

Valmius- ja turvallisuuslautakunta 21.11.2023 § 30

VALMIUS- JA TURVALLISUUSLAUTAKUNNAN LAUSUNTO VALMIUSSUUNNITELMAN YLEISESTÄ OSASTA

Hyvinvointialueen hallintosäännön § 62 2. momentin 2. kohdan mukaisesti valmius- ja turvallisuuslautakunta päättää lausua valmiussuunnitelman yleisestä osasta aluehallitukselle seuraavasti:

Selostusosassa on kuvattu vastuut ja velvollisuudet hyvinvointialueelle sen varautumisessa häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Valmiussuunnittelu on jatkuvaa ja valmiussuunnitelma osasuunnitelmineen jatkuvasti täydenteiset, mistä syystä nyt annettava lausunto pohjautuu tämänhetkiseen valmiussuunnitteluprosessin vaiheeseen. Tässä lausunnossa valmius- ja turvallisuuslautakunta arvioi yhtäältä sille hallintosäännössä annetun strategisen vastuualueen ja tehtävän toteutumista valmiussuunnitelmaa vasten, sekä toisaalta valmiussuunnitelmalle asetettuja, valtioneuvoston hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin antamia sisältövaatimuksia (308/2023).

Hyvinvointialueen hallintosäännössä kokonaisturvallisuuden käsitettä käytetään sekä valmius- ja turvallisuuslautakunnan että aluehallituksen kohdalla. Siinä, missä hallintosäännön § 62 mukaan valmius- ja turvallisuuslautakunnan strategisena vastuualueena on hyvinvointialueen kokonaisturvallisuus, vastaa aluehallitus puolestaan § 41 mukaan hyvinvointialueen kokonaisturvallisuuden hallinnasta. Hallintosäännön mukaisessa roolissaan valmius- ja turvallisuuslautakunta lisäksi seuraa ja arvioi hyvinvointialueen riskienhallintaa, pelastustoimea sekä palvelujärjestelmän toimivuutta turvallisuusnäkökulmasta.

Kokonaisturvallisuus on tila, jossa yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuviin uhkiin ja riskeihin on varauduttu ja ne ovat hallittavissa.

Kokonaisturvallisuuden hallintaan, eli elintärkeiden toimintojen ja palveluiden ylläpitämiseen kuuluvat vaiheina tunnistettuihin uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen (resilienssi). Suomalaisen yhteiskunnan varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella, mikä tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisten, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana (Kokonaisturvallisuuden sanasto, Sanastokeskus 2017).

Hyvinvointialue osallistuu sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen järjestäjänä keskeisesti kahteen seitsemästä yhteiskunnan elintärkeästä toiminnosta, sisäisen turvallisuuden takaamiseen sekä väestön toimeentuloturvan ja toimintakyvyn ylläpitämiseen. Kokonaisturvallisuuden hallinta voidaan nähdä hyvinvointialueelle järjestäjätahona annetun perustehtävän häiriöttömyyden ja palveluiden toiminnan kaikkinaisena varmistamisena ensisijaisesti arjen toiminnassa, hallinnossa, sopimuksissa ja verkostoissa. Niin ikään hyvinvointialueorganisaatiossa sisäisesti varautumisen, organisaatioturvallisuuden, riskienhallinnan ja tilannekuvan toimivat kokonaisuudet muodostavat edellytykset eri uhkien ja riskien hallinnalle ja lopulta palvelujärjestelmän toimivuudelle.

Valtioneuvoston asetuksessa hyvinvointialueiden varautumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteisiin (308/2023) säädetään, että hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnitelmien tulee sisältää häiriötilanteisiin varautumiseksi sekä jatkuvuudenhallinnan turvaamiseksi ainakin valmiuden säätelyn tasot ja hälytysjärjestelyt, menettelytavat tilannekuvatiedon keräämiseksi ja jakamiseksi, suunnitelmat henkilöstö-, tila- ja materiaaliressurssien sekä tukipalveluiden toiminnan riittävyyden varmistamiseksi, suunnitelmat yhteistyön toteutuksesta viranomaisten, yksityissektorin ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa häiriötilanteisiin varautumisessa ja hoitamisessa, suunnitelmat sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön valmiuskoulutusten ja valmiusharjoitusten toteutuksesta ja seurannasta sekä suunnitelmat valmiustoimintaan liittyvästä yleisestä

viranomaisviestinnästä sekä viestinnästä häiriötilanteissa. Lisäksi varautumisen tulee perustua valtakunnallisiin riskinarvioihin, joita täydennetään alueellisilla ja paikallisilla riskinarvioilla.

Hyvinvointialueen varautumisen tarve perustuu pohjimmiltaan palveluiden tarpeeseen. Valmiussuunnitelmassa on erityisenä huomiona ja mahdollisena erona useamman muun hyvinvointialueen varautumiseen nähty länsiusmaalaisen väestön ja sen myötä palveluntarpeen kasvu suhteessa nousevaan varautumistarpeeseen. Alueellisella väestönkehityksellä ja ikärakenteen muutoksella on yhteys järjestäjän palvelurakenteeseen ja myös erityisesti suojattavien kriittisten toimintojen jatkuvaan arviointiin.

Lisäksi nähdään, että alueemme varautumisen toimintaympäristössä vaikuttavat jo sosiaalisen ja yhteiskunnallisen eriarvoisuuden kasvu, kaupungistuminen ja työmarkkinoiden muutokset. Niin ikään valmiussuunnitelmassa kiinnitetään huomiota alueellisiin erityispiirteisiin, kuten etäisyyksiin, palvelukeskuksiin sekä teollisuuden, satamien ja muun infrastruktuurin sijoittumiseen.

Varsinaisessa varautumistoiminnassa valmiussuunnittelu pohjautuu valtakunnalliseen ja Uudenmaan alueelliseen riskiarvioon. Näistä suunnittelussa vaikuttavat informaatiovaikuttaminen, julkisen talouden ja rahoitusjärjestelmän sekä tieto- ja viestintäverkkojen häiriöt, polttoaineiden, vesihuollon ja kuljetusten jatkuvuuden häiriöt, terveysturvallisuuden häiriöt, kuten mikrobilääkeresistenssi ja eläintautiepidemia, elintarvikehuollon häiriöt ja ruoka- ja ravintoturvan heikkeneminen sekä laajat tai pitkäkestoiset onnettomuustilanteet, jotka pitkäkestoisuudessaan voivat kuormittaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää.

Valmiussuunnitelmassa on edellä mainittujen riskien lisäksi huomioitu sosiaali- ja terveysministeriön (STM) 19.10.2021 päivätyllä ohjauskirjeellään korostamat hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon niin sanotut sote-spesifit riskit. Näiksi mainitaan pandemia, terroristinen isku, kyberisku, voimahuollon häiriöt,

sotilaallinen voimankäyttö, laajamittaisen maahantulon hallinta ja CBRNE-uhkat (kemiallisten aineiden, biologisten taudinaiheuttajien, radioaktiivisten aineiden tai ydinaseiden ja räjähteiden väärinkäyttö).

Yllä mainittuja on täydennetty vuoden 2023 aikana tehdyllä organisaation omalla, kriittisten palveluiden, tukipalveluiden ja resurssien määrittämisellä sekä operatiivisempiin suunnitelmiin sisällytettävillä skenaariopohjaisilla valmiussuunnitelmissa. Lisäksi monituottajamallille ominainen sopimuksellinen varautuminen on huomioitu. Kriittisiä osuuksia on edelleen tarkoitus tarkentaa palvelualueilla ja konsernihallinnossa operatiivis-taktisen tason suunnittelussa, nyt käsiteltävän yleisen osan pohjalta.

Organisaation sisäisistä riskeistä lautakunta korostaa kriittisen henkilöstön saatavuuden, osaamisen, jaksamisen sekä palveluiden tietojärjestelmien häiriöttömyyden turvaamisen vaikutusta varautumisen onnistumiselle. Myös varautumistyötä tekevän henkilöstön riittävyys tulee varmistaa.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen riskienhallinnan tavoitetilaksi on asetettu, että riskienhallinta toteutuu kokonaisvaltaisesti vuonna 2023 aluehallituksessa hyväksytyyn hyvinvointialueen riskienhallintapolitiikan ja määritellyn prosessin mukaisesti kaikilla organisaation tasoilla ja kaikessa toiminnassa, kiinteästi osana olemassa olevia prosesseja. Lautakunta lausuu huomionaan, että suuren organisaation laajan riskiarviotyön onnistuminen sekä organisaation sisäisten riskien että varautumisen pohjana olevien ulkoisten uhkien hallitsemiseksi edellyttää linjakasta, järjestelmäpohjaista riskienhallintatyötä.

Häiriö- ja poikkeusolojen hallinnan menettelyt on kuvattu valmiussuunnitelmassa selkeästi ja toimivaltuuksien osalta niissä viitataan voimassa oleviin hallintosäännön ja toimintaohjeiden kirjauksiin. Valmiussuunnitelmassa kuvataan julkishallinnossa hyvin yleisesti käytössä oleva häiriötilanteiden johtamisryhmän konsepti. Käytännössä toimintaa johtaa hyvinvointialuejohtaja apunaan kiinteäjäsänen häiriötilanteiden johtamisryhmä, täydennettynä

tarvittaessa tilannekohtaisesti eri substanssiosaajilla. Johtamisryhmän tilannekuvatoimet ja viestintä on varmistettu erikseen. Lautakunta painottaa, että häiriö- saati poikkeusoloissa toimiva ja harjoitettu viestintä sekä tilannekuvan tuotanto ovat avainasemassa itse johtamisedellytysten ja päätöksenteon toteutumiselle. Tilannekuvatuotanto on ensisijaista oman toiminnan suuntaamisen kannalta, mutta myös yhteistyöalueen laajemman tilannekuvan tuotannossa.

Edelleen asiakirjan jälkipuoliskolla on kuvattu lyhyesti yleiset linjat häiriö- ja poikkeusoloista toipumiselle, mitä voidaan pitää itse tilanteen vakauttamistoimien jälkeen tärkeimpänä kokonaisuutena palveluiden täysmittaisen tarjoamisen vuoksi. Tästä syystä on oleellista, että valmiussuunnitelmassa kirjatun mukaisesti häiriötilanteen palautumissuunnitelmat tehdään kriittiset toiminnot priorisoiden, häiriötilannekohtaisesti ja suunnittelu aloitetaan jo häiriötilanteen aikana. Yhtä tärkeää on tilanteesta opitun kirjaaminen jatkosuunnittelun pohjaksi. Toipumista ja kokonaisturvallisuuden kaikkinaista onnistumista edesauttaa riittävä koulutus ja harjoittelu, jotka on huomioitu suunnittelussa.

Lautakunta katsoo, että valmiussuunnitelman yleisessä osassa annetaan kattava kuva kokonaisturvallisuuden hallinnasta hyvinvointialueella ja sen eri vaiheista; tunnistettuihin uhkiin varautuminen (erit. luvut 2, 4), häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta (erit. luvut 5 ja 6) ja niistä toipuminen (erit. luvut 7). Valmiussuunnitelman yleinen osa ottaa riittävällä tasolla huomioon hyvinvointialueiden varautumisasetuksen (308/2023) sisältövaatimukset valmiuden säätelystä ja hälytysjärjestelyistä (erit. alaluku 1.3), tilannekuvasta (erit. alaluku 6.4), henkilöstö-, tila- ja materiaaliressurssien sekä tukipalveluiden toiminnan riittävyden varmistamisesta (erit. alaluku 5.3), yhteistyöstä (erit. alaluvut 3.3-3.5, 5.4-5.5), henkilöstön valmiuskoulutusten ja valmiusharjoitusten toteutuksesta ja seurannasta (erit. alaluvut 3.7-3.8) sekä viestinnästä (erit. alaluku 6.5). Valmiussuunnitelma on niin ikään laadittu säädetyllä tavalla riskiarvioperustaisesti.

Käsiteltävänä oleva valmiussuunnitelman yleinen osa on perustellusti strateginen ja julkinen asiakirja, joka sisältää sen perustan ja viitekehyksen, jota vasten operatiivis-taktisempia, palvelualuekohtaisia osasuunnitelmia laaditaan. Nuo osasuunnitelmat laaditaan virkatyönä valtakunnallisessa valmiussuunnitteluportaalissa (VALSU) ja ovat julkisuuslain § 24, 1. momentin 8 kohdan mukaan salassa pidettäviä.