Pelastusosasto

Eduskunta
Puolustusvaliokunta

VNS 3/2017 vp Valtioneuvoston puolustusselonteko

Sisäministeriön pelastusosaston lausunto puolustusvaliokunnalle puolustusselonteosta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston puolustusselonteosta teemana kokonaisturvallisuuden konsepti ja yhteiskunnan kriisinsietokyky.

Lausunnossa on huomioitu sekä puolustusselonteossa että sisäisen turvallisuuden selonteossa ja ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetulla tavalla se, että ulkoinen ja sisäinen turvallisuus kytkeytyvät yhä kiinteämmin toisiinsa. Ulkoiset turvallisuusuhat ja puolustussuunnittelun taustalla olleet uhka-arviot ovat väestön suojaamisen valmiuksien kautta heijastuneet jo perinteisesti pelastustoimen ja väestönsuojelun rakenteisiin ja tavoitteisiin.

Sisäministeriön pelastusosasto kiinnittää tässä lausunnossa huomiota seuraaviin näkökohtiin:

- Kokonaisturvallisuuden konsepti ja sen kehittäminen: monimutkaisten turvallisuuteen liittyvien toimintojen muodostaman kokonaisuuden operationalisointi yhdeksi toimintamalliksi ei käytännössä ole nykyaikaisessa yhteiskunnassa mahdollista. Verkostojen toimintaan perustuvan kriisinsietokyvyn kehittäminen tulisi rakentaa joustavien ja monipuolisten yhteistoiminnan muotojen varaan. Vastuut toimintamallien kehittämisessä ja koordinaatiossa noudattelevat normaaleja toimialoille ja viranomaisille säädettyjä vastuita.
- Puolustusselonteossa puolustuskykyä käsitellään suhteellisen kapeasta näkökulmasta. Sisäministeriön toimialaan kuuluva pelastustoimi ja ministeriön koordinoima väestönsuojelu ovat keskeinen osa siviilivalmiutta. Näillä on tärkeä merkitys kansallisen kokonaismaanpuolustuskyvyn kannalta. Puolustusjärjestelmän ja siviilivalmiuden tilannekuvan on oltava yhtenäinen ja molempien järjestelmien suorituskykyä on ylläpidettävä ja kehitettävä tasapainoisesti.
- Yhteiskunnan kriisinsietokykyä (resilienssi) kehitetään sisäministeriön hallinnonalalla laaja-alaisesti myös meneillään olevissa uudistuksissa.
- Sotilaallisen voimankäytön tilanteissa pelastustoimi on yksi keskeisistä toimijoista onnettomuustilanteisiin ja sotilaallisesta toiminnasta väestölle aiheutuviin uhkiin varautumisessa ja niiden hoitamisessa.

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Erottajankatu 2
Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Kokonaisturvallisuuden konsepti

Kokonaisturvallisuuden käsitteellä tarkoitetaan valtioneuvoston periaatepäätöksessä 5.12.2012 *tavoitetilaa, jossa valtion itsenäisyyteen, väestön elinmahdollisuuksiin ja muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhkat ovat hallittavissa.*

Sateenvarjomaisen kokonaisturvallisuuskäsitteen puitteissa sekä viranomaiset että elinkeinoelämä, järjestö- ja vapaaehtoistoimijat on mahdollista saada koottua yhteisen tavoitteen saavuttamista edistävien toimenpiteiden ja yhteistyön taakse, eli huolehtimaan yhdessä yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista.

Puolustusselonteossa puolestaan esitetään kokonaisturvallisuus *toimintamallin* näkökulmasta seuraavasti:

> "*Kokonaisturvallisuuden toimintamalli muodostaa hyvän poikkihallinnollisen perustan laaja-alaisten turvallisuusuhkien hallintaan. Konfliktien luonteen monimutkaistumisesta aiheutuvat vaatimukset suomalaiselle kokonaisturvallisuuden toimintamallille sekä yhteiskunnan kriisinsietokyvylle tulee arvioida perusteellisesti yhteiskunnan turvallisuusstrategian päivittämisen yhteydessä."*

Kokonaisturvallisuuteen tähtäävien toimintojen kuvaaminen yhtenä toimintamallikonseptina on jossakin määrin ongelmallinen; lähestymistapa yksinkertaistaa tarpeettomastikin useilla toimijatasoilla ja monenkeskisesti tehtävää ilmiö- ja tehtäväkokonaisuuteen pohjaavaa turvallisuuden kehittämis- ja yhteistyötä. Monimutkaisten turvallisuuteen liittyvien toimintojen muodostaman kokonaisuuden operationalisointi yhdeksi toimintamalliksi ei käytännössä ole nykyaikaisessa yhteiskunnassa mahdollista.

Yksistään valtioneuvosto- ja valtion keskushallinnon tasolla, puhumattakaan alue- ja paikallistasoista, toimii lukuisia yhteensovittamiseen ja monialaisiin suorituskykyjen kehittämiseen liittyviä yhteistyöverkostoja ja niiden toimintamalleja. Nykyaikaisen, kompleksisten verkostojen toimintaan perustuvan yhteiskunnan turvallisuuden ja kriisinsietokyvyn kehittämistä ei tulisi tehdä yhden toimintamallin varassa, vaan se tulisi pikemminkin rakentaa joustavien, erilaisten toimija- ja toimintokokonaisuuksien ja tarpeiden mukaisesti rakentuvien verkostojen ja klusterien puitteissa tehtävien yhteistoiminnan muotojen varaan.

Kokonaisturvallisuus on toimiva konsepti kuvaamaan eri toimijoiden (julkinen, yksityinen ja kolmas sektori) yhteistä tavoitetta ja siihen liittyvää strategisen tason sateenvarjomaista yhteistyötä sekä yhteisiä päämääriä. Kokonaisturvallisuuteen pyritään yhteiskunnan laaja-alaisella turvallisuuden ja kriisinsietokyvyn (*resilienssin*) kehittämisellä erilaisten toimintakonseptien ja yhteisten päämäärien kautta. Osana kriisinsietokyvyn kehittämistä huolehdittaisiin *yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta* yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määritetyin linjauksin ja periaattein.

Kompleksisia varautumisen verkostoja ja toimintamuotoja sekä siten yhteiskunnan kriisinsietokykyä tulisi vahvistaa eri yhteiskunnan keskeisiin toimintoihin liittyvien, osin limittäisten *toimintakonseptien* alla, joita ovat esimerkiksi siviilivalmius ja substanssivarautumisen tukena alueellinen yhteinen varautuminen, pelastustoiminta, väestön terveyden ja toimeentulon turvaaminen, kriittisen infrastruktuurin turvaaminen, huoltovarmuus, kokonaismaanpuolustus ja väestönsuojelu. Vastuut toimintakonseptien kehittämisessä noudattelisivat normaaleja säädettyjä vastuita ja koordinaatiovastuu olisi kulloisestakin tilanteesta pääasiallisessa vastuussa olevalla

toimivaltaisella viranomaisella. Konseptien tarkoittamat toiminnot tai alat eivät ole välttämättä tarkkarajaisia, sillä niillä on myös voimakkaita keskinäisiä yhteyksiä.

Sisäministeriön ja pelastustoimen rooli kokonaisturvallisuudessa ja sotilaallisen voimankäytön tilanteeseen varautumisessa

Kokonaisturvallisuudessa ja sisäisessä turvallisuudessa sisäministeriön toimialaan kuuluvat pelastustoimi ja sisäministeriön koordinoima väestönsuojelu ovat keskeinen osa siviilivalmiutta. Kansainvälisissä yhteyksissä on käytössä termi siviilivalmius (engl. *civil emergency planning*). Siviilivalmiudella tarkoitetaan toiminnallista kokonaisuutta, joka sisältää huoltovarmuuden, pelastuspalvelun, väestönsuojelun sekä kriittisen infrastruktuurin suojelun.

Sisäministeriön toimintaa ja pelastustoimea kehitetään pääministeri Sipilän hallitusohjelman kirjausten mukaisesti ja uuden pelastustoimen strategian mukaisesti siten, että pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinointia vahvistetaan ja parannetaan valtakunnan tason pelastusviranomaisten toimesta sekä selkeytetään pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten johtamista sekä koordinointia laaja-alaisten uhkien torjunnassa.

Pelastustoimen rooli, osana sisäisen turvallisuuden toimijakenttää, on parantaa yhteiskunnan turvallisuutta kaikissa oloissa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa vähentämällä onnettomuuksia, vastaamalla pelastustoiminnasta, rajoittamalla onnettomuuksien seurauksia kaikissa oloissa sekä tuottamalla pelastustoimen valmiutta käytettäväksi yhteiskunnassa aiempaa laajemmin. Pelastustoimen tavoitteena on, että pelastustoimella on jatkuvaan analyysin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä ja valmius vastata niihin omalla toimialallaan.

Puolustusselonteon kirjauksen mukaan "*Sotilaalliseen voimankäyttöön Suomea vastaan tai sillä uhkaamiseen on varauduttava.*" Pelastustoimen ja väestönsuojelun toimialalla sotilaallisen voimankäytön tilanteisiin varautuminen tarkoittaa yhtäältä väestön ja yhteiskunnan keskeisten toimintojen suojaamiseen liittyvien operatiivisten kyvykkyyksien ja muiden edellytysten (esim. väestönsuojajärjestelmä ja valmius evakuointeihin) ylläpitoa sekä toisaalta väestönsuojelua koskevien kansainvälisoikeudellisten toimenpiteiden valmistelua.

Sotilaallisen voimankäytön tilanne on vuosikymmeniä ollut yhtenä tarkasteltavien skenaarioiden joukossa sisäministeriön ja pelastustoimen uhkien ja riskien arvioinnissa. Viime vuosikymmenten aikana painotukset siviilitoimijoiden varautumisessa ovat kuitenkin eurooppalaisten kehityssuuntien mukaisesti kohdistuneet niin sanottuihin normaaliolojen häiriötilanteisiin.

Viimeaikainen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön kehitys on kuitenkin nostanut uudelleen sotilaallisen voimankäytön tilanteisiin varautumisen voimakkaaseen keskusteluun muun muassa Pohjoismaisessa yhteistyössä.

Myös sotilaallisen voimankäytön tilanteissa pelastustoimi on yksi keskeisistä toimijoista onnettomuustilanteisiin ja sotilaallisesta toiminnasta aiheutuviin uhkiin varautumisessa ja niiden hoitamisessa. Pelastustoimi vastaa pelastustoiminnasta, pelastustoimintatilanteiden yleisjohtajuudesta ja koordinoi pelastustoimintaan ja siihen varautumiseen osallistuvien viranomaisten ja muiden toimijoiden toimintaa. Muut toimijat vastaavat toi-

mialansa ja tehtäviensä osalta varautumisesta ja niihin liittyvästä koordinaatiosta.

Pelastustoimi vastaa myös kansainvälisen avunannon ja sen vastaanoton järjestelyistä toimialallaan sekä osallistuu siviilivalmiusviranomaisia koskevaan lainsäädäntötyöhön Euroopan unionissa.

Lisäksi sisäministeriö vastaa sekä pelastuslaissa että valmiuslaissa säädetyllä tavalla väestönsuojelutoimenpiteiden (esim. väestön siirtäminen) yleisjohdosta ja koordinaatiosta. Onnettomuuksiin, häiriötilanteisiin sekä poikkeusoloihin varautuminen edellyttää tiivistä yhteistyötä eri viranomaisten ja toimijoiden kesken kansallisesti ja kansainvälisesti.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kolmen selonteon mallissa puolustusselonteossa käsitellään Suomen puolustuskykyä suhteellisen kapeasta, lähinnä puolustushallinnon, näkökulmasta. Esimerkiksi väestön suojaamiskyvyn merkitystä sotilaallisen voimankäytön tilanteessa ja osana kokonaismaanpuolustuksen järjestelmää ei käsitellä tai tuoda esiin aiemmista selonteoista poiketen. Kokonaisturvallisuuden tavoitetilan ja yhteiskunnan kriisinsietokyvyn näkökulmasta on välttämätöntä, että puolustusjärjestelmän kehittämisen ja siviiliväestön suojaamisen järjestelyiden kehittämisen taustalla oleva tilannekuva ja arvio tulevaisuuden kehityssuunnista ovat yhtenäinen. Samalla tämä luonnollisesti edellyttää myös molempien järjestelmien (puolustus ja väestön suojaaminen) suorituskyvyn tasapainoista ylläpitoa ja kehittämistä.

Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kehittäminen

Yhteiskunnan kriisinsietokyvystä on keskusteltu viime aikoina erityisesti niin kutsutun resilienssi-käsitteen alla. Siviilivalmiuden alalla suomalaisessa yhteiskunnassa kotitalouksien, järjestöjen, elinkeinoelämän ja julkisen sektorin kriisinsietokykyä on pyritty kehittämään kokonaisvaltaisesti ns. *all hazards* -periaatteen mukaisesti.

Pelastustoimea koskevia hallitusohjelmatavoitteita ja pelastustoimen strategiaa toimeenpannaan käytännössä muun muassa sisäministeriön asettamassa pelastustoimen uudistushankkeessa ja toisaalta meneillään olevaan maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvässä valmistelussa, mukaan lukien lainsäädännön uudistukset. Parhaillaan sisäministeriön johdolla on valmisteltavana sisäisen turvallisuuden strategia ja sen toimeenpanoon liittyvä strateginen toimenpideohjelma. Toimenpiteet tarkoittavat käytännössä monilta osin myös yhteiskunnan kriisinsietokyvyn vahvistamista.

Valtioneuvosto on 9.3.2017 antanut eduskunnalle hallituksen esityksen pelastustoimen järjestämislaiksi. Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaissa tarkoitettujen maakuntien tehtäväksi. Sisäministeriölle kuuluisi pelastustoimen valtakunnallinen johtaminen. Sisäministeriö vastaisi myös pelastustoimen yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta, valvonnasta ja koordinoinnista sekä sen kehittämisestä ja pelastustoimen strategisesta suunnittelusta. Aluehallintovirastoille nykyisin kuuluva pelastustoimen palvelutasopäätöksen arviointi sekä alueellisen yhteisen varautumisen tehtävät ja siihen liittyvä ohjaus siirrettäisiin sisäministeriölle. Perustettavan valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävänä olisi pelastustoimen ja yhteiseen varautumiseen kuuluvien tehtävien laillisuusvalvonta.

Maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä maakuntalakiehdotukseen sisältyy säännökset, joiden mukaan vuoden 2019 alusta perustettavat maakunnat huolehtisivat paitsi omasta varautumisestaan myös tehtävistä,

joiden tarkoituksena on sovittaa yhteen varautumista maakunnan alueella toimivien valtion ja kuntien viranomaisten, yksityisten ja järjestöjen kesken. Sisäministeriö vastaisi alueellisen yhteisen varautumisen valtakunnallisesta yhteensovittamisesta maakuntien kesken ja kuten aikaisemmin myös keskushallinnon tasolla. Näin alueellisesta varautumisesta muodostuu valtakunnallinen kokonaisuus, joka perustuu valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä päätettyihin sekä Turvallisuuskomiteassa yhteen sovitettuihin varautumista koskeviin periaatteisiin.

Sisäministeriön alainen Pelastusopisto antaa lakisääteisenä tehtävänään varautumiskoulutusta. Alueuudistuksen linjausten mukaan Pelastusopisto huolehtisi jatkossa ylimaakunnallisten häiriötilanne- ja valmiusharjoitusten järjestämisestä yhteistyössä maakuntien kanssa. Oppilaitos huolehtisi myös alueellisten maanpuolustuskurssien järjestämisestä yhteistyössä maakuntien ja puolustusvoimien kanssa Maanpuolustusopetuksen neuvottelukunnan (MONK) antamien linjausten mukaan.

Uudistusten myötä sisäministeriön nykyisestä vahventuva rooli siviilivalmiuden varautumisessa vastaa eurooppalaista kehitystä EU-jäsenmaiden joukossa. Siviilisektorin varautumisen koordinaatiovastuuta on tässä kehityksessä koottu unionimaissa pelastuspalvelusta (*civil protection*) vastaaville ja/tai sitä koordinoiville keskushallinnon toimijoille.

NATOn siviilivalmiusyksikön toimesta on valmisteltu arviointikriteerejä (nk. NATO´s seven baselines) siviilivalmiuden osalta. Suomessa on päätetty tehdä itsearviointi siviilivalmiuden tilasta näitä arviointikriteereitä hyödyntäen. Työtä koordinoi sisäministeriön pelastusosasto yhdessä Huoltovarmuuskeskuksen ja ulkoministeriön kanssa. Turvallisuuskomiteaa ja ministeriöiden valmiuspäälliköitä pidetään ajan tasalla työn etenemisestä. Arvioinnin tulokset on tarkoitus saada valmiiksi kesäkuun aikana. Sisäministeriön vastuulla on arviointikriteereistä suurten väestöliikkeiden hallinta sekä yhdessä STM:n kanssa kyky käsitellä suuria määriä siviiliuhreja.

Pelastuslainsäädäntö velvoittaa kotitalouksia ja yhteisöjä omatoimiseen varautumiseen. Säädöspohjaan liittyvät edellytykset omatoimiseen varautumiseen perustuvan yhteiskunnan kriisinsietokyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle ovat siis olemassa. Selviytymisen kannalta olennaista on kuitenkin yksittäisten kansalaisten, kotitalouksien ja yhteisöjen tosiasiallinen resilienssi. Alalla on yleisesti todettu muun muassa omatoimisen varautumisen koulutusten kysynnän hiipuminen ja toisaalta on viitattu myös kaupungistumiskehityksen myötä uusavuttomuuden lisääntymiseen ja uudenlaisiin, muun muassa yhteiskunnan teknistymisen, sähkö- ja keskinäisriippuvuuksien ja palveluiden digitalisoitumisen mukanaan tuomiin uusiin haavoittuvuuksiin ja niihin liittyvän varautumisen puutteisiin. Myös omatoimista varautumista tulisi tarkastella osana yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kehittämistä, myös sotilaallisten voimankäytön tilanteiden varalta.

Jussi Korhonen

Erityisasiantuntija

Sisäministeriö, pelastusosasto

28.3.2017