



Hallintovaliokunnalle

Pelastusylijohtaja Kimmo Kohvakka, asiantuntijalausunto 5.10.2021 kuulemiseen

Asia: VNS 4/2021 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/VNS+4/2021>

Teema: SM osastoittain (PO, RO, MMO, PEO, Kansallisen turvallisuuden yksikkö)

Tausta

Valtioneuvosto antoi selontekonsa sisäisestä turvallisuudesta eduskunnalle 20.5.2021. Selonteko ja sen valmistelu perustuivat eduskunnan päätökseen koskien edellistä, vuonna 2016 annettua selontekoa sekä pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan.

Eduskunta edellytti päätöksessään EK 8/2017 vp, että hallitus antaa eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä uuden kokonaisvaltaisen sisäisen turvallisuuden selonteon sisäisen turvallisuuden tilannekuvasta, uhkista ja tilasta, kansalaisten turvallisuuden tunteesta, sisäisen turvallisuuden viranomaisten suorituskyvystä ja toiminnan tuloksellisuudesta, toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista sekä eri tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämistä kehittämistoimenpiteistä ja tehtäväperusteisesti pidemmän tähtäimen taloudellisista ja muista resurssitarpeista.

Selonteossa käytetään suomalaisessa viitekehyksessä vakiintuneeksi muodostunutta määritelmää sisäiselle turvallisuudelle, joka on laaja-alainen. Siinä sisäisellä turvallisuudella on kaksi puolta. Toisaalta kyse on siitä, millaisia häiriöitä, rikoksia ja onnettomuuksia ihmisille tapahtuu, miten paljon ja keitä ne koskettavat. Toisaalta kyse on siitä, millaista apua viranomaisilta ja muulta yhteiskunnalta on saatavissa, kun näitä ongelmia ja häiriöitä tapahtuu.

Selonteko määrittelee ongelmien ennalta ehkäisyn Suomen sisäisen turvallisuuden politiikan perustaksi. Tällä tavoin tarkastellen sisäisen turvallisuuden tilan kehittämisessä ja siihen tehtäviä panostuksia arvioitaessa huomioidaan myös muut yhteiskuntapolitiikan osa-alueet, joilla on siihen vaikutuksia, kuin turvallisuusviranomaisten toiminta.

Sisäisen turvallisuuden tilannekuva koko yhteiskunnan tasolla on, että Suomi on kansainvälisen vertailun perusteella maailman turvallisimaa. Turvallisuus kuitenkin jakautuu varsin epätasaisesti ja eri turvallisuusongelmat kasautuvat eri ihmisryhmille. Turvallisuus on myös jatkuvassa muutoksessa ja selonteossa arvioidaan osana tilannekuvaa sisäisen turvallisuuden muutosta niin maan sisäisten kuin globaalien muutosvoimien näkökulmasta. Useilla muutosvoimilla on sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia sisäiselle turvallisuudelle.



Sisäisen turvallisuuden uhkina yksilö-, yhteisö- ja väestöryhmätasolla ovat erilaiset häiriöt, onnettomuudet ja rikokset, joiden nykytilaa ja esiintyvyyttä selonteossa tarkastellaan sekä koko väestön tasolla että niiden ryhmien näkökulmasta, joille nämä uhat tyypillisesti kasautuvat.

Yhteiskunnan tasolla erilaiset uhat muodostuvat vakavista ja laajamittaisista häiriöistä, joiden todennäköisyyttä sekä siinä odotettavia muutoksia selonteossa arvioidaan. Kyselytutkimusten perusteella suomalaisten ja Suomessa asuvien ihmisten turvallisuuden tunne on hyvin korkea. Tämän osalta tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että eri ihmisten välillä on eroja sekä kokonaiskuvan osalta että sen osalta, mitkä asiat aiheuttavat huolta.

Viranomaisten suorituskykyä tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten niiden tehtävämäärät ovat kehittyneet ja miten ne suoriutuvat tehtävistään. Tarkastelun kohteena ovat muun muassa hälytyspalvelujen vasteajat maan eri osissa, rikosten selvittämisaste ja muut palvelujen laatua osoittavat mittarit. Yleiskuva on, että vaikka arjen turvallisuusongelmien kehitys on pääosin ollut myönteinen, ovat viranomaisten edellytykset suoriutua lakisääteistä tehtävistään osin heikentyneet. Tämän taustalla on toisaalta tehtävien monimutkaistuminen ja toisaalta viranomaistoimintaan 2010-luvulla kohdistuneet säästövelvoitteet osana julkisen talouden sopeuttamistoimia.

Selontekoa varten laadittujen arvioiden perusteella sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tarpeisiin vastaaminen edellyttäisi niiden pysyvän rahoituksen tasokorotusta noin 10 prosentilla vuoden 2020 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Arviot pitävät sisällään sekä nykyhaasteisiin vastaamisen sillä tasolla kuin niiden arvioidaan toteutuvan vuoden 2030 tasossa että selonteossa esitetyt uudet painopisteet, joita ovat muun muassa riittävä läsnäolo ja hälytysvaste kaikkialla Suomessa niin normaalioloissa kuin häiriötilanteissa, ennaltaehkäisevän toiminnan vahvistaminen sekä poliisin kyky torjua myös lievempiä rikoksia ja oikeudenhoidon kyky käsitellä rikosasioita. Lisäksi arvio kattaa viranomaistoiminnan materiaaliset uudistamistarpeet sekä nousevat ICT-käyttökustannukset ja kiinteistökulut.

Sisäisen turvallisuuden selonteon rinnalla ulko- ja turvallisuuspoliittinen ja puolustuselonteko ja niiden toimintaympäristökuvaukset muodostavat kokonaisuuden. Pelastustoimen ja väestönsuojelun kannalta erityisesti puolustuselonteko nostaa esille huomioitavia vaatimuksia järjestelyjen kehittämiseksi ja tukee sisäisen turvallisuuden selonteon johtopäätöksiä.

Sisäisen turvallisuuden selonteko toteaa, että sotilaallisen voimankäytön uhkalla ja siinä tapahtuvilla muutoksilla on vaikutus myös sisäiseen turvallisuuteen. Sotilaallisten uhkien ennakkovaroituksen ajan lyheneminen ja ennakoimattomuus edellyttävät sisäisen turvallisuuden viranomaisten johtamisjärjestelmään, päätöksentekokykyyn ja valmiuteen vastaavia vaatimuksia kuin sotilaalliselle puolustukselle.



Pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan kehittämistarpeet

Selonteossa on esitetty viranomaistoiminnassa tunnistettuja kehittämiskohteita, joihin vastaaminen vuoteen 2030 mennessä on tärkeää Suomen ja Suomessa olevien ihmisten turvallisuuden takaamiseksi. Erityisesti pelastustoimea ja hätäkeskustoimintaa koskettavat seuraavat tunnistetut kehittämiskohteet:

- Varmistetaan pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan suorituskyky ja voimavarat ottaen huomioon kansalliset ja alueelliset palvelutarpeet.
- Varmistetaan pelastustoimen ja siviilivalmiuden valtakunnallisen johtamisen ja valmisteilla olevien hyvinvointialueiden ohjauksen edellyttämät voimavarat valtioneuvostossa.
- Huolehditaan pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan koulutusjärjestelmien uudistamisesta.
- Turvataan Hätäkeskuslaitoksen laadukkaat palvelut niin normaalioloissa kuin häiriötilanteissa. Tämä tarkoittaisi arviolta henkilöstömäärän nostamista nykyisestä 40 henkilötyövuodella.
- Huolehditaan hätäkeskustoiminnan tietojärjestelmien sekä tietoliikenneyhteyksien ja EU-vaatimusten mukaisen vaaratiedottamisjärjestelmän kehittämisestä.

Pelastustoimen rahoitusvaje alueilla

Pelastustoimen nykyisessä alueellisessa, kuntapohjaisessa, järjestelmässä on arvioitu olevan rahoitusvajetta yhteensä 81 milj. euroa. Arvio sisältää henkilöstökulut, kiinteistöjen vuokratulaja, palveluiden ostot, muut kulut ja poistot. Rahoitusvaje johtuu palvelutasopuutteista (58 milj. euroa), varallaolon muutostarpeista (13 milj. euroa) sekä Öljysuojarahaston muuttuneesta taloudellisesta tilanteesta (10 milj. euroa / vuosi).

Pelastustoimen toimintavalmiuden saattaminen pelastuslaissa säädetylle tasolle edellyttäisi arvioiden mukaan pelastuslaitoksille lisää selonteossa todetun 750 sijaan noin 1 000 päätoimista henkilöä nykyisten 6200 lisäksi ja noin 450 sopimuspälokuntalaista nykyisten 15 350 lisäksi. Päätoimisten lisätarve sisältää 550 henkilöä toimintavalmiuden parantamiseksi ja 200 henkilöä varallaolon korvaamiseksi.

Pelastustoimen tunnistettu rahoitusvaje tulisi täyttää ennen hyvinvointialueiden perustamista 1.1.2023 pelastustoimen rahoitusvastuussa olevien kuntien toimesta. Mahdollinen loppuosa pyritään kattamaan hyvinvointialueiden siirtymäkauden aikana vuoteen 2030 mennessä.

Pelastajia tarvitaan lisää

Pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan koulutusjärjestelmien uudistamisella turvataan osaava ja riittävä henkilöstö toimialojen palveluihin. Vuoteen 2022 myönnettyllä väliaikaisella kehysrahoituksen lisäyksellä tämän hetkinen pelastajien ja hätäkeskuspäivystäjien koulutusmäärä on turvattu vuoteen 2022 asti. Pelastusopiston henkilötyövuosien määrä on tämän lisäyksen turvin saatu nostettua 12 henkilötyövuodella



128 henkilötyövuoden tasolle. Tulevina vuosina ilman Pelastusopiston em. henkilötyövuositason turvaamista lisämäärärahoihin joudutaan palaamaan aiemmalle tasolle (116 henkilötyövuotta), mikä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei nykyisiä koulutusmääriä pystytä saavuttamaan.

Sisäministeriö on kuluven vuoden aikana yhteistyössä Pelastusopiston kanssa tarkentanut pelastajamäärien nykytilaa ja lisätarpeita kuluvalle vuosikymmenellä pelastuslaitosten ja aluehallintovirastojen tuottamiin tietoihin ja arvioihin perustuen. Arvioiden mukaan pelastustoimen toimintavalmiuden parantaminen ja varallaoloon liittyvät muutokset aiheuttaisivat vuosien 2020-2030 aikana noin 1 000 pelastajan lisätarpeen pelastustoimen henkilöstöön. Nykyisen koulutustuotannon kautta ei lisätarpeeseen pystytä vastaamaan vaan se edellyttää käytännössä pelastajakoulutuksen määrän kaksinkertaistamista ja Pelastusopiston koulutusjärjestelmän sopeuttamista ennakoivalla suunnittelulla ja opetuksen järjestelyillä. Asiaa koskevan määrärahaesitys valmisteltiin sisäministeriön ja Pelastusopiston toimesta vuoden 2022 talousarvioon, mutta esitys ei ole edennyt. Pelastajatuotannon vahvistamista koskevat esitys uusitaan valtion seuraavissa talousarvio- ja kehysprosesseissa.

Hyvinvointialueuudistus tukee pelastustoimen kehittämistä

Pelastustoimen valtakunnallisen kehittämisen osalta selonteossa on muun muassa esitetty, että pelastustoimen uudelleen organisoinnilla turvataan pelastustoiminnan, onnettomuuksien ennalta ehkäisyn ja häiriötilanteisiin varautumisen korkea taso koko maassa.

Hyvinvointialueita koskevan uudistuksen jälkeen pelastustoimen ohjaustehtävät ministeriössä lisääntyvät merkittävästi, mikä edellyttää resurssitason pysyvää nostamista 10 henkilötyövuodella tehtävistä suoriutumiseksi. Sisäministeriön pelastusosastolla on käynnissä pelastustoimen hallintouudistushanke, jonka tavoitteena on varmistaa pelastustoimen järjestämistehtävien siirto hallitusti muodostuville hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Hankkeessa varmistetaan kansallisen tason uusien lakisääteisten tehtävien määrittelyt ja niiden toimeenpano ja tuetaan alueen pelastustoimien hallinnon ja toiminnan muutosta hyvinvointialueille siirryttäessä.

Hyvinvointialueiden pelastustoimien ohjausjärjestelmä käsittää useita ohjausinstrumentteja, joilla voidaan varmistaa pelastustoimen palveluiden yhdenmukainen, laadukas ja kustannustehokas toteuttaminen sekä valtakunnallisesti että alueellisesti.

Ohjausjärjestelmän viitekehikon muodostavat valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset strategiset monivuotiset tavoitteet. Ne käsittävät pelastustoimen keskeisten toiminnallisten tehtäväalueiden strategiset tavoitteet onnettomuuksien ehkäisyssä, pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa. Pelastustoimen neuvottelukunta, ministeriön ja hyvinvointialueiden kanssa käytävät vuotuiset neuvottelut, vuotuiset selvitykset hyvinvointialueiden palveluiden toteutumisesta, investointien ohjaus ovat esimerkkejä konkreettisista uusista ohjauskeinoista, joiden toteuttaminen ilman tarvittavia voimavaroja ole mahdollista.



Varautuminen vakaviin ja laajoihin häiriöihin, suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin

Selonteossa tarkastellaan vakavia ja laajoja häiriöitä, jotka saattavat yleistyä. Vakavat ja laajat häiriöt ovat Suomeen, sen väestöön tai johonkin alueeseen kohdistuvia äkillisiä tapahtumia, jotka vaativat viranomaisilta ja muilta toimijoilta normaalista poikkeavia toimia tai jopa avun pyytämistä muilta mailta. Ne ovat harvinaisia, mutta toteutuessaan aiheuttavat mittavia inhimillisiä, taloudellisia tai ympäristöön kohdistuvia vahinkoja.

Selonteossa tuodaan esiin ne laajat ja vakavat häiriöt sekä niihin liittyvät odotetut muutokset, jotka selkeimmin koskettavat sisäistä turvallisuutta. Näitä ovat ihmisen tai luonnon aiheuttama merellinen tai alueellinen suuronnettomuus, isojen väkijoukkojen väkivaltainen liikehdintä, laajamittainen maahantulo, vaikuttaminen kriittiseen infrastruktuuriin ja terroristinen isku. Myös sotilaallisen voimankäytön uhkalla ja siinä tapahtuvilla muutoksilla on vaikutus sisäiseen turvallisuuteen.

Selonteossa käsiteltyjä kansallisesti ja alueellisesti merkittäviä uhkia ja häiriötilanteita on käsitelty lisää poikkihallinnollisesti laadituissa kansallisessa ja alueellisissa riskiarviossa 2018. Näissä riskiarvioissa on käsitelty myös muita merkittäviä laajoja ja vakavia häiriötilanteita, joita ei suoraan mainita selonteossa, mutta jotka kuitenkin myös edellyttävät varautumista ja yhteistoimintaa. Kansallista ja alueellisia riskiarvioita on hyödynnetty selontekovalmistelussa, muun muassa tarkasteltaessa varautumisen nykytilaa ja kehittämistarpeita.

Pelastustoimen varautumisen ja väestönsuojelujärjestelyiden voimavaratarpeet

Selonteon mukaan siviilivalmiuden valtakunnallista johtamista ja ohjausta vahvistetaan, aluehallinnon varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan toimintamalleja ja valtakunnallista yhdenmukaisuutta kehitetään toimintaympäristön riskejä vastaavaksi sekä lisäksi pelastustoimen ja siviilivalmiuden kansainvälisellä toiminnalla tuetaan kansallisia järjestelyitä tehokkaasti.

Pelastustoimi ja väestönsuojelu ovat keskeinen osa suomalaisen yhteiskunnan siviilivalmiuden järjestelmää. Pelastustoimella on lähtökohtaisesti jatkuva valmius vastata yksittäisiin normaaliolojen suuronnettomuuksiin liittyvästä pelastustoiminnasta. Väestönsuojelun osalta pelastustoimi on Suomessa keskeinen operatiivinen toimija ja yhteen sovittaja.

Pelastustoimen varautumisen, väestönsuojelun ja aluehallinnon yhteisen varautumisen puutteellisten kansallisen tason voimavarojen vuoksi toimialan varautumista ei tällä hetkellä kyetä ohjaamaan ja tarvittavia varautumistoimenpiteitä toimeenpanemaan riittävän tehokkaasti. Lisäksi materiaalisessa varautumisessa on aiemmissa selvityksissä havaittu puutteita, johon vastataan selonteossa: pelastustoimen kalusto, mukaan lukien materiaallinen varautuminen ja materiaallisen avun antaminen suuronnettomuuksiin, vaativat investointeja.



Selonteon todetaan, että vuosina 2021-2022 toteutetaan selvitys väestönsuojelun tilasta, väestönsuojakannan ja -suojapaikkojen kunnosta sekä kohdentumisesta. Yhteiskunnan kyky suojata siviiliväestöä aseellisten selkkausten aikaisilta vaaroilta perustuu kattavaan väestönsuojien rakentamis- ja ylläpitovelvoitteeseen ja suojajärjestelmän käytön johtamiseen.

Selonteossa tuodaan esiin myös kansainvälisten järjestelyiden ja rahoitusmekanismien, erityisesti EU:n pelastuspalvelumekanismien rescEU-rahoituksen, hyödyntäminen pelastustoimen ja siviilivalmiuden kansallisten suorituskykyjen sekä avunanto ja -vastaanottokyvyn kehittämisessä. Myös pohjoismainen yhteistyö kokonaismaanpuolustuksessa ja Suomen ja Ruotsin välinen sekä Naton kanssa tehtävä siviilivalmiusyhteistyö ovat tärkeässä roolissa tulevaisuudessakin.

Sisäministeriön pelastusosasto vastaa pelastustoimen, hätäkeskustoiminnan, varautumisen ja väestönsuojelun sekä aluehallinnon yhteisen varautumisen asioiden osalta ministeriötason tehtävistä (lainvalmistelu, ohjaus, EU- ja kansainväliset asiat) ja lisäksi valtion keskushallinnon pelastusviranomaisen tehtävistä. Sisäministeriön pelastusosasto toimii pelastustoimen ylijohtona, jonka voimavarat lakisääteisistä tehtävistä, kuten onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta sekä varautumisen ja väestönsuojelujärjestelystä huolehtiminen edellyttävät merkittäviä voimavaroja vahvemman valtakunnallisen johtamisen ja ohjauksen toteuttamiseksi.

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden kokonaisuus on ollut tarkastelussa vuosina 2020 ja 2021 erillisessä suorituskykyhankkeessa sisäministeriössä. Valtion vastuulla olevat pelastustoimen ja väestönsuojelun valtakunnallisen johtamisen, ohjauksen ja tarvittavat valtakunnalliset järjestelyt tarkistetaan suhteessa toimintaympäristöön ja uhkiin. Arvio ja esitykset tarvittavista voimavaroista voidaan tehdä hankkeen päättyessä vuoden 2021 loppuun mennessä. Nämä esitykset eivät sisälly vielä selonteon voimavara-arvioihin, mutta nyt käytettävissä olevan tiedon perusteella niiden perusteella tarvitaan lisäresursseja kaikille toimintatasoille.