



Viite: Kirjallinen selvityspyyntö hallitusneuvotteluihin 8.1 Sisäinen turvallisuus -jaostolta VN/11360/2023, pelastusylijohtaja Kimmo Kohvakka

Asia: Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivittäminen

Analyysi mahdollisesta kirjauksesta ”Päivitetään toimintavalmiusohje.” Mikäli tarkoittaisi ohjeen keventämistä siten, että kärkiyksikkö olisi jatkossa kevyempi 1+1, mikä olisi säästöpotentiaali?

Tausta

Pelastuslain (379/2011) 23 §:n mukaan sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointia, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sisäministeriölle tässä laissa säädetyistä tehtävistä. Hyvinvointialueen pelastustoimen ja sen palvelujen saatavuuden tason ohjauksesta ja valvonnasta säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa (613/2021).

Lakia pelastustoimen järjestämisestä sovelletaan lain 1.1 §:n mukaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Lain tarkoituksena on edistää ja ylläpitää turvallisuutta sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhdenmukaiset ja kustannusvaikuttavat pelastustoimen palvelut koko maassa.

Pelastustoimen järjestämislain 3 §:n mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutaso tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautuminen. Pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

Pelastustoimen järjestämislain 6.1 §:n mukaan aluevaltuusto päättää pelastustoimen palvelutasosta. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon myös 8 §:ssä tarkoitettujen valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Päätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutaso kehittämisestä. Päätöksen tulee olla voimassa määräajan. Em. lain 6.4 §:n mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palvelutasopäätösten sisällön perusteista, rakenteesta ja seurannasta sekä aluehallintoviraston suorittamasta arvioinnista. Sisäministeriö on 21.1.2022 antanut Sisäministeriön asetuksen pelastustoimen palvelutasopäätöksestä (1225/2022).

Palvelutasopäätöksessä aluevaltuusto päättää onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavien toimenpiteiden palvelutasosta niin, että tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Tarvittavien toimenpiteiden riittävyttä arvioidessaan aluevaltuusto ottaa huomioon asiaa koskevat kansalliset ohjeet, kuten Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen (Sisäasiainministeriön julkaisu 21/2012). Palvelutasopäätöksessä aluevaltuusto päättää toimintavalmiustavoitteet (SM muistio 20.1.2022 Sisäministeriön asetuksesta pelastustoimen palvelutasopäätöksestä).



Pelastustoiminnan palveluverkko

Pelastustoimen suorituskyky ja palveluverkko tulee rakentaa siten, että pelastustoiminnan resursseilla kyetään vastaamaan toimintaympäristön riskien mukaisiin onnettomuustilanteisiin. Palveluverkko ja palvelujen tuottamisen tapa voidaan suunnitella erilaisten toimintaympäristöjen takia monella tavalla. Suunnittelu on tehtävä siten, että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat pelastustoiminnan toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Tämä tarkoittaa toimintaympäristön riskien mukaista riittävän tiheää palveluverkkoa (yksiköiden sijoittelua), jotta avuntarvitsija saa avun nopeasti paikalle sekä riittäviä pelastustoiminnan resursseja, jotta pelastustoiminta olisi turvallista ja tehokasta.

Työturvallisuuslaissa (738/2002) on määritelty työnantajan yleiset velvollisuudet työntekijöiden terveyden turvaamiseksi. Pelastustoimintaan sisältyy usein vaaroja ja pelastustyöstä saattaa aiheutua erityistä tapaturman tai sairastumisen vaaraa. Turvallinen ja tehokas pelastustoiminta edellyttää, että onnettomuuspaikalle saadaan tehtävässä tarvittava pelastustoiminnan suorituskyky työturvallisuuden edellyttämällä vahvuudella ja riittävän nopeasti. Pelastustoiminnan suorituskyky koostuu muun muassa pelastushenkilöstöstä ja heidän osaamisestaan, kalustosta sekä toimintaohjeista.

Pelastustoiminnan palvelujen järjestämiseen on viime vuosina kehitetty uudenlaisia ratkaisuja, tällaisia ovat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja tuottavat moniammatilliset yksiköt ja kärkiyksiköt. Moniammatillisia yksiköjä on perustettu erityisesti harvaan asutuilla seuduilla tuottamaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lähipalveluja. Kärkiyksiköjä on pääasiassa perustettu korjaamaan kasvavien kaupunkialueiden väestönkasvun mukana syntyneitä toimintavalmiuden puutteita.

Työskentelyn turvallisuus edellyttää joidenkin pelastustehtävien aloittamiseksi vähintään pelastusryhmän suorituskykyä. Pelastusryhmä koostuu johtajasta, vähintään kolmesta ja enintään seitsemästä henkilöstä, sekä tehtävän mukaisista ajoneuvoista ja kalustosta. Esimerkiksi ihmisen pelastaminen palavasta rakennuksesta tai kemikaalisukellusta edellyttävien tehtävien aloittamiseksi tulee onnettomuuspaikalla olla vähintään pelastusryhmän mukainen pelastusmuodostelma. Näissä tehtävissä pelastustoiminta voidaan aloittaa työparilla, jonka toimintaa tuetaan pelastusryhmän muista jäsenistä muodostetulla suojaparilla. Suojaparin tulee tarvittaessa kyetä pelastamaan vaaraan joutunut pelastustehtävää tekevä työpari. Onnettomuuden hoitamiseen tarvittava pelastusmuodostelma voidaan koota onnettomuuspaikalle usealta valmius- tai pelastusasemalta.

Moniammatilliset yksiköt ja kärkiyksiköt kykenevät tuottamaan riittävän pelastustoiminnan suorituskyvyn vain osaan pelastustoimen tehtävistä. Tällaiset yksiköt voivat hoitaa itsenäisesti osan pieniriskisistä pelastustehtävistä, kuten tarkistustehtäviä tai vahingontorjuntatehtäviä. Vaativissa pelastustehtävissä ne toimivat tärkeänä osana suurempaa pelastustoiminnan muodostelmaa. Ensimmäisenä yksikkönä onnettomuuspaikan tavoittavana näiden yksiköiden henkilöstö voi esimerkiksi aloittaa onnettomuuspaikan tiedustelun, alkusammutuksen ja vaarassa olevien varoittamisen, tehdä tärkeitä ensitoimia onnettomuuspaikalla ja näin parantaa pelastustoiminnan vaikuttavuutta. Viime vuosina kehitetyt uudet teknologiset ratkaisut, kuten videokuvan välittäminen onnettomuuspaikalta pelastustoiminnan johtajalle tai uudet sammutustekniikat ja -välineet, ovat parantaneet ensitoimien tehokkuutta. Näillä kehitystoimilla ei voida kuitenkaan korvata pelastustehtävän hoitamiseksi tarvittavaa suorituskykyä.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM 21/2012) sisältää pelastustoiminnan palvelutason määrittämisen perusteet. Ohje on annettu 16.4.2012. Sitä edeltänyt toimintavalmiusohje (Dnro SM-2002 - 00018/Tu-35, SM A 71) annettiin 13.6.2003.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Nykyisen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen riskiperustana on käytetty tulipaloa ja siihen vastaamista työturvallisesti. Tulipaloissa tehokkaan pelastustoiminnan aloittamiseksi tarvitaan pääsääntöisesti vähintään pelastusryhmän mukainen muodostelma. Pelastusryhmää on pidettävä myös työturvallisuuden näkökulmasta vähimmäisvahvuutena tehtävissä, jotka edellyttävät ihmisten pelastamista rakennuksesta tulipalossa. Tällä vahvuudella voidaan saavuttaa riittävä työturvallisuus myös muiden onnettomuustyyppien pelastustoiminnan aloittamiseen.

Nykyisen ohjeen mukaan kaikki pelastustoiminnan muodostelmat voidaan koota tarkoituksenmukaisella tavalla riippumatta siitä, mistä henkilöt onnettomuuspaikalle tulevat. Olennaista on, että muodostelma kykenee aloittamaan tehokkaan pelastustoiminnan riskiluokittain määritetyssä ajassa. Toimintavalmiutta ei tule tarkastella yksikkökohtaisesti vaan kokonaisuutena, ja esimerkiksi yhden kärkiyksikön toimintavalmius ei yksinään kerro vielä mitään tehtävän edellyttämästä tavoitellusta toimintavalmiudesta tai suorituskyvystä.

Vaikka toimintavalmiuden suunnitteluohje ei ole muodollisesti sitova, se on sisäministeriön pelastustoimea koskevan ohjaustehtävän johdosta keskeisesti huomioon otettava pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelua ja toimintavalmiuden riittävyden arviointia koskevassa päätöksenteossa. Nykyisen sisältöisiä toimintavalmiuden suunnitteluohjeita on sovellettu johdonmukaisesti toimintavalmiuden suunnittelussa, toteuttamisessa ja valvonnassa yli 25 vuoden ajan.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ratkaisussaan 11.6.2020 20/0563/1 ottanut kantaa pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen (SM/21/2012) velvoittavuuteen. Ratkaisussa todetaan, että vaikka sisäministeriön antamat ohjeet eivät ole sitovia, aluehallintovirasto voi käyttää toimintavalmiuden suunnitteluohjetta apuna arvioidessaan pelastuslain mukaisen edellytysten täyttymistä. Lisäksi ratkaisussa on todettu, että toimintavalmiuden suunnitteluohje antaa reunaehdot pelastustoiminnan toimintavalmiusajalle.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistaminen

Pelastustoiminnan suorituskyvyn kokoamiseen ja alueen riskien arviointiin on saatu uutta tietoa muun muassa joulukuussa 2021 päättyneessä Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa. Uusi tieto ja uudet palvelujen tuottamisen ratkaisut sekä toimintaympäristön muutokset edellyttävät voimassa olevan pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistamista.

Sisäministeriö on asettanut hankkeen ohjeen uudistamiseksi. Hankkeen toimikausi on 1.8.2022-31.12.2023. On todennäköistä, että hankkeelle tullaan hakemaan 6-12 kuukauden lisäaikaa. Hankkeen työryhmässä on sisäministeriön jäsenten lisäksi mukana edustus aluehallintovirastoista, pelastuslaitoksilta sekä Pelastusopistosta.

Hankkeen tehtävänä ja tavoitteena on muun muassa kerätä tietopohjaa pelastustoiminnan palveluiden määrittelemiseksi, selvittää miten pelastustoiminnan palveluverkon suunnittelussa voidaan huomioida paremmin tehtävillä tarvittava suorituskyky ja voidaanko toimintavalmiusajan vaatimuksia määritellä tehtäväluokittain tai tehtäväryhmittäin. On mahdollista, että kaikkiin tehtäväluokkiin ei tarvitse tulevaisuudessa vastata samanlaisella toimintavalmiusajalla kuin nykyään. Voi myös olla, että joissakin tehtävissä nykyiset vaatimukset osoittautuvat liian löyhiksi. Esimerkiksi kiireelliselle vahingontorjunta tai maastopalo -tehtäville voitaisiin tulevaisuudessa mahdollisesti määritellä toisenlainen pelastustoiminnan toimintavalmiusaika kuin ihmisten pelastamisen tehtäville.

Ohjeen uudistaminen ei lähtökohtaisesti tarkoita kuitenkaan sitä, että pelastustoiminnan palvelut suunniteltaisiin tuotettavan kevyemmällä resursseilla. Mikäli uusien tietojen mukaan niin todetaan, kärkiyksiköllä tai muilla pelastusryhmää pienemmällä vahvuudella olevilla yksiköillä voitaisiin



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

huolehtia nykyistä enemmän pelastustoimen kiireellisistä tehtävistä, ei kuitenkaan vaativia pelastustehtäviä kuten savusukeltamista edellyttäviä tulipaloja tai kemikaali- ja vesisukellustehtäviä. Näiden tehtävien aloittamiseksi tullaan jatkossakin tarvitsemaan vähintään pelastusryhmän mukaiset resurssit

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistamisen hankkeen työ on kesken. Hanketyötä tehdään kolmen työpaketin avulla: tietoperustan päivittäminen, suorituskykyjen ja kyvykkyyksien huomioiminen toimintavalmiuden suunnittelussa sekä riskiarvioinnin työkalujen päivittäminen. Tässä vaiheessa on vielä mahdoton ennakoida, miten pelastustoiminnan toimintavalmiuteen liittyvät vaatimukset tullaan uudessa ohjeessa kuvaamaan. Arvioinnit siitä, että voitaisiinko onnettomuuskohteeseen mennä nykyisillä vai pienemmillä vahvuuksilla ovat kesken. Myöskään ohjeen vaikutuksia tulevaisuudessa paloasema- tai muuhun infraan ei voida vielä ennakoida.

Lopuksi

Jo nykyisen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan kaikki pelastustoiminnan muodostelmat voidaan koota tarkoituksenmukaisella tavalla riippumatta siitä, mistä henkilöt onnettomuuspaikalle tulevat. Olennaista on, että muodostelma kykenee aloittamaan tehokkaan pelastustoiminnan riskiluokittain määritellyssä ajassa. Jo nykyään resursseja on siis mahdollista hajasijoittaa.

Toimintavalmiusaikapuutteet etenkin kasvukeskuksissa johtuvat pääsääntöisesti siitä, että pelastustoimen palveluverkostoa ei ole kehitetty muun yhdyskuntakehityksen mukaisesti. Esimerkiksi Helsinkiin avattiin tänä vuonna uusi paloasema ensimmäistä kertaa useaan vuosikymmeneen. Samaan aikaan kaupungin asukasluku oli kasvanut lähes 150 000 asukkaalla ja muuta yhteiskunnan palveluverkostoa on kehitetty. Pelastustoimen palveluita ei tällä hetkellä tuoteta yhdenvertaisesti koko maan osalta. Pelastustoimen järjestämislain mukaan tarkoituksena on varmistaa yhdenvertaiset ja yhdenmukaiset pelastustoimen palvelut koko maassa.

Pelastustoimen toimintavalmiutta ja sen turvaamista haastaa pelastajien riittävyyden ja saatavuuden ongelmat. Sisäministeriön selvityksen mukaan pelastustoimi tarvitsee n. 1 000 pelastajaa normaalin valmistumismäärän lisäksi vuoteen 2030 mennessä. Tarve on syntynyt toimintavalmiuden parantamisen ja varallaoloon liittyvien muutosten takia. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivitystyötä ei kuitenkaan ole aloitettu pelastajavajeen takia. Ohjeen päivittämistyö perustuu uuden tiedon hyödyntämiseen toimintavalmiuden suunnittelun ohjaamisessa ja tähtää parempaan toimintaympäristön muutosten huomioimiseen. Pelastustoimen palvelut on jatkossakin suunniteltava ja toteutettava siten, että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

Lisätiedot:

Pelastusylijohtaja Kimmo Kohvakka, SM

Erytisasiantuntija Tommi Luhtaniemi, SM (toimintavalmiustyöryhmän puheenjohtaja)