



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2025:2

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje

Sisäministeriön julkaisuja 2025:2

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje

Sisäministeriö Helsinki 2025

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sisäministeriö
CC BY-NC-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-962-2
ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje

Sisäministeriön julkaisuja 2025:2		Teema	Sisäinen turvallisuus
Julkaisija	Sisäministeriö		
Yhteisötekijä	Sisäministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	58

Tiivistelmä

Pelastustoimen järjestämislain mukaan pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Tämä pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje perustuu edeltäviin toimintavalmiuden suunnitteluohjeisiin. Ohjetta on täydennetty ja tarkennettu siten, että toimintavalmiuden suunnittelu ja toteuman seuranta asettuu yhtenäisemmäksi osaksi toimintaympäristö- ja riskianalyysiä sekä onnettomuuksien ehkäisytyötä. Tavoitteena on myös, että toiminnan ja tietojen seuranta olisi valtakunnallisesti yhdenmukaista.

Asiasanat pelastustoimi, pelastustoiminta, toimintavalmius (organisaatiot), suunnittelu, ohjeet

ISBN PDF	978-952-324-962-2	ISSN PDF	2490-077X
Asianumero	VN/18671/2022	Hankenumero	

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-962-2>

Anvisning för planering av räddningsväsendets aktionsberedskap

Inrikesministeriets publikationer 2025:2		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Utarbetad av	Inrikesministeriet		
Språk	finska	Sidantal	58
Referat	<p>Enligt lagen om ordnande av räddningsväsendet ska räddningsväsendets tjänster planeras och fullgöras så att de kan skötas så effektivt och ändamålsenligt som möjligt och så att behövliga åtgärder vid olyckor och tillbud kan vidtas effektivt och utan dröjsmål. Denna anvisning för planering av räddningsväsendets aktionsberedskap baserar sig på tidigare anvisningar för planering av aktionsberedskapen. Anvisningen har kompletterats och preciserats så att planeringen av aktionsberedskapen och uppföljningen av utfallet blir en enhetligare del av omvärlds- och riskanalysen och av förebyggandet av olyckor. Ett mål är också att uppföljningen av verksamheten och av informationen ska vara enhetlig på riksnivå.</p>		
Nyckelord	räddningsväsendet, räddningsverksamhet, aktionsberedskap (organisationer), planering, anvisningar		
ISBN PDF	978-952-324-962-2	ISSN PDF	2490-077X
Ärendenummer	VN/18671/2022	Projektnummer	
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-962-2		

Instruction for Planning the Operational Capability of Rescue Services

Publications of the Ministry of the Interior 2025:2 **Subject** Internal security

Publisher Ministry of the Interior

Group author Ministry of the Interior

Language Finnish

Pages

58

Abstract

Under the Act on Organising Rescue Services, rescue services must be planned and performed so that they can be carried out in the most effective and appropriate way, ensuring timely and effective responses to accidents and dangerous situations. This revised instruction for planning the operational capability of rescue services is based on the previous instruction. It has been updated with new and more detailed information to better integrate planning and monitoring with the analysis of the operating environment, risk analysis, and incident and accident prevention. Another objective is to ensure uniform national monitoring of activities and data.

Keywords rescue services, rescue operations, operational capability (organisations), planning, instructions

ISBN PDF 978-952-324-962-2

Reference number VN/18671/2022

ISSN PDF 2490-077X

Project number

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-962-2>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Ohjeen tarkoitus ja tavoite.....	9
2	Määritelmät	10
2.1	Onnettomuus- ja turvallisuustilanteet.....	10
2.2	Pelastustoiminta	11
2.3	Suorituskyky ja kyvykkyydet.....	13
2.4	Toimintavalmiuden suunnittelu.....	14
3	Säädökset	18
3.1	Lait	18
3.2	Asetukset.....	19
4	Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelu	21
4.1	Toimintavalmiuden kehittäminen	24
5	Toimintavalmius tavanomaisia onnettomuuksia varten	25
5.1	Palvelutarpeen arviointi	25
5.1.1	Pelastustoiminnan toimintavalmiuden riskiruudukko	26
5.1.2	Suorituskykykohtainen palvelutarpeen arviointi	27
5.2	Toimintavalmiuden suunnittelu.....	28
5.2.1	Pelastustoiminnan ensimmäinen vaste	29
5.2.2	Tehtävän edellyttämä pelastustoiminta	30
5.2.3	Muodostelmasuunnittelu ja toimintavalmiusaikatavoitteet.....	32
5.3	Suunnittelun ja toteuman arviointi	33
5.3.1	Pelastustoiminnan ensimmäinen vaste	34
5.3.2	Tehtävän edellyttämä pelastustoiminta	36
5.3.3	Pelastusryhmän ja pelastusjoukkueen toimintavalmiusaika.....	37
6	Toimintavalmius laajamittaisia onnettomuuksia varten	38
6.1	Palvelutarpeen arviointi	39
6.2	Toimintavalmiuden suunnittelu.....	39
6.3	Suunnittelun ja toteuman arviointi	41

7 Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintavalmius	42
7.1 Palvelutarpeen arviointi	42
7.2 Toimintavalmiuden suunnittelu	43
7.3 Suunnittelun arviointi	44
8 Pelastustoiminnan johtaminen, muodostelmien hälyttäminen ja valmiustasot	46
8.1 Pelastustoiminnan johtaminen	46
8.2 Pelastusmuodostelmien hälyttäminen	46
8.3 Pelastustoimen valmiustasot	47
Lähteet	49
Liitteet	50
Liite 1. Pelastustoimen ensimmäisen vasteen kyvykkyyksien vähimmäisvaatimukset...	50
Liite 2. Tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan aloittamiseen liittyviä kyvykkyyksiä	52
Liite 3. Esimerkki pelastuslaitoksen pelastustoiminnan toimintavalmiussuunnitelman rungosta	54
Liite 4. Riskiluokkien muodostuminen.....	56

1 Johdanto

Pelastuslain (379/2011) tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti. Pelastustoimen toteuttamalla palveluilla pyritään varmistamaan, että onnettomuuksien uhatessa tai jo tapahduttua ihmiset saavat tarvitsemaansa järjestäytyneitä apua, ja että onnettomuuden vaikutukset jäävät mahdollisimman vähäisiksi yksilöille ja yhteiskunnan tärkeille toiminnolle.

Pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 3 §:n mukaan pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Pelastustoimi on lain mukaan järjestettävä niin, että tehtävät kyetään hoitamaan myös yhteiskuntaa kohtaavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Pelastustoimen palvelutasosta päättää hyvinvointialueen aluevaltuusto.

Pelastustoimen järjestämislain 6 §:ssä säädetään, että palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvittävät alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. Pelastustoimeen kuuluu muun muassa riskien arviointi, onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojeluun varautuminen sekä pelastustoimen palveluiden suunnittelu ja mitoittaminen toimintaympäristön riskien mukaan.

Tämä pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje perustuu edeltäviin toimintavalmiuden suunnitteluohjeisiin (2003 ja 2012). Aikaisempien ohjeiden perustelutiedot ja rakenne on huomioitu päivityksessä. Ohjetta on täydennetty ja tarkennettu siten, että toimintavalmiuden suunnittelu ja toteuman seuranta asettuu yhtenäisemmäksi osaksi toimintaympäristö- ja riskianalyysia sekä onnettomuuksien ehkäisytyötä. Tavoitteena on myös, että toiminnan ja tietojen seuranta olisi valtakunnallisesti yhdenmukaista.

1.1 Ohjeen tarkoitus ja tavoite

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen tarkoituksena on tuottaa yhtenäiset periaatteet pelastustoiminnan ja sen valmiuden järjestämiseksi. Ohjeen tavoitteena on varmistaa, että pelastustoiminnan palvelut toteutuvat yhdenvertaisesti ja laadukkaasti sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Lisäksi tavoitteena on, että pelastustoimen järjestelmällä on kyky toteuttaa riskejä ja uhkia vastaavat, yhdenvertaiset ja valtakunnallisesti yhdenmukaiset pelastustoiminnan palvelut koko maassa (Valtioneuvosto: SM 99/2022). Suunnitteluohjeella ohjataan pelastustoimea suunnittelemaan pelastustoiminnan ja varautumisen toimintavalmiutta niihin tehtäviin ja tilanteisiin, joita onnettomuuksien ehkäisytyöllä ei ole kyetty estämään.

Ohjeella määritellään, miten toimintavalmius suunnitellaan paikallisten tavanomaisten onnettomuuksien hoitamiseksi. Lisäksi määritellään, kuinka toimintavalmiutta tulee suunnitella ja ylläpitää laajamittaisia onnettomuuksia sekä erilaisia häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten. Poikkeusoloihin varautumisen suunnittelua ohjataan lisäksi muilla sisäministeriön antamilla ohjeilla.

Ohje on tarkoitettu erityisesti hyvinvointialueiden pelastustoimien käyttöön pelastustoiminnan palveluiden suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi sekä suunnitelmien ja pelastustoiminnan toteutuneen toimintavalmiuden arvioimiseksi yhdenmukaisilla tavoilla. Myös valvontaviranomainen voi hyödyntää tässä ohjeessa kuvattuja määrittämiä ja malleja pelastustoiminnan palveluita arvioidessaan.

2 Määritelmät

Seuraavassa kuvataan tässä ohjeessa käytettyjä määritelmiä ja käsitteitä.

Toimintavalmiudella tarkoitetaan riskianalyysin perusteella pelastustoimelta edellytettävää kykyä torjua onnettomuuksien vaikutusta ja leviämistä. Pelastustoiminnan toimintavalmius muodostuu pelastustoiminnan toimintavalmiusajasta sekä pelastustoiminnan suorituskyvystä.

2.1 Onnettomuus- ja turvallisuustilanteet

Tavanomainen onnettomuus on pelastuslaitoksen hoidettavaksi tullut tehtävä, jossa pelastustoiminta kestää alle vuorokauden tai siihen osallistuu yhtäaikaisesti enintään pelastusjoukkueen kokoinen muodostelma tai sitä vastaava määrä henkilöitä ja kalustoa.

Laajamittainen onnettomuus on esimerkiksi suurimittainen, maantieteellisesti laaja tai pitkäkestoinen onnettomuus tai sellaisen uhka, joka on tullut tai uhkaa tulla pelastuslaitoksen hoidettavaksi tehtäväksi. Tehtävän hoitaminen edellyttää tyypillisesti pelastustoimelta merkittävää yleisjohtamista viranomais- ja muiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön hoitamiseksi. Tehtävä edellyttää tyypillisesti myös viestintä-, huolto- ja muiden tukitoimintojen vahvistamista.

- **Suurimittainen onnettomuus** on maantieteellisesti rajatulla alueella tapahtuva pelastustehtävä, jossa pelastustoiminta edellyttää yhtäaikaisesti vähintään pelastuskomppanian kokoisen muodostelman ja sen johtamiseksi tarvittavan johtamisorganisaation.
- **Maantieteellisesti laaja onnettomuus** on tilanne, jossa on useita samanaikaisesti toisistaan erilleen sijoittuvia pelastustehtäviä. Pelastustoimintaan osallistuu yhtäaikaisesti vähintään pelastuskomppanian kokoinen muodostelma tai sitä vastaava määrä henkilöitä sekä kalustoa, ja muodostelmien johtamiseksi tarvittava johtamisorganisaatio.
- **Pitkäkestoinen onnettomuus** on pelastustehtävä, joka sitoo pelastustoimintaan yhtäjaksoisesti vähintään vuorokaudeksi

pelastusjoukkueen tai sitä vastaavan määrän henkilöstöä ja kalustoa sekä muodostelman johtamiseen tarvittavan johtamisorganisaation.

Suuronnettomuus on onnettomuus, jossa onnettomuuden seuraukset ovat erityisen vakavat. Sekä tavanomainen että laajamittainen onnettomuus voi olla myös suuronnettomuus.

Häiriötilanne on tässä ohjeessa sellainen uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä, mutta ei aiheuta suoraan pelastustoimelle laajamittaista onnettomuustilannetta.

Poikkeusolot on valmiuslain (1552/2011) 3 §:n tarkoittama tilanne, jossa kansakunnan tai yhteiskuntajärjestyksen olemassaolo on uhattu. Poikkeusoloissa erikseen käyttöön otettavilla säädöksillä voi olla vaikutusta pelastustoimeen, sen tehtäviin ja toimivaltaan. Jos poikkeusolot eivät aiheuta suoria vaikutuksia pelastustoimeen, on kysessä pelastustoiminnan suunnittelun näkökulmasta häiriötilanteen kaltainen tilanne.

Väestönsuojelutilanne on sellainen valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 ja 2 kohdan tarkoittamissa poikkeusoloissa vallitseva tilanne, joissa pelastusviranomaiset hoitavat vastuullaan olevia väestönsuojelutehtäviä.

2.2 Pelastustoiminta

Isäntämaan tukitoiminnalla (HNS, Host Nation Support) tarkoitetaan kansainväliseen apuun liittyvää isäntämaatukea, jotta onnettomuustilanteessa kansainvälisten avustusjoukkojen ja avustustarvikkeiden maahantulo, pelastustoiminta ja maastalähtö sekä kauttakulku Suomen alueen kautta sujuisivat tehokkaasti.

Kiireellinen pelastustoiminnan tehtävä on tilanne, jossa tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi, eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi. Kiireellisiä pelastustoiminnan tehtäviä ovat kiireellisyysluokkiin A-D luokitellut pelastustoiminnan tehtävät.

Pelastustoiminnan tehtävien kiireellisyysluokitukset

- A – kiireellisyysluokassa on välitön ihmisen, ympäristön tai merkittävien omaisuusarvojen pelastamiseen liittyvä tehtävä. Siirtyminen tehtäväpaikalle tapahtuu hälytysajona. Tehtävää ei voida lähtökohtaisesti suunnitella jonoutettavaksi.
- B – kiireellisyysluokassa on varmentamaton ihmisen, ympäristön tai merkittävien omaisuusarvojen pelastamiseen liittyvä tehtävä. Siirtyminen onnettomuuspaikalle tapahtuu hälytysajona.
- C – kiireellisyysluokan tehtäviä ovat esimerkiksi staattiset onnettomuudet, joista ei arvioida aiheutuvan välittömästi merkittäviä lisävahinkoja. Siirtyminen tehtäväpaikalle ei tapahdu hälytysajona, ellei pelastustoiminnan johtaja katso sitä saamiensa tietojen perusteella tarpeelliseksi.
- D – kiireellisyysluokan tehtävä ei edellytä välittömiä toimia, mutta se on hoidettava toiminnallisesti sopivana tai asiakkaan kanssa erikseen sovittuna ajankohtana. Siirtyminen onnettomuuspaikalle ei tapahdu hälytysajona.

Pelastustoimen valmiustasoja ovat perusvalmius, tehostettu valmius ja täysvalmius. Perusvalmiutta voidaan täydentää tehostetun seurannan toimenpiteillä.

Pelastustoiminnan muodostelmia ovat yksikkö, pelastusryhmä, pelastusjoukkue, pelastuskomppania ja pelastusyhtymä.

- **Yksikkö** on henkilön tai henkilöstön, kulkuneuvon ja kaluston muodostama toimintakokonaisuus, joka kykenee itsenäiseen toimintaan. Yksiköitä ovat esimerkiksi pelastusyksikkö, sammutusyksikkö, raivausyksikkö, säiliöyksikkö, tikasyksikkö tai kärkiyksikkö.
- **Pelastusryhmä** koostuu johtajasta, vähintään kolmesta ja enintään seitsemästä henkilöstä, sekä ajoneuvoista ja kalustosta, ja jolla on muodostelmalle annetun tehtävän edellyttämä suorituskyky.
- **Pelastusjoukkue** koostuu johtajasta sekä vähintään kahdesta ja enintään viidestä pelastusryhmästä, sekä ajoneuvoista ja kalustosta, ja jolla on muodostelmalle annetun tehtävän edellyttämä suorituskyky.
- **Pelastuskomppania** koostuu johtajasta, pelastustoiminnan johtajaa avustavasta esikunnasta, vähintään kahdesta ja enintään viidestä pelastusjoukkueesta, sekä ajoneuvoista ja kalustosta, ja jolla on muodostelmalle annetun tehtävän edellyttämä suorituskyky.

- **Pelastusyhtymä** koostuu johtajasta, johtokeskuksesta ja vähintään kahdesta pelastuskomppaniasta tukimuodostelmineen, sekä ajoneuvoista ja kalustosta, ja jolla on muodostelmalle annetun tehtävän edellyttämä suorituskyky.

Tehtävän jonouttaminen tarkoittaa, että pelastustoimen tehtävä voidaan esimerkiksi ruuhkatilanteen seurauksena jättää odotukselle hätäkeskuksessa, jolloin tehtävää ei vielä välitetä millekään yksikölle tai resurssille.

Ruuhkatilanteessa pelastustoimen tehtäviä voidaan välittää myös esimerkiksi pelastuslaitoksen tilanne- ja johtokeskukseen erikseen käyttöön otettavan ruuhkatilannemallin mukaisesti, jolloin tehtävien odotusta, priorisointia ja välitystä pelastustoimen resursseille hallinnoidaan hätäkeskuksen sijaan tilanne- / johtokeskuksessa.

2.3 Suorituskyky ja kyvykkyydet

Kyvykkyyksillä tarkoitetaan voimavaroja, joiden avulla tarvittava suorituskyky muodostetaan. Kyvykkyydet muodostuvat esimerkiksi henkilöistä ja heidän osaamisestaan, materiaaleista, laitteista, järjestelmistä, toimintatavoista, suunnitelmista ja sopimuksista.

Suorituskyvyllä tarkoitetaan organisaation kykyä suoriutua tehtävistään omilla toimilla tai yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Suorituskyky koostuu yhdestä tai useammasta kyvykkyydestä.

Suorituskykytavoite on pelastustoimen palvelun järjestämisestä vastaavan tahon asettama tavoitetaso pelastustoimen suorituskyvyille. Pelastustoimen suorituskykytavoitteet perustuvat valtakunnallisiin, alueellisiin tai paikallisiin riskeihin ja uhkiin, sekä valtakunnallisesti määriteltyihin suorituskykyvaatimuksiin. Esimerkiksi hyvinvointialueen pelastustoimen suorituskykytavoite määrittää palvelutason aikaansaamiseksi tarvittavat voimavarat ja niiden sijoittelun alueelle. Palvelutasopäätöksen yhteydessä hyvinvointialueen pelastustoimi päättää paikallisesti suorituskyvyn tarpeen ja palvelun toteutustavan strategisella tasolla. Toimintavalmiussuunnittelua tehdessä tarkennetaan suorituskyvyn tarpeita, toteutustapoja ja sijoittelua.

Suorituskykyvaatimukset ovat määrittelyjä tai vaatimuksia, jotka asetetaan järjestelmälle tai toimintamallille, jotta sen suorituskyky vastaa tiettyä tavoitetta tai standardia. Pelastustoimen suorituskykyvaatimukset ovat valtakunnallisesti yhdenmukaisia, ja ne vahvistaa sisäministeriö.

2.4 Toimintavalmiuden suunnittelu

Erityistä tarkastelua vaativa kohde on sellainen kohde, jossa harjoitettu toiminta tai olosuhteet aiheuttavat henkilö- tai paloturvallisuudelle tai ympäristölle tavanomaista suuremman vaaran tai kohde on keskeinen yhteiskunnan kriittisten toimintojen turvaamisen kannalta.

KoPPO – Kohonneen pelastuspotentiaalinen onnettomuudet ovat tapahtuneita pelastustoimen A- ja B-kiireellisyysluokan tehtäviä, joita käytetään tilastomallissa riskiruutujen riskiluokkien määrittämiseksi. Mallissa on tunnistettu tehtävätyypit, joissa ensimmäisen yksikön nopealla toimintavalmiudella on kohonnut mahdollisuus pelastaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle aiheutuvia onnettomuusvahinkoja.

Pelastustoimen toimintaympäristöanalyysi on yksi strategisen analyysin muoto, jolla halutaan saada tietoa toimintaympäristön ulkoisista muutostekijöistä kullakin tarkastelutasolla (esimerkiksi alueen pelastustoimi, pelastustoiminta), sekä ennakoida tulevia muutoksia ja niiden vaikutuksia tarkastelun kohteena olevaan toimintaan. Toimintaympäristömuutoksia aiheuttavat esimerkiksi lainsäädännön, strategioiden tai ohjaavien dokumenttien muutokset sekä erilaiset ilmiöt.

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelun osa-alueita ovat

- toimintavalmiuden suunnittelu tavanomaisia onnettomuuksia varten,
- toimintavalmiuden suunnittelu laajamittaisia onnettomuuksia varten,
- toimintavalmius häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten.

Riskianalyysi sisältää sellaiset toimintaympäristön arvioinnin ja pelastustoimen onnettomuuskehityksen seurannan perusteella tunnistetut keskeiset uhat ja riskit sekä niiden muutokset, joihin pelastustoimen tulee varautua. Riskianalyysin avulla tunnistetaan pelastustoimintaan vaikuttavat onnettomuusriskit ja muut uhat, joihin vastataan onnettomuuksien ehkäisyyn, pelastustoiminnan ja varautumisen keinoin.

Tehtävän edellyttämä pelastustoiminta katsotaan alkavaksi, kun tehtäväpaikalle on saapunut pelastusmuodostelma, jolla on kyseisessä tehtävässä pelastustoiminnan aloittamisessa tarvittava suorituskyky. Tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan aloittamiseen liittyvät kyvykkyydet painottuvat ihmisen pelastamisen ensisijaisuuteen, esimerkiksi savusta, vedestä, sähköön vaikutuksesta, ylhäältä, alhaalta tai puristuksista. Toissijaisia aloittamiseen liittyviä kyvykkyyksiä ovat esimerkiksi onnettomuuden tai sen vahinkojen laajenemisen estäminen, kuten tulipalon sammutus- ja rajoittamistoiminta tai kemikaalin leviämisen estäminen.

Toimintavalmiussuunnitelma tarkoittaa hyvinvointialueen pelastuslaitoksen laatimaa suunnitelmaa tai suunnitelmakokonaisuutta pelastustoimintaan liittyvistä järjestelyistä, joilla vastataan riskeihin pelastustoiminnan keinoin. Toimintavalmiussuunnitelmassa kuvataan, kuinka hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä päätetty pelastustoiminnan palvelutaso toteutetaan uhkia ja riskejä vastaavasti.

Pelastustoiminnan toimintavalmiusajat

(kuviot 1–2)

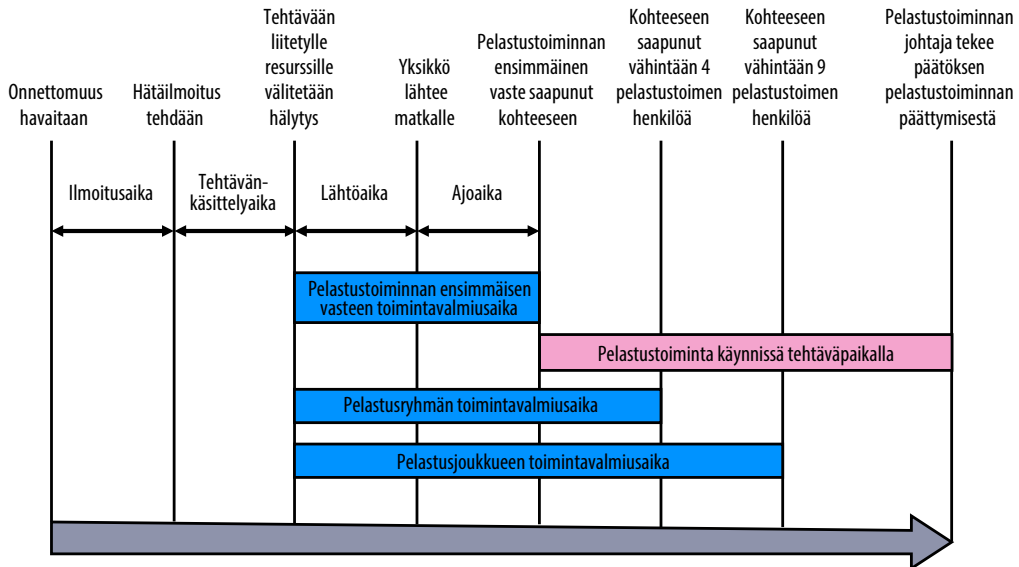
- **Avunsaantiaika** tarkoittaa aikaa, joka alkaa hätäilmoituksen tekemisestä eli sen kytkeytymisestä hätäkeskuksen tietojärjestelmään, ja päättyy, kun tehtävän edellyttämän suorituskyvyn mukainen pelastusmuodostelma on saapunut tehtäväpaikalle.

Seuraavien toimintavalmiusaikojen alkuhetki on se, kun tehtävä välitetään hätäkeskuksesta tehtävään liitetulle ensimmäiselle pelastustoimen yksikölle tai resurssille.

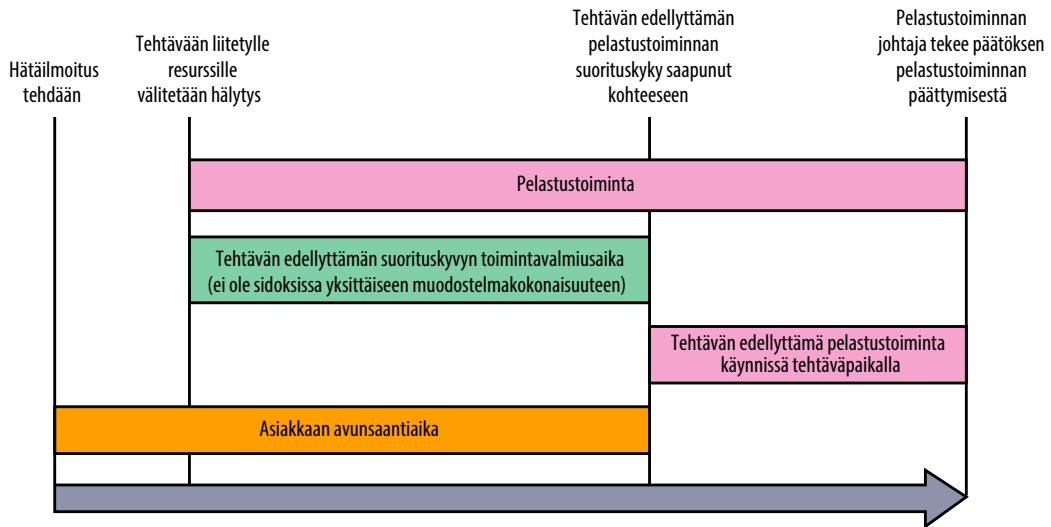
- **Pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen toimintavalmiusaika** tarkoittaa aikaa, joka päättyy, kun kohteeseen saapuu ensimmäinen pelastustoimen vaste, joka täyttää sille asetetut kyvykkyyksivaatimukset (liite 1).
- **Pelastusryhmän toimintavalmiusaika** tarkoittaa aikaa, joka päättyy, kun kohteeseen saapuu pelastusryhmä, joka täyttää sille asetetut suorituskyvyn vaatimukset, ja jonka vahvuus on vähintään neljä henkilöä.
- **Pelastusjoukkueen toimintavalmiusaika** tarkoittaa aikaa, joka päättyy, kun kohteeseen saapuu pelastusjoukkue, joka täyttää sille asetetut suorituskyvyn vaatimukset, ja jonka vahvuus on vähintään yhdeksän henkilöä.

- **Tehtävän edellyttämän suorituskyvyn toimintavalmiusaika** tarkoittaa aikaa, joka päättyy, kun tehtäväpaikalle on saapunut pelastusmuodostelma, jolla on kyseisessä tehtävässä pelastustoiminnan aloittamiseen tarvittava suorituskyky (katso esimerkiksi liite 2). Tehtävän edellyttämän suorituskyvyn toimintavalmiusaika ei ole sidoksissa yksittäiseen muodostelmakokonaisuuteen, vaan se voi koostua tehtäväpaikalla yhdestä tai useasta yksiköstä.

Kuvio 1. Pelastustoiminnan muodostelmiin liittyvät toimintavalmiusaikakäsitteet.



Kuvio 2. Pelastustoiminnan suorituskykyyn liittyvät toimintavalmiusaikakäsitteet.



3 Säädökset

Tässä luvussa on kuvattu keskeiset pelastustoiminnan palveluiden suunnittelua ja arviointia ohjaavat lait ja asetukset.

3.1 Lait

Pelastustoiminnan toimintavalmiuteen ja sen suunnitteluun liittyvät keskeisimmät lait ovat pelastuslaki (379/2011) sekä laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021, myöh. pelastustoimen järjestämislaki).

Pelastuslain 2 a §:ssä määritellään pelastuslaissa käytettyjä keskeisiä käsitteitä, kuten pelastustoiminta ja pelastustoiminnan yhteistyöalue. Lain 4 luvussa säädetään vastuutahot pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi, kuten sisäministeriön ja hyvinvointialueiden roolit. Hyvinvointialueiden vastuu pelastustoimen järjestämisestä on kuitenkin kuvattu tarkemmin laissa hyvinvointialueista (611/2021) sekä pelastustoimen järjestämislaissa.

Pelastuslain 5 luvussa säädetään pelastustoiminnasta ja eräistä siihen liittyvistä tehtävistä, kuten pelastustoiminnasta (32 §), hälytysohjeesta (33 §) ja pelastustoiminnan johtamisen järjestelyistä (34 §). Pelastustoimen tilannekuvatoiminnasta säädetään 4 luvun 31 a §:ssä.

Pelastuslain 6 luvussa säädetään yhteistoiminnasta pelastustoimen tehtävissä. Toimintavalmiuden kannalta keskeisiä säännöksiä ovat muun muassa 43 §:ssä säädetty onnettomuuskehityksen seuranta ja siihen liittyvät toimenpiteet, 45 §:ssä säädetty pelastuslaitosten keskinäinen avunanto, 46 §:n mukainen viranomaisten yhteistyö pelastustoiminnassa ja sen suunnittelussa sekä 47 §, jossa säädetään pelastustoiminnan suunnitelmista.

Pelastustoimen järjestämislaissa säädetään pelastustoimen palveluiden järjestämisestä Suomessa.

Pelastustoimen järjestämislain 3 §:ssä säädetään hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasosta, 4 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden vastuusta palveluiden järjestämisessä ja 5 §:ssä mahdollisuudesta koota tiettyjä tehtäviä suurempiin kokonaisuuksiin. Lain 6 §:ssä säädetään hyvinvointialueen palvelutasopäätöksen laatimisesta ja hyväksymisestä sekä tilanteesta, jossa on laadittava uusi palvelutasopäätös.

Pelastustoimen järjestämislain 3. luvussa säädetään pelastustoimen ohjaisesta suunnittelusta ja kehittämisestä. Lain 7 §:n mukaan sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo yleisesti pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Lain 8 §:ssä säädetään pelastustoimen järjestämisen valtakunnallisista tavoitteista sekä neuvotteluista hyvinvointialueen kanssa. Palveluiden saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta arvioidaan myös pelastustoimen järjestämislain mukaisilla investointisuunnitelmien hyväksymisellä (11 §), aluehallintoviraston tekemällä asiantuntija-arviolla (14 §) sekä sisäministeriön koostamalla vuosittaisella selvityksellä (15 §).

Hyvinvointialueen on seurattava itse palveluidensa saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta ja verrattava tätä tietoa vastaavaan muihin hyvinvointialueita koskevaan tietoon pelastustoimen järjestämislain 13 §:n mukaisesti. Hyvinvointialueen on varmistettava omavalvonnalla tehtäviensä lainmukainen hoitaminen lain 16 §:n mukaisesti. Aluehallintovirasto ja sisäministeriö valvovat omalta osaltaan palveluiden järjestämistä järjestämislain 17 ja 18 §:n mukaisesti.

3.2 Asetukset

Pelastustoimen palvelutasoon ja pelastustoiminnan toimintavalmiuteen liittyvät keskeisimmät asetukset ovat valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (407/2011), sisäministeriön asetus pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018), sisäministeriön asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä (1225/2022), sisäministeriön asetus hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta (1213/2022), sekä pelastustoimen järjestämislain 5 §:n nojalla annetut tehtävien kokoamiseen liittyvät valtioneuvoston ja sisäministeriön asetukset (1110/2023, 145/2024 ja 150/2024).

Pelastustoimesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään tarkemmin sisäministeriön tehtävistä muun muassa valtakunnalliseen valmiuteen sekä tilannekuvatoimintaan liittyen (4 §), aluehallintoviraston tehtävästä pelastustoimen palveluiden saatavuuden ja tason raportoinnista sisäministeriölle (5 §) sekä pelastustoimintaan osallistuvan päätoimisen, sivutoimisen ja sopimuspalokunnan henkilöstön kelpoisuuksista eri tehtävissä (6–7 §).

Pelastustoimen suunnitelmista annetussa sisäministeriön asetuksessa säädetään pelastustoiminnan suunnitelmista, niiden sisällöstä ja rakenteesta sekä pelastustoiminnan yhteistyösuunnitelmista. Pelastustoiminnan toimintavalmiuteen liittyviä olennaisia suunnitelmiin sisällytettäviä asioita ovat muun muassa 4 §:ssä säädetty voimavarojen hälyttämistä sekä valmiuden säätelyä koskevat toimintamallit, 5 §:ssä säädetty vaativiin tilanteisiin liittyvä pelastustoiminta sekä 6 §:ssä säädetty pelastustoiminnan yhteistyösuunnitelman sisältö.

Pelastustoimen palvelutasopäätöksestä annetussa sisäministeriön asetuksessa säädetään pelastustoimen palvelutasopäätösten sisällön perusteista, rakenteesta sekä aluehallintoviraston suorittamasta arvioinnista. Asetuksen 2 §:n mukaan palvelutasopäätöksen tulee perustua ajantasaiseen riskianalyysiin, ja se on laadittava siten, että se mahdollistaa pelastustoimen palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden hyvinvointialueen koko alueella. Palvelutasopäätöksen perustana olevasta riskianalyysistä säädetään asetuksen 6 §:ssä. Asetuksessa säädetään keskeisimmät palvelutasopäätöksessä tehtävät linjaukset palveluista (4 §), palvelutasopäätöksen rakenteesta palveluittain (7 §) sekä päätökseen sisältyvistä palveluista ja tehtävistä (8 §). Asetuksen 9 §:n mukaan palvelutasopäätökseen tulee sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämisestä.

Hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta annettu sisäministeriön asetus sisältää säännökset pelastustoimen palveluiden saatavuuden, laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tuottavuuden seurannasta ja niitä koskevien selvitysten tekemisestä. Asetuksessa säädetään, mitä asioita vuotuisten selvitysten tulee sisältää (2-6 §), ja mihin mennessä selvitykset on toimitettava sisäministeriölle ja aluehallintovirastolle (7 §). Asetuksessa säädetään myös, mitä tietoja aluehallintoviraston on selvityksen perusteella arvioitava asiantuntija-arviossaan (8 §) sekä valtakunnallisessa asiantuntija-arviossa (10 §), ja mikä on asiantuntija-arvioiden (9 §) sekä niiden perusteella kootun valtakunnallisen asiantuntija-arvion (11 §) laatimisen aikataulu.

Pelastustoimen järjestämislain 5 §:n nojalla on annettu kaksi valtioneuvoston asetusta, joilla kootaan hyvinvointialueiden pelastustoimen lakisääteisiä tehtäviä suurempiin kokonaisuuksiin palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaatavuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Tehtävien kokoamisella on vaikutus myös pelastustoimintaan ja sen toimintavalmiuden järjestelyihin. Valtioneuvoston asetuksia on annettu pelastustoimen kansainvälisen avun vastaanottamisen erityisvalmiuden kokoamisesta (1110/2023) sekä pelastustoimen alueellisten ja valtakunnallisten tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden kokoamisesta (145/2024). Lisäksi on annettu sisäministeriön asetus kootun tehtävän kustannuksista ja korvauserusteista (150/2024).

4 Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelu

Toimintavalmiuden suunnittelun asiakirjoissa tulee kuvata muun muassa toimintaympäristö- ja riskianalysoinnin perusteella tunnistettu pelastustoiminnan palveluiden tarve. Lisäksi suunnitelmissa tulee kuvata hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä vahvistetut toimintavalmiuden suunnittelun yksityiskohdat sekä pelastustoiminnan toimintavalmiuteen liittyvä toiminnan arviointi ja omavalvonta.

Kuvio 3. Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelun vaiheet.



Toimintavalmiuden suunnittelu ja siihen liittyvien asiakirjojen valmistelu tulee yhteensovittaa viereisten pelastuslaitosten sekä pelastustoiminnan yhteistyöalueen muiden pelastuslaitosten kesken.

Palvelutasopäätöksen valmistelu ja toimintavalmiuden suunnittelu ovat toisistaan riippuvia tehtäviä siten, että esimerkiksi samoja riskien analysointiin, palveluiden tarpeeseen ja käytettävissä oleviin voimavaroihin liittyviä tietoja käytetään molempien valmisteluissa (Kuvio 4).

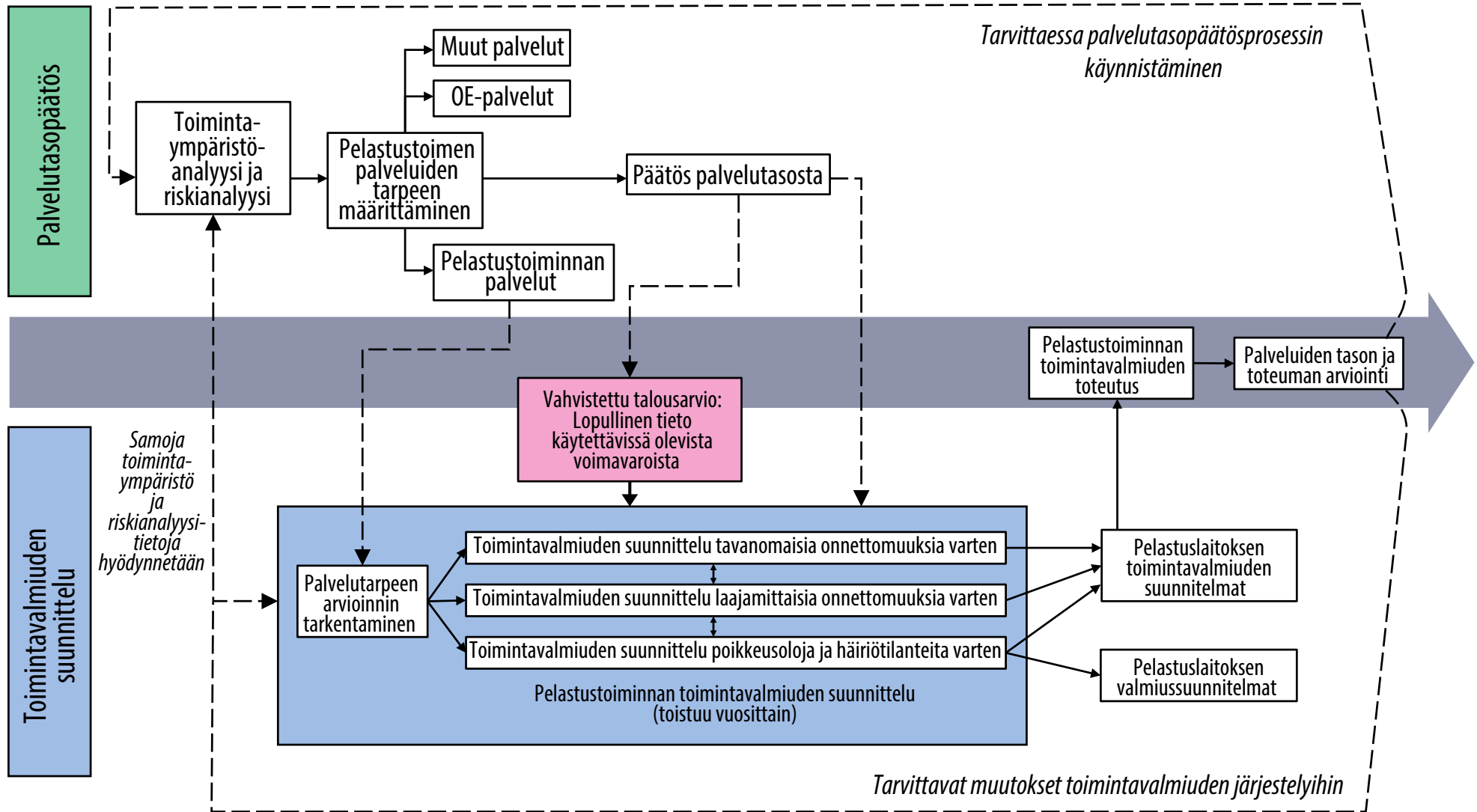
Pelastuslaitoksen tulee arvioida toimintavalmiussuunnitteluun liittyvien asiakirjojen julkisuus esimerkiksi julkisuuslain (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999) mukaisesti, ja ne voivat olla osittain tai kokonaisuudessaan salassa pidettäviä.

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitelmat tulee pitää ajantasaisena muun muassa onnettomuusuhkien, riskianalyysin, riskiluokka-aineistojen, päätetyn palvelutason tai käytettävissä olevien voimavarojen muuttuessa.

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden kattavan ja yhdenmukaisen suunnittelu-työn sekä suunnittelun dokumentoinnin varmistamiseksi tässä ohjeessa kuvatut asiat voidaan kirjata valtakunnallisesti yhdenmukaisen mallin mukaiseen pelastustoiminnan toimintavalmiussuunnitelmaan. Yhdenmukainen toimintavalmiussuunnittelu ja suunnittelun dokumentointi selkeyttää muun muassa pelastustoimintaan liittyvien palveluiden riskienmukaisen tason arviointia (järjestämislaki 3 §) sekä palveluiden saatavuuden ja laadun vertailua, myös muiden hyvinvointialueiden kanssa (järjestämislaki 13 ja 16 §).

Esimerkki pelastuslaitoksen yhdenmukaisen toimintavalmiussuunnitelman rungosta on ohjeen liitteessä 3.

Kuvio 4. Toimintavalmiussuunnittelun ja palvelutasopäätösprosessin kuvaus.



4.1 Toimintavalmiuden kehittäminen

Toimintavalmiutta tulee kehittää niin, että vähimmäisvaatimukset täyttyvät myös muuttuvassa toimintaympäristössä. Siksi tulevia palvelutarpeita tulee ennakoida. Ennakointia tulee tehdä sekä suorituskykykohtaisissa toimintavalmiuksissa että ensimmäisen vasteen osalta. Tulevan palvelutarpeen arviointi tulee olla jatkuvaa ja vähimmillään sitä tulee tehdä vuosittain toimintavalmiussuunnittelua tehtäessä.

Toimintavalmiudessa havaittujen poikkeamien korjaaminen tulee kuvata toimintavalmiuden suunnitelmissa. Korjaustoimien yksityiskohdat tulee suunnitella ja kuvata vähintään seuraavalle vuodelle.

Toimintavalmiuden kehittämisen merkittävimmät toimet tulee kirjata myös palvelutasopäätöksen kehittämissuunnitelmaan, jossa on kuvattu toimintavalmiuden kehittäminen strategisella tasolla palvelutasopäätöskaudella tai palvelutasopäätöskautta pidemmällä aikavälillä.

Toimintavalmiusaikoihin vaikuttaminen - esimerkki

Toimintavalmiusaikojen puutteiden korjaaminen ei edellytä aina uutta pelastusasemaa. Esimerkiksi lähtöaikojen nopeuttaminen, liikennejärjestelyiden sekä liikennevalo-ohjauksien parantaminen voivat vaikuttaa merkittävästikin toimintavalmiusaikoihin. Myös hälytysvasteiden ja ajoreittisuunnittelun optimoinnilla voi olla merkitystä.

5 Toimintavalmius tavanomaisia onnettomuuksia varten

Tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden suunnittelulla muodostetaan ja ylläpidetään valmiutta tavanomaisten onnettomuustilanteiden hoitamiseksi. Toimintavalmius tavanomaisiin onnettomuuksiin koostuu pelastustoiminnan ensimmäisestä vasteesta ja tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan valmiudesta.

5.1 Palvelutarpeen arviointi

Pelastustoiminnan tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden palvelutarvetta arvioidaan riskiruudun avulla sekä suorituskykykohtaisesti.

Vuosittain päivittyvää, tilastollisen mallin perusteella valtakunnallisesti yhdenmukaisesti määriteltyä neliluokkaista riskiruudukkoa käytetään pääasiassa pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen toimintavalmiuden määrittelyyn.

Suorituskykykohtainen palvelutarpeen arviointi tehdään hyvinvointialueella ja sen eri osissa.

Kumpikaan menetelmistä ei korvaa toista, vaan molempia on hyödynnettävä pelastustoiminnan toimintavalmiuteen liittyvän palvelutarpeen selvittämiseksi ja toimintavalmiuden suunnittelemiseksi.

Riskiruudun riskiluokkaan vaikuttaminen - esimerkki

Riskiruudukkoa tarkastellessa voidaan havaita ruutuja, joissa onnettomuuksien ehkäisyydellä (esimerkiksi turvallisuusviestintä, valvonta ja liikennesuunnitteluun osallistuminen) voidaan vähentää onnettomuuksien määrää. Riskiruudun riskiluokka voi laskea tulevissa tarkastelussa, jos onnettomuuksien määrä ja sen vaikutuksesta onnettomuusmäärän ennuste pienenevät riittävästi. Tällöin voivat muuttua myös pelastustoimen toimintavalmiudelle asetetut vaatimukset.

5.1.1 Pelastustoiminnan toimintavalmiuden riskiruudukko

Riskitason määrittämistä varten Suomi on jaettu 1 km x 1 km kokoisiksi riskiruuduiksi. Kullekin ruudulle määritellään riskiluokka (I–IV). Riskiluokkien määrittämisperusteena käytetään tilastollisen mallin avulla muodostettua riskitasoa. Malli on muodostettu selittämään riskiruudussa tapahtuneiden kohonneen pelastuspotentiaalin onnettomuuksien (KoPPO) määrää viiden vuoden ajalta. Selittävinä muuttujina malli käyttää edellisen viiden vuoden onnettomuusmäärää sekä kerrosalaa.

Kohonneen pelastuspotentiaalin onnettomuuksia (KoPPO) ovat A- tai B-kiireellisyysluokkien tehtävät seuraavista onnettomuustyypeistä:

- rakennuspalo,
- rakennuspalovaara,
- muu tulipalo,
- liikennevälinepalo,
- maastopalo,
- räjähdys/räjähdysvaara,
- sortuma/sortumavaara,
- ihmisen pelastaminen,
- vaarallisten aineiden onnettomuus,
- liikenneonnettomuus, jossa on ollut henkilövahinkoja.

Tilastollinen malli tuottaa kullekin 1 km x 1 km -riskiruuduille onnettomuusmäärän ennusteen, jonka avulla muodostetaan riskiruudun riskitaso.

Riskiruutujen rajat osuvat sattumavaraisesti, ja kohonneen riskin osuessa ruudun rajalle jakautuu riski useisiin ruutuihin. Lisäksi pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelussa on mielekästä kohdistaa palvelutuotanto sinne, missä on useita korkean riskiluokan ruutuja. Näiden syiden takia niissä ruuduissa, joissa ympäröivien ruutujen ennusteiden keskiarvo on pienempi kuin ruudun oma onnettomuusmäärän ennuste, riskitaso on 70 % ruudun omasta ennusteesta ja 30 % ympäröivien ruutujen ennusteiden keskiarvosta. Muussa tapauksessa ruudun riskitaso on ruudun onnettomuusmäärän ennuste.

Tilastollisen mallin tuottamasta ruutukohtaisesta riskitasosta muodostetaan ruutuun riskiluokka taulukossa 1 kuvatun periaatteen mukaisesti.

Taulukko 1. Riskitason määrittämä ruudun riskiluokan muodostuminen.

Riskiluokka	Riskitaso
Riskiluokka I	Riskitaso ≥ 16
Riskiluokka II	$3 \leq \text{Riskitaso} < 16$
Riskiluokka III	$1,8 \leq \text{Riskitaso} < 3$ tai Riskitaso $< 1,8$ ja kerrosala $\geq 12\,000 \text{ m}^2$
Riskiluokka IV	muutoin

Riskiruutujen riskiluokituksen muodostuminen ja tilastomalli on kuvattu tarkemmin ohjeen liitteessä 4.

KoPPO-rajasta käytetään vain riskiluokan määrittämisessä. Toteuman arvioinnissa sen sijaan tarkastellaan kaikkia niitä pelastustoimen tehtäviä, joissa toimenpide-rekisterin selosteen täyttäjällä on kirjannut tehtävään liitetyn yksikön siirtyneen kohteeseen A- tai B- kiireellisyydellä (tarkemmin luvussa 5.3).

Riskiruutujen luokat päivitetään valtakunnallisesti kerran vuodessa siten, että tammikuun ensimmäisenä päivänä tulee voimaan päivitetty riskiruutujen luokkakajako. Riskiruutujen luokkakajako on siten voimassa aina yhden kalenterivuoden. Onnettomuushistorian osalta aineistona käytetään lokakuun loppuun mennessä tapahtuneita onnettomuuksia viisi vuotta taaksepäin.

5.1.2 Suorituskykykohtainen palvelutarpeen arviointi

Suorituskykykohtaisen palvelutarpeen arvioinnin pohjatietoina käytetään muun muassa toimintaympäristöanalyysijä ja riskinarvioita. Suorituskykykohtaisen arvioinnin avulla tarkennetaan, millaiset pelastustoiminnan resurssit ja valmiudet ovat tarpeen, jotta tunnistettuihin riskeihin ja uhkiin voidaan vastata mahdollisimman hyvin. Tämä tarkoittaa palvelutarpeen tarkastelua koko hyvinvointialueen pelastustoimen alueella ja sen eri osissa, esimerkiksi pelastusasemien toiminta-alueilla. Lisäksi arvioinnissa tulee ottaa huomioon vuorokautinen ja kausittainen vaihtelu, mikä auttaa varmistamaan, että pelastustoimen palvelut ovat riittäviä ajankohdasta tai kaudesta riippumatta.

Suorituskykykohtainen palvelutarpeen arviointi tehdään käyttämällä valtakunnallisesti määriteltyjä yhdenmukaisia suorituskykyvaatimuksia ja kyvykkyyksiä. Palvelutarvetta arvioitaessa voi tarvittaessa yhdistää eri suorituskykyjen arviointia palvelukohtaisiksi kokonaisuuksiksi.

Palvelutarpeen arviointityössä tulee tunnistaa sellaiset tekijät, jotka luovat tarpeen pelastustoiminnan suorituskyvyille. Tällaisia tarpeita aiheuttavat muun muassa paikkaan sidotut tehtäväriskit, kuten teollisuus- ja väestökeskittymät sekä esimerkiksi kulttuurihistorialliset ja erityistä tarkastelua vaativat kohteet ja niissä tapahtuvat mahdolliset tilanteet. Arviointityössä on huomioitava myös paikkaan sitomattomat riskit, kuten liikenneväylät, maastot ja vesistöt.

Arviointityössä tulee huomioida harvinaisemmat tai erikoisosaamista edellyttävät tehtävät, joita ovat esimerkiksi CBRNE-tilanteet sekä ihmisen pelastaminen ylhäältä, alhaalta tai vedestä.

Arvioinnissa tulee käyttää myös suorituskykykohtaista tehtävähistoriaa osoittamaan mahdollista tulevaa suorituskykykohtaista tehtävien määrää ja sijoittumista, mutta huomioida myös alueiden kehittyminen ja sen seurauksena muuttuva palvelutarve.

Palvelutarvetta arvioidessa tulee myös huomioida ja kuvata kunkin palvelun aikakriittisyys, jotta suorituskykyjen hajasijoittaminen tai keskittäminen kyetään suunnittelemaan. Osa palvelutarpeista voi olla sellaisia, etteivät ne erityisesti kohdistu yksittäiseen alueen osaan, vaan pelastustoimen alueelle kokonaisuudessaan. Tällaisia ovat esimerkiksi tarve ihmisen pelastamiselle maastosta sekä toiminta maa-alueilla tapahtuneissa öljyvahingoissa. Näissä suorituskyvyn palvelutarpeen aikakriittisyys ratkaisee suorituskykyjen hajasijoittamisen tarpeen.

Arvioinnin lopputuloksena tulee olla kuvattuna suorituskykykohtaiset palvelutarpeet koko alueella sekä sen eri osissa siten, että niiden pohjalta voidaan suunnitella pelastustoiminnan toimintavalmius tavanomaisiin onnettomuuksiin.

5.2 Toimintavalmiuden suunnittelu

Tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden suunnittelussa pelastustoiminnan perusmuodostelmat ovat pelastustoiminnan ensimmäinen vaste, pelastusryhmä ja pelastusjoukkue. Tehtävän edellyttämän suorituskyvyn mukainen suunnittelu tulee tässä suunnitteluvaiheessa toteuttaa vähintään

pelastusjoukkueen kokoiseen muodostelmaan asti. Toimintavalmiuden suunnittelun lähtökohtana pidetään sitä, että tässä ohjeessa kuvatut toimintavalmiuden aikatavoitteet voidaan saavuttaa.

5.2.1 Pelastustoiminnan ensimmäinen vaste

Pelastustoiminnan tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden suunnittelu aloitetaan pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen toimintavalmiuden määrittämisellä. Ensimmäisen vasteen toimintavalmiudella varmistetaan pelastustoiminnan ensimmäisten palveluiden yhdenmukainen saatavuus riskialueittain valtakunnallisesti tehtävästä riippumatta.

Toimintavalmiuden suunnittelussa käytetään valtakunnallisesti määriteltyä 1 km x 1 km riskiruudukkoa (kuvattu tarkemmin ohjeen luvussa 5.1.1). Toimintavalmiuden suunnittelussa pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen toimintavalmiusajoissa noudatetaan taulukossa 2 kuvattuja aikatavoitteita. Pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen kyvykkyyksiin liittyvät vähimmäisvaatimukset on kuvattu tämän ohjeen liitteessä 1.

Kohteen tavoittaminen vaihtoehtoisilla muodostelmilla - esimerkki

Pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen toimintavalmiusaikojen saavuttaminen ei edellytä pelastusryhmän kokoista muodostelmaa. Joissain tapauksissa kärki- tai moniammatillisella yksiköllä tuotettu palvelu on kustannustehokas tapa varmistaa ensimmäisen vasteen riittävän nopea toimintavalmiusaika.

Resurssien osa-aikainen kohdentaminen - esimerkki

Pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen toimintavalmiusajan minimivaatimukset voidaan saavuttaa joissain tapauksissa resurssien osa-aikaisella kohdentamisella, jolloin alueelle sijoitetaan esimerkiksi kärkiyksikkö onnettomuusherkkään ruuhka-aikaan, tai voimakkaan sääilmiön, suuren yleisötilaisuuden tai matkailukauden ajaksi.

5.2.2 Tehtävän edellyttämä pelastustoiminta

Tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelun pohjana käytetään pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen toimintavalmiuden suunnittelun myötä muodostunutta pelastustoiminnan palveluverkkoa. Palveluverkkoa ja sen suorituskykyä täydennetään riskien mukaisen toimintavalmiuden saavuttamiseksi.

Tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelu aloitetaan suorituskykyvaatimukohtaisen arvioinnin tulosten perusteella (luku 5.1). Suunnittelussa tulee ottaa huomioon suorituskykytavoitteet kullakin alueella ja kohdentaa pelastustoiminnan suorituskykyä sinne, missä sitä arvioinnin perusteella todennäköisimmin tarvitaan. Toimintavalmiutta suunniteltaessa voi yhdistää tarvittaessa eri suorituskykyjen suunnittelua palvelukohtaisiksi kokonaisuuksiksi. Toimintavalmiuden suunnittelu tulee tehdä niin, että palvelutasopäätöksessä päätetty taso saavutetaan.

Toimintavalmiuden suunnittelussa on arvioitava, onko suunniteltu palveluverkon rakenne riittävä myös harvinaisempien tehtävien hoitamiseksi riskiperusteisesti mutta tuloksellisesti koko alueella, kuten esimerkiksi III–IV -riskialueiden ihmisen pelastustehtävät. Toimintavalmius tulee suunnitella siten, että harvinaisemmatkin ja erityistä suorituskykyä edellyttävät tehtävät voidaan aloittaa tehokkaasti ja työturvallisesti.

Palvelutarpeen edellyttämä toimintavalmius voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Vaaditun suorituskyvyn mukainen muodostelma voidaan toteuttaa lähimmältä pelastusasemalta, toteuttaa keskitetymmin, tai koota useammalta eri asemalta, palvelutarpeesta sekä riskeistä ja uhkista riippuen. Suunnittelussa on kuitenkin huomioitava, että erityisesti ihmisen pelastamiseen liittyvissä tehtävissä on tärkeää pystyä toteuttamaan lähimmältä asemalta vähintään tehtävän edellyttämää suorituskykyä tukevia kyvykkyyksiä, vaikka varsinainen suorituskyky koottaisiinkin pidemmän toimintavalmiusajan päästä. Toimintavalmiuden ja tarvittavien suorituskykyjen määrittelyssä tulee hyödyntää pelastustoimen valtakunnallisesti määritellyjä yhdenmukaisia suorituskykyvaatimuksia ja kyvykkyyksiä.

Tehtävän edellyttämä pelastustoiminta katsotaan alkavaksi, kun tehtäväpaikalle on saapunut pelastusmuodostelma, jolla on kyseisessä tehtävässä pelastustoiminnan aloittamisessa tarvittava suorituskyky. Tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan aloittamiseen liittyvät kyvykkyydet painottuvat ihmisen pelastamisen ensisijaisuuteen, esimerkiksi savusta, vedestä, sähköstä, ylhäältä, alhaalta tai puristuksista. Toissijaisia aloittamiseen liittyviä kyvykkyyksiä ovat esimerkiksi onnettomuuden tai sen vahinkojen laajenemisen estäminen, kuten tulipalon sammutus- ja

rajoittamistoiminta tai kemikaalin leviämisen estäminen. Ohjeen liitteessä 2 on kuvattu esimerkinomaisesti tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan aloittamiseen liittyviä kyvykkyyksiä.

Koko tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan suorituskyvyn suunnittelussa tulee lisäksi huomioida tehtävän edellyttämän tehokkaan ja työturvallisen pelastustoiminnan jatkuvuus, sekä pelastustoiminnan edellyttämät tuki- ja johtamistoiminnot vähintään pelastusjoukkueen muodostelman edellyttämiin tilanteisiin asti.

Pelastustoiminnan toimintavalmius päällekkäisten tehtävien aikana

Pelastustoiminnan riittävä toimintavalmius päällekkäisten tehtävien aikana sekä ruuhkatilanteissa tulee arvioida ja suunnitella. Valmiutta on ylläpidettävä siten, että samanaikaiset pelastustoimintatehtävät kyetään hoitamaan ilman merkittävää viivettä toimintavalmiudessa. Valmiuden varmistamisessa tulee huomioida riskiperusteisuus. Toimintavalmiuden suunnittelussa on huomioitava ainakin seuraavat tilanteet:

- päällekkäiset pelastustoiminnan tehtävät,
- ruuhkatilanteet, joissa esimerkiksi tietyt tehtävätyypit ohjataan hätäkeskuksesta yksiköiden sijasta pelastuslaitoksen tilanne- ja johtokeskukseen alueen pelastusviranomaisen päätöksellä,
- muut pelastustoiminnan toimintavalmiuteen vaikuttavat pelastustoimen tehtävät (esimerkiksi valvonta, turvallisuusviestintä, osaamisen ylläpito),
- muut sopimusperusteiset vastuut, joita tuotetaan pelastustoiminnan resursseilla. Tällaisia voivat olla esimerkiksi ensihoidon ensivaste, MIRG, sekä merellisiin tilanteisiin liittyvä evakuoitujen kokoamiskeskusten toiminta.

Esimerkki tieliikenneonnettomuuteen liittyvän suorituskyvyn kokoamisesta

Esimerkkitehtävässä III-riskialueella sijaisevalla valtatiellä tapahtuu kuorma-auton ulosajo, jossa kuljettaja on jäänyt törmäyksen seurauksena puristuksiin. Kuorma-auton rahtina on elävää siipikarjaa.

Ensimmäisenä tehtäväpaikan saavuttaa *pelastustoimen ensimmäinen vaste*, jollaisena voi toimia esimerkiksi kärkiyksikkö tai sopimuspalokunnan yksikkö. Yksiköllä ei ole kyseisen tehtävän edellyttämää suorituskykyä, mutta se aloittaa onnettomuuspaikan suojaamisen ja tilanteen tiedustelun. Yksikkö välittää tietoa tilannepaikalta pelastustoiminnan johtajalle.

Seuraavana tilannepaikalle saapuu pelastusryhmä, jolla on suorituskyky puristuksissa olevan ihmisen pelastamiseen. Pelastusryhmä ryhtyy pelastamaan kuorma-auton kuljettajaa sekä ohjaamaan liikennettä onnettomuuspaikalla.

Kolmantena tilannepaikalle saapuu pelastusryhmä, joka ryhtyy ensivaiheessa tukemaan puristuksissa olevan kuljettajan pelastamista.

Tässä esimerkkitehtävässä toisena kohteen tavoittanut muodostelma aloitti *tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan*.

Esimerkkitehtävässä suunniteltavia kyvykkyyksiä ovat edellä mainittujen lisäksi muun muassa riittävä pelastustoiminnan johtamisen suorituskyky (tehtävän edellyttämä viranomaisyhteistyö huomioiden), ja toiminnan jatkuvuus pitkäkestoisessa pelastustehtävässä esimerkiksi liikenteen ohjaukseen, ympäristövahinkojen torjuntaan sekä rahdin purkuun ja eläinten pelastamiseen liittyen.

5.2.3 Muodostelmasuunnittelu ja toimintavalmiusaikatavoitteet

Riskiruudukkoon sekä suorituskykyyn perustuvan toimintavalmiuden suunnittelun lisäksi tulee varmistaa pelastustoiminnan edellyttämät riittävät henkilöresurssit. Toimintavalmiuden suunnittelussa pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen sekä tehtävän edellyttämään pelastustoimintaan tarvittavien muodostelmien A- ja B-kiireellisyysluokan tehtävien toimintavalmiusajoissa noudatetaan taulukossa 2 kuvattuja aikatavoitteita.

Taulukko 2. Tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden aikatavoitteet A- ja B-kiireellisyysluokkien tehtävissä.

	Pelastustoiminnan ensimmäinen vaste	Pelastusryhmä	Pelastusjoukkue
Riskiluokka I	6 min	9 min	20 min
Riskiluokka II	10 min	12 min	30 min
Riskiluokka III	20 min	20 min	30 min

IV-riskiluokan asutuilla alueilla tehtävän edellyttämä pelastustoiminta voi alkaa pidemmän ajan kuluessa kuin I–III-riskiluokissa. Jos pelastustoimintaa ei kyetä aloittamaan alle 40 minuutissa, on kyseisillä alueilla kiinnitettävä erityistä huomiota omatoimiseen varautumiseen. Mahdolliset omatoimisen varautumisen toimenpiteet ja niihin liittyvä pelastuslaitoksen neuvonta- ja ohjaustoiminta tulee huomioida pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyä ja valvontatoimintaa käsittelevissä suunnitelmissa.

5.3 Suunnittelun ja toteuman arviointi

Tässä luvussa kuvataan, miten pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen sekä tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan toimintavalmiutta arvioidaan. Arviointimallien tavoitteena on määrittellä valtakunnallisesti yhdenmukainen tapa arvioida pelastustoiminnan palveluiden suunnittelua ja toteutumista.

Toimintavalmiuden sekä toteutuneiden palveluiden arviointia tehdään osana hyvinvointialueen omavalvontaa sekä seuranta- ja arviointivelvollisuutta. Arviointimalleja ei kuitenkaan ole tarkoitettu hyödynnettäväksi toiminnan suunnittelun yhteydessä, vaan suunnitelussa tarvittavaa tietopohjaa on kuvattu luvuissa 5.1 ja 5.2.

Luvussa 4.1 on kuvattu toimintavalmiuden kehittämisen pääpiirteitä. Toimintavalmiuden kehittämisen toimenpiteet dokumentoidaan osana palvelutasopäätöksen kehittämissuunnitelmaa.

Kaikista pelastustoimen tehtävistä täytetään oleelliset tiedot pelastustoimen toimenpiderekisteriin mahdollisimman nopeasti, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa tehtävän päättymisestä. Pelastustoimintaa johtanut pelastusviranomaisen vastaa tietojen huolellisesta syöttämisestä ja tietojen oikeellisuudesta.

Toimenpiderekisterin tietoja käytetään arvioitaessa pelastustoiminnan tehokkuutta sekä tehtäessä johtopäätöksiä pelastustoiminnan kehittämistarpeista paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Onnettomuusuhkien sekä onnettomuuksien määrän ja syiden kehityksen sekä toteutuneen suorituskyvyn seuranta

Pelastuslain 43 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee seurata onnettomuusuhkien sekä onnettomuuksien määrän ja syiden kehitystä. Pelastustoimen järjestämislain 3 §:n mukaan pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Lisäksi hyvinvointialueen on seurattava pelastustoimen palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta.

Toimenpiderekisterin tietojen tarkastaminen - esimerkki

Toimenpiderekisteriin on kirjattu joskus virheellisiä ja puutteellisia tietoja. Toimintavalmiusaikojen analysoinnissa on hyvä sulkea pois ja korjata huomattavan pitkät aikaviiveet, jotka todennäköisesti ovat virheellisiä. Lisäksi tulee tarkistaa, että yksiköiden resurssiluokitus (kiireellisyys) on merkitty oikein.

5.3.1 Pelastustoiminnan ensimmäinen vaste

Toteutunutta ensimmäisen vasteen toimintavalmiusaikaa arvioitaessa tarkastellaan erikseen jokaisen riskiruudun toteumaa. Toimintavalmiuden suunnittelun lähtökohtana pidetään sitä, että tässä ohjeessa kuvatut toimintavalmiuden aikavoitteet (taulukko 2, luku 5.2.3) A- ja B-kiireellisissä tehtävissä voidaan saavuttaa. Suunnittelu on kuvattu ohjeen luvussa 5.2. Samanaikaiset pelastustoiminnan tehtävät, äärimmäiset sääolot tai muut vastaavat voivat kuitenkin aiheuttaa tilanteita, jolloin tavoiteaikoja ei saavuteta. Nämä huomioiden toimintavalmius tulee vähintään toteutua siten, että A- ja B-kiireellisyysluokan pelastustehtävissä ensimmäinen yksikkö saavuttaa riskiruudulle asetetun toimintavalmiusaikatavoitteen aina vähintään 50 %:ssa tehtävistä.

Pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen toimintavalmiusaikojen arvioinnissa käytetään kaikkia niitä tehtäviä, joissa pelastustoiminnan johtaja on kirjannut pelastustoimen toimenpiderekisteriin ensimmäisen vasteen siirtyneen kohteeseen A- tai B-kiireellisenä. Arvioinnissa huomioidaan vain pelastustoimen tehtävät, joten ensihoidon ensivastetehtäviä tai virka-aputehtäviä ei huomioida tässä tarkastelussa.

Pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen toteuman arviointi tehdään arviointi-hetkestä taaksepäin laskettavilla tehtävämääriin sidotuilla tarkastelujaksoilla. Arvioinnissa huomioidaan enintään 10 vuotta vanhat tehtävät. Tehtävien riskiluokkana käytetään tapahtumahetken mukaista ruudun riskiluokkaa. Tarkastelujaksossa käytettävä tehtävämäärä on riippuvainen ruudun riskiluokasta, tarkastelujaksot ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan osalta ovat

- I-riskiluokassa 30 tehtävää,
- II-riskiluokassa 7 tehtävää,
- III-riskiluokassa 5 tehtävää.

Riskiruutujen toimintavalmiusaikavaatimusten saavuttamista arvioitaessa tarkastellaan sitä, kuinka vaatimukset on saavutettu perättäisillä tarkastelujaksoilla.

Tarkastelujaksojen onnistumiset

Toimintavalmiusaikapuutteita

Arvioinnissa todetaan, kuinka monen perättäisen tarkastelujakson ajalta on ollut puutteita. Mikäli puutteita on ollut kolmena perättäisenä tarkastelujaksona, puutteita pidetään pitkään jatkuneina.

Toimintavalmiusaikapuutteet poistuneet

Ne ruudut, joissa vaatimus on saavutettu edellisen tarkastelujakson aikana, vaikka kahdessa sitä edeltävässä tarkastelujaksossa vaatimuksia ei ole saavutettu.

Ei toimintavalmiusaikapuutteita

Ne ruudut, jotka eivät kuulu muihin luokkiin, eli edellisen tarkastelujakson vaatimukset saavutettiin, eikä ruutu kuulu "toimintavalmiuspuutteet poistuneet"-luokkaan. Ruudut, joissa ei ollut yhdenkään tarkastelujakson edellyttämää tehtävämäärää. Myös IV-riskiluokkaan kuuluvat ruudut kuuluvat tähän luokkaan.

Yllä kuvattua tarkastelujaksomallia voidaan hyödyntää myös pelastustoimen palveluja kuvaavissa vuosittaisissa selvityksissä ja arvioinneissa. Arvioinnissa todetaan niiden ruutujen lukumäärät, jotka kuuluvat kuhunkin puutteiden luokkaan tarkasteluhetkestä 12 kuukautta taaksepäin. Näin eri myös vuosittaisen kehittymisen trendejä voidaan tarkastella.

5.3.2 Tehtävän edellyttämä pelastustoiminta

Tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan arviointi tehdään pääasiassa suunnittelun arvioimisella. Lisäksi arvioidaan pelastusryhmän ja pelastusjoukkueen kohteeseen saapumisen aikojen toteutumista.

Suunnittelua arvioitaessa tarkastellaan toimintavalmiuden suunnitelmia sekä palvelutasopäätöksen kehittämissuunnitelman toimintavalmiutta koskevia kohtia. Lisäksi tulee tarkastella toimintavalmiuden, eli toimintavalmiusaikojen ja suorituskykyjen toteutumista. Tarkastelun näkökulmia ovat

1. Palvelutarpeen arviointi on tehty koko alueen laajuisesti sekä alueen eri osissa, suorituskykykohtaisesti tai palvelukokonaisuuksittain.
2. Toimintavalmiuden määrittely tavanomaisia onnettomuuksia varten on tehty suorituskykykohtaisesti palvelutarpeen mukaisesti. Määrittelyssä on käytetty muun muassa suorituskykyvaatimusten ja kyvykkyyksien kuvauksissa esitettyjä valtakunnallisia mitoitus- ja suunnitteluperusteita.
3. Tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmius on toteutunut suunnitellun määrittelyn sekä tarpeen arvioinnin mukaisesti.
4. Harvemmin toteutuvien tehtävien toimintavalmius olisi tarvittaessa toteutunut suunnitellun määrittelyn mukaisesti.

Kohtia 1–2 tarkastellaan vertaamalla toimintavalmiuden suunnitelmia valtakunnallisiin malleihin ja mitoitusperusteisiin. Kohtia 3–4 tarkastellaan vertaamalla toimintavalmiuden suunnitelmia toteutuneeseen resursointiin ja todellisiin suorituskykyihin.

Arviointi tulee tehdä hyvinvointialueella päätetyllä taajuudella, kuitenkin vähintään vuosittain siten, että arvioinnin tulokset ovat käytettävissä seuraavan vuoden toimintavalmiuden suunnitelmia päivitettäessä.

5.3.3 Pelastusryhmän ja pelastusjoukkueen toimintavalmiusaika

Pelastusryhmän ja pelastusjoukkueen toimintavalmiusajan mittaamisessa käytetään tietoa kaikista A ja B -kiireellisenä kohteeseen menneistä yksiköistä. Toimintavalmiusajan mittaaminen alkaa siitä, kun ensimmäinen pelastustoimen yksikkö saa hälytyksen kiireellisyysluokassa A tai B. Toimintavalmiusajan mittaaminen päättyy, kun kohteessa on mitattava muodostelma, pelastusryhmä tai pelastusjoukkue. Muodostelman henkilövahvuuteen huomioidaan vain pelastustoimen pelastustoimintakelpoiset henkilöt. Jos vahvuus A tai B -kiireellisenä kohteeseen siirtävistä yksiköistä ei täyty, tehtävää ei huomioida pelastusryhmän tai pelastusjoukkueen toimintavalmiusaikojen arvioinnissa.

Toimintavalmiusaikojen tavoiteajat on määritelty taulukossa 2 (luku 5.2.3). Suunnitteluperusteena on, että kaikki tehtävät saavutetaan tavoiteajassa. Toimintavalmiusaikojen toteumaa arvioidaan hyvinvointialueittain kunkin riskiluokan ruuduissa yhteensä. Toteuman seurannassa minimivaatimus on saavuttaa 80 % tehtävistä tavoiteajassa.

Pelastusryhmän toimintavalmiusajassa mitataan aikaa, jolloin kohteeseen saapuu pelastusryhmä, jonka vahvuus on vähintään neljä henkilöä A- tai B-kiireellisenä. Pelastusjoukkueen toimintavalmiusajassa mitataan aikaa, jolloin kohteeseen saapuu pelastusjoukkue, jonka vahvuus on vähintään yhdeksän henkilöä A- tai B-kiireellisenä.

6 Toimintavalmius laajamittaisia onnettomuuksia varten

Laajamittaisten onnettomuuksienkin osalta pelastustoiminnan palvelutaso ja toimintavalmius on suunniteltava paikallisia, alueellisia ja valtakunnallisia riskejä ja uhkia vastaavaksi.

Laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden suunnittelulla muodostetaan ja ylläpidetään valmiutta laajamittaisten onnettomuuksien hoitamiseksi, tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmiutta täydentäen. Täydentämisellä tarkoitetaan esimerkiksi tavanomaisia onnettomuustilanteita suuremman pelastustoiminnan johtamiseen tarvittavan organisaation käyttöönottamista sekä yleisjohtamistehtävän, erityiskaluston sekä viestintä-, huolto- ja muiden tukitoimintojen vahvistamista.

Laajamittainen onnettomuus voi olla esimerkiksi *suurimittainen, maantieteellisesti laaja tai pitkäkestoinen* onnettomuus tai sellaisen uhka, joka on tullut tai uhkaulla pelastuslaitoksen hoidettavaksi tehtäväksi. Tehtävän hoitaminen edellyttää tyypillisesti pelastustoimelta merkittävää yleisjohtamista viranomais- ja muiden toimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön hoitamiseksi. Tehtävä edellyttää tyypillisesti myös viestintä-, huolto- ja muiden tukitoimintojen vahvistamista.

Suurimittaisena onnettomuutena pidetään tässä ohjeessa maantieteellisesti rajatulla alueella tapahtuvaa pelastustehtävää, jossa pelastustoimintaan osallistuu yhtäaikaisesti vähintään pelastuskomppanian kokoinen muodostelma ja sen johtamiseksi tarvittava johtamisorganisaatio. Tyypillinen suurimittainen onnettomuus voi olla esimerkiksi suuren rakennuksen tulipalo.

Maantieteellisesti laajana onnettomuutena pidetään tässä ohjeessa tilannetta, jossa on useita samanaikaisesti toisistaan erilleen sijoittuvia pelastustehtäviä. Pelastustoimintaan osallistuu yhtäaikaisesti vähintään pelastuskomppanian kokoinen muodostelma tai sitä vastaava määrä henkilöstöä sekä kalustoa, ja muodostelmien johtamiseksi tarvittava johtamisorganisaatio. Tyypillisesti maantieteellisesti laaja onnettomuus voi aiheutua myrskystä, kuivuudesta, tulvasta, tai liukkaasta ajokelistä.

Pitkäkestoisena onnettomuutena pidetään tässä ohjeessa pelastustehtävää, joka sitoo pelastustoimintaan yhtäjaksoisesti vähintään vuorokaudeksi vähintään pelastusjoukkueen tai sitä vastaavan määrän henkilöstöä ja kalustoa sekä muodos- telman johtamiseen tarvittavan johtamisorganisaation. Tyypillinen pitkäkestoinen onnettomuus on esimerkiksi maastopalo hankalakulkuisessa maastossa.

6.1 Palvelutarpeen arviointi

Toimintaympäristöanalyysissä sekä riskianalyysissä tunnistettujen laajamittaisten onnettomuuksien edellyttämän pelastustoiminnan palveluiden tarve tulee arvioida.

Yksittäisten erityistä tarkastelua vaativien kohteiden uhkien ja palvelutarpeen arviointia tehdään muun muassa ulkoisia pelastussuunnitelmia ja kohdekortteja hyödyntäen. Palveluiden tarvetta tulee arvioida myös pelastustoimen valtakunnal- listen skenaarioiden kuvausten sekä pelastustoimen valtakunnallisesti määriteltyjen suorituskykyvaatimusten avulla.

Palveluiden tarpeen arviointi tulee tehdä suorituskykyvaatimuksittain. Palvelu- tarvetta arvioitaessa eri suorituskykyjen arviointia voi yhdistää tarvittaessa palvelukohtaisiksi kokonaisuuksiksi. Arvioinnissa tulee huomioida myös suoritus- kykyvaatimusten aikakriittisyyden arviointi, jotta toimintavalmius kyetään sen pohjalta suunnittelemaan.

Palvelutarpeen arvioinnissa on huomioitava pelastuslain 45 §:n mukainen velvoite antaa tarvittaessa antaa apua toiselle pelastuslaitokselle pelastustoiminnassa. Avun antamiseen liittyvä palvelutarve on arvioitava pelastustoiminnan yhteistyö- alueen puitteissa sekä tarvittaessa myös toiseen pelastustoiminnan yhteistyöalueen kuuluvan pelastuslaitoksen osalta.

6.2 Toimintavalmiuden suunnittelu

Laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmius perustuu tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmiuteen ja sen täydentämiseen. Siksi toiminta- valmiuden suunnittelutyö tulee tehdä siten, että alueen eri osissa olevista tavan- omaista toimintavalmiutta varten koottujen resurssien riittävyys laajamittaisiin onnettomuuksiin arvioidaan suorituskykyvaatimuskohtaisesti tai palvelukoko- naisuuksittain. Mikäli suorituskyvyissä on puutteita, tulee niiden täydentäminen suunnitella. Suunnittelussa tulee huomioida tehtävien mukaiset suorituskykyjen

kokoamisen aikavaatimukset, ja tarvittavat suorituskyvyt tulee järjestää ja sijoittaa siten, että aikavaatimukset täyttyvät. Suunnittelussa on myös huomioitava pelastustoimen valtakunnallisissa skenaarioissa edellyttämien suorituskyvyn vaatimukset.

Laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmiutta suunnitellaan erityisesti pelastuskomppaniaa ja pelastusyhtymää edellyttäviä tehtäviä varten. Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitelmissa tulee kuvata, miten esimerkiksi laajamittaisten onnettomuuksien pelastustoiminnassa tarvittavat suorituskyvyt ja muodostelmat kootaan, ja millä perusteilla kyvykkyydet on hajautettu pelastuslaitoksen alueelle. Laajamittaisten onnettomuuksien pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelussa on myös huomioitava toiminnan jatkuvuus.

Toimintavalmiuden ja pelastustoiminnan suorituskykyjen suunnittelussa tulee hyödyntää pelastustoimen valtakunnallisesti määriteltyjä yhdenmukaisia suorituskykyvaatimuksia ja kyvykkyyksiä.

Pelastuslaitoksen tulee suunnitella pelastuslain 45 ja 47 §:n mukaiset pelastuslaitosten välistä avunantoa ja siihen varautumista koskevat toimet. Yhteistyöalueen tasoinen suunnittelu tehdään pelastustoiminnan yhteistyön järjestämisestä vastaavan pelastuslaitoksen johdolla, koko yhteistyöalueen riskit ja voimavarat huomioiden. Suunnitelmat tulee laatia pelastuslain 45 ja 47 §:n sekä sisäministeriön asetuksen 1363/2018 mukaisesti.

Pelastuslaitoksen on suunniteltava laajamittaisissa onnettomuuksissa tarvittavan pelastuslaitosten väliseen avun vastaanottamiseen liittyvät tukitoimet pelastuslaitoksen alueella. Suunnitelmissa tulee huomioida myös kansainvälisen avun vastaanottaminen pelastuslaitoksen alueella tapahtuvissa pelastustoiminnan tehtävissä (niin sanottu isäntämaatuki, HNS). Valtioneuvoston asetuksella 1110/2023 Helsingin kaupungille on koottu järjestämisvastuu pelastustoimen kansainvälisen avun vastaanottamisen erityisvalmiudesta.

Pelastustoiminnan johtamisen suorituskyky ja toimintavalmius laajamittaisiin onnettomuuksiin tulee suunnitella ja toteuttaa pelastustoiminnan johtamisen valtakunnallisten yhtenäisten periaatteiden mukaisesti, joita tarkennetaan pelastuslaitosten ja yhteistyöalueiden johtamisohjeissa ja -suunnitelmissa.

Laajamittaisessa onnettomuustilanteessa pelastustoimen on tehtävä järjestelyjä tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden ylläpitämiseksi, mikä on huomioitava päällekkäisiä tehtäviä koskevissa toimintavalmiuden suunnitelmissa.

6.3 Suunnittelun ja toteuman arviointi

Suunnittelua arvioitaessa tarkastellaan toimintavalmiuden suunnitelmia sekä palvelutasopäätöksen kehittämissuunnitelman toimintavalmiutta koskevia kohtia. Lisäksi tulee tarkastella toimintavalmiuden, eli toimintavalmiusaikojen ja suorituskykyjen toteutumista. Tarkastelun näkökulmia ovat

1. Palvelutarpeen arviointi on tehty suorituskykykohtaisesti tai palvelukokonaisuuksittain.
2. Toimintavalmiuden määrittely laajamittaisia onnettomuuksia varten on tehty palvelutarpeen mukaisesti. Määrittelyssä on käytetty muun muassa suorituskykyvaatimusten ja kyvykkyyksien kuvauksissa esitettyjä valtakunnallisia mitoitus- ja suunnitteluperusteita.
3. Laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmius olisi tarvittaessa toteutunut suunnitellun määrittelyn mukaisesti.

Kohtia 1–2 tarkastellaan vertaamalla toimintavalmiuden suunnitelmia valtakunnallisiin malleihin ja mitoitusperusteisiin. Kohtaa 3 tarkastellaan vertaamalla toimintavalmiuden suunnitelmia toteutuneeseen resursointiin ja todellisiin suorituskykyihin.

Arviointi tulee tehdä hyvinvointialueella päätetyllä taajuudella, kuitenkin vähintään vuosittain siten, että arvioinnin tulokset ovat käytettävissä seuraavan vuoden toimintavalmiuden suunnitelmia päivitettäessä.

7 Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintavalmius

Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintavalmiuden suunnittelulla muodostetaan ja ylläpidetään valmiutta erilaisia häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten sekä väestönsuojelutilanteen varalle ja sen aikana. Erityisesti väestönsuojelutilanteessa pelastustoimen on tehtävä järjestelyjä tavanomaisten ja laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden ylläpitämiseksi samanaikaisesti hoidettavina olevat väestönsuojelutehtävät huomioon ottaen.

Tässä ohjeessa häiriötilanteella tarkoitetaan sellaista uhkaa tai tapahtumaa, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä, mutta ei aiheuta suoraan pelastustustoimelle laajamittaista onnettomuustilannetta. Tilanteen hallinta edellyttää todennäköisesti pelastusviranomaisilta yhteistyötä sekä viestintää muiden viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Tilanne voi myös edellyttää pelastustoimelta toimenpiteitä pelastustoiminnan toimintavalmiuden ylläpitämiseksi.

Tässä suunnittelun vaiheessa palvelutarvetta arvioidaan ja toimintavalmiutta suunnitellaan siis häiriötilanteiden osalta yllä kuvatun kaltaista häiriötilannetta varten. Toimintavalmiuden suunnittelu sellaiseen häiriötilanteeseen, joka aiheuttaa laajamittaisen onnettomuuden, toteutetaan laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden suunnittelussa.

Poikkeusolotilanteet on määritelty valmiuslaissa (1552/2011). Poikkeusoloissa erikseen käyttöön otettavilla valmiuslain mukaisilla säädöksillä voi olla vaikutusta pelastustoimeen, sen tehtäviin ja toimivaltaan. Jos poikkeusolot eivät aiheuta suoria vaikutuksia pelastustoimeen, on kyseessä pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelun näkökulmasta häiriötilanteen kaltainen tilanne.

7.1 Palvelutarpeen arviointi

Erilaisten häiriötilanteiden vaikutukset toimintavalmiudelle on arvioitava, ja tarvittavat toimet riittävän pelastustoiminnan toimintavalmiuden varmistamiseksi on kuvattava toimintavalmiuden suunnitelmissa. Häiriötilanteiden aikaisen

palvelutarpeen tai niiden aiheuttaman palvelutarpeen muutosten arvioinnissa tulee hyödyntää esimerkiksi alueellista ja kansallista riskiarviota sekä pelastustoimen valtakunnallisten skenaarioiden kuvauksia.

Pelastuslain 64 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan pelastustoimen viranomaisten on lisäksi varauduttava toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvien valmisteluin, muun muassa huolehtimalla väestönsuojelutehtävien edellyttämästä sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arvioinnista. Kyseessä on siis velvoite arvioida sodan ajan uhkia ja niiden vaikutuksia oman toimialan ja tehtävien näkökulmasta. Sotilaallisen voimankäytön tilanteiden riskien analysointi on välttämätön edellytys tarkoituksenmukaisen ja riskiperusteisen varautumisen ja valmiussuunnittelun toteuttamiseksi.

Erilaisten poikkeusolojen ja poikkeusoloissa tapahtuvien tilanteiden edellyttämän suorituskyvyn tarve on arvioitava. Tarpeen arviointi toteutetaan esimerkiksi osana valmiussuunnittelua.

7.2 Toimintavalmiuden suunnittelu

Pelastuslain 32 §:n 4 momentin mukaan olosuhteiden vaatiessa pelastustoimintaan kuuluvat tehtävät on asetettava kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen. Säädöksen perustelujen mukaan tehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen ei tarkoita sitä, että yksittäinen tehtäväryhmä voitaisiin jättää hoitamatta tai pelastustoiminnan palvelutasoa laskea palvelutasopäätöksen vastaisesti poikkeusoloissakaan. Pelastustoimen palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon pelastustoimen järjestämislain 3 §:n mukaan myös toiminta poikkeusoloissa. Pelastustoimen viranomaisten tulee poikkeusoloissakin huolehtia tehtäviensä mahdollisimman hyvästä hoitamisesta.

On tärkeää säilyttää jatkuvuus normaaliolojen toimintavalmiuden suunnittelun sekä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen valmiussuunnittelun välillä. Erilaisten häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen ja poikkeusoloissa tapahtuvien tilanteiden edellyttämän suorituskyvyn tarve on arvioitava. Lisäksi on suunniteltava, millälaisilla toimilla tehtävien ja tarpeiden edellyttämä toimintavalmius saadaan toteutettua. Suunnittelussa on huomioitava muun muassa henkilöstö- ja materiaali-voimavaroihin liittyvät toimet, jotta riittävä toimintavalmius voidaan varmistaa erilaisissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toiminnan suunnittelu on tehtävä pelastuslaitoksen johdolla yhdessä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Mahdolliset poikkeamat normaaliaikojen palvelutasoon verrattuna on kirjattava pelastustoimen palvelutasopäätökseen ja toimintavalmiuden suunnitelmiin.

Toimintavalmiuden edellyttämät muutokset ovat osa valmiussuunnittelua, joka pohjautuu alueella tehtävään riskiarvioon. Sodan ja erilaisten muiden poikkeusolojen aikana voi olla tarpeen tehdä pysyviä muutoksia toimintavalmiuteen. Toisaalta on varauduttava siihen, että palvelutarve kasvaa ja tietyt kyvykkyydet korostuvat, kun taas toisaalta on muutettava vasteajattelua niin aikamääreiden kuin yhteen paikkaan hälytettävien resurssien osalta.

Toimintavalmiuteen vaikuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi:

- Tehtävien osalta on tarvittaessa kyettävä tekemään priorisointia ihmishenkeä ja terveyttä uhkaaviin tehtäviin sekä esimerkiksi kriittiseen infrastruktuuriin liittyviin tehtäviin. On mahdollista, että pelastustoimen palvelutaso laskee suunnitellusti joidenkin tehtävätyyppien osalta.
- Toimintavalmiutta tehostetaan poikkeusoloissa ottamalla tarvittaessa käyttöön valmiuslain toimivaltuus väestönsuojeluvollisuudesta. Tällöin esimerkiksi sopimuspalokuntalaisia voidaan ottaa töihin kokoaikaisesti.
- Toimintavalmiutta tehostetaan tarvittaessa tiettyihin tehtävätyyppeihin liittyen, esimerkiksi sortumapelastamiseen ja CBRNE-tilanteisiin.
- Kiireellisiin tehtäviin, jotka johtuvat asevaikutuksesta, ei voida soveltaa etukäteen suunniteltuja vasteita. Tehtävien on välityttävä hätäkeskuksesta pelastustoiminnan johtokeskuksiin, joissa arvioidaan, missä vaiheessa kohteisiin lähdetään, millaisella vahvuudella ja missä vaiheessa resursseja voidaan täydentää.
- Poikkeusolojen voimavarojen suunnittelussa on huomioitava pelastustoiminnassa tarvittavien ulkoistettujen ja sopimusperusteisten palvelujen saatavuus.

Tehtäviin liittyvän toimintavalmiuden ja suorituskyvyn suunnittelun lisäksi pelastuslaitoksen on suunniteltava oman toiminnan turvaamisen ja suojaamisen tarve.

Poikkeusoloihin varautumisen suunnittelua ohjataan lisäksi muilla sisäministeriön antamilla ohjeilla.

7.3 Suunnittelun arviointi

Suunnittelua arvioitaessa tarkastellaan toimintavalmiuden suunnitelmia sekä palvelutasopäätöksen kehittämissuunnitelman toimintavalmiutta koskevia kohtia. Lisäksi tulee tarkastella toimintavalmiuden, eli toimintavalmiusaikojen ja suorituskykyjen toteutumista. Tarkastelun näkökulmia ovat

1. Palvelutarpeen arviointi on tehty.
2. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisen toimintavalmiuden määrittely on tehty palvelutarpeen mukaisesti valtakunnallisten mitoitus- ja suunnitteluperusteiden mukaisesti.
3. Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikainen toimintavalmius olisi tarvittaessa toteutunut suunnitellun määrittelyn mukaisesti.

Kohtia 1–2 tarkastellaan vertaamalla toimintavalmiuden suunnitelmia valtakunnallisiin malleihin ja mitoitusperusteisiin. Kohtaa 3 tarkastellaan vertaamalla toimintavalmiuden suunnitelmia toteutuneeseen resursointiin ja todellisiin suorituskykyihin.

Arviointi tulee tehdä hyvinvointialueella päätetyllä taajuudella, kuitenkin vähintään vuosittain siten, että arvioinnin tulokset ovat käytettävissä seuraavan vuoden toimintavalmiuden suunnitelmia päivitettäessä.

8 Pelastustoiminnan johtaminen, muodostelmien hälyttäminen ja valmiustasot

Tässä luvussa kuvataan, miten pelastustoiminnan johtaminen, pelastusmuodostelmien hälyttäminen sekä pelastustoimen valmiustasot otetaan huomioon toimintavalmiuden suunnittelussa.

8.1 Pelastustoiminnan johtaminen

Pelastustoiminnan johtamisen valmius on olennainen osa pelastustoiminnan toimintavalmiutta. Toimintavalmiutta suunniteltaessa on varmistettava, että pelastustoiminnan johtamisen toimintavalmius ja johtamisen edellyttämät tukitoimet on mitoitettu riittäviksi kaiken tyyppisiä onnettomuus- ja turvallisuustilanteita varten. Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmä on suunniteltava ja toteutettava muun toimintavalmiuden rinnalla voimassa olevien säädösten sekä pelastustoiminnan johtamisen valtakunnallisten yhtenäisten periaatteiden mukaisesti.

8.2 Pelastusmuodostelmien hälyttäminen

Pelastuslain 33 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee yhteistyössä pelastustoimintaan osallistuvien, virka-apua antavien viranomaisten sekä Hätäkeskuslaitoksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä. Hälytysohjeessa tulee ottaa huomioon myös pelastuslaitosten hyvinvointialueesta annetun lain 8 luvussa tarkoitettuun sopimukseen perustuva yhteistoiminta ja pelastuslain 45 §:ssä pelastuslaitokselle säädetty velvollisuus antaa apua toiselle pelastuslaitokselle.

Hälytysohje on laadittava siten, että hätäkeskus voi hälyttää pelastustoimintaan lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, miltä hyvinvointialueelta ne ovat. Pelastuslaitosten on huolehdittava hälytysohjeiden valtakunnallisesta yhteensovittamisesta sekä pelastuslaitosten kesken että Hätäkeskuslaitoksen kanssa.

Pelastustoiminnan muodostelmien hälyttäminen tapahtuu hälytysohjeen perusteella. Hälytysohjeessa on määriteltävä perusteet tehtävien jakamiseksi kiireellisyysluokkiin A, B, C ja D, niiltä osin kuin jakoa ei tehdä valtakunnallisesti yhdenmukaisesti sisäministeriön antamassa Pelastustoimen tehtävänkäsittely hätäkeskuksessa -yleisohjeessa (TL IV).

Pelastusmuodostelmien hälyttäminen on suunniteltava ja toteutettava siten, että tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan suorituskyky täyttyy.

Toimintavalmiuden suunnittelussa ja suorituskykyä käytettäessä pelastustoiminnan perusmuodostelmat ovat pelastustoiminnan ensimmäinen vaste, pelastusryhmä, pelastusjoukkue, pelastuskomppania ja pelastusyhtymä.

Pelastustoiminnan muodostelmia voidaan hälyttää siten, että osa tehtävistä voidaan suunnitellusti hoitaa pelastusryhmää pienemmällä muodostelmalla. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi matalariskiset tilanteet, joissa voidaan arvioida, että onnettomuuden seurausten laajenemisen vaara on vähäinen, ja pelastusryhmää pienemmän muodostelman suorituskyky on riittävä tehtävän turvalliseen suorittamiseen. Hälytysohjeissa ja vastesuunnittelussa on kuitenkin huomioitava tehtävien riskiperusteisuus sekä etupainotteisuus.

Pelastustoimen tehtävänkäsittelyohjeessa kuvataan hätäilmoitusten käsittely sekä tehtävälajit pelastustoimen tehtävien osalta. Sisäministeriö vastaa pelastustoimen tehtävänkäsittelyohjeen laadinnasta ja päivittämisestä yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen kanssa, jolla varmistetaan hätäkeskukseen tulevien hätäilmoitusten käsittely sekä hälytettävien muodostelmien vähimmäiskoko tehtävälajeittain valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla.

8.3 Pelastustoimen valmiustasot

Pelastustoimessa käytetään kolmea valmiuden tasoa, jotka ovat:

1. perusvalmius (värikoodi *vihreä*)
 - 1.1 tehostettu seuranta (värikoodi *keltainen*)
2. tehostettu valmius (värikoodi *oranssi*)
3. täysvalmius (värikoodi *punainen*)

Perusvalmius tarkoittaa sitä, että organisaatiolla on toimintavalmius erilaisiin tehtäviin. Tilanne voi edellyttää **tehostettua seuranta**, esimerkiksi tilannekuva-toiminnan tehostamisen myötä, vaikka muiden resurssien toimintavalmiutta ei oltaisikaan nostettu.

Tehostettu valmius tarkoittaa sitä, että organisaation toimintavalmiutta on tehostettu esimerkiksi pelastustoiminnan johtamiseen, kaluston valmiuteen, henkilöstöresursseihin, tilanteen seurantaan, dokumentointiin, tiedottamiseen ja viranomaisyhteistyöhön liittyvien toimenpiteiden myötä, jotka päätetään kunkin toimintaympäristön ja uhka-arvion mukaisesti.

Täysvalmius tarkoittaa sitä että, että organisaation kaikki tilanteen hoitamisen kannalta tarpeelliset toiminnot ja voimavarat ovat toiminnassa tai valmiudessa toimimaan.

Valmiustason muutokset voivat perustua paikalliseen, alueelliseen tai valtakunnalliseen uhka-arvioon. Valmiustason nostamisen taustalla voi olla esimerkiksi:

- vaarallinen säätymiö tai luonnonkatastrofi, kuten rankkasateet, tykkylumen aiheuttamat ongelmat, tulvat ja myrskyt,
- vakava häiriötilanne sähkönjakelussa, tietoliikenteessä tai muussa infrajärjestelmässä,
- suuret yleisötapaukset,
- henkilöstön laajamittainen poissaolo (epidemia),
- vakava suuronnettomuuden uhka (tulva, säteily),
- tapahtunut suuronnettomuus tai pitkäkestoinen onnettomuus, tai
- toiselta viranomaiselta tai toimijalta tullut uhka-arvio tai avunpyyntö.

Valmiustason muutokset voivat tarkoittaa esimerkiksi pelastustoiminnan johtamiseen, kaluston valmiuteen, henkilöstöresursseihin, tilanteen seurantaan, dokumentointiin, tiedottamiseen ja viranomaisyhteistyöhön liittyviä toimenpiteitä, jotka päätetään kussakin organisaatiossa kunkin toimintaympäristön ja uhka-arvion mukaisesti.

Pelastuslaitosten tulee suunnitella ja kuvata valmiuden tehostamisen toimenpiteet pelastuslaitoksen ja pelastustoiminnan yhteistöalueen pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitelmissa.

Pelastustoiminnan valtakunnallisen valmiuden tehostamisen kriteerit määritellään sisäministeriön johdolla valmisteltavissa suunnitelmissa.

LÄHTEET

- Laki pelastustoimen järjestämisestä 614/2021
Pelastuslaki 379/2011
Sisäasiainministeriö 2003. Toimintavalmiusohje A:71.
Sisäasiainministeriö 2007. Valmiussuunnittelu pelastuslaitoksissa -ohje.
Sisäasiainministeriön julkaisu 26/2007.
Sisäasiainministeriö 2012. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje 21/2012.
Sisäministeriö 2020. Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi.
Sisäministeriön julkaisu 2020:18. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-634-8>
Sisäministeriö 2022. Pelastustoimen tehtäväkäsittely hätäkeskuksessa. Yleisohje, versio 3.0 (TL IV)
Sisäministeriö 2023. Ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-964-6>
Sisäministeriön asetus pelastustoimen suunnitelmista 1363/2018
Sisäministeriön asetus hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta sekä aluehallintoviraston asiantuntija-arviosta 1213/2022
Sisäministeriön asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä 1225/2022
Sisäministeriön asetus kootun tehtävän kustannuksista ja korvauserusteista 150/2024
TEPA-termipankki. Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK50, 2017, sekä Kokonaisturvallisuuden sanasto, 2023.
Valmiuslaki 1552/2011
Valtioneuvosto 2022. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista strategisista tavoitteista pelastustoimen järjestämiselle vuosille 2023–2026. Valtioneuvoston päätös SM/2022/99. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset?decisionId=0900908f807f59f5>
Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011
Valtioneuvoston asetus pelastustoimen kansainvälisen avun vastaanottamisen erityisvalmiuden kokoamisesta 1110/2023
Valtioneuvoston asetus tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden kokoamisesta 145/2024

Liite 1. Pelastustoimen ensimmäisen vasteen kyvykkyyksien vähimmäisvaatimukset

Pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen muodostavalla yksiköllä tulee vähintään olla oma turvallisuus huomioiden kyky tiedustella tilannepaikkaa sekä antaa tilanneilmoitus ja lisätietoa tehokkaan pelastustoiminnan aloittamiseksi. Lisäksi ensimmäisellä yksiköllä tulee vähintään olla kyky aloittaa tehtäväpaikalla seuraavat pelastustoiminnan toimenpiteet:

- vaarassa olevien pelastaminen ja suojaaminen,
- onnettomuusuhan torjunta, sekä
- onnettomuuden seurauksien lieventäminen ja rajoittaminen.

Pelastustoiminnan ensimmäisen vasteen kyvykkyyksiä ovat muun muassa:

Kyky tiedustella tilannepaikkaa ja sen ympäristöä

- Onnettomuuspaikan ja sen ympäristön tiedustelu ja dokumentointi.
- Pelastamistarpeen, leviämisuhan ja työskentelyriskien arviointi.
- Muiden yksiköiden opastus tiedustelutiedon perusteella.
- Kyky alkusammutustiedusteluun (määritelty mm. Sisäministeriö 2023, 10)

Kyky varmistaa työskentelypaikan turvallisuutta sekä hallita tieliikennettä tilannepaikalla, painopisteenä oman toiminnan turvaaminen, kuten esimerkiksi:

- työskentelypaikan riskinarvio,
- ajoneuvon sijoittaminen ja työskentelypaikan suojaaminen sekä liikenteen varoittamis- ja rajoittamistoimenpiteiden aloittaminen,
- työskentelypaikan valaiseminen,
- vaaroista raportointi sekä suojautuminen ja vaaroihin varautuminen vaara-alueäärityksen mukaisesti,
- sortumavaaran tunnistaminen.

Kyky tilannepaikan eristämiseen

- Tilannepaikan eristämisen tarpeen arviointi ja eristämistoimenpiteiden aloittaminen esim. omalla ajoneuvolla.

- Ihmisten varoittaminen ja vaarassa olevien käskytyks pois vaaralliselta alueelta.

Kyky murtautua

- Kyky murtaa esim. sisäpihalle johtavan aidan portti, lukittu puomi tai muu vastaava.

Kyky tulipalon syttymisen ja leviämisen estämiseen ja tulipalon rajoittamiseen

- Kyky aloittaa palavan tilan tai kohteen jäähdyttäminen tai sammuttaminen, sekä pienentää höyrystymisen, syttymisen tai palon leviämisen todennäköisyyttä alkusammutuskalustolla tai muilla vastaavilla sammutusmenetelmillä.

Kyky ihmisen pelastamiseen sekä pelastettavien ja vaarassa olevien ihmisten suojaamiseen

- Kyky suorittaa tiedustelun yhteydessä havaitussa välittömässä hengenvaarassa olevan ihmisen pelastaminen.
- Kyky siirtää pelastettu ihminen pois altisteen luota.
- Kyky määrittää veden varassa olevan ihmisen sijaintipaikka.

Kyky antaa ensiapua

- Kyky ensihoitoyksikön toiminnan tukemiseen.
- Kyky aloittaa ihmisen henkeä pelastavat ensiaputoimenpiteet, esim. ABCDE-mallin avulla.

Yksikköön liittyvät vaatimukset

- Pelastustoimen tai muun viranomaisen yksikkö, joka on suunniteltu myös pelastustoiminnan tehtäviin.
 - Muun viranomaisen yksikkö voidaan huomioida, jos sillä on sopimus pelastustoimintaan kuuluvien ensitoimenpiteiden suorittamisesta ja se täyttää kyvykkyyksien vaatimukset.
- Yksikön minimivahvuus on 2 pelastustoimintakelpoista henkilöä (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 6–7 §).
- Yksiköllä tulee olla sen toimintaa johtava henkilö.

Liite 2. Tehtävän edellyttämän pelastustoiminnan aloittamiseen liittyviä kyvykkyyksiä

Rakennuspalossa ja rakennuspalovaarassa pelastusmuodostelmalla on oltava vähintään kyky yhden asuinhuoneiston tai muun vastaavan yksinkertaisen tilan tulipalossa murtautumiseen, sisäpuoliseen ja ulkopuoliseen sammutukseen, savusta tai palosta löytyneen ihmisen pelastamiseen, sekä savun leviämisen estämiseen muun muassa viereisiin tiloihin ja poistumisreiteille esimerkiksi savutuulettimella tai rakennuksen omia savunpoistojärjestelmiä hyödyntämällä.

Liikennevälinepalossa pelastusmuodostelmalla on oltava vähintään kyky henkilöauton sammuttamiseen, sekä savusta tai palosta löytyneen ihmisen pelastamiseen.

Maastopaloissa pelastusmuodostelmalla on oltava vähintään kyky tieuran vieressä olevan n. 100 m² pintakasvillisuuden palon sammuttamiseen tilanteessa, jossa palossa ei ole leviämisvaaraa.

Liikenneonnettomuudessa pelastusmuodostelmalla on oltava vähintään kyky henkilöauto- / pakettiautokokoluokan tieliikennekalustossa puristuksissa olevan ihmisen pelastamiseen aloittamiseen, valmius linja-auton tai vastaavan kokoluokan ajoneuvon osittaiseen nostoon ihmisen pelastamiseksi, sekä kyky lentokoneen tai junan runkoon tunkeutumiseksi.

Vesiliikenneonnettomuuksissa ja ihmisen vedestä pelastamisessa pelastusmuodostelmalla on vähintään oltava kyky uhrin paikanmääritykseen sekä ihmisen pinnalta tai pinnan välittömästä läheisyydestä pelastamiseen esim. pintapelastustoimenpitein. Hukuksissa olevan ihmisen pelastamistehtävässä muodostelmalla on lisäksi oltava kyky etsiä hukuksiin joutunutta henkilöä, uponnutta ajoneuvoa tai vesiliikennekulkuneuvoa vedestä ja tuoda mahdollisesti vedestä löytyvä henkilö rantaan vähintään 10 metrin syvyydestä.

CBRNE-aineisiin liittyvässä tilanteessa pelastusmuodostelmalla on oltava vähintään kyky toimia tehtävän edellyttämässä tilanteessa sekä käyttää tilanteen edellyttämää suojaustasoa, toteuttaa tilanteen tiedustelua ja välittömässä vaarassa olevan ihmisen pelastaminen, sekä eristää vaaralliseksi todettu alue.

Ihmisen pelastamistehtävissä pelastusmuodostelmalla on vähintään oltava kyky rakennuksessa 1.–3. kerroksesta pelastamiseen sekä toimintaympäristön mukaiseen puristuksista irrottamiseen (esim. puun alta, työkoneesta tai sen alta, sortumasta tai lumesta). Lisäksi muodostelmalla on oltava kyky ylhäältä tai alhaalta pelastamisessa päästä uhrin luo ja aloittamaan hoito- ja pelastamistoimenpiteet.

Vahingontorjuntatehtävissä sekä öljy- ja ympäristövahinkotehtävissä pelastusmuodostelmalla on oltava vähintään kyky vaara-alueen ja onnettomuuden laajuuden selvittämiseen, vaara-alueen eristämiseen ja alueella olevien ihmisten evakuoinnin aloittamiseen. Lisäksi muodostelmalla on oltava vähintään kyky vahingon leviämisen estämisen ja vahingontorjuntatyön aloittamiseen sekä mantereella tapahtuvissa tilanteissa vuodon tukkimisen aloittamiseen.

Eläimen pelastamistehtävissä pelastusmuodostelmalla on oltava vähintään kyky arvioida vaarassa olevan eläimen pelastamistarve sekä aloittaa (omaisuudeksi laskettavan) eläimen pelastaminen, sekä auttaa loukkaantunutta tai pinteessä olevaa luonnoneläintä tai huolehtia sen lopetuksesta eläimen kärsimyksen pitkittymisen estämiseksi.

Raideliikenteeseen liittyvissä tehtävissä pelastusmuodostelmalla on oltava vähintään kyky liikenne- ja jännitekatkojen sopimiseen liittyvään viranomaisyhteistyöhön sekä sähköradan hätämaadoitukseen.

Liikenneympäristöön liittyvissä tehtävissä pelastusmuodostelmalla on oltava vähintään kyky työskentelypaikan suojaamiseen esimerkiksi pelastusajoneuvon sijoittamisella ja muilla liikenteen varoittamis- ja rajoittamistoimenpiteillä, sekä muun liikenteen hallintaan liittyvään viranomaisyhteistyöhön esimerkiksi tiedottamisella ja liikennekatko- tai liikenteenohjausjärjestelyistä sopimisella.

Maastoon ja vesistöön liittyvissä tehtävissä pelastusmuodostelmalla on lisäksi oltava kyky tehtävän edellyttämän toimintaympäristön mukaiseen maastossa tai vesistöissä liikkumiseen, sekä saavuttaa vaarassa oleva ihminen.

Liite 3. Esimerkki pelastuslaitoksen pelastustoiminnan toimintavalmius-suunnitelman rungosta

1 Toimintavalmius tavanomaisia onnettomuuksia varten

- 1.1 Tavanomaisen onnettomuuksien toimintavalmiuden edellyttämä palvelutarve
 - 1.1.1 Riskiruudukon mukainen palvelutarve
 - 1.1.2 Suorituskykykohtainen palvelutarve
 - Kuvaus palvelutarpeen arvioinnin aluejaottelusta
 - Palvelutarpeen arvioinnin johtopäätelmät

- 1.2 Kuvaus tavanomaisten onnettomuuksien toimintavalmiudesta
 - 1.2.1 Pelastustoiminnan ensimmäinen vaste
 - 1.2.2 Tehtävän edellyttämä pelastustoiminta
 - 1.2.3 Pelastusryhmän ja pelastusjoukkueen kokoaminen
 - 1.2.4 Pelastustoiminnan toimintavalmiuden ylläpitäminen päällekkäisten tehtävien sekä muiden tehtävien aikana

- 1.3 Toimintavalmiuden toteuman arviointi
 - 1.3.1 Pelastustoiminnan ensimmäinen vaste
 - 1.3.2 Tehtävän edellyttämä pelastustoiminta
 - 1.3.3 Pelastusryhmän ja pelastusjoukkueen toimintavalmiusaika
 - 1.3.4 Arvio toimintavalmiudesta suunnitelmien perusteella

2 Laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmius

- 2.1 Laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmiuden edellyttämä palvelutarve
- 2.2 Kuvaus laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmiudesta
- 2.3 Toimintavalmiuden toteuman arviointi
 - 2.3.1 Arvio toimintavalmiudesta suunnitelmien ja toteuman perusteella

3 Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintavalmius

- 3.1 Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintavalmiuden edellyttämä palvelutarve
- 3.2 Kuvaus häiriötilanteiden aikaisesta toimintavalmiudesta
- 3.3 Kuvaus poikkeusolojen aikaisesta toimintavalmiudesta
- 3.4 Toimintavalmiuden toteuman arviointi
 - 3.4.1 Arvio toimintavalmiudesta suunnitelmien perusteella

4 Muu toimintavalmius

- 4.1 Kuvaus pelastustoiminnan johtamisen toimintavalmiudesta
- 4.2 Kuvaus pelastusmuodostelmien hälyttämisestä
- 4.3 Suunnitelma pelastustoiminnan valmiustasojen säätelystä

5 Suunnitelma toimintavalmiuden kehittämisestä

- 5.1 Pelastustoiminnan ensimmäisessä vasteessa havaittujen poikkeamien korjaaminen
- 5.2 Tehtävän edellyttämässä pelastustoiminnassa havaittujen poikkeamien korjaaminen
- 5.3 Pelastusryhmän ja pelastusjoukkueen kokoamisessa havaittujen poikkeamien korjaaminen
- 5.4 Laajamittaisten onnettomuuksien toimintavalmiudessa havaittujen poikkeamien korjaaminen
- 5.5 Häiriötilanteiden ja poikkeusolojen toimintavalmiudessa havaittujen poikkeamien korjaaminen

Liite 4. Riskiluokkien muodostuminen

Riskiruutujen riskiluokitus toteutetaan vuosittain kolmivaiheisen prosessin mukaisesti.

Vaihe 1

KoPPO-tapahtumamäärien ennusteiden laskentaa varten muodostetaan Poisson-jakaumaan perustuva regressiomalli. Regressiomalli on muodoltaan yksinkertaista esitettynä seuraava:

$$\log(y) = \alpha + \beta_1 \log(x_1 + 1) + \beta_2 \log(x_2 + 1),$$

missä y on viiden vuoden KoPPO-tapahtumamäärän odotettu arvo, x_1 on edeltävän viiden vuoden toteutunut KoPPO-tapahtumamäärä ja x_2 on kerrosala neliömetreinä. Mallin vakiotermi on α , ja β_1 sekä β_2 ovat regressiokertoimia. Malli estimoidaan käyttäen ajantasaisinta saatavilla olevaa aineistoa. Mallintaminen voidaan suorittaa käyttämällä esimerkiksi Pythonin statsmodels-kirjaston GLM-funktiota seuraavasti:

Kuvio 5. Riskiaineiston mallintaminen Python-koodin avulla.

```

import pandas as pd
from patsy import dmatrices
import numpy as np
import statsmodels.api as sm

# Lähdedata data.csv sisältää sarakkeet id_nro, ala_yht, Koppo1 ja Koppo2
# Tilastokeskus toimittaa saraketiedot id_nro ja ala_yht. Koppo1 ja Koppo2 ovat 5 vuoden Koppo-tehtävämääriä
data = pd.read_csv("data.csv", sep=";", encoding="UTF8", decimal=".").fillna(0)

# Valmistellaan data

data['ala_yht'] = data['ala_yht'].clip(0, None) # Korvataan kerrosala-arvo -1 arvolla 0
data['ala_log'] = np.log(data['ala_yht'] + 1) # Logaritmoidaan kerrosala

data['Koppo1_log'] = np.log(data['Koppo1'] + 1) # Logaritmoidaan onnettomuushistoria selittäjän muodostamiseksi
data['Koppo2_log'] = np.log(data['Koppo2'] + 1) # Logaritmoidaan tuoreet onnettomuusmäärät ennusteen muodostamiseksi

koppo_data = data.copy()

# Laitetaan samaan malliin suoraan selittäjäksi onnettomuushistoria sekä kerrosala

koppo_expr = "Koppo2 ~ Koppo1_log + ala_log"
y, X = dmatrices(koppo_expr, koppo_data, return_type='dataframe')

# Poisson-mallin estimointi
koppo_model = sm.GLM(y, X, family=sm.families.Poisson()).fit()

# Katsotaan parametriestimaatit
print(koppo_model.summary())

# Haetaan Koppo-ennusteet seuraavalle 5 vuodelle
koppo_data['koppo_ennuste'] = koppo_model.predict(X)

# Tallennetaan aineisto
koppo_data.to_csv("koppo_data.csv", sep=";", encoding="latin1") # Tallennetaan data

```

Mallintaminen tuottaa parametriestimaatit α' , β_1' ja β_2' . Tällöin ruudun onnettomuusmäärän ennuste saadaan laskettua seuraavalla kaavalla:

$$\exp(\alpha' + \beta_1' \log(x_1+1) + \beta_2' \log(x_2+1))$$

Vaihe 2

Kun onnettomuusmäärien ennusteet on laskettu, huomioidaan naapuriruutujen vaikutus seuraavasti:

Mikäli riskiruudun naapuriruutujen KoPPO-ennusteiden keskiarvo on riskiruudun omaa KoPPO-ennustetta pienempi, riskiruudun riskitaso = $0.7 \times$ riskiruudun KoPPO-ennuste + $0.3 \times$ naapuriruutujen KoPPO-ennusteiden keskiarvo. Muussa tapauksessa riskiruudun riskitaso = riskiruudun KoPPO-ennuste.

Vaihe 3

Riskiruudun riskiluokitus suoritetaan vaiheen 2 tuottaman riskitason perusteella seuraavasti:

Riskiluokka	Riskitaso
Riskiluokka I	Riskitaso ≥ 16
Riskiluokka II	$3 \leq$ Riskitaso < 16
Riskiluokka III	$1,8 \leq$ Riskitaso < 3 tai Riskitaso $< 1,8$ ja kerrosala $\geq 12\ 000\ m^2$
Riskiluokka IV	muutoin



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi