



Viite: SM/PEO, kysymys hallitusneuvotteluja varten

Pelastustoimessa toimintavalmiusajan määrittelevän ohjeistuksen säätäminen tarkoituksenmukaiseksi (päivitystyö käynnissä)

Tausta

Pelastuslain (379/2011) 23 §:n mukaan sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sisäministeriölle tässä laissa säädettyistä 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, selvitettävät 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 tarkoitetut valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Päätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason 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).

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 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 esim. yhden kärkiyksikön toimintavalmius ei yksinään kerro vielä mitään tehtävän edellyttämästä tavoitellusta toimintavalmiudesta.

Vaikka toimintavalmiuden suunnitteluohje ei ole muodollisesti sitova, se on sisäministeriön pelastustoimea koskevan ohjaustehtävän johdosta keskeisesti huomioon otettava pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelu ja toimintavalmiuden riittävyden arviointia koskevassa päätöksenteossa. Nykyisen kaltaisia 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 -hanke

Sisäministeriö on 31.8.2022 asettanut hankkeen pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistamiseksi. Hankkeen toimikausi on 7.9.2022-31.12.2023. Hankkeessa on sisäministeriön lisäksi mukana edustus aluehallintovirastoista, pelastuslaitoksilta sekä Pelastusopistosta.

Hankkeen asettamisen perusteet

Pelastustoiminnan suorituskyvyn kokoamiseen ja alueen riskien arviointiin on saatu uutta tietoa muun muassa joulukuussa 2021 päättyneessä Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeessa.

Viime vuosina on kehitetty pelastustoiminnan palvelujen järjestämiseen uudenlaisia ratkaisuja. Tällaisia ovat esimerkiksi kärkiyksiköt ja moniammatilliset yksiköt.

Myös toimintaympäristön muutokset edellyttävät voimassa olevan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistamista.

Hankkeen tehtävät ja tavoitteet

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistamista koskevan hankkeen asettamispäätöksessä (VN/18671/2022-SM-10) hankkeelle on asetettu seuraavat tehtävät ja tavoitteet:

- Vaadittavan tietopohja kerääminen pelastustoiminnan palveluiden määrittelemiseksi;
- Miten pelastustoiminnan palveluverkko voidaan suunnitella suorituskykymallin mukaisesti;



Sisäministeriö Inrikesministeriet

- Miten määritellään tehokkaan pelastustoiminnan aloittaminen ja muut toimintavalmiuteen liittyvät käsitteet, kun huomioidaan muun muassa uudet toimintamenetelmät ja pelastusvälineet;
- Voidaanko toimintavalmiusajan vaatimukset määritellä tehtäväluokittain tai tehtäväryhmittäin eri riskialueittain, ja miten onnettomuusriskejä arvioidaan palveluja suunnitellessa;
- Mitkä ovat pelastustoimintaan osallistuvien pelastustyöntekijöiden työskentelyn edellytykset (toimintakyky, terveydentila, osaaminen ja koulutus) ja voidaanko työskentelyn edellytyksien määrittelyä tehdä esimerkiksi tehtäväluokittain;
- Kirjallisuuskatsaus pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelusta ja kriteereistä eri maissa sekä
- Ovatko voimassa olevan ohjeen mukaiset toimintavalmiusaikojen vaatimukset edelleen perusteltuja.

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistaminen -hankkeessa tullaan tarkastelemaan mm. sitä, voidaanko toimintavalmius määritellä tehtäväluokittain ja/tai tehtäväryhmittäin eri riskialueille. On siis mahdollista, että kaikkiin tehtäväluokkiin ei tarvitse tulevaisuudessa vastata samanlaisella toimintavalmiusajalla kuin nykyään. Voi myös olla, että joissakin tehtävissä nykyiset vaatimukset osoittautuvat liian löyhiksi.

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 siis resursseja on 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.

Hankkeen nykyvaihe

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistamisen hankkeen työ on kesken. Hanketyötä tehdään kolmen työpaketin avulla: tietoperustan päivittäminen, suorituskykyjen ja kyvykkyyksien huomioiminen toimintavalmiuden suunnittelussa sekä riskiarvioinnin työkalujen päivittäminen. On todennäköistä, että hankkeelle tullaan hakemaan 6-12 kuukauden lisäaikaa.

Lopuksi

Tässä vaiheessa on vielä mahdollista ennakoita, 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 ennakoita.



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Toimintavalmiusvaatimuksista ei ole valmistelussa asetusta eikä lainsäädännössä ainakaan toistaiseksi ole asiaan liittyvää asetuksenantovaltuutusta.

Pelastustoimen toimintavalmiutta ja sen turvaamista haastaa pelastajien riittävyyden ja saatavuuden ongelmat. SM 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 ole aloitettu pelastajavajeen takia. Ohjeen päivittäminen 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

Pelastustoimi- ja hätäkeskustoiminta -yksikön johtaja, Pasi Ryyänen, SM