

VNS 9/2024 vp
Eduskunnan puolustusvaliokunta

Viite: Eduskunnan puolustusvaliokunnan pyyntö lausunnosta ja asiantuntijakuulemisesta koskien VNS 9/2024 vp Valtioneuvoston puolustusselonteko
Teema: Väestönsuojelu; 16.5.2025

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön lausunto eduskunnan puolustusvaliokunnalle koskien valtioneuvoston puolustusselontekoa huomioiden väestönsuojelu

Lausunto

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK) kiittää puolustusvaliokuntaa mahdollisuudesta tarkastella suomalaiselle yhteiskunnalle merkittävää kokonaisuusmaapuolustuksen linjausta yhteiskunnan resilienssin ja väestönsuojelun näkökulmasta. SPEK lausunnon aineistona on käytetty lausuntopyynnön liitteenä ollutta puolustusselonteon versiota, jonka sivunumerointi eroaa julkaistusta versiosta.

SPEK toteaa, että lähtökohtaisesti puolustusselonteossa ja muussa suomalaisessa yhteiskunnan strategisessa ohjauksessa asiallisesti korostetaan kokonaisuusmaapuolustuksen ja kokonaisturvallisuuden merkitystä koko yhteiskunnan jatkuvuudelle. Kriittisesti tarkasteltuna, suomalaisen yhteiskunnan toiminnassa ja ohjauksessa on kehitettävää.

SPEK lausuu väestönsuojelu ja yhteiskunnan resilienssi huomioiden, että Suomessa on yhteisen tilanneymmärryksen ja osaamisen vaje sotilaallisen maapuolustuksen ja sodankuvan vaikutusten osalta sekä sotilasasiantuntijoilla että siviilitoimijoilla. On havaittavissa, että siviilitoimijat eivät ymmärrä sodankuvaa ja puolustuksellisia keinoja, eivätkä sotilasasiantuntijat ymmärrä nykyaikaisen verkottuneen siviiliyhteiskunnan realiteetteja kuten alihankintaketjut, johtamisjärjestelmät tai kriittistä tukea sotilastoimijoille. Vaje aiheuttaa ongelmaa, koska toimintoja kehitetään ja hallitaan edelleen siiloutuneesti (vertaa koronapandemian aikainen kriisiytyminen).

Väestönsuojelua, yhteiskunnan jatkuvuutta ja siviilivalmiuden tukea sotilaalliselle valmiudelle tulisi tarkastella holistisesti puolustusselonteon osana. Nykyisin väestönsuojelu teoriassa on sisäministeriön alaisuudessa, mutta käytännössä jaetun vastuun periaatteen mukaisesti jakaantuu kaikille ministeriöille ja elinkeinoelämälle.

Vaikka sotilaallisen maapuolustuksen tarkat ja yksityiskohtaiset suunnitelmat ovat korkeasti turvaluokiteltuja, yleisten periaatteiden ja doktriinin tulee olla julkista. Väestönsuojelun tulee perustua lähtökohtaisesti yhteiskunnan paikalleen suojaamiseen ja yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen. Suomessa on niin sotilasasiantuntijoiden kuin siviilitoimijoidenkin jaettava suunnittelun perustana Naton doktriini eteenpäin rakennetusta puolustuksesta. Väestönsuojelun toimenpiteenä laajamittaiset

evakuoinnit eivät tuo turvaa ilmataisteluaseilta, huomioiden aseiden kantama. Verkottunut ja monimutkainen siviiliyhteiskunta ei kykene jatkamaan toimintaansa, mikäli kaupunkoja evakuoitaisiin.

SPEK ehdottaa kolmea yksilöidympää kehitystarvetta liittyen puolustusse-lontekoon ja jatkokehitykseen.

- 1) Yhteinen kokonaissuunnittelu:
Sisäistä ja ulkoista turvallisuutta tulee tarkastella yhtenäisesti, eikä erottaa nykyisellä tavalla. Puolustushallinnon ja sen osana puolustusvoimien on määriteltävä sellaiset sotilasasiantuntijoiden resurssit ja toimivaltuudet, joilla on osaaminen ja salassapitosäännöksistä huolimatta organisaation tuki käydä aktiivista siviilitoimijoiden ja sotilasasiantuntijoiden välistä keskustelua sotilasdoktriinista, sotilaallisista uhista ja realistisista suojautumismahdollisuuksista liittyen uhkiiin. Myös sotilasasiantuntijoiden on saatava ymmärrys siviiliyhteiskunnan Nato artikla 3 mukaisesta kriittisen tuen merkityksestä sotilasoperaatioille.
- 2) Jaettu tilanneymmärrys ja kriisijohtamisjärjestelmä:
Kompleksiset ja toimialat ylittävät kriisit tarvitsevat uutta johtamista, suomalainen malli "toimivaltainen viranomainen johtaa" ei toimi laajoissa toimialat ylittävissä kriiseissä. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden eriyttävä malli on jäänyt jälkeen tilanteesta, jossa tarvitaan avoimuutta omista kyvykkyyksistä ja haasteista vastata tai tunnistaa kriisi. Suomessa on tarve julkilausua valmiussuunnittelun perusteet, harjoitella yhteistoimintaa ja systematisoitava yhteisjohtamista valtionhallinnosta paikallistasolle ja elinkeinoelämään sekä pystysuoraan että horisontaalisesti. Nykyiset aluehallintoviraston valmiusharjoitukset tai alueelliset poikkeusolojen suunnitteluryhmät eivät aina helposti saa puolustusvoimien tukea ja tietoa tai suunnitteluperusteita. Alueellinen ja paikallistason suunnittelu voi perustua yksittäisten viranhaltijoiden haluihin ja osaamiseen.
- 3) Riittävä suunnitteluperusteinen resursointi ja budjetointi:
Yhteinen suunnittelu ja toiminta vaatii myös yhteistä resursointia. Nato edellyttää 2 % BKT budjetointia sotilasmeneihin. Väestönsuojelun ja yhteiskunnan aidon kokonaismaanpuolustuksen tarpeen mukaisen paikalleen suojautumisen ja toiminnan jatkamisen toteuttaminen vaatii vastaavalla tavalla toimialan normaalin budjetin ylittävää resursointia ja kohdentamista. Suomen nykyinen malli ei huomioi siviiliyhteiskunnan valmiuteen liittyvien kustannusten vaikutusta, vaan olettaa väestönsuojelua tehtävän osana tavanomaiseen toimintaan liittyvää velvoitetta ja materiaalisin varauksin.

Perustelut

SPEK yhtyy vahvasti puolustuselonteon sivulla 60 mainittuun näkemykseen, että kylmän sodan jälkeisellä aikakaudella normaaliolojen häiriötilanteiden hallinta on korostunut poikkeusolojen mitoituksessa, suunnittelussa ja varautumisessa.

Puolustusvoimat Suomessa ja toimijat kansainvälisesti keskittyivät lähinnä terrorismin vastaiseen sodankäyntiin ja pienillä kokoonpanoilla käytävään sodankäyntiä muistuttavien ulkomaisten operaatioiden toteuttamiseen, kuten Afganistan. Tyypillistä tällaisille operaatioille on ei valtiollisia toimijoita vastaan käytävät yksittäiset tulitaistelut ja laajojen mekanisoidujen joukkojen, tykistöasevaikutusten ja ilmauhan kohtaamisen puute. Vaikka Naton operaatioissa mukana olo antaa kokemusta Naton johtamisjärjestelmistä, ei operaatioiden käytänteitä voida käyttää kokonaismaanpuolustuksen oppeina. Näissä operaatioissa ei tavoiteta ymmärrystä tasavahvojen valtiojohtoisten asevoimien välisestä konfliktista ja yhteiskunnan toiminnasta ja jatkuvuudesta kulutussodankäynnin keskiössä.

Väestönsuojelun vastuut ja haasteet

EU johtoisesti on lähinnä haluttu, että pelastustoimi keskittyy muuhun kuin sotilaallisessa uhkatilanteessa toimimiseen. EU:ssa ja samassa ohjauksessa Suomessa siviilivalmius ja pelastuspalvelumekanismi (civil protection) on haluttu jakaa koskemaan vain ei sotilaallisia uhkia. EU on käsitteessä ja poliittisessa ohjauksessa poistanut pelastuspalvelumekanismista väestönsuojelun (civil defence) ja sotilaalliseen uhkaan vastaamisen. Suomessa väestönsuojelun kehittäminen, johtamisjärjestelmä ja poliittinen ohjaus sekä lainsäädäntö on jäänyt ajansaatossa epäselväksi. Yksittäisenä esimerkkinä siirretyn väestön huolto on valmiuslain (2011/1555 122 §) mukaan kunnalla ja pelastuslaissa (2011/379, 65 §) yleisjohtoisesti pelastustoimella ja tarkemmin sosiaali- ja terveystoimella. "lex posterior derogat legi priori" (myöhempi normi voittaa aikaisemman normin) tulkinnan perusteella vastuu on sosiaali- ja terveystoimella, mutta valmiussuunnittelun ja yhteistyön rakentamisen kannalta riskitiedat aiheuttavat epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta.

Väestönsuojelu on haastava kokonaisuus, jota ei Suomessa ole johdettu ja kehitetty selkeänä yhtenäisenä kokonaisuutena. Pelastuslain (2011/379) ja hallituksen esityksen (HE 257/2010) mukaan pelastuslaissa väestönsuojelulla tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista sekä pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamista valmiuslain (1080/1991) ja puolustustilalain (1083/1991) tarkoittamissa poikkeusoloissa. Pelastustoimella tarkoitetaan pelastustoiminnan, onnettomuuksien ehkäisyn ja väestönsuojelun toimintojen muodostamaa toimialaa. Pelastustoimi ja varsinkin alueelliset pelastusviranomaiset eivät kuitenkaan varsinaisesti johda tai määritä väestönsuojelua. Muiden hallinnonalojen Geneven sopimuksen mukaiset väestönsuojelutehtävät, kuten lääkintähuolto, toteutetaan Suomessa toimivaltaisen viranomaisen toimesta yhteistyössä pelastustoimen viranomaisten kanssa. Väestönsuojelutehtävät kokonaisuudessaan kuuluvat usean eri hallinnonalan vastuulle, eikä velvoitteita ole tyhjentävästi sisällytetty pelastustoimen lainsäädäntöön. Lain soveltamisalasäännöksen mukaisesti pelastustoimen viranomaiset huolehtivat toimialaansa kuuluvista väestönsuojelutehtävistä osana pelastustoimen perustehtäviä. Sisäministeriö toimii Geneven sopimuksen mukaisena toimivaltaisena viranomaisena, joka päättää mitä henkilöitä ja materiaaleja sopimuksen mukainen suojelu koskee. Pelastuslaissa on määritelty pelastustoimen keskeiset säännökset väestönsuojeluun

varautumisesta ja pelastustoimen kannalta yhteistyöstä eri viranomaisten kanssa.

Pelastuslaissa (2011/379, 23 §, 64 §, 65 §) säädetään, että pelastustoimen viranomaiset huolehtivat niiden vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta. Pelastusviranomaisten on varauduttava valmiuslain 121 §:n tarkoitettuun väestönsiirtämiseen. Sosiaali- ja terveysturvaviranomaiset ja hallinnonalan laitokset vastaavat valmiuslain 121 §:n nojalla siirretyn väestön majoituksesta, muonituksesta, huollosta ja siirretyn väestön tilapäisestä majoittamisesta. Liikenne- ja viestintäasioista vastaavat viranomaiset ja hallinnonalan laitokset huolehtivat liikenneväylien käytön yhteistoimintakysymyksistä ja kuljetusten järjestämisestä. Sisäministeriön tehtäväksi säädettiin johtaa, ohjata ja valvoa pelastustointia, huolehtia valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteensovittaa ministeriöiden ja toimialojen toimintaa. Valtioneuvoston asetuksella pelastustoimesta (2011/407, 4 §-5 §) tarkennetaan, sisäministeriön tehtäväksi ylläpitää pelastustoiminnan valtakunnallista johtamisvalmiutta sekä huolehtia valtakunnallisesta suunnittelusta poikkeusolojen ja muiden häiriötilanteiden varalle. Aluehallintoviraston operatiiviset johtamisvelvollisuudet poistuivat lainsäädännöstä. Viraston tehtävänä on avustaa sisäasiainministeriötä pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavan tiedon hankinnassa ja tilannekuvan ylläpitämisessä sekä edistää eri tahojen yhteistoimintaa. Aikaisemmin kunnallinen viranomaistoiminta siirtyi osittain hyvinvointialueille. Sosiaali- ja terveydenhuollon (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 2021/612) ja pelastustoimen (laki pelastustoimen järjestämisestä 2021/613) järjestämisvastuu siirtyi 1.1.2023 hyvinvointialuille.

Pelastuslain 64 § määrätään pelastustoimen viranomaiset varautumaan toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen. Pykälässä 65 valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaisten, laitoksen ja liikelaitoksen velvollisuuteen kuuluvien väestönsuojelutehtävien kuuluvan henkilöstön säädettyihin tehtäviin. Kukin viranomainen määrätään huolehtimaan väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta itse. Pelastusviranomainen huolehtivat vain omalla vastuullaan olevien väestönsuojelutehtävien edellyttämän toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta. Pelastuslain perusteella puolustusvoimien tulisi antaa pelastusviranomaiselle sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointia varten tarvittavat tiedot.

Väestönsuojelutehtävän määrittely pelastuslain alla on omiaan luomaan ajattelumallia, että väestönsuojelu olisi vain pelastusviranomaisen toimintaa. On myös huomattava, että puolustusvoimien tulee antaa tarvittavat tiedot vain pelastusviranomaiselle. Pelastusviranomaisen on hankalaa salassa pitosäännösten johdosta jakaa itsenäisesti toisen viranomaisen salassa pidettäväksi määrittelemää tietoa. Alueellisesti myös nähdään, että puolustusvoimat eivät ole halukkaita jakamaan operatiiviseksi katsoomaansa tietoa. Aluetoimiston vastuulliset henkilöt eivät välttämättä nykyisin käsittele itsekään työssään sellaista tietoa, mitä tarvittaisiin yhteiskunnan kokonaisuomaanpuolustuksen suunnitteluun. On todettu, että sotilaallisen maanpuolustuksen toimintaympäristö, erityispiirteet ja uhkamalli ovat salaisia asioita, joita sotilasorganisaatiossakin käsittelee vain harva. Tämän takia, yhteistoiminta ja yhteiskehittäminen ovat haasteellisia. Tilannekuvaa ja tilanneymmärrystä ei kyetä jakamaan kunnalle, kuntien välillä, yksityisille yrityksille tai vertikaalisesti alueen ja valtiojohdon välillä.

Väestönsuojelun tulisi kuitenkin tarkoittaa laajaa yhteistoiminnallista kokonaisuutta, kuten Geneven sopimukset tarkoittavat.

Geneven sopimuksen mukainen tehtävien määrittely

Vuonna 1949 tehtyjen Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirjojen VI luku väestönsuojelu 61 artikla määrittelee tarkemmin, että väestönsuojelun tehtäviä ovat: 1. hälytystoiminta, 2. evakuointi, 3. suojista huolehtiminen, 4. pimennystoimenpiteiden hoito, 5. pelastustoiminta, 6. lääkintähuolto, ml. ensiapu ja hengellinen huolto, 7. sammutustoiminta, 8. vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen, 9. puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet, 10. tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu, 11. osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla, 12. välttämättömien julkisten palveluiden kiireinen kuntoon saattaminen, 13. surmansa saaneista huolehtiminen, 14. avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi, 15. edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, ml. suunnittelu ja järjestely, muttei rajoittuen näihin.

Siviilivalmius, artikla 3 ja resilienssi

Naton artikla 3 mukaisesti puolustustaistelu ei ole vain sotilaiden tehtävä. Naton ja samalla tavalla Suomen puolustusvoimien sotilaalliset valmiudet tarvitsevat tuekseen laajat siviilivalmiudet. Sotilasoperaatiot eivät voi ope-roida Suomessakaan ilman puolustusselonteossa mainittuja seikkoja laajempia palveluita. Yhteiskunnan kriittinen infrastruktuuri ei ole valtiollisten toimijoiden järjestämää ja vaatii merkittävät kansalliset ja kansainväliset alihankinta- ja logistiset palvelut. Sotilaskuljetuksista 90 %, yli 70 % puolustussektorin satelliittiviestipalveluista, 95 % Atlantin alittavista valokuituverkoista ja 75 % isäntämaatuesta Nato-operaatioissa on kaupallisten toimijoiden tuottamaa. Nato tarkoittaa siviilivalmiudella hallinnon ja yhteiskunnalle elintärkeiden palveluiden jatkuvuutta sekä siviilipalveluiden tukea sotilasoperaatioille.

Resilienssillä Euroopan komissio tarkoittaa yksilön, kotitalouden, yhteisön, valtion tai alueen kykyä kestää, mukautua ja nopeasti palautua kuormituksesta ja häiriöistä. Nato tarkoittaa resilienssillä yhteiskunnan kykyä vastustaa ja palautua häiriöistä yhdistämällä siviili- ja sotilaallisen valmiuden kyvykkyudet. Nato tarkastelee seitsemää kansallista vaatimusta näihin liittyen. Keskinäisriippuvaisia vaatimuksia ovat varmistettu hallinnon jatkuvuus, eli päätöksenteko- ja valvontakyky kriisiaikana; energiatuotannon resilienssi, eli valmiussuunnitelmat ja verkkorakenne kansallisesti ja rajojen yli; kontrolloimattomien ihmisvirtojen hallinta; elintarvikkeiden ja vedenjakelun resilienssi, eli näiden häiriöttömyys ja turvaaminen tuho-työltä; suuronnettomuusvalmius ja terveyskriisinkesto, eli siviiliterveydenhuollon resurssien riittävyys ja terveydenhuollon tarvikkeiden materiaali- nen varautuminen; siviiliviestintäverkkojen resilienssi; kuljetusjärjestelmien ja logistiikan resilienssi, eli että Nato-joukot pystyvät liikkumaan ja siviilisektori kykenee turvautumaan kuljetustoimeen myös kriisissä.

Edellä kuvattu väestönsuojelun kokonaisuus ja Naton tarkoittama siviilivalmius (civil preparedness) huomioiden, puolustusselonteon jatkotyössä tulisi selkeämmin huomioida sivulla 33 tarkoitettu *"Suomella on oltava jatkuva kyky vastata laaja-alaiseen vaikuttamiseen, pitkäkestoiseen sotilaalliseen painostukseen sekä vuosia kestävään laajamittaiseen sodankäyntiin"*. Suomessa ei ole toistaiseksi täysin tehty yhteistä kokonaissuunnitelmaa.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden eriyttäminen

Viimeksi vuonna 2012 Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko on toiminut sillanrakentajana ja tavoitteellisena uudistuksena yhteiskunnassa. Sen jälkeen jatkojulkaisut ovat eriytyneet sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen noudattelemaan ministeriöiden toimivaltuuksien rajoja, mutta ei vastaamaan todellisuutta yhteiskunnassa. Esimerkiksi aikaisempi 2017 puolustusselonteko typistyi vain lyhyeksi noin 30 sivua pitkäksi yleistason dokumentiksi esittelemään puolustusvoimien tulevia hankintoja ja kehitystoimia. Nyt käsiteltävä puolustusselonteko pyrkii holistisempaan rakenteeseen, mutta ei täysin ylitä ministeriöiden toimivaltarajoja. Nykyinen puolustusselonteko käytännössä toteaa asiasta sivulla 25 vain lyhyesti, että *viranomaisien välisen yhteistoiminnan määrä ja laatu ovat kasvaneet edellisen selonteon jälkeen. ”Laaja-alaiseen vaikuttamiseen varautuminen ja vastaaminen vaativat jatkossakin tiiviimpää viranomaisyhteistyötä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Riittävä vaste muodostuu turvallisuusviranomaisien yhteistyöstä, johon kukin viranomaisen osallistuu tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa mukaisessa roolissa.”*

Edellä suppeasti kuvattu siviiliyhteiskunnan jatkuvuus, siviilivalmiuden ja väestönsuojelun kompleksinen kokonaisuus huomioiden, on esitettävä, ettei nykyinen turvallisuusviranomaisien keskenään toteuttama yhteistyö omien tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa mukaisessa roolissa ole riittävä vaste koko yhteiskuntaa koskevaan laaja-alaiseen vaikuttamiseen. On uskottavaa, että turvallisuusviranomaiset operatiivis-taktisella tasolla hälytystehtävien osalta toimivat kokeneesti yhteistyössä. Käytännön tasolla lakisääteisten tehtävien limittyessä tai omien tehtävien ulkopuolella, virkavastuut ja organisaatioiden tehtävät jakaantuvat usein pirstaleisesti. Julkishallinnon tehtävien keskinäinen yhteistoiminta tai siviilitoimijoiden ja yksityisten yritysten kyvykkyyksien yhteensovittaminen kokonaisuuden ratkaisemiseksi on haastavaa. Haasteita aiheuttavat esimerkiksi perustehtävien erilaisuus, riskiymmärryksen, toimivaltuuksien, salassapitosäännösten ja resurssien käytettävyyden erot. Viranomaisen on myös käytännössä vaikea havaita laaja-alaista vaikuttamista, koska se yleensä kohdistuu ensisijaisesti johonkin yhteiskunnan toiseen toimijaan tai siviiliyritykseen, esimerkiksi vesilaitos tai tietoliikenneyritys.

Yhteiskunnan merkittävien uusien uhkien torjunta ja käsittely vaatii uutta verkostomaista sekä ajantasaista tietojenvaihtoa ja yhteisjohtamista, yhteisen tilannetietoisuuden rakentamista asiantuntijoiden kesken. Suomessa olisi erikseen määritettävä ja lisättävä puolustushallinnon ja sen osana puolustusvoimien velvoitetta, resurssia, osaamista ja halua toimia siviiliviranomaisien ja siviilitoimijoiden (ml. kunnat ja elinkeinoelämä) kanssa. Sotilasasiantuntijoiden ja siviilitoimijoiden on kyettävä käymään aktiivista keskustelua molempien toimintakyvyistä ja mahdollisuuksista yhteistoimintaan.

Yhteiskunnan kriittiset toiminnot

Kansalaisten suojelun kannalta keskeiset elementit puhdas vesi, jätehuolto, energian (lämpö, sähkö) jakelu, elintarvikejakelu, terveystalvet, suuronnettomuusvalmius, logistiikka, tietoliikennejärjestelmät ja asevaikutuksilta suojautuminen ovat samoja kuin sotilasoperaatioiden tarpeet. Kaikkien näiden toimintojen tuotanto nojaa verkottuneesti toisiinsa. Esimerkiksi ilman toimivaa sähköverkkoa ei toimi tietoliikenneyhteydet ja ilman toimivaa tietoliikenneyhteyttä vesilaitosten toiminta on hyvin haastavaa. Vesilaitoksilla on usein alueellisesti hajautettu tuotanto, alueellisia pumppaamoita ja vastaavia, joita etäkäytetään verkon yli.

Keskeistä on esimerkiksi huomata koronapandemiasta opittu terveyspalveluiden kriisiytymisherkkyys. Puolustusvoimilla ei käytännössä ole omaa sotilassairaanhoitoa ja koko kenttäsairaanhoidon evakuoinnista eteenpäin tapahtuva toiminta on joko siviiliviranomaisten tuottamaa ensihoitoa tai sairaanhoitoa. Sairaalat, ensihoito (ambulanssit) sekä pelastuslaitokset ovat ensisijaisia viranomaispalveluita, jotka tukevat sotilaallista maanpuolustusta ja puolustusvoimien operatiivisia joukkoja. Nykyinen terveydenhuolto hoitaa merkittävän määrän potilaita vuorokaudessa ja kuormitus sotilaallisessa tilanteessa tapahtuu normaalien potilasmäärien lisäksi. Koko maan tehohoitokapasiteetti olisi 334 paikka, joista Uudellamaalla 139 paikkaa. Meilahdessa on 53 paikkaa, joka yksinään on suurempi kuin TYKS- tai TAYS-alueen paikat. Tämä yksinkertainen esimerkki osoittaa, kuinka kriittistä yhteiskunnan jatkuvuus nykyisellä rakenteella, laitosten sijainnilla ja työntekijöillä on. Esimerkit ovat vastaavia kaikilla toimialoilla. Mitään kriittistä infrastruktuuria, kuten datakeskuksia, energiavoimaloita, vesilaitoksia, sairaaloita, vanhustenhuoltoa, elintarvike tukkuja ja logistisia keskuksia on erittäin vaikeata siirtää toiselle paikkakunnalle. Esimerkiksi Helsingissä asui 2020 yli 114.000 ikääntynyttä, joista 4.560 tarvitsi ympärivuorokautisia palveluita. Sairaalat tarvitsevat korkean teknologian, verkottuneen palvelurakenteen ja henkilöstöressurssin. Palvelu ei ole siirrettävissä toiselle paikkakunnalle eikä kokonaisuudessa väestönsuojaan, vaan palvelu lakkaisi ilman yhteiskunnan jatkuvuutta ympärillään. Koronapandemian aikaisen Uudenmaan sulun aikana nähtiin, että maakuntaan tuloa ja poistumista ei kyetty käytännössä estämään. Ei ollut mitenkään realistista määrittellä, ketkä ovat kriittiseen infraan tai palveluun liittyviä ihmisiä, verkottunut kokonaisuus vaatii käytännössä kaikkia palvelualojen työntekijöistä suoriin palvelutuottajiin ja alihankkijoihin. Tarkastuspisteet läpäisi 550.000 ajoneuvoa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin palveluksessa on 38.000 henkilöä ja luku ei kata yksityistettyjä palveluita tai alihankintaa.

Paikalleen suojaamisen periaate

Väestönsuojelu tarvitsee toimivan doktriinin määrittelyn. Lausunnossakin esitetyt seikat huomioiden, väestönsuojelun toimiva doktriini on suojata väestö paikalleen ja turvata työnteon ja yhteiskunnan jatkuvuus. Evakointeja voidaan käytännössä tehdä yksittäisten ja rajattujen kohteiden tai alueiden osalta. Puolustussuunnittelu ei voi olla huomioimatta kaupunkien ja yhteiskunnan alueellisen jatkuvuuden kriittisyyttä. Naton julkilausumaa eteenpäin suuntautuvasta puolustuksesta, ”luomme uhan ja pidämme sekä puolustuksen eteenpäin” ”We will deter and defend forward” on pidettävä kriittisen tärkeänä. Julkisesti on voitava sanoittaa, että Suomea voi sotilaallisesti uhata rajoitettu kaappaushyökkäys tai strateginen isku sekä laajamittaiset maataistelut itärajalla. Sotilastiedustelulla on kyvykkyys saada ennakkovaroitus merkittävästä uhkatason noususta. Suomessa on korkea maanpuolustustahto ja puolustusvalmius. Merkittävä syvyydenkäyttö puolustukseen Suomen omalla alueella ei vaikuta realistiselta puolustussuunnitelmalta, huomioiden Suomen omat kyvykkyudet ja venäläisten Ukrainassakin osoittama kyky linnoittaa haltuunsa saamat alueet ja tuhota siviiliväestön elinmahdollisuudet. Puolustus on rakennettava eteenpäin, jolloin kaupunkien toiminta voidaan turvata ja estää saarroksiin tai merkittävien aluetta tuhoavien tykistötaisteluiden alle jääminen. Itärajan tuntuman ja muiden yksittäisten alueiden osalta maataisteluiden ja puolustustarpeiden johdosta väestön evakuointi on merkityksellistä. Ilmataisteluaseet ovat olleet toisessa maailmansodassa ja sen jälkeen merkittävien kaupunkien ja siviilejä uhkaava asevaikutus. Näiden aseiden

kantama huomioiden, Suomen sisäiset evakuoinnit eivät sijoita väestöä aseiden vaikutuksen ulkopuolelle.

Puolustusselonteon sivulla 51-52 lukee *"Ilmapuolustukseen ja sen kehittämiseen osallistuu koko puolustusjärjestelmä ja passiivisen suojan osalta koko yhteiskunta. – Ilmatorjunnan kehittämisessä huomioidaan sekä Puolustusvoimien toimintojen että yhteiskunnan kriittisten kohteiden suojaaminen."* Kyseiset kohdat ovat erittäin merkityksellisiä ja niitä on pidettävä hyvin kannatettavina. Tämä on keskeinen esimerkki tarpeesta sotilasasiantuntijoiden ja siviilitoimijoiden yhteiskehittämiselle. Puolustusselonteko kuitenkin vain toteaa koko yhteiskunnan osallistuvan passiivisen suojan kehittämiseen, mutta todellisuudessa tämän on osittain annettu rapautua ja sitä on alasajettu. Väestönsuojien toimintakunnossa on niin yksityisomisteisten kuin kuntaomisteisten osalta usein puutteita. Sisäministeriö on tehnyt osaltaan tarkastelua näistä. Isoista puutteista esimerkkinä Helsinki ei ole rakentanut kokonaisen asuinalueen väestönsuojaa. Sairaalarakennuksia on keskitetty toiminnallisiksi maanpäällisiksi kokonaisuuksiksi, joissa on lasinen julkisivu. Kuntien kriisijohtamisen suojatilan, johtokeskuksen, rakentamis- ja ylläpito velvoitteesta on luovuttu. Pelastustoimen ja kuntien osalta velvoite oli määritelty pelastuslain 2003 64 §. Nykyisessä vuoden 2011 pelastuslaissa tällaista ei enää määritelty ja nykyiset kunnat tai hyvinvointialueen sotetoimijat eivät välttämättä hallinnoi tai vuokraa kuin tavallista toimistokiinteistöä. Pelastuslain 77 § määrää vain pelastuslaitosta järjestämään pelastustoiminnan johtamistilat ja muut edellytykset poikkeusoloja varten.

Myös väestönhälyttämistä ilmavaaratilanteessa on pidettävä toistaiseksi heikosti järjestettynä. Väestönhälyttimet ovat hyvin vanha järjestelmä, joka on rakennettu alueellisen pelastuslaitoksen toimesta omalla aikakaudellaan. Järjestelmä on lähtökohtaisesti tarkoitettu vain ulkona olevan väestön varoittamiseksi ja sen kuuluvuudessa, toimivuudessa ja alueellisessa kattavuudessa on ulkonakin puutteita. Järjestelmän hälytykset eivät pääsääntöisesti kuulu sisätiloihin, varsinkaan kokoontumiskeskuksiin. Ilmavalvonnan käytettävyyttä ja alueellista hälyttämistä tulisi kehittää aidosti tukemaan yhteiskunnan jatkuvuutta. Yksi merkittävä asia olisi alueellisen järjestelmän kehittäminen valtakunnalliseksi ja johtamisjärjestelmän kautta automaattitoimintoiseksi nykyisen "yhteysupseeri ja virvpuhelin" mallin sijaan. Toisekseen Suomessa on selkeä tarve kytkeä järjestelmä esimerkiksi 112-puhelinsovellukseen, jotta sisällä oleva väestö saisi hälytykset. Tällöin kokoontumispaikoissa voitaisiin esimerkiksi henkilökunnan toimesta seurata hälytyksiä ja välittää hälytykset asiakkaille (esimerkiksi kauppakeskukset, liikuntapaikat jne., missä merkittävä riski suuronnettomuudelle).

Sotilasasiantuntijoilta siis edellytetään merkittävää tukea passiivisen suojan kehittämisen asiantuntemuksen laajentamiseen. Samoin ilmatorjuntakykyä tarvitaan moninkertainen määrä siviiliyhteiskunnan suojaamiseen, jotta yhteiskunnan toimintakyky ja tuki puolustusvoimille voidaan taata.

Kustannuksista ja muusta resursoinnista

Yhteisen suunnitteluperusteen sekä kriisijohtamismallin kehittämisen lisäksi tarvitaan käytännön varautumistoimia, joiden kustannuksia puolustusselonteossa ei ole huomioitu. Sotilasasiantuntijoiden lisäksi tarvitaan pelastusviranomaisen ja muiden resursseja. Pelastusviranomaisilla (22 hyvinvointialuetta) on ollut pääsääntöisesti vain yksi tai jopa vähemmän kokoaikaisia väestönsuojelunasiantuntijoita palveluksessaan. Nykyinen

malli, jossa jokainen vastaa omasta toiminnastaan virkavastuulla ei käytännössä tue valtakunnallisesti yhtenäisen toimintamallin kehittämistä. Hyvinvointialueiden sinänsä kuntia laajempi kokonaisuus voisi vastata entistä lääninhallitusta ja kriisijohtamisen toimintaperiaatetta. Hyvinvointialue kuitenkin jakaantuu kahteen erilliseen sosiaali- ja terveysministeriö tai sisäministeriö johtoiseen kokonaisuuteen. Molemmille toimijoille (sote ja pelastuslaitos) on määritelty omissa asetuksissaan velvoite rakentaa oma tilannekeskus, johtamisjärjestelmä ja myös oma yhteistoiminta-alueen ko-koava valmiuskeskus. Pelastustoimi ei toistaiseksi ole saanut toimintaa käynnistettyä. Sote-toimijoiden tilannekeskukset ja valmiuskeskukset ovat vaihtelevasti käynnistettyjä. Niiden toimintamalleja, resursseja tai kyvykkyksiä toimia kriiseissä ei ole määritelty ja sovittu. Kunnat ja niiden resurssit toimia kriiseissä ovat hyvin vaihtelevia, riippuen täysin kunnan koosta. Monet kunnat ovat ulkoistaneet ostopalveluiksi tai kuntayhtymille lähes kaiken palvelutuotannon. Tällöin yhteiskunnan kokonaisuuden ymmärtäminen ja valmiussuunnitelmien tekeminen huomioiden pitkä laajamittainen sodankäynti on erittäin vaikeaa. Kunnilla ei ole käytännössä velvoitetta tehdä valmiussuunnittelua omaa organisaatiota laajemmin. Yhteistoiminta perustuu alueellisesti aktiivisten persoonien kykyyn tuoda toimijoita yhteen.

Mikäli halutaan pitää uskottavana puolustuskykyä ja resilienssiä vuosia kestäväan sodankäyntiin, on myös siviiliyhteiskunnan valmiuteen ja varautumiseen resursoitava. Esimerkiksi Espoossa helmikuussa 2024 sattunut vesiputken hajoaminen ja vesihäiriön vaikutusten rajaaminen vaati kaiken Etelä-Suomessa saatavilla olevan yksityisen tankkiautojen vesityskapasiteetin. Yksikään vesilaitos ei kykene itsenäisesti varautumaan tällaisiin häiriöihin, puhumattakaan mikäli tällaisia olisi useampia yhtä aikaa. Yhteiskunnan kannalta merkittävä varautumisen kapasiteetti voisi olla väestönsuojelumuodostelmien varaaminen ja kouluttaminen. Pelastuslaissa 37 § säädellään pelastusviranomaisella olevan oikeus määrätä onnettomuuskunnassa oleskelevia työkykyisiä henkilöitä viipymättä saapumaan palo- tai onnettomuuspaikalle ja avustamaan pelastustoiminnassa. Samoin 64 § pelastustoimen viranomaisella on oikeus varata ja kouluttaa henkilöstöä väestönsuojelutehtäviin.

Kun huomioidaan puolustusselonteossa esitetty tarve useita vuosia kestäväan kulutussodankäyntiin, ei nykyisiä resursseja voida pitää riittävinä pelastusviranomaisen, soteviranomaisen, kuntien tai yksityisten palveluntuottajien osalta. Suunnitteluperusteet, mitoitukset ja kyvykkyydet vaativat uutta ja merkittävää resursointia. Väestönsuojelutehtäviin on hankittava merkittävä määrä varakalustoa ja koulutettavaa lisähenkilöstöä. Esimerkiksi varakaluston osalta tulisi tarkastella kokonaistarvetta ja yhteishankintojen ja yhteisen yksityistetyn kyvykkyyden ylläpito valmiussopimuksin, vertaa Huoltovarmuuskeskuksen toiminta. Nykyiset pelastustoimen ammatti- ja vapaaehtoistoimijat eivät henkilöstömäärältään riitä, varsinkaan huomioiden, kun puolustusvoimat ottavat nuoret vapaaehtoiset palokuntalaiset asepalvelukseen liikekannallepanossa. Pelastustoimi ja väestönsuojelu tarvitsee vastaavan kokonaistarkastelun kuin MSB on tehnyt Ruotsissa. Vapaaehtoisten sekä väestönsuojelumuodostelmiin varattavan henkilöstön koulutus vaatii myös poikkeusolojen ja sodanajan koulutusta. Yksittäisesimerkkinä toiminta ilmavaaran uhkaamalla alueella, miinoitteiden kohtaaminen ja räjähtämättömät asetarvikkeet aiheuttavat pelastushenkilöstölle ylimääräistä koulutus- ja osaamistarvetta. Sodanajan asevakutus, toiminnan pitkäkestoisuus ja vaativat pelastustehtävät aiheuttavat suurempaa kulutusta sekä pelastustoimen kalustolle että henkilöstölle.

Riskien pienentämiseksi koulutusten suunnittelu ja kouluttaminen on aloitettava nyt.

Yksittäisesimerkkinä lisäksi, lainsäädännössä puolustusvoimien tehtäväksi määrätty sotilasräjähteiden siirtäminen ja raivaaminen voi muuttua kynnyskysymykseksi sodan aikana. Tulisikin vakavasti harkita, tulisiko pelastustoimella ja väestönsuojelumuodostelmilla olla kykyä ottaa palvelukseen esimerkiksi nykyisiä siviilitoimijoita, panostajia ja louhintayrityksiä, joille sallittaisiin ja koulutettaisiin sodanajan kyky raivaukseen.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK) korostaa, että väestönsuojelun ja yhteiskunnan resilienssin kehittäminen vaatii kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa siviili- ja sotilasasiantuntijat toimivat tiiviissä yhteistyössä. SPEK ehdottaa, että puolustuselonteossa huomioidaan kolme keskeistä kehitystarvetta: yhteinen kokonaissuunnittelu, jaettu tilanneymmärrys ja kriisijohtamisjärjestelmä sekä riittävä suunnitteluperusteinen resursointi ja budjetointi. Näiden kehitystarpeiden toteuttaminen on välttämätöntä, jotta voimme taata yhteiskunnan jatkuvuuden ja turvallisuuden kaikissa tilanteissa.

Lisätiedot

Markus Latva-aho, varautumispäällikkö

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö



Marko Hasari
toimitusjohtaja



Mika Gröndahl
johtaja