



Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen valmiussuunnitelma

Varautumisen, huoltovarmuuden ja
jatkuvuudenhallinnan yleiset järjestelyt



Helsinki



Versio 1.0

Valmiussuunnitelma

Helsingin kaupungin pelastuslaitos

Sisällys

1	VALMIUSSUUNNITTELUSTA JATKUVUUDENHALLINTAAN	4
2	MÄÄRITTELYT	5
3	PELASTUSLAITOKSEN VARAUTUMINEN	6
3.1	Varautumisen perusteet	6
3.2	Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan viitekehys	7
3.3	Uhkat ja riskit	9
3.4	Huoltovarmuus	10
3.5	Varautumistoimenpiteet	11
3.6	Toimivaltuudet	12
3.7	Työehdot ja niistä poikkeaminen	12
3.8	Seuranta, mittaaminen ja kehittäminen	13
4	KUNTALAISEN VARAUTUMINEN JA VÄESTÖNSUOJELUVELVOITE	13

1 VALMIUSSUUNNITTELUSTA JATKUVUUDENHALLINTAAN

Tässä Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen **valmiussuunnitelmassa** selostetaan, millä tavoin pelastuslaitos varautuu vakaviin ja pitkäkestoisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä millä tavoin toiminnan jatkuvuus turvataan. Tämä valmiussuunnitelma sisältää salassa pidettävään vastaavaan asiakirjaan sisältyvät julkiset tiedot.

Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen valmiussuunnitteluprosessi uudistettiin kokonaisuudessaan vuosien 2019–2021 aikana, johon liittyvän suunnitelman pelastuskomentaja hyväksyi joulukuussa 2021. Pelastuslaitoksen aiempi valmiussuunnitelma ei enää vastannut pelastuslaitoksen muuttunutta toimintaympäristöä. Uudistettu suunnitelma painottuu aiempaa enemmän palvelutuotannon jatkuvuuden turvaamiseen ja konkreettisiin toimenpiteisiin eri turvallisuustilanteissa. Kyseinen suunnitelma on salassa pidettävä.

Pelastuslaitoksen toiminnan jatkuvuuden turvaaminen eli jatkuvuudenhallinta on ylimmän johdon hyväksymää strategista ja operatiivista toimintaa. Pelastuskomentaja vastaa pelastuslaitoksen sisäisestä varautumisesta, valmiussuunnittelusta ja jatkuvuudenhallinnasta. Osastopäälliköt vastaavat vastuualueelleen kuuluvien toimintojensa varautumisesta ja jatkuvuudenhallinnasta. Johtava valmiussuunnittelija koordinoi pelastuslaitoksen sisäistä jatkuvuudenhallinnan prosessia.

Pelastuslaitoksen jatkuvuudenhallinnan päätarkoituksena on yhteiskunnan toimintakyvyn turvaaminen oman palvelutuotannon osalta eli lakisääteisten tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen. Pelastuslaitoksen osalta se tarkoittaa sitä, että tunnistetaan erilaisiin turvallisuustilanteisiin liittyvät uhat ja turvataan oma toiminta- ja suorituskyky parhaimmalla mahdollisella tavalla. Uhan toteutuessa on myös kyettävä palautumaan hallitusti takaisin normaalitilaan.

Pelastuslaitoksen varautumista koskevat suunnitelmat perustuvat pelastuslakiin, valmiuslakiin ja muihin säädöksiin sekä Helsingin kaupunkikonsernin valmiusohjeeseen. Kuitenkin tämä valmiussuunnitelma on voimassa enintään vuoden 2023 loppuun, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen astuessa voimaan 1.1.2023 useiden eri suunnitelmien päivittäminen voi tulla uudelleen ajankohtaiseksi.

Tässä asiakirjassa salassa pidettäväksi mainitut suunnitelmat perustuvat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 8 kohtaan. Tämä tarkoittaa asiakirjoja, jotka koskevat onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumista ja väestönsuojelua, jos tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheisiään.

Helsingissä 23.5.2022

Jani Pitkänen
pelastuskomentaja

2 MÄÄRITTELYT

Seuraavissa määrittelyissä on tukeuduttu Kokonaisturvallisuuden sanastoon TSK 50.

Elintärkeät toiminnot	Toiminto, joka on välttämätön yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Tällaisia toimintoja ovat johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri, huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys.
Huoltovarmuus	Toimintaa, jonka tarkoituksena on turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta.
Häiriötilanne	Uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja tai strategisia tehtäviä ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. <i>Vakava häiriötilanne</i> on lievempi kuin poikkeusolot, mutta vakavampi kuin häiriötilanne.
Jatkuvuudenhallinta	Huoltovarmuutta parantava organisaation prosessi, jolla tunnistetaan toiminnan uhkat ja arvioidaan niiden vaikutukset organisaatiossa ja sen toimijaverkostossa sekä luodaan toimintatapa vakavien häiriötilanteiden hallinnalle ja toiminnan jatkuvuudelle. Jatkuvuudenhallinnan painopiste on normaaliolojen häiriöissä, mutta prosessiin voi sisältyä myös poikkeusoloihin varautumista. Jatkuvuudenhallinta on organisaation ylimmän johdon hyväksymää strategista ja operatiivista toimintaa, jolla organisaatio varautuu hallitsemaan häiriötilanteet ja jatamaan toimintaa ennalta määritellyllä hyväksyttävällä tasolla.
Jatkuvuus-suunnitelma	Jatkuvuudenhallinnan tueksi laadittava suunnitelma sisältäen esim. tiedot organisaation häiriötilanteen aikaisista avainhenkilöistä, resursseista ja palveluista sekä tilanteessa tehtävistä toimenpiteistä.
Poikkeusolot	Valmiuslaissa (1552/2011 3 §) tarkoitettu yhteiskunnan tila, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö. Poikkeusolojen vallitsemisen toteaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa.
Valmiussuunnitelma	Valmiussuunnittelun tuloksena syntyvä suunnitelma. Valmiuslain 12 § velvoittaa viranomaiset varautumaan mm. valmiussuunnitelmien avulla. Valmiussuunnitelma testataan valmiusharjoituksissa.
Valmiussuunnittelu	Normaalioloissa tapahtuvaa varautumisen suunnittelua, joka perustuu valmiuslain (1552/2011) 12 §:ään. Valmiussuunnitteluprosessissa selvitetään mm. häiriötilanteiden ja poikkeusolojen vaikutukset organisaation tehtäviin ja toimintaan, toiminnassa ja tehtävissä tapahtuvat muutokset, toiminnan jatkuvuuden turvaaminen ja toimenpiteet normaalioloihin palaamiseksi. Valmiussuunnitelma on suunnittelun yksi tärkeä elementti. Poikkeusoloihin riittävää varautumisen tasoa ei kuitenkaan kyetä ylläpitämään vain suunnittelun keinoin. Lisäksi tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä ja järjestelyjä.
Valmiussuunnittelu-prosessi	Selvitetään häiriötilanteiden ja poikkeusolojen vaikutukset organisaation tehtäviin ja toimintaan, niissä tapahtuvat muutokset, toiminnan jatkuvuuden turvaaminen ja toimenpiteet normaalioloihin palaamiseksi. Valmiuslain 120 §:ssä säädetään pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyistä.
Varautuminen	Toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumistoimenpiteitä ovat esim. valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset.

3 PELASTUSLAITOKSEN VARAUTUMINEN

Tässä luvussa esitellään pelastuslaitoksen varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan perusteita, viitekehyksiä, uhkia, riskejä, huoltovarmuutta, varautumisen toimenpiteitä, toimivaltuuksia, työehtoja ja niistä poikkeamista, sekä mittaamista ja kehittämistä.

3.1 Varautumisen perusteet

Pelastuslaitoksen valmiussuunnittelu perustuu pääosin valmiuslakiin ja pelastuslakiin ja lisäksi erilaisiin ohjeisiin, sääntöihin, määräyksiin, toimintamalleihin ja suunnitelmiin, joista useimmat ovat salassa pidettäviä.

Pelastustoimen järjestämistä koskeva sääntely toteuttaa perustuslain julkiselle vallalle asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Pelastustoimen olennaisena tarkoituksena on turvata osaltaan perusoikeuksien toteutumista, kuten oikeutta elämään, omaisuuteen ja ympäristöön. Pelastustoimen yleisenä tarkoituksena on edistää ja ylläpitää turvallisuutta ja varmistaa yhdenvertaiset, yhdenmukaiset ja kustannusvaikuttavat pelastustoimen palvelut koko maassa. Käytävissä olevilla voimavaroilla kannetaan vastuu pelastuslain mukaisten palvelujen järjestämisestä.

Pelastuslaitoksen palvelutaso tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Pelastuslaitoksen on kaikissa turvallisuustilanteissa suoriuduttava lakisääteisistä tehtävistään. Jo normaalioloissa pelastuslaitoksella on kymmeniä lakisääteisiä tehtäviä, joista suurin osa perustuu pelastuslakiin ja osa muihin säädöksiin. Pelastuslaitoksen tehtävät on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet mukaan lukien väestön varoittaminen ja onnettomuusviestintä voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Tehtävät on olosuhteiden vaatiessa asetettava tärkeysjärjestykseen. Pelastuslaitos on kriittisyysluokitellut lakisääteiset tehtävänsä eri turvallisuustilanteiden osalta.

Pelastuslaitoksen varautuminen sekä väestönsuojeluun ja poikkeusoloihin varautuminen kuvataan strategisella ja operatiivisella tasolla erillisessä suunnitelmassa ja Helsingin kaupungin suojelusuunnitelmassa. Pelastuslaitoksen valmiussuunnittelu ja jatkuvuudenhallinta perustuvat häiriötilanne- ja toimintaympäristöanalyysiin sekä huoltovarmuusselvitykseen. Helsingin kaupungin väestön suojaamiseen liittyvä suojelusuunnitelma perustuu sotilaallisen voimankäytön uhka-arvioon. Pelastuslaitoksen sisäiset turvallisuus- ja pelastus suunnitelmat perustuvat muihin riskiarvioihin. Edellä mainitut asiakirjat ovat salassa pidettäviä.

Pelastuslaitoksen palvelutasopäätös perustuu ensisijaisesti pelastuslain 29 § mukaiseen pelastustoimen riskianalyysiin (Uudenmaan pelastuslaitosten riskianalyysi). Alueellinen riskiarvio on oma kansallinen riskiarvioon liittyvä prosessi, joka tosin antaa syötteitä ja perusteita pelastuslaitoksen varautumiseen, pelastustoimen riskianalyysiin ja sitä kautta myös palvelutasopäätökseen. Palvelutasopäätös, pelastustoimen riskianalyysi ja alueellinen riskiarvio ovat julkisia asiakirjoja.

Pelastuslaitos toimii yhteistyössä esimerkiksi asukkaiden, asukasyhdistysten, kaupunkikonsernin eri toimialojen ja osakeyhtiöiden, sopimuspalokuntien, pelastusalan yhdistysten, HUS:in, muiden pelastuslaitosten sekä pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja muiden viranomaisien kanssa. Lisäksi pelastuslaitos osallistuu paikalliseen ja alueelliseen turvallisuussuunnittelutyöhön onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Helsingissä pelastuslaitos huolehtii pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, joiden tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen.

Pelastuslaki velvoittaa viranomaisia ja monia eri toimijoita osallistumaan pelastustoimintaan ja sen suunnitteluun. Viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, joiden tulee antaa pelastusviranomaisille virka-apua ja asiantuntija-apua tai joiden asiantuntemusta muutoin tarvitaan pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa, ovat velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä ja osallistumisesta pelastustoimintaan. Pelastuslaitos laatii alueen onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat. Näitä ovat esimerkiksi erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden salassa pidettävät turvallisuussuunnitelmat ja harjoitukset sekä niiden toteutumisen valvonta.

Valmiuslaki velvoittaa viranomaisia varmistamaan tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Veloitteesta huolehditaan monin ennakoin toimenpitein ja esimerkiksi valmiussuunnitelmin. Viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, jotka ovat väestönsuojeluun varautumisvelvollisia, laativat pelastuslaitoksen johdolla suunnitelmat väestönsuojelutehtävistään. Poikkeusolojen aseellisen hyökkäyksen tai sen uhkan tilanteissa väestön suojaamiseksi ja väestönsuojelun johtamisen tehostamiseksi pelastustoimen viran-

omaiset ja kunnat perustavat johtokeskuksia sekä sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä tai muita näihin rinnastettavia väestön suojaamiseksi välttämättömiä tehtäviä. Helsingissä nämä sisältyvät salassa pidettäviin Helsingin kaupungin suojeleusuunnitelmaan ja kaupunkikonsernin toimialakohtaisiin suojeleusuunnitelmiin.

Pelastuslaitos varautuu toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen esimerkiksi

- 1) huolehtimalla väestönsuojelutehtävien edellyttämästä sodan ajan uhkien ja niiden vaikutusten arvioinnista;
- 2) kouluttamalla ja varaamalla henkilöstöä ja väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöä sekä muuta henkilöstöä väestönsuojelutehtäviin;
- 3) huolehtimalla väestönsuojelun johtamis-, valvonta-, viestintä- ja hälytysjärjestelmien perustamisesta ja ylläpidosta;
- 4) varautumalla valmiuslaissa tarkoitettuun väestön siirtämiseen; sekä
- 5) huolehtimalla muistakin näitä vastaavista toimenpiteistä.

Eri viranomaisten on annettava pelastuslaitokselle selvitykset väestönsuojeluun käytettävissä olevista voimavaroistaan. Pelastusviranomaiset voivat tehdä tarkastuksia pelastuslaissa säädettyjen suuronnettomuuksien ja poikkeusolojen varautumisjärjestelyjen valvomiseksi. Valmiuden tarkastuksen toimittajalla on pelastuslain takaama oikeus päästä tarkastettaviin tiloihin (pl. asunnot ja puolustusvoimien kohteet) ja saada selvityksiä varautumista koskevista suunnitelmista ja muista järjestelyistä. Valmiuden tarkastukset poikkeavat palotarkastuksista.

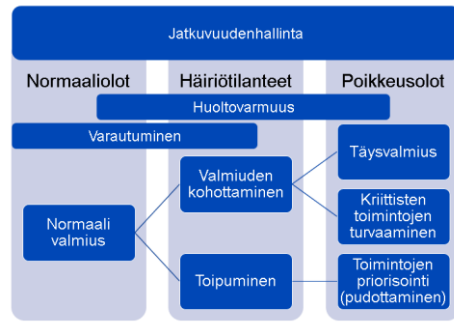
Valtion ja kunnan viranomaisen, laitoksen ja liikelaitoksen sekä muun julkisyhteisön vastuulla olevat väestönsuojelutehtävät ja niihin varautuminen sekä koulutuksiin osallistuminen kuuluvat viran- tai toimenhaltijan virkavelvollisuuksiin ja työsopimussuhteessa olevan henkilön tehtäviin. Kukin viranomaisorganisaatio huolehtii itse väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta. Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat vastuullaan olevien väestönsuojelutehtävien edellyttämän toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta.

Helsingin kaupunkikonsernin valmiusohjeessa edellytetään konsernin toimialoilta ja organisaatioyksiköiltä, että toimintakyvyn varmistamiseen liittyvä suunnittelu täyttää valmiusohjeen vähimmäisvaatimukset. Näihin vaatimuksiin on pelastuslaitoksessa sisällytetty kuntien jatkuvuudenhallintamallin vähimmäisvaatimuksia. Pelastuslaitos seuraa näiden vaatimusten toteutumista osaltaan.

Lähtökohta eri turvallisuustilanteissa on, että Helsingin kaupungin toiminnan johtamisesta vastaavat samat viranhaltijat, henkilöt ja toimielimet, jotka vastaavat muustakin päätöksenteosta ja johtamisesta. Varautuminen on osa arjen toimintoja ja yksi pelastuslaitoksen ydintehtävistä, jossa jokainen henkilökuntaan kuuluva tietää tehtävänsä eri turvallisuustilanteissa sekä kohdistuuko tehtäviin rajoituksia tai lisäpaineita. Pelastuslaitoksen kriisijohtamisessa noudatetaan kaupunkikonsernin ohjeisiin perustuvaa salassa pidettävää kriisijohtamismallia. Vakavista ja pitkäkestoisista häiriötilanteista sekä poikkeusolotilanteista palaudutaan hallitusti takaisin normaalitilaan. Tähän liittyvät salassa pidettävät suunnitelmat laaditaan pelastuslaitoksessa erillisen ohjeen mukaan.

3.2 Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan viitekehys

Pelastuslaitoksen toiminnan jatkuvuuden turvaaminen (jatkuvuudenhallinta) ja huoltovarmuus liittyvät normaalioloihin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Normaalioloissa olemme normaaliajan valmiudessa ja varaudumme häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kohotamme valmiuttamme ja valmistaudumme kriittisten toimintojemme turvaamiseen sekä priorisoimaan toimintaamme (kuva 1).



KUVA 1. Varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan viitekehys (Halén, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos)

Pelastuslaitoksen valmiussuunnittelua ja jatkuvuudenhallintaa toteutetaan jatkuvana prosessina (kuva 2). Tämä edellyttää vastuuhenkilöiden nimeämistä, määrittelyjä sekä toiminnan suunnittelua ja raportointia. Harjoittelut ja koulutukset kuuluvat myös tähän prosessiin. Uusia toimintamalleja tulee myös kyetä soveltamaan käytäntöön ja kehittämään toimintaa.



KUVA 2. Pelastuslaitoksen valmiussuunnittelun prosessin vaiheet.

Pelastuslaitoksen jatkuvuudenhallintajärjestelmässä on tarkoitus edetä kuvan 3 mukaisen Kuntaliiton ja Huoltovarmuuskeskuksen kehittämän KUJA-mallin (kuntien jatkuvuudenhallinta) mukaisesti.

Pelastuslaitoksen ylemmälle johdolle laadittiin vuonna 2020 jatkuvuudenhallintaan liittyvä pikatesti, jolla selvitettiin tärkeimpiä kehittämiskohteita. Toimintaa kehitetään edelleen jatkuvuudenhallinnan kypsyydestien ja -analyysien perusteella. Päätetyt toimenpiteet viedään osaksi toimintaa sekä järjestetään teemaluontoisia koulutuksia ja harjoituksia. Jatkuvuudenhallinnan prosessiin sisältyy myös säännöllinen seuranta, mittaaminen ja raportointi.



KUVA 3. Jatkuvuudenhallintajärjestelmä (Lähde: [Kuntaliitto](#))

3.3 Uhat ja riskit

Pelastuslaitoksen kokonaisriskiarvion perustan muodostavat lukuisat erilaiset riski- ja uhka-analyysit. Kokonaisriskiarviossa on tunnistettu Suomen kansallinen riskiarvio, Uudenmaan alueellinen riskiarvio, Uudenmaan pelastuslaitosten riskianalyysi sekä monet muut uhka- ja riskiarviot.

Helsingin kaupungilla on muuta Suomea korkeammat vaatimukset varautumiselle johtuen esimerkiksi kaupungin koosta, pääkaupunkiasemasta ja alueella sijaitsevista valtionhallinnon, turvallisuusviranomaisten sekä ulkovaltojen edustustojen toimipisteistä ja demokraattisen päätöksenteon instituutioista.

Pelastuslaitoksen toimintaedellytyksiin liittyy epävarmuustekijöitä, kuten esimerkiksi:

- 1) Rahoituksen riittävyys;
- 2) Toimintaedellytyksiin vaikuttava poliittinen päätöksenteko;
- 3) Pelastustoimen henkilöstön saatavuus;
- 4) Tietoverkkohäiriöt, kyber- ja hybridiuhkat, hallitsematon maahanmuutto ja muut muun muassa kansainvälisen turvallisuuspoliittisen tilanteen muutoksiin liittyvät uhat, kuten Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sen vaikutukset Suomeen sekä
- 5) Pandemiat

Pelastustoimen toiminta- ja suorituskyykyä voivat koetella lisäksi toimintaympäristön muutostekijät, kuten uudet säädökset sekä alueiden, toimintojen ja rakenteiden yhdistäminen ja uudistaminen ja henkilöstön siirtäminen.

Normaaliolojen onnettomuus tai muu normaalioloissa sattuva lyhytaikainen häiriötilanne voi kehittyä pitkäkestoiseksi ja vakavaksi häiriötilanteeksi. Häiriötilanteesta voi puolestaan kehittyä suuronnettomuus- tai poikkeusolotilanne. Tästä yhtenä esimerkkinä on Suomessa ja ympäri maailmaa vuonna 2020 ilmennyt koronavirus (COVID-19-pandemia). Poikkeusolojen aikana ilmenee aina myös muita onnettomuuksia ja häiriötilanteita.

Hiljaiset signaalit voivat uhkaksi muuttuessaan aiheuttaa toimintaan ennakoimattomia heijastevaikutuksia, kuten tunnistamattomat uhkatkin. Mustilla joutsenilla puolestaan tarkoitetaan yllättäviä ja odottamattomia kehityskulkuja, joilla voi toteutuessaan olla erittäin suuria yhteiskunnallisia vaikutuksia ([Eduskunnan turvallisuusvaliokunnan julkaisu 6/2018, 6](#)).

Suojelupoliisin katsauksen (2018) mukaan Suomi on aktiivisen hybridi-vaikuttamisen kohde, jossa vaikuttamisen voimakkuus ja monimuotoisuus muodostavat suuren turvallisuusuhkan. Hybridi-vaikuttamisen keinoja

voivat olla esimerkiksi informaatiokampanjat, poliittinen painostus, rajavakauden horjuttaminen, taloudellisen vaikutusvallan kasvattaminen ja talouselämän kielteisten ilmiöiden hyväksikäyttö sekä infrastruktuurihankkeiden kautta vaikuttaminen, kuten myös kyberoperaatiot ja sotilaallinen voimankäyttö.

Hybridiuhkasta käytetään myös termiä yhdistelmäuhka. Helsingin kaupunki suhtautuu yhdistelmäuhkien torjumiseen vakavasti ja kaupunki on laatinut raportin yhdistelmävaikuttamisesta. Helsinkiin on myös perustettu Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus (The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats).

Kriittisen infrastruktuurin haavoittuminen sekä poikkeukselliset sää- ja ilmastouhkot Suomessa voivat aiheuttaa yhtäaikaaisesti nopeasti eteneviä vakavia tapahtumia vaatien paljon pelastustoiminnan resursseja. Poikkeukselliset sääilmiöt muualla maailmassa voivat johtaa ilmastopakolaisuuteen myös Suomeen. Äärimmäisimmät avaruussääilmiöt ovat lisääntymässä ja voivat toteutuessaan aiheuttaa laajoja vahinkoja sähköjärjestelmiin.

Vikojen ja häiriöiden ketjuuntumista ja kertautumista on voitava ennakoida, koska niillä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia palvelutoimintaan. Keskinäisriippuvuuksien verkoston tunnistaminen voi auttaa havaitsemaan dominoefektivaikutuksia. Pelastuslaitos ja Helsingin kaupunki joutuvat osaltaan kantamaan monia riskejä, joihin ne eivät voi varautua.

Sisäministeriön ohjeessa palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta todetaan, että lyhytaikaiset häiriötilanteet hoidetaan pelastuslaitoksessa normaaliolojen toimivaltuuksin ja vahvuuksin. Vakavissa ja pitkäkestoisissa häiriötilanteissa toimiminen edellyttää viranomaisten laajempaa ja tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Vastuu normaaliolojen häiriötilanteen hoitamisesta ja johtamisesta voi kuulua myös muulle kuin pelastusviranomaiselle. Tarvittaessa pelastuslaitos kohottaa valmiuttaan.

Suuronnettomuuden tai suuronnettomuusuhan hoitaminen edellyttää yleensä useamman pelastuslaitoksen pelastusmuodostelmien hälyttämistä, jolloin tarvittaessa perustetaan pelastustoiminnan johtokeskus tai toiminta-alueen johtoeelin. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri vastaa ensihoitopalvelun valmiudesta suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin.

Eri poikkeusolotilanteiden vaikutukset pelastuslaitoksen toimintaan ja lakisääteisiin tehtäviin vaihtelevat poikkeusolon laadun mukaan. Suuri osa viranomaistehtävistä ovat poikkeusoloissa samoja kuin normaalioloissa, mutta keinot, lukumäärä ja priorisointi voivat muuttua. Jotkin poikkeusolotilanteet voivat edellyttää väestön evakuointia tai suojaamista ja väestönsuojatilojen käyttöä. Poikkeusoloissa pelastuslaitoksen toiminta pääosin skaalautuu vallitsevan tilanteen mukaisesti valmiuslain edellyttämällä tavalla.

3.4 Huoltovarmuus

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista valtakunnallisella tasolla mainitaan, että huoltovarmuuden tarkoituksena on turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri vakavien ja pitkäkestoisten häiriötilanteiden sekä poikkeusolojen varalta.

Pelastuslaitoksen huoltovarmuuden tarkoituksena on osaltaan turvata kuntalaisille ja yhteiskunnalle pelastuslaitoksen lakisääteisiin tehtäviin perustuvat välttämättömät toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät ja niiden toimivuus. Huoltovarmuutta turvaava varautuminen on pitkäjänteistä toimintaa, jolla varmistetaan huoltovarmuuden kannalta välttämättömien tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen erilaisissa turvallisuustilanteissa. Riittävä huoltovarmuus on toiminnan jatkuvuuden kannalta oleellinen tekijä.

Materiaalisella varautumisella valmistaudutaan erityisesti kriittisen materiaalin, eli pelastuslaitoksen palvelutuotannon jatkamiselle välttämättömien raaka-aineiden ja tarvikkeiden saatavuuteen ja saatavuuden häiriöihin. Riittävällä materiaalisella varautumisella varmistetaan osaltaan pelastuslaitoksen suorituskyky eri tilanteiden varalta. Huoltovarmuuteen liittyy myös voimavarat ja niiden mitoitukset.

Pelastuslaitos voi tarvittaessa turvautua pelastuslain ja valmiuslain mahdollistamiin seuraaviin lisäresursseihin:

- 18–67-vuotiaat väestönsuojeluvelvolliset yksityishenkilöt erät rajoitteet huomioiden;
- Alueita, tiloja, tavaroita ja kalustoa omistavat ja hallinnoivat yksityiset henkilöt ja muut yhteisöt

- Pelastustoimintaa avustamaan määrätty työkykyiset henkilöt sekä pelastustoimen järjestelmään kuu-
luvat ja muut pelastusalalla toimivat yhteisöt
- Muut pelastuslaitokset
- Pelastustoimintavelvolliset valtion ja kuntien viranomaiset, virastot ja laitokset;
- Virka- ja asiantuntija-apuvelvolliset viranomaiset;
- Vapaaehtoiset organisaatiot ja henkilöt;
- Valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset, liikelaitokset ja muut julkisyhteisöt ja niissä palvelevat viran-
ja toimen haltijat.

Edellä kuvattuihin voimavaroihin liittyvät sisäministeriön pelastustoimen suunnitelmista annetun asetuksen mukaiset suunnitelmätiedot on toimitettu Etelä-Suomen aluehallintovirastolle.

Pelastuslaitoksen varautumisen mitoitusperusteissa on lisäksi tunnistettu eri uhka-arvioihin liittyvät suoritus-
kykyvaatimukset. Mitoitusperusteet puolestaan koskevat vaikutusten arviointia, varautumistoimenpiteitä sekä
kriittisen kaluston ja materiaalin mitoituksia. Mitoitusperusteet eivät koske poikkeusoloja.

3.5 Varautumistoimenpiteet

Eri turvallisuustilanteisiin liittyviä varautumistoimenpiteitä ovat esimerkiksi valmiussuunnittelu, jatkuvuuden-
hallinta, etukäteisvalmistelut sekä koulutus ja harjoitukset. Kaupunkikonsernin valmiusohje määrittelee osal-
taan varautumisen harjoitusten ja koulutusten minimivaatimukset kaupunkikonsernissa, minkä lisäksi pelas-
tuslaitos on määritellyt omat harjoitus- ja koulutustarpeensa. Tavoitteena on, että pelastuslaitoksen henkilö-
kunnalle järjestetään vuosittain jatkuvuudenhallintaan liittyvää perehdytystä.

Mikäli jokin turvallisuustilanne edellyttää ja kansliapäällikkö määrää, perustetaan kaupunkikonsernin toi-
mialan, keskushallinnon ja liikelaitoksen välinen kriisiryhmä. Jos tilanteella on kaupunkitasoisia vaikutuksia
tai asian merkittävyys muuten sitä edellyttää, voidaan tilanteen hoitaminen korottaa (eskaloida) organisaatio-
tasolta kaupunkitasolle. Päätöksen eskalaatiosta voi tehdä kansliapäällikkö, organisaation johto, kaupungin-
kanslian turvallisuus- ja valmiusyksikön päällikkö tai valmiuspäällikkö. Tilanteen eskalointi ei muuta organi-
saation lakiin perustuvia tehtäviä tai hallintosäännön mukaisia tehtäviä. Pelastuslaitos toimii siten kuin on vi-
ranomaistehtävänsä järjestänyt. Pelastuslaitoksen kriisiviestintäsuunnitelma ohjaa kriisiviestintää.

Pelastuslaitoksessa valmiustiloilla tarkoitetaan perusvalmiutta, johtamisvalmiutta, tehostettua valmiutta ja
täysvalmiutta. Päätös valmiustilan kohottamisesta voi syntyä esimerkiksi suuronnettomuustilanteissa tai jois-
sakin vakavissa häiriötilanteissa tai erityisen vakavissa ja vaativissa muissa tapahtumissa tai valmiuslain tar-
koittamissa muissa poikkeusoloissa.

Pelastustoiminnan toimintavalmius määritellään palvelutasopäätöksessä ja ensihoidon toimintavalmius pe-
lastuslaitoksen ja HUS:n yhteistoimintasopimuksessa. Pelastusyksiköiden päivittäinen toimintavalmius ja
vahvuudet määritellään puolestaan komennusluetteloissa. Pelastuslaitoksen toimintavalmiuden ja johtami-
sen organisoinnista Helsingin, Itä-, Keski- ja Länsi-Uudenmaan (HIKLU-) alueella on oma ohjeensa. Pelas-
tuslaitoksella on lisäksi muita ohjeita, joissa yksityiskohtaisempi toiminta eri turvallisuustilanteissa on määri-
tely. Pelastuslaitoksessa noudatetaan myös muiden viranomaisten antamia ohjeita.

Palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta annetun ohjeen mukaisia pelastuslaitoksen toimenpiteitä häi-
riötilanteissa ovat esimerkiksi:

1. Suuronnettomuusvalmiuden määrittely ja kokoamisaika.
2. Avun antamisen periaatteet toiselle pelastuslaitokselle ja avun pyytämisen periaatteet toiselta pelas-
tuslaitokselta.
3. Hälytysohjeesta poikkeava yksiköiden hälyttäminen ja tehtävien asettaminen tärkeysjärjestykseen
(yhteistyö Hätäkeskuslaitoksen kanssa).
4. Johto- tai tilannekeskuksen perustaminen ja henkilöstö ml. tilanteet, joissa tarvitaan pelastustoimin-
taan osallistuvia muita viranomaisia.
5. Tilannekuvan kerääminen, ylläpito ja jakaminen.
6. Toiminta, johtaminen ja voimavarat pitkäkestoisissa tilanteissa.
7. Suunnitelma pelastustoimintaan velvollisten viranomaisten osallistumisesta pelastustoimintaan.
8. Muille viranomaisille annettavan virka-avun perusteet (tarjottava kalusto, varusteet, henkilöstö ja asi-
antuntemus).

3.6 Toimivaltuudet

Oikeusministeriön selvityksessä viranomaisten toimivaltuuksista häiriötilanteissa normaaliolojen kriisilainsäädäntö kattaa yhteiskunnassa esiintyvät häiriötilanteet. Useimmat turvallisuustilanteet kyetään hoitamaan normaaliavuuksin ja normaaliolojen toimivaltuuksin. Tarvittaessa toimitaan yhteistyössä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa voimavaroja ja resursseja kasvattaen. Vastuu normaaliolojen häiriötilanteiden hoitamisesta ja johtamisesta voi kuitenkin kuulua myös muulle kuin pelastusviranomaiselle, kuten esimerkiksi poliisille, Puolustusvoimille tai rajavartiolaitokselle. Pelastuslaissa normaaliolojen häiriötilanteiden hoitoon annetut toimivaltuudet ovat nykyisellään erittäin laajat ja pelastustoimen tehtävät ovat riippumattomia häiriön syystä. Normaalioloissa esiintyvien häiriötilanteiden hallintaan liittyvä lainsäädäntö on keskitetty satoihin eri säädöksiin.

Edellä kuvatun oikeusministeriön selvityksen mukaan viranomaisten tosiasialliset mahdollisuudet reagoida tehokkaasti häiriötilanteeseen voivat kuitenkin riippua lainsäädännön sisältämistä riittävästä määräyksistä, viranomaisten riittävästä osaamisesta ja uskalluksesta lainsäädännössä annetun toimivallan käyttämiseen sekä viranomaisten riittävästä tosiasiallisista aineellisista ja henkilöresursseista toimivallan käyttöön.

Pelastuslaissa säädetään pelastusviranomaisen toimivaltuuksista, valmiuslaissa säädetään viranomaisten poikkeusolojen toimivaltuuksista ja hallintolaissa puolestaan hyvän hallinnon toteuttamisesta ja edistämisestä sekä oikeusturvasta hallintoasioissa. Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain välttämättömiä ja oikeasuhtaisia toimivaltuuksia valmiuslaissa säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Tämä tarkoittaa väestön suojaamista, väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamista sekä oikeusjärjestyksen, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien ylläpitämistä ja valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaamista.

3.7 Työehdot ja niistä poikkeaminen

Pelastuslaitoksen koko henkilöstö on tarvittaessa velvollinen osallistumaan pelastustoimintaan ja tarvittaviin tukitoimiin. Seuraavassa kuvataan keskeiset työehdot ja niistä poikkeaminen, jotka voivat tulla sovellettavaksi erilaisissa turvallisuustilanteissa.

Valmiuslaissa säädetään *palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta poikkeusoloissa ja irtisanomisoikeuden rajoittamisesta*. Pelastustoimen ja terveydenhuollon henkilöstön palvelussuhteen ehdoista voidaan poiketa kaikissa poikkeusolotilanteissa. Tämä voi tarkoittaa työajan pidentämistä tai työajan poikkeavaa sijoittelua, mm. mikäli maanpuolustuksen, väestön terveydenhuollon, tai turvallisuuden turvaaminen sitä välttämättä edellyttävät. Tilapäisesti työehdoista poikkeaminen koskee työaikalain lepoaikoja ja ylityötä koskevia säännöksiä sekä vuosilomalain vuosiloman antamista koskevia säännöksiä. Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ei kuitenkaan saa aiheuttaa vaaraa työturvallisuudelle tai työntekijän terveydelle. Poikkeamisen rajoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Myös irtisanomisoikeuden rajoittamisesta on määrätty.

Kaupunginkanslian ohje *poikkeuksellisista työ- ja henkilöstötilanteista* koskee esimerkiksi *työtaistelutilanteita* tai vakavia *epidemiaita*, joissa henkilöstön saatavuus ja palvelutoiminnan jatkuvuus saattavat heikentyä olennaisesti. Työtaisteluoikeus on viranhaltijan ja työntekijän perusoikeus, mutta viranhaltijan osalta suppeampi kuin työntekijän. Kunnallisen viranhaltijan oikeudesta osallistua työtaistelutoimenpiteisiin säädetään Kunnallisessa virkaehtosopimuslaissa.

Laissa kunnan ja hyvinvointialueen virkaehtosopimuksista *suojelutyöllä* tarkoitetaan työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi, taikka sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka työtaistelun johdosta erityisesti vaarantuu.

Työaikalaki toteaa, että mikäli *varallaolo* on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä, virkamies ja viranhaltija eivät saa kieltäytyä siitä. Työaikalaissa säädetään myös ylityöstä ja lisätyöstä. *Lisätyötä* on säännöllisen työajan lisäksi tehty työ, joka ei ole ylityötä. Lisä- ja ylityön tekeminen edellyttää työnantajan aloitetta. Jos käytössä on liukuva työaika tai joustotyöaika, lisä- ja ylityön tekemisestä on nimenomaisesti sovittava. *Ylityön* teettäminen edellyttää, että työntekijä antaa kutakin kertaa varten erikseen siihen suostumuksensa. Jos lisä- tai ylityön tekeminen on työn laadun ja erittäin pakottavien syiden vuoksi välttämätöntä, virkamies ja viranhaltija eivät saa siitä kieltäytyä.

Työaikalain mukaan työnantaja saa teettää *hätätyötä*, jos ennalta arvaamaton tapahtuma on aiheuttanut keskeytyksen säännöllisessä toiminnassa tai vakavasti uhkaa johtaa sellaiseen keskeytykseen tai hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön vaarantumiseen. Hätätyötä saa teettää säännöllisen työajan lisäksi vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja enintään kahden viikon ajan. Työnantajan on viivytyksettä tehtävä työsuojeluviranomaiselle kirjallinen ilmoitus hätätyön syystä, laajuudesta ja todennäköisestä kestosta.

3.8 Seuranta, mittaaminen ja kehittäminen

Pelastuslaitoksen varautumisen, huoltovarmuuden ja jatkuvuudenhallinnan tasoilla edistyminen edellyttävät itsearviointia, omavalvontaa, raportointia, seurantaa sekä koulutusta, harjoittelua ja mittaamista.

Pelastuslaitoksen varautumisen tasolla edistymistä voidaan seurata varautumisen mittarilla. Jatkuvuudenhallinnan tasolla edistymistä voidaan seurata jatkuvuudenhallintamittarilla. Sisäisten ja ulkoisten häiriötilanteiden määrää ja laatua voidaan kartoittaa poikkeamaseurannalla. Pelastuslaitosten omien valmiusharjoitusten hyödyllisyyttä voidaan arvioida harjoitusmittarilla ja henkilöstön valmiudellisen osaamisen hallintaa koulutusmittarilla. Näitä mittareita kehitetään lähivuosina.

Pelastuslaitos panostaa henkilöstön valmiudellisiin koulutuksiin ja harjoituksiin huomioiden Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimi uudistuksen muutokset. Jatkuvuudenhallinta ei ole koskaan valmis, vaan edellyttää jatkuvaa kehittämistä sekä herkkää reagoitua toimintaympäristön muutostekijöihin ja hiljaisiin signaaleihin erilaisten uhkien tunnistamiseksi ja niihin varautumiseksi.

4 KUNTALAISEN VARAUTUMINEN JA VÄESTÖNSUOJELUVELVOITE

Pelastuslaki velvoittaa rakennuksen omistajaa, haltijaa ja toiminnanharjoittajaa huolehtimaan paloturvallisuudesta ja omatoimisesta varautumisesta.

Valmiuslaissa puolestaan säädetään Suomessa asuvien 18–67-vuotiaiden väestönsuojeluelvoitteista. Kuntalaisen omatoiminen varautuminen ja paloturvallisuudesta huolehtiminen tukevat osaltaan pelastuslaitoksen palvelutuotantoa ja yhteiskunnan toimintakykyä.

Kuntalaisen on tärkeää tuntee pelastuslain ja valmiuslain asettamat velvoitteet. Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset aiheuttavat usein muutoksia myös pelastus- ja valmiuslakeihin, joten ajantasaiset säädökset kannattaa tarkistaa osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa> sekä seurata pelastuslaitoksen verkkosivuja osoitteesta <https://www.hel.fi/pela/fi>.



onnettomuuksien ehkäisy | pelastustoiminta | ensihoito | väestönsuojelu | varautuminen

PL1, 00099 HELSINGIN KAUPUNKI
PB 112, 00099 HELSINGFORS STAD

Helsinki City Rescue Department
+358 9 310 1651 Helsingfors stads räddningsverk