

Keski-Pohjanmaan Hyvinvointialue

25.7.2023

Keski-Pohjanmaan Pelastuslaitos

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Viite: N/10916/2023, 14.6.2023

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen lausunto Sisäministeriön asetukseksi pelastustoimen tilannekuvatoiminnasta

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

Pelastuslain 31 a §:n on tulossa muutos 1.1.2024, joka täsmentää tilannekuvatoimintaan. Pelastuslain 31 a §:n 1 momentin mukaan pelastustoimen viranomaisten tulee pelastustoimintaan varautumiseksi, pelastustoimen valmiuden säätelyä sekä pelastustoimen palvelujen tuottamisen turvaamiseksi järjestää tilannekuvatoiminta. Ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin tilannekuvan sisällöstä, kokoamisesta, analysoinnista, ylläpitämisestä ja jakamisesta. Asetuksen tavoitteena on täsmentää tilannekuvatoimintaan liittyviä velvoitteita ja työnjakoa.

Hyvinvointialueen pelastustoimen lausunto pelastustoimen tilannekuvatoiminnasta: Jokaisella hyvinvointialueella on erilaisia tarpeita ja näkemyksiä sekä toteutus- ja toimintamalleja tällä hetkellä tilannekuvan tuottamisesta ja kokoamisesta. Tilannekuvan tuottamisen ja muodostumisen taustalla olevasta informaation sisällöstä ei ole aiemmin säädetty, joka on siten muodostunut paikalliselle tasolle käyttöön soveltuvaksi. Tämä paikallisen tason tilannekuva on mahdollista jo nyt siirtää erillisillä tietopyynnöillä yhteistyöalueille ja/tai valtakunnallisesti, kunhan tiedon pyytäjä on määritellyt mitä tietoa haluaa.

Yhtenäinen tilannekuvan malli tukee valtakunnallista tilannetiedon muodostumista ja käytettävyyttä, ilman, että tarvitaan erillisiä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 5 §:ssä mukaisia tilanne- ja johtokeskustoimintoja päällekkäisten tehtävien tekemiseksi. Tärkeämpää on juurikin asetuksella antaa ja säätää niistä tilannekuvan sisällöllisistä asioista (pakollinen tieto, joka on pakko tuottaa) sekä tietojen toimittamisen tavasta, jotka tulee hyvinvointialueen pelastustoimen tuottaa ja kyetä vastaanottamaan sekä tallettamaan ja analysoimaan päätöksenteon tueksi. Yhtenäinen tilannekuva pohja olisi noudettavissa niin aluehallintoviranomaisten ja sisäministeriön käyttöön sitä niiden hyödyntäessä erilaisin tiedon nouto keinoin ilman erillisiä. Nyt asetuksella ohjataan ja pakotetaan tuottamaan tiedot tilanne- ja johtokeskuksille, jotka eivät ole välttämättömiä palveluiden tuottamisen kannalta. Asetuksessa tulee enemmän korostaa tilannekuvan muodostumisen edellytyksistä kuin sen tuottamista ja jakamista.

Alla on eriteltynä asetuspykälittäin huomiot, joihin tulee kiinnittää asetuksen muutoksessa huomiota.

Asetusluonnoksen 2 § mukaan tilannekuvan sisällön yhtenäinen määrittely on mielestämme tärkeää, joskin asetuksessa tulee tarkemmin avata tietojen osa-alueet, jotka tulee pelastustoimen

tilannekuvassa olla. Tilannekuvan sisältöä on pyritty säännöskohtaisessa perusteluissa avaamaan, mutta ei riittävän yksityiskohtaisesti mitä tietoa tai tietosisältöä, tulee tilannekuvan sisällössä oleellisesti olla, jotta se olisi hyödynnettävissä. Asetuksessa tulisi tarkemmin avata se tietomalli mitä ja miten pelastustoimen palveluiden tuottamiseen vaikuttavat tekijät muodostetaan esim. sanallisesti, % osuuksina vai ihan yksittäisenä kaluston vai pelastustoimen suorituskyvyn osalta.

Asetusluonnoksen 3 §: tilannekuvan kokoamisessa on määritetty, että tilannekuva kootaan ja talletetaan. Asetusluonnoksessa oletetaan, että alueelliset tilanne- ja johtokeskusjärjestelyt ovat toiminnassa ja niillä on käytössä teknisesti yhteensopiva ja soveltuva järjestelmä, jonne tiedot yhdenmukaisesti kootaan. Ensin tulisi asettaa päätös mistä ja mitä tieto tilannekuva sisältää, jonka jälkeen voitaisiin säätää niin että hyvinvointialueen pelastustoimet ovat velvollisia muodostamaan järjestelmistä tilannekuvan yhdenmukaisesti.

Merkittäviin huomio on se, että asetuksessa tilannekuvatoiminto nähdään vain ja ainoastaan yksisuuntaisena tuottamisen toimintona, jossa hyvinvointialueen pelastustoimen viranomaisen vain kokoa ja tallentaa eikä saa siten käyttöönsä määritettyä tilannekuvaan tai siihen liittyviä sisällöllisiä muutoksia. Lisäksi onko AVI:n ja mahdollisten alueellisten tilanne- ja johtokeskusten (Vn 110912/2023) velvoitteissa kokoamisen ja analysoinnin osalta myös nyt tulossa päällekkäisiä toimintoja.

Tilannekuvan pitää muodostua automaattisesti pelastustoimen suorituskyvyn käytettävistä olevista elementeistä ja käytettävissä olevista tietojärjestelmien tuottamista tiedoista, jotka ovat määritetty tarkemmin asetusluonnoksen 2§ tietosisällöissä, ilman että mitään tietoja tulee erikseen jakaa tai tallennetaan. Tilannekuvan tiedot tulee muodostua reaaliaikaisesti käytettävissä olevista tietojärjestelmistä tai tiedot ovat noudettavissa ilman erillistä toimintoja. Kaikki nämä toimet lisäävät työtä hyvinvointialueelle, johon ei ole resursseja suunniteltu.

Asetusluonnoksessa puhutaan pelastuslain 23§ sisäministeriön ohjaustehtävästä, jolloin tämä tilannekuvan sisällöllinen vaatimus, olisi asetusluonnoksen 2§ mukaan selkeintä, että sisäministeriö määrittää tilannekuvan muodostumisen tarkasti ja osoittaa siihen käyttöön soveltuvan tietojärjestelmät tai tiedon tuottamisen tavan, josta tiedot ovat noudettavissa. Mikäli tilanne- ja johtokeskustoimintojen tilannekuvan kokoamisen tarkoituksena on tukea pelastustoimintaan se ei asetustekstissä näy mitenkään, ennemminkin tulisi puhua ja korostaa tilannekuvan muodostumiseen tarvittavien tietojen käytettävyyttä kuin näistä vanhollisista rakenteista.

Asetusluonnoksen 4 § määrittää tilannekuvan analysoinnin sen eri tiedon käyttötasoilla. Jotta analysointi työtä voidaan yhdenmukaisesti tehdä, tulee asetusluonnoksen 2§ pykälän tietosisällöt tarkemmin avata ja määrittää. Asetusluonnos sisältää erinomaisia elementtejä tiedon eri käyttötarkoituksen hyödyntämisestä ja analysoinnin periaatteet säännöskohtaisessa perusteluissa. Asetuksessa tuli määrittää tarkemmin mitä eri tietoja johtamistasot tarvitsevat tilannekuvan analysointiin. Analysoinneilla on työllistävä vaikutus ellei käytetä keinoälyn ja/tai johtamisjärjestelmän tukevia parametri toimintoja.

Asetusluonnoksen 5 § tilannekuvan ylläpitäminen tulee olla täysin automatisoitu niistä tiedoista, jotka ovat määritetty oleelliseksi tiedoiksi tilannekuva varten, jolloin myös tilannekuva dokumentoitu säilytys olisi automaattista.

Asetusluonnoksen 6§ tilannekuvan sisällön jakamisen periaatteet ovat hyvin kuvattu. Asetuksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueen pelastuslaitos tuottaa tiedot paikkaa x, josta

pelastustoiminnan yhteistyöalueen tilannekeskus ja valtakunnallinen tilannekeskus voi ne noutaa realiajassa, silloin kun ne niitä tarvitsevat heidän tehtävien hoitamisessa. Nyt esitetty malli ei tuo toiminnallisesti eikä taloudellisesti kokonaisuutta, vaan rakennetaan päällekkäisiä toimintoja eri toimijoiden välille aiheuttaen kustannusvaikuttavuutta hyvinvointialueille.

Koko luonnosesityksen tiivistetty lausunto:

Tilannekuvan muodostuminen ja sen käytettävyys tukee pelastustoimen yhtenäisiä valtakunnallisten edellytysten vahvistamista, jota tulee ohjata tarveharkintaisilla säädöksillä ja sen sisällöillä. Asetuksessa tulisi enemmän korostaa tilannekuvan sisällön tietovaatimuksia, jotka hyvinvointialueen pelastustoimi ja/tai pelastuslaitos tuottaa määritettyyn paikkaan, josta tiedot ovat hyödynnettävissä ilman väliportaita. Tämä lisäisi avoimutta sekä oleellisesti kehittäisi paikkasidonnaisen johtamistoimintojen uudelleen organisointia. Asetuksen tulee tukea myös valtakunnallisten ja alueellisten tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden ja muun pelastustoiminnan johtamisen edellytyksiä ilman että muodostetaan kiinteitä tilanne- ja johtokeskuksia, vaan pystytään hyödyntämään yhtenäisesti määritettyjä tietoja tilanteiden vaatimalla tavalla olemassa olevin palvelurakenteita hyödyntäen. Asetuksessa tulee täsmentää, mitä tilannekuva milläkin tasolla tarkoittaa (pelastuslaitos, hyvinvointialue, pelastustoiminnan yhteistyöalue tai valtakunnallisesti). Tilannekuvan muodostumisessa on unohdettu tilannetietoisuuden määrittäminen esim. alueelliset tilanne- ja johtokeskuksien osalta sekä hyvinvointialueen osalta. Olisi varmasti parempi puhua tilannekuvan muodostumisesta (järjestelmiin), ennen kuin kokoamisesta, jolloin sitä ei tarvitsisi jakaa kenellekään erityisesti, jolloin analysoinnin voisi toteuttaa suodatuksilla ja tekoälyyn pohjautuvilla ratkaisuilla

Asetuksen pitää tukea pelastustoimen eri johtamistasojen vaatimien tilannekuvan sisällöllistä vaatimuksia, nyt asetuksen sisällöllinen periaate ei johda yhdenmukaiseen toimintaan valtakunnallisesti, vaan tulee alueellisia ja paikallisia sovelluksia yhden suuntaisella tilannekuvan velvoitteilla. Tällä asetuksella tuetaan normisääntämällä kiinteitä hallinnollisia rakenteita eikä tueta sitä vaihtoehtoista kehittämistyössä ja ohjauksineja, jotka edesauttavat tuottavuuden kehittymistä ja estää rakenteellisesti jäykistäviä vaikutuksien uusimista.

Tilannekuvatoiminnosta ja sen asetuksessa pitää korostaa myös kaksisuuntaisuus. Nyt asetusluonnos lähtee vain siitä ajatuksesta, että hyvinvointialueet ovat velvollisia tuottamaan tilannekuvatoiminto, mutta ei saamaan käyttöönsä koottua ja jopa osin analysoitua tilannekuvaa. Asetuksessa tulee kuvata myös sisäministeriön, AVI:n ja tilanne- ja johtokeskuksien velvollisuus välittää tilannekuvaa myös toimija tasolle. Asetuksessa tulee myös esittää kulujen kustannusvastuu, kenelle se kuuluu eikä vaan antaa lisää tehtäviä. Luonnosesitys ei ole määritetty näiden toimintojen rahoitusperiaatetta, joka tulisi ehdottomasti avata ja asetuksen tueksi tulee olla esittää kustannusvaikuttavuusanalyysi hyvinvointialueelle. Asetusteksti ei tuo esille sitä, miten tilannekuvatoiminto muodostetaan ja tuotetaan

yli

hallintorajojen.

Kuuleminen

Asetuksesta laadittaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että valmisteltu on toteutettu vain ja ainoastaan virkatyönä sisäministeriössä eikä asetusvalmisteluun tukena ole osallistettu hyvinvointialueita eikä näiden edeltäjien organisaatioiden tilanne- ja johtokeskus sekä



pelastustoiminnan johtamisen suunnittelun sisällöllisiä periaatteita (2018) johtamisen toimintamallien kehittämisessä. Asetustekstin sisällössä ja sen tarkoituperässä tulisi näkyä selkeämmin aiempien hankkeiden suorituskymäärittely, koska tilannekuva toiminto on aika suppea irrallinen kokonaisuus.

Olemassa oleva asetusluonnos tukee vain ja ainoastaan kiinteiden tilanne- ja johtokeskuksien olemassa oloa ja niiden tehtävää eikä mahdollista kehittää kustannustehokkaampia toiminnallisesti paremmin palvelevia kokonaisuuksia. Kun asetusluonnoksen 3§ taustalla olevassa säännöskohtaisessa perusteluissa korostetaan pelastuslain 23§ sisäministeriön roolia ja tilannekuvatoiminnan järjestämisestä tuli sisäministeriön hyödyntää verkostomaista valmistelua, jonka tehtävänä olisi ollut huolehtia valmistelun kuluessa tarvittavasta asetuksen sisällön kuulemisesta ja sisällöllisistä asioista.

Keski-Pohjanmaa Pelastuslaitos

Pelastusjohtaja

Marko Hottinen