

Asia: VN/18775/2022

Ohje evakointien suunnittelusta ja toimeenpanosta

Lausunnoissa pyydetään ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitä yleisiä huomioita teit ohjeen rakenteesta, sisällöstä ja tarkoituksenmukaisuudesta sekä käsitteiden määrittelystä?

Suomen Punaisen Ristin kansainvälinen ja kansallinen mandaatti:

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Suomen Punainen Risti on osa kansainvälistä Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikettä, joka toimii kaikkialla maailmassa, avustaen konfliktien ja luonnonkatastrofien keskellä eläviä ihmisiä seitsemän perusperiaatteensa mukaisesti. Kansainvälisesti Punaisen Ristin erityisasema perustuu sodan uhrien suojelemiseksi solmittuihin neljään Geneven yleissopimukseen vuodelta 1949 ja niitä täydentäviin kolmeen lisäpöytäkirjaan vuosilta 1977 ja 2005. Kansainvälinen yhteisö on valtuuttanut Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (ICRC:n) kehittämään ja valvomaan kansainvälisiä sodan oikeussääntöjä (kansainvälistä humanitaarista oikeutta). Näistä syistä lausunnossa esitetyt näkemykset perustuvat pitkälti niihin kokemuksiin, joita Punainen Risti on saanut maailman konflikteissa tehdyn kenttätyön kautta.

Lisäksi Geneven yleissopimukseen vuodelta 1949 sekä näiden lisäpöytäkirjoihin on kirjattu sopimusvaltioiden velvollisuus taata Punaisen Ristin avustusoikeus konfliktitilanteissa. Geneven sopimuksissa on säännelty myös suojamerkin kansainvälisoikeudellinen asema.

Ilmaisun ”väestön siirtäminen” lisääminen ohjeistuksen otsikkoon selkeyden vuoksi:

Ohjeistuksessa käsitellään väestön siirtämistä, jotka perustuvat valmiuslain 121§:n nojalla tehtyyn valtioneuvoston päätökseen, joka on tehty 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Vaikka ohjeluonnoksessa käsitellään valmiusevakuointeja sekä viranomaisten toimia siirtää väestön erityisryhmiä, ohje käytännössä käsittelee myös alueellisia väestönsiirtoja, joista suurin osa tapahtuu ohjeenkin mukaan omatoimisen siirtymisen kautta. Muodollisesti ohjeen käsitteiden mukaan nämä kaikki ovat evakuointeja. Evakuointi poikkeusoloissa mielletään kuitenkin usein viranomaisten tai järjestöiden toimeksi, joilla autetaan väestöä siirtymään pois jostain paikasta tai alueelta. Edellä mainituista syistä voisi harkita ”väestön siirtäminen” lisääminen ohjeen otsikkoon, jotta olisi selkeämpää, että ohje koskettaa myös alueellisia väestönsiirtoja, joissa suurin osa on siirtymisistä tapahtuu omatoimisesti.

Humanitaarisen oikeuden velvoitteiden lisääminen lukuun 1:

Ohjeluonnoksen luvussa 1 käydään läpi ohjeen normatiivista taustaa. Osiossa viitataan Geneven sopimusten I Lisäpöytäkirjan (SopS 82/1980) VI lukuun, jossa määritellään väestönsuojelu. Ohjeistuksessa todetaan, että evakuointi on yksi 61 artiklassa listatuista väestönsuojelutehtävistä. Osiossa ei kuitenkaan mainita muita kansainvälisen humanitaarisen oikeuden velvoitteita, joita valmiuslain 121§ nojalla tehtävät väestön siirrot nimenomaisesti toimeenpanevat, eikä niitä, jotka rajoittavat valtioiden oikeutta siirtää väestöä pakolla paikasta toiseen.

Suomi on velvollinen ryhtymään varotoimenpiteisiin suojellakseen siviiliväestöä ja –omaisuutta, muun muassa evakuoimalla väestöä sotilaskohteiden läheisyydestä. Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan 58 artiklan mukaan:

58 artikla - Varotoimenpiteet aseellisen toiminnan vaikutusten vähentämiseksi

Selkkauksen osapuolet pyrkivät mahdollisimman suuressa määrin:

- a) neljännen yleissopimuksen 49 artiklaan vaikuttamatta poistamaan vallassaan olevan siviiliväestön, siviilihenkilöt ja siviilikohteet sotilaskohteiden läheisyydestä;
- b) välttämään sotilaskohteiden sijoittamista taajamien läheisyyteen;
- c) ryhtymään muihin tarvittaviin varotoimenpiteisiin vallassaan olevan siviiliväestön, siviilihenkilöiden ja siviilikohteiden suojelemiseksi sotilaallisen toiminnan aiheuttamilta vaaroilta.

Kansainvälinen humanitaarinen tapaoikeus sisältää vastaavanlaiset velvoitteet.

Humanitaarinen oikeus sisältää myös velvoitteita, jotka nimenomaisesti käsittelevät väestön siirtoja ja siirrettyjä henkilöitä, ja niiden tarkoituksena on estää konfliktien osapuolten tekemiä laittomia väestön pakkosiirtoja. Nämä velvoitteet ovat myös osa kansainvälistä tapaoikeutta. ICRC:n tapaoikeustutkimuksen säännöt 129- 133 käsittelevät aihetta suoraan.

Väestön pakkosiirrot, jotka eivät kunnioita näitä humanitaarisen oikeuden velvoitteita, voivat olla sotarikoksia tai jopa rikoksia ihmisyyttä vastaan.

Suomen Punainen Risti esittää, että luvussa 1 painotettaisiin, että valmiuslain 121§:n nojalla tehtävät väestönsiirrot ovat nimenomaisesti toimia, joilla pyritään ryhtymään LPI 58 artiklan mukaisesti Suomea velvoittaviin varotoimenpiteisiin suojella siviiliväestöä ja -omaisuutta sotatoimien vaikutuksilta. Lisäksi tulisi todeta, että väestön siirrot tulee tehdä tavalla, joka kunnioittaa humanitaarisen oikeuden muita väestönsiirtoa koskevia velvoitteita. Koska kyseessä on ohje käytännön toimeenpanosta, olisi tarkoituksenmukaista mainita erikseen myös rajoitusten sisällöstä ainakin keskeisimmiltä osin. Vähintään tulisi mainita, että evakuoitujen ihmisten turvallisuuden tunteen tukemiseksi tulisi heidät lähtökohtaisesti varautua siirtämään kunnan tai hyvinvointialueen sisällä, eikä evakuoitavaa väestöä tule sijoittaa riski- ja uhkakohteisiin tai niiden läheisyyteen mahdollisen onnettomuuden tai sotilaallisen uhan vaikutusalueelle.

Sota- ja väkivaltatilanteissa tapahtuvien muunlaisten evakuointien maininta luvussa 1:

Käsillä oleva ohjeluonnos liittyy valmiuslain 121§:n ja pelastuslain 2 a § 3-kohdan nojalla tehtäviin väestönsiirtoihin. Suurin osa väestöstä kuitenkin siirtyy omatoimisesti. Väestön siirto perustuisi valtioneuvoston sitovaan päätökseen, jonka johdosta väestön on siirryttävä muualle. Ohjeistuksen mukaan vain pieni osa ihmisistä evakuoitaisiin viranomaisten toimesta. Sodissa kuitenkin toteutetaan myös muunlaisia väestön siirtoja ja evakuointeja, jotka toteutetaan toisella tavalla. Syyriasta ja Ukrainasta on saatavilla useita esimerkkejä.

Ohjeluonnoksessa ei ole mitään mainintaa humanitaarisista evakuoinnista, joita esimerkiksi Punainen Risti yleensä tekee muiden avustusjärjestöjen ohella sotatilanteissa. Silloin on yleensä kyse siviileistä, jotka ovat joutuneet jumiin taisteluiden keskelle taikka taistelut ovat tulleet heidän kotialueelleen. Tällöin useimmiten päätös ryhtyä evakuointiin tapahtuu avustusjärjestön toimesta, jotka myös neuvottelevat käytännön toteutuksesta ja turvatakuista siirrettävän väestön sekä kaikkien konfliktien osapuolten kanssa. Punaisen Ristin osalta näistä tehtävistä vastaa kansainvälinen Punainen Risti (Punaisen Ristin kansainvälinen komitea – ICRC), ja jonka toteutuksessa on usein mukana jokin Punaisen Ristin tai Punaisen Puolikuun kansallinen yhdistys (kuten Suomen Punainen Risti). Päätös toteuttaa evakuointi ei ole viranomaisten tekemä, vaan se tekee avustusjärjestö erityisten kriteerien täytyessä. Merkittävä ero ohjeessa käsiteltyihin väestön siirtoihin on, että siirtyminen / evakuointi on täysin vapaaehtoista eikä ketään ei pakoteta vastoin tahtoaan jättämään kotiaan. Käytännössä on myös kyse tilanteesta, jossa sotatoimien läheisyyden ja intensiivisyyden vuoksi valtio ei voisi yksipuolisesti päättää ja toteuttaa väestön siirtoa (taikka väestö estynyt siirtymään omatoimisesti, vaikka haluaisi tehdä niin). Humanitaarisista evakuoinneista on useita julkisesti saatavia asiakirjoja, jotka selkeyttävät asiaa:

-UNHCR Internal Note: Humanitarian Evacuations In Violence And Armed Conflict -
(<https://www.refworld.org/pdfid/57fe09284.pdf>)

-Guidance Note 9 – Humanitarian Evacuations (Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons) (<https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/4794a5512.pdf>)

-IOM Key Principles for Internal Humanitarian Evacuations/Relocations of Civilian Populations in Armed Conflict (<https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/Int.%20humanitarian-%20Relocations-%20key%20principles%20IOMFIN.pdf>)

Suomen Punainen Risti esittää, että:

- ohjeen luvussa 1 selkeytetään erilaisten evakuointien ja väestön siirtojen käsitteet, ja miten ne eroavat toisistaan, etenkin humanitaariset evakuoinnit. Mahdollisesti olisi tarkoituksenmukaista määrittellä ”humanitaarinen evakuointi” käsitteenä kappaleessa 1.1.
- humanitaaristen evakuointien erilaisuus olisi myös hyvä todeta ohjeen kappaleen 4.1 luvussa ”Väestön siirtyminen puolustustilalain toimivaltuuksilla”, koska niitä monesti toteutetaan juuri sellaisissa tilanteissa, joita ko. alaosiossa kuvataan.

Vaikka humanitaariset evakuoinnit eroavat valmiuslain 121§:n nojalla tehtävistä väestön siirroista, yllä listatut asiakirjat sisältävät asioita, jotka olisi hyvä huomioida myös käsillä olevassa ohjeessa (esim. siirrettävän väestön osallistaminen valmisteluihin sekä toteutukseen; vaaratilanteet, joita saattaa syntyä, jos joku vastustaa tai haluaa estää evakuoinnin; sotilaallisten toimijoiden pitäminen erossa evakuoinneista aina kun se on mahdollista).

Väestönsuojelu sekä toimet (siviili)väestön suojelemiseksi:

Ohjeen 1. luvussa viitataan oikein Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan VI lukuun väestönsuojelun osalta. Sopimuksen 61 artiklassa listataan toimet, jotka ovat väestönsuojelutehtäviä. Sotatilanteissa kuitenkin monesti viranomaiset, asevoimat, avustusjärjestöt sekä muut toimijat saattavat ryhtyä muihin toimiin, joiden tarkoitus ja vaikutus on suojella siviiliväestöä ja -omaisuutta, jotka eivät ole 61 artiklan mukaisia väestönsuojelutehtäviä. Esimerkki tällaisista toimista voisi olla sotilaskohteiden sijoittaminen selkeästi erikseen siviilikohteista (58 artikla), taikka asevoimien antama ennakkovaroitus tulevasta aseellisesta toiminnasta, joka saattaa vaikuttaa siviiliväestöön (57 artikla). Ohjeistuksen luvun 1.1 ’väestönsuojelu’ määritelmästä näiden ero ei välttämättä ilmene, kun siinä viitataan vain valmiuslakiin ja pelastuslakiin, eikä viitata lainkaan Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan artikloihin.

Suomen Punainen Risti esittää, että ohjeen kielen osalta tulisi varmistaa, että siitä selkeästi ilmenee, milloin viitataan muodollisiin väestönsuojelutehtäviin (sitä kun ne on määritelty Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjassa), ja milloin toimiin, joiden tarkoituksena on edistää (siviili)väestön suojelua sotatoimien vaikutuksilta. Luvun 1.1 ’väestönsuojelun’ määritelmä tulisi kirjoittaa uudestaan siten, että siinä viitataan I lisäpöytäkirjaan. Määritelmästä tulisi selkeästi ilmetä, että valmiuslain ja pelastuslain nojalla toteutettavien väestönsuojelutehtävien tulee vastata niitä tehtäviä, jotka on listattu I lisäpöytäkirjan 61 artiklassa.

2. Onko evakuointisuunnittelun yleisissä perusteissa käsitelty relevantit osa-alueet? Onko osa-alueet käsitelty riittävän tarkasti? Huomiot luvusta 2.

Kuten lausunnon kohdassa 3 todetaan, olisi tarkoituksenmukaista arvioida mikä rooli kansalaisyhteiskunnalla ja vapaaehtoisilla voisi olla luvun kunkin luvun sisällön osalta, ja kannattaisiko se mainita luvuissa erikseen (kappaleen 2 osalta esim. järjestöt saattaisivat identifioida erityiskohteita tai ihmisryhmiä, joista niillä on erityistä tietoa tai ja jopa yhteys esimerkiksi yksin asuviin vanhuksiin, joilla on liikkumisrajoitteita; lisäksi ne saattaisivat kyetä tarjoamaan kalustoa, henkilöstöä, materiaalia ja tai tiloja viranomaisten tueksi).

Luvussa 2.1 ei ole lainkaan mainintaa siitä uhasta, joka saattaa syntyä, jos osa väestöstä vastustaa tai yrittää estää valtioneuvoston määräämän evakuoinnin tai väestönsiirron. On oletettavaa, että koska nämä on tarkoitus toteuttaa ensisijaisesti siviililuonteisina toimina, jolloin poliisi vastaisi turvallisuuden ja järjestyksen ylläpidosta. Vastaava viranomaisena olisi kuitenkin syytä tuoda ohjeessa esille.

Luvussa 2.2.3 on erittäin hyvin huomioitu haavoittuvat ryhmät, joiden siirtoa käsitellään myös muualla ohjeessa. Ohjeessa mainitaankin esimerkiksi vammaiset henkilöt, hoitolaitosten ja kotihoidon asiakkaat, muita kuin virallisia kieliä äidinkielenään puhuvat, kuljetusapua tarvitsevat ja vankeusrangaistustaan suorittavat henkilöt. Väestön siirtämisestä johtuvien resurssien suunnittelussa tulee huomioida tilanteen aiheuttama samanaikaisesti kasvava muu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarve, joita ovat esimerkiksi suoja, psykososiaalinen tuki ja suojelun tarve. Resurssien tarve kasvaa erityisesti siirrettäessä väestöä hyvinvointialueelta toiselle. Kuten ohjeessa on mainittu, hyvinvointialueen valmiussuunnittelussa tulee ohjeen mukaan varautua valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotosta ja toimialakohtaisesta lainsäädännöstä mahdollisesti seuraaviin uusiin tai lisääntyviin velvoitteisiin. Resurssien varmistamiseen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tuen ja suojelun suhteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Luvussa mainitaan myös vankeusrangaistustaan suorittavat henkilöt. Tämä on kuitenkin ohjeen ainoa maininta vangeista, vaikka heidän siirtämisensä vaatii ylimääräisiä resursseja ja erityisiä järjestelyitä, joihin myös soveltuu Laki vankien kuljetuksesta (220/1925) ja Vanginkuljetusasetus (165/1954), joiden mukaan Rikosseuraamusvirasto huolehtii vankien kuljettamisesta. Lisäksi olisi hyvä huomioida, että valmiuslain 3 §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa vankien lisäksi siviiliviranomaisten vastuulla saattaa olla internoituja siviilejä, taikka henkilöitä, joiden liikkumisvapautta on muutoin rajoitettu turvallisuussyistä (esim. Puolustustilalaki (1083/1993) 8§ ja 9§). Näiltä osin huomautamme, että humanitaarinen oikeus velvoittaa, että sotatilanteissa vapautensa menettäneitä henkilöitä on pidettävä tiloissa, jotka ovat erillään taisteluvyöhykkeestä ja joissa heidän terveytensä ja hygieniansa on turvattu.

Edellä mainituista syistä olisi hyvä arvioida, tulisiko vangittujen sekä muutoin vapautensa menettäneiden henkilöiden siirtojen käytännön asioita käydä läpi ohjeen muissa osioissa. Mikäli tämä ei ole tarpeellista, ohjeistuksessa olisi hyvä tuoda esille asian suunnittelusta ja toteutuksesta vastaava viranomaisena.

Kuten laista ja ohjeluonnoksesta ilmenee, valmiuslain 121§:n nojalla tehtäviin väestön siirtoihin ryhdytään siksi, että se on ”väestön turvallisuuden kannalta on välttämätöntä”. Ohjeessa painotetaan, että kyseessä on väestön suojaamiskeino ”vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan”. Toisin sanoen, ja kuten aiemmin lausunnossa todettiin, kyseessä on varotoimenpide, jolla pyritään käytännössä edistämään siviiliväestöä sotatoimien vaikutuksilta. Ohjeessa todetaan, että nämä evakuoinnit ovat sellaisia humanitaarisia tehtäviä, jotka Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan 61 artikla luokittelee väestönsuojelutehtäväksi.

Sotatilanteissa siviiliväestön ja -kohteiden suojelu perustuu niin oikeudellisista kuin käytännön syistä erotteluperiaatteeseen, jonka mukaan ainoita laillisia hyökkäyksen kohteita ovat sotilaalliset toimijat ja -kohteet. Geneven sopimusten I lisäpöytäkirjan 52(2) artiklan mukaan ”Sotilaskohteita ovat sellaiset kohteet, joiden luonne, sijainti, tarkoitus tai käyttö muodostavat tärkeän osan sotilaallisesta toiminnasta ja joiden täydellinen tai osittainen tuhoaminen, haltuunotto tai vaarattomaksi saattaminen merkitsee kulloinkin vallitsevissa olosuhteissa ratkaisevaa sotilaallista hyötyä”.

Maailmalla eri konflikteista tiedetään, että käytännössä siviiliväestön suojelu sodan vaikutuksilta on tehokkaampaa, kun sodan osapuolet pitävät sotilastoiminnot selkeästi erillään siviilitoiminnoista. Tästäkin syystä valmiuslain 121§:n nojalla tehdyt väestönsiirrot tulisi suunnitella ja toteuttaa siviiliviranomaisten ja -toimijoiden johdolla ja toimesta. Puolustusvoimien osallisuus väestön siirron käytännön toimeenpanossa tulisi pitää mahdollisimman vähäisenä. Sotatilanteissa lähtökohtaisesti sotilaalliset toimijat sekä sotilaalliseen toimintaan suoranaisesti osallistuvat henkilöt ovat laillisia hyökkäyksen kohteita. Näin ollen puolustusvoimien, mukaan lukien mahdollisten maakuntajoukkojen osallistuminen väestön siirtoihin merkittävästi vaarantaa juuri sen siviiliväestön (ja siviilikohteiden), joka on turvallisuutensa vuoksi määrätty siirrettäväksi muualle, turvallisuutta.

Edellä mainituista syistä ohjeen evakuointisuunnittelun yleisiä periaatteita koskevassa osiossa, ja myös ainakin toimeenpanoa koskevassa luvussa, olisi syytä painottaa, että valmiuslain 121§:n nojalla tehtävien väestön siirtojen tulee olla siviililuonteisia, ja siviiliväestön turvallisuuden edistämiseksi puolustusvoimien (ja mahdollisten muiden sotilaallisten toimijoiden) osallisuus tulisi pyrkiä pitämään mahdollisimman vähäisenä.

3. Auttavatko evakuointien suunnitteluvastuut sinua tunnistamaan oman organisaatiosi roolin väestön evakuoinneissa? Mitä täydennystarpeita havaitset? Huomiot luvusta 3.

Kansalaisyhteiskunnan ja vapaaehtoisten rooli evakuoinneissa ja väestön siirroissa:

On oletettavaa, että valmiuslain 3 §:n 1- tai 2- kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa viranomaisten resurssit ovat rajalliset. Maailman eri konflikteista tiedetään, että järjestöt, kolmas sektori sekä niissä toimivat yksittäiset alueen asukkaat ovat merkittävässä roolissa tukemassa viranomaisia monissa humanitaarisissa tehtävissä. Suomessa on merkittävä joukko valmiustoimintaan keskittyviä järjestöjä. Yksinomaan viranomaisista tukevaan koko Suomessa toimivaan Vapaaehtoisen pelastuspalvelun verkostoon kuuluu yli 50 järjestöä, ja siinä noin 11 000

vapaaehtoista yli 1000 hälytysryhmässä. Punaisen Ristin kenttäkokemus on osoittanut, että sotatilanteissa vapaaehtoisten määrä tällaisissa tehtävissä nousee merkittävästi. Vaikeissa oloissa tavalliset ihmiset haluavat osallistua toisten ihmisten auttamiseen. On oletettavaa, että näin käy myös Suomessa häiriö- ja poikkeusoloissa, kuten kävi vuonna 2015 sekä viime vuosien koronapandemian aikana.

Käsillä olevassa ohjeluonnoksessa on vain muutamia viittauksia järjestöjen ja kolmannen sektorin rooliin. Evakuoitujen vastaanottamisen lisäksi on oletettavaa, että järjestöjen ja kolmannen sektorin rooli tulee olemaan merkittävä myös ohjeistuksen mukaisten evakuointien ja väestön siirtojen toimeenpanossa, etenkin niiden ihmisten tiedottamisessa, ohjaamisessa ja tukemisessa, jotka alueellisessa väestönsiirrossa siirtyvät omatoimisesti. Rooli voi olla merkittävä niin siirtymiä valmistellessa, niiden aikana sekä väestön vastaanotossa, etenkin jos väestön määrä on merkittävä. Viranomaiset voivat vaikuttaa kolmannen sektorin roolin tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen pitämällä tiivistä yhteyttä kolmanteen sektoriin ja järjestöihin.

Suomen Punainen Risti ehdottaa, että järjestöjen ja niissä toimivien vapaaehtoisten roolia nostettaisiin enemmän esille ohjeistuksessa. Nyt niiden rooli vaikuttaa jokseenkin marginaaliselta, eikä se vastaa sitä mitä se tulisi todennäköisesti olemaan. Ohjeistuksessa olisi hyvä lisätä viittauksia siihen, että väestön siirtojen suunnittelussa ja toimeenpanossa tulee käydä dialogia ja osallistaa kolmatta sektoria, järjestöjä, niiden vapaaehtoisia sekä yhteisön asukkaita, jotta ne kykenevät oman toimintansa kautta paremmin tukemaan viranomaisia. Tästä voisi lisätä viittauksia ohjeen 1. kappaleeseen. Lisäksi kussakin luvussa voisi ainakin kappaleen verran avata, miten kansalaisyhteiskunta sekä vapaaehtoiset voisivat osallistua sekä tukea luvussa käsiteltäviä asioita, oli sitten kyseessä kapasiteetin suunnittelu tai toimeenpano. Suomen Punainen Risti painottaakin yhteistyön ja käytännön menettelyjen etukäteen sopimisen tärkeyttä. Myös kolmannella sektorilla tulee olla selkeä käsitys heille osoitettavista tukitehtävistä ja niihin liittyvät suunnitelmat ja sopimukset tulee laatia etukäteen. Näin kolmas sektori pystyy varautumaan heille mahdollisesti osoitettaviin tukitehtäviin.

Lisäksi huomioimme, että Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeellä on kansainvälisissä sopimuksissa annettu ainutlaatuinen mandaatti auttaa ja suojella sodan uhreja. Liikkeen sisällä Suomen Punaisella Ristillä on merkittävä kansainvälisen avustustoiminnan henkilöreservi. Moni reservissä olevista henkilöistä on toiminut myös sotatoimialueilla, joiden kokemuksia ja osaamista järjestö voi hyödyntää. Lisäksi on myös oletettavaa, että evakuinteja muissa sotatilanteissa järjestäneitä kansainvälisiä toimijoita (esim. ICRC, YK) on läsnä Suomessa valmiuslain 3 §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Tämä on erityisen todennäköistä tilanteessa, jossa valtioneuvosto tekisi päätöksen alueellisesta väestönsiirrosta.

Edellä mainituista syistä Suomen Punainen Risti esittää, että ohjeistuksen luvuissa 3 (suunnitteluvastuut) sekä 4 (toimeenpano) kannustetaan eri hallinnonalojen viranomaisia konsultoimaan Suomen Punaisen Ristin lisäksi keskeisiä Suomessa läsnä olevia muita kansainvälisiä toimijoita, joilla on kokemuksia sota-alueella tehdyistä evakuoinneista.

Lisäksi etenkin tilanteissa, joissa valtioneuvoston päätös tarkoittaa merkittävää väestönsiirtoa, olisi ensisijaisen tärkeää kuulla ja keskustella etukäteen niitä yhteisöjä, joita päätös koskee. Humanitaaristen evakointien yhteydessä on korostunut, kuinka tärkeää siirrettävän väestön osallistaminen prosessiin on. Sama koskee yhteisöjä, jotka vastaanottavat merkittävän määrän uutta väestöä. Näistä syistä ohjeistuksessa olisi hyvä todeta yhteisöjen kanssa käytävän vuorovaikutuksen tärkeys. Tästä olisi hyvä mainita ainakin ohjeistuksen suunnittelua, toimeenpanoa sekä viestintää koskevilla osioilla.

Ohjeluonnoksessa on kattavasti kuvattu, miten eri hallinnonalojen tulee suunnitella ja varautua siirrettävän väestön vastaanottamiseen. Ohjeistuksessa todetaan, että suurin osa siirtymistä olisi omatoimista siirtymistä. Ohjeesta tai laista ei kuitenkaan ilmene tullaanko valtioneuvoston mahdollisessa päätöksessä ohjeistamaan mihin siirtyvän väestön tulee siirtyä, taikka miten viranomaiset saavat tiedon siitä, mihin siirtyvä väestö on siirtymässä. Tämä on hyvin olennainen tieto paikallisille ja alueellisille viranomaisille. Viranomaisten määräämien evakointien lisäksi nykypäivien konfliktit pakottavat suuria määriä väestöstä pakenemaan kodeistaan. Esimerkiksi Ukrainassa yli vuosi konfliktin alkamisen jälkeen, maan väestöstä (44 miljoonaa) lähes viidennes (11,4 miljoonaa) oli siirtynyt kotoaan muualle, joko ulkomaille tai muualla maahan. Ukrainan sisällä maan väestöstä 11,6 % elää muualla kuin kotonaan. Vaikka valtioneuvoston poikkeusoloissa määräämät väestönsiirrot eivät olisikaan merkittäviä, etenkin sotatilanteissa tulisi tiedostaa, että sodan seurauksena merkittävä osuus väestöstä siirtyy maan sisällä. Siirrettävän ja omatoimisesti siirtyvän väestön vastaanottaminen, ja heidän elinedellytystensä turvaaminen paikallisesti ja alueellisesti ohjeistuksen mukaisissa poikkeusoloissa tulee olemaan erittäin haastavaa. Ohjeistuksen luvussa 3.1 on erinomaisesti kirjattu mitä kaikkea elinehtojen turvaaminen pitää sisällään. Lisäksi tulisi myös huomioida, kuten muista konflikteista tiedämme, että merkittävät alueelliset ja paikalliset muutokset väestömäärässä ja rakenteessa usein aiheuttavat kitkaa vastaanottavien yhteisöjen piirissä, koska sillä voi olla vaikutusta mm. julkisten palvelujen laatuun ja saatavuuteen, sekä alueen taloudelliseen tilanteeseen.

Edellä mainituista syistä johtuen ohjeistuksen jossain osiossa olisi hyvä kuvata, miten, jos mitenkään, omatoimisesti siirtyvää väestöä tullaan velvoittamaan tai kannustamaan siirtymään etukäteen sovituille alueille. Vaihtoehtoisesti ohjeistuksessa voisi avata miten viranomaisten tulisi etukäteen pyrkiä arvioimaan mihin omatoimisesti joltain alueelta siirtyvät henkilöt ovat siirtymässä. Se miten paljon väestöstä on siirtymässä minnekin, on olennainen tieto huomioitavaksi valtakunnallisesti, alueellisesti, sekä paikallisesti.

Huomioimme myös, että ohjeessa mainitaan, että väestön siirrossa apua tarvitsevien osalta on oltava etukäteen tiedossa vain se, mihin henkilö siirretään. Suomen Punainen Risti pyytää huomioimaan mm. mahdollisten henkilötiedusteluiden tai perheen yhdistämisen kannalta, että viranomaiset pyrkivät varmistumaan evakuoitavien olinpaikasta myös evakointireitin varrella (esimerkiksi kokoontumiskeskus - järjestelykeskus - evakointikeskus - lopullinen evakointipaikka) erityisesti viranomaisvoimin tapahtuvissa väestönsiirroissa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää yksin siirrettäviin alaikäisiin lapsiin ja heidän suojelutarpeeseensa.

4. Onko evakuoitien toimeenpanon vastuut kirjoitettu auki riittävän selkeästi? Ovatko pääpiirteet päätöksenteosta, johtamisesta, toimeenpanon vaiheet, väestön lähettämisen järjestelyistä ja siirtyneen väestön vastaanottamisesta riittävän selkeät? Huomiot luvusta 4.

Kuten lausunnon 3 luvun huomioissa todetaan, Suomen Punainen Risti esittää myös ohjeistuksen toimeenpanoa koskevaan lukuun 4, että luvussa kannustetaan eri hallinnonaloja ja viranomaistoimijoita konsultoimaan Suomen Punaista Ristiä sekä keskeisiä Suomessa läsnä olevia kansainvälisiä toimijoita, joilla on kokemuksia sota-alueella tehdyistä evakuoinneista.

Kuten lausunnon alussa todettiin, Suomen Punaisella Ristillä on kansainvälisesti ja kansallisesti määritelty mandaatti ja rooli tukea viranomaisia ihmisten auttamisessa. Järjestöllä on kuitenkin sekä oikeudellisesti että toiminnallisesti riippumaton asema suhteessa viranomaisiin sekä muihin julkisen vallan käyttäjiin. Lain ja tasavallan presidentin asetuksen mukaisesti järjestö noudattaa kaikessa toiminnassaan Punaisen Ristin kansainvälisissä konferensseissa hyväksytyjä peruseriaatteita. Viranomaisten tulee myös kunnioittaa tätä silloinkin, kun Suomen Punainen Risti viranomaisten pyynnöstä tukee sitä humanitaarisin toimin. Riippumattomana humanitaarisena avustusjärjestönä Suomen Punaisen Ristin sekä muiden Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun kansainvälisen liikkeen toimijoiden pääsy apua tarvitsevien luo perustuu luottamukseen siitä, että järjestön suojele- ja avustustoiminta on kaikissa tilanteissa riippumatonta, tarveperusteista, sekä luonteeltaan puhtaasti humanitaarista. Tämä edellyttää muun muassa, että järjestön toiminta on selkeästi erotettavissa viranomaisten, puolustusvoimien sekä muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnasta.

Ohjeessa käsitellään väestön siirtoja, jotka perustuvat valtioneuvoston väestöä velvoittavaan määräykseen. Toisin kun humanitaarisissa evakuoinneissa, joissa evakuoitavien ihmisten vapaaehtoisuus on perusedellytys, tässä on kyse määräyksestä, joka toimeenpannaan tarvittaessa pakolla.

Taatakseen pääsyn sodan uhrien luo ja nauttiakseen kaikkien apua tarvitsevien luottamusta humanitaarisena avustusjärjestönä Suomen Punainen Risti ei voi osallistua väestön siirtojen toimeenpanoon, joissa pakotetaan ihmisiä siirtymään vastoin tahtoaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö järjestö voisi tukea viranomaisia kyseisen määräyksen toimeenpanossa sellaisen väestön osalta, joka ei vastusta sitä. Osallistumisen edellytyksenä olisi, että järjestö on vakuuttunut, että päätös siirtää väestö joltain alueelta on lainmukainen, ja siten väestön turvallisuuden kannalta on välttämätöntä. Lisäksi järjestön osallistuminen ei saa vaarantaa tai olla ristiriidassa edellä mainittujen toimintaperiaatteiden kanssa.

Koska Suomen Punaisella Ristillä olisi oletettavasti merkittävä rooli viranomaista tukevana toimijana etenkin laajoissa väestönsiirroissa, olisi tärkeää, että tässä eri viranomaisille suunnatussa ohjeistuksessa selkeästi todettaisiin, mitä viranomaisten tulee huomioida humanitaaristen toimijoiden ja erityisesti Suomen Punaisen Ristin riippumattomuudesta johtuvat rajat niiden tukieissa viranomaisia väestön siirtämisessä.

5. Viestintä evakuointitilanteessa on ohjeessa erillisenä viranomaisille tarkoitettuna liitteenä. Onko ohjeessa käsitelty riittävällä tasolla evakuointien viestintää? Tulisiko viestintä käsitellä suoraan ohjeessa vai erillisessä liitteessä? Huomiot luvusta 5.

Viestintää koskevassa luvussa kattavasti käydään läpi ne seikat, miksi viestintä on tärkeää niin valtakunnallisesti, alueellisesti kuin paikallisesti. Luvussa painotetaan, miten kokonaisvaltaisen sisäisen ja ulkoisen viestinnän avulla tulisi tehokkaasti informoimaan väestön siirtämiseen liittyvistä asioista.

Sotatilanteissa siirrettävän väestön kuuleminen on useimmiten avainasemassa, jotta sellainen voidaan toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti ja inhimillisesti.

Yksi keino kuulla yhteisöjä on tehdä se kaksisuuntaisen viestinnän kautta. Tällöin viestintä pitää sisällään tiedotuskanavia ja keinoja, joiden avulla siirrettävä väestö ja yhteisöt, voivat tehokkaasti viestiä huolistaan ja toiveistaan, sekä esittää kysymyksiä ja pyytää selvennyksiä viranomaisten suuntaan. Tehokkaan sisäisen viestinnän avulla nämä voidaan sitten välittää eteenpäin, ja tarvittaessa huomioida niiden viranomaisten toimesta, jotka ovat vastuussa väestön siirron suunnittelusta sekä käytännön toimeenpanosta.

Edellä mainituista syistä esitetään harkittavaksi, että viestintää koskevaa lukua ja sitä koskevia mahdollisia ohjeistuksen liitteitä muokataan siten, että viestintä pitäisi sisällään toimia ja kanavia, jotka mahdollistavat väestön siirtoja koskevien henkilöiden ja yhteisöjen kuulemisen ja osallistamisen.

6. Mitä muokkaustarpeita havaitisit ohjeen infografiikoissa? Muita huomioita ohjeesta.

-

Holopainen Eeva
Suomen Punainen Risti