



PELASTUSOPISTO



POLIISI
POLIISIAMMATTIKORKEAKOULU

Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen väestön- suojelutoiminnan resurssianalyysi

Kusti Komulainen

12/2023

Poliisiammattikorkeakoulun opinnäytetyö / AMK

TIIVISTELMÄ

Tekijät: Kusti Komulainen

Julkaisun nimi: Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen väestönsuojelutoiminnan resurssianalyysi

Opinnäytetyön muoto: Laadullinen

Hanke: Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen käyttöön

Julkisuusaste: Osittain julkinen

Ohjaaja: Petri Huttunen

Tutkinto: Pelastusalan päällystötutkinto (AMK)

Maailmanpoliittisen tilanteen kiristyttyä on ilmennyt tarve tarkastella ja päivittää Suomen väestönsuojelutoimintaa. Riittävät resurssit luovat väestönsuojelutoiminnalle pohjan sekä määrittelevät pitkälti sen suorituskyvyn. Resursseja tulee olla riittävästi käytettävissä, jotta lainsäädännön määrittelemät tavoitteet toiminnalle on mahdollista saavuttaa.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tarkastella Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen väestönsuojelutoimintaan käytettäviä resursseja sekä selvittää näiden resurssien riittävyyttä pelastustoimen alueella. Tutkimus toteutettiin laadullisena kirjallisuuskatsauksena, jossa käsiteltiin melko laajasti väestönsuojeluun liittyvää materiaalia. Osa opinnäytetyön aineistosta sisältää julkisuuslain mukaista salassa pidettävää tietoa, joka on kerätty erilliselle liitteelle ja joka ei ole julkisesti nähtävillä.

Opinnäytetyössä käytiin läpi aihealueen keskeinen lainsäädäntö, joka ohjaa pelastusviranomaisen toimintaa, sekä tarkasteltiin myös pelastuslaitoksen tehtävänkuvaan kuuluvia väestönsuojelutehtävät. Työssä perehdyttiin myös alueelliseen riskinarvioon, jotta on mahdollista kartoittaa sekä ymmärtää alueen riskien muodostamat resurssitarpeet väestönsuojelutoiminnalle.

Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen väestönsuojelutoiminnan resurssianalyysin keskeiset tulokset ja johtopäätökset ovat esitettyinä erillisellä liitteellä. Kyseinen liite sisältää salassa pidettävää materiaalia, joten sitä ei ole julkisesti nähtävillä.

Sivumäärä: 41 sivua + liitteet

Tarkastuskuukausi ja vuosi: Joulukuu 2023

Avainsanat: Väestönsuojelu, resurssit, poikkeusolot, varautuminen, suojaaminen, pelastuslaitos

ABSTRACT

Author: Kusti Komulainen

Title of Project: Resource analysis of the civil protection activities of Central Ostrobothnia Rescue Service

Type of thesis: Qualitative research

Project: The project will be used by the Central Ostrobothnia rescue service

Confidentiality: public/confidential

Academic Supervisor: Mr. Petri Huttunen, Head Instructor

Degree Programme: Fire Officer's Degree (UAS)

As the global political situation has tightened, a need has arisen to review and update the Finnish civil protection activities. Sufficient resources create a foundation for civil protection activities and define their performance in the long run. Sufficient resources must be available so that it is possible to achieve the goals defined by the Finnish legislation. The aim of this thesis is to examine the available resources for the civil protection activities used by the Central Ostrobothnia Rescue Services. There is also a need to determine the sufficiency of these available resources.

The research was carried out as a qualitative literature review, which dealt with a lot of material related to civil protection. According to the Finnish Public Disclosure act, parts of the thesis materials contain confidential information, which has been compiled into a separate appendix and is not publicly available.

The thesis examines the central legislation of the subject area, which guides the operations of the rescue authorities. It also examines the different civil protection tasks that the rescue services are supposed to execute. The work also introduces regional risk assessment, so that it is possible to map and understand the resource needs of the civil protection activities based on the risks in the region.

The key results and the conclusions of the thesis are presented in a separate appendix. As already stated, the appendix in question contains confidential material, for which reason it is not available for public viewing.

Pages: 41 pages + appendix

Month and year: December 2023

Keywords: Civil protection, resources, state of emergency, preparedness, protection, rescue services

SISÄLLYS

KÄSITTEET JA LYHENTEET

1 JOHDANTO	1
2 VÄESTÖNSUOJELUA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ	2
2.1 Yleiset periaatteet	2
2.2 Varautumisvelvollisuus ja sen yhteistoiminta	4
2.3 Väestönsuojelutehtäviä hoitavien tahojen suojele	5
2.3.1 Yleissopimuksilla suojatut	5
2.3.2 Suojeltujen tunnistaminen	6
2.3.3 Suojelun loppuminen	8
2.4 Valmiuslain toimintavaltuuksien käyttö poikkeusoloissa	9
2.5 Väestönsuojeluvollisuus	10
2.6 Tarvittavien resurssien luovutusvelvollisuus	10
2.7 Väestön siirtäminen poikkeusolojen aikana	11
2.8 Ulkonaliikkumiskielto	12
2.9 Pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyt	12
2.10 Kansainvälinen apu	13
2.11 Miehitetyn alueen oikeussäännöt	13
2.12 Väestönsuojeluorganisaation käytössä olevat asevoimien resurssit	14
3 ALUEEN RISKIT	15
3.1 Alueen perustiedot	15
3.2 Suuronnettomuudet	16
3.2.1 Maastopalot	16
3.2.2 Pato-onnettomuudet	16
3.2.3 Tulvatilanteet	17
3.2.4 Laajat sähköenergian saannin häiriöt	18
3.2.5 Vaaralliset aineet	19
3.3 Alueelle kohdistuva sotilaallisen voiman käyttö	19
3.4 Laajat evakuoinnit	20
4 VÄESTÖNSUOJELUTEHTÄVÄT	22

4.1 Tehtävien määrittely.....	22
4.2 Väestönsuojelutehtävät.....	23
4.2.1 Hälytystoiminta	23
4.2.2 Evakuointi.....	24
4.2.3 Sammutus- ja pelastustoiminta	29
4.2.4 Väestönsuojista huolehtiminen	29
4.2.5 Muut tehtävät.....	30
5 KESKI-POHJANMAAN PELASTUSLAITOKSEN VÄESTÖNSUOJELURESURSSIT JA NIIDEN MITOITUS	32
5.1 Resurssit.....	32
5.2 Mitoitus	32
6 OPPEJA UKRAINASTA.....	34
6.1 Resurssien käyttö	34
6.2 Huomioita väestönsuojelutehtävistä	35
7 POHDINTA.....	36
7.1 Tutkimuksen tavoitteet ja prosessi	36
7.2 Johtopäätökset.....	36
LÄHTEET	38

KÄSITTEET JA LYHENTEET

Evakuointi = Viranomaisten johdolla tapahtuva ihmisten ja omaisuuden siirtämistä turvaan vaaralliselta alueelta. Suppeimmillaan evakuointi voi koskea yksittäistä aluetta ja laajimmillaan koko hyvinvointialueen väestöä. Ihmisten vapaaehtoista siirtymistä ilman viranomaisen määräystä ei lueta evakuointikäsitteen piiriin. (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 70.)

Humanitaarinen toiminta = Henkeä pelastavaa ja suojelevaa toimintaa. Sitä annetaan erilaisten kriisien, kuten luonnonkatastrofien ja konfliktien aikana sekä niiden jälkeen. Humanitaarisen toiminnan tavoitteena on ihmishenkien pelastaminen, kärsimyksen lievittäminen ja ihmisarvon ylläpitäminen. (Suomen YK-liitto 2023.)

Hybridivaikuttaminen = Suunniteltua toimintaa, jolla valtio pyrkii saavuttamaan omia tavoitteitaan erilaisin toisiaan täydentävin keinoin. Hybridivaikuttamisen keinot voivat olla taloudellisia, poliittisia tai sotilaallisia. Siihen voi sisältyä myös rikollista toimintaa, informaatio- tai kybervaikuttamista. (Sisäisen turvallisuuden sanasto 2023.)

Hyvinvointialue = Itsehallinnollinen julkisyhteisö, jolla on vastuu järjestää julkisesti rahoitetut sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut omalla toiminta-alueellaan (TEPA-termipankki 2023).

Häiriötilanne = Tilanne, jonka aikana yhteiskunnan tärkeiden toimintojen toiminta on häiriintynyt. Esimerkiksi rajun myrsky voi aiheuttaa yhteiskuntaan häiriötilanteen. (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 60.)

Omatoiminen evakuoituminen = Ihmisten omatoimista siirtymistä pois evakuoitavalta alueelta, mikä tapahtuu viranomaisen käskyn tai kehotuksen jälkeen (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 71).

Poikkeusolot = Yhteiskunnassa vallitseva tila, jossa on niin vakavia uhkia, tapahtumia tai tilanteita, että kansakunnan tai yhteiskuntajärjestyksen olemassaolo on uhattu. Poikkeusolojen toteaminen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeavan toimivaltuuksien käytön. (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 61.)

Puolustustila = Voidaan ottaa käyttöön, jos on tarve turvata Suomen itsenäisyyttä tai sen sisäistä järjestystä ja turvallisuutta. Puolustustilan aikana on tarkoitus kyetä vahventamaan Suomen puolustuskykyä esimerkiksi sodan aikana. (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 61.)

Siviilikohde = Muu kuin sotilaskohde. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden periaatteiden mukaisesti kaikki kohteet ovat ensisijaisesti siviilikohteita. (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 63.)

Sotilaskohde = Voi olla puolustusvoimien hallinnassa oleva alue, kiinteä rakenne, sotilasajoneuvo tai alus (TEPA-termipankki 2023).

Suojaväistö = Pelastustoiminnan aikana tapahtuva kiireellinen evakuointi, jonka pelastusviranomaisen voi määrätä esimerkiksi tulipalon tai sen aiheuttaman uhkan vuoksi. Suojaväistö toteutetaan tarvittaessa pelastuslain (379/2011) nojalla, joten se voidaan toteuttaa normaali- ja poikkeusoloissa. (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 70.)

Suojelulohko = Alueen pelastustoimen väestönsuojelun johtamista varten muodostama alue, joka koostuu suojeluyksiköistä. Suojelulohkot voivat muodostaa suojelupiirejä. (TEPA-termipankki 2023.)

Suojelupiiri = Suojelulohkojen muodostama alue, jota tarvitaan, jos lohkojen määrä kasvaa niin suureksi, että johtaminen ja yhteydenpito alueen pelastustoimen johtokeskuksen ja suojelulohkojen välillä vaikeutuu. Suojelupiirejä käytetään suurissa kunnissa tai ne voivat muodostua monen pienen kunnan suojelulohkoista. (TEPA-termipankki 2023.)

Suojeluyksikkö = Voi olla esimerkiksi maaseudulla kylä, kaupungissa kortteli tai suurehko virasto, jonka vastuuhenkilöstön tarkoituksena on toteuttaa viranomaisten ohjeistukset väestön suojelemiseksi (TEPA-termipankki 2023).

VAK = Lyhenne vaarallisten aineiden kuljetuksesta (TEPA-termipankki 2023).

VAP = Asevelvollisuuden suorittaneille henkilöille voi hakea vapautusta aseellisesta palveluksesta eli VAP-päätöstä. Pelastuslaitos voi hakea henkilökunnalle VAP-päätökset, jotta sen suorituskyky ja väestönsuojelutehtävien hoitaminen on mahdollista kaikissa turvallisuustilanteissa. Puolustusvoimien aluetoimistot ratkaisevat asevelvollisia koskevat varaushakemukset ja siviilipalvelukeskus siviilipalvelusvelvollisia koskevat hakemukset. Hyväksytty VAP-päätös on voimassa viisi vuotta kerrallaan, jonka jälkeen sitä tulee hakea uudestaan. Työnantaja on velvollinen huolehtimaan, hakemaan ja päivittämään VAP-varauksensa. (Puolustusvoimat, henkilövaraukset 2023.)

Varautuminen = Normaaliolojen aikaista toimintaa, jolloin valmistellaan häiriö- ja poikkeusolojen aikaista toimintaa sekä valmistaudutaan toimimaan näiden tilanteiden aikana. Varautumistoimenpiteitä ovat esimerkiksi valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset. (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 37.)

Väestönsuoja = Rakennuksessa oleva erillinen tila tai rakennuksen osa, joka on rakennettu ja varusteltu antamaan suojaa asevaikutuksilta (TEPA-termipankki 2023).

Väestön suojaaminen = Tarkoitetaan laajasti toimia, joilla suojataan ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuksien tai muiden vaaratilanteiden vaaroilta. Termiä voidaan käyttää sodan aikana, mutta useimmiten väestönsuojelu sopii terminä paremmin tilanteeseen, koska sillä viitataan myös

aseellisen hyökkäyksen aikaiseen toimintaan. (Aakko, Koivukoski, Mesilaakso, Nikkari, Peltonen & Rantapelkonen 2017, 203.)

Väestönsuojelu = Aseellisen hyökkäyksen aikana tapahtuva toiminta, jonka tarkoituksena on suojella siviiliväestöä ja auttaa sitä selviytymään hyökkäyksen aikaisilta välittömiltä vaikutuksilta sekä luoda välttämättömät edellytykset eloonjäämiselle (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 25).

Väestönsuojelumuodostelma = Väestönsuojeluun osallistuva organisoitu joukko varusteineen. Muodostelmat suorittavat Geneven yleissopimuksen 1. pöytäkirjassa sekä valmiuslaissa määriteltyjä humanitaarisia tehtäviä väestön suojelemiseksi. Poikkeusoloissa myös pelastusmuodostelmat ovat väestönsuojelumuodostelmia. Väestönsuojelumuodostelmat merkitään aina väestönsuojelun kansainvälisellä tunnuksella. (TEPA-termipankki 2023.)

Väestönsuojeluorganisaatio = Toimivaltaisen viranomaisen asettama organisaatio, joka huolehtii väestönsuojelutehtävistä, jotka on määritelty Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirjoissa (TEPA-termipankki 2023).

Yleinen vaaramerkki = Merkkiääni, joka annetaan, kun väestöä kohtaan on kohdistumassa ihmishenkeä uhkaava sotilaallinen isku, sen uhka, suuronnettomuus tai sen aiheuttama uhka. Se on minuutin mittainen, joka koostuu 7 sekuntia nousevista ja 7 sekuntia laskevista äänimerkeistä tai vaihtoehtoisesti kuuluttamalla annettu varoitus, jonka yhteydessä voidaan antaa yksityiskohtaisempia ohjeita. Vaaramerkki annetaan ennalta asennettujen ulkohälyttimien välityksellä tai taajamien ulkopuolella kulkuneuvon asennetuilla liikkuvilla hälyttimillä. (TEPA-termipankki 2023.)

1 JOHDANTO

Maailmanpoliittisen tilanteen kiristyminen on aiheuttanut Suomessa tarpeen tarkastella väestönsuojelutoimintaa. Suomen ollessa Ukrainan tavoin rajanaapuri Venäjän kanssa on olemassa tarve saada pelastustoimen väestönsuojelutoiminta ja siihen tarvittavat resurssit kuntoon. Toiminnan riittävyyden arviointia varten täytyy kuitenkin tarkastella aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä sekä alueen riskejä, jotta resurssit pystytään mitoittamaan riskiperusteisesti lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseksi.

Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen väestönsuojelutoimintaan käytettävät resurssit sekä analysoida niiden riittävyyttä alueelliseen toimintaan. Ilman riittäviä resursseja pelastuslaitos ei kykene tuottamaan lainsäädännön mukaista palvelua poikkeusolojen aikana.

Työssä halutaan selvittää pelastuslaitoksen toimintaan käytettävät resurssit olemassa olevan kirjallisen tiedon sekä dokumenttien pohjalta. Resurssien mitoittamista on myös tarkoitus tarkastella mitoitusterusteista kerätyn aineiston perusteella, jotta mitoituksen lopputulos antaa mahdollisimman luotettavan lopputuloksen. Työn tarkoituksena on vastata seuraaviin kysymyksiin: riittävätkö Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen resurssit väestönsuojelutoimintaan sekä kuinka paljon resursseja tarvitaan alueelle mitoitusterusteiden pohjalta?

Aiheeseen liittyvää konkreettista aineistoa on julkisesti saatavilla melko suppeasti. Työn toteuttaminen edellyttää myös Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen salassa pidettävän materiaalin käsitteilyä. Edellä mainituista syistä on tarve hyödyntää työssä julkisuuslain mukaista viranomaisten salassa pidettävää materiaalia. Salassa pidettävä aineisto sekä tutkimuksen johtopäätökset löytyvät erilliseltä liitteeltä, joka ei ole julkisesti nähtävillä.

2 VÄESTÖNSUOJELUA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1 Yleiset periaatteet

Sodan oikeussäännöt ovat valtioiden sopimia sääntöjä, joilla pyritään estämään sodan aiheuttamaa turhaa ja liiallista kärsimystä sekä helpottamaan rauhan rakentamista. Säännöt on solmittu Genevessä vuonna 1949, ja ne toimivat moraalisena mittapuuna sille, mikä sodassa on sallittua ja mikä ei. Johtoportaan koulutustason merkitys sodan käyntiin liittyvissä oikeudellisissa asioissa on merkittävässä roolissa ja valitettavasti useissa maissa myös puutteellista. Valtioilla on velvollisuus noudattaa ratifioimiaan sodan oikeussääntöjä, vaikka toinen osapuoli ei niin tekisikään. Sääntörikkomuksien ilmaantuessa aina vastuussa oleva henkilö syyllistyy sotarikokseen. Vastuu näiden rikoksien valvonnasta ja tuomitsemisesta on aina valtiolla. (Punainen Risti 2023.)

Väestönsuojelun näkökulmasta Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirjan yleisenä periaatteena on, että valtioiden väliset sotatoimenpiteet tulee kohdistaa vain sotilaskohteisiin ja sen henkilöstöön. Siviiliväestöä, -kohteita ja siviiliväestön oikeuksia pyritään suojelemaan kaikin keinoin ja epäselvät tilanteet katsotaan aina siviiliväestön eduksi. Geneven yleissopimusten osia on otettu käyttöön maailmanlaajuisesti kuten kuvassa 1 on havainnollistettu. Kaikki valtiot eivät ole mukana 1. lisäpöytäkirjan mukaisessa toiminnassa. (Cornell law school 2019.)



Kuva 1. Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirjan käyttöönotto havainnollistettu maailmankartalla. Vihreällä merkityt valtiot ovat saattaneet voimaan allekirjoittamansa sopimuksen. Punertavalla merkatut valtiot ovat vain allekirjoittaneet sopimuksen ja harmaalla merkatut eivät ole allekirjoittaneet sopimusta. (International humanitarian law database 2023.)

Ensimmäisen lisäpöytäkirjan määrittelemien sodan oikeussääntöjen noudattaminen aseellisen konfliktin aikana koskee lähes kaikkia maailman valtioita, mutta pelkkä allekirjoitus ei vielä velvoita valtiota noudattamaan lisäpöytäkirjan velvoitteita. Valtion täytyy ratifioida sopimus eli hyväksyä, vahvistaa ja saattaa se voimaan, jotta valtio olisi velvollinen noudattamaan esimerkiksi Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirjan velvoitteita. Esimerkiksi Suomessa sovelletaan järjestelmää, jossa valtioiden välisten sopimusten voimaantulo vaatii sopimuksen sitouttamiseen vielä erillisen toimenpiteen eli voimaansaattamissäädöksen (Eduskunta 2023). Kansainväliset sopimukset eivät kuitenkaan takaa sitä, että aseellisen konfliktin osapuolet noudattavat sopimuksien velvoitteita. Ukrainassa käydyin sodan tapahtumien perusteella Venäjä ei ole noudattanut Geneven 1. lisäpöytäkirjan ehtoja, vaikka on velvollinen noudattamaan niitä. (International humanitarian law database 2023.)

Suomi on rajanaapureina maiden kanssa, jotka ovat ratifioineet 1. lisäpöytäkirjan, ja Suomi on sitoutunut noudattamaan Genevessä solmittuja yleissopimuksia sekä niiden kaikkia lisäpöytäkirjoja (International humanitarian law database 2023). Valmiuslain pykälää sovellettaessa Suomen on noudatettava sitä sitovia kansainvälisiä velvoitteita sekä ratifioituja sopimuksia kuten Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirjaa (2011/1552, 5 §).

Suomessa pelastuslaki (379/2011) antaa suoraan pelastuslaitoksille velvoitteita väestönsuojeluun sekä yhteistyöhön muiden viranomaisten ja alueen toimijoiden kanssa. Pelastuslaissa määritellyt pelastusviranomaisen toimivaltuuksia täydennetään valmiuslain pykälillä, jos pelastuslain suomat valtuudet eivät riitä tietyn tilanteen hallitsemiseen. (Tuominen 2022, 10.)

Väestönsuojelun näkökulmasta valmiuslain tarkoituksena on suojata väestöä poikkeusolojen aikana (2011/1552, 1 §). Lainsäädäntö on jatkuvasti voimassa, mutta sen 2. osion lisätoimivaltuuksien käyttöönotto vaatii yhteiskunnan poikkeusolojen julistuksen sekä valtioneuvoston asetukset. Lainsäädännön 2. osion pykälien käyttöönotolla voidaan myöntää esimerkiksi pelastusviranomaisille merkittäviä toimintavaltuuksia pelastustoiminnan sekä väestönsuojelun tehtävien mahdollisimman hyvään hoitamiseen. (Valtioneuvosto 2022.) Valmiuslain pykälät eivät kuitenkaan ole automaattisesti voimassa poikkeusolojen julistuksen jälkeen, vaan valtioneuvosto antaa asetuksen kustakin käyttöönotettavasta pykälästä määräaikoineen ja sovelluksineen aluekohtaisesti (Hallituksen esitys 63/2022).

Puolustustilalaki mahdollistaa Suomen sotilasviranomaisille laajat oikeudet sotilaallisiin toimenpiteisiin maan itsenäisyyden turvaamiseksi, ja osa kyseisen lain pykälästä koskettaa myös väestönsuojeluorganisaation toimintaa (Puolustustilalaki 1083/1991, 1 §). Lain nojalla ei saa kuitenkaan rajoittaa kenenkään oikeuksia enempää mitä lain tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä (Puolustustilalaki 1083/1991, 7 §). Puolustustilalain pykälät eivät ole automaattisesti voimassa poikkeusolojen julistuksen jälkeen, vaan tasavallan presidentti saattaa ne voimaan asetuksellaan (1083/1991, 2 §).

2.2 Varautumisvelvollisuus ja sen yhteistoiminta

Hyvinvointialueen tulee valmiussuunnitelmin, poikkeusolojen aikaisen toiminnan etukäteisvalmistelu- ja muilla toimenpiteillä varmistaa tehtävien mahdollisimman hyvän hoitamisen poikkeusolojen aikana (Valmiuslaki 2011/1552, 12 §). Valtioneuvosto sekä kukin ministeriö omalla toimialallaan johtaa ja valvoo varautumistyötä (Valmiuslaki 2011/1552, 13 §).

Pelastustoimen viranomaisilla on velvollisuus varautua väestönsuojelutehtävien hoitamiseen:

- huolehtimalla pelastustoimen alueen sodan ajan vaikutusten riskinarviosta väestönsuojelutehtävien suunnittelua ja mitoitusta varten
- kouluttamalla ja varaamalla henkilöstöä väestönsuojelutoiminnan aikaisia tehtäviä varten
- huolehtimalla väestönsuojelutoiminnan aikana käytettävien järjestelmien perustamisesta sekä niiden ylläpidosta
- varautumalla siirtämään väestöä pelastustoimen alueella.
- huolehtimalla muistakin näitä vastaavista toimenpiteistä (Pelastuslaki 2011/379, 64 §).

Väestönsuojelutehtäviin varatun henkilöstön koulutuksella on valtava merkitys poikkeusolojen tehtävien suoritustapojen lopputuloksiin. Tehtävien mahdollisimman hyvän hoitamisen takaamiseksi voidaan väestönsuojelutehtäviin osallistuvat henkilöt määrätä tehtävien edellyttämään koulutukseen Pelastusopistolle. (Pelastuslaki 2011/379, 67 §.)

Väestönsuojelutehtävät sekä niihin varautuminen kuuluvat asianosaisten viranomaisten vastuulle. Tehtävät kuuluvat myös väestönsuojelutehtäviin määrätyille henkilöille siltä osin, mitä varautumis- ja poikkeusolojen aikaiset tehtävät velvoittavat. Tehtävien hoitaminen velvoittaa siis osallistumaan myös tarpeellisiin koulutuksiin. (Pelastuslaki 2011/379, 65 §.)

Jokaisen yhteistyötahon velvollisuuksiin kuuluu huolehtia väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstö sekä laatia tarpeelliset suunnitelmat tehtävien hoitamisesta. Pelastustoimen viranomaisten vastuulla on suunnitella toiminnan yhteensovittamisesta, joten alueen pelastuslaitokselle on annettava selvitykset väestönsuojeluun käytettävistä voimavaroista. (Pelastuslaki 2011/379, 65 §.)

Yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa voi olla esimerkiksi puolustusvoimien asiantuntijatyö sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arvioinnista tai sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa väestön huoltotoimenpiteistä sekä tilapäisestä majoittamisesta. Yhteistyötä voi myös tapahtua väestön siirtojen osalta liikenneväylien käytön ja kuljetusten yhteydessä. (Pelastuslaki 2011/379, 65 §.) Valtioneuvosto kuitenkin päättää mitä alueita väestön siirtyminen koskettaa (Pelastuslaki 2011/379, 121

§). Erityisesti miehityillä alueilla viranomaisten tulee tehdä tiivistä yhteistyötä väestönsuojeluorganisaation kanssa, varsinkin jos sen tehtävien suorittaminen edellyttää sitä (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 63 artikla). Valtio voi myös osallistua poikkeusoloissa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen rahoittamalla erityiskaluston hankintoja. Valtio voi myös rahoittaa toimintaa, jonka tukeminen valtion varoista olisi tarkoituksenmukaista. (Pelastuslaki 2011/379, 97 §.)

2.3 Väestönsuojelutehtäviä hoitavien tahojen suojeleminen

2.3.1 Yleissopimuksilla suojatut

Poikkeusolojen aikaisten väestönsuojelutehtävien parissa työskentelevät henkilöt kuuluvat yleisen suojeleminen piiriin. Tämä tarkoittaa sitä, että tehtäviä hoitavia henkilöitä on suojeleminen sodan vaikutuksilta ja annettava heidän hoitaa väestönsuojelutehtäviä. Yleisestä suojeleminen on sovittu Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirjassa. Sama koskee lisäpöytäkirjan määrittelemissä tehtävissä käytettävää materiaalia sekä tiloja. Suomessa sisäministeriö kuitenkin päättää aluekohtaisesti viranomaisten kanssa mitä resursseja yleinen suojeleminen koskee. (Pelastuslaki 2011/379, 66§.)

Väestönsuojeluorganisaatiolla on oikeus hoitaa väestönsuojelutehtäviä muuten paitsi sotilaallisten toimien estäessä. Siviileihin kohdistuvia väestönsuojelutehtäviä hoitavat henkilöt nauttivat erityistä suojeleminen Genevessä vuonna 1949 solmittujen yleissopimusten ja niiden ensimmäisen lisäpöytäkirjan nojalla, jossa säädetään kansainvälisen aseellisen selkkauksen uhrien suojeleminen. Väestönsuojeluorganisaatiota ja sen henkilöstöä on kunnioitettava ja suojeleminen aseellisen selkkauksen aikana, mutta sääntöjä rikottaessa suojeleminen lakkaa. Organisaatioon kuulumattomat siviilihenkilöt ovat myös yleisen suojeleminen piirissä hoitaessaan väestönsuojelutehtäviä asianomaisen viranomaisen kehotuksesta. Nämä siviilihenkilöt toimivat toimivaltaisen viranomaisen valvonnan alaisina. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 62 artikla.)

Geneven yleissopimuksissa tai sen perustelumuuksissa ei määritellä erikseen väestönsuojelun toimijoita, vaan ne riippuvat kansallisesta lainsäädännöstä ja voivat olla myös tästä syystä vapaaehtoisia toimijoita. Tästä syystä aseellisen konfliktin aikainen yleinen suojeleminen ei riipu organisaatiosta, vaan hoidettavasta tehtävästä. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980.)

Siviilikohteet eivät myöskään saa joutua aseellisen toiminnan kohteiksi, koska ne kuuluvat yleisen suojeleminen piiriin. Siviilikohteiksi lasketaan kaikki muut paitsi sotilaskohteet. Jos on epävarmuutta rauhan ajan siviilikohteen käyttötavasta sotilaalliseen toimintaan, on se katsottava siviilikohteeksi. Aseellinen toiminta tulisi kohdistaa vain sotilaskohteisiin, jotka muodostavat tärkeän osan sotilaallisesta toiminnasta. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 52 artikla.)

Suuria voimia sisältäviin laitoksiin ja rakennelmiin kuten patoihin, valleihin, ydinkäyttöisiin sähkövoimalaitoksiin tai esimerkiksi suurteollisuusalueelle ei saa kohdistaa aseellista toimintaa kuten esimerkiksi hyökkäyksiä tai pommituksia. Toiminta on kielletty, koska se voi aiheuttaa voimien purkautumisen, jonka seurauksena voi syntyä suuria tappioita siviiliväestön keskuuteen. Aseellista toimintaa ei myöskään saa kohdistaa näihin rakennelmiin, vaikka ne olisivat sotilaskohteita. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 56 artikla.)

Jos voimia sisältävää siviilikohdetta kuten esimerkiksi vesistöpatoa käytetään sotilaalliseen toimintaan ja sen estämiseen ei ole muita keinoja kuin aseellisen voiman käyttö, kohteen suojele lakkaa. Väestönsuojeluorganisaatiolla ei ole muita vaihtoehtoja kuin varautua mahdolliseen voimien purkautumiseen ja siviiliväestön suojeeluun. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 56 artikla.)

2.3.2 Suojeltujen tunnistaminen

Jokaisen aseellisen selkkauksen osapuolen on varmistettava, että väestönsuojelutoimintaan käytettävät resurssit ovat tunnistettavissa. Edellä mainitut väestönsuojeluorganisaation resurssit tulee merkitä väestönsuojelun kansainvälisellä tunnuksella, joka löytyy kuvasta 2. Jokainen selkkauksen osapuoli pyrkii 1. lisäpöytäkirjan mukaisesti myös hyväksymään ja toteuttamaan keinoja, joiden avulla väestönsuojeluun käytetyt resurssit voidaan tunnistaa. (82/1980, 66 artikla.)

Pelastusviranomaisella täytyy olla virkatehtäviä hoitaessaan mukana sisäministeriön vahvistama henkilökortti. Kyseisestä henkilökortista ei käy ilmi, onko pelastusviranomainen osana poikkeusolojen aikaista väestönsuojeluorganisaatiota. Väestönsuojelutehtäviä varten tulee laatia jokaiselle kyseisiä tehtäviä hoitavalle erillinen henkilökortti. (Pelastuslaki 2011/379, 110 §.)





Kuva 2. Väestönsuojelun kansainvälinen tunnus (Pelastustoimi 2023).

Väestönsuojeluhenkilöstön pitää pyrkiä käyttämään väestönsuojelun kansainvälisellä tunnuksella varustettua varustusta riippumatta siitä, toimiiko henkilöstö miehitetyllä alueella vai ei. Väestönsuojelun kansainvälisen tunnuksen lisäksi voivat aseellisen selkkauksen osapuolet sopia myös muista väestönsuojelutoiminnan tunnistamiseen käytävistä tunnistustavoista. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, liite 1, 15 artikla ja 66 artikla.)

Väestönsuojelutehtävissä toimivat henkilöt pitää pystyä tunnistamaan väestönsuojelun kansainvälisen tunnuksen lisäksi esimerkiksi kuvan 3 mukaisesta henkilökortista, joka pitää sisällään seuraavat tiedot (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, liite 1, 1 artikla ja 14 artikla):

- Kirjatut tiedot pitää olla kirjoitettu valtion virallisella kielellä. Tämän lisäksi kortissa saa olla teksti muillakin kielillä, esimerkiksi Suomessa kortin tiedot voi olla kirjoitettu suomeksi ja myös ruotsiksi.
- Kortissa pitää lukea haltijan nimi, syntymäaika ja henkilönumero. Jos syntymäaikaa ei ole tiedossa, kortin antohetkellä oleva ikä riittää eikä henkilönumero ole pakollinen, jos sitä ei ole tiedossa.
- Kortti pitää olla varustettu haltijan valokuvalla sekä allekirjoituksella tai peukalonjäljellä.
- Kortissa pitää käydä ilmi, millä perusteella haltija nauttii yleissopimusten mukaista suojelua.
- Henkilökortissa pitää olla viranomaisen leima ja allekirjoitus sekä siitä pitää käydä ilmi, kuinka kauan kortti on voimassa.
- Jos väestönsuojeluhenkilöstö voi kantaa kevyitä aseita, tämä pitää näkyä henkilökortissa.

Front	Reverse side												
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Fig. 3. Model of identity card for civil defence personnel (format: 74 mm x 105 mm)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>(space reserved for the name of the country and authority issuing this card)</p> </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div> <p style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: 1.2em;">IDENTITY CARD</p> <p style="text-align: center;">du personnel de la protection civile</p> <p>Name</p> <p>Date of birth (or age)</p> <p>Identity No. (if any)</p> <p>The holder of this card is protected by the Geneva Conventions of 12 August 1949 and by the Protocol Additional to Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) in his capacity as</p> <p>.....</p> <p>Date of issue..... No. of card</p> <p style="text-align: right;">Signature of issuing authority</p> <p>Date of expiry.....</p> </div>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%;">Height.....</td> <td style="width: 33%;">Eyes.....</td> <td style="width: 33%;">Hair.....</td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="padding: 5px;">Other distinguishing marks or information:</td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="border: none; text-align: center; padding: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 100%; display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <p style="font-weight: bold;">PHOTO OF HOLDER</p> </div> </td> </tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 5px;">Stamp</td> <td colspan="2" style="text-align: center; padding: 5px;">Signature of bearer or thumbprint or both</td> </tr> </table>	Height.....	Eyes.....	Hair.....	Other distinguishing marks or information:			<div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 100%; display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <p style="font-weight: bold;">PHOTO OF HOLDER</p> </div>			Stamp	Signature of bearer or thumbprint or both	
Height.....	Eyes.....	Hair.....											
Other distinguishing marks or information:													
<div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 100%; display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <p style="font-weight: bold;">PHOTO OF HOLDER</p> </div>													
Stamp	Signature of bearer or thumbprint or both												

Kuva 3. Väestönsuojeluhenkilöstön käyttöön suunniteltu henkilökortti (International Committee of the Red Cross 2010, 78).

Henkilökortti pitää olla varustettu väestönsuojelun kansainvälisellä tunnusmerkillä ja kooltaan sellainen, että sitä voi kantaa taskussa. Kortin pitää olla myös kestävä ja käyttökelpoinen, ja sen olisi hyvä olla kaikilla aseellisen selkkauksen osapuolilla samanlainen. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, liite 1, 1 artikla ja 14 artikla.)

Jos olosuhteiden takia väestönsuojelutoimintaan kuuluvalle henkilölle ei voida antaa henkilökorttia, voidaan sen sijaan antaa viranomaisen allekirjoittama todistus todentamaan henkilön väestönsuojelutoiminta. Todistuksessa tulisi olla tehtävän kestämisäika ja oikeus käyttää tunnusmerkkiä. Todistuksessa pitää olla samat tiedot kuin varsinaisessa kortissa. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, liite 1, 2. artikla.)

2.3.3 Suojelun loppuminen

Siviiliuontoisen väestönsuojeluorganisaation, sen henkilöstön, rakennusten, suojien ja materiaalin suojele ei lakkaa, ellei henkilöstö osallistu varsinaisten tehtäviensä aikana tai niiden ulkopuolella vihollista vahingoittaviin toimiin. Suojelu lakkaa myös, jos organisaation käytössä olevia rakennuksia käytetään vihollista vahingoittaviin toimiin. Organisaation muodostaminen sotilaallisen mallin

mukaan ei estä järjestöjä nauttimasta erityistä suojelua. Mahdollisista sääntöjen rikkomuksista huolimatta väestönsuojeluorganisaation toiminnan suojele lakkaa kuitenkin vasta, kun on annettu varoitus sekä asetettu kohtuullinen määräaika toiminnan korjaamiselle. Yleinen suojele lakkaa, jos varoitusta ei ole noudatettu. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 65 artikla.)

Teot, jotka eivät ole vihollista vahingoittavia (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 65 artikla):

- Väestönsuojelutehtäviä toteutetaan sotilasviranomaisen johtamana, jos sotilasviranomainen on määrätty vain väestönsuojelutehtävien toteuttamiseen.
- Väestönsuojelun ja puolustusvoimien henkilöstö tekee yhteistyötä väestönsuojelutehtävien toteuttamiseksi.
- Väestönsuojelutoiminnasta voi olla satunnaisesti hyötyä myös haavoittuneille sotilasuhreille, varsinkin jos nämä ovat taistelukyvyttömiä.

Väestönsuojelutoimintaan osallistuvat henkilöt ovat oikeutettuja kantamaan henkilökohtaista asetta esimerkiksi järjestyksen ylläpitämiseksi, joten sitä ei katsota vihollista vahingoittavaksi teoksi. Väestönsuojeluhenkilöstön erottamiseksi taistelijoista voi selkkauksen osapuolet rajoittaa aseiden kantamista käsiaseisiin kuten pistooliin tai revolveriin. Vaikka väestönsuojeluhenkilöstö kantaisi kevyitä henkilökohtaisia aseita miehittäjävaltion vallatulla alueella, on yleistä suojelela kunnioitettava, kun henkilöiden on todettu suorittavan väestönsuojelutoimintaa. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 65 artikla.)

2.4 Valmiuslain toimintavaltuuksien käyttö poikkeusoloissa

Viranomaisia voidaan oikeuttaa poikkeusolojen ajaksi käyttämään merkittäviä toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi väestön suojaamiseksi. Poikkeusolon aikaisia toimivaltuuksia voidaan myöntää vain, jos tilannetta ei kyetä hallitsemaan viranomaisten normaaliajan toimivaltuuksin (Valmiuslaki 2011/1552, 1 § ja 4 §). Valmiuslain käyttöön otettavat pykälät poikkeusolojen aikaiseen toimintaan eivät ole automaattisesti voimassa. Valtioneuvosto antaa asetuksen jokaisesta käyttöön otettavasta pykälästä määräaikoineen ja sovelluksineen aluekohtaisesti. (Hallituksen esitys 63/2022.)

Valmiuslaissa määritellyt poikkeusolot (Valmiuslaki 2011/1552, 3 §):

- aseellinen uhka, hyökkäys tai sen jälkitila
- väestön toimeentuloon tai talouselämään kohdistuva vakava tapahtuma tai uhka

- erityisen vakava suuronnettomuus tai sen jälkiseuraukset
- hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti
- muu Suomeen kohdistuva uhka, tapahtuma tai toiminta, jonka seurauksena yhteiskunnan välttämättömät toiminnot estyvät tai lamaantuvat

Käytännössä edellä mainituista poikkeusoloista aseellinen hyökkäys tai sen uhka sekä erityisen vakava onnettomuus tai sen jälkiseuraukset voivat koskettaa väestönsuojelun toimenkuvaa. Näissä tilanteissa tarvittavia valmiuslain pykälää voidaan mahdollisesti saattaa voimaan väestön suojelemiseksi. Väestönsuojelun määritelmä käsitteenä on kuitenkin tästä näkökulmasta tarkasteltuna hieman ristiriitainen lainsäädännön kanssa, koska poikkeusolojen aikaiselle väestönsuojeluvuvelvollisuudelle sekä toimivaltuuksien laajentamiselle voi olla tarvetta myös erityisen vakavan suuronnettomuuden tai sen jälkitilan seurauksena. Esimerkiksi ihmishengelle merkittävää vaaraa aiheuttavan suuronnettomuuden aikana voisi olla tarvetta rajoittaa väestön liikkumista tietyllä alueella. Liikkumisen rajoittamiseen pelastusviranomaisen tarvitsee kuitenkin valmiuslain suomat toimivaltuudet. Valmiuslain pykälää sovellettaessa on viranomaisen noudatettava toiminnassaan Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja allekirjoitettuja sopimuksia kuten Geneven sopimusten 1. lisäpöytäkirjaa. (Valmiuslaki 2011/1552, 116 §, 118 § ja 5§.)

2.5 Väestönsuojeluvuvelvollisuus

Jokainen suomalainen, jonka kotikunta on Suomessa ja joka on iältään 18–67-vuotias, on velvollinen tekemään väestönsuojelutehtäviä tai muita välttämättömiä tukitehtäviä väestön suojelemiseksi. Valmiuslain 99 §:ssä sanotaan, että väestönsuojeluorganisaatio voisi esimerkiksi määrätä tarvittaessa työvelvollisen organisaation palvelukseen sellaiseen työhön, jota henkilö pystyy kohtuudella tekemään (2011/1552). Erityisen vakavan suuronnettomuuden tai sen jälkiseurauksen sekä muun yhteiskuntaa kohdistuvan uhkan tai häiriötilanteen aikana voidaan antaa määräys tarvittavien tehtävien hoitamiseen korkeintaan kahdeksi viikoksi kerrallaan. Tämä määräys voidaan uusida kerran. (Valmiuslaki 2011/1552, 116 §.)

2.6 Tarvittavien resurssien luovutusvelvollisuus

Aseellisen selkkauksen tai sen uhan aikaisen väestönsuojelun toteuttamiseksi pelastusviranomaisen voi velvoittaa maa- tai vesialueen omistajaa luovuttamaan koko alueen ja sen kiinteistöt pelas-

tusviranomaisen hallintaan. Pelastusviranomainen voi myös velvoittaa kiinteistön omistajaa rakentamaan ja järjestämään tilapäisiä väestönsuojia aseellisen selkkauksen aikana tai sen uhatessa. (Valmiuslaki 2011/1552, 119 §.)

Pelastusviranomainen voi myös tarvittaessa velvoittaa jokaista luovuttamaan pelastus-, sammutus-, raivaus- ja ensiapukalustoa pelastustoimen käyttöön, jos tarvittava materiaali on pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä (Valmiuslaki 2011/1552, 117 §). Väestönsuojelussa on huomioidava, ettei käytettäviä laitteita tai muuta materiaalia saa hävittää tai käyttää muuhun tarkoitukseen ilman omistajan lupaa (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 62 artikla).

2.7 Väestön siirtäminen poikkeusolojen aikana

Sotilaallisen uhkan tai hyökkäyksen aikana on väestöä siirrettävä muualle, jos se on turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Sisäasiainministeriön vastuulla on huolehtia väestön siirtämisen yleisjohdosta ja sen päätöksellä voidaan esimerkiksi määrätä väestön siirtämiseen tarvittavien liikenneväylien käytön yhteistoiminnasta sekä kuljetusten järjestämisestä pelastuspalvelualueiden väestönsuojeluorganisaatioiden tehtäväksi. Ohjelmatoiminnan harjoittajat ovat velvollisia julkaisemaan tai lähettämään pelastusviranomaisen lähettämiä tiedotuksia valmiuslaissa määriteltyjen väestönsuojelun tavoitteiden saavuttamiseksi. (Valmiuslaki 2011/1552, 121 §, 120 § ja 126 §)

Liikenne- ja viestintäministeriö voi poikkeusoloissa määrätä luvanvaraista liikennettä harjoittavan yrityksen hoitamaan välittömiä henkilöiden ja omaisuuden evakuointikuljetuksia, jotka on hoidettava ilman aiheetonta viivästystä. Väestönsuojelun toimivuuden ja välttämättömien kuljetusten turvaamiseksi ministeriö voi antaa viranomaisille määräyksiä eri kuljetusmuotojen yhteistoiminnasta. Edellä mainitut velvoitteet koskevat kaikkien kuljetusmuotojen liikenteenharjoittajia, joita ovat esimerkiksi tieliikenteen, rautatien, ilmailun tai merenkulun yritykset. Tiekuljetukset on hoidettava siten, että väestönsuojelun kannalta välttämättömät kuljetukset toteutuvat. Välttämättömien kuljetusten varmistamiseksi tiekuljetusviranomainen voi ohjata liikenteessä käytettävän kuljetuskaluston käyttöä. (Valmiuslaki 2011/1552, 84 §, 85 § ja 75 §.)

Sotilasviranomainen voi määrätä väestöä siirtymään pois sellaiselta alueelta, johon on kohdistumassa hyökkäys tai muu sitä vastaava toiminta tai välitön uhka, jonka takia on ryhdyttävä sotilaallisiin puolustustoimenpiteisiin. Henkilölle, joka on tällä perusteella määrätty muuttamaan asuinpaikastaan, on tilapäisen asuinkunnan järjestettävä valtion varoin kohtuullinen majoitus ja toimeentulo. Puolustustilalain pykälät eivät kuitenkaan ole automaattisesti voimassa poikkeusolojen julistuksen jälkeen, vaan tasavallan presidentti saattaa ne asetuksellaan voimaan. (Puolustustilalaki 1991/1083, 23 §, 29 § ja 29§).

Väestön siirtämiseen tarvittavien järjestelyiden toteuttamiseksi voidaan hyödyntää valmisulain numero 122 §:ssa mainittuja väestön siirtämiseen tarvittavia resursseja (2011/1552). Sosiaali- ja terveysviranomaiset vastaavat siirretyn väestön huolloista ja tilapäisestä majoittamisesta (Pelastuslaki 2011/379, 65 §).

Lapsia ei saa evakuoida viereiseen maahan muutoin kuin pakottavista syistä, jotka voivat olla esimerkiksi terveydentilaan liittyviä. Jos lapsia kuitenkin evakuoidaan viereiseen maahan, tulee vanhemmilta olla kirjallinen suostumus ja määritellä aina joku vastuuseen lapsesta koko evakuoinnin ajaksi. Evakuoitujen lapsien palauttamista varten on viranomaisten luotava valokuvalla varustettu henkilökortti jokaisesta lapsesta, kortissa tulee olla Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirjan 78 artiklan määrittelemät tiedot. Kortti pitää lähettää Punaisen Ristin kansainvälisen komitean henkilötiedustelukeskukseen. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 78 artikla.)

2.8 Ulkonaliikkumiskielto

Valtioneuvoston asetuksella voi tilapäisesti kieltää oikeuden oleskella tai liikkua tietyllä paikkakunnalla, alueella tai rajoittaa sitä enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Pykälän toimivaltuuksia voi käyttää, jos liikkumisen rajoittaminen on välttämätöntä esimerkiksi ihmisten henkeä uhkaavan vaaran torjumiseksi. (Valmiuslaki 2011/1552, 118 §.) Ulkonaliikkumiskiellosta säädetään myös valmiuslain 115§:ssä sekä muussa lainsäädännössä kuten esimerkiksi puolustustilalaissa (2011/1552).

Ohjelmatoiminnan harjoittajat ovat velvollisia julkaisemaan tai lähettämään pelastusviranomaisen lähettämiä tiedotuksia valmiuslaissa määriteltujen väestönsuojelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Tiedotusvelvollisuus koskee myös ulkonaliikkumiskieltoa. (Valmiuslaki 2011/1552, 126 §.)

2.9 Pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyt

Aseellisen selkkauksen tai sen uhkan aiheuttamissa poikkeusoloissa voidaan väestönsuojelutoiminnan tehostamiseksi perustaa useita eri väestönsuojelumuodostelmia sekä johtokeskuksia näille muodostelmille. Näiden lisäresurssien muodostamisesta voi päättää esimerkiksi pelastustoimen viranomaiset. (Valmiuslaki 2011/1552, 120 §.) Poikkeusolojen aikana sisäministeriö voi velvoittaa tietyn alueen pelastustoimen viranomaisen huolehtimaan myös muista tehtävistä tai muuttaa alueen pelastustoimen organisaation rakennetta, jos se on väestönsuojelutehtävien hoitamisen turvaamiseksi välttämätöntä. (Valmiuslaki 2011/1552, 120 §.)

2.10 Kansainvälinen apu

Puolueettomien tai selkkauksen ulkopuolisten valtioiden avunannosta siviililuontoisen väestönsuojelun hyväksi on ilmoitettava vastapuolelle mahdollisimman pian, koska toimintaa ei missään tapauksessa saa katsoa selkkaukseen sekaantumiseksi. Avunantajat voivat hoitaa tehtäviään autetun valtion luvalla ja toimivat sen valvonnan alaisena. Avunantoa vastaanottavan osapuolen tulee tarvittaessa helpottaa kansainvälisten väestönsuojelutoimien koordinoimista. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 64 artikla.)

Selkkausten osapuolten tulisi myöntää Punaisen Ristin kansainväliselle komitealle ja sen kansallisille yhdistyksille tarpeelliset toimintaedellytykset humanitaarisen työn toteuttamiseksi. Järjestöjen toiminnan tarkoituksena on avustaa uhrien suojelussa ja auttaa näitä selviytymään aseellisesta konfliktista. Punaisen Ristin kansainvälinen komitea voi tehdä myös muita humanitaarisia tehtäviä uhrien hyväksi, mutta vain selkkauksen osapuolten suostumuksella. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 81 artikla.)

2.11 Miehitetyn alueen oikeussäännöt

Miehitetyillä alueilla eri viranomaisten tulee antaa siviilejä suojelevalle väestönsuojeluorganisaatiolle apua, jos tehtävien hoitaminen edellyttää sitä. Väestönsuojeluorganisaation henkilöstö ei saa hoitaa tehtäviä, jotka vaikuttaisivat varsinaisten väestönsuojelutehtävien suorittamiseen. Organisaation ei tarvitse antaa etusijaa miehittäjävaltion kansalaisille. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 63 artikla.)

Miehittäjävaltio voi

- turvallisuussyistä riisua aseista väestönsuojeluhenkilöstön, koska väestönsuojeluhenkilöstö saa kantaa mukanaan kevyitä käsiaseita
- ottaa haltuun rakennuksia tai materiaalia, kunhan ne eivät ole siviiliväestön muita tarpeita varten käytössä
- kieltää miehitetillä alueella väestönsuojelun kansainvälisen avun, jos miehitetillä alueella voidaan taata riittävä väestönsuojelutoiminta (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 64 artikla).

Miehittäjävaltio ei saa

- muuttaa tai järjestellä uudelleen alueen väestönsuojeluorganisaation rakennetta

- velvoittaa tai pakottaa siviililuontoista väestönsuojeluorganisaatiota toimimaan siviiliväestön etujen vastaisesti
- ottaa käyttöön väestönsuojeluorganisaatiolle kuuluvia tai sen käyttämiä rakennuksia ja materiaaleja, jos tämä vahingoittaisi siviiliväestöä
- ottaa eikä käytä siviiliväestölle tarkoitettuja väestönsuojia. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 63 artikla).

2.12 Väestönsuojeluorganisaation käytössä olevat asevoimien resurssit

Väestönsuojelutoimintaan määrätty puolustusvoimien resurssit on merkittävä selvästi väestönsuojelun kansainvälisellä tunnuksella. Väestönsuojelukäyttöön tarkoitetut puolustusvoimien resurssit ovat konfliktin vastapuolen valtaan joutuessa edelleen käytettävissä vain väestönsuojelutoimintaa varten. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 67 artikla.)

Väestönsuojelutehtävien parissa työskentelevät puolustusvoimien jäsenet voivat joutua miehityllä alueella sotavangeiksi. Heitä voidaan käyttää mietitetyllä alueella väestönsuojelutehtäviin, mutta työn vaarallisuuden takia, he voivat osallistua siihen vapaaehtoisina. (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 67 artikla.)

Puolustusvoimien jäsenet sekä sotilasyksiköt kuuluvat väestönsuojelutoiminnan yleisen suojelun piiriin, jos

- resurssit on määrätty vain väestönsuojelutehtävien toteuttamiseen, eikä hoida poikkeusolojen aikana mitään muita tehtäviä
- puolustusvoimien jäsenet ovat selvästi erotettavissa muista jäsenistä. Väestönsuojelutoimintaan osallistuvilla täytyy olla näkyvillä väestönsuojelun kansainvälinen tunnus ja olla olemassa tehtävien edellyttämä henkilökortti.
- väestönsuojelutoimintaan osallistuvilla saa olla vain kevyitä henkilökohtaisia aseita
- Puolustusvoimien jäsenet eivät osallistu väestönsuojelutehtävänsä ulkopuolella vihollista vahingoittavaan toimintaan
- resurssit toimivat väestönsuojelutehtävissä ainoastaan oman osapuolensa alueella (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 67 artikla).

3 ALUEEN RISKIT

3.1 Alueen perustiedot

Suomen länsirannikolla sijaitsevalla Keski-Pohjanmaalla asuu vuonna 2023 noin 68 000 asukasta, joista kaupunkialueella asuu noin 57 %. Maakunta on pieni, minkä voi havaita kuvasta 4 suhteutettuna Suomen muihin maakuntiin. Alue on myös suhteellisen harvaan asutettu, koska väestö on keskittynyt kasvukeskuksiin. Alueella on hyvät keskeiset liikenneyhteydet, jotka soveltuvat mainiosti esimerkiksi väestön evakuoimiseen. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 2.) Liikenneyhteydet koostuvat kolmesta valtatiestä, pääradasta sekä syväsataman laivaliikenteestä. Lentokenttä on Kokkolan lähetyviltä, mutta kuitenkin maakunnan rajojen ulkopuolelta. (Keski-Pohjanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelma 2021.) Keski-Pohjanmaan alueen erityispiirteenä on Kokkolan satama-alueella sijaitseva suurteollisuusalue, joka on Pohjois-Euroopan suurin epäorgaanisen kemianteollisuuden keskittymä (Kokkola industrial park 2023).



Kuva 4. Keski-Pohjanmaan maantieteellinen sijainti Suomen kartalla (Ilmasto-opas 2023).

Pelastuslaitoksen alueellisessa riskiarviossa tarkastellaan alueella tunnistettuja riskejä, joiden hallitsemiseen voidaan tarvita normaalista toimintamallista poikkeavaa toimintaa (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 3). Tässä työssä huomioidaan alueen riskianalyysin tunnistamia riskejä väestönsuojelun näkökulmasta, jonka uhkakuvat kategorisoituvat Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen tai sen uhkaan sekä näiden tilanteiden aikaiseen erityisen vakavaan suuronnettomuuteen tai sen jälkitilaan. Edellä mainitut tapahtumat ovat Suomen lainsäädännön määrittelemiä. Niiden aikana väestönsuojeluorganisaatiolle kuuluvat tehtävät tulee hoitaa mahdollisimman hyvin. (Valmiuslaki 2011/1552, 3 §.) Väestönsuojelutoimintaa on vain sotilaallisen konfliktin aikana. Muissa tilanteissa on kyse väestön suojaamisesta. (Aakko, Koivukoski, Mesilaakso, Nikkari, Peltonen & Rantapelkonen 2017, 203.)

3.2 Suuronnettomuudet

3.2.1 Maastopalot

Maastopalolla tarkoitetaan rakentamattomalla alueella hallitsematonta paloa, joka voi olla metsä-, ruohikko-, suo- ja turvepalo (TEPA-termipankki 2023). Yleisin maastopalojen ajankohta on Suomessa loppukevään ja alkukesän aikoihin sekä vähäsateisina kesinä myös loppukesästä (Ilmatieteenlaitos 2023). Ilmastonmuutoksen myötä kuivuuden on ennustettu lisääntyvän, minkä myötä maastopalojesongin on arvioitu muodostuvan pidemmäksi ja maaston olevan kuivempaa kuin aikaisemmin (Euroopan komissio 2023). Esimerkiksi Välimeren alueella ankara kuivuus on todistettavasti yleistynyt, ja Euroopassa vallitsee yhä useammin myös ankaria helleaaltoja kuten kesällä 2023 (Tukala kuumuus korventaa Eurooppaa 2023). Kyseiset olosuhteet luovat täydelliset edellytykset laajojen maastopalojen kehittymiselle myös Suomessa, ja varsinkin rannikkoalueen läheisyydessä sijaitsevat maastopalot voivat levitä nopeasti voimakkaiden tuulten takia sekä silloin jos palo- paikka on erittäin kaukana asutuksesta (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 15).

Laajat tai useat metsäpalot sesonkiaikana kuormittavat huomattavasti pelastustoimen resursseja sekä valmiuden ylläpitoa, minkä takia paloalue ja sen luomat vahingot kasvavat nopeasti. Keski-Pohjanmaan keskeisimpänä haasteena onkin henkilöstön ja kaluston riittävyys metsäpalojen hallinnassa. Poikkeuksellisen suurissa maastopaloissa paikallisen pelastuslaitoksen resurssit eivät todennäköisesti riitä, jolloin apua pitää pyytää lähialueiden pelastuslaitoksilta, Rajavartiolaitokselta, puolustusvoimilta sekä erinäisiltä järjestöiltä. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 18.)

Aseellisen konfliktin aikana väestönsuojeluorganisaatio voi joutua evakuoimaan väestöä myös laajojen maastopalojen tieltä (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 18). Esimerkiksi Kreikkassa jouduttiin evakuoimaan ihmisiä maastopalojen vuoksi kesällä 2023 (MTV 2023).

3.2.2 Pato-onnettomuudet

Patoja rakennetaan moniin eri tarpeisiin. Näitä ovat tyypillisesti vesistö-, jätepadot tai tulvapenkeereet. Käyttötarkoitukset riippuvat halutusta tavoitteesta, mutta suunnittelun ja rakennuksen lähtökohtana pidetään aina padon turvallisuutta. Padot voidaan käyttötarkoituksesta riippumatta jakaa vaaraluokkiin 1–3, joista 1-luokan padot aiheuttavat suurimman vaaran ja 3-luokan padot pienimmän. (Patoturvallisuuslaki 494/2009, 11 §.)

Keski-Pohjanmaalla on 1-luokan vesistöpatoja Vetelissä sekä Halsuan ja Kälviän kuntien alueella. Näillä alueilla sijaitseviin tekoaltaisiin liittyy oleellisesti riski rajuun tulvatilanteeseen, jonka seurauk-

sena pato voi murtua. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 25.) Kurikassa on esimerkiksi ollut aikaisemmin tekojärvi vaarassa murtua ennätysellisten tulvien vuoksi (Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2013).

Keski-Pohjanmaan alueellisen riskianalyysin mukaan 1-luokan padon murtuessa seurausvaikutukset olisivat padon alapuoliselle alueelle tuhoisat (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 26). Etelä-Ukrainassa on hyödynnetty patoa sodankäynnin välineenä. Padon tuhoutuminen uhkasi tuhansien ihmisten henkiä ja tuhosi maan kriittistä infrastruktuuria sekä omaisuutta. (European civil protection and humanitarian aid operations 2023.) Siviilikohteiden hyödyntäminen sotilastoimiin so- tii Geneven yleissopimuksien 1. lisäpöytäkirjan säädöksiä vastaan siviilikohteiden suojelusta (Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980, 52 artikla). Kyseisen aseellisen selkkauksen mo- lemmat osapuolet ovat velvollisia noudattamaan 1. lisäpöytäkirjan säädöksiä (ICRC 2023).

3.2.3 Tulvatilanteet

Suomessa esiintyvät tulvat voidaan yleisesti jakaa kolmeen eri luokkaan, jotka ovat vesistötulva, merenpinnan noususta aiheutuva tulva sekä rankkasateista aiheutuva hulevesitulva. Keski-Pohjan- maalla ei ole virallisesti luokiteltuja tulvariskialueita, mutta Perhonjoen ympäristössä on esiintynyt vuosien varrella säännöllisesti vesistötulvia. Joen varrella on kaksi tunnistettua riskialuetta: ala- juoksu Kokkolassa sekä Perhon taajama. Maakunnan viimeisin vakava tulva on ollut vuonna 2000 aiheuttaen vahinkoja asuinrakennuksille Kokkolassa ja Halsualla. Tulvien hillitsemiseksi on raken- nettu säännöstelyaltaita. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 20.)

Keski-Pohjanmaan rannikolla ei varsinaisesti ole merivesitulvan riskiä, mutta Kokkolan suurteolli- suusalueen sijainnin vuoksi merenpinnan noususta aiheutuvat tulvat on pyrittävä huomioimaan. Esimerkiksi raju merivedenpinnan nousu voi aiheuttaa Kokkolan suurteollisuusalueen tuotantolai- toksella vakavan suuronnettomuuden. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 20.)

Alueen paikallisen ELY-keskuksen viranomaisten tehtäviin kuuluu seurata vesitilannetta, tiedottaa tulvavaarasta alueen asukkaita ja antaa asiantuntija-apua pelastusviranomaisille. Jos tulvatilanne etenee, alueella joudutaan käynnistämään tulvatorjuntatoimet ja tulvan arvioidulta vaikutusalueelta saatetaan joutua evakuoimaan väestöä. Tulvatilanteessa pelastus- ja väestönsuojelutoiminnan suunnittelu sekä johtaminen on pelastusviranomaisen vastuulla. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 21.)

Jätevesien ylivuoto kaivoista lisää tulvimiseen myös infektioriskin haitallisista bakteereista, jotka voivat aiheuttaa ongelmia veden laatuun (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 23). Ky- seisessä tilanteessa voi aseellisen konfliktin aikana väestönsuojeluorganisaation tehtäviin kuulua

tarvittaessa myös puhdistustoimintaa, joka sisältää esimerkiksi veden puhdistusta, kontaminoituneiden materiaalien hävittämistä sekä esimerkiksi vaarallisten materiaalien ja tuotteiden käytön kieltämistä. Tehtävät kuuluvat väestönsuojeluorganisaatiolle siltä osin, kun on tarve akuutille puhdistukselle. (Tuominen 2022, 51.)

3.2.4 Laajat sähköenergian saannin häiriöt

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana yhteiskuntamme on tullut yhä riippuvaisemmaksi erilaisista teknisistä järjestelmistä. Sähkön tarve on kasvanut siihen pisteeseen, että nykyisin yhteiskunta on lähes täysin sähkön varassa, jolloin lyhyet sähkökatkot voivat aiheuttaa huomattavia häiriöitä. Laajat sähkökatkot voivat mahdollisesti aiheuttaa vakavan häiriötilanteen, mutta sitä ei voida luotettavasti arvioida puutteellisen tiedon vuoksi. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 47.)

Useimmiten sähkösaannin häiriöt johtuvat rajuista myrskyistä sekä muista sääolosuhteista, joiden vaikutukset ovat monesti ennalta-arvaamattomia ja esimerkiksi väestönsuojelutoiminnan näkökulmasta näiden seurausten lopullinen resurssitarve selkenee vasta tilanteen ollessa päällä. Aseellisen konfliktin aikana on todennäköistä, että sähköjakelun häiriötilanteita syntyy terrorismin sekä kyberhyökkäysten vaikutuksista. (Turvallisuuskomitea 2015, 8–11.)

Keski-Pohjanmaalla sijaitsee useita keskeytyskriittisiä kohteita kuten tehtaita ja sairaaloita, jotka tarvitsevat sähköä toimiakseen. Sähköjakelun keskeytyksillä voi olla vakavia seurauksia kuten suuronnettomuuksia, valtavia taloudellisia vaikutuksia ja terveydenhuollon palveluiden supistumista varsinkin pitkäkestoisissa sähkösaannin häiriöissä. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 47.)

Sähkökatkon merkittävimpiin seurauksiin kuuluu kiinteistöjen lämmityksen loppuminen, jonka vaikutukset korostuvat talvella. Kiinteistöjen lämmityksen ylläpitämiseen tarvitaan pääosin sähköä, joten sähkökatkon aikana kiinteistöt alkavat viilentyä. Kylmeneminen tapahtuu kiinteistöstä ja ulkolämpötilan mukaan noin 10–18 tunnissa. Kylminä vuodenaikoina puutalot jäätyvät noin 2 päivässä ja jykevä kerrostalo noin viikossa. Kiinteistöjen kylmeneminen voi aiheuttaa rakenteellisten vaurioiden sekä epämukavuuden tunteen lisäksi myös terveysriskejä. (Turvallisuuskomitea 2015, 55–59.)

Väestönsuojelun näkökulmasta sähkökatot voivat koitua haasteeksi myös väestöä evakuoitaessa. Liikenteen ohjausjärjestelmien sammussa laajat väestön siirrot hankaloituvat, koska ongelma voi koskettaa tieliikenteen lisäksi myös raide-, meri- ja lentoliikenteen toimintaa. Siispä evakuointien suunnitteluvaiheessa olisi tärkeää huomioida myös mahdollisten sähkökatkojen vaikutukset. Omatoimisesti siirtyvä väestö voi kohdata myös haasteita evakuointien aikana, jos polttoainepumput, sähköautojen latausasemat tai maksujärjestelmät eivät toimi. Viestiyhteyksien toimivuus on niiden

keskeisen aseman vuoksi melko hyvin turvattu, mutta tähän vaikuttaa myös verkkoa ylläpitävien laitteiden riippuvuus sähköstä. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 50.)

3.2.5 Vaaralliset aineet

Suomessa on satoja vakavia kemikaali- ja räjähdysonnettomuuden vaaraa aiheuttavia laitoksia, joista osa luokitellaan suuronnettomuusvaarallisiksi laitoksiksi. Keski-Pohjanmaalla sijaitsee yhteensä 20 varaa aiheuttavaa laitosta, joista 15 sijaitsee Kokkolan suurteollisuusalueella ja loput maakunnan eri osissa. Alueella ei sijaitse ydinvoimaloita. Kokkolan suurteollisuusalue on Tukesin määrittelemä dominokohde, jolla tarkoitetaan kohteesta toiseen leviävää onnettomuutta. Domino-kohteissa on suuri todennäköisyys vakavan suuronnettomuuden syntymiselle. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 29.)

Suuri vaarallisten aineiden onnettomuus voi myös sattua kuljetuksen aikana maantie-, raide- ja meriliikenteessä tai niiden lastauspaikoilla. Keski-Pohjanmaan suurteollisuusalueen vaarallisten aineiden tarve ja kattavat logistiset kulkuyhteydet mahdollistavat vaarallisten aineiden onnettomuuden alueella myös kuljetuksen yhteydessä. Valtavia määriä kuljetettaessa suurteollisuusalueen satamaan tai VAK-ratapihoille voi onnettomuus sattua myös suurteollisuusalueen ulkopuolella. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 29–30.)

Vaarallisten aineiden onnettomuustilanteet sitovat sotilaallisen konfliktin aikana merkittävästi väestönsuojeluun käytettäviä resursseja. Tuli-isku-tutkimuksessa on pohdittu tahallisten myrkkyytuotojen aiheuttamista, jonka riski on sodan aikana erittäin suuri Keski-Pohjanmaan suurteollisuusalueella (Kohvakka ja Valtonen 2020). Väestön suojaaminen tapahtuu useimmiten yleisen vaaramerkin antamisella sekä tarvittaessa tiedottamisella eri viestivälineitä hyödyntäen, joiden kautta pyritään kehittämään väestöä suojautumaan sisätiloihin. Tietyissä tapauksissa väestön evakuointi voi olla parempi vaihtoehto, kun arvioidaan suojautumisen olevan riittämätön esimerkiksi vakavan räjähdysvaaran vuoksi. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 31.)

3.3 Alueelle kohdistuva sotilaallisen voiman käyttö

Mahdollinen Suomeen kohdistuva sotilaallinen uhka tai hyökkäys voi johtua esimerkiksi lähialueella kuten Itämerellä tapahtuvasta sotilaallisesta konfliktista. Venäjä voi esimerkiksi rajanaapurina kohdistaa Suomeen laaja-alaista hybridivaikuttamista, joka voi mahdollisesti johtaa sotilaalliseen konfliktiin. Suomi voi joutua sotilaallisen voimankäytön kohteeksi myös Itämeren alueella tapahtuvassa konfliktissa, jonka aikana Suomen voi olla vaikeaa pysyä sen ulkopuolella. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 70.)

Sotilaallisen voimankäyttö voi kohdistua esimerkiksi ihmisiin, kriittiseen infrastruktuuriin, julkisiin kulkuvälineisiin tai vain tietylle alueelle. Tämä voimankäyttö vaihtelee halutun vaikutuksen mukaan. Aseellisen selkkauksen alkaessa vaarassa ovat ensisijaisesti rintamalinjojen läheisyydessä sijaitsevat alueet, mutta nykyaikaisen sodankäynnin menetelmiin kuuluu kuitenkin myös sotilaallisten iskujen toteuttaminen kauas rintamalinjojen ulkopuolelle aiheuttaen yhteiskuntaa kuormittavia häiriötilanteita. Erilaisten täsmäaseiden käyttöön liittyy todettuja tarkkuusongelmia, joten esimerkiksi ohjukset voivat harhautua kauaskin tähdätystä kohteesta, mikä luonnollisesti lisää siviiliuhrien riskiä (Aakko, Koivukoski, Mesilaakso, Nikkari, Peltonen & Rantapelkonen 2017, 229).

Sotilaallisen konfliktin aikana Keski-Pohjanmaan maakunnan aluevaltauksset ovat mahdollisia, mutta arvion mukaan tätä ei pidetä todennäköisenä alueen maantieteellisen sijainnin takia. Sotilaallisten iskujen kohdentaminen alueelle kauaskantoisilla asejärjestelmillä on arvioitu todennäköisemmäksi. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 71.) Suomessa sotilaallisen konfliktin aikana Keski-Pohjanmaalla väestönsuojeluorganisaation tulisi valmistautua vastaanottamaan ja sijoittamaan evakuoitua väestöä, suojautua mahdollisilta pommituksilta ja hoitumaan alueella näihin liittyviä väestönsuojelutehtäviä (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 75).

3.4 Laajat evakuoinnit

Laajamittaisten evakuointien syynä voi olla aseellinen konflikti tai laajalle alueelle vaikuttava suuronnettomuus. Alueen evakuointi suunnitellaan ja toteutetaan aina toimivaltaisen viranomaisen kehotuksesta tai määräyksestä. Evakuointeja voidaan tehdä normaali- ja poikkeusoloissa, jolloin valtioneuvosto tekee päätöksen evakuoinneista, mutta puolustustilan voimassa ollessa evakuointipäätöksen voi tehdä myös sotilasviranomainen. (Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta 2003, 7.) Väestönsuojelun aikana pyritään lähtökohtaisesti suojaamaan väestöä väestönsuojeliin, mutta tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu sotilaallista voimankäyttöä, voi olla tarpeellista tehdä valmiusevakuointeja. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 74.)

Vaikka väestönsuojelun aikana pyritään pitämään väestö vakinaisilla asuinsijoillaan, on kaikkien pelastustoimen alueiden viranomaisten varauduttava tarvittaessa evakuoimaan väestöä sekä myös vastaanottamaan ja sijoittamaan muualta evakuoitua väestöä (Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta 2003, 4). Maantieteellisen sijaintinsa vuoksi Keski-Pohjanmaalla todennäköisesti vastaanotetaan ja sijoitetaan muualta evakuoitua väestöä. Laajamittaisiin evakuointeihin voidaan joutua turvautumaan todennäköisimmin sotilaallisen konfliktin luomissa poikkeusoloissa. Poikkeusolojen aikana siirretään todennäköisesti suuria väestömääriä Itä- ja Etelä-Suomesta Keski- ja erityisesti Länsi-Suomeen, mikä tarkoittaa suuren väestömäärän saapumista Keski-Pohjanmaalle. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 74.) Alueellisten evakuointien aikana

tulee viranomaisten järjestää evakuoitulle väestölle huoltomahdollisuudet sekä majoitustilat. (Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta 2003, 7).

Evakuointitilanteessa on arvioitu suuren määrän väestöstä siirtyvän omilla autoilla, jolloin liikenneonnettomuuksien riski todennäköisesti kasvaa. Lisääntyneistä liikenneonnettomuuksista voi syntyä vakavia henkilövahinkoja. Evakuoinnit aiheuttavat myös merkittäviä taloudellisia kustannuksia. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 77.)

4 VÄESTÖNSUOJELUTEHTÄVÄT

4.1 Tehtävien määrittely

Pelastustoimen suorituskyky poikkeusolojen väestönsuojelutehtävissä tulisi perustua ensisijaisesti normaaliolojen aikana käytössä oleviin järjestelyihin ja toimintamalleihin. Poikkeusolojen aikana tehtävien lisääntyminen vaikuttaa kuitenkin oleellisesti toimintakykyyn, sillä olemassa olevia resursseja joudutaan todennäköisesti jakamaan entistä pienempiin osiin, jotta on mahdollista suoriutua kaikista tehtävistä. Poikkeusolojen aikaiset väestönsuojelutoimintaan liittyvät tehtävät voivat olla normaaliolojen aikaisia tehtäviä haastavampia, jolloin ne vaativat harvemmin käytettyjä toimintamalleja. (Väestönsuojelun toimintamalli 2022, 31 ja 37.)

Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirjan mukaisiin väestönsuojelutehtäviin sisältyy useita tehtäviä, joista väestön varoittaminen (hälytystoiminta), evakuointi (väestönsiirto), sammutus- ja pelastustoiminta sekä suojista huolehtiminen kuuluvat sen pelastuslaitoksen vastuulle, joka koordinoi sekä johtaa tehtävien toteutumista omalla toiminta-alueellaan. Tässä työssä tarkastellaan pelastuslaitoksen vastuulla olevia väestönsuojelutehtäviä sekä pintapuolisesti muita mahdollisia tehtäviä, joista suoriutuminen vaatii pelastuslaitoksen resurssien hyödyntämistä. Näiden tehtävien hoitamiseksi voi pelastusmuodostelmien tukena olla raivaus-, rakentamis-, yleishuolto-, muonitus-, valmius-, ensiapu-, sairaankuljetusryhmiä tai -joukkueita, psykososiaalisen tuen ja palvelujen työryhmiä, henkilö- ja materiaalipuhdistusryhmiä sekä pelastuskoiraryhmiä. Listasta voi huomata, että osa väestönsuojelutehtävistä kuuluu muidenkin viranomaisten vastuulle. Tehtäviin varautuminen ja niistä suoriutuminen on jokaisen viranomaisen omalla vastuulla samalla tavalla kuin normaalioloisakin. (Tuominen 2022, 48.)

Alueen pelastuslaitoksen väestönsuojelun varautumistehtäviin kuuluu pelastuslain (2011/379) 64 §:ssä määritellyt tehtävät. Pelastuslaitos on oikeutettu ja velvoitettu hoitamaan kyseisen lainsäädännön määrittelemät tehtävät mahdollisimman hyvin.

Vain sotilaallisen konfliktin aikana on kyse väestönsuojelutoiminnasta. Jos kyseisen konfliktin aikana tapahtuu esimerkiksi väestöä uhkaava suuronnettomuus, on sen torjuntatoimissa kyse väestönsuojelutoiminnasta. Muissa vastaavissa tilanteissa kuten normaali- tai poikkeusolojen aikana on kyse pelastustoiminnasta ja väestön suojaamisesta, mutta ei Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirjan mukaisesta väestönsuojelusta. Varsinainen väestönsuojelu tapahtuu siis vain sotilaallisen konfliktin aikana. Suomessa valmiuslaki mahdollistaa väestönsuojeluun tarkoitettujen lisätoimivaltuuksien käytön myös erityisen vakavan suuronnettomuuden, sen uhkan tai näitä vastaavan hyvin laajalle levinneen tartuntataudin sekä muun uhkan tai häiriötilanteen luomissa poikkeusoloissa, jonka seurauksena kohdistuu merkittävää vaaraa yhteiskunnalle. (Valmiuslaki 2011/1552, 116 §-122 §.)

4.2 Väestönsuojelutehtävät

4.2.1 Hälytystoiminta

Väestönsuojelussa hälytystoiminnalla tarkoitetaan siviiliväestön varoittamista esimerkiksi kiinteän varoitusjärjestelmän avulla. Varoitus tulee antaa, jos siviiliväestöä kohtaan kohdistuu jokin uhka kuten esimerkiksi sotilaallinen ilmahyökkäys. Hälytystoiminnalla voidaan myös viitata väestön varoittamiseen sekä ohjeiden antamiseen vaaran lähestyessä. Varoittamisessa tulee korostua humanitaarinen luonne, ja se voidaan tehdä kohdistuvan hyökkäyksen sekä suuronnettomuuden vuoksi. Sotilaskohteiden varoittamista ei lasketa väestönsuojeluksi. (Tuominen 2022, 49.)

Väestön kiireellinen varoittaminen sekä sen tukitoimenpiteet määritellään pelastuslain mukaan pelastustoiminnaksi, joten tehtävistä vastaa pelastuslaitos (Pelastuslaki 379/2011, 32 §). Varoittamisen toimenpiteet eri uhkatilanteissa poikkeavat kuitenkin järjestelyiltään normaaleista pelastustoiminnan järjestelyistä. Poikkeusolojen aikaisten uhkien haasteena voi olla lyhyt aikaikkuna sen tehtävien ja toimivaltuuksien määrittelyille, jolloin erityisesti pelastustoimea koskettaa toimivaltuudet väestön varoittamiseen ja tarvittaessa myös siirtämiseen. Pelastustoiminta on useimmiten kiireellistä toimintaa ja edellä mainittujen syitten takia on vielä epäselvää, missä vaiheessa pelastustoiminta ja pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet alkavat nopeasti kehittyvissä tilanteissa. Varoittaminen täytyy kuitenkin kohdentaa mahdollisimman hyvin väestöön, jonka on arvioitu olevan vaikutuksen kohteena. Pelastuslaitoksen riskinarvion perusteella voidaan arvioida etukäteen alueita, joilla varoittamisen tarve on suurin. Pelastuslaitoksille suunnatussa ohjeessa palvelutasopäätöksestä (2013) tarkennetaan väestön varoittamisen tehtävä niin, että pelastuslaitoksen tulee palvelutasopäätöksessään päättää väestön varoittamisesta ja poikkeusolojen osalta määritellä väestön varoittamisen varmistaminen. (Tuominen 2021.)

Puolustusvoimien mukaan siitä hetkestä, jolloin ne saa tiedon mahdollisesta ilmaiskusta sekä arvioidusta kohteesta, tulisi väestön olla suojautunut tai evakuoitunut sieltä 10–20 minuutin kuluessa. Tutkimuksessa Tuli-isku 2020 on puolestaan tarkasteltu ilmaiskun aikaista väestön suojautumisaikaa, jonka mukaan sitä saattaa olla vain muutaman minuutin verran (Väestönsuojelun käsikirja 2017, 229). Väestön oikea-aikainen varoittaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä puolustusvoimien kanssa, jolla on ajantasaisin ilmatilannekuva Suomeen kohdistuvista sotilaallisista uhkista. Tilanne olisi ihanteellisin, jos vaaratiedotteet voisi lähettää puhelimiin suoraan puolustusvoimien ilmatilannekeskuksesta tai pelastuslaitoksen tiloista. Hälytystoiminnan viiveiden vähentämiseksi pelastustoitteille on kehitteillä ilmatilakuvajärjestelmäsovellus. Toimintamalli alentaisi hälytystoiminnan viivettä muutamalla minuutilla verrattuna nykyiseen toimintamalliin. Samaa kaavaa olisi mahdollisuus hyödyntää myös radioon ja televisioon lähetettävissä vaaratiedotteissa. Kyseisten palveluiden kehittämisestä vastaa kuitenkin liikenne- ja viestintäministeriö. (Tuominen 2021.)

Aseellisen konfliktin aikaisten muiden uhkien varoittamiseen käytettävää aikaa on hankala määrittellä, koska esimerkiksi kemikaalionnettomuuden aikaiseen väestön varoittamiseen tarvittava aika riippuu vuodon laajuudesta, aineesta sekä vallitsevista sääolosuhteista. Ydinaseiden osalta niiden koko sekä räjähdysen nollapisteen sijainti puolestaan määrittävät varoittamiseen käytettävissä olevan ajan. Arviolta 4 kilometrin päässä on aikaa muutamasta minuutista 15 minuuttiin ja yli 50 kilometrin päässä on aikaa jo yli 2 tuntia. (Tuominen 2021.)

Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaistenyhteistyöelimen viraston (BEREC-virasto) mukaan väestön varoittaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi kiinteiden tai liikuteltavien sireenien, yleisön käyttöön tarkoitettujen elektronisten viestintälaitteiden, radio- ja televisiovastaanottimien, internetvälitteisten mobiilisovellusten tai näiden kaikkien yhdistelmän avulla. Käytännössä hälyttämisen keinoina ovat sireenit, radio, televisio, sosiaalinen media, eri puhelinsovellukset, sijaintiin perustuvat tekstiviestit tai Cell Broadcast -tekniikka. Kaikki edellä mainitut keinot vaativat kuitenkin sähköä toimiakseen. Tilanteissa, joissa on merkittäviä sellaisen infrastruktuurin häiriöitä, jotka vaikuttavat hälytystoimien toimivuuteen, olisi perusteltua määrittellä vielä viimeiseksi varoituskeinoksi esimerkiksi fyysisesti ovelta ovelle varoittaminen. (Tuominen 2021.)

Väestön varoittamisen suunnittelu tulisi perustua alueen riskinarvioon, ja siinä tulisi määrittellä tehokkaimmat varoitustavat, käytettävä henkilöstö, materiaalit, mahdolliset tarvittavat varajärjestelmät sekä huollot. Pelastuslaitoksella olisi tärkeää olla arvio väestön tavoitettavuudesta mahdollisen hälytyksen aikana ja korjata mahdolliset puutteet osana normaaliolojen varautumistoimenpiteitä. Äkillisiä väestön varoitustilanteita varten on tarpeellista suunnitella mahdolliset lähetettävät viestit ja tiedotteet etukäteen normaaliolojen aikana. Varoittamistoimet lisäävät todennäköisesti henkilöstötarvetta, mutta näihin tehtäviin voi hyödyntää esimerkiksi valmiuslain 116 §:ssä mainittua väestönsuojeluvollisuutta paikkaamaan henkilöstövajetta, jos pykälä saatetaan voimaan. (Tuominen 2021.)

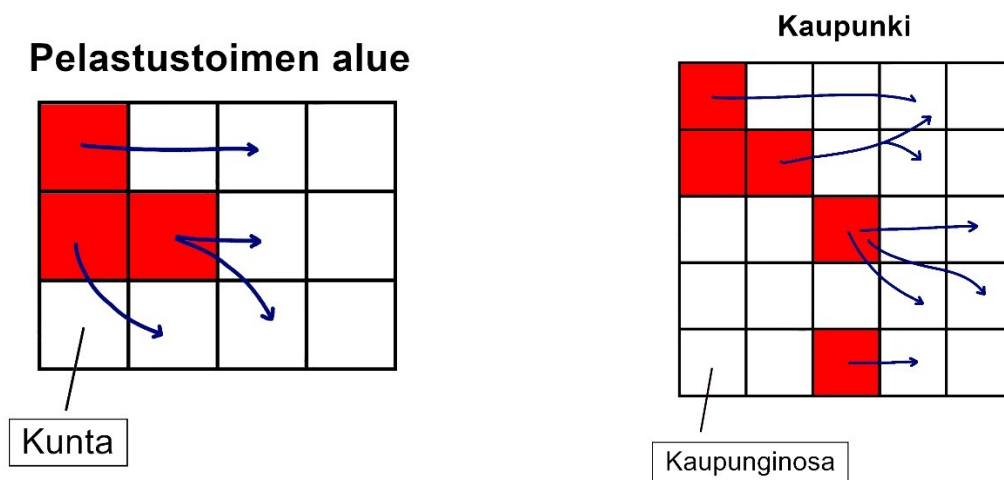
4.2.2 Evakuointi

Evakuoinnilla tarkoitetaan väestön siirtämistä pois arvioidulta vaara-alueelta. Evakuointi voi olla enakoiva toimenpide, jos esimerkiksi erityisen vakava suuronnettomuus tai pommitukset uhkaavat alueen väestön turvallisuutta. Evakuointia voidaan toteuttaa myös alueilla, jotka ovat jo joutuneet sotilaallisen voimankäytön kohteiksi. Väestönsuojeluorganisaatio ei voi siirtää siviiliväestöä voimakeinoin. (Tuominen 2022, 49.)

Pelastustoimintaan liittyvässä evakuoinnissa on kyse suojaväistöstä. Siitä päättää aina pelastustoiminnan johtaja, joka myös johtaa sitä. Muissa evakuoinneissa päätöksen voi tehdä esimerkiksi val-

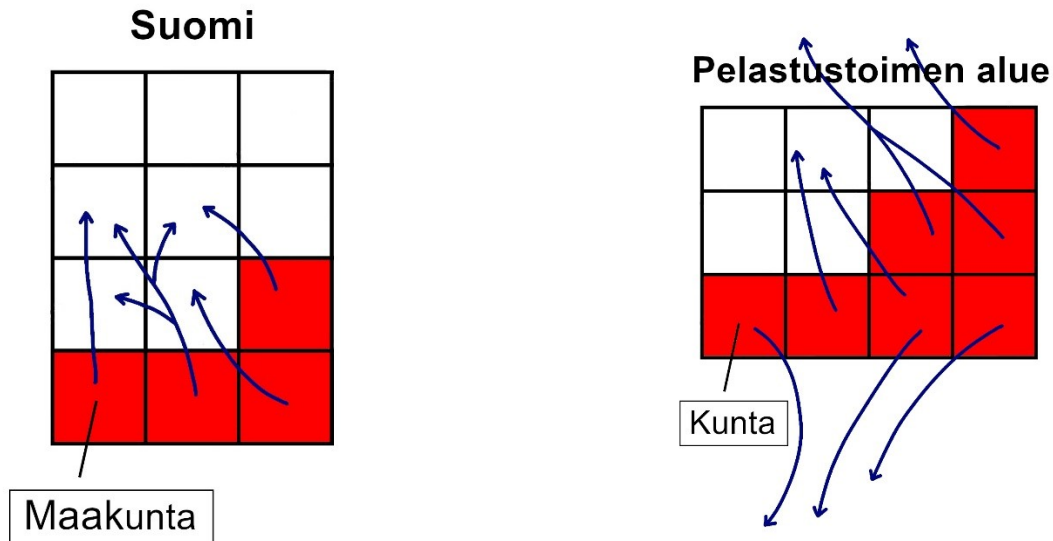
tionevosto, poliisi tai sotilasviranomainen, jolloin pelastuslaitoksen rooli sovitaan erikseen. (Evakuointi ja suojavaistö 2019.) Esimerkiksi sotilaallisen uhkan tai hyökkäyksen luomissa poikkeusoloissa väestöä on siirrettävä muualle, jos se on heidän turvallisuutensa kannalta välttämätöntä. Kyseisen päätöksen tekee valtioneuvosto. (Valmiuslaki 2011/1552, 121 §.)

Eri evakuoinneista valmiusevakuointi on suojavaistön kaltainen evakuoinnin muoto, jolloin väestöä siirretään pääasiassa alueen sisäisesti esimerkiksi kaupunginosasta tai kunnasta toiseen. Valmiusevakuoinnin kohteita tai alueita voi olla kymmeniä yhden pelastustoimen alueella. Kyseisen evakuoinnin tarkoituksena on suojata väestöä siirtämällä se pois uhanalaisten kohteiden lähetyiltä esimerkiksi ennen sotilaallista hyökkäystä. Kyseiset evakuoinnit on havainnollistettu kuvassa 5. (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 70.)



Kuva 5. Valmiusevakuointi havainnollistettu visuaalisesti. Tarkoituksena on evakuoida vain tietyt alueita tai kohteita, jotka ovat arvioiden mukaan vaarassa. Evakuoitavat kohteet on merkitty kuvassa punaisella.

Alueellisessa evakuoinnissa väestöä siirretään kunnasta tai kokonaisesta maakunnasta toiseen, kuten kuvasta 6 voi havaita. Sen tarkoituksena on suojata väestöä siirtämällä sitä laajoilta alueilta kokonaan pois. Kyseinen evakuointi voidaan toteuttaa, jos se on väestön turvallisuuden kannalta välttämätöntä (Valmiuslaki 2011/1552, 121 §). Ennen sotilaallista hyökkäystä tehtävää väestön siirtämistä kutsutaan valmiusevakuoinniksi. Järjestelyt tyhjennettävällä alueella ja vastaanottavalla alueella on johdettava yli viranomaisten toimialuerajojen. (Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017, 70)



Kuva 6. Alueellinen evakuointi havainnollistettu visuaalisesti. Tarkoituksena on evakuoida vaarassa olevia alueita, jotka on kuvassa merkitty punaisella.

Sotilaallisen voimankäytön tai sen uhkan vuoksi suoritettavat väestönsiirtojen sekä valmiusevakuointien tarve voi olla etukäteen ennakoitavissa, joten varautumistoimenpiteiden valmistelut tulee aloittaa välittömästi, kun esimerkiksi tilanne maamme rajoilla kiristyy.

Suuronnettomuuksista johtuvat väestön evakuoinnit ovat äkillisempiä, koska kyseisien tilanteiden tapahtumista ei välttämättä voida ennakoida ollenkaan. Nopeasti kehittyvissä tilanteissa väestöä ohjeistetaan suojautumaan tai siirtymään pois vaaralliselta alueelta. Pahimmassa tapauksessa sotilaallisten iskujen aikana syntyneen suuronnettomuustilanteen sekä evakuointitoimenpiteiden yhteisvaikutus kuormittaa alueen väestönsuojeluorganisaation toimintaa huomattavasti. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 76.)

Jokaisen alueen pelastuslaitoksen vastuulla on laatia väestön evakuointisuunnitelmat yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Niihin kuuluu myös väestön vastaanottosuunnitelman laatiminen, koska jokaisen alueen tulee varautua myös vastaanottamaan ja sijoittamaan muualta evakuoitua väestöä. Suunnitelmista tulisi käydä ilmi evakuointien aikana hoidettavien tehtävien toimintatavat. Alueilla, joilla on riskikartoituksen perusteella erityisiä suuronnettomuusriskejä tai uhka sotilaallisen voiman käytölle, on alueen pelastustoimen laadittava näitä varten erikseen yksityiskohtaiset väestön evakuointisuunnitelmat yhteistoiminnassa asianomaisten vastuutahojen kanssa. Evakuointeihin käytävissä oleva aika tulee määrittää riski- ja uhka-arviointien perusteella. Mukaan otettavasta tai siirrettävästä omaisuudesta ja menettelytavasta evakuoitavalle alueelle jäävän asunnon ja muun omaisuuden osalta olisi syytä antaa tarpeelliset ohjeet evakuoinnin toteutuksen yhteydessä (Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta 2003, 5–6).

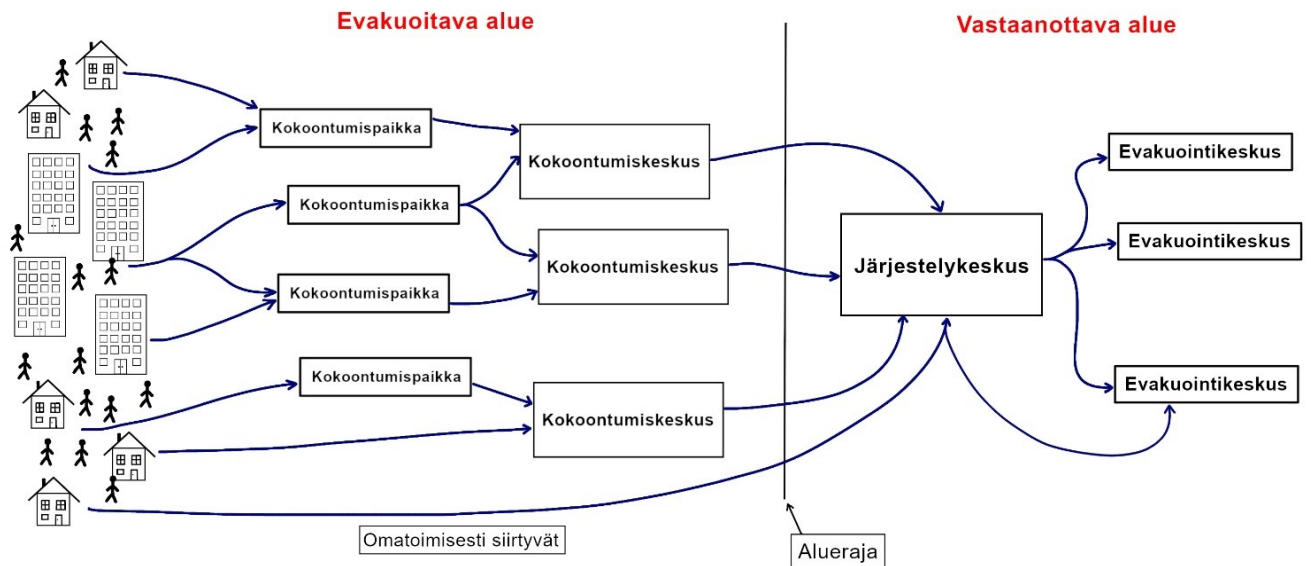
Alueen pelastustoimen suunniteltavat asiat evakuointien osalta:

- evakuoinnista tiedottaminen
- evakuointeihin riittävän henkilöstön hankkiminen sekä toiminnan johtaminen
- väestön kuljetusjärjestelyt
- väestön kokoaminen kokoontumispaikoille, -keskuksiin ja järjestelykeskuksiin
- evakuoitujen rekisteröinti
- evakuoitujen vastaanottaminen ja sijoittaminen (Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta 2003, 4.)

Väestönsiirroista tiedottamiseen käytettävä aika voi vaihdella eri alueiden kesken esimerkiksi 12 tunnista 2 viikkoon. Tarvittava aika riippuu pääosin siirrettävän väestön määrästä, joka tulee arvioida aluekohtaisesti. Siirtojen tavoitteena on evakuoida mahdolliset riskialueet ja kohteet sekä niiden ympäristö. (Tuominen 2021.)

Sotilaallisen konfliktin uhatessa tai sen aikana joudutaan kaupunkialueella todennäköisesti toteuttamaan valmiusevakuointeja mahdollisista iskukohteista sekä niiden läheisyydestä (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 75). Alueen sisäisistä evakuoinneista vastaa pelastuslaitos, mutta laajemmissa evakuoinneissa on erityisen tärkeää tehdä tiivistä yhteistyötä muiden evakuointeihin osallistuvien pelastuslaitosten kanssa, koska niiden toimivaltuudet eivät riitä omien toiminta-alueiden rajojen yli. Sisäministeriö koordinoi laajoja evakuointeja. (Hiltunen 2023.)

Todennäköisesti kriisitilanteissa suurin osa väestöstä siirtyy pois vaara-alueelta omatoimisesti (Rantapelkonen 2017, 235). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenneosasto tulee perustamaan poikkeusolojen ajaksi kuljetusohjausyksikön (KULO-yksikkö), jonka tehtäviin kuuluu järjestää evakuointikuljetukset niille, jotka eivät pysty siirtymään pois vaara-alueelta omin avuin (Kuokkanen 2016, 33). Pelastustoimen alueen johto tekee yhteistyötä KULO-yksikön kanssa evakuointikuljetusten järjestämisessä. Omatoimisesti evakuoituvat siirtyvät suoraan heille määrättyihin järjestelykeskuksiin, mutta heidän osaltansa on haastavaa seurata, ketkä ovat siirtyneet ja ketkä eivät. Kuvassa 7 havainnollistetaan väestön evakuointien suunnittelun ja toimeenpanon ohjeen mukainen prosessi. Alueen evakuoinnin lisäksi tulisi pelastuslaitoksen ja kuntien valmistautua ottamaan vastaan muualta evakuoituja ihmisiä vähintään 25 prosenttia pelastustoimen alueen vakinaisesta asukasmäärästä. Pelastuslaitos vastaa evakuoitujen vastaanottamisen suunnittelutyöstä. (Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta 2003, 5-6.)



Kuva 7. Väestön evakuoituminen havainnollistettu evakuoitavalta alueelta vastaanottavan alueen evakuointikeskuksiin.

Pelastuslaitoksen johdolla tulisi kartoittaa evakuointikeskuksia sekä sotepalveluiden kapasiteettia kunnittain. Yhteistyötä tulee tehdä kuntien kanssa, koska evakuointiin soveltuvat tilat ovat useimmiten niiden omistuksessa. Evakuointikeskuksia olisi tarkoitus perustaa ensisijaisesti kuntien yleisiin tiloihin, mutta evakuoitua väestöä voidaan sijoittaa myös muualle ennalta laadittujen suunnitelmien mukaisesti. Evakuointikeskuksissa täytyy selvittää tarvittavan henkilöstön määrä sekä heidän ammattitaitovaatimukset apua tarvitsevan väestön lukumäärän mukaan. Evakuointikeskukseen saapuvat henkilöt tulee kirjata ylös, jotta viranomaisilla säilyy ajantasainen kokonaiskuva evakuoitujen määrästä ja tarpeista. Sosiaali- ja terveystieteiden viranomaiset sekä vapaaehtoiset alan toimijat ovat keskeisessä roolissa evakuoitujen hoidon ja huollon järjestämisessä. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 75.)

Evakuointeja varten olisi tärkeä määritellä jollain perusteella väestönsuojelun aikainen aluejako. Sitä monimutkaistaviin asioihin kuuluu alueiden koko sekä niiden pinta-ala. Yhtenä suojelupiirinä on mahdollista käyttää esimerkiksi yksittäistä kuntaa tai suojelulohkon sijaan postinumeroaluetta. Edellä mainituilla järjestelyillä eri alueiden tietojen käsittely on selkeämpää ja se on helpommin järjestettävissä. Postinumeroalueisiin jakaminen ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton ratkaisu. Esimerkiksi kaupunkialueen postinumeroalueella todennäköisesti asuu huomattavasti enemmän väestöä, kun taas maaseudun postinumeroalueella pinta-alat ovat erittäin laajat. Jos väestönsuojelun aluejako toteutetaan postinumeroalueiden perusteella, tulee poikkeusolojen aikainen organisaation resurssit suhteuttaa aluejaon väestömäärään sopivaksi. (Väestönsuojelun toimintamalli 2022, 20–21.)

Evakuointien haasteeksi voi osoittautua käytännön poikkeus- ja kriisiolojen operatiivinen johtamisosaaminen. Aseellisen konfliktin aikana viranomaiset todennäköisesti kokevat resurssipulaa ja kriisin pitkittyessä voidaan joutua tukeutumaan täysin kolmannen sektorin toimijoihin, joilla tarkoitetaan yleisesti kansalaisjärjestöjä sekä vapaaehtoista kansalaistoimintaa eli neljännen sektorin toimintaa (Jyväskylän yliopisto, kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali 2023). Poikkeusoloissa päätöksenteko-oikeuksia voisi todennäköisesti olla mahdollista delegoida alemmille johtamistasoille, mutta sen toteuttaminen tarvitsee riittävää johtamisosaamista sekä kolmannen sektorin toimijoiden koordinoinnin hallitsemista. Vapaaehtoistoimijoiden rooli on väestönsuojelutoiminnalle tärkeä voimavara, mutta vastuu heidän toiminnastansa on aina viranomaisilla. (Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022, 76.)

4.2.3 Sammutus- ja pelastustoiminta

Sammutus- ja pelastustoiminta on tyypillistä väestönsuojelutoimintaa, joka voi sisältää esimerkiksi ihmisten etsintöjä sotilaallisten iskujen tuhoamista rakennuksista, onnettomuuden estämistä elintärkeisiin kohteisiin, tulvan uhrien auttamista, pelastamista palavasta rakennuksesta tai kemikaalin saastuttamalta alueelta. Pelastuslaitoksen poikkeusolojen aikainen sammutus- ja pelastustoiminta perustuu normaaliajan toimintaan. Sotilaallisen konfliktin aikana väestönsuojelun aikainen pelastustoiminta keskittyy väestön suojelemisen kannalta kriittisimpiin tehtäviin. Toiminnalla pyritään pelastamaan siviilejä sekä estämään lisävahinkojen syntymistä. Kyseiset tehtävät tulee suorittaa pääsääntöisesti tiimeissä, ja yleensä ensihoidon yksiköiden läsnäolo on välttämätöntä hoitoa tarvitseville ihmisille. (Tuominen 2022, 50.)

Pelastustoimenpiteitä tulisi tehdä aseellisen konfliktin aikana tiettyjen ennalta määriteltujen sääntöjen mukaan. Esimerkiksi pommituksien jälkeen ei saa lähteä suorittamaan tehtäviä, vaan tulee odottaa, että uhka on varmasti mennyt ohi. Esimerkin kaltaiset tilanteet voivat estää tehokkaan pelastustoiminnan aloittamisen tavoiteajassa. Tehtävämäärän kasvaessa toimintaan syntyy nopeasti resurssipula. (Tuominen 2022, 50.)

4.2.4 Väestönsuojista huolehtiminen

Rakennuksen omistajan vastuulla on huolehtia omasta väestönsuojastaan, mutta pelastuslaitoksen roolina on koordinoita ja tiedottaa väestönsuojien käyttöönotosta sekä esimerkiksi ohjeistaa tilapäissuojien rakentamisesta. Kyseiset varautumistoimenpiteet pitävät sisällään myös väestön kohdentamisen suojiin sekä riittävien tarvikkeiden varaaminen suojien käyttöä varten. (Tuominen 2022, 49.) Väestönsuojat on myös pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne voidaan ottaa käyttöön 72 tunnin sisällä (Väestönsuojelun käsikirja 2017, 252).

Kiinteistökohtaisen väestönsuojan hoitajan nimeämisellä olisi mahdollisuus varmistaa, että jokaista suojaa varten on nimetty henkilö, joka olisi kykenevä hoitamaan väestönsuojaa sekä saattamaan sen tarvittaessa käyttökuntoon. Taloyhtiöiden varautumisen osalta säädöspohja on kuitenkin huterä. Siinä olisi tärkeä ottaa huomioon talonyhtiöiden turvallisuuteen liittyvät tehtävät sekä määrittellä niihin liittyvät vastuukysymykset. Nykyisin talonyhtiöt ulkoistavat väestönsuojien huollot yksityisille huoltoyhtiöille, joten järjestely ei anna todellista kykyä ottaa väestönsuojia käyttöön annetussa ajassa. (Väestönsuojelun toimintamalli 2022, 26.)

Pelastussuunnitelmissa on joskus aikaisemmin nimetty kiinteistölle tai suojeluyksikölle turvallisuuspäällikkö (tai suojelujohtaja) ja tälle apulainen sekä väestönsuojille omat hoitajat ja myös heille apulaiset. Kyseinen käytäntö perustui omatoimisen varautumisen velvollisuuteen, mutta nykyisin käytännössä toimivampi ratkaisu olisi koota yhtiölle oma turvallisuustiimi ja nimetä joku hallituksen rivijäsenistä turvallisuusvastaavaksi sitä vetämään. Tiimin vastuulla olisi kaikki kiinteistön turvallisuuteen liittyvät asiat. Turvallisuustiimiin voidaan pyytää mukaan myös hallituksen ulkopuolista vapaaehtoista väkeä. Tiimin vetäjälle kannattaa järjestää tehtäviä varten koulutus ja mahdollisesti VAP-päätös. (Aakko, Koivukoski, Mesilaakso, Nikkari, Peltonen & Rantapelkonen 2017, 271.)

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön julkaisemassa väestönsuojan huolto ja käyttö -oppaassa on selkeästi kuvattu, kuinka väestönsuojaa huolletaan. Oppaassa käsitellään myös, kuinka tarkastetaan siihen liittyviä laitteita ja varusteita. Oppaan avulla myös väestönsuojan käyttöönotto ja suojautumistilanteessa toimiminen onnistuu selkeiden vaiheittaisten ohjeiden avulla. Väestönsuojan hoitaja pystyy todennäköisesti hoitamaan tarvittavat tehtävät esimerkiksi tämän oppaan avulla, mutta koulutukseen osallistuminen antaisi toimintaan vielä enemmän varmuutta sekä ohjeita mahdollisten ongelmatilanteiden varalle. (Aakko, Koivukoski, Mesilaakso, Nikkari, Peltonen & Rantapelkonen 2017, 253.)

Väestönsuojiiin liittyviä vastuita ja toiminnan tarkoituksenmukaisuutta olisi hyvä tarkastella ja kehittää suojien sijaintien sekä suunnitelmien, väestönsuojan käyttöönoton ja suojautumisen, suojien tarkastajien pätevyyksien sekä pelastusviranomaisten tuen osalta. Varustelistan päivittäminen olisi myös hyvä huomioida ja pohtia, onko kaikki tarvikkeet enää tarpeellisia tai ilmeneekö tarve lisätä jotain listaan. (Väestönsuojelun toimintamalli 2022, 26.)

4.2.5 Muut tehtävät

Väestönsuojelutehtävien määrä on lähtökohtaisesti tarkoitus pitää rajallisena. Tässä osiossa käsitellyt tehtävät eivät varsinaisesti ole väestönsuojeluorganisaation tehtäviä, mutta ne voivat koskettaa sen toimintaa omien tehtävien hoitamisen kautta tai voivat olla esimerkiksi avustusluontoisia.

Tehtävät on huomioitava, koska sisäministeriö voi tilapäisesti velvoittaa pelastusviranomaisen huolehtimaan pelastustoimelle kuuluvien väestönsuojelutehtävien lisäksi myös muista tehtävistä (Valmiuslaki 2011/1552, 120 §). Tehtävänkuvaan voi sisältyä muiden yhteistyöviranomaisten tehtäviä, joiden tarkoituksena on suojella siviiliväestöä (Tuominen 2022).

Sosiaali- ja terveydenhuollon vastuulle kuuluvat väestön terveystalvet, jotka pitävät sisällään esimerkiksi ensiavun tuottamisen ja lääkinnällisen sekä hengellisen huollon. Toimijat voivat olla osa väestönsuojeluorganisaatiota, mutta heidän tehtävänsä koskettavat pelastustoimea lähinnä esimerkiksi ensivastevalmiutena. (Tuominen 2022, 51.)

Vaarallisten alueiden tiedustelulla sekä niiden merkitsemisellä pystytään estämään lisävahinkojen syntyminen ja ihmishenkien menehtyminen. Esimerkiksi miinoitettujen alueiden raivaaminen ei sisälly väestönsuojelutehtäviin, mutta organisaation pitäisi pystyä estämään siviilien pääsy miinoitetuille alueille. (Tuominen 2022, 51.)

Puhdistustoiminta pitää sisällään henkilön tai veden puhdistamista sekä kontaminoituneen materiaalin hävittämistä. Tehtävän tarkoituksena on suojella siviileitä ja estää esimerkiksi tietyn sairauden leviämistä, mutta tehtävät voivat kuulua vain siltä osin pelastustoimelle, kun kyse on akuutista puhdistuksesta. (Tuominen 2022, 51.)

Tilapäismajoituksen järjestäminen sekä tarpeellisten tarvikkeiden jakaminen evakuoituille väestölle eivät suoranaisesti kuulu väestönsuojeluorganisaation tehtävänkuvaan. Tilanteen aikainen organisaatio toimii evakuointien yleisjohtajana ja koordinoi niitä omalla toiminta-alueellaan. Organisaatio voi kuitenkin esimerkiksi auttaa jakamaan ruokaa ja muita välttämättömiä tarvikkeita väestölle. (Tuominen 2022, 52.)

Väestönsuojeluorganisaatio voi osallistua hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja sen ylläpitämiseen tuhoalueilla. Tehtävästä vastaa varsinaisesti poliisi, mutta poliisin organisaatio ei sisälly väestönsuojeluhenkilöstöön eikä nauti Geneven sopimuksien suojelua. Väestönsuojelun tehtävien luonne onkin mahdollisesti järjestyksen palauttamisen avustamisessa tuhoalueilla. Tätä tehtävää on tarkoitus hoitaa vain poikkeavissa tilanteissa, jos esimerkiksi julkinen hallinto ei ole riittävää. Tehtävään voi kuulua esimerkiksi pääsyn estäminen vaaralliselle alueelle sekä sellaisen alueen evakuointi. (Tuominen 2022, 52.)

Väestönsuojelutehtäviin kuuluu huolehtia menehtyneistä ihmisistä vain kiireellisissä tilanteissa. Tehtävä ei varsinaisesti ole kiireellinen, mutta voi olla, jos tilanteeseen liittyy esimerkiksi hygieeninen näkökulma. (Tuominen 2022, 53.)

5 KESKI-POHJANMAAN PELASTUSLAITOKSEN VÄESTÖNSUOJELURESURSSIT JA NIIDEN MITOITUS

5.1 Resurssit

Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen väestönsuojelutoimintaan käytettävät resurssit on kartoitettu olemassa olevan tiedon pohjalta erilliselle liitteelle, jossa on myös pohdittu niiden riittävyttä. Liitteellä on myös laskettu olemassa olevien mitoituserusteiden mukaisesti alueelle tarvittavat resurssit väestönsuojelutoimintaa varten. Liitteellä olevat yksityiskohtaisemmat tiedot pelastuslaitoksen resursseista sisältävät lain (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24 §) mukaan salassa pidettävää tietoa, joten sitä ei ole julkisesti saatavilla.

5.2 Mitoitus

Valmius- ja pelastuslain mukaan pelastustoimen viranomaisilla ja kunnilla on velvollisuus perustaa johtokeskuksia sekä pelastustoimen väestönsuojelutehtäviin tarvittavia muodostelmia väestön suojaamiseksi (1552/2011 ja 379/2011). Muodostelmien mitoituserusteista on viimeisin sisäministeriön julkaistu A49 vanhentunut, jonka mukaan väestönsuojelutilanteessa pelastettavien määrä on 1 % kunnan asukasluvusta vuorokaudessa. Keski-Pohjanmaan asukasluvun ollessa noin 68 000 henkilön verran pelastettavien määrä olisi vuorokaudessa noin 680 henkilöä (Keski-Pohjanmaan liitto 2023). A49 julkaisun mitoitukset perustuvat toisen maailmansodan aikaisiin tietoihin ja on analysoitu niiden sodankäynnin menetelmien mukaan. (Sisäministeriön pelastusosasto 1998.)

Vanhentuneen A49 mitoituksen mukaan pelastusryhmä muodostuu palomestarista, ryhmänjohtajasta sekä neljästä miehistön jäsenestä (Sisäministeriön pelastusosasto 1998). Nykyisin koulutuksen, kaluston sekä varusteiden kehityksen myötä normaaliolojen pelastusyksikkö koostuu pääosin ryhmänjohtajasta sekä kolmesta miehistön jäsenestä (Huttu 2018, 12).

Nykyaikainen pelastusjoukkue koostuu joukkueenjohtajasta sekä vähintään kahdesta, mutta enintään viidestä pelastusryhmästä. Pelastusjoukkueessa on keskimäärin 3 pelastusryhmää, joten joukkueen henkilöstötarve on yhteensä esimerkiksi 13 henkilöä (Pelastusopisto 2022). Poikkeusoloja varten tarvitaan pelastusjoukkueen lisäksi myös valmiuslaissa määritellyjä tukiryhmiä kuten esimerkiksi raivausryhmiä (1552/2011, 120 §).

Nykyaikaisen pelastusjoukkueen suorituskykyä ihmisten pelastamiseen voi tarkastella pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastoista aluekohtaisesti. Tarkastelemalla pelastusjoukkueen tehtävien kestoa sekä muodostelman pelastamien ihmisten määrää niillä tehtävillä, joilla on ollut ihmisiä pelastettavana, on mahdollista saada suuntaa antava keskiarvo tehtävien kestosta sekä pelaste-

tuista ihmisistä. Poikkeusolojen aikainen väestönsuojelutoiminta vaatii myös jatkuvaa huoltotoimintaa palauttamaan yksiköiden toimintakyky pelastustehtävien jälkeen. Pelastusjoukkueen huoltotoimintaa varten tulee mitoittaa tarvittavat resurssit sekä arvioida keskimäärin toiminnan kesto. Lisäämällä huoltotoimintaan käytetty aika keskiarvoon saadaan pelastusjoukkueen tehtäville keskimääräinen kokonaiskesto. Edellä mainittujen tietojen pohjalta on mahdollista määrittellä normaaliolojen aikaisen pelastusjoukkueen toiminnan resurssien tarve, pelastustehtävän kokonaiskesto sekä arvio suorituskyvystä ihmisten pelastamiseen. (Prontonet.)

6 OPPEJA UKRAINASTA

6.1 Resurssien käyttö

Yhdessä vaiheessa Ukrainassa käytyä sotaa Venäjä oli miehittänyt noin 11 % koko Ukrainasta. Valloitetulla alueella on koettu väestönsuojelutoiminnan onnistuvan. Raatikaisen mukaan Venäjä ei ole estänyt väestönsuojelutoimintaa, mutta suurimpaan osaan onnettomuuskohteista ei päässyt niiden suuren vaarallisuuden takia. Ukrainassa ei käytetä väestönsuojelun kansainvälistä tunnusta missään väestönsuojeluun liittyvässä toiminnassa. Raatikaisen kysyessä Ukrainan viranomaisilta väestönsuojelun tunnuksesta eivät viranomaiset tieneet, mikä kyseinen tunnus on. (Raatikainen 2023.)

Ukrainassa on pelastustoimen henkilökunnalla ollut suuri motivaatio tehdä työtä, mutta se on johtanut helposti työuupumukseen. Työn tekoa on pitänyt uupumuksen välttämiseksi jaksottaa ja varata lepovuoroja henkilökunnalle. Työkuormaa on lisännyt entisestään myös poikkeusolojen aikaiseen toimintaan varatun henkilöstön hävikki, joka on ollut arviolta 0–12,5 % koko organisaation vahvuudesta. Hävikki on johtunut pääosin karkureista sekä henkilöstötappioista, koska henkilöstölle ei ole ollut saatavilla tarvittavia suojarusteita, kuten esimerkiksi ballistisia kypäriä tai liivejä. Myös pelastustoiminnan aloittaminen ennen sotilaallisen uhkan poistumista on aiheuttanut henkilötappioita, jolloin henkilöstöä on ammuttu tai henkilöt ovat joutuneet toisen ilmaiskun kohteeksi. Henkilöstövaje on aiheuttanut Ukrainassa sen, että toimistotyöntekijöitä on otettu mukaan operatiiviseen pelastustoimintaan. (Raatikainen 2023.)

Ukrainassa on ollut yleisenä tapana perustaa aluekohtaisesti pelastuslaitoksen kellariin kaupungin tai kunnan yhteinen johtokeskus. Tänne on kokoontunut kaikki yhteistyötahot ja on osoittautunut melko toimivaksi ratkaisuksi. Osa väestönsuojelun johtamispaikoista on kuitenkin joutunut ohjusiskujen kohteiksi. Venäjän sotilaallisten iskujen kohteiksi on Raatikaisen mukaan jossain määrin todettu olevan myös poliittiset johtajat, radio- ja viestivälineet sekä paloasemat. Ukrainassa on takavarikoitu viestivälineitä ja paloasemia on hyödynnetty Venäjän sotilasoperaatioiden johtamispaikkoina. Sotilasoperaatioiden jälkeen paloasemat on tuhottu tai ansoitettu. Paloasemia ei ole evakuoitu sodan aikana, vaan niitä on käytetty pelastuspalveluiden tuottamiseen. (Raatikainen 2023.)

Viestiyhteydet ovat olleet useimmiten poikki sekä internetyhteydet ovat katkeilleet. Starlink-satelliittiverkko antoi merkittävää apua viestiyhteyksien ylläpitämiseen. Viestiyhteyksien katkeillessa yleisenä toimintamallina on ollut, ettei suojelulohkon henkilöstö saa poistua omalta toiminta-alueeltaan. Kyseisellä toimintamallilla on ollut tavoitteena, että jokainen alue on miehitetty pelastustoimen yksiköillä ja turvattu pelastuspalveluiden saatavuus. Jos viestiyhteydet olivat poikki niin hälytykset on kuljetettu fyysisesti lähetin avulla asemalle. Jokaisella paloasemalla on Ukrainassa toiminut niin kutsuttu hälyttäjä, joka vastaa aseman resurssien käyttämisestä eri hälytyksillä. (Raatikainen 2023.)

Ukrainassa on koettu valtavia kalustopuutteita esimerkiksi raskaan pelastuskaluston osalta sortumatehtävien hoitamiseen. Euroopan unionilta on kuitenkin myöntänyt rahoitustukea tarvittavien materiaalien hankintoihin. Raatikaisen tutkimuksen mukaan on epätodennäköistä, että Ukrainan pelastustoimen kalustotappiot olisivat tahallaan aiheutettuja Venäjän sotilaallisen toiminnan takia. Kalustotappioiden vähentämiseksi Ukrainassa ajettiin ajoneuvot kalustohalliin keula edellä suojellakseen kalustoa sirpalevaurioilta. (Raatikainen 2023.)

6.2 Huomioita väestönsuojelutehtävistä

Väestön hälyttämiseen tarkoitettu kiinteä järjestelmä ei ole toiminut Ukrainassa suunnitelmien mukaan sähkönsyöttöhäiriöiden takia, mikä johti järjestelmän tippumiseen pois verkosta. Venäjä on myös tuhonnut Ukrainassa kokonaisia väestön hälyttämiskeskuksia. Ukrainassa rakennettiin muutamassa päivässä kännykkäsovelluspohjainen hälytysjärjestelmä, johon tulee suoraan tieto puolustusvoimien ilmatilannekeskuksen arvio hälytysalueista. Ilmahälytyksen ilmaantuessa puhelimesta tulee kovaääninen hälytystiedote ja karttakuva, mitä aluetta hälytys koskee. Sovellusmallin hälytystoiminta on toiminut Ukrainassa erittäin hyvin. Ilmahälytykset pystytään myös sovelluksen kautta purkamaan. Raatikainen suosittelee samaa mallia suomalaisten käyttöön. Myös suorat tekstiviestit on todettu toimivat hyvin. Ukrainassa on myös hälytystoimintaan käytössä kaiutinautoja sekä sosiaalisen median palveluita. Hälytystoiminnan ongelmina on havaittu, etteivät ihmiset reagoi hälytyksiin ja suojautumiseen käytettävä aika on lyhyt. Tästä huolimatta väestön evakuointien osalta on koettu erityistä onnistumista. Evakuoinnit ovat onnistuneet normaaliolojen järjestelyillä sekä organisaatorakenteella suunnitelmien mukaan. (Raatikainen 2023.)

Ukrainan kokemuksen pohjalta pelastustoimen hälytystehtäville ei voida lähteä ennen kuin sotilasviranomaisen antaa luvan. Ukrainalaiset ovat oppineet miehistötappioiden kautta odottamaan, että sotilaallinen toiminta on loppunut alueella ennen kuin pelastuslaitos lähtee hoitamaan hälytystehtäviä. Pommituksien aikaan saamat rauniopelastustehtäviin oli erittäin vähän varattu raskasta kalustoa sekä koulutettu henkilökuntaa. Kuolleiden kohtaaminen on koettu pelastushenkilöstön keskuudessa erityisen raskaaksi, ja johon on ilmennyt tarve saada erityistä koulutusta. (Raatikainen 2023.)

Muiden väestönsuojelutehtävien osalta Ukrainan poliisin sekä puolustusvoimien resurssien ollessa käytössä, pelastustoimen tehtävänkuvaa on sisällytetty miinojen sekä pommien raivaus. Ukrainan pelastustoimen henkilöstöllä ei ole koulutusta, kalustoa tai varustusta kyseisten räjähteiden käsittelyyn. (Raatikainen 2023.)

7 POHDINTA

7.1 Tutkimuksen tavoitteet ja prosessi

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, riittävätkö Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen väestönsuojelutoimintaan varatut resurssit sotilaallisen uhkan tai hyökkäyksen luomien poikkeusolojen aikaiseen väestönsuojelutoimintaan. Tarkoituksena oli selvittää pelastuslaitoksen väestönsuojelutoiminnan resurssit ja tarkastella niiden riittävyyttä lainsäädännön määrittelemiін sekä alueen riskianalyysin mukaisiin väestönsuojelutehtäviin. Resurssien tarkastelua varten on ollut tarkoituksenmukaista selvittää väestönsuojelutoimintaa ohjaava lainsäädäntö, joka määrittelee pelastustoimelle kuuluvat väestönsuojelutehtävät. Väestönsuojelun riittävän resurssoinnin ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi on myös tärkeä selvittää ja ymmärtää mahdolliset aluekohtaiset riskit, jotta pelastuslaitos osaa toteuttaa riittävät varautumistoimenpiteet (Väestönsuojelun toimintamallit 2022, liite 2, 31). Tavoitteena on myös arvioida pelastustoimen alueelle tarvittavia resursseja mitoitusperusteiden pohjalta ja kerätä keskeisiä huomioita tai mahdollisia kehitystarpeita.

Tutkimuksella on onnistuttu selvittämään tavoitteiden mukaiset resurssit ja saatu melko realistinen, mutta suuntaa antava lopputulos. Todellisessa väestönsuojelutilanteessa voi olla tilannekohtaisia eroja, jotka voivat vaikuttaa resurssien määrään. Tutkimuksessa on epävarmuustekijöitä kuten tutkimuksen laatijan kokemattomuus aiheesta sekä vähäinen julkisten lähteiden määrä. Osa lähteistä on myös melko vanhoja, mutta tutkimuksessa on pyritty käyttämään ajantasaisinta tietoa. Tutkimuksen aiheita olisi voinut käsitellä vielä enemmän, mutta johonkin on täytynyt vetää raja.

Opinnäytetyö on ollut haastava tehdä Pelastusopiston päällystötutkinnon kurssien pohjalta, koska tutkimuksen aiheeseen liittyviä asioita on käsitelty melko vähän. Päällystötutkinto ei siis anna kunnolla valmiuksia toteuttaa kyseisen aiheen opinnäytetyötä, joten tutkimukseen on täytynyt hakea aktiivisesti tietoa eri paikoista. Ohjaavan opettajan rooli on ollut myös merkittävä oikeaoppisen tiedon hakemisessa. Resurssien selvittämisen sekä tarvittavien resurssien määrän tarkastelemiseksi on opinnäytetyössä ollut tarpeellista tarkastella lainsäädäntöä, sen määrittelemiä pelastustoimelle kuuluvia väestönsuojelutehtäviä sekä alueen riskianalyysiä. Edellä mainittujen aiheiden käsittely on antanut valmiudet tarkastella Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen väestönsuojelutoimintaan käytettäviä resursseja realistisesti.

7.2 Johtopäätökset

Keski-Pohjanmaan pelastuslaitoksen väestönsuojelutoiminnan resurssianalyysin johtopäätökset ovat esitettyinä liitteessä 1. Kyseinen liite sisältää salassa pidettävää materiaalia, joten sitä ei ole

julkisesti saatavilla. Väestönsuojelutoimintaan käytettävien resurssien sekä mitoitusperusteiden arvioinnista on kuitenkin mahdollista tehdä johtopäätöksiä, koska näiden aiheiden osalta tieto on julkista.

Väestönsuojelutoiminnan resurssien mitoituksen osalta on huomioitava, että käytetyt mitoitusperusteet ovat vanhentuneita. Nykyaikaisia mitoitusperusteita ei ole tähän tutkimukseen löydetty, ja tutkimuksen aikana on käynyt ilmi, ettei niitä ole olemassa. On siis ilmennyt tarve päivittää Suomen väestönsuojelutoimintaa varten nykyaikaiset mitoitusperusteet, joiden mukaan olisi mahdollista sovittaa resurssit tarpeiden mukaan.

Väestönsuojelutoimintaa varten varattujen resurssien riittävyttä tarkasteltiin mitoituksessa vain pelastuslaitoksen käytössä olevien resurssien osalta. Tarkastelussa otettiin huomioon esimerkiksi vain puolustusvoimien palveluksesta vapautetut henkilöt sekä käytössä olevat materiaaliset resurssit. Näiden resurssien riittävyttä arvioitiin normaaliolojen toiminnan näkökulmasta, koska poikkeusolojen aikaisen toiminnan tulisi perustua normaaliolojen aikaiseen toimintaan (Väestönsuojelun toimintamalli 2022, 31).

Mitoituksen pohjalta saatu pelastusjoukkueen keskimääräisen pelastustehtävän kesto on normaaliolojen aikaisten tehtävien keskiarvo. Todennäköisesti väestönsuojelutoiminnan aikaiset pelastusjoukkueen tehtävät voivat olla kestoiltaan pidempiä, mitä normaaliajan tehtävät. Tästä syystä tutkimuksessa käytetty mitoitus ei välttämättä ole täysin luotettava, mutta varmasti suuntaa antava.

Väestönsuojelutoiminnan resurssien selvityksen sekä mitoitusperusteiden pohjalta on tutkimuksen aikana korostunut yhteistyön merkitys eri viranomaisten kanssa, mutta erityisesti pelastuslaitoksen ja puolustusvoimien välillä. Mahdollisimman realistisen resurssien mitoituksen takaamiseksi tulisi sen perustua alueen riskinarvioon ja pelastuslaitos on oikeutettu saamaan esimerkiksi puolustusvoimilta arvion sotilaallisen toiminnan aiheuttamista riskeistä (Pelastuslaki 379/2011, 65 §). Väestönsuojelutoiminnan mitoitusta varten pelastuslaitos voisi pyytää puolustusvoimilta myös esimerkiksi huoltotoimintaan käytettävästä mitoituksesta tai arvioista, koska ainakin puolustusvoimien huoltotoiminnalla on oleellinen merkitys sotilaallisen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Huoltotoimintaa varten ei myöskään ole olemassa pelastustoimelle nykyaikaisia mitoitusperusteita, joiden pohjalta pelastuslaitos voisi sovittaa riittävästi resursseja. Puolustusvoimien rooli hälytystoiminnassa on myös merkittävä mahdollisten ilmaiskujen aikana.

Resurssien tarkastelu sekä mitoitus väestönsuojelutoimintaa varten on ollut haastavaa, koska toimintaa varten ei ole olemassa moderneja mitoitusperusteita tai ohjeita. Aiheesta on olemassa myös erittäin vähän kirjallista materiaalia ja salassa pidettävää materiaalia on haastava löytää. Pelastustoimen väestönsuojelutoimintaan käytettäville resursseille olisi tarve saada päivitettyt valtakunnalliset mitoitusohjeet, koska luotettavia nykyaikaisia mitoitusperusteita ei ole.

LÄHTEET

Aakko, K., Koivukoski, J., Mesilaakso, M., Nikkari, S., Peltonen, K. & Rantapelkonen, J. 2017. Väestön suojaamisen käsikirja. Tietosanoma. Tallinna. 17.10.2023.

Cornell law school 2019. www-dokumentti. https://www.law.cornell.edu/wex/geneva_conventions_and_their_additional_protocols. 24.5.2023.

Eduskunta 2023. Valtionsopimukset. www-dokumentti. <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kv-jarjestot/kansainvalisen-oikeuden-tietopaketti/Sivut/Valtiosopimukset.aspx>. 17.7.2023.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 2013. Kivi- ja Levalammen tekojärven vesille selvitetään vaihtoehtoisia reittejä. www-dokumentti. <https://www.ely-keskus.fi/-/kivi-ja-levalammen-tekojarven-vesille-selvitetaan-vaihtoehtoisia-reitteja-etela-pohjanmaan-ely-keskus->. 2.8.2023.

Euroopan komissio 2023. Ilmastomuutoksen seuraukset. www-dokumentti. https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_fi. 23.7.2023.

European civil protection and humanitarian aid operations 2023. www-dokumentti. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/stories/disaster-photos-nova-kakhovka-dam-breach-ukraine_en. 1.8.2023.

Evakuointi ja suojavaistö 2019. Word-dokumentti. Keski-Pohjanmaan pelastuslaitos. 27.8.2023.

Geneven yleissopimusten 1. lisäpöytäkirja 82/1980.

Hallituksen esitys HE 63/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta. www-dokumentti. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_63+2022.aspx. 1.10.2023.

Hiltunen Mikko 2023. Väestönsuojelulla autetaan siviiliväestöä. Sisäministeriö. www-dokumentti. <https://intermin.fi/pelastustoimi/vaestonsuojelu>. 19.10.2023.

Huttu Ismo, Pelastusryhmän ensitoimenpiteisiin kuuluvat selvitykset sammutustehtävässä 2018. www-dokumentti. http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_A/A1_2018.pdf. 6.11.2023.

ICRC 2023. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977. www-dokumentti. <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/state-parties/RU>. 2.10.2023.

Ilmasto-opas 2023. www-dokumentti. <https://www.ilmasto-opas.fi/tag/keski-pohjanmaa>. 17.6.2023.

Ilmatieteenlaitos 2023. Metsä- ja maastopalot. www-dokumentti. <https://www.ilmatieteenlaitos.fi/metsa-ja-maastopalot>. 24.7.2023.

International Committee of the Red Cross 2010. Protocols Additional to the Geneva conventions of 12 August 1949. www-dokumentti. https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0321.pdf. 22.10.2023

International humanitarian law database 2023. www-dokumentti. <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977?activeTab=undefined>. 26.5.2023.

Jyväskylän yliopisto 2023. Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali. www-dokumentti. <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kolmas-sektori>. 29.7.2023.

Keski-Pohjanmaan alueellinen riskinarvio 2022. www-dokumentti. <https://sisainenturvallisuus.fi/documents/8347581/8542516/Keski-Pohjanmaan+alueellinen+riskiarvio+2022.pdf/c5a1f1b9-e87f-9baf-3669-61a7480a7c4b/Keski-Pohjanmaan+alueellinen+riskiarvio+2022.pdf?version=1.0&t=1679983979491>. 15.7.2023.

Keski-Pohjanmaan liikennejärjestelmäsuunnitelma 2021. www-dokumentti. <https://www.keski-pohjanmaa.fi/dl/1126/bf15c1/Keski-Pohjanmaan%20alueellinen%20liikennej%26auml%3Brjestelm%26auml%3Bsuunnitelma%20%28ID%2014185%29.pdf>. 18.6.2023.

Keski-Pohjanmaan liitto 2023. Keski-Pohjanmaan tulevaisuus – tilannekuva ja skenaariot. www-dokumentti. <https://www.keski-pohjanmaa.fi/dl/576/e8c9a1/Keski-Pohjanmaan%20skenaariot%20loppuraportti%2014.12.2020.pdf>. 2.11.2023.

Kohvakka Kimmo ja Valtonen Vesa 2020. Tuli-isku. Näkökulmia tuho vaikutuksesta j ayhteiskunnan varautumisesta. Maanpuolustuskorkeakoulun julkaisu.

Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 50 2017. www-dokumentti. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/Kokonaisturvallisuuden_sanasto.pdf. 10.6.2023.

Kokkola industrial park (KIP) 2023. www-dokumentti. <https://www.kip.fi/fi/alue/alueen-esittely.html>. 17.6.2023.

Kuokkanen Jari, Liikennevastualueen ja jatkuvuussuunnittelu Pohjois-Savon ELY-keskuksessa, 2016. www-dokumentti. https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/106083/Kuokkanen_Jari.pdf;jsessionid=3B9C0B1143093CF331D3A77E448248BE?sequence=1. 11.8.2023.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.

MTV 2023. Kreikassa rantalomakohteita määrätty evakuoitavaksi. www-dokumentti. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/kreikassa-evakuoitu-rantalomakohteita-syyna-maasto-palo/8740244#gs.390w8k>. 13.7.2023.

Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta 2003. www-dokumentti. <https://www.finlex.fi/data/normit/24741-evakuointiohje.pdf>. 16.7.2023.

Patoturvallisuuslaki 494/2009.

Pelastuslaki 379/2011.

Pelastusopisto 2022. Pelastusopiston päällystökurssin pelastustoiminnan joukkueenjohtamisen kurssin materiaali. www-dokumentti. 6.11.2023.

Pelastustoimi 2023. Varautuminen. www-dokumentti. <https://pelastustoimi.fi/koti-ja-arki/hatati-lanne/vaaramerkki>. 27.7.2023.

Prontonet. www-dokumentti. <https://prontonet.fi/>. 17.10.2023.

Puolustustilalaki 1083/1991.

Punainen Risti 2023. Mitkä sodan oikeussäännöt. www-dokumentti. <https://www.punainenristi.fi/tyomme/humanitaarinen-oikeus/mitka-sodan-oikeussaannot/>. 17.6.2023.

Puolustusvoimat 2023. Henkilövaraukset. www-dokumentti. <https://puolustusvoimat.fi/asiointi/henkilovaraukset>. 13.9.2023.

Raatikainen Pasi, Siviilien suojaaminen sodassa 2023. Suomen palopäällystöliiton webinaari 29.5.2023. <https://www.youtube.com/watch?v=qg6WqCukLr8>. 6.11.2023.

Sisäisen turvallisuuden sanasto 2023. TEPA-termipankki. www-dokumentti. <https://termipankki.fi/tepa/fi/>. 2.10.2023.

Sisäministeriön pelastusosasto 1998. A49, Paikallisen yleisen väestönsuojelun henkilöstön ja materiaalin määrävahvuudet. 6.11.2023.

Suomen YK-liitto 2023. www-dokumentti. <https://www.ykliitto.fi/yk-teemat/humanitaarinen-toiminta>. 2.7.2023.

TEPA-termipankki 2023. www-dokumentti. <https://termipankki.fi/tepa/fi/>.

Tukala kuumuus korventaa Eurooppaa 2023. www-dokumentti. <https://yle.fi/a/74-20040935>. 24.7.2023.

Tuominen Milla 2021. Väestön varoittaminen. Sisäministeriö. Pelastuslaitoksen Microsoft Word-dokumentti. 3.9.2023.

Tuominen Milla 2022. Pelastustoimen rooli alueellisen varautumisen yhteistyössä ja väestönsuojelun suorituskyvyt 2022. www-dokumentti. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163813/SM_2022_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y. 29.10.2023.

Turvallisuuskomitea 2015. Sähköriippuvuus modernissa yhteiskunnassa. www-dokumentti. <https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2015/06/Verkkajulkaisu-S%C3%A4hk%C3%B6riippuvuus-modernissa-yhteiskunnassa.pdf>. 3.8.2023.

Valmiuslaki 1552/2011.

Valtioneuvosto 2022. Valmiuslain kokonaisuudistus. www-dokumentti. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2022>. 3.8.2023.

Väestönsuojelun toimintamalli 2022. www-dokumentti. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163835/Liite_1_Vaestonsuojelun_toimintamalli.pdf?sequence=2&isAllowed=y. 18.7.2023.