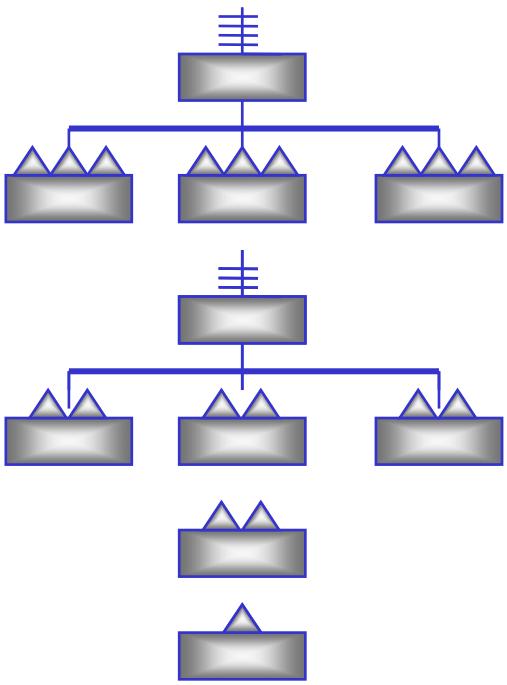
PELASTUSOPISTO

Tutkimus- ja kehittämisyksikkö

PELASTUSTOIMINNAN JOHTAMINEN



Julkaisu 26.5.2005

LUKIJALLE

Pelastustoimi muodostuu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä, pelastustoiminnasta ja väestönsuojelusta. Pelastustoiminnalla tarkoitetaan onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi. Väestönsuojelulla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamista sekä pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamista poikkeusoloissa ja niihin varautumista.

Väestönsuojeluun kuuluu pelastustoiminnan lisäksi muitakin tehtäviä, jotka eivät kuulu tämän julkaisun piiriin. Tässä rajaudutaan tarkastelemaan pelastustoiminnan johtamista sekä organisaatioiden yhteistoimintaa normaali- ja poikkeusoloissa.

Julkaisu pelastustoiminnan johtamisesta on valmisteltu sisäasiainministeriön toimeksiannosta. Kirjoittajana on toiminut erikoistutkija, KT, VM Esko Kaukonen Pelastusopistosta. Kirjoitustyötä on ohjannut sisäasiainministeriön nimittämä ohjausryhmä. Kirjoittaminen on tehty kirjoittajan ja ohjausryhmän kiinteänä yhteistyönä ohjausryhmän jäsenten asiantuntemusta hyödyntäen. Sisäasiainministeriö on pyytänyt alueiden pelastustoimilta ja keskeisiltä yhteistyötahoilta laaditusta julkaisusta lausunnot, joiden pohjalta sisältöä on edelleen kehitetty.

Ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare sisäasiainministeriön pelastusosaston pelastustoimintayksiköstä. Ohjausryhmän jäseninä ovat toimineet

- palomestari Markku Mäkelä Etelä-Savon pelastuslaitoksesta
- pelastuspäällikkö Seppo Männikkö Tampereen aluepelastuslaitoksesta
- pelastuspäällikkö Esa Pulkkinen Etelä-Karjalan pelastuslaitoksesta
- ylitarkastaja Rami Ruuska sisäasiainministeriön pelastusosaston pelastustoimintayksiköstä
- lääkintöneuvos Jouko Söder sosiaali- ja terveysministeriön hallinto-osaston valmiusyksiköstä
- yleisesikuntakomentajakapteeni, puolustusvoimien suojelu-upseeri Taneli Uosukainen Pääesikunnan turvallisuusosastosta
- ylikomisario Hannu Hannula sisäasiainministeriön poliisiosastosta, ja myöhemmin ylikomisario Jaakko Wallenius sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksiköstä
- osastosihteeri Karin Wikström sisäasiainministeriön pelastusosaston pelastustoimintayksiköstä. Karin Wikström on toiminut ohjausryhmän sihteerinä.

Julkaisu on tarkoitettu pelastus- ja hätäkeskusviranomaisille sekä pelastustoimintaan ja virka-apuun osallistuvien organisaatioiden edustajille tukemaan pelastustoiminnan johtamista ja sen suunnittelua sekä pelastustoimintaan liittyvän yhteistoiminnan kehittämistä. Julkaisu palvelee myös pelastusalan ja muiden pelastustoimintaan osallistuvien toimialojen koulutusmateriaalina. Pelastustoiminnan johtamista tarkastellaan tässä ensisijaisesti alueen pelastusviranomaisen näkökulmasta maa-alueilla ja sisävesillä tapahtuvissa onnettomuuksissa.

Sisältö

1 ONNETTOMUUSRISKIT 3
1.1 Onnettomuusriskien määrittely pelastustoimen alueella 3
1.2 Onnettomuusriskien hallinta 6
2 PELASTUSTOIMINNAN JÄRJESTELYT 7
2.1 Pelastustoimintaan osallistuvat organisaatiot 7
2.2 Pelastustoiminnan hallinnolliset johtamistasot 11
2.3 Pelastustoiminnan resurssit 17
2.4 Pelastustoiminnan palvelutaso 19
3 PELASTUSTOIMINNAN JOHTAMINEN 31
3.1 Pelastustoiminnan organisoinnin perusteet 31
3.2 Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmä 34
3.2.1 Johtamisjärjestelmän rakenne ja tehtäväkuvaukset 34
3.2.2 Henkilöstöresurssien tarve suhteessa operaation laajuuteen 40
3.3 Pelastustoiminnan johtamisvastuu 41
3.4 Pelastustoiminnan johtaminen erilaisissa onnettomuuksissa 46
3.4.1 Johtaminen pienissä ja keskisuurissa onnettomuuksissa 46
3.4.2 Johtaminen suuronnettomuuksissa 55
3.4.3 Johtaminen poikkeusoloissa 73
4 PELASTUSTOIMINTAAN VARAUTUMINEN 75
4.1 Suunnittelu ja suunnitelmat 77
4.2 Koulutuksen ja harjoitusten tarve 79
4.3 Pelastustoiminnan kehittäminen palautetiedon avulla 81

1 ONNETTOMUUSRISKIT

1.1 Onnettomuusriskien määrittely pelastustoimen alueella

Pelastustoimella tulee olla riittävät ja alueen onnettomuusriskien mukaan oikein mitoitetut voimavarat siten, että pelastustoiminta voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti onnettomuus- ja vaaratilanteissa. Tämä edellyttää onnettomuusuhkien määrittelyä ja pelastustoiminnassa tarvittavien resurssien hallinnointia pelastustoimen alueella.

Onnettomuusriski määritellään onnettomuuden todennäköisyyden ja mahdollisen onnettomuuden seurausten perusteella. Jos tietyn onnettomuuden todennäköisyydelle ja vastaavasti sen seurausten vakavuudelle saadaan määriteltyä numeeriset arvot, on tuohon onnettomuuteen liittyvä riski näiden kahden tekijän tulos. Erilaisten henkilö-, omaisuus, yhteisö- ja ympäristöriskien perusteella määräytyy yhteiskunnan onnettomuusriskitaso.

Riskiruutu on suunnittelun apuväline, se muodostuu 250 metriä x 250 metriä kokoisesta alueesta. Tilastokeskus on tehnyt pelastustointa varten aineiston, jossa koko maa on jaettu 250 metriä x 250 metrin ruutuihin.

Riskiluokka riskiruudulle muodostuu, kun määrätty asukasluvun tai kerrosalan raja-arvo ruudulla täyttyy. Tieliikenteen osalta tarkastellaan tilastollista onnettomuuksien todennäköisyyttä vuotta kohden kilometrin mittaisella tieosuudella. Tieosuuden riskiluokka määräytyy ennalta määrättyjen raja-arvojen perusteella.

Riskialue muodostuu, kun vähintään kymmenen samaan tai sitä korkeampaan riskiluokkaan kuuluvaa riskiruutua ovat yhteydessä toisiinsa. Teiden osalta riskialue muodostuu suoraan riskiluokan perusteella kilometrin mittaiselle tieosuudelle.

Riskikohde on erityinen kohde, jossa onnettomuusriskin hallinta edellyttää erityisiä toimenpiteitä.

Onnettomuusriskien arviointi

Pelastustoiminnan voimavarat on mitoitettava siten, että niillä pystytään toimimaan tehokkaasti ja turvallisesti onnettomuuksissa, jotka arvioitujen riskien perusteella ovat todennäköisiä tai jotka aiheuttavat erityisen vakavia seurauksia. Onnettomuusriskien arviointi on tarpeen tehdä kerran valtuustokaudessa ja tarkistaa, kun olosuhteissa tai toimintaympäristössä tapahtuu pelastustoiminnan kannalta merkittäviä muutoksia. Arvioinnissa määritetään riskialueet ja erityiset riskikohteet. On myös varauduttava täysin yllätyksellisiin tilanteisiin sekä tahallaan aiheutettuihin onnettomuuksiin.

Riskialueiden määrittäminen

Riskiruutujen riskiluokka määritellään asukasluvun ja kerrosalan perusteella. Riskialue muodostuu, kun vähintään kymmenen samaan tai sitä korkeampaan riskiluokkaan kuuluvaa riskiruutua ovat yhteydessä toisiinsa. Riskialue muodostuu tällöin mainittujen kymmenen riskiruudun ulkorajojen mukaisesti. On erikseen harkittava sellaisia alueita, joissa yhtenäisellä noin kahden neliökilometrin alueella on vähintään kymmenen samaan tai korkeampaan riskiluokkaan kuuluvaa riskiruutua, jotka eivät kaikki ole kosketuksissa toisiinsa. Tieliikenteen osalta tarkastellaan onnettomuuden todennäköisyyttä kilometriä kohden vuodessa ja riskialue määräytyy suoraan tämän perusteella.

Ensimmäiseen riskiluokkaan kuuluvat riskiruudut, joissa asukasluku tai kerrosala täyttää alla mainitun ehdon tai tieliikenneonnettomuuden todennäköisyys kilometrin matkalla mainitun ehdon:

- asukasluku n	n > 250 *tai*
- kerrosala k	k > 10 000 m^2 *tai*
- tieliikenneonnettomuuksia t	t > 1

Toiseen riskiluokkaan kuuluvat riskiruudut, joissa asukasluku tai kerrosala täyttää alla mainitun ehdon tai tieliikenneonnettomuuden todennäköisyys kilometrin matkalla mainitun ehdon:

- asukasluku n	60 < n ≤ 250 *tai*
- kerrosala k	2 500 m^2 < k ≤ 10 000 m^2 *tai*
- tieliikenneonnettomuuksia t	0,5 < t ≤ 1

Kolmanteen riskiluokkaan kuuluvat riskiruudut, joissa asukasluku tai kerrosala täyttää alla mainitun ehdon tai tieliikenneonnettomuuden todennäköisyys kilometrin matkalla mainitun ehdon:

- asukasluku n	10 ≤ n ≤ 60 *tai*
- kerrosala k	250 m^2 ≤ k ≤ 2 500 m^2 *tai*
- tieliikenneonnettomuuksia t	0,1 ≤ t ≤ 0,5

Neljänteen riskiluokkaan kuuluvat riskiruudut, jotka eivät täytä ensimmäisen, toisen tai kolmannen riskiluokan ehtoja.

Riskikohteet

Riskikohteet ovat niitä, joissa vahinkoja voi tapahtua. Riskialueiden määrittelemisen lisäksi on tarpeellista tunnistaa sellaiset yksittäiset riskikohteet, tapahtumat ja yleisötilaisuudet, joiden varalta tarvitaan erityisiä järjestelyjä. Riskikohteiden arvioinnissa määritetään onnettomuusriski, joka muodostuu onnettomuuden todennäköisyydestä ja onnettomuuden mahdollisista seurausvaikutuksista. Yhteistoiminnassa poliisiviranomaisten kanssa voidaan arvioida myös tahallisesti aiheutettuja onnettomuusriskejä. Arvioitujen onnettomuusriskien perusteella suunnitellaan riskin hallitsemiseksi vaadittavat toimenpiteet, jotka otetaan huomioon hälytysohjeissa.

Riskiluokan määrittäminen onnettomuustilastojen perusteella

Pelastustoimen riskiruudun luokka voidaan määrittää myös tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella, jos niiden määrä tietyllä riskiruudulla on osoitettavissa riittävän pitkällä seurantajaksolla tilastollisesti merkitseväksi. Ensimmäiseen riskiluokkaan kuuluvat riskiruudut, joissa on tapahtunut yli 10 palokunnan kiireellistä toimintaa edellyttänyttä onnettomuutta vuodessa. Toiseen riskiluokkaan kuuluvat riskiruudut, joissa on tapahtunut useita palokunnan kiireellistä toimintaa edellyttänyttä onnettomuutta vuodessa mutta ei yli 10 onnettomuutta vuodessa. Kolmanteen riskiluokkaan kuuluvat riskiruudut, joissa on tapahtunut vähintään yksi palokunnan kiireellistä toimintaa edellyttänyt onnettomuus useammin kuin joka kolmas vuosi mutta ei useita onnettomuuksia vuodessa. Neljänteen riskiluokkaan kuuluvat riskiruudut, joissa on tapahtunut palokunnan kiireellistä toimintaa edellyttänyt onnettomuus harvemmin kuin joka kolmas vuosi.

Poikkeusolojen riskit

Valmiussuunnittelun ja yleisen varautumistoiminnan perustana ovat normaaliolojen onnettomuusriskit sekä seuraavat poikkeusolojen kriisityypit:

1) valtioon kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila
2) valtakunnan alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodan uhka
3) vieraiden valtioiden välinen sota tai sodan uhka ja sellainen sodan uhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystila, joka edellyttää välttämättömiä toimia Suomen puolustusvalmiuden kohottamiseksi sekä muu näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille
4) välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka näihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuu vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille
5) suuronnettomuus, edellyttäen, että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmiuslaissa tarkoitetut suuronnettomuudet ajatellaan sekä laadultaan että laajuudeltaan mittavammiksi, kuin mihin pelastustoimen piirissä normaalioloissa on totuttu. Taloudellinen kriisi, niin vakava kuin se voikin olla, on perusteltua jättää pelastusviranomaisen erityiseen vastuualueeseen kuulumattomana tarkastelun ulkopuolelle.

Vieraiden valtioiden välinen sota tai sodan uhka saattaa ilmetä taloudellisena, poliittisena tai sotilaallisena kriisinä. Mitä lähempänä maatamme kriisi on, sitä vakavammat voivat seuraukset olla. Maan johto saattaa joutua painostuksen kohteeksi, jossa päämääränä voi olla taloudellisen, poliittisen tai sotilaallisen tuen saaminen, tai jo toteutettujen toimenpiteiden hyväksyminen. Kriisi voi olla lyhytaikainen, tai se voi kestää kuukausia, jopa vuosia, välillä kiristyen, välillä lientyen.

Sodan uhkaa osoittavia ilmiöitä ovat muun muassa taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen painostus, diplomaattisuhteiden katkaiseminen, neuvottelujen keskeyttäminen, sotilaallisen valmiuden kohottaminen, rajanylityspaikkojen sulkeminen, mielipiteiden muokkaaminen. Sodan uhkaan liittyy aina myös taloudellinen kriisi. Strategisia raaka-aineita, polttoaineita, lääkkeitä, elektroniikkateollisuuden komponentteja ja puolustusvälineitä voi olla vaikeaa tai mahdotonta saada. Sodan uhka-aikana maahamme kohdistuva tiedustelutoiminta lisääntyy. Voimannäytöksi tai puolustusjärjestelmämme testaamiseksi tarkoitetut alueloukkaukset ovat todennäköisiä.

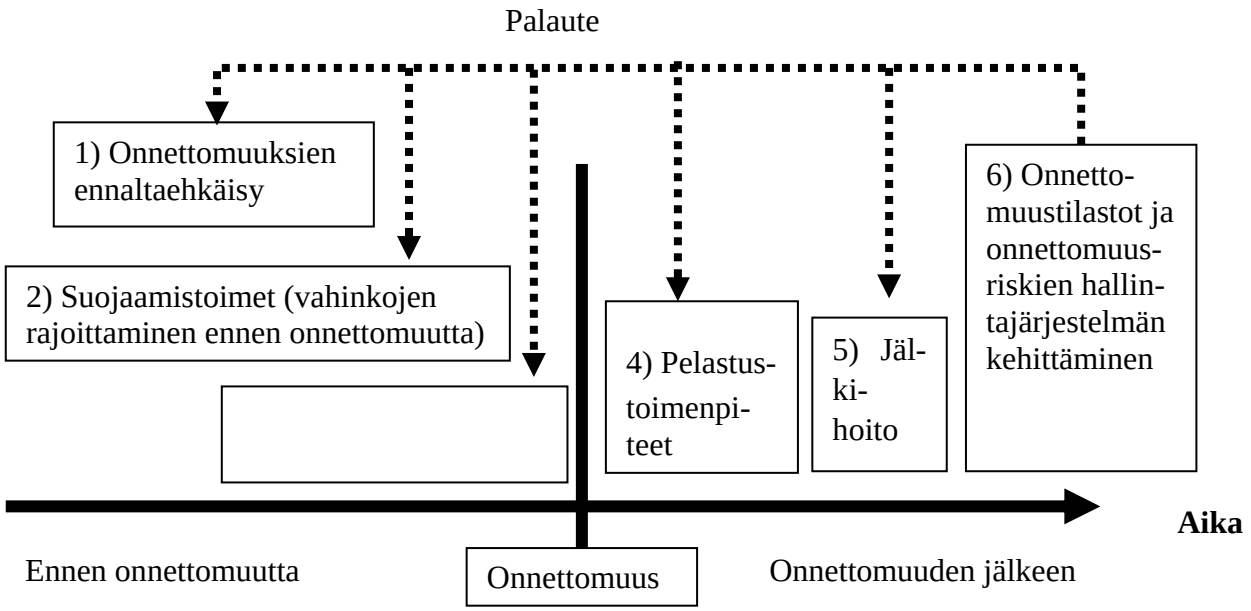
Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen päämääränä on valtiojohdon alistaminen ja kansakunnan puolustustahdon murtaminen. Hyökkäys voidaan aloittaa yllättävällä iskulla hallinto- ja talouselämän kannalta keskeisiin kohteisiin sekä ottamalla haltuun valmiuden kohottamisen ja maan puolustamisen kannalta keskeiset kohteet. Tähän voi samanaikaisesti liittyä strateginen isku eli yhdyskuntarakenteiden vakava vaurioittaminen laajalla alueella. Toisena mahdollisuutena on pyrkiä koko maan valloittamiseen laajalla hyökkäyksellä. Tämä edellyttää kuitenkin niin mittavia valmisteluja, että niitä ei voida tehdä salassa. Kaikista edellä mainituista sotatoimista aiheutuu uhkaa ja tuhoja myös siviilikohteille ja väestön toimeentulolle sekä maan talouselämän perusteille.

Eri kriisityyppeihin voi liittyä turvallisuusuhkana epäsymmetrinen sodankäynti, jolla tarkoitetaan sekä sotilaallista että ei-sotilaallista toimintaa. Epäsymmetrisiä uhkia ovat terrorismi ja tuholaistoiminta, joukkotuhoaseet ja informaatiosodankäynti.

Poikkeusoloihin varauduttaessa voidaan pelastustoimen alueella käyttää pohjana normaaliolojen riskianalyysia. Yksityiskohtaisemmin poikkeusolojen riskit selvitetään yhteistoiminnassa muun muassa sotilas- ja rajavartioviranomaisten, poliisin, alueellisten ympäristökeskusten, säteilyturvakeskuksen, työ- ja elinkeinokeskusten, terveydenhuoltoviranomaisten sekä maa- ja metsätalousviranomaisten kanssa. Kansainvälisen tilanteen kiristyminen, sodan uhka, aseellinen hyökkäys sekä epäsymmetriset uhat vaativat pelastusviranomaiselta erityistä varautumista. Poikkeusolojen uhkatilat edellyttävät tilanteen mukaan eriasteista väestönsuojeluvalmiuden kohottamista taikka väestönsuojelun osittaista tai täydellistä toimeenpanoa, että väestön suojaamistoimista pystytään huolehtimaan tehokkaasti laajoissakin tuhotilanteissa.

1.2 Onnettomuusriskien hallinta

Pelastustoimen perustehtävänä on onnettomuusriskien hallinta. Se on laaja käsite, joka pitää sisällään sekä onnettomuuksien todennäköisyyden vähentämiseen että tapahtuneiden onnettomuuksien rajoittamiseen liittyvät tehtäväalueet. Tehtäväkokonaisuudet pelastustoimen ”turvallisuusketjussa” esitetään kuvassa 1.



Kuva 1 Tehtäväkokonaisuudet pelastustoimen turvallisuusketjussa

Yhteiskunnan kokonaisvaltaisessa onnettomuusriskien hallinnassa kiinnitetään huomiota sekä onnettomuuksien todennäköisyyden vähentämiseen että niiden seurausten lieventämiseen. Tämä johtaa seuraavista tehtäväkokonaisuuksista koostuvaan turvallisuusketjuun:

1) Onnettomuuksien todennäköisyyttä vähennetään *ennalta ehkäisyllä.*
2) Mahdollisten onnettomuuksien vahinkojen rajoittamiseen varaudutaan esimerkiksi valistuksella ja koulutuksella sekä kaavoituksellisin ja rakenteellisin *suojaustoimin,* erilaisilla val-

vontatoimilla ja tarvittaessa väestöä varoittamalla ja evakuoimalla jo *ennen varsinaista onnettomuutta.*

3) Samalla pidetään yllä organisatorista, tietotaidollista ja yhteistoiminnallista valmiutta *pelastustoimintaan* sekä kohotetaan tarvittaessa valmiutta uhkatilanteissa.
4) Onnettomuuden tapahduttua se pyritään rajoittamaan *pelastustoimenpitein.*
5) *Jälkihoidolla* pyritään minimoimaan onnettomuuden seuraukset.
6) Saatuja kokemuksia hyödynnetään pelastustoimen onnettomuustutkinnassa onnettomuuden syiden ja tapahtumankulun selvittämiseen sekä pelastustoiminnan arviointiin ja *koko riskienhallintajärjestelmän edelleen kehittämiseen.*

Tässä julkaisussa keskitytään erityisesti *pelastustoimintaan.* Aihetta tarkastellaan sekä normaali- että poikkeusolojen näkökulmasta.

2 PELASTUSTOIMINNAN JÄRJESTELYT

2.1 Pelastustoimintaan osallistuvat organisaatiot

Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriö johtaa ja valvoo pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii

pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteen sovittaa eri ministeriöiden toimintaa pelastustoimessa. Sisäasiainministeriö huolehtii muun muassa

1) pelastustoimen yleisestä kehittämisestä ja valtakunnallisesta suunnittelusta

2) pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisvalmiuden ylläpitämisestä

3) väestönsuojelun suunnittelusta ja toimialan muusta varautumisesta poikkeusoloihin

4) varautumisesta pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen ulkomaille

5) pelastuslain 74 §:ssä tarkoitetun erityiskaluston hankkimisesta ja toiminnan rahoittamisesta.

Lääninhallitus

Lääninhallituksella on vastaavat pelastustoimen johtamis- ja valvontatehtävät läänin alueella kuin sisäasiainministeriöllä valtakunnallisesti. Lisäksi lääninhallituksen tehtävänä on

1) varautua pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamiseen läänissä ja laatia sitä koskevat suunnitelmat, ohjata pelastustoimen suunnittelua läänin alueella sekä huolehtia osaltaan suunnitelmien yhteensovittamisesta

2) järjestää pelastustoimen alueiden ja pelastustoimeen osallistuvien muiden viranomaisten yhteistoimintaa edistäviä väestönsuojelu- ja suuronnettomuusharjoituksia

3) edistää pelastustoimen yhteistoimintaa läänissä

4) huolehtia läänin alueen pelastustoimen palvelujen arvioinnista ja raportoinnista sisäasiainministeriölle

5) huolehtia myös niistä pelastustoimeen liittyvistä tehtävistä, jotka lääninhallitukselle kuuluvat muun lainsäädännön perusteella.

Alueen pelastustoimi

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämällä alueella (alueen pelastustoimi). Alueen pelastustoimen tulee

1) ylläpitää pelastustoimen tehtäviä varten pelastustoimen järjestelmää

2) huolehtia pelastusviranomaisille kuuluvista pelastustoimintaan liittyvistä tehtävistä sekä vahinkojen rajoittamisesta onnettomuustilanteissa

3) huolehtia osaltaan väestönsuojeluun kuuluvista tehtävistä ja ylläpitää niiden edellyttämää valmiutta

4) yhteen sovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimintaan osallistuvien muiden tahojen toimintaa pelastustoimessa

5) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta

6) toimia asiantuntijana pelastustointa koskevissa asioissa.

Lisäksi alueen pelastustoimi

1) laatii yhteistyössä alueen kuntien ja muiden osapuolten kanssa väestön suojaamista koskevat suunnitelmat sekä suunnitelmat väestön tai sen osan siirtämiseksi pois vaaran uhkaamalta alueelta ja sijoittamiseksi turvalliselle alueelle

2) huolehtii oman organisaationsa valmiudesta väestönsuojelutehtäviin ja pelastuslain 8 §:ssä tarkoitetun omatoimisen varautumisen organisoimisesta poikkeusolojen varalle sekä väestönsuojelussa tarvittavasta yhteistoiminnasta mainitun lain 6 §:ssä tarkoitettujen tahojen kanssa

3) huolehtii, että alueella on väestön varoittamiseen tarvittava hälytysjärjestelmä

4) huolehtii pelastustoiminnasta vesialueilla ottaen lisäksi huomioon, mitä meripelastuslaissa (1145/2001) säädetään meripelastustoimesta

5) sen mukaan kuin erikseen säädetään, huolehtii öljyvahinkojen torjunnasta ja vaarallisten aineiden valvonnasta, osallistuu meripelastustoimen tehtäviin sekä antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua muille viranomaisille

6) tuottaa sairaankuljetus-, ensihoito- ja ensivastepalveluja, jos terveydenhuoltoviranomaisten kanssa siitä on sovittu

7) järjestää väestönsuojelu- ja suuronnettomuusharjoituksia.

Muiden viranomaisten osallistuminen pelastustoimeen ja virka-apu

Pelastuslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut viranomaiset ja laitokset ovat pelastusviranomaisten ohella velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun seuraavasti:

1) Hätäkeskuksen tehtävänä on vastaanottaa hätäilmoituksia, välittömiä poliisin toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia ja muita ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvallisuuteen liittyviä välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia sekä välittää ne edelleen niille yksiköille, joille tehtävä voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluu.

2) Poliisi vastaa kadonneiden etsinnästä maa-alueella ja sisävesillä sekä vaara-alueen eristämisestä ja muista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvista tehtävistä onnettomuuspaikalla sekä onnettomuuden syiden tutkinnasta sen mukaan, kuin siitä erikseen säädetään.

3) Rajavartiolaitos johtaa meripelastuspalvelua ja suorittaa valvonta-alueellaan etsintöjä ja sairaankuljetuksia. Merialueella tehdään yhteistyötä merenkulkulaitoksen, puolustusvoimien ja ympäristöviranomaisten kanssa.

4) Puolustusvoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, henkilövoimavaroja ja erityisasiantuntijapalveluja, jos se onnettomuuden laajuus tai erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen. Menettelytavoista puolustusvoimien osallistumisessa pelastustoimintaan sovitaan puolustusministeriön ja sisäasiainministeriön välisessä sopimuksessa.

5) Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansanterveyslaitos, Lääkelaitos, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus, Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja Työterveyslaitos vastaavat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti lääkinnälliseen pelastustoimintaan, sairaankuljetukseen, sosiaalitoimeen, terveysvalvontaan, tartuntatautien ehkäisyyn, lääkehuoltoon, kemikaalien aiheuttamien haittojen torjuntaan, terveydenhuoltohenkilöstöön ja oikeuslääkintään liittyvistä tehtävistä.

6) Säteilyturvakeskus valvoo ydinenergian ja säteilyn käytön turvallisuutta ja vastaa valtakunnallisen säteilyvalvonnan ylläpidosta sekä ilmoituksia, varoituksia ja suojelutoimia koskevien suositusten antamisesta, huolehtii yhteistoiminnassa muiden asiantuntijoiden kanssa säteilytapahtumien turvallisuusmerkityksen arvioinnista sekä osallistuu asiantuntijana ydinenergian ja säteilyn käyttöön liittyvien turvallisuuskysymysten käsittelyyn.

7) Ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Suomen ympäristökeskus ja alueelliset ympäristökeskukset vastaavat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti öljyvahinkojen torjunnan järjestämisestä ja johtamisesta, huolehtivat tulvasuojelusta ja patoturvallisuudesta sekä maankäytön suunnittelusta ja rakentamisen ohjaamisesta ja valvonnasta siten, että paloturvallisuus ja muut turvallisuustekijät otetaan huomioon siten, kuin siitä erikseen säädetään, sekä antavat asiantuntija-apua pelastustoimenpiteisiin liittyvässä ympäristövahinkojen vaikutusten arvioinnissa.

8) Maa- ja metsätalousministeriö ja Metsähallitus vastaavat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti maa- ja metsätaloustuotantoon liittyvistä väestönsuojelujärjestelyistä sekä antavat asiantuntija-apua eläinlääkintää, elintarvikehygieniaa ja metsäpalojen torjuntaa koskevissa asioissa.

9) Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa osaltaan siitä, että sen hallinnonalalla huolehditaan

   a) pelastustoiminnan ja väestönsuojelun teleyhteyksien suunnittelusta ja ylläpidosta yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa sekä valmiudesta tarvittavien yhteyksien luovuttamiseksi pelastusviranomaisten käyttöön

   b) hätä- ja muiden viranomaistiedotteiden välittämisestä väestölle sähköisten joukkoviestimien kautta

   c) liikenneväylien raivauksesta

   d) liikenneväylien käytön yhteistoimintakysymyksistä evakuoinnissa

   e) kuljetusten järjestämisestä evakuoinnissa.

10) Ilmatieteen laitos laatii metsäpaloindeksit ja antaa tarvittaessa metsäpalovaroituksen ja muun sääilmiöihin liittyvän varoituksen sekä luovuttaa asianomaiselle viranomaiselle pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa tarpeelliset säätiedot ja -ennusteet ja ajelehtimisarviot sekä osallistuu säteilyvalvontaan ja esittää arviot radioaktiivisten ja muiden vaarallisten aineiden kulkeutumisesta ilmakehässä.

11) Ilmailulaitos ja lentoasemat osallistuvat pelastustoimintaan siten, kuin niitä koskevassa erityislainsäädännössä säädetään ja ilmailua koskevissa määräyksissä määrätään.

12) Merenkulkulaitos avustaa pelastusviranomaisia toimialaansa liittyvissä turvallisuuskysymyksissä siten, kuin laitoksen tehtävistä säädetään laitosta koskevassa erityislainsäädännössä.

13) Ratahallintokeskus avustaa pelastusviranomaisia toimialaansa liittyvissä turvallisuuskysymyksissä siten, kuin keskuksen tehtävistä säädetään keskusta koskevassa erityislainsäädännössä.

14) Viestintävirasto avustaa pelastusviranomaisia toimialaansa liittyvissä asioissa siten, kuin viraston tehtävistä säädetään virastoa koskevassa erityislainsäädännössä.

15) Kunnan ja kuntayhtymien eri toimialoista vastaavat virastot ja laitokset tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja kuntia koskevan lainsäädännön mukaisesti:

   a) Vastaavat lääkinnällisestä pelastustoiminnasta ja sairaankuljetuksesta.

   b) Osallistuvat evakuointisuunnitteluun pelastusviranomaisten johdolla.

   c) Vastaavat onnettomuuksien uhrien ja evakuoidun väestön majoituksesta, muonituksesta, vaatetuksesta ja muusta perushuollosta, väestönsuojelussa tarvittavasta raivaus ja puhdistustoiminnasta sekä ensiavusta ja näihin tehtäviin tarvittavan väestönsuojeluorganisaation valmisteluista.

   d) Huolehtivat yhteistoiminnassa muiden asiantuntijoiden kanssa psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisestä niille, jotka uhreina, uhrien omaisina tai pelastajina ovat joutuneet osallisiksi onnettomuuteen.

e) Avustavat tarvittaessa pelastusviranomaisia pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa antamalla pelastusviranomaisille toimialaansa soveltuvaa asiantuntija-, kalusto- ja materiaaliapua sekä apua pelastushenkilöstön huoltamiseksi.

Vapaaehtoisten osallistuminen pelastustoimeen

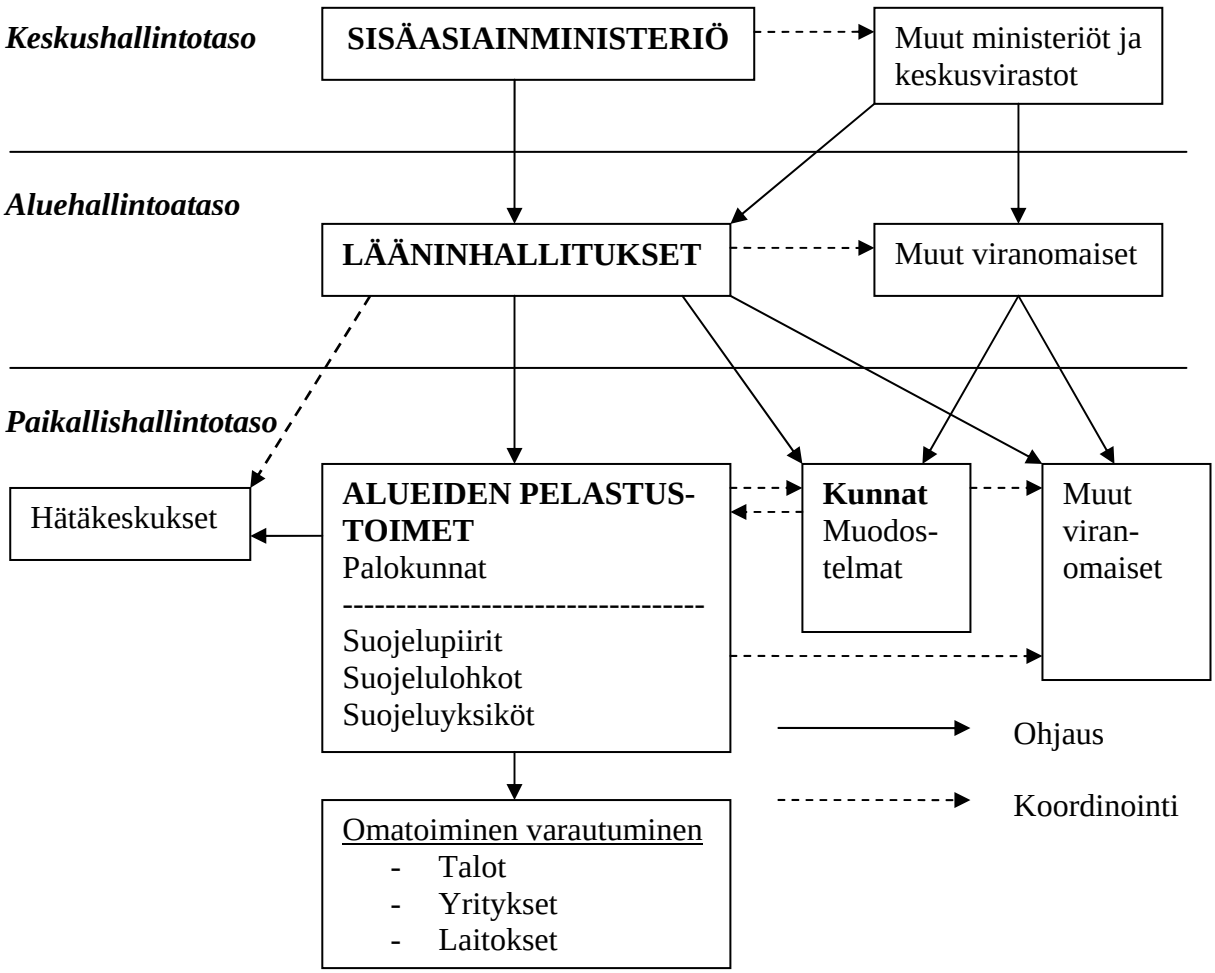
Vapaaehtoisen pelastustoimen yksiköt ja alalla toimivat järjestöt huolehtivat niistä pelastustoimen tehtävistä, jotka on pelastusviranomaisten kanssa sovittu ja suunniteltu.

Yhteistoiminta

Pelastustoimen toimintavalmiuden tehostamiseksi viranomaisten, laitosten ja yhteisöjen tulee antaa selvityksiä pelastustoimintaan käytettävissä olevista voimavaroistaan ja osallistua pelastustoimen suunnitteluun pelastusviranomaisten ohjauksessa. Yhteistoiminnan järjestämistä koskevissa suunnitelmissa tulee esittää, miten eri viranomaiset, laitokset ja yhteisöt pelastustoimeen osallistuvat. Pelastusviranomainen voi tehdä sopimuksen yhteisöjen kanssa pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista ja menettelytavoista. Pelastusviranomaisen tehtävänä on johtaa ja koordinoida suunnittelua ja pitää yhteistoimintatahot selvillä järjestelmän kokonaisuudesta sekä kunkin osallistuvan tahon erityisroolista järjestelmän toimivuuden takaamiseksi.

2.2 Pelastustoiminnan hallinnolliset johtamistasot

Pelastustoiminnan johtaja määräytyy pelastuslain säännösten perusteella Pelastustoiminnan johtaminen, koordinointi ja tukitehtävät voivat ulottua tilanteen mukaan useillekin hallintotasoille. Siksi tässä tarkastellaan pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamistasoja hallintorakenteen näkökulmasta (kuva 2).



Kuva 2 Pelastustoiminnan hallinnolliset johtamistasot

Kuvassa 2 esiintyvät termit ohjaus ja koordinointi. Ohjauksella tarkoitetaan toimintaa, johon liittyy määräysvalta. Koordinoinnissa on kysymys lähinnä asiantuntemukseen perustuvasta, yhteistoiminnallisesta neuvonnasta ja opastamisesta.

Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriö johtaa valtakunnan tasolla pelastustoimintaa ja väestönsuojelua. Näistä tehtävistä sisäasiainministeriössä huolehtii pelastusosasto. Johtamisessa normaalioloissa on kysymyksessä käsite *pelastustoiminnan johtaminen* ja poikkeusoloissa käsite *väestönsuojelun johtaminen*, johon ihmisten ja omaisuuden suojaamistoimien johtamisen lisäksi kuuluu myös pelastustoiminnan johtaminen.

Pelastustoiminnan johtamisessa sisäasiainministeriön keskeisiä tehtäviä ovat seuraavat:

1) muodostaa ja ylläpitää tilannekuvaa
2) pitää ministeriön johto ja tarpeelliset yhteistoimintaviranomaiset tietoisina pelastustoiminnan tilanteesta

3) huolehtia pelastustoiminnan koordinoinnista keskushallinnossa
4) antaa tarvittaessa pelastustoimintaa koskevia käskyjä
5) määrätä pelastustoiminnan johtajasta ja käyttää tarvittaessa pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia
6) huolehtia yhteistoiminnasta Euroopan unionin, naapurimaiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa ja tehdä niille sovitut onnettomuusilmoitukset
7) päättää avun antamisesta ulkomaille ja avun pyytämisestä ulkomailta
8) huolehtia pelastustoiminnan tiedottamisesta valtakunnan tasolla.

Sisäasiainministeriötason pelastustoiminnan johtaminen tulee lähinnä kysymykseen onnettomuuksissa, jotka koskettavat suuria ihmismääriä, merkittävää omaisuutta tai ulottuvat laajalle alueelle kuten esimerkiksi säteilyonnettomuus. Myös onnettomuuden uhatessa (esimerkiksi myrsky, säteily) voidaan tehdä valmiuden tehostamista koskevia päätöksiä. Sisäasianministeriö voi tilanteen hallitsemiseksi käyttää pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia valtakunnan alueella. Toimivaltuuksien käytöstä on määrätty sisäasiainministeriön työjärjestyksessä. Pelastustoimintaa koskevat määräykset tai ohjeet annetaan pääsääntöisesti lääninhallituksille. Kiireellisissä tapauksissa sisäasiainministeriö voi antaa määräyksiä ja ohjeita suoraan pelastustoimen alueille, jos esimerkiksi yhteyttä lääninhallitukseen ei saada. Tällöin annetut määräykset ja ohjeet toimitetaan lääninhallitukselle tiedoksi.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto ylläpitää pelastustoiminnan johtamisvalmiutta päivystysjärjestelmän avulla. Päivystäjä huolehtii alkutoimenpiteistä, ministeriön johdon informoinnista ja käynnistää tarvittaessa laajempia voimavaroja edellyttävän johtamistoiminnan pelastusosastossa. Ministeriötasolla toimintaa koordinoi ministerin johdolla toimiva turvallisuusasiain johtoryhmä (TURJO).

Väestönsuojelun johtaminen poikkeusoloissa on laajempaa kuin pelastustoiminnan johtaminen normaalioloissa. Siihen kuuluvat tehtävät on määritelty pelastuslain 50 §:ssä. Väestönsuojelutehtäviä kuuluu myös muille ministeriöille.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto vastaa väestönsuojelun johtamisesta ja koordinoinnista. Keskeiset tehtävät ovat samankaltaiset kuin pelastustoiminnan johtamisessa normaalioloissa, mutta tilannekuvan muodostaminen ja toimenpiteiden koordinointi tapahtuu tiiviimmin koko sisäasiainministeriön ja valtioneuvoston tasolla. Lisäksi toiminnan johtaminen koko valtakunnan alueella edellyttää keskitetympää johtamista kuin normaaliolojen onnettomuuksissa. Toiminnan johtamisessa voidaan tarpeen vaatiessa käyttää valmiuslain toimivaltuuksia.

Sisäasianministeriön poikkeusolojen organisaatio ja johtaminen esitetään sisäasiainministeriön valmiussuunnitelmassa ja tehtäväkohtaisissa täydentävissä suunnitelmissa.

Lääninhallitus

Aluehallintotasolla Suomen alue on jaettu kuuteen lääniin (kuva 3).

Läänit

1 Etelä-Suomen lääni

2 Länsi-Suomen lääni

3 Itä-Suomen lääni

4 Oulun lääni

5 Lapin lääni

6 Ahvenanmaan lääni

Kuva 3 Suomen läänit

Lääninhallitus johtaa pelastustoimintaa läänin alueella ja tehtävistä huolehtii lääninhallituksen pelastusosasto. *Pelastustoiminnan johtamisessa* keskeisiä tehtäviä ovat

1) muodostaa ja ylläpitää tilannekuvaa
2) pitää keskushallinto, muut aluehallintoviranomaiset, pelastuslaitokset ja kunnat tietoisina tilanteesta
3) huolehtia tarvittaessa pelastustoiminnan koordinoinnista pelastustoimen alueiden välillä
4) antaa tarvittaessa pelastustoimintaa koskevia käskyjä, määrätä pelastustoiminnan johtajasta tai johtaa tarpeen vaatiessa pelastustoimen alueita laajassa onnettomuustilanteessa
5) toteuttaa sisäasiainministeriön antamat pelastustoimintaa koskevat käskyt ja määräykset
6) huolehtia läänitason tiedottamisesta.

Lääninhallitus voi, jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista, käyttää pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia läänin alueella. Toimivaltuuksien käytöstä on hyvä määrätä lääninhallituksen työjärjestyksessä. Pelastusosastot ylläpitävät välitöntä johtamisvalmiutta päivystysjärjestelyjen avulla ja tehostavat toimintavalmiutta tilanteen niin edellyttäessä. Läänitasolla pelastustoimintaa koordinoi tarpeen vaatiessa maaherran johdolla toimiva turvallisuusasiain- tai vastaava johtoryhmä.

Poikkeusoloissa lääninhallitus johtaa toimintoja tilanteen niin vaatiessa läänin johtokeskuksesta. Suurimmat läänit ovat varanneet lisäksi johtokeskuksen tarpeita varten johtamistiloja paikkakunnilta, joissa niillä on alueellisia palveluyksiköitä.

Väestönsuojelun johtaminen on osa lääninhallituksen poikkeusolojen johtamistoimintaa. Keskeinen vastuu väestönsuojelusta on lääninhallituksen pelastusosastolla, mutta myös muille osastoille kuuluu väestönsuojelutehtäviä. Väestönsuojelutehtävät ja muut poikkeusolojen varautumistehtävät sisältyvät lääninhallituksen poikkeusoloja varten laatimiin valmiussuunnitelmiin.

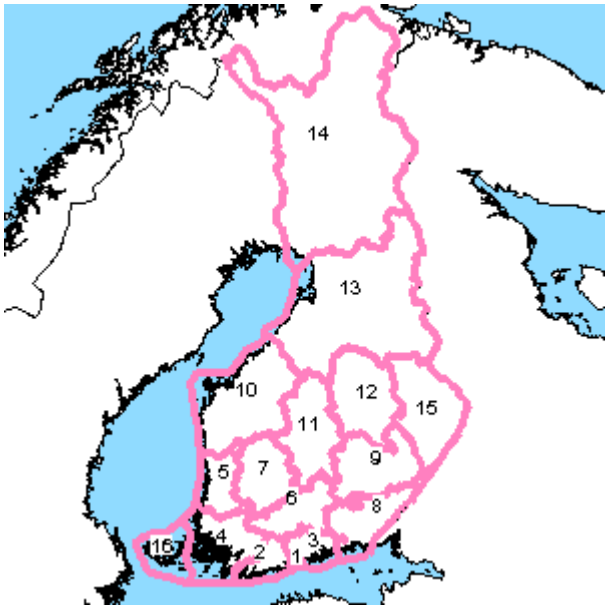
Läänin alueella paikallisista tehtävistä huolehtivat pelastuslaitokset, kunnat ja muut lääninhallituksen alaiset organisaatiot. Lääninhallitukset pitävät yhteyttä myös muihin aluehallintoviranomaisiin ja yhteistyöosapuoliin, toisiin lääninhallituksiin ja keskushallintoon. Tärkeimmät yhteistyökumppanit asettavat tarvittaessa yhteyshenkilönsä läänin johtokeskukseen. Muihin yhteistyöosapuoliin pidetään yhteyttä eri viestiyhteyksin.

Läänin johtokeskus muodostaa tilannekuvan läänin alueelta ja tekee tilanneilmoitukset sisäasiainministeriön johtokeskukseen sekä välittää tilannekuvaa pelastuslaitoksille, kunnille ja muille yhteistyötahoille. Läänin johtokeskuksen eri osastot pitävät myös oman keskushallinnon tietoisena tilanteestaan ja ovat tarpeellisessa yhteydessä keskushallintoon ja muihin yhteistyökumppaneihin toimenpiteiden valmistelussa.

Ahvenanmaalla sovelletaan pelastuslain väestönsuojelua koskevia säännöksiä. Muilta osin Ahvenanmaalla on pelastustoimessa oma maakunnallinen lainsäädäntö. Maakuntahallitus huolehtii pelastustoiminnan järjestelyistä ja johtamisesta maakuntatasolla ja lääninhallitus väestönsuojelujärjestelyistä. Poikkeusoloissa lääninhallitus ja maakuntahallitus perustavat yhteisen Ahvenanmaan johtokeskuksen, joka huolehtii johtamistoimista väestönsuojelu mukaan luettuna.

Hätäkeskukset

Hätäkeskusten aluejako esitetään kuvassa 4.



Hätäkeskusalueet

1 Helsinki
2 Länsi-Uusimaa
3 Itä- ja Keski-Uusimaa
4 Varsinais-Suomi
5 Satakunta
6 Häme
7 Pirkanmaa
8 Kaakkois-Suomi
9 Etelä-Savo
10 Pohjanmaa
11 Keski-Suomi
12 Pohjois-Savo
13 Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu
14 Lappi
15 Pohjois-Karjala
16 Ahvenanmaa oman lainsäädäntönsä mukaan

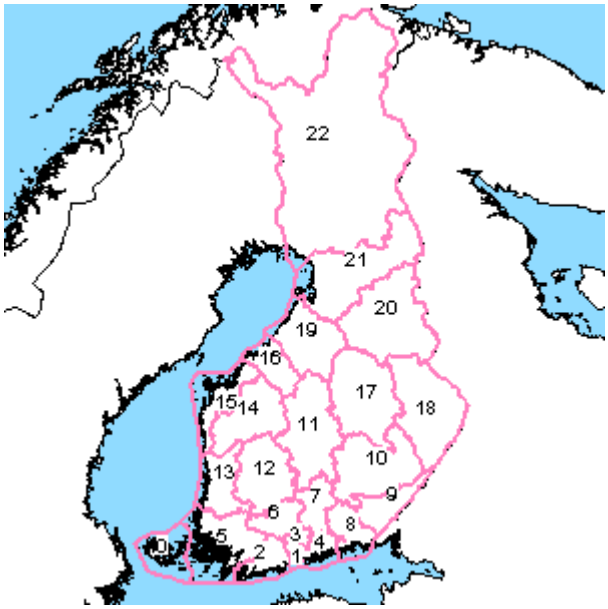
Kuva 4 Hätäkeskusalueet

Hätäkeskukset ottavat vastaan avunpyynnöt ja hälyttävät tilanteen mukaan pelastustoimen, poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen organisaatiot. Hätäkeskusten toimintojen suunnittelussa otetaan huomioon, että ne varmentavat toinen toisiaan. Poikkeusoloissa ilmahälytysviestit välitetään hätäkeskuksiin, jotka huolehtivat väestön varoittamisesta pelastusviranomaisten antamien ohjeiden mukaan.

Eräiden hätäkeskusten yhteydessä on tavanomaista suuremmat johtamistilat, jotka mahdollistavat noin 30 ulkopuolisen henkilön työskentelyn poikkeusoloissa. Tilat on tarkoitettu ensisijaisesti asianomaisen lääninhallituksen pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen käyttöön. Hätäkeskusten tiloja sekä viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä voidaan käyttää myös normaaliolojen johtamistoiminnassa. Hyvien viesti- ja tietoliikenneyhteyksiensä ansiosta kaikki hätäkeskukset voivat tukea pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamista.

Alueen pelastustoimi

Suomi on jaettu 22 pelastustoimen alueeseen, ja lisäksi Ahvenanmaa muodostaa oman alueensa. (kiva 5).



Pelastustoimen alueet

1	Helsinki	12	Pirkanmaa
2	Länsi-Uusimaa	13	Satakunta
3	Keski-Uusimaa	14	Etelä-Pohjanmaa
4	Itä-Uusimaa	15	Pohjanmaa
5	Varsinais-Suomi	16	Keski-Pohjanmaa
6	Kanta-Häme	17	Pohjois-Savo
7	Päijät-Häme	18	Pohjois-Karjala
8	Kymenlaakso	19	Jokilaaksot
9	Etelä-Karjala	20	Kainuu
10	Etelä-Savo	21	Oulu-Koillismaa
11	Keski-Suomi	22	Lappi
11	Keski-Suomi		

Kuva 5 Pelastustoimen alueet

Alueen pelastustoimi johtaa pelastustoimintaa alueellaan ja johtaa osaltaan väestönsuojelua. Alueen pelastustoimi muodostaa alueensa pelastustoiminnan ja väestönsuojelun tilannekuvan ja tekee tilanneilmoitukset lääninhallitukselle annettujen ohjeiden mukaan. Sen tulee pitää myös alueensa kunnat ja muut yhteistyötahot tietoisena tilanteesta.

Alueen pelastustoimen tasolla pelastustoimintaa voidaan johtaa normaalioloissa ennalta suunnitellusta ja varustellusta kiinteästä johtamispaikasta tai kentälle perustettavasta johtamispaikasta. Alueen pelastustoimella tulee olla valmiudessa johtokeskus, jossa toiminta on mahdollista myös poikkeusoloissa.

Suojelupiirit, suojelulohkot ja suojeluyksiköt

Suojelupiirien, suojelulohkojen ja suojeluyksiköiden suunnittelu on alueen pelastustoimen tehtävä, mutta se toteutetaan kiinteässä yhteistoiminnassa kuntien kanssa. Tällä aluejakojärjestelyllä ja organisoinnilla

- luodaan edellytykset omatoimisille pelastus-, sammutus- ja ensiaputoimenpiteille
- rajoitetaan ja lievennetään yksityisten ja eri yhteisöjen omaisuuteen kohdistuvaa tuhoa
- huolehditaan evakuoinnin edellyttämistä toimenpiteistä
- luodaan aukoton valvontajärjestelmä pelastustoimen alueelle ja varmistetaan hälytyksen perille meno työpaikoilla ja asunnoissa
- huolehditaan tiedottamisella siitä, että väestö noudattaa väestönsuojelusta annettuja määräyksiä.

Kunnat

Valmiuslain mukaan kunnan tulee varmistaa valmiussuunnitelmien ja muiden etukäteisjärjestelyjen avulla mahdollisimman häiriötön tehtävien hoitaminen myös poikkeusoloissa. Lisäksi kunnan tulee huolehtia pelastustoimen säädösten edellyttämistä väestönsuojelutehtävistään. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa raivaus- ja puhdistustehtävät, ensiapu, lääkinnällinen pelastustoimi ja sairaankuljetus sekä evakuointiin ja evakuoidun väestön huoltoon kuuluvat tehtävät. Näiden tehtävien hoitamiseksi tulee varautua perustamaan tarpeelliset väestönsuojelumuodostelmat. Väestönsuojeluun kuuluvat tehtävät sisällytetään toimialakohtaisiin valmiussuunnitelmiin, ja keskeisiä vastuutahoja ovat sosiaali- ja terveystoimi ja tekninen toimi. Kunnan johdon asiana on huolehtia näiden tehtävien valmistelujen koordinoinnista kunnassa.

Alueen pelastustoimi sovittaa yhteen alueen kuntien väestönsuojeluvalmisteluja siten, että väestönsuojelu muodostaa tehokkaan kokonaisuuden. Lisäksi alueen pelastustoimi antaa asiantuntija-apua. Kuntien perustamia muodostelmia tulee varautua käyttämään tarpeen vaatiessa kuntaa laajemmalla alueella. Muodostelmat toimivat omien johtajiensa johdolla. Tilanteen aikaisesta yleisjohdosta huolehtii pelastustoiminnan johtaja. Kunnan toiminnan kokonaisuuden johtamisessa noudatetaan normaaleja vastuusuhteita ja toimivaltuuksia, jollei valmiuslain nojalla toisin määrätä.

Kunnalla on poikkeusolojen toimintoja ja johtamista varten johtokeskus. Johtamistoiminta edellyttää, että kunnat ovat kiinteässä yhteistyössä alueen pelastustoimen ja lääninhallituksen kanssa. Kuntien tehtävänä on pitää omalta osaltaan yllä tilannekuvaa ja raportoida tilanteesta lääninhallitukselle ja paikallisille yhteistoimintaosapuolille.

2.3 Pelastustoiminnan resurssit

Pelastustoimen muodostelmat

Pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen tarve määräytyy riskein arvioinnin perusteella. Alueen pelastustoimen palokuntaresurssit organisoidaan pelastusyksiköiksi, pelastusjoukkueiksi ja pelastuskomppanioiksi. Organisaation perusrakenne ja nimikkeistö on toiminnan selkeyden kannalta perusteltua olla samanlainen koko maassa ja samanlainen sekä normaali- että poikkeusoloissa. Perusrakenne on seuraava: ryhmää vastaava pelastusyksikkö, pelastusjoukkue, jossa on kolme pelastusyksikköä, ja pelastuskomppania, jossa on kolme pelastusjoukkuetta. Lisäksi voidaan tarvita riskien edellyttämiä erityisyksiköitä. Perusrakenteessa esimiehellä on johdettavanaan pääsääntöisesti kolme alaista. Pelastustoimen muodostelmille voidaan alistaa tarvittaessa lisäresursseja. Muodos-

telmien johtajien on tarvittaessa pystyttävä johtamaan ylemmän organisaatiotason pelastusmuodostelmaa.

Pelastusyksikkö muodostuu pelastushenkilöstöstä sekä pelastusajoneuvosta varustettuna tarvittavalla kalustolla. Pelastusyksikön henkilöstö käsittää perusvahvuisena yksikön esimiehen ja viisi miestä. Kokoonpano voi vaihdella tilanteen mukaan. Yksikkö voi olla vähimmillään esimies ja kolme miestä sekä enimmillään esimies ja seitsemän miestä. Henkilöstö voi olla päätoimista, sivutoimista tai vapaaehtoista. Pelastusyksikössä on aina yksikön esimies, joka on ennalta määrätty. Pelastusyksikkö voidaan varustaa erilaisella lisäkalustolla, joka tehtävän mukaan voi olla esimerkiksi säiliö-, puomitikas-, nostolava- tai tikasauto.

Pelastusjoukkue käsittää perusvahvuisena pelastusjoukkueen johtajan ja kolme pelastusyksikköä. Pelastusjoukkue voi muodostua tarpeen vaatiessa myös kahdesta pelastusyksiköstä, ja pelastusjoukkuetta voidaan vahventaa pelastusyksiköillä sekä muita vastaavilla muodostelmilla (ensiapuryhmillä, pelastuskoiraryhmillä, raivausryhmillä jne.). Suositeltavaa kuitenkin on, että pelastusjoukkueen johtajalla ei olisi välittömiä alaisia johdettavinaan viittä enempää. Joukkueen johtaja saattaa tarvita johtamistuekseen tilanteesta riippuen 1 – 2 avustavaa henkilöä (esimerkiksi autonkuljettaja – viestittäjän).

Pelastuskomppania käsittää perusvahvuisena pelastuskomppanian päällikön ja kolme pelastusjoukkuetta. Pelastuskomppanian päällikön yleisjohtoon voidaan siirtää yhteistoimintaviranomaisten resursseja. Pelastuskomppanian päällikkö tarvitsee johtamisessa avukseen avustavaa henkilöstöä.

Suuronnettomuuksien varalta on oltava suunnitelmat ja johtamisjärjestelyt tilanteisiin, joissa edellytetään useiden pelastuskomppanioiden käyttöä ja tarvittaessa niiden kokoamista *pelastusyhtymiksi*.

Muiden toimialojen muodostelmat

Pelastusviranomaisten ja muiden pelastustoimintaan osallistuvien tulee varautua resurssien täysimittaiseen käyttöön ottoon normaali- ja poikkeusoloissa siten kuin pelastustointa koskevassa lainsäädännössä, valmiuslaissa ja kunkin tahon omassa lainsäädännössä säädetään.

Valmiuslain mukaan vastuu poikkeusoloja varten tarpeellisista lisävoimavaroista ja niiden suunnittelusta on kullakin viranomaistaholla itsellään. Varautumisvelvollisuus koskee niitä tehtäviä, joista on säädetty kunkin vastuuviranomaisen omissa säädöksissä. Pelastusviranomaisten tehtävänä on yhteen sovittaa viranomaisten osallistumista pelastustoimintaan ja sen suunnittelua koskien myös toimintaa poikkeusoloissa. Yhteen sovittamisesta pelastustoimen alueella huolehtii alueen pelastustoimi, läänin tasolla lääninhallitus ja valtakunnan tasolla sisäasiainministeriö.

Edellä olevan mukaisesti on korostettava, että poikkeusolojen pelastustoimintaan varautuminen ei ole ainoastaan pelastusviranomaisten tehtävä, vaan kunkin osapuolen on otettava vastuu tehtäväalueensa puitteissa normaaliolojen työnjaon pohjalta. Pelastusviranomaisella tulee kuitenkin olla tiedot eri toimialojen varautumisesta.

Tarvittavien lisäresurssien valmisteluvastuu pelastusviranomaisten ja kuntien osalta jakautuu seuraavasti:

Alueen pelastustoimi vastaa
- pelastusyksiköiden lisätarpeesta
- pelastustoimintaan tarvittavista teknisistä asiantuntijoista

- pelastuskoiraryhmistä
- mahdollisista riskien edellyttämistä erityisyksiköistä
- loukkaantuneiden siirron edellyttämästä henkilöpuhdistus- sekä materiaalipuhdistusryhmistä
- pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavista johtoryhmistä ja esikuntahenkilöstöstä.

Kunnan tai kuntayhtymän asianomaiset virastot ja laitokset huolehtivat muodostelmien perustamisesta seuraavalla vastuujaolla:

Tekninen toimi vastaa
- raivausryhmistä
- rakentamisryhmistä.

Terveysviranomaiset vastaavat
- sairaankuljetuksesta ja ensihoidosta
- lääkinnällisestä pelastustoiminnasta
- ensiapuryhmistä
- henkilöpuhdistuksesta.

Sosiaaliviranomaiset vastaavat
- muonituksesta
- vaatetuksesta
- muusta perushuollosta
- evakuoitujen majoittamisesta.

Vastuu psykososiaalisen huollon palveluista on kunnan sosiaali- ja /tai terveydenhuollolla. Asianomaiset vastuuorganisaatiot huolehtivat omien muodostelmiensa teknisestä huollosta. Muut aikaisemmin mainitut viranomaiset ja tahot osallistuvat resursseillaan pelastustoimintaan poikkeusoloissa niitä koskevien velvoitteidensa mukaisesti.

Tilannekohtaiset erityisresurssit

Edellä todettujen ennalta määriteltyjen tai sopimuksiin perustuvien muodostelmaresurssien lisäksi voidaan tarvita erityisresursseja, joiden laatu ja kokoonpano riippuvat tilanteesta. Nämä erityisresurssit voivat olla erityisasiantuntijoita tai -ammattihenkilöitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa erityiskalustoa.

2.4 Pelastustoiminnan palvelutaso

Palokuntien valmius

Pelastustoimen alueilla on vakinaisia palokuntia, joissa on enintään 60 sekunnin jatkuvassa lähtövalmiudessa olevia yksiköitä. Lisäksi alueen pelastustoimessa on sivutoimisista henkilöstöistä muodostettuja palokuntia (niin sanottuja puolivakinaisia palokuntia) ja sopimuspalokuntia. Näiden palokuntien lähtövalmius on yleensä pidempi, mutta niiden valmiutta voidaan tilapäisesti kohottaa tilanteen edellyttämällä tavalla.

Myös sopimuspalokunnille määritetään sopimusten laadinnan yhteydessä lähtöaikavaatimukset. Sopimuspalokunnat voidaan jakaa viiteen ryhmään hälytystehtäviin käytettävyyden perusteella seuraavasti:

Valmiuspalokunta on palokunta, joka on vaikutusalueensa ainoa palokunta tai se osallistuu pääsääntöisesti kaikkiin alueensa hälytystehtäviin. Tarkistus- ja varmistustehtävät voi tällöinkin hoitaa esimerkiksi alueen viranomais- tai vastaava päivystäjä. Vaikutusalue on alue, jonne kohdistuviin hälytystehtäviin palokunta pääsääntöisesti osallistuu.

Täydennyspalokunta on valmiuspalokuntaa täydentävä palokunta, joka hälytetään pääosaan vaikutusalueensa kiireellisistä tehtävistä.

Tukipalokunta on palokunta, joka hälytetään pääsääntöisesti valmius- ja täydennyspalokuntia tukeviin tehtäviin. Palokunnan tulee kuitenkin kyetä itsenäisesti hoitamaan tavanomaisen sammutus- ja pelastustehtävän. Tiettyyn tehtävään erikoistunut palokunta voidaan lukea myös tukipalokunnaksi, vaikka sillä ei olisi valmiuksia palokunnan tavanomaisten tehtävien hoitoon.

Reservipalokunta on muita palokuntia täydentävä palokunta, joka hälytetään lähinnä suurpaloihin, muihin laajoihin onnettomuuksiin tai kiireettömiin tehtäviin.

Muu palokunta on palokunta, jonka toiminta on painottunut muuhun kuin hälytystehtäviin valmistautumiseen tai palokunta ei täytä palokunnalle asetettuja valtakunnallisia tai alueellisia vaatimuksia. Sen ensimmäisen pelastusyksikön lähtöaikaa tai vahvuutta ei ole määritelty.

Palokuntaryhmä määritellään palokuntasopimuksessa. Vapaaehtoisilla palokunnilla on tärkeä merkitys pelastustoimen valmiuden ylläpitämisessä etenkin harvaan asutuilla alueilla. Muilla alueilla vapaaehtoiset palokunnat täydentävät ja tukevat päätoimisten yksiköiden toimintaa. Merkitys korostuu poikkeusoloissa ja muissa sellaisissa tilanteissa, jotka kestonsa tai laajuutensa puolesta ylittävät päätoimisen palokunnan voimavarat. Lisäksi vapaaehtoisilla palokunnilla on tärkeä rooli kansalaisten koulutuksessa ja valistuksessa sekä pelastusalan henkilöstön rekrytoinnissa.

Pelastusmuodostelmat hälytetään pelastuslain 11 §:n mukaisesti tehdyn hälytysohjeen perusteella. Kaikissa tilanteissa pelastustoiminnan johtajan on arvioitava hätäkeskuksen hälyttämien voimavarojen riittävyys ja tarvittaessa muutettava hälytysvastetta.

Onnettomuuksiin hälytetään vähintään pelastusyksikkö, jonka henkilöstöllä ja kalustolla tulisi kyetä vastaamaan vähintään seuraaviin tai suuruusluokaltaan niihin verrattaviin onnettomuuksiin:

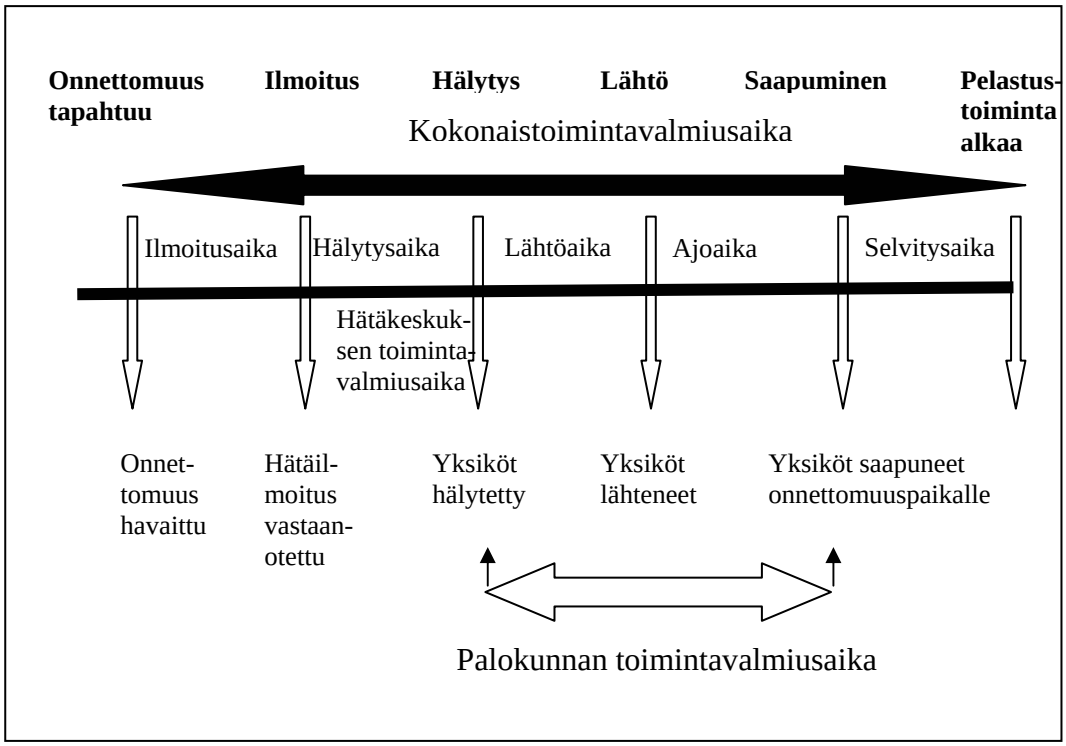
1) tulipalot, jotka koskevat korkeintaan yhtä asuinhuoneistoa tai sitä vastaavaa kohdetta ja jotka eivät välittömästi uhkaa laajeta toiseen palo-osastoon
2) onnettomuudet, joissa on korkeintaan kaksi loukkaantunutta henkilöä
3) rajalliset kemikaalionnettomuudet ja öljyvahingot, jotka eivät välittömästi uhkaa levitä ja joissa kemikaali- tai öljyvuoto voidaan tukkia tai rajata yksinkertaisilla toimenpiteillä
4) vesialueilla sattuvat onnettomuudet, joissa voidaan pelastaa ilman sukelluslaitteita *(pintapelastus)*.

Liikenneonnettomuuksissa on varauduttava kiinni juuttuneiden henkilöiden irrottamiseen. Lisäksi pelastusyksikön henkilöstön on kyettävä antamaan onnettomuuden uhreille peruselintoimintoja ylläpitävää hätäensiapua.

Pelastusjoukkue hälytetään, jos hätäilmoituksen sisällön tai kohteen laadun perusteella on pääteltävissä, ettei pelastusyksikkö riitä tehtävän suorittamiseen. Tällaisia ovat onnettomuudet, joissa on useita ihmisiä vaarassa tai jotka uhkaavat merkittäviä omaisuusarvoja.

Pelastuskomppania hälytetään tilanteisiin, joissa pelastusjoukkue ei todennäköisesti riitä. Pelastuskomppania hälytetään aina, kun suuret henkilömäärät ovat vaarassa tai kun palo tai muu onnettomuus kohteen laadun tai hätäilmoituksen perusteella todetaan levinneeksi tai uhkaa levitä laajaksi. Tarvittaessa hälytetään sairaankuljetusyksiköitä ja muuta tarpeellista lisäkalustoa sekä henkilöstöä.

Lähtövalmiuden lisäksi on varmistettava, että riittävä määrä voimavaroja on käytettävissä onnettomuuspaikalla riittävän nopeasti. Tämä edellyttää suunnittelua, organisointia ja työvuorojärjestelyjä paloasemien, kaluston ja henkilöstön sijoittamiseksi siten, että riskikohteet ja -alueet saavutetaan vaaditun *palokunnan toimintavalmiusajan* puitteissa. Palokunnan toimintavalmiusajalla tarkoitetaan aikaa, joka kuluu resurssin hälyttämisestä sen saapumiseen onnettomuuspaikalle. Kun asiaa tarkastellaan avun tarvitsijan näkökulmasta, puhutaan *kokonaistoimintavalmiusajasta* (kuva 6). Tällöin on otettava huomioon useampia toimijoita ja toimenpiteitä.



Kuva 6 Toimintavalmiusaika

Kokonaistoimintavalmiusaika lähtee onnettomuuden tapahtumisesta. Havaitsija tekee hätäilmoituksen, jonka hätäkeskus ottaa vastaan. Tästä alkaa hätäkeskuksen toimintavalmiusaika. Se päättyy, kun hätäkeskus saa tarvittavat pelastusresurssit hälytettyä, ja alkaa palokunnan toimintavalmiusaika. Kokonaistoimintavalmiusaika ei pääty pelastusresurssien saapumiseen onnettomuuspaikalle, vaan vasta siihen, kun pelastustoimintaan tarvittava kalusto on selvitetty ja ryhdytään varsinaiseen pelastustehtävään.

Tehokas pelastustoiminta edellyttää että onnettomuuskohde saavutetaan riskialueittain pääsääntöisesti seuraavasti:

1) *Ensimmäisellä riskialueella* olevat kohteet tulee saavuttaa toimintakykyisen pelastusyksikön voimavaroin kuuden minuutin kuluessa hälytyksestä. Suunnittelun perusteena käytetään sitä, että pelastusjoukkue saataisiin kokonaisuudessaan paikalle 20 minuutin kuluessa hälytyksestä.

2) *Toisella riskialueella* sijaitsevat kohteet tulee saavuttaa 10 minuutin kuluessa hälytyksestä. Suunnittelun perusteena on se, että pelastusjoukkue saataisiin kokonaisuudessaan paikalle 30 minuutin kuluessa hälytyksestä.

3) *Kolmannella riskialueella* sijaitsevat kohteet tulee saavuttaa 20 minuutin kuluessa hälytyksestä. Suunnittelun perusteena on se, että pelastusjoukkue saataisiin kokonaisuudessaan paikalle 30 minuutin kuluessa hälytyksestä.

4) *Neljännellä riskialueella* toimintavalmiusaika voi olla edellä mainittuja aikoja pidempikin. Tämän huomioon ottaen pelastustoiminnan tehokas suorittaminen edellyttää huomion kiinnittämistä suunnittelussa yksittäisiin kohteisiin. On arvioitava johtamisjärjestelyt ja voimavarat, joiden avulla pelastustoiminnan palvelut saadaan mahdollisimman tehokkaasti onnettomuustilanteessa käyttöön.

Poliisin valmius

Suomessa on 90 kihlakuntaa, joissa hoidetaan poliisin, syyttäjän, ulosoton ja maistraatin tehtäviä. Poliisi vastaa kadonneiden etsinnästä maa-alueella ja sisävesillä sekä vaara-alueen eristämisestä ja muista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvista tehtävistä onnettomuuspaikalla sekä onnettomuuden syiden tutkinnasta sen mukaan, kuin siitä erikseen säädetään. Poliisin hälytyspartioita on töissä ympäri vuorokauden. Suurimmissa kihlakunnissa partioita voi olla yhtä aikaa työssä kymmeniä, kun joissakin pienissä kihlakunnissa on vain yksi partio. Hälytyspartioiden toimintaa johtaa kenttäjohtaja. Poliisilla on myös jatkuva päällystöpäivystys, joka on toteutettu joko varsinaisena, poliisiasemalla tapahtuvana päivystyksenä tai ns. päivystysvarallaolona.

Poliisin tehtävät luokitellaan kolmeen kiireellisyysluokkaan:

A-kiireellisyysluokkaan kuuluva tehtävä suoritetaan välittömästi. Sitä ei saa laittaa odotukseen ilman perusteltua syytä. Tällaisen tehtävän vuoksi voidaan alhaisempaan kiireellisyysluokkaan kuuluva tehtävä keskeyttää, jos tehtävä on toiminnallisesti sellaisessa vaiheessa, että sen keskeyttäminen on mahdollista. Kysymyksessä on yleensä välittömästi henkeen, terveyteen tai omaisuuteen kohdistuva meneillään oleva rikollinen toiminta tai muu tapahtuma, jonka seuraus on estettävissä tai jonka tekijä on päättyneestä teosta vielä saatavissa kiinni. Myös yhteiskunnan toimivuuden turvaaminen äkilliseltä vakavalta häiriöltä saattaa kuulua tähän kiireellisyysluokkaan.

B-kiireellisyysluokan tehtävät suoritetaan viipymättä. Tarvittaessa tällaisen tehtävän suorittaminen voidaan keskeyttää A-kiireellisen tehtävän vuoksi. Määriteltäessä tehtävää tähän kiireellisyysluokkaan huomioidaan samat seikat kuin edellisessä A-kiireellisyysluokan tehtävässä. Poliisin toimenpiteitä edellyttävä toiminta kohdistuu yleensä henkilön koskemattomuuteen, omaisuuden suojaan tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Tällaiset tehtävät ovat poliisin normaalia hälytys- ja kenttätoimintaa. Suurin osa tehtävistä kuuluu B-kiireellisyysluokkaan.

C-kiireellisyysluokan tehtävä ei edellytä välittömiä toimia, mutta se on hoidettava työvuoron aikana toiminnallisesti sopivana tai asiakkaan kanssa erikseen sovittuna ajankohtana. Luokan tehtävistä voidaan esimerkkinä mainita useat kuljetus- ja erityistehtävät, liikennevalvontatehtävät, erilaiset aikatilaustehtävät sekä tehtävät, jotka voidaan hoitaa vajaalla partiolla tunnuksettomalla virka-autolla. Tämän kiireellisyysluokan tehtävä voidaan tarvittaessa keskeyttää B-luokan tehtävän hoitamiseksi. Tehtävää keskeytettäessä on otettava huomioon se, missä määrin partio on sitoutunut meneillään olevaan tehtävään (esim. kuljetettava henkilö ajoneuvossa).

Poliisipartion johtaja päättää hälytyslaitteiden käytöstä ottamalla huomioon poliisitaktiset näkökohdat, partion työturvallisuuden sekä muun liikenteen varoittamisen tarpeen. Jos päivystäjällä on tiedossa seikka, jonka perusteella on syytä olla käyttämättä hälytyslaitteita, on tästä ilmoitettava partiolle.

Sosiaali- ja terveystoimen valmius

Julkiset terveyspalvelut jaetaan perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoitoon. Näissä molemmissa annetaan onnettomuudessa loukkaantuneille hoitoa. Maa on jaettu kahteenkymmeneenyhteen sairaanhoitopiiriin, ja Ahvenanmaa muodostaa oman sairaanhoitopiirinsä (kuva 7).

Kuva 7 Sairaanhoitopiirit

Jokainen kunta kuuluu johonkin sairaanhoitopiiriin. Jokaisessa sairaanhoitopiirissä on keskussairaala ja aluesairaaloita. Keskussairaaloista viisi on erityistason sairaanhoitoa antavia yliopistollisia sairaaloita. Sairaanhoitopiiri järjestää ja tuottaa erikoissairaanhoidon palveluja alueensa väestölle. Sairaanhoitopiirin nimetään lääkinnällisestä pelastustoimesta vastaava lääkäri, jonka tehtävänä on edistää, organisoida ja johtaa lääkinnällisen pelastustoimen kehittämistä alueella. Sairaanhoitopiiri huolehtii alueellaan erikoissairaanhoitopalvelujen yhteensovittamisesta yhdessä terveyskeskusten kanssa ja kehittää erikoissairaanhoitoa siten, että kansanterveystyö ja erikoissairaanhoito muodosta-

vat toiminnallisen kokonaisuuden. Sairaanhoitopiiri myös osaltaan ohjaa ja valvoo hoitotason sairaankuljetustoimintaa.

Erityistilanteiden ja poikkeusolojen hallitsemiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta nostetaan joustavasti ja portaattomasti. Perusvalmius on valmiustila, jota ylläpidetään normaalioloissa. Se edellyttää määräysten mukaista suunnitelmavalmiutta ja toiminnallisia valmiuksia sekä ennakkojärjestelyitä erityistilanteita ja poikkeusoloja varten. Valmiuden kohottamistoimenpiteitä nimitetään tehostetuksi valmiudeksi. Valmiutta kohotettaessa ylläpidetään jatkuvaa johtamisvalmiutta sekä tehostetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on hallita uhkaava tai syntyvä tilanne. Täysvalmius on valmiustila, jossa kaikki voimavarat on otettu käyttöön erityis- tai poikkeusolotilanteen aiheuttamien vaikutusten ehkäisemiseksi ja niistä selviytymiseksi. Esimerkiksi sairaaloilla ja terveyskeskuksilla on valmiussuunnitelmien mukaan mahdollisuus lisätä kahdessa vuorokaudessa sairaansijojen määrää ja muuta kapasiteettia 25 prosenttia sekä 2 – 6 vuorokauden sisällä 50 prosenttia normaaliolojen volyymiin verrattuna

Sosiaalihuollon järjestämisestä vastaavat kunnat. Kunnat voivat tehdä yhteistyötä sosiaalihuollon päivystyksen ja valmiuden järjestämisessä. Kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava sosiaalihuollon järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Apua tulee olla saatavilla kaikkina viikonpäivinä ja vuorokauden aikoina tilanteen vaatiessa. Sosiaalihuollon päivystysjärjestelmä on järjestetty kunnittain eri tavoilla.

Terveyskeskusten ja sairaaloiden ulkopuolella toteutettavaa terveydenhuollon toiminnallista osaa kutsutaan *lääkinnälliseksi pelastustoiminnaksi*. Se kattaa hätäkeskusten toiminnan avunpyyntöjen käsittelyssä, ensiaputoiminnan, sairaankuljetuksen sekä terveyskeskusten ja sairaaloiden päivystysklinikoilla annetun ensihoidon. Sairaanhoitopiirit ja terveyskeskukset ohjeistavat yhdessä hätäkeskukset alueen sairaankuljetus- ja ensihoitoyksiköiden käyttöperiaatteista. Alueellisiin sopimuksiin perustuvat ohjeet hälyttämisestä ovat lähtökohtana järjestelmän toimivuudelle.

Rajavartiolaitoksen valmius

Rajavartiolaitos osallistuu päätehtäviensä lisäksi pelastustoimintaan sekä maastoon eksyneiden tai siellä muutoin välittömässä avuntarpeessa olevien henkilöiden etsintään asettamalla käyttöön kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluita. Rajavartiolaitos voi suorittaa aluksillaan, ilma-aluksillaan ja muilla kulkuneuvoilla sairaankuljetuksia, jos niistä vastaava viranomainen tai sairaankuljetusten tarjoaja ei voi suorittaa kuljetusta pelastumisen vaarantumatta. Rajavartiolaitoksen yksiköiden merkitys pelastustoiminnassa ja kadonneiden etsinnässä korostuu etenkin syrjäisillä erämaa-alueilla ja saaristossa, jossa pelastusyksiköitä on harvassa. Rajavartiolaitoksella on perustehtävänsä vuoksi erityisosaamista toimittaessa vaativissa olosuhteissa maastossa ja merialueella.

Rajavartiolaitoksen kokoonpano käsittää neljä rajavartiostoa ja kaksi merivartiostoa, jotka huolehtivat rajavartiolaitoksen tehtävistä toiminta-alueillaan. Rajavartiostoon kuuluu kolme rajavartioaluetta. Merivartiostoon kuuluu 2 – 4 merivartioaluetta ja vartiolaivoja. Raja- tai merivartioalueisiin kuuluu rajavartioasemia, merivartioasemia ja rajatarkastusasemia. Vartiolentolaivue tukee vartiostoja ilma-alussuorituksin. Raja- ja merivartiostot sekä niiden alaiset raja- ja merivartioalue sekä vartiolentueet esitetään taulukossa 1.

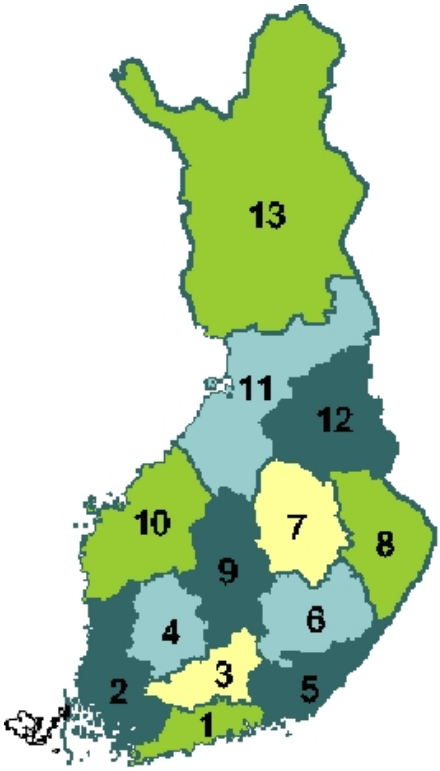
Taulukko 1 Raja- ja merivartiostot sekä niiden alayksiköt

Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt	Raja- ja merivartioalueet sekä vartiolentueet
Länsi-Suomen merivartiosto (LSMV)	Turun merivartioalue Ahvenanmaan merivartioalue Vaasan merivartioalue Oulun merivartioalue
Suomenlahden merivartiosto (SLMV)	Kotkan merivartioalue Helsingin merivartioalue
Kaakkois-Suomen rajavartiosto (K-SR)	Vironlahden rajavartioalue Lappeenrannan rajavartioalue Imatran rajavartioalue
Pohjois-Karjalan rajavartiosto (P-KR)	Tohmajärven rajavartioalue Ilomantsin rajavartioalue Lieksan rajavartioalue
Kainuun rajavartiosto (KR)	Kuhmon rajavartioalue Suomussalmen rajavartioalue Kuusamon rajavartioalue
Lapin rajavartiosto (LR)	Sallan rajavartioalue Ivalon rajavartioalue Muonion rajavartioalue
Vartiolentolaivue (VLLV)	Helsingin vartiolentue Turun vartiolentue Rovaniemen vartiolentue

Rajavartiolaitoksen toimipisteet on sijoitettu rajaturvallisuuden ja meripelastusvalmiuden ylläpitämistä varten pääsääntöisesti valtakunnan maarajalle ja merialueelle. Perustehtävien ohessa rajavartiolaitoksen yksiköt varautuvat osallistumaan pelastus- ja etsintätehtäviin. Rajavartiolaitoksella on jatkuva johtamisvalmius rajavartiolaitoksen esikunnassa ja vartioston esikunnassa. Raja- ja merivartioalueella on jatkuva johtamis- ja toimintavalmius. Rajavartiolaitoksen helikopterit ovat sijoitettuna Helsinkiin, Turkuun ja Rovaniemelle. Niiden toiminta-aluetta on koko valtakunta ja myös aluevesirajojen ulkopuolella oleva osa Suomen meripelastustoimen vastuualueesta. Vartiolentolaivueessa, rajavartioasemilla ja merivartioasemilla ylläpidetään olosuhteet ja resurssit huomioon ottaen riittävää johtamis- ja toimintavalmiutta. Yksiköiden valmiutta kohotetaan tarpeen vaatiessa. Pelastustoimeen ja henkilöiden etsintään voidaan käyttää myös rajavartiolaitoksen palvelukseen määrättyjä varusmiehiä.

Ympäristötoimen valmius

Suomen ympäristökeskuksella (SYKE) on ympärivuorokautinen päivystys. Ympäristövahinkoja aiheuttavissa onnettomuuksissa tai uhkatilanteissa Suomen ympäristökeskus kohottaa valmiuttaan osallistua johtamiseen tai pelastustoiminnan asiantuntijatehtäviin. Alueellisia ympäristökeskuksia on 13 (kuva 8).



1. Uudenmaan ympäristökeskus
2. Lounais-Suomen ympäristökeskus
3. Hämeen ympäristökeskus
4. Pirkanmaan ympäristökeskus
5. Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
6. Etelä-Savon ympäristökeskus
7. Pohjois-Savon ympäristökeskus
8. Pohjois-Karjalan ympäristökeskus
9. Keski-Suomen ympäristökeskus
10. Länsi-suomen ympäristökeskus
11. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus
12. Kainuun ympäristökeskus
13. Lapin ympäristökeskus

Kuva 8 Alueelliset ympäristökeskukset

Alueelliset ympäristökeskukset ohjaavat ja valvovat kunnan sekä sataman, teollisuus- tai varastolaitoksen ja telakan omistajan velvollisuudeksi säädetyn öljyvahinkojen torjunnan järjestämistä sekä tarvittaessa osallistuvat torjuntaan. Alueelliset ympäristökeskukset vahvistavat pelastuslaitoksen öljyntorjuntasuunnitelman. Alueellisilla ympäristökeskuksilla on toimialueellaan päävastuu ympäristön erityistilanteiden syiden ja ympäristövaikutusten selvittämisessä.

Alueellisella ympäristökeskuksella ei ole SYKEn tavalla järjestettyä päivystystä tai valmiustasoa. Vastuuhenkilöt ovat tavoitettavissa virka-aikana, ja muina aikoina toimiminen perustuu vapaaehtoisuuteen. Tarvittaessa alueelliset ympäristökeskukset järjestävät päivystyksen ja kohottavat valmiutta onnettomuus- ja uhkatilanteissa.

Kunnallisessa ympäristötoimessa ja ympäristönsuojelussa varaudutaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Kunnan terveydensuojeluviranomaisen on yhteistoiminnassa muiden viranomaisten ja laitosten kanssa varauduttava ennakolta tarvittavin valmius- ja varotoimenpitein onnettomuuksien tai vastaavien erityistilanteiden aiheuttamien terveyshaittojen ehkäisemiseen, selvittämiseen ja poistamiseen.

Kunnan ympäristönsuojelun tehtävänä on lähinnä olla asiantuntijana ja tuottaa tietoa muiden viranomaisten käyttöön. Ympäristönsuojelulainsäädäntö käsittää onnettomuuden, tuotantohäiriön, rakennelman tai laitteen purkamisesta taikka muusta niihin rinnastettavista syistä aiheutuvien päästöjen käsittelyyn liittyvää ilmoitusmenettelyä valvontaviranomaiselle. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi toimittamansa tarkastuksen jälkeen antaa muuta kuin luvanvaraista toimintaa koskevan

yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Tätä menettelyä voidaan käyttää esimerkiksi onnettomuuden tai tuotantohäiriön jälkeisen tilanteen selvittelyssä, jolloin varsinaiset torjuntatoimet on tehty.

Puolustusvoimien valmius

Puolustusvoimat osallistuu tarvittaessa pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, henkilövoimavaroja ja erityisasiantuntijapalveluja, jos se onnettomuuden laajuus tai erityisluonne huomioon ottaen on tarpeen. Pelastustoimintaan osallistuminen ei saa vaarantaa puolustusvoimien maanpuolustustehtävien suorittamista.

Valtakunnan alue on jaettu kolmeen maanpuolustusalueeseen, joista jokainen on pääesikunnan alainen itsenäisiin sotatoimiin kykenevä alueellinen johtoporras. Maanpuolustusalueet jaetaan edelleen sotilaslääneihin taulukossa 2 esitetyllä tavalla.

Taulukko 2 Maanpuolustusalueet ja niiden alueilla olevat sotilasläänit

Maanpuolustusalueet	**Sotilasläänit**
Pohjoinen maanpuolustusalue	Lapin sotilaslääni Oulun sotilaslääni
Läntinen maanpuolustusalue	Helsingin sotilaslääni Hämeen sotilaslääni Keski-Suomen sotilaslääni Turun ja Porin sotilaslääni Uudenmaan sotilaslääni Vaasan sotilaslääni
Itäinen maanpuolustusalue	Kuopion sotilaslääni Kymen sotilaslääni Mikkelin sotilaslääni Pohjois-Karjalan sotilaslääni

Valtakunnallisista menettelytavoista pelastustoimintaan osallistumisessa sovitaan puolustusministeriön, pääesikunnan ja sisäasiainministeriön välisin sopimuksin. Alueellisella ja paikallisella tasolla menettelytapoja tarkennetaan yhteistoimintaosapuolten välisillä muistioilla ja -sopimuksilla. Puolustusvoimien ja siviilihallinnon yhteistoimintatasot ovat yleensä

- varuskunta (joukko-osasto, laitos)
- sotilaslääni
- maanpuolustusalue
- pääesikunta
- puolustusministeriö
- kunta
- pelastustoimen alue (siviililääni)
- siviililääni
- sisäasianministeriö pelastusosasto
- sisäasianministeriö.

Puolustusvoimien toimipisteissä pidetään perustehtävänsä luonteen mukaisesti jatkuvaa päivystys- ja päätöksentekovalmiutta. Pelastustehtävää varten puolustusvoimien tukea pyydetään yhteistoimintatason mukaiselta esikunnalta tai kiireellisessä tapauksessa suoraan siltä yksiköltä, jota pyyntö koskee. Puolustusvoimat ratkaisee pyynnön johtosuhteidensa mukaisesti.

Ilma-alusten käyttöä koskevat pyynnöt tulee pääsääntöisesti osoittaa suoraan lentopelastuskeskukselle, joka ilmailualan ammattitaitonsa perusteella osoittaa tehtävään parhaiten soveltuvan siviili- tai

sotilasilma-aluksen. Sotilasalusten käyttöpyynnöt osoitetaan yleensä suoraan meripelastuskeskukselle (merivartiostolle), joka osoittaa tehtävän sopivalle alukselle.

Puolustusvoimilla on normaalioloissa muun muassa seuraavia pelastustoimintaan soveltuvia valmiuksia:

1) virka-apuosastot
2) sotilaspalokunta
3) suurtuhoasesuojelun (ABC-suojelun) erikoiskalustoa ja -henkilöstöä
4) räjähteiden tunnistukseen ja raivaamiseen erikoistunutta henkilöstöä
5) räjähteiden, pyroaineiden ja suurtuhoasesuojelun tutkimusta ja asiantuntijoita, joiden tietotaitoa voidaan käyttää hyväksi pelastustilanteiden tutkinnassa
6) kuljetus-, muonitus-, kenttälääkintä-, viesti-, majoitus- ja vaatetuspalveluita.

Virka-apuosastot ovat varusmieskoulutusta antavissa joukko-osastoissa. Kysymyksessä on yleensä noin joukkueen vahvuinen osasto, joka on varusteineen jatkuvasti nopeasti käytettävissä. Se soveltuu hyvin työvoimavaltaisiin tehtäviin, kuten etsintään ja alueen vartiointiin. Käytettävyyttä rajoittavana tekijänä on pelastusalan erityisammattitaidon puuttuminen sekä varusmiesten rajalliset käyttömahdollisuudet vaarallisiin tehtäviin.

Sotilaspalokunta on varuskunnan, laitoksen tai tukikohdan ylläpitämänä suojelu- ja pelastustehtäviin varattu joukko, jonka suorituskyky vastaa teollisuuspalokunnan pelastusyksikköä. Sotilaspalokunnilta edellytetään pääsääntöisesti myös varautumista vaarallisten aineiden onnettomuuksista aiheutuviin tehtäviin kuten kemikaalisukellukseen. Sotilaspalokuntien osallistumisesta ja lähtövalmiudesta pelastustoimen tehtäviin sovitaan alueen pelastustoimen kanssa. Osa sotilaspalokunnista toimii paikkakunnallaan sopimuspalokuntina. Välitöntä lähtövalmiutta pidetään yleensä vain poikkeustapauksissa, kuten merkittävien harjoitusten tai ankarien luonnon olosuhteiden aikana. Paikkakuntakohtaisesti sotilaspalokunnalla saattaa olla myös muita erityisvalmiuksia, kuten lentokenttätoiminta.

Sotilaskohteiden suurtuhoasesuojelua varten puolustusvoimilla on järjestely, jota voidaan hyödyntää poikkeuksellisen laajoissa onnettomuus- tai tuhotilanteissa. Tiedustelusta tai suojelutoimintaan osallistumisesta päätetään valtakunnallisella tasolla.

Puolustusvoimien vahvuutena on kyky asettaa käyttöön suurehkoja osastoja, jotka kykenevät itsenäisesti toimimaan ja säilyttämään toimintakykynsä. Puolustusvoimien organisaatio soveltuu hyvin käytettäväksi, kun kysymyksessä on alueellisesti tai henkilöstömäärältään laajat pelastustilanteet. Tavanomaiset puolustusvoimien toiminnot soveltuvat käytettäväksi erityisesti suuronnettomuustilanteissa tai maasto-olosuhteissa.

Pelastusalan erikoisammattitaitoa vaativiin tehtäviin puolustusvoimien käytössä olevat voimavarat ovat rajoitetut varsinkin normaalioloissa. Tämä korostaa toiminnan etukäteen tapahtuvaan suunnittelun merkitystä pelastusviranomaisen ja sotilasviranomaisen välillä. Pelastustoiminnan valmiuksia suunniteltaessa on huomattava, että puolustusvoimat ylläpitää toimintoja, materiaalia tai henkilöstöä ensisijassa puolustusvoimille asetettuja maanpuolustustehtäviä varten. Puolustusvoimilla ei ole varattuna muiden viranomaisten tarvitsemaan kalustoa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Käskettäessä puolustusvoimien kaikki yksiköt osallistuvat pelastustoimintaan.

Vapaaehtoisen pelastuspalvelun valmius

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) on 46 järjestön yhteenliittymä, joka on toiminut Suomessa vuodesta 1964 alkaen. Sen tehtävänä on tukea ja auttaa eri viranomaisia silloin, kun näiden voimavarat eivät riitä tai kun jokin tehtävä on tarkoituksenmukaista hoitaa vapaaehtoisvoimavaroin. Vapaaehtoinen pelastuspalvelu, sellaisena kuin se toimii Suomessa, on kansainvälisesti ainutlaatuinen yhteenliittymä.

Hälytystilanteissa vapaaehtoiset toimivat aina viranomaisjohtoisesti. Vapepan koulutetut johtoryhmät auttavat viranomaisia hallitsemaan monista eri järjestöistä koostuvan joukon. Vapepa kokoaa piiriinsä osaajia muun muassa ensiavussa, etsinnässä, evakuoinnissa, ensihuollossa, öljyntorjunnassa, kuljetustoiminnassa, viestitoiminnassa, muonituksessa ja psykososiaalisessa tuessa. Vapaaehtoisessa pelastuspalvelussa on mukana noin 30 000 vapaaehtoista 1 700 hälytysryhmässä. Suomen Punainen Risti on vapaaehtoisen pelastuspalvelun yhdysjärjestö ja koordinoi yleistä vapaaehtoista pelastuspalvelua. Alueellisesti Vapepan yhdyshenkilöinä toimivat Punaisen Ristin piiritoimistojen valmiuspäälliköt.

Vapaaehtoiset ovat järjestyneet paikallis-, alue-, maakunta- ja läänitoimikuntiin. Toimijat ovat vapaaehtoistyöhön koordinoituja ja koulutettuja sekä yhteistoimintaan harjaantuneita. Valtakunnallisesti korkeinta päätösvaltaa käyttää keskustoimikunta. Hälytysryhmät täyttävät hälytyskortin, joita toimikunnat ylläpitävät. Hälytyskorttiin merkitään muun muassa ryhmän kokonaisvahvuus, lähtövalmiusarvio ja käytössä oleva kalusto.

Suuronnettomuuksissa vapaaehtoisen pelastuspalvelun verkostojen kautta voidaan keskitetysti mobilisoida tuhansia ihmisiä. Valtakunnallisesti vapaaehtoinen pelastustoimi mobilisoi vapaaehtoistyöhön koordinoitua ja koulutettua sekä yhteistoimintaan harjaantunutta henkilöstöä seuraavasti:

- puolessa tunnissa 10 ihmistä
- yhdessä tunnissa 100 ihmistä
- neljässä tunnissa 1000 ihmistä
- yhdessä päivässä 20 000 ihmistä.

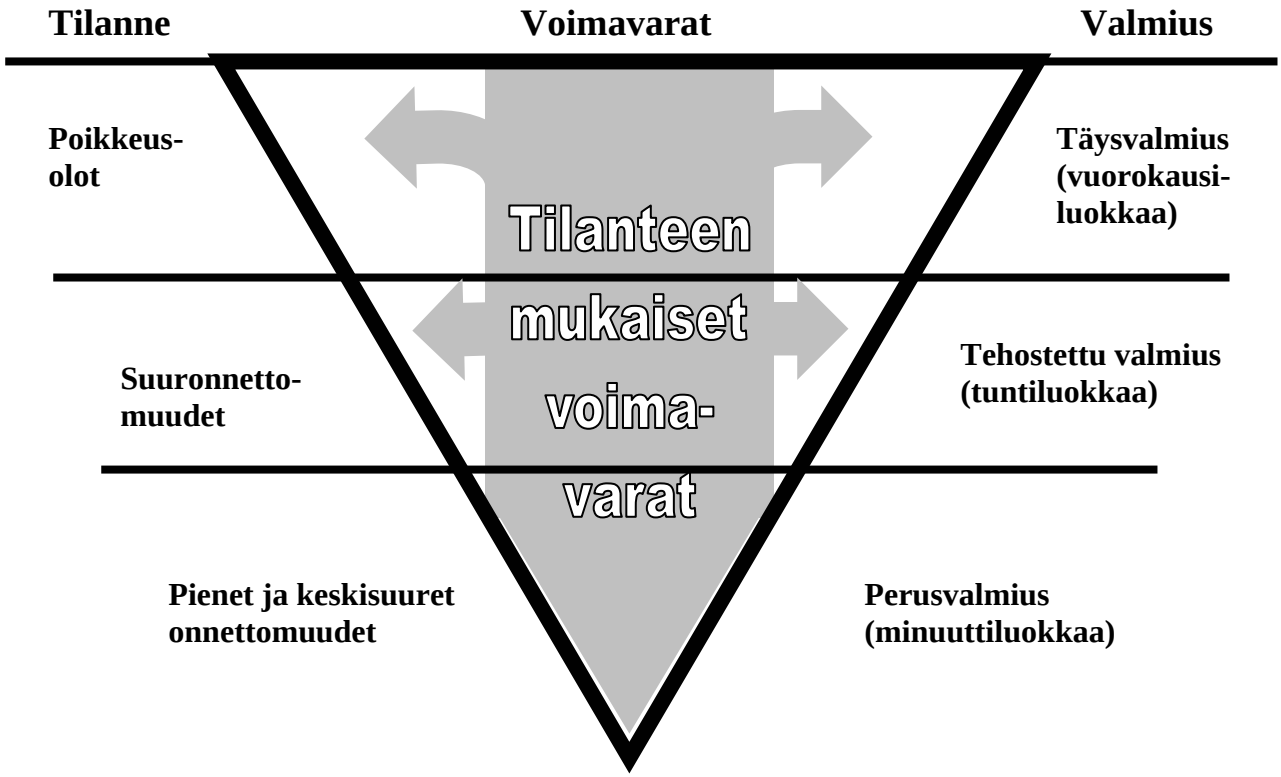
Pelastustoiminnan voimavarat tilanteen laajetessa

Kuvassa 9 esitetään kaavamaisesti, miten pelastustoiminnan voimavaroja voidaan kasvattaa edettäessä pienistä ja keskisuurista onnettomuuksista suuronnettomuuksiin ja edelleen poikkeusoloihin.

Perusvalmiudesta pieniin ja keskisuuriin onnettomuuksiin vastaavat ensisijaisesti palokunnat. Niiden lähtövalmiudet ovat palokuntatyypistä riippuen sekunteja tai minuutteja. Jo tämän kokoisiin onnettomuuksiin tulevat mukaan myös muut organisaatiot, kuten esimerkiksi poliisi liikenne- ym. onnettomuuksissa ja terveydenhuolto lääkinnällistä pelastustoimintaa edellyttävissä tilanteissa. Muiden organisaatioiden merkitys kasvaa erityisesti suuronnettomuuksissa, kun tarvitaan poikkeuksellisen suurta raivaus- ja kuljetuskapasiteettia tai erityisasiantuntemusta. Näiden lähtövalmiudet ovat karkeasti arvioiden tunteja.

Poikkeusoloissa resursseina ovat väestönsuojelumuodostelmat, joiden perustamisaika lasketaa vuorokausissa. Tätä valmiutta voidaan joutua kohottamaan esimerkiksi vieraiden valtioiden välisessä sodan uhkatilanteessa. Valmiuden kohottaminen täysvalmiuteen aloitetaan viimeistään silloin, jos maahan kohdistuu sodan uhka. Johtokeskukset valmistellaan toimintakuntoon, henkilö-, ajoneuvo- ja kalustovaraukset päivitetään, viestiyhteydet testataan, suunnitelmat tarkistetaan ja toimintaa harjoitellaan. Puolustusvoimat ja rajavartiolaitos aloittavat joukkojen perustamisen ja niiden ryhmittä-

misen uhkan edellyttämille alueille. Muiden organisaatioiden valmiustaso pelastustoiminnassa perustuu sopimuksiin, virka-apuun ja hallinnollisiin määräyksiin. Pelastusviranomaisella tulee olla tieto resurssien vahvuudesta. Uhanalaisimpien alueiden väestöä voidaan joutua evakuoimaan.

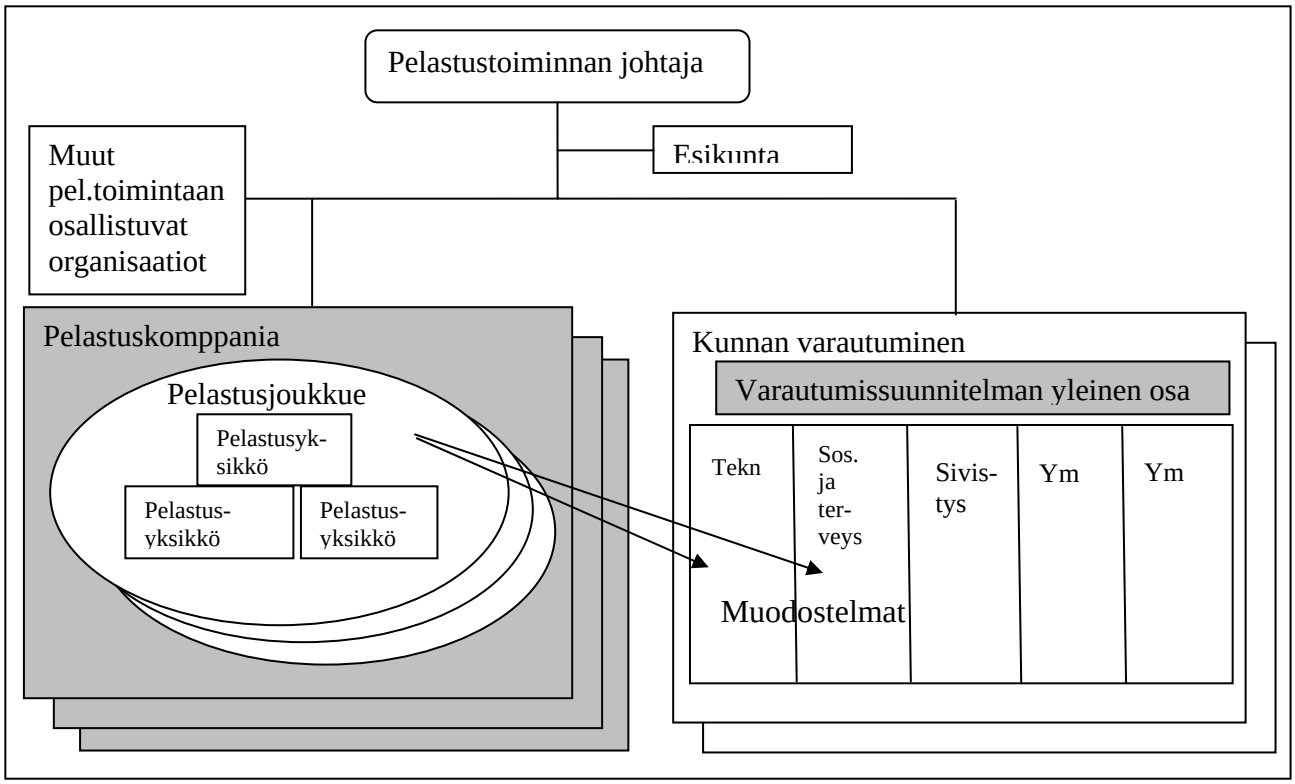


Kuva 9 Pelastustoimen voimavarat ja valmius eri tilanteissa

3 PELASTUSTOIMINNAN JOHTAMINEN

3.1 Pelastustoiminnan organisoinnin perusteet

Onnettomuustilanteessa pelastustoiminnan johtajan tulee voida koordinoida pelastustoimintaan käytettävissä olevia resursseja laajemmin kuin pelkästään palokuntien osalta. Monet valtion organisaatiot ovat velvoitettuja antamaan virka-apua, ellei se estä niiden päätehtävien hoitamista. Kuntien perustamia muodostelmia voidaan käyttää myös normaalioloissa pelastustoimintaan tehtävän ja muodostelman koulutustason mukaan. Pelastustoimintaan osallistuvat tarvittaessa vapaaehtoisen pelastustoimen yksiköt (kuva 10).



Kuva 10 Pelastustoiminnan johtaminen pelastustoimen alueella

Kuvan perusteella voidaan tehdä seuraavat pelastustoiminnan johtamista koskevat huomiot:

1) Pelastustoiminnassa tulee aina olla pelastustoiminnan johtaja, joka pelastustoimen alueella on viime kädessä alueen pelastusjohtaja.
2) Suuremmissa tai laadullisesti vaativammissa pelastusoperaatioissa pelastustoiminnan johtaja tarvitsee avukseen esikunnan.
3) Pelastustoimintaan osallistuvat palokuntien lisäksi myös muut organisaatiot pelastustoiminnan johtajan yleisjohdon alaisina.

Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmälle pelastustoimen alueella voidaan yhteistoimintatilanteet huomioon ottaen asettaa vielä seuraavat vaatimukset:

1) Johtamisjärjestelmää on voitava soveltaa pelastustoiminnan johtamisessa yleisesti riippumatta siitä, minkä viranomaisen vastuuseen tehtävä kuuluu.
2) Pienen tilanteen johtamisesta on voitava joustavasti siirtyä suuren tilanteen johtamiseen ilman huomattavia organisaation perusrakenteen muutoksia.
3) Johtamisjärjestelmän tulee mahdollistaa pelastusorganisaation laajennettavuus tilanteen mukaan niin, että samalla säilytetään hallittavissa oleva valvontajänne (= välittömien alaisten määrä) ja sitä kautta päätöksenteon tehokkuus eri johtoportaissa ja eri vastuualueilla.
4) Toimialoilla tulee olla päätäntävalta niiden omaan toimialaan kuuluvista asioista. Varsinaiseen pelastustoimintaan osallistuvien muodostelmien tulee kuitenkin toimia pelastustoiminnan johtajan yleisjohdon alaisuudessa.
5) Yleisjohtamisen varmistamiseksi pelastustoiminnan johtaja ei suuremmissa tilanteissa saa olla sama henkilö kuin jonkin pelastusmuodostelman johtaja.
6) Organisaatioiden erityisasiantuntemusta ja resursseja tulee voida hyödyntää. Johtamisjärjestelmän miehityksen tulee olla toteuttavissa tilannekohtaisesti käyttäen sen toimialan henkilöstöä, jolla on tilanteeseen soveltuvaa asiantuntemusta. Organisaatiossa tulee voida olla henkilöitä eri toimialoilta eri tehtävissä sekä eri organisaatioiden resursseja organisaation eri osissa.

Johtosuhteet

Johtosuhteella tarkoitetaan organisaatioon kuuluvien henkilöiden ja johtoportaiden keskinäistä asemaa toisiinsa nähden. Johtosuhde voi olla käskysuhde, yhteistoimintasuhde tai toimialasuhde.

Käskysuhde on pysyvään tai tilapäiseen käskyvaltaan perustuva suhde. Käskyvalta on valtuutus antaa toista henkilöä koskevia käskyjä tai määräyksiä. Käskyvalta voi olla pysyvä tai tilapäinen. Pysyvä käskyvalta perustuu henkilön esimiesasemaan organisaation kokoonpanossa tai toimialalla annetuissa säännöksissä. Tilapäinen käskyvalta perustuu ylemmän esimiehen käskyyn tai eri säännöksissä todettuihin velvollisuuksiin toimia johtajana. Esimies on henkilö, jolla on pysyvä tai tilapäinen käskyvalta toiseen henkilöön. Käskynalainen on henkilö, joka kuuluu toisen käskyvaltaan. Esimies, jonka pysyvään käskyvaltaan henkilö kuuluu virka- tai työsuhteensa johdosta, on viimeksi mainitun suoranainen esimies. Lähintä suoranaista esimiestä sanotaan välittömäksi suoranaiseksi esimieheksi. Ellei käskyvaltaa ole voitu luovuttaa toiselle esimerkiksi johtajan äkillisen loukkaantumisen vuoksi, on sen, jolla edellä olevan mukaan on oikeus käskyvaltaan, heti otettava johtajuus sekä ilmoitettava siitä viipymättä uudelle välittömälle suoranaiselle esimiehelleen ja välittömille uusille alaisilleen.

Yhteistoimintasuhde johtoportaiden, joukkojen ja pelastustoimintaan osallistuvien organisaatioiden välillä voi perustua käskyyn tai pysyväisluonteisiin ohjeisiin. Yhteistoimintasuhteessa johtajat voivat myös sopia keskenään tarvittavasta tukemisesta ja esimerkiksi johtosuhteiden järjestelyistä. Tukeminen tarkoittaa ylemmän tai toisen johtoportaan alaisen joukon toimenpiteitä tuettavan joukon hyväksi. Tukemisesta käskee ylempi johtoporras. Tukeva joukko suorittaa ne tehtävät, joita tuettavan joukon johtaja sille antaa. Tehtävän antajan on otettava huomioon rajoitukset, joita tukevan joukon muut tehtävät aiheuttavat. Joukko voidaan siirtää toisen johtajan käskyvaltaan kaikissa suhteissa. Tällaisen joukon kokoonpanoa ei pidä muuttaa ilman pakottavaa syytä. Käskyvalta voi olla myös paikallisesti, ajallisesti tai määrätehtävää varten rajoitettu.

Toimialasuhde liittyy toimialaohjaukseen. Toimiala voi viranomaisasemaansa tai asiantuntemukseensa perustuen antaa muille toimialoille ohjeita ja suosituksia omaan toimialaansa liittyvien asioiden osalta.

Johtamisen ja toiminnan sujuvuuden kannalta tarvitaan *yhteyden pitoa*. Se on molemminpuolista toimintaa, mutta koska osapuolten mahdollisuudet yhteyden pitoon vaihtelevat, voidaan toimia seuraavan ensisijaisuusperiaatteen mukaisesti:

1) Ylempi johtoporras pitää yhteyttä alempaan johtoportaaseen. Jos yhteys katkeaa, molempien tulee pyrkiä saamaan taas yhteys kuntoon. Ensisijainen vastuu on kuitenkin tehtävän antaneella ylemmällä johtoportaalla.
2) Tukeva joukko pitää yhteyttä tuettavaan joukkoon. Tämä on perusteltua, koska se sisältyy luontevasti tukevan joukon tehtävään.
3) Takana oleva joukko pitää yhteyttä edessä olevaan joukkoon. Jos onnettomuuskohde on ”edessä” ja joukkoja on ”peräkkäin”, niin on perusteltua, että etäämpänä kohteesta oleva joukko on ensisijaisesti vastuussa yhteyden ottamisesta.
4) Vasemmalla puolella oleva joukko pitää yhteyttä oikealla puolella olevan joukkoon. Tätä ei voi perustella sisällöllisesti, mutta näin on syytä sopia käytännön yhtenäistämiseksi.

Pelastustoimintaan osallistuvalla toimialalla tulee olla periaatteet ja ohjeet siitä, kuka toimii johtajana pelastustoimintatilanteissa. On myös tilanteita, joissa toimialan varsinainen johtaja on estyneenä hoitamasta tehtäviään. Niiden varalta tulee olla aukoton varamiesjärjestelmä. Jos kuitenkin jostakin syystä tätä ei ole erikseen määrätty, toimii johtajana seuraavaksi vanhin saman alan henkilö. Vanhimmalla tarkoitetaan tässä virkaiältään vanhinta eli esimiesasemassa pisimpään palvellutta henkilöä.

Jos henkilö määrätään suorittamaan pelastustehtävää varsinaiseen virkaansa tai toimeensa kuuluvien työtehtävien ohella, on hän kaikessa, mikä kuuluu tähän tehtävään, sen henkilön käskynalainen, jonka käskyvaltapiiriin pelastustehtävä kuuluu, mutta kaikissa muissa suhteissa hän on suoranaisten esimiestensä käskynalainen. Uuden johtajan alaiseksi komennettu henkilö siirtyy tämän käskynalaisuuteen sen jälkeen, kun on ilmoittautunut tälle.

Valvontajänteen hallinta

Johtamisjärjestelmän tulee mahdollistaa tehokas päätöksenteko ja johtaminen kaikilla johtotasoilla. Johtajan tulee voida siirtää toimivaltuuksia virkatiessä alemmalle tasolle alaisilleen tehtäviä ja vastaavia valtuuksia tilanteen edellyttämällä tavalla.

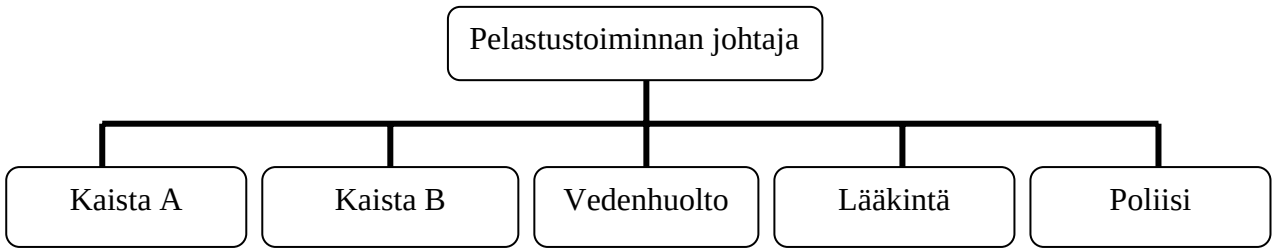
Johtajan tilanteenarvioinnin perustana ovat oman esimiehen käskyt ja tilanneselostukset. Vastaavasti esimies arvioi toimintasuunnitelmansa toteutumista alaisiltaan saamiensa tilanneilmoitusten perusteella. Alaisen tehtävänä on suorittaa vastuualueeseensa kuuluvat toimenpiteet ja pyytää tarvittaessa lisäresursseja tehtävän suorittamiseksi.

Johtaminen tapahtuu dynaamisessa ympäristössä ja sen vuoksi johtajan valvontajänne on yksi johtamisen kriittisistä tekijöistä. Välittömien alaisten määrän kasvaessa vähitellen lisääntyvä johtaja – alainen -vuorovaikutus alkaa lopulta kuormittaa johtajan päätöksentekoa.

Valvontajänteen laajentaminen toisaalta lisää johtajan toimintamahdollisuuksia voimavarojen lisääntyessä. Toisaalta, jos samalla johtajan valvontajänne dynaamisessa johtamistilanteessa laajentuu yli viiden välittömän alaisen, voi lisääntynyt johtaja – alainen -vuorovaikutus heikentää johtajan päätöksentekoa. Pelastustoiminnan dynaamisessa vaiheessa 3 – 5 välitöntä alaista on suositeltava valvontajänne. Tämä pätee vain yleisesti, sillä pelastustoiminnassa on useita toimintoja, joissa valvontajänne voi olla laajempi. Esimerkiksi kymmenen säiliöautoa voi toimia vedenhuoltotehtävässä

suoraan yhden johtajan alaisuudessa, koska tehtävä on selkeä ja hoituu tehtävän antamisen jälkeen varsin omatoimisesti.

Ensi vaiheessa pelastustoiminnan johtajan luonnollisia alijohtajia ovat pelastusyksiköiden johtajat. Tällainen organisointi riittää, jos tilanne edellyttää vain joukkueen kokoisia voimavaroja. Jos tilanne on tätä laajempi ja käytettävissä olevia voimavaroja on enemmän, on johtamisjärjestelmän mahdollistettava laajempien alueellisten ja toiminnallisten vastuualueiden määrittely (kuva 11).



Kuva 11 Esimerkki toimintajaotuksesta alueellisin ja toiminnallisin perustein

Kaistat A ja B ovat alueellisia vastuualueita, vedenhuolto taas on toiminnallinen vastuualue. Alueelliset vastuualueet eroavat toiminnallisista siinä suhteessa, että alueellisen vastuualueen johtaja vastaa kaikesta pelastustoiminnasta käyttäen vastuualueellaan pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia, mutta toiminnallisen vastuualueen johtaja vastaa ainoastaan hänelle määrätystä erityistoiminnosta.

Kaistoja ja muita alueellisia vastuualueita on perusteltua määrätä vain joukoille, jotka suorittavat toimintaa, joissa alueilla ja niiden rajoilla on tehtävän suorittamisen kannalta tärkeä merkitys. Toiminnallisia vastuualueita järjestetään usein palvelemaan kaikkia kaistoja, jolloin niiden suorittamisen kannalta alueellisilla välirajoilla ei ole merkitystä.

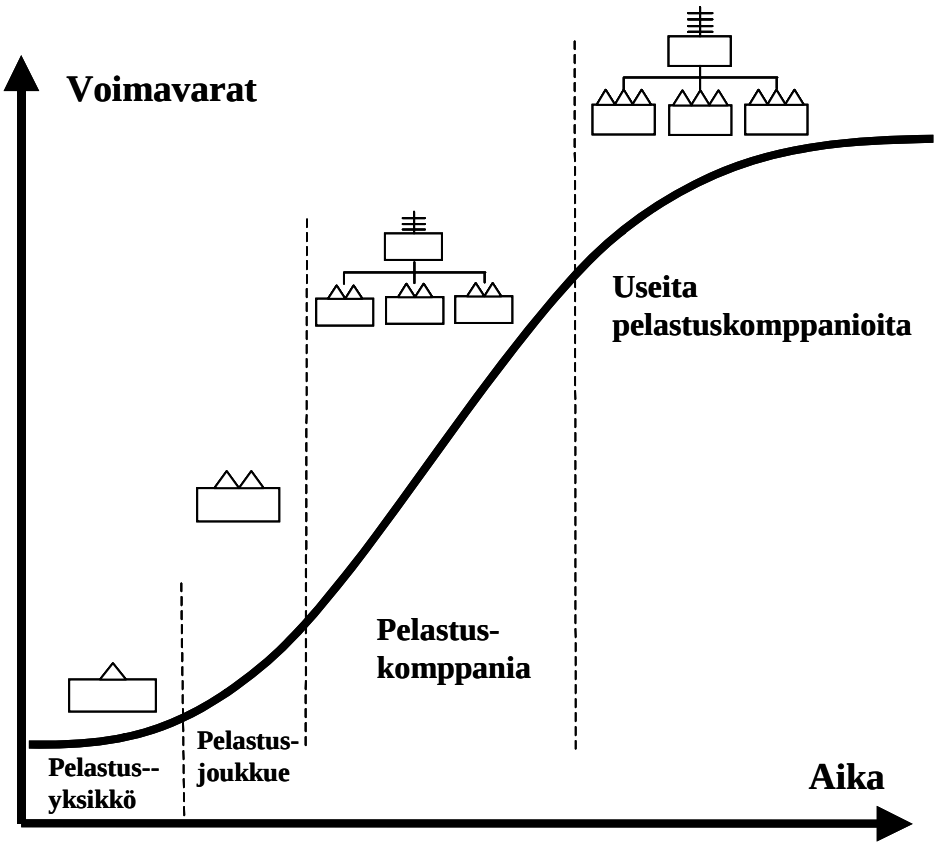
3.2 Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmä

3.2.1 Johtamisjärjestelmän rakenne ja tehtäväkuvaukset

Johtamisjärjestelmältä edellytetään, että organisaatio on laajennettavissa aina tilanteen edellyttämällä tavalla (kuva 12). Laajentamistarve liittyy onnettomuuden laatuun (monimutkaisuus, kompleksisuus) sekä tarvittavien ja käytettävissä olevien voimavarojen määrään. Organisaation laajentamista, vahventamista ja mahdollista uudelleen ryhmitystä saatetaan tarvita myös silloin, kun omaa joukkoa on kohdannut menetys.

Johtamisjärjestelmää on tehostettava, kun

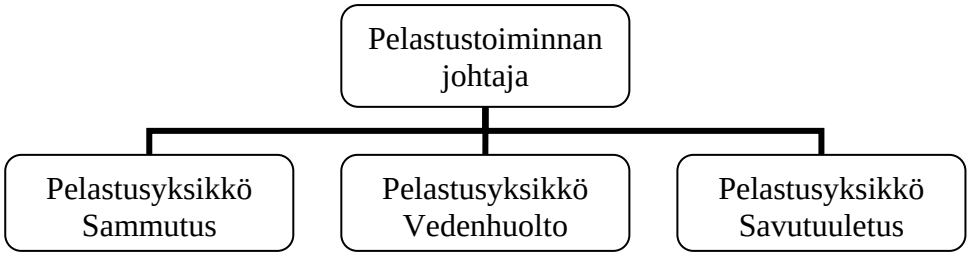
1) johtamistoiminnan voimavarat ovat riittämättömät
2) valvontajänne alkaa ylikuormittua
3) tilanne uhkaa laajeta ajallisesti, alueellisesti tai vaikutusten osalta
4) onnettomuus on maantieteellisesti hyvin laajalla alueella
5) onnettomuus on erityisen kompleksinen tai
6) onnettomuustilanne on työturvallisuuden kannalta erityisen ongelmallinen.



Kuva 12 Pelastusmuodostelmien keskittäminen ajan funktiona

Organisoinnin tavoitteena on, että valvontajänne säilytetään suositusten mukaisena. Myös viestintä tehostuu, kun tapaamisyhteydet ovat mahdollisia. Organisoinnilla tehostetaan kontrollia ja parannetaan työturvallisuutta.

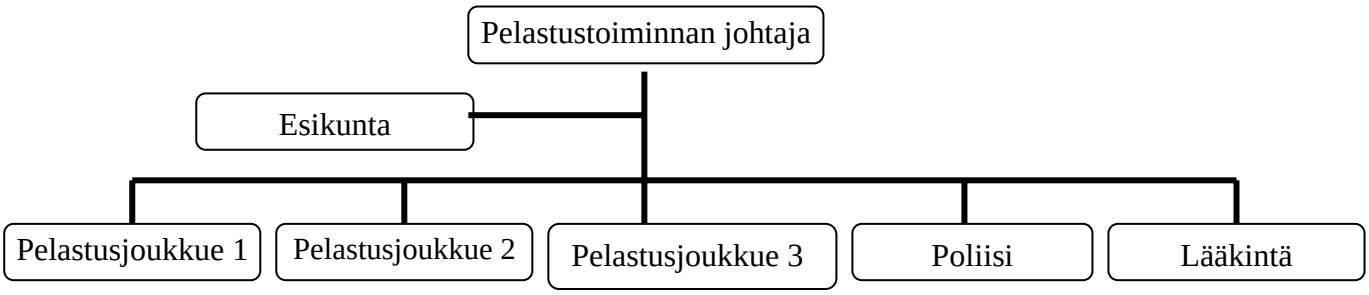
Pelastustoiminnan johtajalla on ylin johtamisvastuu pelastustoiminnasta. Hän perustaa tarvittaessa avukseen pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän onnettomuustilanteen edellyttämässä laajuudessa. Hän antaa alaisilleen käskyt ja ohjeet, koordinoi työskentelyä, päättää tarvittavista lisäresursseista, julkaistavista tiedotteista ja tiedottamiseen liittyvistä menettelytavoista, raportoi tilanteesta ylemmille viranomaisille ja päättää resurssien kotiuttamisesta. Esimerkki toimintajaotuksesta yhden pelastusjoukkueen voimavaroja edellyttävässä onnettomuustilanteessa esitetään kuvassa 13.



Kuva 13 Esimerkki toimintajaotuksesta yhden pelastusjoukkueen voimavaroja edellyttävässä onnettomuustilanteessa

Pienissä ja keskisuurissa onnettomuustilanteissa pelastustoiminnan johtaja selviytyy useimmiten itse viranomaisyhteistoiminnasta, tiedottamisesta ja työturvallisuusvalvonnasta näiden tehtävien vähäisyyden vuoksi. Hän pystyy myös itse hoitamaan suunnittelutehtävät kuten onnettomuus- ja resurssitilannekuvan ylläpidon ja tilanteen kehittymisen ennakoinnin. Etenkin hyvin lyhytaikaisissa tilanteissa hän suoriutuu myös dokumentoinnista sekä sammutusteknisistä ja muista asiantuntijatehtävistä. Tällaisessa tilanteessa myös logistiikkatarpeet rajoittuvat lähinnä sammutusainehuoltoon.

Onnettomuus saattaa kuitenkin muodostua laajaksi ja pitkäkestoiseksi. Jo pelastuskomppanian resursseja vaativassa tilanteessa saatetaan tarvita varsinaisen pelastamisen lisäksi huomattavia tukintoimintoja (kuva 14).

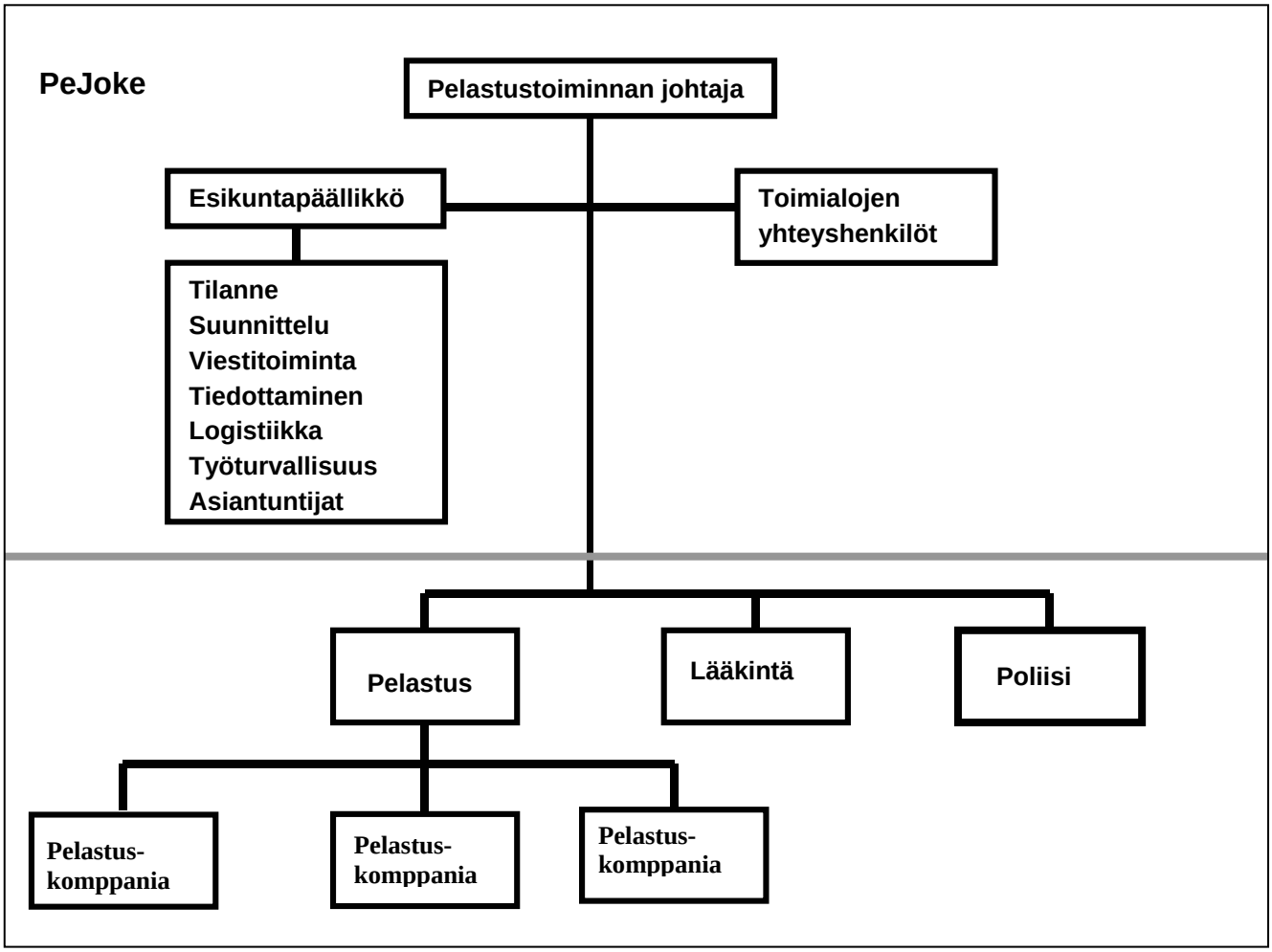


Kuva 14 Esimerkki organisoinnista pelastuskomppanian voimavaroja edellyttävässä tilanteessa

Pelastustoiminnan johtaja voi tarvita avukseen esikuntahenkilöstöä tilannekuvan ylläpitoon, viestitykseen, suunnitteluun, logistiikkaan ja muihin tukitoimintoihin onnettomuustilanteen mukaan. Esimerkiksi metsäpaloissa toiminta on usein niin pitkäaikaista, että huollon organisointi on välttämätöntä.

Tilanteen laajetessa myös johtamistoiminnan painopiste siirtyy pelastustoiminnan perustoimintojen johtamisesta enemmän kokonaistilanteen hallintaan, ennakointiin ja logistiikan hoitamiseen. Esikuntatehtäviä miehitetään tarvittavassa laajuudessa. Tilanteen alkuvaiheessa voi riittää, että yksi henkilö huolehtii useammasta toiminnasta, mutta tilanteen laajetessa tarvitaan yksi henkilö ja lopulta vastuuhenkilö ja hänellä tarpeellinen määrä alaisia kuhunkin toimintaan.

Jos pelastustoiminnan johtaja tarvitsee avukseen vain muutamia henkilöitä, nämä voivat toimia suoraan hänen alaisuudessaan. Avustavan henkilömäärän kasvaessa se on syytä organisoida esikuntapäällikön johdolla toimivaksi esikunnaksi. Eri toimialojen vastuu- tai yhteyshenkilöt voivat toimia erillään heille varatussa tilassa tai heidät sijoitetaan esikunnan yhteyteen. Edellä mainittu henkilöstö muodostaa pelastustoiminnan johtokeskuksen (PeJoke). Asiantuntijoita voidaan käyttää myös organisaation eri tasoilla (kuva 15).



Kuva 15 Esimerkki organisoinnista useampia pelastuskomppanian voimavaroja edellyttävässä tilanteessa.

Esikuntapäällikkö toimii pelastustoiminnan johtajan alaisuudessa. Hänen tehtävänään on johtaa esikuntaa kokonaisuutena ja huolehtia siitä, että esikunta toimii tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Esikunta avustaa pelastustoiminnan johtajaa tilannekuvan ylläpidossa, suunnittelussa, viestitoiminnassa, logistiikkajärjestelyjen toteuttamisessa, tiedottamisessa, työturvallisuusvalvonnassa sekä yhteydenpidossa eri organisaatioihin ja johtoportaisiin.

Tilannepäällikkö määrätään onnettomuustilanteissa, jotka edellyttävät keskitettyä tilanteen seurantaa ja operaatiosuunnittelua. Tilannepäällikkö vastaa tilannekuvan ylläpidon ja suunnittelun johtamisesta ja valvonnasta.

Suunnitteluun kuuluu onnettomuustilannetta koskevien tietojen keruu, analysointi, organisointi, tilannekuvan ylläpito, tilanteen kehittymisen ennakointi sekä tilannetietojen esittäminen niitä tarvitseville. Toimintaan osallistuvista resursseista tulee olla ajan tasalla olevat tiedot. Tilannekuvaa ylläpidetään havainnollisessa muodossa tiedostojen ja karttojen avulla. Tilannekuvan ylläpitoon liittyy myös toimintapäiväkirjan pitäminen. Siihen tallennetaan kaikki merkittävät tapahtumatiedot, pää-

tökset, ohjeet ja toimenpiteet. Asiakirjat dokumentoidaan ja siirretään arkistoon myöhempää käyttöä varten.

Suuronnettomuuksissa voidaan määrätä operaatiopäällikkö huolehtimaan suunnittelutehtävistä ja päätösten toimeenpanotehtävistä pelastustoiminnan johtajan avuksi. Hänelle voi kuulua myös resurssien hankintojen suunnittelu sekä vastaavasti kotiuttamissuunnitelmien valmistelu toiminnan päätösvaiheessa.

Viestitoimintaan kuuluu viestikeskuksen perustaminen ja keskitetyn viestiliikenteen suunnittelu ja toteuttaminen. Viestikeskuksen toiminnasta vastuulliseksi nimetään viestipäällikkö ja hänelle tarpeellinen henkilöstö.

Tiedottaminen on pelastustoiminnan johtamisen tärkeä osa-alue, jonka merkitys kasvaa jatkuvasti. Laajenevassa tilanteessa on perusteltua määrätä tiedotuspäällikkö, jolle tiedottamisen rutiini- ja valmistelutehtävät voidaan delegoida. Ylimmän johtajan henkilökohtainen esiintyminen tiedotustilaisuuksissa on havaittu tärkeäksi yleisen mielialan kannalta. Tiedotuspäällikön tehtävänä on valmistella johtajalle tiedotusmateriaalia ja huolehtia henkilökohtaisesti tiedottamisesta, kun ylin johtaja on estynyt osallistumasta tiedottamiseen. Erityisesti suuronnettomuustilanteessa tiedotukselle muodostuu laaja tehtäväkenttä. Tiedotusvälineiden edustajille on pyrittävä antamaan mahdollisuus tutustua onnettomuusalueeseen, mutta tämä saattaa joissakin tapauksissa olla vaikea järjestää. Pitkään jatkuvissa tilanteissa on tiedotustoiminnan hoitamista varten perustettava erityinen tiedotuspaikka yhteyksineen yleiseen verkkoon ja pelastusorganisaation johtoelimiin.

Logistiikan tehtävänä on keskitetty huolto- ja kuljetuspalvelujen tuottaminen. Logistiikkapäällikkö vastaa logistiikkaan liittyvästä toiminnasta osallistuen myös pelastustoiminnan suunnitteluun. Huoltopalveluihin kuuluu elintarvikehuollon, lääkintähuollon sekä ajoneuvojen ja muun kaluston huollon organisointi ja järjestäminen. Lisäksi logistiikkaan kuuluu johtopaikkojen perustamisjärjestelyt.

Useissa onnettomuustyypeissä pelastushenkilöstön *työturvallisuutta* uhkaavat monet tekijät. Esimerkiksi suuressa metsäpalossa tällaisia tekijöitä ovat lämpökuormitus, häkä ja muut palokaasut, tulirintaman taakse mottiin jääminen, fyysinen uupumus sekä työtapaturmat. Työturvallisuusriskiä lisää se, että suuronnettomuustilanteessa joudutaan väistämättä käyttämään myös kouluttamatonta henkilöstöä. Pelastustoiminnan johtaja saattaa tarvita turvallisuusvastaavaa avustamaan työturvallisuuden valvonnassa. Turvallisuusvastaavan tulee osallistua suunnitteluun ja seurata tilannetta havaitakseen työturvallisuuden kannalta vaaralliset tilanteet. Tällaisia ovat muun muassa

- tilanteet, joissa toimitaan lähellä tulirintamaa tai muuta vaara-aluetta
- suurpalotilanteet
- vaarallisten aineiden onnettomuustilanteet
- metsäpalotilanteet, joissa palo muuttuu maapalosta latvapaloksi
- tilanteet, joissa joukot työskentelevät pitkään erityisen kuormituksen alaisina
- kansainvälisiin avunpyyntöihin liittyvät tilanteet
- tilanteet vaikeissa sää- ja luonnonolosuhteissa
- tilanteet, joissa pelastushenkilöstöön kohdistuvan väkivallan riski on huomattava.

Asiantuntijat koostuvat teknisistä asiantuntijoista, joilla on erityistietoa onnettomuuteen ja torjuntatoimiin vaikuttavista tekijöistä. Asiantuntijoiden tarve määräytyy onnettomuustyypin ja onnettomuuden laajuuden mukaan. Asiantuntijoita voidaan tarvita esimerkiksi seuraavilta alueilta: sammutus- ja pelastustekniikka, sammutusveden huolto, ympäristövaikutukset, meteorologia, vaaralliset aineet, säteily sekä toimialaresurssien käyttö.

Suuronnettomuuden torjunta aiheuttaa kustannuksia. Niitä seuraa väistämättä henkilöstön ja kaluston käytöstä, mahdollisista pakko-otoista, huollosta ja pelastustoimen aiheuttamista vahingoista ulkopuolisille. Pelastustoiminnan johtaja tekee päätöksiä toimenpiteistä, jotka näitä kustannuksia aiheuttavat. Torjuntatoimenpiteet eivät saisi aiheuttaa enemmän vahinkoja kuin se, että torjuntatoimenpiteet jätettäisiin suorittamatta. Usein on olemassa vaihtoehtoisia torjuntasuunnitelmia, ja siksi päätöksenteon valmistelussa tarvitaan myös nopeaa kustannusten arviointia ja kustannuslaskentaa sekä juridista asiantuntemusta.

Toimialojen yhteyshenkilöt

Pelastustoimintaan osallistuvat viranomaiset sekä yhteistoimintatahot määräytyvät onnettomuustilanteesta. Pelastustoiminnan johtajan tulee huolehtia tarvittavasta yhteistyöstä. Pelastustoimintaan tai virka-apuun osallistuvan toimialan yhteyshenkilö on pelastustoimintaan tai virka-apuun osallistuvan organisaation edustaja, jolla on tai jolle on tilapäisesti delegoitu valtuudet tehdä toimialan osalta päätöksiä pelastustoimintaan osallistumisen laajuudesta. Suppeimmillaan yhteyshenkilö toimii pelkästään oman alansa asiantuntijana ja yhteyshenkilönä. Hänen keskeiset tehtävänsä useissa tapauksissa ovat seuraavat:

- seurata tilannetta ja pitää yhteyttä oman toimialan ylempiin viranomaisiin, virastoihin ja laitoksiin
- arvioida ja tehdä esityksiä oman toimialan kannalta tärkeistä asioista. ’
- tukea pelastustoiminnan johtamista
- ohjata toimialaansa valtuuksiensa puitteissa.

Yhteyshenkilö voi sopia pelastustoiminnan johtajan kanssa esimerkiksi oman organisaationsa muodostelmien alistamisesta pelastustoiminnan johtotehtävässä toimivan pelastustoimen viranhaltijan käskynalaisuuteen taikka oman organisaationsa suorittamasta tukitehtävästä. Hän on myös oman organisaationsa henkilöstön käyttöperiaatteiden asiantuntija.

Johtoryhmä

Pelastustoiminnan johtaja käyttää tarvittaessa apunaan johtoryhmää, joka koostuu toimialojen yhteyshenkilöistä ja esikunnan tärkeimmistä henkilöistä. Johtoryhmän kokouksiin kutsutaan lisäksi tarvittavat asiantuntijat. Kokouksista pidetään pöytäkirjaa, joka taltioidaan mahdollista myöhempää tarvetta varten.

Kokouksissa käsitellään keskeiset asiat kuten tilanne ja resurssien käyttö, suunnitelma jatkotoimista, toimenpiteistä päättäminen ja tiedottaminen. Pelastustoiminnan johtaja tekee päätökset ja on niistä vastuussa. Käskyt ja ohjeet annetaan pääsääntöiseksi linja-organisaation kautta. Pelastustoiminnan johtaja voi käyttää apunaan käskyjen ja ohjeiden valmistelussa ja toimeenpanossa operaatiopäällikköä tai muuta esikunnan henkilöstöä.

Linjatoiminnot

Pelastusmuodostelmien johtajat vastaavat oman muodostelmansa johtamisesta. Pelastusmuodostelmille voidaan alistaa yhteistoimintatahojen resursseja, jolloin alistettavan resurssin yleisjohto kuuluu asianomaisen pelastusmuodostelman johtajalle.

Pelastustoiminnan johtokeskus tukee linjaorganisaation toimintaa ja huolehtii keskitetysti aikaisemmin mainituista toiminnoista. Linjaorganisaation ylin johto on pelastustoiminnan johtokeskuksen päälliköllä eli pelastustoiminnan johtajalla.

3.2.2 Henkilöstöresurssien tarve suhteessa operaation laajuuteen

Operaation laajuutta voidaan arvioida karkeasti suhteuttamalla sitä tarvittavaan joukkojen määrään. Seuraavassa on tarkasteltu henkilöstöresurssitarpeita vähintään muutaman vuorokauden kestävässä operaatiossa suhteessa toiminnassa olevien pelastusjoukkueiden määrään. Taulukossa 3 on esitetty linjavastuussa olevan henkilöstön määrä suhteessa operaation laajuuteen. On huomattava, että näin pitkäkestoisessa toiminnassa tarvitaan vaihtohenkilöstöä, jolloin joukkojen kokonaismäärien on oltava kolminkertaisia verrattuna taulukossa 3 esitettyihin määriin.

Taulukko 3 Linjavastuussa olevan henkilöstön määrä suhteessa operaation laajuuteen (taulukossa ei oteta huomioon linjajohtajien henkilökohtaisten avustajien tarvetta)

Tehtävä	**Joukkueiden määrä (kpl)**				
	2	**5**	**10**	**15**	**25**
Pelastustoiminnan johtaja	1	1	1	1	1
Pelastusyhtymän komentaja			(1)	1	1 – 2
Pelastuskomppanian päällikkö		1 – 2	2 – 3	3 – 4	5 – 8
Pelastusjoukkueen johtaja	2	5	10	15	25
Pelastusyksikön johtaja	6	15	30	45	75
Miehistöjäsen	30	75	150	225	375

Tilanteen laajetessa lisääntyy myös linjatoimintojen tukemisessa tarvittavan esikuntahenkilöstön tarve. Taulukossa 4 esitetään esikuntahenkilöstön arvioidut määrät suhteessa operaation laajuuteen. Esitetyt henkilöstötarpeet ovat kuitenkin vain suuntaa antavia, suunnittelun pohjaksi tarkoitettuja arviointeja. Esikunnan henkilöstötarpeisiin vaikuttavat monet tekijät kuten pelastusoperaation kesto ja maantieteellinen laajuus. Myös on merkitystä sillä, miten suurelta osin johtaminen voidaan toteuttaa kiinteissä, ennalta valmistelluissa ja varustetuissa johtamispaikoissa.

Taulukko 4 Esikunnan henkilöstötarpeet suhteessa operaation laajuuteen (taulukossa ei oteta huomioon töiden vuorottelussa tarvittavia varamiehiä tai henkilökohtaisia avustajia, kuten autonkuljettajia)

Tehtävä	**Joukkueiden määrä (kpl)**				
	2	**5**	**10**	**15**	**25**
Esikuntapäällikkö		1	1	1	1
Tilanne		1	1	2	3
Suunnittelu			1	2	3
Viestitoiminta	2	4	5	5	6
Tiedottaminen		1	1	1	2
Logistiikka	1	2	4	16	32
Työturvallisuus			1	1	1
Esikuntahenkilöstö yhteensä	3	9	14	28	48

Esikuntahenkilöstöön voi kuulua lisäksi teknisiä asiantuntijoita. Logistiikassa tarvittavan henkilöstön määrä vähenee, jos esim. johtamispaikan toiminnot ovat etukäteen pitkälle valmisteltuja ja jos johtaminen tapahtuu kiinteässä, ennalta valmistellussa johtokeskuksessa. Jos johtokeskuksen perustamisjärjestelyt joudutaan toteuttamaan kokonaan tilanteen aikana, tarvitaan paljon henkilöstöä etenkin, jos johtokeskus perustetaan maastoon. Myös elintarvikehuollossa tarvittavan henkilöstön määrää riippuu huoltokuljetusten tarpeesta sekä siitä, miten suurelta osin elintarvikehuolto joudutaan toteuttamaan maasto-olosuhteissa.

3.3 Pelastustoiminnan johtamisvastuu

Johtamisvastuu pelastustoimen alueella

Pelastustoiminnan johtaja on siltä pelastustoimen alueelta, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa, jollei toisin ole sovittu. Pelastustoimintaa johtaa pelastusviranomainen tai muu palokuntaan kuuluva henkilö siihen saakka, kun pelastusviranomainen ottaa toiminnan johtaakseen. Johtamisvastuussa tässä mielessä olevia pelastustoimen alueen pelastusviranomaisia ovat sen ylin viranhaltija ja alueen määräämät muut pelastustoimen viranhaltijat. Alueen pelastustoimen on syytä määritellä päivystysjärjestelmässä toimivat avainhenkilöt (esimerkiksi pelastustoiminnan alueen ylimmän viranhaltijan sijaisina toimivat, päivystävän palomestarin ja tämän sijaisena toimivan paloesimiehen) päivystystehtävässä toimiessaan pelastusviranomaisiksi. Aluekohtaisesti tarkasteltuna pelastustoiminnan johtotehtävät siis määräytyvät toisaalta pelastuslain ja -asetuksen sekä toisaalta alueen omien ohjeistojen mukaan. Alueille on jätetty tässä suhteessa liikkumavara: pelastustoimintaa johtaa alueen pelastusviranomainen, joka puolestaan on määritelty alueen pelastustoimen tekemin päätöksin.

Läänin ja valtakunnan tason johto

Lääninhallitus tai sisäasiainministeriö voi erityisestä syystä antaa pelastustoimintaa koskevia käskyjä ja määrätä pelastustoiminnan johtajan. Lääninhallitus tai sisäasiainministeriö voi määrätä pelastustoiminnan johtajaksi myös muun valtion viranomaisen taikka pelastustoimen alueen pelastusviranomaisen. Lainsäätäjä on nähnyt tarpeelliseksi jättää lääninhallitukselle ja sisäasiainministeriölle harkintavaltaa johtamistehtävään määrättävän henkilön suhteen. Asianomaisen viranomaisen määräämiseksi johtamaan toimintaa vaaditaan erityisiä perusteita. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi tilanteen järjestyksenpidollinen luonne, säteilyyn sekä kemiallisiin tai biologisiin aineisiin liittyvältä vaaralta suojautuminen laajalla alueella, laajaa aluetta koskeva evakuointi tai muut poikkeukselliset turvallisuuteen liittyvät näkökohdat taikka tilanteen poikkeuksellinen laajuus. Esimerkiksi dynaaminen (liikkuva) suuronnettomuus tai uhkatilanne, joka voi koskea koko lääniä tai merkittäviä osia siitä, saattaa olla tällainen tilanne. Myös voimavarojen jakaminen tarvitseville saattaa edellyttää valtion viranomaisen päätöstä.

Alueiden pelastusviranomaiset alistuvat sisäasiainministeriön tai lääninhallituksen määräämän pelastustoiminnan johtajan määräysvallan alaisuuteen. Määräyksen antajan tulee puolestaan tiedottaa johtamista koskevasta päätöksestään tehokkaalla ja luotettavalla tavalla. Tehtävään määrätyn tulee myös itse selvästi ilmoittaa alistettaville viranomaisille johtovastuun vastaanottamisesta. Sisäasiainministeriö tai lääninhallitus voi kutsua myös asiantuntijoita avustamaan sammutus- ja pelastustoiminnan johtotehtävissä. Asiantuntijan tehtävänä on avustaa neuvoin ja selvityksin pelastustoiminnan johtajaa varsinaiseen johtamiseen puuttumatta.

Poliisijohtoiset tilanteet

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisin on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin, kun on perusteltua syytä olettaa henkilön kadonneen tai joutuneen onnettomuuden uhriksi. Poliisilla on etsintätehtävissä johtovastuu maalla ja sisävesillä. Poliisilain säännöksen perusteella poliisimiehellä on oikeus henkilön auttamiseksi, kadonneen löytämiseksi tai kuoleman selvittämiseksi päästä asuntoon tai muuhun paikkaan ja suorittaa siellä tarvittava etsintä, jos on syytä epäillä henkilön olevan hengen tai terveyden vaarassa tai joutuneen rikoksen tai onnettomuuden uhriksi taikka hänen voidaan muutoin olettaa olevan välittömän avun tarpeessa tai kuolleena.

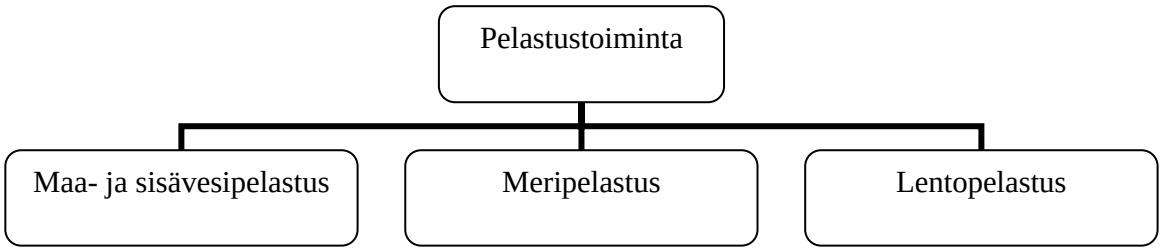
Onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden turvaamiseksi, toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojaamiseksi, vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista. Tämän lisäksi poliisilla on oikeus eristää tai tyhjentää kotirauhan tai julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata.

Terveysviranomaisjohtoiset tilanteet

Terveydenhuoltoviranomaisilla on yleisvastuu johtamisesta tilanteissa, joissa väestön terveyttä uhkaavat esimerkiksi epidemiat, muut joukkosairastumiset, laajat tartuntatautitilanteet sekä vesi- ja ruokamyrkytysepidemiat.

Pelastustoimintahaarat

Johtamisjärjestelmän tehtävänä on saada pelastustoimintaan osallistuva pelastusmuodostelmien kokonaisuus toimimaan siten, että järjestelmä tehokkaimmalla mahdollisella tavalla suorittaa sille asetetun tehtävän. Johtamistoiminnan onnistumiseen vaikuttavat organisatoriset, tekniset ja inhimilliset edellytykset. Ne on saatava toimimaan niin maa- ja sisävesipelastuksessa kuin meripelastuksessa ja lentopelastuksessakin. Pelastustoimintahaarat esitetään kuvassa 16.



Kuva 16 Pelastustoimintahaarat

Tässä julkaisussa tarkastellaan pelastustoimintaa maa- ja sisävesipelastuksen näkökulmasta. Johtamisen perusperiaatteet ovat kuitenkin samat pelastustoimintahaarasta riippumatta.

Johtamisvastuu muissa pelastustoimintahaaroissa

Muissa kuin maa- ja sisävesipelastuksen tilanteissa pelastusviranomainen on lähinnä tukevan viranomaisen roolissa.

Johtamisvastuu meripelastuksessa

Rajavartiolaitos on johtava meripelastusviranomainen (Meripelastuslaki 1145/2001), joka vastaa meripelastustoimen järjestämisestä. Meripelastustoimi on merellä vaarassa olevien ihmisten etsimistä ja pelastamista sekä heille annettavaa ensiapua sekä vaaratilanteeseen liittyvän radioviestinnän hoitamista. Hätäkeskuslaitos ja pelastuslaitokset aluksineen ovat velvollisia osallistumaan meripelastustoimen tehtäviin.

Rajavartiolaitoksen esikunta huolehtii meripelastustoimen valvonnasta ja meripelastustoimen valtakunnallisen yhteistoiminnan yhteensovittamisesta sekä meripelastustoimea koskevien säädösten, määräysten ja ohjeiden sekä kansainvälisten sopimusten valmistelusta ja ylläpidosta. Lisäksi rajavartiolaitoksen esikunta huolehtii meripelastusalan yhteydenpidon järjestämisestä Suomen ja muiden valtioiden sekä kansainvälisten meripelastusalan organisaatioiden ja järjestöjen kanssa. Meripelastustoimen suunnittelua, kehittämistä ja seurantaa varten rajavartiolaitoksen apuna on meripelastustoimen neuvottelukunta.

Meripelastustoimen operatiivinen johtamisjärjestelmä perustuu merivartiostojen organisaatioon ja aluejakoon. Suomen meripelastustoimen vastuualue on jaettu kahteen meripelastuslohkoon: Länsi-Suomen meripelastuslohko ja Suomenlahden meripelastuslohko. Meripelastustoimesta Länsi-Suomen meripelastuslohkolla vastaa Länsi-Suomen merivartiosto ja Suomenlahden meripelastuslohkolla Suomenlahden merivartiosto.

Merivartioston apuna on meripelastuslohkon johtoryhmä, jonka tehtävänä on avustaa merivartiostoa meripelastustoimen suunnittelussa. Vaaratilanteen sitä edellyttäessä johtoryhmän tehtävänä on meripelastusjohtajan tukena sovittaa yhteen viranomaisten, vapaaehtoisten yhdistysten ja muiden yhteisöjen sekä muiden tahojen meripelastustoimen alaan kuuluvat tehtävät.

Meripelastustoimen etsintä- ja pelastustehtäviä johdetaan Länsi-Suomen meripelastuslohkolla Turun meripelastuskeskuksesta (MRCC Turku) ja sen alaisena toimivasta Vaasan meripelastuslohkokeskuksesta (MRSC Vaasa). Suomenlahden meripelastuslohkolla meripelastustoimen etsintä- ja

pelastustehtäviä johdetaan Helsingin meripelastuslohkokeskuksesta (MRSC Helsinki). Länsi-Suomen merivartiosto huolehtii valtakunnallisten meripelastusvoimavarojen seurannasta ja ohjauksesta sekä operatiivisten yhteyksien hoitamisesta muiden maiden meripelastusviranomaisiin.

Meripelastustoimen johtokeskuksissa (MRCC Turku, MRSC Helsinki ja MRSC Vaasa) vaaratilanteessa toimivat meripelastusjohtajat määrittävät vaaratilanteen asteen ja ryhtyvät itsenäisesti tilanteen edellyttämiin toimiin. Meripelastusjohtaja voi tietyin edellytyksin määrätä henkilöitä avustamaan pelastustehtävässä sekä määrätä tehtävässä käytettäväksi aluksia, ilma-aluksia ja muita kulkuneuvoja, elintarvikkeita, rakennuksia, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä, viestivälineitä, muuta kalustoa ja tarvikkeita sekä poltto- ja voiteluaineita.

Johtamisvastuu lentopelastuksessa

Johtovastuu lentopelastuksessa kuuluu lentopelastuskeskukselle siihen asti, kun onnettomuuteen joutunut ilma-alus on löydetty ja paikannettu. Tämän jälkeen johtovastuu siirtyy onnettomuuspaikan sijainnin perusteella pelastustoimelle tai merialueella meripelastustoimelle. Lentopelastuksen toiminta keskittyy Ilmailulaitoksen alaisuudessa toimiviin lentopelastuskeskuksiin. Etelä-Suomen lentopelastuskeskus sijaitsee Tampereella ja Pohjois-Suomen lentopelastuskeskus Rovaniemellä.

(Kansainvälisen Cospas-sarsat-satelliitijärjestelmän havaittua ja paikannettua ilmailun tai merenkulun hätälähettimen signaalin Suomen maa- tai merialueella tieto siitä välittyy Turun meripelastuskeskukselle. Mikäli paikannus on maa-alueella, välittää Meripelastuskeskus tiedon molemmille lentopelastuskeskuksille, jotka ryhtyvät etsintätoimenpiteisiin hätälähettimen löytämiseksi). Kansainvälinen Siviili-ilmailujärjestö (ICAO) on antanut jäsenvaltioilleen määräyksiä ja suosituksia kaikkea ilmailussa tapahtuvaa toimintaa varten. Kansainvälisessä siviili-ilmailun yleissopimuksessa määrätään valtioiden velvollisuudet hädässä olevia ilma-aluksia kohtaan. Yleissopimuksen liitteeseen 12 (Annex 12) sisältyy määräyksiä ja suosituksia avustettaessa hädässä olevaa ilma-alusta ja lento-onnettomuudessa eloonjääneitä, määriteltäessä etsintä- ja pelastusalueita, järjestettäessä etsintä- ja pelastustoimenpiteitä ja perustettaessa pelastuskeskuksia.

Lentopelastuksen organisoinnista ja järjestämisestä vastaa Ilmailulaitos. Ilmailulaitoksen tehtävänä on lentopelastuksen koordinointi, yleissuunnittelu ja kansainvälinen yhteistyö. Tehtävät kuuluvat Ilmailulaitoksen pääkonttorin lennonvarmistusosaston alaiselle ilmaliikenteen hallintayksikölle. Lentopelastuskeskukset sijaitsevat aluelennonjohtojen yhteydessä. Keskukset on varustettu toimimaan itsenäisinä johtokeskuksina ilmailun vaara- ja onnettomuustilanteissa. Lentopelastuskeskuksen päätehtävänä on toiminnan johtaminen kaikissa Suomen ilmatilassa tapahtuvissa vaara- ja onnettomuustilanteissa. Lentopelastuskeskuksessa toimintaa johtaa lentopelastusjohtaja.

Pelastustoiminnan johtajan asema ja toimivaltuudet

Jos pelastustoimintaan osallistuu usean toimialan viranomaisia, vastaa yleisjohtajana toimiva pelastustoiminnan johtaja tilannekuvan ylläpitämisestä sekä tehtävien antamisesta eri toimialoille ja toiminnan yhteensovittamisesta. Toimialat toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden suorittamat toimenpiteet kokonaisuutena edistävät onnettomuuden seurausten tehokasta torjuntaa. Pelastustoiminnan johtaja voi myös kutsua asiantuntijoita avukseen.

Päätös johtamisvastuun ottamisesta on tehtävä nopeasti ja määrätietoisesti, minkä jälkeen siitä on ilmoitettava alaisille ja esimiehille. Jos pelastustoimintaan osallistuu useita eri organisaatioita, pelastustointa käsitellään yhtenä toimialana muiden joukossa. On tietysti muistettava, että silloin johdettavana ei ole yhdenmukaisesti koulutettuja kurinalaisia muodostelmia, vaan mahdollisesti joukko

tehtävään määrättyjä tai siihen vapaaehtoisesti hakeutuneita osapuolia. Pelastustoimintaan osallistuville eri organisaatioille annettavat käskyt, määräykset, kehotukset ja esitykset on tehtävä yksilöllisesti kunkin toimialan koulutuksen, kenttäkokemuksen sekä muiden valmiuksien mukaan.

Pelastustoiminnan johtajan käskyt ja määräykset laaditaan yhteistoiminnassa asianomaisen toimialajohtajan kanssa ja annetaan virkatietä. Pelastustoiminnan johtajan toiminnan yleiset tavoitteet ovat:

1) toiminnan nopea käynnistäminen
2) käytettävissä olevien voimavarojen tarkoituksenmukainen jakaminen
3) eri toimialojen, organisaatioiden ja yksiköiden yhteistoiminnan järjestely
4) johtamisjärjestelmän selkeä ja yksinkertainen toimeenpano sekä
5) tilanteen ja operaatioiden seuranta sekä päätöksenteko.

Pelastustoiminnan johtajan tehtävänä on kaikin käytettävissä olevin voimin ja tarpeen vaatiessa omia toimivaltuuksiaan sekä toimintaan osallistuvien muiden viranomaisten valtuuksia asianmukaisessa järjestyksessä käyttäen johtaa toimintaa siten, että onnettomuus tai sen uhka saadaan torjuttua tai vahingot estettyä taikka rajoitettua. Sitovia ja yksityiskohtaisia ohjeita siitä, kuinka pelastusoperaatio on hoidettava, ei yleensä ole mahdollista antaa. Johtamisen tulee kuitenkin sisältää tiettyjä toimintoja, joita tarkastellaan tuonnempana. Päämäärän saavuttamiseksi johtavalle viranomaiselle on suotu laajat toimivaltuudet sekä ihmisiin että omaisuuteen nähden.

Pelastustoiminnan johtajalta vaaditaan tilannejoustavuutta yllättävien ja laajojenkin tehtävien hoitamiseksi. Valtakunnallisten evakuointiohjeiden mukaan pelastusviranomainen on vastuussa muun muassa laajamittaisista väestön evakuoinneista suojauduttaessa mittavaa normaali- tai poikkeusolojen onnettomuusuhkaa vastaan.

Tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi pelastustoiminnan johtajalla on oikeus, jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista,

1) määrätä ihmisiä suojautumaan sekä evakuoida ihmisiä ja omaisuutta
2) ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle
3) määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- ja voiteluaineita ja sammutusaineita
4) ryhtyä muihinkin pelastustoiminnan kannalta tarpeellisiin toimenpiteisiin.

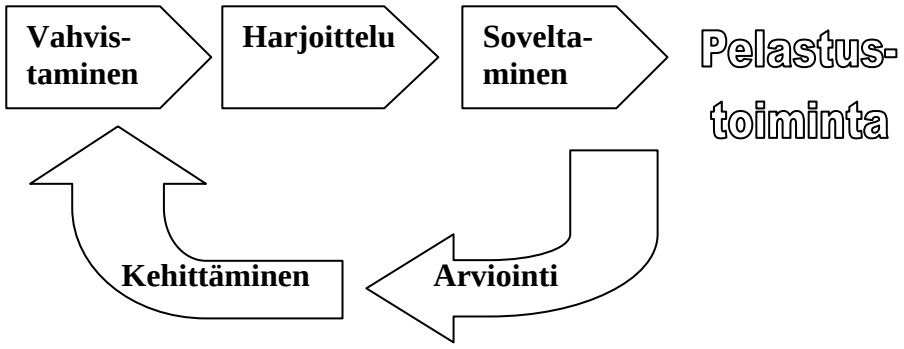
Edellä kohdassa 3 tarkoitettua omaisuutta, jota omaisuuden omistaja tai haltija itse tarvitsee samanaikaisesti tulipalon tai muun onnettomuuden torjumiseksi, ei saa määrätä luovutettavaksi, ellei se ole välttämätöntä ihmishengen pelastamiseksi. Käyttöön otetusta omaisuudesta alueen pelastustoimi suorittaa täyden korvauksen sekä korvaa käyttöön otetulle omaisuudelle mahdollisesti aiheutuneen vahingon.

Pelastustoiminnassa vaaditaan nopeita ratkaisuja juuri johtoportaassa. Näitä tehtäessä ei aina varsinkaan tilanteen alkuvaiheessa ole mahdollisuuksia vaihtoehtojen ja niiden seurausten perusteelliseen harkintaan. Pelastustoiminnan johtaja vastaa itse ratkaisuistaan ja niiden seurauksista. Esittelijät ja muu päätöksenteossa avustava henkilöstö jäävät tämän linjavastuun ulkopuolelle.

3.4 Pelastustoiminnan johtaminen erilaisissa onnettomuuksissa

3.4.1 Johtaminen pienissä ja keskisuurissa onnettomuuksissa

Pienillä ja keskisuurilla onnettomuuksilla tarkoitetaan sellaisia, joissa vasteeksi riittävät eri organisaatioiden valmiudessa olevat voimavarat. Palokuntien pelastustehtävät varsinkin pienissä onnettomuustilanteissa sekä suurten tilanteiden alkuvaiheessa ovat siinä määrin samankaltaiset, että voidaan varsin pitkälle noudattaa ennalta määrättyä, kokemuksiin perustuvaa toimintamallia. Vahvistetusta ja harjoitellusta toimintamallista on hyötyä johtamisen ja koko toiminnan kehittämisessä (kuva 17).



Kuva 17 Vaiheet pelastustoiminnan toimintamallin kehittämisessä

Toimintamallia *vahvistettaessa* on otettava huomioon, että siihen sisältyvien operaatiorutiinien on sovelluttava joustavasti erityyppisiin ja erilaajuisiin tilanteisiin. *Harjoittelussa* totutellaan toimintaperiaatteisiin ja rooleihin ennen todellista hälytystilannetta. Operaatiorutiinit ovat käytännöllinen koulutuspaketti organisaation kaikille tasoille. Toimintamallin *soveltaminen* hälytystilanteisiin on testi sille, miten malli todella toimii ja tukee johtamista pelastustoiminnan eri vaiheissa. Soveltamisen jälkeen seuraa malliin sisältyvien rutiinien *arviointi*. Myönteiset kokemukset auttavat vahvistamaan luottamusta toimintamalliin. Kielteiset kokemukset taas auttavat ongelmakohtien tunnistamisessa. Kielteiset kokemukset tai myös toimintaolosuhteiden muutokset edellyttävät toimintamallin *kehittämistä*. Kehittämistyötä on tehtävä jatkuvasti toiminnassa saatujen kokemusten perusteella. Parannettua mallia käytetään taas koulutuspakettina harjoituksissa, sovelletaan hälytystilanteissa, arvioidaan saatuja kokemuksia ja uudistetaan edelleen tarvittaessa.

Hyvään perusmalliin nojautuva pelastustoiminta ohjautuu ennakkosuunnitelmien mukaan mahdollisimman vähillä toimintakäskyillä, joita annetaan pelastustoiminnan kulun kannalta kriittisissä vaiheissa tai silloin, kun on tarvetta poiketa toiminnan perusmallista. Johtajan tehtävänä on valvoa toiminnan edistymistä ja suorittaa tarvittavat korjaustoimenpiteet. Vakioitavaan toimintamallin piiriin kuuluvat ainakin seuraavat asiat:

1) lähtövalmius ja toiminta hälytyksen tapahtuessa
2) hälytysvasteet
3) siirtyminen onnettomuuspaikalle, sisääntulokohta ja alkuryhmitys
4) johtamisen vakiinnuttaminen
5) viestitys sekä muodolliset käskyt ja ilmoitukset
6) pelastustoiminta
7) toimenpiteet operaation päätyttyä.

Lähtövalmius ja toiminta hälytyksen tapahtuessa

Lähtövalmiuteen liittyen määritellään muun muassa muodostelmat, niiden sijoitus, lähtövahvuudet, hälytysvalmiuden (lähtövalmiuden) ylläpitäminen henkilöstön ja kaluston osalta. Lisäksi määritellään, millä tavoin ja millä käskyillä normaalia lähtövalmiutta kohotetaan. Hälytyksen jälkeisestä toiminnasta määritellään, kuinka ajoneuvot miehitetään ja lähtö muuten tapahtuu mahdollisimman nopeasti ja turvallisesti.

Hälytysvasteet

Hälytystoimintaa varten hätäkeskukselle on tehtävä hälyttämisohje. Siinä määritellään, minkälaisin voimavaroin muodostelmat lähtevät toimintaan eri hätäilmoitusten perusteella. Samalla luodaan edellytykset pelastustoiminnan onnistumiselle. Hälyttämisohjeiden tulee perustua riskianalyysissä tehtyyn kohteiden peruskartoitukseen. Minimivaatimuksena suunnittelussa tulee olla, että ohjeelliset riskialuekohtaiset toimintavalmiusaikavaatimukset saavutetaan. Koska tässä vaiheessa tehty ratkaisu vaikuttaa oleellisesti pelastustoiminnan lopputulokseen, tulee käyttää etupainotteisia hälyttämisohjeita.

Hälytettävien voimavarojen määrä ja laatu riippuu myös kohteesta, vuorokauden ajasta, liikenneolosuhteista ja ennen kaikkea hätäilmoituksessa saadun informaation sisällöstä, määrästä ja luotettavuudesta. Muodostelmat tulee hälyttää riittävän etupainotteisesti siten, että torjuntavoimilla on reaaliset mahdollisuudet suoriutua tehtävistään. Toiminnan käynnistyttyä pelastustoiminnan johtajan on lisäksi kaikissa tilanteissa arvioitava hätäkeskuksen suorittamien hälytystoimenpiteiden oikeellisuus ja tarvittaessa välittömästi muutettava hälytysvastetta.

Siirtyminen onnettomuuspaikalle, sisääntulokohta ja alkuryhmitys

Siirtyminen onnettomuuspaikalle voi alkaa paloasemalta, muusta tukikohdasta, toisesta hälytystehtävästä, harjoituksesta tai yksikön ollessa liikkeessä. Kaikki mainitut lähtötilanteet poikkeavat jonkin verran toisistaan.

Ainakin paloasemalta samanaikaisesti lähdettäessä on syytä vakioida ajoneuvojen ajojärjestys. Tärkeintä on pyrkiä varmistamaan joustava ja turvallinen siirtyminen toiminta-alueelle ja estää samalla muun liikenteen vaarantaminen. Samanaikaisesti on pidettävä mielessä muun muassa liikennelainsäädännön määräykset, kuljettajan vastuu ja yksikön esimiehen asema siirtymisvaiheessa. Pelastustoiminnan johtaja päättää kohteesta saatujen tietojen perusteella tarvittavien lisävoimavarojen hälyttämisestä. Hän päättää myös, mikä tai mitkä yksiköt peruutetaan ja mikä yksikkö jatkaa kohteelle. Toiminta-alueelle siirrytään hälytysajona tai normaalina ajona. Jos pelastusyksikkö saapuu ensimmäisenä onnettomuuspaikalle, yksikön esimies käskee yksikön sijoituspaikan. Kohteissa, joista on laadittu ennakolta kohdekortti tai pelastussuunnitelma, pelastustoiminnan johtaja voi käyttää tilanteen mukaan niitä hyväkseen käskyttäessään yksiköiden paikat.

Alkuvaiheelle on tyypillistä, että onnettomuustilanne ja tarvittavien voimavarojen määrä ja käyttötarkoitus eivät ole välittömästi täysin selvillä. Tiedusteluvaiheessa pelastusyksiköille ei välttämättä pystytä antamaan tehtäviä, jos ne saapuvat hyvin aikaisessa vaiheessa etupainotteisesti onnettomuuspaikalle. Jos pelastusyksiköt ajavat suoraan kohteelle, ne saattavat tukkia tärkeitä sisääntuloväyliä. Tiedustelun jälkeen kalustoa voidaan joutua tarpeettomasti siirtelemään ryhmityksen muut-

tamiseksi toiminnan kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Tällaisten tilanteiden varalta on vakioitava rutiini, jolla onnettomuuspaikalle sisääntulo saadaan tapahtumaan hallitusti.

Aikaisessa vaiheessa on syytä määrittää sisääntulokohta tai sisääntulokohdat, jonka tai joiden kautta kaikki onnettomuuspaikalle saapuva liikenne ohjataan. Jos yksiköille ei heti voida antaa tehtäviä, on määritettävä myös odotusalue. Vaikka pelastustoiminnan johtaja ei olisi käskenyt mitään näistä järjestelyistä, tulee saapuvien yksiköiden johtajien huolehtia hallitusta sisääntulosta myös omatoimisesti jäämällä riittävän etäälle odottamaan ja ilmoittamalla paikalla olostaan.

Johtamisen vakiinnuttaminen

Johtamistoiminnan vakiinnuttaminen alkaa johtamisvastuun ottamisesta. Tähän liittyy aina muodollinen ilmoitus. Johtamisvastuun ottamiseen liittyen on perusteltua vakioida seuraavat periaatteet:

- Hälytyksen saanut korkein esimies johtaa tilannetta.
- Ensimmäinen kohteeseen saapunut yksikön esimies johtaa omaa yksikköään ja antaa välittömän tilanneilmoituksen esimiehelleen.
- Pelastustoiminnan johtaja voi siirtää johtamisvastuun yksikön esimiehelle, jos hän katsoo tilanteen olevan sellaisen, että yksi yksikkö selviää tilanteesta.
- Myöhemmin paikalle saapunut ylempi esimies voi ottaa johtamisvastuun alaiselta itselleen, jos hän katsoo sen tilanteen johdosta tarpeelliseksi.

Johtamisvastuun siirtäminen tulee toteuttaa aina muodollisesti ja, jos on mahdollista, tapaamisyhteydessä. Johtamisvastuun itselleen ottanut johtaja ilmoittaa johtamisvastuun ottamisesta ja määrää johtamisvastuusta vapautetun entisen pelastustoiminnan johtajan tarkoituksenmukaiseksi katsomaansa tehtävään.

Jos onnettomuus on vähänkin laajempi tai uhkaa laajeta, edellytetään alusta alkaen näkyvän, kiinteän johtamispaikan perustamista. Tällaisessa tilanteessa ensimmäisenä paikalle tulevan yksikön johtaja perustaa kiinteän johtamispaikan ja johtaa pelastustoimintaa sieltä, kunnes operaatio saatetaan päätökseen tai kunnes ylempi viranhaltija ottaa häneltä johtamisvastuun itselleen.

Kiinteään ja näkyvään johtamispaikkaan liittyvistä eduista voi luopua vain, jos johtajan henkilökohtainen osallistuminen on välttämätöntä toiminnan lopputuloksen tai oman henkilöstön turvallisuuden kannalta. Päätös johtamistavasta riippuu onnettomuustilanteen lisäksi siitä, miten lisävoimia on saatavissa. Jos ensimmäisenä onnettomuuspaikalle saapuvan johtajan johdettavana on useampia yksiköitä, hänen tulee pääsääntöisesti aloittaa johtaminen kiinteästä johtamispaikasta.

Jos ensimmäisenä onnettomuuspaikalle saapuneen pelastusyksikön johtaja siirtyy johtamaan pelastustoimintaa kiinteästä johtamispaikasta, hänellä on seuraavat mahdollisuudet menetellä oman yksikkönsä henkilöstön suhteen:

1) Hän määrää uudeksi yksikön esimieheksi jonkun yksikön miehistöjäsenen, jolta edellytetään riittävää työkokemusta ja koulutustasoa.
2) Hän alistaa yksikkönsä miehistön myöhemmin saapuvan pelastusyksikön esimiehen alaisuuteen. Tämä ratkaisu tulee kysymykseen erityisesti silloin, kun pelastusyksiköt eivät ole saapuneet onnettomuuspaikalle perusvahvuisina.
3) Hän määrää yksikkönsä jäsenet tukitehtäviin avustamaan johtamista.

Pelastustoiminnan johtajan päätöksenteon pohjana on *tilanteen arviointi*, joka perustuu omiin havaintoihin sekä alaisilta saatuihin tilanneilmoituksiin. Tilanteen arvioinnissa pyritään saamaan vastaus esimerkiksi seuraaviin kysymyksiin:

- Mistä onnettomuudesta on kysymys (esimerkiksi mikä palaa)?
- Missä vahinkokohde sijaitsee (esimerkiksi missä palaa)?
- Onko ihmisiä tai eläimiä vaarassa. Uhkaako ihmisiä tai eläimiä mahdollisesti sellainen vaara, joka edellyttää pelastamista, vai riittääkö evakuointi tai vaarasta varoittaminen?
- Minne onnettomuus voi levitä?
- Onko onnettomuudessa erityisvaaroja (esimerkiksi vaarallisia aineita, räjähteitä, sortumia)?
- Mitä reittejä voidaan edetä riskilähteen eliminoimiseksi tai vahingon rajaamiseksi?
- Riittävätkö resurssit riskilähteen eliminointiin?

Toimintasuunnitelmassa pelastustoiminnan johtaja päättää pelastustoiminnan painopisteestä, toiminnan luonteesta ja resurssien käytöstä. Riskilähteen eliminointiin pyritään, jos voimavarat ovat riittävät ja jos tilanteessa ei ole erityisvaaroja. Tähän joudutaan joskus myös riskejä ottaen, jos ihmisiä on vaarassa. Vähäiset voimavarat ja erityisvaarat saattavat pakottaa tyytymään vahingon rajoittamiseen. Turhia riskejä ei tule myöskään ottaa, jos jäljellä ei ole sanottavasti pelastettavaa.

Toimintasuunnitelma muokataan pelastustoiminnan johtajan *käskyksi*. Käskyn rakenne ja sisältö tietysti vaihtelevat tilanteen mukaan, mutta pelastustoiminnan johtajan toimintakäskyn perusrakenne on seuraava:

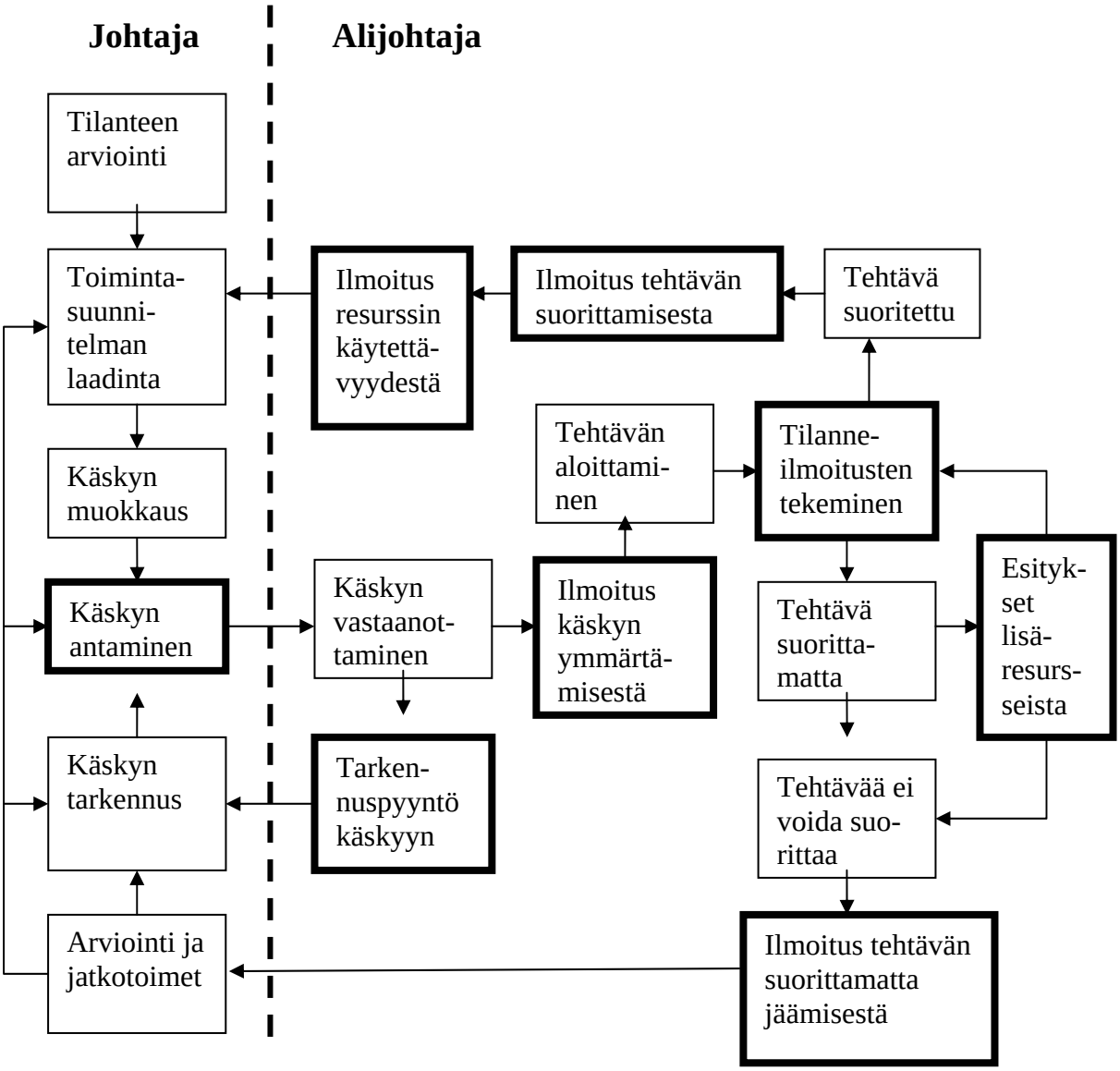
1) tilanne: onnettomuus- ja resurssitilannekuva
2) toimintasuunnitelma: pelastustoiminnan painopiste ja joukkojen käyttö
3) tehtävät: tehtävät alijohtajille tärkeys- ja kiireellisyysjärjestyksessä
4) johtaminen: johtamispaikka, käytettävät viestiyhteydet ja ohjeet tilanneilmoituksista.

Pelastustoiminta ja onnettomuustilanteen vakiinnuttaminen

Varsinaisessa pelastustehtävässä toimitaan tilanteen mukaan. Seuraavissa työturvallisuuteen liittyvissä asioissa voidaan kuitenkin luoda yleispäteviä, toimintamalliin soveltuvia menettelytapoja:

- miehistön sekä myös johto- ja esikuntatehtävissä toimivien pisin sallittu ohjeellinen yhtäjaksoinen työskentelyaika
- miehistön vaihtojärjestelmä, muonitus ja muu huolto
- vesi- ja savusukellus.

Toiminnan edetessä esiintyy tilanteita, joissa edellytetään tilanneilmoituksia ja muuta raportointia (kuva 18).



Kuva 18 Pelastustoiminnan johtamiseen liittyvä rutiiniviestintä

Ylemmän esimiehen on käskyn annettuaan varmistuttava käskyn ymmärtämisestä. Myös alaisen tulee pyytää tarkennusta hänelle epäselväksi jääneeseen käskyyn. Tehtävän suorittamisen aikana tulee ylempi esimies pitää selvillä tilanteesta ja tehtävän edistymisestä. Jos käytettävissä olevat voimavarat eivät riitä tehtävän suorittamiseen, tulee lisäresursseja pyytää ajoissa. Tilanteen uudelleen arvioinnin kannalta on tärkeää, että tehtävän suorittamatta jäämisestä raportoidaan välittömästi. Vastaavasti on raportoitava tehtävän suorittamisesta ja tehtävästä vapautuneen resurssin huollon tarpeesta tai käytettävyydestä uuteen tehtävään.

Onnettomuusilmoitukset

Sisäasiainministeriö ja asianomainen lääninhallitus tarvitsee nopeasti tiedon suuronnettomuuksista tai niiden uhkasta ja muista erityistä huomiota herättäneistä onnettomuuksista tai tapahtumista voidakseen huolehtia omista tehtävistään. Ilmoituksen tekemisestä vastaa toimintaa johtava pelastusviranomainen. Hätäkeskuksen tehtävänä on varmistaa, että toimintaa johtava pelastusviranomainen on tehnyt onnettomuusilmoituksen. Ilmoitus pitää tehdä mahdollisimman nopeasti, jotta ilmoituksen vastaanottajat voivat käynnistää omat toimenpiteensä oikea-aikaisesti.

Ilmoitus tehdään tulipalosta ja muista onnettomuuksista,

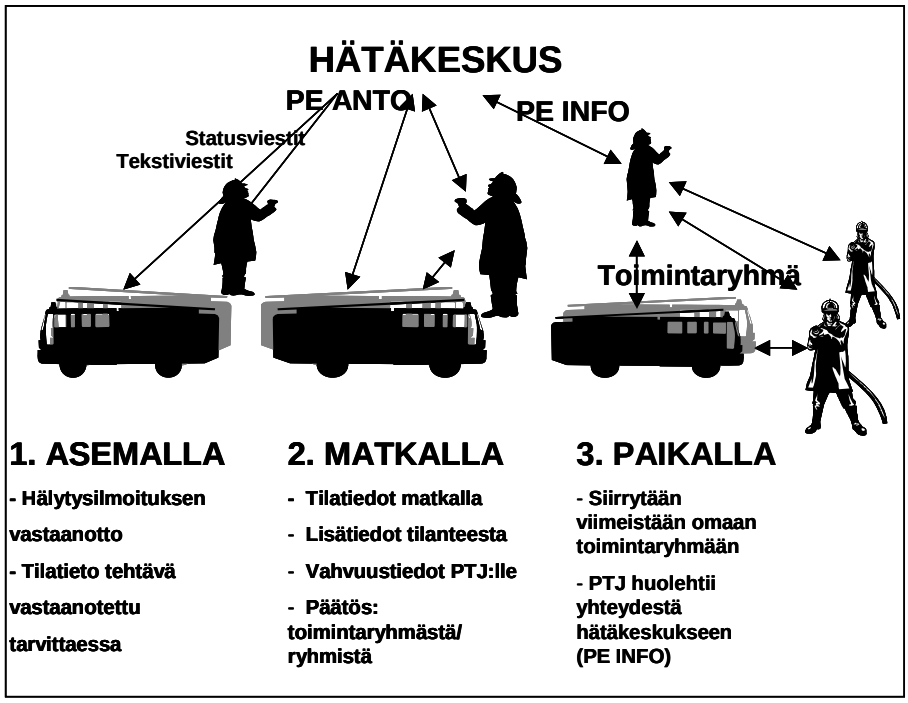
- joissa on ollut suuria ihmisiin tai omaisuuteen kohdistuneita menetyksiä
- joissa kohde on henkilö- tai väestömäärältään suuri tai muuten henkilöturvallisuuden kannalta merkittävä (esimerkiksi hoito- tai huoltolaitos, yleisötilaisuus)
- joista on aiheutunut tai on odotettavissa erityistä julkista kiinnostusta ja huomiota
- joissa pelastustoimintaan osallistunut henkilö saa surmansa tai loukkaantuu vakavasti
- joissa tilanne edellyttää keskushallinnon toimenpiteitä tai on muuten aiheuttanut seurauksia, jotka on tarpeen saattaa ylempien viranomaisten tietoon
- joissa pelastuskomppania tai enemmän on hälytetty toimintaan
- jotka ovat suuronnettomuuden vaara- tai uhkatilanteita.

Onnettomuusilmoitus tehdään aina suuronnettomuustilanteissa. Siksi tähän asiaan palataan tarkemmin johtamista suuronnettomuuksissa koskevan alaluvun yhteydessä. Edellä esitetystä luettelosta havaitaan kuitenkin, että onnettomuusilmoitus on syytä tehdä usein silloinkin, kun kysymyksessä ei vielä varsinaisesti ole suuronnettomuus.

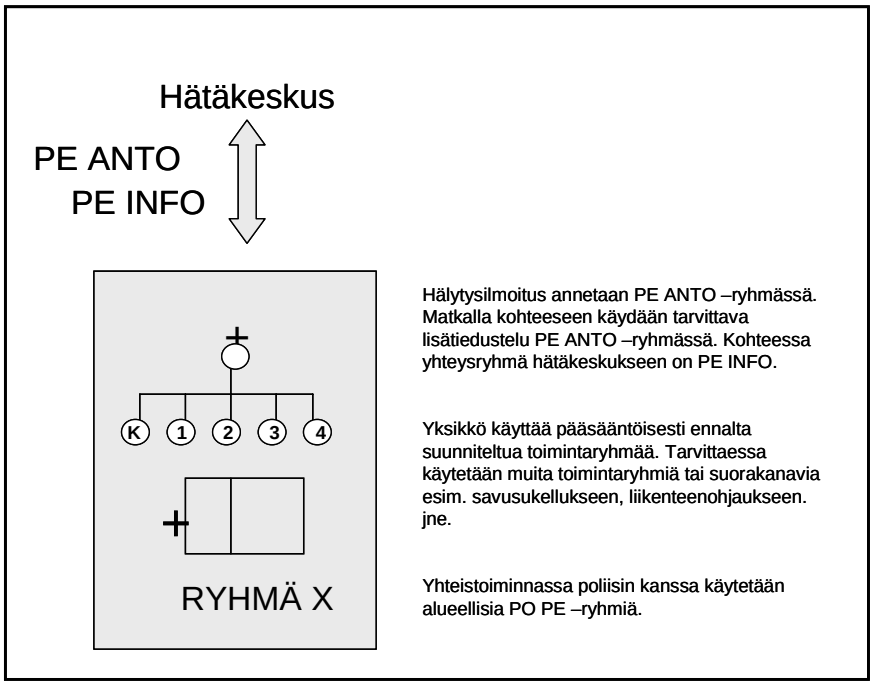
Viestitoiminta

Hätäkeskus hälyttää onnettomuustilanteeseen tarvittavat yksiköt tehtävään osallistuvien viranomaisten vastemäärittelyn (hälytysvasteen) mukaisesti. Onnettomuuspaikalle siirryttäessä hätäkeskus antaa mahdollisia onnettomuustilanteeseen liittyviä lisätietoja yksiköille. Pelastustoiminnan organisaatiosta pääsääntöisesti pelastustoiminnan johtaja on yhteydessä hätäkeskukseen (kuva 19).

Tehtäväpaikalla yksiköiden jäsenet käyttävät ennakolta suunniteltua toimintaryhmäänsä keskinäiseen viestitykseen. Johtamiseen käytettävä viestiliikenne on tarpeen eriyttää omille johtamisen puheryhmilleen, kun käytössä on useampia toimintaryhmiä. Jos tilanteeseen osallistuu yhteistoimintaorganisaatioita, pelastustoiminnan johto on näihin yhteydessä erillisen yhteistoimintaryhmän kautta (kuva 20).



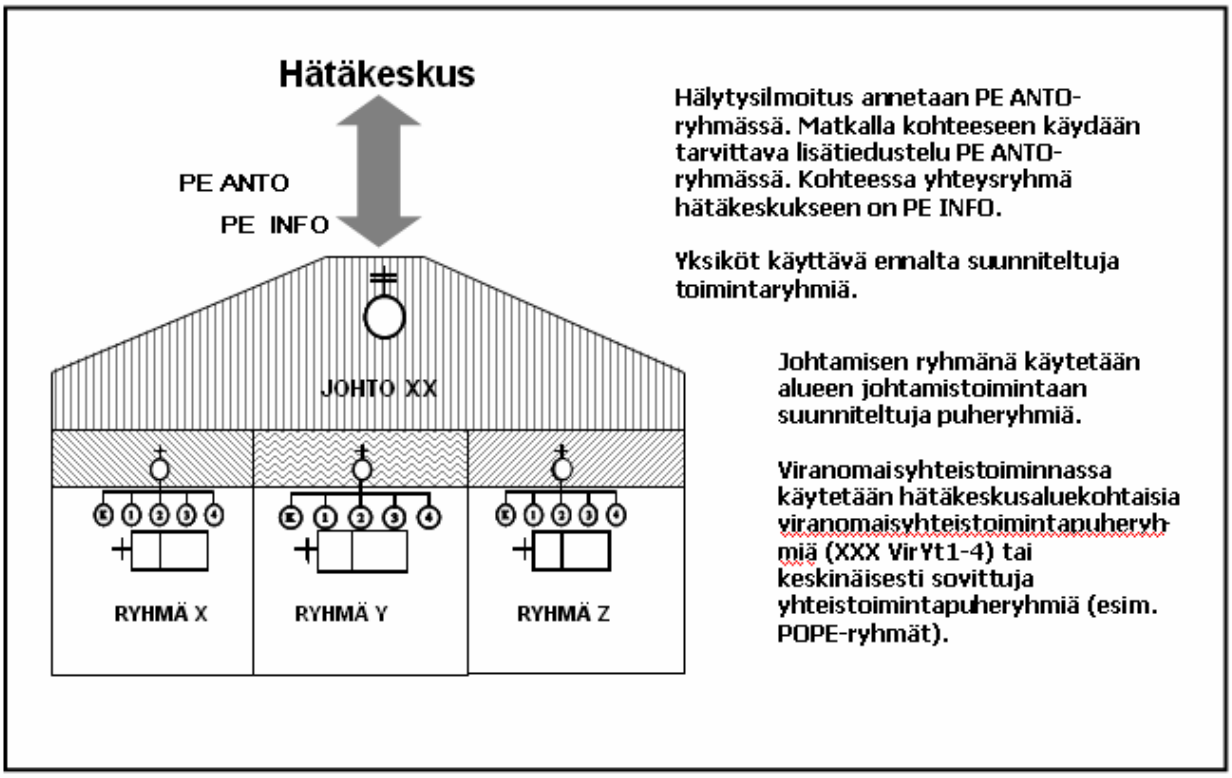
Kuva 19 Viestinnän toimintaperiaatteet hälytysilmoituksen vastaanotto-, siirtymis- ja toimintavalmiusvaiheessa



Kuva 20 Viestiyhteydet onnettomuustilanteessa, johon on hälytetty yksi pelastusyksikkö

Pelastustoiminnan johtajana toimivalla pelastusyksikön johtajalla on yhteys hätäkeskukseen. Pelastusyksikkö käyttää ennalta suunniteltua toimintaryhmää. Poliisin kanssa on mahdollista käyttää alueen POPE-ryhmää. Suorakanavia voidaan käyttää tarpeen mukaan esimerkiksi savusukellukseen tai liikenteen ohjaukseen.

Pelastustoiminnan johtajana toimivalla pelastusyksikön johtajalla on yhteys hätäkeskukseen. Pelastusyksikkö käyttää ennalta suunniteltua toimintaryhmää. Poliisin kanssa on mahdollista käyttää alueen POPE-ryhmää. Suorakanavia voidaan käyttää tarpeen mukaan esimerkiksi savusukellukseen tai liikenteen ohjaukseen (kuva 21).



Kuva 21 Viestiyhteydet onnettomuustilanteessa, johon on hälytetty pelastusjoukkue. Pelastustoiminnan johtajana toimii joukkueen johtaja.

Edellä esitettyjä suuremmillekin muodostelmille voidaan jakaa toimintaryhmät vastaavalla tavalla kuin pelastusjoukkueelle: Periaatteena on, että muodostelman johto on samassa toimintaryhmässä välittömien alaistensa kanssa. Pienissä pelastusoperaatioissa hätäkeskus on yhteydessä vain pelastustoiminnan johtoon sen jälkeen, kun muodostelmat ovat ilmoittautuneet onnettomuuspaikalla. Kuitenkin tilanteissa, joissa tarvitaan esimerkiksi ryhmitystä, on tarkoituksenmukaista, että hätäkeskus on yhteydessä myös ryhmitysjohtajaan.

Yhteistoiminnan varmistaminen

Pienissä ja keskisuurissa onnettomuuksissa pelastusviranomaisten yhteistoimintakumppaneina on tavallisimmin toisten toimialojen pelastustoiminnan perustoimintoihin tai asiantuntijatehtäviin osallistuvaa henkilöstöä. Suuremmissa tai kompleksisemmissa onnettomuuksissa saatetaan tarvita myös esikuntahenkilöstöä ja johtoryhmää. Ensi vaiheessa on huolehdittava siitä, että yhteistoimintaosa-

puolet kohtaavat ja pääsevät ongelmitta tapaamisyhteyteen. Asiantuntijoiden ja mahdollisen pelastustoiminnan johtoryhmän jäsenten kannalta on hyvä, jos pelastustoiminnan johtamispaikka on kiinteä ja näkyvästi esillä tai jos opastus sinne ja muihin toiminnan kannalta tärkeisiin paikkoihin on järjestetty. Pelastustoiminnan perustoimintoihin osallistuvien muodostelmien kannalta on tärkeää, että on määritelty sisääntulokohta, jonka kautta kaikki liikenne onnettomuuspaikalle suunnataan. Sisääntulokohdassa muodostelmat ilmoittautuvat, ja ne ohjataan eteenpäin joko ryhmitysalueelle odotusta, täydentymistä tai uudelleenryhmitystä varten taikka sitten suoraan onnettomuuskohteelle.

Tiedottaminen

Pelastustoiminnan johtaja tai hänen määräämänsä henkilö vastaa aina tiedottamisesta. Pienet ja keskisuuret onnettomuudet kiinnostavat lähinnä paikallista mediaa. Niissä pelastustoiminnan johtaja hoitaa tiedottamisen yleensä omin voimin muun johtamisen ohella etenkin, jos käytössä on tiedottamista tukevia ensitiedottamisen rutiineja.

Tiedotteiden välittämisessä voidaan käyttää apuna hätäkeskuksia. Hätäkeskus voi lähettää tiedotusvälineille ensitiedot onnettomuus- tai vaaratilanteesta siten, kuin asiasta on sovittu pelastusviranomaisten kanssa. Hätäkeskus voi jakaa tiedotteen hakulaitteisiin lähetetyillä tekstiviesteillä, tai sähköpostin, telefaksin tai hätäkeskuksen niin sanotun mediapalvelun välityksellä. Ensitiedote sisältää perustiedot onnettomuudesta: esimerkiksi onnettomuustyypin, kunnan katuosoitteen, kellonajan ja pelastustoiminnan. Tässä vaiheessa olisi hyvä sisällyttää tiedotteeseen myös puhelinnumero, josta on saatavissa lisätietoja tapauksesta. Toimittajien kannalta ratkaisevaa on se, että he tietävät, mistä saa lisätietoja tapahtumasta. Pelastustoiminnan johtaja voi käyttää myös jatkotiedotteiden välittämisessä apunaan hätäkeskuksia. Jotta pelastustoiminnan johtajalle ja hätäkeskuksille turvattaisiin työrauha, olisi hyvä, jos pelastuslaitoksilla olisi kiinteänä pysyvä ”tiedotusnumero”, josta olisi vuorokaudenajasta riippumatta saatavilla tietoja pelastuslaitoksen alueella meneillään olevista operaatioista.

Onnettomuuden syyn selvittäminen

Alueen pelastusviranomaisen on arvioitava ja tarvittaessa myös selvitettävä onnettomuuden syy. Jos on aihetta epäillä, että onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti, on pelastusviranomaisen ilmoitettava asiasta poliisille, joka aloittaa tutkinnan. Myös sisäasiainministeriön määräyksestä voidaan onnettomuuden selvittämiseksi suorittaa erityinen tutkinta. Tutkinnan suorittajalla on oikeus päästä onnettomuuskohteeseen, saada tutkinnassa tarvittavia asiakirjoja onnettomuuskohteen edustajalta ja tietoja pelastusviranomaisilta sekä ottaa näytteitä onnettomuuskohteesta. Vastaava oikeus on alueen pelastusviranomaisella, joka selvittää onnettomuuden syytä.

Onnettomuustutkintakeskuksen tehtävänä on huolehtia suuronnettomuuksien, ilmailuonnettomuuksien, raideliikenneonnettomuuksien, vesiliikenneonnettomuuksien ja edellä mainittujen vaaratilanteiden tutkinnasta. Onnettomuustutkintakeskus pitää yllä valmiutta tutkinnan nopeaan käynnistämiseen.

Pelastustoiminnan päättäminen

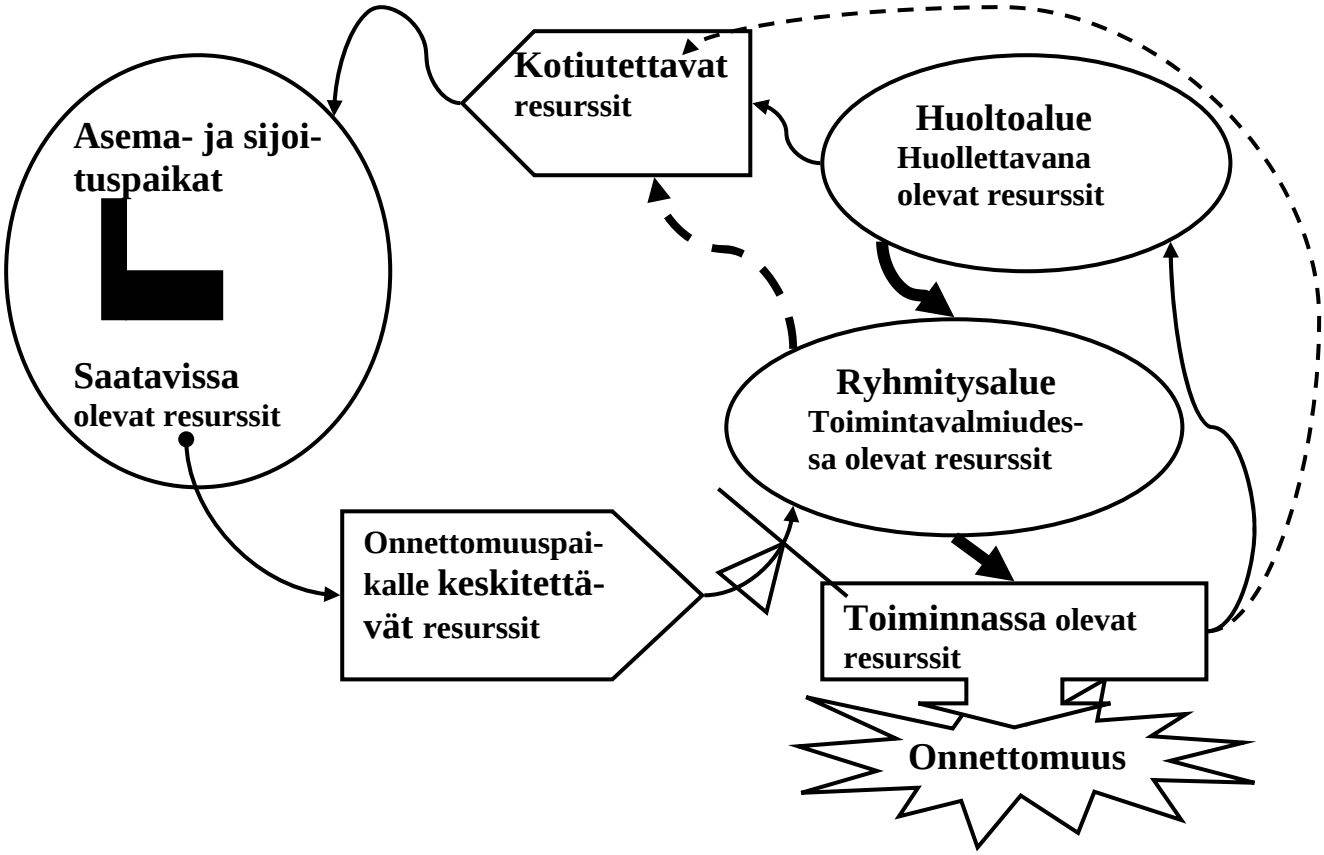
Kun onnettomuustilanne on saatu hallintaan ja vakiinnutettua, valmistaudutaan päättämään pelastustoiminta. Varsinainen pelastustoiminta on pelastusviranomaisen tehtävä, mutta omaisuuden omistaja vastaa jälkiraivauksesta ja vartioinnista. Pelastustoiminnan johtajan päätöksestä riippuu, kuinka kauan ja missä laajuudessa toimintaa jatketaan pelastustoimen kustannuksella. Ennen viimeisten pelastusorganisaation osien irrottamista onnettomuuspaikalta on omaisuuden omistajalle,

haltijalle tai näiden edustajalle ilmoitettava vastuun siirtymisestä. Tämän suullisen tai kirjallisen päätöksen jälkeen vastuu jatkotoimista siirtyy omaisuuden omistajalle. Vastuu kohteesta voi siirtyä myös toiselle viranomaiselle. Kohteen luovuttamisessa voidaan soveltaa samoja periaatteita kuin omistajalle luovutettaessa. Päätöstä pelastustoiminnan lopettamisesta ei saa tehdä, ennen kuin on varmistettu, että omaisuuden omistaja tai muu kohteen vastaanottaja kykenee ja haluaa ottaa kohteen vastuulleen. Jos on epäilystä siitä, ettei vastuun siirto tapahdu asiallisesti ja ettei omistaja halua tai kykene huolehtimaan tehokkaasti tehtävästään, jatketaan pelastusmuodostelmien toimintaa, kunnes myös jälkiraivaus ja tarpeellinen vartiointi on loppuun suoritettu. Tämä toimintavaihe suoritetaan keskeytyksettä pelastusorganisaation toimesta, mutta omaisuuden omistajan taikka haltijan kustannuksella. Pelastustoiminnan johtaja voi myös määrätä muun julkisen tai yksityisen organisaation suorittamaan jälkiraivauksen ja vartioinnin omistajan tai haltijan kustannuksella. Julkista valvontaa onnettomuuskohteessa ei saa tässäkään tapauksessa lopettaa, ennen kuin ilmeiset vaaratekijät on lopullisesti poistettu tai eristetty.

Kun pelastustehtävä on päättynyt ja yksiköt palaavat asemapaikoilleen, on henkilöstön tehtävänä palauttaa heti yksiköiden toimintavalmius täydentämällä kalusto- ja torjunta-ainevarat, suorittamalla ajoneuvojen huoltotoimenpiteet ja varmistamalla henkilöstön toimintakyky. Pelastusyksikön toimintavalmiuteen saattamisesta vastaa esimies. Tehtävän suorittaa yksikön henkilöstö tarvittaessa muun henkilökunnan avustamana. Erityisiä huoltotoimenpiteitä tarvitaan, jos pelastusyksikkö on työskennellyt vaarallisten aineiden vaikutuksen alaisena. Pelastusoperaatio voidaan katsoa päättyneeksi vasta, kun pelastusmuodostelmien toimintavalmius on saatettu hälytystä edeltäneelle tasolle. Pelastustoiminnan johtajan osalta tehtävä on päättynyt vasta, kun onnettomuus- ja rakennusselosteet valtakunnalliseen onnettomuustietojärjestelmään sekä muut asiaankuuluvat raportit operaatiosta on laadittu.

3.4.2 Johtaminen suuronnettomuuksissa

Suuronnettomuuksilla tarkoitetaan sellaisia onnettomuuksia, joissa tarvitaan laajempaa pelastustoiminnan yhteistoimintaa eri organisaatioiden kesken. Yhdyskuntaonnettomuudelle tai vastaavalle suuronnettomuudelle on tyypillistä, että yhteiskunnan pelastustoimintaan soveltuvat resurssit joudutaan ottamaan laajamittaisesti käyttöön. Itse onnettomuustilanteeseen liittyvän tilannekuvan muodostamisen ja ylläpidon sekä onnettomuuden kehittymisen ennakoinnin lisäksi pelastusorganisaatiolta edellytetään merkittävää resurssien hallintaa. Eri vaiheissa olevia pelastusresursseja havainnollistetaan kuvassa 22.



Kuva 22 Eri vaiheissa olevat pelastusresurssit suuronnettomuustilanteessa

Saatavissa olevilla resursseilla tarkoitetaan normaaleilla asema- ja sijoituspaikoillaan olevia resursseja. Suuronnettomuuksien varalta tarvitaan tiedostoja, joista ilmenevät erityisresurssit sekä niiden valmius ja käytettävyys. Näiden resurssien valmiustasoa voidaan joutua säätelemään tilanteen mukaan. *Onnettomuuspaikalle keskitettävät resurssit* vaativat opastusta, liikenteen ohjausta ja vastaanoton järjestelyjä. *Toimintavalmiudessa olevat resurssit* ovat ryhmitysalueella mahdollisesti uudelleen ryhmitettyjä ja tehtävää odottavia, välittömässä käyttövalmiudessa olevia resursseja. *Toiminnassa* olevat resurssit ovat pelastustoiminnan perustehtäviä suorittavia resursseja. *Huollettavat resurssit* ovat huoltoalueella olevia, pelastustoiminnassa olleita resursseja, jotka vaativat lepoa, elintarvike-, lääkintä- ja varuste- ja kalustohuoltoa sekä materiaalitäydennyksiä, ennen kuin ne ovat uudelleen käytettävissä. *Kotiutettavat resurssit* ovat pelastustoiminnan päättövaiheessa irrotettavissa olevia resursseja, jotka palautetaan normaaleille asema- tai sijoituspaikoilleen.

Pelastustoiminnan johtaja ja esikunta

Onnettomuuden laajetessa korostuu entisestään se, että pelastustoiminnan johtajan tulee käsitellä palokuntia yhtenä pelastustoimintaan osallistuvana toimialana muiden joukossa. Samalla on otettava huomioon eri toimialojen muodostelmien valmius. Palokuntien valmiudessa olevia yksiköitä lukuun ottamatta useimmat muut pelastustoimintaan osallistuvat organisaatiot tarvitsevat muodostelmiensa perustamiseen ja keskittämiseen (siirtymiseen toiminta-alueelle) jopa useiden tuntien ajan.

Suuronnettomuustilanteessa edellytetään valmiutta useiden eri toimialojen johtamiseen. Jos johtamisjärjestelmä johtamistiloineen on hyvin suunniteltu ja valmisteltu, se käynnistyy vaiheittain au-

tomaattisesti. Johtajan tehtävänä on tällöin vain ohjata ja valvoa johtokeskuksen miehitystä ja suorittaa tilanteen vaatimat tarkistukset. Johtoelinten perustamisen yhteydessä on myös otettava huomioon johdon toimialakohtainen järjestely. Tämä tarkoittaa eri toimialojen johdon yhteensovittamista johtoelimissä.

Toiminnan organisoimisen yhteydessä on myös tärkeätä varmistaa taustavoimat. Pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä asianmukaiset ilmoitukset valtion viranomaisille kuten lääninhallitukselle, sisäasiainministeriölle ja Onnettomuustutkintakeskukselle. Jatkuva yhteys hallinnolliseen virkamiesjohtoon on tarpeen muun muassa sen vuoksi, että myös onnettomuuspaikan kunta ja sen johto on vastuussa asukkaiden turvallisuudesta. Tämä tarkoittaa muun muassa asukkaiden hoitamista, huoltoa ja mahdollisesti majoittamista onnettomuus- tai vaaratilanteen aikana sekä sen jälkeen. Lisäksi tämä edellyttää kunnan toimintojen jatkuvuuden varmistamista onnettomuustilanteen aikana tai poikkeusolojen asteelle kehittyvissä olosuhteissa.

Esikunnan tehtävänä on avustaa pelastustoiminnan johtajaa johtamistoiminnassa sekä tukea linjatoimintoja niiden tehtävien valmisteluissa ja toteuttamisessa. Jokaisella esikunnan jäsenellä on oikeus ja velvollisuus tehdä esimiehelleen aloitteita ja esityksiä ennen asiassa tehtyä ratkaisua tai johtajan päätöstä. Pelastustoiminnan johtajan tahdon toteuttaminen ja kokonaisuuden etu on asetettava henkilökohtaisten näkökohtien edelle.

Sisääntulokohta ja ryhmitysalue

Suuronnettomuustilanteessa tarvittavien resurssien määrä on usein suuri, ja silloin tarvitaan nopeaa ja hallittua voimavarojen keskittämistä onnettomuuspaikalle. Pelastusjoukkueen johtajan päivystys tai valmiudessa olo on pyrittävä järjestämään siten, että hän on hälytystilanteessa onnettomuuspaikalla samaan aikaan kuin toinen pelastusyksikkö. Vastaavasti tulisi lähteä siitä, että pelastuskomppanian päällikön tulisi saapua onnettomuuspaikalle viimeistään samaan aikaan kuin toinen pelastusjoukkue. Etukäteisjärjestelyistä huolimatta on varauduttava myös siihen, että tarkoituksenmukaista muodostelman johtoporrasta ei saada aikaisemmin tai edes samaan aikaan muodostelman pääosan kanssa onnettomuuspaikalle. Suuronnettomuustilanteessa saattaa lisäksi olla mahdotonta laatia hetkessä toimintasuunnitelma, jolla resurssit organisoidaan toimintaan yksiköiden saapuessa onnettomuuspaikalle lyhyin välein ja välittömästi pelastustoiminnan johtajan jälkeen. Silloin saattaa käydä niin, että onnettomuuspaikalle ajavat ajoneuvot ruuhkautuvat vaikeuttaen pelastustoiminnan aloittamista ja johtamista.

Mikäli onnettomuustilanteessa tarvittavien voimien määrä on suuri, on ensi vaiheessa huolehdittava siitä, että ne pääsevät paikalle esteettömästi ja joustavasti. Tämä toteutetaan tarpeellisella liikenteen ohjauksella ja opastuksella, jolla varmistetaan, että yksiköt saapuvat oikeaan paikkaan ilman turhia viivytyksiä. Nämä tehtävät osoitetaan yleensä poliisille, vaikka niihin voidaan käyttää myös muiden organisaatioiden henkilöstöä. On myös tarkoituksenmukaista aikaisessa vaiheessa määrätä sisääntulokohta, jossa saapuvat yksiköt ilmoittautuvat. Sisääntulokohdaksi soveltuu kartalta helposti määriteltävä paikka, esimerkiksi tienristeys, jossa on riittävästi ryhmitystilaa ajoneuvoille.

Laajemmassa tai laajenevassa suuronnettomuustilanteessa tulee mahdollisimman nopeasti organisoida lisäksi pelastusresurssien ryhmitys. Se merkitsee ryhmityksestä vastaavan johtajan sekä erityisen ryhmitysalueen tai ryhmitysalueiden määräämistä sisääntulokohtineen. Tällä tavoin päästään hallittuun voimavarojen keskittämiseen. Sen tavoitteena on

1) saada voimavarat oikeaan aloituspaikkaan pelastustoiminnan aloittamiseksi
2) estää kaluston ja ajoneuvojen ruuhkaantuminen

3) hallita resurssitilannetta koskevat tiedot
4) helpottaa pelastustoiminnan johtajan tilanteen arviointia ja toimintasuunnitelman laadintaa
5) selkiyttää viestiliikennettä
6) varmistaa reservin hallinta.

Kun sisääntulokohta on määrätty ja ryhmitysalue perustettu, niin kaikki matkalla olevat ja hälytettävät yksiköt ohjataan ryhmitysalueelle sisääntulokohdan kautta. Sisääntulokohta on myös paikka, jossa yksiköt ilmoittautuvat osaksi pelastusorganisaatiota. Reserviin jäävät yksiköt sijoitetaan pelastustoiminnan johtajan määräämään paikkaan.

Ryhmitysalueen on oltava erillään johtamispaikasta ja varsinaisesta onnettomuuspaikasta, jossa pelastustoimintaa suoritetaan. Ryhmitysalue voi olla esimerkiksi kovapohjainen metsä- tai peltoaukea tai liikenteeltä katkaistu tieosuus. Alueella on oltava tilaa ajoneuvoille ja liikkumiselle. Ryhmitysalueita voi olla useampia. Niillä kullakin tulee olla johtaja, mutta silloinkin on tarkoituksenmukaista, että nämä alueet ovat yhden ryhmitysjohtajan alaisuudessa.

Ryhmitysalueella tehdään tarvittavat muodostelmien kokoamiset ja uudelleenryhmitykset. Siellä voidaan myös jakaa myöhemmin tarvittavaa kalustoa tai materiaalia, vaikka alue ei ole varsinainen huoltopaikka. Tällaista kalustoa voivat olla esimerkiksi yhteistoiminnan varmistavat radiot, kun yksiköt ja muodostelmat saapuvat useamman kunnan alueelta. Ryhmitysalueella yksiköt ovat reservissä ja välittömässä lähtövalmiudessa valmiina käytettäväksi esimerkiksi jo olemassa olevien kaistojen vahventamiseen taikka sitten uusien kaistojen perustamiseen.

Esikunta

Suuronnettomuuksissa pelastustoiminnan johtaja tarvitsee avukseen esikunnan, jonka kokoonpano ja tehtäväpainotukset riippuvat onnettomuustyypistä ja -tilanteesta. Esikunta on pyrittävä miehittämään mahdollisimman pätevällä henkilöstöllä käyttäen hyväksi eri organisaatioiden ja toimialojen asiantuntemusta. Tilannekuvan ylläpitoon ja operaatiosuunnitteluun on saatava pelastustoimen päällystöä. Logistiikkatehtäviin soveltuvat myös näitä aloja hallitsevat muut kuin pelastustoimen päällystöön kuuluvat viranhaltijat. Viestikeskuksessa tulee olla erityisesti tämän alan hallitseva miehitys.

Esikunta avustaa pelastustoiminnan johtoa johtamisessa ja päätöksenteossa

1) hankkimalla, kokoamalla, tarkistamalla ja muokkaamalla johtajan päätöksenteossa tarvitsemat tiedot sekä avustamalla johtajaa tarvittaessa tilanteen arvioinnissa
2) valmistelemalla päätökset suunnitelmiksi, käskyiksi, ohjeiksi ja tiedotteiksi
3) pitämällä muut perustoiminnot tietoisina tilanteesta
4) huolehtimalla yhteistoiminnasta ja yhteydenpidosta muihin pelastustoimintaan osallistuviin organisaatioihin sekä tekemällä näille aloitteita ja esityksiä toiminnan tukemisesta ja yhteistoiminnan järjestelyistä.

Esikunta tukee operaatiota

1) huolehtimalla siitä, että käskyt ja ohjeet ovat oikea-aikaisesti perillä valmisteluja varten ja etteivät ne ylitä joukkojen suorituskykyä ja toimintamahdollisuuksia
2) järjestämällä tilanteen seuranta ja tilanneselostukset niin, että siinä on otettu huomioon alaisten esitykset ja tarpeet.

Johtaminen suuronnettomuustilanteessa vaatii reaaliaikaista tilannekuvan ylläpitoa, huolellista suunnittelua ja pitkäjänteistä ennakointia. Tilannepäällikkö johtaa työskentelyä

1) pitämällä johtokeskushenkilöstölle tilanneselostuksia
2) priorisoimalla tehtäviä
3) organisoimalla ja koordinoimalla suunnittelutyötä
4) määräämällä esittelyjen ym. ajankohdat.

Tärkeimmissä kysymyksissä otetaan yhteys pelastustoiminnan johtajaan, jotta saataisiin uusia ohjeita tai päätöksiä. Onnettomuus- ja resurssitilannetta tulee seurata ja tarvittaessa raportoida jatkuvasti. Suunnittelutyö tulee tehdä nopeasti, mutta samalla huolellisesti. Mahdollisimman reaaliaikaista aineistoa pelastustoiminnan johtajan jatkuvalle päätöksenteolle tulee aina olla esitettävissä.

Suunnittelutyö on ryhmätyötä, jota tehdään usein tiukkojen aikarajoitusten paineessa. Myös sen johtaminen vaatii hyvää asiantuntemusta, johtamis- ja improvisointikykyä. Silti tulee ensisijaisesti pyrkiä yksinkertaisiin vakiorutiineihin.

Kuvassa 23 esitetään esikunnan suunnittelun työprosessi päätösten valmistelussa ja toteutuksessa.

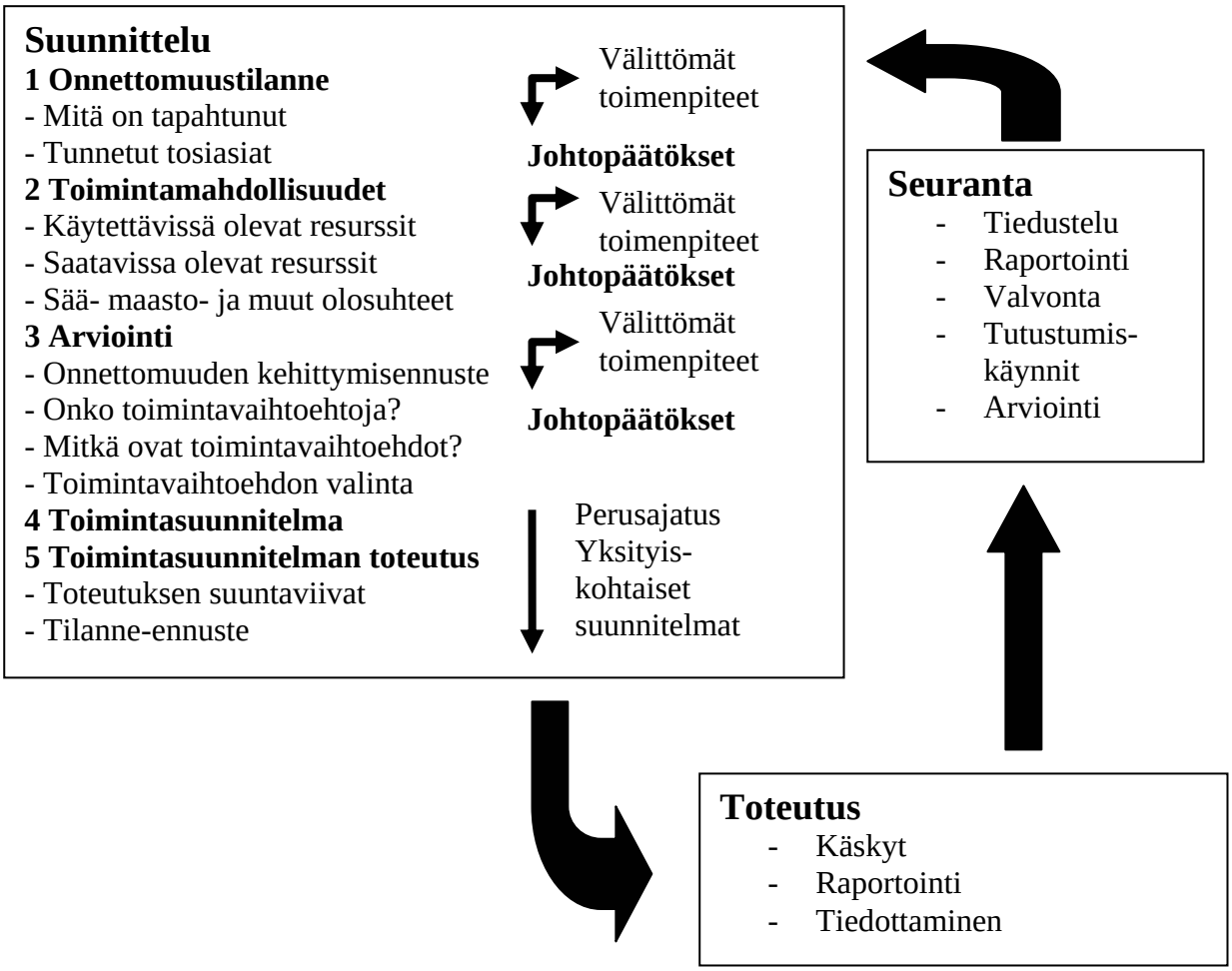
Valmisteluilla luodaan aineisto pelastustoiminnan johtajalle tehtäville päätösehdotuksille. Ajan voittamiseksi tulee jo suunnitteluprosessin edetessä valmistella välittömien toimenpiteiden edellyttämiä esikäskyjä. Valmisteluvaiheen alussa selvitetään tehtävän luonne. Tähän liittyen selvitetään aikarajoitukset ja välittömien toimenpiteiden tarve. Tämän jälkeen analysoidaan ennakkotiedot ja tehdään arviointi. Saatujen ennakkotietojen perusteella tehtyjä johtopäätöksiä käytetään toimintamahdollisuuksien arvioinnissa. Nämä johtavat toimintavaihtoehtoihin. Yksi näistä valitaan pohjaksi toteutettavalle toimintasuunnitelmalle, joka sitten toimeenpannaan yleistoimintaohjeina, käskyinä ja tarpeen vaatiessa pitkän tähtäimen ennusteina. Suunnitelma tulee antaa koko henkilöstölle tiedoksi.

Pelastustoiminnan johtajan päätöksiä varten kootaan esittelyaineisto

1) ottamalla huomioon ylemmän tahon (sisäasiainministeriö, lääninhallitus) mahdollisista käskyt ja ohjeet
2) keräämällä ja tuomalla julki aineistoa yhteistoiminnassa olevien toimialojen, viranomaisten ja organisaatioiden piiristä
3) ottamalla vastaan raportteja alaisilta elimiltä ja yksiköiltä sekä käymällä näissä
4) tutkimalla karttoja, suunnitelmia, ennusteita, katsauksia, käsikirjoja sekä
5) tiedustelulla.

Kerättyä aineistoa analysoidaan ja muokataan jatkuvasti. Muokkaus käsittää muun muassa arviointia, kokoamista, johtopäätöksiä, ja ehdotuksia päätöksiksi. Päämääränä on selvittää pelastustoiminnan johtajan päätöksiin vaikuttavat tekijät. Ajankäyttönäkökohdat ja mahdollisuudet mielekkäisiin panostuksiin tulee erityisesti ottaa huomioon.

Arvioinnilla pyritään selvittämään aineiston kiireellisyysaste ja paikkansapitävyys. Kokoamisella tarkoitetaan aineiston systematisointia, jotta jatkuva muokkaus ja esittäminen helpottuisivat. Arvioiden tulee olla johdonmukaisia ja rajattuja olennaiseen. On erotettava varmat asiatiedot pelkistä oletuksista ja arvioinneista. Päätösehdotukset muotoillaan ajan säästämiseksi mahdollisuuksien mukaan käskyiksi jo valmisteluvaiheessa.



Kuva 23 Suunnittelun työprosessi päätösten valmistelussa ja toteutuksessa

Koko valmistelutyön aikana saattaa tulla esiin tärkeää tietoa, joka voi aiheuttaa välittömiä toimenpiteitä. Tällainen aineisto on viiveettä annettava pelastustoiminnan johtajalle sekä saatettava muiden asianosaisten tietoon. Pitkäaikaisissa, esimerkiksi yli vuorokauden kestävissä, onnettomuustilanteissa on syytä määrätä raportoinnille ja tiedottamiselle säännölliset ajat. Toisaalta, kiireelliset erityisen merkitykselliset tiedot on tällöinkin aina ilmoitettava välittömästi. Tilanneilmoitus voi olla suullinen (radion tai muun viestivälineen välityksellä) tai kirjallinen. Suullisenakin tehtävä ilmoitus on aina dokumentoitava.

Valmisteluvaiheessa jokainen vastaa siitä, että hänen tehtäväalueensa asiat käsitellään yhteistyössä henkilöstön kanssa, jolla on erityistä asiantuntemusta. Tärkeissä asioissa, jotka koskevat useampia kuin yhtä esikunnan toimintoa, tulee ajan ja olosuhteiden salliessa, neuvotella asianosaisten kesken ennen kuin asia esitellään eteenpäin.

Valmisteltu aineisto esitellään pelastustoiminnan johtajalle päätöksentekoa varten joko johtoryhmän kokouksessa tai tilanteen vaatiessa erikseen. Esittely havainnollistetaan käyttämällä tilanne- ja suunnitelmakarttoja, toimintajaotustauluja sekä muita dokumentteja. Esittelyssä tuodaan esille pelastustoiminnan johtajan päätöksenteolle olennaiset tekijät. Yleensä esikuntapäällikkö määrää esittelijän tai esittelijät sekä laatii työjärjestyksen. Esittely voi koostua

1) asian ja esittelyn tarkoituksen ilmoittamisesta
2) aikaisempien toimenpiteiden yhteenvedosta
3) selostuksesta taustatietojen hankkimisesta ja käydyistä neuvotteluista
4) harkituista ehdotuksista toimenpiteiksi arvioiden näiden edut ja haitat
5) päätösehdotuksista
6) ehdotuksista jatkotoimenpiteiksi.

Varsinaiset päätökset tekee pelastustoiminnan johtaja, ja hän myös vastaa niistä yksin. Toisaalta, epävarmat ja vaillinaisetkaan tiedot tilanteesta eivät saa estää pelastustoiminnan johtajaa tekemästä päätöstään ajoissa. Kiireellisissä tapauksissa on varauduttava suunnitteluajan huomattavaan lyhentämiseen. Tämä voi merkitä sitä, että pelastustoiminnan johtajan täytyy tehdä henkilökohtainen arviointi ja päätös lyhyen ja pitkän tähtäimen toiminnasta. Pelastustoiminnan johtajan on mahdollista myös ilman esittelyä delegoida päätöksenteko- ja käskynantovaltuuksia alaisilleen.

Pelastustoiminnan johtajan toimintasuunnitelman perusajatus on koko toiminnan perustana. Niistä alaiset ja yhteistoiminnassa olevat toimialat saavat yleiset toimintaperiaatteet, joiden perusteella ne voivat toimia pelastustoiminnan johtajan tarkoittamalla tavalla myös yllättävissä tilanteissa, kun on mahdotonta olla yhteydessä pelastustoiminnan johtajaan. Toimintasuunnitelman perusajatus on lähtökohtana myös yksittäisarvioille ja -päätöksille, jotka toimeenpanovaiheessa muunnetaan käskyiksi ja ohjeiksi omille alijohtajille että yhteistoimintasuhteessa oleville johtoportaille.

Tehtävät annetaan alaisille käskymuodossa, yhteistoimintasuhteessa olevien toimialojen tehtävät muotoillaan tehtävätavoitteiksi. Käskyn tulee olla selvä, yksiselitteinen ja toteuttamiskelpoinen.

Käskynantotapa valitaan ottaen huomioon
1) käskyn laajuus ja muoto
2) aikarajoitukset
3) yhteysmahdollisuudet.

Kun käytettävissä on rajoitetusti aikaa, voi olla välttämätöntä jakaa käsky erilliskäskyiksi, jotka annetaan alaisille kiireellisyysjärjestyksessä. Jos mahdollista käsky tulisi kuitenkin antaa yhteiskäskynä johtamispaikalla, jonne alaiset on käskynantoa varten koottu. On suositeltavaa, että käsky annetaan tapaamisyhteydessä. Mikäli tämä ei ole mahdollista, voidaan käsky antaa viestivälineellä tai jopa lähettiä käyttäen. Käskynantajan tulee aina huomioida vastaanottajan käytettävissä olevat resurssit. Käskynantajan tulee varmistua siitä, että käsky on käsitetty oikealla tavalla.

Pitkäkestoisessa toiminnassa on syytä valmistaa yhteenvedonomainen kirjallinen käsky kerran tai pari vuorokaudessa. Siihen kirjataan kaikki edellisen vuorokauden aikana annetut ohjeet, joiden arvioidaan olevan voimassa vielä vähintään seuraavan vuorokauden aikana. Kokoava kirjallinen käsky on etu myös vuoronvaihdossa esikunnan sisällä. Annetut käskyt ja ohjeet tulee aina dokumentoida.

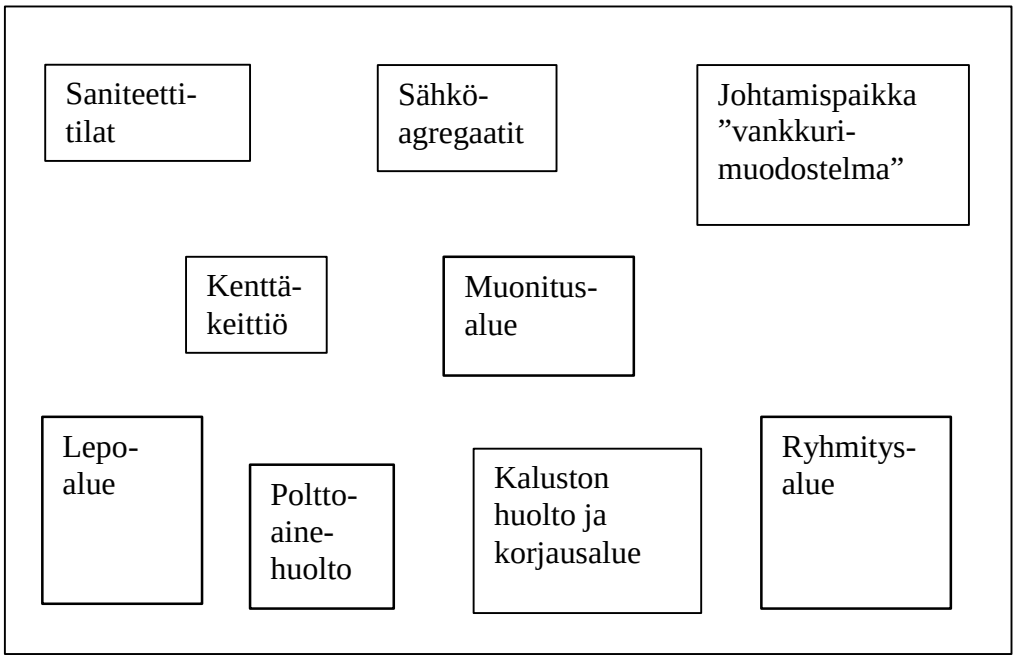
Pelastustoiminnan johtajan tulee valvoa, että käskyt toteutetaan ja että toimintasuunnitelma toteutuu tarkoitetulla tavalla. Valvonta voidaan suorittaa
1) tarkastuskäynneillä
2) radioliikenteen seuraamisella
3) raporttien seuraamisella
4) kysymyksillä viestiyhteyksiä käyttäen.

On huomattava, että valvontatehtävää suorittavalla suunnitteluhenkilöstöllä ei ilman erityisvaltuutuksia ole varsinaista käskyvaltaa suoritusportaaseen nähden. Siksi heidän tulee valvontatehtävässään toimia tahdikkaasti häiritsemättä suoritusportaan toimintaa. Toisaalta, paikan päälle tarkistamaan lähetetylle voidaan delegoida rajoitettua päätöksenteko-, käskyn- ja ohjeenantamisoikeutta. Tällaisissa tapauksissa valtuuksien tulee olla selvät ja yksiselitteiset.

Logistiikka

Suuronnettomuustilanteissa pelastustoimintaa varten tarvitaan erilaisia, logistiikka-käsitteen alle sisältyviä tukitehtäviä. Muodostelmia joudutaan mahdollisesti liikuttamaan pitkiä matkoja vaikeissa maasto-olosuhteissa, joissa huoltoyhteyksiä on hankala järjestää. Muodostelmien siirrot ja ryhmitykset vievät aikaa, ja ne on pidettävä toimintakykyisinä. Johtamispaikan perustamisessa ja järjestelyissä on tehtäviä. Tämä edellyttää kenttäolosuhteissa (kuva 24)

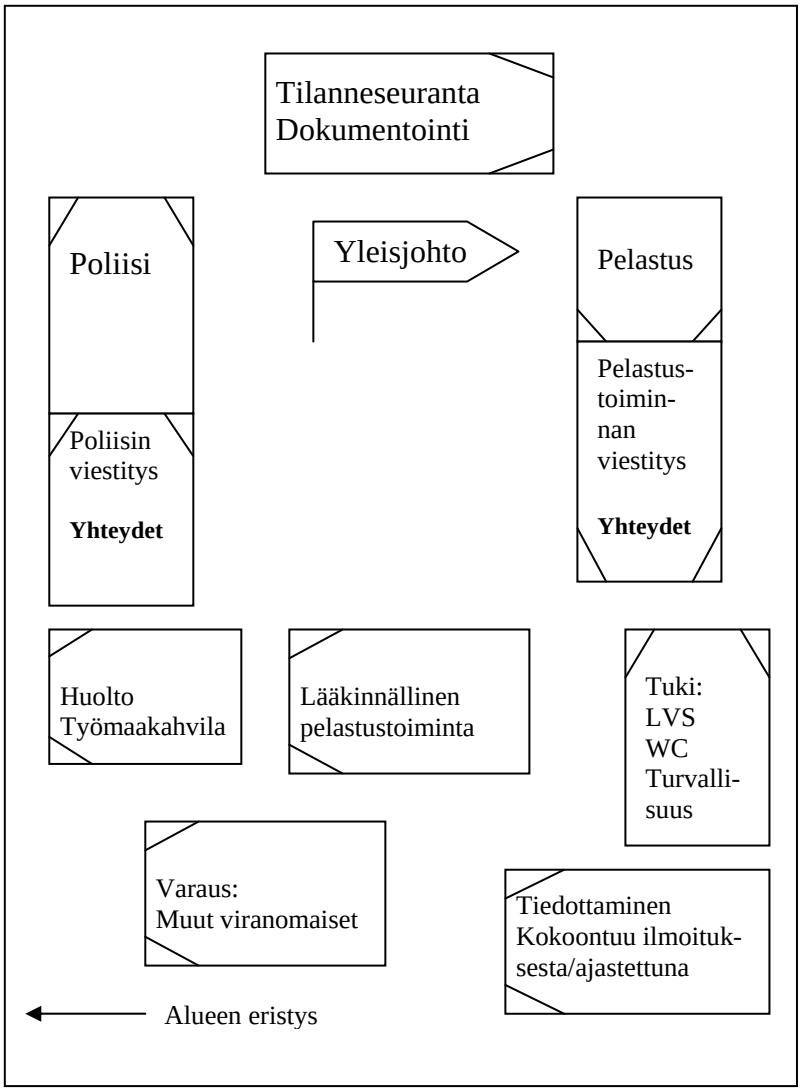
1) elintarvikehuoltoa ja muonitusjärjestelyjä
2) lääkintähuoltoa ja lepoalueen järjestelyjä
3) poltto- ja voiteluainehuoltoa
4) kaluston huoltoa ja korjausta
5) kuljetusjärjestelyjä
6) saniteettijärjestelyjä
7) energiahuollon järjestelyjä.



Kuva 24 Logistiikkaa edellyttäviä toimintoja kenttäolosuhteissa

Kuvassa 24 esiintyy epävirallinen termi ”johtamispaikan vankkurimuodostelma”. Sillä tarkoitetaan ryhmitystä, jossa eri toimialojen johtoajoneuvot on koottu tilapäiseksi johtokeskukseksi. Tällä ryhmityksellä on seuraavia etuja:

- Eri toimialojen johtajat sijaitsevat lähellä toisiaan ja voivat näin olla tapaamisyhteydessä.
- On yksinkertaista järjestää kaikkia toimialajohtajia palvelevia tukitoimintoja.
- Ympäröivät ajoneuvot suojaavat johtamispaikkaa, jolloin johtamispaikan vartiointi on helppo järjestää ja sen myötä saadaan häiriöttömät työskentelyolosuhteet.
- Jos sääolosuhteiden tai muun syyn takia johtamistyöskentely on saatava sisätiloihin, voidaan hyödyntää useiden, lähekkäin sijaitsevien ajoneuvojen sisätiloja.



Kuva 25 Johtamispaikan ”vankkurimuodostelma”

Logistiikka tukee myös johtamista vastaten johtamispaikan käytännön järjestelyistä ja teknisistä toteutuksista. Hyvä johtamispaikka mahdollistaa viestiyhteydet sekä tarjoaa työskentelytilan suojassa onnettomuuden ja sään vaikutuksilta sekä muilta häiriötekijöiltä. Pienissä ja keskisuurissa onnettomuuksissa johtamispaikalta on lisäksi oltava riittävä näkyvyys toiminta-alueelle, mutta suuronnettomuustilanteissa tällä seikalla on vähemmän merkitystä. Onnettomuuspaikalla tapahtuvaa johtamista varten pelastustoimen alueella tulisi olla ainakin yksi hyvin varustettu johtokeskusauto. Johtamispaikan sijainti on merkittävä opastein, jos erityiset turvallisuussyyt eivät tätä estä.

Suuronnettomuustilanteissa johtamispaikaksi voi soveltua myös paloasema, hätäkeskuksen johtamistila tai pelastuslain edellyttämä johtokeskustila, jossa toiminta poikkeusoloissa on mahdollista. Kysymykseen voi tulla myös ratkaisu, että osa johtamista palvelevista tukitoimista sijoitetaan varsinaisesta johtokeskuksesta erilleen muihin tiloihin.

Johtokeskuksessa tarvitaan ainakin seuraavat työtilat:

- tilannehuone
- johtoryhmän kokoustila
- esikunnan työtilat
- toimialojen yhteyshenkilöiden työtilat.

Pelastustoiminnan johtaminen tulee voida tilanteen vaatiessa laajentaa mahdollisimman nopeasti johtokeskusomaiseen työskentelyyn. Tämä edellyttää, että johtokeskuksen perustaminen ja muut toimintaprosessit on etukäteen suunniteltu ja harjoiteltu.

Viestitoiminta

Suuronnettomuustilanteen edellyttämässä viestinnässä keskeiseen rooliin nousee viestikeskus, jolla on oltava tekniset edellytykset paitsi viestien välittämiseen, myös uusien puheryhmien nopeaan ja joustavaan muodostamiseen esille tulevien tarpeiden mukaisesti.

Hätäkeskuksen viestiliikenneyhteydet pelastusorganisaation osiin toimivat samalla periaatteilla kuin pienissä ja keskisuurissa onnettomuuksissa muuten, mutta pelastustoiminnan johtajalla on vähemmän tarvetta olla suoraan viestiyhteydessä hätäkeskuksen kanssa. Rutiiniviestintä hoidetaan viestikeskuksen kautta heti, kun se saadaan mukaan toimintaan. Pelastustoimintaan hälytetyt yksittäisresurssit sekä muodostelmaresurssit, kuten pelastusyksiköt ja pelastusjoukkueet, ovat yhteydessä hätäkeskukseen siihen asti, kun ne ilmoittautuvat sisääntulokohdassa. Silloin ne tulevat osaksi pelastusorganisaatiota ja ovat yhteydessä asianomaiseen johtajaan. Hätäkeskuksella ja esikunnalla on kuitenkin viestinnän tarvetta esimerkiksi lisäresurssien hankintaan liittyen.

Viestitoiminnassa tunnisteella tarkoitetaan nimikettä, joka osoittaa selvästi ulkopuoliselle viranhaltijan tai muun henkilön tehtävän ja aseman tilanteenaikaisessa toiminnassa. Käytännössä on usein koettu, että johtajat ja muut tärkeät henkilöt eivät selvästi erotu onnettomuuspaikalla muusta pelastushenkilöstöstä. Erityisesti johtamispaikan nopea löytyminen suuren kalusto- ja henkilömäärän keskeltä on ensiarvoisen tärkeää. Sama koskee pelastustoiminnan johtoa sekä toimialajohtajia (lääkintä, poliisi, sosiaalihuolto ja muut).

Onnettomuusilmoitukset

Pelastustoimintaa johtava pelastusviranomainen vastaa siitä, että suuronnettomuudesta sekä suuronnettomuuden vaara- tai uhkatilanteesta tehdään aina onnettomuusilmoitus sisäasiainministeriölle, lääninhallitukselle ja Onnettomuustutkintakeskukselle. Asianomaisen hätäkeskuksen tehtävänä on varmistaa, että tämä ilmoitus tehdään. Lääninhallituksen osalta ilmoitus tehdään lääninhallituksen pelastusosastolle lääninhallituksen antamien ohjeiden mukaan. Sisäasiainministeriölle tehtävä ilmoitus tehdään valtakunnalliseen hätäkeskukseen (Helsingin hätäkeskus), joka välittää sen sisäasiainministeriön pelastusosaston päivystäjälle. Pelastustoiminnan johtajan tulee huolehtia, että myös muut tarpeelliset vakavia onnettomuuksia koskevat ilmoitukset tehdään mahdollisimman nopeasti.

Onnettomuusilmoituksesta tulee käydä ilmi

- ilmoituksen antajan nimi, virka-asema ja yhteystiedot
- onnettomuuden tai tapahtuman ajankohta, laatu ja laajuus
- pelastustoimintaa johtavan henkilön nimi, virka-asema ja VIRVE-numero.
-

Ilmoituksen tulee mahdollisuuksien mukaan sisältää lisäksi seuraavat tiedot:

- selvitys suoritetuista toimenpiteistä, mukaan lukien tiedotustoiminta
- pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön ja kaluston määrä
- mahdollinen avun tarve (laatu ja määrä)
- pelastustoiminnan arvioitu kestoaika sekä
- muut tärkeät pelastustoiminnan suoritukseen tai itse tapahtumaan vaikuttavat seikat.

Muut viranomaiset voivat välittää onnettomuusilmoituksen Helsingin hätäkeskukselle, joka huolehtii ilmoituksen välittämisestä sisäasiainministeriön pelastusosaston päivystäjälle.

Viranomaistiedottaminen

Yleisradio Oy sekä liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellään nimeämät, toimiluvan saaneet televisio- ja radiotoimintaa harjoittajat ovat velvollisia välittämään väestölle viranomaistiedotteita, milloin tämä on tarpeen ihmishengen tai omaisuuden pelastamiseksi taikka yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi. Viranomaistiedotteet ovat joko hätätiedotteita, jolloin vaara on välitön, tai muita viranomaistiedotteita, jolloin ihmishenkiin tai omaisuuteen kohdistuva vaara ei ole välitön. Edellä mainittu teleyritys on velvollinen välittämään hätätiedotteen, jos se tulee välitettäväksi pelastus-, poliisi- tai rajavartioviranomaiselta. Säteilyturvakeskuksen tai Ilmatieteen laitoksen toimialalla ilmenneessä vaara- tai uhkatilanteessa teleyritys on velvollinen välittämään myös Säteilyturvakeskuksen tai Ilmatieteen laitoksen ensimmäisen hätätiedotteen. Teleyritys on velvollinen välittämään muun viranomaistiedotteen, jos se tulee välitettäväksi edellä mainituilta viranomaisilta tai laitokselta taikka asianomaiselta ministeriöltä taikka hätäkeskukselta.

Tilanteita, joissa voidaan antaa hätätiedote, ovat muun muassa

- ydinvoiman käyttöön liittyvä onnettomuus
- vakava vaarallisiin aineisiin liittyvä onnettomuus
- muu sellainen vaaratilanne, josta on tarpeen välittömästi varoittaa väestöä, kuten esimerkiksi
    - muille ihmisille vaarallisen henkilön liikkeelläolo
    - välitön terveysvaara
    - lähestyvä poikkeuksellisen voimakas myrsky tai muu nopeasti kehittyvä vaarallinen sääilmiö.

Yleisradio Oy välittää hätätiedotteen viivytyksettä ääneen luettuna radio- ja televisiokanavillaan sekä tekstinä televisiossa Yleisradio oy:n kanavilla. Edelleen Yleisradio Oy on velvollinen välittämään hätätiedotteiden asianomaista välitysjärjestelmää käyttäen myös toiminnassa olevien kaupallisten teleyritysten kautta, jotka lähettävät edelleen Yleisradio Oy:n välittämää tiedotetta.

Hätätiedote annetaan teleyrityksen välitettäväksi hätäkeskuksen, poliisin hälytyskeskuksen, merivartioston johtokeskuksen tai rajavartioston esikunnan kautta. Välityspisteen viranomainen on velvollinen varmistamaan tiedotteen alkuperän aitouden sen lähettäneeltä viranomaiselta näiden keskenään sopimalla tavalla.

Tilanteita, joissa voidaan antaa muu viranomaistiedote, ovat esimerkiksi

- kadonneita ihmisiä koskevat tiedotteet
- varoitukset terveydelle vaarallisten aineiden, kuten pilaantuneiden elintarvikkeiden tai säteilylähteiden aiheuttamista vaaratilanteista
- ilmoitus virheellisesti annetusta yleisestä hälytysmerkistä tai
- ilmoitus teleliikenteen häiriön vaikutuksesta hätäilmoitusten vastaanottoon.

Lisäksi ministeriöt, valtioneuvoston kanslia mukaan lukien, voivat antaa muun viranomaistiedotteen tilanteissa, joissa vaaraa aiheutuu

- eläintaudista, kasvintuhoajista, elintarvikkeista tai rehuista (maa- ja metsätalousministeriö)
- yleisvaarallisista tartuntataudeista (sosiaali- ja terveysministeriö)
- öljyvahingoista tai pato-onnettomuuksista (ympäristöministeriö).

Muu viranomaistiedote on välitettävä väestölle heti, kun se on mahdollista ohjelmatoimintaa kohtuuttomasti häiritsemättä. Viranomaiset käyttävät muiden viranomaistiedotusten välityksessä niitä teleyrityksiä, joiden viestintäverkon alueellinen kattavuus sopii tiedotustarpeeseen parhaiten. Yleisradio oy välittää sen vain YLE Radio Suomessa ja teksti TV:ssä Turvasivuilla. Viranomainen lähettää muun viranomaistiedotteen Yleisradio Oy:lle ja kaikille niille kaupallisille teleyrityksille, joiden halutaan välittävän tiedotteen. Teleyritys ei ole oikeutettu tutkimaan ministeriön toimivaltaa asiassa, vaan viranomainen toimii voimassa olevan lainsäädännön perusteella ja vastaa omista toimivaltuuksistaan itse.

Muun viranomaistiedotteen voivat asianomaiset viranomaiset lähettää omista toimipaikoistaan edellyttäen, että teleyritykselle on toimitettu tieto viranomaisten vastasoittonumerosta. Muussa tapauksessa tiedotetta ei voida välittää teleyrityksen verkossa.

Viranomaistiedote on välitettävä väestölle sellaisena, kuin se saapuu teleyrityksen välitettäväksi. Tiedottamisesta vastaava viranomainen vastaa tiedotteen sisällöstä. Viranomainen päättää siitä, välitetäänkö viranomaistiedote valtakunnallisesti vai alueellisesti. Alueellinen tiedote on mahdollista lähettää maakunnittain tai lääneittäin. Jakeluvelvoitteen laajuus riippuu siitä, mahdollistaako teleyrityksen viestintäverkko valtakunnallisen vai alueellisen jakelun.

Väestölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä. Asianomaisen ministeriön on puolestaan huolehdittava siitä, että yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto annetaan koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Viranomaisen tilannearvion mukaan teleyrityksellä on velvollisuus välittää tiedote myös muilla kuin kotimaisilla kielillä, jotta Suomessa asuvat ja oleskelevat ulkomaalaiset ymmärtäisivät viranomaisten toimintaohjeet. Teleyritys saa viranomaistiedotteen eri kieliversiot tiedotuksen välittävältä viranomaiselta (esimerkiksi hätäkeskus). Käännösten sisällöstä vastaa tiedotteen antanut viranomainen. Yleisradio Oy:llä tai muilla teleyrityksillä ei ole velvollisuutta pitää työssä eri kieliä osaavia henkilöitä tiedotteen lukemista varten.

Viranomaistiedotteiden antamiseen oikeutetut viranomaiset ovat velvollisia ilmoittaman Yleisradiolle ja muiden viranomaistiedotteiden välitysvelvollisille teleyrityksille niiden henkilöiden nimet ja yhteystiedot, joilla on oikeus antaa hätätiedote välitettäväksi. Lisäksi tulee antaa yhteysnumero, johon suoritettavalla vastasoitolla tiedotteen aitous voidaan tarkistaa. Vastasoittonumeroita annetaan yksi organisaatiota tai yksikköä kohti. Organisaatiot voivat tarvittaessa ohjata vastasoiton asi-

anomaiseen muuhun numeroon. Teleyritykset ovat aina velvollisia soittamaan vastasoiton ennen tiedotteen lukemista tai muuta julkaisemista.

Tarve viranomaistiedotteen antamiseen on yleensä suurissa ja useiden viranomaisten toimialaa koskevissa tilanteissa, jolloin monella viranomaisella saattaa olla tarve antaa viranomaistiedote siitä. Näissä tapauksissa tiedottamisesta vastaa se viranomainen, joka vastaa kyseisen tilanteen yleisjohtamisesta ja muut toimintaan osallistuvat viranomaiset toimittavat tiedotteensa tämän kautta, jolloin samaan tiedotteeseen voidaan yhdistää kunkin vastuuviranomaisen hätä- ja muut tiedotteet sekä tarvittavat toimintaohjeet.

Väestön varoittaminen

Vaarassa olevaa väestöä voidaan varoitta antamalla yleinen vaaramerkki, kun väestöä uhkaa välitön vaara. Yleisen vaaramerkin kuultuaan väestön edellytetään omatoimisesti siirtyvän välittömästi sisätiloihin, sulkevan ovet, ikkunat ja ilmanvaihdon, kuuntelevan radiota ja noudattavan annettavia ohjeita. Kun uhka tai vaara on poistunut, annetaan vaara ohi -merkki. Vaaramerkit annetaan taajamissa kiinteän hälytysjärjestelmän kautta. Taajamien ulkopuolella ja alueilla, joilla kiinteä järjestelmä ei ole kuultavissa, huolehditaan väestön varoittamisesta liikkuvilla hälyttimillä.

Edellä tarkasteltu viranomaistiedottaminen on toimintaohjeiden antamista suoraan väestölle. Kohderyhmänä ovat erityisesti vaara-alueella asuvat tai olevat ihmiset. Toimintaohjeissa annetaan tietoa siitä, kuinka tulee toimia ja mistä saa lisätietoa. Tarkoituksena on vaikuttaa nopeasti kansalaisten käyttäytymiseen.

Kaiutinkuulutukset soveltuvat parhaiten pienehköillä, rajatuilla alueilla olevan väestön varoittamiseen. Kaiutinkuulutusten tulee olla lyhyitä ja, jos mahdollista, ennalta nauhoitettuja. Kuulutuksessa kerrotan uhkaavasta vaarasta, annetaan ensisijaiset toimintaohjeet sekä kehotetaan kuuntelemaan radiota. Kaiutinkuulutusten antamisessa käytettävien ajoneuvojen tulisi olla hälytysajoneuvoja kuulutusten uskottavuuden ja havaittavuuden varmistamiseksi. Niiden havaittavuutta voidaan tehostaa lisäksi antamalla ensin hälytysääni.

Suorat yhteydenotot ovat usein tarpeellisia tavoitettaessa esimerkiksi hoito- ja huoltolaitoksissa, teollisuuslaitoksissa, liikelaitoksissa ja liikennepaikoilla olevia ihmisiä. Tätä toimintaa suorittavien tulee olla pukeutuneina esimerkiksi paloasuun tai virkapukuun. Evakuointitilanteessa ja silloin, kun on oltava ehdottoman varma kaikkien tavoittamisesta, tieto on joskus toimitettava ovelta ovelle ja talosta taloon. Niin on tehtävä myös silloin, kun asia on laaja selityksiä sekä keskustelemista vaativa. Harvaan asutuilla seuduilla henkilökohtainen yhteydenotto voidaan suorittaa yksittäisillä puhelinsoitoilla.

Onnettomuuden kohteeksi joutuneiden neuvonta

Onnettomuuden kohteeksi joutuneiden neuvontaa joudutaan suuronnettomuustilanteessa järjestämään sekä välittömille onnettomuuden uhreille että niille, joita onnettomuus välillisesti koskettaa, kuten omaisensa ja läheisensä menettäneet, vammautuneiden omaiset ja läheiset, evakuoidut ja joskus vieläpä henkilöt, jotka olisivat voineet joutua mukaan tapahtumiin. Onnettomuuden kohtaamiksi välittömästi tai välillisesti joutuneilla on monenlaisia tiedon ja avun tarpeita. Epätietoisuus tilanteesta ja epävarmuus tulevaisuudesta aiheuttavat voimakasta ahdistusta. Rauhoittaminen sekä tietojen ja neuvojen kertominen onnettomuuteen tai vaaraan joutuneille on aloitettava mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja sitä on jatkettava, kunnes tilanne on jälleen palannut normaaliksi. Kotinsa jättämään joutuneille ja omaisuusvahinkoja kärsineille on säännöllisesti kerrottava tilanteen kehit-

tymisestä, syntyneistä vahingoista, niiden torjumiseksi tehtävistä toimenpiteistä sekä heiltä itseltään edellytettävistä toimenpiteistä. Jatkuva, hyvin järjestetty tiedottaminen sekä auttajien läsnäolo ylläpitävät turvallisuuden tunnetta ja uskoa siihen, että tilanne on viranomaisen hallinnassa. Tässä yhteydessä voi tukitehtävissä käyttää koulutettuja vapaaehtoisia lisäresursseja.

Onnettomuudessa, joka koskee välillisesti tai välittömästi huomattavan suurta osaa kansalaisista, tulee perustaa aina myös erillinen neuvontapaikka onnettomuutta koskevien tietojen ja toimintaohjeiden jakamista varten. Neuvontapaikka on erityisen tarpeellinen liikennevälineonnettomuuksissa ja muissa onnettomuuksissa, joissa on osallisena runsaasti ihmisiä. Neuvontapaikan perustamisesta pitää välittömästi tiedottaa radion, tv:n ja lehdistön kautta. Ihmisille pitää ilmoittaa käytettävissä olevat puhelinnumerot sekä paikan fyysinen sijainti. Neuvontapaikkaan tulee järjestää riittävän paljon puhelinyhteyksiä, joiden numeroista tiedotetaan tiedotusvälineissä.

Neuvontapaikalla päivystävän ryhmän kokoonpano riippuu aina onnettomuuden laajuudesta ja väestön tiedon ja neuvonnan akuutista tarpeesta. Neuvontapaikalla tulee olla poliisin edustus, koska uhrien tunnistaminen ja tiedon antaminen uhrien omaisille on poliisin tehtävä. Psykososiaalisen tuen asiantuntemus on tärkeää. Onnettomuuden kohtaamilla tulee olla mahdollisuus keskustella kokemuksistaan ja peloistaan. Tätä palvelua on järjestettävä niin kauan kuin tarvetta arvioidaan olevan. Neuvonta edellyttää viranomaisilta ja vapaaehtoisilta hyvää yhteistoimintaa. Esimerkiksi Suomen Punaisella Ristillä on valtakunnallinen valmiusryhmä, joka on varautunut toimimaan suuronnettomuustilanteissa viranomaisten tukena.

Onnettomuudessa menehtyneiden ja loukkaantuneiden omaisille on tapahtunutta koskeva tieto annettava luotettavasti ja hienotunteisesti. Uhrien henkilöllisyyttä ei pidä antaa julkisuuteen ennen kuin omaiset ovat saaneet tiedon asiasta. Loukkaantuneen tapauksessa omaisille ilmoittamisesta voi huolehtia loukkaantunut itse, poliisi tai sairaala. Sen sijaan onnettomuudessa menehtyneiden kuljettamisesta, kuolinsyyn selvittämisestä ja omaisille ilmoittamisesta huolehtiminen on poliisin tehtävä.

Onnettomuustilanteen aikainen uutistiedottaminen

Suuronnettomuudessa tiedottamisen alkuvaihetta helpottavat jo pienten ja keskisuurten onnettomuuksien tiedottamisen yhteydessä tarkastellut ensitiedottamisen rutiinit. Suuronnettomuustilanteessa erityisesti tulee aikaisessa vaiheessa arvioida tiedottamisen vaatimat resurssit. Tiedotuspaikka on syytä perustaa aikaisessa vaiheessa ja sen puhelinnumerot ym. yhteystiedot tulee ilmoittaa muille viranomaisille ja tiedotusvälineille. Onnettomuustilanteen uutistiedottamisessa peruslähtökohtana on, että kaikki, mitä tiedetään pelastustoiminnasta, kerrotaan heti ottamatta kantaa syyllisiin tai muiden viranomaisten tiedotusvastuulle kuuluviin tutkinnallisiin tekijöihin. Tiedottamisella ei kuitenkaan saa aiheuttaa haittaa rikostutkinnalle, yleiselle turvallisuudelle tai yksityiselle edulle. Mitä selkeämpää ja ymmärrettävämpää tieto on, sitä helpommin ja vähemmän tiedon perusteella ihmiset pystyvät luomaan mielikuvan tilanteesta. Pelastustoiminnan johtajalla ja hänen valtuuttamillaan tiedottajilla on käytettävissään useita uutistiedottamisen menetelmiä. Pienemmissä tilanteissa saatetaan tilannepaikalla pitää yksi tiedotustilaisuus, joka riittää täyttämään uutistiedon kysynnän. Mitä merkittävämmästä onnettomuudesta ja samalla uutisesta on kyse, sitä enennän tarvitaan niin tiedotustilaisuuksia, kirjallisia tiedotteita kuin myös jatkuvaa valmiutta antaa haastatteluja ja lausuntoja medialle. Tiedottaminen pitää silloin nähdä tiedottamisen sarjana, jonka tavoitteena on varmistaa, että toimittajilla on jatkuvasti ajantasainen tieto onnettomuudesta ja pelastustoiminnasta. Tiedottamista pitää jatkaa niin kauan, kuin tilanne on ohi tai kun uutiskysyntää ilmenee. Kysymykset, joihin pelastustoiminnan johtajan tai tiedottajan tulee varautua vastaaman, ovat seuraavat:

- mitä tapahtui?

- missä?
- milloin?
- miten?
- miksi?
- mikä tai kuka aiheutti?
- mitä seurauksia tai vaikutuksia tapahtumalla on?

Jos onnettomuus aiheuttaa median mielenkiinnon kasvua ja jos yhä useampia toimittajia saapuu tilannepaikalle, on pidettävä tiedotustilaisuus. Etuna on, että asiat voidaan tiedotustilaisuudessa esittää monelle toimittajalle yhtä aikaa. Lisäkysymysten esittäminen välittömästi on helppoa, samoin kuin haastattelujen antaminen. Ongelmana on, että tilanteen aikaisen tiedottamisen on sopeuduttava niihin toimiin, joita onnettomuuden uhrien auttamiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi tehdään. Pelastustoiminnan johtajan ristiriita on usein siinä, että silloin, kun uutiskysyntä on suurin, vaaditaan häneltä eniten voimavaroja tilanteen johtamiseen. Ensimmäinen tiedotustilaisuus pitää kuitenkin järjestää kohteessa tai sen läheisyydessä mahdollisimman nopeasti, mieluiten viimeistään tunnin kuluttua tapahtumasta. Kun toimittajille tiedotetaan tämä aika, saa pelastustoiminnan johto samalla työrauhan muuhun johtamiseen. Ensimmäisen tiedotustilaisuuden tulee olla lyhyt ja ytimekäs. Se voi kestää onnettomuuden laajuuden ym. tekijöiden mukaan vain joitakin minuutteja. Seuraavan tiedotustilaisuuden aika ja paikka ilmoitetaan välittömästi tiedotusvälineille. Suomen Tietotoimiston kautta tiedon tilaisuudesta saa leviämään lähes kaikkiin tiedotusvälineisiin vuorokauden ajasta riippumatta. Tiedotustilaisuus olisi, mikäli mahdollista, järjestettävä paikassa, jossa on mahdollisuus kalvojen ja kuvamateriaalin esittämiseen.

Tiedotustilaisuuden puheenjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja tai hänen valtuuttamansa henkilö. Mitä vakavammasta onnettomuudesta on kysymys, sitä korkeamman viranomaistason tulee vastata tiedotustilaisuuden puheenjohtajuudesta. Tiedotustilaisuuksia pitää koordinoida niin, että vastaamassa ovat samanaikaisesti kaikki merkittävät viranomaiset ja organisaatiot. Tiedotustilaisuuden aluksi puheenjohtaja esittelee paikalla olijat. Osallistujille ja tiedottajilla tulee olla mahdollisuuksien mukaan nimikyltit. Vastaajina olevat viranomaiset esittävät yleensä lyhyen omaan toimialaansa ja tehtäväänsä liittyvän katsauksen onnettomuudesta ja pelastustoiminnasta. Näiden alustuspuheenvuorojen jälkeen medialla on mahdollisuus esittää kysymyksiä. Keskustelun on syytä kaiken aikaa olla johdettua. Yleisperiaatteena on, että kukin paikalla olija ottaa kantaa vain oman toimialansa kysymyksiin pitäytyen tosiasioissa. Tiedotustilaisuudessa ilmoitetaan seuraavan tilaisuuden aika ja paikka. Tieto on muistettava välittää myös niille tiedotusvälineille, jotka eivät ole ehtineet paikalle. Jos onnettomuus herättää kansainvälistä mielenkiintoa, saattavat ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat ehtiä mukaan lähes yhtä nopeasti kuin kotimaisetkin. Silloin tiedottaminen on kyettävä hoitamaan myös tärkeimmillä vierailla kielillä. Myös tulkkeja saatetaan tarvita.

Jos onnettomuuspaikka on eristetty, ainakin kuvausryhmille on pyrittävä järjestämään mahdollisuus käyntiin tapahtumapaikalla. Liikkumisen on kuitenkin pysyttävä valvottuna ja opastettuna, etteivät toimittajat ja kuvaajat häiritse varsinaista pelastamista. Toimittajat saattavat yrittää tavoittaa eloonjääneitä uhreja saadakseen ainutkertaisia haastatteluja. Viranomaisten on näissä tilanteissa kyettävä suojelemaan onnettomuuteen joutuneita siten, että he eivät vastoin tahtoaan tai järkytyksen vuoksi puutteellisen harkintakyvyn omaavina joutuisi esiintymään tiedotusvälineissä.

Yleisen turvallisuuden lisäämiseksi ja onnettomuuksien ehkäisemiseksi suuronnettomuudet tutkitaan. Tätä tehtävää varten asetetaan tutkintalautakunta, joka selvittää onnettomuuksien syyt ja laatii turvallisuussuositukset. Onnettomuustutkinta aloitetaan kuitenkin heti onnettomuuden tapahduttua jo ennen varsinaisen lautakunnan asettamista. Tiedotusvastuu on ennen onnettomuustutkinnan alkua

pelastusviranomaisella, mutta siirtyy tutkinnan osalta onnettomuustutkintaa johtavalle henkilölle hänen saavuttuaan paikalle.

Myös haastattelujen ja lausuntojen antaminen on tärkeä ja merkittävä onnettomuustiedottamisen menetelmä, jota toimittajat käyttävät yhä enemmän. Media voi tarvita pelastustoiminnan johtajan tai hänen valtuuttamansa tiedottajan kommentteja hyvin monenlaisissa tilanteissa, esimerkiksi

- ensitiedon ja toimintaohjeiden antamiseen – usein radion kautta – välittömästi onnettomuuden tapahduttua
- tiedotustilaisuuden jälkeen tiedostusvälinekohtaisen lisäinformaation antamiseen
- radion ja television uutisiin ja ajankohtaisohjelmiin
- täydentämään ja tarkentamaan kirjallisessa tiedotteessa tai mediapuhepostissa esitettyä asiaa.

Haastattelusta tai lausunnosta voi aina kieltäytyä, mutta sitä ennen on syytä miettiä, miksi näin toimisi. Mitä tapahtuu, jos tiedottaja etsii tiedot muualta? Kieltäytymiselle on oltava vankat perustelut. Pikemminkin voi joskus lykätä haastattelun tai lausunnon antamista ja sopia aika, jolloin siihen palataan.

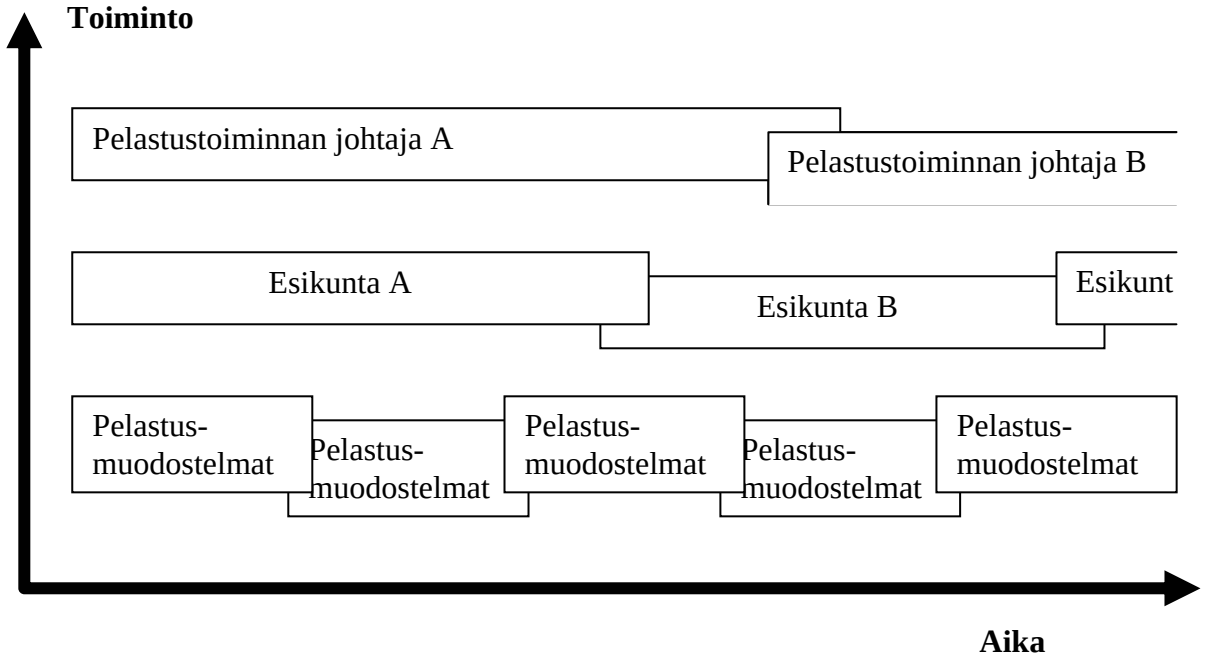
Pelastustoiminta ja onnettomuustilanteen vakiinnuttaminen

Jos onnettomuustilanne vaatii enemmän resursseja kuin pelastustoimen alueella on käytettävissä, voidaan apua pyytää naapuripelastustoimen alueilta alueiden välisten sopimusten perusteeella. Jos naapuriapu ei riitä, voidaan lääninhallitusta pyytää järjestämään lisäresursseja.

Kun pelastustoiminta on käynnistysvaiheen jälkeen organisoitu ja pelastustoiminnan johtokeskus alkanut toimia, seuraa tilanteen vakiinnuttaminen. Varsinkin pitkäaikaisissa tilanteissa on mahdollisimman varhaisessa vaiheessa pyrittävä väliaikaisista järjestelyistä normaaliin menettelyyn ja tehtävien jakoon niiltä osin, kuin se on mahdollista. Toisin sanoen pelastustoiminnan kiireellisesti aloitetut toiminnot on pyrittävä vaiheittain siirtämään niille yhteiskunnan organisaatioille, joille tehtävä normaalisti kuuluu. Esimerkiksi pelastustoimen, poliisin, puolustusvoimien ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun voimin aloitetut tekniset raivaus- ja korjaustyöt siirretään vaiheittain asianomaisille valtion, kunnan tai itse onnettomuuskohteen omistajan organisaatioille. Samoin tehdään väliaikaisissa lääkintä- ja huoltojärjestelyissä. Tavoitteena on vakiinnuttaa toiminta siten, että yhteiskunnan normaali toimintavalmius palautuu niin pian, kuin se on mahdollista.

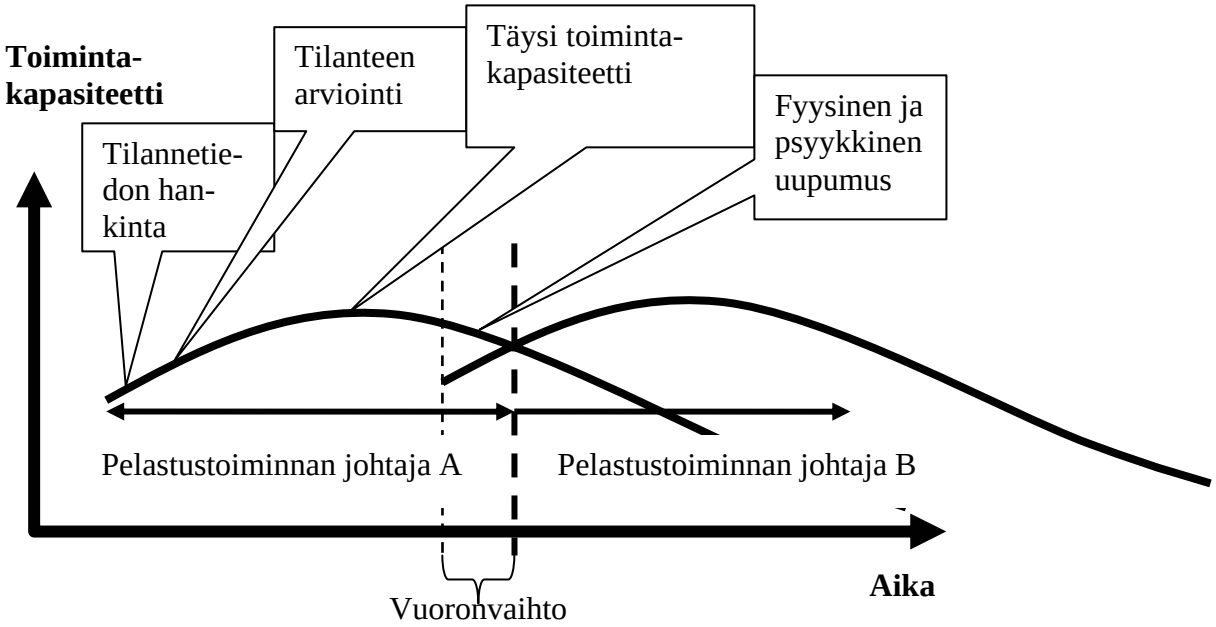
On otettava huomioon, että raskas pelastustoiminta kuluttaa nopeasti voimia. Pitkäaikaisessa tilanteessa tarvitaan työvuorottelua. Silloin on aina oltava riittävä vaihtomiehistö, jotta toiminta onnettomuusalueella jatkuisi keskeytymättömänä ja tehokkaasti.

Kuvassa 26 esitetään perusperiaatteet pelastustoimintaan osallistuvien henkilöstöryhmien työvuorojen ja vuoronvaihtojen järjestämiseksi.



Kuva 26 Pelastustoimintaan osallistuvien henkilöstöryhmien työvuorot ja vuoronvaihdot

Pelastustoiminnan johtajan vuoronvaihtoon ei ole olemassa yleisiä ohjeita. Käytännön kokemus osoittaa, että pelastustoiminnan johtajat työskentelevät mieluiten melko pitkissä vuoroissa ennen kaikkea pelastustoiminnan kriittisen vaiheen aikana. Vasta fyysisen ja psyykkisen kestokyvyn rajoja lähestyttäessä aletaan arvioida omaa vaihtotarvetta. Tähän kuitenkin liittyy se, että loppuvaiheessa pelastustoiminnan johtaja työskentelee oman normaalin suorituskykynsä alapuolella, mikä voi johtaa virheellisiin tai huonoihin päätöksiin. Vaikka johtamisen jatkuvuus on toivottavaa, on myös pelastustoiminnan johtajan vuoronvaihtotarvetta arvioitava riittävän aikaisessa vaiheessa (kuva 27).



Kuva 27 Pelastustoiminnan johtajan toimintakapasiteetti ajan funktiona sekä tämän huomioon ottava vuoronvaihdon järjestelyperiaate

Tilanteen vakiinnuttamiseen on pyrittävä myös sen vuoksi, ettei vapaaehtoisen pelastustoiminnan henkilöstöltä voida kohtuudella odottaa vuorokausien pituista työsuoritusta omalla tai työnantajansa kustannuksella. Myös vapaaehtoinen henkilöstö tarvitsee vaihtohenkilöstön.

Puolustusvoimien perustehtävä edellyttää puolestaan niiden virka-apuosastojen irrottamista toiminnasta heti, kun tilanne sen sallii. Vakiinnuttamisvaiheen yhtenä tavoitteena on myös kustannusnäkökohtien huomioon ottaminen pelastustoiminnan tehoa heikentämättä.

Pelastustoiminnan päättäminen

Pelastustoiminnan päättäminenkin on suunniteltava ja valmisteltava huolellisesti. Tästä, kuten operaation muidenkin vaiheiden valmistelusta, huolehtii pelastustoiminnan johtokeskus pelastustoiminnan johtajan antamien ohjeiden mukaan.

Ennen ratkaisua pelastustoiminnan johtaja neuvottelee johtoryhmän sekä esikuntansa kanssa. Asiantuntijoiden kuuleminen voi myös tässä vaiheessa olla tarpeen. Päätöksen asiasta tekee kuitenkin aina pelastustoiminnan johtaja. Myös tässä vaiheessa saattaa johtajaan kohdistua erilaisia paineita. Inhimilliset, moraaliset ja oikeudelliset näkökohdat voivat pakottaa jatkamaan toimintaa vielä senkin jälkeen, kun toiveita ihmishenkien pelastamisesta ei enää ole. Johtavana periaatteena on, että toimintaa jatketaan tarvittaessa supistetuin voimin, kunnes kaikki onnettomuuden uhrit on löydetty. Poliisiviranomaisten kanta on tässä vaiheessa erityisen tärkeä.

Pelastustoiminnan lopettaminen ja siirtyminen jälkiraivaukseen ja vartiointiin on myös paitsi humanitaarinen, myös taloudellinen ratkaisu. Varsinainen pelastustoiminta tapahtuu myös pelastustoimen alueen kustannuksella. Omaisuuden omistaja tai jossakin tapauksessa joku muu viranomainen vastaa puolestaan jälkiraivauksesta ja vartioinnista ja näin ollen tämän vaiheen kustannuksista. Pelastustoiminnan johtajan ratkaisusta riippuu, kuinka kauan ja missä laajuudessa toimintaa jatketaan yhteiskunnan kustannuksella. Pelastustoiminnan sekä toisaalta jälkiraivauksen ja vartioinnin välinen raja on näin ollen tässäkin mielessä tärkeä.

Pelastustoiminnan johtaja vastaa myös siitä, että siirtyminen pelastustoiminnasta jälkiraivaukseen ja vartiointiin tapahtuu suunnitelmallisesti ja turvallisesti. Siirtymävaiheen valmisteluun kuuluu muun muassa pelastusmuodostelmien irrottamista koskeva suunnitelma aikatauluineen, ohjeet jälkiraivauksen ja vartioinnin hoitamisesta ja tämän vaiheen valvonnasta, määräykset kaluston ja välineistön luovuttamisesta jälkiraivausta varten jne. Tässä suunnitelmassa ja sen valmistelussa on syytä ottaa huomioon kohteen tai kohteiden vakuutusyhtiöt, joilla on valmiuksia ottaa tämä vaihe hoidettavakseen. Yhteistyö vakuutusyhtiöiden kanssa on tosin aloitettava jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa operaation aikana.

Varsinaisen pelastustoiminnan päätyttyä kohde luovutetaan sen omistajalle tai haltijalle. Kohde voidaan luovuttaa myös muulle viranomaiselle jatkotoimenpiteitä varten. Ennen viimeisten pelastusmuodostelmien irrottamista toiminta-alueelta on ilmoitettava vastuun siirtymisestä. Se tapahtuu pelastustoiminnan johtajan allekirjoittamalla määräyksellä, johon samalla liitetään ohjeet jälkivartioinnin suorittamisesta sekä muista vastaanottajan velvollisuuksista. Tämän päätöksen tiedoksiannon jälkeen vastuu jatkotoimista siirtyy asianomaiselle vastaanottajalle. Päätöstä pelastustoiminnan lopettamisesta ei saa tehdä, ennen kuin on varmistettu, että vastaanottaja kykenee ja haluaa suorittaa tämän usein melkoisia kustannuksia vaativan tehtävän. Jos on vähäisintäkin epäilystä siitä, ettei vastuun siirto tapahdu asiallisesti ja ettei esimerkiksi omistaja halua tai kykene huolehtimaan tehokkaasti tehtävästään, jatketaan pelastusmuodostelmien toimintaa, kunnes myös jälkiraivaus ja tar-

peellinen vartiointi on loppuun suoritettu. Tämä toimintavaiheen tekee keskeytyksettä kunnan pelastusorganisaatio, mutta omaisuuden omistajan tai haltijan tai muun asianomaisen vastuutahon kustannuksella. Pelastustoiminnan johtaja voi myös määrätä muun julkisen tai yksityisen organisaation suorittamaan jälkiraivauksen ja vartioinnin vastuutahon kustannuksella. Julkista valvontaa kohteessa ei saa tässäkään tapauksessa lopettaa, ennen kuin ilmeiset vaaratekijät on lopullisesti poistettu tai eristetty.

Erityisesti suuronnettomuustilanteissa tiedottamiseen saattaa olla tarvetta vielä senkin jälkeen, kun varsinaiset pelastustoimet on saatettu päätökseen. Kansalaiset saattavat odottaa selvitystä tapahtumien kulusta, syistä, seurauksista, vahingoista ja toimenpiteistä. Toimittajat haluavat usein onnettomuuteen liittyvää taustamateriaalia ja lisäselvityksiä. Jos asialla on uutisarvoa, jatkaa media keskustelua onnettomuudesta, ennaltaehkäisevästä työstä ja pelastustoiminnan sujuvuudesta. Onnettomuuteen ja pelastustoimintaan saattaa kohdistua myös kansainvälistä mielenkiintoa.

Pelastustoiminnan johto jatkaa toimintaansa supistetussa kokoonpanossa, kunnes koko operaatio on päättynyt. Keskuksen toiminta lopetetaan sen jälkeen, kun onnettomuustilanteen aiheuttamat esikuntatehtävät on suoritettu loppuun. Hyvin organisoitu johtokeskus esikuntineen helpottaa ratkaisevasti myös operaation lopettamista ja mahdollisesti seuraavaa oikeudellista ja taloudellista jälkiselvittelyä. Esikunnan operaation kestäessä laatimat ja tallentamat käskyt, ohjeet, suunnitelmat, tilausluettelot, kuormakirjat, pakko-ottopäätökset sekä toimintapäiväkirjat ovat korvaamattomia, kun pelastustoiminnan johtaja lopuksi laatii ja allekirjoittaa onnettomuusselosteen tapahtumista.

3.4.3 Johtaminen poikkeusoloissa

Perusta pelastustoiminnalle poikkeusoloissa luodaan normaaliolojen järjestelyillä ja valmiudella. Poikkeusoloissa pelastustoiminta laajenee ja toiminnassa tarvitaan enemmän voimavaroja muun muassa kuntien perustamia väestönsuojelumuodostelmia. Pelastustoiminta on keskeinen osa poikkeusolojen väestönsuojelua. Alueen pelastusviranomainen johtaa alueellaan pelastustoimintaa poikkeusoloissa vastaavien periaatteiden mukaan kuin normaalioloissa, joskin johtamisjärjestelmän laajentaminen ulottumaan omatoimisen varautumisen johtamiseen tuo mukanaan uusia johtoportaita. Samoin korostuu keskitetyn johtamisen, tilannekuvan raportoinnin ja yhteistoiminnan merkitys.

Väestön varoittaminen poikkeusoloissa

Normaalioloissa tapahtuvien väestön varoittamistoimien lisäksi poikkeusoloissa on pystyttävä varautumaan sotilaallisten uhkien edellyttämiin väestön varoittamistoimiin. Toiminnan nopeutta ja tehokkuutta mitoittavana haasteena on viime kädessä pystyä suoriutumaan hälyttämistehtävistä sekä väestön varoittamistehtävistä ilmahyökkäyksissä ja vastaavissa vaaratilanteissa. Väestön varoittaminen ilmahyökkäyksissä perustuu Ilmavoimien kokoamaan ilmatilannekuvaan ja siitä tehtyyn uhka-analyysiin. Ilmahälytysviestit välitetään hätäkeskuksiin, jotka huolehtivat väestön varoittamisesta pelastusviranomaisten antamien ohjeiden mukaan. Myös puolustusvoimien alueelliset johtoportaat antavat varoituksen vihollisen joukkojen toiminnasta tai tykistöpommituksista ao. hätäkeskukselle tai suoraan pelastusviranomaiselle, joka huolehtii väestön varoittamisesta.

Pelastustoiminta ja väestönsuojelu pelastustoimen alueella

Vastuu pelastustoiminnan ja osaltaan väestönsuojelun järjestämisestä sekä järjestelyjen yhteensovittamisesta on alueen pelastustoimella. Pelastuslain mukaan muun muassa kunnan eri toimialoista vastaavat virastot ja laitokset useiden valtion viranomaisten ja laitosten ohella ovat velvollisia osal-

listumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten, kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä tai muussa lainsäädännössä säädetään. Osallistuminen kattaa myös velvoitteen laatia pelastustoimen kanssa tarpeelliset pelastustoimen suunnitelmat.

Pelastustoiminnan johtovastuu poikkeusoloissa pelastustoimen alueella kuuluu alueen pelastusviranomaiselle, jolleivät aikaisemmin mainitut valtion viranomaiset toisin päätä. Jos valmiuslain ja puolustustilalain tarkoittamissa poikkeusoloissa on tehostettava pelastustointa ja siihen varautumista, voidaan asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto siihen, että se voi määrätä muun muassa pelastusviranomaisten velvollisuuksista ja tehtävistä sekä johtosuhteista väestönsuojelussa. Kunnat ja kuntayhtymien eri toimialoista vastaavat virastot ja laitokset ovat tehtäväalueensa, keskinäisen työnjakonsa ja kuntia koskevan lainsäädännön mukaisesti velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun kuten kohdassa 2.1 on todettu.

Väestönsuojelu jakautuu pelastustoimen alueiden ja kuntien yhdessä ylläpitämään väestönsuojeluun sekä talojen, yritysten, virastojen ja laitosten ylläpitämään omatoimiseen varautumiseen. Omatoimisen varautumisen tavoitteena on onnettomuuksien ja vahinkojen ennalta ehkäisy sekä ihmisten ja omaisuuden suojaaminen vaaratilanteissa sekä varautuminen sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omatoimisesti kykenevät.

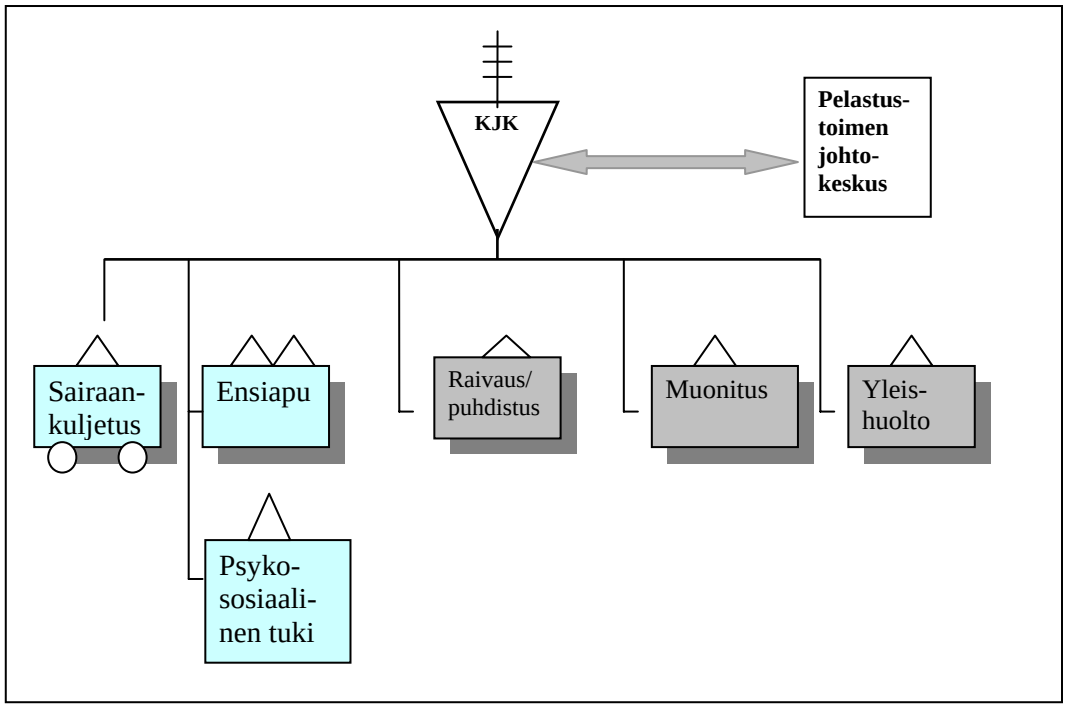
Väestönsuojelun johtamista varten kuntien alueet jaetaan alueen pelastustoimen toimesta suojelupiireiksi, suojelulohkoiksi ja edelleen suojeluyksiköiksi. Johtamistasojen määrä riippuu alueen asukasmäärästä ja rakenteesta. Siten esimerkiksi suojelupiirejä tarvitaan ainoastaan silloin, jos suojelulohkojen lukumäärä kasvaa niin suureksi, että yhteyden pito niihin vaikeutuu. Jo kymmenen suojelulohkon määrä edellyttää suojelupiirijakoa. Vastaava pätee myös suojelulohkojen jaossa suojeluyksiköihin. Aluejakoja suunniteltaessa on huomioitava kunnissa valmiina olevat aluejaot, esimerkiksi kuntasuunnittelun aluejako ja koulupiirijako. Yhtenevät alueet mahdollistavat erilaisten rekisteritietojen käytön joustavasti. Aluejaossa kuntarajat tulee säilyttää, mutta useampia kuntia voidaan yhdistää esimerkiksi suojelupiireiksi. Suojelupiirien ja -lohkojen johtokeskuksia voidaan hyödyntää pelastustoiminnan tarpeiden lisäksi myös kunnan muussa toiminnassa, esimerkiksi päivittäistavarahuollon toimipisteinä. Jos näihin alajohtokeskuksiin sijoitetaan tällaista toimintaa, tulee myös tarvittavat viestiyhteys- ja tilajärjestelyt huomioida johtopaikkojen perustamissuunnitelmissa.

Pelastustoiminnan normaalioloissa toimivat muodostelmat muodostavat organisaation rungon myös poikkeusoloissa. Uhka-analyysien perusteella organisaatioita vahvennetaan poikkeusolojen toimintaa varten perustamalla lisää pelastusmuodostelmia. Myös ne organisoidaan pelastusyksiköiksi, -joukkueiksi tai -komppanioiksi. Muita alueen pelastustoimen valmisteluvastuulla olevia väestönsuojelussa tarvittavia muodostelmia ovat muun muassa pelastuskoiraryhmät ja tiedusteluryhmät. Pelastustoiminnan johtaminen poikkeusoloissa perustuu normaaliolojen johtamisrakenteiden ja periaatteiden pohjalle lisättynä omatoimisen varautumisen johto-organisaatiolla. Alueen pelastustoimen valmisteluvastuulle kuuluu edellä mainitun henkilöstön varaaminen ja koulutus, tarvittavan materiaalin hankinta, ajoneuvojen ja työkoneiden varaaminen sekä tilojen varaaminen. Henkilövaraukset tehdään sotilaslääniille, ajoneuvo- ja työkonevaraukset sekä tilavaraukset lääninhallitukselle. Alueen pelastustoimella tulee olla tiedossa muiden pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun osallistuvien organisaatioiden resurssitiedot ja se, miten yhteys niihin hoidetaan.

Kuntien ja kuntayhtymien eri virastojen ja laitosten valmisteluvastuulla olevien väestönsuojelumuodostelmien kokoonpano ja mitoitus ratkaistaan myös uhka-analyysien perusteella. Näitä väestönsuojelumuodostelmia ovat raivaus- ja rakentamisryhmät, yleishuolto- ja muonitusryhmät, valmius- ja ensiapuryhmät tai -joukkueet, sairaankuljetusryhmät ja -joukkueet sekä psykososiaalisen avun ryhmät. Sairaankuljetusmuodostelmien suunnittelun voi toteuttaa yhteistyössä sairaanhoitopiirin

kanssa esimerkiksi siten, että muodostelmien runko toimii samalla tavoin kuin normaalioloissakin ja mahdolliset muodostelmien vahvennukset ratkaistaan kuntakohtaisesti. Organisaation muodostamiseen ja valmisteluihin kuuluvat vastaavat asiat kuin alueen pelastustoimella on omalta osaltaan huolehdittavana. Henkilö-, ajoneuvo- ja tilavaraukset tehdään keskitetysti kunnan toimesta ottaen huomioon kunnan kokonaistarpeet poikkeusoloissa. Erittäin tärkeää on kiinnittää huomiota viestiyhteyksiin, että yhteistoiminta kunnan sisällä ja alueen pelastustoimen johtamisjärjestelmään on mahdollista. Tällöin viranomaisradioverkon käyttö tulee keskeiseksi.

Kuvassa 28 on esimerkki kunnan valmisteluvastuulla olevasta väestönsuojeluorganisaatiosta.



Kuva 28 Esimerkki kunnan valmisteluvastuulla olevasta väestönsuojeluorganisaatiosta (KJK = kunnan johtokeskus)

4 PELASTUSTOIMINTAAN VARAUTUMINEN

Pelastustoimen valtakunnallista kehittämistä varten on pelastustoimen neuvottelukunta. Valtioneuvosto määrää neuvottelukunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan sekä muut jäsenet ja kullekin henkilökohtaisen varajäsenen. Neuvottelukunnassa tulee olla ainakin pelastustoimen kannalta keskeisten viranomaisten edustus.

Sisäasiainministeriö huolehtii seuraavista tehtävistä pelastustoimintaan varautumisessa:

1) pelastustoimen yleisestä kehittämisestä ja valtakunnallisesta suunnittelusta
2) pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisvalmiuden ylläpitämisestä
3) väestönsuojelun suunnittelusta ja toimialan muusta varautumisesta poikkeusoloihin
4) väestön suojaamiseksi ylläpidettävästä säteilyvalvontajärjestelmästä yleisesti
5) varautumisesta pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen ulkomaille

Lääninhallituksen tehtävänä on

1) laatia läänin pelastustoimen suunnitelmat, varautua pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamiseen läänissä, ohjata suunnittelua läänin alueella sekä huolehtia suunnitelmien yhteensovittamisesta
2) järjestää väestönsuojeluvalmiuden ja suuronnettomuuksien torjuntavalmiuden ylläpitämiseksi harjoituksia
3) edistää yhteistoimintaa pelastustoimen palvelujen hoitamisessa
4) huolehtia läänin alueen pelastustoimen palvelujen arvioinnista ja raportoinnista sisäasiainministeriölle.

Pelastustoimen alueen tasolla alueen pelastustoimi on keskeisessä asemassa suunnittelussa ja koordinoinnissa. Taulukossa 5 esitetään pelastustoimintaan varautumiseen liittyvät keskeiset tehtäväalueet sekä vastuun jakautuminen alueen pelastustoimen ja kunnan kesken tehtäväalueittain.

Taulukko 5 Pelastustoimintaan varautumistehtävien jakautuminen alueen pelastustoimen ja kunnan kesken

Tehtävä	Alueen pelastustoimi	Kunta
Riskikartoitus	Selvittää ja arvioi pelastustoimen alueella esiintyvät uhat yhteistoiminnassa kuntien, sotilasviranomaisten ja muiden yhteistyötahojen kanssa sekä määrittää riskialueet sekä normaali- että poikkeusoloja varten.	Täydentävät riskikartoitusta toimialakohtaisesti.
Palvelutason määrittely	Valmistelee ja kuntia kuultuaan laatii pelastustoimen palvelutasopäätöksen päättävän elimen päätettäväksi.	Osallistuvat pelastustoimen palvelutasopäätöksen valmisteluun.
Pelastusmuodostelmien valmiuden ylläpito	Määrittää vastuullaan olevat pelastusmuodostelmat ja niiden valmiudet. Laatii hälyttämistä ja pelastustoimintaa koskevan ohjeen yhteistoiminnassa hätäkeskuksen ja muiden pelastustoimintaan osallistuvien tahojen kanssa. Huolehtii pelastustoimen muodostelmien valmiudesta. Antaa asiantuntija-apua muiden toimialojen muodostelmien perustamisessa sekä niihin liittyvistä sovituista valmisteluista. Sovittaa yhteen pelastustoimintaan osallistuvien organisaatioiden tehtäviä.	Osallistuvat resursseillaan pelastustoimintaan siten kuin alueellisen pelastustoimen kanssa sovitaan. Toimialat huolehtivat vastuullaan olevien muodostelmien valmiudesta.
Omatoiminen varautuminen	Huolehtii omatoimisen varautumisen organisoinnista poikkeusolojen varalle. Ohjaa yritysten ja laitosten omatoimiseen varautumiseen valmentavaa koulutusta. Järjestää koulutusta asuintalojen ja laitosten suojeluhenkilöstölle.	Huolehtivat omalla vastuullaan olevasta omatoimisesta varautumisesta ja tarvittavasta yhteistoiminnasta alueen pelastustoimen kanssa.
Johtaminen	Johtaa pelastustoimintaa normaalioloissa, suuronnettomuustilanteissa ja poikkeusoloissa.	Tukevat pelastustoiminnan johtamista.
Johtamistilojen toimintavalmiuden ylläpito	Huolehtii pelastustoiminnan johtamistoiminnan edellyttämistä tiloista ja välineistöstä. Antaa asiantuntija-apua kunnan tarvitsemien johtamistilojen kalusto- ja tekniikkahankinnoissa.	Huolehtivat johtopaikoistaan ja niiden ylläpidosta.
Tietoliikenne- ja viestiyhteyksien varaaminen ja	Huolehtii pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavien tietoliikenneyhteyksistä ja viestijärjestelmien yhteensopivuudesta.	Huolehtivat poikkeusolojen johtamistilojensa tietoliikenneyhteyksistä sekä pelastustoimintaan osallistuvien

ylläpito		muodostelmiensa kaluston varaamisesta.
Väestön suojaaminen	Huolehtii väestönsuojien tarkastuksista sekä väestönsuojiin liittyvästä ohjaus- ja neuvontatoiminnasta. Pitää väestönsuojista rekisteriä ja tarvittavia tilastoja.	Rakennusluvat
Väestön evakuoinnit	Laatii väestön evakuointisuunnitelmat yhteistoiminnassa kuntien ja muiden yhteistyötahojen kanssa. Vastaa väestön evakuointien toteuttamisen yleisjohdosta ja koordinoinnista.	Osallistuvat evakuointisuunnitelmien laadintaan ja huolehtii vastuullaan olevista evakuointijärjestelyistä.
Hälytysjärjestelmän ylläpito	Huolehtii, että alueella on väestön varoittamiseen tarvittava hälytysjärjestelmä.	Luovuttavat mahdollisuuksiensa mukaan sijoituspaikkoja hälyttimille.
Koulutuksen järjestäminen	Huolehtii osaltaan pelastustoimintaan osallistuvien yksiköiden koulutuksesta sekä johtamisessa tarvittavan henkilöstön koulutuksesta – vakinainen ja sopimuspalokuntien sekä johtoryhmiin varattava henkilöstö. Ohjaa vapaaehtoistoimintaa.	Huolehtivat osaltaan pelastustoimintaan osallistuvien muodostelmien koulutuksesta.
Väestönsuojeluun varautuminen	Huolehtii oman organisaationsa valmiudesta väestönsuojelutehtäviin ja väestönsuojelussa tarvittavasta yhteistoiminnasta siihen osallistuvien tahojen kanssa.	Huolehtii vastuullaan olevista väestönsuojelutehtävistä.
Materiaalin hankinta ja varastointi	Vastaa perustamisvastuullaan olevien muodostelmien materiaalihankinnoista, varastoinnista ja ylläpidosta.	Huolehtii vastuullaan olevien muodostelmien materiaalihankinnoista, varastoinnista ja ylläpidosta.

4.1 Suunnittelu ja suunnitelmat

Vastuu eri viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan suunnittelusta pelastustoimen alueella on alueen pelastusviranomaisella. Hänen tulee selvittää käytännön järjestelyt, joilla yhteistoiminta toteutetaan. Yksi ratkaisu toimintavalmiuden varmistamiseksi ja tehostamiseksi on perustaa suunnitteluelin, jossa suunnittelu tapahtuu pelastusviranomaisen ohjauksessa. Suunnitteluelimen tehtävän on

1) koordinoida alueen pelastusorganisaatioon kuuluvien viranomaisten, laitosten ja vapaaehtoisten palokuntien ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun suuronnettomuuksien torjuntaa koskevaa suunnittelua ja yhteistoimintaa
2) varmistaa eri toimialojen joustava osallistuminen pelastustoimintaan
3) laatia pelastustoimintaan osallistumista koskevat, tarvittavat sopimukset.

Suunnitteluelimen henkilöstö voisi muodostua samoista organisaatioiden yhteyshenkilöistä, jotka osallistuisivat pelastustoimintaan riskianalyysiin perustuvassa suuronnettomuustilanteessa. Suunnitteluelimen henkilöstö voisi muodostua myös poikkeusolojen pelastustoiminnan johtokeskushenkilöstöstä. Pelastustoiminnan suunnittelussa tarkoituksena on:

- koota hätäkeskusten hälytystoiminnassa tarvitsemat tiedot pelastustoimintaan käytettävissä olevista voimavaroista
- selvittää toiminnan periaatteet erityyppisissä onnettomuuksissa siten, että onnettomuustilanteen sattuessa pelastustoimintaan osallistuvat organisaatiot ja niiden johtajat ovat selvillä omista tehtävistään ja vastuustaan sekä yhteistoiminnasta muiden organisaatioiden kanssa.

Pelastustoimen alueella tarvitaan muun muassa seuraavat suunnitelmat:

1) pelastustoiminnan perussuunnitelma
2) toimialakohtaiset suunnitelmat pelastustoimintaan osallistumisesta
3) riskianalyyseissä todettujen erityiskohteiden onnettomuustyyppikohtaiset suunnitelmat
4) väestön evakuointisuunnitelmat.

Lisäksi tärkeä merkitys on omatoimiseen varautumiseen kuuluvilla pelastussuunnitelmilla. Pelastussuunnitelma on laadittava

1) asuinrakennuksissa tai muissa rakennusryhmissä, joissa on samalla tontilla tai rakennuspaikalla yhteensä vähintään viisi asuinhuoneistoa
2) sairaaloissa, vanhainkodeissa ja muissa ympäri vuorokauden käytössä olevissa hoitolaitoksissa tai vastaavissa tiloissa, joissa olevien henkilöiden kyky havaita vaaratilanne tai mahdollisuudet toimia vaaratilanteen edellyttämällä tavalla ovat heikentyneet
3) hotelleissa, asuntoloissa, lomakylissä, leirintäalueilla ja muissa vastaavissa majoitustiloissa, joissa on yli 10 majoituspaikkaa
4) kokoontumis- ja liiketiloissa, joissa on runsaasti yleisöä tai asiakkaita, kuten yli 50 asiakaspaikan ravintoloissa, yli 25 hoitopaikan päiväkotihuoneistoissa ja yli 500 neliömetrin kokoisissa myymälöissä, kouluissa, urheilu- ja näyttelyhalleissa, teattereissa, kirkoissa, kirjastoissa ja liikenneasemilla
5) suurehkoissa tuotanto-, varasto- ja maataloustuotantotiloissa
6) kohteissa, joissa palo- ja räjähdysvaarallisten kemikaalien käsittely tai varastointi voi aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle, omaisuudelle tai ympäristölle
7) tiloissa, jotka on varustettu säädöksessä tai viranomaisen päätöksessä vaaditulla automaattisella sammutuslaitteistolla tai paloilmoittimella
8) yrityksissä, laitoksissa ja vastaavissa kohteissa, joissa työntekijöiden ja samanaikaisesti paikalla olevien muiden henkilöiden määrä on yleensä vähintään 30
9) tapahtumassa, jossa henkilö- ja paloturvallisuudelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran taikka mahdollisen onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen voidaan arvioida olevan vakavat tapahtumaan osallistuvien ihmisten suuren määrän tai muun erityisen syyn vuoksi.

Jos samassa kohdetta varten tulee muun lain kuin pelastuslain nojalla laatia pelastus-, valmius- tai muu vastaava suunnitelma, erillistä pelastussuunnitelmaa ei vaadita, vaan vastaavat tiedot voidaan koota muun lain nojalla laadittavaan suunnitelmaan. Jos samassa rakennuksessa on useampia pelastussuunnitelman laatimiseen velvoitettuja, rakennuksen omistaja tai hänen edustajansa ja huoneiston haltijat huolehtivat yhteistyössä rakennuksessa yhteisesti tarvittavien toimenpiteiden suunnittelusta, jollei muuta ole sovittu.

Pelastussuunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja siitä on tiedotettava tarvittavalla tavalla asianomaisen rakennuksen tai muun kohteen asukkaille, työntekijöille ja muille, joiden on osallistuttava pelastussuunnitelman toimeenpanoon. Pelastussuunnitelma tai sen yhteenveto on toimitettava alueen pelastusviranomaiselle tämän antamien ohjeiden mukaisesti.

Pelastussuunnitelmassa on selvitettävä

1) vaaratilanteet ja niiden vaikutukset

2) toimenpiteet vaaratilanteiden ehkäisemiseksi

3) poistumis- ja suojautumismahdollisuudet sekä sammutus- ja pelastustehtävien järjestelyt

4) turvallisuushenkilöstö, sen varaaminen ja kouluttaminen sekä muun henkilöstön tai asukkaiden perehdyttäminen suunnitelmaan

5) tarvittava suojelumateriaali

6) ohjeet erilaisia onnettomuus-, vaara- ja vahinkotilanteita varten

7) selvitys siitä, miten suunnitelmaan sisältyvät turvallisuustoimenpiteet saatetaan asianomaisten tietoon.

Henkilöturvallisuuden kannalta vaativissa kohteissa on pelastussuunnitelmassa selvitettävä erikseen, miten rakennuksen tai tilan käyttäjien tai asukkaiden mahdollinen alentunut tai rajoitettu toimintakyky otetaan huomioon vaaratilanteisiin varautumisessa. Pelastussuunnitelmassa on tarpeen mukaan otettava huomioon myös tavanomaisesta poikkeava tilan käyttö.

Pelastustoimen palvelutasopäätöksessä esitetään muun muassa onnettomuusriskien määrittely, yleiset perusteet toiminnan järjestämisestä erilaisissa onnettomuustilanteissa kuten käytettävissä olevat voimavarat, johtamisvastuu, pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän yleiskuvaus, toimintavalmiuteen liittyvät asiat, yhteistoiminta eri viranomaisten kesken sekä viestiyhteyksien ja muun logistiikan järjestelyt. Palvelutasopäätöksessä voidaan määritellä myös yhteistoimintakoulutukseen sekä yhteistoimintaharjoituksiin osallistuminen pelastustoimintaan liittyvistä koulutus- ja harjoitustilaisuuksista. Palvelutasopäätöksessä on syytä määritellä viranomaisten ja järjestöjen yhteistoiminnan yleiset periaatteet.

Palvelutasopäätöksen lisäksi tarvitaan toimialakohtaiset suunnitelmat pelastustoimintaan osallistumisesta. Toimialasuunnitelmat sisältävät viranomaisten ja järjestöjen toimialakohtaiset tiedot ja toimintamallit. Toimialasuunnitelmien laadinnasta vastaavat toimialat itse pelastusviranomaisen ohjauksessa. Suunnittelutyön hajauttamisen perusajatuksena on jakaa eri toimialojen yksityiskohtaista tietoa ja taitoa vaativa suunnittelutyö asianomaisille toimialoille. Samat suunnitelmat keskenään oikein sovitettuna palvelevat sekä normaaliajan että poikkeusolojen toimintavalmiutta. Pelastusviranomaisen voi antaa ohjeet siitä, mihin muotoon toimialasuunnitelmat laaditaan ja mitä asioita niiden tulee vähintään sisältää.

4.2 Koulutuksen ja harjoitusten tarve

Pelastustoiminnan valmiutta ylläpidetään ja kehitetään säännöllisellä, jatkuvalla koulutustoiminnalla. Lähtökohtana on, että koulutussuunnitelma laaditaan ja tarkistetaan vuosittain. Pelastustoimi huolehtii myös pelastustoiminnan yhteistoimintaa koskevasta koulutuksesta ja kukin pelastustoimintaan osallistuva viranomainen ja -yhteisö omasta toimialakoulutuksestaan suunnitelmien edellyttämällä tavalla.

Koulutuksen koordinointi- ja valmistelutyö ohjautuvat käytännössä pelastusviranomaisille, mutta pelastustoimen yhteistoimintaa koskevaan koulutukseen ei voida määrätä henkilöitä samalla tavoin kuin väestönsuojelukoulutukseen, koska tällä sektorilla ei ole varsinaista koulutusvelvoitetta. Kun pelastustoimialueelle on saatu pelastustoimintaa koskevat suunnitelmat, tulee huolehtia myös siitä, että on sekä koulutuksellinen että taloudellinen valmius suoriutua tehtävästä. Tähän tarvitaan koulutussuunnitelma ja talousarvio. Pelastustoimintaan osallistuvien virastojen, laitosten ja yhteisöjen tulee ottaa huomioon tämä menokohta omissa talousarvion laatimisvaiheissaan. Oppitunnit ja teo-

reettinen koulutus eivät tule kovinkaan kalliiksi, kun koulutus toimeenpannaan yleisenä virka-aikana. Harjoitusten järjestely vaatii paitsi runsaasti valmisteluaikaa myös huomattavasti rahaa. Hyvin järjestetyillä karttaharjoituksilla ja osaharjoituksilla saadaan usein kustannuksiin nähden suurempi hyöty kuin näyttävillä, suurilla kenttäharjoituksilla. Kustannussäästöihin voidaan pyrkiä myös yhdentämällä soveltuvin osin pelastus- ja väestönsuojelukoulutusta, joka muodostelmatasolla on molemmilla aloilla lähes samankaltaista. Jaettu koulutusvastuu ja -rahoitus muodostuvat avainkysymyksiksi koulutusta suunniteltaessa. Hajautettu budjetointi korostaa osaltaan eri organisaatioiden omaa vastuuta pelastustoiminnassa.

Pelastustoiminnan kehittämiseen liittyvä koulutustehtävä voidaan jakaa kahteen osaan:

1) yhteistoimintakoulutukseen, josta vastuu keskeisesti kuuluu pelastustoimen alueelle
2) toimialakoulutukseen, joka on kunkin pelastustoimintaan osallistuvan organisaation vastuulla.

Yhteistoimintakoulutusta annetaan pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja yhteisöjen ylimmälle johdolle. Yhteistoimintakoulutus käsittää muun muassa johtamisseminaareja, perehdyttämistä muihin pelastustoimintaan osallistuviin organisaatioihin, tutustumiskäyntejä riskikohteisiin, eriasteisia esikunta- ja karttaharjoituksia pelastustoiminnan johtokeskuksessa tarkoituksena perehdyttää esimerkiksi yhteyshenkilöt tai muut avainhenkilöt tehtäviinsä. Lisäksi tarvitaan hälytysharjoituksia hälytysjärjestelmän ja -valmiuden toteamiseksi sekä pelastusmuodostelmien perustamisharjoituksia, jolloin harjoittelun kohteena on hälyttäminen sekä muodostelmien perustaminen, mutta ei harjoitusoperaatioiden suorittaminen.

Toimialakohtainen koulutus on suunniteltava asettamalla ennakolta eri pelastustoimintaan osallistuvien organisaatioiden, asianomaisten henkilöiden sekä henkilöryhmien eriasteiset koulutustavoitteet. Nämä taas määräytyvät tehtävästä pelastusorganisaatiossa. Toimialakoulutuksen kaksi selvää kohderyhmää ovat suunnitteluhenkilöstö ja suoritushenkilöstö. Ensin mainitulle kohderyhmälle tulee antaa valmiudet suunnitella ja ylläpitää toimialansa valmiutta. Jälkimmäiselle ryhmälle annetaan koulutus varsinaisen toimeenpanovaiheen pelastus-, avustus- ja muita toimialakohtaisia tehtäväsuorituksia varten. Pelastustoiminnan toimialakohtainen koulutus on syytä aloittaa suunnittelijaportaasta. Näin koulutusvastuu ja käytännön järjestelyt siirtyvät pelastustoimintaan osallistuville toimialoille eivätkä jää pelastustoimen vastuulle muuta kuin ohjaus- ja koordinointimielessä.

Pelastustoimen alueen pelastusorganisaatio on yhteistoimintajärjestelmä, ja koulutustavoitteet on asetettava sen mukaisesti. Tarvitaan kokonaisuuden koordinointia, mutta toisaalta järjestelmä edellyttää, että toimialoille annetaan myös toimialakohtaista liikkumavaraa. Koulutuksen järjestelyssä tulee ottaa huomioon, että virastojen, laitosten, vapaaehtoisten palokuntien ja vapaaehtoisen pelastuspalvelun valmistautuminen suuronnettomuustilanteisiin liittyy kiinteästi valmistautumiseen erilaisiin poikkeuksellisiin tilanteisiin, joten johto- ja suunnitteluhenkilöstön tulee hallita valmiusjärjestelmän kokonaisuus väestönsuojelu ja muut poikkeusolojen järjestelyt mukaan lukien.

Koulutussuunnitelma voi olla suhteellisen väljä, mutta sitä täydennetään vuositasolla tehtävin tarkemmin suunnitelmin. Suunnitelmien kuten muunkin ohjeiston jakelun tulee olla aukoton ja mieluummin liian laaja kuin suppea. Koko ajan on pidettävä mielessä koulutuksen tavoitteet ja tarpeet sekä normaali- että poikkeusolojen varalta. Näiden taitavalla yhdentämisellä saavutetaan moninkertainen hyöty.

4.3 Pelastustoiminnan kehittäminen palautetiedon avulla

Onnettomuustutkintakeskus tutkii Suomessa sattuneet suuronnettomuudet riippumatta niiden laadusta sekä kaikki ilmailu-, vesiliikenne- ja raideliikenneonnettomuudet tai niiden vaaratilanteet. Onnettomuudet tutkitaan turvallisuuden lisäämiseksi ja onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Tutkinnassa selvitetään onnettomuuden kulku, syyt ja seuraukset sekä pelastustoimet. Tutkinnasta tehdään tutkintaselostus, jossa esitetään myös tutkinnan tuloksena olevat suositukset. Suosituksista saadaan palautetietoa, joka on hyödynnettävissä pelastustoiminnan kehittämiseen. Palautetietoa saadaan myös pelastustoimen sisäisestä tutkinnasta, jota suoritetaan sellaisten pelastusoperaatioiden osalta, joille se katsotaan tarpeelliseksi. Sisäistä tutkintaa voitaisiin kuitenkin tehdä nykyistä systemaattisemmin.

Pelastustoimella on käytössä resurssi- ja onnettomuustietokanta PRONTO (kuva 29), joka on selainpohjainen tietovarasto. Se sisältää onnettomuuksiin liittyvät pelastustoimen hälytysselosteet, onnettomuusselosteet ja rakennuspaloista tehtävät rakennusselosteet. Hätäkeskuksista ja pelastustoimialueilta kerättävät tiedot kootaan valtakunnallisiksi hälytys- ja toimenpiderekistereiksi.

Onnettomuustilastoinnissa käytettävät tiedot syntyvät hätäkeskuksessa ja pelastustoimialueella. Onnettomuustiedot vastaanotetaan hätäkeskuksissa. Tässä vaiheessa hätäkeskuksen tietojärjestelmään syötetyn tiedon perusteella syntyy hälytysseloste. Selosteeseen kirjautuvat tiedot hälytyksen kohteesta ilmoitusaikoineen sekä hälytettävien yksiköiden vasteajat ja henkilömäärät. Hätäkeskuksien tekemistä hälytysselosteista syntyy valtakunnallinen hälytysrekisteri.

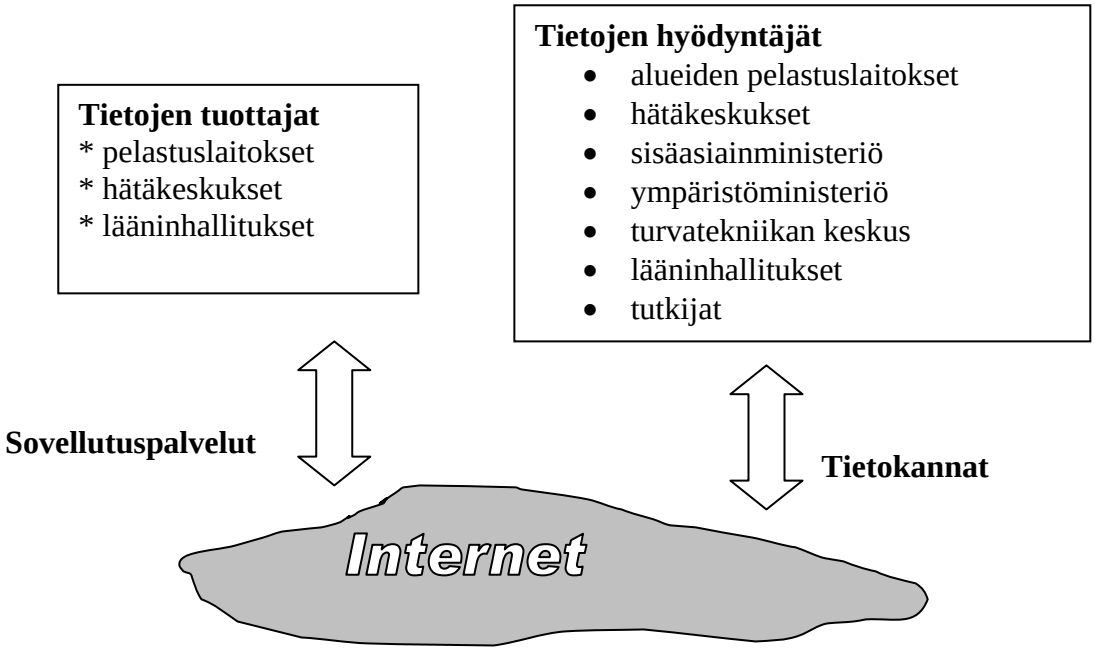
Alueiden pelastuslaitokset huolehtivat pelastustoimialueilla syntyvien onnettomuustietojen kokoamisesta ja tallentamisesta tietojärjestelmään. Jokaisesta pelastustoimen hälytysluontoisesta lähdöstä, pois lukien sairaankuljetustehtävät, täytetään onnettomuusseloste. Pelastustoimintaa johtanut henkilö täyttää onnettomuusselosteen, ja kun kysymys on rakennuspalosta, tehdään lisäksi erillinen rakennusseloste. Näissä selosteissa kerrotaan tarkemmin kyseisen onnettomuuden syy- ja seuraussuhteista. Myös palokunnan toiminta kuvataan selosteissa. Onnettomuus- ja rakennusselosteista muodostuu valtakunnallinen toimenpiderekisteri.

Järjestelmä tuottaa tietoa pelastustoiminnan suunnitteluun ja järjestämiseen. Se palvelee pelastustoimen viranomaisia eri hallintotasoilla sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaan osallistuvia muita viranomaisia.

PRONTO sisältää erilaisiin tarpeisiin valmiita raporttimalleja. Raportit ovat monipuolisia ja niistä saa erinomaista tietoa pelastustoimen kehittämiseen. PRONTO sisältää kolme erilaista raportointitapaa:

- Vakioraportit ovat PRONTO-palvelimelle valmiiksi ajettuja vakiomuotoisia raportteja.
- Parametriraportit ovat käyttäjän antamilla summaus- ja poimintaparametreilla ajettavia raportteja.
- Vapaa poiminta on toiminto, jonka avulla käyttäjä voi poimia tietokannasta mitkä tahansa tiedot ja siirtää ne tarvittaessa työaseman jatkokäsittelyyn.

Raportin monipuolisuus lisääntyy siirryttäessä vakioraporteista vapaaseen poimintaan. Kaikkia edellä kuvattuja raportteja voidaan työstää muilla ohjelmilla.



Kuva 29 PRONTO:n käyttäjäorganisaatiot

Sisäasiainministeriö ja lääninhallitukset hyödyntävät omien tulostavoitteiden määrittelyssä sekä niiden saavuttamisen seurannassa PRONTO:n onnettomuustietokantaa. Hälytysselosteille kirjattuja palokuntien toimintavalmiusaikoja seurataan riskialueittain. Lääninhallitukset seuraavat palokuntien hälytysvahvuutta, vasteiden muodostumista ja pelastustoiminnan johtamista. Alueelliset pelastustoimet hyödyntävät tietokannan raportteja riskianalyyseissa ja palvelutasopäätöksissä. Tilastotieto on nopeasti saatavissa ja vertailutietoa on käytettävissä kaikista Suomen pelastustoimialueista.

LÄHTEET

Alueen pelastustoimen palvelutasoa koskevat päätökset. Sisäasiainministeriö, pelastusosasto. Dnro SM-2004-01205-Tu-311

Hätäkeskusten ja viranomaisten tiedotustoiminnan toimintaperiaatteet. Hätäkeskusten välittämiä hälytystehtäviä koskevaa tiedottamista selvittävä työryhmä, 6.11.2003

Kunnan varautuminen erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin. Pelastusopiston julkaisu 11/2000. 2. uudistettu painos 2002. Pelastusopisto, varautumisyksikkö

Lausunnot Pelastustoiminnan johtaminen julkaisuluonnoksesta. Sisäasiainministeriön pelastusosaston lausuntopyyntö. Dnro SM051:00/2002

Lentosammutustoiminta. Sisäasiainministeriö, pelastusosasto. Dnro SM-2002-00930/Tu-33

Myllymäki, P. ja Savolainen, O. 1999. Suojelupiirin ja suojelulohkon päällikön opas. Pelastusopiston julkaisuja 4/1999

Onnettomuusilmoitukset ja niiden välittäminen. Sisäasiainministeriö, pelastusosasto. Dnro SM-2004-01703/Tu-31

Pelastuslaki 468/2003

Pelastustoimen valmisteluja ja järjestelyjä koskeva yhteistoiminta-asiakirja. Sisäasiainministeriö, pelastusosasto 2001

Pelastustoimen vuositilastot 1996 – 2002 ja aikasarjat 1976 – 2002. Sisäasiainministeriö, pelastusosasto. Julkaisuja. Sarja B:18

Pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtaminen. Sisäasiainministeriö, pelastusosasto. Dnro SM-2003-01902/Tu-351

Puolustustilalaki 1083/1991

Sisäasiainministeriön asetus säteilyvaaratilanteiden varalle laadittavista pelastustoimen suunnitelmista ja säteilyvaarasta tiedottamisesta 774/2001

Toimintavalmiusohje. Sisäasiainministeriö, pelastusosasto. Dnro SM-2002-00018/Tu-35

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 787/2003

Valmiuslaki 1080/1991

Viranomaisradioverkko. Sisäasiainministeriö, pelastusosasto. Dnro 14/29/98