



**SAVONIA**

**Tekniikka**

Palopäällystön koulutus

OPINNÄYTETYÖ

SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMAN PERUSTEET

Ari-Pekka Luomala

30.5.2016 

<b>SAVONIA–AMMATTIKORKEAKOULU - TEKNIikka, KUOPIO</b>		
Koulutusohjelma Palopäälystön koulutusohjelma		
Tekijä Ari-Pekka Luomala		
Työn nimi Suuronnettomuussuunnitelman perusteet		
Työn laji	Päiväys	Sivumäärä
Opinnäytetyö	10.5.2016	42 + 31
Työn valvoja	Yrityksen yhdyshenkilö	
vanhempi opettaja Timo Puhakka		
Yritys		
Tiivistelmä		
<p>Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli koota perusteet suuronnettomuussuunnitelman laatimiselle. Ennakoiva valmistautuminen suuronnettomuuksia varten on ollut selkeä kehittämiskohde Suomessa, joten opinnäytetyö vastaa osaltaan tähän tarpeeseen.</p> <p>Opinnäytetyö on toiminnallinen opinnäytetyö, jonka tuotoksena on ehdotelma suuronnettomuussuunnitelman sisällöksi ja rakenteeksi. Opinnäytetyössä on selvitetty perusasiat suuronnettomuuksien ja niitä edeltävän suunnittelutyön osalta. Tuotoksena on esitelty ehdotelma suuronnettomuussuunnitelman sisällöksi ja rakenteeksi. Opinnäytetyössä on käyty myös läpi ehdotuksia pelastustoiminnan suunnittelun kehittämiseen liittyen.</p> <p>Opinnäytetyö on hyödynnettävissä suuronnettomuuksia edeltävään ennaltaehkäisevään suunnittelutyöhön tai yleisesti pelastustoiminnan suunnitteluun.</p>		
Avainsanat suuronnettomuus, suuronnettomuussuunnitelma, pelastustoiminnan suunnittelu		
Luottamuksellisuus julkinen		

<b>SAVONIA UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES</b>		
Degree Programme <b>Fire Officer (Engineer)</b>		
Author <b>Ari-Pekka Luomala</b>		
Title of Project <b>The Basics of Planning for Major Accidents</b>		
Type of Project <b>Final Project</b>	Date <b>10th of May, 2016</b>	Pages <b>42 + 31</b>
Academic Supervisor <b>Mr Timo Puhakka, Senior Instructor</b>	Company Supervisor	
Company		
<p>Abstract</p> <p>The aim of this final project was to gather basics information on planning for major accidents. Preparing for major accidents has been a clear development area in Finland, and this final project is aiming to fill that development demand for its part.</p> <p>This final project is a functional study. The final project covers basic information on major accidents and the planning for them. In addition, the final project is processing the overall leadership in accident situations. It includes proposals for the content and structure of plans for major accidents. It also includes proposals for further study and future topics of final projects.</p> <p>The final project can be used for preventive proactive planning of major accidents or the planning of rescue operations in general.</p>		
Keywords <b>plans for major accidents, planning of rescue operations</b>		
Confidentiality <b>public</b>		

## SISÄLLYS

MÄÄRITELMIÄ, KÄSITTEISTÖÄ JA LYHENTEITÄ .....	5
1 JOHDANTO .....	8
2 SUURONNETTOMUUS .....	9
2.1 Suuronnettomuus ja sen ajankohtaisuus .....	9
2.2 Suuronnettomuuden määritelmä.....	11
2.3 Suuronnettomuus ja pelastustoimen velvoitteet .....	13
3 SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMA .....	15
4 SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMA OSANA PELASTUSTOIMINNAN SUUNNITTELUA .....	16
4.1 Pelastustoiminnan suunnittelu .....	16
4.2 Ensimmäinen taso – päivittäiset onnettomuudet .....	17
4.3 Toinen taso – suuronnettomuudet ja normaaliolojen häiriötilanteet .....	18
4.4 Kolmas taso - poikkeusolot .....	19
5 RISKIANALYYSI JA SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMA .....	21
5.1 Riskianalyysi pelastustoiminnan suunnittelun perustana .....	21
5.2 Suuronnettomuudet ja riskianalyysi .....	22
5.3 Suuronnettomuuden ja häiriötilanteen vaikutus pelastustoimeen .....	26
6 MONIALAINEN YHTEISTOIMINTA JA YLEISJOHTAJUUS .....	28
7 POHDINTA .....	31
7.1 Pelastustoiminnan suunnittelun kehittäminen .....	31
7.2 Opinnäytetyöaihe ehdotukset .....	33
7.3 Opinnäytetyöprosessi .....	34
7.4 Lopuksi .....	36
LÄHTEET .....	37
LIITTEET .....	42

## MÄÄRITELMIÄ, KÄSITTEISTÖÄ JA LYHENTEITÄ

**Häiriötilanne** on uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää (Sanastokeskus TSK 2014, 96). Häiriötilanteita ovat esimerkiksi sähkönjakelun pitkäaikaiset katkot, luonnonvoimien aiheuttama suuri tuho tai vakava taloudellinen häiriö (Turvallisuuskomitea 2015, 21). Häiriötilanne on pelastustoiminnasta puhuttaessa hieman harhaanjohtava termi. Muut toimijat kuten esimerkiksi kunta varautuu häiriötilanteisiin, mutta pelastuslaitoksilla tulee olla valmius toimia häiriötilanteissa. (Helismaa 2015a.)

Yleiskielessä käytetään usein sanoja kriisi ja katastrofi. Monissa tapauksissa täsmällisempää olisi käyttää termiä häiriötilanne tai poikkeusolot. Esimerkiksi valtioneuvoston varautumisesta vastaava valtioneuvoston kanslia käyttää nykyisin kriisi-sanalla joko termiä häiriötilanne tai poikkeusolot, jotka viittaavat kulloiseenkin tapahtumaan tai tilanteeseen täsmällisemmin. (Sanastokeskus TSK 2014, 97).

**Monialainen yhteistoiminta**, pelastusalalle ei ole vakiintunutta termiä, joka kuvaisi sekä yhteistoimintaa viranomaisten että kolmannen sektorin toimijoiden kesken. Meripelastuksen puolella on käytössä valtakunnallisesti termi ”monialainen yhteistoiminta”, jonka koen myös parhaaksi termiksi tarkoitukseen (MoMeVa 2012, 1). Toinen hyvä vaihtoehtoinen termi on ”turvallisuustoimijoiden yhteistoiminta” (Valtonen 2010, 247 – 248).

**Normaaliolojen täysvalmius** on tila, jolloin pelastuslaitoksella on käytössä rauhanajan kaikki resurssit. Voi tulla kyseeseen laaja-alaisissa häiriö- ja suuronnettomuustilanteissa.

**Normaaliolot** on yhteiskunnan pääsääntöinen tila, jossa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voidaan turvata ilman, että on tarpeen ottaa käyttöön viranomaisten tavanomaisesta poikkeavat toimivaltuudet. Vaikka yhteiskunnan tilassa olisi häiriöitä, kyseessä on normaaliolot, jollei valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa ole todennut poikkeusoloja. (Sanastokeskus TSK 2014, 96.)

***Pelastuskomppanian esikunta*** muodostuu vähintään pelastuskomppanian johtajasta ja sitä tukevasta henkilöstöstä. Esikunta voi sisältää myös monialaisissa tilanteissa yhteistoimintaviranomaisia, asiantuntijoita, kohteen edustajia tai muita yhteistyökumppaneita. (Honkanen 2015a, 33.)

***Pelastustoiminnan johtokeskus (PEL-JOKE)*** on alueen pelastustoimen suuronnettomuuksia ja häiriötilanteita varten perustettava johtamiskeskus. Pelastustoimen johtokeskus perustetaan ennakkosuunnitelmien mukaisesti tai pelastustoiminnan johtajan päätöksestä. (Honkanen 2015b, 4.)

***Pelastustoiminnan suunnittelu*** tarkoittaa tässä opinnäytetyössä pelastuslaitoksen ennakkoivaa suunnittelua pelastustoimintaan liittyen. Samasta asiasta voisi käyttää myös esimerkiksi termiä operatiivinen suunnittelu.

***Perusvalmius*** luodaan ja ylläpidetään normaalioloissa. Perusvalmiuteen kuuluu uhkien mukaiset valmiussuunnitelmat, tehtäviä varten varattu ja koulutettu henkilöstö, tarvittavat toimitilat, materiaalit ja välineet. Perusvalmiutta tehostetaan joustavasti ja etupainotteisesti tilanteen edellyttämällä tavalla. (Sisäasianministeriö 2007, 14.)

***Poikkeusolot*** on valmiuslaissa tarkoitettu yhteiskunnan tila, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö (Sanastokeskus TSK 2014, 97).

***Tehostettu valmius*** on pelastuslaitoksen korotettu valmius perusvalmiuteen jotta voidaan hallita uhkaava onnettomuus- tai vaaratilanne (Sisäasianministeriö 2007, 14). Tehostettua valmiutta voidaan käyttää häiriö- ja suuronnettomuustilanteissa.

***Tukitoimintojen johtoelin (TUJE)*** voidaan tarvittaessa perustaa PEL-JOKE:n avuksi. Sen tehtävänä on tukea pelastustoimintaa ja huolehtia kiireellisen pelastustoiminnan ulkopuolisista tukitehtävistä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi onnettomuuden uhrien omaisista huolehtiminen ja henkisen huollon järjestäminen. TUJE:a voi johtaa myös muu kuin pelastusviranomainen, kuten esimerkiksi poliisi. (Kervinen 2015, 224.)

**Täysvalmius** on tila, jolloin pelastuslaitos siirtyy poikkeusolojen pelastusmuodostelmiin. Tällöin sovellettavissa on myös valmiuslain mukainen lainsäädäntö siltä osin kuin on määritelty.

**Suuronnettomuusvalmius** tarkoittaa vähintään pelastusyhtymän muodostamaa kokonaisuutta, joka kykenee keskeytyksettömään toimintaan. Alueen pelastustoimi päättää palvelutasopäätöksessään, mikä on riskien perusteella tarvittava suuronnettomuusvalmius. Suuronnettomuusvalmius tulee olla perustettu vähintään kahden tunnin sisällä siitä, kun ensimmäinen yksikkö on vastaanottanut hälytyksen. (Sisäasianministeriö 2012a, 6 ja 10).

Lyhenteitä

YTS – Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

PEL-JOKE – Pelastustoiminnan johtokeskus

TUJE – Tukitoimintojen johtoelin

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aihe on pelastustoimintaan liittyvä ennakkosuunnittelu suuronnettomuuksien osalta. Lähtökohtana opinnäytetyön aiheen valinnalle oli kiinnostus ja halu täydentää osaamista viranomaisyhteistyötoimintaan ja sen suunnitteluun liittyen. Sain ehdotuksena opinnäytetyöaiheelle tehdä päivitystyön Pohjois-Karjalan pelastuslaitokselle viranomaisten yhteistoimintasuunnitelmaan. Sellaisenaan aihe todettiin kuitenkin liian suppeaksi ja pienoisen pyörittelyn jäljiltä päädyttiin silloisen ohjaavan opettajan Jukka Taskisen kanssa aiheeseen *suuronnettomuussuunnitelman perusteet*. Syynä aiheen valintaan on toistaiseksi vähäinen aiheen käsittely pelastusalalla sekä sen ajankohtaisuus. Aiheen ajankohtaisuutta käsitellen tarkemmin seuraavan luvun alussa. Valmiilla opinnäytetyöllä ei ole varsinaista toimeksiantajaa.

Opinnäytetyö pyrkii osaltaan täyttämään alalla vallitsevaa tyhjiötä opastuksen ja koonnin muodossa pelastustoiminnan ennakoivaan suunnitteluun liittyen. Työn tavoite on nimensä mukaisesti sisällyttää yksien kansien sisään perusteet suuronnettomuussuunnitelman tekemiselle ja sen sisällölle. Raportin alkuluvuissa käsitellään suuronnettomutta ja suuronnettomuussuunnitelmaa yleisellä tasolla. Näiden jälkeisissä luvuissa 5 ja 6 käsitellään suuronnettomuussuunnitelman suhdetta pelastustoiminnan suunnitteluun sekä riskianalyysiin liittyen. Luvussa 7 käydään läpi yleisjohtajuutta. Raportin viimeinen varsinainen luku sisältää pohdinnan, jossa käyn läpi opinnäytetyön kulkua ja sen onnistumista tavoitteissa. Pohdinta sisältää myös jatkojalostusideoita ja ehdotuksia opinnäytetöiden aiheiksi. Raportin jälkeen on työn tuotososuudet liitteinä.

Tietoperustana työlle ovat kirjalliset lähteet sekä haastattelut. Tärkeimpinä lähteinä opinnäytetyölle on aihealuetta käsittelevät lait ja viralliset ohjeistukset sekä Rainer Alhon teos ”*Pelastustoimen operaatiosuunnittelu ja pelastustoiminnan johtaminen*”.

Tämä opinnäytetyö on toiminnallinen opinnäytetyö, jonka tuotteena esitän liitteessä 1 ehdotelman suuronnettomuussuunnitelman rakenteelle ja sisällölle. Liite 2 sisältää esimerkki hahmotelman pelastuslaitoksen toimintojen rakentumisesta ja suhteista.



## 2 SUURONNETTOMUUS

### 2.1 Suuronnettomuus ja sen ajankohtaisuus

Suuronnettomuudet ja valmius toimia niissä ovat toistuvasti nousseet esille kuluneina vuosina puhuttaessa pelastustoimen kehityskohteista.

Vuosikymmenen alkupuolella aihe nousi esille edelleen ajankohtaisessa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS). Siinä painopisteenä pelastustoimelle mainitaan erityisesti nopea ja tehokas toiminta suurissa onnettomuuksissa sekä valmistautuminen niitä varten. Valmistautumisena on mainittu suunnitelmat ja henkilöstön sekä kaluston ylläpito ja kehittäminen suuronnettomuuksia silmällä pitäen. (Valtioneuvosto 2010, 29 – 30).

Myös Suomen hallitusohjelmat ovat ottaneet suoraan kantaa suuronnettomuuksien ja laaja-alaisten uhkien torjuntaan. Edellisen hallituksen aikaisessa ohjelmassa oli suoraan sanottu, että pelastustoimen täytyy saavuttaa valmius tehokkaaseen suuronnettomuuksien ja laaja-alaisten tilanteiden hoitoon sekä johtovastuuseen (Valtioneuvoston kanslia 2011, 28). Silloisen sisäministeri Päivi Räsänen puheesta tehtiin myös mediatiedote, jonka otsikkona oli ”Suuronnettomuuksiin varautumista pitää suunnitella ja harjoitella”. Mediatiedote korosti yleisjohtajuuden ja toimivaltasuhteiden tärkeyttä vakavissa vaara- ja onnettomuustilanteissa sekä ennakoivan suunnittelun tärkeyttä, jossa varautuminen pohjautuu päivittäisiin resursseihin. (Sisäministeriö 2014c.)

Tuoreempi hallitusohjelma on puolestaan Talvivaaran tapahtumien ja myrskyjen myötä kiinnittänyt huomiota erityisesti siviiliviranomaisten ja pelastustoiminnan johtosuhteiden selventämiseen. Sipilän hallitusohjelmassa ei ole kuitenkaan unohdettu suuronnettomuuksia sillä, laaja-alaisten uhkien torjunta on mainintana nostettu esille. (Valtioneuvoston kanslia 2015, 36.)

Ministeriöt ovat peilanneet hallitusohjelmia, ja se on näkynyt aina silloisen pelastustoi-  
mesta vastuussa olevan ministeriön suunnittelukausille asettamissa tavoitteissa. Viimeinen sisäasiainministeriön aikainen pelastustoimea koskenut suunnitelma määritteli kes-

keisiksi tavoitteiksi sen, että suuronnettomuusvalmius on oltava riskien huomioinnin jälkeäen riittävällä tasolla. Keskeisissä toimenpiteissä vuosille 2015 - 2018 on mainittu kehitettäväksi pelastustoimen valmiuksia toimia suuronnettomuus- ja muissa vakavissa häiriötilanteissa. (Sisäasianministeriö 2013a, 45 – 46.)

Sisäministeriölle pelastustoimen siirryttyä on suuronnettomuudet huomioitu edelleen ohjelmassa laaja-alaisten uhkien sanamuodossa. Pelastusosastolle on annettu yhdeksi keskeisistä toimenpiteistä kehittää valmiuksia toimia suuronnettomuus- ja muissa vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Aiempaa enemmän korostetaan kuitenkin nyt, niin viranomaisyhteistyön laajentamista kuin myös pelastustoimen valmiuksien parantamista kansainvälisen pelastustoiminnan saralla. (Sisäministeriö 2014a, 43 – 44.)

Hallituksen ja pelastustoimen viranomaisten ulkopuolelta on Onnettomuustutkinakeskus ottanut neutraalimpana tahona kantaa suuronnettomuuksien hoitamiseen. Onnettomuustutkintakeskus antoi vuoden 2010 heinä elokuun rajuilmojen johdosta suosituksen, että pelastustoimintaa varten luotaisiin riittävät johtamisvalmiudet suurten ja laajojen onnettomuuksien varalle. (Onnettomuustutkintakeskus 2010, 138.)

Viimeisen kahden vuoden aikana suuronnettomuusvalmiuteen ja sen kehittämiseen on alettu kiinnittämään enemmän huomiota. Suomi on perinteisesti menestynyt hyvin kansainvälisissä vertailuissa pelastustoimen osalta, mutta EU:n, YK:n ja OECD:n luonnononnettomuuksien vertaisarvioinnissa kävi yhtenä ongelmana ilmi, että Suomessa on tarvetta parantaa eri toimijoiden välistä yhteistyötä suuronnettomuustilanteisiin varautumisessa (Sisäministeriö 2014b). Pelastustoimen strategian päivittämistä varten perustettiin strategiaryhmä, joka laati pelastustoimesta SWOT-tilannekuva-arvioinnin. SWOT-tilannekuvassa on yhtenä heikkoutena linjattu, ettei pelastustoimen valmius laajoihin suuronnettomuuksiin, häiriötilanteisiin tai poikkeusoloihin ole riittävällä tasolla. Tilanne- ja johdokeskukset eivät arvioinnin mukaan myöskään kykene riittävän tehokkaasti laajojen tilanteiden johtamiseen. (Sisäministeriö 2015a.)

## 2.2 Suuronnettomuuden määritelmä

Kokonaisturvallisuuden sanasto käyttää suuronnettomuudesta turvallisuustutkintalain mukaista määritelmää. *Suuronnettomuus on onnettomuus, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön, omaisuuteen tai varallisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana* (Turvallisuustutkintalaki 525/2011, 2 §).

Asetustasolla suuronnettomuutta käsitellään sisäministeriön asetuksessa erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta. *Suuronnettomuudella tarkoitetaan huomattavaa päästöä, tulipaloa, räjähdystä tai muuta ilmiötä, joka seuraa ydinlaitoksen, tuotantolaitoksen, kaivannaisjätteen jätealueen, ratapihan tai satama-alueen toiminnassa esiintyvistä hallitsemattomasta tilanteesta ja joka voi aiheuttaa ihmisten terveyteen, ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuvaa välitöntä tai myöhemmin ilmenevää vaaraa ja jossa on mukana yksi tai useampia vaarallisia aineita taikka kaivannaisjätettä* (Sisäministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta 612/2015, 1 §).

Euroopan Unionin Neuvoston päätelmissä (30.11.2009) on todettu, että jäsenmaiden tulee määritellä kansallisesti merkittävät onnettomuusuhat. Kansallisesti merkittäviä onnettomuusuhaksi katsotaan onnettomuusuhat, jotka toteutuessaan aiheuttavat vakavat tai erittäin vakavat seuraukset ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. (Sisäasianministeriö 2012a, 8 – 9.)

Kansallisesti merkittävien onnettomuusuhkien arviointiin liittyen on pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa kirjattu seitsemän eri seurausluokkaa vahingoille. Näistä luokasta kolme (huomattava) alkaen voidaan yleensä puhua suuronnettomuudesta henkilövahinkojen osalta. Materiaali- ja ympäristövahinkojen puolesta suuronnettomuudeksi voidaan yleensä laskea luokasta neljä (suurehko) osalta. (Sisäministeriö 2012a, 20). Seurausluokista on kuvattu taulukossa 1.

Taulukko 1. Vahinkojen seurausluokat. (Sisäministeriö 2012a, 20).

	Vähäinen	Tavanomainen	Huomattava	Suurehko	Suuri	Vakava	Erittäin vakava
Luokka	1	2	3	4	5	6	7
H	0	4	10	20	50	100	> 100
M	50 000	100 000	200 000	1 000 000	10 000 000	20 000 000	>20 000 000
Y	Paikallinen maaperän pilaantuminen tai vähäinen päästö ilmaan. Päästöjen seuraukset on selvitettävä.	Maaperän laajempialainen pilaantuminen tai vähäistä suurempi ilmepäästö. Suoritettava vähäisiä ympäristön ennallistamistoimia.	Päästö ilmaan tai veteen, aiheuttaa kohteen ympäristössä lievää haittaa, luparajojen ylittyminen. Aiheuttaa ympäristön ennallistamistoimia päästökohteen ulkop.	Terveysvaaraa aiheuttava päästö ilmaan, puhdistamon toimintaa heikentävä päästö ja tevesiin tai merkittävä päästö maaperään. Ympäristön ennallistamisen vaikeaa.	Pohjavesialueella tapahtuva veden laadun pilaava päästö tai luonnonsuojelualueella aiheuttava päästö. Ympäristön ennallistaminen erittäin vaikeaa.	Meri-, vesi-, pohjavesi- tai luonnonsuojelualueella tapahtuva erittäin vakava päästö. Ympäristön ennallistaminen erittäin vaikeaa ja hidasta, ja osin mahdollonta.	Valtakunnan rajojen yli ulottuva vakava päästö.

Seurausluokat

H: Henkilövahinkoluokka

M: Materiaalivahinkoluokka

Pelastustoimen tilastointi- ja seurantajärjestelmä PRONTO:ssa suuronnettomuuksia

ovat onnettomuudet, joissa

- on menehtynyt viisi ihmistä
- on loukkaantunut kymmenen henkilöä
- taloudelliset vahingot ylittävät 500000€

(PRONTO).

Suuronnettomuuden määrittelemisen vaikuttaa olevan yksiselitteisesti vaikeaa. Syynä tähän voivat olla esimerkiksi paikalliset erot resursseissa, jolloin paikallisesti onnettomuus voi tuntua suuronnettomuudelta, kun toisaalla se olisi nopeasti hoidettavissa päivittäisillä resursseilla. Suuronnettomuudelle onkin tyypillistä, ettei se ole perusvalmiudella hoidettavissa, vaan vaatii korotettujen resurssien käyttöä. Näitä resursseja ovat niin miehistö- kuin johtamisresurssit. Toinen suuronnettomuudelle tyypillinen piirre on kasvanut tarve monialaiseen yhteistyöhön. (Ekman 2015, 10.) Suuronnettomuuteen pelastustoimen on kyettävä vastaamaan suuronnettomuus-valmiudella.

### 2.3 Suuronnettomuus ja pelastustoimen velvoitteet

Pelastustoimen palvelutason on kyettävä vastaamaan paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuusuhkiin. Pelastuslaitoksen on selviydyttävä tehtävistään viivytyksettä mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. (Pelastuslaki 379/2011, 28 §.) Palvelutaso koskee myös suuronnettomuus- ja häiriötilanteita ja näihin vastataan suuronnettomuusvalmiudella (Sisäasianministeriö 2013b, 20).

Valtion ja kunnan viranomaisten, laitoksien ja liikelaitoksien on laadittava pelastuslaitoksen johdolla tarvittavat yhteistyösuunnitelmat tehokkaan pelastustoiminnan varmistamiseksi. Lisäksi pelastuslaitokselle on annettava selvitykset pelastustoimintaan käytettävissä olevista voimavaroista. (Pelastuslaki 379/2011, 46 § ja 47 §.) Toiminta suuronnettomuuksissa ja laajamittaisissa häiriötilanteissa vaatii yhteistoimintaa ja sen suunnittelua naapuripelastuslaitosten ja muiden viranomaisten kanssa (Sisäasianministeriö 2013b, 20). Tehokas pelastustoiminta edellyttää johtamisjärjestelmää, joka on suunniteltu toimimaan kaikissa turvallisuustilanteissa ja viranomaisyhteistyötä vaativissa tilanteissa (Sisäasianministeriö 2012a, 10).

Alueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tulee varautua hoitamaan tehtävänsä

- päivittäisissä tilanteissa
- normaaliolojen häiriötilanteissa
- poikkeusoloissa
- väestönsuojelutilanteissa.

Pelastuslaitoksella on edellisen lisäksi myös oltava valmius suoriutua päivittäisistä ja normaaliolojen häiriötilanteista (Sisäasianministeriö 2013b, 18 – 20).

Päivittäisiä tilanteita varten on pelastuslaitoksen laadittava pelastustoimintaan osallistuvien virka-apua antavien viranomaisten kanssa hälytysohje (Pelastuslaki 379/2011, 33 §). Suuronnettomuus- ja häiriötilanteissa on pelastustoimella oltava valmius priorisoimaan resursseja turvallisuuden osalta merkittäviin tehtäviin (Sisäasianministeriö 2013b, 20). Pelastustehtävät on näin ollen olosuhteiden vaatiessa asetettava tärkeysjärjestykseen (Pelastuslaki 379/2011, 28 §). Tämä edellyttää ennakkosuunnittelua yhdessä hätäkeskuksen

kanssa. Ennakkosuunnittelu sisältää esimerkiksi tärkeysjärjestyksen periaatteiden määrittelyä sekä hätäkeskuksen ja pelastuslaitoksen johto- tai tilannekeskuksen tehtävänjaon yhteensovittamista. (Sisäasianministeriö 2013b, 20.)

Pelastuslaitoksella on oltava valmius suoriutua päivittäisistä tilanteista toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaisesti. Pelastuslaitoksella on myös oltava valmius suoriutua suuronnettomuuksista, pelastuslaitoksen on kyettävä perustamaan suuronnettomuusvalmius vähintään 2 tunnin sisällä siitä, kun ensimmäinen yksikkö on vastaanottanut hälytyksen. (Sisäasianministeriö 2013b, 10.)

*Pelastuslaitoksen tulee määrittellä ja kyetä huolehtimaan seuraavista asioista häiriötilanteissa:*

- *Suuronnettomuusvalmiuden määrittely ja kokoamisaika.*
- *Avun antamisen periaatteet toiselle pelastuslaitokselle ja avun pyytämisen periaatteet toiselta pelastuslaitokselta.*
- *Hälytysohjeesta poikkeava yksiköiden hälyttäminen ja tehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen (yhteistyö Hätäkeskuslaitoksen kanssa).*
- *Johto- tai tilannekeskuksen perustaminen ja henkilöstö mukaan lukien tilanteet, joissa tarvitaan pelastustoimintaan osallistuvia muita viranomaisia.*
- *Miten ja millä järjestelmillä tilannekuva kerätään, ylläpidetään ja jaellaan.*
- *Toiminta, johtaminen ja voimavarat pitkäkestoisissa tilanteissa.*
- *Suunnitelma, miten toteutetaan pelastustoimintaan velvollisten viranomaisten osallistuminen pelastustoimintaan.*
- *Muille viranomaisille annettavan virka-avun perusteet (tarjottava kalusto, varusteet, henkilöstö ja asiantuntemus).*

*Palvelutasopäätöksessä päätetään yllä mainittujen tehtävien hoitamiseksi tarvittavista suunnitelmista, niiden päivittämisen aikavälistä ja toteutumisen arvioinnista. (Sisäasianministeriö 2013b, 21.)*

### 3 SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMA

Suuronnettomuussuunnitelma on pelastustoimintaa varten laadittava suunnitelma, jonka päämääränä on auttaa ennakoivasti valmistautumista suuronnettomuustilanteita varten. Suunnitelman keskeinen tavoite on kehittää pelastuslaitoksen suuronnettomuusvalmiutta. Suunnitelman tehtävä on myös edesauttaa viranomaisten yhteistä valmistautumista onnettomuustilanteisiin pelastuslain mukaisesti (Pelastuslaki 379/2011, 46 § ja 47 §). Suuronnettomuussuunnitelman sisältöä käyn läpi tarkemmin liite-ehdotelmassa.

Suuronnettomuussuunnitelmalle ei ole olemassa virallista termiä tai nimikettä. Käytän tässä opinnäytetyössä sitä kuvaamaan suuronnettomuussuunnitelma termiä, sillä sitä on käytetty aiemminkin Savonia-ammattikorkeakoulun opinnäytetöissä (Tamio 2009).

Selvitin sisäministeriön pelastusosaston kantaa sille, mikä voisi olla sopiva termi kuvaamaan suunnitelmaa. Esimerkiksi suunnitelman nimeksi sain yksinkertaisuudessaan ”*pelastustoiminta suuronnettomuustilanteissa*” (Helismaa 2015b).

Asiakirjana suuronnettomuussuunnitelman asemituu palvelutasopäätöksen alapuolelle ja toimintavalmiuden suunnitteluohjeen piiriin. Kyse on operatiivisesta valmiudesta varautumisen sijaan, sillä pelastuslaitoksella tulee olla valmius toimia suuronnettomuuk-  
sissa. (Helismaa 2015b.)

On syytä muistaa, ettei suunnitelmista voi saada todellista hyötyä irti, mikäli niitä ei jalkauteta ylemmiltä johtotasoilta alemmalle. Harjoittelun merkitystä ei voi myöskään liikaa korostaa erityisesti suuronnettomuus tilanteita silmällä pitäen. (Schmidit 2011.)

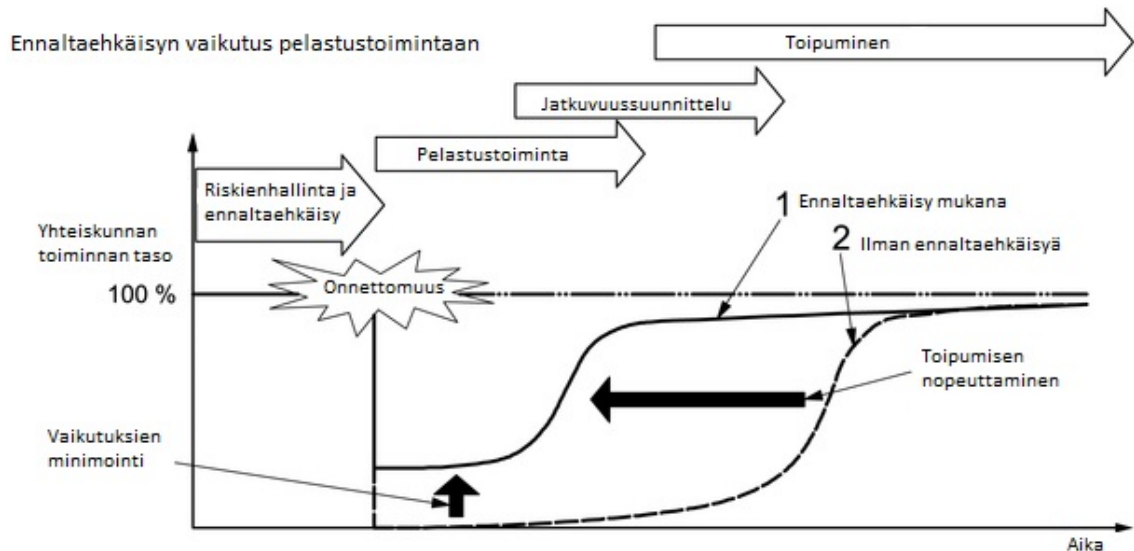
## 4 SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMA OSANA PELASTUSTOIMINNAN SUUNNITTELUA

### 4.1 Pelastustoiminnan suunnittelu

Operaatio-sana on kadonnut lähes kokonaan käytöstä pelastustoimen yhteydessä, ja se on korvaantunut nykypäivänä tehtävä-sanalla. Operaatiosuunnittelusta puhuttaessa sen on osaltaan korvannut sanana vastesuunnittelu ja pelastustoiminnan suunnittelu. Nykyisin operaatio-sanaa käytetään pelastustoimessa enää lähinnä silloin, kun puhutaan operatiopäälliköstä ja operatiivisesta toiminnasta.

Pelastuslaitoksilta on vaadittu kasvavissa määrin ”tee enemmän vähemmällä” -henkeä. Resurssien vähentyessä on voimavaroja jouduttu vähentämään operatiiviselta puolelta, jolloin onnettomuuksia edeltävän suunnittelun merkitys korostuu. (Schmidt 2011 ja Alho 1999, 26.) Pelastustoiminnan suunnittelulla vastataan valmistautumisesta pelastustehtäviin ennakoivasti. Ennakoivalla suunnittelulla voidaan ottaa huomioon mahdollisia ongelmatilanteita tehtävien aikana ja mahdollisuuksien mukaan vastata niihin ilman tehtävän aiheuttamaa aikapainetta. Yhteistyön suunnittelussa muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa on tavoitteena selkeyttää tehtäviä, rooleja ja vastuujakoja. Yhteistyöllä voidaan ratkaista ennakoivasti tehtävän mahdollisia johtosuhdeongelmia sekä selvittää toisilta saatavat voimavarat ja asiantuntemuksen. (Wiikinkoski ja Rantanen 2010, 42 – 44.) Seuraavan sivun kuva 1 havainnollistaa ennaltaehkäisevän suunnittelun vaikutusta (International Organization for Standardization 2007, V).





Kuva 1. Pelastustoimintaan tähtäävän ennaltaehkäisyn vaikutus pelastustoimintaan (International Organization for Standardization 2007, V).

Pelastustehtävät voidaan karkeasti jakaa kolmeen tasoon eskalaatioteorian mukaisesti. Näistä ensimmäisen tason piiriin kuuluvat päivittäiset onnettomuudet. Toisen tason piiriin kuuluvat pelastustoimen korotettuja valmiuksia vaativat tehtävät. Kolmannen tason piiriin kuuluvat poikkeusolojen mukaiset tehtävät. (Alho 1999, 26 – 27.) Tämä opinnäytetyö keskittyy eskalaatioteorian toisen tason tehtävien mukaiseen suunnitteluun, jolla vastataan suuronnettomuuksiin ja laajoihin häiriötilanteisiin.

#### 4.2 Ensimmäinen taso – päivittäiset onnettomuudet

Ensimmäinen taso koostuu pelastustoimen päivittäisistä onnettomuuksista, joita ovat pienet ja keskisuuret onnettomuudet. Päivittäisiin onnettomuuksiin vastataan lähtökohtaisesti vastesuunnittelun mukaisella perusvalmiudella, jossa tehtävällä toimii alueen mukaan pelastuslaitoksen päivystävää henkilökuntaa ja sopimuspalokuntalaisia. Päivittäisiin onnettomuuksiin lähetetään tyypillisesti ryhmän tai joukkueen kokoinen pelastusmuodostelma, joidenka toimintavalmius lasketaan palokuntatyyppin mukaan sekunneissa tai minuuteissa. Viranomaisyhteistyötä esiintyy pienessä mittakaavassa ja tilanteet hoituvat yleensä rutiininomaisesti. (Pelastusopisto 2005, 29.)

### 4.3 Toinen taso – suuronnettomuudet ja normaaliolojen häiriötilanteet

Pelastustehtävät eivät lähtökohtaisesti merkittävästi poikkea häiriötilanteissa ja suuronnettomuuksissa päivittäisistä onnettomuuksista (Sisäministeriö 2012a, 20). Suuronnettomuudet ja häiriötilanteet voivat kuitenkin vaatia valmiuden korottamista yli pelastuslaitoksen päivittäisten voimavarojen, jotta tehtävät voidaan hoitaa riittävän tehokkaasti. Huomattavaa on myös näissä yhteistyön tai sen tarpeen lisääntyminen muiden viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. (Pelastusopisto 2005, 29 – 30.)

Toinen taso voidaan ainakin teoriassa jakaa kahteen vaiheeseen. Ensimmäisellä vaiheella vastataan onnettomuuteen, jossa toimii komppanian vahvuinen pelastusmuodostelma. Toisella vaiheella vastataan onnettomuuteen, jossa toimii yhtymän vahvuinen pelastusmuodostelma. Komppaniatasoisessa tehtävässä pelastustoimella on käytössä tehostettu valmius. Komppanian johtajan tueksi perustetaan tarvittaessa komppanian esikunta. (Ruuska 2015a, 161 ja Alho 1999, 27 – 28.) Esikunnan henkilöstöstä tyypillisesti vain komppanian johtaja on välittömässä valmiudessa, muut esikunnan henkilöt siirtyvät päivittäisistä tehtävistään tai vapaalta esikuntaan.

Yhteistoiminta tarve muiden viranomaisten kanssa voi korostua siinä määrin, että yhteistyöviranomaisten johtoa voi olla syytä ottaa komppanian esikuntaan. Tarvittaessa voidaan myös perustaa johtoryhmä toimimaan pelastustoiminnan johtajan neuvonantajana sekä asiantuntija elimenä. (Honkanen 2015a, 33 ja 44.) Pelastuskomppanian vahvuisen muodostelman vaativassa tehtävässä pelastuslaitoksen päivittäisen valmiuden rajat voivat tulla vastaan, ja näin tarve valmiuden korottamiselle voi tulla. Vaikka pelastuslaitos pystyisi vastaamaan pelastuskomppanian vaativan onnettomuuden tuomiin haasteisiin päivittäisillä resursseilla, silti voi olla tarpeellista tehostaa pelastuslaitoksen asemien valmiutta, jotta pelastuslaitos kykenee vastaamaan tehokkaasti muihin mahdollisiin samanaikaisiin tehtäviin.

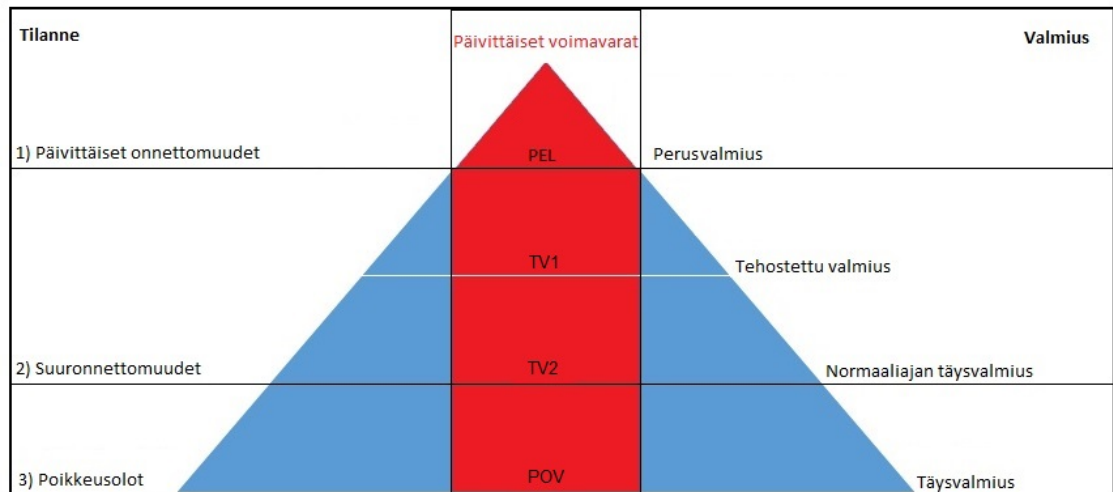
Toisen portaan toinen vaihe vastaa suuronnettomuuteen, jossa toimii yhtymän vahvuinen pelastusmuodostelma. Ominaista yhtymätasolle on, että pelastuslaitoksen päivittäiset voimavarat ja toimintamallit eivät enää riitä tilanteen hoitamiseksi (Ekman 2015, 10). Yhtymätason toiminta vaatii alue pelastuslaitoksen mukaan tehostetun valmiuden tai normaali-

liolojen täysvalmiuden. Pelastuslaitoksen paloasemilla otetaan käyttöön suuremmat valmiudet hälyttämällä asemalle suurempi vahvuus kuin päivittäisenä voimavarana muuten olisi. Vahvistuneiden henkilöstövoimavarojen lisäksi perustetaan yhtymän johtajan tueksi PEL-JOKE, johon henkilöstö siirtyy tyypillisesti päivittäisistä tehtävistä johtokeskukseen tai määrätään vapailta tehtäviin. (Alho 1999, 28 - 30.) Suuronnettomuuksissa voi olla tarpeen perustaa alemmille johtotasoille samanaikaisesti käytössä olevat komppanioiden esikunnat, jotka keskittyvät omien tehtäviensä hoitamiseen. Jotta pelastustoiminta voi olla sujuvaa, vaatii se saumatonta yhteistyötä eri viranomaisten ja mahdollisten kolmannen sektorin toimijoiden kesken. PEL-JOKE:sta tulee ennakoivasti olla varattuna myös tilaa yhteistoimija tahoille. (Ruuska 2015b, 162 – 163.)

#### 4.4 Kolmas taso - poikkeusolot

Kolmas taso koostuu valmiuslain mukaisista poikkeusoloista. Poikkeusoloissa siirrytään yhteiskunnan täysvalmiuteen, jolloin pelastuslaitoksissa otetaan käyttöön poikkeusolojen mukaiset toimivaltuudet sekä väestönsuojelumuodostelmat (Alho 1999, 28 ja 30). Poikkeusoloihin voidaan siirtyä myös rauhanaikana, mikäli pelastustoimi ei kykene saamaan suuronnettomuutta hallintaan pelastuslain antamalla valtuuksilla. Tällöin on kyseessä valmiuslain mukainen erityisen vakava suuronnettomuus tai sen välitön jälkitila. (Valmiuslaki 1552/2011, 3 §.)

Poikkeusoloihin siirrytään vain, mikäli tasavallan presidentti yhdessä valtioneuvoston kanssa toteaa tilanteen olevan niin vakava. Poikkeusoloista säädetään toteamisen jälkeen asetus käyttöönottamisesta, joka määräaikaaisesti on enintään kuusi kuukautta. Tämän jälkeen täytyy jatkaa edellistä tai tehdä uusi käyttöönottoasetus. Kiireellisissä tapauksissa voidaan asetus välittömästi asettaa II: osan toimivaltuuksista poikkeusoloissa eduskunnalle käsiteltäväksi. Tällä varmistetaan, että valmiuslain viranomaisten korotetut toimivaltuudet voidaan ottaa käyttöön viipymättä. Tällainen asetus on voimassa kolme kuukautta. (Valmiuslaki 1552/2011 6 §.)



Kuva 2. Eskalaatioteorian kolme tasoa. Huom. vaaleansinisellä on kuvattuna päivittäisten voimavarojen ulkopuolelta tarvittavia valmiuksien korotuksia, samalla se kuvaa myös pelastustoimen yhteistoimintavalmiuden tarpeen kasvamista (Alho 1999, 27 – 31 ja Ruuska 2015a, 161).

Taulukko 2. Kuvan 2 selvennykseksi.

Lyhenne	Lyhenteen selvennys	Onnettomuuden koko	Pelastustoimen muodostelma	Kokoamisaika
PEL	Pelastustoimen valmius	Pieni, keskisuuri	Ryhmä, joukkue	Sekunneissa tai minuuteissa
TV1	Tehostettu valmius, vaihe 1	Suuri	Komppania	Kymmenissä minuuteissa
TV2	Tehostettu valmius, vaihe 2	Suuronnettomuus	Yhtymä	Tunneissa
POV	Poikkeusolovalmius	Poikkeusolo	Poikkeusolo-muodostelmat	Vuorokausissa

## 5 RISKIANALYYSI JA SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMA

### 5.1 Riskianalyysi pelastustoiminnan suunnittelun perustana

Alueen pelastustoiminnan suunnittelun perustana on riskianalyysi, jonka pohjalta luodaan kyky vastata hälytystehtäviin. Riskianalyysillä tunnistetaan alueen uhkat ja arvioidaan mahdollisten uhkien aiheuttamia onnettomuuksia. Onnettomuuksien arvioinnilla selvitetään niiden laajuutta, vaikutuksia ja todennäköisyyttä. Riskianalyysi edesauttaa pelastuslaitoksen suuronnettomuussuunnittelua ja valmiuksia toimia niissä. (Kohvakka ja Virpiaro 2015a, 17 ja Kohvakka ja Virpiaro 2015b, 18.)

Pelastustoimessa riskianalyysi on kokonaisuus, joka sisältää toimintaympäristötutkimuksen, uhkien selvittämisen ja parhaiden riskien hallintakeinojen valintaa varten tehtävät johtopäätökset (Kohvakka ja Virpiaro 2015a, 17).

Riskianalyysin avulla pystytään määrittelemään paloasemien sijainnit sekä kaluston ja henkilöstön tarve alueen uhkien perusteella. Sitä voidaan tarkentaa arvioimalla pelastustoiminnasta saatuja kokemuksia, jolloin pelastustoiminnan kehittäminen on jatkuvaa ja sillä saadaan entistä täsmällisempää tietoa pelastustoiminnansuunnitteluun. (Alho 1999 19 ja 23.)



Kuva 3. Pelastustoiminnan suunnittelun kehittämisen prosessi (Alho 1999, 33).

## 5.2 Suuronnettomuudet ja riskianalyysi

*Palvelutasopäätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhkat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso (Pelastuslaki 379/2011, 29 §).*

Perusteet uhkien selvittämiseen ja riskien arvioon löytyy siis pelastuslaista. Sitä tarkentaa ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta, jossa määritellään että riskit tulee arvioida päivittäisten tilanteiden, häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen näkökulmasta (Sisäasianministeriö 2013b, 11). Suuronnettomuussuunnitelman aihepiiriin kuuluu näistä häiriötilanteiden uhkat, jolloin se linkittyy riskianalyysiin, kun arvioidaan pelastuslaitoksen alueen mahdollisia suuronnettomuuden aiheuttavia uhkakuvia ja riskikohteita. Riskianalyysi edesauttaa pelastuslaitoksen suuronnettomuussuunnittelua ja valmiuksia ohjaavia kriteereitä (Kohvakka ja Virpiaro 2015b, 18).

Sisäasianministeriön Sisäisen turvallisuuden ohjelmaan osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti esitti vuonna 2008 neljää keskeisintä uhkaa maa-alueen suuronnettomuus- tai ympäristötuhoihin liittyen. Nämä voidaan katsoa olevan Suomen kansallista riskiarviota edeltävät tärkeimmät huomioitavat kohdat suuronnettomuuksiin liittyen (Sisäasianministeriö 2008, 60 – 63):

- laaja myrskytuho (todennäköinen ja vaikuttava, valtakunnallinen)
- kemikaalionnettomuus (todennäköinen ja vaikuttava, alueellinen)
- CBRN –tilanne, kemiallisen aseiden, biologisen taudinaiheuttajan tai säteilyaineen käyttö tahalliseksi tuhotyössä (epätodennäköinen, vakava, paikallinen/alueellinen)
- vaarallisen säteilyaineen levitystilanne (epätodennäköinen ja vaikuttava, alueellinen)

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa on listattuna kansallisesti merkittäviä häiriötilanteiden uhkamalleja. Häiriötilanteiden uhkamallit ovat sellaisia, jotka vaativat useiden viranomaisten ja muiden tahojen yhteistoimintaa. (Valtioneuvosto 2010, 14 ja 65 – 83.) Pelastuslaitoksen täytyy arvioida, mitkä häiriötilanne uhkamalleista voivat toteutua alueellaan sekä millaista toimintakykyä ne edellyttävät. Häiriötilanteiden perusteella on mahdollista luoda yhdessä muiden pelastustoimintaan osallistuvien toimijoiden arvioida yhteistoimintaa häiriötilanteissa. Häiriötilanteiden arvioiden perusteella johdetaan tarvittava toimintavalmius myös poikkeusoloja varten. (Sisäasianministeriö 2013b, 11).

Suomen kansalliseen riskiarvioon on laadittu vaikutusluokat liittyen vakaviin alueellisten tapahtumiin. Vakavat alueelliset tapahtumat ovat sellaisia, joista löytyy riittävästi historiatietoa, jotta niiden todennäköisyyttä ja vaikutuksia voidaan arvioida laajoissa yhteisyhteiskuntaan vaikuttavissa tapahtumissa. (Sisäministeriö 2016, 85.) Kansallisen riskienarvioinnin taustalla oli Euroopan parlamentin ja neuvoston tekemä päätös unionin pelastusmekanismiin liittyen (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1313/2013/EU, luku II artikla 6). Kansallisen riskiarvion vaikutusluokissa on viisi luokkaa. Luokissa korkeampi luku tarkoittaa vakavampaa vaikutusta. Vaikutusluokkien viisi ja neljä väliin ei ole arvioitu kuuluvan yhtäkään uhkakuvaa. (Sisäministeriö 2016, 85 ja 86.)

Taulukko 2. Vaikutusluokat ja alueelliset tapahtumat (Sisäministeriö 2016, 86).

## Vaikutusluokkien IV – III väliin sijoittuvat alueelliset tapahtumat

Alueellinen tapahtuma	Todennäköisyys
Laajalle ulottuva talvimyrsky, johonka liittyy pakkasjakso	korkea
Merellinen suuronnettomuus	keskimääräinen
Terroristinen teko, jossa räjäytetään säteilylähde	matala
Ukkosmyrsky (rajuilma)	matala

## Vaikutusluokkien III – II väliin sijoittuvat alueelliset tapahtumat

Alueellinen tapahtuma	Todennäköisyys
Laajamittainen maahantulo, joukkopaon kaltaisessa tilanteessa	keskimääräinen
Suuri rakennuspalo kriittisen infrastruktuurin kohteessa	keskimääräinen
Usea yhtäaikainen laaja metsäpalo	keskimääräinen
Nopeasti syntyvä laaja tulva asutuskeskuksessa tai sen läheisyydessä	keskimääräinen
Vakava kemikaali- tai räjähdeonnettomuus vaarallisia aineita käsittelevässä teollisuudessa	keskimääräinen
Vakava lentoliikenteen onnettomuus	matala

## Vaikutusluokkien II – I väliin sijoittuvat alueelliset tapahtumat

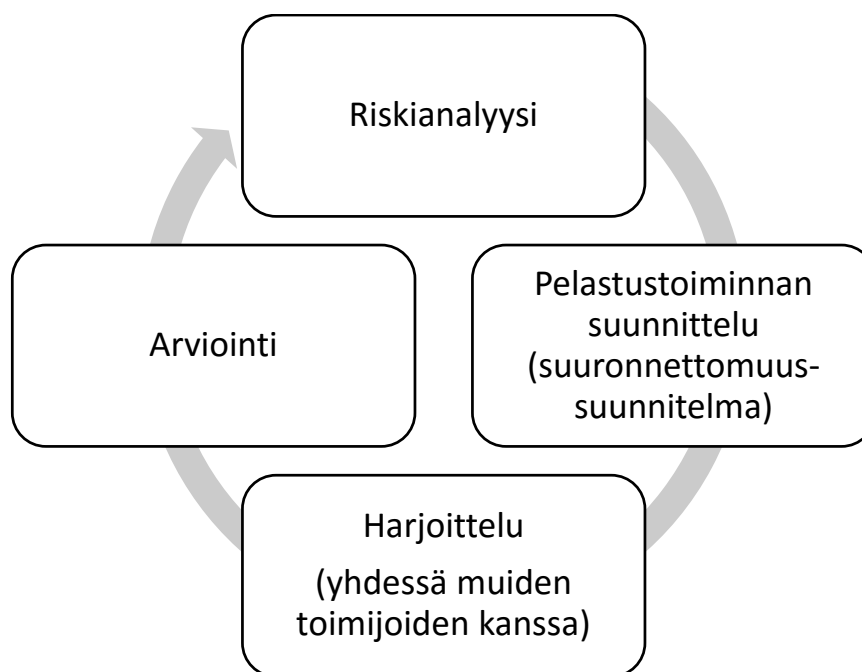
Alueellinen tapahtuma	Todennäköisyys
Vakava raideliikenne onnettomuus	keskimääräinen
Suurten väkijoukkojen väkivaltainen liikehdintä (mellakointi)	keskimääräinen
Vakava henkilöjoukkoon kohdennettu väkivallanteko	korkea
Vakava maantieliikenteen onnettomuus	korkea
Laaja ja pitkäkestoinen vedenjakeluhäiriö	korkea

Koska suuronnettomuudet ovat useiden viranomaisten ja eri toimijoiden yhteistyötä vaativia tehtäviä, on syytä käsitellä suuronnettomuuksien arviointiprosessi yhdessä muiden alueen pelastustoimintaan osallistuvien tahojen kanssa.



Hyvänä esimerkkinä viranomaisten tekemästä yhteisestä arviosta ja tehtävien jaosta YTS-uhkamalleihin liittyen on Etelä-Savon maakunnan alueen viranomaisten ja muiden toimijoiden tekemä valmiussuunnitelma. Valmiussuunnitelmassa on käyty läpi alueelle todennäköisimmät YTS-uhkamalleista niin, että niistä on tehty uhkakuvakortit. Näiden lisäksi kaikki YTS-häiriötilanteet on taulukoitu niin, että siitä löytyy jokaisen eri viranomaisen sekä toimijan pätehtävät eri häiriötilanteisiin. Valmiussuunnitelma sisältää myös toimenpidekortit, jotka täydentävät häiriötilannetaulukointia. Toimenpidekorkeissa on käyty viranomaisten ja muiden toimijoiden osalta omien pätehtävien lisäksi muita mahdollisia tehtäviä. (Etelä-Savon pelastuslaitos 2012.)

Suuronnettomuusvalmiutta voidaan kehittää kuvan 4 mukaisesti. Riskianalyysi ja suunnitelmat suuronnettomuus tilanteita varten ovat keskeisessä roolissa hyvän pohjan saamiseksi. Suuronnettomuudet ovat kuitenkin sen verran harvinaisia, että harjoitukset ja niiden arviointi ovat avainasemassa suuronnettomuusvalmiuden kehittämisessä. (Alho 1999, 32 – 33 ja Sisäasianministeriö 2014c.)



Kuva 4. Suuronnettomuusvalmiuden kehittäminen (Alho 1999, 33).

### 5.3 Suuronnettomuuden ja häiriötilanteen vaikutus pelastustoimeen

Pelastustoimen osalta on tärkeää ottaa huomioon riskien arvioinnin kautta, kuinka suuronnettomuudet ja häiriötilanteet mahdollisesti vaikuttavat sen toimintaan.

Suuronnettomuuksien ja pitkäkestoisten häiriötilanteiden vaikutukset pelastustoimintaan:

- Pelastustoimi joutuu priorisoimaan voimavarojaan turvallisuuden kannalta merkittäviin tehtäviin.
- Pelastustoimen johtamiseen tarvitaan tehostettuja johto- ja tilannekeskustoimintoja.
- Pelastustoimen tulee huomioida kasvanut resurssien tarve sekä myös reservi jatkuvuudelle.
- Yhteistoiminnan tarve muiden pelastuslaitosten ja pelastustoimeen osallistuvien viranomaisien kanssa kasvaa.

Häiriötilanteiden vaikutukset muihin kuin varsinaisiin pelastuslain mukaisiin pelastustehtäviin:

- Kuntien tukeminen voi korostua.
- Muilla viranomaisilla on suurempi tarve pelastuslaitoksen virka-avulle.
- Pelastuslaitokset voivat tarjota apua muille viranomaisille johtamis- ja tilannekuvatoimintaan tukipalveluina.

Infrastruktuuri häiriöiden vaikutus pelastustoimeen:

- Häiriö sähköjakelussa voi vaikuttaa polttoaineen saantiin. Pelastustoimen tulee varmentaa polttoaineen saaminen kaikissa olosuhteissa.
- Häiriö sähköjakelussa voi vaarantaa johtamis- ja tilannekuvajärjestelmien toiminnan. Pelastustoimen tulee varmentaa sähköistenjärjestelmien toiminta myös häiriötilanteissa.
- Pelastustoimen täytyy varautua vaihtoehtoisilla keinoilla häiriöihin hälytysyhteisissä.

- Pelastustoimen täytyy varautua vaihtoehtoisin viestintäkeinoihin viestiyhteys häiriöiden varalta.
- Pelastustoimen täytyy varautua vedenjakelun ongelmiin vaihtoehtoisin menetelmin.
- Epidemia voi vaikuttaa henkilöstön saantiin ja näin edellyttää varahenkilöstön käyttöä.
- Säteilytilanne voi vaatia henkilöstön ja kaluston suojaamista sekä kykyä niiden puhdistamiseen.

(Helismaa 2015b.)

## 6 MONIALAINEN YHTEISTOIMINTA JA YLEISJOHTAJUUS

Monialainen yhteistoiminta ja yleisjohtajuus on aihealue, josta saisi helposti tehtyä kokonaan erillisen opinnäytetyön. Monialainen yhteistoiminta ja siihen liittyen yleisjohtajuus ovat kuitenkin sen verran merkittäviä huomioitavia asioita suuronnettomuustilanteissa, ettei niitä voi olla huomioimatta tässä opinnäytetyössä.

Yleisjohtajuus ja siihen liittyvä problematiikka nousi kuumaksi puheenaiheeksi Talvivaaran allasvuodon johdosta. Onnettomuustutkintakeskus laati raportin Talvivaaran allasvuotoon liittyen ja antoi suosituksen lainsäädännön tarkentamiseen yleisjohtajuuden osalta. (Onnettomuustutkintakeskus 2014, 84.) Hieman vastaavanlaiseen päätelmään päättyi myös Sisäisen turvallisuuden ohjelmaa valmisteluun osallistunut asiantuntijaryhmä, jossa sanottiin viranomaisten tunnustaneen lainsäädännöllisiä päällekkäisyyksiä, joiden selvittäminen olisi hyvä huomioida (Sisäasianministeriö 2008, 67). Sisäministeriö vastasi Onnettomuustutkintakeskuksen suositukseen laatimalla raportin liittyen yleisjohtajuuteen moniviranomaistilanteissa. Raportin lopputulemana oli, että lainsäädäntö kattaa jo nykyisin riittävän laajasti viranomaisten yhteistoiminnan onnettomuus- ja häiriötilanteissa, näin ollen ei ole tarvetta erityislainsäädännölle liittyen yleisjohtajuuteen. (Sisäministeriö 2015b, 15.)

Yleisjohtajan tehtävä on vastata yhteisen tilannekuvan luomista ja ylläpitämisestä sekä yhteistoiminnan koordinoimista. Yleisjohtajuus ei muuta viranomaisten vastuu- ja johtosuhteita. (Sisäministeriö 2015b, 12.) Moniviranomaistilanteissa jokainen tilanteeseen osallistuva taho vastaa omista tehtävistään lainsäädäntönsä mukaisesti (Sisäministeriö 2015b, 5).

Pelastuslaissa on todettu, että pelastustoiminnassa yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja (Pelastuslaki 379/2011, 35 §). Toimivaltaristiriitaan on myös annettu pelastustoiminnan johtajalle työkaluja pelastuslaissa. Mikäli toimivalta- ja vastuu-asioissa ilmenee selkeyttämisen tarvetta, niin pelastustoiminnan johtaja tulkitsee tilanteen vaativan pelastustoimintaa, joten hän voi muille viranomaisille ja toimijoille selkeyttääkseen tehdä nimenomaisen päätöksen pelastustoiminnan aloittamisesta. Pyydettyä päätös on vahvistettava kirjallisesti. (Pelastuslaki 379/2011, 34 §.)

Hallituksen esityksessä pelastuslaiksi on toimivaltaristiriitaa käsitelty hieman tarkemmin. Siinä todetaan, että säännöksen pelastuslain nro 34 § päämäärä on selkeyttää toimivaltuuksia ja johtosuhteita epäselvissä tilanteissa, joihin osallistuu usean toimialan viranomaisia. Esimerkkinä siinä annetaan tulvantorjuntaan liittyvä tilanne, jossa alkuvaiheessa tilannetta selvittää pelastusviranomaisten lisäksi ELY-keskus. Alkuvaiheessa tilanteen johtovastuu kuuluu ELY-keskukselle, mutta tilanteen kehittyessä pelastustoimintaa vaativaksi tulee pelastusviranomaisen tehdä päätös pelastustoiminnan aloittamisesta, jolloin yleisjohtajuus siirtyy myös pelastuslaitokselle. (Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta HE 257/2010 vp, 53.)

Taulukko 4, yleisjohtajuus ja johtovastuu eri tapahtumissa (Ruuska 2015a, 160).

Tapahtuma	Johtovastuu
Onnettomuus maa-alueella tai sisävesillä	Pelastusviranomainen
Uhka- ja vaaratilanne (kouluampuminen, terrorismi-tekotekot jne.), maastoetsintä	Poliisi
Merialueella tapahtuva onnettomuus	Rajavartiolaitos (merivartiosto)
Öljy- tai kemikaalivahinko merialueella	Suomen ympäristökeskus (SYKE) *1
Pandemia, epidemia, joukkomyrkytys	Terveystoimi
Ilma-alus kateissa (kohde kadonnut tutkasta eikä sen tiedetä pudonneen maahan, sisävesistöön tai mereen)	Lentopelastuskeskus
Tulva tai tulvan uhka	Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (ELY-keskus) *2

Huomio \*1 Suomen ympäristökeskukselle on tällä hetkellä määritetty tehtäväksi johtovastuu öljy- ja kemikaalivahingoista merialueella (Öljyvahinkojen torjuntalaki 1653/2009, 5 § ja 22 §). Nykyisessä hallitusohjelmassa on kuitenkin selkeästi määritetty tavoitteeksi muuttaa näissä tilanteissa operatiivinen johtovastuu sisäministeriölle (Valtioneuvoston kanslia 2015, 36).

Huomio \*2 Tulva ja tulvan uhka-tilanteissa ELY-keskuksille on määritetty tehtäväksi yhteistoiminnan järjestäminen ja toimintojen ohjaaminen vesistöissä (Tulvariskien hallinta-

laki 620/2010). Toiminnan muuttuessa kuitenkin pelastustoimintaa vaativaksi tulee pelastustoiminnan johtajan ottaa yleisjohtovastuu ilmoittamalla pelastustoiminnan aloittamisesta.

Sisäasianministeriön pelastusosasto laati Talvivaaran pato-onnettomuuden torjuntaan liittyen muistion, jossa käsiteltiin johtovastuun siirtämistä pelastusviranomaiselle.

*Pelastusviranomainen voi ottaa johtovastuun jos:*

- 1. Kyseessä on uhkaava tai jo tapahtunut onnettomuus, ja*
- 2. onnettomuus vaatii kiireellisiä toimenpiteitä, ja*
- 3. toimenpiteitä ei voida hoitaa uhan kohteeksi joutuneen omin toimenpitein tai ne eivät kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi*

*Siinäkin tapauksessa, että pelastusviranomainen ottaisi tilanteessa pelastuslain 35 §:n mukaisen yleisjohtovastuun, hoitaisivat muut viranomaiset edelleen omia tehtäviään oman lainsäädäntönsä mukaisesti. (Sisäasianministeriö 2012b, 2.)*

Epäselvissä tilanteissa, jolloin ei ole määriteltävissä johtovastuussa olevaa viranomaista, on epäselvyys ratkaistavissa käytännössä viranomaisneuvotteluilla. Mikäli neuvottelut eivät tuota tulosta tai ei ole osoitettavissa vastuussa olevaa viranomaista, on mahdollista hyödyntää aluehallintovirastolle säädettyä yhteensovittamistehtävää. (Sisäministeriö 2015b, 15 ja laki aluehallintavirastosta 896/2009, 4 §.)

## 7 POHDINTA

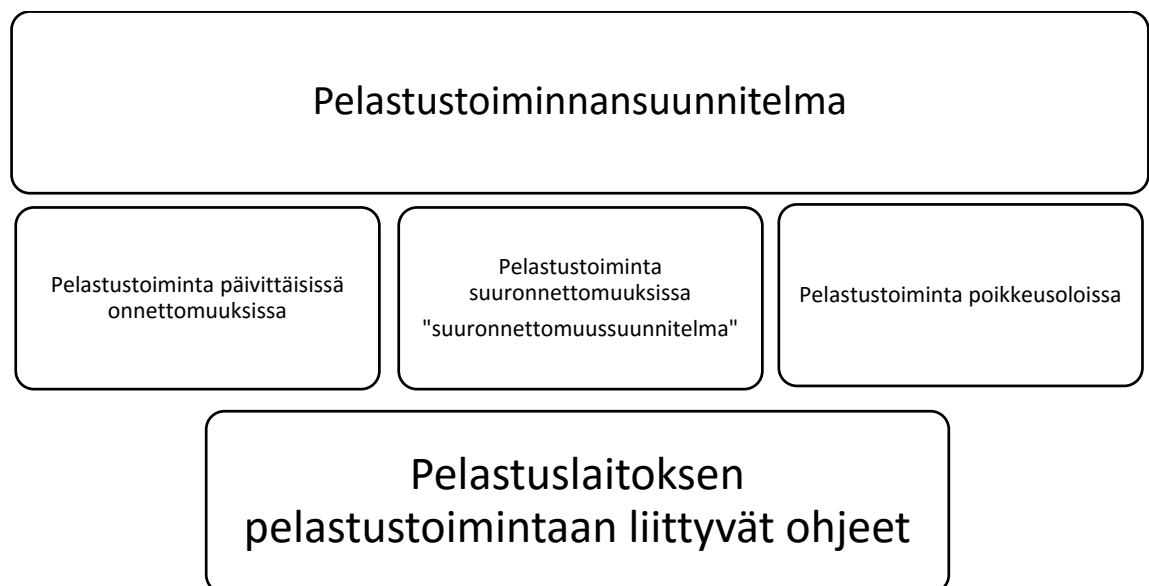
### 7.1 Pelastustoiminnan suunnittelun kehittäminen

*Pelastustoiminnan suunnittelu* on termi, jota olen käyttänyt runsaasti opinnäytetyössäni. Virallisesti tällaista termiä ei näe kovin paljoa käytettävän, ja aiemmin aiheesta onkin käytetty termiä *operaatiosuunnittelu*. Mielestäni termi pelastustoiminnan suunnittelu kuvaa hyvin pelastustoimintaa varten tehtävää ennakoivaa suunnittelutyötä. Operaatiosuunnittelu termi on myös toimiva, mutta korvaani se kuulostaa enemmän tiettyä onnettomuutta varten tehtävältä suunnittelulta. Operaatiosuunnittelu-sanan hyvä puoli on sen kansainvälisyys. Pelastustoiminnan suunnittelu on asiana hieman haastava, sillä sen osalta tunnutaan vetävän liian jyrkkä raja pelastustoiminnan ja valmiussuunnittelun osalta. Näkemykseni mukaan pelastustoiminnan suunnittelu on pelastustoimintaa varten tehtävää ennaltaehkäisevää suunnittelua, jota ei kuitenkaan tehdä valmiuslain mukaisiin asioihin varautuen, vaan sen tarkoitus on tehostaa varsinaista pelastustoimintaa. Kyseessä on osin pelastustoimen toimintavalmiudesta, mutta sitäkin se ei mielestäni puhtaasti ole, vaan näkisin että toimintavalmiuden suunnittelu on enemmänkin osa pelastustoiminnan suunnittelua.

Opinnäytetyötä tehdessä mieleeni nousi kysymys, onko ennaltaehkäisy menettänyt vuosien varrella osan punaisesta langasta pelastustoiminnan suunnittelun osalta. Ennen edellistä pelastustoimen uudistusta on aiheeseen liittyen ollut olemassa opastusta ja ohjeistusta. Pelastustoiminnan suunnitteluun liittyvä ohjeistus on suuronnettomuuksien osalta tällä hetkellä vähäistä, vaikka tarve suuronnettomuus-, häiriö- ja poikkeusolojen valmiuden kehittämiseen on selkeästi havaittu eri tahojen puolesta. Sinällään mielenkiintoista on ollut työtä tehdessä huomata, että vaikka suuronnettomuusvalmiuden kehittäminen on vuodesta toiseen noussut esille pelastustoimen tavoitteissa, ei silti mitään konkreettisia ohjeita tai opasteita asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen ole luotu pelastuslaitoksia tukemaan. Tilanne on kuitenkin näiltä osin paranemaan päin meneillä olevien selvitystöiden ja hankkeiden myötä. Näistä hyvänä esimerkkinä on Myrskytuho-hanke, joka on valmistumassa samoihin aikoihin opinnäytetyöni kanssa. Kyseinen hanke sisältää erinomaista kyselypohjaista tietoa liittyen pelastustoiminnan johtamiseen ja johtamisjärjestelyihin laajoissa onnettomuustilanteissa.

Vaikka työni käsittelee pääasiallisesti suuronnettomuuksia varten tehtävää suunnittelu-työtä, tulisi silti mielestäni kehittää laajemmallaakin perspektiivillä koko pelastustoimin- nan suunnittelua. On varmasti totta, että riittävä pelastustoiminnan taso on varmasti saa- vutettavissa päivittäisellä valmiudella, suuronnettomuussuunnitelmalla ja varautumisen puolella tehtävällä poikkeusolojen suunnittelulla, mutta siltikin kokonaisuutta voisi sel- keyttää ja yhtenäistää. Tuleva pelastustoimen uudistus pakottaa luultavasti tekemään muutoksia pelastuslakiin, jolloin pelastustoimen lainsäädäntöä voisi kehittää myös hu- mioimalla pelastustoiminnan suunnittelu siellä selkeämmin. Tämä voitaisiin tehdä esi- merkiksi lisäämällä lakiin pykälä *pelastustoiminnansuunnitelma*, joka velvoittaisi pelas- tustointa sekä määrittäisi pelastustoimintaa varten tehtäviä suunnitelmia. Pykälä voisi toimia näin hieman samaan tapaan kuin nykyisen pelastuslain *valvontasuunnitelmaa* kä- sittelevä pykälä 79.

Tämän teoreettisen pelastustoiminnansuunnitelman tulisi tietenkin pohjautua palveluta- sop päätökseen ollen näin sen suora johdannainen pelastustoimintaan. Pelastustoiminnan- suunnitelman tulisi huomioida eskalaatioteorian mukaiset kolme tasoa. Suunnitelma voisi koostua esimerkiksi perusosasta ja sitä täydentävistä toimintavalmiuden korotuksiin liit- tyvistä suunnitelmista sekä pelastustoimintaan liittyvistä ohjeista.



Kuva 5. Esimerkki pelastustoiminnansuunnitelman rakentumisesta



Pelastustoiminnansuunnitelman päätyminen lainsäädäntöön on luultavasti vain pelkkää toiveajattelua, mutta jonkinlaisen ohjeistuksen saamista aiheeseen en pidä mahdottomana, sillä sellaiselle selkeästi olisi tarvetta. Esimerkkinä ohjeistukselle voisi toimia ”ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta”. Huomionarvoista on myös, että meripelastuksen puolelta olisi mahdollista ottaa mallia olemassa olevan monialaisiin merionnettomuuksiin varautumisen yhteistoiminta-suunnitelman (MoMeVa) tapaan.

## 7.2 Opinnäytetyöaihe ehdotukset

Opinnäytetyötä tehdessä tuli mieleen useita aiheita, jotka voisivat sopia opinnäytetöille. Yksi näistä on opinnäytetyöstäni pois leikattu osio liittyen selvitystyöhön suuronnettomuussuunnittelun tilasta Suomessa. Tämän voisi laajentaa tarvittaessa koskemaan yleisemmin pelastustoiminnan suunnittelua ja sitä, kuinka se on toteutettu Suomessa sekä mahdollisesti myös ottaa siihen ulkomailta vertailukohtaa.

Toinen opinnäytetyön aihe voisi sopia monialaiseen toimintaan. Moniviranomaistoiminta tai laajemmin monialainen toiminta on sen verran iso aihealue, että siitä saisi varmasti useammankin erilaisen opinnäytetyön aikaan. Esimerkiksi yksi mielenkiintoinen aihe olisi yleisjohtajuus ja monialainen toiminta pelastuslaitoksen näkökulmasta. Vaihtoehtoisesti tämän opinnäytetyön aihealuetta lähemmin sivuavammin olisi mielenkiintoista nähdä opinnäytetyö, jonka aihe on rajattu enemmän pelastustoimintaan liittyvään suunnittelutyöhön viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Työssä voisi olla selvitettyä esimerkiksi kuinka pelastustoimintaan osallistuminen sekä pelastustoiminnan suunnittelu on huomioitu eri viranomaisten erityislainsäädännössä.

Kolmas aihe voisi olla suuronnettomuuksia varten tehtävä harjoittelu. En aihealuetta käsitellyt opinnäytetyössäni juurikaan, sillä se on myös todella laaja aihealue, joka ansaitsisi aivan oman opinnäytetyönsä. Jälkikäteen ajateltuna olisin voinut yhden luvun sille omistaa, mutta aika loppui valitettavasti kesken.

Viimeisenä muttei vähäisimpänä aiheena mieleeni tuli kansainvälisten pelastustoiminnan huomiointi Suomessa. Aiheeseen liittyen on viime vuoden lopulla tullut hyvää ohjeistusta, mutta olisi silti mielenkiintoista tietää kuinka käytännössä pelastuslaitoksilla on kansainvälinen pelastustoiminta huomioitu.

### 7.3 Opinnäytetyöprosessi

Opinnäytetyön lähtökohtainen tarkoitus oli olla työ, joka sisältää oleelliset asiat suuronnettomuussuunnitelmaan ja sen tekemiseen liittyen. Tavoite oli siis sisältää perusteet suuronnettomuussuunnitelmalle sekä sen sisällölle ja rakenteelle. Opinnäytetyössä on otettu esille asiat, jotka suuronnettomuussuunnitelmassa tulisi nähdäkseni huomioida. Työn liite ehdotelmassa on myös tavoitteiden mukaisesti käyty läpi suuronnettomuussuunnitelman sisältöä ja rakennetta. Opinnäytetyö on myös tavoitteidensa mukaisesti toiminnallinen opinnäytetyö. Kaiken kaikkiaan näkisin tavoitteiden täyttyneen.

Opinnäytetyön edetessä jouduin tekemään melko suuriakin rajoituksia. Työn alkuperäinen tutkimussuunnitelma sisälsi myös tavoitteissa enemmän tutkimuspuolta. Olisin halunnut toteuttaa kyselytutkimuksen suuronnettomuussuunnitelmien tilasta Suomessa, mutta melko pian jouduin kuitenkin rajaamaan sen osuuden pois. Hieman vastaavanlainen selvitystyö oli työtä tehdessä jo käynnissä Myrskytuho-hankkeen myötä. Alkuperäisissä suunnitelmassa tehtäväni oli myös päivittää Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen suuronnettomuussuunnitelma ja sisällyttää se työn liitteenä. Tästä jouduin kuitenkin luopumaan, sillä sen toteuttamisen myötä aikataulu olisi venynyt selkeästi yli ammattikorkeakoulutason opinnäytetyön raameista.

Eräs asia, jota en myöskään sisällyttänyt loppujen lopuksi opinnäytetyöhöni sivuraiteita välttääkseni, oli mielestäni mielenkiintoinen lakitekkinen huomio pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten osallistumisesta suunnittelutyöhön. Lakeja läpi selatessani huomasin, että ainoastaan ensihoitoa käsittelevässä lainsäädännössä oli suoraan kirjattu pykälä osallistumisesta suunnitteluun suuronnettomuustilanteita varten (Terveystieteiden tutkimuskeskuslaki, 1326/2011, 40 §). Muilla toimijoilla oli kyllä kirjattu osallistumisesta pelastustoimintaan tai velvollisuudesta virka-apuun, mutta suoraan suunnitteluun liittyvää pykälää

en löytänyt. Tämä ei sinällään varmasti ole suuren suuri ongelma, mutta voisiko olla tarkoituksenmukaisempaa, että kaikilla pelastustoiminnan suunnitteluun velvoitetuilla viranomaisilla ja laitoksilla olisi asiasta myös omassa erikoislainsäädännössä maininta.

Ajan käyttö ei ollut työtä tehdessä täysin onnistunutta, sillä opinnäytetyön aikataulu venyi ja ylitti alkuperäisen tavoitteen. Oli selvää, että alkuperäinen tavoitteeni oli turhan kunnianhimoinen, sillä se olisi sisältänyt käytännössä kaksi tuotosta, joista toinen olisi ollut ”suuronnettomuussuunnitelman perusteiden” soveltamista. Aikataulun venymisessä oli kuitenkin myös hyvät puolensa, sillä se johti myös samalla taustamateriaalin kasvamiinseen. Yhtenä haasteena opinnäytetyön kanssa oli myös useasti vaihtunut opinnäytetyön ohjaaja. En yhtään ihmettelisi, jos tämän työn aikana olisi tapahtunut jonkinlainen oppilaitoksen ennätys ohjaavien opettajien vaihtumisissa. Vaihtuvat opinnäytetyö ohjaajat kääntyivät kuitenkin työn rikkaudeksi, sillä niin työ sai arvokkaita erilaisia näkemyksiä aiheeseen liittyen. Jos jotain saisin tehdä toisin ja vasta aloittaisin opinnäytetyön tekemistä, en antaisi opinnäytetyön aikataulun liukua samalla tavalla. Liikaa pitkittyneessä projektissa motivaation kaivaminen työn tekemiseen voi osoittautua pulmalliseksi loppua kohden.

## 7.4 Lopuksi

Opinnäytetyön työstäminen on tuntunut tavallaan pioneerityöltä. Selkeitä moderneja aiheita käsitteleviä kokonaisuuksia ja ohjeistuksia en pelastustoiminnan suunnittelun osalta löytynyt mistään. Tämä ei kuitenkaan ollut varsinaisesti este, vaan se oli kliseisesti sanoen lähinnä hidaste työn teossa. Parhaimmillaan tunsin suurta innostusta opinnäytetyötä tehdessä ja se osoittautuikin osaltaan eräänlaiseksi pulmapeliksi, jonka myötä sain kokea useita ”ahaa” elämyksiä. Työtä tehdessä opin myös paljon pelastustoiminnan suunnittelusta ja viranomaisyhteistyöstä ja siltä osin olen todella tyytyväinen työn tarjoamaan antiin. Näen, että nykyisellä tietämykselläni pystyisin vähintään tukemaan pelastuslaitoksen pelastustoiminnan suunnittelua ja antamaan uudenlaisia näkemyksiä pelastustoiminnan suunnittelun toteutukseen.

Määritteet ja käsitteet-osiossa on yhtenä kohtana häiriötilanne. Laitoin siihen viittauksen liittyen sähköposti haastatteluun, jonka tein pelastusosastolle aiheeseen liittyen. Olen häiriötilan ”virheellisyydestä” terminä pelastustoimintaan liittyen eri mieltä. Mielestäni se soveltuu kuitenkin myös pelastustoimintaa käytettäväksi. Sen käyttäminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa pelastuslaitos voi joutua korottamaan valmiuttaan kasvavien hälytysmäärien vuoksi. Otin kyseisen viittauksen kuitenkin mukaan, sillä se edustaa osaltaan pelastusosaston näkemystä asiaan.

Kaiken kaikkiaan olen tyytyväinen opinnäytetyön lopputulokseen. Uskon, että työn lukeutunut voi saada kattavan kuvan suuronnettomuussuunnitelmasta ja sen sisällöstä. Onnistuneeksi voin työtä sanoa vasta silloin, mikäli työ todella pääsee sovellettavaksi.

## LÄHTEET

Alho, R. 1999. *Pelastustoimen operaatiosuunnittelu ja pelastustoiminnan johtaminen*. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön julkaisu. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Ekman, S. 2015. Suuronnettomuuden määritelmä. Teoksessa M. Castrén, S. Ekman, R. Ruuska, T. Silfvast (toim.). 2015. *Suuronnettomuusopas*. Duodecim. Helsinki.

Etelä-Savon pelastuslaitos 2012. *Etelä-Savon valmiussuunnitelma*. Etelä-Savon pelastuslaitos. Mikkeli.

Helismaa, I. 2015a. *Sähköposti haastattelu 1*. Sähköpostiviesti 11.6.2015. Sisäministeriön pelastusosasto. Vastaanottaja: Luomala A. Opiskelija. Savonia ammattikorkeakoulun opinnäytetyön Suuronnettomuussuunnitelman perusteet tekoon.

Helismaa, I 2015b. *Sähköposti haastattelu 2*. Sähköpostiviesti 30.11.2015. Sisäministeriön pelastusosasto. Vastaanottaja: Luomala A. Opiskelija. Savonia ammattikorkeakoulun opinnäytetyön Suuronnettomuussuunnitelman perusteet tekoon.

Internal Organization for Standardization 2007. *Societal security – Guidelines for incident preparedness and operational continuity management*. Submitted by the Internal Organization for Standardization (ISO) ISO/PAS 22399:2007. Genova.

Kervinen, H. 2015. Pelastustoiminnan johtaminen. Teoksessa M. Castrén, S. Ekman, R. Ruuska, T. Silfvast (toim.). 2015. *Suuronnettomuusopas*. Duodecim. Helsinki.

Kohvakka, K ja Virpiaro, M. 2015a. Riskienhallinnan käsitteitä. Teoksessa M. Castrén, S. Ekman, R. Ruuska, T. Silfvast (toim.). 2015. *Suuronnettomuusopas*. Duodecim. Helsinki.

Kohvakka, K ja Virpiaro, M. 2015b. Suuronnettomuuksien riskianalyysi. Teoksessa M. Castrén, S. Ekman, R. Ruuska, T. Silfvast (toim.). 2015. *Suuronnettomuusopas*. Duodecim. Helsinki.

MoMeVa 2012. Alkusanat. *Monialaisiin merionnettomuuksiin varautumisen yhteistointasuunnitelma*. Sisäasianministeriö 3866/03/2012. Rajavartiolaitoksen esikunta. Helsinki.

Onnettomuustutkintakeskus 2010. Heinä-elokuun 2010 rajuilmat. Tutkintaselostus S2/2010Y. Helsinki.

Onnettomuustutkintakeskus 2014. *Ympäristöonnettomuus Talvivaaran kaivoksella marraskuussa 2012*. Tutkintaselostus 5/2014. Helsinki.

Pelastusopisto 2005. *Pelastustoiminnan johtaminen*. Tutkimus- ja kehittämissyksikkö 26.5.2005. Pelastusopisto. Kuopio.

Pelastusopisto 2015a. *Esikuntatyöskentely komppanian johtamisessa*. Luonnosversio. Pelastusopisto. Kuopio.

Pelastusopisto 2015b. *Ohjeita pelastustoiminnan johtokeskuksen toimintaan (Pel-JoKe)*. Luonnosversio. Pelastusopisto. Kuopio.

PRONTO (Pelastustoimen resurssi- ja tapaturmatilasto) –tietojärjestelmä. Sisäministeriö.www.-dokumentti.

<http://prontonet.fi/>. 20.11.2015.

Ruuska, R. 2015a. Suuronnettomuusvalmius ja johtamisjärjestelmä. Teoksessa M. Castrén, S. Ekman, R. Ruuska, T. Silfvast (toim.). 2015. *Suuronnettomuusopas*. Duodecim. Helsinki.

Ruuska, R. 2015b. Johtotyöskentely suuronnettomuustilanteissa. Teoksessa M. Castrén, S. Ekman, R. Ruuska, T. Silfvast (toim.). 2015. *Suuronnettomuusopas*. Duodecim. Helsinki.

Sanastokeskus TSK 2014. *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. Suomen Pelastusalan keskusjärjestö, SPEK 2014. Savion kirjapaino Oy. Kerava.

Schmidt, B. 2011. *Improving the Operational Planning Process 1.8.2011*. www-artikkeli. <http://www.fireengineering.com/articles/print/volume-164/issue-8/features/improving-the-operational-planning-process.html> 1.4.2015.

Sisäasianministeriö 2007. *Ohje valmiussuunnittelu pelastuslaitoksissa*. Sisäasianministeriö. Sisäasianministeriön julkaisuja 26/2007. Helsinki.

Sisäasianministeriö 2008. *Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta*. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. Sisäasianministeriö 31.3.2008. Helsinki.

Sisäasiainministeriö 2012a. *Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje*. Sisäasiainministeriö. Sisäasianministeriön julkaisuja 21/2012. Helsinki.

Sisäasianministeriö 2012b. *Talvivaaran pato-onnettomuuden torjunnan johtovastuun siirtämisestä pelastusviranomaiselle*. Sisäasianministeriön pelastusosaston muistio. Helsinki

Sisäasianministeriö 2013a. *Sisäasianministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2015 – 2018 sekä tulossuunnitelma 2014*. Sisäasianministeriö. Sisäasianministeriön julkaisu 34/2013. Kopijyvä Oy. Helsinki.

Sisäasianministeriö 2013b. *Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta*. Sisäasianministeriön julkaisut /2013. Helsinki.

Sisäministeriö 2014a. *Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2016 – 2019 sekä taloussuunnitelma 2015*. Sisäministeriön julkaisu 34/2014. Helsinki.

Sisäministeriö 2014b. *Pelastustoimen strategia asettamispäätös vuoteen 2025*. Sisäministeriö 5.12.2014. Sisäministeriö asettamispäätös SMS044:00/2014. Helsinki.

Sisäministeriö 2014c. *Suuronnettomuuksien varautumista pitää suunnitella ja harjoitella*. Sisäasianministeriön mediatiedote 11.4.2014. www.-dokumentti.

[http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/pelastustoimi/1/0/ministeri\\_rasanen\\_suuronnettomuuksiin\\_varautumista\\_pitaa\\_suunnitella\\_ja\\_harjoitella\\_52925](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/pelastustoimi/1/0/ministeri_rasanen_suuronnettomuuksiin_varautumista_pitaa_suunnitella_ja_harjoitella_52925)  
21.4.2016

Sisäministeriö 2015a. Pelastustoimen tilannekuva – SWOT – arviointi. *Pelastustoimen strategia vuoteen 2025*. Strategiaryhmä 23.6.2015.

Sisäministeriö 2015b. *Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti*. Sisäministeriö 10.12.2014. Sisäministeriön julkaisu 1/2015. Helsinki.

Sisäministeriö 2016, *Suomen kansallinen riskinarvio 2015*. Sisäministeriön julkaisu 3/2016. Helsinki.

Tamio, J. 2009. *Päijät-Hämeen pelastuslaitoksen suuronnettomuussuunnitelma*. Opinnäytetyö. Savonia. Kuopio.

Turvallisuuskomitea 2015. *Sähköriippuvuus modernissa yhteiskunnassa*. Erweko Oy. Helsinki.

Valtioneuvosto 2010. *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Valtioneuvosto 2010. Vammalan kirjapaino 2011. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia 2011. *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma*. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia 2015. *Ratkaisujen Suomi*. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Helsinki

Valtonen, V. 2010. *Turvallisuustoimijoiden yhteistyö operatiivis-taktisesta näkökulmasta*. Maanpuolustuskorkeakoulu. Taktiikan laitos julkaisusarja 1, n:o 3. Edita Prima Oy. Helsinki.



Wiikinkoski, T. ja Rantanen, H. 2010. *Erityistilanne prosessina – formaalin kuvausmenetelmän käyttökelpoisuus moniviranomaistilanteiden yhteistoiminnan kehittämiseksi*. Pelastusopiston julkaisu B-sarja: tutkimusraportit 1/2010. Pelastusopisto. Kuopio.

Asetukset, esitykset, lait ja EU:n päätökset

525/2011	turvallisuustutkintalaki
612/2015	Sisäministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta
379/2011	pelastuslaki
1552/2011	valmiuslaki
1653/2009	öljyvahinkojen torjuntalaki
620/2010	tulvariskien hallintalaki
896/2009	laki aluehallintavirastosta
N:o 1313/2013/EU	Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1313/2013/Eu
HE 257/2010 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta
1326/2011	Terveystieteiden tutkimuslaki

## LIITTEET

LIITE 1 – PELASTUSTOIMINTA SUURONNETTOMUUKSISSA (ehdotelma suur-  
onnettomuussuunnitelman sisällöksi ja rakenteeksi)

LIITE 2 – Pelastuslaitoksen toimintojen rakentuminen ja suhteet esimerkki

## **LIITE 1**

### **PELASTUSTOIMINTA SUURONNETTOMUUKSISSA**

Ehdotelma suuronnettomuussuunnitelman sisällöksi ja rakenteeksi

Ari-Pekka Luomala

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	3
2	SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMAN RAKENNE .....	4
3	SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMAN PERUSOSA .....	5
3.1	Suuronnettomuus riskikohteet ja uhkakuvat .....	5
3.2	SUURONNETTOMUUSVALMIUS.....	6
3.2.1	Pelastuslaitoksen suuronnettomuusvalmius.....	6
3.2.2	Johtamistoiminnan järjestelyt suuronnettomuustilanteissa.....	9
3.2.3	Hälytysohjeesta poikkeavat yksiköt ja niiden hälyttäminen sekä tehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen .....	12
3.2.4	Viestiliikenne järjestelyt suuronnettomuus- ja häiriötilanteissa .....	13
3.2.5	Oman toiminnan turvaaminen sekä toiminta pitkäkestoisissa tilanteissa.....	14
3.2.6	Tiedottaminen suuronnettomuustilanteissa .....	15
3.2.7	Suuronnettomuustilanteen päättäminen.....	17
3.2.8	Pelastuslaitoksen avun antamisen periaatteet toiselle pelastuslaitokselle ja avun pyytämisen periaatteet toiselta pelastuslaitokselta.....	18
4	SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMAN LIITEOSIO .....	20
4.1	Monialainen yhteistoiminta pelastustoiminnassa.....	20
4.1.1	Monialaisen yhteistoiminnan suunnittelun lähtökohdat .....	20
4.1.2	Monialainen yhteistoimintasuunnitelma suuronnettomuustilanteisiin .....	22
4.2	Onnettomuustyyppikohtaiset suunnitelmat .....	23
4.3	Kansainvälisen avun vastaanottamisen ja pyytämisen suunnitelma .....	25
4.4	Ulkoiset pelastussuunnitelmat .....	26
4.5	Suojaväistön käyttämisen periaatteet .....	27
4.6	Mahdolliset muut liitteet.....	27
5	LÄHTEET .....	28

## 1 JOHDANTO

Tämä liite on osa toiminnallista opinnäytetyötä *suuronnettomuussuunnitelman perusteet*. Liite on työn produktio ja keskityn siinä suuronnettomuussuunnitelmaan, jossa käsittelen ehdotelmaani suuronnettomuussuunnitelman sisällöksi ja rakenteeksi. Liitteen ensimmäiset luvut käsittelevät suuronnettomuussuunnitelmasta ns. perusosaa ja jälkimmäiset luvut liiteosia.

Liitteen nimi on *pelastustoiminta suuronnettomuuksissa* sisäministeriön pelastusosaston ehdotuksen mukaisesti. Nimike on tosiasiallisesti se, jota suosittelen käyttämään nimenä varsinaiselle ”suuronnettomuussuunnitelmalle”.

## 2 SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMAN RAKENNE

Esittelen tässä mallin, jonka rakenne on saanut vaikutteita Rainer Alhon teoksessaan ”Pelastustoimen operaatiosuunnittelu ja pelastustoiminnan johtaminen” esittelemästä kunnan pelastussuunnitelmasta. Aihealuetta käsitellään teoksessa erityisesti kappaleessa suuronnettomuuksien torjuntavalmius (Alho 1999, 99 - 132). Samankaltainen hahmotelma on löydettävissä myös pelastusopiston ”Pelastustoiminnan johtaminen” oppaasta (Pelastusopisto 2005, 78).

Suuronnettomuussuunnitelma koostuu perusosasta ja sitä laajentavista liitteistä. Perusosalla vastataan ensisijaisesti palvelutasopäätöksen ohjeen mukaisiin asioihin, joista tulee kyetä suoriutumaan myös häiriötilanteissa (Sisäasianministeriö 2013b, 21). Liiteosio koostuu suuronnettomuuksiin ja laajoihin häiriötilanteisiin liittyvistä asiakirjoista ja suunnitelmista, jotka täydentävät perusosaa. Näitä ovat viranomaisyhteistoimintasuunnitelma, ulkoiset pelastussuunnitelmat, onnettomuustyyppikohtaiset toimenpidekortit, kansainvälisen pelastustoiminnan pyytämisen ja vastaanottamisen suunnitelma, suojaväistö suunnitelma ja mahdolliset muut liitteet.

Taulukko 1. Suuronnettomuussuunnitelman rakenne. Yläpuolella on kuvattuna perusosa ja sen alapuolella tarvittavat liitteet.

<b>Suuronnettomuussuunnitelman perusosa</b>				
Moniviranomaisyhteistyö-suunnitelma	Ulkoiset pelastussuunnitelmat	Onnettomuustyyppikohtaiset toimenpidekortit ja suunnitelmat	Kansainvälisen avun vastaanottamisen ja pyytämisen suunnitelma	Mahdolliset muut liitteet esim. pelastuslaitoksen ohjeet ja suojaväistön toteuttaminen

### 3 SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMAN PERUSOSA

Perusosan tärkein tehtävä on koota suunnitelmat, joita pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksessä määritellään tehtäväksi suuronnettomuuksia ja häiriötilanteita varten. Samalla määritellään myös niiden päivittämisen aikavälistä sekä toteutumisen arvioinnista. (Sisäasianministeriö 2013b, 21.) Perusosassa olisi myös syytä esitellä miksi suuronnettomuussuunnitelma tehdään, sekä käydä läpi pelastuslaitoksen riskianalyyseissä ilmenneitä suuronnettomuus uhkakuvia ja riskikohteita.

Perusosaan ei ole tarkoituksenmukaista laittaa yksityiskohtaisia tietoja, jotka ovat herkästi vanhenevia. Tällaisia yksityiskohtaisia tietoja ovat mm. henkilö- ja yhteystiedot. (Alho 1999, 117.) Tämän vuoksi ehdotelmassani viranomaisyhteistyön osio on sijoitettu liitteiden puolelle, vaikka sen voisi katsoa kuuluvan perusosion asioihin.

Pelastuslaitoksella voi olla tehtynä suunnitelmia tai ohjeita, jotka sisältävät jo suunnitelmat edellä mainittuja asioita ja tehtäviä varten. Mikäli näihin liittyvää sisältöä ei koeta tarpeelliseksi toistamiseen kirjoittaa suuronnettomuussuunnitelmaan, niin tällöin on vähintään syytä viitata ohjeisiin.

#### 3.1 Suuronnettomuus riskikohteet ja uhkakuvat

Pelastuslaitos määrittelee riskianalyyseissä alueellaan olevat suuronnettomuuksien riskikohteet ja uhkakuvat. Suuronnettomuussuunnitelmassa tarkastellaan sekä käsitellään riskianalyyseillä selvitettyjä uhkakuvia ja riskikohteita pelastustoiminnan suunnittelun näkökulmasta.

Perusosassa tämä voisi näkyä alueen ulkoisten pelastussuunnitelmien kohteiden listauksella ja lyhyellä esittelyllä. Ulkoisten pelastussuunnitelmien kohteiden lisäksi esiteltäisiin alueen mahdolliset muut suuronnettomuuden mahdollistavat riskikohteet. Yksittäisten merkittävien riskikohteiden lisäksi on tärkeää käydä läpi myös merkittävät riskit sekä uhkakuvat, jotka eivät ole yksittäiseen paikkaan sidottuja. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tie- tai raideliikenteessä sattuvat suuronnettomuudet. Kansallisesti merkittävät uhkamallit

sekä tuoreet kansallisen riskiarvion mukaiset vakavat alueelliset tapahtumat voidaan käsitellä myös samassa yhteydessä, mutta vähintään ne olisi syytä käydä läpi toimenpidekorttien muodossa yhdessä muiden pelastustoimintaan osallistuvien toimijoiden kanssa.

Pelastustoiminnan suunnittelun kannalta olisi tarkoituksenmukaista esitellä se kuinka yksittäiset suuronnettomuuskohteet ovat vaikuttaneet pelastustoiminnan suunnitteluun ja alueen suuronnettomuusvalmiuden saavuttamiseen.

Pelastuslaitoksen alueen lisäksi on suuronnettomuussuunnitelmassa suositeltavaa ottaa huomioon myös viereisten pelastuslaitosten suuronnettomuus riskikohteet ja uhkakuvat, jotka voivat eskaloituessaan vaatia myös toimia.

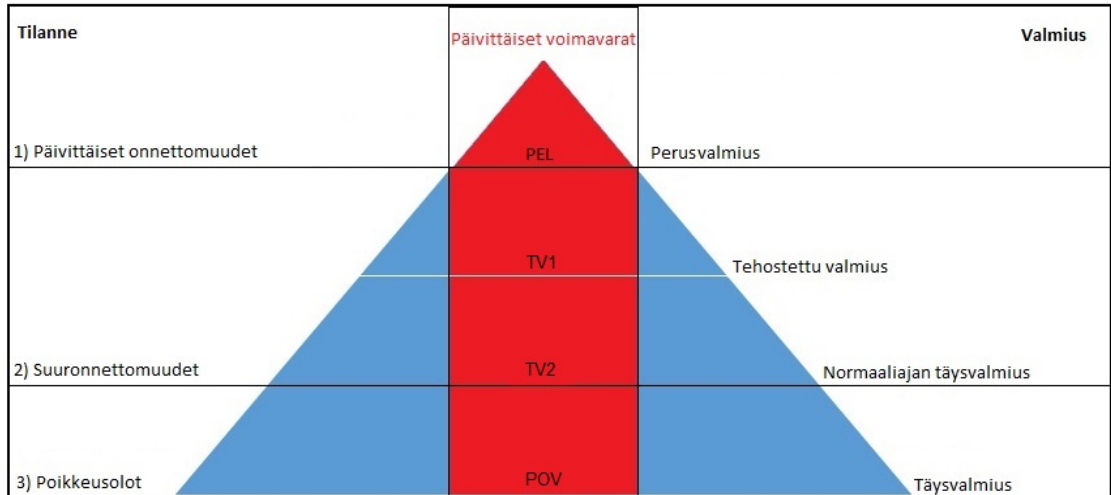
## 3.2 SUURONNETTOMUUSVALMIUS

### 3.2.1 Pelastuslaitoksen suuronnettomuusvalmius

Palvelutasopäätöksessä määritellään alueen pelastuslaitoksen suuronnettomuusvalmiuden henkilövahvuus, sekä minkälaisessa aikavälissä se tulee saavuttaa (Sisäasianministeriö 2012, 6). Suuronnettomuussuunnitelmassa on tarkoituksenmukaista syventyä tarkemmin siihen, kuinka palvelutasopäätöksessä päätetty suuronnettomuusvalmius saavutetaan.

Suuronnettomuusvalmiutta voidaan osoittaa esimerkiksi kuntakohtaisilla listauksilla pelastuslaitoksen valmiuden muutoksista siirryttäessä suuronnettomuusvalmiuteen päivitäisestä toimintavalmiudesta. Mikäli pelastuslaitos on jaettu maantieteellisiin alueisiin, niin kuntakohtaista listausta voidaan tehostaa esimerkiksi aluekohtaisilla karttakuvilla, joissa osoitetaan mistä alueen suuronnettomuusvalmiuden resurssit muodostuvat. Suuronnettomuusvalmiuden toteutuminen kartalla voidaan toteuttaa myös kuntakohtaisesti, mutta silloin on tarkoituksenmukaisempaa viitata perusosassa liiteosioon, jossa olisi kuntakohtainen suuronnettomuusvalmiuden määrittely. Muussa tapauksessa perusosiosta voi tulla liian raskas yksityiskohtien osalta.





Kuva 1. Eskalaatioteorian kolme tasoa.

Taulukko 2. Kuvan 1 selvennykseksi.

Lyhenne	Lyhenteen selvitys	Onnettomuuden koko	Pelastustoimen muodostelma	Kokoamisaika
PEL	Pelastustoimen valmius	Pieni, keskisuuri	Ryhmä, joukkue	Sekunneissa tai minuuteissa
TV1	Tehostettu valmius, vaihe 1	Suuri	Komppania	Kymmenissä minuuteissa
TV2	Tehostettu valmius, vaihe 2	Suuronnettomuus	Yhtymä	Tunneissa
POV	Poikkeusolovalmius	Poikkeusolo	Poikkeusolo-muodostelmat	Vuorokausissa

Taulukko 3. Esimerkki pelastuslaitoksen alueiden valmiuden korottamisista.

Ylämaan alue				
Alueen asemat	Pelastustoimen valmius	Tehostettu valmius 1 (TV1)	Tehostettu valmius 2 (TV2)	Poikkeusolojen valmius (POV)
A asema 1	1+1+1+3	1+3+1+3	3+3+2+6	6+6+6+18
A asema 2	1+3	1+3	1+4	1+3+9
A asema 3	1+3	1+3	1+4	1+3+9
A asema 4	1+3	1+3	1+4	1+3+9
Alamaan alue				

B asema 1	1+1+3	1+1+3	1+2+6	1+3+6+18
B asema 2	1+3	1+3	1+4	1+3+9
B asema 3	1+3	1+3	1+4	1+3+9
B asema 4	1+3	1+3	1+4	1+3+9
B asema 5	1+3	1+3	1+4	1+3+9



Kuva 2. Taulukko 3. täydentävä karttakuva esimerkki Ylä-alamaan pelastuslaitoksesta ja sen paloasemista. Huom. esimerkki ei edusta alueen todellista pelastuslaitosta.

Esimerkki 1. Ilomantsissa suunniteltu minimi komppaniavahvuus (1+2+4+12) saavutetaan ilman valmiuden korotuksia seuraavasti: A aseman 1 (1+1+1+3), A asema 2 (1+3), B asema 1 (1+1+3) ja B asema 5 (1+3). Tämä vahvuus ei sisällä komppanian esikuntaa, jonka hälyttäminen vaatisi valmiuden korottamisen TV1. Vahvuus ei myöskään ole ottanut huomioon naapuri alueen Itämaan tarjoamaa tukea mahdollisten sopimusten mukaisesti.

Esimerkki 2. Ilomantsissa saavutetaan suunniteltu minimi suuronnettomuusvalmius eli yhtymävahvuus (1+2+4+8+24) valmiuden korotuksella TV2 seuraavasti: A asema 1 (3+3+3+6), A asema 2 (1+4), B asema 1 (1+2+6), B asema 2 (1+4) ja B asema 4 (1+4). Tämä vahvuus ei sisällä komppanioiden esikuntia tai pelastuslaitoksen johtokeskusta. Esimerkissä näiden huomioiminen vaatisi POV tasoisen hälytyksen johtamistoimien osalta. Vahvuuksiin ei ole myöskään huomioitu naapuri alueen Itämaan tarjoamaa tukea mahdollisten sopimusten mukaisesti.

Suuronnettomuusvalmiuden selventämiseen olisi hyvä laatia siihen suunniteltu organisaation määrittely. Pelastuslaitos voi esimerkiksi määritellä päivittäisessä toiminnassa käytettäväksi organisaatiomalliksi perinteistä linjaorganisaatiomallia, jota täydennetään linjaesikuntaorganisaatioksi siirryttäessä komppaniatasoisiin tehtäviin. Vastaavasti siirryttäessä yhtymätasoisiiin tehtäviin voidaan määritellä siirtyminen matriisiorganisaatioon, jossa muiden viranomaisten tukea sekä erityisosaajien ja asiantuntijoiden roolia voidaan selkeämmin kuvata keskijohdon apuna.

### 3.2.2 Johtamistoiminnan järjestelyt suuronnettomuustilanteissa

Pelastuslaitoksen tulee järjestää pelastustoimintaa varten johtamistilat ja muut edellytykset niin, että johtaminen on mahdollista myös poikkeusoloissa (Pelastuslaki 379/2011, 77§). Tämän vuoksi johtokeskus usein perustetaan väestönsuojien normien mukaiseen tilaan. Alueen pelastustoimen tulee kyetä perustamaan johtokeskus ja on huomioitava siten, että suurissa onnettomuustilanteissa johtokeskuksia voi olla tarpeen perustaa useammalle johtamistasolle. Johtokeskuksen on tilanteen vaatiessa kyettävä koordinoimaan yhteistyötahojen resurssien käyttöä. (Sisäasianministeriö 2012, 10.) Johtokeskus käsittää

henkilöstön, johtamistilat ja välineet sekä toimintaa ohjaavat asiakirjat (Korhonen 2010, 48 – 53).

Suuronnettomuussuunnitelmassa on tarkoituksenmukaista käsitellä pelastuslaitoksen johtamistoiminnassa tapahtuvia muutoksia suuronnettomuus ja häiriötilanteissa. Palvelutasopäätöksessä tulee määritellä johto- tai tilannekeskuksen perustaminen sekä henkilöstö. Palvelutasopäätöksessä tulee myös määritellä millä järjestelmillä tilannekuvaa kerätään ja ylläpidetään. Palvelutasopäätöksessä päätetään myös näitä varten tehtävistä suunnitelmista. (Sisäasianministeriö 2013b, 21.)

Komppaniatason osalta olisi tärkeää määritellä komppanian ja sen esikunnan perustaminen. Käytännössä siis tarkoittaa sitä, kuinka komppaniantasoisessa tilanteessa johtotaso muodostuu. Hälytyksen voi johtotasolla saada suoraan komppanian johtaja ja esikunta tai sitten sen voi saada esimerkiksi pelkästään komppanian johtaja, jolla on vastuu tehdä jatkohälytykset esikunnan perustamiseksi. Jos hälytys tulee vain komppanian johtajalle, niin silloin on hyvä määritellä, kuinka esikunnan hälyttäminen tehdään. Muodostuminen on tärkeää huomioida myös eskaloituvan tilanteen osalta, jolloin siirrytään komppaniatasolle joukkueetasolta lisähälytyksen muodossa.

Komppanian esikunnasta on syytä määritellä henkilöstö, johtamistilat ja käytetty tarpeisto. Henkilöstön osalta määrittelyä voidaan mainita, kuinka monta henkilöä on suunniteltu esikunnassa toimimaan ja minkälaiset roolit näillä henkilöillä on. Hyvä on myös käydä läpi roolitusten tehtäväkuvaukset läpi. On myös syytä ottaa esille, onko esikunnalle määritetty jokin kiinteä paikka tai sijainti missä sen on suunniteltu toimivan vai onko se paikkaan sitoutumaton. Esikunnan varustus on hyvä myös suunnitella ennakkoon ja sen voi myös kuvata suuronnettomuussuunnitelmaan. Tärkeää on myös huomioida tilanne, jossa komppanioita ja niiden esikuntia voi olla useampi. Mikäli pelastuskomppaniaa ja sen esikuntaa käsitellään esimerkiksi pelastuslaitoksen johtamisohjeessa, niin on suositeltavaa viitata siihen.

Yhtymätasolla on syytä määritellä yhtymän ja pelastustoiminnan johtokeskuksen (PEL-JOKE) perustamiset. Yhtymätason osalta tehdään määrittelyt komppaniatason mukai-

sesti, jolloin tulee selville PEL-JOKE:n henkilöstö ja heidän roolinsa. PEL-JOKE perustetaan pelastustoiminnan johtajan päätöksen tai ennakkosuunnittelun mukaisesti ja siitä johdetaan komppanioiden esikuntia ja tukitoimintojen johtoelintä (TUJE) (Ruuska 2015, 163). PEL-JOKE:ssa voi olla tilanteen vaatiessa edustettuna myös yhteistyöviranomaisia sekä asiantuntijoita, jotka on syytä ottaa huomioon myös suunnitelmaa laatiessa; onko varattuna tiloja tai mahdollisuutta käyttää esimerkiksi tietokonetta jne. PEL-JOKE:ssa on pystyttävä keskeytyksettömään johtamistoimintaan.

Tilannekeskus (TIKE) on osa johtokeskusta ja voi olla malliltaan jatkuvassa vuorokautisessa valmiudessa tai tarvittaessa perustettavissa. Tilannekeskuksen pääasiallisena tehtävänä on pelastustoiminnan ja sen johtamisen tukeminen. Tilannekeskus voi olla jaettu useamman pelastuslaitoksen kanssa. (Honkanen 2015b, 5.) Esimerkkinä yhteisestä tilannekeskuksesta on Itä- ja Kaakkois-Suomen tilannekeskus (Istike) joka koostuu: Etelä-Karjalasta, Etelä-Savosta, Kymenlaaksosta, Pohjois-Karjalasta ja Pohjois-Savosta. Huomionarvoista on, että tilannekeskuksen tehtävät voivat pelastuslaitoksella painottua myös muunlaisiin tehtäviin, kuin pelastustoiminnan ja sen johtamisen tukemiseen. Muunlaisista tehtävistä esimerkkinä olkoon kuntien toimintavalmiuden tukeminen erilaisissa pienemmissä ja suuremmissä häiriötilanteissa. Tilannekeskuksen rooli on tärkeää huomioida suuronnettomuussuunnitelmassa ja selventää sen muodostuminen sekä mikä on sen rooli pelastuslaitoksen toiminnassa osana suuronnettomuus ja häiriötilanteissa.

Pelastuslaitoksella voi olla myös PEL-JOKE:n tueksi perustettavissa viestintäkeskus (VIKE). Viestintäkeskus on osa PEL-JOKE:a ja sen tehtävänä on pääasiassa hoitaa sisäistä ja ulkoista tiedottamista sekä pelastustoiminnan operatiivista viestintää. Muina tehtävinä ovat tiedotusvälineiden, mukaan lukien sosiaalinen media seuraaminen ja neuvonta sekä opastaminen. (Honkanen 2015b, 5.) Suuronnettomuussuunnitelmassa on tärkeää tuoda esille viestintäkeskuksen mahdollinen rooli ja sen toiminta osana pelastuslaitoksen toimintaa suuronnettomuustilanteissa.

Pelastuslaitoksen käyttämien operaatiomuotojen läpikäynti on myös tarkoituksenmukaista suuronnettomuussuunnitelman perusosassa. Tämä auttaa onnettomuustyyppikohtaisia suunnitelmia tehtäessä käytettävän operaatiomuodon määrittelyyn.

Suuronnettomuussuunnitelman perusosassa on hyvä käydä läpi myös pelastuslaitoksen johtamiseen käyttämät järjestelmät. Tilannekuvan osalta on hyvä, että suunnitelmasta tulee ilmi: minkälaisia järjestelmiä käytetään, sekä kuinka tietoa kerätään ja kuinka se jaetaan. Pelastuslaitos voi määrittellä esimerkiksi johtamiseen käytetyiksi järjestelmiksi PEKE:n ja JOTKE:n sekä myöhemmin käyttöön otettavaksi KEJO:n. Tilannekuvaa jaetaan sisäisesti PEKE:n kautta ja viranomaisyhteistyötahoille JOTKE:n avulla. Toissijaisesti on myös valmius jakaa tilannekuvaa sähköpostitse. KEJO:n on määrä korvata tilannekuvan keräämisen ja jakamisen osalta aiemmat järjestelmät.

### 3.2.3 Hälytysohjeesta poikkeavat yksiköt ja niiden hälyttäminen sekä tehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen

Pelastuslaitoksen tulee laatia hätäkeskuksen ja muiden pelastustoimintaan osallistuvien virka-apua antavien viranomaisten kanssa hälytysohje (Pelastuslaki 379/2011, 33§). Hälytysohje perustuu riskianalyysissä tehtyyn kartoitukseen ja sen tulee olla riittävän etupainotteinen, jotta muodostelmalla on riittävät resurssit tehtävän hoitamiseen (Pelastusopisto 2005, 47).

Suuronnettomuuksissa ja häiriötilanteissa onnettomuustilanne voi vaatia hälytysohjeesta poikkeavien yksiköiden hälyttämistä. Lähtökohtaisesti pelastustoiminnan johtajan on arvioitava pelastustehtävään lähetettyä vastetta ja tarvittaessa muutettava välittömästi hälytysvastetta, mikäli tilanne näin vaatii. (Pelastusopisto 2005, 47.) Hälytysohjeesta poikkeavien yksiköiden hälyttämistä on hyvä suunnitella ennakkoon, jotta olosuhteiden vaatiessa se onnistuu mahdollisimman tehokkaasti. Suunnitelmassa on hyvä huomioida myös suurien hälytysmäärien tilanteet ja mahdollisuus hälytystehtävien siirtämisestä hälytyskeskukselta PEL-JOKE:lle tilapäisesti, mikäli hätäkeskuksen kanssa on sovittu asiasta. (Sisäasianministeriö 2013b, 20.)

Pelastuslaki velvoittaa asettamaan tehtävät tärkeysjärjestykseen olosuhteiden niin vaatiessa (Pelastuslaki 379/2011, 28 §). Hälytystehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen voi tulla kysymykseen erityisesti laajojen häiriötilanteiden aikaan, jolloin tehtävämäärät nousevat niin suuriksi, että tehtävien priorisointi tulee tarpeeseen. Pelastuslaitokselta

edellytetään yhdessä Häätäkeskuslaitoksen kanssa etukäteissuunnittelua, joka sisältää tärkeysjärjestyksen periaatteiden määrittämisen sekä häätäkeskuksen ja pelastuslaitoksen johto- tai tilannekeskuksen tehtäväjaon yhteensovittamista. (Sisäasianministeriö 2013b, 20.) Suuronnettomuussuunnitelmassa on tarkoituksenmukaista tuoda ilmi vähintään pääpiirteet tärkeysjärjestykseen liittyvistä etukäteissuunnitelmista.

### 3.2.4 Viestiliikenne järjestelyt suuronnettomuus- ja häiriötilanteissa

Pelastuskomppanian ja pelastusyhtymän johtamistasolla viestiliikenteen etukäteissuunnittelun merkitystä ei voi riittävästi korostaa. Pelastustoiminnan johtamista varten täytyy olla etukäteen valmistellut viestiliikennekaaviot. (Honkanen 2015a, 45.)

VIRVE-viestiohjeessa neuvotaan tekemään suuronnettomuuksia varten suunnitellut johtamis- ja toimintaryhmät, joissa on otettu huomioon alueen erityispiirteet. Samassa yhteydessä korostetaan myös näiden puheryhmien ja kansioiden jakamista tarpeellisilta osin naapuripelastuslaitoksille. Johtamisen puheryhmien nimeämiseen ohjeessa suositellaan käytettäväksi pelastustoimen muodostelmien laajuutta kuvaavia termejä. Johtokeskuksen osalta suositellaan PE JOKE termiä. Puheryhmiä voidaan jakaa muille pelastuslaitoksille tai toimijoille pelastustoiminnan päätöksen tai ennakkosuunnitelmien mukaisesti. (Sisäasianministeriö 2011, 10 – 11.)

Suuronnettomuussuunnitelmassa on syytä tulla ilmi suuronnettomuus ja häiriötilanteissa käytettävät viestiliikennekaaviot. Mikäli pelastuslaitos käyttää toisistaan poikkeavia viestiliikennekaavioita pelastuskomppanian ja pelastusyhtymän vaativissa tilanteissa, niin silloin viestiliikennekaaviot molemmista olisi syytä ottaa huomioon. Tärkeää on noudattaa viestiliikennekaavioiden luonnissa VIRVE- viestiohjetta, jotta rakenteet ja käytetyt termit ovat yhdenmukaisia naapuri pelastuslaitoksen kanssa. Pelastuslaitoksen viestiliikenneohjeessa naapuripelastuslaitokset ja muut VIRVE-verkkoa käyttävät viranomaiset on oletettavasti otettu jo hyvin huomioon.

### 3.2.5 Oman toiminnan turvaaminen sekä toiminta pitkäkestoisissa tilanteissa

Häiriötilanteissa voi korostua oman toiminnan turvaaminen. Ongelma sähköjakelussa voi aiheuttaa pelastuslaitokselle useanlaisia haasteita. Johtamis- ja tilannekuvajärjestelmien toimiminen voi vaarantua, mikäli pelastuslaitos ei ole huomionnut johtamistiloja varavoimajärjestelmällä. Vastaavasti myös pelastusajoneuvojen ylläpito voi olla uhattuna ilman sähköverkon latausta. Sähköjakelun häiriöt voivat vaikuttaa myös polttoaineen saantiin, mikäli tankkauspisteen toimintaa ei ole varmennettu varavoimalla. Polttoaineen saanti tulee pelastuslaitoksen varmentaa kaikissa olosuhteissa. Mikäli vesijohtoveden tulo lakkaa sähkökatkon aikana, niin silloin täytyy käyttää vaihtoehtoisia keinoja veden saantiin. Yleensä varajärjestelmänä on luonnonveden käyttö, mutta mikäli luonnonvettä ei lähettyviltä ole saatavilla, niin on se syytä ottaa huomioon. (Helismaa 2015 ja Turvallisuuskomitea 2015, 83.)

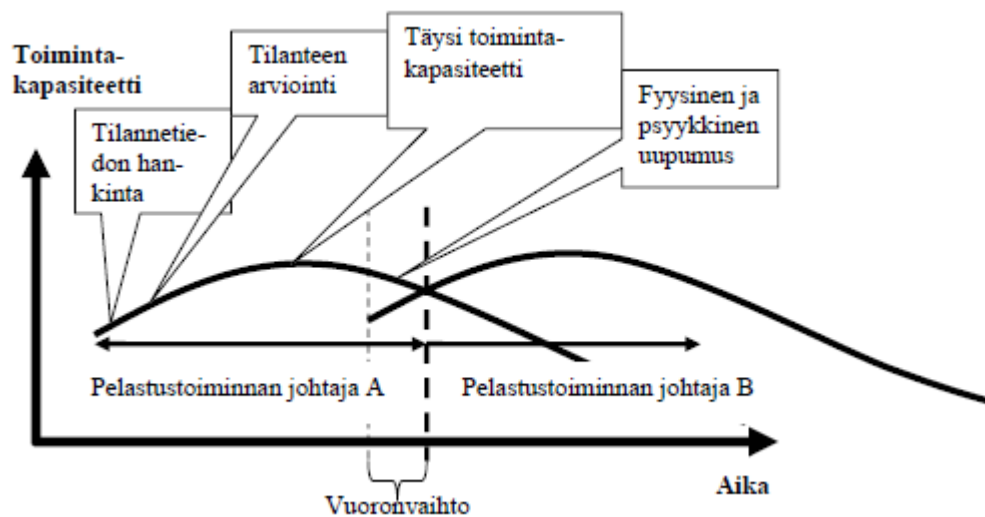
Useimmissa virven käyttämissä tukiasemissa akkuvoima riittää kuudeksi tunniksi. Tukiasemia on mahdollista ylläpitää varavoimalla. Virve-tukiasemien tiheys on suunniteltu toimimaan sähkökatkoissa niin, että kuuluvuus tukiasemaan on riittävä, mikäli virve-puhelinta käytetään autopuhelimenä. Virve-puhelimella on myös mahdollista koettaa soittaa matkapuheluita, mikäli tavallisilla matkapuhelimilla ei saa yhteyttä. (Turvallisuuskomitea 2015, 48.) Oman toiminnan varmistamiseksi vaihtoehtoisten viestiliikenne järjestelyiden huomioiminen on syytä ottaa huomioon suuronnettomuussuunnitelmassa. Vaihtoehtoisena viestiliikenne ratkaisuna voi olla esimerkiksi lähiviestintään suorakanavatila virve-puhelin ja paloasemien väliseen viestintään radioamatööriradiot. (Helismaa 2015 ja Turvallisuuskomitea 2015, 96.)

Hälytysyhteydet voivat häiriötilanteissa vikaantua, jolloin hälytysyhteyksissä voi nousta tarve vaihtoehtoisten keinojen käyttöön (Helismaa 2015). On myös syytä huomioida, ettei apua tarvitsevat kansalaiset välttämättä saa hätätilanteissa yhteyttä hätäkeskukseen. Tällöin kansalaiset hakevat apua suoraan palo- tai poliisiasemalta tai muusta mahdollisesti opastetusta paikasta.



Häiriötilanteissa voi pelastuslaitokselle tulla vastaan tarve tiedottaa vaihtoehtoisin menetelmin, mikäli normaalit tiedotusvälineet eivät enää toimi tai halutaan tehostaa tiedottamista. Vaihtoehtoisia menetelmiä voivat olla mm. sosiaalinen media, radioamatöörit, tiedonjakelupisteet, kuulutusautot ja massatekstiviestit. Kasuvat kielivähemmistöt on myös syytä ottaa huomioon tiedotukseen liittyvässä suunnittelussa. Etnisten vähemmistöjen järjestötoiminta on vilkasta ja näiden verkostojen hyödyntämistä häiriötilanteiden tiedottamisessa on hyvä ottaa huomioon. (Turvallisuuskomitea 2015, 96-98). Sosiaalisen median arvo pelastustoimen tiedottamisessa on jatkuvassa nousussa, eikä sen täyttä potentiaalia ole vielä saavutettu.

Pitkäkestoisissa suuronnettomuuksissa ja häiriötilanteissa tarvitaan huomattavia tukitoimintoja ja huollon organisointi on välttämätöntä (Pelastusopisto 2005, 36). Onkin syytä ottaa huomioon vaihtohenkilöstö ja sen saanti pitkäkestoisia tilanteita varten, jotta toiminta voi jatkua keskeytymättömänä ja tehokkaana (Pelastusopisto 2005, 70). Pelastustoiminnan johtajan vuoronvaihdon suunnittelu on tärkeä ottaa myös huomioon, jotta voidaan välttää pitkäkestoisissa tilanteissa pelastustoiminnan johtajan suorituskyvyn heikentyminen (Pelastusopisto 2005, 71).



Kuva 3. Pelastustoiminnan johtajan toimintakapasiteetti suhteessa aikaan (Pelastusopisto 2005, 71).

### 3.2.6 Tiedottaminen suuronnettomuustilanteissa

Suuronnettomuussuunnitelmassa on syytä huomioida, kuinka tiedottaminen on tarkoitus toteuttaa suuronnettomuustilanteissa. Suuronnettomuustilanteissa korostuu alkuvaiheen arvio tiedottamiseen vaadittavista resursseista. Mitä merkittävämmästä onnettomuudesta on kyse, sitä suurempi tarve tiedotusvälineillä on saada reaaliaikaista tietoa. Tämä tarkoittaa tarvetta tiedotustilaisuuksille ja tiedotteille sekä valmius haastatteluiden antamiseen medialle. (Pelastusopisto 2005, 68.) Tiedottaminen on parhaimmillaan tasainen tiedottamisen sarja, jolla pidetään huoli että media pysyy reaaliajassa onnettomuudesta. Taisaisella tiedottamisella yhteistyö median kanssa on sujuvampaa ja kun tiedotteen yhteydessä ilmoitetaan seuraava tiedottamisen ajankohta saa pelastustoiminnan johto myös työrauhaa johtamiseen. (Pelastusopisto 2005, 69.)

Tiedotustilaisuudet ovat hyvä keino tuoda tietoa usealle medialle sekä vastata samalla eri medioiden kysymyksiin. Ensimmäinen tiedotustilaisuus tulisi, median kiinnostuksesta riippuen, järjestää viimeistään ensimmäisen tunnin aikana. (Pelastusopisto 2005, 69.) Onnettomuuden tiedotustilaisuudessa on tyypillisesti mukana tilanteesta riippuen pelastustoiminnanjohtaja (PTJ), tiedotuspäällikkö, kohteen edustaja ja mahdollisesti muiden tilanteessa mukana olevien viranomaisten tiedottamisesta vastaavia (Honkanen 2015b, 36).

Pelastustoimintaa vaativissa onnettomuustilanteissa tiedottamisesta vastaa pelastustoiminnanjohtaja. Sisäisesti tiedottamiseen liittyvät tehtävät voi olla annettu esimerkiksi tiedotuspäällikölle, mutta loppujen lopuksi siitä kuitenkin vastaa pelastustoiminnanjohtaja. (Honkanen 2015b, 36.) Kun pelastustoiminta saadaan päätökseen, niin onnettomuusalue luovutetaan poliisin tutkinnalle, joka vastaa tämän jälkeen tiedottamisesta.

Normaalin tiedottamisen lisäksi, onnettomuuden kohteeksi joutuneiden neuvonta voi suuronnettomuuksissa korostua huomattavasti päivittäisiin tilanteisiin nähden. Suuronnettomuussuunnitelmassa on syytä huomioida mahdollisen neuvonnan toteuttaminen suuronnettomuustilanteissa. (Pelastusopisto 2005, 67 – 68.)

Mikäli onnettomuus koskettaa suoraan tai välillisesti huomattavaa määrää kansalaisia, olisi syytä perustaa neuvontapaikka onnettomuutta koskevien tietojen ja ohjeiden jakamista varten. Neuvontapaikan tarve korostuu erityisesti vaativissa liikenneonnettomuuksissa.

sisä. Neuvontapaikan perustamisesta pitää tiedottaa eri medioissa, mukaan lukien sosiaalinen media. Neuvontapaikasta tulee kertoa sen sijainti sekä keinot, kuinka siihen saadaan yhteys. Mikäli onnettomuus on vaatinut uhreja, niin silloin poliisia tarvitaan myös neuvontapaikkaan, koska uhrien tunnistaminen ja niiden tietojen antaminen omaisille on poliisin tehtävä. Psykososiaalista tukea varten on myös syytä varata asiantuntevaa henkilöstä neuvontapaikalle. (Pelastusopisto 2005, 67 – 68.) Psykososiaalisesta tuesta vastaa kunta tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (Terveystieteidenhuoltolaki 1326/2010 27 §, 40 § ja 50 §.) Myös kirkolla on lakisääteisesti oltava valmius henkisen huollon tarjoamiseen kriisitilanteissa (Kirkollislaki 1054/1993, 15§). Esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoista Vapaaehtoisella pelastuspalvelulla (Vapepa) on valtakunnallinen valmius toimia viranomaisten tukena. Neuvontapaikalla tarvitaan hyvää yhteistoimintaa viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kesken (Pelastusopisto 2005, 67 – 68).

### 3.2.7 Suuronnettomuustilanteen päättäminen

Pelastustoiminnan päättämisen huomiointi on syytä ottaa suuronnettomuussuunnitelmassa myös huomioon. Pelastustoiminnan päättäminen vaatii suurissa tilanteissa erityisen huolellista suunnittelua ja valmistelua. Pelastustoiminnan johtaja tekee päätöksen pelastustoiminnan lopettamisesta. Päätöstä edeltää yleensä neuvottelu johtokeskuksen henkilöstön sekä viranomaisyhteistyötahojen kanssa. Toimintaa ei ole tarpeenmukaista lopettaa yhdellä kertaa, vaan resursseja on tarkoituksenmukaisempaa vapauttaa onnettomuuspaikalta sitä mukaa kun tarve vähenee. Pelastustoiminnan johtajalla voi olla paineita toiminnan jatkamiseen, vaikka toiveita ihmishenkien pelastamiseen ei enää olisi. Poliisin kanta pelastustoiminnan ja etsintöjen päättämisessä on erityisen tärkeää, mikäli onnettomuudessa on tullut uhreja, tai henkilöitä on vielä kateissa. (Pelastusopisto 2005, 72.)

Pelastustoiminnan lopettamisen jälkeen toiminta muuttuu jälkiraivaukseksi ja vartiointiksi, josta vastaa omaisuuden omistaja tai mahdollisesti muu viranomainen. Huomioitavaa on, että pelastustoiminnan johtaja vastaa myös siirtymisestä jälkiraivaukseen ja vartiointiin, jolloin varmistetaan, että siirtyminen on suunnitelmallista ja turvallista. Ennen pelastustoiminnan lopettamista on pelastustoiminnanjohtajan suunniteltava pelastusmuodostelmien irrottaminen tilanteesta. Tämä vaatii aikataulutusta, ohjeistuksen antamista

jälkiraivauksen ja vartioinnin toteutukseen sekä niiden valvomiseen. On myös otettava huomioon kohteen tai kohteiden vakuutusyhtiöt, joilla yleisesti on varsinaiset valmiudet tilanteen loppuun saattamiseen. Vakuutusyhtiöt kannattaa ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan mahdollisimman varhain onnettomuudessa, jotta voidaan helpottaa jälkiraivaukseen siirtymistä. Onkin hyvä huomioida, että pelastustoiminnan lopettaminen on ratkaisuna: niin humanitaarinen kuin myös taloudellinen. Pelastustoiminnan aikana kustannuksista vastaa yhteiskunta, kun taas kustannuksista jälkiraivauksen ja vartioinnin osalta vastaa kohteen omistaja. (Pelastusopisto 2005, 72.)

Ennen pelastustoiminnan päättämistä on ilmoitettava vastuun siirtäminen kirjallisena pelastustoiminnan johtajan allekirjoittamana määräyksenä. Tämä sisältää liitteenä myös ohjeet liittyen jälkiraivaukseen ja muihin vastaanottajan velvollisuuksiin. Päätöstä pelastustoiminnan lopettamisesta ei voi tehdä, ennen kuin kohteen asianomainen on valmista vastaanottamaan nämä mahdollisesti suuret kustannukset sisältävät jatkotoimet. Mikäli on pienkin epäily siitä, ettei asianomainen välttämättä kykene hoitamaan jatkotoimia, niin silloin pelastusmuodostelmat hoitavat myös jälkiraivauksen ja vartioinnin. Tällöin pelastuslaitos tekee tehtävän keskeytymättä, mutta kustannuksista vastaa kohteen asianomainen. (Pelastusopisto 2005, 72 – 73.)

Kun pelastustoiminta suuronnettomuustilanteissa saadaan päätökseen, niin tiedottamisen tarve kansalaisille ja medialle kuitenkin säilyy. Tiedottaminen onkin syytä ottaa huomioon myös tällöin. (Pelastusopisto 2005, 73.)

### 3.2.8 Pelastuslaitoksen avun antamisen periaatteet toiselle pelastuslaitokselle ja avun pyytämisen periaatteet toiselta pelastuslaitokselta

Pelastuslaitokset voivat sopia pelastuslaitoksen tehtävien hoitamisesta myös toisen pelastuslaitoksen alueella. Pelastuslaitoksien on tehtävä tarvittaessa yhteistyö-suunnitelmia liittyen avun- antamiseen ja pyytämiseen. (Pelastuslaki 379/2011, 44 § ja 45 §.) Suuronnettomuussuunnitelmassa olisi syytä olla kuvaus siitä kuinka apua pyydetään muilta ja

kuinka sitä annetaan muille. Avun antamisen ja pyytämisen periaatteiden läpikäynti suur-onnettomuussuunnitelmassa on hyödyksi, jotta tämä keskeinen tieto on saatavissa samasta paikasta kuin muut suuronnettomuutta käsittelevät aiheet.

Avunpyytäminen tai antaminen voi tulla kyseeseen, mikäli onnettomuustilanne vaatii enemmän resursseja, kuin mitä pelastuslaitoksella on käytettävissä. Tällöin voidaan pyytää apua naapuripelastuslaitokselta pelastuslaitoksien välisten sopimusten mukaisesti. (Pelastusopisto 2005, 70.) Pelastuslaitoksien yhteistyösuunnitelmat on otettava huomioon hälytysvasteissa niin, että esimerkiksi pelastuslaitoksien raja-alueilla pystytään yhdessä vastaamaan turvallisuudesta. Näissä tapauksissa toiminta on yleensä hyvin ennakkoon suunniteltu, sovittu ja opastettu, jotta esimerkiksi hälytetty yksikkö osaa siirtyä automaattisesti oikeaan puheryhmään saadessaan hälytyksen naapuri pelastuslaitoksen alueelle.

#### 4 SUURONNETTOMUUSSUUNNITELMAN LIITEOSIO

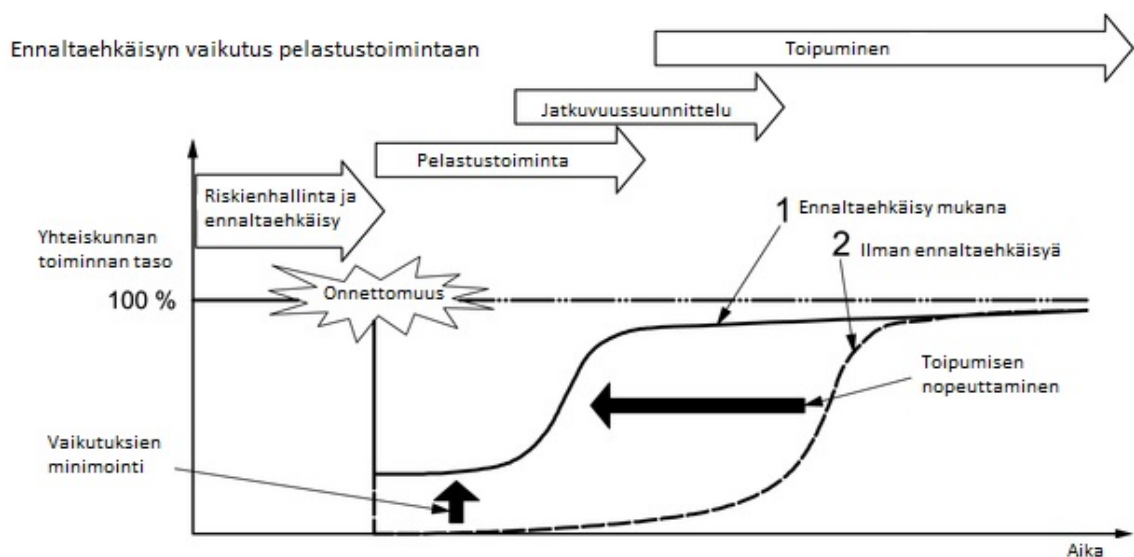
Suuronnettomuussuunnitelman liiteosio täydentää perusosaa ja keskittyy yksityiskohtaisempaan tietoon sekä muiden yhteistyötoimijoiden kanssa toteutettaviin suunnitelmiin. Nämä tiedot ovat myös herkemmin vanhenevaa ja voivat sisältää luottamukselliseksi tai salaiseksi luokiteltua tietoa, eivätkä näin sovellu perusosioon. (Alho 1999, 20 – 21 ja 117.)

##### 4.1 Monialainen yhteistoiminta pelastustoiminnassa

###### 4.1.1 Monialaisen yhteistoiminnan suunnittelun lähtökohdat

Häiriötilanteiden ja suuronnettomuuksien selvittämisen lähtökohtana on ennaltaehkäisevä toiminta. Ennaltaehkäisevänä toimintana korostuu viranomaisten yhteistyö suunnitteluvaiheessa, jolloin eri näkökulmat ja tarpeet on mahdollista ennakkoon huomioida.

Viranomaisten on syytä laatia onnettomuuksiin liittyen listauksia ja toimintakortteja. Viranomaisten täytyy ennakoivasti sopia menettelytavoista, joilla toista informoidaan ja kuinka yhteistoiminta käynnistetään. (Sisäministeriö 2015a, 15.)



Kuva 4. Pelastustoimintaan tähtäävän ennaltaehkäisyn vaikutus pelastustoimintaan (International Organization for Standardization 2007, V).

Suuronnettomuudet vaativat pelastustoimen lisäksi myös muita viranomaistahoja tehtävän hoitamiseen. Tämän huomioiminen suunnitelmin on jo lakisääteisesti määritelty pelastuslaitoksien tehtäväksi. (Pelastuslaki 379/2011, 46 § ja 47 §.) Kolmannen sektorin huomioiminen yhteistoiminnan suunnittelussa voi antaa myös merkittävää etua tilanteiden hoitamiseksi. Suuronnettomuus ja häiriötilanteissa voi viranomaisille tulla pulaa resursseista, jolloin vapaaehtoisten apu voi osoittautua korvaamattomaksi. Muun kolmannen sektorin osalta ennaltaehkäisevä suunnittelu alueen infrastruktuuripalveluita tuottavien sähkö- ja lämpölaitoksien sekä teleoperaattorien kanssa on myös järkevää. (Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012, 17.) Yhteistoimintaa varten voidaan laatia yksi monialainen yhteistoimintasuunnitelma, joka sisältää viranomaiset sekä kolmannen sektorin toimijat. Toinen vaihtoehto on laatia vähintään viranomaisten välinen yhteistoimintasuunnitelma ja mahdollisesti kolmannen sektorin toimijoiden välillä erilliset suunnitelmat.

Pelastuslaitoksen on selvitettävä käytännön järjestelyt, joilla yhteistoiminta toteutetaan. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi pelastuslaitoksen johtoisella suunnitteluryhmällä, jolloin yhteistoiminnan suunnittelua toteutetaan yhdessä. (Pelastusopisto 2005, 77.)

Suuronnettomuussuunnitelman perusosassa on syytä tuoda ilmi perusajatus siitä, kuinka pelastuslaitos toteuttaa pelastustoiminnan suunnittelua muiden viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Hyvä on myös huomioida, kuinka yhteistoiminta kunnan kanssa valmiussuunnittelun osalta on toteutettu häiriötilanteiden varalle. Suuronnettomuussuunnitelman liiteosioon olisi puolestaan ideaalia sisältää varsinainen monialainen yhteistyösuunnitelma sen salattavan luonteen sekä suuremman päivitystarpeen vuoksi. (Alho 1999, 20 – 21 ja 117.)

#### 4.1.2 Monialainen yhteistoimintasuunnitelma suuronnettomuustilanteisiin

Kuten jo aiemmin todettu, monialaisen yhteistoimintasuunnitelman laatimiseen osallistuu pelastuslain 46 §:n pykälän mukaisesti velvolliset viranomaiset ja laitokset. Nämä laativat yhdessä pelastuslaitoksen johdolla tarpeelliset suunnitelmat tehtävien hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä. Viranomaisilta vaaditaan selvitykset pelastustoimintaan käytettävistä voimavaroista. (Pelastuslaki 379/2011, 46 § ja 47 §.)

Ohjeessa palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta annetaan pelastuslaitokselle tehtäväksi määrittellä muille viranomaisille virka-avun perusteet. Perusteet ohjeessa koostuvat: asiantuntemuksesta, henkilöstöstä, tarjottavasta kalustosta ja varusteista. (Sisäministeriö 2013b, s.21) Näitä samoja perusteita voidaan soveltaa myös, kun pyydetään selvitystä muilta viranomaisilta käytettävissä olevista voimavaroista ja virka-apuvalmiudesta. Voimavarojen lisäksi yhteistoiminnassa on kriittistä myös viestintä. Viestintää varten tarvitaan tieto siitä, kuinka viranomaisiin saadaan yhteys. Tätä varten tarvitaan yhteystiedot sekä mahdolliset viestiliikenne kutsut esimerkiksi VIRVE-verkkoa käytettäessä.

Pelastustoiminnassa yleisjohtajuus kuuluu pelastustoiminnan johtajalle. Tämä tehtävä vaatii toimintaan osallistuvien tahojen yhteisen tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä. (Sisäministeriö 2015a, 4.) Jotta pelastusviranomainen voi luoda luotettavan yhteisen tilannekuvan, on pelastusviranomaisen saatava tilannekuvaa muilta pelastustoimintaan osallistuvilta tahoilta. Tilannekuvan jakaminen ja vastaanottaminen viranomaisten kesken on syytä ottaa huomioon yhteisessä suunnitelmassa.

Tiivistetysti monialaisen yhteistoimintasuunnitelman laatimisen tehtävä on vastata pelastuslain mukaisten viranomaisten yhteistoiminnan pelastustoiminnan suunnittelusta. Yhteistoimintasuunnitelman luonti tuo ideaalitulanteessa viranomaiset laatimaan yhdessä suunnittelemaa, jolloin toisten huomiointi on helpompaa ennakkoon. Suunnitelman tuloksena on tiedossa pelastustoimintaan osallistuvien tarjoamat resurssit



## 4.2 Onnettomuustyyppikohtaiset suunnitelmat

Onnettomuustyyppikohtaiset taktiset pelastustoiminnan suunnitelmat eivät ole uusi asia. Aihetta on sivuttu jo esimerkiksi vuonna 1999 Ilmo Saukonojan teoksessa: ”*Pelastustoiminnan johtaminen kriisi- ja suuronnettomuustilanteissa*”. Kyseisessä teoksessa esitetty operatiivisen johtamissuunnitelman rakenne on edelleen ajankohtainen sekä osaltaan sovellettavissa onnettomuustyyppikohtaisiin suunnitelmiin.

*Operatiivisen johtamissuunnitelman rakenne*

*Suunnitelman perustana ovat seuraavat asiat:*

- *onnettomuustyyppi ja sen laajuus*
- *onnettomuuden vakiinnuttamisessa tarvittavat voimavarat*
- *alue, jolta voimat kootaan*
- *muodostelmien toimintavalmiusajat*
- *organisaatio ja johtosuhteet*
- *johtovastuun siirtäminen eri organisointivaiheissa*
- *muut viranomaiset*
- *esikunnan kokoonpano*
- *asiantuntijat ja heidän saatavuus*
- *viestiliikennekaaviot*
- *pelastustoiminnan arvioitu kesto aika*
- *huoltomuodostelmat ja huollon toteuttaminen*

(Saukonoja 1999, 172.)

Onnettomuustyyppikohtaiset suunnitelmat voidaan laatia spesifiä kohdetta varten, jolloin otetaan huomioon erityisesti tämän kohteen erityispiirteet. Ulkoiset pelastussuunnitelmat ovat hyviä esimerkkejä spesifejä kohteita varten laadituista pelastustoiminnan suunnitelmista. Yleiskäytännöllisistä onnettomuustyyppikohtaisista taktisista suunnitelmista on hyvä esimerkki P3 käsikirja, ja sen sisältämät toimintaohjeet erilaisiin onnettomuustyyppiin liittyen (SPEK 2007).

Onnettomuustyyppikohtaiset suunnitelmat eivät ole kuitenkaan pelkästään pelastuslaitoksen taktisia suunnitelmia vaan ne voivat olla myös monialaista yhteistyötä auttavia suunnitelmia. Onnettomuustyyppikohtaiset suunnitelmat olisikin syytä tehdä yhdessä

muiden pelastustoimintaan osallistuvien toimijoiden kanssa, jotta yhteistoimintaa olisi suunniteltu jo ennen onnettomuuden tapahtumista. Tämä auttaa toimialojen toimintatapojen tuntemista sekä antaa ennakoivasti konkreettista kuvaa siitä, minkälaisia resursseja tilanteessa voi olla käytettävissä. (Wiikinkoski ja Rantanen 2010, 44.) Myös mahdolliset johtosuhderistiriidat on mahdollista sovittaa ennakkoon, mikäli onnettomuustyyppikohtaiset suunnitelmat laaditaan yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Yksittäisestä onnettomuustyyppikohtaisesta suunnitelmasta on hyvä esimerkki Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen laatimia suunnitelma lento-onnettomuuksia varten. Kyseinen suunnitelma sisältää otsikkotasolla seuraavat asiat:

- kohdekuvaus (Joensuun lentoasema)
- onnettomuustyyppi
- onnettomuuden kehittyminen ja toimintaan liittyvät vaaratekijät
- tehtäväanalyysi ja pelastustoimintaan menevä aika
- vasteet, resurssit ja toimintavalmius
- pelastusmuodostelmien kokoaminen, johtaminen ja tiedottaminen
- kartat ja pohjakuvat

(Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2012.)

Onnettomuustyyppikohtaiset suunnitelmat voidaan laatia yhdessä muiden viranomaisten kanssa esimerkiksi Suomen kansallisen riskiarvion mukaisista riskeistä. Tärkeää on myös ottaa huomioon alueen erityispiirteet ja riskit.

Onnettomuustyyppikohtaisen suunnitelman tehtävä on selkeyttää perustaktiikkaa onnettomuustyyppiä varten ja ennakoivasti yhteensovittaa pelastustoimintaan osallistuvien toimijoiden toimintaa. On kuitenkin hyvä muistaa, ettei taktisia suunnitelmia voi sokeasti seurata, vaan pelastustoiminnan johtajan on kyettävä soveltamaan niitä tilannekohtaisesti.

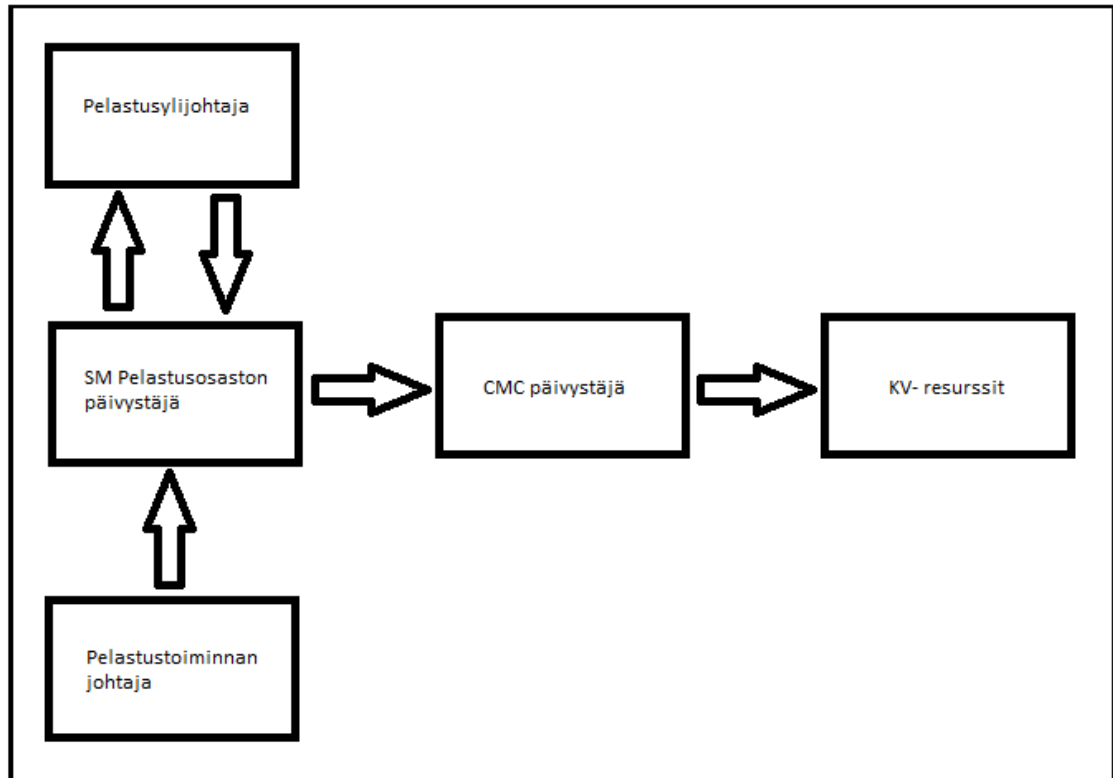
### 4.3 Kansainvälisen avun vastaanottamisen ja pyytämisen suunnitelma

Kansainvälisen avun pyytäminen tulee kyseeseen lähinnä erikoislaatusissa suuronnettomuustilanteissa. Kansainvälistä apua pelastustoimintaan pyytää sisäministeriö tai erillisten valtiosopimusten mukaiset toimivaltaiset viranomaiset. (Sisäministeriö 2015b, 14.)

Suomelle on asetettu tavoitteeksi hyvät valmiudet antaa ja ottaa vastaan kansainvälistä apua kansainvälisesti sovitun mukaisesti. Pelastuslaitoksilla tulisi olla valmius vastaanottaa ulkomaista apua. (Sisäasianministeriö 2013a, 43 ja 46.) Vastaavanlaiset tavoitteet löytyvät myös tuoreemmissa sisäministeriön hallinnonalan toiminta ja taloussuunnitelmista (Sisäministeriö 2014, 29).

Pelastuslaitoksen onkin syytä huomioida kansainvälisen pelastustoiminnan vastaanottaminen. Tämä voidaan huomioida esimerkiksi tekemällä sitä varten suunnitelma, jossa huomioidaan sekä Euroopan kansainvälisen avun mekanismin mukainen toimintamalli, sekä mahdolliset valtiosopimusten mukaiset naapurivaltion avun antamisen ja pyytämisen periaatteet.

Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan ryhmän (FRF) hyödyntäminen on myös ainakin teoriassa mahdollista pelastustoiminnassa. FRF:n on käytössä sertifioitu ”heavy urban search and rescue team”, (Insarag external classification.) jonka kaluston ja osaamisen hyödyntäminen esimerkiksi suurissa tai vaativissa rauniopelastustilanteissa voisi tulla kyseeseen. FRF:n hyödyntämistä Suomessa on käsitelty laajasti J. Kareisen opinnäytetyössä Suomen kansainvälisen pelastustoimen resurssien käytettävyys pelastuslaitosten tukena (Kareinen 2013).



Kuva 5. FRF:n hälyttäminen kotimaahan (Kareinen 2013, 75.)

#### 4.4 Ulkoiset pelastussuunnitelmat

Ulkoiset pelastussuunnitelmat laaditaan kohteisiin, joiden toiminta katsotaan aiheuttavan potentiaalisesti erityistä vaaraa (Pelastuslaki 379/2011, 48 §). Ulkoisen pelastussuunnitelman laatii pelastuslaitos yhteistyössä toiminnanharjoittajan kanssa. Pelastuslaitoksen on tarvittaessa pyydettävä lausunto muilta pelastuslain 46 §:n mukaisilta yhteistyötaidoilta. (Sisäministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta 612/2015, 2 §.)

Monialaista yhteistyösuunnittelua tehdessä olisi ihanteellista, jos viranomaisyhteistyökumppanit otettaisiin osaltaan huomioon myös ulkoisten pelastussuunnitelmien teossa tai päivittämisessä. Ulkoiset pelastussuunnitelmat linkittyvät vahvasti viranomaisyhteistyöhön ja suuronnettomuuksiin, jolloin ne voidaan järjestellä samaan yhteyteen liitteiksi suuronnettomuussuunnitelmalle.

#### 4.5 Suojaväistön käyttämisen periaatteet

Suojaväistö on kiireellinen evakuointi, jota käytetään pelastusviranomaisen määräyksestä tulipalon tai muun onnettomuuden tai niiden välittömän uhan vuoksi. Suojaväistössä ihmiset tai omaisuus siirretään uhan alta turvallisen paikkaan. (Sanastokeskus TSK 2014, 116.) Pelastusviranomaisella on oikeus määrätä suojautumaan tai evakuoida, mikäli tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista (Pelastuslaki 379/2011, 36 §).

Pelastusviranomaisten on laadittava tarvittavat sopimukset kuljetustoiminnasta vakavia häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. Pelastuslaitosten, huoltovarmuusorganisaation ja kuntien on huolehdittava aie- ja valmiussopimusjärjestelmän kehittämisestä, jotta tarvittava kuljetus- ja työkonekalusto on mahdollista saada nopeasti vakavissa häiriötilanteissa. (Valtioneuvosto 2013.)

Suojaväistö on huomioitava suuronnettomuussuunnitelmassa, sillä usein pelastuslaitoksen tärkein tehtävä suuronnettomuustilanteessa on ihmisten tai omaisuuden siirtäminen turvaan onnettomuuden eskaloitumisen varalta. Suojaväistö voidaan esimerkiksi huomioida omana erillisenä liitteenään tai se voidaan sisällyttää yhdeksi onnettomuustyyppi-kohtaiseksi suunnitelmaksi.

#### 4.6 Mahdolliset muut liitteet

Mahdollisia muita suuronnettomuussuunnitelman liitteiksi sopivia asiakirjoja ovat pelastuslaitoksien tekemät ohjeet ja suunnitelmat pelastustoimintaan liittyen. Näitä voivat esimerkiksi olla johtamisohje, hälytysohje, viestiliikenneohje ja ohje tiedottamisesta. Niiden sisältämistä kannattaa erityisesti silloin harkita, mikäli pelastuslaitoksella ei ole käytössä yleispätevää pelastustoiminnan suunnitelmaan, jonka liitteiksi ne sopisivat. Mikäli pelastuslaitos tekee tarkemmat kuntakohtaiset kuvaukset suuronnettomuusvalmiuden saavuttamiseen liittyen, niin silloin ne on parempi sisällyttää liitteisiin perusosan sijaan.

## 5 LÄHTEET

Alho, R. 1999. *Pelastustoimen operatiosuunnittelu ja pelastustoiminnan johtaminen*. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön julkaisu. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Helismaa, I. 2015. *Sähköposti haastattelu 1*. Sähköpostiviesti 11.6.2015. Sisäministeriön pelastusosasto. Vastaanottaja: Luomala A. Opiskelija. Savonia ammattikorkeakoulun opinnäytetyön Suuronnettomuussuunnitelman perusteet tekoon.

Internal Organization for Standardization 2007. *Societal security – Guidelines for incident preparedness and operational continuity management*. Submitted by the Internal Organization for Standardization (ISO) ISO/PAS 22399:2007. Genova.

Honkanen, M. 2015a. *Esikuntatyöskentely komppanian johtamisessa*. Luonnosversio. Pelastusopisto. Kuopio.

Honkanen, M. 2015b. *Ohjeita pelastustoiminnan johtokeskuksen toimintaan (Pel-JoKe)*. Luonnosversio. Pelastusopisto. Kuopio.

Kareinen, J. 2013. *Suomen kansainvälisen pelastustoimen resurssien käytettävyys pelastuslaitoksen tukena*. Opinnäytetyö. Karelia. Joensuu.

Insarag. Insarag external classification (IEC). www-dokumentti. <http://www.insarag.org/en/iec/iec-leftmenu.html> 10.3.2016.

Korhonen, J. 2010. *Kunnan kriisijohtaminen*. Pelastusopiston A-sarja: oppimateriaalit 1/2010. Pelastusopisto. Kuopio.

Pelastusopisto 2005. *Pelastustoiminnan johtaminen*. Tutkimus- ja kehittämysyksikkö 26.5.2005. Pelastusopisto. Kuopio.

Pohjois-Karjalan pelastuslaitos 2012, *Lento-onnettomuussuunnitelma*. Pohjois-Karjalan pelastuslaitos. Joensuu.

Sanastokeskus TSK 2014. *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. Suomen Pelastusalan keskusjärjestö, SPEK 2014. Savion kirjapaino Oy. Kerava.

Saukonoja, I.1999. *Pelastustoiminnan johtaminen kriisi ja suuronnettomuustilanteissa*. Pelastusopisto. Kuopio.

Sisäasianministeriö 2008. *Suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta*. Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmisteluun osallistuneen asiantuntijaryhmän loppuraportti. Sisäasianministeriö 31.3.2008. Helsinki.

Sisäasianministeriö 2011, *Pelastustoimen VIRVE-viestiohje*. Sisäasianministeriö. Sisäasianministeriön julkaisuja 24/2011. Helsinki.

Sisäasiainministeriö 2012. *Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje*. Sisäasiainministeriö. Sisäasianministeriön julkaisuja 21/2012. Helsinki.

Sisäasianministeriö 2013a. *Sisäasianministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2015 – 2018 sekä tulossuunnitelma 2014*. Sisäasianministeriö. Sisäasianministeriön julkaisu 34/2013. Kopijyvä Oy. Helsinki.

Sisäasianministeriö 2013b. *Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta*. Sisäasianministeriön julkaisut /2013. Helsinki.

Sisäministeriö 2014. *Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2016 – 2019 sekä taloussuunnitelma 2015*. Sisäministeriön julkaisu 34/2014. Helsinki.

Sisäministeriö 2015a. *Yleisjohtajuutta moniviranomaistilanteissa selvittäneen työryhmän loppuraportti*. Sisäministeriö 10.12.2014. Sisäministeriön julkaisu 1/2015. Helsinki.

Sisäministeriö 2015b. *Kansainvälisen avun vastaanottojärjestelyt luonnon ja ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuustilanteissa Suomessa 2015*. Sisäministeriön julkaisu 18/2015. Helsinki.

SPEK 2007. *P3 käsikirja toimintaohjeet*. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö, SPEK, 2007. Tammer-Paino Oy. Tampere.

Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012. *Varautuminen ja jatkuvuudenhallinta kunnassa*. Turvallisuus- ja puolustusasiain komitean sihteeristö 2012. Erweko Oy. Helsinki.

Turvallisuuskomitea 2015. *Sähköriippuvuus modernissa yhteiskunnassa*. Erweko Oy. Helsinki.

Valtioneuvosto 2013. *Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista, annettu Helsingissä 5 päivä joulukuuta 2013*. Valtioneuvosto 2013. Helsinki

Wiikinkoski, T. ja Rantanen, H. 2010. *Erityistilanne prosessina – formaalin kuvausmenetelmän käyttökelpoisuus moniviranomaistilanteiden yhteistoiminnan kehittämiseksi*. Pelastusopiston julkaisu B-sarja: tutkimusraportit 1/2010. Pelastusopisto. Kuopio.

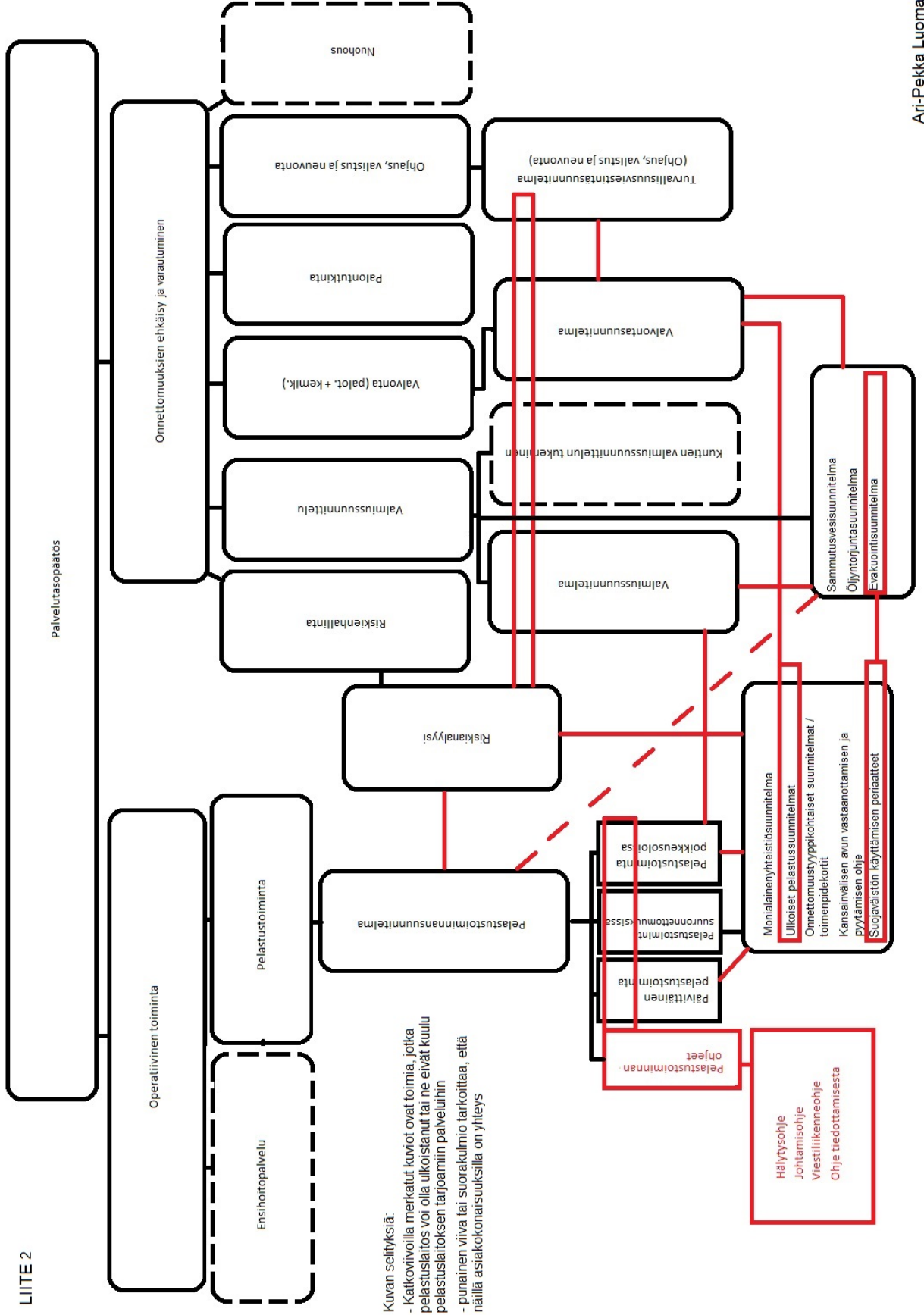
379/2011 Pelastuslaki

1326/2010 Terveystieteiden ja lääketieteiden tutkimuslaitoksen laki

1054/1993 Kirkollislaki

612/2015 Sisäministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta





Kuvan selityksiä:

- Kaikoviivoilla merkätyt kuviot ovat toimia, jotka pelastuslaitos voi olla ulkoistanut tai ne eivät kuulu pelastuslaitoksen tarjoamiin palveluihin
- punainen viiva tai suorakulmio tarkoittaa, että näillä asiakokonaisuuksilla on yhteys

Hälytysohje  
Johtamisohje  
Viestiliikenneohje  
Ohje tiedottamisesta

Moniala- ja yhteistyösuunnitelma  
Ulkoiset pelastus- ja evakointisuunnitelmat  
Onnettomuustyyppikohtaiset suunnitelmat / toimenpiteet  
Kansainvälisen avun vastaanottamisen ja pyytämisen ohje  
Suojaväestön käyttämisen periaatteet