

LSS19 – alueellinen valmiusharjoitus

Väestönsuojelun
suunnitelmat

Juha Kankaanpää
Tarja Wiikinkoski



Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pelastustoimi ja varautuminen vastuualue

LSS19 – alueellinen valmiusharjoitus: Väestönsuojelun suunnitelmat

23.8.2022

Juha Kankaanpää

Tarja Wiikinkoski

Aluehallintovirastojen julkaisuja 136/2022

ISSN 2343-3132 (Verkkajulkaisu)

ISBN 978-952-5935-53-0

Painopaikka

2022

KUVAILEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 136/2022

Tekijät		Julkaisu-aika 23.8.2022	
Ylitarkastaja, Juha Kankaanpää, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		Toimeksiantaja(t) Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	
Johtaja, Tarja Wiikinkoski, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		Toimielimen asettamispäivä -	
Julkaisun nimi LSS19 – alueellinen valmiusharjoitus: Väestönsuojelun suunnitelmat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Väestönsuojelusuunnitelmien laadinnan ja päivittämisen tueksi pidetty LSS19 – alueellinen valmiusharjoitus järjestettiin väestönsuojelu-teeman tuomiseksi nykypäivään. ”Väestönsuojelu ei ole mennyttä maailmaa” oli yksi valmiusharjoituksen pääviesteistä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen kokonaisturvallisuustoimijat, valmiustoimikunnan jäsenet ja sittemmin valmiusharjoitukseen osallistuneet kunnat ja vapaaehtoistoimijat pitivät väestönsuojelu-teemaa oppimisen arvoisena ja tärkeänä aiheena. Väestönsuojeluvuorokausi ja kunkin viranomaisen vastuu on huolehtia väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta. Valmiusharjoitukseen osallistui kaikkiaan 119 organisaatiota. Lisäksi harjoittelevat organisaatiot olivat kutsuneet sidosryhmiään mukaan väestönsuojelusuunnittelun edellyttämällä tavalla.</p> <p>Tämä julkaisu on harjoitusraportti ja sen tuotos perustuu valmiusharjoituksessa kerättyihin tietoihin ja tehtyihin havaintoihin. Julkaisu on tarkoitettu helpottamaan väestönsuojeluasiaan perehtymistä, tuomaan esille väestönsuojelussa havaittuja epäselvyyksiä mahdollisen lainsäädännön tai ohjeistuksen avuksi ja tarjoamaan kehitysehdotuksia yhteisen jatkokokehittämisen pohjaksi.</p> <p>Valmiusharjoitus järjestettiin aikana, jolloin suunniteltiin maakuntahallinnon perustamista, mikä olisi toteutuessaan tarkoittanut valtion aluehallintoon suuria muutoksia. Tästä syystä valmiusharjoitus järjestettiin samansisältöisenä ja yhtäaikaisena kaikkien aluehallintoviraston toimialueen maakuntien kunnille ja muille toimijoille. Tämä edellytti yhteistä tahtoa ja sitoutumista koko valmiusharjoituksen suunnitteluorganisaatiolta ja valmiusharjoitukseen osallistujilta. Aluehallintovirasto, valmiusharjoituksen ohjausryhmä, suunnitteluryhmä ja alatyöryhmät kävivät vaatimaan aiheeseen käsiksi, tuottivat merkittävän tietopaketin väestönsuojelusta ja ohjasivat valmiusharjoitusta monitoimijaisesti kuten väestönsuojelu-teemaan kuuluukin.</p> <p>Väestönsuojelusta on olemassa lainsäädäntöä pelastuslaissa ja valmiuslaissa, lisäksi sitä ohjaa kansainväliset sopimukset (Geneven sopimus). Koska väestönsuojeluasiaa on säädelty, pystyttiin sitä lähestymään valmiusharjoituksessa jakamalla se perustellusti viiteen osakokonaisuuteen, joiden avulla sitä pystyttiin käsittelemään konkreettisemmin kuin että olisi käsitelty vain väestönsuojelu-teemaa yhtenä isona kokonaisuutena. Kuitenkin se, että väestönsuojelu määritellään tehtävien eikä tekijöiden kautta, asettaa organisaatiot ja asiantuntijat vaativan tehtävän eteen, joka edellyttää laajaa yhteistoimintaa kriittisten toimijoiden, niin hallinnon kuin elinkeinoelämän ja vapaaehtoistoimijoidenkin kanssa. Väestönsuojelu on yksi niistä aseellisen konfliktin tai sodan aikaisista asioista, joka koskettaa jokaista kansalaista.</p>			
Asiasanat väestönsuojelu, alueellinen valmiusharjoitus, yhteistoiminta, valmius, kunnat			
ISSN (painettu) -	ISBN (painettu) -	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5935-53-0
Kokonaissivumäärä 43		Kieli Suomi	Hinta -
Julkaisija Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

INFORMATIONSSIDA

Regionförvaltningsverkens publikationer 136/2022

Sammanställd av		Utgivningsdatum 23.8.2022	
Överinspektör, Juha Kankaanpää, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland		Uppdragsgivare Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland	
Direktör, Tarja Wiikinkoski, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland		Datum för tillsättandet av organet -	
Publikationens titel LSS19 – regional beredskapsövning: Planer för befolkningsskyddet			
<p>Referat</p> <p>Den regionala beredskapsövningen LSS19, som ordnats som stöd för utarbetandet och uppdateringen av befolkningsskyddsplanerna, ordnades för att uppdatera befolkningsskyddstemat. "Befolkningsskydd hör inte till det förgångna" var ett av beredskapsövningens huvudbudskap. De övergripande säkerhetsfaktorerna, beredskapskommitténs medlemmar och senare kommuner och frivilliga aktörer som deltagit i beredskapsövningen inom området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland ansåg att befolkningsskyddstemat var värt att lära sig och ett viktigt ämne. Ärendet gällde skyldigheten att ordna befolkningsskydd och varje myndighets ansvar att se till att den personal som behövs för befolkningsskyddsuppgifterna reserveras och utbildas. Totalt 119 organisationerna deltog i beredskapsövningen. Dessutom hade organisationerna som deltog i övningen bjudit in sina intressentgrupper på det sätt som befolkningsskyddsplaneringen förutsätter.</p> <p>Denna publikation är en övningsrapport och dess resultat grundar sig på uppgifter som samlats in och observationer som gjorts under beredskapsövningen. Publikationen är avsedd för att göra det lättare att sätta sig in i befolkningsskyddsfrågor, lyfta fram oklarheter i befolkningsskyddet som stöd för eventuell lagstiftning eller anvisningar och erbjuda utvecklingsförslag som grund för gemensam vidareutveckling.</p> <p>Beredskapsövningen ordnades under en tid då man planerade att bilda en landskapsförvaltning, vilket skulle ha inneburit stora förändringar i regionförvaltningen. Av denna anledning ordnades beredskapsövningen med samma innehåll och samtidigt för alla kommuner och andra aktörer i landskapen inom regionförvaltningsverkets verksamhetsområde. Detta förutsatte gemensam vilja och engagemang i hela planeringsorganisationen för beredskapsövningen och deltagarna i övningen. Regionförvaltningsverket, beredskapsövningens ledningsgrupp, planeringsgrupp och underarbetsgrupper tog tag i det utmanande ämnet, producerade ett betydande informationspaket om befolkningsskydd och styrde beredskapsövningen med flera aktörer såsom befolkningsskyddstemat förutsätter.</p> <p>Det finns lagstiftning om befolkningsskyddet i räddnings- och beredskapslagen, och dessutom styrs den av internationella avtal (Genèvekonventionen). Eftersom befolkningsskyddsärendet är reglerat, kunde man i beredskapsövningen gå till väga genom att dela in det i fem delområden, med vars hjälp man kunde behandla det på ett mer konkret sätt än om man endast skulle ha behandlat befolkningsskyddstemat som en stor helhet. Ändå försätter det att befolkningsskyddet definieras via uppgifter och inte aktörer organisationer och sakkunniga inför en svår uppgift som kräver omfattande samarbete med kritiska aktörer, såväl förvaltningen och näringslivet som frivilliga aktörer. Befolkningsskyddet är en av de saker under en väpnad konflikt eller krigstid som berör varje medborgare.</p>			
Ämnesord befolkningsskydd, regional beredskapsövning, samarbete, beredskap, kommuner			
ISSN (tryckt) -	ISBN (tryckt) -	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5935-53-0
Sidantal 43	Spåk Finska	Pris -	
Utgivare Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland		Tryckeri -	

Sisällysluettelo

1	Johdanto	6
2	LSS19-valmiusharjoituksen taustaa	7
2.1	Teemana väestönsuojelu	8
2.2	LSS19-valmiusharjoituksen tavoite ja toteutustapa	9
2.3	LSS19-valmiusharjoituksen suunnittelun ja toteutuksen keskeiset tapahtumat	9
3	LSS19-valmiusharjoituksen toteutustapa	11
3.1	LSS19-valmiusharjoituksen suunnitteluorganisaatio	11
3.2	Ohjausryhmä	12
3.3	Suunnitteluryhmä	12
3.4	Suunnitteluryhmän alatyöryhmät	13
3.5	Suunnitteluprosessin kulku	14
3.6	Ennakkotehtävät ja videotallenteet	15
3.7	LSS19-valmiusharjoituksen viestintä	18
3.8	LSS19-valmiusharjoituksen turvallisuussuunnittelussa huomioidut asiat	20
4	Valmiusharjoituspäivät ja palautetilaisuus	22
4.1	Varsinaiset harjoituspäivät	22
4.2	Erillisharjoitukset tai -selvitykset	23
4.3	LSS19-valmiusharjoituksen palautetilaisuus	24
5	LSS19-valmiusharjoituksen havainnot	25
5.1	Yleistä	25
5.2	Harjoitustehtävä	26
5.2.1	Kuntien TOP 3 -vastaukset	26
5.2.2	Pelastusalan oppilaitosten henkilöstön tekemiä havaintoja	27
5.3	Lisähavaintoja	28
5.4	LSS19-valmiusharjoituksen toteuttamistavan toimivuus	31
5.5	Valmiusharjoituksen tavoitteiden saavuttaminen	32
6	Kehittämiskohteita	34
6.1	Kansallisesti huomioitavaa	34
6.2	Organisaatioiden omassa valmiussuunnittelussa huomioitavaa	36
6.3	Valmiussuunnittelun yhteistyössä huomioitavaa	37
7	Lopuksi	38
8	Väestönsuojeluun liittyvät järjestelyt ovat olleet aktiivisesti esillä vuoden 2019 jälkeen	40

1 Johdanto

Alueellisia valmiusharjoituksia on pidetty lääninhallitusten ja aluehallintovirastojen järjestämänä jo yli neljänkymmenen vuoden ajan. Kohderyhmänä ovat olleet tavallisesti kunnat, niiden vastuulla olevat eri tavoin organisoituneet toiminnot (yhteistoiminta-alueet, liikelaitokset ym.), kunnille tärkeät kriittisen infrastruktuurin ja palveluiden tuottajat, kolmannen sektorin toimijat ja elinkeinoelämä. Tässä valmiusharjoituksessa johdateltiin ja edellytettiin, että kunnat tunnistavat itse ydintoimintonsa ja niihin liittyvät kriittiset palveluntuottajat ja osallistavat ne mukaan harjoitukseen.

Teemaksi valittu väestönsuojelun suunnitelmien ajantasaistaminen ja/tai päivittäminen valikoitui teemaksi, koska väestönsuojelu koettiin tärkeäksi aiheeksi eikä siihen liittyvää harjoitus- tai koulutustoimintaa oltu järjestetty aluehallintoviraston aikana. Erityisesti se oli ajankohtainen sen vuoksi, että pelastuslain 65 §:ssä (pelastuslaki 379/2011) tarkoitetut väestönsuojelusuunnitelmat oli velvoitettu laatimaan yhteistoiminnassa pelastuslaitosten johdolla vuoden 2019 aikana. LSS19-valmiusharjoitus tuki osaltaan tämän velvoitteen toteuttamista. Lisäksi pelastustoimi ja varautuminen vastualueen henkilöstö oli itse tunnistanut väestönsuojeluasian vaikeaselkoisuuden ja siihen liittyvät monet epäselvyydet. Henkilöstö oli myös tehnyt havaintoja edellisistä valmiusharjoituksista ja todennut aiheen tärkeäksi ja selvittämisen arvoiseksi.

Valmiusharjoituksen alun suunnittelu- ja kutsuvaiheessa 2018–2019 odotettiin päätöstä suunnitellusta sote- ja maakuntauudistuksesta. Kyseinen uudistus olisi johtanut muun muassa siihen, että alueellisten valmiusharjoitusten järjestäminen ja toteuttaminen olisi siirtynyt aluehallintovirastoilta jonkun muun toimijan tehtäväksi. Tämä asia pyrittiin myös ottamaan huomioon kutsumalla harjoitukseen kerralla mahdollisimman kattava joukko toimijoita ja harjoittelijoita. Edellä mainittu uudistus ei toteutunut, mutta valmiusharjoituksen suunnittelua päätettiin jatkaa alkuperäisen suunnitelman mukaan ja toteuttaa se kaikissa toimialueen viidessä maankunnassa samansisältöisenä ja samanaikaisesti.

Valmiusharjoituksen suunnittelun alun laaja-alaisissa keskusteluissa havaittiin monenlaisia mielipiteitä ja käsityksiä väestönsuojelusta. Väestönsuojelusta keskustelemista ei helpottanut väestönsuojelukäsitteen epämääräisyys, väestönsuojelun monimuotoinen kansallinen historia, Geneven sopimusten väestönsuojelun määritelmien vanhanaikaisuus ja vastuullisten toimijoiden epämääräinen ilmaisu kansallisessa lainsäädännössä. Kaikki nämä asiat vaikeuttivat asian konkretisoinnista ja jäsentämistä jollakin tavalla omaksuttavissa olevaksi kokonaisuudeksi. Nämä asiat lopulta vain innostivat asiantuntijoita tarttumaan aiheeseen, tulisihan olennaisen tärkeään asiaa saatava edes jonkinlainen tarttumapinta ja alustava yhteinen ymmärrys.

2 LSS19-valmiusharjoituksen taustaa

Yksi aluehallintovirastolle säädetty varautumista edistävä tehtävä on alueellisten valmiusharjoitusten järjestäminen toimialueellaan (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4 §). Valmiusharjoituksella tarkoitetaan kokonaisturvallisuuden sanaston mukaan harjoitusta, jossa testataan valmiussuunnitelmia ja organisaatioiden toimintaa mahdollisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (TSK 50, 2017). Valmiusharjoitukset ovat osa yhteiskunnan valmiuden kehittämistä ja niiden avulla testataan ja kehitetään yhteiskuntamme valmiutta selviytyä häiriötilanteista ja poikkeusoloista. Aluehallintoviraston järjestämät valmiusharjoitukset palvelevat aina suurta maantieteellistä aluetta, joka yleensä on maakunta tai useampi maakunta yhdessä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (jatkossa LSSAVI) on ennen LSS19-valmiusharjoitusta järjestänyt valmiusharjoituksia vuorovuosin Pirkanmaan maakunnan, Keski-Suomen maakunnan ja pohjalaismaakuntien (kattaa Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan alueet) alueilla. Vuonna 2019 järjestettiin ensimmäistä kertaa alueellinen valmiusharjoitus yhtäaikaaisesti kaikkien toimialueen viiden maakunnan alueella. Harjoituksen teeman ajankohtaisuuden vuoksi pidettiin tärkeänä suunnata koulutus- ja harjoitustapahtuma kaikille alueen toimijoille ja harjoituksen toteutustavaksi valittiin sen vuoksi työpöytäharjoitus. Työpöytäharjoitus oli mahdollista toteuttaa isolla alueella varsin pienellä järjestäjäjoukolla tukeutuen pelastuslaitoksen ja muiden paikallisten toimijoiden asiantuntemukseen ja työpanokseen. Aluehallintovirastossa koettiin tärkeäksi luoda vankka suunnitteluperusta väestönsuojeluteemalle huomioiden mahdolliset tulevana vuosina pidettävät käytännön harjoitteet.

Tässä raportissa käytetään aluehallintoviraston järjestämistä alueellisista valmiusharjoituksista jatkossa lyhyempää ilmaisua, valmiusharjoitus.

Valmiusharjoitukseen kutsuttiin toimialueen keskeisiä väestönsuojelun suunnitteluun ja varautumiseen velvoitettuja ja osallistuvia toimijoita. Pääpainopisteenä oli erityisesti kuntien ja pelastustoimen tukeminen väestönsuojelun suunnittelussa ja varautumisessa. Kolmannen sektorin, kriittisen infrastruktuurin, kuntien palveluntuottajien ja elinkeinoelämän edustajia ei kutsuttu aluehallintoviraston toimesta harjoitukseen. Tämä sen vuoksi, että valmiusharjoituksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli, että harjoittelijat itse selvittävät ja huomioivat mahdolliset väestönsuojelun varautumiseen liittyvät sidosryhmänsä, kumppaninsa ja huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset toimijat ja osallistavat ne yhteiseen suunnitteluun kunnan kanssa.

Kaikilla harjoitukseen kutsutuilla organisaatiolla ei ole suoraan laissa määritettyjä väestönsuojelutehtäviä, mutta sidos niihin muodostuu sekä organisaatioiden normaaliolojen tehtävien että esimerkiksi virka-avun antamisen kautta. Väestönsuojelu on yhteinen asia ja kaikkien on syytä olla tietoisia teemasta ja sen asettamista velvoitteista. Väestönsuojelusta on säädöksiä pelastuslaissa ja valmiuslaissa (1552/2011). Kokonaisturvallisuussanaston mukaan väestönsuojelulla tarkoitetaan aseellisen hyökkäyksen johdosta tapahtuvaa toimintaa, jonka tarkoituksina ovat siviiliväestön suojeleminen hyökkäyksen vaaroilta ja auttaminen selviytymään hyökkäyksen välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen eloonjäämiselle (Sanastokeskus 2017).

Harjoituksen valmistelu alkoi jo lokakuussa 2018, mutta varsinainen suunnittelu käynnistyi tammikuussa 2019 ja helmikuun loppupuolella lähetettiin jo harjoituskutsu osallistujiksi nimetyille tahoille. Kutsun yhteydessä organisaatioita pyydettiin nimeämään yhteyshenkilöt, joiden kautta aluehallintovirasto piti harjoituksen osalta yhteyttä ja tiedottaa harjoituksen kulusta. Organisaatioiden nimeämien yhteyshenkilöiden tehtävänä oli tiedottaa harjoituksesta ja sen kulusta omissa organisaatioissaan.

LSS19-valmiusharjoitukseen kutsuttiin yhteensä 119 organisaatiota. Näistä 86 oli toimialueen kuntia ja niiden lisäksi harjoitukseen osallistuivat kaikki alueen pelastuslaitokset, elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskukset (myöh. ELY-keskus), sairaanhoitopiirit (myöh. SHP), poliisilaitokset, hätäkeskus, maakuntaliitot, rajavartiolaitos (RVL) ja hiippakunnat. Harjoituskutsussa korostettiin, että tavoitteiden saavuttamisen kannalta valmiusharjoitukseen osallistuvien organisaatioiden on olennaisen tärkeää tunnistaa kriittiset toiminnot ja mahdolliset pitkät yhteistoiminta- ja palveluketjut, joilla on vaikutusta väestönsuojelun toteutumiseen. Aluehallintovirasto painotti, että toimintaympäristön paras asiantuntemus on lähellä toimijaa, kunnassa, viranomaisissa ja kriittisen infrastruktuurin toimijoissa.

2.1 Teemana väestönsuojelu

Väestönsuojelulla tarkoitetaan valmiuslain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen, kuten Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäyksen ja sen välittömän jälkitilan aikana tarvittavia humanitäärisiä tehtäviä. Väestönsuojelujärjestelyiden tarkoituksena on niiden humanitaaristen tehtävien suorittaminen, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojeleminen vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle (pelastuslaki 2 a §).

Alueellisten valmiusharjoitusten jatkumossa väestönsuojelu ei ole ollut tarkastelussa omana teemanaan useaan vuoteen. Väestönsuojelun nykytila, toimijoiden velvoitteet ja yhteistyön järjestäminen tuntuivat kaipaavan terävöittämistä. Väestönsuojeluteema valikoitui vuosina 2019–2020 useiden aluehallintovirastojen valmiusharjoitusten osaksi, mikä antaa asialle valtakunnallista kattavuutta.

Väestönsuojelu on yhteinen asia. Laadukas väestönsuojeluun varautuminen edellyttää laaja-alaista koordinaatiota ja yhteensovittamista. Väestönsuojeluun velvollisten viranomaisten, laitosten ja liikelaitosten tulee laatia pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta väestönsuojelutilanteessa (pelastuslaki 65 §). Osana väestönsuojelun varautumista nähdään myös yksityisten toimijoiden ja henkilöiden suorittama omatoiminen varautuminen erittäin tärkeänä osana kokonaisuutta. Väestönsuojelua tukee myös määrättyjä kiinteistöjä koskevat pelastussuunnitelmat (pelastuslaki 15 §) ja väestönsuojat (pelastuslaki, luku 11). Väestönsuojelutilanteessa yhdistetään viranomaisten ja yksityisten voimavarat väestönsuojelun toteuttamiseksi.

2.2 LSS19-valmiusharjoituksen tavoite ja toteutustapa

LSS19-valmiusharjoituksen tavoitteena oli parantaa väestönsuojelun valmiuksia ja tuoda väestönsuojelu nykypäivään perehtymällä väestönsuojelun kokonaisuuteen, eri toimijoiden rooleihin ja vastuisiin sekä tarvittaviin yhteistoimintajärjestelyihin. Harjoituksen avulla pyrittiin tunnistamaan väestönsuojelun varautumiseen liittyviä kehittämiskohteita sekä luomaan ja testaamaan väestönsuojelujärjestelyjä. Harjoitus oli luonteeltaan ns. työpöytäharjoitus, jonka konkretia oli väestönsuojeluun liittyvien suunnitelmien ja valmiuksien päivittäminen ja laadinta.

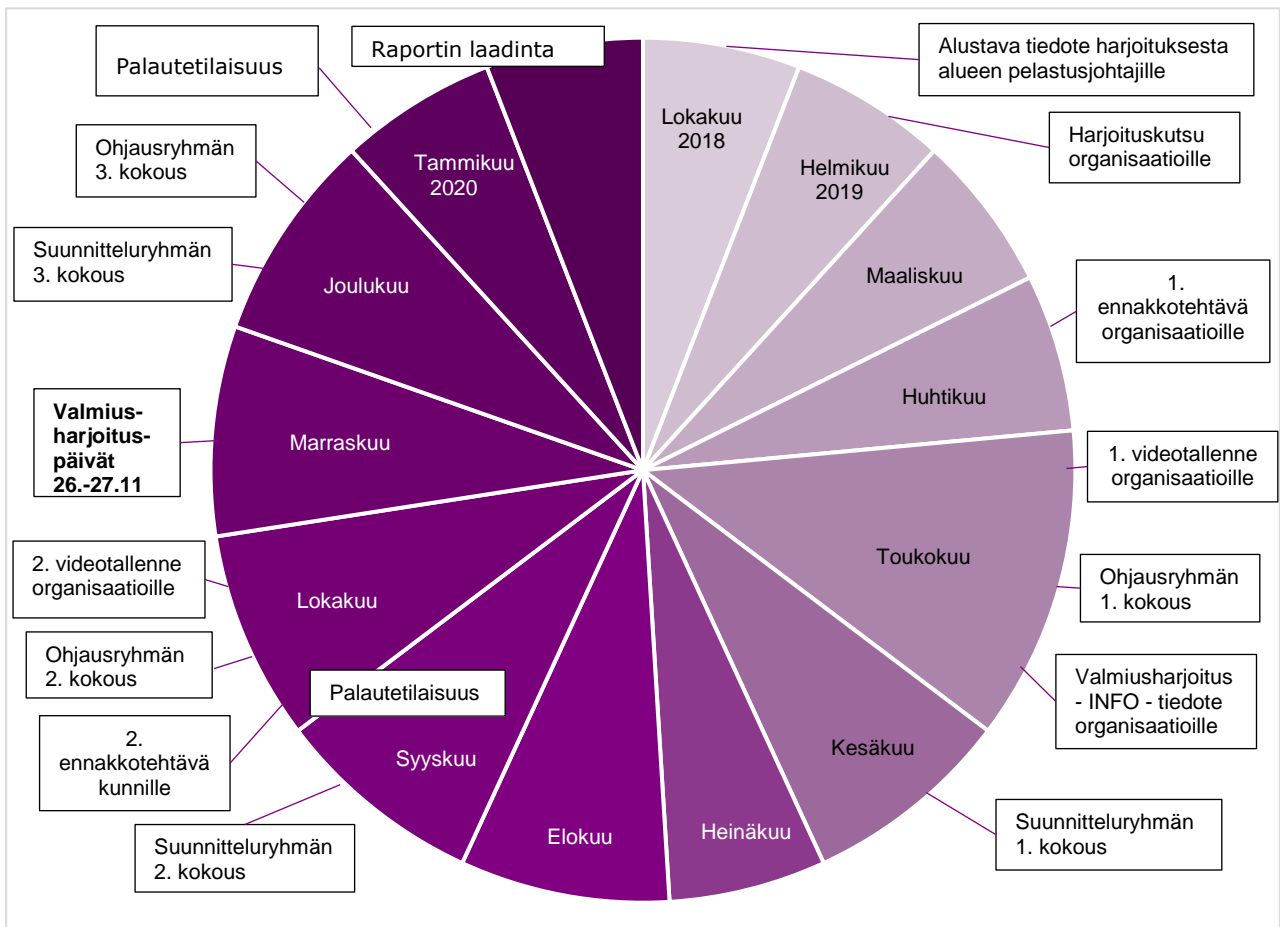
Valmiusharjoitus eteni asteittain vuoden 2019 aikana ennakkotehtävien ja harjoittelijoille jaettujen videotallenteiden avulla. Ennakkotehtävien tavoitteena oli osaltaan avata väestönsuojeluteemaa, kartoittaa väestönsuojelun suunnittelun nykytilaa ja tunnistaa kehittämiskohteita. Videotallenteiden tavoitteena oli orientoida harjoittelijoita perusteellisemmin väestönsuojeluteemaan, väestönsuojelun historiaan Suomessa, keskeisiin toimijoihin sekä syventää väestönsuojelun suunnittelussa huomioitavia osa-alueita. Kaikki materiaali toimitettiin sekä suomeksi että ruotsiksi.

Varsinaiset harjoituspäivät (26. - 27.11.2019) koostuivat maakuntien viidessä keskuskaupungeissa järjestetyistä seminaaripäivistä (26.11.) sekä tehtäväpäivästä (27.11.), jolloin kukin organisaatio työskenteli omassa toimipaikassaan. Tehtäväpäivän harjoitustehtävä käsitteli poikkeusolojen aikana toteutettavaa laajaa alueellista väestönsiirtoa. Tehtävänä oli sekä varautua vastaanottamaan väestöä että siirtämään väestöä omalta alueelta pois.

2.3 LSS19-valmiusharjoituksen suunnittelun ja toteutuksen keskeiset tapahtumat

Ensimmäinen sidosryhmille lähetetty tieto valmiusharjoituksen teemasta ja ajankohdasta lähetettiin alueen pelastuslaitoksille lokakuussa 2018, jolloin harjoituksen teema ja harjoitustapa oli alustavasti suunniteltu. Valmiusharjoituksen vuosikellossa on kuvattu keskeiset tapahtumat, jotka ovat samalla osa harjoitukseen osallistujien sisäistä viestintää (kuva 1). Harjoituskutsu lähetettiin osallistujille helmikuussa. Siinä kuntia pyydettiin varautumaan väestönsuojeluteemaiseen harjoitukseen, nimeämään yhdyshenkilönsä yhteydenpitoa varten ja varaamaan aikaa kahdelle harjoituspäivälle marraskuulle.

Kuva 1 Valmiusharjoituksen vuosikello



Harjoitukseen osallistuvat organisaatiot saivat vuoden aikana kaksi ennakkotehtävää, joiden tarkoituksena oli orientoida toimijoita ja käynnistää väestönsuojelusuunnittelu sekä sen edellyttämä yhteistoiminta organisaatioissa. Ennakkotehtävät jaettiin huhtikuussa ja lokakuussa. Niissä pyydettiin vastauksia väestönsuojeluvalmiuksien tilanteesta, jotta väestönsuojelutyö tehostuisi valmiusharjoituksen kuluessa ja väestönsuojeluvalmius olisi testattavissa varsinaisina harjoituspäivinä marraskuussa. Ensimmäistä kertaa valmiusharjoituksen yhteydessä tuotettiin osallistujille myös kaksi eri videotallennetta väestönsuojelusta. Näiden tarkoituksena oli motivoida osallistujia ja antaa niiden avulla mahdollisuus osallistua koko harjoitteleva organisaatio väestönsuojeluteemaan. Videotallenteet jaettiin osallistujille siten, että ne tukivat ennakkotehtävien tekemistä. Ohjausryhmä ja suunnitteluryhmä kokoontuivat harjoitusvuoden aikana kolme kertaa.

3 LSS19-valmiusharjoituksen toteutustapa

Harkittaessa väestönsuojelun suunnitelmien tekemiseen tai päivittämiseen liittyvän valmiusharjoituksen järjestämistapaa arvioitiin lukuisten eri järjestämistapojen sopivuutta tavoitteen saavuttamisen kannalta. Toiminnallinen harjoitus ei tuntunut sopivalta tähän tarkoitukseen, jossa tärkeintä oli saada osallistujille perusteellinen käsitys väestönsuojelusta ja sen järjestelyihin tarvittavista suunnitelmista ja yhteistyöstä. Toiminnallisessa harjoituksessa parhaimmillaan saavutetaan hyvin tutun asian harjoittelun kautta kokemusta käytännön asioista, yhteistoiminnasta, resurssoinnista, varautumisjärjestelyjen toimivuudesta tositilanteessa. Väestönsuojelun kyseessä ollen ei ollut mahdollisuutta lähteä harjoittelemaan käytännössä asioita, joiden suunnittelunkin tiedettiin olevan keskeneräistä tai ei ainakaan yhteensovitettua. Johtamisharjoituksena toteutettava (työpöytäharjoitus) väestönsuojelua kehittävä valmiusharjoitus ei myöskään olisi suunnittelijoiden mukaan palvellut tavoitteiden saavuttamista, koska jo ennalta oli tiedossa, ettei väestönsuojelu ole riittävän tuttu asia kunnille tai viranomaisille. Lopulta kokoneiden valmiusharjoitusten järjestäjien ja sidosryhmien kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta päädyttiin eräänlaiseen yhdistelmäratkaisuun, jossa motivoitiin osallistujat väestönsuojelun teemaan ja aktivoitiin väestönsuojelun suunnitelmien tekemiseen tai päivittämiseen.

Lisäksi päädyttiin kokeilemaan uutta tapaa saavuttaa viiden maakunnan kohderyhmät samalla asialla ja yhtäaikaaisesti. Harjoittelijoille annettiin ennakkoinformaatiota kahden videotallenteen avulla ja tarjottiin motivoivia ja vaihe vaiheelta vaativampia ennakkotehtäviä harjoitusvuoden aikana. Ensimmäisessä videotallenteessa esiteltiin valmiusharjoituksen tavoitteet ja kuvattiin kattavasti väestönsuojelun historiaa ja nykypäivää. Toisessa videotallenteessa esiteltiin perusteellisesti Suomen kriisilainsäädäntö, ja esiteltiin pelastuslaitosvetoissa työryhmissä tuotettu käytännönläheinen ymmärrys väestönsuojelun eri osakokonaisuuksista.

3.1 LSS19-valmiusharjoituksen suunnitteluorganisaatio

Osana valmiusharjoituksen suunnittelua ja toteutusta perustettiin suunnitteluorganisaatio, joka koostui ohjausryhmästä, suunnitteluryhmästä ja suunnittelu-ryhmän alatyöryhmistä. Ohjausryhmän tehtävänä oli harjoitusvuoden aikana suunnata harjoituksen tavoitteet palvelemaan mahdollisimman hyvin alueellisten toimijoiden vastuita väestönsuojelun tarpeiden suunnittelussa. Ohjausryhmän tehtävänä oli myös nimetä suunnitteluryhmän jäsenet omista organisaatioistaan.

Suunnitteluryhmän tehtävänä oli harjoitusvuoden aikana saattaa ohjausryhmän asettamat tavoitteet käytännön toimenpiteiksi. Suunnitteluryhmästä muodostettiin edelleen alatyöryhmiä, joiden tehtävänä oli ohjausryhmän toimeksianton mukaisesti koostaa väestönsuojelun suunnittelun osa-alueita. Suunnitteluryhmien vetäjät valittiin alueen pelastuslaitoksilta.

Pelastustoimi ja varautuminen vastuualueen henkilöstö oli harjoituksen pääsuunnittelijan tukena ja henkilöstön kesken väestönsuojeluasiasta pidettiin kokouksia säännöllisesti. Vastuualueen henkilöstön yhteinen ymmärrys

väestönsuojelusta ja valmiusharjoituksesta mahdollisesti varsinaisten harjoituspäivien toteuttamisen yhtäaikaaisesti viidessä maakunnassa. Koska väestönsuojelutilanne koskettaa Suomessa kaikkia, niin myös aluehallintoviraston koko henkilökunta osallistettiin väestönsuojeluteemaan ja väestönsuojelusta tarjottiin koulutusta.

3.2 Ohjausryhmä

Ohjausryhmän jäseniksi kutsuttiin edustajia viranomaispainotteisesti harjoitukseen osallistuvista organisaatioista, sisäministeriön pelastusosastolta, Pelastusopistosta ja LSSAVIn eri vastuualueilta. Ohjausryhmän jäseneksi ilmoittautui yhteensä 41 henkilöä. Ohjausryhmä kokoontui suunnitellusti kolme kertaa harjoitusvuoden aikana, joista kaksi ensimmäistä kokousta pidettiin ennen varsinaisia harjoituspäiviä ja viimeinen yhteenvetokokouksena harjoituspäivien ja palautteen analysoinnin jälkeen ennen harjoituksen palautepäivää. Kokoukset toteutettiin videoneuvottelukokouksina, osallistujat kokoontuivat LSSAVIn toimipaikoissa Vaasassa, Tampereella ja Jyväskylässä.

Ensimmäisessä ohjausryhmän kokouksessa esiteltiin valmiusharjoituksen teema ja harjoitukseen liittyvät keskeiset asiat. Kokouksen tavoitteena oli suunnitella ja linjata valmiusharjoituksen alueelliset tarpeet sekä nimetä suunnitteluryhmän edustajat.

Toisessa ohjausryhmän kokouksessa esiteltiin valmiusharjoituksen suunnittelun tilanne ja suunnitelma marraskuun harjoituspäivien toteutuksesta. Kokouksen tavoitteena oli päättää tarvittavista jatkotoimenpiteistä.

Kolmannen ohjausryhmän kokouksen tavoitteena oli tehdä yhteenvetoa valmiusharjoituksen havainnoista, tavoitteiden saavuttamisesta ja valmiusharjoituksen toteutustavan toimivuudesta. Tavoitteena oli myös arvioida mahdollisia hallinnonalakohtaisia kehittämisehdotuksia sekä keskushallinnon että maakuntien ja kuntien käyttöön.

3.3 Suunnitteluryhmä

Ohjausryhmän jäsenet nimesivät suunnitteluryhmän jäsenet omista organisaatioistaan. Osa edustajista oli jäsenenä sekä ohjaus- että suunnitteluryhmässä. Suunnitteluryhmään nimettiin yhteensä 21 henkilöä. Suunnitteluryhmä kokoontui suunnitellusti kolme kertaa harjoitusvuoden aikana. Kokoukset toteutettiin videoneuvottelukokouksina LSSAVIn toimipaikoissa Vaasassa, Tampereella ja Jyväskylässä.

Ensimmäisessä suunnitteluryhmän kokouksessa esiteltiin lyhyesti valmiusharjoituksen teema, harjoitukseen liittyvät keskeiset asiat ja ohjausryhmän antama toimeksianto suunnitteluryhmälle. Kokouksen tavoitteena oli suunnitella toimeksiannon mukaisen tehtävän ja siihen liittyvien väestönsuojelun suunnittelun osalueiden vaatimat konkreettiset toimenpiteet ja niiden toteuttamistapa.

Toisessa suunnitteluryhmän kokouksessa käsiteltiin valmiusharjoituksen suunnittelun ja toimeksiannon tilanne ja käytiin läpi suunnitteluryhmän alatyöryhmien

töiden tilanne. Kokouksen tavoitteena oli päättää suunnittelun vaatimat konkreettiset jatkotoimenpiteet ja niiden toteuttamistapa.

Kolmannen suunnitteluryhmän kokouksen tavoitteena oli valmistella yhteenve-toa valmiusharjoituksen havainnoista, tavoitteiden saavuttamisesta ja harjoituksen toteutustavan toimivuudesta. Tavoitteena oli myös valmistella mahdollisia hallinnonalakohtaisia kehittämisehdotuksia.

3.4 Suunnitteluryhmän alatyöryhmät

Osana valmiusharjoituksen suunnitteluprosessia harjoituksen ohjausryhmä antoi toimeksiannon suunnitteluryhmälle. Toimeksiannon tavoitteena oli määritellä ja kuvata väestönsuojelun suunnittelun osa-alueita, käsitteitä ja eri toimijoiden rooleja huomioon ottaen kansallinen lainsäädäntö, ohjeistukset ja Geneven sopimuksen (82/1980) lisäpöytäkirjassa (I lisäpöytäkirja, 61 artikla) luetellut väestönsuojelutehtävät.

Toimeksiannon toteuttamista varten määriteltiin viisi lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa tai siitä johdettua väestönsuojelun suunnittelun osa-alueita, joiden katsottiin auttavan väestönsuojelusuunnittelun kokonaisuuden hahmottamista. LSSAVI:n toimialueen pelastuslaitokset ottivat jokainen yhden osa-alueen johdettavakseen ja muodostivat työskentelyä varten omat alatyöryhmänsä. Pelastuslaitokset päättivät itse työryhmiensä kokoonpanosta ja sisäisestä aikataulusta.

LSS19-valmiusharjoituksessa määritellyt väestönsuojelun suunnittelun osa-alueet olivat:

1. Sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointi
/Keski-Suomen pelastuslaitos
2. Henkilö-, materiaali- ja tilavaraukset sekä koulutus
/ Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
3. Väestönsuojelun johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmät
/ Pirkanmaan pelastuslaitos
4. Evakuointisuunnitelmat
/ Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren alueen pelastuslaitos
5. Väestönsuojavalmius ja omatoiminen varautuminen
/ Pohjanmaan pelastuslaitos

Alatyöryhmien töiden ja edellä mainittujen osa-alueiden sisältöjen pääkohdat toimitettiin harjoitukseen kutsutuille organisaatioille videotallenteen muodossa (2. videotallenne).

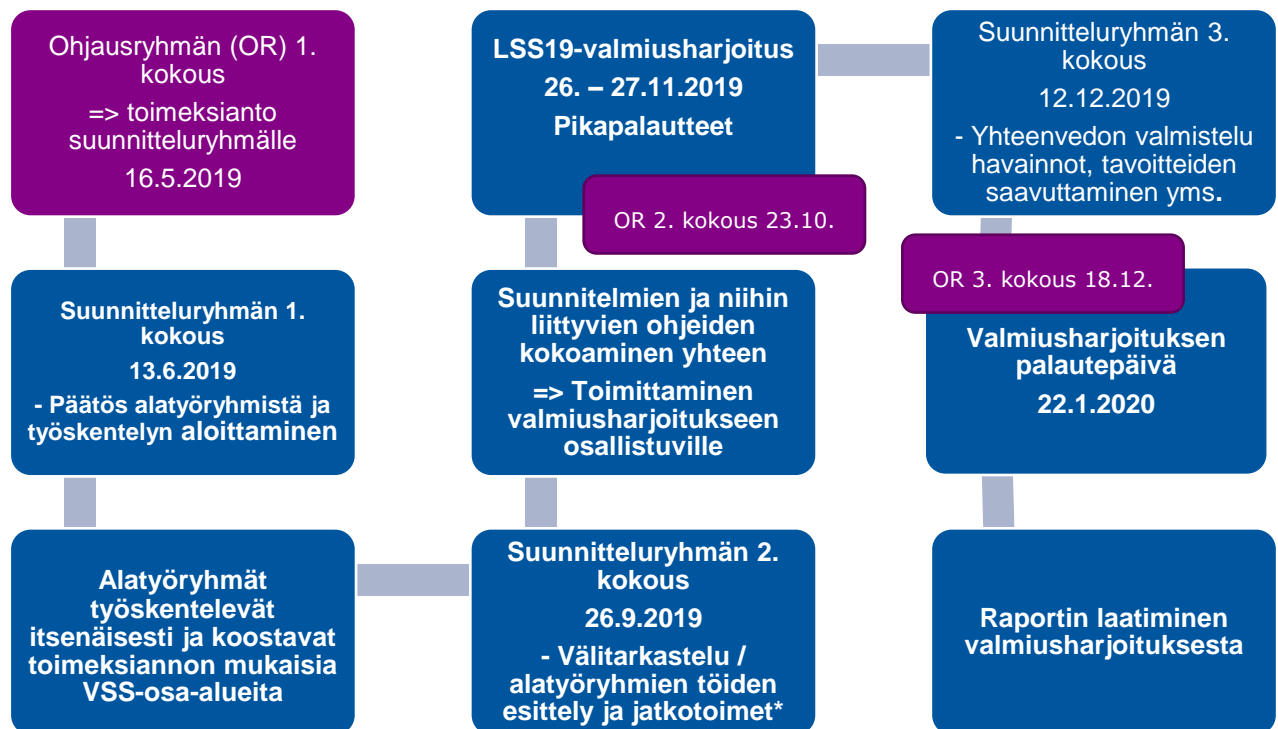
Väestönsuojelun tehtäviä on tämän valmiusharjoituksen jälkeen kuvattu muun muassa "Pelastustoimen rooli alueellisen varautumisen yhteistyössä ja väestönsuojelun suorituskyvyt" -nimisessä sisäministeriön julkaisussa vuonna 2022 (Sisäministeriön julkaisu 12/2022, sivut 49-53).

3.5 Suunnitteluprosessin kulku

Kuten edellä todettiin, valmiusharjoituksen suunnittelu oli käynnistynyt aluehallintovirastossa harjoitusvuotta edeltävän vuoden loppupuolella ja asiasta oli informoitu pelastuslaitoksia lokakuussa 2018. Valmiusharjoituksen suunnittelu alkoi tammikuussa 2019, mutta varsinainen yhteinen suunnittelu käynnistyi vasta ohjausryhmän kokoontuessa harjoitusvuoden toukokuussa. Kun ohjausryhmä oli nimennyt suunnitteluryhmän, alkoi varsinainen tiivis valmiusharjoituksen sisällön muodostaminen ja alatyöryhmien ammattimainen työskentely. Aluehallintoviraston henkilöstö työskenteli koko ajan valmiusharjoituksen ennakkotehtävien, eri ryhmien kokousvalmistelujen ja opastavien videoiden tuottamisen parissa.

Kuvan kaksi mukaisesti varsinainen tiivis suunnittelutyö käynnistyi kesäkuussa, kun ohjausryhmä oli toukokuussa antanut toimeksiannot suunnitteluryhmälle. Pelastuslaitosten kokoamat väestönsuojelun eri osa-alueisiin keskittyvät alatyöryhmät (5 kpl) työskentelivät noin kolme kuukautta, ja työstä tuotettiin osallistujille videotallenne organisaatioiden väestönsuojelusuunnitelmien tuottamiseksi. Marraskuisten harjoituspäivien (26.-27.11) jälkeen suunnitteluryhmä ja ohjausryhmä analysoivat uuden harjoitusmetodin ja erityisesti valmiusharjoituksen tavoitteiden saavuttamista kokouksissaan. Kaikille yhteinen valmiusharjoituksen palautepäivä pidettiin 21. tammikuuta vuonna 2020.

Kuva 2 LSS19-valmiusharjoituksen suunnitteluprosessin kulku



3.6 Ennakkotehtävät ja videotallenteet

Harjoitusvuoden aikana organisaatioille lähetettiin kaksi ennakkotehtävää, joiden tavoitteena oli perehdyttää osallistujia väestönsuojeluteemaan, kartoittaa osallistuvien organisaatioiden väestönsuojelun suunnittelun nykytilaa, motivoida osallistujia väestönsuojelun suunnitteluun harjoitusvuoden aikana ja tunnistaa kehittämiskohteita.

Harjoitusvuoden aikana organisaatioille lähetettiin myös kaksi videotallennetta. Videotallenteiden tavoitteena oli orientoida osallistujat perusteellisesti väestönsuojeluteemaan, siihen liittyvään lainsäädäntöön, väestönsuojelun historiaan Suomessa sekä syventää väestönsuojelun suunnittelussa huomioitavia osa-alueita. Videotallenteiden avulla pyrittiin jakamaan tietoa yhdellä kertaa kaikille harjoitukseen kutsutuille organisaatioille sillä periaatteella, että henkilöiden ei tarvitse liikkua useisiin tilaisuuksiin vuoden aikana vaan tieto toimitetaan heidän saatavilleen ja he voivat katsoa kyseistä videotallennetta saamastaan linkistä useampaan kertaan. Lisäksi toivottiin, että videoiden avulla kohdeorganisaatiot tutustuttaisivat myös kriittisten toimintojensa palveluntuottajat väestönsuojeluun ja sitouttaisivat ne yhteiseen suunnitteluun. Koska videoiden tekemiseen keskeisesti osallistuneet tahot ovat väestönsuojelun kansallisesti arvostettuja asiantuntijoita, ovat videot olleet esiintyjien luvalla valmiusharjoitukseen osallistuneiden katsottavissa sisäministeriön Tuovi-portaalissa koko valmiusharjoituksen ajan ja jonkin aikaa sen jälkeenkin.

Ensimmäinen ennakkotehtävä

Ensimmäinen ennakkotehtäväkysely lähetettiin 11.4.2019 sähköisenä kyselynä (Webropol) kaikille harjoitukseen kutsutuille organisaatioille (yhteensä 119, joista kuntia 86). Kyselyyn vastaamisessa pyydettiin käyttämään apuna oman organisaation asiantuntemusta. Vastausprosentti kaikkien organisaatioiden kesken oli 70 % ja kuntien osalta 67 % (vastauksia 58 kpl). Seuraavaksi esitetään keskeisiä poimintoja ensimmäisen ennakkotehtävän kysymyksistä ja vastauksista:

Harjoittelijoilta kysyttiin tunnistavatko he edustamansa organisaation roolia tai tehtävää väestönsuojelussa huomioon ottaen pelastuslain, valmiuslain ja Geneven sopimuksessa (82/1980) mainitut väestönsuojelutehtävät.

Yleisimmin tunnistetut väestönsuojelutehtävät kohdistuivat majoitusjärjestelyihin ja evakuointiin sekä kiireellisten julkisten palveluiden järjestelyihin ja suojista huolehtimiseen. Nämä asiat tunnisti yli 60% vastaajista. Lisäksi joka viides vastaaja tiunnisti esimerkiksi seuraavia väestönsuojelutehtäviä: hälytystoiminta, pelastustoiminta ja lääkintähuolto mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto, puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet, surmansa saaneista huolehtiminen, avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi sekä edellämainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien esimerkiksi suunnittelu ja järjestely.

Harjoittelijoilta kysyttiin onko heidän edustamansa organisaatio tehnyt yhteistoiminnassa väestönsuojeluun liittyviä suunnitelmia pelastuslaitoksen kanssa (pelastuslaki 65 §).

Kolmasosa vastaajista oli tehnyt väestönsuojeluun liittyviä suunnitelmia pelastustoimen kanssa yhdessä ja 40 % vastaajista oli ollut osittain yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa väestönsuojelusuunnitelmia tehdessään. Neljäsosalla vastaajista ei joko ollut lainkaan yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa tai oli asiasta epätietoinen.

Harjoittelijoilta kysyttiin myös oliko heidän edustamassaan organisaatiossa tarvetta väestönsuojelukoulutukselle.

Yli puolet vastaajista koki, että väestönsuojelukoulutukselle olisi tarvetta. Kun mukaan lasketaan vastaajat, joiden mielestä koulutusta ainakin joistakin väestönsuojelun osista tarvitaan, niin kaikkiaan 93% tarvitsee jonkinlaista koulutusta. Tarvittaviksi koulutusaiheiksi esitettiin muun muassa väestönsuojelun tarpeisiin vaadittaviin tiloihin ja henkilöihin liittyvää koulutusta, väestönsuojelun organisoitumiseen, johtamiseen ja väestönsuojelun perusteisiin liittyvää koulutusta. Seuraavat otteet ovat suoria vastauksia harjoittelijoiden vastauksista:

”Tiloihin ja henkilöstön kouluttamiseen liittyviä tarpeita.”

”Suojelulohkojen johtokeskusten henkilöstön koulutusta.”

”Perustehtävästä käytännön toimenpiteisiin.”

”Väestönsuojeluun liittyvät asiat ovat olleet tarkastelussa melko kauan sitten, joten pitäisi aloittaa väestönsuojelun yleisistä asioista: kunnan tehtävistä, organisoinnista jne.”

”Käytännön harjoitteet.”

”Sairaalan potilaisiin kohdistuva evakuointi ja väestönsuojelu.”

Harjoittelijoilta kysyttiin oliko väestönsuojeluun liittyvä lainsäädäntö, ohjeistukset ja käsitteet selviä heidän edustamassaan organisaatiossa.

Suurin osa vastanneista (80%) koki, että väestönsuojeluun liittyvät säädökset ja käsitteet olivat melko selviä. Lähes viidesosa vastaajista piti väestönsuojeluasioita epäselvinä.

Ensimmäinen videotallenne

Linkki ensimmäiseen videotallenteeseen lähetettiin kaikille harjoittelijoille 14.5.2019. Videotallenteen tavoitteena oli viestiä yleisesti LSS19-valmiusharjoituksesta sekä orientoida väestönsuojeluteemaan, siihen liittyvään lainsäädäntöön ja väestönsuojelun historiaan Suomessa. Aluehallintoviraston ylijohtaja Marko Pukkinen esitteli perusasiat valmiussuunnittelusta, väestönsuojelusta ja meneillään olevasta valmiusharjoituksesta, jonka jälkeen Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön (SPEK) varautumispäällikkö Karim Peltonen antoi kattavan väestönsuojelun historiakatsauksen ja kertoi nykypäivän väestönsuojelusta. Videotallenne oli katsottavissa ennen kuin vastaukset ensimmäiseen ennakkotehtävään tuli antaa.

Toinen ennakkotehtävä

Toinen ennakkotehtäväkysely lähetettiin 2.10.2019 ja ensimmäisestä ennakkotehtävästä poiketen vain kunnille. Kyselyn tavoitteena oli kartoittaa ensimmäisen ennakkotehtävän pohjalta syvemmin väestönsuojelun suunnittelun nykytilaa ja tunnistaa kehittämiskohteita. Kyselyyn vastaamisessa pyydettiin käyttämään apuna mahdollisimman laajasti oman organisaation asiantuntemusta. Kysely lähetettiin salattuna sähköpostina, Excel-tiedostona. Vastausprosentti oli 73 % (63 vastausta). Seuraavaksi esitetään keskeisiä poimintoja toisen ennakkotehtävän kysymyksistä ja vastauksista:

Kunnilta kysyttiin onko niiden valmiussuunnittelussa huomioitu uhka-arviona erityisen vakava suuronnettomuus (esim. ydinonnettomuus) ja sen välitön jälkitila, aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila sekä huomattava aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka.

Vastauksista kävi ilmi, että aseellisen selkkauksen uhka tai hyökkäys on käsitelty yli 60%:ssa ennakkotehtävään vastanneiden kuntien valmiussuunnitelmista. Tätä enemmän eli lähes 80%:ssa näiden kuntien valmiussuunnitelmissa oli huomioitu erityisen vakava suuronnettomuus.

Kunnilta kysyttiin mitä väestönsuojelua koskevia suunnitelmia niillä on.

Kunnissa, joissa oli yleinen valmiussuunnitelma, oli evakointisuunnitelma huomioitu osana sitä joka toisella ennakkotehtävään vastanneella kunnalla. Sen sijaan kriisiviestintäsuunnitelma oli huomioitu huomattavasti pienemmällä osalla vastaajakunnista kuin evakointisuunnitelma.

Kunnilta kysyttiin onko kunta varannut henkilöstöstään väestönsuojelutehtäviin tarvittavat henkilöt (pelastuslaki 65 §).

Vastauksista kävi ilmi, että valtaosa kunnista on pystynyt varaamaan tai ainakin osittain pystynyt varaamaan henkilöstöään väestönsuojelutehtäviin. Mutta on myös kuntia, joissa väestönsuojeluun ei ole varattu henkilöitä.

Kunnilta kysyttiin myös, että onko kriittisten palvelutuottajien kanssa tehdyissä sopimuksissa kirjattu veloitteita poikkeusoloihin ja väestönsuojeluun liittyvästä varautumisesta.

Kriittisten palveluntuottajien sopimusten osalta ei-vastauksia oli enemmän kuin kyllä-vastauksia. Jollakin tavalla sopimukseen oli kirjattu varautumiseen liittyviä kohtia tai ainakin joihinkin sopimukseen kirjauksia oli tehty kuitenkin lähes puolella vastanneista kunnista.

Toinen videotallenne

Linkki toiseen videotallenteeseen lähetettiin 29.10.2019 kaikille valmiusharjoitukseen osallistuville organisaatioille. Videotallenteen tavoitteena oli johdattaa harjoitukseen osallistuvat syvemmin väestönsuojelun suunnitteluun ja kertoa, mitä harjoituksessa tapahtuu seuraavaksi. Onnettomuustutkintakeskuksen johtaja Veli-Pekka Nurmi esitteli suomalaisen kriisilainsäädännön perusteellisesti, jonka jälkeen videotallenteella esiteltiin aikaisemmin mainitun

suunnitteluryhmän alatyöryhmien töiden pääkohdat työryhmien itsensä esittelemänä (Pirkanmaan pelastuslaitos, Jokila Elias; Keski-Suomen pelastuslaitos, Hiltunen Mikko; Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos, Setälä Harri; Pohjanmaan pelastuslaitos, Gref Dan ja Pietarsaaren alueen ja Keski-Pohjanmaan pelastuslaitos, Kätevä Antti). Videotallenne oli harjoittelijoiden katsottavissa ennen kuin kuntien oli määrä palauttaa vastaukset toiseen ennakkotehtävään.

3.7 LSS19-valmiusharjoituksen viestintä

Viestintäsuunnitelma muodosti pohjan valmiusharjoituksen viestinnälle. Suunnitelma antoi työvälineet harjoituksen viestinnästä vastaaville ja viestintään osallistuville. Harjoituksen viestintä perustui julkisten tietojen osalta avoimuuteen, vuorovaikutukseen, nopeuteen ja hyvään asiakaspalveluun.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto vastasi harjoitukseen liittyvästä yleisestä viestinnästä. Aluehallintoviraston laatimat, harjoitukseen liittyvät mediatiedotteet välitettiin myös harjoitukseen osallistuville organisaatioille. Organisaatioita kannustettiin käyttämään niiden sisältöä osana omaa viestintäänsä. Muilta osin harjoitukseen osallistuvat organisaatiot vastasivat omasta viestinnästään ja sen toteutuksesta. Aluehallintoviraston viestintä toteutettiin molemmilla kotimaisilla kielillä.

Uutismedian osalta aluehallintovirasto järjesti Meltwaterin kautta mediaseuranan (uutismedia), jonka kautta seurattiin valtakunnallisessa uutismediassa mahdollisesti käsiteltävää uutisointia koskien väestönsuojelua.

Valmiusharjoituksen viestinnän tavoite

Harjoitusviestinnällä tuettiin aktiivisesti harjoituksen päätavoitteiden toteutusta, tiedotettiin harjoitukseen osallistuvia organisaatioita, sidosryhmiä ja muuta yhteiskuntaa harjoituksesta, sen tavoitteista ja viranomaisten toiminnasta. Harjoitusviestinnän yleisenä tavoitteena oli:

- Yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kehittäminen (viranomaiset toimivat ja erilaisiin uhkiin varaudutaan).
- Valmiuden ja varautumistoimien kehittäminen kuntien, viranomaisten, kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän osalta
- Yhteistoiminnan kehittäminen ja –yhteensovittaminen vastaamaan laajoihin ja monia toimijoita vaativiin normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusolojen tilanteisiin.
- Väestönsuojelun tuominen nykypäivään ja väestönsuojelun yhteistoiminnassa vaadittavien suunnitelmien ja yhteistoiminnan kehittämisen tukeminen.
- Osaltaan alueellisen tilannekuvatoiminnon kehittäminen vastaamaan paikallisiin ja valtakunnallisiin tarpeisiin.

Valmiusharjoituksen pääviestit

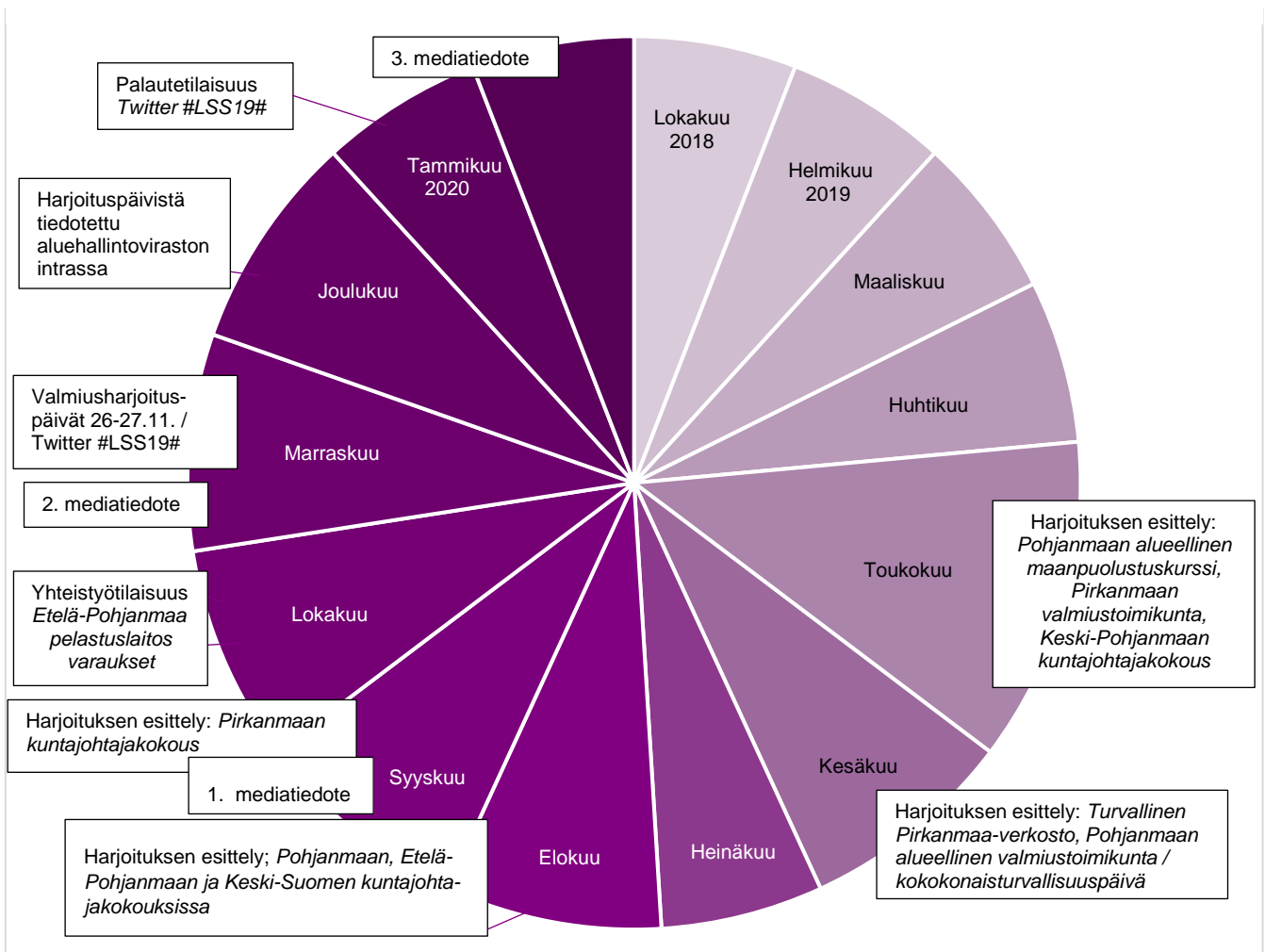
Pääviesteillä haluttiin tuoda väestönsuojelu nykyhetkeen ja muistuttaa siitä, että väestönsuojeluvollisuus koskettaa laajasti koko yhteiskuntaa. Lisäksi väestönsuojelua koskevat suunnitelmat tuli olla valmiita vuoden 2019 loppuun mennessä. Valmiusharjoitukset pääviestit olivat:

- Väestönsuojelu ei ole mennyttä maailmaa – on tärkeää tuoda se nykypäivään ja kehittää sitä edelleen.
- Valmiusharjoituksen tavoitteena on parantaa väestönsuojeluvallmiuksia yhteistoiminnassa eri toimijoiden kesken. Harjoituksen konkretia on väestönsuojeluun liittyvien suunnitelmien ja valmiuksien päivittäminen ja laadinta.
- Pelastuslain tarkistuksen yhteydessä veloitettiin päivittämään ja laatimaan väestönsuojelua koskevat yhteistoimintasuunnitelmat vuoden 2019 aikana. Valmiusharjoitus tukee omalta osaltaan tätä veloitetta.
- Väestönsuojelu on yhteinen asia ja sitä on syytä toteuttaa kokonaisturvallisuuden periaatteella. Toimintaympäristön paras asiantuntemus on lähellä toimijaa, kunnassa, viranomaisessa ja kriittisen infrastruktuurin toimijoissa.

Viestintä kohdennettiin sekä ulkoisille että sisäisille kohderyhmille. Ulkoisina kohderyhminä olivat aluehallintoviraston toimialueen kansalaiset, alueen viranomaiset ja muut toimijat sekä ministeriöt ja tiedotusvälineet. Tiedotusvälineille lähetettyjen mediatiedotteiden avulla toivottiin tavoitettavan alueen väestö. Sisäisiksi kohderyhmiksi katsottiin aluehallintoviraston henkilöstö, toiset aluehallintovirastot ja harjoitukseen sitoutetut eri organisaatiot. Sisäisen viestinnän kanavia olivat viraston intranet, harjoittelijoiden yhdyshenkilöille lähettämät sähköpostit ja suunnitteluorganisaation kautta harjoittelijoille kulkeutuneet viestit.

Viestinnän vuosikellossa (kuva 3) on kuvattu valmiusharjoituksen ulkoisen viestinnän tapahtumia, joissa harjoituksesta on tiedotettu laajemmin kuin vain harjoitukseen kutsutuille organisaatioille. Aluehallintoviraston edustaja kävi kaikkien maakuntien kuntajohtajakokouksissa esittelemässä LSS19-valmiusharjoitusta. Esimerkiksi Pirkanmaan valmiustoimikunnassa harjoituksesta tiedotettiin säännöllisesti harjoitusvuoden aikana.

Kuva 3 Viestinnän vuosikello



3.8 LSS19-valmiusharjoituksen turvallisuussuunnittelussa huomioidut asiat

Valmiusharjoituksen turvallisuuteen liittyvien riskien arvioitiin muodostuvan ensisijaisesti tietoturvallisuudesta, sillä suunnittelun edistämiseen tähtäävässä työssä harjoitukseen osallistuvat tahot työskentelevät omassa toimintaympäristössään. Poikkeusoloihin ja väestönsuojeluun liittyvät suunnitelmat ja asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), 24 §). Valmiusharjoituksen suunnittelussa, valmistelussa, harjoituksen aikana ja sen jälkeen noudatettiin julkisuuslainsäädäntöä ja annettuja valtionhallinnon tietoturvaohjeita. Samoin kaikkien viranomaisten ja kuntien yhteistoiminnan edellytysten varmistamiseksi ohjeistettiin osallistujat käsittelemään turvallisuusluokiteltua tietoa valtion viranomaisen ohjeiden mukaisesti.

Harjoitukseen liittyviä valmisteluasiakirjoja ei pääsääntöisesti turvaluokiteltu, kuin erikseen niin päätettäessä. Kun asiakirja päätettiin turvaluokitella, käytettiin maksimissaan salaus- ja luokitusmerkintä ”Suojaustaso IV, käyttö rajoitettu”. Harjoitukseen liittyvien kuvitteellisten tilannekuvausten käsittelyssä oli noudatettava erityistä huolellisuutta, eikä näitä kuvauksia tarkoitettu julkisuuteen

väärinkäsitysten välttämiseksi. Tilannekuvauksia ei turvaluokiteltu, mutta niiden käsittely ohjeistettiin harjoittelijoille. (1.1.2020 tuli voimaan Valtioneuvoston asetus asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvostossa; 1101/2019).

Harjoituksen suunnitteluvaiheessa kehoitettiin organisaatioita huomioimaan henkilöstönsä osalta tarpeelliset turvallisuus selvitykset (Turvallisuus selvityslaki 726/2014). Organisaatioiden tai osallistujien fyysiseen turvallisuuden kohdistuvien uhkien ei arvioitu nousevan harjoituksen seurauksena, sillä valmiusharjoituksen kaikissa vaiheissa toimitettiin kokous- ja suunnittelutehtävissä tavanomaisissa toimintaympäristöissä. Tällöin turvallisuudesta huolehtiminen tapahtui organisaatioiden normaalein menettelyin.

4 Valmiusharjoituspäivät ja palautetilaisuus

4.1 Varsinaiset harjoituspäivät

Varsinaiset valmiusharjoituspäivät koostuivat kahdesta erillisestä päivästä. Samansisältöiset seminaaripäivät järjestettiin 26.11.2019 maakuntien keskuskau-pungeissa eli Jyväskylässä, Kokkolassa, Seinäjoella, Tampereella ja Vaasassa. Maakunnalliset toimijat kutsuttiin koolle näille paikkakunnille järjestettyyn semi-naaripaikkaan. Seminaaripäivien tavoitteena oli yhdessä kerrata ja vetää yhteen kuluneen harjoitusvuoden aikana saatuja väestönsuojelun suunnittelun perus-teita ja pohjustaa seuraavan päivän harjoitustehtävää.

Valmiusharjoituksen tehtäväpäivä oli seuraavana päivänä eli 27.11.2019 Täl-löin organisaatiot työskentelivät omissa toimipaikoissaan. Harjoituspäivän teh-tävä liitteineen oli lähetetty osallistuville organisaatioille jo 20.11.2019, jotta tar-vittava aika asiaan perehtymiseen ja seminaaripäivän aikaisiin lisäkysymyksiin mahdollistettiin.

Harjoitustehtävän tarkoituksena oli kokeilla ja arvioida olemassa olevien väes-tönsuojelusuunnitelmien kykyä vastata poikkeusolojen aikaiseen, valmiuslain mukaisten alueellisten väestönsiirtojen toteuttamiseen. Toteuttamisen pohdinta oli jaettu aamu- ja iltapäivän erillisiin tehtäviin siten, että ensin pohdittiin väes-tön lähettämistä pois omalta alueelta ja sitten muualta Suomesta siirretyn väes-tön vastaanottamista omalle alueelle.

Harjoitustehtävä oli kirjallinen ja sen tarkoituksena oli väestönsuojeluun liitty-vien suunnitelmien ja valmiuksien tarkastelu ja arviointi. Keskeistä harjoitusteh-tävässä oli tunnistaa organisaation omat tehtävät, olennaisimmat yhteistyötahot ja niiden tehtävät suhteessa omiin tehtäviin. Tehtäväpäivän aikana ei ollut eril-listä toiminnallista harjoitusosaa, eikä päivän aikana harjoittelijoille kuvattu uusia tilanteita, annettu lisätehtäviä eikä pelisyytteitä. Organisaatiot tekivät annetun tehtävän valitsemallaan kokoonpanolla. Koska tehtävä ja taustakuvaus koskivat poikkeusolojen aikaista toimintaa, suositeltiin, että tehtävä tehdään mahdollisim-man laajalla kokoonpanolla. Tämä tarkoitti kunnassa esimerkiksi johtoryhmää tai mielellään jopa laajennettua johtoryhmää.

Harjoitustehtävässä pyydettiin vastaukset ja pikapalautteet harjoituspäivän ai-kana seuraavilta organisaatioilta:

- pelastuslaitos
- kunta ja kunnalliset viranomaiset
- alueellinen tiekuljetusviranomainen (ELY)
- alueellinen terveydenhuoltoviranomainen (SHP)
- poliisi, rajavartiolaitos, hätäkeskus ja tulli
- hiippakunnat

LSSAVI:n pyynnöstä Pelastusopiston ja Helsingin pelastuskoulun opetushenkilöstöä oli havainnoimassa valmiusharjoitusta maakuntien keskukaupungeissa tehtäväpäivänä eli valmiusharjoituksen toisena päivänä.

4.2 Erillisharjoitukset tai -selvitykset

LSS19-valmiusharjoituksen yhteydessä järjestettiin kaksi erillisharjoitusta ja yksi erillisselvitys, joilla oli selkeä liityntäpinta valmiusharjoitukseen ja sen teemaan.

Henkinen huolto

Henkinen huolto on osa julkisen sektorin järjestämistä vastuun piiriin kuuluvaa psykososiaalista tukea ja palvelua. Kirkon mahdollisuus auttaa kriisin uhreja sekä antaa henkistä huoltoa on turvattava kaikissa turvallisuustilanteissa (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017).

LSSAVIn kanssa sovitulla tavalla Lapuan hiippakunta järjesti yhdessä seurakuntien kanssa oman henkisen huollon (HeHu) työpöytäharjoituksensa. Siinä seurakuntien viranhaltijoista koostuvat HeHu-valmiusryhmät järjestivät harjoituksen, jossa HeHu-ryhmille oli annettu tehtäväksi toimia perheitä yhdistävänä koordinaattorina yhdessä Mielenterveysseuran ja Suomen Punaisen Ristin (SPR) kanssa.

Laajoissa väestönsiirroissa / evakuoinneissa perheet voivat joutua eroon toisistaan yhteiskunnallisen tilanteen sekavuuden ja infrastruktuurin häiriintymisen seurauksena. Henkisen huollon tehtäviä nousee esille erityisesti niissä perheissä, joissa huoltaja tai huoltajat ovat kadonneet tai heidän olinpaikkansa ei ole tiedossa sekä luonnollisesti niissä perheissä, jotka suruviesti on jo tavoittanut.

Vapaaehtoisten tavoitettavuus, Vapaaehtoinen pelastuspalvelu

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) on useiden järjestöjen yhteenliittymä, joka lasketaan pelastus- ja valmiusjärjestöksi. Vapaaehtoinen pelastuspalvelu toteutti 27.11.2019 Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Keski-Suomen alueella hälytysharjoitukset OHTO-järjestelmän eli vapaaehtoisten valtakunnallisen hälytysjärjestelmä kautta. Harjoituksella kartoitettiin vapaaehtoisten saatavuutta viranomaisten tukitehtäville.

Tuloksen mukaan noin 10 % hälytettyjen määrästä olisi todellisuudessa pääsyt irrottautumaan työtehtävistään aamupäivän aikana. Tulos kuvaa hyvin normaalia tilannetta keskellä arkiviikkoa ja työpäivää. Viikonloppuisin ja iltaisin tilanne on huomattavasti parempi.

Väestönsuojien erillisselvitys, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK)

SPEK kouluttaa kolmen Pohjanmaan maakunnan alueella väestönsuojien hoitajia taloyhtiöihin ja yrityksiin sekä koordinoi 72-tuntia ja Kyläturvallisuus-konseptia. SPEK toteutti alueellisella toimialueellaan väestönsuojien erillisselvityksen kyselytutkimuksena. Selvitys oli osa valmiusharjoituksen suunnitteluryhmän alatyöryhmän, väestönsuojavalmius ja omatoiminen varautuminen, työtä.

Selvityksen tavoitteena oli saada käsitys siitä, millainen näkemys taloyhtiöillä itsellään on väestönsuojista: osataanko tarvittaessa ottaa väestönsuojat käyttöön pelastuslain 76§:n edellyttämässä kolmessa vuorokaudessa.

4.3 LSS19-valmiusharjoituksen palautetilaisuus

Valmiusharjoituksen yhteinen palautetilaisuus järjestettiin 22.1.2020 Seinäjoella. Valmiusharjoitukseen osallistuneille organisaatiolle tarjottiin mahdollisuus osallistua palautetilaisuuteen joko paikan päällä tai etäyhteydellä. Tilaisuus striimattiin ja osallistujien oli mahdollista kommentoida esityksiä sähköpostitse. Tilaisuuteen osallistui paikan päällä 49 henkilöä. Etäyhteyden välityksellä osallistui arviolta yli 70 henkilöä.

Palautetilaisuudessa esiteltiin valmiusharjoituksen keskeisiä havaintoja ja väestönsuojeluun tai harjoitustapaan liittyviä kehittämiskohteita eri toimijoiden näkökulmista. Palautepäivässä annettiin myös vastauksia valmiusharjoitusvuoden aikana esiin nousseisiin kysymyksiin.

5 LSS19-valmiusharjoituksen havainnot

Valmiusharjoituksen havainnot koostuvat yhteisesti harjoitusvuoden aikana tehdyistä havainnoista, harjoituksen toteutumistavan toimivuudesta, harjoituksen tavoitteiden saavuttamisesta, palautteista ja kehittämiskohteista. Havainnot on tehty paitsi väestönsuojeluun liittyvistä tehtävistä niin myös yleisesti varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyvistä asioista.

5.1 Yleistä

Varautuminen pidetään liian usein erillään normaalista päätöksenteosta kaikilla organisaatio- ja erityisesti poliittisella päätöksenteolla. Varautuminen ja siihen liittyvä yhteistyö vaatii selkeämpää ylemmän tason ohjausta ja johtajuutta.

Useat organisaatiot eivät tunne tai tiedä varautumisen ja valmiussuunnittelun lakisäätöjä tehtäviensä. Lakisäätöjen tehtävien suunnittelu, toteuttaminen ja yhteistoiminta vaatii terävöittämistä.

Organisaatioiden valmiussuunnitelmissa on huomioitava säännöllisen päivittämisen tarve. Varautuminen tulisi saattaa osaksi organisaatioiden perustyöskentelyä, jolloin se tulisi huomioiduksi kokonaisuudessa, eikä sitä mielletä irrallaan olevaksi erityisnäkökulmaksi. Varautumisella vastataan sekä normaaliolojen häiriötilanteisiin että poikkeusolojen aikaisiin tilanteisiin.

Eri organisaatioiden ja toimijoiden välinen konkreettinen yhteistoiminta, suunnittelu ja suunnitelmien yhteensovittaminen koetaan haastavaksi, mutta sille on suuri tarve. Yhteistoiminta vaatii säännöllisyyttä, jatkuvuutta ja riittävän toimivaltaisen vetäjän, joka pystyy sitouttamaan eri osapuolet. Säännöllisen yhteistoiminnan kautta voidaan parantaa eri organisaatioiden tuntemusta ja tietämystä toistensa tehtävistä, toiminnasta ja johtosuhteista sekä "madaltaa" mahdollisia yhteistoiminnan kynnyksiä.

Valmiussuunnittelu ja erityisesti käytännön toimintavalmiuden kehittäminen perustuu liiaksi muutamien henkilöiden henkilökohtaiseen mielenkiintoon, jonka vuoksi asiat omissa organisaatioissa ja yhteistyökuvioissa etenevät hyvin hitaasti.

Pelastuslaitosten yhteisen palautteen mukaan kunnat tarvitsevat ja haluavat pelastuslaitoksilta tukea omien valmiussuunnitelmien laatintaan ja paikallisen valmiuden kehittämiseen. Kuntien valmiussuunnittelun tukeminen on pelastuslaitosten tehtävä, jos siitä on sovittu kunnan kanssa ja pelastuslaitosten resursseja kuluu paljon kuntien harjoittelun tukemiseen. Tämä aiheuttaa sen, että omia tehtäviä ja toimintaa ei kyetä harjoittamaan riittävästi. Väestönsuojelun osalta pelastustoimen väestönsuojelutoiminnan toiminnallisen harjoittelun osa puuttuu vielä kokonaisuudessaan.

Virka-apuasioiden tuntemus ja käytännöt vaikuttavat olevan kirjavia ja niihin tarvitaan perehtymistä ja perehdyttämistä. Havaintojen perusteella vaikuttaa olevan osittain epäselvää, mikä on virka-avun käsite, milloin ja mihin asioihin

voidaan pyytää ja saada virka-apua ja, mikä on virka-apuprosessin kulku. Tietyt tehtävät ovat osa organisaatioiden normaaleja tehtäviä, joihin ei tarvitse pyytää virka-apua. Osa tehtävistä ja toimijoista eivät edes kuulu virka-avun piiriin, jolloin asiaa voidaan lähestyä sopimisen kautta.

5.2 Harjoitustehtävä

5.2.1 Kuntien TOP 3 -vastaukset

Harjoitustehtävässä käsiteltiin poikkeusolojen aikana tapahtuvaa laajaa, valmiuslain 121 §:n mukaista, alueellista väestönsiirtoa (evakuointia). Väestönsiirron osalta pyydettiin pohtimaan sekä väestön lähettämistä että vastaanottamista. Harjoitustehtävän vastausten analysoinnissa keskityttiin erityisesti kuntien vastauksiin (vastausprosentti oli 86%). Kuntien vastauksista nousee esiin kolme pääkohtaa: Suunnitelmat ja valmiudet eivät vastaa suuriin tilanteisiin, suunnitelmien konkretian tarve samoin kuin käytännön harjoittelun tarve on suuri.

1. Suunnitelmat ja valmiudet eivät vastaa näin suuriin tilanteisiin:

Yleisesti ottaen kuntien valmiudet on mitoitettu harjoitustehtävää pienemmille häiriötilanteille. Ne saattaisivat vastata paremmin mittaluokaltaan pienempiin ns. valmiusevakuointeihin, joissa väestöä siirretään pääasiassa alueen sisäisesti, esimerkiksi kaupunginosasta toiseen tai kunnasta toiseen. Osasta vastauksista kävi selvästi ilmi, että evakuointivalmiudessa on keskitetty ensisijaisesti väestön vastaanottamiseen, mitä vaihtoehtoa pidettiin harjoitusalueella ehkä todennäköisempänä kuin väestön siirtoa pois alueelta. Kuitenkin on tarpeen pohtia myös väestön siirtämistä pois omalta alueelta, sillä väestön siirtäminen voi olla tarpeen myös jonkin muun syyn vuoksi kuin yksinomaan valmiuslain 3§:n kohtien 1 ja 2 mukaisissa tilanteissa. Molemmat vaihtoehdot ja evakuoinnin suuruusluokat on hyvä huomioida suunnitelmissa ja tiedostaa myös se reaali maailman tosiasia, että evakuointi ja väestönsiirto on jo itsessään riskejä aiheuttava tapahtuma.

2. Suunnitelmat tarvitsevat konkretiaa:

Kuvattuun skenaarioon vastaaminen kaippaa tilanteeseen soveltuvia toimintakortteja, selkeitä roolituksia ja prosessin kulkua tukevia kuvauksia. Yksityiskohtaiset harjoitushavainnot sopisivat todennäköisesti suurelta osin toimintakortteihin lisättäviksi. Ulkoistetut palvelut tulisi huomioida jo sopimuksissa niin, että varautumisasiat tulevat huomioitua syvemmin kuin pelkkinä toimintaperiaatteina. Ulkoisen viestinnän merkitys todettiin myös yhdeksi toimintakorteissa käsiteltäväksi ja kuvattavaksi asiaksi. Viestinnän osalta epätietoisuutta ja epävarmuutta aiheuttivat tilanteen mittaluokka ja useat asiaan liittyvät toimijat.

3. Seuraavaksi on harjoitettava käytännössä:

Suunnitelmat on saatava ensin kuntoon ihan konkretian tasolla ja sen jälkeen on harjoitettava käytännössä monen toimijan yhteisissä harjoituksissa. Käytännön toimintaharjoitukset on hyvä aloittaa pienemmässä mittakaavassa, paikallisemmin ja yhteistyössä pelastuslaitoksen ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa.

5.2.2 Pelastusalan oppilaitosten henkilöstön tekemiä havaintoja

Pelastusopiston varautumisen opettajia ja yksi Helsingin pelastuskoulun asiantuntija olivat havainnoimassa harjoitusalueen keskuskaupunkien työskentelyä tehtäväpäivän (27.11.2019) aikana. Seuraavassa heidän tekemiään havaintoja kohdekunnista Jyväskylä, Seinäjoki, Tampere, Kokkola ja Vaasa.

1. Eri toimialojen osallistuminen asian käsittelyyn: Harjoitustehtävään osallistui kaupungin valmiusjohtoryhmä, johtoryhmä tai kriisijohtoryhmä, joiden kokoonpano ja nimitys vaihteli kaupungin mukaan. Joistakin ryhmistä puuttui olennaisia kunnallisia toimijoita, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavan kuntayhtymän ja ympäristöterveydenhuollosta vastaavan yhteistoiminta-alueen edustus. Tehtävään suhtauduttiin ammattimaisesti ja sitä tehtiin innostuneesti, aktiivisesti ja jämäkästi.

2. Merkittävimmät tai ratkaisemattomiksi jääneet kysymykset

- Koti- ja hyötyeläinten evakuoinnin järjestäminen?
- Mitä tehdään, jos henkilö ei suostu lähtemään kotoaan väestönsiirtotilanteessa?
- Voidaanko 2. asteen opiskelijoita käyttää tämänkaltaisessa tilanteessa työvoimana?
- Aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen roolit ja tehtävät harjoitustilanteessa eivät olleet selviä
- Kunnan ja kuntayhtymän (sosiaali- ja terveydenhuollon toimialat) työnjako on selkeytettävä
- ELY-keskuksen tehtävät (liikenne, maatalous), resurssit ja prosessit ovat epäselviä ja niitä on selvitettävä
- Keskeiset organisaatiot tunnistettiin, mutta yhteydenotto olisi jäänyt vakaaksi, koska yhteyshenkilöitä ei tunnistettu, eikä listoja niistä ollut olemassa
- sektorin toimijat tunnistettiin yhteistyökumppaneina, mutta täsmälliset tehtävät pääosin määrittelemättä, eikä ole tehty sopimuksia
- Henkilöstön riittävyys, jaksaminen, varahenkilöjärjestelyt, palkkaus, ja työaika-asiat
- Viestinnän ja tiedottamisen rooli nousi esille usein. Kuvatun harjoitustehtävän / - tilanteen kompleksisuus sekoittaa helposti perusasioiden normaalisti sujuvaa järjestämistä.

3. Havaitut onnistumiset tai puutteet ja kehittämissuhteet

- Tiedettiin hyvin, mitä suunnitelmia käytetään harjoitustilanteessa
- Tuli tutustuttua pelastuslaitoksen evakuointisuunnitelmaan ja muun muassa rakennuskannassa olevaan tietoon

- Todettiin suunnitelmien päivitys- ja yhteensovittamistarve muun muassa pelastuslaitoksen kanssa
- Kunnan henkilöstön ja toimialojen roolitus kaipaa täsmentämistä
- Ohjeistus yhteistoimintaan vastaanottavan kunnan kanssa tarpeen
- Päädyttiin vahvistamaan perusvalmiutta ja valmistelemaan tilannekortit

4. Lainsäädännöllisiä huomioita

- Kuinka valmiuslainsäädännön avulla voidaan varmistaa, että kunnan henkilöstö pysyy töissä myös poikkeusoloissa? Millä keinoilla tähän voidaan vaikuttaa?
- Missä vaiheessa saataisiin asetuksia ja säädöksiä kunnan tehtävistä harjoitustehtävän kaltaisissa tilanteissa?
- Kuinka kustannusten jako on määritelty lainsäädännössä?
- Kuinka työaikalainsäädäntöä sovelletaan harjoitustilanteen mukaisessa tapauksessa?
- Valtioneuvostotason ohjeistusta (lainsäädäntö) tarvitaan esim. sote-henkilöstön käyttöön.

5.3 Lisähavainnot

Geneven sopimus – väestönsuojelutehtävät

Geneven sopimus ja sen lisäpöytäkirjassa luetellut väestönsuojelutehtävät vaikuttavat olevan sisältönsä puolesta osittain epäselviä. Epäselvyyttä aiheuttaa erityisesti se, mitä ne tarkoittavat tämän päivän yhteiskunnassa ja nykyaikaisessa sodankuvassa. Geneven sopimus osana kansainvälistä oikeutta ei määritä kansallisia roolituksia ja toimivastuita vaan ne määritetään kansallisen lainsäädännön kautta (esimerkiksi pelastuslaki ja valmiuslaki).

Väestönsuojelutehtäviä hoitavia tahoja on määritelty kansallisessa lainsäädännössä ja toimijoiden varautumisvastuu seuraa kansallisia lakisäätteisiä vastuita. Jos väestönsuojelutehtävien yhteydessä puhutaan sekä Geneven sopimuksen mukaisista väestönsuojelutehtävistä että kansallisessa lainsäädännöstä väestönsuojelussa säädetyistä vastuista, erittelemättä asioita, on tämä omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja epätietoisuutta.

Väestönsuojelu on yleisellä tasolla tiedostettu osaksi poikkeusoloihin varautumista

Väestönsuojelun konkretisoivat poikkeusolot, aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys, on uhka-arvion tasolla yleisesti tiedostettu. Uhka-arvion konkreettisempi sisältö, ja sen arvioidut vaikutukset organisaatioiden toimintaan, olisivat tärkeitä, koska ne toimivat väestönsuojelun suunnittelukokonaisuuden pohjana. Samoin sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointi

yhdistettynä kunkin organisaation omaan arvioon väestönsuojelun tehtävistä ja vastuista helpottaisi organisaatioiden poikkeusolojen riskianalyysin tekemistä ja tarvittavien toimenpiteiden suunnittelua.

Yhteinen sähköinen suunnittelualusta viranomaisille

Viranomaisten yhteiselle suunnittelulle tarvitaan sähköinen suunnittelualusta, jossa on riittävä suojaustaso ja hyvä käytettävyys eri organisaatioiden välillä.

Tilannekuvan ja tilanneymmärryksen tärkeys:

Poikkihallinnollisen kokonaistilannekuvan tiedonhankinta eri toimialoilta ja yhteisen tilanneymmärryksen kokoamisen tarve on tunnistettu.

Valtakunnalliset toimintamallit

Osa väestönsuojelutehtävistä on vastuutettu valtiollisille toimijoille, mutta valtaosin väestönsuojelutehtäviä ei ole kohdennettu juuri millekään organisaatiolle vaan kaikki toimijat ovat niistä osaltaan vastuussa. Tämä vaikeuttaa yhtenäisten toimintamallien syntymistä, vaikka kansallisesti yhteinen toimintatapa edistäisi suuresti väestönsuojelun suunnittelua ja järjestämistä. Suunnitelmat ja niiden heikkouksien korjaaminen tulisi tehdä koordinoitusti ja yhteistyössä olennaisten tahojen kesken. Operatiivinen ja tilanteenaikainen ohjaus tapahtuu linjassa ministeriöstä keskushallintoon ja alueille. Tämän vuoksi olisi olennaisen tärkeää, että valmiusharjoituksiin saataisiin keskushallintotaso mukaan.

Väestönsuojelun ja pelastustoiminnan rajapinta

Pelastustoimi ja -laitokset ovat keskeisessä ja johtavassa roolissa väestönsuojeluasioissa, mutta väestönsuojelu on kuitenkin kaikkien yhteinen asia, eikä vain pelastuslaitosten tehtävä. Velvoite tulee sekä pelastuslain että valmiuslain kautta muillekin toimijoille, vaikka hallinnonalakohtaisessa lainsäädännössä ei sitä erikseen mainittaisikaan.

Virka-apu

Virka-apu on lainsäädäntöön perustuva jonkin viranomaisen voimavarojen tilapäinen käyttö toisen viranomaisen toiminnan tukemiseksi. Perusteet löytyvät eri toimialojen lainsäädännössä määrättyyn velvollisuuteen antaa apua toiselle viranomaiselle, ja oikeuteen pyytää ja saada virkatehtäviinsä liittyvää apua toiselta viranomaiselta.

Yleisten havaintojen yhteydessä todettiin, että virka-apuasioiden tuntemus ja käsittely näyttäisi kaipaavan perehtymistä ja perehdyttämistä.

Harjoitustehtävään vastaamisessa pyydettiin yhtenä asiana pohtimaan, miltä organisaatioilta kyseisessä tilanteessa pyydetäisiin virka-apua. Erikseen

kysyttiin vielä, että minkälaista virka-apua pyydetäisiin mahdollisesti puolustusvoimilta, joka vastaa asellisesta maanpuolustuksesta väestönsuojelutilanteessa.

Vastausten perusteella harjoitustehtävän kaltaisessa tilanteessa pyydetäisiin virka-apua lähinnä poliisilta, pelastuslaitokselta, ELY-keskukselta ja puolustusvoimilta.

Poliisilta koettiin tarvittavan virka-apua seuraaviin tehtäviin:

- kuljetusten turvaaminen evakuoinnin (väestön siirtäminen) aikana esim. väestön kokoontumiskeskuksiin / - keskuksissa
- liikenteen hallinta / - ohjaus ja teiden sulkeminen
- YJT:n turvaaminen ja järjestyksen ylläpito kokoontumiskeskuksissa
- henkilöiden tunnistaminen ja identifiointi
- kohteiden suojaus

Puolustusvoimilta koettiin tarvittavan virka-apua seuraaviin tehtäviin:

- kohteiden suojaus
- henkilöresursseja käyttöön
- mahdollisuus saada viestivälineitä
- polttoainesaatavuuden varmistaminen
- kuljetusten turvaaminen
- materiaali esim. majoitustarvikkeita
- järjestyksen turvaaminen ja liikenteenohjaus
- omaisuuden turvaaminen

Tässä yhteydessä ei oteta kantaa siihen, pystyisikö poliisi ja puolustusvoimat tosiasiaassa antamaan kyseistä virka-apua. Valmiusharjoituksen palautetilaisuudessa pyydettiin poliisin ja puolustusvoimien edustajilta esitykset virka-avustajien organisaatioidensa näkökulmasta sekä kommentoinnit edellä mainittuihin heille kohdennettuihin virka-aputarpeisiin.

Varaukset

Varaus on normaalioloissa valmiussuunnittelun yhteydessä tehtävä toimenpide, jolla henkilö, tila, rakennus, ajoneuvo, työkone tai materiaali kohdennetaan viiranomaisten määräämään käyttöön poikkeusoloissa (Kokonaisturvallisuuden sanasto, tsk 50, 2017).

- Henkilövaraus (VAP-varaukset; järjestelmä, jolla siviiliyhteiskunnalle tärkeitä reserviläisiä ei kutsuta puolustusvoimien palvelukseen).

Havaintojen perusteella henkilövarauksien järjestämisessä tarvitaan terävöittämistä.

- Materiaalivaraukset: Ajoneuvojen ja työkoneiden varaaminen. Tavoitteena päällekkäisten varausten poistaminen.
- Tilavaraukset: Tällä hetkellä ei ole olemassa yhtenäistä kansallista ohjetta. Käytännöt perustuvat sopimiseen. Onko päällekkäisiä varauksia eri toimijoiden kesken ja ollaanko näistä tietoisia?

Vastausten perusteella väestönsuojelukoulutusta tarvitaan koko teeman osalta, sen perusteista lähtien. Koulutusta tarvitaan myös ruotsin kielellä. Koulutustarvetta näyttäisi olevan myös muuttuneiden uhkakuvien ja kokonaisturvallisuuden ymmärtämisen osalta.

5.4 LSS19-valmiusharjoituksen toteuttamistavan toimivuus

Valmiusharjoituksen toteuttamistapa oli uusi kaikille osallistujille ja myös järjestäjille. Viiden maakunnan toimijoille yhtäaikaaisesti toteutettu valmiusharjoitus oli vuoden kestävä ja varsinaisiin valmiusharjoituspäiviin kulminoituvana kokemuksena täysin ennen kokeilemattomaksi toimitapa. Uutta oli myös se, että harjoittelijoiden ei tarvinnut matkustaa ennakkoseminaaripäiviin ja vastaaviin tilaisuuksiin vaan ennakkotiedot tuotiin harjoittelijoiden työpaikoille videotallenteina. Kyseessä ei ollut toiminnallinen harjoitus vaan työpöytäharjoitus, jonka tavoitteena oli ns. "perustan luominen" ja perehtyminen väestönsuojelun kokonaisuuteen ja sen tuominen nykypäivään. Tarkoituksena oli saavuttaa kerralla mahdollisimman suuri joukko keskeisiä toimijoita viiden maakunnan alueella. Toiminnallisten harjoitusten vuoro on sen jälkeen, kun on ensin luotu vahva perusta ja käsitys harjoiteltavasta teemasta: voidakseen harjoitella toiminnallisesti pitää ensin olla kirjas käsitys siitä mitä harjoitellaan.

Ennakkotehtävät ja videotallenteet koettiin hyväksi toimintatavaksi. Molemmat olivat hyvää johdattelua teemaan ja perusteisiin. Videotallenteita oli mahdollista katsoa silloin, kun se parhaiten sopi itselle / organisaatiolle. Kaikki harjoittelijoille toimitettu materiaali oli sekä suomen että ruotsin kielellä.

Tehtäväpäivälle annettu harjoitustehtävä koettiin yleisesti ottaen hyväksi, koska kyseessä oli case-harjoite ilman merkittävää aikapainetta. Osa harjoittelijoista kaipasi lisäksi pelitilanteita ja -syötteitä sekä konkreettista toiminnallista harjoitusosaa. Harjoitustehtävän osalta kaivattiin myös yksityiskohtaisempia tietoja esimerkiksi väestönsiirtojen liikennejärjestelyjen suhteen. Harjoitustehtävä ei sisältänyt tällaisia yksityiskohtaisia kuvauksia, koska tehtävässä pitäydettiin järjestelyjen osalta yleisellä tasolla. Harjoitustehtävässä kuvatut väestön siirtosuunnat olivat kuvitteellisia, mutta sellaisenaan konkretisoivat tilanteen luonnetta ja mittakaavaa. Yksityiskohtaisempia väestönsuojeluun ja väestönsiirtoihin liittyviä erillisiä harjoituksia on tarpeen järjestää erikseen.

Joidenkin kuntien osalta nousi esiin harjoituksen ajankohta. Marraskuussa kunnat tekevät kiireellisesti seuraavan vuoden talousarvioitaan. Toivottiin, että ajankohta voisi olla aikaisemmin, esimerkiksi syyskuussa. Osa kuntien edustajista oli

kuitenkin sitä mieltä, että valmiusharjoituksen ajankohdalla ei ole suurta merkitystä, koska kunnissa on kiirettä ympäri vuoden.

Ison osallistujamäärän takia luotettavan (riittävä suojaustaso) ja eri organisaatiolle käyttökelpoisen sähköisen harjoitusalueen käyttö olisi voinut osaltaan edistää harjoituksen toteuttamista.

Sähköpostin kautta toimiminen ja tiedon välittäminen jätti tilaa inhimillisille erehdyksille ja ns. ”näppihäiriöille”. Osa organisaatioista ei myöskään ilmoittanut, jos heidän yhteyshenkilönsä oli vaihtunut, mikä aiheutti joitakin ongelmia tiedonkulussa.

Harjoituksen osallistuneilta alueellisilta toimijoilta tuli myös selkeästi negatiivisia kommentteja:

”Liian iso kakku kerralla ilman selkeää näkemystä toteutuksesta”

”Harjoitusskenaario ei perustunut mihinkään todelliseen skenaarioon”

”Harjoituksen toteutus jättää paljon kehittämistä tulevaisuuteen”

”Tiiviimpää harjoitusyhteistyötä olisi pitänyt olla yhteistyöviranomaisten kanssa. Tämä harjoitus ei mielestämme täyttänyt valmiusharjoituksen kriteereitä.”

Kommentteja negatiiviseen palautteeseen

Negatiivinen palaute on osa kehitysehdotuksia ja viestii myös siitä, että harjoitukseen on suhtauduttu tosissaan ja harjoituksesta on mielipiteitä. Harjoitustehtävä oli luonteeltaan ehkä poikkeusolojen aikaisista kunnille kohdistuvista tehtävistä vaikeimpia. Tällaisten tilanteiden toteuttamista on syytä tarkastella, vaikka tilanteen kuvaukset saattavat tuntua epätodennäköisiltä. Harjoitustapa oli kaikille uusi ja toteuttamistavassa on luonnollisesti kehitettävää. Myös kansallisen valmiusharjoituskonseptin luomiselle on selkeä tarve.

5.5 Valmiusharjoituksen tavoitteiden saavuttaminen

- Vastausten perusteella harjoituksen teema oli hyvä ja tarpeellinen, varsinkin, kun väestönsuojeluun liittyvät asiat eivät ole olleet esillä pitkään aikaan.
- Vastausten perusteella väestönsuojeluun ja varautumiseen liittyviä kehittämiskohteita löydettiin paljon ja organisaatioiden oman valmiussuunnitelun merkityksen tärkeys tiedostettiin viimeistään harjoitustehtävää tehdessä.
- Harjoituksen avulla organisaatiot saivat päivitettyä omia valmiussuunnitelmiaan sekä yleisesti että myös väestönsuojelun suunnittelun osalta. Tiedostettiin, että kehittämistyötä on jatkettava ja sen on oltava säännöllistä.
- Eri toimijoiden rooleja pystyttiin selventämään ja osa niistä löytyy selkeästi lainsäädännöstä, mutta rooleissa ja tehtävissä on edelleen selkiyttämisen varaa ja erityisesti kuntien osalta tarvittaisiin selvennystä, tarkempaa ohjeistusta ja sitä kautta perehtymistä ja perehdyttämistä.

- Ulkoistetut palvelut ja esim. kuntayhtymien merkitys nousi esille kriittisten toimintojen osalta. Tämä korostaa edelleen organisaatioiden oman toimintaympäristön tuntemusta ja sidosryhmien merkitystä.
- Harjoitustehtävässä organisaatioilla oli mahdollisuus peilata jo olemassa olevia suunnitelmia harjoitustehtävässä kuvatun tehtävän toteuttamiseksi: vastaukset suunnitelmien toimivuudesta vaihtelivat välillä "ei ole tällä hetkellä kykyä toteuttaa" – "pystytään toteuttamaan pienemmässä mittakaavassa – "pystytään toteuttamaan".
- Teemana väestönsuojelu on erittäin laaja kokonaisuus, joka konkreetian tasolla pitää sisällään lukemattomia yksityiskohtia. Läheskään kaikkiin asioihin ei kyetty eikä kyetä tässä vaiheessa antamaan vastauksia.
- Tietyt asiat vaatinevat jo kansallisella tasolla yhtenäisiä linjauksia ennen kuin ne voidaan tosiasiassa ottaa alueellisella tasolla suunnittelun pohjaksi. Kehitystyö on edelleen kesken, mutta asia on tiedostettu.

6 Kehittämiskohteita

Kehittämiskohteita on nostettu esiin harjoitusvuoden aikana tehtyjen havaintojen pohjalta. Kehittämiskohteet on pyritty erittelemään; kansallisesti huomioitavat, organisaatioiden omassa suunnittelussa huomioitavat ja suunnittelun yhteistyössä huomioitavat kehittämiskohteet.

6.1 Kansallisesti huomioitavaa

Valmiussuunnittelun pitäisi käsittää toimenpiteet ylimmän tason strategiasta paikallistason käytännön toimenpideratkaisuihin.

Säännölliset, vuosittaiset varautumisen teemahankkeet parantaisivat yhteistyötä. Yhden tiukasti rajatun aiheen kautta ratkaisujen hakeminen on selkeämpää. Hankkeen lopussa jokaisen toimijan todellista valmiutta seurattaisiin yhteisissä käytännön harjoituksissa. Tämä muodostaisi asian käsittelystä kokonaisuuden ja jatkumon.

Geneven sopimus – väestönsuojelu kansallisesti

- Sopimuksen ”avaaminen”, tulkinta ja selkeyttäminen kansallisesti on tarpeen - sovittaminen nykyaikaan, nykyaikaisen sodan kuvaan ja kansalliseen lainsäädäntöön.
- Sopimuksen I lisäpöytäkirjassa lueteltujen väestönsuojelutehtävien käsitteiden määrittely, sisällön avaaminen, tulkinta ja toimijoiden määrittely nykyistä tarkemmin kansallisen lainsäädännön avulla on välttämätöntä.

Sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arviointi

- Tietoa sodan ajan uhkista ja niiden vaikutusten arvioinnista on voitava välittää muillekin toimijoille kuin pelastustoimelle, tapahtuisiko se parhaiten lainsäädännön vai keskinäisen sopimisen kautta.
- Eri yhteiskunnan toimialat tarvitsevat poikkeusolojen suunnittelunsa perustaksi, salassapitosäännökset huomioiden, tietoa puolustusvoimien tilanekuvasta.
- Olisi myös toivottavaa, että esimerkiksi väestönsuojeluharjoittelun taustakuvaukset myötäilisivät puolustusvoimien tuottamaa alueellista uhka-arviota.

Kansallisen evakuointiohjeen uudistaminen

- Uudistamistyö on käynnissä ja sille on suuri tarve.
- On tärkeää, että väestönsiirtoa/evakuointia käsitellään poikkihallinnollisesti ja painopiste on valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohtien tarkoittamissa poikkeusoloissa (aseellinen hyökkäys tai sellaisen huomattava uhka).
- Ohjeistettava olisi myös yksityiskohtia tai niihin olisi annettava hyväksi soveltuvia yhteisiä vastauksia, kuten esimerkiksi ohjeita tiedotusohjeeksi evakuoitaville.
 - Millaiseen kuntoon asunnot jätetään evakuointitilanteessa; aseet, irtain omaisuus, tuotanto- ja kotieläimet

Virka-apuasiat

- Virka-apuasioihin on panostettava, tarvitaan hallinnonalakohtaiset selvitykset erityislainsäädäntöjen virka-apusäädöksistä ja niiden käytännöistä, koulutusta ja perehdyttämistä.

Väestönsuojatiedot ja sijainnit yhteen tietokantaan

- Tietämys väestönsuojista on puutteellista. Tarvitaan parempi sijaintitieto viranomaisille, mahdollisesti karttapohjalle
- Ensisijaisesti viranomaiskäyttöön.

Sähköinen suunnittelualusta viranomaisten yhteissuunnittelulle

- Riittävällä suojaustasolla varustettu (TUVE-ympäristö) yhteisen suunnittelun mahdollistaminen, jolla olisi hyvä käytettävyys eri organisaatioiden välillä.

Valtakunnalliset toimintamallit

- Valtakunnallisten toimijoiden koordinoitu yhteistyö väestönsuojelusuunnitelmien ja evakointisuunnitelmien puutteiden korjaamisessa.
- Väestönsuojelusuunnitelmien ja valmiussuunnitelmien laadinta, koulutus niiden laatimiseksi ja sen jälkeen harjoittelu.
- Olisi tärkeää saada kytkettyä myös keskushallintotaso harjoitukseen mukaan.

Varaukset – erityisesti tilavaraukset

- Tilavarausten osalta ei tällä hetkellä ole kansallista ohjetta ja näyttää siltä, että sellaiselle on tarve asian selkiyttämisen ja mahdollisten päällekkäisten varausten poistamiseksi.

Pelastuslain (92 §) mahdollistama varautumistehtävien rekisteri

- Rekisterin laatimista ja käyttöä tulisi yhteisesti selkeyttää, on nykyisin osin käyttämätön mahdollisuus

Kansallinen valmiusharjoituskonsepti

- Valmiusharjoitukset voidaan järjestää monella tavalla, tavoitteet määrittävät harjoitustavan. Valmiusharjoitukseen liittyy kuitenkin vielä paljon eri käsityksiä, mikä tosiasiallisesti on valmiusharjoitus ja kuka sen määrittelee.
- Valmiusharjoituskonseptille on selkeä tarve yhtenä varautumista edistävänä tekijänä.
- Valtakunnallinen valmiusharjoituskalenteri voisi olla osa konseptia ja kansallista harjoitussuunnitelmaa ja varautumisen johtamista.

Huoltovarmuustoiminnan valtakunnallisten sekä alueellisten ja paikallisten järjestelyiden yhteensovittaminen

- Elintarvike- ja polttoainejakelun järjestämiseen erilaisissa häiriötilanteissa tarvitaan ohjeistusta.

Väestönsuojelukoulutukselle on edelleen selkeä tarve

- Koulutusta tarvitaan ja halutaan väestönsuojelun perusteista lähtien.

- Virve-koulutuksen ja -osaamisen tarve on myös ilmeinen (ei yksinomaan väestönsuojelussa).
- Koulutusta tarvitaan myös ruotsin kielellä.

Kuntien vastuut varautumisessa

- Valmius- ja varautumisasioiden tulisi olla mahdollisimman selkeästi määritelty lainsäädännössä
- Väestönsuojien ja johtokeskusten varustamista koskevat selkeät ohjeistukset ovat tarpeen
- Käytännön ohjeita sekä hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja tarvitaan valmiussuunniteluun ja varautumiseen – kunnissa ei haluta täyttää pelkästään muodollisia suunnitteluvuorotteita
- Sopimuskumppanien varautumisvelvoitteiden kirjaaminen palveluita ulkoistettaessa. Ohjeita tarvitaan.

6.2 Organisaatioiden omassa valmiussuunnittelussa huomioitavaa

Varautumisen on oltava osa organisaation perustyöskentelyä. Sen avuksi tulisi rakentaa vuosikello, jossa olisi johtoryhmän kokoukset, poikkeusolojen johtoryhmän kokoonpano ja kokoussuunnitelma, varautumisen koulutussuunnitelma ja muut tarvittavat tilaisuudet. Yhteinen valmiussuunnitelma ja toimialakohtaiset suunnitelmat ja materiaali- ja henkilöstövaraukset tulee päivittää säännöllisesti ja yhteensovittaa kokonaisuutena organisaatiossa ja sidosryhmien kanssa. Materiaalista nousee myös seuraavat esitykset huomioitavaksi valmiussuunnittelussa:

- Varautumisen yhteyshenkilö / -koordinoija
 - Sekä organisaatioiden sisäisten toimialojen että eri organisaatioiden välinen koordinointi.
- Yhtenäinen säilytyspaikka kaikkien valmiussuunnitelma-aineistojen viimeisimmille versioille
 - Valmiussuunnitelmista oltava myös paperiset versiot
- Väestönsuojatietojen päivittäminen myös esim. kunnalle
- Virve-puhelinten laitteiden toimivuus ja käytön osaaminen
- Ulkoistettujen palvelujen ja esim. kuntayhtymien huomioiminen valmiussuunnittelussa ja ko. sopimuksia tehtäessä
 - Tarkemmin, kuin pelkkien toimintaperiaatteiden osalta
 - Erityisesti kriittisten toimintojen osalta
- Muutaman keskeisen uhkamallin läpikäyminen ja toimintatapojen konkreettinen kuvaaminen näissä tilanteissa
 - Toimintakortit
- Benchmarkkaus ja alueellisen yhteistyön tiivistäminen myös varautumisasioissa
 - Esimerkiksi kunnilla voisi olla alueellista yhteistä resurssia jo lähtien erilaisten häiriötilanteiden tarpeista.

- Tietoturva- ja tietosuojanäkökohtien ja lainsäädännön huomioiminen ja käytänteet
 - Erityisesti salassa pidettävien tietojen ja materiaalin osalta.

6.3 Valmiussuunnittelun yhteistyössä huomioitavaa

Väestönsuojelusuunnittelu on osa valmiussuunnittelua ja varautumista. Yhteiskunnan monimuotoisuus ja elintärkeiden toimintojen keskinäisriippuvuus edellyttää laajaa sidosryhmäyhteistyötä. Yhteistyöstä esitettiin seuraavia huomioita materiaalissa:

- Poikkihallinnollisen, yhteisen tilannekuvan ja tilanneymmärryksen kehittäminen
 - Konsepti, toimijat, vetovastuu, tiedonvaihto, raportointi ja koostaminen
 - Alueellisesti / maakuntakohtaisesti?
- Yhteistyön toteuttamiseksi tarvitaan riittävän toimivaltainen vetäjä
 - Säännöllistä ja aktiivista yhteistyötä ja tiedonvaihtoa
 - Parantaa eri organisaatioiden tuntemusta ja tietämystä toistensa tehtävistä, toiminnasta ja johtosuhteista.
 - Suunnitelmat teemoittain, toimiala- ja tilannekohtaisesti eri casekohteiden kautta.
 - Selkeä aloitus, jossa selvitetään vastuut ja aikataulut
 - Toimintakortit ja tarvittavat prosessikuvaukset, jotka selkeyttävät eri toimijoiden rooleja ja tehtäviä osana kokonaisuutta.
 - Suunnitelmien yhteensovittamiset pilkottava riittävän pieniksi työvaiheiksi.
 - 3. sektorin alueellinen ja paikallinen tunnistaminen ja yhteistyöstä sopiminen
 - Sidosryhmien yhteystietolistojen ylläpitäminen ja päivittäminen ja sitä kautta eri toimijoiden välisen tavoitettavuuden parantaminen.
- Pelastuslain (92 §) mahdollistama varautumistehtävien rekisteri
 - Olisiko tarpeellista ja tarkoituksenmukaista hyödyntää lain mahdollistamaa rekisteriä yhteistoiminnan suunnittelussa nykyistä tehokkaammin?

7 Lopuksi

LSS19-valmiusharjoitus ja sen teema, väestönsuojelu, oli tarpeellinen. Väestönsuojelu konkretisoituu poikkeusolojen karuimmassa tilanteessa, aseellisen hyökkäyksen tai sen huomattavan uhan aikana. On tärkeää varautua jo normaaliolojen aikana myös kaikkein pahimpiin uhkakuviin, vaikka ne nykyhetkessä saattavat tuntua epärealistisilta. Väestönsuojelun tuominen nykypäivään on tarpeellista ja sen erityisjärjestelyille on edelleen selkeä tarve huomioiden mahdolliset nopeatkin muutokset nykyisessä turvallisuusympäristössä ja sen kehityksessä.

Kansallisen, yhteisen väestönsuojelun perusteiden välttämättömyys tunnistettiin. On tärkeää kyetä selkiyttämään ja parantamaan väestönsuojelun järjestelyjen kokonaiskuvaa kansallisen tason kautta alueellisille ja paikallisille toimijoille.

Organisaatioiden oman valmiussuunnittelun merkitys tulee tiedostaa ja saattaa varautuminen osaksi perustyöskentelyä ja koulutusta. Sen kautta voidaan rakentaa pohjaa myös eri organisaatioiden väliselle yhteistoiminnalle ja -suunnittelulle niin alueellisesti kuin paikallisestikin.

Yhteistoiminta sekä väestönsuojeluun varautumisessa että muussakin varautumistyössä on ensiarvoisen tärkeää. Kaikkien organisaatioiden resurssit ovat rajalliset ja muun muassa sen vuoksi yhteistyötä on edelleen syytä kehittää ja tiivistää. Erityisesti kuntien resurssien rajallisuus varautumistyössä tulee tiedostaa ja kuntia on pystyttävä tukemaan.

Valmiusharjoituksen avulla väestönsuojeluteemaa saatiin tuotua nykypäivään. Eri toimijoiden rooleja ja tehtäviä saatiin selkeytettyä, mutta siitä huolimatta asioita jäi epäselväksi ja kehittämiskohteita löydettiin paljon. On tärkeää, että havaintojen pohjalta nousseita kehittämiskohteita ja -ajatuksia viedään konkreettisesti eteenpäin. Valmiusharjoituksella luotiin perustaa ja seuraavaksi on harjoitettava käytännössä ja vietävä myös sitä kautta kehittämiskohteita konkretiaksi.

LSS19-valmiusharjoitus toteutettiin täysin uudella tavalla ja siitä saadut kokemukset ja palautteet olivat pääsääntöisesti hyviä. Harjoituksen tavoitteet, taso ja harjoitustehtävän toteutustapa koettiin hyväksi valtiotoimijan näkökulmasta, ottaen huomioon myös teeman vaativuus ja organisaatioiden suuri määrä. Osa organisaatioista koki harjoituksen liian isoksi ja epäselväksi. Osa organisaatioista piti myös varsinaista harjoitustehtävää liian yleisellä tasolla olevana ja epärealistisena. Olennainen huomio oli myös se, että valmiusharjoitukseen täytyy pystyä sitouttamaan kaikki kriittiset toimijat itse kunkin organisaation omana toimintana. Yhteistoiminta rakennetaan niiden toimesta, jotka tuntevat toimintaympäristönsä parhaiten.

LSS19-valmiusharjoituksen kaltaista toteutustapaa voidaan kehittää edelleen ja huomioida saatu palaute. Yksityiskohtaisempia väestönsuojeluun ja väestönsiirtoihin liittyviä erillisiä harjoituksia on tarpeen järjestää erikseen. Välillä on tarpeen pohtia myös epätodennäköisempiä tapahtumia ja skenaarioita, koska "mukavuusalueelta" poistumisen myötä saadaan tärkeitä kokemuksia vaikeiden tilanteiden hoitamisesta. Lisäksi turvallisuustilanteet voivat muuttua nopeasti, niin myös tämän päiväinen turvallisuustilanne poikkeaa huomattavasti kolmen

vuoden takaisesta. Myös väestönsuojelu ja väestönsuojat ja varautuminen ylipäättään puhuttaa suomalaisia vuonna 2022 paljon enemmän kuin tässä raportissa kuvatun valmiusharjoituksen aikana.

Valmiusharjoitus osoitti myös sen, että kansalliselle valmiusharjoituskonseptille on tilausta. Tämä asia on tiedostettu jo muutenkin ja sitä on vietävä eteenpäin, jotta valmiusharjoituksista saadaan laadukkaampia ja pystytään paremmin huomioimaan synergiaedut. Aluehallintoviraston alueella koko toimialueen kokoinen valmiusharjoitus yhtäaikaaisesti kaikissa maakunnissa oli ensimmäinen laatuaan ja toteutustavaltaan aika riskialtis. Toteuttaminen vaati paljon henkilökuntaa varsinaisina harjoituspäivinä ja työaika harjoituskoosteiden ja palautteiden analysointiin. Ohjausryhmän, suunnitteluryhmän ja työryhmien työ oli olennaisen tärkeää ja ammattitaitonsa puolesta mahdollisti valmiusharjoituksen sisällön korkean laadun. Aluehallintovirasto on jatkanut samansisältöisten valmiusharjoitusten järjestämistä kaikissa maakunnissa saman syksyn aikana. Valmiusharjoitukset on järjestetty kuitenkin maakunnittain eri päivinä, jotta on pystytty varmistamaan aluehallintoviraston henkilöstön riittävyys kaikkiin tilaisuuksiin.

Tällä kertaa valmiusharjoituksen teemana oli taustakuvauksen mukainen väestönsuojelun ja väestönsiirtojen konkretisoituminen. Kuten muutkin valmiusharjoitukset, niin tämäkin harjoitus tuki varautumista muitakin uhkia vastaan. On hyvä muistaa, että kaikki harjoittelu - teemasta riippumatta - palvelee organisaatioiden varautumista ja toimintaa yleisesti, jos niin vain halutaan. Harjoitusta varten tehtävää työtä ei tehdä vain harjoituksen toteuttamisen vuoksi, vaan sillä kehitetään myös organisaatioiden omaa toimintaa.

On aivan oleellista, että tunnistetaan tilanne, oma rooli, tehtävät ja vastuut. Lisäksi tulee tunnistaa keskeisimmät sidosryhmät ja kumppanit, joiden kanssa suunnitelmat ja toiminta yhteensovitetaan hyvissä ajoin, ennen kuin mitään on edes vielä tapahtunut.

8 Väestönsuojeluun liittyvät järjestelyt ovat olleet aktiivisesti esillä vuoden 2019 jälkeen

Valmiusharjoituksen yhteydessä todettiin kansallisen evakuointiohjeen tarve, ja silloin saadun tiedon mukaan sisäministeriö oli valmistelemassa ohjetta. Nyt vuonna 2022 on asiaan pystytty tarttumaan ja valmiusharjoituksen yhteydessäkin erittäin tarpeelliseksi todettu ohje on sisäministeriössä päätetty tuottaa. Henkilövarausten, tilavarausten ja ajoneuvouvojen ja työkoneneiden varaukset keskusteluttivat harjoittelijoita. Uusi ajoneuvojen ja työkoneneiden varaamismalli on nyt käytössä sekä elinkeinoelämän että siviiliviranomaisten osalta. Varaustoiminnalla varmistetaan se, että kullakin kriittisellä toimijalla on tarvitsemansa kalusto käytettävissä kaikissa turvallisuustilanteissa. Varausilmoituksiin ovat oikeutettuja huoltovarmuuskriittiset yritykset sekä viranomaiset. Lopullisena toiminnan tavoitteena on välttää ajoneuvojen päällekkäiset varaukset siviiliyhteiskunnan ja puolustusvoimien välillä. Elinkeinoelämän osalta varausilmoituksen hoitavat yritykset itse, siviiliviranomaisten osalta varausilmoitukset tehdään ELY-keskuksille. Puolustusvoimien käyttöön poikkeusoloissa varattavat ajoneuvot ja työkoneneet ovat puolustusvoimien omissa järjestelmissä.

Vuoden 2019 valmiusharjoituksen aikana ja sen jälkeen on väestönsuojelusta tehty selvityksiä, joista tässä lainataan kahta vuonna 2022 valmistunutta sisäministeriön julkaisua.

Sisäministeriön julkaisemassa ”Väestönsuojelun toimintamalli” (Sisäministeriön julkaisuja 17/2022) selvityksessä todetaan, että nykytilanteessa väestönsuojelujärjestelyt eroavat suuresti sekä eri alueiden pelastuslaitosten että muiden toimijoiden välillä. Tehdyn selvityksen perusteella voidaan todeta, ettei yhteistä kansallista käsitystä väestönsuojelun tehtävistä ja niiden toteutuksesta edelleenkään ole. Sisäministeriön julkaisussa todetaan, että väestönsuojelun suunnittelun ja toteutuksen valtakunnalliselle ohjeistukselle on olemassa selvä tarve. Väestönsuojelun kansallisen mallin kehittäminen ei käytännössä ole mahdollista ilman kansallisesti yhtenäisten suunnitteluperusteiden määrittelyä. Selvityksen mukaan näiden suunnitteluperusteiden tulisi sisältää selvät ja lainsäädäntöön ankkuroidut määritelmät väestönsuojelun tehtävistä, niitä suorittavista toimijoista ja tehtäviin liittyvistä suorituskykyvaatimuksista sekä määräykset näihin vaatimukseen liittyvistä toiminnan mitoituksista. Vuoden 2019 valmiusharjoituksessa on korostettu näiden samojen asioiden tärkeyttä ja lisäksi esitetty yksityiskohtaisia kehittämis-kohteita näihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Samana julkaisun mukaan väestönsuojelun ja siihen liittyvän yhteistoiminnan yhtenäistäminen vaatii väestönsuojelutehtävien prosessinomaista läpikäyntiä, jossa tunnistetaan toiminnan tavoitteet ja siihen vaadittavien suorituskykyjen ohella siihen osallistuvat toimijat, niiden roolit sekä toimijoiden väliset kytkökset. Toiminnan suunnitteluperusteita tulee ylläpitää jatkuvana prosessina, joka kytkeytyy luontevasti yhteiskunnan muun varautumisen suunnitteluun ja ylläpitämiseen. On toivottavaa, että juuri nämä sisäministeriön julkaisussa ja LSS19-valmiusharjoituksessa konkreettisesti harjoitustoiminnan tuloksena esiin nostetut kipupisteet yhteistoiminnan tukemiseksi tulevat käsitellyksi kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti.

Sisäministeriön selvityksessä on annettu myös kaikkiaan 17 suositusta väestönsuojelun tilanteen kehittämiseksi. Vaikka selvitys keskittyy pelastustoimelle osoitettuihin väestönsuojelun tehtäviin, on suosituksissa antia myös muille toimijoille.

Sisäministeriön selvityksessä ”Pelastustoimen rooli alueellisen varautumisen yhteistyössä ja väestönsuojelun suorituskyvyt” todetaan, että pelastuslaitokset ovat kokeneet haasteena yhteisen ymmärryksen puuttumisen väestönsuojelusta ja uhkakuviin varautumisesta, ja että myös sote-sektorille pitäisi laatia suorituskykyvaatimukset väestönsuojeluun varautumiselle. Selvityksessä todetaan siis, että nykyistä tarkemmin tulisi määritellä ne tahot, joiden tulisi olla mukana väestönsuojelusuunnittelussa. Selvityksessä muistutetaan kuitenkin siitä perusasiasta, että Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjassa (1977) ja sen kommentaarissa (1987) ei määritellä väestönsuojelun toimijoita, vaan ne riippuvat kansallisesta lainsäädännöstä tai voivat olla myös vapaaehtoisia. Näin aseellisen konfliktin aikana kansainvälisen lain tarjoama suojele ei riipu organisaatiosta, vaan suoritettavasta tehtävästä. Väestönsuojelun organisaatio tulisi kuitenkin olla tunnistettavissa konfliktin aikana. Sopimus ei myöskään velvoita varautumiseen, vaan varautumisvelvoitteesta määrätään kansallisessa lainsäädännössä.

Suorituskykyvaatimusten puuttuminen, epäselvät väestönsuojelutehtävät ja varsinkin tehtäväroolien ja vastuiden määrittelemättömyys vaikeuttivat LSS19-valmiusharjoitukseen osallistuneiden mahdollisuutta tarttua suunnitteluun ja toteuttaa harjoitustehtävät. Lisäksi kokonaisnäköyksen puute väestönsuojelua vaativan tilanteen kokonaisuudesta oli omiaan tuomaan esille ratkaisemattomaksi jääneitä kysymyksiä. Näitä ongelmakohtia ja ratkaisemattomia pieniä ja suuria kysymyksiä on esitelty LSS19-raportissa ja niiden toivotaan tukevan kansallisen tason väestönsuojelujärjestelmän rakentamista.

Sisäministeriön julkaisussa todetaan ongelmaksi se, ettei väestönsuojelun kokonaiskoordinaatio ja yhteensovittaminen kuulu tällä hetkellä minkään organisaation vastuulle, ja siksi kokonaiskoordinaatiota tulisi tulevaisuudessa kehittää. LSS19-valmiusharjoitukseen osallistuneet toivovat varmasti kokonaiskoordinaation kehittämistä, ja ovat mukana siihen liittyvässä kehittämistyössä mielellään.

Tämän raportin kirjoittajia on mietityttänyt väestönsuojelun ohella myös ”aseellisen ja siihen rinnastettavan hyökkäyksen” tematiikka. Kun sodankäynnin keinoihin on kuulunut monenlaiset, kuhunkin aikakauteen sopivaksi koetut hybridi-vaikuttamisen keinot, niin 2000-luvulla ja tästä eteenpäin niiden vaikuttamiskeinojen kirjo on laajentunut entisestään samaan aikaan kun perinteiset keinot ovat pysyneet käyttökelpoisina. Laajamittaista tuhoa saadaan aikaiseksi monella eri tavalla, ja kaikkiin uhkiin pitää pystyä vastaamaan niin väestönsuojelun kuin väestön suojaamisenkin keinoin. Suomessa väestönsuojelu on kansalaisille tuntuva asia kuin monessa muussa Eurooppalaisessa valtiossa. Tämän vuoksi meillä on myös hyvä perusta lähteä rakentamaan yhteisesti ymmärrettävää, konkreettista toimintaa väestön elinolojen turvaamiseksi kaikissa oloissa – yhdessä.

Tämä raportti on valmistunut 2,5 vuotta LSS19-valmiusharjoituksen palautepäivän jälkeen. Väestönsuojelu ja väestönsuojat ovat tulleet kevään 2022 Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan vuoksi yleiseen keskusteluun uudella

tavalla ja väestönsuojelun rooli osana valmiussuunnittelua ja varautumista on vahvistunut. Raportin kirjoittajista Juha Kankaanpää on palannut takaisin varsinaisen työnantajansa palvelukseen Pohjanmaan poliisilaitokselle tehtyään vuoden ajan ylitarkastajan tehtäviä LSSAVI:ssa ja Tarja Wiikinkoski on jatkanut LSSAVI:n tehtävässään. Tämän raportin viimeistelyyn on kiitettävällä tavalla osallistunut LSSAVI:ssa määräaikaisena erikoissuunnittelijana toimiva Miia Saarimäki.



Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Vaasa

2022