



14.6.2023

Luonnos 14.6.2023

Sisäministeriön asetus pelastustoimen tilannekuvatoiminnasta

1. Yleisperustelut

Säädösperusta

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 4 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan siten kuin tässä ja muussa laissa säädetään.

Pelastuslain (379/2011) 2 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan pelastustoimella tehtäväalaa, joka koostuu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä sekä pelastustoiminnasta.

Pelastuslain 32 §:n 1 momentin mukaan pelastustoimintaan kuuluu:

- 1) hälytysten vastaanottaminen;
- 2) väestön varoittaminen;
- 3) uhkaavan onnettomuuden torjuminen;
- 4) onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen;
- 5) tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen;
- 6) 1–5 kohdassa mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot.

Pelastustoiminnan johtamistoimintaan kuuluu jo voimassa olevan lain mukaan tilannekuvatoiminnan järjestäminen.

Lailla pelastuslain muuttamisesta (436/2023) pelastuslakiin lisätään uusi tilannekuvatoimintaa täsmentävä 31 a §. Muutos tulee voimaan 1.1.2024.

Pelastuslain 31 a §:n 1 momentin mukaan pelastustoimen viranomaisten tulee pelastustoimintaan varautumiseksi, pelastustoimen valmiuden säätelämiseksi sekä pelastustoimen palvelujen tuottamisen turvaamiseksi järjestää tilannekuvatoiminta.

Pelastuslain 31 a §:n 2 momentin mukaan sisäministeriö vastaa pelastustoimen valtakunnallisen tilannekuvatoiminnan järjestämisestä yhteistoiminnassa hyvinvointialueiden valtakunnallisen pelastustoimen tilannekuvan järjestämisestä vastaavan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen kanssa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

Pelastuslain 31 a §:n 3 momentin mukaan Aluehallintovirastot tukevat sisäministeriötä 2 momentissa säädettyssä tehtävässä.

Pelastuslain 31 a §:n 4 momentin mukaan Valtakunnallisten ja alueellisten tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden kokoamisesta yhden tai useamman hyvinvointialueen järjestettäväksi säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:ssä.

Pelastuslain 31 a §:n 5 momentin mukaan Pelastuslaitos vastaa pelastustoimen tilannekuvatoiminnan järjestämisestä hyvinvointialueella yhteistoiminnassa pelastustoiminnan yhteistyöalueen muiden pelastuslaitosten kanssa.

Pelastuslain 31 a §:n 6 momentin mukaan Tilannekuvan sisällöstä, kokoamisesta, analysoinnista, ylläpitämisestä ja jakamisesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä sisäministeriön asetuksella.

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin tilannekuvan sisällöstä, kokoamisesta, analysoinnista, ylläpitämisestä ja jakamisesta. Asetuksen tavoitteena on täsmentää tilannekuvatoimintaan liittyviä velvoitteita ja työnjakoa. Tilannekuvatoimintaa tarvitaan pelastustoimen palvelujen tuottamisen turvaamiseksi, pelastustoiminnan mahdollistamiseksi, valmiuden ylläpitämiseksi ja säätelymiseksi, toiminnan ennakoimiseksi sekä pelastustoiminnan johtamiseksi erilaisissa turvallisuustilanteissa.

Asetuksen valmistelu

Asetus on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä. Valmistelun tueksi on asetettu valmistelutiimi, jonka tehtävänä on ollut huolehtia valmistelun kuluessa tarvittavasta sidosryhmien kuulemisesta.

Lausuntokierros...

Lausunnon antaneet tahot...

Lausuntopalaute...

Laintarkastus...

2. Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin asetuksen soveltamisalasta. Asetuksessa annettaisiin tarkemmat säännökset pelastustoimen tilannekuvan sisällöstä, kokoamisesta, analysoinnista, ylläpitämisestä ja jakamisesta. Asetusta sovellettaisiin myös Helsingin kaupunkiin.

2 §. Tilannekuvan sisältö. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tilannekuvan sisällöstä.

Pelastustoimen palvelujärjestelmä tuottaa pelastustoimen lakisääteisiä palveluita, kuten onnettomuuksien ehkäisyn, pelastustoiminnan sekä väestönsuojeluun varautumisen palvelut.

Tapahtuneeseen onnettomuuteen tai sen uhkaan reagoivan tilannekuvan lisäksi paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti ylläpidettävän tilannekuvan tulee olla ennakoiva, ajantasainen ja jatkuva sekä sen tulisi kuvata pelastustoimen valmiutta ja suorituskykyä.

Pykälän 1 kohdan mukaan pelastustoimen tilannekuvan tulisi sisältää pelastustoimen tehtäviin, valmiuteen tai palveluiden tuottamiseen vaikuttavat sekä pelastustoiminnan ja poikkeusoloissa pelastustoimen vastuulla olevan väestönsuojelun johtamisen edellyttämät tiedot pelastustoimen palvelujärjestelmän valmiudesta.

Tilannekuva sisältää tiedot muun muassa pelastustoimen palvelujärjestelmän tilasta ja kuormituksesta, henkilöstö- ja materiaaliressusseista sekä tukipalveluiden toiminnasta, sekä väestönsuojeluun varautumisen tilasta, kuten esimerkiksi väestöhälytintilastuksen toimintakunto. Tukipalvelujen toiminnan tilassa tulee huomioida lakisääteisiin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot.

Pykälän 2 kohdan mukaan pelastustoimen tilannekuvan tulisi sisältää pelastustoimen tehtäviin, valmiuteen tai palveluiden tuottamiseen vaikuttavat sekä pelastustoiminnan johtamisen edellyttämät tiedot toimintaympäristön tilasta tai sen muutoksista, onnettomuuksista, riskeistä ja häiriötilanteista, muista tapahtumista ja niiden uhkista.

Toimintaympäristön tilasta tai sen muutoksista kertovia tietoja ovat muun muassa viranomaisten ja muiden toimijoiden valmius osallistua pelastustoimintaan, sekä muut pelastustoimen palveluiden tuottamiseen vaikuttavat toimintaympäristön muutokset. Tällaisia ovat esimerkiksi pandemiat, laajat sähkö- ja tietoliikenteen sekä vesihuoltoverkkojen häiriöt, mielenosoitukset, suljetut tiet sekä liikenneyhteydet ja tietyt, ja muiden viranomaisten tehtävät, joilla on vaikutus pelastustoimen palveluiden tuottamiseen.

Tilannekuvan tulisi sisältää myös tiedot uhkaavista tai tapahtuneista onnettomuuksista sekä sellaisista häiriötilanteista, muista tapahtumista ja niiden uhkista, joilla voi olla vaikutusta pelastustoimen tehtäviin tai valmiuteen. Käynnissä olevat tehtävät voivat aiheuttaa paikallisia, alueellisia ja valtakunnallisia puutteita pelastustoiminnan valmiudessa ja suorituskyvyssä.

Tehtäviin tai valmiuteen liittyviä häiriötilanteita voivat aiheuttaa esimerkiksi ennustettu säätila, sähköverkon, tietojärjestelmien sekä vesihuollon ja lämmönjakelun toiminnan tilanne. Muita tapahtumia ovat esimerkiksi muiden viranomaisten käynnissä olevat tehtävät, kulotukset, ilotulitukset ja tilapäiset räjähdysaineiden säilytykset, suuret yleisötilaisuudet ja valtiovierailut, joista voi aiheutua pelastustoimelle tehtäviä.

Pykälän 3 kohdan mukaan pelastustoimen tilannekuvan tulisi sisältää pelastustoimen tehtäviin, valmiuteen tai palveluiden tuottamiseen vaikuttavat sekä pelastustoiminnan johtamisen edellyttämät tiedot käynnissä olevan pelastustoiminnan tehtävästä tai tehtävistä.

Käynnissä olevan pelastustoiminnan tehtävän tai tehtävien osalta tarvitaan tietoja tilannekuvan muodostamiseksi pelastustoiminnan johtamista varten. Tietoja kerättäisiin esimerkiksi pelastustoiminnan muodostelmilta, silminnäkijähavainnoista, kuvista, videomateriaaleista, raporteista, eri sovelluksista ja järjestelmistä sekä muista dokumenteista. Tällaisia tietoja ovat myös esimerkiksi tilanneraportit, kuvaus tilanteesta, arvio tilanteen etenemisestä, tehtävään kiinnitetyt resurssit ja tilannejaotus.

Pykälän 4 kohdan mukaan pelastustoimen tilannekuvan tulisi sisältää tiedot poikkeusolojen olosuhteiden ja valmiuslain toimivaltuuksien soveltamisen vaikutuksista pelastustoimen palvelujärjestelmään sekä väestönsuojelun tapahtumista ja käynnissä olevista tehtävistä.

3 §. Tilannekuvan kokoaminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tilannekuvan kokoamisesta.

Tilanne- ja johtokeskustoiminnan tarkoitus on tukea pelastustoimintaa johtavaa pelastusviranomaista pelastustoiminnan johtamisessa.

Pelastuslain 32 §:n 1 momentin mukaan pelastustoimintaan kuuluu johtamistoiminnat.

Pelastustoiminnan johtaminen edellyttää johtamistason mukaisen tilannekuvatoiminnan järjestämistä.

Pelastuslain 31 a §:n 1 momentin mukaan pelastustoimen viranomaisten tulee pelastustoimintaan varautumiseksi, pelastustoimen valmiuden säätelemiseksi sekä pelastustoimen palvelujen tuottamisen turvaamiseksi järjestää tilannekuvatoiminta.

Pelastustoimen viranomaisilla tarkoitetaan sisäministeriötä, aluehallintovirastoja ja hyvinvointialueiden pelastustoimia.

Pykälän 1 momentin mukaan tilannekuva koottaisiin ja tallennettaisiin yhdenmukaisella ja yhteensopivalla tavalla hyvinvointialueittain, pelastustoiminnan yhteistyöalueittain ja valtakunnallisesti.

Kukin viranomainen huolehtisi vastuullaan olevien ja tarvitsemiensa tilannekuvatietojen kokoamisesta omaa toimintaansa varten ja tietojen jakamisesta muiden saataville siten kuin tässä asetuksessa säädetään.

Hyvinvointialueen tilannekuvan kokoaminen

Pelastuslain (379/2011) 34 §:n 1 momentin mukaan pelastustoiminnan johtajana toimii sen hyvinvointialueen pelastusviranomainen, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa, jollei hyvinvointialueesta annetun lain 8 luvun nojalla toisin ole sovittu tai pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:n nojalla säädetty.

Pelastuslain 31 a §:n 5 momentin mukaan pelastuslaitos vastaa pelastustoimen tilannekuvatoiminnan järjestämisestä hyvinvointialueella yhteistoiminnassa pelastustoiminnan yhteistyöalueen muiden pelastuslaitosten kanssa.

Alueellisen tilannekuvan kokoaminen

Pelastuslain 34 §:n 3 momentin mukaan pelastustoiminnan yhteistyön järjestämisestä vastaavan pelastuslaitoksen pelastusviranomainen yhteistyöalueella ottaa tilanteen johtaaksensa, jos se on välttämätöntä yhteistyöalueen puitteissa tapahtuvan pelastustoiminnan yhteensovittamiseksi.

Pelastustoiminnan alueellinen johtaminen edellyttää alueellisen tilannekuvan kokoamista.

Pelastuslain 2 a §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan pelastustoiminnan yhteistyöalueella tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 35 §:ssä tarkoitettua aluetta.

Pelastuslain 45 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee varautua pelastustoiminnassa tarvittavan avun antamiseen yhteistyöalueen puitteissa ja tarvittaessa myös toiseen pelastustoiminnan yhteistyöalueen kuuluvan pelastuslaitoksen kanssa.

Valtakunnallisen tilannekuvan kokoaminen

Pelastuslain 34 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön pelastusviranomainen voi ottaa tilanteen johtaaksensa, jos se on välttämätöntä tarvittavien valtakunnallisten järjestelyjen, onnettomuuden laadun tai laajuuden takia.

Pelastustoiminnan valtakunnallinen johtaminen edellyttää valtakunnallisen tilannekuvan kokoamista.

Pelastuslain 31 a §:n 2 momentin mukaan sisäministeriö vastaa pelastustoimen valtakunnallisen tilannekuvatoiminnan järjestämisestä yhteistoiminnassa hyvinvointialueiden kanssa. Pelastuslain 23 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriö huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä. Tähän tehtävään liittyvä valtakunnallinen tilannekuvatoiminta kuuluu sisäministeriön vastuulle. Valtakunnallisten ja kansainvälisten tietojen kokoaminen ja tallentaminen hoidettaisiin keskitetysti.

Pelastuslain 23 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirastot tukevat sisäministeriötä tässä tehtävässä.

Osana pelastuslain 23 §:ssä säädettyä ohjaustehtävää sisäministeriö ohjaisi tilannekuvan kokoamisen ja tallentamisen yhdenmukaisuutta.

Pykälän 2 momentissa olisi alueellista tilannekuvatoimintaa koskeva informatiivinen säännös, jonka mukaan alueellisten tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden kokoamisesta yhden tai useamman hyvinvointialueen järjestettäväksi säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:ssä.

Pykälän 3 momentissa olisi valtion viranomaisten tilannekuvatoimintaa koskeva informatiivinen säännös, jonka mukaan sisäministeriön ja aluehallintovirastojen tehtävistä tilannekuvatoiminnassa säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (407/2011).

4 §. Tilannekuvan analysointi. Ehdotetussa pykälässä säädetäisiin tilannekuvan analysoinnista.

Tilannekuvan analysoinnin tavoitteena on jalostaa koottu aineisto tiiviiseen sekä joko käsitteelliseen tai teoreettiseen muotoon kuhunkin käyttötarkoitukseen soveltuvaksi.

Pykälän 1 momentin mukaan tilannekuva tulisi analysoida sen käyttötarkoitukseen soveltuvaan muotoon päätöksentekoa tai toimenpiteitä varten.

Tilannekuva analysoitaisiin sekä tilannekuvaan mahdollisesti vaikuttavien tietojen kokoamisvaiheessa että valmista tilannekuvaa ja siitä johdettavia johtopäätöksiä arvioidessa.

Analysoinnin avulla koottu tieto muokattaisiin eri kohderyhmille ja johtamisen tasoille soveltuvaksi tilannekuvaksi.

Aineistoa tulisi tarkastella eri menetelmillä eri näkökulmista ja tulkita tehtyjä havaintoja ja löydöksiä. Analysointiin sisältyisi erilaisten tietolähteiden arviointia, tiedonkeruuta, tilanteen ymmärtämistä, tulevien tapahtumien ennustamista ja tarvittavien toimenpiteiden suunnittelua.

Tilannekuvan analysoimisessa tulisi vastata kysymyksiin: ”mitä”, ”missä”, ”milloin” ja ”miksi”, sekä arvioida tilanteen kehittymistä ja mitä toimia tilanne mahdollisesti edellyttää.

Tilannekuvan analysointi jaettaisiin tavanomaisen valmiuden aikaiseen analysointiin, varautumistoi-
menpiteitä edellyttävään analysointiin sekä tilanteen aikaiseen analysointiin.

Analysoidun tilannekuvan avulla pystytään tekemään esityksiä johtopäätöksiksi tai päätöksiä esimerkiksi valmiustasoihin, toiminnan painopisteisiin tai ennakoiviin toimenpiteisiin ryhtymisestä.

Pykälän 2 momentin mukaan vastaavasti kuin tilannekuvan kokoamisessa, tilannekuva tulisi analysoida hyvinvointialueittain, pelastustoiminnan yhteistyöalueittain ja valtakunnallisesti.

5 §. Tilannekuvan ylläpitäminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tilannekuvan ylläpitämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan koottua pelastustoimen tilannekuvaa tulisi ylläpitää jatkuvasti siten, että se pysyy ajantasaisena. Tilannekuvaa ylläpidettäisiin päivittämällä sitä määrävälein tai tilanteen muuttuessa käyttötarpeesta riippuen. Tilannekuva voisi olla reaaliaikainen tai katsaustyyppinen.

Tilannekuvan ylläpito tapahtuisi seuraamalla ja vastaanottamalla eri tietolähteiden tietoja ja kokoamalla tietoa tilannekuvan päivittämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan tilannekuvan tietojen muuttuessa tilannekuvan kokoamisesta vastaavan tahon tulisi päivittää tilannekuvaa sekä analysoida se uudelleen ja tehdä tarvittavat uudet toimenpiteet.

Tilannekuvaa dokumentoitaisiin käyttötarpeen mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan analysoitu tilannekuvadokumentti tulisi säilyttää tarvittavassa laajuudessa viiden vuoden ajan myöhempää käyttötarkoitusta varten, kuten tutkintaa, toiminnan kehittämistä tai arviointia varten.

6 §. Tilannekuvan jakaminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tilannekuvan jakamisesta.

Tilannekuvan jakamisen tavoitteena on riittävän tilannetietoisuuden jakaminen kaikille tarvittaville toimijoille.

Tietoja jaettaisiin eri osapuolten välillä niiden tehtävien hoitamiseksi tarvittavalla laajuudella.

Tilannekuvaa ja tehtävien hoitamista varten tarvittavat tiedot tulisi jakaa hyvinvointialueiden pelastuslaitosten, pelastustoiminnan yhteistyöalueiden tilannekeskusten sekä valtakunnallisen tilannekeskuksen välillä.

Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen tulisi jakaa pelastustoiminnan yhteistyöalueen tilannekeskukselle ja valtakunnalliselle tilannekeskukselle niiden tehtävien hoitamista varten tarvittavat tiedot ja tilannekuva.

Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueiden pelastustoiminnan yhteistyöalueen tilannekeskuksen tulisi jakaa alueensa hyvinvointialueiden pelastuslaitoksille ja valtakunnalliselle tilannekeskukselle niiden tehtävien hoitamista varten tarvittavat tiedot ja tilannekuva.

Pykälän 3 momentin mukaan pelastustoimen tilannekuvaa jaettaisiin myös muille pelastustoimintaan osallistuville viranomaisille.

Pelastuslain 35 §:n 1 momentin mukaan, jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja. Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta. Eri toimialojen yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuudessaan edistävät onnettomuuden tai tilanteen seurausten tehokasta torjuntaa.

Tilannekuvaa jaettaessa tulisi noudattaa mitä salassapidosta ja tiedonsaantioikeudesta on erikseen säädetty.

7 §. Voimaantulo. Tämä asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1. päivänä tammikuuta 2024.