



**PELASTUSOPISTO**

## VARAUTUMINEN KUNNASSA

Markku Ström

Pelastusopiston julkaisu

A-sarja: Oppimateriaalit

3/2007

ISBN 978-952-5515-29-9 (nid.)

ISBN 978-952-5515-30-5 (PDF)

ISSN 1795-9152

# PELASTUSOPISTO

Markku Ström

Varautuminen kunnassa

Julkaisu, 64 s., 2 liitettä (3 s.)

Syyskuu 2007

---

## TIIVISTELMÄ

Julkaisun tavoitteena on antaa perusteita vaativalle työlle, jota kunnissa toteutettava valmistautuminen erilaisten erityistilanteiden varalle edellyttää. Se ei sisällä valmiussuunnitelman, enempää yleisen osan kuin toimialasuunnitelmienkaan runkoa, mutta julkaisu pyrkii avartamaan varautumiseen liittyviä käsitteitä ja keskeisten varautumisesta vastuussa olevien toimijoiden tehtäviä.

Eräänä tämän julkaisun laatimista ohjaavana aineistona on pidetty Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa (YETTS), joka on julkaistu edellisen kerran v. 2006 ja joka antaa perusteet kaikelle varautumiselle yhteiskunnan eri aloilla. Aikaisemmin Pelastusopiston ja sen edeltäjien aikana on julkaistu kuntien varautumisesta ja valmiussuunnittelusta useita julkaisuja, jotka ovat olleet hyvänä pohjana tämän julkaisun laadinnassa. Tästä julkaisusta on pyritty tekemään edeltäjiään kattavampi tarkastelemalla erityisesti uhkamalleja YETTS:n pohjalta. Julkaisu etsii samalla ratkaisuja, miten yhteistoiminta järjestetään poikkeusoloissa korostuvien väestönsuojelutehtävien johtamisessa.

Viime vuosina on kuntien varautumisen ohjaukseen tullut muutoksia erityisesti pelastustoimen alueellistamisen myötä. Aikaisemmin kunnan valmiussuunnittelu oli usein pelastusviranomaisen tehtävänä. Tänä päivänä suunnittelu ja muut ennakkovalmistelut ovat aikaisempaa selkeämmin siirtyneet eri toimialoille, heille, jotka parhaiten tuntevat omien tehtäviensä velvoitteet, toimintamahdollisuudet ja niiden rajoitteet. Pelastustoimi koordinoi kuntien osallistumista väestönsuojeluun, jolla tarkoitetaan väestön ja omaisuuden suojaamista sekä pelastustoimintaa poikkeusoloissa.

Varautuminen on ennakolta valmistautumista häiriötilanteisiin, joilla voi olla vakavia seurauksia teknistyneen yhteiskunnan perusrakenteille ja kuntalaisille. Julkaisussa on tietoa myös varautumisesta erilaisiin onnettomuustilanteisiin sekä normaali- että poikkeusoloissa ja se antaa perusteita valmiussuunnitteluun ja johtamiseen sekä eri viranomaisten yhteistoimintaan.

Avainsanat: Varautuminen, häiriötilanteet, YETTS, valmiussuunnittelu, väestönsuojelu, johtaminen, yhteistoiminta

## ALKUSANAT

Tässä julkaisussa käytetty aineisto perustuu Pelastusopistossa ja sitä edeltävissä oppilaitoksissa valmistuneisiin opetusmateriaaleihin, joita on vuosien kuluessa ajantasaistettu kulloinkin voimassa olevien säädösten, ohjeiden ja käytäntöjen mukaiseksi.

Edeltäneitä versioita laatimassa ovat olleet opetushenkilöstöstä Sauli Ojutkangas, Kyösti Tomperi, Reijo Tolppi ja Juhani Toivanen.

Tässä uudistetussa painoksessa on otettu huomioon muuttuneet säädökset ja ohjeet, jotka vaikuttavat varautumisen järjestelyihin. Aineisto julkaistaan sekä painettuna että sähköisenä versiona, jonka johdosta siinä on mainittu eräitä Internet- sivuja linkkeinä asiantuntijaorganisaatioiden lähteisiin.

Haluan kiittää julkaisun päivittämiseen osallistunutta Pelastusopiston henkilökuntaa avusta työn tekemisessä.

Kuopiossa 10.9.2007

Markku Ström

## SISÄLTÖ

KÄSITTEITÄ JA MÄÄRITELMIÄ	7
1 VARAUTUMINEN - JOKAPÄIVÄISTÄ ELÄMÄÄ	12
2 MIKÄ MEITÄ UHKAA?	16
2.1 Yksilön näkökulma	16
2.2 Päivittäiset onnettomuudet	17
2.3 Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat	17
2.4 Uhkien arviointi	19
3 MITEN VARAUDUMME?	21
3.1 Varautumisen tavoitteet ja periaatteet	21
3.2 Varautumisen johtosuhteet	23
3.2.1 Keskushallinto	23
3.2.2 Aluehallinto	25
3.3 Varautuminen kunnassa	25
3.3.1 Kunnan johto	28
3.3.2 Kriisiviestintä	29
3.3.3 Sosiaali- ja terveydenhuolto	31
3.3.4 Yhdyskuntatekniset palvelut	37
3.3.5 Pelastustoiminta poikkeusoloissa	40
3.3.6 Väestön suojaaminen	49
3.3.7 Yleinen järjestys ja turvallisuus	50
3.3.8 Koulutuspalvelut	50
3.3.9 Hyvinvoinnista säännöstelytalouteen	52
3.3.10 Muut toiminnan jatkamisen kannalta keskeiset valmistelut	54

3.3.11 Henkilö-, ajoneuvo- ja tilavaraukset	55
4 KUNNAN JOHTAMINEN ERITYISTILANTEISSA	57
4.1 Kunnan johtokeskus ja johtoryhmä	57
4.2 Johtaminen erityistilanteissa	58
LÄHTEET	61
KUVALUETTELO	64
LIITTEET	65

## KÄSITTEITÄ JA MÄÄRITELMIÄ

### **Elintärkeä toiminto** (YETTS 2006, liite 4)

Yhteiskunnan toiminnalle välttämätön toimintokokonaisuus. Elintärkeiden toimintojen turvaamisella osaltaan ylläpidetään valtiollinen itsenäisyys, yhteiskunnan turvallisuus sekä väestön elinmahdollisuudet.

Yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ovat

- valtion johtaminen
- kansainvälinen toiminta
- valtakunnan sotilaallinen puolustaminen
- sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen
- talouden ja infrastruktuurin toiminta
- väestön toimeentuloturva ja toimintakyky
- henkinen kriisinkestävyys

### **Erityistilanne** (YETTS 2006, liite 4)

Normaaliolojen, häiriötilan tai poikkeusolojen aikainen yllättävä tai äkillinen uhka tai tapahtuma, joka voi vaarantaa yhteiskunnan turvallisuuden tai väestön elinmahdollisuudet, ja jonka hallinta voi edellyttää normaalista poikkeavaa johtamismallia ja viestintää.

**Huoltovarmuus**

Väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen ja niihin liittyvien teknisten järjestelmien turvaamista poikkeusolojen ja niihin verrattavien vakavien häiriöiden varalta.

**Kokonaismaanpuolustus** (Varautumissanasto, luonnos 10.4.2007)

Kaikki ne sotilaalliset ja siviilialojen toimet, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä väestön elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan.

Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamiseen kuuluvat julkisen sektorin eli valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja kuntien sekä yksityisen sektorin toimenpiteiden ja kansalaisten vapaaehtoisuustoiminnan yhteensovittaminen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi kaikissa tilanteissa.

**Laajamittainen maahantulo** (Varautumissanasto, luonnos 10.4.2007)

Tilanne, jossa suuri joukko ihmisiä jättää pysyvän asuinpaikkansa ilman turvallista takaisinpaluun mahdollisuutta ja siirtyy toiseen maahan.

**Omatoiminen varautuminen** (Varautumissanasto, luonnos 10.4.2007)

Omatoiminen varautuminen sisältää asuintalojen, virastojen, laitosten sekä teollisuus- ja liikeyritysten varautumisjärjestelyt.

Pelastuslain (468/2003) mukaan rakennuksen omistaja ja haltija, teollisuus- ja liiketoiminnan harjoittaja, virasto, laitos ja muu yhteisö on asianomaisessa kohteessa ja muussa toiminnassaan velvollinen ehkäisemään vaaratilanteiden syntymistä, varautumaan henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa ja varautumaan sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omatoimisesti kykenevät. Pelastuslain mukaan tietyillä organisaatioilla on velvoite tehdä pelastussuunnitelma.



**Sisäinen turvallisuus** (Varautumissanasto, luonnos 10.4.2007)

Yhteiskunnan olotila, jossa oikeusvaltion toimintaedellytykset on turvattu ja maahan, sen väestöön, omaisuuteen ja ympäristöön kohdistuvien haitallisten tapahtumien riskit ovat pienimmillään.

**Suuronnettomuus** (Varautumissanasto, luonnos 10.4.2007)

Onnettomuus, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden tai ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän tai onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana.

Suuronnettomuuksia ovat esimerkiksi suuret liikenne-, räjähdys-, myrkky-, kaas- ja ydinonnettomuudet. Suuronnettomuuksien hallinnassa vaaditaan usein monien eri viranomaisten tai muiden tahojen yhteistyötä ja resursseja.

**Terrorismi** (YETTS 2006, liite 4)

Rikoksenteijällä on terroristinen tarkoitus, jos tarkoituksena on aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomainen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin oikeudettomasti kumota jonkin valtion valtiosääntö tai muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtio yhteiskunnallisille perusrakenteille tai aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille.

**Tietoturvallisuus** (YETTS 2006, liite 4)

Tietoturvallisuudella tarkoitetaan tietojen, palvelujen, järjestelmien ja tietoliikenteen suojaamista ja varmistamista niihin kohdistuvien riskien hallitsemiseksi kaikissa turvallisuustilanteissa hallinnollisilla, teknisillä ja muilla toimenpiteillä. Tietoturvallisuus on myös asiantila, jossa tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvat uhkat eivät aiheuta merkittävää riskiä.

**Tilannekuva** (YETTS 2006, liite 4)

Päätäjien ja heitä avustavien henkilöiden yhteinen ymmärrys tapahtuneista asioista, niihin vaikuttaneista olosuhteista, eri osapuolien tavoitteista ja tapahtumien mahdollisista kehitysvaihtoehtoista, joita tarvitaan päätösten tekemiseksi tietystä asiasta tai asiakokonaisuudesta. Tilannekuvan muodostamista ja ylläpitoa edesautetaan ylläpitämällä ja esittämällä tietoja tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi kuvilla, teksteillä ja kaavioilla.

**Turvallisuustilanne** (YETTS 2006, liite 4)

Uhkan tasosta johtuva ajallinen yhteiskunnan tila, joka jaetaan normaalioloihin, häiriötilaan ja poikkeusoloihin.

Normaaliolot on jokapäiväinen tila, jossa esiintyvät uhkat voidaan ehkäistä ennalta, torjua ja niiden vaikutuksista toipua voimassa olevilla säädöksillä ja voimavaroilla. Normaaliolojen järjestelyt luovat perustan toiminnalle häiriötilassa ja poikkeusoloissa.

Häiriötila on normaalioloissa tapahtuva poikkeava, odottamaton tai äkillinen turvallisuustilan muutos, joka aiheuttaa uhkaa yhteiskunnan toimivuudelle ja väestön turvallisuudelle. Tilanne voi vaatia valtionjohdon ja viranomaisten erityisiä toimia. Normaaliolojen häiriötila saattaa edellyttää myös säädösten tarkistamista.

Poikkeusoloja ovat valmiuslaissa ja puolustustilalaissa säädetyt tilanteet, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin tai voimavaroin.

**Uhka-arvio** (Varautumissanasto, luonnos 10.4.2007)

Uhkamallin pohjalta laadittava arvio, jossa konkreettisesti käsitellään uhkan lähdettä, kohdetta, toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen sekä vastatoimenpidemahdollisuuksia ja niiden valmisteluun tarvittavaa aikaa.

Uhka-arvio mahdollistaa niiden toimien tarkastelun, joihin organisaation on ryhdyttävä uhkan ehkäisemiseksi tai sen torjumiseksi ja sen vaikutuksista selviämiseksi.

**Uhkamalli** (YETTS 2006, liite 4)

Yleisellä tasolla oleva kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä, jotka toteutuessaan mahdollisesti vaikuttavat valtiolliseen itsenäisyyteen sekä väestön elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen. Uhkamallissa esitetään sen luonteen mukaisesti uhkan vaikutusmekanismi, lähde, kohde ja vaikutus kohteessa, todennäköisyys sekä luetellaan uhkamalliin sisältyvät vakavimmat erityistilanteet.

**Varautuminen** (Varautumissanasto, luonnos 10.4.2007)

Toiminta, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut sekä valmiusharjoitukset.

**Yleinen järjestys ja turvallisuus** (Varautumissanasto, luonnos 10.4.2007)

Poliisin perustehtävä, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallisia yhteiskuntaloja, torjua oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.

## 1 VARAUTUMINEN - JOKAPÄIVÄISTÄ ELÄMÄÄ

Varautuminen sekä tavanomaisiin riskeihin että erityistilanteisiin koskee yhteiskunnan kaikkia aloja. Vastuunjako on selkeä; joka vastaa toiminnasta normaaliaikana, vastaa siitä myös poikkeusoloissa. Koska myös kustannukset jakautuvat leveälle rintamalle, ei minkään toimialan osuus muodostu kohtuuttoman suureksi. Kunnissa suurimmat kustannukset aiheutuvat johtokeskusten rakentamisesta sekä kalustoon ja välineisiin kohdistuvista investoinneista. Valmiussuunnittelu, henkilöstön kouluttaminen ja toiminnan harjoittelu eivät paljon maksa.

Kaikkein tärkeintä on oikea asenne. Varautuminen ja valmiussuunnittelu tulee ymmärtää virkatehtäviin kuuluvina, ei niiden lisänä. Toiminta erityistilanteissa tulee nähdä normaalitoimintojen jatkeena, ei uutena eikä ihmeellisenä asiana. Hankittaessa uusia laitteita tulisi aina harkita, miten niiden toimivuus varmistetaan myös silloin, kun sähkönsaanti on epävarmaa tai varaosia ei saa. Suunniteltaessa johtokeskus- tai muita suojatiloja pitää miettiä, miten niitä voidaan hyödyntää päivittäisissä toiminnoissa, sopivatko ne kokous-, koulutus- tai virkistystiloiksi jne.

Kunnanjohtaja ja toimialojen johtavat virkamiehet ovat varautumisen avainhenkilöitä. Johtamalla aktiivisesti oman vastualueensa valmiussuunnittelua, osoittamalla siihen riittävät resurssit ja kannustamalla henkilöstöä hakeutumaan varautumiskoulutukseen he näyttävät esimerkkiä, jolla on myönteinen vaikutus myös muiden viranhaltijoiden asenteisiin.

Kunnan luottamushenkilöiden tulee kuntalaisten edunvalvojina huolehtia, että kunta kykenee turvaamaan asukkaidensa turvallisuuden ja toimeentulon kaikissa erityistilanteissa. Siihen on myönnettävä riittävät resurssit, mikä onnistuu vain etukäteisvalmistelujen avulla eli varautumalla.

Palvelun laatu, erilaisten laatujärjestelmien käyttöönotto ja entistä tuloksekkaampi toiminta ovat nykyajan haasteita. Varautuminen voi mitä parhaiten olla osa kunnan laatujärjestelmää. Se takaa tehokkaan suunnittelun, suunnitelmien systemaattisen ylläpidon, henkilöstön säännöllisen perehdyttämisen ja kouluttamisen sekä toiminnan järjestelmällisen harjoittelun. Laadukas varautuminen on tie turvallisempaan tulevaisuuteen.

Apu- ja turvajärjestelmät on mitoitettu **normaaliolojen** tarpeisiin. Mitoituksessa on otettu huomioon historiatiedot ja tilastolliset todennäköisyydet sekä yhteiskunnan halukkuus osallistua turvaverkkojen ylläpitämisestä syntyviin kustannuksiin. Nykyistä tasoa pidetään yleisesti ottaen hyvänä.

Hätänumerosta **112** saamme avuksemme poliisin, ambulanssin tai palokunnan. Jos asuntoomme ei tule sähköä tai vettä tai WC on tukossa, soitamme kiinteistön huollosta vastaavan yhtiön päivystäjälle. Tarvitessamme lääkärin apua käännyimme päivystävän terveyskeskuksen puoleen. Taloudellisen hädän hetkellä voimme turvautua sosiaaliviranomaisten apuun. **Turvallisuudestamme** ja **toimeentulostamme** huolehditaan joka päivä.

Valtioneuvosto teki 23.9.2004 päätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmasta, jonka perusteella sisäasiainministeriö asetti työryhmän laatimaan ehdotuksen seudullisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun edelleen kehittämiseksi ja valtakunnallisen mallin laatimiseksi. Työryhmän työn tuloksena julkaistiin 12.4.2006 ”Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen” -muistio, jossa valtakunnallinen malli esiteltiin. Malli kattaa kaikki sisäisen turvallisuuden ohjelman toimeenpanon kannalta keskeiset osa-alueet, jotka ovat ennalta estävän työn tehostaminen, kiinnijäämisriskin lisääminen, rikoslajikohtainen tarkastelu, liikenneturvallisuus, onnettomuudet, rajaturvallisuus, rikoksen uhrin palvelujen varmistaminen ja yhteistyön parantaminen. Käytännössä mallin mukaan toteutetut rikoksien ehkäisemistä parantavat turvallisuussuunnitelmat muotoutuvat sisällöltään entistä laajemmiksi. (Sisäasiainministeriö 2006.)

Toinen kunnissa toteutettavaa turvallisuustyötä tukeva asiakirja on Suomen Kuntaliiton hallituksessaan 30.10.2003 hyväksymä linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle. Se käsittelee sitä turvallisuustyön osa-aluetta, jossa kohteena pidetään ihmisten ja omaisuuden suojelua.

Linjauksessa Kuntaliitto suosittelee, että

- turvallisuusasiat liitetään osaksi kunnan normaalia johtamista
- kunnat jatkavat turvallisuussuunnitelmien laadintaa ja toteutusta
- turvallisuussuunnitelmiin sisällytetään rikosten torjunnan lisäksi myös muut kunnan turvallisuustyön kannalta keskeiset osat ja suunnitelmat voidaan laatia yhteistyössä naapurikuntien kanssa
- kuntien organisaatiossa nimetään henkilö, joka on raportointivastuussa kunnan ylimmälle johdolle ja jonka vastuulla on turvallisuusasioiden koordinointi ja yhteistyön kehittäminen kunnan ja muiden toimijoiden välillä
- varmistetaan turvallisuustyön tulevan luonnolliseksi osaksi kuntien yhteistoimintaa kuntayhtymien, seutukuntien, maakuntien sekä valtion viranomaisten ja muiden toimijoiden, kuten asukasjärjestöjen, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa.

(Suomen Kuntaliitto 2003, 3.)

Edellä mainittujen suositusten mukaan toimimalla rakennetaan perustaa erityistilanteiden aikaiseen toimintaan häiriötilan ja jopa poikkeusolojen aikana ja niihin varautumiselle.

Teknistyneessä, kaupunkilaistuneessa ja entistä monimutkaisempien viesti- ja tietojärjestelmien varassa toimivan yhteiskunnan turvallisuusympäristössä voi jo normaalioloissa tapahtua sellaisia **erityistilanteita**, jotka saattavat vaikuttaa erittäin haitallisesti yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin ja aiheuttaa hämmennystä kansalaisten keskuudessa. Tällaiset tilanteet kyetään yleensä hallitsemaan normaalein järjestelyin ja tavanomaisin toimivaltuuksin.

**Poikkeusolot** uhkaavat maamme itsenäisyyttä, sen talouselämän perusrakenteita sekä kansalaisten turvallisuutta ja toimentuloa niin vakavalla tavalla, että yhteiskunnan on

otettava käyttöön voimakkaita, myös yksittäisen kansalaisen toimintaa rajoittavia ohjaustoimenpiteitä. Tähän liittyy tavallisesti myös lisävaltuuksien antaminen viranomaisille. Normaaliajan järjestelyt ja valmius luovat perustan poikkeusolojen toiminnoille.

**Valmiuslaki** velvoittaa viranomaisia valmiussuunnittelun ja tehtävien hoidon etukäteisvalmistelujen avulla huolehtimaan tehtäviensä hoitamisesta myös poikkeusoloissa. Suunnittelun yhtenäistämiseksi on valmiuslaissa sekä säännöllisesti tarkistettavassa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa sekä valtioneuvoston periaatepäätöksessä Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia kuvattu tilanteet, joihin on etukäteen **varauduttava**, ja selvitetty varautumisen periaatteet. Tapahtumat 11.9.2001 alkaen on tuonut kansainvälisen terrorismin vastaiset toimet pysyväksi osaksi maamme varautumista.

Jokainen hallinnonala vastaa oman toimialansa varautumisesta keskushallinnosta paikallistasolle. Valtioneuvoston tehtävänä on johtaa ja yhteen sovittaa eri hallinnonalojen varautumista. Aluehallinnon tasolla koordinointi kuuluu lääninhallitukselle.

Kuntien on kaikissa turvallisuustilanteissa toimeenpantava eri hallinnonalojen päätökset ja ohjeet sekä huolehdittava asukkaidensa hyvinvoinnista ja toimeentulosta sekä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa turvallisuudesta. Pelastustoimi yhteen sovittaa pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun liittyviä järjestelyjä alueellaan.

Tässä julkaisussa selvitetään **kunnan** eri toimialojen ja **alueellisen pelastustoimen** varautumistoimenpiteitä sekä annetaan taustatietoja kuntien valmiussuunnittelulle.

## 2 MIKÄ MEITÄ UHKAA?

### 2.1 Yksilön näkökulma

Kohtaamme elämässämme jatkuvasti eritasoisia riskejä. Lähtiessään liikenteeseen autoilija ottaa riskin joutua onnettomuuteen, sytyttäessään savukkeen tupakoitsija tietää vaarantavansa terveytensä jne. Riskiin suhtautuminen riippuu siitä, otetaanko riski vapaaehtoisesti vai onko se ympäristön aiheuttama, kuinka hyvin riski kyetään hallitsemaan ja kuinka tutusta uhkasta tai riskistä on kyse.

Ihminen voi ottaa suurenkin riskin, jos hän saa itse päättää siitä. Moottoripyöräilijä jatkaa harrastustaan, vaikka se on moninkertaisesti autoilua vaarallisempaa. Kokemuksista tiedämme, että palokunta pystyy sammuttamaan tulipalon, joten se ei tunnu kovinkaan vaaralliselta uhkalta. Tunnettu uhka siedetään paremmin kuin uusi ja ennen kokematon. Tämän vuoksi esimerkiksi ydinvoiman käytöstä johtuvia riskejä ylikorostetaan.

Taulukossa 1 verrataan erilaisten toimintojen aiheuttamia riskejä. Oikeanpuoleisessa sarakkeessa ilmoitetussa tuntimäärässä tapahtuu yksi kuolemaan johtava tapaturma miljoonaa henkilöä kohti.

Taulukko 1 Yksilön riskit (Eränen 1991, 29.)

<b>TOIMINTA</b>	<b>AIKA (tuntia)</b>
Kotona oleminen	100
Linja-autoliikenne	50
Teollisuustyö	25
Junaliikenne	17
Rakennustoiminta	11
Maa- ja metsätalous	7
Polkupyöräily	4
Jalankulku	3
Henkilöautoilu	2
Lentoliikenne	1,5
Moottoripyöräily	0,1
Vuorikiipeily	0,03



Suhtautuminen riskeihin on hyvin yksilöllistä. Jotkut ovat valmiita ottamaan suuriakin riskejä, toiset taas ovat luonnostaan varovaisempia. Valitettavasti ne, joilla on taipumus riskinottoon, tavallisimmin myös vähättelevät varotoimien tarvetta.

## 2.2 Päivittäiset onnettomuudet

Liikenneonnettomuus, tulipalo ja veden varaan joutuminen ovat jokapäiväisistä riskeistä tutuimpia. Tulipaloissa on viime vuosina menehtynyt 75 - 110 ihmistä vuodessa. Vastaava luku asukaslukuun suhteutettuna on Keski-Euroopan maissa puolet pienempi. Suomen suuret luvut johtuvat ainakin osittain maamme pohjoisesta sijainnista, tulisijojen suuresta määrästä ja pitkästä lämmityskaudesta. Liikenneonnettomuuksissa menettää henkensä n. 400 ja hukkumisen seurauksena vajaa 200 henkilöä vuodessa.

Muita tavallisimpia riskejä ovat vaarallisten aineiden, öljytuotteiden ja räjähdysaineiden käsittely, kuljetus ja käyttö. Myös luonnonilmiöiden aiheuttamat onnettomuudet, kuten myrskyt ja tulvat, ovat viime vuosina aiheuttaneet päänvaivaa viranomaisille.

Päivittäisten onnettomuuksien ja muiden normaaliolojen turvallisuustilanteiden varalle yhteiskunta on rakentanut turvajärjestelmän. Soittamalla hätänumeroon **112** saamme paikalle avun tarpeen mukaan palokunnan, sairaankuljetuksen tai poliisin.

Kunnissa toimii riskienhallintaryhmiä, joiden tehtävänä on lähinnä teknisluonteisten riskien tarkastelu ja vähentäminen. Tulokset ovat olleet hyviä, sillä suunnitelmallisen riskienhallintatyön aikana kuntien vahinkovakuutusmaksut ovat alentuneet yli puolella samanaikaisesti kuin vahinkokustannukset laskivat. (Suomen Kuntaliitto 2003, 25.)

## 2.3 Yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvat uhat

Muutokset yhteiskuntarakenteessa, nopea tekninen kehitys ja lisääntynyt riippuvuus sähköstä sekä yhä verkostoituneemmista ATK- ja tiedonsiirtojärjestelmistä ovat tehneet ympäristöstämme entistä häiriöalttiimman. Samalla olemme tulleet yhä riippuvaisemmiksi eri alojen asiantuntijoista. Varajärjestelmät, laitteiden määrän lisääntyminen ja niiden toimintavarmuuden parantuminen toki parantavat valmiutta.

**Uhkamalli** on kuvaus turvallisuusympäristön häiriöistä, jotka mahdollisesti vaikuttavat valtiolliseen itsenäisyyteen sekä kansalaisten elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen. On huomattava, että osa seuraavassa kuvatuista turvallisuusympäristön häiriöistä saattaa tapahtua koska tahansa normaalioloissa. Jos turvallisuustilanteiden hallinta edellyttäisi valmiuslaissa ja puolustustilalaissa viranomaisille säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottamista, häiriö aiheuttaisi maahan tai osaan siitä **poikkeusolot**.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian uhkamallit ovat

- sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen
- väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen
- taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen
- suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet
- ympäristöuhkat
- terrorismi sekä järjestäytynyt- ja muu vakava rikollisuus
- väestöliikkeisiin liittyvät uhkat
- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- sotilaallisen voiman käyttö

(Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006; Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, 10 ja liite 1)

Kuvaukset uhkamallien vaikutuksista löytyvät kulloinkin voimassa olevasta Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta (<http://www.defmin.fi>).

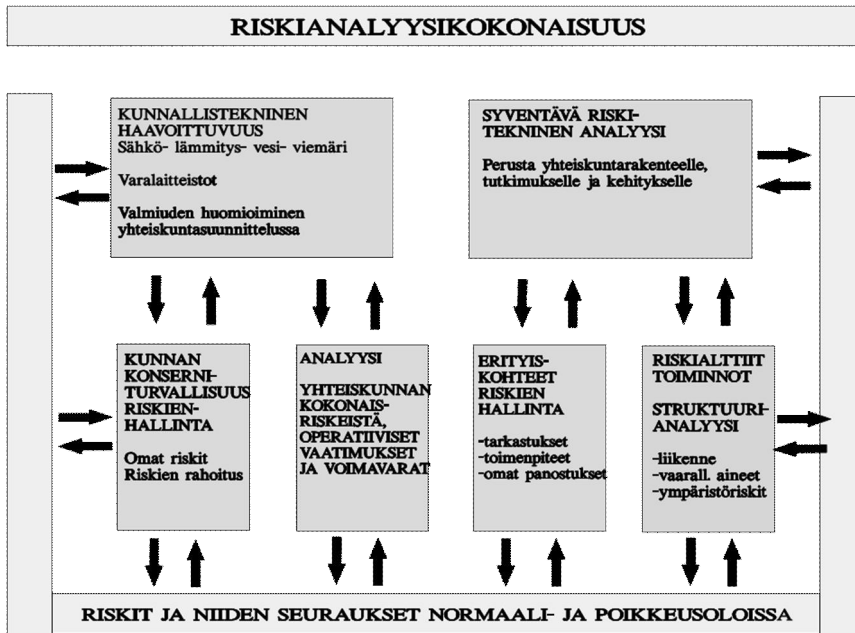
Luettelo tunnistetuista erityistilanteista on tämän julkaisun liitteenä 1.

## 2.4 Uhkien arviointi

Uhkien arviointi antaa perusteet tehdä päätöksiä varautumisen tasosta ja mitoituksesta kunnan eri toimialoilla siten, että kuntalaisten kannalta tärkeät toiminnot pystytään suorittamaan mahdollisimman häiriöttömästi kaikissa tilanteissa. Sotilaallisen voiman käytön vaikutuksia arvioidaan ensisijaisesti maan puolustamiselle ja väestön toimeentulolle aiheutuvien vahinkojen, ei niinkään taloudellisten menetyksien kannalta. Näissä arvioissa riskianalyysi- käsitteen rinnalla käytetään usein käsitettä **uhka-analyysi**. Analyysit eivät saa päättyä riskin paikantamiseen ja mahdollisen toteutumisen analysointiin vaan onnettomuustapahtumaa on analysoitava lähemmin. (Saukonoja 1999, 164) Tämä analysointi edellyttää käytännössä erilaisista häiriötilanteista tai poikkeusoloista aiheutuvan uhkan vaikutusten arviointia kunnan eri palvelujen tuottamiselle ja ratkaisujen etsimistä kuntalaisten hyvinvoinnin ylläpitämiseksi.

Uhkien tarkastelussa voidaan käyttää apuna skenaariomallinnusta, esimerkikikaavio on liitteenä 2.

Pelastustoimen piiriin kuuluvat onnettomuusriskit (erityiskohteet, riskienhallinta) edustavat pientä osaa koko kunnan riskeistä. Riskienhallintajärjestelmän tulee kattaa kaikki kuntaa uhkaavat riskit.



Kuva 1 Riskianalyysikokonaisuus (Allinniemi 1994)

Suomen Kuntaliitto on julkaissut useita oppaita kuntien riskienhallinnan järjestämiseksi. Niitä löytyy Internet- osoitteesta <http://www.kunnat.net>.

### 3 MITEN VARAUDUMME?

#### 3.1 Varautumisen tavoitteet ja periaatteet

**Varautumisella** tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen kaikissa turvallisuustilanteissa. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, etukäteisvalmistelut sekä valmiusharjoitukset. (YETTS 2006 ,73.)

Valtion viranomaisten, valtion liikelaitosten ja kuntien osalta tehtävien häiriötön hoitaminen kaikissa oloissa on lakisääteinen velvollisuus (Valmiuslaki 1080/91, 40 §). Siinä, missä yksittäinen kansalainen säästää ja vakuuttaa huonojen taloudellisten aikojen ja onnettomuuksien varalta, arvioi yhteiskunta riskien ja uhkien vaikutuksia, laatii valmiussuunnitelmia, ylläpitää puolustuskykyä, varastoi kriittisiä raaka-aineita, sopii ennakolta henkilöstön, ajoneuvojen, tilojen ja materiaalin käytöstä sekä kouluttaa ja harjaannuttaa henkilöstöään erityistilanteiden varalle. **Valmiussuunnitelmissa** selvitetään, miten välttämättömät tehtävät hoidetaan erityistilanteissa.

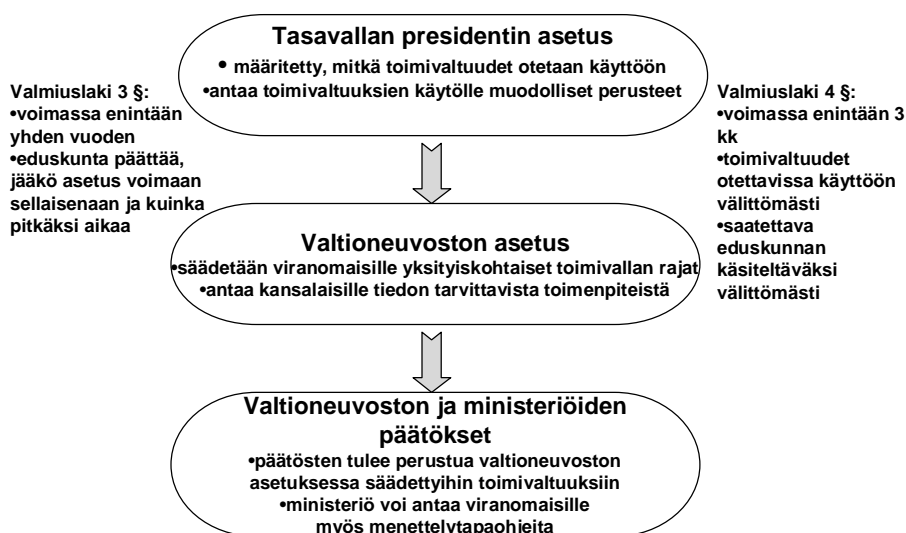
Varautuminen perustuu **normaaliolojen** järjestelyjen varaan. Ne organisaatiot ja viranomaiset, jotka vastaavat tehtävistä normaalioloissa, vastaavat niistä kaikissa yhteiskunnan turvallisuustilanteissa, myös poikkeusoloissa. Uusien organisaatioiden perustamista vältetään. Poikkeuksena on päivittäistavarahuolto ja muutamat muut, lähinnä säännöstelyä varten tarvittavat organisaatiot ja elimet, jotka eivät normaalioloissa toimi. Yhteiskunnan eri sektoreiden **valmiutta** kohotetaan **joustavasti** uhkan ja tilanteen kehittymisen edellyttämällä tavalla. Tämä tapahtuu ensi vaiheessa ministeriöiden ohjaamana hallinnonalakohtaisin, sisäisin päätöksin. Tilanteen vakavoituessa poikkeusoloiksi, voidaan ottaa valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia käyttöön parantamaan julkisen sektorin toimintamahdollisuuksia. Yksityisen sektorin varautumisen ohjaus ja valmiuden kohottaminen tapahtuu Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisen **Huoltovarmuuskeskuksen** ja **Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan** toimenpitein.

Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa koskeva päätöksen teko on kolmiportainen. Ensimmäiseksi tehdään päätös valtioneuvoston oikeudesta käyttää valmiuslain 4 luvun säännösten mukaisia toimivaltuuksia. Asiasta annetaan tasavallan presidentin asetus.

Asetus on annettava määräyksi, enintään vuoden pituiseksi ajaksi kerrallaan. Kiiretilanteessa annettavan asetuksen voimassaolo voi olla enintään kolme kuukautta.

Pääsäännön mukaan valtioneuvostolla ei vielä tasavallan presidentin antaman asetuksen perusteella ole oikeutta, ennen kuin eduskunta on käsitellyt asian, ryhtyä käyttämään asetuksessa säädettyjä toimivaltuuksia. Kiiretilanteessa valtioneuvostolla on oikeus välittömästi tasavallan presidentin asetuksen nojalla ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin. Tällöinkin tasavallan presidentin asetus on lähetettävä eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta käyttää tarkastusoikeuttaan joko valmislain 3 §:n mukaisesti etukäteen tai valmiuslain 4 §:n tarkoittamissa tilanteissa jälkikäteen. (Valtioneuvoston kanslia 2001, 4.)

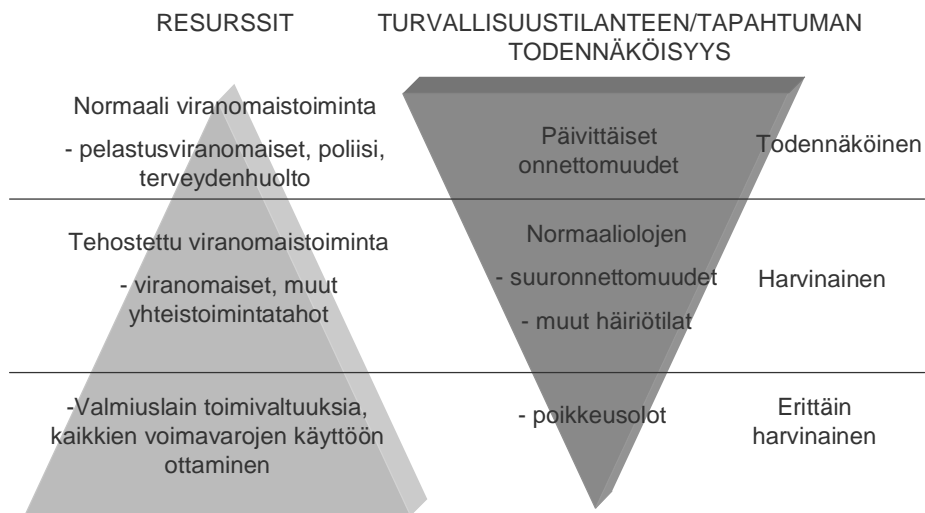
### VALMIUSLAIN TOIMIVALTUUKSIEN KÄYTTÖÖNOTTAMINEN



Kuva 2 Toimivaltuuksien käyttöönotto

Häiriötilanteet ja poikkeusolot aiheuttavat muutoksia viranomaisten tehtäviin. Toisten tehtävät lisääntyvät, toisten vähenevät, jotkut tehtävät saattavat jäädä pois kokonaan. Myös tehtävien tärkeysjärjestys voi muuttua totutusta. Seuraava kaavio kuvaa turvallisuustilanteiden tai pelastustoimintaa edellyttävien tapahtumien esiintymisen todennä-

köisyyden suhdetta käytettävissä oleviin viranomaisten resursseihin. Viranomaisten onnettomuustilanteessa käytettävissä olevat resurssit on mitoitettu siten, että päivittäisten onnettomuuksien edellyttämistä pelastustoimenpiteistä selviydytään normaalein viranomaistoimenpitein. Onnettomuuden tai häiriötilanteen laajuuden edellyttäessä tai onnettomuuden eskaloituessa suuronnettomuudeksi, viranomaistoimintaa tehostetaan ennalta suunniteltujen suuronnettomuussuunnitelmien mukaisesti. Elleivät viranomaisten toimivaltuudet riitä, voidaan valmiuslain toimivaltuuksia ottaa käyttöön.



Kuva 3 Pelastustoiminnan resurssit kasvavat tilanteen mukaan

Valmiuslaki, puolustustilalaki, pelastuslaki ja laki huoltovarmuuden turvaamisesta ovat tärkeimmät varautumista yleisesti ohjaavat säädökset. Eri toimialojen varautumista ohjaa tarkemmin toimialakohtainen lainsäädäntö ja toimialakohtaiset ohjeet.

### 3.2 Varautumisen johtosuhteet

#### 3.2.1 Keskushallinto

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista johtaa, valvoo ja sovittaa yhteen **valtioneuvosto** sekä toimivaltainen **ministeriö** hallinnonalallaan. **Tasavallan presidentti** puolestaan päättää elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvistä sotilaskäs-

kyasioista. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko-, turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat.

**Valtioneuvoston kanslia** käsittelee yhteistoiminnassa muiden ministeriöiden kanssa ne asiat, jotka liittyvät muun muassa valtioneuvoston ja ministeriöiden turvallisuuspalveluun sekä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen. Puolustusministeriön toimialaan kuuluu muun muassa kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen.

**Puolustusministeriötä** sekä ulko- ja turvallisuuspoliittista ministerivaliokuntaa avustava turvallisuus- ja puolustusasiain komitea seuraa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen aseman muutoksia ja arvioi niiden vaikutuksia kokonaismaanpuolustuksen järjestelyille. Se myös seuraa hallinnon eri alojen kokonaismaanpuolustukseen liittyviä toimia ja sovittaa yhteen kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvien asioiden valmistelua.

**Ministeriöiden kansliapäälliköt** vastaavat oman hallinnonalansa kyvystä huolehtia tehtäviensä mahdollisimman häiriöttömästi hoitamisesta myös poikkeusoloissa.

Ministeriöiden **valmiuspäällikkökokous** on pysyvä yhteistyöelin, joka käsittelee eri turvallisuustilanteisiin varautumista. Ministeriön valmiuspäällikkönä toimii kansliapäällikkö tai hänen määräämänsä virkamies. Valmiuspäällikön tehtävänä on muun muassa johtaa ja valvoa hallinnonalan valmiussuunnittelua ja sen edellyttämiä etukäteisvalmisteluja sekä kehittää ja ylläpitää yhteistoimintaa muihin hallinnonaloihin. Ministeriöissä toimii myös valmiustoimikunta, joka on kokoonpantu tärkeimpien toimialojen edustajista. Sen tehtävänä on valmistella toimintaa häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten.

Viranomaisten ja elinkeinoelämän välinen yhteistyöorganisaatio huoltovarmuuteen liittyvissä asioissa on **Puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS)** toimieliminen. Suunnittelukunta seuraa eri alojen huoltovarmuutta sekä tuottaa ohjausinformaatiota ja esityksiä huoltovarmuuden kehittämiseksi yhdessä **Huoltovarmuuskeskuksen (HVK)** kanssa, joka panee esitykset toimeen ja rahoittaa ne. (YETTS 2003, 7).



### 3.2.2 Aluehallinto

Aluehallinnosta **läänihallituksella** on useita tehtäviä, jotka liittyvät oikeushallintoon, pelastus- ja poliisihallintoon, opetus- ja kulttuurihallintoon sekä liikunta- ja nuorisotoimeen, maa- ja metsätaloushallintoon, liikennehallintoon, kuluttaja-, kilpailu- ja elintarvikehallintoon sekä sosiaali- ja terveyshallintoon. Muita keskeisiä aluehallintoviranomaisia ja samalla läänihallituksen yhteistoimintatahoja ovat **alueelliset ympäristökeskukset, TE-keskukset ja tiepiirit**. Lisäksi varautuminen lääneissä edellyttää tiivistä yhteistyötä ainakin sotilasviranomaisten, raja- ja merivartiostojen, SPR:n, Yleisradion, sairaanhoitopiirien ja VR- yhtiymän kanssa.

Aluehallinnon eri viranomaisten tehtävänä on ohjata ministeriöiden ohjeistuksen mukaan toimialansa paikallishallinnon varautumistehtävien suorittamista ja seurata niistä suoriutumista. Eri hallinnonalojen valmiussuunnittelussa läänihallituksilla on keskeinen tehtävä sovittaa yhteen alueen valmiussuunnitelmia, koordinoida eri viranomaisten yhteistoimintaa sekä luoda varautumisen tilannemalleja. Läänihallituksilla on kokonaiskäsitys läänin varautumistilanteesta ja kehittämistarpeista.

Aluehallintoviranomaisten tehtävät ja vastuualueet säilyvät poikkeusoloissa pääosin samoina kuin normaalioloissakin. Aluehallintoviranomaiset laativat ja ylläpitävät valmiussuunnitelmia ja varautuvat erityistilanteisiin. Jos turvallisuustilanne edellyttää laajaa eri hallinnonalojen yhteistoimintaa, läänin johtokeskus tuottaa aluehallintoviranomaisille niiden päätöksenteossa tarvittavan tilannekuvan. Läänin johtokeskuksessa kootaan poikkihallinnollinen, ajantasainen, alueellinen tilannekuva. Vastaavasti aluehallintoviranomaiset pitävät läänin johtokeskusta ajan tasalla oman toimialansa tilanteesta ja nimeävät asiantuntijan läänin johtokeskukseen tai alajohtokeskukseen. (Selvitys aluehallinnon varautumisesta; aluehallinnon varautumisen työryhmä 18.12.2003, 35.)

### 3.3 Varautuminen kunnassa

Kunnanhallitus ja kunnanjohtaja ohjaavat, johtavat, yhteen sovittavat ja valvovat kunnan eri toimialojen varautumista. Kukin toimiala vastaa oman alansa valmiussuunnittelusta ja muista etukäteisvalmisteluista lainsäädännön, oman hallinnonalansa ohjeiden ja

kunnanhallituksen viitoitusten mukaisesti. **Valmiussuunnittelulla** haetaan keinoja kunnan eri toimintojen jatkuvuuden turvaamiselle. Varautumisen ja valmiussuunnittelun velvoite on säädetty valmiuslain 40§:ssä. Varautumista edistää turvallisuusnäkökohtien huomioiminen jo ennalta kaikessa kunnan toimintaan liittyvässä suunnittelussa.

Pelastustoimen alueellistamisen myötä varautumisen tärkeä osa-alue, väestönsuojelu, siltä osin kuin siihen liittyy poikkeusoloissa tapahtuvan pelastustoiminnan valmistelu, kuuluu alueen pelastustoimen valmisteluvastuulle. Kunnan eri hallinnonaloilla on velvollisuus osallistua pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun. Osallistumisen käytännön järjestelyjen taso ja vastuiden jako määritetään **pelastustoimen palvelutasopäätöksessä** (Pelastuslaki 13§). Sen laatii pelastustoimialueittain pelastusviranomaisen siten, että myös kuntia kuullaan. Poikkeusoloissa tapahtuvan pelastustoiminnan suunnittelun voidaan katsoa olevan pelastustoimen osuus valmiussuunnittelusta.

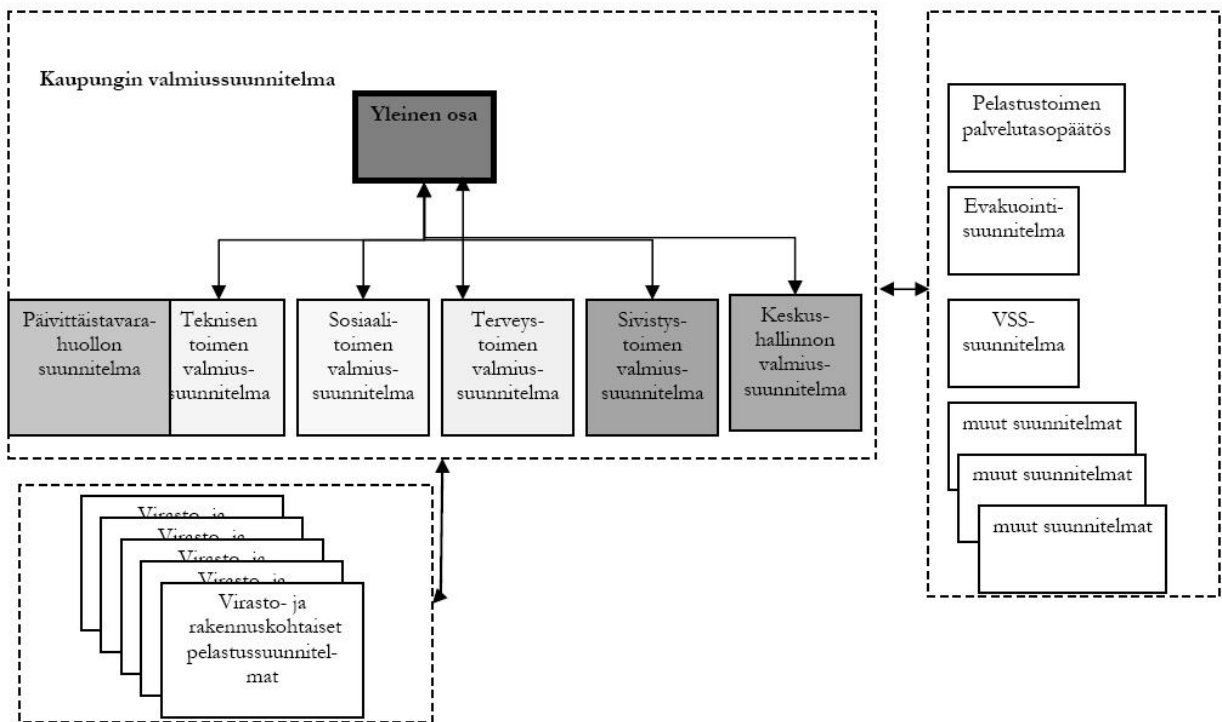
Kunta vastaa valmiussuunnittelustaan. Kunnan valmiussuunnitelma voidaan jakaa **yleiseen osaan ja toimialojen suunnitelmiin**.

Kunnan valmiussuunnitelman yleisessä osassa

- annetaan varautumisen ja valmiussuunnittelun perusteet
- kuvataan omaa kuntaa koskevien uhkatilanteiden vaikutukset kunnan toimintaan ja kuntalaisten elämään
- selvitetään eri toimialojen keskeisimmät tehtävät kuntalaisten turvallisuuden- ja toimeentulon, sekä kunnan peruspalveluiden turvaamiseksi yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvissa uhkatilanteissa (= tiivistelmät toimialojen valmiussuunnitelmista)
- selvitetään, miten kunnan hallinto ja johtaminen järjestetään uhkatilanteissa
- ilmoitetaan uhkatilanteiden edellyttämät muutokset organisaatioon
- annetaan ohjeet valmiussuunnitelman laatimisesta ja ylläpidosta

- annetaan ohjeet henkilöstön perehdyttämisestä ja kouluttamisesta
- todetaan yhteistyötahojen keskeiset tehtävät ja yhteystiedot.

Yleinen osa laaditaan **kunnanjohtajan** johdolla. Toimialojen asiantuntijat osallistuvat sen laatimiseen ja se hyväksytään tavallisimmin kunnanvaltuustossa julkisuuslainsäädännön säädökset huomioiden.



Kuva 4 Kunnan valmiussuunnitelman rakenne

Kaaviossa kuvataan, kuinka kunnan valmiussuunnitelma rakentuu toimialoittain määriteltyjen uhkamallien arvioinnin perusteella toimialasuunnitelmiksi. Toimialasuunnitelmien keskeiset asiat kootaan valmiussuunnitelman yleiseen osaan, joka on tarkoitettu ensisijaisesti kunnan johdon ja päättäjien käyttöön.

**Toimialojen valmiussuunnitelmissa** kuvataan yksityiskohtaisesti häiriötilanteiden ja poikkeusolojen vaikutukset sekä toimialan varsinaisiin tehtäviin että poikkeusolojen tehtäviin (mm. eräillä toimialoilla varautuminen pelastustoiminnan tukemiseen toimi-

alan perustamalla väestönsuojelumuodostelmilla poikkeusoloissa) sekä selvitetään, miten toiminnan jatkuvuus voidaan turvata. Suunnitelma laaditaan **toimialajohtajan** johdolla, toimialan keskeisten henkilöiden osallistuessa sen laatimiseen. Suunnitelma käsitellään toimialan toimintaa johtavassa lautakunnassa ja sen hyväksyy tavallisimmin kunnanhallitus.

Eri ministeriöiden hallinnonaloilleen laatimat ohjeet antavat perusteita kuntien valmiussuunnittelulle. Valtioneuvoston periaatepäätös ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia” antaa perusteet eri toimialojen varautumisen ja valmiussuunnittelun kehittämiseksi vallitsevia uhkia vastaaviksi.

### 3.3.1 Kunnan johto

Kunnan on huolehdittava asukkaidensa sekä kuntaan mahdollisesti siirrettävän väestön elinmahdollisuuksista ja toimeentulosta myös poikkeusoloissa. Valtioneuvoston asetukset ja aluehallinnon määräykset on kyettävä saattamaan voimaan ja niiden noudattamista on pystyttävä valvomaan. Kunnan johdon on ohjattava ja jaettava käytössä olevia voimavaroja vallitsevan tilanteen ja tarpeiden mukaisesti.

Luottamushenkilöiden toiminta jatkuu kaikissa turvallisuustilanteissa. Valtioneuvosto voi valmiuslain nojalla antamallaan asetuksella yksinkertaistaa kunnan johtamista. Kunnanvaltuuston tehtäviä voidaan siirtää kunnanhallitukselle ja kunnanhallituksen tehtäviä virkamiesjohdolle. Lautakunnan päätösvaltaa voidaan joissakin asioissa siirtää puheenjohtajalle tai viranhaltijalle. Myös kunnallisvaalien toimittaminen voidaan siirtää määräajaksi tai toistaiseksi. Valtioneuvosto voi määrätä kunnanhallituksen asettamaan avukseen valmiustoimikunnan, jonka tehtävänä on yhteen sovittaa kunnan ja valtion viranomaisten sekä talouselämän toimintoja.

Kunnan johtokeskusta ja johtamisen järjestämistä erityistilanteissa käsitellään luvussa

4.

### 3.3.2 Kriisiviestintä

Kansalaisten tiedonhalu ja -tarve kasvavat erityistilanteessa. Kansalaisilla on myös oikeus saada tietoa. Oikein ajoitettu, kansalaisten yksinkertaisiinkin ongelmiin kohdistuva tiedottaminen lisää turvallisuuden tunnetta sekä vähentää tietämättömyyden ja huhujen aiheuttamaa epävarmuutta.

Viranomaisten velvollisuutena on jakaa tietoa. Tiedottamisen tulee olla **avointa, nopeaa, tehokasta, luotettavaa** ja helposti **ymmärrettävää**. Tiedottamisen painopiste siirtyy uutisoivasta tiedottamisesta toimintoja ohjaavaan ja pelastavaan tiedottamiseen.

Kunnan tiedottamisen tavoitteena on

- antaa kuntalaisille jo ennalta sellaiset perustiedot ja ohjeet, joiden avulla he selviytyvät erilaisten uhkatilanteiden mukanaan tuomista häiriöistä ja vaikeuksista (esim. säännöstelyä koskeva opastus ja valistus)
- reagoida nopeasti ja aktiivisesti kunnan alueella toimivien tiedotusvälineiden ja tarvittaessa muunkin median tiedontarpeeseen
- saada kuntalaiset toimimaan järkevällä, tilanteen edellyttämällä tavalla sovittamalla tiedottaminen tilanteen erityisvaatimuksiin (esim. tietoja kuntaan tulevista evakuoituista, ohjeita evakuointien toteuttamisesta)
- lisätä uutisoivan tiedottamisen keinoin turvallisuuden tunnetta ja rauhallisuutta (esim. miten häiriöistä on selviydytty).

Uutistyhjiötä ei saa syntyä kuntalaisille missään olosuhteissa. Tiedotuksen pitää olla aloitteellista ja aktiivista, niin kauan kuin paikallisiin olosuhteisiin liittyvää uutiskysyntää riittää ja niin kauan kuin kuntalaiset tarvitsevat toimintaohjeita ja muuta tilanteeseen liittyvää tiedonvälitystä. Paikallisen tiedotuksen tehtävänä on siis myös jatkuvasti seurata mielialoja ja ympäristön reagointia tiedotukseen ja ryhdyttävä tarvittaessa torjumaan liikkeellä olevia huhuja sekä vääriä käsityksiä.

Kriisin sattuessa tiedon tarve kasvaa geometrisessä suhteessa kriisin vakavuuteen, myös omassa kunnassa. Kansalaisten luottamus pitää hankkia nopealla aktiivisella tiedottamisella. Väärä tieto leviää aina helpommin kuin oikea.

Tiedottamisen onnistuminen edellyttää suunnitelmallisuutta ja **selkeää vastuunjako**. Lähtökohtana on kunnan normaaliajan tiedotussuunnitelma ja -organisaatio, jota häiriötilan aikana ja poikkeusoloissa on yleensä vahvennettava.

Periaatteena on, että

- kokonaisvastuu tiedottamisesta kuuluu sille viranomaiselle, jolla on johtovastuu
- kunnan tiedotuspäällikkö johtaa erityistilanteiden tiedottamisen suunnittelua kunnassa (usein yhteistyössä pelastusviranomaisen kanssa)
- tiedotuspäällikön päätehtävänä on organisoida ja tukea toimialojen tiedotusta kunnassa sovitulla tavalla.
- tiedotuspäällikkö voi tiedottaa itsekin – etenkin niistä asioista, joihin hänellä on asiantuntemusta
- kukin toimiala tiedottaa omista toimistaan. Toimialojen sisällä on etukäteen sovittava yksiselitteisesti, kuka tai ketkä tiedottavat ko. toimialueen vastuulla olevista asioista.

Kun perustetaan kunnan johtokeskus, siirtyy kuntaa koskeva tiedotuskin luonnollisesti sinne. Kunnanjohtajan alaisuudessa työskentelevä tiedotuspäällikkö on aina johtokeskuksen johtoryhmän jäsen. Tiedotuksen on oltava aktiivisesti mukana kaikessa kunnan varautumisessa ja esim. koulutuksessa ja harjoittelussa. Monesti väestönsuojelu on vaikuttavimmillaan kansalaisten suojelua tiedon avulla.

Kunnan tiedotuspäällikkö on siis kuntalaisten tiedontarpeen asiantuntija paikallisessa kriisinhallinnassa. Hänen ydintehtävänä on tuoda ja ylläpitää tätä näkökulmaa johtokeskuksen (vast.) kaikessa keskustelussa ja päätöksenteossa. Onnistuakseen tässä tie-

dotuspäällikön on tunnettava kuntalaisten elämänolosuhteet sekä ihmisten pelot ja mielialat, etenkin kun kriisi kestää pitkään.

Kriisiviestinnän suunnitelmassa otetaan huomioon valtakunnallinen ja alueellinen tiedottaminen, yhteistoiminta paikallisten tiedottajien välillä, tilojen ja välineiden tarve sekä käytettävissä olevat tiedotuskanavat ja -menetelmät. Poikkeusoloja varten tehtyjä suunnitelmia ja valmisteluja voidaan hyödyntää tiedotettaessa muissakin erityistilanteissa.

Tiedottamisen periaatteita on käsitelty poikkeusolojen tiedotustyöryhmän muistiossa (VNK 1999/4) ja valtioneuvoston kanslian ohjeessa Valtionhallinnon viestintä kriisitilanteissa ja poikkeusoloissa (VNK 2007). Pelastusopiston julkaisussa 2/2001 käsitellään tiedottamista vaara- ja onnettomuustilanteissa. Yleisradiolla on ohjeet viranomais-tiedotteiden välittämisestä radiossa.

### 3.3.3 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Lähes kaikkien erityistilanteiden voidaan odottaa vaikuttavan tavalla tai toisella sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan. Suuronnettomuus tai epidemia lisäisi ainakin hetkelisesti paikallisen ja alueellisen sairaanhoidon kuormitusta. Pitkittynyt taloudellinen taantuma tai lama saattaisi johtaa lääkkeiden, sairaalatarvikkeiden sekä -laitteiden ja niiden varaosien puutteeseen. Tämä vaikeuttaisi väestön tarvitsemien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamista. Erityisesti sodanuhkan ja sodan oloissa lasten päivähoidon, lastensuojelun, invalidihuollon, kotipalvelujen ja toimeentulotuen tarve lisääntyisi. Myös ensiavun, sairaansijojen, sairaankuljetuksen ja terveysvalvonnan tarve kasvaisi. Samanaikaisesti tapahtuva puolustusvoimien kenttälääkintäjoukkojen perustaminen lisää alan henkilöstötarvetta verrattuna normaalioloihin.

Myös väestön ikääntyminen sekä palvelurakennemuutos tuovat uusia haasteita varautumiselle. Aikaisemmasta laitostalvaisesta järjestelmästä on siirrytty yhä monimuotoisempiin ja eri tavoilla tuotettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluyksiköihin ja kotiin järjestettäviin palveluihin, osin ostopalveluina.

Toimialan hallinnon suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä, virkistys- ja virikeluonteisia palveluja, opetusta, suojatyötä, neuvolatoimintaa ja päihdehuoltoa voitaneen vastaavasti supistaa. Samalla voidaan joutua karsimaan erilaisten tukien määriä ja yksinkertaistetaan maksujärjestelmiä. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut toimialan varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin selventävän esitteen (Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2006:5).

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden lakisäätetyn **pelastussuunnitelman** laatiminen on ohjeistettu sosiaali- ja terveysministeriön toimesta (STM:n opas 2005:13). Oppaassa käsitellään pelastuslain tarkoittamaa laajemmin turvallisuuden osaluokkia ja oppaan mukaan laadittuun turvallisuussuunnitelmaan sisältyy myös pelastuslain mukainen pelastussuunnitelma.

#### Sosiaalihuolto

**Sosiaalihuollon varautuminen** perustuu STM:n antamaan sosiaalitoimen valmiusohjeeseen (STM:n monisteita 1998:22).

Huoltotoimenpiteitä mitoitettaessa on varauduttava järjestämään tilapäismajoitus, ruokahuolto, vaatetus, psykososiaalinen tuki ja muu väliaikainen huolto poikkeusoloissa väestömäärälle, joka vastaa vähintään viittä (5) prosenttia kunnan asukasluvusta ottaen lisäksi huomioon paikkakunnalla tilapäisesti tai sesonkiluonteisesti oleskelevien henkilömäärä. Omatoimisen varautumisen arvioidaan vastaavan lisäksi noin viiden (5) prosentin väestömäärän huollosta. Arvioitaessa huoltotoimissa tarvittavan henkilöstön määrää lähtökohdaksi pidetään yhtä huoltohenkilöä 50 huollettavaa kohden ruokahuollon järjestämisessä, samoin majoituksen ja muun yleishuollon järjestämisessä.

Laskentaperusteissa on otettu huomioon, että osa avun tarpeessa olevista voi avustaa huoltotoimissa. Lisäksi on varattava yksi huoltohenkilö 50 pelastus- ja avustustehtävissä olevaa henkilöä kohden kussakin huoltotoiminnossa. Henkilöstö varataan huoltotehtäviin siitä henkilöstöstä, joka hoitaa tehtäviä normaalitilassa, ja täydennetään supistuvista tehtävistä vapautuvalla henkilöstöllä.



Edellä mainittuja tehtäviä varten sosiaaliviranomainen voi perustaa kunnan valmisteluvastuulla olevan väestönsuojeluorganisaation yhteyteen erityisiä **yleishuolto-** ja **muonitusryhmiä**. Toiminnat pyritään järjestämään niistä normaalisti huolehtivien toimintayksiköiden, kuten koulukeittiöiden, sosiaalihuollon ja vapaaehtoisjärjestöjen avulla.

Sosiaaliviranomainen vastaa omalta osaltaan huoltotehtäviin varattujen henkilöiden tietojen ajantasaisuudesta. Henkilöstön hälyttäminen tehtäviinsä hoidetaan ennakolta laaditun hälytysjärjestelyn/-kaavion mukaan. Kaaviossa esitetään ensimmäisenä hälytettävät henkilöt, jotka puolestaan vastaavat muiden hälyttämisestä. Onnettomuustilanteeseen mukaan tulevat ilmoittautuvat tilanteen johdolle, yleensä pelastusviranomaiselle tai poliisille.

**Evakuointien** aiheuttamat lisätehtävät tulee ottaa huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnitelmassa. Evakuointien suunnittelua koordinoi alueen pelastustoimi.

Maahan joukkopaon yhteydessä pyrkiviin suuriin ihmisjoukkoihin varaudutaan erityisesti rajojen läheisyydessä olevissa kunnissa. Tätä asiaa suunnittelee ja ohjaa **työvoima- ja elinkeinokeskukset**. Kuntien huoltosuunnitelmat, samoin ensiapusuunnitelmat täydennetään vastaamaan tällaisenkin tilanteen vaatimuksia.

Ruoan jakamista suurille joukoille on toteutettu seurakuntayhtymän toimesta sosiaalisin perustein työttömille ja muille tämänkaltaista apua tarvitseville. Kuvasta 5 voidaan päätellä, että avun tarpeessa olevia ihmisiä on muun muassa Kuopiossa.



Kuva 5 Ruoka-apua jonotetaan (Savon Sanomat/ arkisto/ Olli Herranen)

### Terveydenhuolto

Terveydenhuollon **perusvalmius** tarkoittaa, että valmiuslain, pelastuslain ja hallinnonalan antamien omien ohjeiden edellyttämät suunnitelmat ja valmistelut on tehty ja toimiala on valmis tarvittaessa kohottamaan valmiuttaan. **Tehostetussa valmiudessa** sairaansijojen määrää ja toimintakapasiteettia lisätään 25 %:lla kahden vuorokauden kuluessa. **Täysvalmius** tulisi tarvittaessa pystyä saavuttamaan 2 - 6 vuorokaudessa, jolloin kapasiteettia lisätään 50 % normaaliolojen volyymiin verrattuna. Täysvalmiuden saavuttaminen vaatii lisätiloja ja henkilöstöä sekä edellyttää valmiusvarastojen käyttöönottoa (STM:n esitteitä 2006:5). Valmiuden kohottamisen valmistelu edellyttää käytettävissä olevien työvoima-, tila- ja materiaaliresurssien selvittämistä. Kohotetussa valmiudessa toimintaa suunnataan ensisijaisesti välitöntä hoitoa vaativien potilaiden hoitamiseen.

Sairaaloiden ja terveyskeskusten **valmiussuunnitelma** ohjaa toimintaa kaikissa erityis-tilanteissa.

Suunnitelmassa

- määritellään sairaalan tehtävät eri valmiustiloissa
- kartoitetaan sairaalan toimintaan vaikuttavat uhkat ja riskit
- selvitetään valmiuden kohottamisen aiheuttamat toimenpiteet
- kuvataan toimintaedellytysten turvaamiseksi ja toiminnan suojaamiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Henkilöstö, energia, vesi, atk-järjestelmät, lääkkeiden ja sairaalatarvikkeiden riittävyys sekä sairaalalaitteiden huolto ja varaosien saanti ovat keskeisessä asemassa suunniteltaessa toiminnan turvaamista.

**Terveydenhuollon valmiussuunnittelu** perustuu STM:n v. 2002 julkaisemaan terveydenhuollon valmiussuunnitteluoppaaseen (STM:n oppaita 2002:5).

Terveyskeskusten ja sairaaloiden ulkopuolella toimivaa terveydenhuollon toiminnallista osaa kutsutaan lääkinnälliseksi pelastustoimeksi. Se kattaa hätäkeskuksen toiminnan avunpyyntöjen käsittelyssä, ensiaputoiminnan, sairaankuljetuksen sekä terveyskeskusten ja sairaaloiden päivystysklinikoilla annetun ensihoidon.

Sairaanhoitopiirit ja terveyskeskukset ohjeistavat yhdessä hätäkeskukset alueen sairaankuljetus- ja ensihoitoyksiköiden käyttöperiaatteista. Alueelliset ohjeet hälyttämisestä toimivat perusrunkona järjestelmän toiminnalle (STM:n esitteitä 2006:5, 30).

Suuronnettomuustilanteessa hoitolaitoksen ulkopuolella tapahtuvaa ensiapua, ensihoidoa ja sairaankuljetuksen kiireellisyysjärjestyksen arviointia varten sairaaloissa, myös terveyskeskuksissa, on **lääkintäryhmä (valmiusryhmä)**. Tämän lisäksi kunnan terveydenhuollosta vastaava organisaatio (kuntayhtymä tai kunta itse) varautuu tarvittaessa, mikäli riskianalyysit edellyttävät, muodostamaan poikkeusoloja varten pelastustoi-

minnan tukemiseksi **ensiapuryhmiä** tai **-joukkueita**. **Sairaankuljetuksen** tehostaminen tapahtuu sairaanhoitopiirin ohjeiden mukaan.

Terveydenhuollon valmiussuunnitteluopas ei edellytä aikaisempien väestönsuojelusta annettujen määrävahvuusohjeiden kaltaista, kunnan asukaslukuun perustuvaa muodostelmien määrävahvuutta. Resurssien riittävyttä arvioitaessa on lähdettävä edellä mainitusta, täysvalmiuden edellyttämästä 50 %:n kapasiteetin lisäyksestä ja suhteutettava poikkeusolojen lääkinnällisen pelastustoiminnan valmius siihen. Myös **psykososiaalisen** avun antamiseen varaudutaan terveystieteiden tai seurakuntien kriisiryhmien toimesta (STM:n monisteita 1998:1).

Ympäristöterveydenhuolto ( <http://www.stm.fi> , ympäristöterveydenhuolto)

Ihmisen terveyteen vaikuttavat oman perimän ja elämäntapojen lisäksi monet ulkopuoliset tekijät. Tavanomaisen sairauksien hoidon ja terveyden vaalimisen ohella onkin tärkeää pitää huolta siitä, että elinympäristössä olevat tekijät eivät aiheuta haittaa ihmisen terveydelle. Tätä yksilön ja hänen elinympäristönsä terveyden suojelua kutsutaan ympäristöterveydenhuolloksi.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät on jaettu valtion ja kuntien kesken. Ympäristöterveysasioista ensisijainen vastuu on kunnilla, jotka huolehtivat ympäristöterveyteen liittyvän lainsäädännön toimeenpanosta omalla alueellaan. Neuvonta- ja valitusasioissa otetaan yhteyttä kunnan ympäristöterveydenhuoltoon.

Valtionhallinto valvoo, yhteen sovittaa ja koordinoi eri puolilla tapahtuvaa ympäristöterveydenhuoltoa kokonaisuutena. Ylin johto ja suunnittelu on jaettu eri ministeriöiden kesken.

Elinympäristöön liittyvissä asioissa sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle kuuluvat terveysnäkökohdat, ympäristöministeriön vastuulle ympäristönsuojelunäkökohdat, kauppa- ja teollisuusministeriölle markkina- ja valvontakysymykset ja maa- ja metsätalousministeriölle eläimistä saatavia elintarvikkeita koskevat asiat. Alueellisella tasolla ympäristöterveydenhuoltoa ohjaavat ja valvovat lääninhallitukset.

Ympäristöterveydenhuollon on varauduttava normaaliolojen erityistilanteisiin **terveys-  
densuojelulain 8 §** (763/94) nojalla. Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut **ympä-  
ristöterveyden erityistilanteiden oppaan** (STM oppaita 2000:4). Varautuminen poik-  
keusoloihin pohjautuu valmiuslakiin. Sosiaali- ja terveysministeriön **ympäristöter-  
veydenhuollon valmiusohjeessa** 6/90/1999, annettu 26.5.1999, velvoitetaan kunnat  
varautumaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Valmiussuunnitelma voi olla eräissä  
tapauksissa myös osana esimerkiksi kansanterveystyön valmiussuunnitelmaa.

Muista alueellisista suunnitelmista mainittakoon ympäristökeskusten suunnitelmat  
äkillisten ympäristöonnettomuuksien varalta sekä Suomen ympäristökeskuksen julkai-  
semat ohjeet ympäristöonnettomuuksien ja poikkeuksellisten luonnontilanteiden varalle  
(SYKE moniste 114, 1998). Muuta tarvittavaa lainsäädäntöä ovat elintarvikelaki  
(361/95), kemikaalilaki (744/89), hygienialaki (1195/96), ympäristönsuojelulaki  
(86/2000), säteilylaki (592/91) ja jätelaki (1072/93).

Poikkeusolojen toimivaltuudet antavat mahdollisuuden erityisen kolmiportaisen CBRN  
- laboratorio-organisaation käyttöönottoon. Tätä organisoii ja johtaa valtakunnan ter-  
veydenhuoltopäällikkö, ja se on osana poikkeusolojen terveydenhuoltojärjestelmää.

### 3.3.4 Yhdyskuntatekniset palvelut

Kuntien teknisten toimialojen ja teknisen alan laitospuotoisten organisaatioiden varau-  
tuminen ja valmiussuunnittelu on perustunut lääninhallitusten yleisiin ohjeisiin, joiden  
lisäksi Puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS), Suomen Kuntaliitto ja Ympäris-  
töministeriö ovat antaneet omia erityisohjeitaan.

Kunnan peruspalvelujen (terveydenhuolto, sosiaalitoimi, opetus, kauppa, liikenne,  
asuminen yms.) tuottaminen riippuu kunnallisteknisten järjestelmien toimivuudesta.  
Riippuvuus on yleensä sitä suurempaa, mitä kaupunkimaisempi kunta on.

Toimialan valmiussuunnittelussa selvitetään eri sektoreiden uhkat ja riskit, toiminnan  
jatkuvuuden turvaaminen sekä turvaamisessa tarvittavien resurssien määrä, niiden  
hankkiminen ja varaaminen. Suunnittelulähtökohdat ovat samat myös niissä tapauksis-  
sa, joissa laitokset ovat itsenäisiä, mahdollisesti täysin yksityisiä laitoksia. Tällöin kun-

nan on velvoitettava laitos laatimaan tällainen suunnitelma, jotta se voi täyttää oman valmiussuunnittelovelvoitteensa. Erityisesti on selvitettävä ja koordinoitava yhtiötettyjen ja ulkoistettujen toimintojen ja ostopalvelujen tuottajien varautumisjärjestelyt ja niiden vaikutukset kunnan palvelujen tuottamiseen. Vesihuollon varautumisen ohjeena on käyttökelpoinen Ympäristöopas 128/2006: Vesihuollon erityistilanteet ja niihin varautuminen (Maa- ja metsätalousministeriö, huoltovarmuuskeskus, Suomen ympäristökeskus, 2006).

#### Vesihuollon valmiussuunnitelmassa selvitetään

- erityistilanteiden vaikutukset kunnan veden tarpeeseen ja jätevesihuoltoon
- vesilähteiden saastumisen ehkäisy
- veden saannin turvaaminen (pintavesi, pohjavesi, naapurikuntien jakeluverkot)
- sammutusveden saanti
- jakelujärjestelmän turvaaminen (veden säännöstely, verkoston osien sulkemista ja eristämismahdollisuudet, veden kuljetuksen järjestäminen)
- varavoiman tarve ja sen saannin turvaaminen
- puhdistamojen toiminnan varmentaminen
- kemikaalien varastointi, saannin turvaaminen tai niiden korvaaminen
- varautuminen viemäriverkoston vaurioihin ja viemäritulvien torjuntaan sekä tilapäispumppaamojen tarve.

#### Lämpöhuollon valmiussuunnitelmassa selvitetään

- lämmön ja kaukolämmön tarve erityistilanteissa
- lämmön tuottaminen varapolttoaineilla ja mahdollisuudet varalaitosten käyttöön

- jakeluverkon toiminnan varmistaminen ja korvaavien järjestelmien
- rakentamismahdollisuudet
- laatutason laskemismahdollisuudet
- varavoiman saannin turvaaminen.

Energia- ja voimahuollon valmiussuunnittelussa selvitetään

- erityistilanteiden aiheuttamat uhkat ja riskit tuotannolle
- voimalaitosten muutosmahdollisuudet
- jakeluverkon ja varayhteyksien turvaaminen
- kulutuksen säännöstely
- varavoimaloiden käyttö
- varavoiman saatavuus ja järjestäminen.

Liikenteen ja kuljetusten valmiussuunnitelmassa selvitetään

- teiden ja katujen kunnossapidon tarve ja tason laskemismahdollisuudet
- liikenneyhteyksien varmentaminen vauriotapauksissa ja vaurioiden korjaaminen
- julkisen liikenteen järjestäminen
- kuljetusten ja polttoaineiden säännöstely
- evakuointikuljetukset.

Korjaus- ja huoltotoiminnan valmiussuunnitelmassa selvitetään

- koneiden ja kuljetusvälineiden huollon ja korjaustoiminnan järjestäminen
- rakennusten huolto- ja korjaustoiminta vauriotapauksissa
- kunnan toiminnan kannalta tärkeät palveluja toimittavat yhtiöt ja yhteisöt.
- Jätehuollon valmiussuunnitelmassa selvitetään
- jätteenkäsittelylaitosten toiminnan varmistaminen
- jäteautokaluston ja kuljettajien varaaminen
- jätehuollossa tapahtuvat muutokset.

Tekninen toimiala varautuu osallistumaan väestönsuojeluun muodostamalla henkilöstöstään ja kalustostaan **raivaus- ja puhdistustoimintaan** yksiköitä. Alueen pelastustoimi koordinoi tätä valmistelua.

Teknisen toimialan tehtävänä on myös vastata kunnan poikkeusolojen organisaation tarvitsemista suojapaikoista sekä osallistua sellaisten kuntalaisten suojaamiseen, joilla ei ole suojatiloja. Lisäksi tekninen toimiala varautuu omien kohteidensa, esim. vedenotamoiden, vartiointiin ja suojaamiseen.

### 3.3.5 Pelastustoiminta poikkeusoloissa

Vuoden 2004 alusta on pelastustoimi järjestetty siten, että **kunnat vastaavat ja päättävät yhdessä toiminnan järjestämisestä valtioneuvoston määräämillä 22 pelastustoimen alueella**. Uudistus vaikuttaa merkittävästi pelastustoiminnan ja väestönsuojelun järjestelyihin, johtamisjärjestelmän rakenteeseen ja vastuunjakoon. Uudistuksen tavoitteina on vähentää onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja, parantaa pelastustoimen palvelujen laatua ja saatavuutta maan eri osissa sekä kehittää johtamista pelastustoimessa.



Aikaisemmin vastuu pelastustoiminnan ja väestönsuojelun valmistelusta ja valmiudesta oli kunnalla. Uudessa järjestelmässä vastuu pelastustoiminnan ja osaltaan väestönsuojelun järjestämisestä sekä järjestelyjen yhteensovittamisesta on alueen pelastustoimella. Pelastuslain mukaan kunnan eri toimialat, useiden valtion viranomaisten ja laitosten ohella ovat velvollisia osallistumaan pelastustoimen ohella pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten, kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä tai muussa lainsäädännössä säädetään. Osallistuminen kattaa myös velvoitteen laatia pelastustoimen kanssa tarpeelliset pelastustoimen suunnitelmat.

**Sisäasiainministeriö** huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestämisestä sekä eri ministeriöiden toimialaan kuuluvien pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tehtävien yhteensovittamisesta, johtaa pelastustointia ja väestönsuojelua sekä valvoo pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa. **Lääninhallitus** huolehtii edellä mainituista tehtävistä läänin alueella.

Hätäilmoitusten vastaanottamista ja hälyttämistä varten valtakunnan alue on jaettu **15 hätäkeskusalueeseen**. Hätäkeskuksen tehtävänä on vastaanottaa hätäilmoituksia, välittömiä poliisin toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia ja muita ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvallisuuteen liittyviä välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia sekä välittää ne edelleen niille yksiköille, joille tehtävä voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluu. Lisäksi hätäkeskus toimii pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viestikeskuksena, tukee ja avustaa näiden viranomaisten tehtäviä hoitavia yksiköitä sekä hoitaa sille muussa laissa säädetty tehtävät.

**Hätäkeskukset** jatkavat toimintaansa poikkeusoloissa mahdollisimman kauan. Pelastustoiminnan resurssit määritetään pelastustoimen palvelutasopäätöksessä ja hälytysvasteet suunnitellaan alueen pelastustoimen, kuntien ja hätäkeskuksen kanssa yhteistoiminnassa. Hätäkeskusten tehtävänä on poikkeusoloissa myös ilmahälytysten suorittaminen alueellaan ilmavoimien tuottaman ilmatilannekuvan perusteella.

Lisää tietoa hätäkeskusten tehtävistä ja toiminnasta on hätäkeskuslaitoksen Internet-sivuilla [www.112.fi](http://www.112.fi).

**Kunnat ja kuntayhtymien** eri toimialoista vastaavat virastot ja laitokset ovat tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja kuntia koskevan lainsäädännön mukaisesti velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun seuraavasti (VN asetus pelastustoimesta 787/2003, 6§, kohta 16):

- vastaavat lääkinnällisestä pelastustoiminnasta ja sairaankuljetuksesta
- osallistuvat evakuointisuunnitteluun pelastusviranomaisten johdolla
- vastaavat onnettomuuksien uhrien ja evakuoitun väestön majoituksesta, muonituksesta, vaatuksesta ja muusta perushuollosta, väestönsuojelussa tarvittavasta raivaus- ja puhdistustoiminnasta sekä ensiavusta ja näihin tehtäviin tarvittavan väestönsuojeluorganisaation valmisteluista
- huolehtivat yhteistoiminnassa muiden asiantuntijoiden kanssa psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisestä niille, jotka uhreina, uhrien omaisina tai pelastajina ovat joutuneet osallisiksi onnettomuuteen
- avustavat tarvittaessa pelastusviranomaisia pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa antamalla pelastusviranomaisille toimialaansa soveltuvaa asiantuntija-, kalusto- ja materiaaliapua sekä apua pelastushenkilöstön huoltamiseksi.

Alueen pelastustoimi päättää pelastustoimen **palvelutasosta** kuntia kuultuaan. Päätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, käytettävät voimavarat ja määriteltävä onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminnan ja väestönsuojelun palvelujen taso sekä suunnitelma niiden kehittämiseksi. Palvelutasopäätös on voimassa kunkin pelastustoimen alueen määrittelemän ajan.

**Väestönsuojelujärjestelyjä** varten palvelutasopäätöksessä tulisi päättää

- väestönsuojelun organisoiminen pelastustoimen alueella ja miten yhteys kuntien vastuulla olevaan väestönsuojeluorganisaatioon hoidetaan
- henkilö-, tila- ja ajoneuvovaraukset ajan tasalla pitäminen

- väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutuksen järjestäminen
- muiden väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvien koulutuksen järjestäminen
- tarvittava väestönsuojelumateriaalin hankkiminen
- pelastustoimen alueella olevan väestön varoittaminen ja suojaaminen
- väestönsuojien tarve ja käyttömahdollisuudet sekä yleisten väestönsuojien määrä ja kuntien suunnitelmat niiden rakentamisesta, väestönsuojien tarkastukset
- yhteistyö muiden viranomaisten kanssa (muiden viranomaisten osallistuminen väestönsuojelutyöhön).

(SM: Alueen pelastustoimen palvelutasoa koskevat päätökset, 2004)

Väestönsuojelu jakautuu pelastustoimen alueiden ja kuntien yhdessä ylläpitämään **väestönsuojeluun** sekä talojen, yritysten ja laitosten ylläpitämään **omatoimiseen varautumiseen**.

Perusta alueen pelastustoimen ja kuntien vastuulla olevalle, väestönsuojeluorganisaatioiden toimenpitein toteutettavalle **pelastustoiminnalle poikkeusoloissa** luodaan normaaliolojen järjestelyillä ja valmiudella.

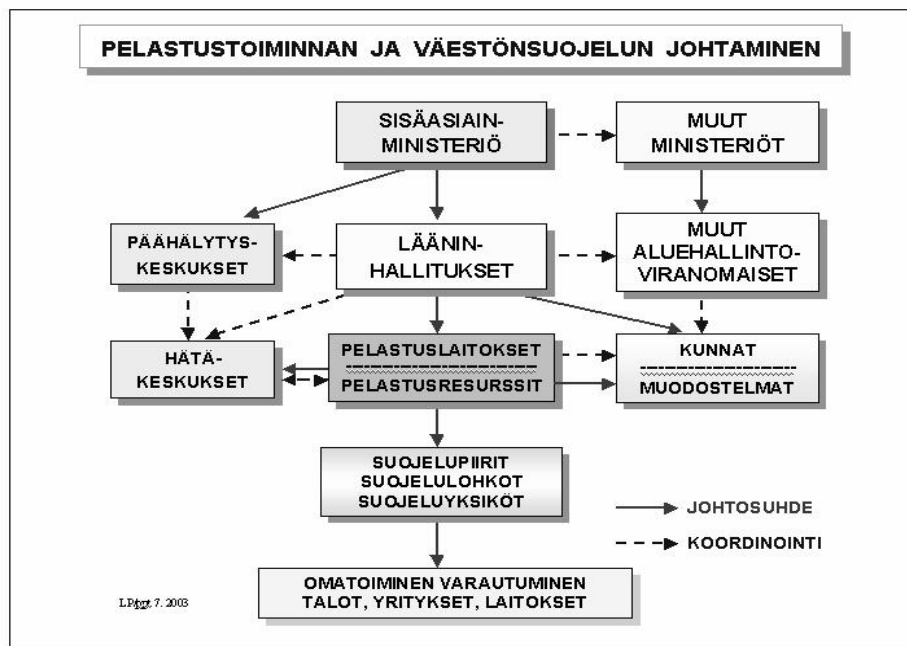
Yhteiskunnan turvallisuustilanteen kehittyessä vakavampaan suuntaan, pelastustoiminta saattaa edellyttää **valmiuden tehostamista**. Päivittäisiä onnettomuuksia varten mitoitettua järjestelmää on laajennettava. Jos turvallisuustilanne kehittyy poikkeusoloiksi, tämä voi tarkoittaa mm. väestönsuojelun johtopaikkojen, pelastusmuodostelmien, sekä pelastustoimen johtokeskuksen perustamista valmiuslain nojalla säädettyjen toimivaltuuksien puitteissa.

Poikkeusoloihin varautuminen edellyttää pelastuslaitoksen ja pelastustoimintaan osallistuvien yhteistyötahojen kesken yhteisen näkemyksen muodostamista onnettomuustilanteiden edellyttämistä pelastustoimintaan liittyvistä asioista. Yhteinen näkemys muodostetaan pelastuslaitoksen koordinoimana mm. uhkakuvista, riskeistä ja niihin varau-

tumisesta, tarvittavista pelastustoimintaan osallistuvista voimavaroista ja niiden koulutamisesta, johtamisjärjestelmästä ja johtamisen tukitoiminnoista, yhteiseen varautumiseen liittyvästä dokumentoinnista sekä toiminnan jatkuvasta harjoittelusta. Nämä asiat selvitetään **pelastustoimen valmiussuunnitelmassa** (SM:n julkaisu 26/2007).

Väestönsuojelun **johtamista varten** pelastustoimen alueet jaetaan **suojelupiireiksi, suojelulohkoiksi** ja edelleen **suojeluyksiköiksi**. Väestönsuojelullisen aluejaon kautta suunniteltujen väestönsuojelun johtopaikkojen tarkoituksena on tukea pelastustoiminnan tehokkaalle järjestämiselle välttämättömän **tilannekuvan** muodostamista poikkeusoloissa. Aluejaon on annettava pohja myös väestön **omatoimisen varautumisen** toteuttamiselle.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston laatimassa oheisessa organisaatiokaaviossa on kuvattu pelastustoiminnasta vastaavien viranomaistahojen johto- ja koordinointisuhteet pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisessa normaali- ja poikkeusoloissa.



Kuva 6 Pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtaminen 1.1.2004

Vastuu aluejaon muodostamisesta on alueen pelastustoimella. Aluejako on suunniteltava siten, että yhteyden pitäminen pelastustoimen johtokeskuksen ja väestönsuojelun johtopaikkojen välillä on mahdollista. Tämän edellytyksenä on, että väestönsuojelun aluejako muodostetaan olemassa olevien kuntarajojen ja pelastustoimen alueen toiminta-aluejaon ja päivystysaluejaon perusteella.

Väestönsuojelun johtamisen edellyttämä johtamistasojen määrä riippuu pelastustoimen alueen kuntien asukasmäärästä ja organisaatorakenteesta. Aluejakoja suunniteltaessa on otettava huomioon kunnissa valmiina olevat aluejaot, esim. kuntasuunnittelun aluejako ja koulupiirijako. Yhtenevät alueet mahdollistavat erilaisten rekisteritietojen käytön joustavasti.

Väestönsuojelullisen aluejaon suunnittelussa tulee huomioida mm. seuraavia asioita:

- edellytyksenä reaaliaikaiselle tilannekuvalle ja johtamiselle on yhteistyötahojen riittävän alhainen määrä
- suojelulohko/ 5000, enintään 10 000 asukasta
- suojelupiiri/ 10 suojelulohkoa
- asutuskeskuksissa ja erityiskohteiden alueella suojeluyksikköjako
- rajat kuntarajoja ja kuntasuunnittelun alueita noudattaen

Kuntien johtokeskuksissa on pelastuslaitoksen edustaja yhteistoimintaviranomaisena. Hän vastaa myös **pelastustoimen tilannekuvasta** ao. kunnassa tai suojelupiiriä vastaavalla alueella.

Lisäksi suojelulohkot jaetaan **suojeluyksiköihin** asutuskeskuksissa riskikohteet huomioiden. Aluejakoa lukuun ottamatta muut valmiutta parantavat toimenpiteet suojeluyksiköiden osalta toteutetaan vasta valmiutta kohotettaessa poikkeusolojen uhatessa. Tämä ei poista yritysten, laitosten ja asuintalojen omatoimiseen varautumiseen kuuluvia velvoitteita.

Suojelupiirien ja – lohkojen johtokeskuksia voidaan hyödyntää pelastustoiminnan tarpeiden lisäksi myös kunnan toiminnassa, esim. päivittäistavarahuollon toimipisteinä. Jos näihin alajohtokeskuksiin sijoitetaan tällaista toimintaa, tulee myös tarvittavat viestiyhteys- ja tilajärjestelyt huomioida johtopaikkojen perustamissuunnitelmissa. Näiden tehtävien suunnittelusta ja resursseista vastaa kunta.

Palokunnat muodostavat **pelastusmuodostelmien** rungon. Palokuntien organisaatioita vahvennetaan tarvittaessa uhka-analyysien perusteella lisähenkilöillä, joiden koulutuksesta huolehtii pelastustoimi.



Kuva 7 Palokunta työssään

Onnettomuudet saattavat olla poikkeusoloissa laajempia ja niitä todennäköisesti tapahtuu normaalioloja useammin. Kuitenkin tulipalo sammuu samoilla keinoilla kaikissa olosuhteissa ja palokunta työskentelee samalla tavoin ihmishenkien ja omaisuuden pelastamiseksi (kuva 7). Pelastusmuodostelmat muodostetaan ja hälytetään poikkeusolojen onnettomuustilanteissa pääsääntöisesti samalla tavoin kuin normaaliaikanakin. Niiden tehokas käyttäminen edellyttää, että hälytysvasteet tarkistetaan yhteistyössä hätäkeskuksen kanssa vastaamaan poikkeusolojen riskejä. Jos poikkeusoloihin liittyy riski ilmavaarasta, tulee pelastustoiminnan käynnistäminen aloittaa vasta vaaran mentyä ohi.

Tämä aiheuttaa toiminnan käynnistymiseen viivettä, mutta on välttämätöntä pelastusmuodostelmien suojaamiseksi. Viiveen vaikutuksia voidaan vähentää omatoimisen varautumisen tehostamisella ja tukemalla väestön itsensä suorittamaa pelastustoimintaa.

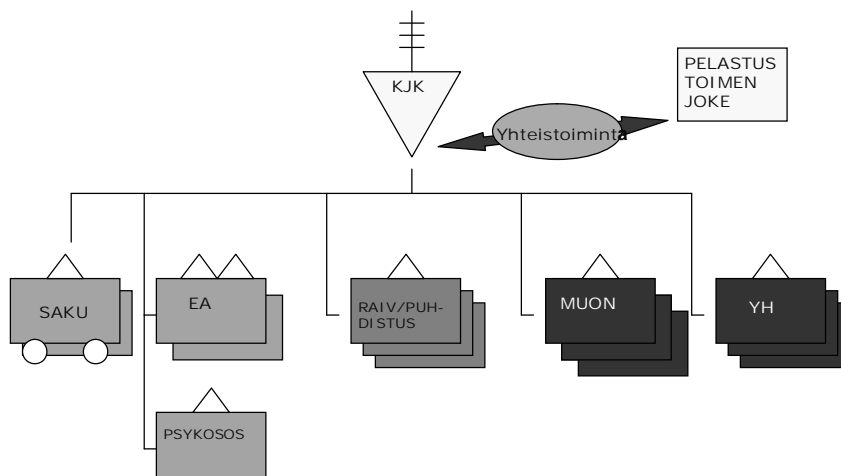
Koska poikkeusoloissa on todennäköistä, että useita suuronnettomuustilanteita tapahtuu samanaikaisesti, tulee käytettävien pelastusmuodostelmien määrän ja suorituskyvyn pystyä vastaamaan siihen.

Tähän kuuluu ainakin seuraavia järjestelyjä:

- viestijärjestelmän varajärjestelmä, johon siirrytään vikatilanteessa. Ratkaisuna siirrytään käyttämään toimialueisiin perustuvaa väestönsuojelun johtamisjärjestelmää (suojelupiirit ja suojelulohkot)
- hälytysvasteisiin lisätään poikkeusoloissa pelastustoimintaan osallistuvat kuntien väestönsuojelumuodostelmat (kuntien teknisen toimen ja sosiaali- ja terveystoimen muodostelmat). Toinen vaihtoehto on, että pelastustoimen johtokeskus varautuu hälyttämään kuntien kanssa sopimallaan tavalla omatoimisesti onnettomuustilanteeseen pelastustoimintaan osallistuvat kuntien ylläpitämät väestönsuojelumuodostelmat.
- pelastustoimen valmisteluvastuulla olevien pelastusmuodostelmien määrä ja sijoitus (tukikohdat) tarkistetaan vastaamaan alueen poikkeusolojen riskejä (riskien kartoitus ja analysointi yhteistyössä puolustusvoimien kanssa).
- käytettävän kalustollisen valmiuden tarkistaminen sekä tarvittavien lisähankintojen suunnitteleminen ja toteuttaminen.

Muodostelmat organisoidaan pelastustoimen alueen päättämällä tavalla **pelastusyksiköiksi, -joukkueiksi tai -komppanioiksi**. Muita alueen pelastustoimen valmisteluvastuulla olevia väestönsuojeluorganisaation yksiköitä ovat **pelastuskoiraryhmät ja tiedusteluryhmät**. Tarvittaessa varaudutaan muodostamaan pelastustoiminnan johtamista varten **pelastusmuodostelmien johtaelimiä**, joiden johdettavaksi alistetaan operatiivisessa toiminnassa myös kuntien valmisteluvastuulla olevat, pelastustoimintaan osallistuvat väestönsuojelumuodostelmat.

Kuntien tai kuntayhtymien valmisteluvastuulla olevien väestönsuojelumuodostelmien kokoonpano mitoitus ratkaistaan pelastusmuodostelmien tapaan uhka-analyysien perusteella. Näitä väestönsuojelumuodostelmia ovat **raivaus- ja rakentamisryhmät, yleishuolto- ja muonitusryhmät, valmius- ja ensiapuryhmät tai -joukkueet, sairaankuljetusryhmät ja -joukkueet sekä psykososiaalisen avun ryhmät** (Kuva 8). Sairaan- kuljetusmuodostelmien suunnittelun voi toteuttaa yhteistyössä sairaanhoitopiirin kanssa esimerkiksi siten, että muodostelmien runko toimii samalla tavoin kuin normaaliolois- sakin ja mahdolliset muodostelmien vahvennukset ratkaistaan kuntakohtaisesti.



Kuva 8 Esimerkki kunnan valmisteluvastuulla olevasta väestönsuojeluorganisaatiosta

Kunnan eri toimialat huolehtivat pelastustoimintaan osallistuvan väestönsuojeluorganisaation muodostamisesta yhdessä. Organisaation muodostamiseen kuuluu henkilöstön nimeäminen, varaaminen ja koulutus, tarvittavan materiaalin hankinta ja varastointi sekä tukikohtien valmistelu. Valmisteluun kuuluu tilojen varaaminen rakennus- ja tilavarauksena lääninhallitukselta, toiminnan suunnittelu näissä tiloissa sekä ennakolta suoritettavat tiloja koskevat muutostyöt kuten viestiyhteyksien toteuttaminen.

Kunnan tai kuntayhtymien valmisteluvastuulla olevien väestönsuojelumuodostelmien valmistelua ja muiden kunnalle kuuluvien väestönsuojelutehtävien toteuttamista varten on syytä määrätä keskeinen kunnan viranhaltija vastaamaan yhdessä eri toimialojen



kanssa näistä tehtävistä. Sama henkilö voi toimia yhteyshenkilönä myös kunnan ja alueen pelastustoimen välillä.

**Omatoimisen varautumisen** tavoitteena on onnettomuuksien ja vahinkojen **ennalta ehkäisy** sekä ihmisten ja omaisuuden suojaaminen vaaratilanteissa. Lisäksi tarkoituksena on asukkaiden, työntekijöiden ja naapuriavun turvin tapahtuvalla pelastamisella rajoittaa ja lieventää onnettomuuksien aiheuttamia vahinkoja.

Omatoimisen varautumisen tehtävien tilanteenaikaista johtamista varten **suojelelohkot** jaetaan tarvittaessa **suojeluyksiköiksi**. Ne käsittävät maaseudulla kylän, kaupungissa korttelin tai sen osan, suurehkon viraston, laitoksen tai liikeyrityksen. Alueen pelastustoimi toteuttaa tämän jaon ja nimeää suojelelohkoihin tarvittavan henkilöstön lisäksi suojeluyksikön suojelujohtajan ja apulaissuojelujohtajan sekä hankkii suojeluyksikön toiminnassaan tarvitseman välineistön siltä osin, kuin sitä ei suojeluyksikön kiinteistöistä löydy. Taloissa ja työpaikoilla suojelelu valmistellaan ja tarvittaessa toteutetaan talo- tai yritys- ja laitossuojelusta annettujen ohjeiden mukaisesti.

### 3.3.6 Väestön suojaaminen

Vaaran uhatessa kuntalaiset suojataan, siellä missä se käytettävissä olevan ajan ja suojatilojen puitteissa on mahdollista, varsinaisiin **väestönsuojiiin**. Kemiallisissa vaaratilanteissa ja radioaktiivisen laskeuman uhatessa kysymykseen tulee myös suojautuminen **sisätiloihin**. Suojautumiskäskyt antavat pelastusviranomaiset ulkohälyttimillä ja varmentavat ne eri viestivälineillä.

Tarvittaessa vaaraa voidaan väistää **evakuoimalla** väestöä vaaran uhkaamalta alueelta turvallisemmalle alueelle. Evakuoinnin suunnittelu ja siihen varautuminen perustuu alueen pelastustoimen yhdessä kuntien, puolustusvoimien ja muiden viranomaisten kanssa tehtyyn uhkien arviointiin, ja se suunnitellaan sekä normaalioloja että poikkeusoloja varten. Suppeana toteutettava evakuointi voi koskea esimerkiksi yksittäisen talon asukkaita, jolloin sen toimeenpanosta voi vastata myös poliisiviranomainen. Laajimmillaan evakuointi voi koskea yhden tai useamman kunnan koko väestöä ja voidaan toteuttaa joko ennen sen aiheuttavaa tapahtumaa tai sen jälkeen, mikäli tapahtuma on olennaisesti vaikeuttanut alueen elinolosuhteita.

Evakuointi suunnitellaan pelastustoimen johdolla siten, että kaikista kunnista voidaan evakuoida väestöä sekä normaali- että poikkeusoloissa. Pelastustoimen alueen kuntien yhteisen vastaanottokapasiteetin tulee vastata **25**:ta % alueen asukasluvusta. Evakuoitavan väestön sijoituskunta päätetään kussakin tilanteessa erikseen tilanteen vaatimusten mukaisesti. (Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta, SM 2005.)

### 3.3.7 Yleinen järjestys ja turvallisuus

Vastuu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä rikosten ennalta ehkäisemisestä ja selvittämisestä kuuluu poliisille. Järjestyksen ja turvallisuuden säilyminen varsinkin poikkeusoloissa on perusedellytys yhteiskunnan ja sen jäsenten toiminnolle.

Poliisin noin 12 000 hengen organisaatiota, josta varsinaisia poliisimiehiä on noin 8500, varaudutaan vahventamaan poikkeusoloissa erityisellä **täydennyspoliisihenkilöstöllä**, poliisin ”reservillä”. Poliisin tehtäviä voidaan lailla määrätä myös puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen, tullin tai muun viranomaisen suoritettaviksi.

Puolustusvoimien ja poliisin voimavarat riittävät vain ylimmän johdon ja yhteiskunnan toimintojen kannalta tärkeimpien ja välttämättömmimpien kohteiden suojaamiseen. Muun omaisuuden suojaamisesta kantaa suurimman vastuun kunnat itse sekä yksityissektori. Tähän on käytettävissä vartiointiliikkeitä ja omatoimisen varautumisen organisaatiota.

### 3.3.8 Koulutuspalvelut

Opetustoimen ylläpitämiseksi on turvattava keskeisten koulutuspalveluiden mahdollisimman häiriötön jatkuminen. Koulutuspalveluiden häiriötön tarjonta vahvistaa väestön kriisinsietokykyä. Opetuksen on annettava edellytyksiä ymmärtää ja valmiuksia hallita turvallisuustilanteissa esiintyviä uhkia ja niiden vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen. (Valtioneuvosto, 2003, 36.)

Koulujen ja oppilaitosten valmiussuunnittelu on osa kunnan varautumista. Sellainen suuronnettomuus tai luonnonilmiö, jonka johdosta väestöä on siirrettävä tai asutettava

uudelleen, sekä sodanuhka ja sota vaikuttavat myös opetuksen järjestelyihin. Kouluja saatetaan joutua luovuttamaan muuhun tarkoitukseen, opettajia ja muuta henkilökuntaa voidaan määrätä puolustusvoimien tai väestönsuojelun tehtäviin ja osa henkilökunnasta voi joutua siirtymään evakuoitavan väestön mukana.

Kunnan tehtävänä on tarjota koulutuspalveluja myös poikkeusoloissa siinä laajuudessa, kuin se on mahdollista ja niin kauan kuin toiminta on perusteltua tai opetusministeriön määräämää. Keskeisimpänä tavoitteena on peruskoulun toiminnan ylläpitäminen. Perusopetuslaki ei tällä hetkellä anna perusteita opetuksen keskeyttämiselle.

Opetustoimen valmiussuunnitelmassa selvitetään

- koulutilojen, kaluston, opettajien ja muun henkilökunnan käyttö sekä varaukset
- vaihtoehtoisten opetustilojen ja tilapäisten opettajien käyttömahdollisuudet
- oppilaskuljetusten järjestelyt
- väestönsiirtojen vaikutukset toimialan järjestelyihin.

Valtioneuvoston periaatepäätös Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 23.11.2006 antaa perusteita opetusministeriölle kehittää hallinnonalan valmiussuunnitteluohjeistoa. Opetusministeriö on asettanut työryhmän, joka parhaillaan laatii ehdotuksia ministeriön toimialan lainsäädäntöön otettavista säännöksistä toimialan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi.

Opetustoimen on muiden sektorien tavoin huolehdittava omien toimipisteidensä, rakennustensa sekä henkilöstönsä ja oppilaidensa suojaamisesta ja toimintansa turvaamisesta erilaisissa uhkatilanteissa, myös poikkeusoloissa. Tätä varten koulujen tulee laatia omat pelastussuunnitelmansa. Lisäksi opetushallitus on ohjeistanut velvoitteen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin myös muiden turvallisuuteen liittyvien suunnitelmien laatimiseksi.

### 3.3.9 Hyvinvoinnista säännöstelytalouteen

**Huoltovarmuudella** tarkoitetaan kykyä sellaisten yhteiskunnan perustoimintojen ylläpitämiseen, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalisten edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa (Huoltovarmuuskeskus 2005). Tähän toimintaan osallistuvat hallinto ja elinkeinoelämä yhdessä. Huoltovarmuutta suunnittelevat, ylläpitävät ja kehittävät puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS) ja Huoltovarmuuskeskus (HVK).

Keskeiset huoltovarmuutta koskevat säädökset ovat valmiuslain lisäksi laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/92) ja asetus Huoltovarmuuskeskuksesta (1391/92). Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain perusteella on luotava ja ylläpidettävä kaikissa oloissa sellainen valmius, että yhteiskunnan keskeiset toiminnot kyetään turvaamaan ankarassakin kriisissä ainakin 12 kuukauden ajan. Huoltovarmuuden tavoitteita asetettaessa on otettu huomioon maamme pohjoinen sijainti, riippuvuus ulkomaankaupasta, pitkät kuljetusetäisyydet ja kansantalouden rakenne sekä sotilaalliseen liittoutumattomuuteen ja uskottavaan, itsenäiseen puolustuskykyyn perustuva turvallisuuspoliittinen ratkaisumme.

**Perushuollolla** tarkoitetaan kansalaisten elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan keskeisten toimintojen, maanpuolustuksen materiaalisten edellytysten ja välttämättömän ulkomaankaupan turvaamista. Lyhytaikaisissa taloudellisissa kriiseissä, joissa perushuolto ei ole uhattuna, tavoitteena on talouselämän toiminnan jatkuminen 4 - 6 kuukautta lähes normaaliolojen mukaisella tasolla.

Ankarassa taloudellisessa tai sotilaallisessa kriisissä voidaan normaalin kaupassakäynnin yhteydessä hankittavien päivittäistavaroiden tuotantoa, jalostusta, jakelua ja kulu-tusta joutua ohjaamaan hyvinkin paljon, jotta yhteiskunnan voimavarat riittäisivät mahdollisimman pitkälle ja kansalaisten toimeentulo tulisi tasapuolisesti turvatuksi. Tätä ohjausta kutsutaan **päivittäistavarahuolloksi**.

Päivittäistavarahuollon toimeenpano ei muuta kansantalouden perusrakennetta, vaan alkutuotannosta, jalostuksesta ja kaupasta vastaavat samat yksiköt kuin normaalioloissakin. Säännösteltävien tuotteiden määrä pyritään pitämään mahdollisimman suppeana.

Kunnan tärkeimpiä päivittäistavarahuollon tehtäviä ovat kulutukseen liittyvä ohjaus, valistus ja neuvonta, sääntelystä ja säännöstelystä annettujen määräysten valvonta, tarvittaessa ostokorttien jakelun järjestäminen sekä säännöstelyn alaisten tavaroiden tuotannon ja jakelun valvonta.

Tehtävää varten kuntaan muodostetaan elinkeinoelämän sekä tuotannon ja kaupan rakenteen tuntevista henkilöistä päivittäistavarahuolto-organisaatio, johon kuuluvat päivittäistavarahuollon johtaja, päivittäistavarahuoltotoimisto ja tarvittaessa myös päivittäistavarahuoltolautakunta. Usein kunnan päivittäistavarahuollon johtajan tehtävään on sijoitettu kunnan elinkeinojohtaja tai joku elinkeinotoimen viranhaltija. Päivittäistavarahuolto -organisaatio olisi toiminnassa ainoastaan poikkeusoloissa ja silloinkin valmiuslain mukaisten, säännöstelyä koskevien, toimivaltuuksien ollessa käytössä.

Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan **alkutuotantopoolissa** on edustajia tuottajajärjestöistä, maataloushallinnosta, maatalouskaupasta, maataloudelle tuotantopanoksia tuottavasta sekä sen tuottamia tuotteita käyttävästä teollisuudesta ja maataloustutkimuksesta. Kunnan maaseutuviranomaisilla on tehtäviä osallistua maatalouden alkutuotannon varautumisen ohjaukseen kunnassa.

**Polttonesteiden säännöstely ja tiekuljetusten ohjaus** järjestetään kihlakuntajakoa noudattaen. Ensin mainitusta tehtävästä vastaa poliisi vahvennettuna postin ja veroviranomaisen organisaatiosta irrotettavalla henkilöstöllä. Jälkimmäistä tehtävää varten muodostaa lääninhallitukset viranomaisista ja kuljetusyriyten (**maakuljetuspoolin**) henkilöstöstä alueellisia kuljetusten ohjausyksiköitä. Alan huoltovarmuutta koordinoivat Huoltovarmuuskeskuksen teollisuus- ja logistiikkaosasto, puolustustaloudellisen suunnittelukunnan kuljetuslogistiikkasektori sekä sektorin poolit (toimijoiden muodostamat yhteenliittymät).

**Ympäristöministeriö** ohjaa asunto- ja asutustoimintaa sekä säätelee rakentamista ja tarvittaessa säännöstelee rakennusaineiden tuotantoa ja käyttöä. Kunnassa näistä tehtä-

vistä huolehtivat tavallisimmin rakennustarkastaja ja asuntotoimesta vastaava viranomainen.

### 3.3.10 Muut toiminnan jatkamisen kannalta keskeiset valmistelut

Kunnallisten palvelujen yksityistäminen ja toimintojen yhtiöittäminen ovat muuttaneet perinteistä toimintaorganisaatiota. Kunnan on ulkoistettujen palvelujen tuottajien kanssa laadituissa palvelusopimuksissa varmistettava, että peruspalvelujen ylläpitämisessä tarvittavat alihankkijat, yritykset ja yhteistoimintakumppanit huolehtivat omasta valmiudestaan ja ovat käytettävissä myös poikkeusoloissa. Tämä on syytä ottaa huomioon jo tarjouskilpailua koskevissa asiakirjoissa. Kaikesta huolimatta kunnassa on pidettävä mielessä, että ulkoistettujen tehtävien hoidossa ylivoimaisen esteen sattuessa palvelu saattaa jäädä saamatta.

Teknisen toimialan varautumisen yhteydessä mainittujen laitosten lisäksi tärkeimpiä ovat

- kunnalliset liikenneyhtiöt ja kunnan alueella toimivat joukkoliikenteen liikenneitsijät
- kiinteistöjen korjaus- ja huoltotoimintaa harjoittavat yritykset
- atk-järjestelmistä ja tiedonsiirtoyhteyksistä vastaavat yritykset
- koneiden ja laitteiden huollosta ja korjauksesta vastaavat yritykset.

Niiden yritysten, jotka ovat välttämättömiä kunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisessa, tulisi laatia omat **valmiussuunnitelmansa**, varata tarvitsemansa henkilöstö, ajoneuvot ja tilat, korjaus- ja huoltotoiminnassa tarvittavat koneet ja laitteet sekä ylläpitää riittäviä varaosa- ja tarvikevarastoja ja näin turvata oman toimintansa jatkamismahdollisuudet myös poikkeusoloissa. Ellei näiden yritysten varautumista ohjaa Puolustustaloudellisen suunnittelukunta (pooliyrietykset), tulisi kunnan tukea palvelujen tuottajiensa varautumista varmistamalla keskitetysti henkilöstön ja ajoneuvokaluston käytettävyyttä

kaikissa turvallisuustilanteissa. Kriittisten varaosien ja välttämättömien tarvikkeiden saanti on turvattava hankkimalla niitä tarvittaessa kunnan omiin varastoihin.

### 3.3.11 Henkilö-, ajoneuvo- ja tilavaraukset

Toimintansa varmistamiseksi tilanteissa, joissa puolustusvoimien valmiutta joudutaan sotilaallisen uhkan vuoksi kohottamaan, tulee sekä viranomaisten että yksityisten yritysten huolehtia **henkilö-** ja **muiden resurssien varaamisesta**. Varauksilla sovitaan henkilöiden, moottoriajoneuvojen ja poikkeusolojen toimintaan tarpeellisten tilojen käytöstä viranomaisten kesken. Henkilövarauksia ylläpitää puolustusvoimat, muut varaukset sovitaan lääninhallituksen kanssa.

Asetuksella on säädetty, että sodan aikana ei toistaiseksi kutsuta palvelukseen kunnanjohtajaa ja apulaiskunnanjohtajaa, palopäällikköä ja muuta palokunnan päätoimista henkilöstöä, kirkkoherraa, poliisimiehiä eikä talousjohtoa. Muille vapautuksen asevelvollisuuden suorittamisesta (VAP) myöntää asianomaisen sotilasläänin komentaja.

Lääkärien ja muun terveydenhuollon ammattihenkilöstön varaaminen tapahtuu myös puolustusvoimien kautta varausmenettelyn avulla. Terveydenhuollon ammattihenkilöstön erityistyövelvollisuus voidaan saattaa voimaan jo suuronnettomuuksissa, ja siitä huolehtii sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Jokainen kunnan toimiala vastaa poikkeusoloissa tapahtuvan tehtäviensä hoidon kannalta tarpeellisen henkilöiden rekisteröinnistä rajoitetuin tiedoin (pelastuslaki 70§). Sotilasviranomaisille tehtävät kuntakohtaiset, väestönsuojeluorganisaatioiden henkilöstöä koskevat varausesitykset kokoaa yleensä alueen pelastustoimi ja lähettää sotilasläänin esikuntaan. Varausten ylläpidosta ja niiden tarkistamisaikataulusta sopivat alueen pelastustoimi ja sotilasläänin keskenään, yleensä ne tarkistetaan kahden vuoden välein.

Alueen pelastustoimi huolehtii myös pelastusmuodostelmiin ja omiin johtopaikkoihinsa sijoitettavan henkilöstön rekisteröinnistä ja varauksista. Varatulle henkilölle tulee ilmoittaa tehtävä, johon hänet on varattu.

Ajoneuvovaraukset tehdään lääninhallituksen liikenneosastolle ja ne käsitellään yhteistyössä puolustusvoimien ja **maakuljetuspoolin** kanssa. Varausten teon yhteydessä kunta luettelee ja ilmoittaa tiedot kunnan omista ja leasing-sopimuksin kunnan eri toimialojen käytössä olevista ajoneuvoista, tekee ajoneuvovarausesityksen kunnan käyttämien alihankkijoiden tai muiden kunnan ostopalvelujen tuottajien sekä vss-organisaation ajoneuvoista ja ilmoittaa arvion evakuointikuljetuksiin tarvittavan ajoneuvokaluston lukumäärästä.

Toiminnassa tarvittavat lisätilat varataan lääninhallituksen pelastusosaston kautta. Päälekkäisten varausesitysten välttämiseksi kaikki varaukset on järkevää toteuttaa yhteistyössä kuntien ja alueen pelastustoimen kesken.



## 4 KUNNAN JOHTAMINEN ERITYISTILANTEISSA

### 4.1 Kunnan johtokeskus ja johtoryhmä

Pelastuslain mukaan kunnalla tulee olla johtokeskus, joka tilanteen niin vaatiessa toimii **kunnanjohtajan** alaisena johtoelimenä ja vastaa kunnan tuottamien palvelujen organisoimisesta erityistilanteissa. Johtokeskus muodostuu asianmukaisista, tätä tarkoitusta varten rakennetuista suojatiloista, kunnan päättämässä kokoonpanossa toimivasta ja koulutetusta henkilöstöstä sekä riittävästä teknisistä, johtamista tukevista apuvälineistä.

Ihanteellisin tilanne on, jos johtokeskus sijaitsee virastotalon yhteydessä. Johtokeskus tulee kalustaa ja varustaa riittävällä, valmiiksi kytketyillä viesti- ja tietoliikenneyhteyksillä. Johtokeskuksessa tulee olla johtoryhmän kokoustilat sekä työtilat ainakin tilanne-, toimisto-, viesti- ja huoltohenkilöstölle. Lisäksi tarvitaan huolto- ja majoitustilaa päivystäjiä ja muita jatkuvasti paikalla tarvittavia henkilöitä varten. Sopiva päivittäinen käyttö vaikka atk-koulutustilana, varmistaa viesti- ja tietojärjestelmien toimivuuden joka hetki.

Pelastustoimen uudelleenjärjestelyjen ja tarkentuneiden yhteiskunnan uhkamallien myötä kunnan johtokeskuksen kokoonpanoa ja tehtäviä on tarkasteltava uudessa valossa. Päävastuu pelastustoiminnasta ja siihen liittyvästä johtamisesta on alueen pelastustoimella. Kuten jo aiemmin on todettu, kunnan tehtävänä on ennalta suunnitellulla tavalla ja ennalta kunnan eri toimialojen valmistelemilla avustusmuodostelmilla tukea alueen pelastustoimea pelastustoiminnassa. Erityistilanteissa tapahtuvaa johtamista varten keskeiset kunnan hallinnon toimialajohtajat muodostavat **kunnan johtoryhmän**. Sen kokoonpano riippuu kunnan koosta ja henkilöiden välisestä tehtäväjaosta. Kunnan johtoryhmässä voi **kunnanjohtajan** lisäksi olla edustettuina kunnan tekninen toimiala (myös rakennusvalvonta), sosiaali- ja terveystoimi, sivistystoimi, asuntotoimi, päivittäistavarahuolto, kuljetukset sekä tiedottaminen. Sääntönä voidaan pitää, että se henkilö, joka vastaa toimialan tai tehtävän hoitamisesta normaalisti, vastaa siitä myös erityistilanteessa ja poikkeusoloissa. Johtoryhmä voi ottaa jäsenekseen tai ainakin kuulla myös muiden alojen asiantuntijoita. Tällaisia asiantuntijoita voisivat olla esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon asiantuntija, energialaitoksen asiantuntija, vesilaitoksen asiantuntija. Normaaliajan virkanimikkeitä ei ole syytä muuttaa. Kaikissa tapauksissa

kunnanjohtaja päättää johtoryhmän laajuudesta. Alueen pelastustoimi asettaa johtokeskukseen **yhteyshenkilönsä** pysyväksi asiantuntijaksi. Pienehköjä kuntia lukuun ottamatta myös poliisin edustaja on johtokeskuksen pysyvä asiantuntija.

Johtokeskus otetaan käyttöön **valmiutta kohotettaessa**. Viimeistään silloin

- kytketään kaikki viesti- ja tiedonsiirtoyhteydet
- sijoitetaan työskentelyssä tarvittavat ATK- ja muut tekniset laitteet paikoilleen
- tarkistetaan suojatilojen kunto
- järjestetään kulunvalvonta ja vartiointi.

Tällöin myös johtamisessa tarvittava henkilöstö sekä tilanne- ja viestihenkilöstö aloittavat työskentelyn johtokeskuksessa.

#### 4.2 Johtaminen erityistilanteissa

Johtaminen on päätöksenteossa tarvittavien tietojen hankkimista, tilanteeseen vaikuttavien tekijöiden arviointia, päätösten tekemistä, niiden toimeenpanemista ja toteutuksen valvomista. Johtaminen erityistilanteissa noudattaa tätä kaavaa. Päätökset vain saateen joutua tekemään sitä nopeammassa aikataulussa mitä vakavammasta tilanteesta on kysymys. **Lailisuudesta** ei silloinkaan saa tinkiä.

Totuttua johtamis- ja päätöksentekomenettelyä noudatetaan niin kauan, kuin se on mahdollista. Jatkuvaan johtokeskustyöskentelyyn siirrytään vasta, jos tilanne sitä edellyttää. Tilanteita, jolloin johtamistoiminta on siirrettävä johtokeskukseen, ovat ne, jotka aiheuttaisivat vaaraa johtajille ja muulle henkilöstölle. Vaarallisia aineita koskevat tilanteet, aseellisen voiman käyttö tai sellaisen uhka olisivat tällaisia. Toisaalta johtokeskuksen käyttöön ottamisen valmius ratkaisee, miten toimitaan. Sieltä kannatta johtaa, missä parhaiten pystytään vallitsevassa tilanteessa toimimaan.

Johtokeskukseen tai johtamistilaan kootaan kunnan johtamisessa tarvittavia tietoja. Siellä muodostetaan ja ylläpidetään kunnan **tilannekuvaa** ja siellä tehdään tärkeimmät

kunnan peruspalveluja koskevat **päätökset**. Tietojen vastaanottovalmiuden tulee olla jatkuva. Tilannekuvalla tarkoitetaan johtamisen kannalta yhteistä käsitystä tehtäviin ratkaisuihin vaikuttavista asioista (Kuva 9).



Kuva 9 Johtokeskusharjoitus

Kunnan johtoryhmä kokoontuu johtokeskuksessa **säännöllisesti** ja aina, kun tilanteen muutos tai vakavuus sitä vaatii. Johtoryhmälle esitellään yleistilanne, ja se käsittelee toimialojen tilanteet. Kokouksista pidetään pöytäkirjaa. Johtoryhmän tulee keskittyä vain oleellisiin, usean eri toimialan **yhteistyötä** vaativiin asioihin ja jättää rutiiniasiat toimialajohtajille. Työskentely johtokeskuskokoonpanossa mahdollistaa sen, että toimialat pystyvät reagoimaan tapahtumiin nopeasti ja pysyvät hyvin selvillä muiden toimialojen tilanteista.

Kunnan johtokeskuksen on aikaisempaa selkeämmin suunnattava toimintansa väestönsuojelun johtokeskuksen roolista kunnan peruspalvelujen tuottamiseen. Alueen pelastustoimi vastaa pelastustoiminnasta ja samalla osaltaan väestönsuojelusta. Kunta osallistuu omilla muodostelmillaan tukemaan pelastustoiminnan järjestelyjä. Yhteistyön toteuttamiseksi ovat välttämättömät sellaiset järjestelyt, jotka mahdollistavat

yhtenäisen tilannekuvan alueen pelastustoimen ja kuntien välillä. Kunnan vastuulla olevien muodostelmien hälytysjärjestelyt tulee ratkaista. Ensisijaisesti toimitaan siten, että kunnan ylläpitämiä pelastustoimintaa tukevia muodostelmia osoitetaan alueen pelastustoimen käyttöön kunnan johtokeskuksen saatua siitä pyynnön ratkaistavakseen. On kuitenkin mahdollista, että viranomaisten keskinäisistä alistus- ja johtosuhteista säädetään valmiuslain nojalla erikseen siten, että kaikki pelastustoimintaan tarkoitetut resurssit ovat suoraan pelastustoimen käytössä. Silloinkin tarvitaan yhteistoimintaa, sillä kunnan muodostelmiin sijoitettu kunnan henkilöstö saattaa olla hälytyksen tapahtuessa tehtävissä, joiden loppuun suorittaminen on kunnan toimintojen jatkuvuuden kannalta erittäin tärkeää.

Lääninhallitus ja aluehallintoviranomaiset antavat määräyksiä, päätöksiä ja ohjeita, joiden toimeenpanosta kunta vastaa. Omat organisaatiot, pelastustoimi, naapurikunnat ja yksittäiset kuntalaiset välittävät tietoja ja havaintojaan kunnan alueelta. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedot aseellisesta toiminnasta ja erilaisten onnettomuuksien seurauksista, ongelmat väestön toimeentulossa, kunnallistekniikan toimivuudessa, terveydenhuollossa, päivittäistavara- ja liikenteessä jne. Tiedot voivat tulla joko kunnan johtokeskukseen tai suoraan asianomaiselle viranomaiselle. Tiedon **vastaanottajan** on huolehdittava siitä, että sellaiset asiat, joilla on vaikutusta myös muiden toimialojen tehtäviin, saatetaan sekä tilannehenkilöstön että asianomaisten toimialojen tietoon.

## LÄHTEET

Eränen L. 1991: *Katastrofipsykologia*. Valtion painatuskeskus. Jyväskylä.

Valmiuslaki 1080/1991.

Asetus Huoltovarmuuskeskuksesta 1391/1992.

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992.

Allinniemi J. 1994. *Uhat ja mahdollisuudet*. Yliopistopaino. Helsinki.

Puolustustaloudellinen suunnittelukunta 1996: *Kunnan kansanhuollon suunnittelu*. Suunnitteluohje.

Sosiaali- ja terveysministeriö 1998. *Psykososiaaliset tukipalvelut traumaattisen kriisin kohdanneille*. Ohjeita hätäkeskuspäivystäjille.

Sosiaali- ja terveysministeriö 1998. *Sosiaalitoimen valmiusohje*. STM:n monisteita 1998:22.

Sosiaali- ja terveysministeriö 1999. *Ympäristöterveydenhuollon valmiusohje*. STM:n ohjeita 1999.

Saukonoja I.1999. *Pelastustoiminnan johtaminen kriisi- ja suuronnettomuustilanteissa*. Pelastusopiston koulutusmateriaalia 1999. Kuopio.

Sosiaali- ja terveysministeri 2000. *Ympäristöterveyden erityistilanteiden opas*. STM:n oppaita 2000:4.

Valtioneuvoston kanslia 2001. *Ohje valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi tarvittavien tasavallan presidentin asetusten ja valtioneuvoston asetusten laatimisesta ja esittelemisestä*. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2001/2.

Pelastusopisto 2001. *Tiedottaminen vaara- ja onnettomuustilanteissa*. Julkaisusarja 2/2001. Kuopio.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2002. *Terveydenhuollon valmiussuunnitteluopas*. STM:n oppaita 2002:5.

Pelastuslaki 468/2003.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 787/2003.

Aluehallinnon varautumisen työryhmä 2003: *Selvitys aluehallinnon varautumisesta*.

Kuntaliitto 2003. *Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle*. Kannanotto ja perustelumuistio.

Valtioneuvoston kanslia 2003. *Poikkeusolojen tiedotusohje*. Julkaisusarja 10/2003.

Sisäasiainministeriö 2003. *Ohje väestön evakuointien suunnittelusta ja toimeenpanosta*. Sisäasiainministeriön pelastusosaston ohje 2003.

Sisäasiainministeriö 2003. *Toimintavalmiusohje*. Sisäasiainministeriön pelastusosaston ohje 2003.

Valtioneuvoston kanslia 2003 ja 2006. *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös 2003 ja 2006.

Sisäasiainministeriö 2004: *Alueen pelastustoimen palvelutasoa koskevat päätökset*. Sisäasiainministeriön päätös 2004.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2005. *Turvallisuussuunnitteluopas sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille*. STM:n oppaita 2005:13.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2006. *Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen erityistilanteisiin*. Esitteitä 5/2006.

Sisäasiainministeriö 2006: *Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen, -muistio*. Sisäasiainministeriön julkaisu 19/2006.

Maa- ja metsätalousministeriö, Huoltovarmuuskeskus, Suomen ympäristökeskus 2006. *Vesihuollon erityistilanteet ja niihin varautuminen*. Ympäristöopas 128/2006.

Sisäasiainministeriö 2007: *Valmiussuunnittelu pelastuslaitoksissa*. Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2007.

## KUALUETTELO

Kuva 1 Riskianalyysikokonaisuus (Allinniemi 1994)	20
Kuva 2 Toimivaltuuksien käyttöönotto	22
Kuva 3 Pelastustoiminnan resurssit kasvavat tilanteen mukaan	23
Kuva 4 Kunnan valmiussuunnitelman rakenne	27
Kuva 5 Ruoka-apua jonotetaan (Savon Sanomat/ arkisto/ Olli Herranen)	34
Kuva 6 Pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtaminen 1.1.2004	44
Kuva 7 Palokunta työssään	46
Kuva 8 Esimerkki kunnan valmisteluvastuulla olevasta väestönsuojeluorganisaatiosta	48
Kuva 9 Johtokeskusharjoitus	59

## TAULUKOT

Taulukko 1 Yksilön riskit (Eränen 1991, 29.)	16
--	----



## LIITTEET

## LIITE 1

<b>UHKAMALLIT JA NIIHIN SISÄLTÄVÄT ERITYISTILANTEET</b>	<b>VASTUUMINISTERIÖ ja tukevat ministeriöt</b>
<b>Sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen</b>	
- Yleisiin tieto- ja viestintäjärjestelmiin kohdistunut laaja tuho tai toimintahäiriö	LVM
- Valtionhallinnon tieto- ja viestintäjärjestelmiin kohdistunut laaja tuho tai toimintahäiriö	VM, LVM
- Sähköisen joukkoviestinnän teknisten järjestelmien laaja toimintahäiriö	LVM
- Energiaverkon suurhäiriö	KTM
<b>Väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen</b>	
- Sosiaaliturvan rahoituspohjan romahtaminen	STM, VM
- Sosiaalivakuutuksen palveluverkon vakava toimintahäiriö	STM
- Pandemia tai muu laaja-alainen, vakava tartuntatautilanne	STM, MMM
- Lääkkeiden ja terveydenhuollon tarvikkeiden saantivaikeudet	STM, MMM, KTM
- Vakavan ydinonnettomuuden ja muiden vaarallisten aineiden onnettomuuksien aiheuttamat terveysuhkat	STM, SM, MMM
- Vesihuollon vakava toimintahäiriö	MMM, STM, YM
- Talousveden käyttökelvottomuus laajalla alueella	STM, MMM, YM
<b>Taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen</b>	
- Kansainvälinen ja kotimainen maksujärjestelmien häiriö	VM
- Rahoitusmarkkinoiden merkittävä häiriö	VM
- Valtion likviditeettiongelma	VM
- Ulkomaankaupan häiriintyminen	UM, VM, MMM, KTM, STM
- Merikuljetusten häiriintyminen	LVM, KTM
- Sähkön ja tuontipolttoaineiden saantihäiriö	KTM, MMM
- Kriittisten raaka-aineiden tai tuotannon tekijöiden saantihäiriöt	KTM
- Päivittäistavara huollon vakava häiriintyminen	KTM, MMM, LVM
- Vakava eläin- tai kasvitautiepidemia tai laaja elintarviketurvallisuuden häiriö	MMM, STM
- Alkutuotannon toimintaedellytysten heikkeneminen	MMM, KTM
<b>Suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet</b>	
- Ydinonnettomuus Suomessa tai lähialueilla	SM, STM, YM
- Vakava vaarallisten aineiden onnettomuus	SM, LVM, KTM, STM, YM
- Evakuointeja tai vakavia tuhoja aiheuttavat myrskyt, tulvat tai pato-onnettomuudet	SM, MMM, LVM, KTM, YM
- Räjähdykset, tulipalo tai muu vakava teko tai onnettomuus	SM, PLM, STM
- Vakava lento-onnettomuus	SM, LVM
- Matkustajaliikenteen rautatieonnettomuus tai laaja tieliikenneonnettomuus	SM, LVM
- Matkustaja-alusonnettomuus	SM, LVM
- Laaja onnettomuus ulkomailla, joka koskettaa alueella olevia suomalaisia	UM, SM, LVM, STM

<b>UHKAMALLIT JA NIIHIN SISÄLTÄVÄT ERITYISTILANTEET</b>	<b>VASTUUMINISTERIÖ ja tukevat ministeriöt</b>
<b>Ympäristöuhkat</b>	
- Alueen raskasmetalli- tai kemikaalipitoisuuden nousu yli terveydelle sallittujen rajojen	YM, MMM, STM
- Maa- ja vesialueiden saastuminen käyttökelvottomaksi	YM, MMM, STM
- Öljy- ja kemikaalikuljetuksen onnettomuus meri- ja sisävesialueella	YM, SM, MMM, LVM, STM
- Metsää tuhoava ilmansaasteiden kaukokulkeutuminen	YM, MMM
- Radioaktiivinen laskeuma	STM, SM, MMM, LVM, YM
- Eliölajien joukkokuolema	YM, MMM
<b>Terrorismi sekä järjestäytynyt muu vakava rikollisuus</b>	
- Terrori-isku tai sen konkreettinen uhka Suomessa	SM, UM
- Suomeen tai suomalaisiin vaikuttava terrori-isku tai sen konkreettinen uhka ulkomailla	UM, SM
- Valtion ylimpään johtoon ja merkittäviin instituutioihin tai yritys- siin kohdistuvat vakavat rikokset tai niillä uhkaaminen	SM
- Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vakava järkkäminen	SM
- Rajaturvallisuuden merkittävä heikkeneminen	SM
- Joukkokuljetusvälineen kaappaus	SM, LVM
- Rikollisryhmien väkivaltaiset välienselvittelyt	SM
- Viranomaisiin ja muun muassa todistajiin kohdistuva väkivalta	SM, OM
<b>Väestöliikkeisiin liittyvät uhkat</b>	
- Rajaturvallisuuden merkittävä heikkeneminen	SM
- Laajamittaisen maahantulon tilanne	SM, UM, STM, TM
<b>Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus</b>	
- Tarkoituksellinen haitallinen vaikuttaminen päätöksentekoon, yleiseen mielipiteeseen tai maanpuolustustahtoon	VNK, UM, PLM, OPM
- Maa-, meri- ja ilmailukenteen sekä tietoliikenteen häirintä	LVM, SM, PLM, KTM
- Väestöliikkeen tarkoituksellinen suuntaaminen Suomeen	SM, UM, TM
- Suomessa toimivan järjestäytyneen rikollisuuden tukeminen	SM
- Ydinvoimaloiden ja muiden energialähteiden vahingoittaminen	SM, UM, KTM
- Energiantoimitusten katkaiseminen	KTM, UM
- Sähköisen kaupankäynnin ja rahaliikenteen lamauttaminen	KTM, VM
- Alueloukkaukset maalla, merellä ja ilmassa	PLM, UM, SM
- Sotaharjoitukset ja lisäjoukot rajojen tuntumassa	PLM, UM, SM
- Lisääntynyt sotilastiedustelu	PLM, SM
- Ilma- ja meriliikenteen sotilaallinen häirintä	PLM, UM, SM, LVM
- Tietojärjestelmien sotilaallinen häirintä	PLM, LVM
- Joukkotuhoaseiden käyttökyvyn esille tuonti	PLM, UM
- Aseelliset välikohtaukset, mukaan lukien erikoisjoukkojen ja tuholaistoiminta	PLM, SM
<b>Sotilaallisen voiman käyttö</b>	
- Strateginen isku	PLM
- Hyökkäys alueiden valtaamiseksi	PLM

Lähde: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 23.11.2006

LIITE 2

