

Reisjärven kunnan valmiussuunnitelman yleinen osa

Hyväksytty: khall 6.2.2023 § 26

Versionhallinta:

Muutospäivä:		
Muutos:		
Muutoksen tekijä:		

SISÄLTÖ

1	Strateginen valmiussuunnitelma, varautuminen häiriötilanteisiin	3
1.1	Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuudenhallinta kuntakonsernissa	3
1.2	Elintärkeät ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhkat	4
1.3	Varautumisen ja valmiussuunnittelun tarkoitus ja tavoitteet	6
1.3.1	Varautuminen ennaltaehkäisevänä toimintana	7
1.3.2	Elintärkeiden toimintojen ja palveluiden turvaaminen: jatkuvuussuunnittelu.....	7
1.3.3	Häiriötilanteen hallinnan ja johtamisen edellytysten turvaaminen	8
1.4	Lainsäädäntö ja ohjeet.....	9
1.5	Alueelliset ja kunnalliset uhka-arviot ja riskien arviointi	10
1.5.1	Kuntakonsernin yhteiset uhka-arviot	10
1.5.2	Poikkeusolojen uhkien arviointi	11
1.5.3	Toimialakohtaiset uhka-arviot ja riski- ja haavoittuvuusanalyysit	11
1.6	Painopisteet varautumisen kehittämisessä ja toimenpideohjelma	12
1.7	Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyvät kustannukset ja hankinnat	12
1.8	Varautumiskoulutus ja harjoitukset.....	12
1.9	Valmiussuunnittelun vastuut ja vastuuhenkilöt kuntakonsernissa	13
1.10	Varautumisvelvoitteiden huomioiminen ostopalveluissa ja sopimusperusteisessa palvelutuotannossa.....	14
1.11	Yhteistoiminta varautumisessa ja suunnitelmien yhteensovittaminen.....	14
1.12	Kuntakonsernin valmiussuunnitelmien yhteensovittaminen	15
1.13	Pelastuslaitoksen tuki valmiussuunnittelulle	15
2	Operatiivinen valmiussuunnitelma, häiriötilanteen hallinta.....	16
2.1	Häiriötilanteen hallinnan tehtävät ja tavoitteet	16
2.2	Uhka-arvioiden keskeiset tulokset.....	17
2.3	Johtamisjärjestelmä normaalioloissa.....	17
2.4	Kuntakonsernin johdon ja avainhenkilöstön hälyttämisen ja informointijärjestelyt.....	17
2.5	Luottamushenkilöelinten informointi	18
2.6	Tehostetun johtamisen ja tilanteen seurannan käynnistäminen häiriötilanteessa.....	18
2.7	Johtamispaikat	19
2.8	Johtaminen ja tilannetietoisuus.....	19
2.9	Viestinnän ja tiedottamisen peruslinjaukset	20
2.10	Vastuut ja tehtävät häiriötilanteen hallinnassa	20
2.11	Pelastuslaitoksen tuki häiriötilanteen hallinnassa	20
2.12	Pelastustoiminta, väestön suojaaminen ja yhteistoiminta pelastuslaitoksen kanssa	21
2.13	Toiminnan yhteensovittaminen	23
3	Poikkeusolojen valmiussuunnitelma, varautuminen poikkeusoloihin	24

3.1	Poikkeusolojen vaikutukset kunnan toimintaan ja toimintaedellytyksiin.....	24
3.2	Kunnan hallinto poikkeusoloissa.....	25
3.3	Valmiustoiminta poikkeusoloissa.....	25
3.4	Varausjärjestelyt ja varaamisen vastuut	25
3.4.1	Henkilöstön varaamisen vastuut kuntakonsernissa.....	26
3.4.2	Vastuut rakennusvarauksista.....	26
3.4.3	Vastuu ajoneuvo- ja työkonevarauksista.....	26
3.5	Väestönsuojelutehtävät ja väestönsuojeluorganisaatio	26
4	SUUNNITELMAN LÄHTEET	27

1 Strateginen valmiussuunnitelma, varautuminen häiriötilanteisiin

Valmiussuunnitelman yleisen osan strategisen osan tarkoituksena on toimia:

1. kuntakonsernin turvallisuuskulttuuria ja turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta käsittelevänä asiakirjana;
2. ennen häiriötilanteen syntyä tehtävää varautumistyötä, varautumisen painopisteitä sekä kehittämistä linjaavana ja ohjaavana asiakirjana sekä
3. informatiivisena asiakirjana varautumisen lainsäädännöllisistä puitteista (Korhonen & Ström 2012, 9, 15).

Valmiussuunnitelman yleisen osan hyväksymisen yhteydessä Reisjärven kunta sitoutuu siihen, että strategisessa osassa esitetyt linjaukset tarkastetaan vähintään kerran valtuustokaudessa. Operatiivisilta eli toiminnallisilta osin suunnitelma tarkastetaan vähintään kahden vuoden välein. Jokaisen tarkastuksen yhteydessä suunnitelma tarkastetaan myös teknisiltä osin. Valmiussuunnitelman yleinen osa tarkastetaan ja päivitetään lisäksi aina tarvittaessa.

1.1 Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuudenhallinta kuntakonsernissa

Kunnan turvallisuuskulttuurin ja siihen sisältyvän valmiussuunnitelman tarkoituksena on ohjata kunnan toimintaa siten, että demokraattinen päätöksenteko, kriittinen palvelutuotanto, muut varautumis- ja väestönsuojelutehtävät sekä niiden edellyttämä yhteistoiminta muiden kuntien ja eri viranomais- sekä yhteistoimintatahojen kanssa kyetään eri turvallisuustilanteissa turvaamaan mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Erityisesti kiinnitetään huomiota siihen, että kunnan elintärkeiden toimintojen ylläpito eri turvallisuustilanteissa kyetään turvaamaan.

Turvallisuuskulttuurin ja turvallisuudenhallinnan tavoitteena on

- ennakoida ja ehkäistä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen syntyminen, mikäli mahdollista riskienhallinnan avulla
- kunnan kriittisten toimintojen mahdollisimman hyvä hoitaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa
- kuntalaisten ja muiden kunnan alueella olevien kansalaisten turvallisuuden sekä perustarpeiden turvaaminen kaikissa tilanteissa
- häiriötilanteiden ja poikkeusolojen vaikutusten rajoittaminen ja minimointi
- turvata palaaminen normaalitilanteeseen mahdollisimman sujuvasti.

1.2 Elintärkeät ja kriittiset toiminnot sekä niihin kohdistuvat uhat

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia* Suomalaisen yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi on määritelty seitsemän toimintoa, joiden jatkuvuus on pystyttävä takaa kaikissa turvallisuustilanteissa (Turvallisuuskomitea 2017, 14).



Kuva 1 Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (Turvallisuuskomitea 2017, 14)

Turvallisuustilanteita ovat normaaliolot, häiriötilanteet ja poikkeusolot. *Normaaliolot* ovat yhteiskunnan pääsääntöinen tila, jossa elintärkeät toiminnot voidaan turvata ilman, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö. Häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanteita voi esiintyä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissa. Poikkeusoloilla tarkoitetaan valmiuslain (1552/2011) 3 §:n mukaista tilaa. (Sanastokeskus TSK 2017, 59–60.)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2010) on kuvattu 13 uhkamallia, joilla kuvataan turvallisuusympäristössä tapahtuvia häiriöitä, jotka uhkaavat yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Uhkamallit ovat luonteeltaan yleisiä ja ne voivat esiintyä itsenäisinä, samanaikaisina tai toistensa jatkumoina. (Puolustusministeriö 2010; Korhonen & Ström 2012, 21.) Strategiassa kuvatut uhkamallit ovat:

- voimahuollon vakavat häiriöt;
- tietoliikenteen ja tietojärjestelmien vakavat häiriöt;
- kuljetuslogistiikan vakavat häiriöt;
- yhdyskuntatekniikan vakavat häiriöt;
- elintarvikehuollon vakavat häiriöt;
- rahoitus- ja maksujärjestelmän vakavat häiriöt;
- julkisen talouden saatavuuden häiriintyminen;
- väestön terveyden ja hyvinvoinnin vakavat häiriöt;
- suuronnettomuudet, luonnon ääri-ilmiöt ja ympäristöuhkat;
- terrorismi ja muu yhteiskuntajärjestystä vaarantava rikollisuus;
- rajaturvallisuuden vakavat häiriöt;
- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus sekä
- sotilaallinen voiman käyttö (Puolustusministeriö 2010, 14).

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on tunnistettu 37 uhkamalleja konkretisoivaa häiriötilannetta, jotka toimivat valmiussuunnittelun pohjana. Sama häiriötilanne voi liittyä useampaan eri uhkamalliin. Näiden ohella on huomioitava mahdolliset muut häiriötilanteet, jotka johtuvat esimerkiksi toimintaympäristön muutoksista, toiminnan luonteesta tai jota muutoin ei ole aiemmin osattu huomioida. (Korhonen & Ström 2012, 21–22.) Reisjärven kuntakonsernin kaikkien valmiussuunnitelmien uhka-arvioissa on tarkastelun lähtökohdaksi otettu kyseen omaiset uhkamallit ja häiriötilanteet sovellettuna kuntatasolle.

– Sähköenergian saannin, siirron tai jakelun häiriintyminen	– Alkutuotannon toiminta-edellytysten heikkeneminen
– Tietoliikenteen ja tietojärjestelmien käytettävyyden häiriintyminen	– Maa- tai vesialueen laaja-alainen saastuminen
– Tieto- ja viestintäteknologisen (ICT) infrastruktuurin vaurioituminen	– Myrsky tai tulva- ja pato-onnettomuus
– Valtakunnallisen radio- ja televisiotoiminnan häiriintyminen	– Vaarallisiin aineisiin (CBRNE-uhka) liittyvä onnettomuus
– Kuljetusten häiriintyminen	– Maa-, meri- tai ilmaliikenne-onnettomuus
– Tuontipolttoaineiden saatavuuden häiriintyminen	– Suomalaisiin kohdistunut onnettomuus tai teko ulkomailla
– Polttoainejakelun häiriö	– Terrori-isku tai sen selkeä uhka
– Päivittäistavara- ja huollon häiriö	– Väestön turvallisuutta laajasti vaarantava rikollinen teko
– Vesihuollon (ml jätevesihuolto) häiriintyminen	– Yhteiskunnan toimintoja laajasti vaarantava rikollinen teko
– Jätehuollon häiriintyminen	– Rajaturvallisuuden vaarantuminen
– Kaukolämmön toimitushäiriö	– Laajamittainen maahantulo
– Maksujen välityksen lamautuminen	– Valtion toimintakykyä haittaava vaikuttaminen
– Käteisen rahan saatavuuden häiriintyminen	– Ulkomaankaupan häiriintyminen
– Valtion ja kuntien luottokelpoisuuden romahtaminen	– Joukkotuhoukseilla uhkaaminen
– Vakuutusyhtiön vakavaraisuuden tai jälleenvakuutusuojan pettäminen	– Informaatio-operaatio
– Pandemia tai muu laaja-alainen tartuntatautilanne	– Provokatiivinen alueloukkaus
– Vakava eläin- ja kasvitautiepideemia	– Aseellinen välikohtaus
– Eliöiden joukkokuolema	– Yllätykseen pyrkivä sotilaallisen voiman käyttö
	– Laajamittainen sotilaallisen voiman käyttö

Kuva 2 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tunnistetut häiriötilanteet (Puolustusministeriö 2010)

Valtakunnallisesti määriteltyjen elintärkeiden toimintojen ja edellä esitettyjen uhkamallien perusteella Reisjärvi on määritellyt toimintansa kannalta elintärkeiksi ja kriittisiksi toiminnoiksi ja palveluiksi seuraavat:

- demokraattinen päätöksenteko
- infrastruktuuri (tiet, kulkeminen, väestön suojaaminen)
- lämpö-, vesi- ja jätehuolto, (ympäristövahingot)
- talous ja elinkeinot (rutiinit, ruokahuolto)
- koulutus ja kulttuuri, (rutiinit, henkinen kestävyys)

1.3 Varautumisen ja valmiussuunnittelun tarkoitus ja tavoitteet

Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (Sanastokeskus TSK 2017, 36). Kaikessa Reisjärven kunnan varautumisessa pyritään huomioimaan kolme eri kokonaisuutta: *operationaalisella varautumisella* suunnitellaan, mitä pitäisi tehdä ja miten – *organisaationaalinen varautuminen* määrittelee kenen pitäisi tehdä ja milloin – *teknisellä varautumisella* varmistetaan materiaallinen varautuminen (Pursiainen 2018).

1.3.1 Varautuminen ennaltaehkäisevänä toimintana

Varautuminen on osa kokonaisturvallisuuden hallintaa ja samalla osa kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Reisjärven kunnan varautuminen ei ole yksinomaan poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluja, vaan myös häiriötilanteiden ennaltaehkäisy. Tunnistettujen riskien poistaminen ja pienentämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat osa Reisjärven kunnan varautumista. (Korhonen & Ström 2012, 23.)

Reisjärven kunnan varautuminen perustuu riskien arvioinnin tuloksiin, jotka esitetään riskienhallinnan strategian ja toimintaohjeen mukaisesti. Varautumistoimenpiteet kohdistetaan niihin riskeihin, joita ei saada kokonaan poistettua. Reisjärven kunnan varautumisen toimenpideohjelma (luku 1.6) asettaa koko kuntakonsernille yhteisen pohjan ja asettaa painopisteet häiriöiden seurausten pienentämiseen tähtääville toimenpiteille ja häiriötilanteiden aikaisen toimintakyvyn kehittämiseksi (Korhonen & Ström 2012, 24).

Kuntakonsernin varautumisen painopiste on siirtynyt poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan suunnittelusta kohti kokonaisvaltaista toiminnan jatkuvuudenhallintaa, joka on kuvattu tarkemmin luvussa 1.3.2.

Kokonaisvaltaisen turvallisuudenhallinnan ja valmiussuunnittelun näkökulmasta tämä edellyttää koko Reisjärven kunnan tasolla, että:

- jo syntyneisiin häiriöihin reagointiin painottuvasta lähestymistavasta ennakoivaan ja ennaltaehkäisevään lähestymistapaan;
- pelkästä haavoittuvuuksien arvioinnista häiriönsietokyvyn kehittämiseen;
- sektorikohtaisesta eriytyneestä monialaiseen ja –ulotteiseen yhteistoiminnalliseen näkökulmaan sekä
- tiukasta ohjesidonnaisuudesta omatoimiseen vastuunkantoon (Korhonen & Ström 2012, 23).

1.3.2 Elintärkeiden toimintojen ja palveluiden turvaaminen: jatkuvuussuunnittelu

Valmiuslain 12 §:ssä säädetään, että *kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa*. Kunnan valmiussuunnittelun näkökulmasta, kunnan normaalisti tuottaminen ja

ylläpitämien peruspalveluiden sekä infrastruktuurin toimintaedellytykset, toiminnan jatkuvuus ja taso on taattava tärkeimpien tehtävien osalta kaikissa turvallisuustilanteissa (Korhonen & Ström 2012, 25).

Jatkuvuudenhallinnan suunnittelulla on tarkoitus varmistaa Reisjärven kunnan toiminta kaikissa turvallisuustilanteissa ja tehdä mahdollisimman paljon päätöksiä jo ennen häiriötilanteen syntyä. Sen tavoitteena on yhtäältä ehkäistä mahdollisia toiminnan häiriöitä ja toisaalta pienentää häiriön vaikutuksia toimintaan sekä turvata Reisjärven kunnan keskeisten toimintojen mahdollisimman nopea uudelleenkäynnistyminen häiriöiden jälkeen (Korhonen & Ström 2012, 25).

Jatkuvuudenhallinnan turvaamiseksi Reisjärven kunnan jokainen toimiala on päivittää valmiussuunnitelmansa säännöllisesti. Suunnittelua pyritään liittämään yhä vahvemmin osaksi Reisjärven kunnan normaalin toiminnan suunnittelua eikä sitä pidetä Reisjärven kunnan normaalitoiminnoista erillisenä prosessina. Kuntakonserni harjoittelee suunnitelmien mukaista toimintaa vähintään 4 vuoden välein. Toimialat harjoittelevat suunnitelmien mukaista toimintaa vuosittain. Tarvittaessa suunnitelmia tarkistetaan ja harjoitellaan erikseen. Toimialakohtaisten suunnitelmien mukaisten harjoitusten toteutumisesta vastaa toimialajohtaja.

Sopimusperusteisen palvelutuotannon turvaaminen on kuvattu tämän asiakirjan luvussa 1.10.

1.3.3 Häiriötilanteen hallinnan ja johtamisen edellytysten turvaaminen

Valmiussuunnitellun yhtenä keskeisenä tavoitteena on varmistaa mahdollisimmat hyvät edellytykset häiriötilanteen hallinnalle ja siihen liittyvään johtamiseen. Reisjärven kunnan häiriötilanteen hallinnan yhtenä perusajatuksena on, että siihen liittyvät toimenpiteet käynnistetään ajoissa, ennakoiden tilanteen mahdollista kehittymistä tai osoittautumista alkutietoja vakavammaksi ja riittävien resurssien varaamista heti tilanteen alusta alkaen sekä tarvittaessa johtamisvalmiutta tehostaen. (Korhonen & Ström 2012, 27.)

Reisjärven kunnan häiriötilanteiden hallinta perustuu skandinaaviseen malliin, jossa:

1. normaaliolojen johto toimii johdossa myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ja
2. kriisiorganisaation kokoonpano pyritään pitämään mahdollisimman samana kuin normaaliolojen organisaatio (Pursiainen 2018).

Häiriötilanteiden hallinnassa noudatetaan laillisuusperiaatetta ja säädettyjä toimialajakoja. Toimivaltainen viranomainen johtaa aina operatiivista toimintaa. (Korhonen & Ström 2012, 27.)

Reisjärven kunnan laajuisen häiriötilanteen hallinnan yksi keskeisimmistä toiminnoista on tilannekuvan ylläpitäminen. Toimialoilla on omat strategiset sekä operatiiviset suunnitelmat häiriötilanteiden varalta, mutta eri toimialojen ja sidosryhmien välisen yhteistyön koordinoimiseksi laajemman kokonaiskuvan hallinta on välttämätöntä.

Tällä asiakirjalla varmistetaan, että Reisjärven kunnan toimialat ovat tietoisia toistensa rooleista ja vastuista sekä siitä, että Reisjärven kunnalle on tehty hallintosääntö, jossa määritellään Reisjärven kunnan toimijoiden roolit häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinnassa.

Oikea-aikainen, tietosisällöltään ja levikiltään riittävän laaja ja paikkansa pitävä tiedotus auttaa Reisjärven kunnan kontrolloimaan tilannetta ja hillitsemään epävirallisten kanavien kautta leviävän, mahdollisesti väärän tiedon vaikutuksia. Aktiiviseen tiedottamiseen häiriötilanteen aikana panostetaan myös silloin, kun häiriötilanteen selvittely tai purkaminen on suvantovaiheessa. Toimintaa johtava taho vastaa myös tiedottamisesta. Reisjärven kunnan voi tiedottaa tekemistään toimistaan ja omasta palveluntuotannostaan, siinä olevista rajoitteista sekä siitä, koska toiminnot ovat taas käynnissä.

1.4 Lainsäädäntö ja ohjeet

Kunnan varautumisvelvollisuus perustuu valmiuslakiin ja sen etukäteisvarautumisvelvollisuuteen. Valmiuslain 12 §:n mukaan kunnan, kuntayhtymien ja muiden kunnan yhteenliittyminen tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Kuntien varautumista ja valmiussuunnittelua ohjaavat seuraavat lait ja asetukset:

- valmiuslaki 1552/2011;
- pelastuslaki 379/2011 (1353/2018);
- vesihuoltolaki 119/2001;
- sähkömarkkinalaki 588/2013;
- ympäristölainsäädäntö;
- kuntalaki (410/2015).

1.5 Alueelliset ja kunnalliset uhka-arviot ja riskien arviointi

Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueellinen riskiarvio on laadittu vuonna 2018. Alueelliset riskiarviot laaditaan lähtökohtaisesti kolmen vuoden välein. Alueellinen riskiarvio tuo esille onnettomuusuhkia ja häiriötilanteita, joiden toteutuminen edellyttää mittavia toimia muun muassa eri viranomaisilta. Asiakirja on julkisesti saatavilla. (Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueellinen riskiarvio 2018.)

1.5.1 Kuntakonsernin yhteiset uhka-arviot

Uhka-arviolla tarkoitetaan uhkamallin pohjalta laadittavaa arviota, jossa konkreettisesti käsitellään uhkan lähdettä, kohdetta, toteutumistapaa, todennäköisyyttä, vaikutuksia tehtävien hoitamiseen sekä vastatoimenpidemahdollisuuksia ja niiden valmisteluun tarvittavaa aikaa (Sanastokeskus TSK 2017, 40).

Reisjärven kunta on tehnyt koko konsernia koskevan yhteisen uhka-arvion luvussa 1.2 määriteltyihin elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvista, todennäköisimmistä ja vaikeimmista häiriötilanteista, jotka edellyttävät toiminnan yhteensovittamista sekä kuntatasolla että muiden toimijoiden kanssa. Konsernin uhka-arvion pohjana on käytetty toimialojen tekemiä uhka-arvioita sekä eri viranomaisilta saatuja riskianalysitietoja. Reisjärven kunnan tasolla tunnistettuja riskejä muokataan tarvittaessa toimialojen tunnistamien riskien mukaisesti. (Korhonen & Ström 2012, 29–30.) Toimialojen uhka-arvioiden toteuttaminen on kuvattu luvussa 1.5.3. Kunnan ja konsernin uhka-arviota päivitetään osana toiminnan ja talouden raportointia.

Konsernin uhka-arvion laatimisessa on hyödynnetty seuraavia vaiheita:

- uhka-arvioiden analysointi oman toiminnan kannalta;
- mahdollisten häiriötilanteiden tunnistaminen;
- todennäköisyyksien arviointi;
- strategisten, taloudellisten, toiminnallisten sekä henkilövahinkojen arviointi;
- muiden toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvien vaikutusten arviointi;
- sisäisten ja ulkoisten toimintamahdollisuuksien ja resurssien arviointi;
- kokonaisarvioin tekeminen sekä
- arvioitujen uhkien aiheuttamien riskien vertailu ja priorisointi (Korhonen & Ström 2012, 29).

Toimialojen tulee huomioida kyseiset vaiheet omien uhka-arvioidensa laadinnassa.

Koko kuntakonsernia koskevaa uhka-arviota on hyödynnetty pohjana varautumisen toimenpideohjelmalle (luku 1.6) sekä tämän asiakirjan operatiiviseen valmiussuunnitelmaan liittyvän toimintamallin ja häiriötilanteen hallinnan tilannekohtaisen toiminnan yhteensovittamiselle.

1.5.2 Poikkeusolojen uhkien arviointi

Valmiuslain 3 §:n mukaisten poikkeusolojen vaikutus kunnan lakisääteisten tehtävien hoitoon on arvioitu osana uhka-arviota.

3 §

Poikkeusolojen määritelmä

Poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat:

- 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.

1.5.3 Toimialakohtaiset uhka-arviot ja riski- ja haavoittuvuusanalyysit

Reisjärven kunnan kaikkien toimialojen tulee talousarvioin laadinnan yhteydessä analysoida toimintaympäristön muutoksia, tunnistaa toimintoja uhkaavia riskejä, arvioida niiden vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä. Kukin toimiala laatii uhka-arvioin tai riskianalyysin oman toimintansa kannalta. Toimialojen arvioiden ja analyysien vastuuhenkilöinä toimivat toimialajohtajat.

Kukin toimiala hyödyntää omaan toimintaansa parhaiten sopivaa uhka- ja/tai riskianalyysityökalua. Arvioissa tulee ottaa huomioon strategiset, taloudelliset, toiminnalliset sekä henkilö-/vahinkoriskit, arvioitava niiden todennäköisyyttä ja huomioitava muut luvussa 1.5.1 kuvatut uhka-arvioin laatimisen vaiheet. Uhka-arvioiden pohjana toimivat luvussa 1.2 kuvatut häiriötilannemallit.

Hyvänä työkaluna toimii esimerkiksi *Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön* -julkaisussa esitetty *Esimerkki yksinkertaisesta riski- ja haavoittuvuusanalyysistä*.

1.6 Painopisteet varautumisen kehittämisessä ja toimenpideohjelma

Reisjärven kunnan varautumisen kehittämisen keskeisimmät painopistealueet on esitetty alla olevassa taulukossa.

Painopiste	Toimenpiteet	Toteutusaikataulu	Vastuutaho	Toteutumisen seuranta
valmiussuunnittelun prosessin vakiinnuttaminen	johtoryhmän työpajapäivä(t)	vuosi 2023	johtoryhmä	Joryn muistiot
valmiussuunnittelun jalkauttaminen toimialoille	toimialojen omat palaverit	vuosi 2023	toimialajohtajat	Palaverimuistiot
toimialojen valmiussuunnitelmien ajantasaisuus	toimialajohtajien ja esihenkilöiden päivitykset valmiussuunnitelmaan	vuosi 2023	toimialajohtajat	Valmiussuunnitelma

Kuva 3 Reisjärven kunnan varautumisen kehittämistoimenpiteet

1.7 Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen liittyvät kustannukset ja hankinnat

Varautuminen on osa Reisjärven kunnan normaalia toimintaa ja siitä aiheutuvat kustannukset on sisällytetty toiminta- ja taloussuunnitelmiin sekä talousarvioiden toiminta- ja investointimenoihin. Valmiussuunnitelmissa määritellään toiminnalliset tavoitteet ja niille riittävät resurssit.

1.8 Varautumiskoulutus ja harjoitukset

Reisjärven kunta testaa itse omien valmiussuunnitelmiansa toimivuutta simuloituilla harjoituksilla. Jokainen toimiala testaa oman toimialakohtaisten valmiussuunnitelman toimivuutta vuosittain.

Reisjärven kunta osallistuu aktiivisesti jokaiseen aluehallintoviraston (AVI) järjestämään alueelliseen valmiusharjoitukseen. Alueellisia valmiusharjoituksia järjestetään noin joka toinen

vuosi. Tarveharkintaisesti Reisjärven kunta pyytää pelastuslaitokselta teemakohtaista koulutusta, esimerkiksi Virve-puhelimien käyttöön.

Pelastusopisto järjestää lakisääteisistä varautumiskoulutusta. Reisjärven kunta kannustaa varautumisesta johtovastuussa olevia osallistumaan Pelastusopiston järjestämille varautumiskursseille.

Kunta voi esittää alueellisille maanpuolustuskursseille henkilöitä.

1.9 Valmiussuunnittelun vastuut ja vastuuhenkilöt kuntakonsernissa

Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan perustana on, että kunnan päätöksentekojärjestelmä toimii samojen perusteiden mukaisesti normaalioloissa, erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tehokas toiminta nojautuu selkeään toimivallanjakoon ja eri toimijoiden väliseen kitkattomaan yhteistoimintaan. Sama normaaliolojen järjestelyihin perustuva periaate koskee myös organisaatorakenteita. Uusia toimielimiä perustetaan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa ainoastaan välttämättömissä tapauksissa lähinnä vain silloin, kun tehtävää ei voida osoittaa tarkoituksenmukaisella tavalla jo olemassa olevalle organisaatiolle. (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, 21.)

Kuntalain 38 §:n mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Näin ollen kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa vastaa myös kunnan varautumisesta ja valmiussuunnittelusta. Kukin viran- ja toimenhaltija vastaa varautumistehtävistä omiin tehtäviinsä ja omalle vastuulleen kuuluvilta osin (Korhonen & Ström 2012, 11). Reisjärven kunta on nimennyt kunnanjohtajan kunnan varautumisvastaavaksi. Hänen varahenkilönään toimii hänen sijaisekseen määrätty.

Valmiussuunnitelmat hyväksytään hallintosäännön mukaisesti. Valmiussuunnitelman yleisen osan hyväksyy valtuusto ja se saatetaan toimialoille tiedoksi sisäisellä tiedottamisella. Toimialakohtaiset valmiussuunnitelmat hyväksyy kunnanhallitus.

Pelastuslain 65 §:n mukaan kunnan viranomaisen, laitoksen ja liikelaitoksen sekä muun julkisyhteisön vastuulla olevat väestönsuojelutehtävät ja niihin varautuminen kuuluvat niissä palvelevan viran- tai toimenhaltijan virkavelvollisuuksiin ja työsopimussuhteessa olevan henkilön tehtäviin. Edellä sanottu koskee myös näiden tehtävien suorittamista varten tarpeelliseen koulutukseen osallistumisesta. Kunnallisille viranomaisille saattaa poikkeusoloissa valmiuslain nojalla tulla hoidettavaksi normaaliolojen tehtävistä poikkeavia tehtäviä, esimerkiksi säännöstelyn ohjaus- ja toimeenpano- sekä valvontatehtäviä. (Korhonen & Ström 2012, 37.)

Kyseen omaiset tehtävät ja niihin varautuminen on kuvattu erikseen laadittavassa väestönsuojelusuunnitelmassa.

1.10 Varautumisvelvoitteiden huomioiminen ostopalveluissa ja sopimusperusteisessa palvelutuotannossa

Kunta huomioi varautumisvelvoitteiden toteuttamisen ostopalveluissa ja sopimusperusteisessa palvelutuotannossa. Asia tulee huomioida sopimusteknisesti jo kilpailutusvaiheessa. Kunta voi käyttää harkinnanvaraisesti Huoltovarmuuskeskuksen laatimia SOPIVA-mallilausekkeita.

1.11 Yhteistoiminta varautumisessa ja suunnitelmien yhteensovittaminen

Varautumisen yhteensovittamisessa on huomioitava kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien toiminta ja valmiussuunnittelu. Jo ennalta on sovittava siitä, miten yhteistoiminta erilaisissa häiriötilanteissa järjestetään kunnan alueella toimivien tahojen kanssa ja miten häiriötilanteiden edellyttämän päätöksenteon yhteensovittaminen järjestetään. Yhteensovittamisessa on huomioitava myös viranomaiset, kolmas sektori ja elinkeinoelämä. (Korhonen & Ström 2012, 40.)

Jos Reisjärven kunnantoimialan toiminta on voimakkaasti riippuvainen jonkun toisen toimijan tarjoamista palveluista, on ehdottoman tarpeellista selvittää kyseen omaisen toimijan kanssa varautumiseen liittyviä käytäntöjä ja päivittää suunnitelmat yhteistyössä siten, että esimerkiksi resurssien päällekkäisvarausta ei tehdä. Tämä korostuu varsinkin, jos saman toimijan resursseja käyttää useampi taho ja häiriötilanteen tai poikkeusolojen vuoksi resurssien saatavuus on tavanomaista heikompaa. Toimialakohtaisissa valmiussuunnitelmissa on syytä kartoittaa kolmannen sektorin tarjoamat ja organisoimat resurssit ja sopia yksityiskohtaisesti niiden osallistumisesta häiriötilanteiden hallintaan. (Korhonen & Ström 2012, 40.)

Reisjärven kunnan jokainen toimiala vastaa itse yhteistoiminnasta varautumisessa ja suunnitelmien yhteensovittamisesta. Jokainen toimiala arvioi itse kriittiset toiminnot, joiden hoitamisesta on tarpeen laatia yhteistoimintamuistio tai -sopimus häiriötilanteen varalta.

1.12 Kuntakonsernin valmiussuunnitelmien yhteensovittaminen

Yhteensovittamisella varmistetaan, että häiriötilanteiden aikana ei törmätä epäselvyyksiin tai virheolettamuksiin muiden toimijoiden resursseista, toimintatavoista ja vastuista (Korhonen & Ström 2012, 41). Toimialakohtaisten valmiussuunnitelmien sisältöjen välinen koordinointi ja yhteensovittaminen toteutetaan kerran valtuustokaudesta. Kunnanjohtaja vastaa, että toimialakohtaisten valmiussuunnitelmat yhteen sovitetaan kerran valtuustokaudessa. Yhteensovittamisen yhteydessä tarkastetaan toimialojen tekemät yhteistoimintasopimukset ja -muistiot häiriötilanteiden hallintaan liittyen.

1.13 Pelastuslaitoksen tuki valmiussuunnittelulle

Pelastuslain 27 §:n mukaan pelastuslaitos tukee pelastustoimen alueeseensa kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu. Hyvinvointialueen pelastuslaitoksella on käytäntö, että pelastuslaitos ei tee asiaan liittyen muodollisia sopimuksia, vaan tukee yhtä lailla kaikkien pelastustoimialueeseen kuuluvien kuntien valmiussuunnittelua.

Hyvinvointialueen pelastuslaitoksella valmiussuunnittelun tukeminen sisältää muun muassa asiantuntija-apua, koulutusta sekä henkilövarauksissa avustamista.

2 Operatiivinen valmiussuunnitelma, häiriötilanteen hallinta

Operatiivinen osa on toiminnallinen suunnitelma, miten häiriötilanteessa toimitaan kuntakonsernin sisällä poikkihallinnollisesti sekä miten käytännössä kyetään aloittamaan häiriön hallinnan edellyttämät toimenpiteet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa sekä miten yhteen sovitetaan kaikkien toimijoiden toiminta siten, että häiriön vaikutukset saadaan minimoitua mahdollisimman hyvin ja kuinka niistä toipuminen saadaan käyntiin mahdollisimman nopeasti. (Korhonen & Ström 2012, 9.)

2.1 Häiriötilanteen hallinnan tehtävät ja tavoitteet

Häiriötilanteen hallinnan keskeiset tehtävät ja tavoitteet:

- kunnan asukkaiden ja siellä oleskelevien turvallisuuden ja hyvinvoinnin varmistaminen;
- häiriötilanteen seurausten minimointi oikea-aikaisilla ja oikein mitoitetuilla vastatoimenpiteillä;
- kunnallisten toimijoiden johtamis- ja toimintakyvyn ylläpitäminen;
- kunnan toimintojen ja yhteistyötahojen toiminnan yhteensovittaminen;
- kunnan tuottamien elintärkeiden toimintojen ja palvelujen tuottamisen edellytysten varmistaminen ja siihen liittyvä päätöksenteko;
- pelastustoiminnan ja muiden tarvittavien toimintojen tehokkaan suorittamisen tukeminen osoittamalla kalusto-, henkilöstö-, ja tilaresursseja pelastustoimen ja muiden viranomaisten avuksi;
- häiriötilanteen akuutin vaiheen jälkeen toipumisvaiheeseen liittyvä päätöksenteko esimerkiksi resurssien käytöstä ja toipumistoimenpiteiden yhteensovittaminen;
- jatkuva yhteydenpito ja tiedon välittäminen viranomaisiin ja muihin toimijoiden eri hallinnontasoilla ja -aloilla, mukaan lukien yhteistoiminnan muiden kuntien, ylikunnallisten toimijoiden, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa;
- tilannetietojen kokoaminen, välittäminen ja analysointi sekä tilannekuvan muodostaminen kunnan alueelta yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja tahojen kanssa;
- tilanteen edellyttämän oikea-aikaisen viestinnän organisoiminen ja toteutus omalle henkilöstölle ja kansalaisille;
- ohjeiden antaminen väestölle esimerkiksi muuttuvista palveluista sekä

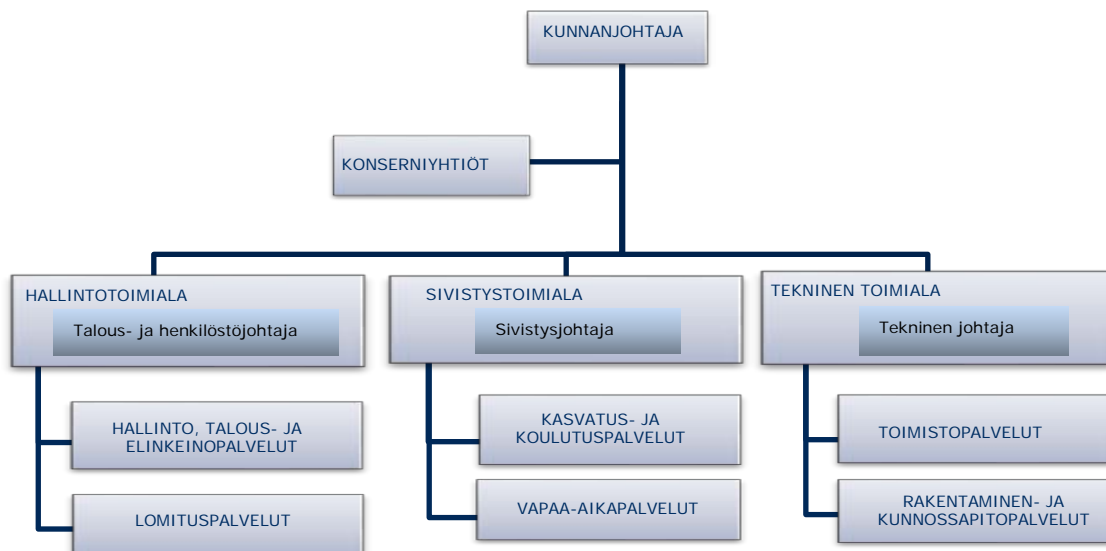
- tilanteen mukainen uutistiedottaminen (Korhonen & Ström 2012, 44).

2.2 Uhka-arvioiden keskeiset tulokset

Reisjärven kunta on laatinut **kuntakonsernin** yhteisen uhka-arvion. Uhka-arvio on osa talouden raportointia.

2.3 Johtamisjärjestelmä normaalioloissa

Reisjärven kunnan normaaliolojen johtamisjärjestelmä on esitetty alla organisaatiokaaviona virkanimikkeiden tasolla.



2.4 Kuntakonsernin johdon ja avainhenkilöstön hälyttämisen- ja informointijärjestelyt

Kunnan häiriötilanteiden ja poikkeusolojen johtoryhmän kokoonpanoon kuuluu varsinainen johtoryhmä täydennettynä maatalouspalvelujen ja ateriapalvelujen yhteyshenkilöillä. Johtoryhmän kokoonpanoa voidaan vahventaa häiriötilannekohtaisesti toimivaltaisella viranomaisella tai teknisellä asiantuntijalla.

Hälytyksen saatuaan kuka tahansa johtoryhmän jäsen on kykenevä käynnistämään tarvittavat ensitoimenpiteet häiriötilanteen hallinnassa.

Hälytysjärjestelyillä turvataan riittävät resurssit häiriötilanteen hallintaan saamiseksi. Peruseriaatteena on, että äkillisestä häiriötilanteesta on ilmoitettava viipymättä esimiehelle sekä edelleen tarvittaessa kunnan tai toimialan johdolle. (Korhonen & Ström 2012, 47.)

Hyvinvointialueen pelastuslaitos ja hätäkeskus eivät kokoa tai ylläpidä kuntien hälytysryhmien yhteystietoja.

2.5 Luottamushenkilöelinten informointi

Luottamushenkilöiden informointi laajemmissa häiriötilanteissa on tarpeen, vaikka luottamushenkilöillä ei ole häiriötilanteissa varsinaista operatiivista roolia, keskeisten luottamushenkilöiden on syytä tietää perustiedot häiriötilanteesta ja sen hallintaan liittyvistä toimenpiteistä. (Korhonen & Ström 2012, 49.)

Hallintosäännössä määritellään eri toimijoiden roolit häiriötilanteiden hallinnassa.

Luottamushenkilöiden tiedonsaanti häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa varmistetaan seuraavalla taulukolla.

Informoitava toimielin	Informoitavan henkilön rooli	Informoinnista vastaava
Valtuusto	Puheenjohtaja	Kunnanjohtaja
Kunnanhallitus	Puheenjohtaja	Kunnanjohtaja
Sivistyslautakunta	Puheenjohtaja	Sivistysjohtaja-rehtori
Tarkastuslautakunta	Puheenjohtaja/tilintarkastaja	Talous- ja henkilöstöjohtaja

2.6 Tehostetun johtamisen ja tilanteen seurannan käynnistäminen häiriötilanteessa

Normaaliolojen häiriötilanteiden aikana päätöksenteko tapahtuu Reisjärven kunnassa normaalien toimivaltuuksien ja päätöksentekojärjestelmän puitteissa. Normaaliolojen häiriötilanteissa Reisjärven kunnan toimialueet vastaavat toimialueensa kuuluvien tehtävien hoitamisesta ja siihen liittyvästä johtamistoiminnasta.

Johtoryhmä muodostaa kunnan toimintojen osalta häiriötilanteen hallinnassa keskeisen toiminnallisen roolin. Kukin johtoryhmän viranhaltija käyttää niitä toimivaltuuksia, joita hänelle

lain mukaan kuuluu tai on hallintosäännöllä siirretty. (Korhonen & Ström 2012, 51.) Tarvittaessa johtoryhmän toimintaan kutsutaan mukaan eri alojen asiantuntijoita ja/tai teknistä henkilöstöä.

2.7 Johtamispaikat

Normaaliolojen häiriötilanteiden ja muiden kuin aseellisten poikkeusolojen varalta Reisjärven kunta ylläpitää johtokeskuksen valmiutta siten, että johtamistoiminta voidaan käynnistää johtokeskuksesta käsin **12** tunnin kuluttua perustamismääräyksestä. Päätöksen johtokeskuksen perustamista voi tehdä kunnanjohtaja tai hänelle määrätty sijaisensa.

Häiriötilanteissa johtamispaikkana toimii tilanteen huomion ottaen siihen parhaiten soveltuva kunnan omistama tai asiaa varten vuokraama tila. Johtoryhmä voi kokoontua tarvittaessa tai tilanteen edellyttäessä etäyhteyden kautta.

Pelastuslain uudistuksessa kunnilta poistui säädösvelvoite ylläpitää suojattua johtokeskustilaa, jossa toiminta aseellisissa poikkeusoloissa on mahdollista. Valmiuslaki edellyttää kuitenkin, että julkishallinnon tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

2.8 Johtaminen ja tilannetietoisuus

Tilannekuvan luominen on tilanteen hallintaan osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten tehtävä. Tilannekuvajärjestelyillä pyritään luomaan edellytykset päätöksentekoon ja johtamiseen tarvittavan tilannetietoisuuden muodostamiselle sekä välittämään kokonaisnäkemys toimintaympäristöstä, siinä tapahtuneista ja ennustettavissa olevista muutoksista, omista ja muiden toimijoiden toimenpiteistä. Tilannekuvaa välitetään tehtäväalueelta toiselle ja muille viranomaisille. (Korhonen & Ström 2012, 54.) Tilannekuvan muodostamisen prosessi koostuu *tiedon keräämisestä, informaation kokoamisesta, luokittelusta ja analysoinnista* sekä *analysoidun tiedon oikea-aikaisesta ja tehokkaasta jakamisesta sitä tarvitseville* (Puolustusministeriö 2010, 57).

Tilannetietoisuuden ja johtamisen edellytysten ylläpidon takia viestinnän tulee toimia myös häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana. Tämän takaamiseksi kunnalla on Virve-puhelimia. Kunnalla on myös puhelimia varustettuna eri liittymäoperaattorin liittymällä kuin mitä kunnan henkilöstö päivittäistoiminnassaan käyttää. Johtamisen ja häiriötilanteen hallinnan edellyttämät

viesti- ja tietoliikenneyhteydet on järjestetty ja varmistettu yhteistyökumppaneiden ja konserniyhtiöiden kanssa yhteistyössä.

2.9 Viestinnän ja tiedottamisen peruslinjaukset

Viestinnän peruslinjaus häiriötilanteissa on, että toimivaltainen johtovastuussa oleva viranomaisella vastaa myös tilanteeseen liittyvästä viestinnästä. Muut mahdollisesti tilanteeseen osallistuvat puolestaan vastaavat omaan toimintaansa liittyvästä viestinnästä. Reisjärven kunta voi tiedottaa häiriötilanteiden vaikutuksista omaan palveluntuotantaan. Laajoissa häiriötilanteissa, jotka vaikuttavat kunnan palvelutuotantoon tai muuten kunnan eri toimialojen toimintaan, viestintä keskitetään ja yhteen sovitetaan eri toimialojen ja toimijoiden kesken. (Korhonen & Ström 2012, 56.)

Reisjärven kunnan viestinnästä vastaa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sama organisaatio kuin normaalioloissa. Tarvittaessa viestintää tekemään osoitetaan lisähenkilöitä.

2.10 Vastuut ja tehtävät häiriötilanteen hallinnassa

Häiriötilannejohtamisesta vastaa aina toimivaltainen viranomaisella. Häiriötilanteiden hallintaan liittyvät vastuut ja tehtävät vaihtelevat erityyppisiin uhkiin liittyen (Korhonen & Ström 2012, 57).

Uhkakartoituksen mukainen häiriötilanteen hallintaan osallistuvien toimijoiden ja toimialojen tehtäväjako kartoitetaan tilannekohtaisesti.

2.11 Pelastuslaitoksen tuki häiriötilanteen hallinnassa

Pelastusviranomaisella voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua valtion tai kunnan viranomaisella ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Pelastustoimintaa edellyttävissä laajoissa häiriötilanteissa (esim. suuronnettomuudet) tilanne saattaa edellyttää kaikkien pelastuslaitoksen käytössä olevien henkilöstöresurssien sitomista pelastustoimen perustehtävien hoitamiseen, jolloin kunnalle tarjottavat tukimahdollisuudet voivat olla rajallisia.

Pelastuslaitos voi tukea/avustaa kuntaa häiriötilanteiden hallinnassa ja kriisi johtamisessa mm. seuraavilla tavoilla:

- *pitää yllä turvallisuustilannekuvaa ja tiedottaa ennalta uhkaavasta tilanteesta;*

- hälyttää tarvittaessa kunnan johtohenkilöstön;
- pelastuslaitoksen johtokeskus avustaa kuntaa esimerkiksi tiedottamisessa;
- antaa tarvittaessa vaaratiedotteita;
- käynnistää tarvittaessa väestöhälytysjärjestelmän;
- avustaa johtamisen tilannekuvan kokoamisessa ja laatimisessa &
- avustaa viestiyhteyksien varmentamisessa (Virve-verkko).

Pelastuslaitos voi nimetä tarvittaessa ja tilanteen vaatiessa henkilön toimimaan pelastuslaitoksen yhteyshenkilönä tai asiantuntijana kunnan johtokeskuksessa. Vastaavasti pelastuslaitos voi kutsua kunnan yhteyshenkilön tai teknisen asiantuntijan tukemaan omaa johtokeskustoimintaa.

Hyvinvointialueen pelastuslaitos on välittänyt alueensa kuntiin päivystävän päällikön numeron. Numerosta tavoittaa päällystöviranhaltijan kellonajasta riippumatta tilanteissa, joissa häiriötilanne ei edellytä yhteydenottoa hätäkeskukseen.

2.12 Pelastustoiminta, väestön suojaaminen ja yhteistoiminta pelastuslaitoksen kanssa

Pelastuslain mukaan pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta ja pelastustoimintaan kuuluvat tehtävät ja toiminnot on määritelty lain 32 §:ssä pykälässä. Pelastuslaissa on säädetty kunnan viranomaisille, laitoksille ja liikelaitoksille joitakin velvoitteita lain soveltamisalalla.

Pelastuslain 46 §:n mukaan kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun siten kuin 47 §:ssä säädetään sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.

Säännöksessä kunnallisia toimijoita koskevat velvoitteet on määritelty seuraavasti:

- sosiaali- ja terveysviranomaiset ja hallinnonalan laitokset vastaavat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti ensihoitopalvelun järjestämisestä sekä psykososiaalisen tuen palveluista ja onnettomuuden johdosta hätään joutuneiden hullosta ja majoituksesta;
- ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaavat viranomaiset ja hallinnonalan laitokset huolehtivat yksilön ja hänen elinympäristönsä terveydensuojelua koskevista tehtävistä niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti;

- ympäristöviranomaiset, maa- ja metsätalousviranomaiset ja vesitalousviranomaiset sekä hallinnonalojen laitokset huolehtivat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti; ympäristönsuojelusta, tulvariskien hallinnasta ja patoturvallisuudesta
- kunnan ja kuntayhtymien eri toimialoista vastaavat virastot, laitokset ja liikelaitokset varautuvat ja osallistuvat pelastustoimintaan tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Pelastuslain 47 §:n mukaan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, jotka ovat velvollisia antamaan pelastusviranomaisille virka-apua ja asiantuntija-apua tai joiden asiantuntemusta muutoin tarvitaan pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa, ovat velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä ja osallistumisesta pelastustoimintaan.

Edelleen näiden tahojen on annettava pelastuslaitokselle selvityksen pelastustoimintaan käytettävissä olevista voimavaroista. Hyvinvointialueen pelastuslaitos lähestyi suunnitelmaan liittyen pelastustoimialueensa kuntia 10/2019 ja päivittää oman suunnitelmansa näiltä osin vuoden 2020 aikana.

Jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Eri toimialojen yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuudessaan edistävät onnettomuuden tai tilanteen seurausten tehokasta torjuntaa. Tilanteen yleisjohtaja voi muodostaa avukseen viranomaisten, laitosten ja toimintaan osallistuvien vapaaehtoisten yksiköiden edustajista koostuvan johtoryhmän ja kutsua asiantuntijoita avukseen.

Pelastuslain 27 §:n mukaan pelastuslaitos vastaa väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä. Normaaliolojen onnettomuuksissa väestön suojaamisen keskeisiä keinoja ovat suojautuminen sisätiloihin sekä evakuointi. Väestönsuojien käyttötilanteita ovat lähinnä poikkeusolojen vakavimmat uhkat.

Väestön evakuoinnilla tarkoitetaan viranomaisten johdolla tapahtuvaa väestön tai sen osan siirtämistä pois vaaran uhkaamalta alueelta ja sijoittamista turvalliselle alueelle sekä väestön elinedellytysten ja yhteiskunnan tärkeiden toimintojen turvaaminen evakuointitilanteessa. Väestön evakuointi on osa pelastustoimintaa ja siten niiden suunnittelu ja toteutus tapahtuvat pelastuslaitoksen johdolla. Evakuoinnit suunnitellaan sekä normaali- että poikkeusoloja varten.

(Sisäasiainministeriö 2003, 1.) Hyvinvointialueen pelastuslaitos ohjaa kuntia niiden evakuointisuunnitelmien päivityksessä.

Poikkeusoloja koskevat järjestelyt on kuvattu tämän asiakirjan 3 luvussa.

2.13 Toiminnan yhteensovittaminen

Laki aluehallintovirastosta 896/2009 4 §: aluehallintovirasto yhteensovittaa valmiussuunnittelua

Tehdään yhteistyötä tilanteen ja tarpeen mukaan joustavasti kuntayhtymien, alueellisten toimijoiden, muiden kuntien, elinkeinoelämän toimijoiden, valtion paikallis-, alue- ja keskushallinnon, puolustusvoimien, kirkkojen ja muiden uskonnollisten yhteisöjen kanssa.

3 Poikkeusolojen valmiussuunnitelma, varautuminen poikkeusoloihin

3.1 Poikkeusolojen vaikutukset kunnan toimintaan ja toimintaedellytyksiin

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

Poikkeusoloja valmiuslain (1552/2011) 3 §:n mukaan ovat:

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
5. Vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain tarkoituksena (1§) lain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys.

Valmiuslain 4 §:n mukaan Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Kyky hoitaa valmiuslain mukaiset veloitteet, tulee huomioida valmiussuunnitelmassa.

Puolustustilalain (1083/1991) 1 §:n mukaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla voimaan puolustustila Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä siihen rinnastettavissa vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys.

3.2 Kunnan hallinto poikkeusoloissa

Valmiuslain 108 §:ssä säädetään kunnan hallinnosta poikkeusoloissa. Kuntalain 54 §:n estämättä valtuusto voidaan poikkeusoloissa kutsua koolle välittömästi. Valtuusto on päätösvaltainen, kun enemmän kuin puolet valtuutetuista on läsnä.

Jos valtuustoa ei saada koolle päätösvaltaisena ja painavat syyt edellyttävät välitöntä päätöksentekoa, kunnanhallituksella on oikeus päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan hallinnon järjestämistä, johto- ja hallintosääntöä, toimivallan siirtämistä, talousarviota ja veroja sekä muista valtuuston päätettäväksi säädetyistä asioista.

Kunnanhallituksen on mahdollisimman pian saatettava päätökset valtuuston päätettäväksi. Kunnanhallituksen päätös on voimassa, kunnes valtuusto on päättänyt asiasta.

Puolustustilalain aikana sotilasviranomaisen voi saada alueella laajoja toimivaltuuksia, jotka saattavat vaikuttaa kunnan toimintaan.

Kunnan hallintosäännössä on huomioitu kunnan hallinto poikkeusoloissa.

3.3 Valmiustoiminta poikkeusoloissa

Valmiuden säätelyllä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla kunnan toiminnot saatetaan toimimaan kulloistakin uhkaa vastaavassa tilanteessa ja valmiuden säätelyllä kohotetaan tai alennetaan organisaation valmiutta (Sanastokeskus TSK ry 2017, 63). Kunnalla on käytössä kolme eri valmiustasoa:

1. perusvalmius;
2. tehostettu valmius &
3. täysvalmius.

Tehostettuun valmiuteen siirrytään, kun tilanne ei ole hallittavissa perusvalmiuden organisaatiolle. Päätöksen tehostettuun valmiuteen siirtymisestä tekee turvallisuuspäällikkö. Päätöksen toimialan tehostettuun valmiuteen siirtymisestä tekee toimialajohtaja. Täysvalmiuteen siirtyminen edellyttää valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoa.

3.4 Varausjärjestelyt ja varaamisen vastuut

Kunnanhallitus vastaa kunnan henkilö-, rakennus- sekä ajoneuvo- ja työkonevarausten esittämisestä asianomaisille viranomaisille. Kaikki varaukset tarkistetaan 4 vuoden välein.

3.4.1 Henkilöstön varaamisen vastuut kuntakonsernissa

Kunta / kaupunki voi varata (VAP) henkilöstönsä jäseniä kriittisiin töihin myös poikkeusoloissa. Tällöin työntekijän sodanajan tehtävä on toimia työnantajansa palveluksessa. Varaushakemuksen tekee työnantaja. (Asevelvollisuuslaki 89 §.) Siviilipalveluskeskus ratkaisee siviilipalvelusvelvollisia koskevat varaushakemukset (Siviilipalveluslaki 67 §).

Henkilövaraukset osoitetaan keskitetysti Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun aluetoimistolle.

3.4.2 Vastuut rakennusvarauksista

Rakennusvaraukset hoidetaan keskitetysti Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun aluetoimiston kanssa.

3.4.3 Vastuu ajoneuvo- ja työkonevarauksista

Ajoneuvo- ja työkonevaraukset hoidetaan keskitetysti Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen KULO-virkamiehen (kuljetusten ohjauksikkö) kautta. ELY-keskus kirjaa ajoneuvot ja työkoneet varausmenettelyyn alueellisesti.

3.5 Väestönsuojelutehtävät ja väestönsuojeluorganisaatio

Väestönsuojelulla tarkoitetaan Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan (82/1980) 61 artiklassa lueteltuja humanitaarisia tehtäviä, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja sen auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen elonjäämiselle.

Väestönsuojelu rajoittuu koskemaan aseellista toimintaa eli valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisia poikkeusoloja. Väestönsuojelutehtävään voidaan määrätä myös 3 §:n 4 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa eli erityisen vakavassa suuronnettomuudessa ja sen välittömässä jälkitilassa.

Valtion ja kunnan vastuulla olevaa väestönsuojelua kutsutaan yleiseksi väestönsuojeluksi. Kukin viranomainen vastaa osaltaan Geneven sopimuksen ja hallinnonalaa koskevan lainsäädäntönsä mukaisesti varautumisesta väestönsuojeluun.

4 SUUNNITELMAN LÄHTEET

LÄHTEET

Haddow, G. D., Bullock, J. A. & Coppola D. P. (2011) Introduction to Emergency Management.

Korhonen, Jussi & Ström, Markku (2012) Kunnan valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön. https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/2017/02/34760_kunnan_valmiussuunnitelman_yleisen_osan_malli_ja_ohje_sen_kayttoon_nettti.pdf

Kuntalaki (410/2015).

Pelastuslaki (379/2011).

Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueellinen riskiarvio 2018 (2018). <https://intermin.fi/documents/1410869/12562948/Pohjois-Pohjanmaan.pdf/f5104b87-8f7b-d093-96d4-696cdd4ecb6a/Pohjois-Pohjanmaan.pdf>

Puolustusministeriö (2010) Yhteiskunnan turvallisuusstrategia – Valtioneuvoston periaatepäätös. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2015/10/yts_2010_fi_nettiin.pdf

Pursiainen, Christer (2018) The Crisis Management Cycle.

Sanastokeskus TSK (2017) Kokonaisturvallisuuden sanasto. http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kokonaisturvallisuuden_sanasto_2.pdf

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

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö (2012) Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa. https://www.defmin.fi/files/2088/Varautuminen_ja_jatkuvuudenhallinta_kunnassa_fi.pdf

Turvallisuuskomitea (2017) Yhteiskunnan turvallisuusstrategia – Valtioneuvoston periaatepäätös. https://turvallisuuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/02/YTS_2017_suomi.pdf

Valmiuslaki (1552/2011).