Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

6.5.2022

Varautumisjohtaja Jussi Korhonen, pelastusosasto
Erityisasiantuntija Jarkko Häyrinen, pelastusosasto

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asia: VNS 1/2022 vp; Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta
Teema: Kirjallinen lisäselvitys

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista lisäselvitystä hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa esiin tuoduista asioista:

- kohdekuntamalli väestönsuojelussa ja evakuoinneissa; parantaisiko kohdekuntamalli evakuointien suunnittelua ja nopeuttaisiko se esimerkiksi kotiin vietävien palvelujen ja vammaispalvelujen piirissä olevien henkilöiden evakuointia tarvittaessa?

- lainsäädännössä ei ole velvoitetta nimetä tai kouluttaa taloyhtiön väestönsuojanhoitajia; mikä vaikutus tällä on ollut väestönsuojelun kokonaisuudessa ja tulisiko jatkossa väestönsuojan vastuuhenkilön tms. nimeäminen ja kouluttautuminen säätää velvoittavaksi?

Lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa:

Kohdekuntamalli ja evakuoinnit

Evakuointi on yleiskäsite, jolla tarkoitetaan yleisesti ihmisten ja omaisuuden siirtämistä turvaan vaara-alueelta tai vaarallisesta kohteesta.

Poikkeusolojen evakuointisuunnittelun perusteet ovat muuttuneet yhteiskunnan muun muutoksen sekä puolustussuunnittelun taustalla olevien uhka-arvioiden kehittymisen rinnalla. Sisäasiainministeriö asetti 11.8.1999 evakuointityöryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää suuronnettomuusuhkien ja puolustussuunnittelun perustana olevien uhkamallien sekä yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten pohjalta evakuointisuunnittelun kehittämistarpeet sekä valmistella tarvittava ohjeistus.

Evakuointityöryhmän raportissaan 14.12.2000 tekemän esityksen mukaisesti evakuointisuunnittelussa luovuttiin vuosituhannen vaihteessa järjestelmästä, jossa evakuoitavat kunnat ja evakuoitujen vastaanottokunnat määritellään yksityiskohtaisesti ennalta. Perusteena aiemmasta järjestelmästä luopumiselle työryhmä näki seuraavat seikat: 1) kasvukeskusten ulkopuolelta ei välttämättä enää löydy evakuoitujen sijoituskapasiteettia ja huoltoedellytyksiä suurille väestömäärille, 2) sotilaallisten uhkakuvien muuttuminen ja 3) evakuointisuunnitteluun tarvittiin joustavuutta ja kykyä nopeisiin tilanteen mukaisiin evakuointeihin.

Nykyisellään valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 ja 2 kohtien mukaisissa poikkeusoloissa voidaan ottaa käyttöön väestön siirtämistä koskeva valmiuslain 121 §:n mukainen toimivaltuus ja toimeenpanna evakuointi, jos se väestön turvallisuuden kannalta on välttämätöntä. Valtioneuvosto päättää, mitä alueita ja mitä osaa alueen väestöstä siirtyminen koskee. Toimivalta päättää väestön siirtämisestä on pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvostolla. Sisäministeriö huolehtii siirtymisen yleisjohdosta.

Pelastuslain (379/2011) 64 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvin valmisteluin. Tähän sisältyy muun muassa huolehtiminen väestönsuojelutehtävien edellyttämästä sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arvioinnista sekä varautuminen valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettuun väestön siirtämiseen.

Pelastuslain 65 §:n 5 momentin informatiivisen säännöksen mukaisesti Puolustusvoimat antaa pelastusviranomaisille sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointia varten tarvittavat tiedot, liikenne- ja viestintäasioista vastaavat viranomaiset ja hallinnonalan laitokset huolehtivat liikenneväylien käytön yhteistoimintakysymyksistä ja kuljetusten järjestämisestä valmiuslain 121 §:ssä tarkoitetussa väestön siirtämisessä sekä sosiaali- ja terveysviranomaiset ja hallinnonalan laitokset vastaavat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti ensihoitopalvelun järjestämisestä sekä psykososiaalisen tuen palveluista sekä valmiuslain 121 §:n nojalla siirretyn väestön majoituksesta, muonituksesta ja muusta huollosta ja siirretyn väestön tilapäisestä majoittamisesta.

Nykyisin evakuointisuunnittelussa lähtökohtana on, että kaikilla alueilla tulee varautua sekä väestön evakuointiin että evakuoitujen ihmisten vastaanottoon, huoltoon ja majoittamiseen. Suunnittelun lähtökohtana on myös, että suurin osa väestöstä siirtyy omatoimisesti. Väestön evakuointeja voidaan valmiuslain 121 §:n toimivaltuuden perusteella suunnitella ja toimeenpanna joustavasti valmiuslain käyttöperiaatteiden mukaisesti uhka-arvioiden ja vallitsevan tilanteen edellyttämässä laajuudessa ennen aseellista hyökkäystä sekä tilanteen kehittymisen aikana eri osissa valtakuntaa joko niin kutsuttuina valmiusevakuointeina tai laajemmin alueellisina evakuointeina.

Yhteiskunnan muutoksessa 2000-luvulla ei ole nähty laajemmin tarvetta palata aiempaan kohdekunnittain toteutettavaan evakuointisuunnitteluun. Sisäministeriön tiedossa ei ole laajempaa aiempaa keskustelua suunnitteluperusteiden muutostarpeista jäykkään kohdekuntamalliin.

Mikäli aiemman järjestelmän kaltainen kohdekuntamalliin perustuva evakuointien suunnittelun ja toimeenpanon järjestelmä palautettaisiin, sen voisi arvioida kaavamaisuudessaan olevan jossain määrin nykyistä selkeämpää, mutta samalla se merkitsisi joustavuuden menettämistä. On vaikeaa arvioida yksiselitteisesti, nopeuttaisiko kohdekuntamalli tosiasiallisesti esimerkiksi kotiin vietävien palvelujen ja vammaispalvelujen piirissä olevien henkilöiden evakuointia. Suoraviivaisesti ei voi päätellä, että tarkkaan ennalta määritelty evakuoinnin kohdekunta sinällään nopeuttaisi evakuointia, sillä joissain tilanteissa evakuointi ennalta määriteltyyn kohdekuntaan voi olla eri syistä vaikeaa tai jopa mahdotonta. Edelleen on huomionarvoista, että riippumatta evakuoitujen sijoitusalueesta, mikäli edellä mainittujen palveluiden piirissä olevat henkilöt evakuoidaan, siirtyy myös vastaava palvelutarve.

Aiemman, kumotun pelastuslain (468/2003) 59 §:ssä säädettiin suojelukohteista (*suojelukohdekunnat*). Jäykästä suojelukohdekuntien keskushallintojohtoisesta määrittämisestä luovuttiin nykyisen pelastuslain (379/2011) voimaantulon yhteydessä vuonna 2011. Suojelukohteiden oleellisin merkitys koski tuolloin yleisten väestönsuojien rakentamisvelvollisuutta, ei evakuointeja.

Myös poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston valmiuslain 121 §:n mukaiseen toimivaltaan perustuvan evakuoinnin ohella toimeenpanna lisäksi pelastuslain 36 §:n mukaisesti pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksiin perustuvia suojaväistöjä onnettomuuksien ja niiden uhkatilanteiden perusteella.

Väestönsuojan hoitajien nimeäminen ja kouluttaminen

Väestönsuojan hoitaja on osa turvallisuusorganisaatiota, jonka tulisi muodostua pelastussuunnitelman sisällön kautta. Omatoimisesta varautumisesta on säädetty pelastuslain (379/2011) 14 §:ssä. Sen mukaan rakennuksen omistajan, haltijan sekä toiminnanharjoittajan tulee mm. varautua henki-

löiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa sekä varautua tulipalojen sammuttamiseen ja muihin pelastustoimenpiteisiin, joihin he omatoimisesti kykenevät. Edellä mainitun omatoimisen varautumisen tueksi tulee kiinteistön omistajan tai haltijan laatia pelastuslain 15 § mukaan pelastussuunnitelma. Pelastustoimesta annettu valtioneuvoston asetus (407/2011) 2 § edellyttää, että pelastussuunnitelmassa on selvitetään myös, miten pelastuslain 14 §:n mukainen omatoiminen varautuminen toteutetaan poikkeusoloissa.

Edellä mainitun asetuksen 2 §:n 4. momentissa on myös säädetty, että pelastuslaitoksen tulee antaa neuvontaa pelastussuunnitelman laadintaan. Neuvontavelvoite koskee myös pelastussuunnitelman laatimista poikkeusoloja varten. Pelastuslaitokset valvovat pelastussuunnitelmien sisältöä osana pelastuslain 78 §:n mukaista valvontaa.

Vaikka säädöksissä ei ole suoraan velvoitettu nimeämään ja kouluttamaan väestönsuojan hoitajaa, asianmukaisen pelastussuunnitelman tulisi sisältää suunnitelma siitä, kuinka taloyhtiössä organisoidutaan poikkeusoloissa. Tämä velvoite koskee myös sellaisia kiinteistöjä, joissa ei ole omaa väestönsuojaa. Pelastussuunnitelmassa voidaan näissä tapauksissa esimerkiksi suunnitella, kuinka taloyhtiön yhteyteen toteutetaan tilapäinen väestönsuoja.

Säädettäessä voimassa olevaa valtioneuvoston asetusta pelastustoimesta arvioitiin, että kiinteistön turvallisuusorganisaation nimeämistä ei ollut perusteltua täsmentää asetuksen tasolla pelastussuunnitelman sisältövaatimuksena yksityiskohtaisesti vastaavalla tavalla kuin sitä edeltäneessä valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta oli säädetty. Säädösten yksityiskohtaisuuden vähentäminen liittyi osaltaan vallalla olleeseen yleiseen pyrkimykseen vähentää normien yksityiskohtaista sisältöä. Asetuksen säätämisen yhteydessä katsottiin, että pelastussuunnitelmien laadinnan tueksi valmistellut oppaat ja lomakkeet ohjaisivat riittävästi turvallisuustyötä palvelevien sisältöjen luomiseksi ja samalla tarkoituksenmukaisen turvallisuusorganisaation muodostamiseen. Käytännössä tämä tavoite ei kuitenkaan ole toteutunut tarkoitetulla tavalla, vaan turvallisuushenkilöstöä kouluttaneilta tahoilta saatujen tietojen mukaan taloyhtiöiden tilaama turvallisuusorganisaatioiden koulutus väheni säädösmuutoksen jälkeen merkittävästi. Myös pelastuslaitoksilta saatujen tietojen mukaan pelastuslain 78 §:n mukaisen valvonnan kohdentaminen turvallisuushenkilöstön riittävyyteen ja osaamiseen on aikaisempaa haastavampaa, kun turvallisuusorganisaation henkilöiden nimeämistä ja kouluttamista ei ole säädetty yksityiskohtaisesti.

Edellä sanotun perusteella on ilmeistä, että taloyhtiöiden turvallisuushenkilöstöä koskeva säännös ei nykyisessä muodossaan ohjaa riittävästi taloyhtiöiden turvallisuusorganisaation muodostamista ja kouluttamista. Sen lisäksi, että ohjausta, valvontaa ja neuvontaa on nykyisessä turvallisuustilanteessa tarpeen tehostaa, on syytä harkita, edellyttävätkö ne tuekseen lisäksi säädösperustan tarkentamista.