

Kunnallinen valmiussuunnittelu Helsingissä

TJK 13 - Turvallisuusjohdon koulutusohjelma

Tutkielma

Matti Koskinen

Helsingin kaupunki

Helsinki 13.4.2015

Aalto University Professional Development – Aalto PRO

Tiivistelmä

Vuodesta 1991 lähtien kunnilla on ollut lakisääteinen velvoite huolehtia tehtäviensä mahdollisimman hyvästä hoitamisesta myös poikkeusoloissa. Historiallisesti valmiussuunnittelulla on tarkoitettu poikkeusoloihin liittyvää toiminnan etukäteissuunnittelua.

Tämän työn tarkoituksena oli kartoittaa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista Helsingin kaupungissa. Työssä selvitettiin kunnallisen valmiussuunnittelun kehittymisen taustoja ja kaupunkitasoisen ohjauksen kehittymistä 1970-luvulta 2010-luvulle. Tutkielmassa kuvataan myös valmiussuunnittelun käsitteellisen ja toiminnallisen sisällön historiallista muutosta.

Tutkimuksessa perehdyin asiaan liittyvään kirjallisuuteen, kaupungin hallinnossa tehtyihin päätöksiin sekä laadittuihin ohjeisiin ja arvioin valmiussuunnittelun kehitystä aineistoon tukeutuen.

Työn lopputuloksena muodostui kokonaiskuva valmiussuunnittelun hallinnollisesta järjestämisestä sekä kaupunkitasoisten ohjeiden sisällöllisestä kehityksestä Helsingissä. Tutkimuksen perusteella keskeisimpiä kehittäviä kokonaisuuksia valmiussuunnittelussa ovat normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen välisen jaon selkiyttäminen, käsitteiden yhdenmukaistaminen, varautumisen eri osa-alueiden vastuiden täsmentäminen kaupunkitasolla sekä varautumisen eri kokonaisuuksien jaottelu selkeiksi kokonaisuuksiksi käytännön valmiussuunnittelussa.

Sisältö

1	Johdanto	4
1.1	Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymys	5
1.2	Tutkielman rajaus.....	6
2	Käsitteet	7
3	Kunnallisen valmiussuunnittelun kehitys	11
3.1	Säädökset, ohjeet ja linjaukset	12
3.2	Kaupunkitasoinen varautuminen	17
4	Kaupungin valmiusohjeet	24
4.1	Yleisohje virastojen ja laitosten valmisteluista poikkeuksellisten olojen varalta 1973.....	24
4.2	Yleisohje virastojen ja laitosten valmisteluista poikkeuksellisten olojen varalta (valmiusohje) 1979	25
4.3	Helsingin kaupungin valmiusohje 1987.....	28
4.4	Helsingin kaupungin valmiusohje 1996.....	30
4.5	Helsingin kaupungin valmiusohje 2002.....	31
4.6	Helsingin kaupungin valmiusohje 2005.....	32
4.7	Helsingin kaupunkikonsernin valmiusohje 2010.....	33
4.8	Yhteenvedo kaupungin valmiusohjeista	35
5	Varautumisen ja valmiussuunnittelun nykytila.....	37
6	Arviointi ja johtopäätökset.....	40
6.1	Kehittämisehdotukset.....	42
6.2	Loppusanat.....	43
	Lähteet.....	44
Liite 1	Helsingin valmiussuunnitteluun liittyviä merkittäviä ajankohtia	48
Liite 2	Helsingin kaupungin valmiuspäälliköt 1970 - 2015	52

1 Johdanto

Kunnissa on aina tavalla tai toisella varauduttu erilaisiin onnettomuuksiin. Näin on pyritty huolehtimaan siitä, että kunnan perustoiminnot säilyvät toimintakykyisinä ja että asuminen ja eläminen kunnassa olisivat mahdollista kaikissa olosuhteissa. Kuntien varautuminen ja ymmärrys yhteiskuntaan mahdollisesti kohdistuvista uhkista on muuttunut voimakkaasti viime vuosikymmeninä.

Tutkielmassa tulen osoittamaan sen, että kuntien valmiussuunnittelu nojautui pitkälti väestönsuojelulakiin ja -järjestelyihin, kunnes 1990-luvulla Suomeen saatiin säädettyä erillinen valmiuslainsäädäntö. Niin sanottujen suojelukohdekuntien väestönsuojelulautakunnat ja kuntien väestönsuojelupäälliköt olivat merkittävässä asemassa kuntien varautumistyössä 1990-luvulle saakka. Viime vuosikymmeninä varautumisen painopiste on siirtynyt normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumiseen, mutta sotilaalliseen uhkaan varautuminen näkyy edelleen voimakkaasti kuntien varautumisessa.

Pelastuslaitoksilla ja Pelastusopistolla on ollut merkittävä rooli kuntien valmiussuunnittelun tukemisessa. Vuonna 2004 toteutetun pelastustoimen alueiden muodostamisen seurauksena monessa kunnassa havahduttiin siihen tosiasiaan, että varautumisen osaaminen oli siirtynyt pelastuslaitosten henkilöiden mukana pois kunnan omasta organisaatiosta. 2000-luvulla valmiussuunnitteluun liittyvää ohjeistusta on tuotettu varsin vähän ja vasta viime vuosina kunnat ovat saaneet kansallisen tason ohjeita ja oppaita varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta.

Kunnallinen itsehallinto ja toisaalta varsin väljä valtion alue- ja keskushallinnon ohjaus varautumisessa ovat mahdollistaneet sen, että kukin kunta on luonut omat järjestelmänsä ja mallinsa häiriötilanteiden hallintaan. Lääninhallituksilta ensimmäiset ohjeistukset valmiussuunnittelusta saatiin 1980-luvun alkupuolella.

Helsingin kaupungin varautumisen lähtökohdat ja rakenteet poikkeavat varsin suuresti muista kunnista, sillä Helsinki on Suomen pääkaupunki ja ainoa Suomen kunta, joka muodostaa yksinään pelastustoimen alueen. Kaupungin valmiussuunnittelun ja sittemmin varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan yleinen ohjausvastuu on ollut sotien jälkeisenä aikana kaupunginkanslialla, väestönsuojelukeskuksella, pelastuslaitoksella sekä hallintokeskuksella.

Helsingissä kunnallista valmiussuunnittelua on tehty jo yli neljäkymmentä vuotta.

1.1 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymys

Tutkimuksessa kartoitan Helsingin kaupungin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista kunnallisen valmiussuunnittelun näkökulmasta. Tavoitteenani on selvittää kunnallisen valmiussuunnittelun kehittymisen taustoja ja kaupunkitasoisen ohjauksen kehittymistä 1970-luvulta 2010-luvulle. Tutkimuksessani käsitelen varautumisen kehittymistä lainsäädännön ja muiden kansallisten linjausten näkökulmasta sekä niiden mahdollisia vaikutuksia valmiussuunnitteluun Helsingin kaupungissa.

Tutkimukseen liittyvää lähdeaineistoa on varsin laajasti saatavilla, erityisesti Helsingin kaupunginarkistossa, mutta koska aineisto koostuu pääosin yleisluontoisista virallisista esityslistoista ja pöytäkirjoista, on yksityiskohtaisen tiedon hankkiminen paikoitellen ollut vaikeaa.

Koko kaupungin toiminnan kannalta keskeinen varautumista ohjaava asiakirja on kaupungin valmiusohje. Kaupunkitasoisen varautumisen yleisohjeen lisäksi on toimialakohtaisia varautumista ohjaavia suunnitelmia ja ohjeita, joissa on määritelty virastoille ja liikelaitoksille tehtäviä esimerkiksi pelastustoimintaan sekä väestönsuojeluun osallistumisessa, varautumisessa pandemiatilanteisiin tai toimenpiteistä ilmanlaadun äkillisen heikkenemisen tilanteissa.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. mihin perustuen kunnallinen valmiussuunnittelu aloitettiin Helsingissä;
2. miten valmiussuunnittelu on kehittynyt Helsingissä; ja
3. miten muutos näkyy kaupungin valmiusohjeissa?

1.2 Tutkielman rajaus

Tutkielman tarkastelun kohteena on valmiussuunnittelun kehittyminen Helsingin kaupungissa. Tutkielmassa tarkastellaan vuoden 1959 jälkeen voimaan tulleita säädöksiä. Kaupungin valmiussuunnittelun kehittymistä tarkastellessa nostetaan esiin keskeisimmät kansalliset linjaukset yhteiskunnan varautumiseen liittyen, mutta ministeriöiden, valtion aluehallinnon ja kuntien keskusjärjestöjen valmiussuunnitteluun liittyviä ohjeita tarkastellaan ainoastaan, mikäli ne ovat ilmenneet kaupungin valmiusohjeiden lähdeaineistona tai niiden olemassaololla on arvioitu olleen vahva vaikutus kaupungin valmiusohjeiden laatimisessa tai kaupungin varautumisessa.

2 Käsitteet

Käytännön kokemukset ovat osoittaneet, että varautumiseen liittyvä käsitteistö on ollut kirjavaa. Helsingin kaupungin osalta sekaannusta aiheuttavat varautumisen ja valmiusohjeiden sisällöissä ja painopisteissä tapahtuneet muutokset menneinä vuosikymmeninä.

Helsingin kaupungin omissa asiakirjoissa poikkeusolojen rinnalla on käytetty useita käsitteitä kuvaamaan niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissa tapahtuvia toiminnan jatkuvuutta uhkaavia tilanteita, joskin suunnitelmien sisällöllinen painopiste ennen 1980-lukua oli painottunut vahvasti väestönsuojeluun ja siten poikkeusoloihin. Suunnitelmissa on esiintynyt muun muassa seuraavia käsitteitä: *poikkeusolot, poikkeukselliset olot, poikkeustilanteet, häiriötilanteet, vakavat häiriöt* sekä *erityistilanteet*.

Puolustusneuvosto laati muistion poikkeusolojen määrittelystä valmiussuunnittelun perustaksi. Tällöin keskeiseksi kriisikäsitteeksi vakiinnutettiin *poikkeukselliset olot*. (Poikkeusolojen määrittely valmiussuunnittelun perustaksi 1977.)

Vuonna 1992 Puolustusneuvosto uudisti varautumisen periaatteiden kuvauksen, jolla korvattiin vuoden 1977 ja 1982 määrittelyt ja periaatteet. Keskeisin muutos oli kriisimäärittelyn uudistamisessa valmiussuunnittelua varten. Uutena varautumisen osa-alueina olivat normaaliolojen häiriötilanteet sekä sodan jälkitila. Normaalioloissa tapahtuville häiriötilanteille annettiin aikaisempaa suurempi painoarvo. (Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin 1992.)

Puolustusneuvoston Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin -julkaisu (1999), Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiat (2003; 2006) ja niitä seurannut Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010) ovat osaltaan edesauttaneet kansallisen termistön yh-

denmukaistumista. Kuntien osalta yhtenä hyvänä peruskäsitteitä yhtenäistyneenä julkaisuna voidaan pitää kuntajohdolle suunnattua Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa -opasta (2012), jonka on julkaissut Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö. Edellä mainitun oppaan lisäksi Pelastusopiston julkaisuissa on ansiokkaasti yhdenmukaistettu varautumiseen liittyviä käsitteitä ja kuvattu varautumiseen liittyvien toimijoiden vastuuta ja tehtäviä.

Valmiuslainsäädäntö ja sitä edeltänyt valmistelutyö loi pohjaa nykyisin käytössä olevalle termistölle. Sanastokeskus TSK ry:n julkaisemia Varautumisen ja väestönsuojelun sanastoa (2007) ja Kokonaisturvallisuuden sanastoa (2015) vertaamalla voi todeta, että tärkeimmät käsitteet ovat säilyneet keskeisiltä osiltaan viime vuosina samoina, mutta termeissä on tapahtunut joitakin muutoksia. Käytännön esimerkkinä mainittakoon erityistilanne -termin korvaantuminen yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa *häiriötilanteeksi*.

Varautuminen

Varautumisella tarkoitetaan toimintaa, jolla organisaatio tai yksilö valmistautuu erilaisiin tilanteisiin. Kokonaisturvallisuuden ja varautumisen sanastossa varautuminen on määritelty toiminnaksi, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. (Sanastokeskus TSK ry 2015, 60.) Valmiuslaissa (1552/2011) todetaan, että kunnan tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Jatkuvuudenhallinta

Prosessia, jolla tunnistetaan toiminnan uhat ja niiden vaikutukset sekä luodaan kattava toimintamalli toimintakyvyn hallinnalle, kutsutaan jatkuvuudenhallinnaksi (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, 4). Jatkuvuudenhallinta ja riskienhallinta -käsitteiden määrittelyt ovat hyvin samankaltaiset, joten Helsingin kaupungin toiminnassa jatkuvuudenhallinta on täsmennetty siten, että sillä tarkoitetaan organisaation kehittämistä kriisinkestävämmäksi.

Häiriötilanne

Häiriötilanteella tarkoitetaan uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa ainakin hetkellisesti tai alueellisesti rajattuna yhteiskunnan turvallisuutta, toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa -oppaassa käsitteen määrittelyyn on lisätty myös edellytys viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajemmasta tai tiiviimmästä yhteistoiminnasta ja viestinnästä. (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, 18.) Yleiskielessä ja eräissä hallinnonalakohtaisissa ohjeissa häiriötilanteesta käytetään muun muassa termejä *kriisi* ja *katastrofi* tai *erityistilanne*.

Pelastustoiminta

Pelastustoiminnalla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia (L 379/2011).

Poikkeusolot

Poikkeusolot on valmiuslaissa tarkoitettu yhteiskunnan tila, jossa on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö. Poikkeusolojen määritelmä on täsmentynyt ja laajentunut alkuperäisestä poikkeuksellisten olojen määritelmästä kattamaan myös muut kuin sotilaallisesta voimankäytöstä aiheutuvat tilanteet lainsäädännössä kuvatuin rajauksin. Vuodesta 1977 lähtien määritelmä on kattanut myös muita kuin sotilaallisia uhkia (Poikkeusolojen määrittely valmiussuunnittelun perustaksi 1977).

Valmiuslain (1552/2011) mukaan poikkeusoloja 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.

Valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (L 1552/2011).

Valmiussuunnittelu

Valmiussuunnittelulla tarkoitetaan organisaation varautumista tavalla, missä voimavarojen käyttö ja toiminta suunnitellaan sekä priorisoidaan häiriötilanteen vaatimusten mukaisesti ottamalla huomioon myös valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, 4). Valmiuslain (1552/2011) 12 § velvoittaa viranomaiset varautumaan poikkeusoloihin muun muassa valmiussuunnittelun avulla.

Väestönsuojelu

Vuonna 1977 tehdyn Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta mukaan väestönsuojelulla tarkoitetaan humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojeleminen vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Edellä mainittuja väestönsuojelutehtäviä ovat hälytystoiminta, evakuointi, suojista huolehtiminen, pimennystoimenpiteiden hoito, pelastustoiminta, lääkintähuolto, sammutustoiminta, vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen, puhdistustoiminta ja vastaavat suojeletoimenpiteet, tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu, osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueella, välttämättömien julkisten palveluiden kiireinen kuntoon saattaminen, surmansa saaneista huolehtiminen, avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämisessä sekä edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien muun muassa suunnittelu- ja järjestelytehtävät. (HE 257/2010.)

3 Kunnallisen valmiussuunnittelun kehitys

Helsingin kaupunki teki jo 1960-luvun lopulla Helsingin sotilaspiiriin esikunnan kanssa työtä kaupungin toiminnan jatkuvuuden säilyttämiseksi. Yhtenä yhteistyön muotona oli henkilöstön varaaminen viraston tai laitoksen toiminnan varmistamiseen. Tämän lisäksi oli koulutettu yhteysupseerit, jotka toimivat yhdysmiehinä yksittäisen viraston tai laitoksen ja sotilashallinnon välillä. (Aho 1967.) Puheessaan Uudenmaan läänin alueellisen maanpuolustuksen koulutustilaisuudessa, vuonna 1967, ylipormestari Aho nosti lisäksi esille sen, että yhteistyön aktivoimiseksi nimitettäisiin kaupunkia kokonaisuudessaan edustava yhteysupseeri, jonka alaisuudessa toimisivat virastojen ja laitosten yhteysupseerit.

Helsingin kaupunki aloitti vuonna 1970 kunnallisen poikkeusoloja varten tehtävän suunnittelun, jolloin kaupunki perusti valmiussuunnittelijan viran (Helsingin kaupungin pelastuslaitos 1992, 19).

Ensimmäinen yleisohje kaupungin valmisteluista poikkeuksellisten olojen varalta valmistui vuonna 1973 (Khs 3.9.1973, 2573 §). Vuosikymmenen loppupuolella valmiussuunnittelun koordinaatiovastuu siirtyi väestönsuojelukeskukseen ja 1990-luvun alkupuolella valmiussuunnittelun ohjaus siirtyi takaisin keskushallintoon (Helsingin kunnalliskalenterit 1980-1991). Valmiussuunnittelu on ollut kaupunginjohtajan vastuulla olevaa toimintaa riippumatta siitä, missä virastossa valmiuspäällikkö on hoitanut virkaansa.

Valtionhallinnon nykymuotoisen varautumisen voidaan katsoa alkaneen vuonna 1977, kun puolustusneuvosto nosti sotilaallisen kriisin rinnalle varautumisen kohteeksi myös taloudellisen kriisin ja suuronnettomuudet. Yhteiskunnan sotaan varautuminen oli hoidettu tätä ennen lähinnä sotilaallisen maanpuolustuksen toimijoiden toteuttamana. (KM 2010:21, 22.)

Tässä luvussa tarkastellaan varautumiseen ja häiriötilanteisiin liittyvän lainsäädännön kehitystä sekä kunnan keskushallinnon ja väestönsuojelu- sekä palo- ja pelastustoimen välisiä suhteita kunnan valmiussuunnittelun ohjauksessa.

3.1 Säädökset, ohjeet ja linjaukset

Virastojen ja laitosten toiminnan jatkuvuuden suunnittelu ja väestönsuojelu ovat olleet vahvasti sidoksissa toisiinsa. Keskeinen syy tähän lienee se, että ennen valmiuslain (1080/1991) voimaantuloa kunnille oli annettu toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyviä tehtäviä lähinnä väestönsuojelua koskevissa säädöksissä. Yhteiskunnan varautuminen perustui hyvin pitkään ainoastaan sotilaallista uhkaa vastaan ja oli luonnollista, että väestönsuojeluviranomaisilla oli merkittävä rooli kaupunkitasoisessa varautumisessa ja valmiussuunnittelussa.

Vuoden 1959 alussa voimaantulleen väestönsuojelulain (438/1958) mukaan väestönsuojelun tarkoituksena on väestön ja omaisuuden turvaaminen sodan ja muiden siihen verrattavien olosuhteiden aiheuttamilta tuhoilta sekä niiden vahinkojen rajoittaminen ja niiden seurausten lieventäminen. Kuntien tuli ryhtyä sellaisiin suojelutoimenpiteisiin, jotka olivat tarpeen niiden virastojen ja laitosten sekä muun toiminnan turvaamiseksi. Väestönsuojelulautakuntien tehtävänä oli seurata virasto- ja laitossuojelua ja tehdä sen kehittämiseksi tarpeellisia esityksiä. (L 438/1958.)

Väestönsuojelua koskevien määräysten lisäksi säädöksissä ei ollut kaupunkia koskevia toiminnan jatkuvuuteen liittyviä varautumisvelvoitteita. Yksittäisten virastojen ja laitosten suunnitteluelvoite toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi oli sisällytettynä väestönsuojeluasetukseen vuodesta 1959 alkaen.

Valtion ja kuntien sekä muita julkisia virastoja ja laitoksia varten samoin kuin teollisuus- ja muita tuotantolaitoksia, teknillisiä ja niihin verrattavia laitoksia sekä tiedotus- ja viestilaitoksia varten on suojelukohteissa ja muuallakin, missä se on katsottava tarpeelliseksi, asianomaisen viraston tai laitoksen toimesta laadittava suunnitelmat, joissa määritellään sen suojaamiseksi ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi tarpeelliset toimenpiteet. (A 237/1959.)

On kuitenkin hyvä huomata, että kyseisessä säädöksessä todetaan, että väestönsuojelu suunnitellaan ja toimeenpannaan kussakin kunnassa siinä laajuus-

nessa ja sillä tavalla kuin paikalliset olosuhteet edellyttävät. Paikallisena ohjausasiakirjana toimi väestönsuojelulain mukainen väestönsuojelujärjestys, jossa oli tarkemmat määräykset väestönsuojelun järjestelystä ja suojelutoimenpiteistä kunnassa.

Laki puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta (238/1960) säädettiin vuonna 1960. Kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen sijoitetun suunnittelukunnan tehtäväksi tuli maanpuolustuksen taloudellisten tehtävien selvittelyt, suunnittelut ja järjestelyt. Laissa nostettiin esille väestön toimeentulon ja talouselämän turvaaminen sodan ja sodan vaaran sekä näihin verrattavien muiden tapahtumien aikana. Laki velvoitti valtion ja kuntien viranomaiset antamaan omaa toimialaansa koskevat suunnittelukunnan tarvitsemat tiedot sekä yleisesti avustamaan suunnittelukuntaa sen tehtävissä. (L 238/1960; Riipinen 2008, 13-14.)

Vuonna 1970 säädettiin laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/1970). Lailla mahdollistettiin se, että tarvittaessa saatiin käyttöön välttämättömiä toimivaltuuksia, joiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä sotilaallisen tai siihen rinnastettavan uhkan aikana. Kuntia suoraan koskevana kirjauksena laissa oli velvollisuus asettaa toimielimiä ja toimihenkilöitä lain täytäntöönpanoa varten. Kyseinen laki oli väestönsuojelulain lisäksi toisena lakitasoisena säännöksenä perusteluna vuonna 1977 tehdyssä kaupunginjohtajan päätöksessä, joka koski kaupungin valmisteluja poikkeuksellisten olojen varalta (Kj 3.5.1977, 4151 §).

Valmiuslainsäädännön valmistelutyötä tehtiin runsaasti 1970-luvulla. Sisäasianministeriö oli asettanut 10.3.1971 toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus säännöksiksi, jotka annettaisiin tarvittaessa poikkeuksellisissa oloissa ja joilla tehtäisiin muutoksia kunnallishallinnon asemaan, tehtäviin ja organisaatioon. Toimikunnan kanta oli, että kunnallishallintoa ei olisi voitu hoitaa poikkeuksellisissa oloissa menestyksekkäästi ilman erityissäännöksiä. Toimikunnan tehtävä rajoittui vain poikkeuksellisissa oloissa tarvittavien säädösten laatimiseen ja siinä ei käsitelty ennen kriisiaikaa tehtävää varautumista. Mietinnössä tuotiin esille, ettei kunnilla ollut yleistä velvollisuutta ryhtyä valmisteluihin poikkeuksellisten olojen varalta. (KM 1973:165, 1-2.)

Sisäasianministeriö asetti marraskuussa 1972 toimikunnan, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus muutoksista ja lisäyksistä edellisen toimikunnan mietintöön. Lausunnoissa oli tuotu esille, ettei toimikunnan esityksessä ollut ehdotusta etukäteisvalmisteluista kriiseihin liittyen. Lisäksi oli katsottu, että kuntien viranomaisille olisi säädettävä yleinen velvollisuus osallistua maanpuolustusvalmisteluihin. (KM 1973:165, 1-2; 7.)

Kunnallishallinnon kriisitoimikunta 1972:n mietintöön sisältyivät ehdotukset laeiksi kunnallisesta valmiussuunnitelmasta sekä laiksi kunnallishallinnosta poikkeuksellisissa oloissa. Vuonna 1974 antamassaan lausunnossa Helsingin kaupunki suhtautui mietintöön positiivisesti. Kaupungin lausunnossa kuitenkin todettiin, että laki tulisi nimetä laiksi kunnallisesta valmiussuunnittelusta. Kaupunginhallituksen lausunnossa nostettiin esille myös kuntien ratkaisevan tärkeä rooli kansanhuollon järjestelyissä. (Khs 26.8.1974, 1665 §.)

Vuonna 1973 annettiin valtioneuvoston periaatepäätös väestönsuojelun järjestelyjen kehittämisestä. Periaatepäätös johti siihen, että väestönsuojelua kehitettiin niin, että se rakentui mahdollisimman paljon hallinnon tavanomaisille järjestelyille sekä asianomaisten viranomaisten vastuulle. Samalla aloitettiin palotoimen ja väestönsuojelun vaiheittainen yhdistäminen. (Alho 1999, 148-149.)

Vuonna 1973 sisäasianministeriön antamassa ohjeessa (n:o 352//733/P 13/73) velvoitettiin kuntia laatimaan yleisohje väestönsuojelujärjestelyistä ja toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (Vssltk 7.8.1973, § 2573 liite 1).

Valtioneuvosto asetti tammikuussa 1977 valmiuslainsäädäntövalmistelun yhtenäistämiseksi ja lainsäädäntötarpeen selvittämiseksi parlamentaarisen komitean, jonka mietinnössä todettiin puutteet normaaliolojen ja sotatilan väliin jääviin erilaisiin poikkeuksellisiin oloihin. Komitea ehdotti, että säädettäisiin laki poikkeuksellisten olojen edellyttämästä varautumisesta ja valmiuslainsäädännön yleisistä perusteluista. Valmiuslainsäädännön uudistusta jatkettiin komitean mietinnön pohjalta ja vuonna 1989 oikeusministeriössä valmisteltiin hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (KM 2004:1, 15-16.)

Maaliskuussa 1977 julkaistussa puolustusneuvoston muistiossa määriteltiin yhdenmukaiset lähtökohdat valmiussuunnittelun perustaksi. Muistiossa määriteltiin poikkeukselliset olot, kuvattiin poikkeusolot sekä määriteltiin suunnittelun lähtökohdaksi otettavat kriisit. (Poikkeusolojen määrittely valmiussuunnittelun perustaksi 1977.)

Ensimmäinen valmiussuunnitteluohje kaupunginhallitukselle annettiin Uudenmaan lääninhallituksen pelastustoimiston toimesta 17.4.1984. Valmiussuunnittelun käsite oli määritelty seuraavasti:

Kunnan valmiussuunnittelulla tarkoitetaan niiden toimenpiteiden ja keinojen selvittämistä ja järjestelmällistä esittämistä, joihin on ryhdyttävä, jotta kunnallishallinnon jatkuvuus ja kunnan tehtävien hoito poikkeusoloissa voidaan järjestää.

Valmiussuunnitteluohjeessa todettiin, ettei Suomessa ole säännöksiä yleisestä valmiussuunnittelusta, mutta viranomaisille kuitenkin kuuluu huolehtia tehtävistään kaikissa olosuhteissa. Keskeisimpinä säädöksinä todettiin olevan väestönsuojelulaki (438/1958) sekä laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/1970). Lisäksi valmiussuunnittelussa tuli huomioida laki sotatilasta (303/1930), laki ja asetus elinkeinoharjoittajain ja kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta puolustusvalmiutta järjestettäessä (96/1930 ja 198/1932) sekä asetus kunnallisten viranomaisten avustamisvelvollisuudesta taloudellista puolustusvalmiutta järjestettäessä (156/1939). Suunnittelun perustana oli puolustusneuvoston 1977 hyväksymä poikkeusolojen määrittely. Erikseen annettujen säännösten ja määräysten mukaan laadittavat suunnitelmat poikkeusolojen varalle tuli huomioida osana kunnan valmiussuunnitelmaa yhteenvetoina tai liittää ne osaksi valmiussuunnitelmaa. (Ohje kunnan valmiussuunnittelusta 1984.)

Valmiussuunnitteluohjeen valmisteluvaiheessa Helsingin kaupungin silloinen valmiuspäällikkö oli todennut, ettei ainakaan suurissa kaupungeissa kaupungin valmiussuunnitelmaan tulisi sisällyttää hallintokuntien suunnitelmia ja että valmiussuunnittelu olisi hyödyllistä pitää erillään pelastuspalvelun ja väestönsuojelun suunnittelusta. (Valmiuskoulutusneuvottelun muistio 1984.)

Vuonna 1991 voimaan tulleet valmiuslaki (1080/1991) ja puolustustilalaki (1083/1991) vaikuttivat merkittävästi kaupungin ja koko yhteiskunnan va-

rautumiseen. Valmiuslaissa määrätyn varautumisvelvollisuuden mukaisesti kuntien tuli valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa (L 1080/1991).

Valmiuslain säätämisen yhteydessä siihen siirrettiin osa poikkeusolojen toimintavalmiussäädöksistä. Käytännössä muutos johti siihen, että väestönsuojelulaista tuli lähes merkityksetön lukuun ottamatta suojarakentamista koskevia osuuksia. Vuonna 1999 väestönsuojelulaki kumottiin ja aikaisemmin väestönsuojelua ohjanneet säädökset siirrettiin pelastustoimilakiin ja valmiuslakiin. (Koivukoski 2012, 182-188.)

Vuonna 1999 yhdistettiin palo- ja pelastustoimesta annettu laki ja väestönsuojelulaki. Yhtenä perusteena oli vakiinnuttaa laidansäädöllisesti kehitys, jonka seurauksena paloviranomaiset toimivat lähes kaikissa kunnissa myös väestönsuojeluviranomaisina. Kunnanjohtajan tehtävänä oli, kuten lakia edeltäneissä väestönsuojelusäädöksissä, yhteen sovittaa väestönsuojeluun kuuluvien eri toimialojen toimintaa kunnassa. Lain perusteluissa todettiin, että väestönsuojelutilanteessa kullakin kunnan toimialalla olisi normaaliolojen tapaan vastuullinen johtajansa, jolloin myös kunnan pelastusviranomaisen vastaisi omasta toimialastaan kuten normaalioloissa. (HE 76/1998.)

Vuonna 2003 voimaan tulleessa pelastuslaissa (468/2003) ei ollut enää säännöstä kunnanjohtajan velvollisuudesta väestönsuojelun tehtävien yhteensovittamisessa. Säännös poistettiin, koska kunnanjohtajalla on asemansa perusteella ja valmiuslainsäädännön nojalla vastuu kunnan poikkeusolojen toimintojen yhteensovittamisesta ja johtamisesta. (HE 192/2002.)

Valtioneuvosto käynnisti vuoden 2001 Turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon perustuen selvitystyön, joka käsitti yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeiden toimintojen määrittämisen sekä toiminta- ja kehittämissuunnitelmien laatimisen. Tämän työn lopputuloksena valmistui Yhteiskunnan elintärkeiden toimien turvaamisen strategia. (YETTS 2003, 6.) Valtioneuvoston periaatepäätöksellä ja sen perusteluosalla kumottiin puolustusneuvoston muistio ”Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin”, jonka valtioneuvoston kanslia antoi ohjeena hallinnonaloille vuonna 1999 (YETTS 2003, 11.). Vastaavat periaatepäätökset laadittiin

vuosina 2006 ja 2010. Vuoden 2010 periaatepäätös nimettiin Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi.

Pelastustoimen lainsäädäntö uudistui jälleen vuonna 2011. Lakiehdotuksen soveltamisalasäännöksen mukaisesti pelastustoimen viranomaiset huolehtivat Suomen ratifioimassa Geneven yleissopimuksessa (SopS 8/1955) ja sen lisäpöytäkirjoissa (SopS 82/1980) asetetuista toimialaansa kuuluvista väestönsuojelutehtävistä. Pelastuslaissa säädetään viranomaisten yhteistoiminnasta pelastustoimen tehtävissä ja niihin sisältyvistä väestönsuojelutehtävissä sekä varautumisessa näiden tehtävien hoitamiseen. Lain mukaan muiden hallinnonalojen Geneven sopimusten mukaiset tehtävät toteutetaan asianomaisten viranomaisten toimesta yhteistyössä pelastustoimen viranomaisten kanssa. (HE 257/2010; L 379/2011.)

Vuonna 2012 tehdyllä lakiuudistuksella valmiuslaki (1552/2011) saatettiin perustuslain vaatimukset täyttäväksi ja siinä ajanmukaistettiin viranomaisten toimivaltuussäännöksiä poikkeusoloissa. Uudistetussa valmiuslaissa kuntia koskeva varautumisvelvoite säilyi käytännössä edellisen valmiuslain mukaisena:

Valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. (L 1552/2011.)

3.2 Kaupunkitasoinen varautuminen

Kuten edellä on kuvattu, kunnissa tehtävä varautumistyö on lähtenyt käytännössä käyntiin väestönsuojeluun varautumisen ansiosta. Väestönsuojeluun liittyvällä varautumistyöllä on luotu ymmärrystä ja valmiuksia toimintaan poikkeusoloissa. On kuitenkin myös hyvä todeta, että vahva painotus sotilaalliseen uhkaan varautumisessa on osaltaan vaikeuttanut virastojen ja liikelaitosten varautumisen kehittämistä viime vuosiin saakka.

Kaupungilla oli ollut jo 1930-luvulta lähtien väestönsuojelun valmistelu-, järjestely- ja toimeenpanotehtäviä varten väestönsuojelulautakunta ja sitä edeltänyt väestönsuojelutoimikunta. Vuoden 1958 väestönsuojelulakiin perustuva suojelusuunnitelma valmistui vuonna 1958 ja samassa laissa velvoi-

tettu väestönsuojelujärjestys vahvistettiin sisäasianministeriön toimesta 31.8.1961. (Knuutila 1999, 168-172.)

Helsingin väestönsuojelun yleissuunnitelmassa vuodelta 1958 ei ole erikseen käsitelty toiminnan jatkuvuutta, mutta asia huomioitiin osana omakohtaista suojelua. Virastojen suojelun (ja siten toiminnan jatkuvuuden turvaamisen) osalta tehokkaimmaksi toimenpiteeksi todettiin viraston siirtäminen pois kaupungin keskustasta. Suunnitelmassa on myös toteamus siitä, että vaikka osa virastoista ja laitoksista muodostaa henkilöstöllään väestönsuojelujoukkojen rungon, virastot ja laitokset hoitavat osalla henkilöstöään normaalioloissa kuuluvat tehtävät. (Helsingin väestönsuojelun yleissuunnitelma 1958.)

Sisäasianministeriön 9.11.1972 vahvistamassa Helsingin kaupungin väestönsuojelujärjestyksessä toiminnan jatkuvuuteen liittyvät suunnitteluvaihtoehdot olivat osa omatoimisen suojelun tehtäviä. Kaupungin osalta ne koskivat ainoastaan virastoja ja laitoksia, joissa henkilökunnan ja tiloissa oleskelevien muiden henkilöiden määrä ylitti sata henkilöä. Näihin kohteisiin tuli laatia suojelusuunnitelma, jossa määriteltiin suojaamisen ja toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi tarpeelliset yksityiskohtaiset toimenpiteet. Mikäli henkilömääräkriteerit eivät täytyneet, tuli omatoiminen suojele toteuttaa talosuojeluna. (Helsingin kaupungin väestönsuojelujärjestys 1972.)

Voidaan siis todeta, ettei väestönsuojelun säädöksissä tarkoitettu toiminnan jatkuvuuden turvaamisella laajempaa valmiussuunnittelua virastojen ja laitosten palvelutuotannon turvaamiseksi vaan kohteen suojelutoimenpiteiden suunnittelua, valmistelua ja toteuttamista, joilla osaltaan varmistettiin toimintakyky ja toiminnan jatkuvuus onnettomuustilanteessa ja sen jälkeen.

Vuonna 1970 kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston organisaatio-toimistoon perustettiin ensimmäisen kerran valmiussuunnittelusta vastaavan suunnittelijan virka, johon valittiin kommodori Pentti Louhi (Ks 23.3.1970, § 48). Suunnittelijan tehtävänä oli muun muassa huolehtia poikkeusoloihin varautumisen vaatimien toimenpiteiden huomioon ottamisesta Helsingin kaupungin tutkimus- ja suunnittelutyössä, suorittaa tutkimuksia ja laatia suunnitelmia poikkeusolojen varalta sekä johtaa, kehittää ja koordinoida toimialansa tutkimus- ja suunnittelutyötä kaupungin virastoissa ja laitoksissa ja antaa näille asiantuntija-apua. Tehtäviin kuului myös yhteydenpito

alansa asioissa eri viranomaisiin ja muihin tahoihin. (Ote rahoitusjohtajan päätösluettelosta 1971.)

Vuoden 1971 aikana suunnittelija työskenteli muun muassa seuraavien kokonaisuuksien parissa:

- Kansanhuollon organisaatio ja tehtävät (PTS:n työryhmä)
- Perussuunnitelma katastrofin varalta (Katastrofitoimikunta)
- Tutkimus henkilöliikennejärjestelyistä poikkeusoloissa
- Kaupunginhallituksen- ja kanslian suojapaikka

(Suunnittelija P. Louhen toimintakertomus 1972.)

Perussuunnitelma katastrofin varalta perustui kaupunginhallituksen päätökseen, jossa kaupunkiin perustettiin vuonna 1971 katastrofitoimikunta johtamaan ja koordinoimaan katastrofien torjuntaan liittyvää eri viranomaisten, laitosten ja vapaaehtoisten pelastuspalvelujärjestöjen pelastuspalvelun suunnittelutyötä Helsingin kaupungin osalta. Päätöksen taustalla oli lääkintöhallituksen yleiskirje, jossa annettiin sairaanhoitolaitoksille ohjeet toimintavalmiuden lisäämiseksi onnettomuuksien varalta. (Khs 24.5.1971. § 1592.) Katastrofitoimikunnan nimi muutettiin vuonna 1977 katastrofineuvottelukunnaksi (Khs 18.4.1977 1229 §).

Suunnittelijan virkanimike muutettiin myöhemmin valmiuspäälliköksi ja vuonna 1973 virka siirrettiin suoraan rahoitusjohtajan alaisuuteen talous- ja suunnitteluosastolla (Helsingin kaupungin kunnalliskalenterit 1971-1973).

Väestönsuojelukeskuksen ja kaupungin valmiuspäällikön kanssa yhteistoiminnassa laadittu yleisohje virastojen ja laitosten valmisteluista poikkeuksellisten olojen varalta hyväksyttiin kaupunginhallituksessa elokuussa 1973. (Khs 3.9.1973, 2573 §.)

Talous- ja suunnitteluosaston toimintasäännössä vuodelta 1976 todettiin valmiussuunnittelun toiminta-ajatuksiksi suunnittelun ja yhteistoiminnan avulla varmistamaan kaupungin toimintaedellytykset poikkeuksellisissa oloissa. Valmiussuunnittelun tehtävänä oli muun muassa huolehtia siitä, että kaupungin toiminnassa suoritetaan poikkeusoloihin varautumisen edellyttämät toimenpiteet, kehittää ja koordinoida valmiussuunnittelutoimintaa sekä suorittaa kaupungin katastrofitoimikunnan edellyttämät tehtävät. Val-

miussuunnittelun vastuuhenkilönä oli valmiuspäällikkö ja hänen välittömänä esimiehenään rahoitusjohtaja. (Talous- ja suunnitteluosaston toimintäsääntö 1976.)

Ensimmäiset valmiussuunnitteluun liittyvät kirjaukset kaupunginhallituksen johtosääntöön on tehty vuonna 1977. Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan kaupunginjohtaja vastaa kaupungin yleisestä valmiussuunnittelusta. (Kvsto 23.2.1977 asia 4 ja Kaupunginhallituksen mietintö numero 2, 1977.)

Toukokuussa 1977 kaupunginjohtaja määräsi, että valmiussuunnittelua jatketaan kaupunginhallinnossa poikkeuksellisten olojen varalta. Suunnittelun tavoitteena oli, että sekä keskushallinto että kaupungin eri hallintokunnat selviytyvät kaikissa olosuhteissa hallinto- ja palvelutehtävistään sekä väestön toimeentulo- ja elinmahdollisuuksien turvaamisesta sekä muista kaupungille kuuluvista tehtävistä. Päätöksessä veloitettiin valmiuspäällikköä laatimaan ehdotus uudeksi valmiusohjeeksi. Tämän lisäksi kaupunginkanslian tuli valmistella ehdotus valmiussuunnittelun johtamiseksi, koordinoimiseksi, ohjaukseksi sekä valvomiseksi. (Kj 3.5.1977 4151 §.)

Helmikuussa 1978 kaupunginjohtaja asetti työryhmän tarkistamaan ja viimeistelemään valmiuspäällikön laatiman luonnoksen kaupungin valmiusohjeeksi (Kj 23.2.1978 4111 §). Helsingin kaupungin yleisohje virastojen ja laitosten valmisteluista poikkeuksellisten olojen varalta (valmiusohje) hyväksyttiin helmikuussa 1979 (Kj 19.2.1979 4104 §). Valmiusohje sisälsi ohjeistuksen kaupungin virastojen ja laitosten väestönsuojelusta sekä toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta.

Kaupunginhallitus siirsi 27.12.1978 tekemällään päätöksellä kaupungin virastojen ja laitosten jatkuvuuden turvaamiseksi poikkeuksellisten olojen varalta tarpeellisten valmistelutehtävien koordinoinnin 1.1.1979 lukien väestönsuojelukeskuksen hoidettavaksi. Samalla päätöksellä siirrettiin kaupunginkansliassa tehtävää hoitanut valmiuspäällikkö väestönsuojelukeskukseen. (Khs 27.12.1978 3220 §.)

Vuonna 1981 kaupunginhallitus päätti asettaa katastrofineuvottelukunnan tilalle pelastuspalvelun neuvottelukunnan. Neuvottelukunnan tehtävänä oli ohjata Helsingin kaupungin pelastuspalvelun toimeenpano-organisaatioon kuuluvien viranomaisten, laitosten ja vapaaehtoisten järjestöjen suuronnettomuuksien torjuntaa koskevaa suunnittelua ja yhteistoimintaa sekä tarvitta-

essa avustaa pelastustoimien johtajaa toimintatilanteessa (Khs 23.3.1981, § 798).

Päätöksen perusteluissa todetaan, että vuonna 1976 voimaan tullut palo- ja pelastuslainsäädäntö määritteli täsmällisesti valmistelu- ja johtosuhteet maa-alueiden pelastustoimen osalta, jolloin katastrofineuvottelukunnan perussuunnitelman johtosuhteita sekä niiden järjestelyä koskevat osat menettivät merkityksensä. Rakennustoimen apulaiskaupunginjohtajan mielestä neuvottelukunnan tilalle oli asetettava Helsingin väestönsuojelun johtoryhmästä eräin täydennyksin koottava neuvottelukunta. (Khs 23.3.1981 esityslista, asia 7.)

Uudenmaan lääninhallituksen vuonna 1984 antama valmiussuunnitteluohje vaikutti hyvin todennäköisesti siihen, että kaupungin valmiusohjeen päivitys käynnistyi vuonna 1986. Valmiusohje valmisteltiin vuosina 1986 - 1987 ja hyväksyttiin käyttöön kaupunginjohtajan päätöksellä 30.10.1987 (Kj 30.10.1987, § 4525).

Palolaitoksen ja väestönsuojelukeskuksen yhdistyttyä vuonna 1991 Helsingin pelastuslaitokseksi, sijoitettiin valmiuspäällikön virka väestönsuojeluosaston suojarakennetoimistoon. Seuraavana vuonna valmiuspäällikkö siirtyi suoraan pelastuskomentajan alla toimineeseen pelastuskomentajan toimistoon. (Helsingin kunnalliskalenterit 1991-1993.)

Uuden valmiuspäällikön valintaan liittyen tehtiin valitus Uudenmaan lääninoikeudelle syksyllä 1991. Valitus liittyi virkaan valitun henkilön koulutukseen ja virkakelpoisuuteen. (Pelastuslautakunta 22.10.1991, § 315.) Vuonna 1993 tehtyyn korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen viitaten, valmiuspäällikkö ei täyttänyt johtosäännössä mainittuja kelpoisuusvaatimuksia. (19.8.1993/2884 KHO:1993-A-6, samoin D:6738/1/92 ja D:6791/1/92.)

Virkaan valittu valmiuspäällikkö jatkoi virassaan lokakuuhun 1993. Marraskuussa tehtiin valtuustoaloite, jossa esitettiin valmiuspäällikön viran täyttämistä ja siirtämistä kaupunginkansliaan (Kvsto 10.11.1993, asia 30). Järjestelyyn liittyen pelastuslautakunta totesi lausunnossaan, että viran palauttaminen kaupunginkansliaan olisi tarkoituksenmukainen toimenpide. Lausunnossa viitattiin keskushallinnon tarpeisiin erilaisten turvallisuustehtävien

valmistelussa ja koordinoinnissa. (Pelastuslautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle 11.1.1994 § 19.)

Elokuussa 1994 kaupunginvaltuusto päätti muuttaa pelastushallinnon johtosääntöä ja siirtää valmiuspäällikön viran kaupunginkansliaan. Valmiuspäällikön virka täytettiin lokakuussa 1994 (Kvsto 12.9.1994, § 1323). Virka sijoitettiin kaupunginkanslian yleiselle osastolle, osastopäällikön alaisuuteen.

Pian sen jälkeen, kun valmiuspäällikkö oli aloittanut tehtävässään, johtajis-
totoimikunta asetti työryhmän laatimaan ehdotuksen kaupungin yleiseksi valmiusohjeeksi (8.3.1995 54 §). Helsingin kaupungin valmiusohje hyväksyttiin 3.4.1996. Ohje sisälsi koko Helsingin kaupungin hallinnolle yhteiset periaatteet poikkeusoloihin varautumiselle (Kaupunginkanslian julkaisusarja A 1/1996; Kj 3.4.1996 § 2147).

Vuodesta 1998 alkaen kaupunginkanslian yleisellä osastolla toimi valmiuspäällikön johtama yleisen valmiusjohdon yksikkö, joka huolehti osaston vastuulle annetusta poikkeusoloihin varautumisen koordinoimisesta. (Yleisen osaston osastopäällikön päätösluettelo 20.2.1998 § 11.) Vuonna 2002 laadittu valmiusohje korvasi vuoden 1996 ohjeen. Valmiusohje hyväksyttiin käyttöön kaupunginjohtajan 27.3.2002 tekemällä päätöksellä (Kaupunginjohtajan päätösluettelo 27.3.2002, § 21).

Pian vuoden 2002 valmiusohjeen hyväksymisen jälkeen laadittiin jälleen uusi valmiusohje, joka valmisteltiin valmiuspäällikön johtamassa työryhmässä. ”Kunnallisten palvelujen turvaaminen poikkeustilanteissa: Helsingin kaupungin valmiusohje”, hyväksyttiin kaupunginjohtajan päätöksellä 2.11.2005. (Kaupunginjohtajan päätösluettelo 2.11.2005, § 76.)

Keskushallinnon uudistuksen yhteydessä vuoden 2006 toukokuun alusta toimintansa aloittaneessa Helsingin kaupungin hallintokeskuksessa varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyvät keskushallinnon vastuulla olevat tehtävät osoitettiin virastoon perustetun turvallisuus- ja valmiuosaston vastuulle.

Osasto huolehtii, siltä osin kuin tehtävä ei kuulu muulle viranomaiselle, kaupungin yleisestä turvallisuusasioiden koordinoimisesta, turvallisuusstrategisesta suunnittelusta, kokonaisvalmiuden ja poikkeustilanteisiin varautumisen koordinoimisesta sekä näihin liittyvistä

yhteistoimintakysymyksistä. (Helsingin kaupungin hallintokeskuksen johtosääntö, Kvsto 29.3.2006)

Viimeisimmän valmiusohjeen päivitys käynnistyi maaliskuussa 2009 asetettun työryhmän toimesta ja päivitetty ohje hyväksyttiin huhtikuussa 2010 (Kaupunginjohtajan päätösluettelo 14.4.2010, § 38).

Turvallisuus- ja valmiuosasto siirrettiin 1.3.2011 lukien yksiköksi hallinto-osastoon. Johtosääntöön kirjattuja tehtäviä muokattiin uudistuksen yhteydessä. Hallinto-osaston tehtäviin kirjattiin varautumiseen ja turvallisuuteen liittyvät tehtävät seuraavasti:

Lisäksi osasto huolehtii, siltä osin kuin tehtävä ei kuulu muulle viranomaiselle, kaupungin yleisestä turvallisuusasioiden koordinoimisesta ja edistämisestä, turvallisuusstrategisesta suunnittelusta sekä kokonaisvalmiuden ja varautumisen ohjaamisesta. (Helsingin kaupungin hallintokeskuksen johtosääntö, Kvsto 16.2.2011)

Valmiussuunnittelun ja häiriötilanteiden hallinnan tämänhetkisiä järjestelyjä tarkastellaan tarkemmin luvussa 5.

4 Kaupungin valmiusohjeet

Helsingin kaupungissa on vuoden 2014 loppuun mennessä laadittu yhteensä seitsemän kaupunkitasoista valmiusohjetta. Yleisestä käytännöstä poiketen Helsingissä ei ole ollut koko kaupungin kattavaa valmiussuunnitelmaa. Valmiussuunnittelun lakisääteisenä perustana toimi vuodesta 1991 alkaen valmiuslaki, mutta kuitenkin jo vuodesta 1970 valmiussuunnittelua varten kaupungilla oli palkattu vastuuhenkilö.

Tarkastelen tässä luvussa lyhyesti jokaista ohjetta ja ohjeen perusteita, sisältöä sekä kunkin suunnitelman erityispiirteitä.

4.1 Yleisohje virastojen ja laitosten valmisteluista poikkeuksellisten olojen varalta 1973

Kaupunginhallitus hyväksyi kaupungin ensimmäisen valmiusohjeen 3.9.1973. ”Yleisohje virastojen ja laitosten valmisteluista poikkeuksellisten olojen varalta” sisälsi ohjeet kaupungin virastojen ja laitosten väestönsuojelusta sekä niiden toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa. (Khs 3.9.1973, 2573 §.) Ohjeen lainsäädännöllinen perusta oli väestönsuojelulaisissa ja -asetuksessa. Ohjeessa viitattiin lisäksi väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa annettuun lakiin (407/1970) ja sen perusteella kunnille mahdollisesti annettaviin lisätehtäviin. (Yleisohje 1973, 1.)

Yleisohje käsitteli erillisinä lukuina ohjeen otsikon mukaisesti sekä väestönsuojelua että toiminnan jatkuvuuden turvaamista. Toiminnan jatkuvuuden turvaamisen osalta päämääränä olivat:

- valmistella torjuntatoimenpiteet normaalioloissa mahdollisesti tapahtuvien suuronnettomuuksien tai katastrofien varalta,
- valmistella kaupunginhallinnon toiminta poikkeuksellisissa oloissa siten, että normaalit hallintotehtävät pystytään hoitamaan myös muuttuneissa olosuhteissa,

- valmistella toimenpiteet kaupungin elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden ja väestön elinmahdollisuuksien turvaamiseksi poikkeuksellisissa oloissa,
- valmistella valtiovallan mahdollisesti määräämät kunnallishallintoon ja taloudellisten maanpuolustustoimenpiteiden piiriin liittyvät poikkeuksellisten olojen organisaatiot ja niiden toiminta,
- valmistella yhteistoiminta poliisi- ja sotilasviranomaisten kanssa sekä
- antaa valmistelujen edellyttämää koulutusta kaupungin keskushallinnon ja hallintokuntien henkilöstölle.

Valmiusohjeessa veloitettiin, että virastoilla ja laitoksilla tulee olla suoje-lusuunnitelman lisäksi suunnitelma toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi poikkeuksellisissa oloissa. Suunnitelmassa tuli selvittää muun muassa viras-ton tai laitoksen toiminnan jatkamisen laajuus ja kokoonpano sekä välttämätön henkilötarve ja henkilöstön sijoittaminen tehtäviin. Virastoja veloitettiin luomaan elintärkeiden tarvikkeiden varmuusvarastot, joiden tarkoituk-sena oli varmistaa toiminnan jatkaminen tarvittaessa vähintään kolmen kuu-kauden ajan ilman muualta tulevaa täydennystä. (emt., 8-9; Khs 3.9.1973, 2573 §.)

4.2 Yleisohje virastojen ja laitosten valmisteluista poikkeuksel-listen olojen varalta (valmiusohje) 1979

Valmiuspäällikkö oli laatinut vuoden 1977 lopulla ehdotuksen kaupungin uudeksi valmiusohjeeksi, jota ei kuitenkaan sellaisenaan hyväksytty (Val-miuspäällikkö Jouko Hanikka, eriävä mielipide, 9.1.1979). Kaupunginjohta-ja asetti 23.2.1978 asiantuntijoista kootun työryhmän tarkistamaan valmius-ohjeluonnoksen asiasisällön (Kj, 23.2.1978, 4111 §). Valmiuspäällikkö osallistui työryhmän toimintaan ja jätti eriävän mielipiteen työryhmän ehdo-tukseen. Vastineessaan valmiuspäällikkö totesi muun muassa seuraavaa:

”Työryhmän jättämä yleisohje-ehdotus on jonkinlainen ”toiminnan jatkuvuuden turvaamis-ta” väestönsuojelun näkökulmasta käsittelevä asiakirja, joka pyrkii paikkaamaan vuonna 1973 annettua yleisohjetta silloisissa ”raameissa” ja perusteissa.”

”Työryhmä hyväksyi väestönsuojelupäällikön, pääosin valmiuspäällikön valmiusohje-ehdotuksesta, väestönsuojelun näkökulmasta ”saksiman” yleisohje-ehdotuksen yleiskeskus-teluineen vajaan kaksi tuntia kestäneessä kokouksessa.” (Valmiuspäällikkö Jouko Hanikka, eriävä mielipide, 9.1.1979.)

Kaupunginjohtaja hyväksyi työryhmän ehdotuksen kaupungin valmiusohjeeksi 19.2.1979. Valmiusohje sisälsi, kuten vuonna 1973 hyväksytty edellinen ohjekin, ohjeet kaupungin virastojen ja laitosten

väestönsuojelusta sekä niiden toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa. (Kj, 19.2.1979, 4104 §.)

Ohje perustui ensisijaisesti väestönsuojelulakiin (438/1958), mutta laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/1970) oli kirjattu huomioon otettavaksi valmiussuunnittelun lakisääteisenä perustana (Valmiusohje 1979, 1).

Valmiusohjeessa suunnittelun ja valmistelujen päämääräksi oli määritelty seuraavat kokonaisuudet:

- Suuronnettomuuksien varalta saavuttaa sellainen valmius, että pelastuspalvelun elimet saadaan viivytyksettä toimintaan kaupungin katastrofisuunnitelman mukaisesti. Tämä kokonaisuus oli kaupungin katastrofineuvottelukunnan johtovastuulla ja järjestelyjä ei laajasti käsitelty valmiusohjeessa.
- Taloudellisten kriisien osalta tuli saavuttaa valmius sekä sellainen taloudellinen tila, että keskushallinto ja hallintokunnat selviytyvät kyseeseen tulevista tehtävistään, väestön toimeentulon ja elinmahdollisuuksien turvaamisesta sekä muista kaupungille kuuluvista tehtävistä.
- Sodanuhkan, sodan tai vaikutuksiltaan näihin rinnastettavien tilanteiden varalta tuli saavuttaa valmius selviytyä väestön suojaamisesta, väestön toimeentulon ja elinmahdollisuuksien turvaamisesta sekä muista kaupungille kuuluvista tehtävistä.

Väestönsuojelulautakunnan ja väestönsuojelupäällikön rooli nostettiin aikasempaa valmiusohjetta selkeämmin esiin kokonaisuuden koordinoinnissa:

”Väestönsuojelulautakunta ja väestönsuojelupäällikkö ovat kaupungissa vastuussa väestönsuojelulain perusteella annettavien valmiustehtävien koordinoinnista mukaan luettuna tässä valmiusohjeessa mainitut virastojen ja laitosten toimenpiteet toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi.” (emt., 8.)

Virastojen ja laitosten osalta todettiin, että ne jatkavat poikkeuksellisissa oloissa periaatteessa normaaleja palvelu- ja tuotantotehtäviään ottaen huomioon niille annetut erityistehtävät sekä olosuhteiden aiheuttamat muutokset ja rajoitukset. Edellä mainittuja tahoja edellytettiin tekemään suunnitel-

mat erikseen väestönsuojelua ja toiminnan jatkuvuuden turvaamista varten. (emt., 9-10.)

Virastojen ja laitosten väestönsuojeluvalmisteluun tarkoituksena oli turvata henkilöstö, asiakkaat ja omaisuus poikkeuksellisten olojen aiheuttamilta tuhoilta. Kyseisillä toimenpiteillä luotiin edellytyksiä toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. (emt., 12; 14.)

Johtamisen osalta valmiusohjeessa todettiin, että kaupunginhallintoa johtavat poikkeuksellisissa oloissa periaatteessa samat keskushallinnon elimet kuin normaalioloissa. Toiminnan johtamisen osalta ohjeessa oli seuraava kirjaus:

”Toimintoja johtaa poikkeustilanteissa Helsingin johtokeskus, joka toimii myös seitsemän kuntaa käsittävän Helsingin väestönsuojelualueen johtokeskuksena. Keskuksen johtoryhmään kuuluu kaupunginjohtaja, apulaiskaupunginjohtaja, väestönsuojelupäällikkö, kaupungininsinööri, palopäällikkö, terveydenhuollon toimitusjohtaja ja huoltotoimen toimitusjohtaja. Johtokeskus muodostetaan silloin, kun tilanne tai olosuhteet edellyttävät keskitettyä johtoa, tarkoituksenmukaisia toimintatiloja ja johtamis- ja hälytysyhteyksiä. Sen toimintaansaattaminen ei periaatteessa muuta kunnallista päätöksentekoprosessia eikä hallintoa. Virastot ja laitokset suorittavat johtokeskuksen niille määräämiä tilanteen vaatimia toimenpiteitä samalla kun muu kunnallinen toiminta jatkuu tilanteen edellyttämässä laajuudessa mahdollisesti annettuja erityisohjeita noudattaen. Johtokeskus käyttää ensi sijassa väestönsuojeluorganisaatioita, mutta tarvittaessa myös kaupungin muita voimavaroja.” (emt., 9.)

Kirjaus antaa ymmärtää, että kaupungin johtamistoiminta poikkeuksellisissa olosuhteissa käytännössä toteutettiin edellä mainitun johtoryhmän toimesta. Kuitenkin kaksi vuotta suunnitelman hyväksymisen jälkeen kaupunginhallituksen esityslistatekstissä koskien katastrofineuvottelukunnan korvaamista pelastuspalveluneuvottelukunnalla todettiin, että Helsingin johtokeskuksen johtoryhmän on aikanaan muodostettu poikkeusolojen väestönsuojelutoiminnan johtamista varten (Khs EI 23.3.1981, asia 7). Käytettävissä ollutta aineistoa arvioitaessa on todettava, että valmiusohjeeseen tehty kirjaus ei ollut riittävä tarkasti määritelty koko kaupungin toiminnan jatkuvuutta koskevan johtamisen näkökulmasta.

Vuoden 1979 valmiusohje oli virastojen ja laitosten toiminnan jatkuvuuden turvaamisen näkökulmasta painottunut hyvin paljon väestönsuojeluun ja varsinainen ohjaus palvelutuotannon turvaamista koskevien varautumistoimenpiteiden osalta jää vähäiseksi. Vaikuttaa siltä, että kyseisen suunnitel-

man lähtökohtana oli se, että väestönsuojeluorganisaatiolla turvataan kaupungin toiminta ja palvelutuotanto poikkeuksellisissa oloissa.

4.3 Helsingin kaupungin valmiusohje 1987

Vuonna 1987 hyväksytyn valmiusohjeen laatimiselle oli aiempaa laajemmat perusteet, sillä vuoden 1984 aikana Uudenmaan lääninhallitus oli laatinut ohjeen kunnan valmiussuunnittelusta ja sisäasianministeriön hallinnonalan poikkeusolojen toimintaan varautumisen yleisohje oli vahvistettu. (Valmiusohje 1987, 30.)

Kaupungin valmiusohjeen perustana oli kaupunginjohtajan vuonna 1977 tekemä päätös valmiussuunnittelun jatkamisesta kaupungin hallinnossa poikkeuksellisten olojen varalta. Lakisääteisenä perustana viitattiin edelleen väestönsuojelulakiin (438/1958), mutta ohjeessa todettiin, että valmiuslain-säädäntötyöryhmän ehdotus 31.3.1987 laiksi yhteiskunnan toimintojen turvaamisesta poikkeusoloissa on otettava huomioon suuntaa antavana. (Valmiusohje 1987, 1; 8-9.)

Poikkeusoloihin varautumisen päämäärä oli ohjeen mukaan turvata kaupungin asukkaiden elinmahdollisuudet ja kaupungin hallinto- ja palvelutehtävien sekä tuotannon jatkuvuus kaikissa oloissa (emt., 2). On hyvä huomata, että vaikka ohje oli rajattu koskemaan poikkeusoloja, korostettiin toiminnan jatkuvuutta normaali- ja poikkeusoloissa. Valmiusohjeessa todettiin myös se, että kaupungin hallintoon kuuluvia organisaatioita ja järjestelyjä tulee voida käyttää sekä normaalioloissa sattuvissa että poikkeusoloihin johtavissa suuronnettomuustilanteissa ja kaikissa poikkeusolojen kriisitilanteissa. (emt., 10.)

Valmiusohjeessa todettiin, että kansanhuolto järjestetään kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1986 vahvistaman ohjeen mukaisesti ja kaupungille johtuvista järjestelyistä annetaan erilliset ohjeet (emt., 11.). Väestönsuojelulain perusteella annettujen varautumistehtävien koordinoitavastuu oli väestönsuojelulautakunnalla ja väestönsuojelupäälliköllä (emt., 15). Kaupungin valmiuspäällikkö oli valmiussuunnittelun vastuhenkilö ja huolehti kaupungin valmiussuunnittelun sekä poikkeusolojen varautumistoimenpiteiden ohjaamisesta yhteistoiminnassa virastojen ja laitosten kanssa (emt., 13).

Hallintokuntia edellytettiin laatimaan valmiussuunnitelma, johon kuuluivat valmiussuunnitelman yleinen osa ja toimialaosa yleisen osan liitteenä tai erillisenä suunnitelmana sekä suojelusuunnitelma. Jokaisen hallintokunnan tuli myös määritellä normaaliolojen tehtävien tarpeellisuus ja niiden tärkeysjärjestys poikkeusoloissa. (emt., 30-31.)

Valmiussuunnitelman yleisessä osassa tuli selvittää, miten hallintokunnan oma toiminta turvataan poikkeusoloissa ja toimialaosassa se, miten turvataan ”se osa hallintokunnan koko kaupunkia koskevasta toiminnasta, jota varten hallintokunta on perustettu”. Suojelusuunnitelmassa tuli selvittää väestönsuojelutoimenpiteet, joilla suojataan hallintokunnan henkilöstö ja omaisuus poikkeusoloissa syntyviltä tuhoilta ja rajoitetaan ja lievennetään tuhojen ja vahinkojen seurauksia. (emt., 30.)

Johtosuhteiden osalta ohjeen mukaisesti noudatettiin pääosin normaaliolojen järjestelyjä. Kaupunginjohtajasta ja apulaiskaupunginjohtajista koostuva johtajistotoimikunta muodosti poikkeusoloissa kriisinhallinnan johtoryhmän, jonka tehtävänä oli tehdä päätöksiä poikkeusolojen järjestelyistä. Tilanteen aikaisen toiminnan osalta kaupunginjohtaja päätti tilanteen mukaan johtosuhteista ja tukitoimista kuultuaan kriisinhallinnan johtoryhmää tai Helsingin johtokeskuksen johtoryhmää. (emt., 13.)

Valmiusohjeessa korostettiin riskien tunnistamisen ja niiden merkityksen arviointia. Uutena kokonaisuutena kaupungin valmiusohjeessa oli tietojärjestelmien häiriöihin varautuminen valmiussuunnittelulla ja kaupunginkansliaa velvoitettiin laatimaan kaupungin atk-alan toimialasuunnitelma (emt., 26). Suunnitelmassa oli huomioitu normaalioloissa tapahtuvat onnettomuudet aikaisempaa yksityiskohtaisemmin ja virastoille ja laitoksille kuuluvia pelastuspalveluvelvoitteita oli kirjattu ohjeeseen. Vuoden 1973 ja 1979 suunnitelmissa ainoastaan viitattiin kaupungin katastrofisuunnitelmiin.

Vuoden 1987 valmiusohje oli merkittävä uudistus, sillä sen painopiste oli ensisijaisesti toiminnan jatkuvuuden turvaamisessa sekä suuronnettomuuksiin varautumisessa ja väestönsuojelun painoarvo oli merkittävästi vähäisempi edellisiin ja erityisesti edelliseen valmiusohjeeseen verrattuna.

4.4 Helsingin kaupungin valmiusohje 1996

Valmiussuunnittelun koordinointi oli siirtynyt takaisin kaupunginkansliaan ja uusi valmiuspäällikkö oli aloittanut lokakuussa 1994. Johtajistotoimikunta asetti maaliskuussa 1995 työryhmän uusimaan kaupungin yleisen valmiusohjeen. Ohje julkaistiin Helsingin kaupunginkanslian julkaisusarjassa (Julkaisusarja A, 1/1996). Valmiusohje oli kaupunginhallintoa koskeva yleisohje, johon perustuen laadittiin virasto- ja laitoskohtaiset valmiussuunnitelmat (Kj 3.4.1996 § 2147).

Vuoden 1996 valmiusohjeen lakisäätteenä perustana oli tärkeimpinä mainittu valmiuslaki (1080/91) ja puolustustilalaki (1083/91). Edellisen suunnitelman hyväksymisen jälkeen kaupungin organisaatiossakin oli tapahtunut merkittävä muutos, kun väestönsuojelukeskus ja palolaitos olivat yhdistyneet pelastuslaitokseksi vuonna 1991. Vuoden 1958 väestönsuojelulaki oli kuitenkin edelleen voimassa. (Valmiusohje 1996, 10.)

Valmiusohjeessa annettuja yleisohjeita varautumistoimenpiteistä olivat muun muassa:

- *Varautumisen perustaksi selvitetään elämisen ja toiminnan jatkuvuuden kannalta keskeiset ja tärkeät tekijät eri poikkeustilanteissa ja eri valmiustiloissa.*
- *Jokainen yksikkö vastaa poikkeusoloissakin normaaliolojen tehtävistään, joita on tarkennettu poikkeusolojen vaatimuksia vastaaviksi.*
- *Toimialakohtaisen päämääräasettelun jälkeen on tärkeintä selvittää, mitkä ovat omaa toimintaa eniten vaikeuttavat tekijät eri kriisimalleissa. Kartoitetaan uhkat, niiden todennäköisyys ja riskien suuruus.*
- *Tämän jälkeen haetaan suunnitelmien muodossa ratkaisut ongelmiin ja varaudutaan niiden mukaisesti poikkeusoloihin.*
- *Yksikön johtosuhteet ja organisaatio poikkeusoloissa määritetään mikäli ne jotenkin poikkeavat normaaliajan tilanteesta. (Valmiusohje 1996, 6.)*

Edellä mainittujen kokonaisuuksien osalta myös normaalioloissa tapahtuvien onnettomuuksien varalta tehtävät pelastuspalveluorganisaation valmiusvelvoitteet oli kuvattu ohjeessa, hyvin pitkälti edellisen ohjeen sisältöä noudattaen. Ohjeeseen oli lisätty myös johto-organisaatio normaaliolojen toimintatilanteessa sekä päivitetty poikkeusolojen johto-organisaatio vastamaan uutta virastorakennetta. (emt., 11; 13.)

Virastoja koskeva valmiussuunnitteluvaihe ja valmiussuunnitelmassa edellytetyt kokonaisuudet vastasivat vuoden 1987 ohjetta. Suunnitelmapoh-

jat eivät olleet edellisen valmiusohjeen kaltaisesti osana valmiusohjetta vaan mallit olivat erikseen saatavissa valmiuspäälliköltä.

Valmiusohjeessa ei ollut kokonaisuuden kannalta merkittäviä muutoksia edelliseen ohjeeseen verrattuna osittain varmastikin siitä syystä, että vuonna 1987 laaditussa suunnitelmassa oli jo etupainoisesti huomioitu myöhemmin säädetyt valmiuslain asettamat velvoitteet ja keskeiset periaatteet.

4.5 Helsingin kaupungin valmiusohje 2002

Päivitetty valmiusohje julkaistiin Helsingin kaupunginkanslian julkaisusarjassa (Julkaisusarja A, 1/2002). Ohje oli lähinnä vuoden 1996 päivitys ja ei sisältänyt merkittäviä uudistuksia.

Valmiusohjeessa oli huomioitu vuonna 1999 uudistunut pelastustoimen lainsäädäntö ja tehty sen edellyttämät tekniset muutokset suunnitelman kirjauksiin. Uhkamallien ja häiriötilanteiden osalta lähtökohdat olivat pitkälti samat kuin edellisessäkin valmiusohjeessa, sillä poikkeuksella, että alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus oli lisätty varautumisessa yleisesti käytettävien tilanteiden joukkoon puolustusneuvoston muistion ”Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin” mukaisesti (Valmiusohje 2002, 8).

Vuoden 2002 ohjeessa määrätty suunnittelovelvoite koski vain poikkeusoloja. Valmiusohjeessa todettiin, että varautuminen tarkoittaa valmistautumista toimimaan poikkeusoloissa, mutta ohje käsitteli edellisen ohjeen kaltaisesti myös varautumista suuronnettomuuksiin (emt., 1).

Teknisten järjestelmien kehittyminen näkyy valmiusohjeessa varsin selvästi ja ohjeessa kuvatuissa viesti- ja tietoliikennejärjestelyissä oli huomioitu muun muassa valtakunnallinen varaverkko (2V), viranomaisradioverkko (VIRVE) sekä kaupungin tietoliikenneverkko (Helnet) (emt., 16).

Varautumiseen liittyvien asiakirjojen osalta korostettiin edellisen suunnitelman linjausten mukaisesti julkisuusperiaatetta. Valmiusohjeessa oli huomioitu myös 1999 voimaantullut laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja kirjattu sen edellyttämät täsmennykset (emt., 25).

Virastojen ja laitosten valmiussuunnitelman sisältövaatimukseen ei ohjeessa tehty muutoksia. Hallintokuntien valmiussuunnitelmiin tuli sisällyttää ylei-

nen ja toimialaosa sekä virasto- ja laitospohjainen turvallisuussuunnitelma (aikaisemmin suojelusuunnitelma). (emt., 30.)

4.6 Helsingin kaupungin valmiusohje 2005

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia julkaistiin vuonna 2003. Kansallisen tavoitetilan määrittelyn ja kehittämislinjausten uudistamisen jälkeen oli luonnollista, että myös kaupunki tarkastaisi omaa ohjeistustaan. Valmiusohjetyöryhmän laatima valmiusohje, Kunnallisten palveluiden turvaaminen poikkeustilanteissa, Helsingin kaupungin valmiusohje 2005, hyväksyttiin käyttöön otettavaksi kaupunginjohtajan päätöksellä loppuvuodesta 2005 (Kaupunginjohtajan päätösluettelo 2.11.2005 § 76).

Aikaisemmista valmiusohjeista poiketen, ohje oli julkisuuslain 24.1§:n 8. kohtaan perusteella määritetty salassa pidettäväksi.

Varautumisen määritelmää oli täsmennetty siten, että valmiusohjeessa varautumisen katsottiin tarkoittavan varautumista toimimaan poikkeustilanteissa (Valmiusohje 2005, 5). Ohjeessa korostui vahvemmin ajatus siitä, että normaalioloissa tehtävillä valmisteluilla luodaan perusta toiminnan jatkamiseen kaikissa tilanteissa. Ohjeessa valmiussuunnittelu määriteltiin aikaisempaa laajempaan käsitteenä, pitäen sisällään kunnallisten palvelujen ylläpitämisen ja varmentamisen kaikissa tilanteissa (emt., 6).

Valmiusohjeessa käytettiin käsitettä poikkeustilanne tarkoittamaan sekä valmiuslain tarkoittamia poikkeusoloja että normaaliolojen häiriötilanteita. Termillä pyrittiin kattamaan uhkakuvien muuttuminen valmiuslain (1080/1991) tarkoittamia poikkeusoloja moninaisemmiksi. Laajennus käytännössä tarkoitti virastojen ja laitosten varautumisvelvoitteen laajentamista koskemaan kansallisesti tunnistettuja, muuttuneita uhkakuvia. (Kj/J esityslista 2.11.2005 2 §.)

Lainsäädännöllisesti valmiusohjeessa varautumisen perustana käytettiin valmiuslakia ja pelastuslain osuus oli jätetty aikaisempaa vähäisemmäksi ja koskemaan lähinnä omatoimista varautumista (Valmiusohje 2005, 7-8).

Valmiussuunnitelma oli määritetty asiakirjaksi, jossa määritellään se, miten virasto tai laitos turvaa toimintansa poikkeustilanteissa ja miten se silloin hoitaa johtosäännössä sille annetut tehtävät. Virastojen ja laitosten varautu-

missuunnitteluun määritettiin kuuluvaksi valmiussuunnitelma ja sen osana erillinen tietojärjestelmien valmiussuunnitelma sekä näiden lisäksi pelastuslain mukainen pelastussuunnitelma. (emt., 6.)

Kaupungin käyttöönotettaman tulosjohtamisjärjestelmä periaatteet ja EFQM-malli oli sisällytetty valmiusohjeeseen. Kaupungin hallinnossa tulosjohtaminen oli määritelty tarkoittamaan toiminnan kokonaisvaltaiseen tarkasteluun, tuloksellisuuteen ja yhteistyöhön perustuvaa johtamistapaa (Kj 14.9.2004 § 4245).

Valmiusohjeessa esitetyt uhkamallit perustuivat Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan (2003), sisäisen turvallisuuden ohjelmaan (2004) sekä vuoden 2004 puolustuspoliittiseen selontekoon (Valmiusohje 2005, 8).

Johtamisjärjestelyjen kuvauksessa tilanteiden johtamista oli selkiytetty siten, että kaupunginhallinnon johtaminen ja pelastustoiminnan sekä väestönsuojelun johtaminen oli kuvattu selkeämmin verrattuna edelliseen valmiusohjeeseen.

Toimintojen ulkoistamisen vaikutuksia oli käsitelty aikaisempaa ohjetta laajemmin ja ohjeessa nostettiin esille myös alihankintaketjujen merkitys varautumisessa. Vuoden 2002 ohjeessa asia oli käsitelty yhdellä virkkeellä ja vuoden 2005 ohjeessa toimintojen ulkoistamiselle oli varattu oma luku.

Vuonna 2005 hyväksytty valmiusohje keskittyi aikaisempaa selkeämmin kaupunkitasoiseen varautumiseen palvelutuotannon turvaamisen ja toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta ja siinä oli huomioitu kaupunkiin kohdistuvat uhkat aikaisempaa laajemmin. Pelastuslaitoksen vastuulla olevien varautumiskokonaisuuksien osalta ohjeessa todettiin virastojen ja laitosten velvoitteet edellisen suunnitelman kaltaisesti, mutta kokonaisuutena arvioiden eri toimintojen välinen suhde oli aikaisempaa selkeämmin kuvattu. Valmiusohje oli kokonaisuudessaan edeltäjänsä tiiviimpi ja selkeämpi.

4.7 Helsingin kaupunkikonsernin valmiusohje 2010

Kaupunginjohtaja päätti 25.3.2009 johtajistokäsittelyssä asettaa työryhmän, jonka tehtävänä oli 31.10.2009 mennessä uudistaa Helsingin kaupungin valmiusohje (Kj/J 25.3.2009 20 §). Valmiusohje nimettiin Helsingin kau-

punkikonsernin valmiusohjeeksi ja määriteltiin julkisuuslain 24.1§:n 8. kohdan perusteella salassa pidettäväksi (Kaupunginjohtajan päätösluettelo 14.4.2010, § 38).

Valmiusohje oli ensimmäinen, joka oli suunnattu virastojen ja liikelaitosten lisäksi myös kaupungin tytäryhteisöille ja siinä korostettiin toiminnan ja palvelutuotannon suunnittelemista mahdollisimman häiriönkestäviksi.

Valmiusohje piti sisällään lukuisia uudistuksia, joista keskeisimpinä voidaan pitää käsitteistön uudistamista, riskienhallinnan sisällyttämisen osaksi valmiusohjetta sekä yhteistyön ja harjoittelun korostamista osana varautumista. Ohje oli jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen oli jatkuvuuden hallinta ja toinen valmiussuunnittelu, jolla tarkoitettiin jatkuvuuden hallintaa vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. (Valmiusohje 2010, 1.)

Valmiusohjeessa esiteltiin uutena käsitteenä jatkuvuuden hallinta, joka oli määritelty suunnitteluprosessiksi, johon kuuluvat sekä prosessien jatkuvuuden varmistaminen että valmiussuunnittelu (emt., 7). Riskienhallinnan osuus valmiusohjeessa oli kuvattu seuraavasti:

”Riskienhallinnalla turvataan kaupungin toimintojen jatkuvuus häiriöiden aikana ja valmiussuunnitelmin suunnitellaan toimintaperiaatteet ja etukäteisvalmistelut vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa toimimiseksi.”

Valmiusohjeessa jaettiin kaupungin toimintaa uhkaavat tilanteet häiriöihin, vakaviin häiriöihin ja poikkeusoloihin. Häiriö määriteltiin tilanteeksi, josta virastot ja liikelaitokset selviytyvät pääsääntöisesti normaaleja resursseja ja johtamismalleja käyttäen. Vakavissa häiriöissä ja valmiuslain tarkoittamissa poikkeusoloissa tilanteen hoitaminen edellytti määritelmän mukaan lähtökohtaisesti uudelleen resursointia, tehostettua yhteistyötä ja normaalista poikkeavia johtamisjärjestelyjä. (emt., 6-8.)

Lainsäädännön ja johtamisen näkökulmasta valmiusohje perustui samoihin periaatteisiin kuin edeltävä valmiusohje. Valmiusohjeen linjausten mukaisesti valmiussuunnitelmassa tuli käsitellä myös ne varautumisvelvoitteet ja suunnitelmat, joita ei ohjeessa erikseen mainittu, huomioiden myös toimialakohtainen lainsäädäntö ja ohjeistus. (emt., 3; 17.)

Valmiusohjeessa käsiteltiin myös kokoluokaltaan vähäisempiä uhkatekijöitä osana prosessien jatkuvuuden varmistamista, sillä ohjeessa huomioitiin ai-

kaisempaa laajemmin kriittisiä toimintoja uhkaavat tekijät ja riskienhallinta-toimenpiteet jatkuvuuteen vaikuttavien riskien hallinnassa. (emt., 11.)

Uusina kokonaisuuksina ohjeessa määriteltiin varautumisen koordinaatio-ryhmä, jonka tehtävänä oli virastojen ja liikelaitosten valmiussuunnittelun tukeminen ja kaupunkikonsernin varautumisen edistäminen sekä teemaharjoitukset, joilla tuli varmistaa se, että toimijat ovat varautuneet hoitamaan elintärkeät toiminnot kaikissa olosuhteissa (emt., 12).

Edellisen ohjeen kaltaisesti kaupungilla käytössä olevan EFQM-mallin käyttöä korostettiin toimintamenettelyjen arvioinnissa, mutta valmiuden ja laadun yhteyttä korostettiin aikaisempaa vähemmän.

Virastoissa ja liikelaitoksissa laadittavien valmiussuunnitelmien sisältövaatimuksia oli täsmennetty ja laajennettu. Sisältövaatimuksilla ohjattiin varautumisen huomioimista laajemmin viraston tai liikelaitoksen toiminnan suunnittelussa.

Vuonna 2010 hyväksytyssä valmiusohjeessa tehtiin merkittäviä muutoksia kaupungin varautumiseen ja valmiussuunnitteluun. Ohje kattoi aikaisempaa selvemmin varautumisen kaikkiin uhkiin ja siinä esitettiin selkeitä yhteistyö- ja koulutusrakenteita, joilla kaupunkitasoista varautumista pyrittiin kehittämään.

4.8 Yhteenveto kaupungin valmiusohjeista

Toiminnan jatkuvuuden turvaaminen ja siihen liittyvä suunnittelu virastoissa ja laitoksissa perustui alun perin väestönsuojelulakiin (438/1958) ja -asetukseen (237/1959). Kyseinen suunnittelovelvoite koski sotaa tai siihen verrattavia olosuhteita. Väestönsuojeluasetuksessa tämä suunnittelovelvoite säilyi asetukseen tehdyistä muutoksista huolimatta pelastustoimilain voimaantuloon saakka. Valmiuslain (1080/1991) voimaantulon jälkeen säädöksissä oli sekä väestönsuojeluasetuksen mukainen suunnittelovelvoite toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi että valmiuslain valmiussuunnittelovelvoite varmistaa tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Vuonna 1999 voimaan tullessa pelastustoimilaissa (561/1999) suunnittelu- ja varautumisvelvoite piti sisällään enää henkilöiden ja omaisuuden sekä ympäristön suojaamisen vaaratilanteissa sekä osallistumisen pelastustoimenpiteisiin, joihin virastot ja laitokset kykenivät omatoimisesti.

Vuotta 1991 voidaan pitää täten lainsäädännön näkökulmasta keskeisenä käännekohtana kunnallisten toimintojen jatkuvuuden suunnittelua ajatellen.

Helsingin kaupungissa laadituista valmiusohjeista viisi on laadittu valmiussuunnittelun ohjausvastuun ollessa keskushallinnossa ja kaksi silloin, kun valmiussuunnittelun ohjaus oli väestönsuojelukeskuksessa. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että vuonna 1979 vahvistetun ohjeen pohjatyö oli tehty kaupunginkansliaan sijoitetun valmiuspäällikön toimesta.

Ensimmäisen valmiusohjeen lisäksi merkittävimmät ohjeet kaupungin varautumisen näkökulmasta olivat vuosien 1987, 2005 ja 2010 valmiusohjeet, joissa esitettiin selkeitä ja merkittäviä muutoksia kaupungin varautumiseen ja valmiussuunnitteluun. Valmistelu- ja hyväksymisprosessiltaan mielenkiintoisin valmiusohje on vuonna 1979 hyväksytty ohje, jonka taustoihin tässä tutkimuksessa ei ollut mahdollista syventyä kovinkaan tarkasti ajanpuutteen vuoksi.

Käytännössä vuoden 1987 valmiusohjetta voidaan pitää ensimmäisenä ohjeena, jossa tosiasiallisesti käsiteltiin kaupungin toiminnan jatkuvuutta palvelutuotannon turvaamisen näkökulmasta kaikissa tilanteissa. Vuoden 2005 ohjeessa pelastustoimen osuus ohjeessa pieneni merkittävästi, osaltaan varmasti johtuen lainsäädännöllisestä kehityksestä ja kaupungin varautumisen painopisteen muutoksesta, jossa laaja-alainen varautuminen myös normaaliolojen häiriötilanteisiin nähtiin aikaisempaa merkittävämpänä. Vuoden 2010 valmiusohjeessa varautuminen kytkettiin aikaisempaa selkeämmin osaksi toiminnan ja talouden suunnitteluprosessia sekä riskienhallintaa.

5 Varautumisen ja valmiussuunnitelun nykytila

Varautumisen tulee olla osa kaupungin jokapäiväistä toimintaa ja näkyä toimivina ja häiriöttöminä palveluina. Oikein tehdyt varautumistoimenpiteet näkyvät käytännössä onnistuneena häiriötilanteen hallintana, ja tilanteesta toipumisena mikäli häiriötilanne pääsee syntymään.

Yhteiskunnan muutokset näkyvät kaupungin toiminnassa ja palvelurakenteissa. Pääkaupunkiseudun kaupunkien palvelutuotantoa on siirretty seudullisiin kuntayhtymiin, yhtiötetty sekä ulkoistettu varsin voimakkaasti tällä vuosituhanella.

Suomen perustuslaki (731/1999) ja kuntien toimintaa säätelevä kuntalaki (365/1995) luovat perusteet kunnan toiminnalle. Helsingin kaupunginvaltuuston hyväksymä strategiaohjelma linjaa virastojen, liikelaitosten ja konserniyhteisöjen toimintaa (Kvsto 24.4.2013, §122). Valtuustokausittain tehtävässä strategiaohjelmassa esitetään kaupungin keskeiset tavoitteet ja kehittämiskohteet sekä tärkeimmät toimenpiteet valtuustokaudelle. Nykyisessä strategiaohjelmassa varautumiseen liittyvät kirjaukset koskevat sään ääri-ilmiöihin varautumista (Kvsto 24.4.2013, §122).

Kaupunginjohtaja johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kaupunginjohtajan toimialaan kuuluvat kaupungin toiminnan ja talouden yleissuunnittelu, henkilöstöpolitiikka, elinkeinoasiat, valmiussuunnittelu, talousarvion valmistelu ja sen noudattamisen valvonta, sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä taloushallintoon liittyvät asiat yleensä ja riippumatta siitä, mitä lautakuntaa, virastoa tai laitosta asia koskee. (Kvsto 15.1.2014, § 5.)

Kaupunkitasoinen varautumisen ohjaus on kaupunginkanslian vastuulla, jossa hallinto-osasto huolehtii muiden tehtäviensä lisäksi, siltä osin kuin

tehtävä ei kuulu muulle viranomaiselle, kaupungin yleisestä turvallisuusasioiden koordinoimisesta ja edistämisestä, turvallisuusstrategisesta suunnittelusta sekä kokonaisvalmiuden ja varautumisen ohjaamisesta. (Kvsto 24.4.2013, §127.)

Tehtävästä käytännössä huolehtii kaupunginkanslian turvallisuus- ja valmiusyksikkö, jonka toimialaan kuuluvat kaupungin yleisten turvallisuusasioiden koordinoiminen ja edistäminen, turvallisuusstrateginen suunnittelu sekä jatkuvuudenhallinnan, varautumisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun ohjaaminen.

Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen tehtävänä on muun muassa huolehtia pelastustoimintaan, onnettomuuksien ehkäisyyn ja varautumiseen kuuluvista tehtävistä, väestönsuojelun suunnittelusta ja kaupungin eri virastojen ja laitosten väestönsuojeluun kuuluvan toiminnan yhteen sovittamisesta sekä huolehtia virastolle määrättyjen ensihoitotehtävien suorittamisesta (Kvsto 9.10.2013, § 359). Kaupungin väestönsuojelujärjestelyt ja hallintokuntien väestönsuojeluelvoitteet on määritelty pelastuslautakunnan hyväksymässä kaupungin suojelusuunnitelmassa.

Valtion ja kunnan viranomaisilla, laitoksilla ja liikelaitoksilla on velvoite osallistua pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti (L 379/2011).

Helsingissä kaupungin keskushallinnon ja pelastuslaitoksen vastuunjako varautumiskysymyksissä on selvä. Pelastuslaitos huolehtii pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun liittyvien johtosäännössä ja pelastuslaissa määrättyjen kokonaisuuksien ohjaamisesta. Kaupunginkanslia ohjaa koko kaupunkikonsernin varautumista ja yksittäisiä kokonaisuuksia, mikäli asia ei kuulu muulle viranomaiselle.

Häiriötilanteissa, joissa tarvitaan useiden toimijoiden yhteistyötä häiriötilanteeseen varautumisessa tai siihen liittyvän tilannekuvan muodostamisessa, perustetaan tarvittaessa kaupunginjohtajan päätöksellä erillisiä työryhmiä tilanteen hoitamiseksi. Ryhmien kokoonpano ja tehtävät määritetään tapauskohtaisesti ja kaupunginjohtaja asettaa työryhmän johtajistokäsittelyssä.

Kaupunki uudistaa varautumisen toimintamallejaan voimakkaasti tulevina vuosina kehittämällä jatkuvuus- ja valmiussuunnittelua. Kaupunkikonsernin valmiusohje päivitetään vuoden 2015 aikana.

6 Arviointi ja johtopäätökset

Helsingin kaupungilla valmiussuunnittelun ohjausvastuu ei ole kulkenut kaupungin organisaatiossa tiivistä ohjaavien säädösten kanssa. Kaupunginjohtajan rooli on kuitenkin ollut valmiussuunnittelun alkuvaiheesta asti selkeä. Yleinen yhteiskunnallinen ja lainsäädännöllinen kehitys on myös nähtävissä erityisesti 2000-luvun valmiusohjeissa ja siinä, miten eri toimijoiden näkökulmat on tuotu esiin kaupungin varautumista ohjaavissa asiakirjoissa.

On varsin todennäköistä, että laki puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta (238/1960) sekä laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/1970), olivat yhtenä keskeisenä perusteena valmiussuunnittelijan palkkaamisessa. Tätä näkökulmaa tukee muun muassa se, että valmiussuunnittelijan ensimmäisiä työtehtäviä oli osallistua puolustusneuvoston työryhmätyöskentelyyn työryhmän sihteerinä. On myös mahdollista, että ylipormestarin vuonna 1967 esittämä ajatus keskushallintoon sijoitettavasta yhteysupseerista on viran perustamisen taustalla. Tutkimuksen kannalta on kuitenkin harmillista, että lopullista varmuutta valmiussuunnittelijan palkkaamisen perusteista ei löytynyt.

Kunnallisen valmiussuunnittelun alkuaikoina toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen tähänneen yleisen valmiussuunnittelun ja väestönsuojelulain (438/1958) suunnitteluelvoitteen välinen suhde oli hyvin vahva. Väestönsuojelulain todellinen velvoittavuus toiminnan jatkuvuuden turvaamisessa jäi kuitenkin vähäiseksi. Mikäli toiminnan jatkuvuuden suunnittelu olisi koettu merkittävämpänä, olisi siitä ollut varmasti velvoittavampia kirjauksia myös kaupungin väestönsuojelujärjestyksessä.

Väestönsuojelun ja sittemmin palo- ja pelastustoimen velvoitteiden laajuus kaupungin valmiusohjeissa oli merkittävä. Käytettävissä olleesta aineistosta selviää, että näiden kokonaisuuksien merkitys osana yleistä valmiussuunnittelua nähtiin eri toimijoiden näkökulmasta varsin eri tavalla.

Vuoden 1984 lääninhallituksen ohjeessa todettiin, että yleisen valmiussuunnittelun lisäksi tehtävät erillissuunnitelmat ovat osa kunnan valmiussuunnittelua ja kunnan valmiussuunnitelmaan tulee ottaa niistä tarvittavat yhteenvedot taikka liittää ne osaksi suunnitelmaa (Ohje kunnan valmiussuunnittelusta 1984). Vuoden 1987 valmiusohjeessa ei kuitenkaan toteutunut aikaisemman valmiuspäällikön esittämä näkemys suunnittelukokonaisuuksien eriyttämisestä.

Vuoden 1987 valmiusohjeessa väestönsuojelu siirtyi taka-alalle ja virastojen pelastuspalveluvelvoitteet nousivat väestönsuojelutehtävien edelle. Vasta vuoden 2005 valmiusohjeessa pelastustoimen tehtäviä ei kuvattu enää yhtä laajasti ja kehitys jatkui edelleen vuoden 2010 ohjeessa.

Kaupungin virastojen, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen varautumiselle on luotu vahva perusta väestönsuojeluun varautumisen ja pelastuspalvelujärjestelmän kautta. Ongelmallista on ollut se, että eri valmiusohjeiden kautta ei ole kyetty reagoimaan riittävällä nopeudella yhteiskunnan ja kaupungin kehitykseen eikä myöskään uhkien muutokseen. Varautuminen sotilaallista uhkaa vastaan sekä vahvat väestönsuojelu- ja pelastuspalveluvelvoitteet ovat vieneet huomiota virastojen ja liikelaitosten oman toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyvästä suunnittelusta.

Kaupungin valmiusohjeissa ei ole onnistuttu riittävän selkeästi kuvaamaan eri toimijoiden ja toimintojen välisiä suhteita. Samoin eri toimijoille ei ole kyetty esittämään riittäviä vaatimuksia ja toisaalta perusteita varautumisen perustaksi. Eri valmiusohjeissa on esimerkiksi todettu, että ohje käsittelee poikkeusoloja, mutta siinä on silti annettu normaaliolojen tilanteisiin varautumisvelvoitteita. Suuronnettomuuksiin varautumisella on ollut muita kokonaisuuksia huomattavampi painoarvo suunnittelussa ja ohjeistuksissa. Yhtenä näkökulmana on voinut olla se, että suuronnettomuus voi johtaa tilanteeseen, jossa tarvitaan valmiuslain toimivaltuuksia.

Kukin valmiusohje on selkeästi aikansa tuote ja samalla kompromissi, sillä kaikissa on jotain uutta, jotain vanhaa ja jotain lainattua. Jatkovasti muuttuva käsitteistö ja toisaalta myös muuttuva lainsäädäntö ovat osaltaan vaikeuttaneet varautumisen selkokieleistä ohjausta.

6.1 Kehittämisehdotukset

Nykyisten 317 kunnan joukossa Helsinki on poikkeus, ja asema Suomen pääkaupunkina asettaa erityisiä vaatimuksia kaupungin kriittisten toimintojen jatkuvuuden turvaamiselle.

Tässä esitettävät kehittämisehdotukset perustuvat tutkimuksessa arvioitujen valmiusohjeiden sisällöistä saatuihin näkemyksiin sekä osaltaan käytännön kokemukseen Helsingin kaupungin varautumisen parissa tehdyssä työssä.

Kaupungin varautumisen kokonaisuus tulisi kuvata siten, että kukin hallintokunta kykenee tunnistamaan oman roolinsa ja varautumistyönsä merkityksen osana kokonaisuutta. Ohjeessa on huomioitava eri toimijoiden kaupunkitasoinen ohjausvastuu eri häiriötilanteisiin varautumisessa. Lisäksi tulee huomioida kaupunkitasoiset velvoittavat ohjeet ja suunnitelmat sekä riittävällä tasolla hallinnonalakohtainen lainsäädäntö. Ohjeeseen tulisi lisätä kirjaus, jossa todetaan, että kunkin toimijan tulee käsitellä suunnitteluprosessin aikana valmiuslakiin kirjattujen veloitteiden ja toimivaltuuksien vaikutukset toimijan kriittisiin prosesseihin ja laadittava tarvittaessa näitä koskevat toimintaohjeet tai –linjaukset yhteistyössä kaupungin keskushallinnon kanssa.

Ohjeistuksessa tulee kiinnittää huomioita siihen, että siinä käytettävät käsitteet ovat yksiselitteisiä ja eri toimijoiden vastuut varautumisessa kuvataan yksiselitteisesti. Lukijalle ei saa jäädä epäselväksi, onko ohjeessa esitetty toimintamalli käytössä ainoastaan normaali- tai poikkeusolojen häiriötilanteissa vai kaikissa olosuhteissa.

Ohjeen tulee entistä voimakkaammin yhtenäistää varautumiseen liittyviä käytäntöjä kaupunkikonsernissa. Ohjeessa tulee olla konkreettisia vaatimuksia laadittaville suunnitelmille.

Kuntayhtymien ja muiden seudullisten toimijoiden varautumisen liittyvät kaupungin periaatteet ja linjaukset tulee tuoda riittävän selvästi esille. Yhteistoimintasopimuksiin tai muuhun eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön perustuvat toimintamallit ja periaatteet on syytä kuvata ohjeistukseen ainakin yleisellä tasolla.

Kaupungin johtaminen häiriötilanteissa sekä virastojen, liikelaitosten ja työryhmissä sekä tilapäisten toimielimien tai asetettujen työryhmien ja muiden viranomaisien rooli häiriötilanteiden johtamisessa ja tilannekuvan kokoamisessa ja välittämisessä tulee kuvata yksinkertaisesti ja yksiselitteisesti. Kaupungin viestinnän ohjeissa tulee huomioida päivitetty toimintamallit.

Lisäksi ohjeissa tai sen hyväksymispäätöksessä on määriteltävä kaupunkitasoiset varautumisen kehittämisen tavoitteet lyhyelle ja pitkälle aikavälille.

6.2 Loppusanat

Helsingin kaupungin valmiussuunnittelun historiaa ja vaiheita ei ole tietävästi selvitetty aikaisemmin tässä laajuudessa. Tutkimuksen yhteydessä nousi esille jatkuvasti uutta aineistoa ja uutta tietoa. Vaikka kunnalliseen päätöksentekoon liittyen on olemassa kattavat arkistot, jää moni asia selvittämättä, koska kirjallista materiaalia ei ole syystä tai toisesta säilynyt tai toistaiseksi löytynyt. Erityisen onnekas sattuma oli se, että vuoden 2014 aikana sain käyttööni 1970- ja 1980- luvulla valmiuspäällikkönä toimineiden henkilöiden työpapereita.

Tutkimuksessa ei ollut ajankäytöllisesti tarkoituksenmukaista syventyä käsittelemään laajemmin kaupunginhallinnossa tapahtuneita laajempia hallinnollisia järjestelyjä. Joka tapauksessa käytössä olleen aineiston perusteella voidaan todeta, että sekä hallinnollisten rakenteiden muuttumisella että yksittäisten henkilöiden myötävaikutuksella on ollut merkittävä vaikutus valmiussuunnitteluvastuun sijoittumiseen kaupungin organisaatiossa.

Valtion keskus- ja aluehallinnon tuottamien asiakirjojen tutkiminen syvällisemmin voisi avata vielä uusia näkökulmia myös kunnallisen valmiussuunnittelun kehittymiseen.

Toivon, että tutkimus antaa varautumisen parissa työskenteleville mahdollisimman hyvän kuvan siitä, miten Helsingin kaupungin valmiussuunnittelu on kehittynyt vuosikymmenten saatossa. Omalta osaltani voin todeta, että tutustuttuani tarkemmin historiaan, ymmärrän paremmin nykyisyyttä.

Lähteet

Komitea- ja työryhmämietinnöt sekä periaatepäätökset

Komiteamietintö 1973:165 (1974). Kunnallishallinnon kriisitoimikunta 1972:n mietintö. Sisäasianministeriö, Helsinki.

Komiteamietintö 2004:1 (2004). Valmiuslainsäädännön tarkastelua perustuslain näkökulmasta, valmiuslakitoimikunnan välimietintö. Oikeusministeriö, Helsinki.

Komiteamietintö 2010:21 (2010). Varautuminen ja kokonaisturvallisuus komiteamietintö. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

Poikkeusolojen määrittely valmiussuunnittelun perustaksi (1977). Puolustusneuvosto, Helsinki.

Varautuminen erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin (1992). Puolustusministeriö, Helsinki.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia 2003 (2003). Valtioneuvoston periaatepäätös. Puolustusministeriö, Helsinki.

Helsingin kaupungin asiakirjat

Helsingin kaupunginarkisto

Helsingin kaupungin kunnalliskalenterit 1971-2014. Helsingin kaupunki, Helsinki.

Helsingin kaupungin valmiusohjeet 1973-2010.

Helsingin kaupungin väestönsuojelujärjestys 1972.

Helsingin väestönsuojelun yleissuunnitelma 1958.

Kaupunginhallituksen esityslistat ja pöytäkirjat 1971-1981.

Kaupunginjohtajan päätökset ja päätösluonnokset 1977-2010.

Kaupunginvaltuuston esityslistat ja pöytäkirjat 1977-2014.

Pelastuslautakunnan esityslistat ja pöytäkirjat 1991-1994.

Väestönsuojelulautakunnan esityslistat ja pöytäkirjat 1958 ja 1973.

Helsingin kaupunginkanslia

Aho, Lauri (1967). Puhe alueelliselle maanpuolustuskurssille. Muistio 1967.

Hanikka, Jouko (1979). Eriävä mielipide. Muistio 9.1.1979.

Kaupunginsihteerin päätösluettelo 23.3.1970.

Louhi, Pentti (1972). Suunnittelija P. Louhen toimintakertomus vuodelta 1971. Muistio 8.3.1972.

Rahoitusjohtajan päätösluettelon ote 1.2.1971.

Yleisen osaston osastopäällikön päätösluettelo 20.2.1998.

Talous- ja suunnitteluosaston toimintasääntö 29.3.1976.

Lait ja asetukset aikajärjestyksessä

Väestönsuojelulaki 31.10.1958/438.

Väestönsuojeluasetus 22.5.1959/237.

Laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa 17.6.1970/407.

Valmiuslaki 22.7.1991/1080.

Hallituksen esitys pelastustoimilaiksi HE 76/1998.

Hallituksen esitys pelastuslaiksi HE 196/2002.

Hallituksen esitys pelastuslaiksi HE 257/2010.

Pelastuslaki 29.4.2011/379.

Valmiuslaki 29.12.2011/1552.

Internet-lähteet

Korkein hallinto-oikeus (1993) 19.8.1993/2884 KHO:1993-A-6. Haettu 24.1.2015 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/1993/199302884>

Kirjallisuus

Alho, Rainer (1999). Pelastustoimen operaatiosuunnittelu ja pelastustoiminnan johtaminen. Suomen pelastusalan keskusjärjestö, Helsinki 1999.

Kokonaisturvallisuuden ja varautumisen sanasto (2015). Sanastokeskus TSK ry, Helsinki.

Koivukoski, Janne (2012). Väestönsuojelujärjestelmän yleinen kehitys. Teoksessa Samu Nyström (toim.) Vaara ohi?. Väestönsuojelusäätiö, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry, Helsinki, 182-188.

Knuuttila, Jukka (1990). Helsingin väestön suojeleminen. Väestönsuojelun taustaa, toimintaa ja tapahtumia 1927-1989. Helsingin kaupungin väestönsuojelukeskus, Helsinki.

Riipinen, Pekka (2008). Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta. Puolustusministeriö, Helsinki.

Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa (2012). Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö, Helsinki.

Muut lähteet

Hakala, Taisto (1992). Kommodori Pentti Louhi - Helsingin pelastuspalvelun perustajajäsen. Valmiusviesti 4/92. Helsingin pelastuslaitos, Helsinki.

Uudenmaan lääninhallitus (1984). Ohje kunnan valmiussuunnittelusta (1184/60). Ohje 17.4.1984.

Uudenmaan lääninhallitus, pelastustoimisto (1984). Valmiuskoulutusneuvottelu III 28.2.1984. Muistio 6.3.1984.

Liite 1 Helsingin valmiussuunnitteluun liittyviä merkittäviä ajankohtia

- 1949 Geneven sopimus siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana (12.8.1949) (SopS 8/1955)
- 1958 Väestönsuojelulaki ja -asetus (1.7.1959, L 438/1958 ja A 237/1959)
- 1958 Helsingin väestönsuojelun yleissuunnitelma (suojelusuunnitelma) valmistui 28.12.1958
- 1960 Laki puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta (1.6.1960, L 238/1960 ja A 239/1960)
- 1960 Palolaki (1.7.1961, L 465/1960)
- 1961 Helsingin kaupungin väestönsuojelujärjestys vahvistettiin 31.8.1961
- 1967 Puolustusneuvosto: Maanpuolustuksen tienviitat
- 1969 Väestönsuojeluneuvottelukunnan selvitys 1969

- 1970 Laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (1.7.1970 L 407/1970)
- 1970 Kaupunki perustaa valmiussuunnittelijan tehtävän kaupunginkansliaan (1.4.1970, Ks 26.3.1970 §48)
- 1971 Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö (1971:A18)
- 1971 Kunnallishallinnon kriisitoimikunta asetettiin laatimaan ehdotus poikkeuksellisissa oloissa annettaviksi säännöksiksi (10.3.1971)
- 1971 Helsinkiin perustettiin katastrofitoimikunta johtamaan ja koordinoimaan katastrofien torjuntaan liittyvää suunnittelutyötä (Khs 24.5.1971)
- 1972 SM asetti toimikunnan laatimaan ehdotus muutoksista ja lisäyksistä kunnallishallinnon kriisitoimikunnan mietintöön (15.11.1972)

- 1972 SM vahvisti Helsingin kaupungin väestönsuojelujärjestyksen (9.11.1972)
- 1973 Ensimmäinen öljykriisi
- 1973 Valtioneuvoston periaatepäätös väestönsuojelujärjestelyjen kehittämisestä
- 1973 Sisäasianministeriön ohjeessa veloitettiin laatimaan yleisohje väestönsuojelujärjestelyistä ja toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (SM 352//733/P 13/73, 11.4.1973)
- 1973 Yleisohje virastojen ja laitosten valmisteluista poikkeuksellisten olojen varalta hyväksyttiin kaupunginhallituksessa. (Khs 3.9. 2573 §)
- 1975 Laki palo- ja pelastustoimesta (1.1.1976 559/1975). Palolaki kumottiin (465/60)
- 1975 Väestönsuojelujärjestelmässä toteutettavat uudistukset - SM:n asiakirja 21.2.1975
- 1977 Kunnallislaki
- 1977 Valmiussuunnittelu kirjataan kaupunginhallituksen johtosääntöön kaupunginjohtajan vastuulle (Kvsto 23.2.1977 asia 4)
- 1977 Kaupunginjohtaja päätti valmiussuunnittelun jatkamisesta kaupunginhallinnossa (Kj 3.5.1977 4151 §)
- 1977 VN asetti komitean valmiuslainsäädäntövalmistelun yhtenäistämiseksi ja lainsäädäntötarpeen selvittämiseksi (tammikuu 1977)
- 1977 Puolustusneuvosto laati muistion poikkeusolojen määrittelystä valmiussuunnittelun perustaksi (28.3.1977)
- 1977 Geneven yleissopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (I pöytäkirja) (SopS 82/1980)
- 1977 Katastrofitoimikunnan nimi muutetaan katastrofineuvottelukunnaksi (Khs 18.4.1977)
- 1978 Khs päätti yleisen valmiussuunnittelun koordinoitavien sekä valmiuspäällikön siirtämisestä väestönsuojelukeskukseen 1.1.1979 lukien. (Khs 27.12.1978 § 3220)
- 1979 Kaupungin yleisohje virastojen ja laitosten valmisteluista poikkeuksellisten olojen varalta (valmiusohje) hyväksyttiin (Kj 19.2.1979 § 4104)
- 1979 Valmiuslainsäädäntökomitean mietintö 1979:60

- 1980 Kvsto päätti siirtää 1.10.1980 alkaen väestönsuojelulautakunnan asiat kaupunginjohtajan toimialaan
- 1981 Pelastuspalveluneuvottelukunta asetettiin katastrofitoimikunnan tilalle (Khs 23.3.1981 § 798)
- 1982 Puolustusneuvoston mietintö poikkeusoloihin varautumisen periaatteista
- 1984 Uudenmaan lääninhallitus antoi ensimmäinen valmiussuunnitteluohjeen kaupungeille (17.4.1984)
- 1987 Uusi kaupungin valmiusohje hyväksyttiin. Virastoja velvoitettiin laatimaan suunnitelmat vuoden 1988 loppuun mennessä. (Kj 30.10. § 4525)
- 1991 Valmiuslaki ja puolustustilalaki voimaan 1.9.1991 (22.7.1991/1080 ja 22.7.1991/1083)
- 1991 Helsingin kaupungin pelastuslaitos aloittaa toimintansa 1.4.1991 (Kvsto 13.6.1990).
- 1992 Puolustusneuvoston laati muistion varautumisesta erilaisiin häiriö- ja kriisitilanteisiin (6.2.1992)
- 1992 Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1.1.1993 L 18.12.1992/1390)
- 1993 Valtuustoaloite valmiuspäällikön viran täyttämisestä ja viran siirtämisestä kaupunginkansliaan. (Kvsto 10.11.1993 asia 30)
- 1994 Valmiussuunnittelun koordinointi siirtyy takaisin kaupunginkansliaan (Kvsto 31.8.1994 asia 5) Valmiuspäällikkö aloitti työnsä 15.10.1994.
- 1996 Helsingin kaupungin valmiusohje hyväksyttiin. (Kj 3.4.1996 2147 §)
- 1998 Yleisen valmiusjohdon yksikkö aloitti toimintansa kaupunginkanslian yleisellä osastolla (Yleisen osaston osastopäällikkö 20.2.1998 § 11)
- 1999 Pelastustoimilaki (1.9.1999 L 561/1999). Väestönsuojelulaki (438/1958) ja laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975) kumottiin.
- 1999 Varautuminen yhteiskunnan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin -muistio ohjeena hallinnonaloille (Valtioneuvoston kanslia 1999)
- 1999 Uusi perustuslaki. (1.3.2000 L 11.6.1999/731)
- 2002 Uusittu kaupungin valmiusohje hyväksyttiin. (Kj 27.3.2002 21 §)

- 2003 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (2003)
- 2003 Pelastuslaki (1.1.2004 L 468/2003). Pelastustoimilaki kumottiin (561/1999)
- 2005 Kunnallisten palvelujen turvaaminen poikkeustilanteissa: Helsingin kaupungin valmiusohje hyväksyttiin. (Kj 2.11.2005 § 76)
- 2006 Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (2006)
- 2006 Hallintokeskuksen turvallisuus- ja valmiuosasto aloitti toimintansa 1.5.2006 (Kvsto 29.3.2006)
-
- 2010 Helsingin kaupunkikonsernin valmiusohje hyväksyttiin. (Kj 14.4.2010 § 38)
- 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010)
- 2011 Turvallisuus- ja valmiuosasto siirrettiin 1.3.2011 lukien yksiköksi hallinto-osastoon
- 2011 Pelastuslaki voimaan 1.7.2011 (29.4.2011/379). Edellinen laki (468/2003) kumottiin.
- 2011 Uusi valmiuslaki voimaan 1.3.2012 (29.12.2011/1552). Edellinen laki (1080/1991) kumottiin. Puolustustilalaki jäi voimaan.
- 2012 Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa -opas (TPAK 2012)
- 2014 Kaupunginkanslia aloitti toimintansa

Liite 2 Helsingin kaupungin valmiuspäälliköt 1970 - 2015

1970 - 1973	valmiuspäällikkö Pentti Louhi	(kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto, organisaatiotoimisto)
1973 - 1976	valmiuspäällikkö Lauri Makkonen	(kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto, rahoitusjohtajan alaisuudessa)
1976	valmiuspäällikkö Lars Forsman	(kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto, rahoitusjohtajan alaisuudessa)
1977 - 1978	valmiuspäällikkö Jalo Hanikka	(kaupunginkanslia, talous- ja suunnitteluosasto, rahoitusjohtajan alaisuudessa)
1979 - 1984	valmiuspäällikkö Jalo Hanikka	(väestönsuojelukeskus, yleinen valmiussuunnittelu)
1985 - 1990	valmiuspäällikkö Veikko Lötjönen	(väestönsuojelukeskus, yleinen valmiussuunnittelu)
1991 - 1993	valmiuspäällikkö Jukka Hyle	(pelastuslaitos, väestönsuojeluosasto, suojarakennetoimisto)
1992 - 1993	valmiuspäällikkö Jukka Hyle	(pelastuslaitos, pelastuskomentajan toimisto)
1994 - 1997	valmiuspäällikkö Raimo Suomio	(kaupunginkanslia, yleinen osasto)
1998 - 2003	valmiuspäällikkö Raimo Suomio	(kaupunginkanslia, yleinen osasto, yleisen valmiusjohdon yksikkö)
2003 - 2006	valmiuspäällikkö Matti Latvala	(kaupunginkanslia, yleinen osasto, yleisen valmiusjohdon yksikkö)
2006 - 2011	valmiuspäällikkö Matti Latvala	(hallintokeskus, turvallisuus- ja valmiuosasto)
2011 - 2013	valmiuspäällikkö Matti Koskinen	(hallintokeskus, hallinto-osasto, turvallisuus- ja valmiusyksikkö) (vv. 2011 -2013)
2014 -	valmiuspäällikkö Anssi Vuosalmi	(kaupunginkanslia, hallinto-osasto, turvallisuus- ja valmiusyksikkö) (vs. 2011 - 28.2.2014)

Henkilöiden aloitus- ja päättämivuosien tiedot perustuvat Helsingin kunnalliskalentereiden ja Upseeriliiton upseerimatrikkeleiden tietoihin.