan aikana.

Väestönsuojelun tunnus on sininen kolmio oranssilla pohjalla. Suomessa väestönsuojelun tunnuksen käyttöä sääntelee eräiden kansainvälisesti suojattujen tunnusten käytöstä annettu laki (947/1979).

## 2 Väestönsuojelun varautumisen nykytila

### 2.1 Väestönsuojelua koskeva keskeinen sääntely

Suomessa silloisen palo- ja pelastustoimen ja väestönsuojelun yhdistäminen *pelastustoimeksi* toteutettiin sääntelyssä 1.9.1999 voimaantulleessa pelastustoilainlaissa (561/1999). Sitten kumotun pelastustoilain 64 §:ssä säädettiin varautumissuunnittelun ohjaamisesta. Pelastustoimesta vastaavalla ministeriöllä oli toimivalta antaa määräyksiä väestönsuojelun henkilöstö- ja materiaalmäärävahvuuksista sekä muista väestönsuojelujärjestelyjen perusteista. Ministeriöllä oli mahdollisuus lisäksi antaa yleisiä ohjeita viranomaisille ja yksityisille väestönsuojelun valmistelusta ja suorittamisesta sekä niissä tarvittavasta yhteistoiminnasta. Vastaava oikeus oli lääninhallituksella läänin alueella. Aiemman valtioneuvoston ohjesäännön (1552/1995) 17 §:n 28 kohdan mukaan väestönsuojelu kuului sisäministeriön toimialaan.

Vaikka väestönsuojelua koskeva sääntely on muuttunut jo yli kaksikymmentä vuotta sitten, käsitys erillisestä väestönsuojelutoiminnasta ja väestönsuojeluviranomaisista on jäänyt elämään. Käsitys on ollut omiaan hämärtämään käsityksiä niin pelastustoimen viranomaisille kuin muille viranomaisille kuuluvista tehtävistä ja vastuista väestönsuojelussa.

Voimassa olevan pelastuslain (379/2011) 10 luvussa säädetään väestönsuojeluun varautumisesta ja väestönsuojelukoulutuksesta. Luvussa säädetään pelastustoimen viranomaisten varautumisesta toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen, yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa, Geneven yleissopimusten mukaisesta suojelusta, velvollisuudesta osallistua väestönsuojelukoulutukseen, väestönsuojelukoulutuksesta vapauttamisesta ja siihen osallistuvien terveydenhuollosta sekä taloudellisista eduista. Lisäksi pelastuslaki sisältää väestönsuojia koskevaa sääntelyä (11 luku).

Valmiuslaissa säädetään muun muassa viranomaisten toimivaltuuksista väestönsuojelussa ja evakuoinneissa. Valmiuslain uudistamista koskeva hanke on meneillään.

Käytännössä muualla kansallisessa lainsäädännössä väestönsuojelua ja siihen liittyviä tehtäviä ei käsitellä erillisinä toiminnallisuuksina, vaan eri hallinnon- ja toimialojen viranomaisten Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklan mukaisia tehtäviä koskeva aineellinen sääntely sisältyy substanssilainsäädäntöön.

Voimassa olevassa lainsäädännössä väestönsuojelua kokonaisuutena koskevaa yleistä ohjausta tai yhteensovittamista koskevaa toimivaltaa ei sisäministeriölle ole. Väestönsuojelua ei voimassa olevassa valtioneuvoston ohjesäännössä mainita.

## 2.2 Väestönsuojeluun varautumisen rahoitus

Väestönsuojeluun varautumista rahoitetaan osana kunkin hallinnonalan ja viranomaisen pääasiallisia tehtäviä. Väestönsuojeluun varautumisen rahoituksen tason seuranta ja arviointia vaikeuttaa se, että näiden toimintojen erottaminen muista, osin jo normaaliolojen toimintaan kuuluvista toiminnoista, on vaikeaa. On erittäin haasteellista määrittää yksiselitteisesti, mitkä asiat katsotaan kuuluvan väestönsuojeluun varautumisen kustannuksiin.

Erityisesti hyvinvointialueiden rahoituksen näkökulmasta hyvinvointialueen varautumisen ja väestönsuojelun tehtävät tulisi olla määritelty mahdollisimman tarkkaan, jotta niiden kustannusvaikutus voitaisiin ottaa huomioon laskennassa. Vuoden 2023 alusta on hyvinvointialueiden pelastustoimen osalta otettu käyttöön uudet palveluluokat ja kuvaukset varautumisen ja väestönsuojelun palveluiden sisällöstä. Nämä kuitenkin edelleen jättävät paljon hyvinvointialueiden oman tulkinnan varaan.

Hyvinvointialueiden rahoitus määräytyy niiden lakisääteisten tehtävien mukaan. Rahoitus on yleiskatteellista, mikä tarkoittaa, ettei sitä korvamerkitä tiettyihin kohteisiin, vaan hyvinvointialue päättää lopullisesta allokoinnista. Hankerahoitus mahdollistaa rahoituksen kohdentamisen esimerkiksi väestönsuojelun teemoihin. Yleinen pelastusalan hankkeiden rahoittaja on Palosuojelurahasto. Aiemmin pelastuslaitokset saattoivat saada kalustoinvestointeihin tukea Palosuojelurahastolta, mutta hyvinvointialueuudistuksen myötä se ei ole enää mahdollista.

Varautumisen ja väestönsuojelun rahoituksen nykyistä tilaa pelastuslaitoksissa on aiemmin selvitetty eri tutkimuksissa. Vuonna 2013 selvitettiin, että pelastuslaitokset käyttivät varautumiseen ja omatoimiseen varautumiseen yhteensä noin 6,8 miljoona euroa vuosien 2007–2010 välillä. Vuonna 2020 toteutetussa resurssivajekyselyssä (Määttälä 2020) taas selvitettiin pelastuslaitosten vuoden 2019

kohdentamia resursseja varautumiseen ja väestönsuojeluun. Tällöin pelastuslaitokset raportoivat käyttäneensä niihin 5,6 miljoonaa euroa, eli noin 1,3 % sen vuoden käyttötalouden kustannuksista.

Vuonna 2022 väestönsuojeluun ja muihin poikkeusoloihin varautumiseen käytettiin keskimäärin 1,4 prosenttia hyvinvointialueen pelastustoimen kokonaiskustannuksista niillä alueilla, jotka olivat eriyttäneet kustannuksia. Väestönsuojeluun ja muihin poikkeusoloihin varautumisen kustannusten osuus kokonaiskustannuksista vaihteli Pohjois-Pohjanmaan 0,2 prosentista Pohjois-Karjalan 4,9 prosenttiin (Sisäministeriö, 2024).

Eryteisesti väestönsuojelun riittävää rahoitusta arvioitaessa hyvinvointialueilla on huomioitava, että moni normaaliolojen perustehtävä on väestönsuojelua poikkeusoloissa. Pohja näiden tehtävien hoitamiseksi luodaan normaaliolojen toiminnan sujuvuuden varmistamisella. Esimerkkinä tästä on pelastustoiminnan valmius, joka sodan aikana on pääosaltaan väestönsuojeluun kuuluva tehtävä. Tehtävä itsessään ei sinänsä muutu tai ole uusi, vaan todennäköisesti tehtävämäärät lisääntyisivät ja mahdollisesti ilmenisi normaalioloihin nähden vaativia uudentyyppisiä tehtäviä. Tämä tarkoittaa, että pohja väestönsuojelutehtävien hoitamiseksi poikkeusoloissa luodaan jo normaaliolojen pelastustoiminnan riittävällä resursoinnilla ja suorituskyvyillä. Erikoisosaamista tai -kalustoa ja muita välineitä ei välttämättä ole mahdollista lisätä tilanteen kehittyessä nopeasti.

## 2.3 Väestönsuojelun ja varautumisen henkilöstövoimavarat ja niiden hallinta

### Yleistä henkilöstövoimavaroista

Väestönsuojeluun varautumiseen käytetyistä henkilöstöresursseista ei ole yksiselitteisen tarkkaa tietoa millään hallinnonalalla. Väestönsuojelun henkilöstöresurssit koostuvat normaalioloissa pääasiassa eri alojen varautumisen henkilöstöstä. Toimialasta ja henkilöiden täsmällisistä tehtäväkuvista riippuu, kuinka paljon väestönsuojeluun liittyviä tehtäviä on.

Pelastustoimessa osassa pelastuslaitoksia varautumisen tehtäviin on palkattu päätoimisia henkilöitä ja osassa pelastuslaitoksia varautumisen eri tehtävät on jaettu osaksi lähes koko henkilöstön tehtäviä tai niitä hoitaa tietyt henkilöstöryhmät, kuten palomestarit, oman toimensa ohessa (Tuominen, 2022).

Sisäministeriö kartoitti varautumisen henkilöresursseja pelastuslaitoksissa keväällä 2023. Saatujen tietojen mukaan varautumisen henkilöresurssien vaihteluväli pelastuslaitoksissa oli 0–7 henkilötyövuotta.

Sotilaallisen voimankäytön uhatessa tai sen aikana väestönsuojelun erityishenkilöstön tarve kasvaa eri hallinnonaloilla. Tällaisia resursseja vaativia tehtäviä ovat esimerkiksi väestönsuojien käyttöönotto ja käyttö, laajojen evakointien toimeenpano ja humanitaarisen avun jakaminen. Ihanteellisesti henkilöstöllä olisi vähintään perusosaaminen koulutettu jo normaalioloissa, mutta erityisesti konfliktin pitkittyessä, tehokkaan koulutuksen tarve korostuu. Pelastustoimessa resurssien tarve lisääntyisi sekä pelastustoimintaan liittyvien perustehtävien määrän kasvamisen että vaativien tai normaaleista poikkeavien tehtävien, esimerkiksi esim. rauniopelastaminen ja laajat evakuoinnit, määrän ja niiden vaatiman erityisosaamistarpeen vuoksi.

Normaaliolojen henkilöstön määrää poikkeusoloissa voi vähentää myös aseelliseen palvelukseen kutsuminen sekä poistuminen palveluspaikalta erityisesti sodan alussa. Henkilöstöresurssien jatkuvuudenhallinnan näkökulmasta työntekijöiden omatoimisen varautumisen edistäminen on tärkeää, jotta nämä voivat luottaa perheensä pärjäävän sotilaallisessa konfliktissa.

Suomessa on useita vapaaehtoisjärjestöjä, kuten Suomen Punainen Risti, jotka jo normaalioloissa harjoittelevat ja toteuttavat tehtäviä, jotka ovat tärkeitä sotilaallisessa konfliktissa. Suomen Punainen Risti on myös viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka tarkoituksena on muun muassa tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi. (Laki Suomen Punaisesta Rististä 238/2000; tasavallan presidentin asetus Suomen Punaisesta Rististä 827/2017.) Lisäksi Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeellä on kansainvälisissä sopimuksissa annettu mandaatti auttaa ja suojella sodan uhreja. Suomalaisten järjestöjen lisäksi kriisialueilla toimii myös kansainvälisiä organisaatioita, kuten Yhdistyneet Kansakunnat (YK). Järjestöjä hyödynnettäessä tulee huomioida niiden riippumaton asema ja omat humanitaariset periaatteet.



Ukrainassa myös neljäs sektori on toiminut kriittisesti tärkeässä roolissa, ja alueet, joissa vapaaehtoisia on laajasti hyödynnetty, ovat olleet paremmassa asemassa kuin alueet, joissa ei ole kansalaisia osallistettu. Vapaaehtoisilla on ollut merkittävä rooli myös humanitaarisen avun jakamisessa suoraan koteihin sekä ”Taipumattomuuspisteiden”<sup>1</sup> ylläpidossa.

Aseellinen hyökkäys tai sen uhka sekä niihin mahdollisesti liittyvä muu laaja-alainen vaikuttaminen Suomea kohtaan sitoisi ja kuormittaisi erittäin merkittävästi eri viranomaisten voimavaroja perustehtävien määrän lisääntymisen ja normaalista poikkeavien tehtävien vuoksi.

Suomeen kohdistuvan sotilaallisen uhkan tilanteessa on oleellista, että viranomaisten olemassa olevat resurssit ovat käytettävissä mahdollisimman täysimääräisenä. Asevelvollisuuslain (1438/2007) 89 §:ssä on säädetty viranomaisille mahdollisuus hakea tarvitsemansa henkilöstön vapauttamista aseellisesta palveluksesta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi. Vapautuksen edellytyksenä on, että palvelukseen kutsuminen saattaisi vaarantaa puolustusvoimien varustamista tai ylläpitoa, yleistä taloutta tai muita yleisiä etuja. Hakemus vapautuksesta tehdään aluetoimistolle.

Henkilövaraaminen eli VAP-varausten tekeminen on yleistä ja huomioitu lisääntyvässä määrin eri viranomaisten keskuudessa. Sisäministeriö kartoitti asiaa pelastuslaitosten osalta vuoden 2023 keväällä. Tuolloin kaikki pelastuslaitokset olivat varanneet päätoimisen henkilöstönsä, mutta sopimuspalokuntalaisten osalta varausten tekeminen vaihteli voimakkaasti pelastuslaitoksittain. Puolustusvoimien suhtautumisessa varauksiin todettiin olevan alueellista vaihtelua.

## Väestönsuojeluorganisaation ja -henkilöstön nimeäminen ja tunnistaminen

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan mukaisesti jo normaalioloissa valtioiden tulee määritellä toimivaltaiset organisaatiot sekä varautua merkitsemään väestönsuojelun henkilöstö. Väestönsuojelun organisaatio tulisi olla tunnistettavissa konfliktin aikana ja nimetty ainoastaan väestönsuojelutehtäviin. Suojelu koskee myös siviilihenkilöitä, jotka on määrätty suorittamaan tehtävää väestönsuojeluorganisaation toimesta ja sen valvonnan alaisena, vaikka he eivät olisi

---

1 Ukrainan valtion pelastustoimen (engl. State Emergency Service) perustamissa ”Taipumattomuuspisteissä” (Ukr. ”Пункт незламності”, engl. ”Points of Invincibility”) väestöllä on esimerkiksi sähkönjakelun häiriötilanteissa mahdollisuus päästä lämpimään tilaan, saada ruokaa, juomaa ja muita hyödykkeitä, ensiapua, sekä mahdollisuus käyttää viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä. Vuoden 2023 lopun tilanteessa pisteitä oli perustettu lähes tuhat ympäri maata.

väestönsuojeluorganisaation jäseniä. Pelastuslain 66 §:ssä säädetään sisäministeriön toimivallasta päättää, mitä henkilöitä, materiaalia ja tiloja suojele koskee. Esitykset suojelemaan kuuluvista henkilöstöstä, materiaaleista ja tiloista sisäministeriölle tekee joko asianomainen ministeriö tai hyvinvointialueen pelastusviranomaisen. Kuitenkaan tällä hetkellä tälle ei ole määritelty prosessia, eikä missään ole avattu, mitä tahoja tämä säännös koskee.

Eri hallinnonalojen haastattelujen perusteella väestönsuojelun henkilöstöä koskevien esitysten laatimiseen varautuminen ei ole kovinkaan tuttu asia, eikä esityksen tekemiseen ole liiemmin varauduttu myöskään pelastustoimessa. Syinä tähän on mainittu, että asiasta ei ollut tarkempaa sääntelyä tai menettelyssä noudatettavaa ohjetta.

Selvitystyössä koottujen tietojen mukaan väestönsuojelun tunnuksia löytyi vain muutamalta pelastuslaitokselta ja näistä valmiista tunnuksista suurin osa oli hiha-tunnuksia. Muina esimerkkeinä mainittiin tunnuksia ajoneuvoissa tai liiveissä. Tunnusten ja tunnistautumistapojen ohjauksesta voisi huolehtia kansallisesta ja alueellisesta väestönsuojelun koordinaatiosta vastuulliset organisaatiot. Aiemmissä selvityksissä on myös havaittu puutteena, että tällä hetkellä sääntelyssä ei ole määritelty väestönsuojelun henkilöstön ja materiaalin merkitsemisen varautumisesta ja toimeenpanosta vastuussa olevaa tahoja.

## Väestönsuojeluvollisuus ja henkilörekisterit

Valmiuslain (1552/2011) 116 §:ssä säädetään väestönsuojeluvollisuudesta poikkeusoloissa. Säännöksen nojalla jokainen Suomessa asuva 18–67-vuotias, jolla on kotikunta Suomessa, voidaan velvoittaa suorittamaan sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä sekä väestönsuojeluorganisaation johto- ja erityistehtäviä, hätäkeskustehtäviä taikka muita näihin rinnastettavia, väestön suojelemiseksi välttämättömiä tehtäviä. Väestönsuojeluvollisuuden toimeenpanoon ja sen perusteella tehtävään työhön sovelletaan lain 99 §:ssä ja 101 §:ssä tarkennettuja ehtoja. Tarkemmat säännökset väestönsuojeluvollisuuden täyttämiseksi annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Väestönsuojeluvollisuuden käytön tarvetta kartoitettiin eri hallinnonalojen haastatteluissa. Näissä kävi ilmi, että sääntely asiasta ei ole tuttua muille hallinnonaloille kuin pelastustoimelle. Kuitenkin muilla hallinnonaloilla tunnistettiin mahdollisia tehtäviä, joihin väestönsuojeluvollisuutta voisi hyödyntää. Väestönsuojeluvollisuuden käytön yleinen koordinaatio ja Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan väestönsuojelutehtäviä hoitavien toimijoiden määrittely sopisivat hyvin valtakunnallisen väestönsuojelun yhteensovittamista hoitavan tahon vastuulle.

Pelastuslaitokset ovat varautumisessaan suunnitelleet väestönsuojeluvollisia käytettäväksi erilaisiin pelastustoimintaan liittyviin tehtäviin, kuten sammuttamiseen, pelastamiseen, tiedusteluun ja raivaukseen. Lisäksi haastatteluissa mainittiin rauniopelastaminen sekä erilaiset pelastusmuodostelmien erikoistehtävät. Väestönsuojeluvollisia on myös ajateltu hyödynnettävän tehtävissä, joihin tarve syntyy vasta sotilaallisessa konfliktissa. Tällaisia tehtäviä oli esimerkiksi väestön evakuointiin, väestönsuojelun johtopaikkoihin, päivystys- ja neuvontapisteisiin, väestönsuojeluorganisaatioiden perustamiseen, omatoimisen varautumisen tukemiseen ja väestönsuojista huolehtimiseen liittyvät tehtävät. Myös erilaisia ammattiryhmiä, joilla on erikoistaitoja, oli tunnistettu varautumista koskevissa suunnitelmissa. Tällaisia ovat muun muassa elektroniikka-asentajat ja viestinnän ammattilaiset. Osa pelastuslaitoksista oli tunnistanut myös muille viranomaisille kuuluvia tehtäviä alueella. Tällaisia tehtäviä olivat esimerkiksi ensihoitomuodostelmat, psykososiaalinen tuki, majoitus ja muonitus.

Pelastuslain 92 §:ssä säädetään varautumistehtävien rekisteristä. Varautumistehtävien rekisterin ylläpitoon on oikeus sekä pelastuslaitoksilla että yhteisöillä, jotka osallistuvat 46 §:n mukaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun ja hoitamaan lakisääteisiä tehtäviään pelastustoiminnan yhteydessä sekä varautumiseen näiden tehtävien hoitamiseen poikkeusoloissa. Rekisterissä saa pitää tietoa tehtäviensä hoitamisesta ja niihin varautumista varten tehtäviin varatuista henkilöistä ja voimavaroista. Rekisteriin saa tallentaa muun muassa henkilön nimen, syntymäajan, henkilötunnuksen, siviilisäädyn, ammatin, koulutuksen, osoitteen, muut yhteystiedot, tiedot ajokortista, tiedot huollettavien lasten määrästä. Näiden lisäksi rekisteriin saa tallentaa tietoja muun muassa varautumistehtävän edellyttämästä kalustosta, materiaaleista ja väestönsuojista. Varautumistehtävien rekisterin pito ei ole tällä hetkellä pakollista, eikä sitä ylläpidetä kaikilla alueilla.

Varautumistehtävien rekisterin lisäksi pelastuslaitoksilla on pelastuslain 94 §:n mukaan mahdollisuus ylläpitää sopimuksen perusteella pelastustoimintaan osallistuvien henkilörekisteriä pelastustoiminnan toimintavalmiuden varmistamiseksi sekä pelastustoimen resurssien käytön suunnittelua varten. Tähän rekisteriin voidaan tallentaa henkilön nimi, syntymäaika, henkilötunnus, pelastusalan koulutus, osoite ja muut yhteystiedot. Sääntely ei mahdollista henkilön muuta koulutusta, osaamista tai suoritus- ja toimintakykyä koskevan tiedon tallentamista.

Organisaatiokohtaisissa rekistereissä (sekä varautumistehtävien että pelastustoimintaan osallistuvien henkilörekisteri), haasteena on, että rekisterin tietosisältö ei palvele valtakunnallisia tarpeita. Yhtenäisen rekisterin puute hankaloittaa merkittävästi pelastustoimen ja muiden olennaisten toimijoiden henkilöresurssien

valtakunnallisen tilanteen arviointia. Käytännössä erilliset rekisterit eivät myöskään mahdollista esimerkiksi väestönsuojeluvollisuutta suorittamaan määrättävien ja määrättyjen tietojen poimimista keskitetysti kansallisen tason rekisteriajona.

## Väestönsuojelukoulutus

Väestönsuojeluun liittyvää koulutusta annetaan jossakin määrin osana eri alojen ammatillista koulutusta ja täydennyskoulutuksena.

Pelastuslain 64 §:ssä säädetyn mukaisesti pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen muun muassa kouluttamalla väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöä sekä muuta henkilöstöä väestönsuojelutehtäviin. Muiden viranomaisten osalta pelastuslain 65 §:ssä säädetyn mukaisesti väestönsuojelusta ja siihen varautumisesta vastuussa olevan viran- ja toimenhaltijan virkavelvollisuuteen ja tehtäviin kuuluu tehtävien suorittamista varten tarpeelliseen väestönsuojelukoulutukseen osallistuminen. Jokainen viranomainen vastaa väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön kouluttamisesta.

Pelastusopiston tehtäviin kuuluu antaa väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutusta (Laki Pelastusopistosta 607/2006, 13 §). Muualla substanssilainsäädännössä ei väestönsuojelukoulutuksesta ole säädetty.

Asiantuntijahaastattelujen perusteella muut kuin pelastustoimen viranomaiset pitkälti nojautuvat Pelastusopiston ja osin muiden toimijoiden järjestämiin koulutuksiin väestönsuojelussa, mutta lähes kaikkien haastateltujen mukaan koulutusta tulisi olla enemmän.

Väestönsuojeluun liittyviä harjoituksia kaivataan selvitystyön perusteella enemmän jokaisella hallinnonalalla. Pelastustoimen lisäksi muilla toimialoilla ei juuri ole ollut väestönsuojelun harjoittelua. Väestönsuojelutilanteita on harjoiteltu viime vuosina lähinnä aluehallintovirastojen valmiusharjoituksissa. Valmiusharjoitusten haasteena on ollut vaihteleva laatu ja valtakunnallisuuden puute. Alueellisten harjoitusten oppeja ei ole kyetty kaikilta osin kokoamaan valtakunnallisesti hyödynnettäväksi.

## 2.4 Väestönsuojeluun varautumisen valvonta

### Hyvinvointialueiden pelastustoimen valvonta

Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko hyvinvointialue toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Pelastuslain 23 §:n ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021, jäljempänä pelastustoimen järjestämislaki) 17 §:n mukaan sisäministeriö valvoo pelastustointia. Aluehallintovirasto tukee sisäministeriötä sen valvonnan tehtävissä sekä valvoo pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Selvitystyön havaintojen mukaan aluehallintovirastojen käytännöt ovat vaihdelleet ja vaihtelevat, joten kaikilla alueilla varautumista ei välttämättä ole valvottu tai valvota samalla tavalla. Esimerkkejä toteutuneesta väestönsuojelun valvonnasta olivat valmiusharjoitukset, joiden yhteydessä on kartoitettu myös osallistuvien organisaatioiden varautumisen tasoa. Myös muussa sisäministeriön ja aluehallintovirastojen valvontatoiminnassa esillä on ollut väestönsuojeluun liittyviä kysymyksiä ja väestönsuojelua on käsitelty aluehallintovirastojen valvontakäynneillä tai yhteistoimintakeskusteluissa joillakin alueilla. Väestönsuojelua koskevaa varautumista valvotaan myös osana pelastustoimen palvelutasopäätösten ja pelastuslaitosten eri suunnitelmien valvontaa.

Aluehallintovirasto valmistelee vuosittain alueellaan pelastustoimen järjestämislain 14 §:n mukaisesti palvelutason ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi asiantuntija-arvion. Asiantuntija-arviot tehdään tehtäväkohtaisesti ja arvioista kootaan sisäministeriölle yksi valtakunnallinen asiantuntija-arvio. Hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta annetussa sisäministeriön asetuksessa (1213/2022) säädetään tarkemmin tiedoista, jotka tulee sisältyä asiantuntija-arvioihin sekä ajankohdasta, jolloin ne on toimitettava sisäministeriölle.

Mikäli hyvinvointialueen palvelutasossa on aluehallintoviraston arvion mukaan huomattavia puutteita tai epäkohtia eikä niitä korjata aluehallintoviraston asettamassa määräajassa, se voi pelastustoimen järjestämislain 18 §:n mukaan määräajassa velvoittaa hyvinvointialueen oikaisemaan sen, mitä on tehty väärin tai lyöty laimin. Tarvittaessa määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 43 §:n mukaisesti aluehallitus huolehtii muun muassa hyvinvointialueen sisäisestä valvonnasta sekä sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Pelastustoimen osalta pelastustoimen järjestämislain 13 §:ssä säädetään hyvinvointialueen tehtäväksi seurata järjestämisvastuullaan olevan pelastustoimen palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta. Näitä tietoja tulee verrata vastaavaan muita hyvinvointialueita

koskevaan tietoon. Hyvinvointialueen on laadittava vuosittain selvitys sisäministeriölle ja aluehallintovirastolle pelastustoimen palvelujen toteutumisesta ja talouden tilasta alueellaan. Tässä selvityksessä on huomioitava valtakunnalliset tavoitteet ja mahdolliset sisäministeriön toimenpidesuosituksset.

Hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta annetussa sisäministeriön asetuksen 2 §:ssä säädetään tarkemmin palveluista, joita tulee seurata ja joista tehdä selvitys. Väestönsuojelun näkökulmasta merkittäviä asetuksessa mainittuja palveluja ovat *väestön varoittaminen vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä näihin liittyvä hälytysjärjestelmä; väestönsuojeluun varautumisen edellyttämä suunnittelu, pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien edellyttämän toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittaminen; hyvinvointialueen väestönsuojeluorganisaation määrittäminen; väestönsuojelutehtäviin tarvittavan henkilöstön varaaminen; väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutus; pelastustoiminnan poikkeusoloissa mahdollistavien johtamistilojen ja muiden edellytysten järjestäminen; sekä kuntien kanssa tehtävä yhteistyö*. Lisäksi väestönsuojeluun liittyvät myös monet muut asetuksessa mainitut peruspalvelut, kuten *valvonta ja pelastustoiminta*.

Seuranta- ja arviointivelvollisuuden lisäksi pelastustoimen järjestämislain 16 §:ssä on säädetty hyvinvointialueen pelastustoimen omavalvonnasta. Sen tarkoitus on varmistaa, että hyvinvointialueen tehtävät hoidetaan lainmukaisesti. Hyvinvointialueen tulee laatia omavalvontaohjelma, jossa muun muassa todetaan, miten pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja toteutumista, laatua sekä vaikuttavuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Sääntelyn kannalta kehitystä on tapahtunut ja sen vaikutuksia tulisi arvioida uudelleen tulevaisuudessa.

### **Muiden hallinnon- ja toimialojen väestönsuojeluun varautumiseen valvonta**

Valmiuslain 13 §:n mukaisesti jokaisen ministeriön velvollisuutena on valvoa varautumista toimialallaan. Lisäksi kullakin hallinnonalalla voi olla muita valvovia viranomaisia toimialasta riippuen. Haastattelujen perusteella nimenomaan väestönsuojeluun varautumiseen liittyvää valvontaa ei ole juurikaan tehty muualla kuin pelastustoimessa.

Pelastuslain 84 §:ssä säädetty pelastusviranomaisille toimivalta toteuttaa valmiuden tarkastuksia pelastuslaissa säädettyjen suuronnettomuuksien ja poikkeusolojen varautumisjärjestelyjen valvomiseksi. Pelastusviranomaisen toteuttamia valmius-tarkastuksia on viime vuosina järjestetty hyvin niukasti, esimerkiksi sisäministeriö kuitenkin järjesti pelastuslaitosten varautumista koskevat katselmustilaisuuksia keväällä 2023.

## Hyvinvointialueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen suorittama valvonta

Pelastuslain 27 §:n mukaan hyvinvointialue päättää, millä tavoin pelastuslaitos huolehtii alueellaan pelastustoimen valvontatehtävistä. Väestön suojaamisen järjestelyiden näkökulmasta pelastuslaitoksen suorittama valvonta on merkittävää toiminnanharjoittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuuksien suhteen. Tähän sisältyy esimerkiksi väestönsuojien varusteiden ja laitteiden kunnossapito (12 §), omatoiminen varautuminen (14 §) sekä pelastussuunnitelmien laatiminen (15 §). Omatoiminen varautuminen pitää sisällään tulipalojen syttymisen ja muiden vaaratilanteiden syntymisen ehkäisyn; varautumisen henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa; varautumisen tulipalojen sammuttamiseen ja omatoimisiin pelastustoimenpiteisiin; sekä toimenpiteet poistumisen turvaamiseksi tulipaloissa ja muissa vaaratilanteissa sekä pelastustoiminnan helpottamisen. Pelastussuunnitelmasta säädetään tarkemmin pelastustoimesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (407/2011). Pelastussuunnitelman sisällön osalta asetuksen 2 §:ssä säädetään muun muassa, että pelastussuunnitelmassa on selvitettävä, miten yllä kuvattu omatoiminen varautuminen toteutetaan poikkeusoloissa.

Omatoimisen varautumisen valvontaa väestönsuojelun näkökulmasta kartoitettiin selvitystyössä pelastuslaitosten valvonnan asiantuntijaverkoston avulla. Pelastuslaitosten valvonnan asiantuntijoille lähetettiin kysely, miten he valvovat alueellaan omatoimista varautumista poikkeusoloihin, eli esimerkiksi sotilaallisen konfliktin huomioimista pelastussuunnitelmissa tai väestönsuojien kuntoonlaiton suunnitelmaa. Yhteensä 16 pelastuslaitosta vastasi kyselyyn. Näistä kahdella oli kirjattu valvontasuunnitelmaan ja ohjeisiin, että väestönsuojan käyttöönottosuunnitelma tulee valvoa, ja tästä oli myös pidetty yhteinen koulutus. Yhdeksän pelastuslaitosta raportoi, että käyttöönottosuunnitelma tarkastetaan osana valvontaa, mutta vastauksissa ei ollut tarkennettu, onko sitä kirjattu tai koulutettu. Viiden pelastuslaitoksen mukaan asiaa ei ole yhtenäisesti ohjeistettu, joten valvonta riippuu yksittäisestä tarkastajasta. Muiden kuin käyttöönottosuunnitelman osalta poikkeusoloja ei raportoitu valvottavan tarkastusten yhteydessä. Nämä käytännöt olisi hyvä yhtenäistää valtakunnallisesti.

## 2.5 Väestönsuojelun tutkimus- ja kehittämistoiminta

Valtakunnallisesti väestönsuojelututkimusta on tehty pienimuotoisesti lähinnä vain pelastustoimessa ja jonkin verran myös Maanpuolustuskorkeakoulussa. Esimerkiksi Pelastusopistolta puuttuu erityisesti väestönsuojeluun liittyvän tutkimuksen henkilöstö. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK toteuttaa säännöllisesti kansalaisten omatoimiseen varautumiseen liittyviä tutkimuksia, joissa myös väestönsuojelu

on esimerkiksi väestönsuojien ja kansalaisten asenteiden näkökulmasta huomioitu. Yleisemmin varautumiseen liittyvää tutkimusta- ja kehittämistoimintaa toki tehdään useilla toimialoilla.

Kuten pelastustoimessa yleisemminkin, väestönsuojelua koskevan tutkimus- ja kehittämistoiminnan ongelmana on pirstaleisuus, jolloin samaan aikaan voi olla menossa päällekkäisiä tutkimushankkeita ja kehitystyötä, eikä selkeää kokonaiskuvaakaan alan hankkeista ja niiden hyödyntämisestä ole. Sama koskee poikkihallinnollista tutkimusyhteistyötä ja muiden hallinnonalojen tuottaman tiedon hyödyntämistä, minkä vuoksi kokonaisuutta koskeva tieto ei ole kokonaisuutena helposti saatavilla.

Haasteeksi selvitystyössä tunnistettiin myös rahoituskanavien puute, koska esimerkiksi Palosuojelurahasto ei tue väestönsuojeluun varautumiseen liittyvää tutkimusta.

Muita syitä tutkimusvajeeseen on tiedon puute, koska pelastusalalta kerätään paljon tietoa erilaisten indikaattorien muodossa, mutta varautumista ja väestönsuojelua ei ole säännöllisesti mitattu millään tavalla. Hyvinvointialueuudistuksen myötä uudella hyvinvointialueiden arviointi- ja seurantajärjestelmällä kootaan myös väestönsuojelua ja varautumista koskevaa tietoa jatkossa vuosittain, mikä helpottaa tiedon saamista ja sen hyödyntämistä.

## 2.6 Hälytystoiminta – väestön varoittaminen

Hälytystoiminta, eli väestön varoittaminen, Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklan määritelmän mukaan tarkoittaa erityisesti varoitusjärjestelmää, jolla varoitetaan siviiliväestöä niin ilmahyökkäyksiltä kuin muiltakin aseellisten selkkauksen aikaisista välittömistä vaaroista.

Sisäministeriö huolehtii pelastuslain 23 §:n mukaisesti muun pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä. Pelastuslain 27 §:n mukaan hyvinvointialueet päättävät, miten pelastuslaitokset huolehtivat alueellaan väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä.

Vaara- ja hätätilanteissa viranomaiset varoittavat väestöä uhkaavasta, välittömästä vaarasta yleisellä vaaramerkillä ja vaaratiedotteella. Yleinen vaaramerkki annetaan ulkohälyttimien välityksellä tai taajamien ulkopuolella kulkuneuvoon asennetuilla liikkuvilla hälyttimillä. Väestöhälytintjärjestelmä ei kata kaikkia alueita. Hälyttimet on sijoitettu ensisijaisesti sinne, missä asuu tai liikkuu eniten ihmisiä. Väestöhälyttimet



on tarkoitettu ensisijaisesti ulkona liikkuvien varoittamiseen, eikä ääni välttämättä kuulu sisätiloihin ollenkaan. Myös maastonmuodot, rakennettu ympäristö ja säätila vaikuttavat hälyttimien kuuluvuuteen.

Väestön varoittaminen oikea-aikaisesti sotilaallisessa konfliktissa edellyttää tiivistä tilannetiedon vaihtoa Puolustusvoimien kanssa. Sisäministeriö on yhteistyössä Ilma-voimien kanssa huolehtinut valtakunnallisista ilmauhkiin liittyvistä toiminnallisista järjestelyistä.

Myös Ukrainassa on havaittu olevan erittäin oleellista, että tieto ilmauhkista saadaan mahdollisimman nopeasti ja suoraan, jotta viivettä väestön varoittamiseen tulee vähän. Israelissa käytössä on nopea, suoraan tutkatiedoista automaattisesti hälyttävä järjestelmä. Käytetystä asejärjestelmästä riippuen suojautumisaika sekä varoitettavien alueiden laajuus vaihtelevat voimakkaasti. Tosiasiallisen vaikutuskohteen arvioinnin tarkkuus voi olla hyvinkin heikko, jolloin alueet, joissa ihmisiä on tarve varoittaa, voivat olla erittäin laajoja.

Suomessa väestöhälyttimet voidaan käynnistää joko hätäkeskuksista tai pelastuslaitoksilta. Järjestelmää on kehitetty siten, että viive väestön varoittamisessa jäisi mahdollisimman lyhyeksi. Järjestelmässä Suomi on jaettu eri alueisiin, joilla varoitus voidaan antaa joko erikseen tai kaikilla samanaikaisesti.

Vaaratiedotteita voidaan antaa monissa eri kanavissa, joista Suomessa on tällä hetkellä käytössä televisio, radio, 112-telelaitepäätesovellus, Teksti-TV sekä internet-sivustot. Haasteena on vaaratiedotteiden pitkät viiveet erityisesti, kun ne välitetään radioissa tai televisiossa. Prosessi voi kestää jopa 20 minuuttia. Viivettä on kuitenkin haastava lyhentää viranomaistoimin, koska se aiheutuu pitkälti teknisistä kytkennöistä vaaratiedotteen väestölle välittävässä organisaatiossa.

Niin sanotun teledirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä 2018/1972/EU) mukaisen matkapuhelimiin varoittamisen veloitteen Suomi on linjannut toteutettavaksi 112-telepäätelaitesovelluksella, jonka lataaminen on käyttäjän vastuulla. Telepäätelaitesovellus valittiin varoittamisen keinoksi, koska sitä on ladattu laajasti Suomessa, ja sen ajateltiin tavoittavan kaikki sovelluksen ladanneet. Tällä hetkellä tiedotteiden välittämisessä sovelluksen kautta on muutaman minuutin viive, mikä voi olla sotilaallisen konfliktin tilanteessa merkitsevä. Sen vuoksi sotilaallisessa konfliktissa olisi tarkoituksenmukaista välittää hälytys sovellukseen suoraan varoittamisesta vastaavan pelastusviranomaisen toimesta.

Ukrainassa sodan alettua ilmauhkista varoittava telepäätelaitesovellus kehitettiin erittäin lyhyessä ajassa. Sovellus on todettu Ukrainassa sireenien ohella toimivimmaksi väestön varoittamisen välineeksi ilmauhkasta varoittamiseen. Sovellus antaa hälytyksen alueittain ja sovelluksen käyttäjän on mahdollista valita sovelluksessa ne maan osat, joissa voimassa olevista varoituksista se hälyttää.

Ukrainassa satelliittien kautta toimivat tietoverkot ovat nousseet merkittävään rooliin, ja niiden hyödyntämiseen tulisi varautua myös Suomessa ja Euroopan Unionissa esimerkiksi osana Galileo -satelliittivaroitusjärjestelmää.

## 2.7 Evakuoinnit ja niihin varautuminen

Väestönsuojeluun kuuluvien evakuointien tavoitteena on siviiliväestön suojaaminen. Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 58 artiklan mukaisesti valtiolla on velvollisuus siirtää siviiliväestö, siviilihenkilöt ja siviilikohteet sotilaskohteiden läheisyydestä. Evakuoinnit tulisi suorittaa humanitaarisen oikeuden periaatteita noudattaen, eikä evakuoitua väestöä saa sijoittaa riskikohteisiin (ICRC 2023).

Evakuointeihin varautuminen ja niiden toimeenpano ovat usean eri viranomaisen yhteistoimintaa. Siviiliväestön laaja siirtäminen olisi valtavan suuri tehtävä, jossa viranomaisten voimavarat olisivat koetuksella.

Sisäministeriön asettamassa hallinnonalojen yhteisessä evakuointien suunnittelu- ja toimeenpano-ohjeen uudistaminen -hankkeessa on valmisteltu yhteinen yleisohje eri hallinnonaloille. Ohje on julkaistu vuoden 2024 alussa. Meneillään olevassa valmiuslain uudistamishankkeessa on tunnistettu evakuointeihin liittyviä toimivaltuussäätelyn muutostarpeita.

Selvitystyön asiantuntijahaastattelut tukevat aiempien tutkimusten johtopäätelmiä. Niiden perusteella resurssitarpeita väestön siirtämiseen ei ole kartoitettu eri hallinnonaloilla, eikä myöskään väestönsuojeluvollisuuden ja -velvollisten hyödyntämiseen ole varauduttu.

Evakuointisuunnittelun tulee perustua systemaattisen riskinarviointiin, mistä on pelastustoimen viranomaisten osalta säädetty pelastuslain 64 §:ssä. Suunnitteluun tulee saada riittävät tiedot Puolustusvoimilta ja suunnittelu on tehtävä riittävän laajassa viranomaisyhteistyössä.

## 2.8 Tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu

Tehtävä tarkoittaa tilapäisen majoituksen järjestämistä sitä tarvitseville sekä siviiliväestölle välttämättömien tarvikkeiden jakelua eli niin sanotun humanitaarisen avun jakamista. Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan kommentaarissa tehtävä määritellään seuraavasti: Tilapäisen majoituksen tarkoituksena on tilapäisen majoituksen tarjoaminen evakuoituille ihmisille. Hyvin suojellut varastot säilyviä ruokatarvikkeita auttavat väestönsuojeluorganisaatiota jakamaan tarvikkeita akuutissa tilanteessa, jossa ruokaa tai muita välttämättömiä tarvikkeita on tuhoutunut tai kontaminoitunut. (ICRC 1987.)

Tarve tilapäiselle majoitukselle voi tulla pääsääntöisesti kahdella eri tavalla. Laajan tilapäisen asumisen tarpeen aiheuttavat laajat evakuoinnit, joissa majoituksen ja palvelujen tarpeessa voivat olla kymmenet tuhannet ihmiset. Toinen syy tilapäisen majoituksen tarpeeseen on kotien tuhoutuminen esimerkiksi sotilaallisessa iskussa, mikä on lähempänä normaalioloissa tapahtuvaa tilapäisen majoituksen järjestämistä esimerkiksi tulipalon vuoksi. Jälkimmäisessä evakuoitujen henkilöiden status on selkeämpi palvelujen kannalta, kuin laajassa väestön siirtämisessä. Ihmiset voivat jättää kotinsa myös omasta tahdostaan, jolloin ne eivät kuulu kumpaankaan yllä mainittuun kategoriaan, mutta ovat silti tilapäisen majoituksen tarpeessa. Majoituksen järjestämisen tulee olla luonteeltaan tilapäistä, jotta se olisi väestönsuojelutehtävä, eikä esimerkiksi pitkäaikaisen pakolaisleirin ylläpitäminen kuulu väestönsuojeluun.

Tilapäisestä asumisesta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 21 §:ssä, jonka mukaan tilapäistä asumista järjestetään henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee asumisensa järjestämisessä hyvinvointialueen lyhytaikaista, kiireellistä apua. Valmiuslaissa ei kuitenkaan säädetä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisille toimivaltuuksia tämän toteuttamiseen. Erityisesti siirretyn väestön majoittamisen mahdollistamiseksi on tarkoitettu valmiuslain 122 §, jossa säädetään kunnalle toimivaltuus päätöksellään velvoittaa yksityinen henkilö, yritys, yhteisö tai laitos luovuttamaan omaisuutta tai huonetiloja, jotka ovat välttämättömiä siirretyn väestön majoituksen, muonituksen ja muun huollon kannalta. Pysyvämmän majoituksen suhteen asuntokannan käytön säännöstelystä säädetään yleisesti valmiuslain luvussa 7. Luvussa säädetään kunnalle toimivaltuus perustaa asuntokannan säännöstelyviranomaisen, jolle tulee ilmoittaa vapaista asuintiloista vuokralaisen osoittamista varten. Tilapäismajoitusta voivat järjestää myös erilaiset kansalliset ja kansainväliset järjestöt, jotka tulee huomioida suunnittelussa.

Sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädetään välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamisesta. Pykälän mukaan jokaisella hyvinvointialueella oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa henkilöllä on oikeus saada riittävät sosiaalihuollon palvelut siltä hyvinvointialueelta, jonka alueella henkilöllä on kotikuntalaisa (201/1994) tarkoitettu kotikunta, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Asiantuntijoiden mukaan yllämainittuja säännöksiä voidaan soveltaa normaaliolojen tilanteeseen, jossa saman kunnan sisällä on tarve pienen väestöosan suojaväistölle<sup>2</sup> esimerkiksi tulipalotilanteessa. Kuitenkaan säännöksiä esimerkiksi ruokahuollosta ei ole. Tällaisessa tilanteessa voidaan tilapäisen majoituksen ohella järjestää ruoka-apua esimerkiksi ruokakassin muodossa viimesijaisena apuna. Sosiaalitoimen asiakkuus ja palvelujen saaminen edellyttävät hallintopäätöksen tekemistä ja yksilöllistä tuen tarpeen määrittelyä. Sääntely ei mahdollista suuren väestömäärän tarpeisiin vastaamista, eikä ole olemassa sääntelyä, jonka perusteella sosiaalihuolto voisi priorisoida tai jättää osan tehtävistään hoitamatta. Sosiaalihuollolla ei ole myöskään tarvittavia resursseja esimerkiksi ison joukon ravitsemiseen, koska hyvinvointialueilla ei ole käytössään suurkeittiöitä. Ruuan valmistus ei kuulu hallinnonalan ydintehtäviin, ja ison väestömäärän muonituksessa painopiste muuttuu omista asiakkaista laajempaan väestöön. Valmiuslaissa ei sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisille ole annettu lisätoimivaltuuksia tällaisen tehtävän hoitamiseen tilanteessa, jossa muutenkin voi olla elintarvikkeista pulaa.

Valmiuslain 32 §:ssä säädetään kotitalouksien ostamisen ohjaamiseen liittyen vähittäiskaupan säännöstelystä (ml. elintarvikkeet). Pykälän mukaisesti kunnat vastaavat ostolupien myöntämisestä, alueensa ostolupahallinnosta ja tiedottavat ostolupamenettelyistä. Säännöstelyn piiriin kuuluvista kulutushyödykkeistä ja säännöstelyn menettelyistä säädetään erillisellä valtioneuvoston asetuksella. Säännöstelyn ohjaus ja toimeenpano kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle, aluehallintovirastoille ja kunnille. Muun kaupan säännöstelystä säädetään valmiuslain 33 §:ssä. Pykälän mukaisesti elinkeinonharjoittajan on pidettävä myös muiden elinkeinonharjoittajien ja julkisyhteisöjen saatavana ostolupaa vastaan heille yleisesti markkinoimaansa hyödykettä.

---

2 Pelastuslain 2 a §:n mukaisesti suojaväistöllä tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden kiireellistä evakuointia, joka tapahtuu pelastusviranomaisen määräyksestä tulipalon tai muun onnettomuuden tai niiden välittömän uhan vuoksi;

Lisäksi huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) on säädetty väestön toimeentulon turvaamisen periaatteista. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on muun muassa kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa sekä ylläpitää varmuusvarastoja. Maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat elintarvikehuollon turvaaminen sisältäen ravinnon saatuus, laatu ja turvallisuus, sekä päivittäistavara- ja elintarvikehuollon turvaaminen yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön toimialan kanssa. Viimesijaisen perustoimeentulotuen taas myöntää nykyään Kansaneläkelaitos sosiaalitoimen sijasta (Laki toimeentulotuesta 1412/1997).

Väestönsuojelutilanteessa saattaa olla yleisesti pulaa ruuasta tai ostovoimasta, jolloin ruoka-apua ja välttämättömiä tarvikkeita voi tarvita myös muu haavoittuvassa asemassa oleva väestö. Laajamittaisesta tarvikkeiden jakelusta on esimerkkejä myös Ukrainasta. Sotilaallisessa konfliktissa, jossa normaali infrastruktuuri vaurioituu väistämättä, voi välttämättömien tarvikkeiden ostamisessa olla haasteita myös maksuliikennejärjestelmien toimimattomuuden vuoksi. Vaikka avun tarpeessa oleva väestö saisi toimeentulotukea tai muuta rahallista tukea sotilaallisen konfliktin aikana, se ei auta välttämättömien tarvikkeiden hankinnassa, mikäli rahaa ei voi käyttää tai sitä ei saa nostettua tililtä.

Tarvikkeiden jakelu viittaa humanitaariseen apuun, jonka tarpeessa henkilö voi olla, jos hänellä ei ole varaa ostaa kulutushyödykkeitä, maksujärjestelmät eivät toimi tai jos päivittäistavara- ja elintarvikkeita ei ole saavutettavissa. Tällä hetkellä valmiuslaissa on säädetty vain kulutushyödykkeiden sääntelystä, jolloin jakelu toimii normaaliin markkinamekanismien perusteella. Sääntelyssä ei ole huomioitu laaja-alaisen humanitaarisen avun jakelua laajalle väestölle tai määritetty vastuullisia tahoja. Tilanteeseen, jossa väestölle tulisi jakaa elintarvikkeita tai muita välttämättömiä tarvikkeita, kuten vaatteita, vastikkeetta ja isoina määrinä, ei ole olemassa sääntelyä, eikä siihen ole määritetty vastuutahoja tai mekanismeja. Myöskään avun saamisen kriteerejä ei ole määritelty.

Normaalioloissa ruoka-avun jakelusta vastaavat pitkälti vapaaehtoisjärjestöt ja sosiaalihuolto omien asiakkaidensa osalta viimesijaisena apuna. Ruoka-avun jakelijoihin ei ole koordinoitua valmiussuunnittelua kriisitilanteiden varalle, eikä toimintaa ole kokonaisuudessaan selvitetty sotilaallisen konfliktin ja humanitaarisen avun jakamisen näkökulmasta. Avun jakeluun ei ole myöskään valmiuslaissa erityisiä toimivaltuuksia, eikä aiheesta ole järjestetty valmiusharjoituksia.

Suomen Punaisella Risti on varautunut toimimaan myös sotilaallisessa konfliktissa itsenäisesti ja sillä on oma logistiikkajärjestelmä suunniteltuna humanitaarisen avun vastaanottamiseen ja jakamiseen. Muiden vapaaehtoistojen hyödyntämisen selvittäminen sotilaallisen konfliktin varalta olisi tärkeää, sekä toiminnan yhteensovittaminen viranomaistoiminnan kanssa.

## 2.9 Suojista huolehtiminen

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa ja sen kommentaarissa väestön suojaamisen tehtävä on määritelty seuraavasti: Suojista huolehtiminen on tehtävä, johon tulisi varautua huolellisesti jo rauhan aikana, jotta suojaava vaikutus olisi mahdollisimman tehokas. Tähän tehtävään rauhan aikana sisältyy sekä suojien rakentaminen, että suojien toimintaan varautuminen, mikä taas pitää sisällään esimerkiksi väestön kohdentamisen suojiin sekä selviytymiselle riittävien tarvikkeiden varaamisen. (ICRC, 1987.) Väestönsuojia rakentamalla ja niiden käytöllä sotilaallisen voimankäytön tilanteessa vähennetään väestön altistusta asevaikutuksille tai lievennetään niiden vaikutuksia siviileihin. Lisäksi väestönsuojilla pyritään vähentämään evakuoitien tarvetta ja suojaamaan väestö paikallaan, mikä mahdollistaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkumisen.

Pelastuslain 3 luvussa säädetään toiminnanharjoittajan, rakennuksen omistajan ja haltijan velvoitteista. Niihin sisältyy väestönsuojan varusteiden ja laitteiden pitäminen toimintakunnossa sekä niiden huoltaminen ja tarkastus asianmukaisesti. Väestönsuojan sekä väestönsuojeluvälineiden ja -laitteiden tulee pelastuslain 76 §:n mukaan pitää sellaisessa kunnossa, että väestönsuoja voidaan ottaa käyttöön 72 tunnissa. Väestönsuojien teknisistä vaatimuksista ja väestönsuojien laitteiden kunnossapidosta annetun sisäasiainministeriön asetuksen (506/2011) 1 §:ssä säädetään rakennuksen omistajalle vastuu huolehtia asetuksessa määritettyjen väestönsuojan teknisten ominaisuuksien ja laitteiden kunnossapitoa koskevien vaatimusten täyttymisestä. Väestönsuojan laitteiden toimintakunnon varmistamiseksi ne tulee tarkastaa ja huoltaa vähintään 10 vuoden välein. Tästä tarkastuksesta tulee laatia tarkastuspöytäkirja, joka on pyydettäessä esitettävä pelastusviranomaiselle.

Rakennuksen toiminnanharjoittajan, omistajan ja haltijan on varauduttava henkilöiden suojaamiseen vaaratilanteessa pelastuslain omatoimista varautumista koskevan 14 §:n mukaan. Tähän liittyen on laadittava 15 §:n mukaisesti pelastussuunnitelma, jossa pitää esimerkiksi kuvata rakennuksen ja tilojen turvallisuusjärjestelyjä sekä asukkaille annettavia ohjeita onnettomuuksien ehkäisemiseksi.

Pelastustoimesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa määritellään tarkemmin pelastussuunnitelman sisältö niin, että sen pitää myös sisältää suunnitelma poikkeusoloja varten.

Väestönsuojien käyttö ja väestön suojautumisen johtaminen ovat normaalioloista poikkeava uusi tehtävä. Tämä tarkoittaa kansalaisten rajapintaan saakka menevää organisaatiota, joka ensin sotilaallisen uhkan tilanteessa osaa johtaa ja opastaa väestöä väestönsuojien käyttökuntoon laittamisessa ja myöhemmin suojautumisessa. Väestön tulee saavuttaa pelastusviranomaisen viestit suojautumisen alussa, sen aikana sekä suojautumisen päätyttyä.

Väestönsuojan henkilöstöllä tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka johtavat suojassa toimintaa, eli huolehtivat suojan teknisestä käytöstä ja huollosta, sekä huolehtivat suojassa olevasta väestöstä ja yleisestä järjestyksestä suojassa. Tämä henkilöstö voi koostua joko suojan lakisäätteisistä käyttäjistä tai ulkopuolisesta siihen tarkoitettusta henkilöstöstä. Pääsääntöisesti talokohtaisten suojien käyttöhenkilöstö koostuu suojien käyttäjistä, ja isojen yhteisten ja yleisten kalliosuojien käyttöhenkilöstö on ideaalisesti siihen tarkoitukseen erikseen varattu ja koulutettu.

Väestönsuojia tulee huoltaa ja pitää kunnossa jo normaalioloissa, ja niiden onnistunut käyttö sotilaallisen konfliktin aikana edellyttää henkilöstöä, joka osaa laittaa suojan kuntoon ja käyttää sitä. Lainsäädäntö ei erikseen velvoita nimeämään ja kouluttamaan väestönsuojalle vastuuhenkilöitä, tai selkeästi edellytä suorittamaan vuositarkastuksia ja -huoltoja, tai pitämään näistä kirjaa. Erillisen suojanhoitajan nimeäminen ja kouluttaminen on siis kunkin rakennuksen omistajan tai haltijan omalla vastuulla.

Laki ei velvoita suunnittelemaan väestönsuojien käyttöönottoa, mikä voi vaatia paljon toimenpiteitä riippuen suojan kunnosta ja normaaliolojen käyttötarkoituksesta. Tähän on kiinnitetty huomiota myös pelastuslain muutostarpeiden esiselvityshankkeessa, jossa ehdotettiin lisäämään pelastuslakiin velvoite väestönsuojan käyttöönoton suunnitelmasta.

Esiin tullut merkittävä ongelma koskee väestönsuojien kuntoonlaiton ja käytön osaamisen keskittymistä vain kiinteistöhoitajille. Mikäli koko Suomen väestönsuojat tulisi laittaa samaan aikaan käyttökuntoon, ei kiinteistöhoitajien kapasiteetti riitä siihen, jos yhdellä henkilöllä on vastuullaan kymmeniä suojia. Tärkeää olisi saada tietoisuutta lisättyä taloyhtiöissä ja yrityksissä, jotta väestönsuojan hoitajia koulutettaisiin riittävästi jo normaalioloissa. Lisäksi tulisi olla yhtenäiset valvontakäytännöt valtakunnallisesti pelastussuunnitelmille ja väestönsuojien huomioimiselle niissä. Akuutissa tilanteessa sotilaallisen voimankäytön jo uhatessa

tai toteutuessa voidaan hyödyntää koulutettua henkilöstöä kansalaisten ohjauksessa ja opastamisessa suojien käyttökuntoon laittamisessa. Suojien runsaasta määrästä johtuen kyky tähän on kuitenkin rajallinen. (Tuominen, 2017)

Suojautuvan väestön toiminta vaikuttaa myös suojauksen onnistumiseen, minkä vuoksi oikea-aikainen ja tehokas turvallisuusviestintä on tärkeää. Ukrainassa on ollut haasteena ihmisten saaminen suojautumaan, koska hyvän ilmapuolustuksen vuoksi ei kaikkialla siihen koeta tarvetta, ja saatetaan hyväksyä riski kohtalouksella. Tunnistettuja haasteita suojautumisessa on erityisesti sellaisten henkilöiden suojautuminen, jotka eivät pääse itse siirtymään suojaan ilman apua erilaisten liikuntarajoitteiden vuoksi. Omatoimisen varautumisen organisaatioissa tulisi huomioida kollektiivisesti kaikkien kiinteistössä olevien suojautuminen osana pelastussuunnitelmaa.

Väestö tarvitsee paljon tukea ja ohjausta suojautumisessa. Tuominen (2017) pro gradu -tutkielman mukaan väestön suojaamisen johtamiseen ja tukemiseen liittyvät tehtävät ja järjestelmä on huomioitu ja resursoitu hyvin eri tavoin pelastuslaitoksissa. Huolestuttavaa on, ettei kaikilla alueilla ole mietitty lainkaan. Sääntelyn ja ohjeiden puuttuminen mahdollistaa erilaiset käytännöt. Väestönsuojien käytön johtamiselle tulisi laatia selkeämpää sääntelyä ja yhteiset valtakunnalliset periaatteet.

Kalliosuojat ovat haasteellisia käyttöön varautumisen kannalta, koska ne omistaa ja niitä hallinnoi usein eri tahot kuin suojan käyttäjät sotilaallisessa konfliktissa. Lisäksi niiden käyttö ja tekniikka vaatii erityistä osaamista ja ison organisaation. Osalla alueista niihin on koulutettu käyttöhenkilöstöä kaupungin toimesta ja osalla alueista käyttöhenkilöstö puuttuu. Näin ollen kalliosuojien käyttöön varautumisen vastuut ovat epäselviä ja vaativat selvennystä sääntelyssä ja ohjeissa (Tuominen, 2017).

Väestönsuojien käyttöön tulisi varautua jo normaalioloissa, mikä kuuluu omatoimisen varautumisen sääntelyn piiriin. Sääntely on melko yleistasoista, ja sitä on tulkittu hyvin eri tavoin, minkä vuoksi esimerkiksi valvontaa ei voi suorittaa eri alueilla yhdenmukaisesti. Tällä hetkellä sääntelyssä ei ole tarkkoja vaatimuksia esimerkiksi väestönsuojan käyttöhenkilöstön nimeämiseen ja kouluttamiseen tai vuositarkastusten tekemiseen ja niiden kirjaamiseen. Haasteena on, että usein vastuu väestönsuojien käyttöön ottoon on annettu kiinteistöhuoltoyhtiöille, jotka eivät pysty laittamaan kuntoon kaikkia Suomen väestönsuojia kolmessa vuorokaudessa, eivätkä ole myöskään suojan käyttäjiä. Sääntelyn tarkennusta ja esimerkiksi väestönsuojan käyttöönottosuunnitelman velvoittavuutta tulisi harkita. Myös koulutukseen osallistumisen ja suojan hoitajan nimeämisen velvoittavuutta



on toivottu erityisesti pelastuslaitosten toimesta, jotta mahdollisimman moni suoja kyettäisiin ottamaan käyttöön sen käyttäjien toimesta. Väestönsuojien käyttöön varautumisen valvonnalle tulisi olla yhtenäiset valtakunnalliset standardit.

Suojautuvassa väestössä voi olla hyvin monenlaista tukea tarvitsevia henkilöitä, eivätkä kaikki pysty välttämättä suojautumaan omatoimisesti esimerkiksi liikkumisrajoitteiden vuoksi. Tarve erityisryhmiä koskevaan tarkasteluun varautumisessa on tunnistettu. (Tuominen, 2017)

## 2.10 Sammutus- ja pelastustoiminta

### Pelastustoiminnan tehtävät ja niihin liittyvät riskit

Sammutus- ja pelastustoiminta ovat Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa erillisiä väestönsuojelutehtäviä, mutta Suomen sääntelyn kannalta niitä on tarkoituksenmukaista käsitellä samassa yhteydessä. Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan kommentaarin (ICRC 1987) mukaan pelastustoiminta on tyypillinen väestönsuojelutoimenpide, joka voi tarkoittaa hyvin erilaisia toimenpiteitä riippuen, millaisesta pelastustoiminnasta on kysymys. Sammutustoiminta taas on läheisesti yhteydessä pelastustoimintaan. Sammutustoiminta on väestönsuojelutehtävä, kun sillä pyritään pelastamaan siviilejä ja estämään siviilikohteille aiheutuvaa vahinkoa.

Suomessa pelastustoiminnan sisällöstä säädetään pelastuslain 32 §:ssä. Pelastustoimintaan 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 näihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnat. Hyvinvointialueen pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta, kun tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi.

Riski eräille normaalioloissa harvinaisille pelastustehtäville (sortumaonnettomuudet, vaarallisten aineiden onnettomuudet) kasvaa aseellisissa konflikteissa liittyenerikoisjoukkojen toimintaan, räjähteisiin tai ilma-aseiden käyttöön sekä erilaisiin CBRN-uhkiin. Pelastustoimenpiteiden tehokas suorittaminen aseellisessa

konfliktissa voi poiketa normaaliolojen tehtävistä. Esimerkiksi toisen aallon asevaikutukset ensimmäisen aallon jälkeen samoissa kohteissa, tai ajastettujen räjähteiden käyttö, voi estää pelastustoimenpiteiden suorittamista tai vahingoittaa henkilöstöä.

Erityisiä työturvallisuushaasteita aiheuttavat räjähtämättömät ammuksot sekä oman toiminnan suojaaminen sotilaalliselta voimankäytöltä. Nämä tekijät tulee kyetä huomioimaan myös pelastustaktisesti ja -teknisesti. Ukrainassa sodan alussa pelastushenkilöstölle aiheutui henkilötappioita suojarusteiden puutteen vuoksi (kypärät ja liivit). Lisäksi uusintaosuuksia kohteisiin, joissa oli pelastustyöntekijöitä, on raportoitu. Työturvallisuuden vuoksi raunioihin ei voi mennä pelastamaan ennen kuin ilmauhka on ohitse ja toiminta-alueella on tunnistettu, arvioitu ja mahdollisesti raivattu räjähtämättömät ammuksot. Tämä voi viivästyttää pelastustoiminnan alkamista. Ukrainassa arviolta kolmasosa maapinta-alasta on miinoitettua.

Normaalioloissa Suomessa sotilasräjähteiden raivauksesta vastaa Puolustusvoimat. Viimeistään sotilaallisen konfliktin uhatessa tulisi pelastustoiminnan tehtävissä toimivat kouluttaa tunnistamaan erilaiset räjähteet ja arvioimaan niihin liittyvät riskit sekä tarjota riittävät suojarusteet.

## Pelastustoiminnan suorituskyvyt

Pelastustehtävien määrän oletetaan lisääntyvän sotilaallisessa konfliktissa evakuointien ja muun kaoottisuuden myötä, mutta isona haasteena määrän arvioinnissa on ollut luotettavan laskentakaavan puute. Aiemmin mitoituksena on käytetty oletusta (A49-ohje), että väestönsuojelutilanteessa apua tarvitsee noin 1 % väestöstä päivässä (sisäasiainministeriö 1995). Laskentatavan perusteet eivät ole tiedossa. Ukrainasta on alustavaa tietoa pelastustehtävien määrän lisääntymisestä sotilaallisen konfliktin myötä.

Rauniopelastaminen on tehtävä, joka yleensä mitataan kansainvälisen USAR-toiminnan (Urban Search and Rescue) suorituskyvyn kautta (INSARAG tai EU:n pelastuspalvelumekanismi). Rauniopelastus vaatii paljon ja pitkään resursseja. Rauniopelastuksen resursseja arvioidaan kansainvälisesti standardoiduilla termeillä MUSAR (keskiraskas pelastusjoukkue) ja HUSAR (raskas pelastusjoukkue).

Aikaisemmin rauniopelastuksen koulutusta annettiin osana kansainvälisen pelastustoimen koulutusohjelmaa Pelastusopistolla. Tällöin osallistuminen perustui pääasiassa yksittäisten henkilöiden motivaatioon, ja osassa pelastuslaitoksia toimintaan osallistumista tuettiin. Vuoden 2022 alusta Suomen kansainvälinen rauniopelastusjoukkue lakkautettiin. Tällä hetkellä valtakunnallisesti vain muutamalla

pelastuslaitoksella on käytännössä valmius rauniopelastukseen, ja näistäkin vain Helsingin pelastuslaitoksella on koko henkilöstö koulutettu. Helsingin Pelastuskoululla pelastajat saavat perusosaamisen rauniopelastukseen, mutta Pelastusopistolla koulutettavat eivät. Muilla kuin Helsingin pelastuslaitoksilla osaamista on hankittu etenkin kansainvälisen pelastustoiminnan kurssien kautta. Kansainvälisen pelastustoiminnan yhteydessä koulutetuista noin 52 % on pelastusalan ulkopuolelta, mikä vaikeuttaa heidän hyödyntämisenä suunnittelua sotilaallisessa konfliktissa. Rauniopelastamiseen tarvittavaa erityiskalustoa on tällä hetkellä Suomessa hyvin rajallinen määrä.

Jo pelkästään muutaman siviilikohteisiin kohdistetun ilmaiskun vuoksi voidaan tarvita useita rauniopelastukseen koulutettuja joukkueita ympäri Suomen. Tämän vuoksi kansallinen rauniopelastuksen suorituskyky kaipaa akuuttia kehittämistä. Yhteen rauniopelastuskalustoon investointi maksaa noin puoli miljoonaa euroa sisältäen viikon peruskurssin sen käyttöön perehdytykseen. Koulutusta ja huoltoa varten tarvitaan lisäksi varakalustoja. Työvuorokoulutuksissa voidaan pitää yllä osaamista, mutta pitkäkestoisen tilanteen harjoitteluun tarvitaan laajoja valtakunnallisia harjoituksia.

Osana rauniopelastusmuodostelmia voivat toimia myös koirakot, jotka etsivät raunioihin jääneitä pelastettavia. Koirakoiden toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen ja toiminnan laajuus ja yhteistoiminta pelastuslaitoksen kanssa vaihtelee alueittain. Jotta koirakot pystyisivät tehokkaasti toimimaan väestönsuojelutilanteessa osana pelastusmuodostelmia, tulisi niiden toimintaa harjoitella jo normaalioloissa yhdessä pelastuslaitoksen kanssa. Haasteena on, että koirakoiden toiminnalle osana pelastusmuodostelmia puuttuvat viralliset standardit esimerkiksi koulutus- ja suorituskykyvaatimusten suhteen, jolloin niiden soveltuvuuden määrittäminen on järjestöjen itsensä varassa.

Väestönsuojelutehtävistä yleisesti pelastustoiminta, vaarallisten alueiden tiedustelu ja eristäminen, puhdistustoiminta ja avustaminen siviiliväestölle elintärkeiden kohteiden suojelussa edellyttävät laajaa CBRN-kyvykkyyttä, mikäli sotilaallisessa konfliktissa käytetään laittomia asejärjestelmiä ja taisteluaineita tai kohdistetaan sotilaallista voimankäyttöä tällaisia aineita sisältäviin kohteisiin.

## Pelastustoiminnan tukimuodostelmat

Pelastettavien saavuttaminen voi vaatia erityisosaamista, kuten raskaiden massojen nostoja ja siirtoja, ja raskaiden rakenteiden läpäisyä. Lisäksi tarvitaan rakenteiden ja kunnallistekniikan (sähkö, vesi, kaasu) asiantuntijoita. Sen vuoksi pelastustoiminnan apuna kaivataan erilaisia tukimuodostelmia, joita ovat perinteisesti olleet esimerkiksi erilaiset raivausmuodostelmat.

Vuonna 2017 koottujen tietojen mukaan silloin lähes kaikilla pelastuslaitoksilla oli yhteistyössä kuntien kanssa suunniteltu jonkinlaisia raivausmuodostelmia ja yli puolet pelastuslaitoksista oli suunnitellut yleishuoltoa kuntien kanssa. Tilanne oli muuttunut radikaalisti vuonna 2021 suoritetuissa pelastuslaitosten haastatteluissa. Tuolloin enää muutaman pelastuslaitoksen alueella olivat jotkut kunnat varautuneet raivausmuodostelmien muodostamiseen. Suurin osa pelastuslaitoksista näki omaa suorituskykyä täydentävät muodostelmat hyödyllisinä, mutta niiden perustamista ei nähty realistisena. Muutama pelastuslaitos ei nähnyt lisämuodostelmille tarvetta.

Ukrainassa rauniopelastusta hidastavana tekijänä on ollut erityisesti raskaan raivaamisessa hyödynnettävän kaluston, kuten nostolaitteiden tai puskutraktorien, puute. Johtopäätöksenä on, että raskaspelastuksessa hyödynnettävän kaluston ja käyttöhenkilöstön saatavuus tulisi varmistaa mahdollisimman hyvin jo normaalioloissa.

## 2.11 Muut väestönsuojelutehtävät

### 2.11.1 Vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen

Tehtävä pitää sisällään Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklan ja kommentaarin (ICRC 1987) mukaan vaarallisten alueiden merkitsemisen sekä asiattomien henkilöiden pääsyn estämisen näihin kohteisiin. Vaaralliset alueet voivat olla sotilaallisen voimankäytön vaikutusta, kuten pommitetut tai kontaminoidut alueet, tai esimerkiksi katastrofien tulosta (maanjäristys, tulva-alueet jne.). Miinanraivaus sotilasoperaatioissa ei sisälly väestönsuojelutehtäviin, mutta väestönsuojelun tulisi voida estää siviilien pääsy miinoitetuille alueille. Tämä tehtävä pitää sisällään sekä pelastusviranomaiselle että poliisille kuuluvia vastuita.

Pelastustoiminnan johtajalla on yleisjohtovastuu pelastustehtävällä pelastuslain 35 §:n mukaan, ja siihen sisältyy myös tiedustelu ja tilannekuvan ylläpitäminen. Tiedusteluun kuuluu myös kyvykkyys havaita CBRN-aineita, joiden käytön todennäköisyys kasvaa sotilaallisessa konfliktissa. Erilaisten CBRN-aineiden havaitseminen

edellyttää siihen soveltuvaa tekniikkaa sekä henkilöstön osaamista laitteiden käyttöön ja tulkintaan. Lisäksi aine tulee kyetä tunnistamaan. Tiedustelutiedon perusteella tulisi osata määrittää eristettävän alueen koko ja eristämisen kesto.

Pelastustoimessa on tällä hetkellä käsittäreita vaarallisten aineiden mittaamiseen, mutta käytännössä CBRN-tilanteen kannalta mittalaitteet, jotka pystyvät laajemmalla skaalalla ilmaisemaan vaarallisia aineita, olisivat paremmin hyödynnettävissä kuin nykyiset aineen pitoisuuden mittaamiseen soveltuvat mittalaitteet. Tieto aineen tarkasta pitoisuudesta ei ole niin hyödyllinen, kuin yleisellä tasolla saatu ilmaisu vaarallisen aineen olemassaolosta. Vaikka kalustoa ja mittareita olisi, niiden käyttöä ei välttämättä kaikilla alueilla kouluteta ja harjoitella riittävästi. Kehitystarpeena asiantuntijat näkivät paremman materiaalisien varautumisen sekä koulutuksen ja harjoitteluun panostamisen.

Poliisijohtoisella tehtävällä vaarallisen alueen määrittämisen tekee poliisi. Lisäksi on huomioitava, että siviiliräjähteiden käsittelystä ja raivaamisesta on vastuussa poliisi poliisilain (872/2011) nojalla ja sotilasräjähteiden käsittelystä ja raivaamisesta taas Puolustusvoimat vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) nojalla. Näin ollen virka-apua tarvitaan räjähteitä sisältävällä onnettomuuspaikalla, mikä voi aiheuttaa haasteita ja viivästystä sotilaallisessa konfliktissa. Poliisin lakisäätöihin velvollisuuksiin onnettomuuspaikalla kuuluu vaara-alueiden eristäminen ja muut järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon kuuluvat tehtävät. Poliisilain 2 luvun 8 §:ssä säädetään poliisimiehelle oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää ja rajoittaa liikkuamista, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, poliisitutkiminnan turvaamiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden, toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojelemiseksi. Käytännössä yllä kuvattu lainsäädäntö näkyy pelastustehtävällä niin, että pelastustoiminnan johtaja määrittää pelastustoiminnan ja vaarallisen alueen, ja poliisin tehtävänä on eristää se ja estää ulkopuolisten pääsy pelastustoiminnan alueelle. Jos poliisia ei ole paikalla, huolehtii pelastusviranomaisen onnettomuuspaikan eristämisestä, kunnes poliisiviranomainen tulee paikalle.

Väestönsuojelutilanteessa vastuut ja tehtävät onnettomuuspaikalla pysyvät samoina, mutta Puolustusvoimien suorituskykyjen merkitys sotilasräjähteiden raivaamisessa kasvaa, mikäli tehtävään liittyy sotilasräjähteitä. Pelastusviranomaisen on osa väestönsuojeluorganisaatiota, joten alueiden tiedusteluun ja merkitsemiseen liittyvien tehtävien hoitaminen osana normaalia pelastustoimintaa ei ole ongelma. Poliisin henkilöstö ei puolestaan kuulu väestönsuojeluorganisaatioon, mutta katsotaan Geneven sopimuksessa siviiliviranomaiseksi, johon ei saa

kohdistaa sotilaallista voimankäyttöä. Puolustusvoimat taas ei nauti samanalaista suojelua sotilaallisessa konfliktissa ja voimavarat kohdistuvat ennen kaikkea sotilaallisen puolustuksen tehtäviin.

Pelastustoiminnan ja vaarallisten alueiden tiedustelun ja merkitsemisen näkökulmasta tulisi pohtia vaihtoehtoja toiminnan sujuvoittamiseksi. Vaihtoehtoina voisi olla on sotilasräjähdeasiantuntijoiden kouluttaminen tai esimerkiksi reserviläisten käyttö viranomaisten tukena. Väestönsuojeluhenkilöstöä voisi kouluttaa alueen eristämiseen ja merkitsemiseen liittyviin tehtäviin, tai hyödyntää poliisin reservihenkilöstöä, jonka yhdeksi tehtäväksi oli poliisin reservin toteutettavuutta koskevassa esiselvityksessä kaavailtu esimerkiksi alueen eristämiseen liittyviä tehtäviä (sisäministeriö 2022b).

## 2.11.2 Puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklan ja kommentaarin (ICRC 1987) mukaan puhdistustoiminta voi olla tilanteen mukaan monenlaista, kuten henkilöpuhdistusta, veden puhdistusta tai kontaminoituneiden materiaalien hävittämistä. Tehtävän tulisi suojella siviilejä ja estää esimerkiksi sairauden leviämistä. Tämä voi edellyttää esimerkiksi kontaminoituneiden henkilöiden asettamisen karanteeniin tai vaarallisten materiaalien ja tuotteiden käytön kieltämisen. Suomalaisessa sääntelyssä tehtävät jakautuvat usean viranomaisen vastuulle.

Käytännössä esimerkiksi henkilöpuhdistus on kiireellinen pelastustehtävä. Henkilöpuhdistuslinjastoja on Suomessa joillakin pelastuslaitoksilla, mutta määrä ei ole riittävä laajaan tilanteeseen. Tämä ei ole välttämättä ongelma, koska olemassa olevalla kalustolla voidaan luoda tilapäinen henkilö- ja materiaalinpuhdistuslinjasto nopeasti ja joustavasti. Ajoneuvojen puhdistukseen tarvittavaa erityiskalustoa ei ole pelastustoimessa, mutta myös ajoneuvojen puhdistamiseen voidaan hyödyntää tilapäisiä linjastoja. Koulutusta ja harjoittelua tulisi lisätä erityisesti tilapäisten henkilö- ja materiaalinpuhdistuspaikkojen valmisteluun ja käyttöön.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) nojalla maa- ja metsätalousministeriön toimialalle kuuluvat elintarvikkeet. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa talousveden laatuvaatimuksia ja valvontaa koskevasta lainsäädännöstä Suomessa. Valvira ohjaa kuntien terveydensuojeluviranomaisia talousveden laatua ja valvontaa koskevissa asioissa.

Ympäristöministeriölle kuuluu jätelainsäädännön valmistelu ja se ohjaa, kehittää ja seuraa jätelain soveltamista ja tulkintaa alaisessaan hallinnossa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat kuntien ja yritysten jätehuoltoa. Säteilylain mukaan radioaktiivisesta jätteestä huolehtiminen kuuluu valtiolle, ellei vastuussa olevaa toiminnanharjoittajaa ole. Pelastuslain 65 §:ssä, jossa on säädetty pelastustoimen viranomaisten vastuulla oleviin väestönsuojelun tehtäviin varautumisen yhteistoiminnasta, ei puhdistustoimintaa ja siihen osallistuvia hallinnonaloja ole huomioitu.

### 2.11.3 Osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa on väestönsuojelutehtäväksi määritelty osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla. Poliisin henkilöstö ei kuulu väestönsuojeluorganisaatioon, eikä nauti sopimuksen tuomaa suojelua. Lisäpöytäkirjassa tarkoitettun tehtävän luonne on järjestyksen palauttamisen avustamisessa, kun väestönsuojeluorganisaatio avustaa poliisia järjestyksen pitämisessä katastrofialueilla. Tehtävää toteutetaan lähinnä tilapäisesti silloin, kun toimivaltaisia viranomaisia ei ole saapuvilla. Sopimuksen näkökulmasta on olennaista, että myös näissä tehtävissä toimiva henkilöstö nauttii suojelua. Esimerkkejä tehtävään kuuluvista toimista ovat vaarallisille alueille pääsyn estäminen, selviytymiselle oleellisten tarvikkeiden varastojen vartiointi tai niiden jakelun hallinta. (ICRC 1987.)

Poliisilla on poliisilain perusteella vastuu yleisen järjestyksen ylläpidosta, ja valmiuslain 12 §:n mukainen varautumisvelvollisuus tehtäviensä hoitamiseen myös poikkeusoloissa. Normaalioloissa pelastusviranomaiset saattavat väliaikaisesti hoitaa poliisin tehtäviä onnettomuustilanteessa esimerkiksi eristämällä onnettomuusalueen tai hoitamalla liikenteenohjausta tieliikennelain (729/2018) 65 §:n antamin toimivaltuuksin.

### 2.11.4 Välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa yhdeksi tehtäväksi on määritelty välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen. Tehtävä rajoittuu välttämättömien julkisten palvelujen akuuttiin kuntoon saattamiseen, sekä välttämättömiin tehtäviin, joiden tarkoitus on suojella siviiliväestöä. Esimerkkinä on mainittu vedenjakelun häiriöt sekä viemäröinnin häiriöt, jotka voivat johtaa

tarttuvien tautien leviämiseen. Tehtävää ei ole kuitenkaan määritelty tämän tarkemmin. Tarkoituksena on pitää väestönsuojelutehtävien määrä rajallisena, eikä sisällyttä esimerkiksi sosiaaliturvaan liittyviä palveluja, joiden luonne ei ole akuutti. (ICRC 1987.) Tämä tehtävä vaatii tarkempaa määrittelyä, mitä kaikkea siihen sisältyy, koska modernissa yhteiskunnassa vedenjakelun ja viemäroinnin lisäksi välttämättömiä palveluja ovat myös esimerkiksi lämmön jakelu ja sähkö. Osittain tehtävä voi olla akuutisti myös pelastustoimintaa.

Tehtävässä mainitut vesihuollon palvelut, kuten puhtaan veden jakelu ja viemärointi kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 19 §:n nojalla maa- ja metsätalousministeriön toimialalle. Vesihuoltoon liittyviä viranomaisia ovat Suomen ympäristökeskus, ELY-keskukset, kunnat ja vesihuoltolaitokset. Esimerkiksi puhtaan veden saatavuudesta huolehtiminen sotilaallisessa konfliktissa kuuluu kunnan vastuulle. Energiaan liittyvä varautuminen taas kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toimialan vastuulle. Vesi- ja energihuollon varautumistyötä on tehty runsaasti, mutta väestönsuojelutehtävän näkökulmasta näihin liittyvää varautumista ei ole liiemmin käsitelty.

### 2.11.5 Surmansa saaneista huolehtiminen

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan kommentaarin (ICRC 1987) mukaan surmansa saaneista huolehtiminen on sisällytetty väestönsuojelutehtäväksi, koska sen katsotaan olevan humanitaarisesti, esteettisesti, tavanmukaisesti ja hygieenisesti tarpeen. Surmansa saaneiden hautaaminen tai kremointi eivät ole akuutteja toimenpiteitä muuten kuin hygieenisestä näkökulmasta, joten väestönsuojeluorganisaation osalta kyseessä on lähinnä avustava toiminta.

Yleisen käytännön mukaisesti surmansa saanut kuljetetaan säilytettäväksi sairaalaan tai muun terveydenhuollon yksikön kylmäsäilytystiloihin. Sairaalassa tehdään myös tarvittaessa kuolemansyyntä selvittämistä annetussa laissa (459/1973) säädetty oikeuslääketieteellinen ruumiinavaus. Surmansa saaneen saa haudata vasta, kun kuolemansyy on selvitetty ja lääkäri antanut siihen luvan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (2020) tekemän selvityksen mukaan lainsäädäntö ja ohjeet eivät tällä hetkellä määrittele juurikaan vainajan säilytystä ja käsittelyä ennen luovutusta, eivätkä vastuutahot ole selvät. Selvityksessä myös todetaan, että kylmäsäilytyspaikkojen määrä vaihtelee voimakkaasti alueittain, ja kaikilla alueilla on jo normaalioloissa riittämättömät säilytystilat ruuhkapiikkien aikaan. Surmansa saaneiden hautaamisesta tai kremoinnista vastaavat hautaustoimilain (457/2003) mukaiset uskonnolliset toimijat, joista evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien tai seurakuntayhtymien



tulee ylläpitää myös yleisiä hautausmaita. Hautaustoimilain 25 §:n mukaisesti kuolneiden hautaamisessa voidaan poiketa lain säännöksistä sodissa, jos olosuhteet sitä välttämättä edellyttävät.

Sotilaallisessa konfliktissa äkillisesti surmansa saaneiden määrä todennäköisesti lisääntyy, vaikka kansainvälisen humanitaarisen oikeuden perusteella ei siviileihin saisi kohdistaa voimankäyttöä. Puolustusvoimat vastaa sodassa palveluksessa kaatuneista henkilöistä ja avustavat myös taistelualueella surmansa saaneiden siviilien kuljetuksesta ennen poliisille luovuttamista. Surmansa saaneiden huoltamisen prosessissa on monia tilanteita, joissa voi aiheutua tarvetta väestönsuojeluorganisaation avulle Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklan tarkoittamalla tavalla. Surmansa saaneiden kuljetukseen soveltuvia ajoneuvoja ei ole välttämättä tarpeeksi. Kylmäsäilytystilojen kapasiteetti on mitoitettu normaalioloihin. Nopea hautaaminen tai kremointi voi olla tarpeellista. Myös CBRN-altistus voi aiheuttaa tarpeen surmansa saaneiden nopealle käsittelylle ja hautaamiselle.

### 2.11.6 Avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklan mukaan avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi on väestönsuojelutehtävä. Kommentaarin (ICRC 1987) määritelmän perusteella tällä tehtävällä tarkoitetaan erityisesti siviiliväestön ruoka- ja vesihuollon kannalta elintärkeitä kohteita, kuten ruokatarvikkeita, ruuantuotantoon käytettäviä alueita, viljaa, karjaa, puhtaan veden saamiseen tarkoitettuja rakenteita ja varastoja sekä kastelujärjestelmiä. Lista ei ole tyhjentävä. Avustamista ei ole kuitenkaan tarkoitus tehdä aseellisesti, eikä se tarkoita vartiointia, vaan tehtävä on tarkoitus suorittaa siinä laajuudessa, jossa se on väestönsuojelulle mahdollista. Kommentaarissa ei ole tämän tarkemmin avattu, millä tavalla konkreettinen avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi tulisi tehdä. Osittain tehtävä voi olla akuutisti pelastustoimintaa.

Valtioneuvoston ohjesäännön 19 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa maatalous, elintarvikkeet, maatalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja laatu, eläinten terveys ja hyvinvointi, patoturvallisuus sekä vesitalous. Näin ollen tähän tehtävään varautuminen on pääosin maa- ja metsätalousministeriön viranomaisten ja laitosten vastuulla. Koska tehtävä liittyy myös elinkeinoelämään ja yksityisiin yrityksiin, se kuuluu myös osittain työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan. Väestönsuojeluun varautumisessa maa- ja metsätalousministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialan viranomaisia ei ole juuri mainittu esimerkiksi pelastuslaitosten haastatteluissa yhteistyötahoina (Tuominen 2022).

Sotilaallisessa konfliktissa väestölle elintärkeiden kohteiden suojeluun liittyen tärkeä tehtävä on huomioida evakuointitilanteessa kohteet, joissa on merkittävää elintarvikkeiden ja ruuan tuotantoa tai vilja- ja muita varastoja. Lisäksi tuotantoeläimet tulisi huomioida evakuoinneissa. Muita tehtävään liittyviä toimenpiteitä ovat esimerkiksi alkutuotannon, laiumien, rehujen, lannoitteiden, elintarvikkeiden ja vedenottamoiden suojaaminen säteilyltä tai muilta kontaminoivilta aineilta.

Erityisesti säteilyvaaratilanteet on hyvin huomioitu normaaliolojen häiriötilanteisiin liittyvässä varautumisessa ja niitä harjoitellaan säännöllisesti. Väestönsuojelun ja sotilaallisen konfliktin näkökulma tulisi vielä ottaa paremmin huomioon varautumisessa.

### **2.11.7 Edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet**

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa väestönsuojelutehtävälistauksen viimeisenä on mainittu ”edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien suunnittelu ja järjestely, muttei rajoittuen näihin.” Tehtävä on tarkoitettu kompromissiksi tyhjentävän ja kuvaannollisen väestönsuojelutehtävien listan välillä. Pääasiassa tehtävien lista on tyhjentävä, mutta se antaa sen verran joustavuutta, että määriteltyjen tehtävien täydentämiseen tarkoitettuja tehtäviä voidaan sisällyttää listaan, jos ne ovat välttämättömiä tehtävien suorittamiseksi. Nämä tehtävät liittyvät suunnitteluun ja järjestelyihin. Esimerkiksi väestönsuojeluun liittyvät hallinnolliset tehtävät, kuten laskentatoimi, palkanmaksu, resurssienhallinta, operaatioiden suunnittelu ja järjestely, kuuluvat väestönsuojeluun. Lisäpöytäkirjassa tehtävää ei ole rajattu ainoastaan suunnitteluun ja järjestelyyn. Muu tehtävä voiva olla esimerkiksi henkilöstön koulutus. (ICRC 1987.)

### 3 Havainnot väestönsuojelusta Ukrainasta

Ukrainasta on saatu tuoreita kokemuksia väestönsuojelusta Venäjän aloittaman hyökkäyssodan ajalta. Kokemuksia ja oppeja on vaihdettu suoraan Suomen ja Ukrainan viranomaisten välillä. Aiheesta on myös julkaistu lähiaikoina useita raportteja<sup>3</sup>. Keskeisiä Suomen väestönsuojelun kehittämistä koskevia havaintoja ja suosituksia tämän selvityksen näkökulmasta on pyritty tiivistämään oheen.

**Väestön perustarpeisiin liittyvät palvelupisteet.** Ukrainassa perustettiin syksyllä 2022 viranomaisten johdolla keskuksia/palvelupisteitä (engl. "Points of Invincibility"), joissa väestölle on tarjolla esimerkiksi pitkien sähkökatkosten aikana palveluita ja perushyödykkeitä, kuten sähköä ja sen latausmahdollisuuksia, viestintäpalveluita, internet-yhteyksiä, lämpimiä tiloja, juomia ja muonitusta sekä ensiapupalveluita. Samankaltaisia suunnitelmia on jo esitetty ennen Ukrainan sotaa Suomessakin niin kutsutun valmiuskeskuskonseptin muodossa.

**Väestönsuojat** ovat erittäin merkittävä suorituskyky väestön suojaamisessa. Ukrainalta puuttuvat yleisesti väestönsuojiksi rakennetut tilat. Tyypillisesti siviiliväestön käytössä on ollut rakennusten kellaritiloja ja muita maanalaisia tiloja, jotka suojaavat lähinnä suorilta sirpalevaikutuksilta. Lisäksi Ukrainassa on rakennettu erityyppisiä tilapäissuojia julkisille paikoille esimerkiksi rautatie- ja linja-autoasemien läheisyyteen. Sodan pitkittyessä ja iskujen toistuessa siviiliväestön parissa on ollut havaittavissa väsymystä ja turtumista suojautumiseen väestönsuojiiin.

**Väestön varoittamisessa** on Ukrainassa käytössä cell broadcast -pohjainen järjestelmä. Ilmahälytysjärjestelmän osana sireenijärjestelmän ja muiden perinteisten varoitusmenetelmien rinnalla on käytössä älypuhelinsovellus. Samankaltaisen sovellusratkaisun kehittäminen Suomeen tulisi selvittää osana varoitusjärjestelmän kehittämistä.

---

3 Esim. seuraavat: *Erfarenheter från Ukraina. Initiala lärdomar för det civila försvaret. Delredovisning av regeringsuppdrag. Fö2023/01325. MSB2265. November 2023. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Building resilience for the future. Lessons from Ukraine. Swedish Civil Contingencies Agency (MSB). MSB2240 – September 2023 ja Rådningstjänst i krig: Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige. FOI-R-5404-SE. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).*

**Kyky evakuoitien** toteutukseen oikea-aikaisesti on välttämätöntä. Ennen Venäjän hyökkäystä ja sen alkaessa ei Ukrainassa ehditty kaikilla alueilla toimeenpanna evakuoiteja etukäteisesti.

**Omatoimisen varautumisen merkitys ja osaaminen** – väestön ja yhteisöjen koulutuksella on keskeinen merkitys varautumisessa ja konfliktin aikana

**Kolmas sektori ja vapaaehtoistoiminta** ovat merkittäviä toimijoita konfliktissa ja niiden koulutusta ja valmiuksia on tärkeä hyödyntää.

**Pelastustoimintaan on luotava riittävät rauniopelastamisen suorituskyvyt.**

Pelastustoimintaan räjähteiden vaikutuspiirissä ja miinoitetulla alueella on luotava riittävä osaaminen ja materiaaliset valmiudet. Materiaaliset valmiudet ovat ratkaisevan tärkeitä ja varautuminen on toteutettava ennen kriisin alkua.

**Puutteellisesta henkilökohtaisesta suojarustuksesta** aiheutui etenkin sodan alkuvaiheessa tappioita pelastushenkilöstölle Ukrainassa. Ukrainassa ja useassa eurooppalaisessa maassa pelastushenkilöstön ballistista suojautumista on parannettu. Myös Suomessa tulisi huomioida tämä osana henkilöstön suojarusteita.

**Venäjä ei ole kunnioittanut humanitaarisen oikeuden ja sodan oikeussääntöjen** tarjoamaa suojelua siviileille ja väestönsuojelulle. Ukrainassa on esimerkiksi isketty samaan siviilikohteeseen myöhemmin uudestaan, jolloin pelastustoimen ja muiden viranomaisten henkilöstöä on menehtynyt ja loukkaantunut. Myös pelastusasemiin on raportoitu tehdyn iskuja. Pelastustoimen oman toiminnan hajauttamisen ja muun fyysisen suojaamisen sekä tilannetietoisuuden merkitys on syytä huomioida Suomen varautumisjärjestelyissä.

**Asevaikutuksista johtuvat pelastustoimen tehtävät** ovat muuttaneet merkittävästi pelastustoiminnan taktisen ja teknisen tason toimintaa ja sen johtamista. Rauniopelastamisen suorituskyvyt ovat olleet merkittävässä roolissa. Pelastustoimintaan räjähteiden vaikutuspiirissä ja miinoitetulla alueella on luotava Suomesakin riittävä osaaminen ja materiaaliset valmiudet ja pelastustoiminnan johdon ja pelastajien koulutusta on kehitettävä oppien mukaisesti.

**Väestönsuojelun ja pelastustoimen henkilöstön henkinen ja fyysinen kuormittuminen** on ollut valtavan suurta. Henkilöstön kuormittuminen ja tarvittavan psykososiaalisen tuen ja fyysisen palautumisen merkitys on tunnistettava varautumisessa ja toiminnan muussa suunnittelussa.

**Ukrainassa pelastustoimi on joutunut priorisoimaan voimakkaasti kiireellisten pelastustoiminnan tehtävien suorittamista** ja priorisointia on tehty johtamisen kaikilla tasoilla. Pelastustoimen operatiivisen johtamisjärjestelmän tulee mahdollistaa tehtävien priorisointi.

**Pelastustoimi on Ukrainassa joutunut ottamaan vastuuta sille epätyypillisissä, yllättävissäkin tehtävissä**, joita mikään muu taho ei ole kyennyt hoitamaan tai joista vastuu normaalisti on kuulunut muulle toimijalle, esimerkiksi tilanteissa, joissa muut suurin osa muista viranomaisista tai muista vastuullisista toimijoista on joutunut poistumaan alueelta.

**Humanitaarinen miinojen ja räjähteiden (räjähtämättömät amukset) raivaus on Ukrainassa erittäin suuri haaste**, josta siellä osin vastaavat pelastustoimen viranomaiset. Raivaaminen ei ole Suomessa väestönsuojeluun tai pelastustoimelle kuuluva tehtävä, mutta aseellisen selkkauksen yhteydessä samankaltainen tilanne olisi Suomessakin mahdollisesti erittäin mittava haaste.

## 4 Kehittämisehdotukset ja -suositukset

### 4.1 Väestönsuojelun sääntelyn ja rahoituksen seurannan kehittäminen

Sääntelyn kehittämisen osalta selvitystyössä on tunnistettu tarve selkeyttää kokonaisvaltaisesti *sodan ajan väestön suojaamiseen varautumista ja poikkeusolojen aikaista eri viranomaisia ja näiden yhteistoimintaa ja koordinaatiota koskevaa sääntelyä*.

Jo nykyisellään väestön suojaamista ja väestönsuojelua käytännössä koordinoivat pelastustoimelle pääasiallisesti kuuluvien tehtävien osalta pelastustoimen viranomaiset. Väestönsuojelun valtakunnalliseen ja alueelliseen koordinaatioon voi nähdä kuuluvan muun muassa seuraavia tehtäviä ja toimintoja: väestönsuojeluun varautumiseen kuuluvan koulutuksen ja harjoitusten koordinaatio, ohjeiden ja suunnitelmien laatiminen ja koordinointi, valtakunnallisen väestönsuojelun riskin arvioinnin koordinaatio, valvonnan koordinointi sekä toimivaltaisen väestönsuojeluorganisaation määrittäminen yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa.

Väestönsuojelun erityissääntelyä on pääasiassa ainoastaan pelastustoimea koskevassa lainsäädännössä. Tämän vuoksi eri hallinnonalojen viranomaisia koskevat toiminnalliset varautumis- ja toimintavastuut eivät kaikilta osin ole selviä. Väestönsuojelutehtävät tulisi tunnistaa ja tarvittaessa sisällyttää sitä koskeva sääntely hallinnonalojen lainsäädäntöön. Varsinaisen selvitystyön ulkopuolella on muun muassa valmiuslain uudistamiseen liittyen havaittu muun muassa kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten osalta epäselvyyttä vastuista sekä työnjaosta evakuidun väestön huollon ja majoittamisen osalta.

Lisäksi kehittämistarpeena on tuotu vuonna 2020 toteutetussa pelastuslain uudistamistarpeiden esiselvityksessä esiin pelastustoimen viranomaisten varautumisvelvoitteita koskevan aineellisen sääntelyn täsmentäminen ja johdonmukaistaminen siten, että sääntelyssä huomioidaan kattavasti nykyaikaiset uhkat ja häiriötilanteet.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti väestönsuojelua vahvistetaan muun muassa uudistamalla sitä koskevaa sääntelyä. Sisäministeriön lainsäädäntösuunnitelmaan sisältyy pelastuslain kokonaisuudistuksen toista vaihetta koskevan lainsäädäntöhankkeen asettaminen. Hankkeessa on tarkoitus uudistaa väestönsuojeluun varautumista ja väestönsuojelua koskeva sääntely.

Aiemmin mainittu eri toimijoiden varautumisvastuiden selkeyttäminen tukisi tarvittavan rahoitustason määrittämistä ja tason arviointia. Tästä esimerkkinä väestön evakointeihin ja huoltoon varautumiseen liittyvät tehtävät.

Väestönsuojeluun ja siviiliyhteiskunnan varautumiseen käytetyn rahoituksen tason seuranta tulisi kehittää. Samalla tulisi varmistaa, että rahoitusta osoitetaan riittävässä määrin keskeisimpiin väestön suojaamisessa tarvittaviin kehittämistoimenpiteisiin, ja että myös poikkeusoloihin liittyviin riskeihin varautuminen huomioidaan eri toimijoiden perusrahoituksessa ja rahoituksen määräytymisperiaatteissa. Rahoituksen pitkäjänteisyys tulisi varmistaa huomioiden se, että väestön suojaamisen kyvykkyyksien tason nostaminen ja ylläpitäminen on aikaavievää. Väestönsuojelun suorituskyky poikkeusoloissa perustuu suurelta osin normaaliolojen suorituskykyyn, joten esimerkiksi pelastustoimissa krooninen rahoitus- ja pelastajavaje tulisi saada korjattua.

## 4.2 Henkilöstövoimavarojen hallinnan kehittäminen

Tällä hetkellä henkilöstön varaamiseen ei siviiliviranomaisilla ole valtakunnallista järjestelmää. Tämän vuoksi tulisi edistää siviiliviranomaisten henkilöstön varaamista ja poikkeusolojen käyttöä koskevan rekisterin perustamista sekä lisätä tietoisuutta VAP-menettelyn käytöstä ja varmistaa, että myös väestönsuojelun välttämättömät henkilöresurssit saadaan käyttöön. Väestönsuojelun henkilöstövoimavarojen lisäämisessä tulisi hyödyntää väestöllä jo olevaa osaamista järjestöjen kanssa sopimalla ja varaamalla niiden voimavaroja sekä varautumalla suunnitelmallisesti väestönsuojeluvollisuuden käyttöön. Väestön osallistamista viranomaisten vastuulla olevaan väestönsuojeluun tulisi lisätä.

Valtakunnallisen varautumistehtävien rekisterin tulisi mahdollistaa valtakunnallinen resurssien arviointi, suunnittelu, päällekkäisyyksien havainnointi sekä väestönsuojeluvollisuuteen tarvittavien tietojen poimiminen valtakunnallisena rekisteriajona.

Väestönsuojelukoulutusta tulisi kehittää eri henkilöstöryhmille räätälöitynä ja eri tasoisina. Poikkihallinnolliset kurssit on myös koettu hyödyllisiksi. Väestönsuojelukoulutukselle tulisi luoda järjestelmä, jossa on valtakunnalliset osaamistavoitteet ja velvoite ylläpitää osaamista. Pelastusopiston antaman väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutuksen voimavaroja tulisi vahvistaa.

Pelastustoimen tutkintoon johtavassa koulutuksessa tulisi käsitellä nykyistä monipuolisemmin ja laajemmin sodan ajan uhkia, väestönsuojelua ja siihen liittyvää varautumista sekä vaativien pelastustoiminnan tehtävien suorituskykyä (raunio-pelastaminen, CBRN-tilanteet, johtaminen). Koulutuksen muutokset edellyttäisivät opetussuunnitelmien osittaista muutoksia ja mahdollisesti lisävoimavaroja (opetushenkilöstön osaaminen, kalusto ym.).

Tällä hetkellä sopimuspalokuntien opetussuunnitelmassa ei ole juurikaan huomioitu sodan ajan tilanteita ja väestönsuojeluun liittyviä asiakokonaisuuksia. Uudistetussa sopimuspalokuntien CBRN-kurssissa on huomioitu räjähteiden ja taisteluaineiden ominaisuuksia, mutta muita erityisesti väestönsuojelutilanteisiin liittyviä valtakunnallisia kursseja ei ole. Sen sijaan paikallisesti pelastuslaitokset ja järjestöt ovat voineet järjestää kursseja valtakunnallisen opetussuunnitelman lisäksi. Sopimuspalokuntalaisten osaaminen tulisi jatkossa hyödyntää ja rekisteröidä paremmin, ja sopimuspalokuntien suorituskyky tulisi huomioida varautumisessa. Sopimuspalokunnille tulisi kehittää ja sisällyttää valtakunnalliseen opetussuunnitelmaan väestönsuojelutilanteisiin keskittyvä laadultaan ja tavoitteiltaan yhdenmukainen kurssi tai kursseja.

Väestönsuojelua koskevien harjoitusten tulisi olla poikkihallinnollisia ja eri hallintotasot ylittävää. Väestönsuojeluharjoitusten kehittämiseen ja järjestämiseen tulisi laatia strategia ja niiden rahoituksessa tulisi pyrkiä hyödyntämään myös ulkoista rahoitusta nykyistä enemmän.

Kansallisesta omatoimisen varautumisen tuen järjestelmän suunnittelusta ja omatoimisen varautumisen koordinaatiosta vastaava taho tulisi määritellä selkeästi.

### 4.3 Varautumisen valvonnan kehittäminen

Kehittämistarpeena selvityshankkeessa ilmeni yleisesti varautumisen ja väestönsuojeluun varautumisen valvonnan yhdenmukaistaminen, jotta eri alueet olisivat sen suhteen yhdenvertaisessa asemassa. Lisäksi valvonnan mittarien ja vaatimustasojen tulisi olla valtakunnallisesti tunnistettu ja yhdenmukaisia kaikilla alueilla. Jo toteutetut uudet lakimuutokset tukevat yhdenmukaistamista, ja hyvinvointialueiden ohjaukseen liittyvät valtakunnalliset tiedolla johtamisen prosessit edistävät myös valvonnan toteutumista.



Erytysinä kehittämistarpeina nousi esiin väestönsuojelun etukäteisvalmisteluiden ja suunnitelmien sisällön konkreettisempi valvonta sekä väestönsuojien kuntoon liittyvä valvonta, eli huolehtiminen siitä, että pelastuslaitokset valvoisivat väestönsuojia ja poikkeusoloihin liittyviä pelastussuunnitelmia yhdenmukaisesti eri alueilla.

Kehittämistarpeena tuotiin esiin myös valvonnan konkreettisten seurausten kehittäminen, mikäli varautuminen ei selvästi ole lain edellyttämällä tasolla. Tämä antaisi valvonnalle vahvempaa painoarvoa. Selvitystyössä tuotiin esiin, että väestönsuojelun tehtävistä vastaavien viranomaisten tehtävät ja vastaavasti tehtäviä koskevat valvontatehtävät kaipaavat selkeyttämistä.

#### 4.4 Tutkimus- ja kehittämistoiminnan kehittämistarpeet

Väestönsuojelutilanne ja siihen varautuminen tulisi huomioida paremmin osana laajoja pelastustoimen tutkimusprojekteja. Erityisesti Ukrainan väestönsuojeluun liittyvää tutkimusta ja tutkimustiedon hyödyntämistä Suomessa tulisi lisätä. Tähän liittyvää kansainvälistä tutkimusyhteistyötä ja tiedonvaihtoa tarvitaan erityisesti Ukrainan sodan väestönsuojeluun liittyvistä kokemuksista.

Varautumisen tason arvioinnin ja mittarien liittyvää tutkimusta tarvittaisiin myös.

#### 4.5 Muita havaittuja kehittämistarpeita

Yleisesti väestönsuojeluun varautumisessa esillä ovat olleet pelastustoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan ja kuntien viranomaiset. Tämä on pitkälti johtunut pelastustoimen aktiivisesta otteesta omiin väestönsuojelutehtäviinsä varautumisessa, minkä vuoksi yhteistoiminta on erityisesti keskittynyt näihin tehtäviin osallistuviin viranomaisiin.

Osa väestönsuojelutehtävistä on määritelty yleisellä tasolla ja ne voivat pitää sisällään laajan skaalan toimia. Esimerkkinä välttämättömien julkisten palvelujen kiireellinen kuntoon saattaminen ja ylipäättään kaikkiin tehtäviin liittyvät tukitehtävät. Kansallisesti ei ole kattavasti kuvattu, mitkä tehtävät konkreettisesti voidaan antaa väestönsuojeluorganisaation tehtäväksi ja mitä kaikkia toimia tarvitaan sotilaallisessa konfliktissa ottaen huomioon kansainvälisen humanitaarisen lain asettamat rajoitukset liittyen väestönsuojelutehtävien akuuttiin luonteeseen. Nämä tehtävät tulisi kartoittaa valtakunnallisesti, tarkentaa vastuut ja antaa riittävä ohjeistus niihin varautumiseen. Väestönsuojeluvollisuutta ja muita väestönsuojelua koskevia säännöksiä tulisi tarkastella myös näiden tehtävien hoitamisen kannalta.

Kuitenkin myös muiden hallinnonalojen viranomaisilla on itsenäisiä merkittäviä väestönsuojelutehtäviä, kuten maa- ja metsätalousministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen viranomaisilla ja muilla toimijoilla liittyen elintarvikeketjuihin ja väestölle elintärkeiden kohteiden suojeluun. Lisäksi esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan viranomaisilla ja kunnilla on merkittäviä tehtäviä, esimerkiksi evakointeihin varautumiseen ja niiden toimeenpanoon liittyen, jotka tulisi ottaa väestönsuojeluun varautumisessa huomioon. Tavoitteena tulisi olla, että eri toimialoilla tunnustetaan väestönsuojelu ja siihen liittyvät tehtävät ja huolehditaan varautumisesta myös vakavimpiin poikkeusolojen tilanteisiin.

Humanitaarinen miinojen ja räjähteiden (räjähtämättömät ammuksot) raivaaminen ei ole väestönsuojeluun kuuluva tai Suomessa pelastustoimelle kuuluva tehtävä. Suomen kansallista humanitaarisen raivaamisen suorituskyvyn kehittämistarpeita ja vahvistamisen edellytyksiä tulisi arvioida erikseen systemaattisesti.

## 4.6 Tehtäväkohtaiset kehittämissuositukset

### Väestön varoittaminen

Sodan ajan väestön varoittamisen järjestelmää ei ole kaikilta osin suunniteltu tai ohjeistettu valtakunnallisesta näkökulmasta. Sotilaallisten uhkien osalta on olennaisen tärkeää, että varoittamisen viiveet ovat mahdollisimman lyhyitä. Varoittamisen järjestelyjä on kehitetty viime vuosina tehokkaasti, mutta valtakunnallisesti keskitetty käyttö saattaa edellyttää muutoksia sääntelyyn ja edellyttää myös valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa ja soveltamista. Mahdollisimman viiveetöntä järjestelmää tulee edistää ja huolehtia yhdenmukaisista hälyttämisen periaatteista eri alueilla.

Riittävän nopean varoittamisen mahdollistamiseksi valtakunnallisesti varoitusjärjestelmän tulisi olla kaikilta osin yhteensopiva ja yhdenmukaisten periaatteiden mukaan rakennettu. Sääntelytarpeita tulisi arvioida ja tarvittaessa tarkentaa hälytintjärjestelmän osalta ja kartoittaa vaihtoehtoja valtakunnalliseksi kiinteäksi järjestelmäksi. Jo olemassa olevien järjestelmien ohella tulisi myös Ukrainassa käytössä olevan kaltaisen mobiililaitesovelluspohjaista varoitusjärjestelmää edistää, esimerkiksi Häätäkeskuslaitoksen 112 Suomi -sovellusta jatkokehittäen.

Erikseen tulisi selvittää ja arvioida, olisiko tarkoituksenmukaista kehittää uusi vaara-merkki tarkoittamaan ilmahälytystä/suojautumista väestönsuojaan. Poikkeusoloissa voi olla erilaisia uhkia, jolloin erillisten merkkien perusteella väestö pystyisi erottamaan uhat ja toimimaan annettujen ohjeiden mukaisesti.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan vaaratiedotejärjestelmä uudistetaan. Uudistustyössä tulisi huomioida myös sodan ajan uhat ja niiden edellyttämät vaatimukset vaaratiedotejärjestelmälle.

## Evakuoinnit

Evakuointisuunnittelun tulee perustua systemaattisen riskinarviointiin, mistä on pelastustoimen viranomaisten osalta säädetty pelastuslain 64 §:ssä. Suunnitteluun tulee saada riittävät tiedot Puolustusvoimilta ja suunnittelu on tehtävä laajassa viranomaisyhteistyössä valtakunnallisesti yhtenäisin perustein. Eri toimijoiden tosiasiassa vastuita, velvoitteita, resursseja ja toimivaltuuksia tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti. Toiminnallisia harjoituksia tulisi lisätä. Väestönsuojeluvollisuuden hyödyntäminen välttämättömien henkilöresurssitarpeiden osalta myös muiden toimialojen kuin pelastustoimen osalta tulee huomioida nykyistä paremmin.

Kolmannen sektorin osallistamista evakuointeihin varautumiseen ja järjestöjen voimavarojen hyödyntämistä tulisi lisätä.

Evakuoitujen henkilöiden rekisteröinnistä tai muusta evakuointien yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ei ole kansallista sääntelyä. Aiemmin mainittujen valmiuslain ja pelastuslain uudistamishankkeiden yhteydessä olisi hyvä arvioida sääntelyn tarve.

## Tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu

Sääntelyssä tulisi selkeyttää tilapäismajoituksen järjestämisen toimivaltuuksia ja vastuita, sekä huomioida tilapäismajoituksen tarve laajemmin kuin vain siirretyn väestön osalta.

Suomessa tulisi kehittää moniviranomaisyhteistyönä kulutushyödykkeiden hätäjakelumalli, jossa tarkennetaan eri toimijoiden vastuut ja tehtävät, sekä hyödynnetään tarvittaessa yksityistä ja kolmatta sektoria. Samaa hätäjakelumallia voidaan hyödyntää niin evakuoitujen kuin muunkin avun tarpeessa olevan väestön auttamiseksi.

## Väestönsuojien käyttöön varautuminen

Väestönsuojan käyttöönottosuunnitelman laatimisveloitteen säätämisen tarpeellisuus tulisi arvioida. Myös väestönsuojien käytön koulutuksiin osallistumisen ja suojan hoitajan nimeämisen velvoittavuutta on esitetty erityisesti pelastuslaitosten toimesta, jotta mahdollisimman moni suoja kyettäisiin ottamaan käyttöön sen käyttäjien toimesta. Väestönsuojien käyttöön varautumisen valvonnalle tulisi olla yhte-näiset valtakunnalliset standardit.

Haavoittuvassa asemassa olevien erityisryhmien huomioimista varautumisessa ja esimerkiksi huomioimista pelastussuunnitelmissa ja väestönsuojien käyttöön otta-misen suunnitelmissa tulisi parantaa.

## Sammutus- ja pelastustoiminta

Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän kehittämisessä tulee huomioida, että joh-tamisjärjestelmän tulee mahdollistaa poikkeusoloissa väestön suojaamiseen kuulu-vien useiden samanaikaisten ja muidenkin kuin pelastustoiminnan tehtävien johtaminen ja koordinaatio tarvittaessa valtakunnallisesti.

Suomen kansallista rauniopelastuskyvykkyyttä tulisi vahvistaa merkittävästi ja samalla mahdollistaa kansallisten suorituskykyjen käyttö kansainvälisissä tehtävissä. Pelastustoiminnan tukimuodostelmien käyttöön varautumista tulisi parantaa, esi-merkiksi raivausmuodostelmien mitoitukselle ja suunnittelulle tulisi luoda valtakun-nallinen malli.

Pelastustoimen kansallista CBRN-tilanteiden suorituskykyä tulisi vahvistaa henki-löstön osaamisen, toimintamallien ja välineistön osalta. Samalla muun pelastus-toiminnan kannalta kriittisen materiaalin osalta varautumista saatavuushäiriöihin tulisi parantaa.

Työturvallisuusriskit kasvavat sotilaallisessa konfliktissa asevaikutusten ja räjähtä-mättömien ammusten vuoksi. Pelastustoiminnassa tarvittavien suojavarusteiden (erityisesti ballistinen suojaus) käyttöön varautumista tulee kehittää. Räjähtämät-tömien ammusten ja muiden räjähteiden tunnistamista ja huomiointia koskevaa osaamista sekä pelastustoiminnan tehtävien tiedustelukyvykkyyden että työtural-lisuuden näkökulmasta tulee kehittää. Tilojen ja kaluston suojaamista asevaikutuk-silta (ml. tarkoituksenmukainen hajauttaminen) tulisi arvioida ja ottaa huomioon pelastustoimen valmiussuunnittelussa.

## Vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen

Pelastustoiminnan ja vaarallisten alueiden tiedustelun ja merkitsemisen näkökulmasta tulisi pohtia vaihtoehtoja toiminnan sujuvoittamiseksi. Väestönsuojeluhenkilöstöä voisi kouluttaa alueen eristämiseen ja merkitsemiseen liittyviin tehtäviin.

Kehittämistarpeena haastatellut asiantuntijat näkivät nykyistä paremman materiaalsen varautumisen sekä koulutuksen ja harjoitteluun panostamisen.

## Puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet

Henkilöpuhdistuslinjastoja on Suomessa pelastuslaitoksilla joitakin, mutta määrä ei ole riittävä laajaan tilanteeseen. Olemassa olevalla kalustolla voidaan kuitenkin luoda tilapäisiä henkilö- ja materiaalinpuhdistuslinjastoja nopeasti ja joustavasti.

Koulutusta ja harjoittelua tulisi lisätä erityisesti tilapäisten henkilö- ja materiaalinpuhdistuspaikkojen valmisteluun ja käyttöön. Koska sotilaallisessa konfliktissa CBRN-osaamista vaativat tilanteet voivat olla laajoja ja pitkäkestoisia, tulisi varautumisessa ja koulutuksessa erityisesti panostaa ratkaisuihin, jotka olisivat joustavasti ja nopeasti kaikkien pelastusyksiköiden käytössä, kuten erilaiset tilapäiset henkilöstön ja materiaalien puhdistuslinjastot.

# Lähteet

## Kirjalliset lähteet

Aakko, K. & Salomaa, S. 2003. Säteilyvaaratilanteet ja suojautuminen. Säteilyturvakeskus

Asevelvollisuuslaki. 1438/2007. Finlex

BEREC, 2020. How to assess the effectiveness of public warning systems transmitted by different mean.

EU:n teledirektiivi (1972/2018)

Florig, H. & Fischhoff, B. 2007. Individuals' decisions affecting radiation exposure after a nuclear explosion. Health Physics 92 (5) pp. 475–483

Geneven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana 12 päivältä elokuuta 1949. 8/1955. Finlex.

Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (I lisäpöytäkirja). 82/1980. Finlex.

Hallituksen esitys. HE 257/2010. Eduskunta

Hallituksen esitys. HE 184/2022 vp. Eduskunta

Hautaustoimilaki. 457/2003. Finlex

Horelli, K. & Ketola, J. 2020. Selvitys pelastustoimen suunnitelmien olemassaolosta. Aluehallintoviraston julkaisuja 97/2020.

Hutka, M. 2022. Alueellisten valmiusharjoitusten kehittämisprojekti 2022–2024. Projektisuunnitelma. Aluehallintovirasto.

Hyytiäinen, M. 2016. Hybridisodankäynti ja väestönsuojelu Suomessa. Maanpuolustuskorkeakoulu. Esitys Väestönsuojelun perinnepäivillä.

Hätinen, E. & Määttä, J. 2022. Ennakoiva talous- ja henkilöstösuunnittelu – pelastustoimen suorituskyvyn perusta. Sisäministeriön julkaisu 13:2022. Sisäministeriö. Helsinki

International Committee of the Red Cross (ICRC). 1987. Commentary of 1987: Definitions and Scope.

International Committee of the Red Cross (ICRC). 2023. ICRC Database, Rules – Customary IHL.

Iro Research Oy. 2023. Vaaratiedotekokeilun huomaaminen.

Jokila, E. 2022. Pelastustoimen materiaalsen varautumisen ja huoltovarmuuden keskeisimmät kehittämiskohteet. Sisäministeriö

Kauppinen, J. 2021. Väestösegmentoinnin aineiston analyysi. Sisäministeriö

Kohvakka, K. & Valtonen, V. 2004. Taistelun kuvat 2020. Näkökulmia tuho vaikutuksesta ja yhteiskunnan varautumisesta. Maanpuolustuskorkeakoulu. Taktiikan laitos

Koitto, V. 2023. Varautumisjärjestelyjen tarkastukset, kevät 2023. Esitys. Sisäministeriö

Kuntalaki. 410/2015. Finlex.

Laki aluehallintovirastosta. 896/2009. Finlex

Laki eräiden kansainvälisesti suojattujen tunnusten käytöstä. 947/1979. Finlex

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta. 1390/1992. Finlex.

Laki hyvinvointialueesta. 611/2021. Finlex.

Laki kuolemansyyn selvittämisestä. 459/1973. Finlex

Laki pelastuslain muuttamisesta. 1353/2018. Finlex

Laki pelastusopistosta. 607/2006. Finlex.

Laki pelastustoimen järjestämisestä. 613/2021. Finlex

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. Finlex

Laki Suomen Punaisesta Rististä. 238/2000. Finlex

Laki sähköisen viestinnän palveluista. 917/2014. Finlex

Laki toimeentulotuesta. 1412/1997. Finlex.

Laki turvapaikan hakijoiden vastaanottamisesta ja -keskuksista. 1465/1991. Finlex

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta. 390/2005. Finlex

Laki vaaratiedotteesta. 466/2012. Finlex

Laki valtioneuvostosta. 175/2003. Finlex

Määttä, J. 2020. Resurssivajakysely. Sisäministeriö

Palladino, 2019. Additional Funding for the Syrian Civil Defense and UN International Impartial and Independent Mechanism. OCHA. *News and Press Release. reliefwec.*

Pelastuslaki. 379/2011. Finlex

Poliisilaki. 872/2011. Finlex

Puolustustilalaki. 1083/1991. Finlex

Raatikainen, P. 2023. Siviilien suojaaminen sodassa. Suomen Palopäällystiön verkkoluento 29.5.2023.

Rajajärvi ym. 2008. Suoja 2007 – Väestönsuojan käyttöönottokokeen 28.9.2007 tutkimus. Teoksessa Ahola, K. & Hassila, J. Väestönsuojan käyttöönottokoe. SUOJA 2007. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. pp. 72–113

Sanastokeskus TSK. 2017. Kokonaisturvallisuuden sanasto. Turvallisuuskomitea. Helsinki.

Sisäasiainministeriö. 2003. Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta



Sisäasiainministeriö. 2007. Valmiussuunnittelu pelastuslaitoksissa. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2007.

Sisäasiainministeriö. 2013. Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta. Sisäasiainministeriön julkaisu 17/2013

Sisäasiainministeriön asetus väestönsuojien teknisistä vaatimuksista ja väestönsuojan laitteiden kunnossapidosta. 506/2011. Finlex

Sisäasiainministeriön ohje. 1995. Paikallisen yleisen väestönsuojelun henkilöstön ja materiaalin määrävahvuudet A49/1995.

Sisäministeriö. 2015. Kansainvälisen avun vastaanottojärjestelyt luonnon ja ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuustilanteissa Suomessa. Sisäministeriön julkaisu 18/2015. Sisäinen turvallisuus

Sisäministeriö. 2020. Pelastustoimen materiaallisen varautumisen ja huoltovarmuuden kehittäminen.

Sisäministeriö. 2021. Pelastuslain muutostarpeiden esiselvityshanke. 4.Jaosto – Varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu. Muistio.

Sisäministeriö. 2022. Pelastustoimi. Infopaketti aluevaltuutetuille.

Sisäministeriö 2022b. Poliisin reservin toteutettavuutta koskeva esiselvitys. Työryhmäraportti SM016:00/2022.

Sisäministeriö. 2023. Pelastusosastolla vuonna 2023 valmisteltavat asetukset.

Sisäministeriö. 2023b. Vaaratiedottamisen ylläpidon ja kehittämisen vastuut. Muistio.

Sisäministeriö. 2023c. Valtioneuvoston asetus yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa. Luonnos 16.6.2023.

Sisäministeriö. 2024. Pelastustoimen palveluiden ja talouden tila 2023 : Sisäministeriön selvitys. Sisäministeriön julkaisu 2024:1

Sisäministeriö 2024b. Evakuoitien suunnittelu- ja toimeenpano-ohje. Sisäministeriön julkaisu 2024:2.

Sisäministeriön asetus hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta. 1213/2022. Finlex.

Sisäministeriön asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. 1225/2022. Finlex

Sisäministeriön asetus pelastustoimen suunnitelmista. 1363/2018. Finlex.

Sosiaalihuoltolaki. 1301/2014. Finlex

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2008. Sosiaalitoimen valmiussuunnitteluopas. Sisäministeriön julkaisuja 2008:12

Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry. 2022. Sopimuspalokuntalaisten siviilikoulutuksen ja taitojen hyödyntäminen pelastustoimessa. Suomen Sopimuspalokuntien Liiton julkaisusarja B:8/2022

Suomen väestönsuojelujärjestö. 1977. 50 vuotta väestönsuojelutyötä. Väestönsuojelusäätiö. Helsinki.

Säteilylaki. 859/2018. Finlex.

Tasavallan presidentin asetus Suomen Punaisesta Rististä. 727/2017. Finlex

Tieliikennelaki. 729/2018. Finlex

Tuominen, M. 2017. Väestönsuojien poikkeusolojen käyttöön varautuminen. Pro gradu tutkielma. Tampereen yliopisto

Tuominen, M. 2022. Pelastustoimen rooli alueellisen varautumisen yhteistyössä ja väestönsuojelun suorituskyvyt. Sisäministeriön julkaisuja 2022:12. Sisäministeriö. Helsinki.

The UN Refugee Agency. 2016. Internal Note: Humanitarian Evacuations in Violence and Armed Conflict.

Valmiuslaki. 1552/2011. Finlex.

Valtioneuvoston puolustusselonteko. 2021. Valtioneuvoston puolustusselonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78. Helsinki

Valtioneuvosto. 2021. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48. Helsinki

Valtioneuvosto. 2022. Ajankohtais selonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18. Helsinki.

Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin. 308/2023. Finlex

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta. 407/2011. Finlex

Valtioneuvoston ohjesääntö. 262/2003. Finlex

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista. 1048/2018. Finlex

Varsinais-Suomen pelastuslaitos, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö & Pelastusopisto. 2022. Väestönsuojelun toimintamalli. Sisäministeriön julkaisuja 2022:17. Sisäministeriö Helsinki.

Wiikinkoski, T. 2013. Varautuminen pelastustoimessa. Teoksessa Pelastustoimen tilinpäätös – Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK). Helsinki

Ydinenergialaki. 990/1987. Finlex.

## **Asiantuntijälähteet**

Ahola-Anttonen Päivi, Palveluyksikköpäällikkö, Kainuun hyvinvointialue

Backman Elmeri, paloesimies, Helsingin kaupungin pelastuslaitos

Backman Henri, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö

Eriksson Teemu, finanssineuvos, valtiovarainministeriö

Haapanen Jarmo, yliopettaja, Pelastusopisto

Helenius Mari, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Hiltunen Mikko, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Hirvonen Niina, varautumisen ja valmiuden koordinaattori, Suomen Punainen Risti

Hutka Markku, projektipäällikkö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Huttunen Petri, yliopettaja, Pelastusopisto

Huupponen Petri, vanhempi opettaja, Pelastusopisto

Häyrinen Jarkko, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Ilomäki Miika, elintarvikehuollon johtava asiantuntija, Huoltovarmuuskeskus

Jokila Elias, projektpäällikkö, sisäministeriö

Jämsä Jani, riskienhallintapäällikkö, Etelä-Savon pelastuslaitos

Jääskeläinen Mikko, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Kaakinen Kari, osastopäällikkö, Maavoimien esikunta, Puolustusvoimat

Katajisto Maria, varautumisasiantuntija, Huoltovarmuuskeskus

Kekki Tuula, tutkimpäällikkö, SPEK

Koitto Ville, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Koivula Jaakko, väestönsuojeluasiantuntija, SPEK

Korhonen Jussi, varautumisjohtaja, sisäministeriö

Korpi Kati, talous- ja suunnittelujohtaja, sisäministeriö

Koskinen Kimmo, palomestari, Pirkanmaan pelastuslaitos

Koskinen Matti, turvallisuusjohtaja, Kansaneläkelaitos

Kurunsaari Anni, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Laurinen Tommi, Pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueen johtaja, Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Laiho Aki, yksikön johtaja, Huoltovarmuuskeskus

Lehestö Mika, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Lehtinen Teppo, valmiuspäällikkö, ympäristöministeriö

Lehtopelto Marko, paloiesimies, Helsingin kaupungin pelastuslaitos

Leino Jani, oikeudellinen neuvonantaja, Suomen Punainen Risti

Lepistö Jari, pelastusylitarkastaja, sisäministeriö

Luostarinen Matias, vanhempi opettaja, Pelastusopisto

Lyyra Krista, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö

Lähteenoja Pentti, ylijohdaja, valmiuspäällikkö, maa- ja metsätalousministeriö

Mantila Juha, vanhempi varautumisasiantuntija, Huoltovarmuuskeskus

Määttälä Jaana, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Norilo Maija, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Passoja Jenni, projektipäällikkö, Ruoka-apu.fi

Pekki Jaakko, osastonjohtaja, Huoltovarmuuskeskus

Pitkäkoski Henri, sektorijohtaja, 2. Logistiikkarykmentti, Puolustusvoimat

Puustinen Alisa, erikoistutkija, Pelastusopisto

Rossi Tapani, ELY-keskusten ja TE-toimistojen valmiuspäällikkö, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus

Ruokoja Tove, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö

Ruotsalainen Jari, suunnittelija, Pelastusopisto

Savolainen Kirmo, koulutuspäällikkö, Pelastusopisto

Talvenheimo Tanja, varautumisasiantuntija, Huoltovarmuuskeskus

Tiainen Pekka, erityisasiantuntija, sisäministeriö

Tikkanen Petri, vanhempi opettaja, Pelastusopisto

Usvasalo Unto, pelastusylitarkastaja, Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Veneskari Teemu, kehittämisspäällikkö, Kymenlaakson pelastuslaitos

Väätäsmöinen Heikki, tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto  
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)