

Pekka Visuri

# SUOMEN VÄESTÖNSUOJELUN KEHITTÄMINEN

1

SPEK *puheenvuoroja*

**Painotalo**

Tammerprint Oy, Tampere 2013

**Ulkoasu ja kuvat**

Timangi / Anne Kaikkonen

**SPEK Puheenvuoroja 1**

ISBN 978-951-797-510-0 (nid.)

ISBN 978-951-797-511-7 (PDF)

**Julkaisija**

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK

Ratamestarinkatu 11, 00520 Helsinki

Puhelin (09) 476 112, faksi (09) 4761 1400

[spekinfo@spek.fi](mailto:spekinfo@spek.fi)

[www.spek.fi](http://www.spek.fi)

# Sisällys

<b>1. Johdanto</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Muuttuvat uhkakuvat</b> .....	<b>10</b>
Uudet uhkakuvat .....	11
Onko alkamassa uusi ydinasekausi? .....	13
<b>3. Kehitys Euroopan unionin piirissä</b> .....	<b>15</b>
Väestönsuojelun nykytila Suomeen verrattavissa maissa.....	18
<b>4. Turvallisuusuhat Suomen näkökulmasta ja väestönsuojelun määritys pelastustoimen osaksi</b> .....	<b>26</b>
<b>5. Järjestelmän kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia</b> .....	<b>36</b>
Päätarkoitus väestön suojaaminen sodan tuhoilta .....	37
Väestönsuojelu osana kokonaisturvallisuutta.....	38
Johtaminen, koulutus ja tutkimustarve.....	41
<b>6. Väestönsuojien rakentaminen ja ylläpito</b> .....	<b>43</b>
<b>7. Päätelmiä ja ehdotuksia</b> .....	<b>44</b>



Suomen väestönsuojelun päämäärät ja järjestelyt ovat pysyneet perusteiltaan verraten samanlaisina 1950-luvun lopulta alkaen, jolloin uuden väestönsuojelun perusteella jälleen ryhdyttiin parantamaan valmiuksia suojautua erityisesti kaupunkien pommituksia vastaan. Kylmän sodan jälkeisessä tilanteessa väestönsuojelun valmisteluorganisaatiot ovat supistuneet ja valmiusvaatimukset keventyneet, mutta väestönsuojelun päämäärät ja perustavan valmiuden ylläpidon vaatimukset on tarkistusten yhteydessä katsottu edelleen päteviksi.

Meneillään on väestönsuojien rakentamisvaatimuksia koskeva tarkistuskierros, ja tässä yhteydessä on tilaisuus arvioida laajemminkin järjestelmän muutostarpeita ajankohtaisten turvallisuus- ja puolustuspoliittisten linjausten sekä tilannearvioiden pohjalta. On myös aiheellista tarkastella Euroopan unionin piirissä tapahtuvaa väestön suojaamisen ja yhteiskuntaturvallisuuden kehitystä sekä erityisesti Suomen kaltaisten maiden väestönsuojelun nykytilaa ja kehittämisohjelmia.



# 1. Johdanto

Euroopan turvallisuuspoliittisen tilanteen muutos kylmän sodan päättyessä ja vielä sen jälkeenkin on ollut niin nopeaa ja voimakasta, että turvallisuusuhkiin varautumisessa on ollut vaikeuksia pysyä kehityksen mukana. On toisaalta ymmärrettävää, etteivät historialliset kokemukset ihmisten mielissä helposti anna tilaa uusille arvioille, vaikka olosuhteiden muutos antaisi siihen aihetta. Yhtä lailla on selvää, että järjestelmän muutoksia valmisteltaessa kannattaa pitää mielessä sen rakentamisessa kertyneet kokemukset ja siihen kiinnitetyt, yhä käyttökelpoiset voimavarat.

Väestönsuojelun tarpeiden arvioinnissa ei pitäisi suosia musta-valkoisia näkökulmia, siis kaiken entisellään pitämistä tai koko järjestelmän kumoamista, vaan etsiä optimiratkaisuja tyydyttämään ajankohtaisia ja nähtävissä olevia tarpeita mahdollisimman kustannustehokkaasti. Väestönsuojelun osa-alueiden valmisteluissa on myös otettava huomioon hyvin erilaiset ajalliset ulottuvuudet. Kun organisaatioiden muutokset voidaan tehdä muutaman vuoden perspektiivillä, on suojarakentamisen aikajänne kymmeniä vuosia. Toisaalta teknisten laitteiden elinikä vaihtelee myös suuresti, joten ei ole itsestään selvää, mitä välineistöä kannattaa pitää käyttökunnossa tai varastoida ja mitä voitaisiin hankkia tai saada käyttöön vasta tarpeen vaatiessa.

Suomen väestönsuojelujärjestelyt pohjautuvat sekä toisen maailmansodan että kylmän sodan aikaisille kokemuksille. Kehitysvaiheista saa hyvän kuvan syksyllä 2012 ilmestyneestä kirjasta *Vaara ohi? Suomalainen väestönsuojelu kylmän sodan raunioilla*.<sup>1</sup> Kirjan useissa artikkeleissa pohditaan myös lainmuutoksia, tehtäviä ja järjestelmän toimintaan vaikuttavia tekijöitä olosuhteiden muuttuessa. Ajankohtainen yleishavainto on, että väestönsuojelu käsitteenä mielletään vanhanaikaiseksi eikä siihen olla enää valmiita panostamaan riittävästi voimavaroja, ellei tehtäviä samalla kyetä muuntamaan ajanmukaisiksi ja saamaan niille yleistä hyväksyntää.

Varautuminen ”totaaliseen sotaan” ja jatkuvasti ylläpidetyt muistot toisen maailmansodan aikaisista kaupunkien pommituksista ovat hallinneet käsityksiä, joihin väestönsuojelua koskeva lainsäädäntökin on perustunut. Kylmän sodan aikana siihen oli vielä päteviä syitä, kun ydinaseilla käytävän sodan uhka

---

<sup>1</sup> *Vaara ohi? Suomalainen väestönsuojelu kylmän sodan raunioilla*. Toim. Samu Nyström (2012). Helsinki: Väestönsuojelusäätiö, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry.

oli jokapäiväistä todellisuutta. Suomi sijaitsi silloin kirjaimellisesti idän ja lännen välissä, suurvaltojen toimintavalmiiden asevoimien mahdollisella kohtaamisalueella ja pommikoneiden tai ohjusten ylilentoreiteillä. Toisaalta kansalaiskeskustelussa esitettiin myös syviä epäilyksiä väestönsuojelun mahdollisuuksista suojata ihmisiä ja yhteiskunnan perusrakenteita ydinaseiden vaikutuksilta. Väestönsuojelun tarpeellisuutta ei kuitenkaan vakavasti kiistetty, ja siihen liittyviä varautumistoimia pidettiin aiheellisina.

Kylmän sodan jälkeisenä aikana on mielenkiinto väestönsuojelua kohtaan selvästi heikentynyt, ja sen tarpeellisuutta kohtaan on esitetty vakavaa kritiikkiä. Jälleen keskustellaan myös siitä, pystytäänkö ”perinteisen” väestönsuojelun keinoilla suojaamaan kansalaisia ”uusilta uhkilta” vai pitäisikö voimavarat keskittää kokonaan muille kansalaisturvallisuuden ylläpidon aloille.

Nykyisten järjestelyjen pohjana ollut väestönsuojelulaki vuodelta 1958 on vastuiden osalta kokenut ajan myötä muutoksia, mutta sen keskeisiä periaatteita ei ole kokonaan uudistettu. Suurin muutos tapahtui, kun väestönsuojelu liitettiin osaksi pelastustointia ja säädökset väestönsuojelun järjestelyistä otettiin pelastuslakiin. Vaikka väestönsuojelulla ja pelastustoiminnalla on paljon yhteistä, ne eivät kata aivan samoja toiminnallisia alueita. Ei siis ole itsestään selvää, että nykyinen laki on paras mahdollinen, vaan tehtävien luonnetta ja vastuunjakoa on edelleen aiheellista tutkia lähtien kohteesta eli kansalaisen kokonaisturvallisuuden tarpeesta.

Ajankohtaisia perusteita arvioinnille tarjoavat vuoden 2012 lopulla julkaisut valtioneuvoston selonteot ja periaatepäätökset turvallisuuspolitiikan alalla. *Turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa* ei väestönsuojelua tarkastella erikseen, mutta se kuuluu osana *yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan*, jota toteutetaan *kokonaisturvallisuuden* periaatteella. Selonteossa todetaan myös sotilaallisen maanpuolustuksen ja väestönsuojelun kiinteä yhteys seuraavasti: ”Samalla kun Suomi varautuu maan puolustamiseen, on kyettävä suojaamaan väestöä ja turvaamaan yhteiskunnan toimintakyky.” Järjestelmään ei ole esitetty muutoksia, mutta ”väestönsuojarakentamisen yleisestä tarpeellisuudesta” on määrää laatia erillinen selvitys.<sup>2</sup>

Väestönsuojelun järjestelyt on Euroopan maissa hoidettu hyvin erilaisilla hallinnollisilla ratkaisuilla. Yhteistä nykyisin on väestönsuojelun näkeminen siviilitoimintana eikä enää kiinteänä osana kokonaismaanpuolustusta tai

---

2 *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012*. Valtioneuvoston selonteko, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012, s. 97.



kansainvälisesti käytetyillä termeillä ilmaista selkeästi ”siviilipuolustuksena” (engl. civil defence). Yleinen suuntaus on kohti integroitua ja laaja-alaista ”kansalaisten suojaamista” (engl. civil protection) erilaisia turvallisuusuhkia vastaan, jolloin toiminta kattaa portaattomasti sekä normaaliajan että poikkeusolojen tilanteet.

## 2. Muuttuvat uhkakuvat

Kun kylmän sodan päättymisen jälkeen välitön sodan uhka Euroopasta poistui, Keski-Euroopassa ryhdyttiin nopeasti purkamaan sekä toimintavalmiita asevoimia että myös väestönsuojelun valmiutta. Monessa maassa väestönsuojelu entisessä muodossaan lopetettiin kokonaan ja suojien rakentamisesta samalla luovuttiin.

Jyrkintä muutos oli niissä maissa, missä oli varauduttu sotilasliiton jäseninä kokemaan ydinaseiskuja heti sodan alkaessa. Sotilasliittojen maiden puolustusvalmius kylmän sodan aikana perustui huomattavalta osalta ydinasepelotteen ylläpitoon, joten sen pettäessä ja sotatoimien alkaessa oli heti varauduttava kohtaamaan voimakkaita ydinaseiskuja ja niistä aiheutuvia suuria tappioita. Väestönsuojelun mahdollisuuksia todella suojata kansalaisia ydinsodassa ei pidetty kovinkaan hyvinä, vaan pääpaino oli pikemminkin valtioiden johtamisjärjestelmien ja sotilaallisen toimintakyvyn suojaamisessa.

Euroopan puolueettomissa ja sitoutumattomissa maissa väestönsuojelu nähtiin tärkeämmäksi ja suojautumismahdollisuudet paremmiksi. Toisaalta näissä maissa – lähinnä Ruotsissa, Suomessa, Sveitsissä, Itävallassa ja Jugoslaviassa – oli käytössä alueellinen puolustusjärjestelmä, jonka puitteissa oli varauduttu siihen, että ”tavanomaisia taisteluja” voitaisiin käydä laajalla alueella ja myös siviiliväestön seassa. Siitä aiheutui suuret vaatimukset myös väestönsuojelun tehokkuudelle ja kattavuudelle.

Suomen sotilaallisena doktriinina on 1960-luvun puolivälistä alkaen ollut alueellisen puolustuksen periaate, jonka puitteissa on varauduttu taistelemaan eri puolilla maata ilman selviä rintamalinjoja. Siksi on ollut myös hyviä perusteita ylläpitää väestönsuojelun valmius koko maata kattavana ja vaatimuksena kyky suojata siviiliväestöä erityisesti tavanomaisissa taisteluissa käytettävää tulivoimaa vastaan.<sup>3</sup>

---

3 Olen käsitellyt kylmän sodan aikaisia sotilaallisen maanpuolustuksen ja siihen liittyen myös väestönsuojelun uhkakuvia lähemmin teoksissani *Totaalisesta sodasta kriisinhallintaan* (Visuri 1989. Helsinki: Otava. Sivut 194–227.); *Suomi kylmässä sodassa* (Visuri 2006. Helsinki: Otava. Sivut: 166–200.); *Idän ja lännen välissä – puolustuspolitiikka presidentti Kekkonen kaudella* (Visuri 2010. Espoo: Fenix. Sivut: 47–245.) *Muutoksista kylmän sodan jälkeen* ks. Pekka Visuri ”Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset” teoksessa *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*, toim. Pekka Visuri (2003. Helsinki: Otava. Sivut: 21–56.

Toisaalta nykyisin on otettava huomioon ns. uudet uhkakuvat sekä EU:n piiristä tulevien säädösten ja käytäntöjen vaikutus. Olisi myös kyettävä pätevästi perustelemaan, miksi Suomessa väestön suojaaminen poikkeaa vaatimuksiltaan Euroopassa yleistyneistä linjauksista. Tätä varten on aiheellista analyytisesti selvittää, mitkä tekijät Suomessa tuottavat eroja ja mitkä seikat ovat eurooppalaisten olosuhteiden kanssa yhteisiä arvioitaessa väestönsuojelun uhkakuvan muutoksia.

## Uudet uhkakuvat

Käsite ”uudet turvallisuusuhkat” tuli tunnetuksi kylmän sodan päätyttyä Euroopassa. Sillä tarkoitettiin aluksi lähinnä ”integroituvan Euroopan” eroa verrattuna kylmän sodan blokkijaon asetelmiin, kun sotilasliittojen verraten vakaa vastakkainasettelu oli poistunut ja tilalle tullut monia epävarmuustekijöitä alkaen valtioiden sisäisistä taisteluista ja päätyen laajamittaiseen, rajat ylittävään rikollisuuteen. Tällainen kehitys todettiin valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa ensi kerran 1990-luvun puolivälissä, mutta uudenlaisten uhkien vaikutusta Suomen puolustukseen tai yhteiskunnan varautumiseen ei silloin lähemmin määritelty eikä myöskään nähty aihetta tehdä perustavia muutoksia väestönsuojelun suunnitteluohjeisiin.<sup>4</sup>

Nykyisin korostuvat erityisesti globalisaation, teknologiakehityksen ja ilmastonmuutoksen myötä ilmenevät uhkat valtioille, yhteiskunnille ja kansalaisille. Ne eivät ehkä ole suoranaisia uhkia perinteisen väestönsuojelun alalla, mutta niiden epäsuorat vaikutukset yhteiskunnan toiminnalle ja kansalaisten suojaamiselle saattavat olla merkittäviä. Edelleen on myös olemassa mahdollisuus, että muualla syntyneet konfliktit kärjistyvät sotilaallisiksi kriiseiksi ja sodiksi sekä ulottavat vaikutuksiaan Pohjois-Eurooppaan.

Uudet uhkat eivät välttämättä ole syrjäyttäneet vanhoja. Kun Euroopassa koettiin 1990-luvulla sotilasliittojen vastakkainolon katoamisen myötä suursondan vaara selvästi vähentyneeksi, samalla syntyi myös tunne vakauden muuttumisesta epävarmuudeksi. Monet ”jäätäneet konfliktit” ja ”perinteiset uhkat”, kuten valtioiden sisäiset kansallisuus- ja rajakiistat, palasivat jälleen maanosan vaivaksi. Dramaattisimpia näytteitä tästä olivat Jugoslavian hajoamissodat ja

---

4 Valtioneuvoston selonteot: *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat*, 6.6.1995, erityisesti s. 18–19 ja *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*, 17.3.1997, erityisesti s. 14–15 ja 68–69.

Neuvostoliiton romahdukseen liittyneet taistelut maan eteläisillä alueilla, lähinnä Kaukasiassa, Moldovassa ja Keski-Aasian entisissä neuvostotasavalloissa. Toisaalta rajojen avautuminen ja talouden sääntelyjärjestelmien purku mahdollistivat laajamittaisen, organisoidun rikollisuuden lisääntymisen. Maailmalla tiedostettiin myös kulkutautien vaara, kun SARS, lintuinfluenssa ja sikainfluenssa vuorollaan tuottivat vakavan pandemian uhkia. Tartunnat levisivät nopeasti lentomatrustajien mukanaan kuljettamina. Vielä vähemmän rajoituksia on tietoverkkojen uhkilla.

Uhkakuvat 2000-luvun alkuvuosina saivat aluksi vahvasti vaikutteita Yhdysvaltoihin syyskuussa 2001 suuntautuneista terrori-iskuista ja niihin vastatoimena aloitetusta ”terrorismin vastaisesta sodasta”, jonka painopistealueet sijoituivat Lähi-itään ja Keski-Aasiaan. Irakin ja Afganistanin sotien vähitellen laantunutta voidaan todeta ”laajan Lähi-idän” edelleen pysyvän konfliktialueena.

Viime vuosina ovat Libyan ja Syyrian sisällissodat ja niihin tehdyt interventiot sekä Israelin hyökkäykset Libanoniin ja Gazaan olleet tuon alueen tyypillisiä aseellisia selkkauksia. Ne ovat myös esimerkkejä sodan ja taistelun kuvan muutoksista. Väestönsuojelun kannalta merkittävää on, että taisteluja on tuettu voimakkailla ilmahyökkäyksillä ja tykistötulella, jolloin siviiliväestö on kärsinyt tappioita ja yhteiskunnan perusrakenteet ovat vakavasti vaurioituneet.

Perinteisempää sodan kuvaa ovat edustaneet Persianlahden ja Irakin sodat 1991 ja 2003 sekä Venäjän eteläisillä rajoilla käydyt Tshetshenian ja Georgian sodat. Myös Jugoslavian hajoamissotien aikana 1991-1999 koettiin tavanomaisia ilmahyökkäyksiä ja tykistötulella tuettuja maataisteluita, jotka aiheuttivat runsaasti tappioita myös siviiliväestölle ja tuhosivat yhteiskunnan perusrakenteita.

Israelissa väestön jatkuva suojaaminen myös yllättäen alkavaa tulitusta vastaan on koettu tärkeäksi ja siihen on uhrattu runsaasti voimavaroja. Näin on saatu aikaan erittäin tehokas väestönsuojelujärjestelmä, joka vastaa Israelin erityisolosuhteita. Se on kallis ja vaatii väestöltä laajaa hyväksyntää, joten sikäläisiä väestönsuojelun periaatteita ei sellaisenaan kannata yrittää siirtää muualle. Israel on maailmanmittakaavassa ajatellen hyvin poikkeuksellisessa asemassa.

## Onko alkamassa uusi ydinasekausi?

Ydinaseiden valmistuskyvyn ja käyttövalmiiden ydinasejärjestelmien leviäminen uusiin maihin on antanut aiheita puhua ”uudesta ydinasekaudesta”. ”Ensimmäisellä ydinasekaudella”, toisen maailmansodan päättymisestä kylmän sodan lopulle, elettiin kahden vastakkaisen blokin jännityksen täyteisessä mutta verraten vakaassa asetelmassa. Nyt ydinaseiden omistus on hajautunut, ja yhä useampien arvioiden mukaan myös niiden käytön todennäköisyys on kasvamassa.

Erona kylmän sodan aikaan on ideologisesti ja reaalipoliittisesti painottuneiden blokkien korvautuminen voimistuvalla kansallismielisyydellä ja uskonnollisella kiivaudella yhä pirstaleisemmassa kansainvälisessä järjestelmässä. Siksi myöskään vanhat kokemukset pelotusstrategian toimivuudesta eivät välttämättä enää päde. Tähän liittyvät terrorismin mukanaan tuomat ja vaikeasti hallittavat mahdollisuudet uusiin, yllättäviin käännteisiin.

Eri puolilla maailmaa varaudutaan jo siihen, että ydinaseita valmistetaan yhä lisää, niiden käytön mahdollisuus kasvaa ja ne ovat entistä vaikeammin torjuttavissa huolimatta siihen tähtäävistä kalliista torjuntajärjestelmistä.

Yhdysvallat on sijoittanut valtavia summia ohjustentorjunnan rakentamiseen. Kansallisen tiedeakatemian asiantuntijaryhmä julkaisi kuitenkin raportin, jossa vakavasti epäillään suunnitellun ohjuspuolustuksen tehokkuutta edes Iranin mahdollisia ydinaseita vastaan. Ryhmä ei tuominut ajatusta ohjustentorjunnasta sinänsä vaan arvosteli nykyisiä teknisiä ratkaisuja ja perusajatuksia.

Myös vanhat ydinasevallat ovat ryhtyneet modernisoimaan ydinaseitaan. Tämä ilmenee Venäjän vuoteen 2020 ulottuvasta, 770 miljardia dollaria vastaavasta varusteluohjelmasta, jonka rahoista strategiset ydinasevoimat ja avaruuspuolustus saavat 42 prosenttia. Toisena on laivasto 24 prosentilla, kolmantena ilmavoimat 21 prosentilla, ja vasta sitten tulevat maavoimat 13 prosentilla. Ohjelman selvä painopiste on suurvaltojen välisessä strategisessa kilpailussa, joka painottuu ydinasejärjestelmiin ja maantieteellisesti Tyynen meren suunnalle.

Vastaavasti Yhdysvalloista ilmoitettiin syksyllä 2012, että ydinasejärjestelmiä uudistetaan 352 miljardilla dollarilla. Se on samaa suuruusluokkaa kuin Venäjän noihin tarkoituksiin suuntaama rahasumma.

Suomen kannalta on aiheellista todeta, että verrattuna kylmän sodan aikaan maamme ei nyt sijaitse todennäköisellä ydinaseiden käyttöalueella tai tärkeiden maalien välittömässä läheisyydessä. Uudet ydinaseet ovat entistä pienempiä ja tarkempia, mutta niiden hallintajärjestelmät ovat edelleen monimutkai-

sia ja alttiita häiriöille. Ei ole kovinkaan todennäköistä, että Suomi sinänsä joutuisi ydinaseiden maaliksi, mutta on varauduttava, että niitä jossain tilanteessa käytetään lähialueilla ja että ydinaseiden käytön vaikutukset joko suoraan tai epäsuorasti ulottuvat myös Suomeen. Räjähdysoimakkuudet eivät nykyisissä taistelukärjissä ole yhtä suuria kuin vaikkapa Kuuban kriisin aikaan 1962, mutta ydinaseiden tuho vaikutukset olisivat silti erittäin suuret. On myös vaikea määrittää mahdolliseen ydinaseiden käyttöön liittyvien oheisvaikutusten voimakkuutta ja luonnetta. Suomessakin on siis yhä varauduttava siihen, että jossain tulevaisuuden tilanteessa maamme voi joutua alttiiksi ydinräjähteiden tuottamalle säteilylle tai sähkömagneettisen pulssin viestivälineille aiheuttamille häiriöille sekä myös suoranaistulle ydinaseiskuille.

### 3. Kehitys Euroopan unionin piirissä

Euroopan unioni on nähty jäsenmaiden kansalaisten turvaksi myös maailmalta kantautuvia uusia uhkia vastaan. *Euroopan unionin turvallisuusstrategian* (2003)<sup>5</sup> puitteissa onkin saatu paljon tuloksia aikaan. Lähinnä on ollut kysymys lainsäädäntötoimista mutta myös EU:n johtamista ja rahoittamista tutkimuksista ja käytännön harjoituksista, joilla on parannettu muun muassa yleistä tilannetietoisuutta sekä suojautumista terrorismia vastaan. Kuitenkin jatkuvasti joudutaan tilanteisiin, jotka käytännössä paljastavat suojautumisjärjestelyjen puutteita.

EU:n turvallisuusstrategiassa vuonna 2003 ei suoranaista sotilaallisen hyökkäyksen uhkaa jäsenmaita vastaan pidetty todennäköisenä, mutta sen sijaan tärkeimmiksi uhiksi unionin kannalta todettiin:

- ▲ terrorismi
- ▲ joukkotuhoaseiden leviäminen
- ▲ alueelliset konfliktit
- ▲ toimintakyvyttömät valtiot ja
- ▲ järjestäytynyt rikollisuus.

*EU:n sisäisen turvallisuuden strategiassa* (2010)<sup>6</sup> käsitellään muun muassa seuraavia yhteiskunnan ja väestön turvallisuusuhkia:

- ▲ terrorismi kaikissa muodoissaan
- ▲ vakava ja järjestäytynyt rikollisuus
- ▲ tietoverkkorikollisuus
- ▲ rajat ylittävä rikollisuus
- ▲ luonnonkatastrofit ja ihmisen aiheuttamat katastrofit, esimerkiksi metsäpalot, maanjäristykset, tulvat ja myrskyt, kuivuus, energiapula sekä tieto- ja viestintätekniikoiden merkittävät häiriöt.

---

5 EU:n turvallisuusstrategia: *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa* (2003), internetissä: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIF1.pdf>. Raportti turvallisuusstrategian toteuttamisesta (2009): [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568FIC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568FIC.pdf)

6 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313FIC.pdf)

Euroopan unionin sekä sisäisen turvallisuuden aloilla siihen läheisesti liittyvien Sveitsin ja Norjan toiminnoissa väestönsuojelu sisältyy nykyisin käsitteeseen ”siviilien suojelu” tai ”kansalaisten suojaaminen” (civil protection), jota pidetään paremmin rauhanaikaiset onnettomuustilanteet kattavana kuin aikaisemmin yleisesti käytettyä käsitettä ”siviilipuolustus” (civil defence).<sup>7</sup> Sak-sankielisellä alueella vanhempi käsite ”Zivilschutz” ja uudempi, laaja-alainen ”Bevölkerungsschutz” kattavat nykyisin sekä perinteisen väestönsuojelun alan että rauhanajan onnettomuus- tai häiriötilanteet hyvin laajasti ymmärrettynä.<sup>8</sup> Määritelmät hiukan vaihtelevat eri maissa ja kielissä, mutta civil protection ja Bevölkerungsschutz vastaavat nykyisin lähinnä toisiaan. Niihin sisältyy osa-alueena myös pelastustoimi/pelastuspalvelu (rescue services, Rettungsdienst).

Toiminnallisesti EU:n piirissä siviilien suojelu on osa laajaa pelastustoimin-nan sekä uhka- tai onnettomuustilanteiden hallinnan alaa (disaster response, emergency/crisis management), jossa ei tehdä merkittävää eroa jäsenmaiden sisäisten tai vaikutuksiltaan rajat ylittävien uhka- ja onnettomuustilanteiden välille. Esimerkkeinä on mainittu Intian valtameren tsunami 2004 ja Libano-nin sota 2006, jotka molemmat vaativat EU:n johtamia kriisinhallintatoimia ihmisten suojelemiseksi.<sup>9</sup> On selvää, että Tshernobylin ydinvoimalaonnetto-muus (1986) olisi kuulunut samaan kategoriaan, jos EU:n hälytys- ja pelastus-mekanismit olisivat silloin olleet nykyisellä tavalla toiminnassa. Tshernobylin ja Fukushima (2011) ydinvoimalaonnettomuudet ovat selkeimmät esimerkit rajat vaikutuksiltaan ylittävistä onnettomuustilanteista, jotka asettavat vaati-muksia myös laajasti ymmärretylle väestönsuojelulle.

Kansalaisten turvallisuuden näkökulmasta katsottuna voidaan puhua myös ”kansalaisturvallisuudesta” (civil security) tai yhteiskunnan turvallisuudesta (societal security). Yhteistä näille lähestymistavoille on ”laajan turvallisuuskä-sityksen” (comprehensive security) omaksuminen ja vastaavasti kriisinhallin-tajärjestelmille ja pelastusorganisaatioille asetettu monipuolisuuden vaatimus.

---

7 Ks. esim. *Community co-operation in the field of civil protection*. Internetissä: [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil/prote/cp01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/cp01_en.htm)

8 Ks. esim. Saksan liittotasavalta: *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, internetissä: [http://www.bbk.bund.de/DE/Home/home\\_node.html](http://www.bbk.bund.de/DE/Home/home_node.html) (1.5.2012). Sveitsin väestönsuojelun johtovirasto on *Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz* : <http://www.bevoelkerungsschutz.admin.ch/>.

9 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Reinforcing the Union's Disaster Response Capacity*, 5.3.2008. Internetissä: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:EN:PDF> .



Kansalaisturvallisuus (civil security) painottaa kansalaisen oikeutta kokea elämänsä turvalliseksi erilaisia uhkatekijöitä kohtaan, kun taas kansalaisten suojaaminen (civil protection) tarkoittaa sitä, että kansalaista suojataan yhteiskunnallisin toimin luonnononnettomuuksilta ja ihmisten toiminnasta aiheutuvilta riskeiltä tai uhkilta. Nykyisin korostuu yhteiskunnan rooli turvallisuuden tuottajana tai toisaalta halutaan suojata yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, jotta ihmisten turvallisuus ja elinmahdollisuudet olisivat suojatut.

Lähes koko Euroopassa on kylmän sodan aikaiset väestönsuojelujärjestelmät purettu. Uusia väestönsuojia ei juuri lainkaan rakenneta ja vanhoja suoja-tiloja on otettu muuhun käyttöön. Väestönsuojelun oheen tai tilalle on tullut lähinnä ”kriittisen infrastruktuurin suojaaminen”. Tähän liittyy myös sisäisen turvallisuuden varautumisjärjestelmä ”all-hazards –periaatteella”, jolloin samoilla perusjärjestelyillä on kyettävä joustavasti vastaamaan erilaisiin turvallisuusuhkiin, alkaen onnettomuustilanteista ja päättyen terrorismin torjuntaan ja sotatilanteisiin.<sup>10</sup>

Suomelle EU-jäsenyydestä seuraa myös velvoite ylläpitää valmiutta avustaa muita jäsenmaita vakavissa onnettomuustilanteissa tai terrori-iskujen sattuessa. Unionin perussopimuksen ”yhteisvastuulauseke” (EU:n perussopimuksen artikla 222) on velvoittavuudeltaan yksiselitteinen, joskaan sen määrittämistä valmiusvaatimuksista ei ole olemassa yksityiskohtaisia määräyksiä. Kattavuudeltaan se voidaan kuitenkin nähdä myös väestönsuojelun alaa koskevaksi ja vaikutuksiltaan molempiin suuntiin toimivaksi, jolloin Suomi voi antaa tai vastaanottaa apua noissa mainituissa tilanteissa. Sama pätee EU:n keskinäistä avunantoa koskevaan velvoitteeseen (artikla 42) aseellisen hyökkäyksen sattuessa.

---

10 Ks. lähemmin Timo Hellenberg, Heikki Talvitie, Pekka Visuri ja Risto Volanen (2011): *Myrskyn silmässä – Suomi ja uudet kriisit*. Helsinki: WSOYpro. Sivut 13–15 ja 311–325.

## Väestönsuojelun nykytila Suomeen verrattavissa maissa

Sveitsissä oli kylmän sodan aikana erittäin kehittynyt väestönsuojelu (Zivilschutz). Se oli osa kokonaismaanpuolustusta (Gesamtverteidigung), ja tunnusmerkillistä olikin Sveitsin armeijan ja siviiliyhteiskunnan läheinen yhteistyö. Näillä järjestelyillä tähdättiin mahdollisimman hyvään maanpuolustuksen (Landesverteidigung) suorituskykyyn sotilaallisia uhkauksia ja hyökkäyksiä vastaan. Väestönsuojelu oli silloin kokonaismaanpuolustuksen johto-organisaation alaista toimintaa yhdessä sotatalouden, tiedotuksen ja psykologisen puolustuksen sekä turvallisuuspalvelun ohella. Myös lääkintähuolto kuului yhteisiin kokonaismaanpuolustuksen tehtäviin. Suunnittelua ja valmistelutehtäviä johti liittovaltion tasolla *Kokonaismaanpuolustuksen keskuspaikka* (Zentralstelle der Gesamtverteidigung). Sveitsissä oli 1980-luvulla 5,3 miljoonaa hyvin varustettua suojapaikkaa ja tilapäissuojia 1,8 miljoonaa eli suojapaikat koko seitsemän miljoonan asukkaan väestön määrälle. Johtamisaikkoja oli yli 2 000, vuodepaikkoja suojatuissa sairaaloissa 80 000 ja koulutettua henkilöstöä noin 300 000.<sup>11</sup>

Nykyisin väestönsuojelu on osa kokonaisuutta, jota johtaa *Puolustuksen, väestönsuojelun ja urheilun ministeriö* (Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport), joka kattaa toimialoina puolustuksen, väestönsuojelun, urheilun, puolustustarvikkeet ja liittovaltion tiedustelu- ja turvallisuuspalvelun. Sveitsissä ei ole tavanomaista sisäasiainministeriötä, vaan sisäisen turvallisuuden toimialat on jaettu useiden ministeriöiden vastuulle. Poliisiasioista vastaa *Oikeus- ja poliisiministeriö* (Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement). Osavaltioissa (26 kantonissa) samaan kokonaisuuteen näiden alojen kanssa on liitetty myös puolustusasiat. Kunnat, joita on 2 300, toimivat paikallistasolla väestön turvallisuudesta ja suojaamisesta vastuullisina.<sup>12</sup>

Liittovaltion väestönsuojelun valmisteluista ja toteutuksen ohjaamisesta vastaa *Väestönsuojeluvirasto* (Bundesamt für Bevölkerungsschutz). Viraston toimialoina ovat suunnittelu, tekninen (NBC) tutkimus- ja kehittämistoiminta, kansallinen hälytyskeskus, koulutus ja kriittisen infrastruktuurin (rakenteiden) suojaaminen ja ylläpito.

11 Ks. Pekka Visuri (1989), s. 149–151 ja siinä mainitut alkuperäislähteet.

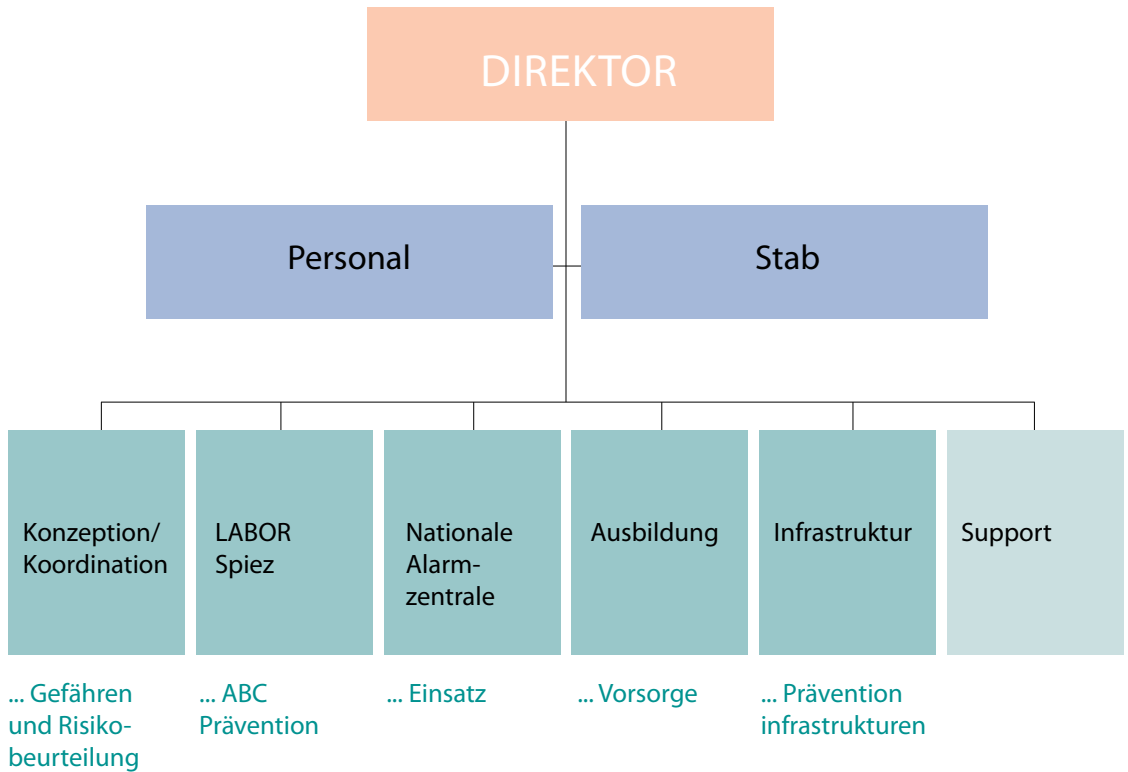
12 Esittelyaineisto virastosta Bundesamt für Bevölkerungsschutz ja sen esikuntapäällikön Roland Bollinin haastattelu Bernissä 26.2.2013.

Väestönsuojelu/väestön suojaaminen (Bevölkerungsschutz) kattaa kaikki ei-sotilaalliset tehtävät, joilla huolehditaan kansalaisten turvallisuudesta. Tärkeimpiä osapuolia ja toimialoja ovat: poliisi, palokunnat (pelastusviranomaiset), terveysviranomaiset, tekniset rakenteet ja palvelut ja (varsinainen, perinteinen) väestönsuojelu (Zivilschutz). Osavaltioilla (kantoneilla) on näistä toimialoista muodostuvan kokonaisuuden johtamisessa tärkeä rooli.

Hyvin keskeinen tehtävä on tilannekuvan ylläpito ja hälytyspalvelu. *Kansallinen hälytyskeskus* (Nationale Alarmzentrale) huolehtii tilannekuvasta ja tilanteen vaatimasta hälyttämisestä sekä tarvittavan johtamistoiminnan käynnistämisestä. Se on jatkuvasti toimintavalmiina runkomiehityksellä, ja tilanteen vaatiessa paikalle kutsutaan tarvittavien alojen asiantuntijat. Hälytyskeskuksessa henkilöstöä on vakinaisesti 28, minkä lisäksi asevelvollisia on siihen varattu noin 200. Tilannearvio tehdään ”pyöreässä pöydässä”, jolloin siihen osallistuvat kyseisen tilanteen kannalta tärkeimmät asiantuntijat. Toimintaa johtaa yleisesti väestönsuojeluviraston johtaja, mutta tilanteen laadusta riippuen puheenjohtajuus siirtyy sille toimialalle, joka vastaa johtamistoimista. Kansallinen hälytyskeskus toimii nykyisin Zürichissä, mutta sen muutto pääkaupunkiin Berniin on suunniteltu tapahtuvaksi kolmen vuoden kuluessa. Siten pyritään parantamaan yhteydenpitoa liittovaltion hallitustasoon. Tehokkaat viestivälineet mahdollistavat etäneuvottelut ja yhteydenpidon sekä hallitukseen ja kantoneihin että myös eri toimialojen suoritusportaaseen.

Sveitsin väestönsuojelun voimavaroihin kuuluu nykyisin 120 000 palokuntien ja 105 000 väestönsuojelun (varattua) henkilöä sekä avustavana elementtinä 120 000 sotilasta, joita voidaan kutsua palvelukseen tilanteen vaatiessa sekä lisäksi vielä 80 000 hengen armeijareservi. Asevelvollisuutta voi suorittaa myös väestönsuojelun tehtävissä. Suojapaikkoja on 8,3 miljoonaa eli yli väestön määrän, joten suojien uudisrakentamisen tarvetta ei ole kaupungeissa, mutta Alppien alueella suojia on verraten vähän. Julkisia, hyvin varustettuja väestönsuojia on 5 100, minkä lisäksi on yksityisiä suojatiloja 300 000. Julkisia suojia ylläpidetään ja rakennetaan jossain määrin edelleen, mutta yksityisten suojien rakentamis- ja ylläpitovelvoite riippuu alueen yleisestä suojatilanteesta. Lisäksi on suojia arvokkaille kulttuurisineille.

Väestönsuojelun kehittämishankkeita Sveitsissä on muun muassa viranomaisviestiverkkojen parantaminen ja hälytyspalvelun tehostaminen uusilla teknisillä ratkaisulla perinteisten sireenien lisäksi. Radio on keskeinen informaatioväline, ja kansalaisten käyttöön tuotetaan tiedotteita. Toiminta-alueita pyritään suurentamaan siten, että kantoneita yhdistetään kuudeksi väestönsuo-



*Kuvio 1. Sveitsissä Väestönsuojeluvirasto (Bundesamt für Bevölkerungsschutz) vastaa laajasti ymmärretyn väestönsuojelun valmiudesta. Siinä keskeisiä elementtejä ovat suunnitteluosasto, CBRN-tutkimuslaboratorio, kansallinen hälytys- ja johtokeskus, koulutus sekä rakenteiden ylläpito.*

jelun alueeksi. Koulutusta väestönsuojelualalla jatketaan mutta painottaen uudentyyppisiin uhkiin, esimerkiksi biologisten, kemiallisten ja radioaktiivisten uhkien (CBRN) aloille. Myös tietoverkkojen suojaamista tehostetaan.<sup>13</sup>

Saksassa on myös liittovaltorakenne, ja perustuslain mukaisesti on pidetty selkeä ero liittovaltion ja osavaltioiden vastuiden välillä. Väestönsuojelu (Zivilschutz) on käsitteellisesti laajennettu ja saanut uuden kokoavan nimen *Bevölkerungsschutz*. Ongelmaksi on koettu perustuslain määräys, jonka mukaan liittovaltio vastaa sekä sotilaallisesta puolustamisesta että siviilien suojaamisesta poikkeusoloissa, kun taas onnettomuuksiin (katastrofeihin) varautuminen ja pelastustoiminta on osavaltioiden vastuulla. Tämä ero pyritään lähiaikoina kuroma umpeen, jolloin väestönsuojelu sulautuisi kokonaan yhteen pelastustoiminnan kanssa.

Kokonaisvastuu väestönsuojelun ja pelastustoiminnan suunnittelusta sekä valmistelujen ohjaamisesta on vuodesta 2004 alkaen ollut sisäministeriön alaisella *liittovaltion väestönsuojelun ja katastrofiavun virastolla* (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe). Se korvasi kylmän sodan ajalta periytyneen väestönsuojeluviraston (Bundesamt für Zivilschutz). Taustana oli kokemus erityisesti suuresta tulvasta vuonna 2002, jolloin tarvittiin kaikki voimavarat tuhojen rajoittamiseen ja korjaamiseen. Johtamista, suunnittelua ja koulutusta varten päätettiin perustaa koko kansalaisturvallisuuden alan (Zivile Sicherheit) kattava ja integroiva virasto. Sen vastuulla on myös *yhteisen ilmoitus- ja tilannekeskuksen* (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum) ylläpito liittovaltion tason ja osavaltioiden käyttöön. Virastolla on myös hyvät kansainväliset yhteydet, muun muassa EU:n kriisinhallintajärjestelmiin.<sup>14</sup>

*Liittovaltion teknisen avustamisen virasto* (Bundesanstalt Technisches Hilfswerk) on edellä mainitun viraston osa ja huolehtii muun muassa laajasta koulutustehtävästä. Sen piiriin kuuluu 80 000 vapaaehtoista. Viraston voimavaroilla avustetaan sekä liittovaltion että osavaltioiden pelastustoimintaa kotimaassa ja ulkomailla.<sup>15</sup>

---

13 Sama ja *Bericht Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+*. Internetissä: <http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/themen/protection/berbszs/uebersicht.html>

14 *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*. Internetissä: [http://www.bbk.bund.de/DE/DasBBK/UeberdasBBK/ueberdasbbk\\_node.html](http://www.bbk.bund.de/DE/DasBBK/UeberdasBBK/ueberdasbbk_node.html)

15 *Bundesanstalt Technisches Hilfswerk*. Internetissä: [http://www.thw.de/DE/THW/thw\\_node.html](http://www.thw.de/DE/THW/thw_node.html) ja [http://www.bbk.bund.de/DE/AktuellesundPresse/Wanderausstellung/Karussell/Karussell\\_Texte/Modul\\_15.html](http://www.bbk.bund.de/DE/AktuellesundPresse/Wanderausstellung/Karussell/Karussell_Texte/Modul_15.html)

# VÄESTÖNSUOJELU

## Yhteinen johtolin

Poliisi

Palokunta

Terveys-  
huoltopalvelut

Tekniset  
palvelut

(Perinteinen)  
väestönsuojelu

*Kuvio 2. Saksassa, Sveitsissä ja Itävallassa on osavaltioilla keskeinen asema väestönsuojelun järjestämisessä. Niiden tulee omilla alueillaan koordinoida ja johtaa laajasti ymmärretyn väestönsuojelun (Bevölkerungsschutz) eri toimialojen yhteistyötä tilanteen vaatimalla tavalla.*

Väestönsuojelun kehittämisen perustaksi on laadittu laajoja riskianalyyssejä. Tässä työssä on pyritty noudattamaan EU:n piirissä yhteisesti käytettyjä malleja. Riskin käsite turvallisuusosalalla Saksassa tarkoittaa lähinnä sitä, että yhteiskunnan toimintaan sisältyy erilaisia uhkia ja onnettomuuksien mahdollisuuksia, jotka pitäisi pystyä kartoittamaan, jotta yhteiskunnan turvallisuusvaatimukset voitaisiin täyttää. Perinteisiä riskejä ovat ennen kaikkea tulvat, ja uudempia turvallisuusuhkia muodostuu erityisesti teknisen kehityksen myötä. Uhkaskenaarioiden avulla voidaan suunnitella onnettomuus- ja muiden uhkatilanteiden hallintaa. Erityistä huomiota on kiinnitetty riskien kasautumiseen yhtäaikaisten tekijöistä.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Ks. Deutsche Bundestag, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/082/1708250.pdf>

Itävallassa laajennettiin väestönsuojelun tehtäväkenttää vuonna 2001 julkaistun turvallisuus- ja puolustusdoktriinin perusteella niin, että se on nykyisin olennainen osa sisäisen turvallisuuden ylläpitoa. Toiminnasta vastaa *sisäasiainministeriö* (Bundesministerium für Inneres).

Väestönsuojelu on yläkäsite monille toimille, joilla suojataan väestöä luonnononnettomuuksilta ja ihmisten aiheuttamilta uhkilta. Siihen kuuluu katastrofi- ja kriisitilanteiden hallinta kaikilla hallinnon tasoilla ja kansalaisten oma-toimisena suojeluna. Painotus on nykyisin selvästi normaaliajan toiminnoissa.<sup>17</sup>

Avustus- ja pelastusorganisaatiot ovat Itävallassa väestönsuojelun perusta. Kenttätyö nojaa suurelta osin vapaaehtoisuuteen. Palokunnilla on 4 800 toimipaikkaa ja pelastustukikohtia on 900. Näihin tehtäviin on käytettävissä 250 000 henkilöä, joiden lisäksi on lääkintähenkilöstöä 40 000. Itävallassa ovat luonnononnettomuudet tavallisia, joten pelastusorganisaatioiden kattavuus ja toimintakyky koko maan alueella on tärkeää.<sup>18</sup>

Hälytystoiminta ja tilannekuvan ylläpito on liittovaltion tasolla keskitetty varoituskeskukseen (Bundeswarnzentrale). Se on toiminut vuodesta 2006 alkaen osana sisäasiainministeriön johtokeskusta (Einsatz- und Krisenkoordinationscenter). Informaation jakaminen kansalaisille ja toimintaorganisaatiolle sekä tiedotusmateriaalina että tilanteen mukaisina tiedotteina on väestönsuojelun keskeinen tehtävä.<sup>19</sup>

**Ruotsissa** väestönsuojelu/siviilipuolustus (civilförsvaret) kuului kylmän sodan aikana kokonaisuutensa puolustuksen (totalförsvaret) ja on sitä vuodelta 1992 peräisin olevan lain mukaan vieläkin, mutta uudelleenmääritys on meneillään. Käyttöön on tullut myös nimitys ”befolkningsskydd”, jolla tarkoitetaan (humanitaarisessa mielessä) väestön suojaamista aseellisen hyökkäyksen sattuessa, mutta sen voimavaroja voidaan käyttää myös onnettomuustilanteissa. Käytännössä pelastuspalvelu tai pelastustoimi (räddningstjänst) on hoitanut näitä tehtäviä. Väestönsuojelun toimialaan kuuluu edelleen suojatilojen ylläpitäminen.

Erittäin laajaksi paisunutta siviilipuolustuksen organisaatiota ryhdyttiin purkamaan kylmän sodan päättymisen jälkeen vaiheittain. Vuonna 2002 perustettiin kriisivalmiusvirasto, jonka seuraajaksi muodostettiin vuonna 2009 *yhteiskunnan suojaamisen valmiusvirasto* (Myndigheten för samhällsskydd och

---

17 *Zivilschutz in Österreich*. Internetissä: [http://www.bmi.gv.at/cms/bmi\\_zivilschutz/](http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_zivilschutz/)

18 [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Zivilschutz/mehr\\_zum\\_thema/Einsatzorganisatione.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Zivilschutz/mehr_zum_thema/Einsatzorganisatione.aspx)

19 [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_Zivilschutz/mehr\\_zum\\_thema/Bundeswarnzentrale.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Zivilschutz/mehr_zum_thema/Bundeswarnzentrale.aspx)

beredskap, MSB) yhdistämällä kriisivalmiusvirastoon valtion pelastuslaitos ja psykologisen puolustuksen hallitus.

MSB:n tehtäväksi on määritetty kehittää ja tukea yhteiskunnan kykyä hoitaa onnettomuuksia ja kriisejä. Tehtäviin kuuluu myös väestönsuojelun (siviilipuolustuksen) valmiuden ylläpito, mutta se on vain pienehkö lohko laajan viraston toimialojen joukossa. MSB on hallinnollisesti puolustusministeriön alainen, mikä johtuu lähinnä siitä, että Ruotsissa ei ole sisäasiainministeriötä.<sup>20</sup> MSB on toiminnassaan hyvin itsenäinen.

Väestönsuojia on yhteensä 65 000, ja niissä on tilat seitsemälle miljoonalle ihmiselle. Suuria kalliosuojia on yli 300. Suojatilat ovat normaaliaikoina lähinnä varastoina tai kokoontumispaikkoina. MSB pitää suojatilojen rekisteriä ja valvoo niiden kuntoa. Tämän huomattavan omaisuuden valvonta on nykyisin käsitettävä väestönsuojelun päätehtäväksi, sillä muusta toiminnasta ei juuri puhuta.

Kriisiaikaa varten ei ole erillistä lainsäädäntöä, vaan normaali hallinto jatkaa tehtäviään. Alueellinen vastuu kriisivalmiudesta on 21 läänillä, ja vastuu kansalaisten turvallisuudesta paikallistasolla on kunnilla, joita on 290.<sup>21</sup>

---

20 <https://www.msb.se/sv/>

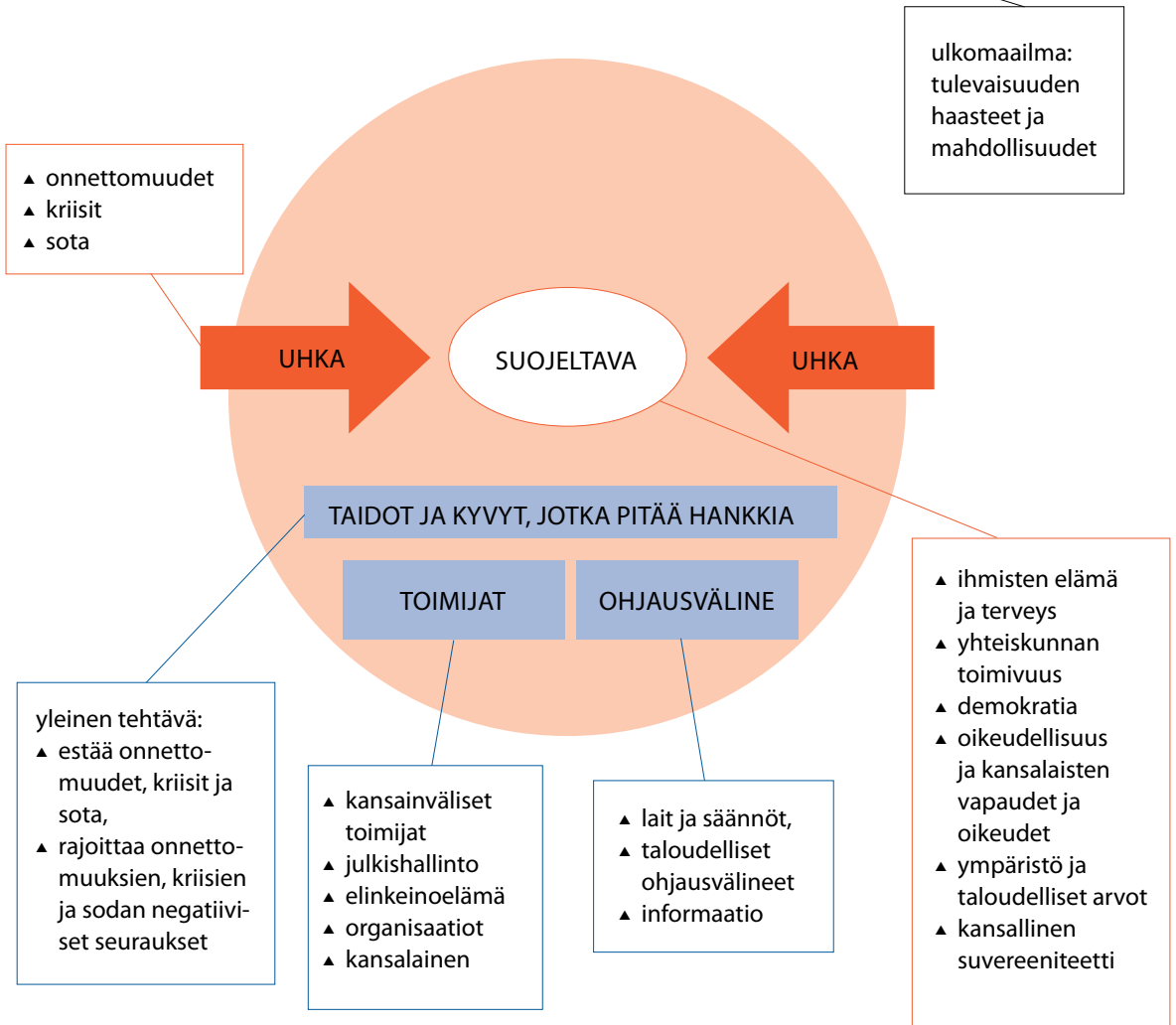
21 Jenny Deschamps-Berger & Eric Stern (2011): *Krishantering i Sverige* (CRISMART). Stockholm: Försvarshögskolan. Sivut 13–17.



# YHTEISKUNTATURVALLISUUS JA VARAUTUMINEN

## ehkäise – varaudu – toimi – opi

Turvallisemman yhteiskunnan puolesta muuttuvassa maailmassa.



Kuvio 3. MSB:n julkaisema ajatusmalli toimialastaan ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Lähde: [https://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Inriktningen/img/Tankemodell\\_andra%20lagret\\_alt\\_121031\\_stor.png](https://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Inriktningen/img/Tankemodell_andra%20lagret_alt_121031_stor.png). Vapaasti käännettyä.

## 4. Turvallisuusuhat

### Suomen näkökulmasta ja väestönsuojelun määrittäminen pelastustoimen osaksi

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä *yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi* (YETT 2006) esiteltiin uhkien kerrostuminen globaalille, kansalliselle (valtion, yhteiskunnan ja väestön) ja yksilön tasolle. Globaalit uhkat määritettiin lähinnä maapallon ja sen väestön tulevaisuutta uhkaaviksi tekijöiksi, joihin ensisijaisesti vaikutetaan valtioiden yhteistyöllä. Käytännön varautumistoimissa on yhteiskunnan taso tullut entistä tärkeämmäksi, sillä yhteiskunnan odotetaan tehokkaasti huolehtivan kansalaisten turvallisuudesta. Toisaalta kansalaisilta edellytetään omakohtaista suojautumista, joten yhteiskunnan tulee tarjota siihen edellytyksiä.

Uudemmassa periaatepäätöksessä *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* (Valtioneuvosto 16.12.2010)<sup>22</sup> uhka-arviot on säilytetty pääpiirtein entisellään, joskin painotusta tietoverkkojen ja voimahuollon suojaamiseen on lisätty. Globaalista uhkista, esimerkiksi laajamittaisista ilmasto- ja ympäristöuhkista, todetaan, että niitä käsitellään omilla selonteoissaan. Mitään erityisiä, suoranaisesti väestönsuojeluun vaikuttavia uusia näkökohtia ei valtioneuvoston strategiapaperiin ole otettu, mutta erilaisten uhkien huomioonottaminen ja vaikutukset kansalaisten turvallisuuteen todetaan tarvittavilta osiltaan väestönsuojelun alaan kuuluviksi. Ulkomailta tulevilla uhkilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kansallisiin yhteiskunnan ja kansalaisten suojaamistoiimiin.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2010) ei erityisesti kuvata väestönsuojelun uhkakuvia, mutta *tavoitetila* on määritetty seuraavasti: ”Väestönsuojelussa huolehditaan Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirjoissa mainituista väestönsuojelutehtävistä. Eri viranomaiset ja vastuutahot ovat huolehtineet osaltaan, että väestönsuojelun valmiudet on otettu huomioon niiden valmius-

---

22 [http://www.defmin.fi/julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/strategia-asiakirjat/yhteiskunnan\\_turvallisuusstrategia](http://www.defmin.fi/julkaisut_ja_asiakirjat/strategia-asiakirjat/yhteiskunnan_turvallisuusstrategia)

suunnittelussa. Väestönsuojelujärjestelyt mitoitetaan vastaamaan uhkamalleja ja sotilaallisen puolustuksen valmiuksia.”<sup>23</sup>

*Sisäisen turvallisuuden strategisista tehtävistä* todetaan: ”Pelastustoimen järjestelyt (mukaan lukien materiaaliset valmiudet) poikkeusoloissa perustuvat puolustus suunnittelun pohjana oleviin uhkamalleihin. Väestöä kyetään varoittamaan ja hälyttämään poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Väestö suojataan riskiarvioiden ja uhkatilanteiden mukaisesti väestönsuojiiin, evakuoimalla tai mahdollisimman hyvän suojan antaviin sisätiloihin tai tilapäissuojiiin. Omatoimista varautumista kehittämällä tuetaan väestön suojautumista asuin- ja muihin tiloihin. Väestönsuojien rakentamista jatketaan ensisijaisesti sotilaallisiin uhkiin varautumiseksi.”<sup>24</sup>

Sisäasiainministeriön internet-sivuilla kohdassa ”turvatietoa” kerrotaan: ”Väestönsuojelulla tarkoitetaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista ja pelastustoimintaa poikkeusoloissa sekä niihin varautumista. Poikkeusolojen varalta normaalioloissa tehtäviin valmisteluihin luetaan:

- ▲ poikkeusoloja koskeva suunnittelu ja koulutus
- ▲ väestönsuojien rakentaminen
- ▲ varautuminen evakointeihin, pelastustoimintaan, ensiapuun, väestön huoltoon sekä raivaus- ja puhdistustoimintaan
- ▲ johtamis-, valvonta-, hälytysjärjestelmien ja tietoliikenneyhteyksien ylläpito.”<sup>25</sup>

Sisäasiainministeriön em. tiedotteessa viitataan myös sodan oikeussääntöihin, erityisesti *Geneven yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan* (Kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta tehty Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirja 1977): ”Geneven sopimukset ovat kansainvälisiä säädöksiä, jotka suojelevat sotien ja aseellisten selkkausten uhreja ja pyrkivät lievittämään sodan kärsimyksiä. Sopimukset suojelevat henkilöitä, jotka eivät osallistu taisteluihin: haavoittuneita ja sairaita sotilaita, sotavankeja ja siviiliväestöä.” Kyseiset sopimukset ovat siis tarkoitettuja määrittämään väestölle ja väestönsuojeluorganisaatioille sodan oloissa annettavaa oikeudellista suojaa, joten niiden käyttö väestönsuojelun yleiseen määrittelyyn ja tehtävänantoon ei ole tarkoituksen-

---

23 *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* (2010), s. 27.

24 Sama, s. 30.

25 Sisäasiainministeriö, pelastustoimi: ”Turvatietoa”. Internetissä: <http://www.pelastustoimi.fi/turvatietoa/vaestonsuojelu/>.

mukaista. Ongelmana on lisäksi se, että Geneven sopimusten sisältöä ei yleisesti tunneta ja pitäisi erikseen määrittää, mitä kohtia laajasta sopimuskokonaisuudesta kulloinkin tarkoitetaan.

Mainituissa Geneven sopimusasiakirjojen IV osassa käsitellään siviiliväestön suojaamista muun muassa seuraavasti:<sup>26</sup>

## I osasto: Yleinen suojele vihostuuksien vaikutuksia vastaan

I luku:

48 artikla

Perussääntö: Siviiliväestön ja siviilikohteiden kunnioituksen ja suojeleleu takaamiseksi selkkauksen osapuolten on aina tehtävä ero siviiliväestön ja taistelijoien sekä siviilikohteiden ja sotilaskohteiden välillä ja suunnattava sotatoimensa vain sotilaskohteisiin.

61 artikla

”Väestönsuojele” tarkoittaa joidenkin tai kaikkien alla lueteltujen humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelele vihostuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja sen auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen eloonjäämiselle.

- ▲ hälytystoiminta;
- ▲ evakuointi;
- ▲ suojelele huolehtiminen;
- ▲ pimennystoimenpiteiden hoito
- ▲ pelastustoiminta;
- ▲ lääkintähuolto, mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto;
- ▲ sammutustoiminta;

---

26 Geneven yleissopimusten LISÄPÖYTÄKIRJA kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (I pöytäkirja): [http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1980/19800082/19800082\\_2#id1913541](http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1980/19800082/19800082_2#id1913541)

- ▲ vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen;
- ▲ puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet;
- ▲ tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu;
- ▲ osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla;
- ▲ välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen;
- ▲ surmansa saaneista huolehtiminen;
- ▲ avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi;
- ▲ edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien suunnittelu ja järjestely, muttei rajoittuen näihin.

62 artikla määrittää suojeltavaksi seuraavia henkilöryhmiä:

- ▲ Siviililuontoisia väestönsuojeluorganisaatioita ja niiden henkilöstöä on kunnioitettava ja suojeltava tämän pöytäkirjan ja erityisesti tämän osan määräysten mukaisesti. Niillä on oikeus suorittaa väestönsuojelutehtäviensä muuten paitsi ehdottoman sotilaallisen välttämättömyyden estäessä.
- ▲ 2. Edellä olevan 1 kappaleen määräykset koskevat myös siviilihenkilöitä, jotka eivät ole väestönsuojeluorganisaation jäseniä, mutta toimivat väestönsuojelutehtävissä asianomaisten viranomaisten kehotuksesta ja niiden valvonnan alaisena.

Geneven sopimuksessa mainitut – ja lähinnä väestönsuojeluhenkilöstön suojaamisen tarkoituksessa luetellut – tehtävät kattavat siis laajasti väestön suojaamistoimia aseellisissa konflikteissa ja vakavissa onnettomuustilanteissa, mutta ne sopivat huonosti väestönsuojelun ydintehtävien määrittelyyn strategis-operatiivista suunnittelua ja valmistelua varten. Sitä varten tarvitaan nykyaikainen kokonaisturvallisuuden käsitteestä lähtevä ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan sopeutuva väestönsuojelun tehtävien määrittely.

Väestönsuojelun strategian tai toiminnallisten tehtävien määrittelyn puutteisiin on ajoittain kiinnitetty huomiota. Tällaista keskustelua käytiin myös Eduskunnassa vuonna 2007, jolloin sisäasiainministeri vastauksessaan viittasi valmistumassa olevaan väestön suojaamisen strategiaan. Hänen mukaansa ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista koskevassa strategiasa pelastustoimi on osa sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta, johon kuuluvat

myös väestön suojaamiseen liittyvät keskeiset toimenpiteet.” Valmiudesta hän totesi: ”Normaalioloissa ylläpidetään jatkuvaa valmiutta väestön suojaamiseen onnettomuuksien varalta. Poikkeusolojen varalta ylläpidetään jo normaalioloissa sellaista perusvalmiutta, että väestön suojaamisesta uhkakohteissa voidaan huolehtia ja tarvittavat toimet kyetään aloittamaan oikea-aikaisesti sekä kohottamaan valmiutta uhka-arvioiden mukaisesti.”<sup>27</sup>

*Väestön suojaamisen strategia* julkaistiin marraskuussa 2007. Siinä keskeisiksi periaatteiksi ilmoitettiin seuraavat:

- ▲ ”Väestön suojaamisen yleisenä tavoitteena on, että väestö kyetään suojaamaan normaaliolojen onnettomuus- ja muissa vaaratilanteissa siten, että ihmishenkiä ei menetetä puutteellisten suojaamismahdollisuuksien vuoksi. Poikkeusolojen osalta tavoitteena on suojata väestöä niin hyvin kuin on mahdollista realistisesti toteutettavissa olevin järjestelyin ja kustannuksin.
- ▲ Normaaliolojen onnettomuus- ja muissa vaaratilanteissa suojaamiskeinot ovat suojautuminen asuin- tai muihin sisätiloihin sekä evakuointi. Ydinvoimaloiden läheisyydessä tai riskinarvioinnin perusteella muutoin vastaavissa kohteissa varaudutaan väestönsuojien käyttämiseen myös normaalioloissa.
- ▲ Poikkeusoloissa väestö varaudutaan riskiarvioiden ja uhkatilanteiden mukaisesti suojaamaan olemassa oleviin väestönsuojiiin, mahdollisimman hyvän suojan antaviin sisätiloihin tai evakuointien avulla.”<sup>28</sup>

Strategia määrittä yleiset periaatteet väestön suojaamiselle puuttumatta kovinkaan paljon sen toteuttamisen käytännön kysymyksiin. Termiä ”väestön suojaaminen” käytettiin laajassa merkityksessä, eikä ”väestönsuojelua” mainittu erikseen. Näin käytettynä ”väestön suojaaminen” tarkoitti samaa kuin EU:n piirissä jo vakiintuneet termit ”civil protection” tai ”Bevölkerungsschutz”.

Tarja Wiikinkosken artikkelissa (2012) tuodaan esille havainto, että väestönsuojelu edelleen kaippaa yhtenäistä ja helposti ymmärrettävää määritelmää.

---

27 Ks. esim. edustaja Antti Kaikkosen kirjallinen kysymys toukokuussa 2007 ja ministeri Anne Holmlundin vastaus (KK 109/2007vp):[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\$APPL=utpkk&\\${BASE}=faktautpkk&\\${THWIDS}=0.12/1363854552\\_446819&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?$APPL=utpkk&${BASE}=faktautpkk&${THWIDS}=0.12/1363854552_446819&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

28 *Väestön suojaamisen strategia*, Sisäasiainministeriö 30.11.2007: <http://www.pelastustoimi.fi/wp-content/uploads/2007/12/vss-strategia.pdf>

Väestönsuojelun tehtävien selkeä määrittely helpottaisi suunnittelua pelastuslaitoksissa. Erityisesti väestönsuojelun ja poikkeusoloissa tehtävien pelastustoimien välinen suhde olisi selkeytettävä. Väestönsuojeluorganisaatioiden muodostamiselle ei ole olemassa mitään voimassaolevaa ohjeistusta, ja tarvitaan tuloksellisempaa kansallista koordinaointia.<sup>29</sup>

*Valmiuslain* (2011) päämääräksi on asetettu ”poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys”.<sup>30</sup>

Poikkeusoloiksi on laissa määritelty seuraavat tilanteet:

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Käytännössä on osoittautunut, että kynnys tilanteen julistamiselle poikkeusoloiksi on varsin korkea. Lain sisältö viittaa lähinnä hitaasti kehittyvään kriisitilanteeseen, jolloin on tarpeen ryhtyä turvaamaan yhteiskunnan perustoimintoja.

Valmiuslain 116 pykälässä *väestönsuojeluvollisuudesta* todetaan, että ”poikkeusoloissa jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalainen mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, on velvollinen suorittamaan sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä sekä väestönsuojeluorganisaation johto- ja erityistehtäviä, hätäkeskustehtä-

---

29 Tarja Wiikinkoski, ”Väestönsuojelua ja väestön suojaamista: pelastustoimen näkökulma” teoksessa *Vaara ohi?* (2012).

30 *Valmiuslaki* 29.12.2011/1552.

viä taikka muita näihin rinnastettavia, väestön suojelemiseksi välttämättömiä tehtäviä.”

Laki antaa viranomaisille laajat valtuudet määrätä kansalaisia avustamaan väestönsuojelutehtävissä, mutta voidaan olettaa laajan organisaation saattamisen toimintakykyiseksi vaativan runsaasti koulutusta, mikä edellyttää ennakkovalmisteluja ja vie paljon aikaa.

*Pelastuslain* (2011) tavoitteeksi on määritetty ”parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti.” Väestönsuojelu voidaan ymmärtää osaksi ”ihmisten turvallisuutta”, mutta sitä ei erityisemmin määritetä.

Viranomaisten velvoitteet väestönsuojelun alalla määritetään pelastuslaissa (2§) Geneven sopimukseen viitaten verraten monimutkaisesti: ”Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat toimialaansa kuuluvista maasotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden ja sairaiden aseman parantamisesta, merisotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoutuneiden aseman parantamisesta, sotavankien kohtelusta sekä siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana tehdyissä Geneven sopimuksissa (SopS 8/1955), jäljempänä *Geneven yleissopimukset*, sekä kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta ja kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta tehdyissä Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirjoissa (SopS 82/1980) määritellyistä väestönsuojelutehtävistä.”

Pelastuslain 10. luvussa *Väestönsuojeluun varautuminen ja väestönsuojelukoulutus* säädetään pelastustoimen varautumisesta väestönsuojeluun (64 §) seuraavasti:

- ▲ ”Pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimintansa hoitamiseen poikkeusoloissa riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvin valmisteluin kouluttamalla ja varaamalla henkilöstöä ja väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöä poikkeusolojen tehtäviin, huolehtimalla johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien perustamisesta ja ylläpidosta, varautumalla evakointeihin sekä huolehtimalla muistakin näitä vastaavista toimenpiteistä.
- ▲ Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi viranomaisten varautumisesta poikkeusoloihin säädetään valmiuslaissa.



- ▲ Kukin viranomainen huolehtii poikkeusolojen väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta.
- ▲ Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat pelastustoimintaan liittyvän poikkeusolojen toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta.”

Voimassaolevien määritysten mukaan väestönsuojelu siis sisältyy pelastustoimen tehtäviin mutta vain varautumisena toimintaan poikkeusoloissa. Tällöin on myös ymmärrettävää, etteivät rauhanaikaiset uhkat ja onnettomuustilanteet ole olleet erityisen mielenkiinnon kohteina nimenomaan väestönsuojelun tehtäviä ja valmiusvaatimuksia määritettäessä.

Suomessa pyrittiin kokonaisuun puolustuksen eri aloilla pitkään ylläpitämään ”varjo-organisaatioita” (”sota-Suomea”) otettavaksi käyttöön poikkeusoloissa, mutta niiden ylläpito on viime vuosina lähes loppunut ja ryhdytty korostamaan viranomaisten normaaliaikojen toiminnan jatkamiskykyä myös poikkeusoloissa. Tällaisista järjestelyistä siviilialoilla on esimerkkinä ”puolustustalouden” muuttuminen huoltovarmuudeksi. Myös puolustusvoimilta vaaditaan valmiuden ylläpitoa tilannetta vastaavana niin, että valmiutta voidaan kohottaa mahdollisimman joustavasti tarpeen vaatiessa.

Onkin aiheellista herättää kysymys, miksi rajanveto normaaliajan häiriöihin varautumisen ja poikkeusolojen välillä yhä jatketaan väestönsuojelussa. Viime vuosina koetuissa kriisitilanteissa on tästä ”kynnyksen ylläpidosta” kansalaisturvallisuuden valmiuden osalta saatu huonoja kokemuksia, kun valmiussuunnitelmia oli tehty lähinnä poikkeusoloja varten ja paikallinen tai alueellinen yleisjohto ei ollut riittävästi varautunut johtamaan tehostettuja toimia rauhanaikaisissa onnettomuus- tai häiriötilanteissa.<sup>31</sup>

Terveystieteiden alalla on jouduttu jo kauan sitten tunnustamaan, ettei ole järkevää pitää erossa rauhanaikaista ja poikkeusolojen varautumista, eikä myöskään valtakunnan raja ole mikään erityinen este tartuntatautien leviämislle. Hälytykset terveyttä uhkaavista vaaroista tulevat nopeasti Suomen viranomaisten tietoon kaukaisistakin maista, ja toisaalta suomalaista henkilöstöä ollaan valmiit lähettämään nopeasti ulkomaille avustustehtäviin.

Myös pelastusalan kansainvälisessä valmiudessa ulkomainen yhteistyö on arkipäivää, ehkä ns. perinteistä väestönsuojelua lukuun ottamatta. Jos väestönsuojelusta poistetaan rajoitus ”poikkeusolojen toimintana”, voitaisiin myös väestönsuojelu kytkeä paremmin rauhanajan onnettomuustilanteiden hallin-

---

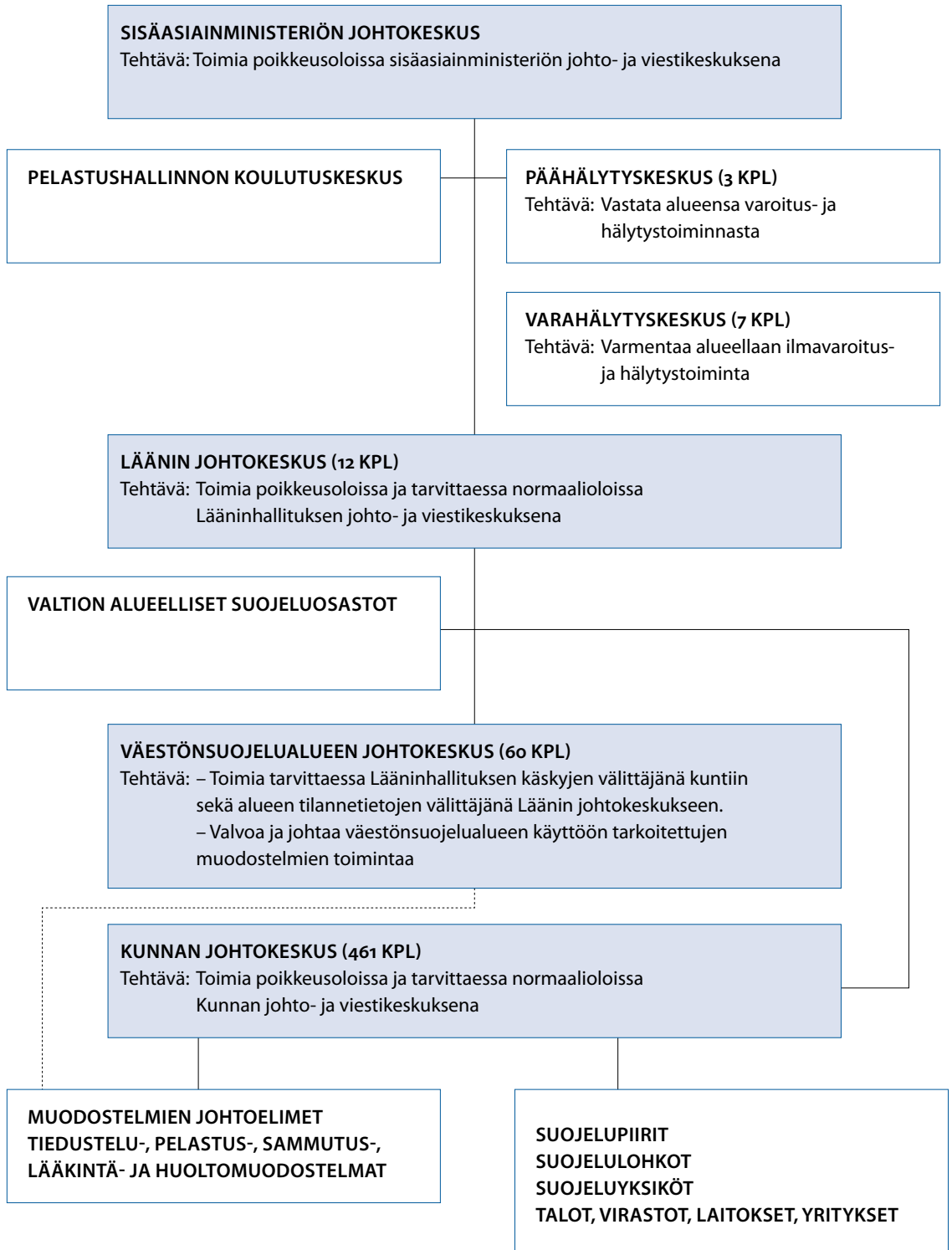
31 Ks. esimerkkitaupukset kirjassa *Myrskyn silmässä* (2011).

taan. Ainakin siihen suuntaan on jo menty useimmissa Euroopan maissa, ja asia on tutkimisen ja kehittelyn arvoinen myös Suomessa.

Valtioneuvoston *turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa 2012* todetaan, että yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella, joka tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Väestönsuojelun tehtäviä tai suoritusperiaatteita ei lähemmin määritetä.

Valtioneuvoston *periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta 15.12.2012* korostaa yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuuden kokonaisuuden merkitystä sekä ajallisesti ulottuen normaaliajasta poikkeusoloihin että eri aloilla kattavuuden suhteen. Periaatepäätöksestä on luettavissa pyrkimys välttää toimintojen lokeerointia eri sektoreille ja vaatimus tilanteiden hallinnasta kokonaisuutena. Tosin periaatepäätös ei puutu juuri lainkaan konkreettisiin kysymyksiin, vaan ne jäävät eri alojen suunnittelun ja valtioneuvoston yleisjohtamisen ratkaistaviksi..

Asiakirjassa ei mainita erikseen väestönsuojelua, mutta kylläkin vastuu pelastusalalla: ”Sisäasiainministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä. Valtion pelastusviranomaisia ovat sisäasiainministeriön pelastusylijohtaja ja hänen määräämänsä sisäasiainministeriön ja aluehallintoviraston virkamiehet.”



Kuvio 4. Väestönsuojelun johtamis- ja toimintaorganisaatio vuonna 1988. Lähde: Pentti Partanen, "Väestönsuojelun valmius" teoksessa Tietoja maanpuolustuksesta (1988).

## 5. Järjestelmän kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia

Viimeaikaisen yleisen kehityksen valossa väestönsuojeluun voidaan lukea kuuluviksi pelastusalan toimet onnettomuuksien ja muiden katastrofien ennaltaehkäisyssä, uhkaavaan tilanteeseen reagoinnissa ja kriisin jälkihoidossa siltä osin kuin kysymys on siviiliväestön suojaamisesta (civil protection) turvallisuusuhkia vastaan poikkeusoloissa. Siviiliväestön turvallisuuden suojaaminen on laaja tehtäväkenttä, jonka rajojen määrittäminen on vaikeaa. Väestönsuojelun tehtävistä voidaan kuitenkin rajata pois uhkien torjumiseen kuuluvat ulkopoliittiset sekä toisaalta sotilaalliset suojaus- ja puolustustoimet.

Siviiliväestön suojaamiseen osallistuu monia osapuolia, sekä viranomaisia että vapaaehtoisia tai muita yksityisiä toimijoita. Mikä siis on lopulta väestönsuojelua (perinteisessä mielessä) ja mikä taas muuta kansalaisten suojaamista erilaisilta turvallisuusuhkilta? Aivan keskeinen kysymys on väestönsuojelualan johtaminen toiminnan eri tasoilla. Vastuuta on annettu kunnille, mutta niiden yläpuolella ei ole yhtenäistä ohjausta eikä selkeää alueellista johtamisjärjestelmää. Seurauksena on ollut melkoista epätietoisuutta siitä, miten johtamisen pitäisi tapahtua, sekä varautumisena että toiminnan aikana, ja millaisia ohjeita on annettu tai pitäisi käytännössä noudattaa.<sup>32</sup>

Nykytilanteen vertailu väestönsuojeluorganisaatioon vuodelta 1988 osoittaa, että silloin ylläpidettiin vielä sotakokemuksien perusteella voimakasta johtamisjärjestelmää ja annettiin siihen koulutusta. Täysvalmiudessa väestönsuojeluorganisaatioon kuului tuolloin, siis kylmän sodan päätösvaiheessa, yhteensä noin 100 000 henkeä. Heistä valtion ja kuntien johtoelimissä oli 28 000, sammutus- ja pelastusmuodostelmissa 36 000 sekä sairaankuljetus- ja huoltoelimissä 30 000 henkeä. Väestönsuojeluvollisuus perustui edelleen lakiin vuodelta 1958.<sup>33</sup>

Nykyisen pelastuslain 2011 voimassa ollessa ei väestönsuojelumuodostelmia ylläpidetä erillisinä organisaatioina tai varauduta perustamaan muuten kuin mahdollisesti tilanteen vaatiessa vahventamalla pelastustoimen elimiä valmius-

32 Ks. esim. Janne Koivukoski, "Väestönsuojelujärjestelmän yleinen kehitys" teoksessa *Vaara ohi?* (2012), s. 182-188.

33 Pentti Partanen, "Väestönsuojelun valmius" teoksessa *Tietoja maanpuolustuksesta* (1988), s. 208-234.

lain antamin valtuuksin. Lakiin ei enää sisälly säännöstä, jonka mukaan sisäasiainministeriö ja aluehallintovirasto antaisivat ohjeita väestönsuojelun suunnittelun ohjaamiseksi.<sup>34</sup>

## Päätarkoitus väestön suojaaminen sodan tuhoilta

Strateginen perustelu Suomessa väestönsuojelun valmiuden ylläpidolle on sama kuin sotilaalliselle maanpuolustukselle: mahdollistaa Suomen pysyminen sotien ja muiden aseellisten selkkausten ulkopuolella ylläpitämällä tilanteen vaatimuksia vastaavaa puolustusvalmiutta. Jos tämä ulkopolitiikan tukena toimiva pelote kriisitilanteessa pettää, on oltava valmiina taisteluihin hyökkäyksen torjumiseksi. Voimassaolevan puolustusdoktriinin mukaan se tapahtuu alueellisen puolustuksen periaatteella, jolloin on oltava kyky taistella koko maan alueella. Siitä edelleen seuraa, että sotatoimet voivat aiheuttaa siviiliväestölle suuriakin tappioita, jos väestöä ei ole suojattu asianmukaisesti.

Väestönsuojelu on poikkeusoloihin painottunutta toimintaa, ja varautuminen kansalaisten suojaamiseen aseellisen hyökkäyksen torjuntaan liittyviltä tuhoilta on sen varsinaista ydinaluetta. Väestö tulee suojata mahdollisimman hyvin asevaikutukselta, johon voivat kuulua ilmahyökkäykset pommein ja muin asein sekä maataistelujen kaikkinaisen tulivaikutus.

Tulivaikutus voi kohdistua siviiliväestöön myös sellaisessa tapauksessa, että maataisteluja ei käydä. Vaikka ei ole odotettavissa, että siviiliväestöön kohdistettaisiin toisen maailmansodan ajalta tuttuja terroripommituksia, asevaikutus silti aiheuttaisi siviiliväestölle tappioita ”oheisvaikutuksena” varsinaisista kohteistaan harhaan osuneista pommeista ja ohjuksista tai niiden tuhoihin verrattavista syistä. Tästä on runsaasti kokemuksia parin viime vuosikymmenen ajalta, sillä täsmäaseiden yleistymisestä huolimatta siviiliväestö on alttiina tuhoille.

Siviiliväestön suojeleminen sotatilanteessa edellyttää muitakin toimia kuin vain suojaantumista aseiden tuhovaikutukselta. Väestön toimeentulo on turvattava myös muonituksen, asumisen ja lääkintähuollon osalta. Tällöin on tilannetietoisuuden ylläpitäminen sekä hälytys- ja tiedotustoiminnan järjestely nousseet entistä tärkeämmälle sijalle.

Suomen sotilaallinen puolustusvalmius ja väestönsuojelu kuuluvat siis erottamattomasti yhteen. Puolustusjärjestelmä ei ole uskottava, jos se Suomen kal-

---

34 Sisäasiainministeriön pelastusosaston pelastusylitarkastaja Ilpo Helismaan muistio 8.3.2013.

taisessa maassa jättää väestön suojattomaksi tai alttiiksi sellaisille tuhoille, joita väestönsuojelutoimin voitaisiin selvästi pienentää. Väestönsuojelun valmiuden oikea mitoittaminen suhteessa sotilaalliseen puolustukseen ja yhteiskunnan muihin tehtäviin on tarkoin harkittava strateginen tehtävä.

Humanitaarinen peruste väestönsuojelulle seuraa valtion ja yhteiskunnan velvollisuudesta suojata kansalaisiaan turvallisuushenkilöiltä ja tuhoilta aseellisten selkkausten oloissa. Siihen valmistautumisessa on aiheellista ottaa huomioon kriisin ja sodan kuvassa tapahtunut kehitys, johon kuuluu sodan ja rauhan välisen rajan hämärtyminen sekä sotatoimien kohteiden ja käytettävissä olevien keinojen monipuolistuminen. Esimerkiksi vakavia tuhoja voidaan saada aikaan epätavanomaisilla keinoilla, kuten biologisten, kemiallisten ja radiologisten aineiden käytöllä tai tietoverkkoihin ja voimahuoltoon kohdistuvilla hyökkäyksillä. Tuollaisilla menetelmillä saattaa olla myös psykologisesti lamauttava vaikutus.

Väestönsuojelun nykyistä tehtäväkenttää luonnehtii yleisesti yhä käytössä oleva määritelmä väestönsuojelusta ihmisten (ja omaisuuden) suojaamisena ja pelastustoimintana poikkeusoloissa sekä niihin varautumista. Tähän sisältyy mm. poikkeusoloja koskevaa suunnittelua ja koulutusta, väestönsuojien rakentamista, varautumista evakointeihin, pelastustoimintaan ja ensiapuun sekä johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien ylläpitoa. Väestönsuojelutehtäviä kuuluu pelastusviranomaisten lisäksi myös useille muille viranomaisille.

Mainittu luonnehdinta poikkeaa jossain määrin voimassa olevan pelastuslain määrittämisestä, mutta se kuvaa hyvin käsityksiä väestönsuojelun tehtävistä. Siltä pohjalta voidaan myös hahmotella kehittämistarpeita tehtävien määrittämiseen ja toiminnan organisointiin käyttäen hyväksi uusimpia turvallisuuspoliittisia linjauksia ja yleistilanteen kehityksestä seuraavia vaatimuksia.

## Väestönsuojelu osana kokonaisturvallisuutta

On ymmärrettävää, ettei väestönsuojeluorganisaatiota voida nykyoloissa ylläpitää suorituskykyisenä odottamassa vuodesta toiseen hyvin epätodennäköinä pidettävää sotatilannetta, vaan on tarkoituksenmukaista käyttää siihen suunniteltuja ja varattuja voimavaroja myös normaaliajan onnettomuuksien tai muiden kriisitilanteiden hallintaan. Tämä tapahtuukin nykyisin pelastustoimen tehtäviin sisältyvänä niin, ettei väestönsuojelulla ole lainkaan omaa organisaatiota, henkilöstöä ja varustusta, vaan ne otetaan käyttöön pelastustoimesta ja muilta toimialoilta normaalin tehtäväjaon puitteissa, tarvittaessa valmiuslain antamin

valtuuksin. Tällöin kuitenkin herää kysymys, kuinka väestönsuojelun toimijoiden kokonaisuuden johtaminen ja henkilöstön koulutus järjestetään. Normaaliajan hallinto ei välttämättä ennätä syventyä poikkeusolojen erityisvaatimukseen eikä harjaannu riittävästi sellaisten tilanteiden johtamiseen. Myöskään normaaliaikojen pelastustoimen henkilöstön määrä ja koulutustaso sekä varustus eivät vastaa kriisiaikojen suuresti kasvavia vaatimuksia.

Jos taas halutaan ylläpitää erityistä väestönsuojelun organisaatiota, joka poikkeusoloissa ryhtyy nopeasti ja tehokkaasti tehtäviinsä, on siihen sidottava myös huomattavia voimavaroja ja ylläpidettävä järjestelmän toimintakykyä jatkuvalla koulutuksella. Tähän liittyy nykyisin monia ongelmia. Ensinnäkin ilman selvästi mielletävää sodan uhkaa, kansalaiset eivät halua ylläpitää korkeaa puolustuksen ja väestönsuojelun valmiutta vaan vaativat määritettäväksi optimitason, johon varat kohtuudella riittävät. Väestönsuojelu kilpailee samoista resursseista kuin muutkin yhteiskunnalliset toiminnat.

Minimissään väestönsuojelun organisaation ylläpito vaatii keskeisten toimintojen suunnittelijoita, kouluttajia ja teknisen välineistön ylläpitoa. Pienen runkohenkilöstön täydentäminen tulee valmistella niin, että tilanteen vaatiessa toiminta voidaan aloittaa riittävän nopeasti. Kokemuksien mukaan henkilöstön ja materiaalin täydennystarve on kriisitilanteessa merkittävä, joten sen valmistelua ei saisi laiminlyödä. Viitteen tarpeen suuruusluokasta antaa sekä Suomessa kylmän sodan aikaan ylläpidetty että Sveitsissä vielä nykyisinkin väestönsuojeluun varattu 100 000 hengen määrä.

Parhailaan havaittavissa oleva väestönsuojelun eristäytyminen sekä käsitteellisesti että organisaationa normaaliajan toiminnasta heikentää sen kannatusta. On inhimillistä unohtaa sellaiset asiat, jotka eivät ole jatkuvasti näkyvillä. Suomessa ei ole toisen maailmansodan jälkeen jouduttu kokemaan välitöntä sodan uhkaa tai toteamaan muista syistä poikkeusolojen vallitsevan. Ajan myötä väestönsuojelu on yhä enemmän vaarassa joutua unohduksiin ja samalla laiminlyödyksi, ellei sille voida osoittaa normaaliaikoina mielekkäitä tehtäviä ja saada toiminnalle myös näkyvyyttä.

Keskeinen kysymys on, miten paljon väestönsuojelutehtäviin kannattaa sitoa voimavaroja, jotka eivät olisi käytettävissä myös normaaliaikoina. Kannattaako niitä sitoa lainkaan? Mikä voisi toisaalta olla lisäarvo väestönsuojelun voimavarojen tehokkaasta käyttämisestä normaaliaikojen onnettomuustilanteissa? Tällainen integroitu järjestelmä on käytössä muun muassa Sveitsissä ja Saksassa. On myös aiheellista pohtia, missä määrin rauhanaikaisiin onnettomuustilanteisiin tai vastaaviin tilanteisiin varautuminen voidaan lukea väes-

tönsuojeluun piiriin kuuluvaksi toiminnaksi, joka poikkeaa muusta varautumisesta, esimerkiksi lääkintäalalla (terveydenhuollossa) tai ydinsäteilyltä suojautumisessa normaaliajan menetelmin.

Nykyisten järjestelyiden mukaisesti väestönsuojelulla (perinteisesti ymmärrettyinä) ei ole suoranaista tekemistä rauhanaikaisen kansalaisten suojaamisen kanssa, elleivät tilanteet aiheuta niin suurta tuhoa tai uhkaa, että otetaan käyttöön poikkeusolojen valtuudet.

Jos väestönsuojelulle halutaan varata omia resursseja ja ne pitäisi saada käyttöön normaaliajan onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisessa, on muutettava lainsäädäntöä ensinnäkin määritelmän osalta. Siitä on poistettava rajoitus väestönsuojelun kuulumisesta vain poikkeusolojen aikaiseen toimintaan. Voidaan silti jättää voimaan pätehtäväksi valmistautuminen siviiliväestön ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojaamiseen sodan oloissa asevaikutusta vastaan. Väestönsuojelun voimavarojen käyttöön saamisen tarvetta voi silti esiintyä muissakin kuin suoranaisesti sotaan liittyvissä tilanteissa.

Ulkomaisista uhkista tulevat erityisesti kysymykseen vakavat säteilyonnettomuudet (tyyppiä Tshernobyl ja Fukushima). Kotimaisina toimina noissa tilanteissa olisi myös kyky antaa apua ulkomaille. Suomessa ei sen sijaan liene tarvetta käyttää väestönsuojelujärjestelmää esimerkiksi rajat ylittävien tulvien ja metsäpalojen torjuntaan, vaan siihen riittää normaali pelastustoiminta.

Suorista Suomeen kohdistuvista ei-aseellisista uhista voi mainita laajan, vaarallista tartuntatautia levittävän pandemian, joka saattaa aiheuttaa niin suurta tuhoa, että tarvitaan käyttöön väestönsuojelun voimavaroja. Siihen voi liittyä kotimaisen evakuoinnin tarvetta sekä kyky hallita ulkomaisia väestön liikkeitä, jotka koskevat myös Suomea.

Hitaasti vaikuttavista globaalista uhkista mainittakoon ilmastonmuutos, joka ennusteiden mukaan aiheuttaa kuivuutta ja vedenpuutetta tai toisaalta tulvia pakottaen miljoonat ihmiset poistumaan kotiseuduiltaan. Siihen voi liittyä aseellisia konflikteja, jotka heijastuvat myös Suomeen terrorismin tai sodan vaaran lisääntymisenä. Vastaava heijastusvaikutus Suomeen voi olla raaka-ainneiden pulasta aiheutuneilla sodilla. Näistä pahin uhka on laajamittainen ydinsota, joka vaatisi väestönsuojelun mobilisointia mittaviin suojautumistoiimiin, vaikka ydinaseiden käyttö ei kohdistuisi suoranaisesti Suomeen.

Vaikeammin arvioitavia ovat kansainvälisen tietoliikenteen vakavat häiriöt. Niillä voi olla lamauttava vaikutus voimahuoltoon ja laajemminkin valtion ja yhteiskunnan toimintojen käynnissä pitämiseen, jolloin väestönsuojelun voimavaroja tarvittaisiin tilanteen hallintaan.



Väestönsuojelujärjestelmän piirissä on – ainakin laajennettuna poikkeusolojen valtuuksin - käytettävissä asiantuntemusta ja viestivälineitä, joilla voidaan varmentaa ja täydentää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista palvelevia tilannekuvan ja tilannetietoisuuden ylläpitoon tarkoitettuja viestintä- ja arviointijärjestelmiä. Myös väestönsuojelun koulutusjärjestelmää voidaan käyttää tehokkaasti apuna riskien arvioinnissa ja suojaamistoimenpiteistä tiedotettaessa. Esimerkiksi Saksassa on väestönsuojelujärjestelmä liitetty yleiseen yhteiskunnan varautumiseen erilaisten onnettomuus- ja häiriötilanteiden varalle. Tällöin puhutaan laaja-alaisesta ”kriisikommunikaatiosta”, kun riskit alkavat hahmottua vaaratilanteiksi ja vaativat hälytys- ja ohjeistustoimia. Väestön oma-toiminen suojaautuminen on erittäin tärkeällä sijalla, mutta se vaatii hyvää ohjeistusta, johon väestönsuojelun voimavarat voivat olla käytettävissä.<sup>35</sup>

Edellä mainitut esimerkit osoittavat, että erikseen ylläpidettyä väestönsuojelujärjestelmää voidaan käyttää myös muihin kuin sotaan liittyvien uhka- ja onnettomuustilanteiden hallitsemiseen. Väestönsuojelujärjestelmä tarjoaa lisäksi mahdollisuuden ottaa tilanteen vaatiessa käyttöön merkittävästi lisäresursseja, henkilöstöä ja varustusta. Toisaalta on optimoitava tarkoin sellaisen henkilöstön ja varustuksen määrä, joka välttämättä tarvitaan väestönsuojelun perusvalmiuden ylläpitoon. Se ei voi olla kovin suuri, ainakaan jos tiivistä kyt-kentää normaaliajan toimintoihin ei saada aikaiseksi.

## Johtaminen, koulutus ja tutkimustarve

Valmiuslaissa ja pelastuslaissa on annettu viranomaisille velvoitteita johtamisjärjestelmän ylläpitämiseksi ja koulutuksen järjestämiseksi, mutta määräysten käytännön sisältö on jäänyt verraten epäselväksi ja toteutus puutteelliseksi.<sup>36</sup> Keskitettyjen ohjeiden ja tiedotusmateriaalin puute on pakottanut pelastuslaitokset omiin improvisointeihin. Siten voidaan ottaa huomioon paikalliset erityispiirteet, mutta vaarana on myös väestönsuojeluvalmistelujen laiminlyönti tai virheellinen painotus.

Väestönsuojelun johtaminen on suunniteltu tapahtuvaksi ensi sijassa pelastuslaitoksiin tukeutuen. Lisäksi valmiuslaissa on määräyksiä erityisten joh-

35 Ks. Hans-Peter Weinheimer, ”Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz”, *Europäische Sicherheit*, April 2012, 108-111.

36 Tämä käy ilmi muun muassa lausunnoista, jotka saatiin tätä selvitystä varten Helsingin kaupungin pelastuslaitokselta 15.3.2013 ja Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselta 7.3.2013.

tokekusten valmistelusta muun muassa kuntien käyttöön, mutta tarkentavat vaatimukset ja ohjeet puuttuvat. Sama koskee aluehallintoa. Pelastustoimen valmiuden ylläpidon painopiste on selvästi normaaliaikojen toiminnoissa. Lie-nee myös selvää, että jatkuvat muutokset alue- ja paikallishallinnossa ovat hai-tanneet väestönsuojelun johtamisen valmisteluja, vaikka pelastuslain edellyttä-mät määräyksetkin olisivatkin kunnossa. Käytännön valmistelut ja erityisesti harjaantuminen väestönsuojelun johtamistoimintaan on arvioitava puutteelli-siksi. Siihen liittyy tarve kehittää tilannetietoisuutta, hälytyspalvelua ja tiedo-tusta.

Koulutuksen alalla huomiota herättää, ettei Suomessa nykyisin ole varsi-naista säännönmukaista väestönsuojelun vapaaehtoisen henkilöstön koulu-tustoimintaa, joka mahdollistaisi pelastustoimen osastojen vahventamisen tai erityisten väestönsuojelumudostelmien perustamisen. Esimerkiksi Sveitsissä koulutus väestönsuojelun tehtäviin on edelleen laajaa.

Ongelmia aiheuttaa myös tutkimustiedon puute. Väestönsuojelun kehittä-misen pohjaksi tarvitaan ajan tasalla olevaa analyttistä tietoa siviiliväestöön ja yhteiskunnan rakenteisiin kohdistuvasta asevaikutuksesta sekä suojautumisen mahdollisuuksista myös muissa vastaavissa uhkatilanteissa. Tutkimustiedon tulisi olla julkista ja helposti saatavilla.

## 6. Väestönsuojien rakentaminen ja ylläpito

Konkreettisinta ja näkyvintä väestönsuojelun alalla on ollut väestönsuojien rakentaminen. Suomeen on rakennettu ja edelleen ylläpidetty mittava määrä väestönsuojia, yhteensä noin 44 000 suojatilaa, joissa on 3,6 miljoonaa suojapaikkaa. Vuosien kuluessa tehtyjen investointien rahallinen arvo on noin neljä miljardia euroa. Pääosa suojatiloista on edelleen hyvin varustettuja ja nykyajan vaatimukset täyttäviä.<sup>37</sup>

Lainmuutoksilla on viime vuosina helpotettu väestönsuojien rakentamis- ja ylläpitovelvoitteita. Pelastuslain (2011) mukaan rakentamisvelvoite koskee vähintään 1200 neliömetrin asuinrakennusta, ja käyttökuntoon saamisen aikaraja on 72 tuntia. Näin on helpotettu suojatilojen rauhanaikaista käyttöä moniin eri tarkoituksiin. Voidaan arvioida, että suojatilojen rakentamisen lisäkustannus on vuosittain noin 40 miljoonaa euroa. Se on noin 20 euroa asunoneliömetriä kohden, joten vaikutus asuntojen hinnanmuodostukseen on erittäin vähäinen.<sup>38</sup>

Nykyisenkaltaiset väestönsuojat antavat varsin tehokkaan suojan odotettavissa olevia asevaikutuksia vastaan ja sopivat hyvin Suomessa käytössä olevaan alueellisen puolustuksen periaatteeseen. Sotilaallinen maanpuolustus ja siihen liittyvä väestön suojaaminen sodan vaikutuksilta muodostavat yhdessä maanpuolustuksen kokonaisuuden, jonka purkaminen vaarantaisi koko doktriinin toimivuuden. Siksi väestönsuojien rakentamista ja ylläpitoa ei kannata lopettaa.

On myös otettava huomioon, että turvallisuustilanteen heiketessä olisi jo lopetetun väestönsuojelujärjestelmän uudelleenrakentaminen kallista ja vaivalloista. Suomessa on nyt pitkän kokemuksen omaavia laitevalmistajia ja suojien rakentajia, joilla on kysyntää myös ulkomailla. Tämän ammattitaidon ja valmistuskapasiteetin hukkaaminen ei ole tarkoituksenmukaista.

---

37 Tiedot sisäasiainministeriön pelastusosaston toimistoinsinööriltä Pekka Rajajärveltä syksyllä 2012 ja artikkelista Pekka Rajajärvi, "Väestönsuojelun rakentaminen eilen ja tänään" teoksessa *Vaara ohi?* (2012), s. 189-236.

38 Sama.

## 7. Päätelmiä ja ehdotuksia

Suomen väestönsuojelun nykytilaa ja kehittämistarpeita arvioitaessa on hyödyllistä pitää mielessä Euroopan unionin piirissä tapahtunut ja meneillään oleva kehitys, joka suosii laajalti eri tilanteet kattavaa varautumista samojen perusjärjestelyjen puitteissa ns. all-hazards -periaatteen mukaisesti. Silloin pelastusala ja väestönsuojelu ovat kiinteä kokonaisuus, jonka voimavaroja on voitava käyttää väestön suojaamiseen joustavasti ja tehokkaasti kaikissa tilanteissa. Ne voivat vaihdella luonnon tai ihmisten aiheuttamista onnettomuuksista terrorismiin ja sodan kaltaisiin olosuhteisiin. Tuo periaate on Suomessakin hyväksytty, mutta sen soveltamisessa käytäntöön on edelleen tehtävää.

Suomessa väestönsuojelu on viime vuosikymmenen kuluessa käsitteellisesti ja varautumistoimien suunnitteluohjeista lähes kokonaan häivytetty tai jätetty yleisluontoisten mainintojen varaan. Samalla johtamisvastuu on hämärtynyt. Vielä vuoden 2003 pelastuslaissa ohjeiden antamisesta määrättiin seuraavasti: ”Sisäasiainministeriö voi antaa yleisiä ohjeita viranomaisille ja yksityisille väestönsuojelun henkilöstö- ja materiaalivahvuuksista sekä organisaatiosta, väestönsuojelun valmistelusta ja suorittamisesta sekä niissä tarvittavasta yhteistoinnista. Vastaava oikeus on aluehallintovirastolla alueellaan.”

Vuoden 2011 pelastuslaissa ei kokonaisvastuuta väestönsuojelun järjestämisestä ole määritetty, vaan vastuu on rajattu koskemaan vain pelastustoimintaan liittyviä väestönsuojelun järjestelyitä. Myös aluehallinnon johtamisvastuuta on kevennetty ja heikennetty merkittävästi verrattuna aikaisempaan läänien johtamisvastuuseen.

*Väestönsuojelun johtamisen selkeyttäminen ja tehostaminen on väestönsuojelun tehostamisen kannalta avainasemassa.*

On myös havaittu tarvetta täsmentää väestönsuojelun käsitettä ja strategiaa. Nykyisessä pelastuslaissa oleva viittaus Geneven sopimukseen ei ole pätevä strategisen tai operatiivisen suunnittelun pohjaksi eikä myöskään kirkasta väestönsuojelun kuvaa yleisessä tietoisuudessa. Väestönsuojelun määritelmän tulisi lähteä väestön suojaamistehtävästä yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden osana.

Väestön suojaamisen strategia vuodelta 2007 määrittä päämäärän seuraavasti: ”Väestön suojaamisen yleisenä tavoitteena on, että väestö kyetään suo-

jaamaan normaaliolojen onnettomuus- ja muissa vaaratilanteissa siten, että ihmishenkiä ei menetetä puutteellisten suojaamismahdollisuuksien vuoksi. Poikkeusolojen osalta tavoitteena on suojata väestöä niin hyvin kuin on mahdollista realistisesti toteutettavissa olevin järjestelyin ja kustannuksin.” Kehittämistyön pohjaksi se tuo määrittäminen on edelleen pätevä, mutta se vaatisi tarkennuksia ja konkretisointia väestönsuojelun osalta.

*On tarvetta tutkia väestönsuojelun alan lähitulevaisuuden uhkakuva ja määrittää sillä perusteella vaatimukset väestön suojaamiselle ja väestönsuojelun organisoinnille.*

Väestön suojaaminen asevaikutusta vastaan on läheisessä yhteydessä Suomessa käytettyyn alueellisen puolustuksen periaatteeseen. Sen tarkoituksena on turvallisuuspolitiikan tukena mahdollistaa Suomen pysyminen sotien ja muiden aseellisten selkkausta ulkopuolella, mutta sotilaallisen valmiuden ylläpito tähtää myös kykyyn torjua aseelliset hyökkäykset. Koko maata valmistaudutaan tarvittaessa puolustamaan, jolloin taisteluja voidaan käydä laajalla alueella ilman selkeitä rintamalinjoja. Silloin siviiliväestö on suojattava mahdollisimman hyvin tulivaikutukselta ja muilta sotatoimien aiheuttamilta tuhoilta.

Valtioneuvoston selonteossa 2012 todetaan sotilaallisen maanpuolustuksen ja väestönsuojelun kiinteä yhteys seuraavasti: ”Samalla kun Suomi varautuu maan puolustamiseen, on kyettävä suojaamaan väestöä ja turvaamaan yhteiskunnan toimintakyky.” Tämä voidaan ymmärtää strategiseksi tehtäväksi väestönsuojelulle.

*Suomen sotilaallinen puolustaminen ja väestönsuojelu liittyvät uhkakuvaan kannalta kiinteästi toisiinsa, vaikka väestönsuojelu on päämäärältään humanitaarista ja luonteeltaan siviilitoimintaa.*

Olenainen kysymys on, kannattaako voimavaroja sitoa erilliseen väestönsuojelun organisaatioon vai voidaanko väestönsuojelun tehtävät hoitaa osana pelastusviranomaisten normaalia toimintaa? Pelastustoimi ei tehtäviltään kata koko väestönsuojelun alaa, joten tarvitaan ainakin väestönsuojelun kokonaisuuden johtamiseen kykeneviä elimiä, jolloin valmius tilannekuvan sekä hälytys- ja viestiyhteyksien ylläpitoon on keskeisellä sijalla. Tähän liittyy myös valmius koulutuksen nopeaan tehostamiseen.

Suomen oloissa on ilmeinen tarve ylläpitää väestönsuojelun perusvalmiutta ja kykyä poikkeusolojen aikaiseen laajennukseen omalla, silti verraten pienellä runkohenkilöstöllä ja varustuksella ennen kaikkea johtamisen ja koulutuksen varmistamiseksi. Toisaalta tulee kustannustehokkuuden vuoksi mahdollistaa noiden voimavarojen käyttö normaaliaikojen onnettomuus- tai kriisitilanteiden hallintaan. Siten taattaisiin myös kansalaisten tuki väestönsuojelun valmiuden ylläpidolle. Näillä toimilla mahdollistettaisiin väestönsuojelun valmiuden tehokas kohottaminen tilanteen vaatimusten mukaisesti myös ilman erityisiä päätöksiä poikkeusolojen lisävaltuuksista.

*Väestönsuojelun valmiuden ja sen ylläpidon hyväksyttävyyden takaamiseksi on aiheellista ylläpitää jo normaaliaikoina sen toiminnallista runkoa ja myös poistaa laista rajoitus, joka määrittää väestönsuojelun vain poikkeusolojen toiminnaksi.*

Suomessa on monista Euroopan maista poiketen heikennetty voimakkaasti alueellista hallintoa, mitä täytyy pitää merkittävänä heikkoutena ajatellen väestönsuojelutehtävien hoitoa. Aluehallinnon uudistus on edelleen kesken, joten sitä jatkettaessa tulisi varmistaa myös väestön suojaamisen tehokas johtaminen myös yhteiskunnan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Siihen vaaditaan koko maan ja alueellisen kokonaistilanteen hallintakykyä, sillä eri toimialojen sektorit erillään tai löyhästi yhteistoimintaan osoitettuina eivät voi toimia riittävän tehokkaasti.

*Väestön suojaamisen ja siihen sisältyvien väestönsuojelutoimien johtamisvalmiuden ylläpidon ja tilanteen vaatiman tehostamisen vaatimukset pitäisi tutkia ja ottaa kehittämisen kohteeksi.*

Väestönsuojelun näkyvin ja myös eniten kustannuksia tuottava ala on ollut suojatilojen rakentaminen ja ylläpito. On edelleen päteviä perusteita jatkaa uusien suojatilojen rakentamista ja ylläpitää jo olemassa olevien suojien teknistä toimintavalmiutta. Suojien rakentamisen ja suojavaatimusten lakimääräisten vaatimusten keventäminen on jo tehty nykyiseen uhkakuvaan sopivalle tasolle, joten siinä suhteessa perustaviin muutoksiin ei ole tarvetta.

Väestönsuojelun varustealalla suomalainen teollisuus on saavuttanut hyvän maineen, mikä helpottaa koko väestönsuojelun toimialan edelleen kehittämistä ja mahdollistaa taloudellisen kannattavuuden. Siksi tällä alalla on myös hyvät

mahdollisuudet jatkaa Suomessa valmistettujen tarvikkeiden vientiä ulkomaille.

Väestönsuojelun erityisroolina voi edelleen pysyä varautuminen poikkeusolojen tilanteisiin mutta ei vain rajoittuen siihen, sillä väestönsuojelun voimavarojen tulisi olla jatkuvasti käytettävissä erilaisissa rauhanajan uhka- ja häiriötilanteissa. Tämä koskee myös varautumista rajat ylittäviin uhkiin, jotka voivat olla globaaleja tai Euroopan puitteissa syntyneitä. Lisäksi toimintakyky Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeen mukaisissa yhteisissä tai kahdenvälisissä kriisinhallintatoimissa tulee varmistaa.

Koulutus sekä valistus- ja tiedotustoiminta ovat tulleet entistä tärkeämmiksi väestönsuojelun tehokkuuden ja hyväksyttävyyden kannalta. Näiden toimien tulisi kattaa kaikki yhteiskunnan häiriö- ja poikkeustilanteet. Selvänä puutteenä on nykyisin koulutuksesta annettujen säädösten ja ohjeiden rajoittuminen lain mukaisiin velvoitteisiin, jolloin vapaaehtoisuus on jäänyt vähälle huomiolle. Monessa EU-maassa väestön suojaamisen järjestelyt perustuvat voimakkaasti vapaaehtoistoiminnan varaan. Näin voitaisiin menetellä myös Suomessa.

Varusteiden hankinnassa tulisi ottaa huomioon tehtäväalueen laajennus, jolloin vaatimukseksi kaikelle väestönsuojelumateriaalille voidaan asettaa hyvä yhteensopivuus muiden viranomaisten ja jopa ulkomaisten toimijoiden kanssa. Tämä helpottaisi myös koulutustehtävää.

Väestönsuojelun uudistetun uhkakuvan omaksuminen ja sitä vastaavien varautumisjärjestelyiden toteutus vaatii tutkimusta ja selvityksiä, joissa kansainvälinen yhteistoiminta erityisesti Euroopan unionin puitteissa on keskeisessä asemassa.

Suomessa on pitkät perinteet väestönsuojelun järjestelyissä sekä paljon rahaa ja työtä vaatineet hyvät rakenteelliset suojaamisvalmiudet, joten tätä pääoma kannattaa käyttää täysimääräisesti hyväksi jatkettaessa väestönsuojelun kehitystyötä.

Turvallisuudesta on käyty viime vuosina vilkasta yhteiskunnallista keskustelua. On myös toteutettu turvallisuuteen liittyviä ohjelmia ja käytäntöjä ja luotu uusia käsitteitä. Väestönsuojelulla ei näissä keskusteluissa juurikaan ole ollut roolia. Julkisessa keskustelussa näkyvyyttä on saanut lähinnä väestönsuojien rakentaminen tai siitä luopuminen. Väestön suojaaminen ja väestönsuojelu toiminnallisina kokonaisuuksina ovat sitä vastoin jääneet käsittelemättä. Havainto on mielenkiintoinen sikäli, että sodan mahdollisuus on yhä yksi Suomen turvallisuuspolitiikan lähtökohtia.

Puheenvuorossaan VTT Pekka Visuri paikkaa osaltaan tätä aukkoa ja tuo näkökulmia väestönsuojelun kehittämiseen Suomessa. Visuri liittyy väestönsuojelukeskustelun osaksi yhteiskuntakehitystä, pohtii väestönsuojelun tilaa Suomessa ja Euroopassa sekä analysoi väestönsuojelun kehittämistarpeita.

*Puheenvuoroja* on Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry:n julkaisusarja, jossa julkaistaan puheenvuoroja, muistioita, suunnitelmia tai kokemuksia turvallisuuteen liittyvistä ajankohtaisista asioista.

Julkaisu on toteutettu Väestönsuojelusäätiön tuella.

