



**ESISELVITYS PELASTUSLAIN MUUTOSTARPEISTA –
PELASTUSLAITOSTEN KUMPPANUUSVERKOSTON TURVALLISUUS-
PALVELUALUEEN ESITYS 2020**

Turvallisuuspalvelualue
Tomi Pursiainen, (siht.)

www.pelastuslaitokset.fi



Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
2	Yhteiskunnan muuttuminen ja pelastuslaki	5
2.1	Pelastustoimi maakunnallisena toimijana.....	5
2.2	Jakamistalous	7
2.3	Asiakaslähtöisyys ja sähköinen asiointi	8
3	Onnettomuuksien ehkäisytoiminnan kehittyminen	9
3.1	Pelastustoimen arvioiva valvontamenetelmä	10
3.2	Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen	11
3.3	Onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmä.....	11
3.4	Valvontatoiminnan yhdenmukaistaminen ja kehittäminen.....	12
3.5	Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet	13
4	Pelastustoimen uudistus 2016-2018, onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen työryhmän esitys pelastuslain muutostarpeista (2017)	14
5	Pelastuslaitosten toiminta häiriö- ja poikkeusoloissa.....	14
6	Lopuksi.....	15

1 Johdanto

Sisäministeriö asetti pelastuslain uudistamisen esiselvitystä koskevan hankkeen. Hankkeen toimikausi on 1.1.-31.12.2020. Pelastustoimen strategian mukainen kehittäminen, pelastustoimen sisällöllisen uudistamisen jatkaminen, lainsäädännön kehittäminen ja erilaiset kehittämishankkeet muodostavat kokonaisuuden, jota toteutetaan sisäministeriön johdolla koko toimialan yhteistyönä.

Asetetun kokonaishankkeen tehtävä on tuottaa arvio voimassa olevan pelastuslain sisällön ja rakenteen nykytilasta ja toimivuudesta, pelastustoimen lainsäädännön kehittämistarpeista ja mahdollisesti uusista sääntelytarpeista sekä tehdä muutostarpeita koskevat perustellut esitykset ja arviot esitysten vaikutuksista.

Hanke toteutetaan neljässä valmistelujaostossa, joista yksi on onnettomuuksien ehkäisyä ja valvontaa käsittelevä jaos. Jaoston puheenjohtaja on pyytänyt pelastuslaitosten kumppanuusverkostolta alla olevia arvioita voimassa olevan pelastuslain muutostarpeista.

- 1) *Ensimmäisenä työn alla on nykytilan kuvaus ja arviointi, ja siinä keskeistä tietoa siitä mikä nykyisessä sääntelyssä toimii ja mikä ei*
 - Tärkeämpää on saada esiin ratkaisua vaativat asiat kuin valmiit ratkaisuehdotukset.
 - Mitä keskeisiä raportteja ja muita selvityksiä on jo olemassa, joissa on kuvattu nykytilaa ja kehittämistarpeita.
 - Mitä käynnissä olevia hankkeita ja selvityksiä on, joissa liittymiä pelastuslakiin.
 - Ehdotettu esimerkiksi 42 §:n toimeenpanoon liittyviä selkeytyksiä. Mitä raportteja tämän nykytilasta on, miltä osin toimii, missä on ongelmia tai muuten tarkistettavaa.
 - Mitä uusia toimintamalleja ja käytäntöjä on valvontatoiminnassa, joiden pitäisi näkyä lainsäädännössä. Estääkö tai vaikeuttaako nykyinen sääntely toiminnan kehittämistä.
- 2) *Onnettomuuksien ehkäisyn työryhmän esitys pelastuslain muutostarpeista (2017)*
 - Ehdotukset olivat varsin konkreettisia ja osa suoraan pykälää koskevia ehdotuksia kuten silloin oli pyydettykin. Koska valmistelua ei jatkettu lakihankkeessa, meidän valmistelijoilta ei tietääkseni tullut tarkentavia jatkokeskusteluja, joita nyt tarvitaan ehdotusten käsittelemiseksi. Esimerkiksi tarkemmin ehdotusten taustoista, mitä ongelmia ehdotuksella pyritään ratkaisemaan, miten ehdotuksen oletetaan vaikuttavan ongelman ratkaisemiseen, mitä toimeenpano edellyttää, jne.
 - Osa ehdotuksista koskee asioita, joista viime vuosina on ollut erilaisia hankkeita ja on tehty muutakin kehittämistyötä. Osa ehdotuksista on sellaisia, että niiden osalta on ehkä tullut uusia tai tarkempia kehittämisajatuksia.
- 3) *Poikkeusolot*
 - Esiselvityshankkeen seurantar ryhmän 5.5.2020 kokouksessa keskusteltiin mitä oppeja ja näkökulmia koronaepidemia ja poikkeusolot ovat tuoneet ja miten niiden pitäisi heijastua pelastuslain valmisteluun, esimerkiksi mitä asioita on jo tullut esille lainsäädännön mahdollisista kehittämistarpeista.



- Poikkeusolojen huomioon ottaminen valvontatoiminnan suunnittelussa ja toteuttamisessa
- mitä käytännön ongelmia tai soveltamiskysymyksiä pelastuslaitoksissa on tullut, mitkä voivat edellyttää tarkistuksia lainsäädäntöön. Jos esimerkiksi myös pelastustoimessa otetaan laajemmin käyttöön etävalvontaa, niin onko se otettava huomioon lainsäädännössä vai onko enemmän kyse toimintatapojen kehittämisestä.
- Yksityisille säädetyt velvoitteet, erityisesti yksityiskohtaiset määrävälit ja niiden osalta ehkä tarve joustavampaan sääntelyyn, missä otetaan paremmin huomioon poikkeukselliset olosuhteet.

4) Mitkä ovat kiireellisimmät tai tärkeimmät muutostarpeet

- Esiselvityksen pohjalta tullaan asettamaan lakihanke, jossa valmistellaan pelastuslain muutosesitys vuoden 2021 aikana. Hankkeen seurantar ryhmässä jaostoja muistutettiin tarpeesta priorisoida kysymykset ja muutostarpeet, jotka ovat kiireellisiä tai jotka realistisesti pystytään valmistelemaan tässä aikataulussa.
- Esimerkiksi viime pelastuslain uudistuksessa nuohous irrotettiin erikseen valmisteltavaksi kysymykseksi, koska edellytti laajempaa valmistelutyötä kuin mikä oli perushankkeen puitteissa mahdollista.

2 Yhteiskunnan muuttuminen ja pelastuslaki

Nykyisen pelastuslain keskeinen sisältö ja rakenne on noin kymmenen vuotta vanha. Laki on lähtökohtaisesti ollut varsin toimiva onnettomuuksien ehkäisyn näkökulmasta katsottuna. Lain voimassa olon aikana moni asia on kuitenkin kehittynyt ja muuttunut niin yhteiskunnassa kuin pelastuslaitoksienkin toiminnassa. Pelastuslaissa on useita kohtia, joiden olemassaolo periytyy vanhoistakin lähtökohdista, joten niiden olemassaoloa on tarkasteltava monesta eri näkökulmasta peilaten pykälien tasoa ja tarpeellisuutta tähän päivään ja tulevaisuuteen (tästä muutamia yksityiskohtaisia havaintoja onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamisen työryhmän tekemän esityksen päivitysversiossa 2020). Alla on esitetty näkökulmia ja pohdintoja, joita pelastuslain valmistelussa on otettava huomioon. Pelastuslain puitteissa pelastusviranomaisten on pystyttävä tekemään onnettomuuksien ehkäisytyötä määrätietoisesti, tehokkaasti ja parhaalla mahdollisella tavalla. Pelastuslain ei tule olla estävänä tekijänä, lain tulee tukea pelastuslaitosten toimintaa.

2.1 Pelastustoimi maakunnallisena toimijana

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman 10.12.2019 mukaan hallitus käynnisti sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen (sote-uudistus) valmistelun osana oikeudenmukaisen, yhdenvertaisen ja mukaan ottavan Suomen strategista kokonaisuutta. Uudistuksessa sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen kootaan kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Rahoitusjärjestelmä uudistetaan tarvekioituihin kriteereihin perustuvaksi.

Raportin kirjoitushetkellä (6/2020) pelastuslaitoksille on esitetty lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevasta lainsäädännöstä. Pelastustoimen tehtäväsiirron ajankohdasta ja uudistuksen perusteella kumottavista laeista tulaa säätämään uudistuksen voimaantulossa. Pelastustoimen järjestämisvastuun siällöstä eri tehtävien osalta tullaan säätämään lisäksi pelastuslaissa. Esityksen mukaan Sote-maakunnalla olisi lakisääteisten tehtävien lisäksi oikeus ottaa alueellaan hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Näiden tehtävien hoito ei saisi kuitenkaan vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Pelastuslain uudistamisessa tulee ottaa huomioon pelastuslaitosten muuttuva asema maakunnallisessa järjestäytymisessä sekä pelastuslaitoksien suorittamien tehtävien velvoittavuus lainsäädännössä. Nykyisessä kunnallisessa järjestelmässä pelastuslaitokset ovat pystyneet tuottamaan aluekohtaisten tarpeiden mukaisesti asiakkaille ja yhteistyöviranomaisille merkittäviä turvallisuutta ja onnettomuuksien ehkäisyä edistäviä palveluita, vaikka voimassa oleva pelastuslainsäädäntö ei ole niihin kaikkiin ohjannutkaan.

Pelastusviranomaiset ovat merkittävä yhteistyö- ja asiantuntija-apu rakennusvalvontaviranomaiselle, ympäristöviranomaisille ja yhdyskuntasuunnittelulle. Pelastusviranomaisen ja rakennusvalvonnan välisestä yhteistyöstä on tehty kaksi keskeistä selvitystä: Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa (Jari Turunen 2016, Karelia-

Ammattikorkeakoulu, YAMK) ja Suuntaviivoja rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon organisoinnille (Jarno Parviainen 2016, Kuntaliitto). Selvitykset korostavat yhteistyön merkitystä ja sen vakiinnuttamista. Molemmat viranomaistahot näkevät pelastusviranomaisen osallistumisen rakentamisen ohjaukseen tärkeänä. Pelastusviranomaisen rooliin liittyen on noussut esille epäselvyyksiä, joiden havaittiin johtuvan siitä, ettei yhteistyön periaatteita ole linjattu riittävän selkeästi ympäristöministeriön ja sisäministeriön välillä. Linjaus pelastusviranomaisen toiminnasta rakentamisen ohjauksessa tarvitaan. Rakennushankkeiden suunnitteluvaiheessa tehdään ratkaisut, joilla vaikutetaan rakennuksen turvalliseen käyttöön koko sen käyttöiän ja luodaan mahdollisuudet pelastustoiminnalle mahdollisessa onnettomuustilanteessa. Pelastusviranomaisen pitää olla tässä vaiheessa mukana antamassa asiantuntija-apua sekä kertomassa pelastustoiminnan tarpeista ja vaatimuksista rakennusvalvontaviranomaiselle pelastuslain tuoman lainsäädännön nojalla. Rakennuksen käyttöönoton jälkeen sen turvallisuuden valvonta siirtyy joka tapauksessa pelastusviranomaiselle. Nykyinen pelastuslaki määrittelee pelastuslaitoksille valvontavelvollisuuksia, joiden lähtökohta on rakennuksen suunnittelu- ja lupavaihe. On epä johdonmukaista, että pelastusviranomaiselle ei ole annettu kuitenkaan toimintavelvollisuutta valvottavan asian suunnittelu- ja toteutusvaiheeseen. Tällaisia ovat esimerkiksi pelastuslain 9§ 3 ja 4 kohdan mukaisten pelastustoiminnan toimintaedellytysten valvonta ja pelastushenkilöstön turvallisuuden varmistaminen sekä pelastuslain 11§ mukainen pelastustietä koskeva valvontavelvollisuus.

Ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta astui voimaan 1.1.2018. Asetuksella asetetaan rakennushankkeeseen ryhtyvää huomioimaan mm. sammutus- ja pelastustehtävien järjestelyt. Mutta voimassa olevan lainsäädännön mukaan pelastusviranomaisella ei ole kuitenkaan roolia tai toimintavelvollisuutta ohjata ja valvota näiden suunnittelua ja toteuttamista? Asetuksen voimaantulon myötä kiinteistön omistajaa, haltijaa tai toiminnanharjoittajaa ei velvoiteta YM:n säädöksissä hankkimaan alkusammutuskalustoa. Tämä on hyvin epä johdonmukaista pelastuslaissa säädettyyn valvontavelvollisuuteen rakennuksen ylläpidon valvonnassa, koska pelastuslaki kuitenkin velvoittaa varautumaan omatoimisiin ensitoimenpiteisiin ja alkusammutukseen. Pelastuslain muutoksen yhteydessä tulee kartoittaa eri säädösten ns. aukkokohdat, että YM:n asetuksesta rakennusten paloturvallisuudesta ja pelastuslaissa kiinteistön haltijalle asetettujen velvoitteiden kokonaisuudesta tulee selkeä kokonaisuus, suunnitteluohjauksen viranomaistoiminta on selkeää ja valvonnan toteuttaminen on johdonmukainen kokonaisuus.

Pelastuslain tulee huomioida yllä olevat tehtävät yksiselitteisemmin pelastuslaitosten laakisääteiksi tehtäviksi. Jatkossa sisäministeriö ja sote-maakunnat tulevat neuvottelemaan vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien toteuttamisesta. Pelastuslain yksityiskohtaisempi ja tarkoituksenmukaisempi kirjaus pelastuslaitosten tehtävistä selkeyttää tehtävien toteutumisen seurantaan sekä luo maksuosuuksien jakoperusteisiin selkeyttä ja tasavertaisuutta.

Maakuntien ohjauksen yhteinen tietopohja muodostuu väestöstä, taloutta sekä pelastustoimen järjestämistä koskevista tiedoista. Maakunta tulee laatimaan vuosittain selvityksen pelastustoimen palveluiden toteutumisesta ja talouden tilasta alueellaan. Pelastuslain yksityiskohtaisempi kirjaus pelastuslaitoksen tehtävistä luo perustan vuosittaiselle selvitykselle. Tämä tulee esille myös pelastustoimen järjestämislain mukaisen omavalvonnan asettamassa velvoitteessa varmistaa tehtävien lainmukainen hoitaminen sekä pelastustoimen palvelujen saatavuus laatu ja vaikuttavuus.

Lainsäädännön antama tuki keskeisille onnettomuuksien ehkäisyä edistäville tehtäville poistaa toteutumisen seurantaan liittyvää eroavaisuutta, antaa pelastusviranomaiselle yksiselitteisemmän toimivallan sekä yhdenmukaistaa asiakkaille annettavaa palvelua. Pelastuslain tulee tältä osin tukea pelastuslaitosten toimintaa ja roolia yhteiskunnassa ja viranomaisyhteistyössä.

2.2 Jakamistalous

Yksi merkittävä yhteiskunnan muuttumisen ilmentymä nykyisen pelastuslain olemassaolon aikana on ns. jakamistalous. Jakamistaloudesta on tullut keskeinen ja kenties pysyvä yhteiskunnallinen toiminta, jota hyödyntävät niin yksityishenkilöt kuin yrityksetkin. Jakamistaloudessa tavaraa, tuotetta tai palvelua jaetaan, lainataan tai vuokrataan omistamisen sijaan. Jakamistalouden ydinajatuksia ovat vajaakäytössä olevien resurssien tehokkaampi hyödyntäminen, siirtymä omistajuudesta käyttöoikeuksiin sekä vertaistoiminta ja -tuotanto. Myös palveluiden jakaminen tai eri palveluihin yhdessä osallistuminen kuuluu jakamistalouteen. Uudenlainen hajautettu tavarantuotanto voidaan myös lukea jakamistalouteen. Tässä tuotteita valmistavat ihmiset ja yritykset käyttävät yhteisiä työvälineitä, jakavat tietoa ja osaamista luoden yhteistyössä jotakin uutta. Jakamistaloudessa hyödynnetään nykyteknologian mahdollistamia yhteydenpitomuotoja. Keskeinen esimerkki pelastusviranomaisten valvontatoimintaan liittyvä jakamistalouden ilmentymismuoto on asunnonvuokrauspalvelu Airbnb. On todettu, että jakamistaloudessa ei välttämättä törmätä isoihin laillisiin ongelmiin, kun on kyse yrityksistä, jotka tarjoavat palvelujaan kuluttajille, mutta kun puhutaan kuluttajien välisestä jakamisesta, voi syntyä ongelmia ja ollaan toiminnan turvallisuuden valvonnan suhteen harmaalla alueella. Lainsäädäntö esimerkiksi kiinteistöjen jakamisesta ei ole yksinkertainen. Juridiset asiat kuten vastuu, vakuutukset, verotus ja tuotteen hävittäminen voivat nousta ongelmiksi, kun tuotteen tai palvelun omistussuhde on epäselvä. (<https://fi.wikipedia.org/wiki/Jakamistalous>)

Pelastuslain uudistamisen yhteydessä pelastuslaitoksien valvontavelvollisuutta ja lain antamia toimintaedellytyksiä tulee tarkastella myös jakamistalouden näkökulmasta. Edellä mainitut ongelmat ja epäselvyydet juridisista vastuukysymyksistä ovat esillä tällä hetkellä myös pelastusviranomaisen valvontatyössä. Nykyinen pelastuslaki ja pelastuslaitoksien valvontatoiminta perustuu vahvasti perinteiseen kiinteistön omistaja ja pitkäaikainen toiminnanharjoittaja asetelmaan. Jakamistalous murtaa tätä perinteistä rakennetta, koska siinä kiinteistöjä, välineitä yms. vuokraava taho ei ole välttämättä rekisteröitynyt toiminnanharjoittajaksi. Tämä tulisikin ottaa huomioon pelastuslain uudistamisen yhteydessä

On selvää, että jakamistalous ja siihen perustuvat toimintamallit tulevat vielä muuttumaan. Tullaan toimimaan entistä enemmän anonyymisti, asiat hoidetaan vain sähköisten alustojen ja palveluiden kautta, tuotteita valmistetaan ja rakennuksia rakennetaan jakamistalouden ehdoilla jne. Pelastusviranomaiset eivät välttämättä pysty enää hallitsemaan turvallisuuteen liittyviä tekijöitä, mikäli lainsäädäntö ja pelastuslaitosten toiminta jatkaa ns. perinteisellä tavalla. Pelastusviranomaisen valvonnan muotoja ja keinoja tulee pystyä muuttamaan yhteiskunnan muuttumisen myötä. On pohdittava, pystyykö tai tulisiko pelastusviranomaisen pystyä vaikuttamaan palveluntarjontaan ja siihen liittyvään prosessiin. Onko pelastustoimi se hallinnonala, joka ohjaa turvallisuusnäkökulmaa tulevina vuosina jakamistalouden toimintoihin. Asiakasta tulisi ohjata voimakkaammin valitsemaan

myös turvallisuutta samalla kun hän ostaa, vuokraa tai tilaa palvelua. Tästä esimerkkinä voidaan mainita mm. Ilpo Leinon YAMK opinnäytetyö Asumisen paloturvallisuuteen vaikuttavat ratkaisut talopakettien valintakriteereiksi (2019) (https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/169120/Leino_Ilpo.pdf?sequence=2&isAllowed=y). Leinon tekemässä selvityksessä keskeisin havainto on se, että paloturvallisuus ei näyttäydä omana kokonaisuutenaan tai edes helposti löytyvinä mainintoina yhdenkään talovalmistajan verkkosivulla. Autoteollisuudessa ja liikenteessä turvallisuudesta on kuitenkin pystytty tekemään merkittävä voimavara.

Markkinoinnin lisäksi myös viimeaikaisissa lainsäädäntöuudistuksissa jakamistalous on otettu huomioon. Esimerkiksi vesiliikennelain (782/2019) 6§ mukaisesti kuljetettavaksi, ohjailtavaksi tai hallittavaksi luovutetun tai vuokratun vesikulkuneuvon luovuttajan on huolehdittava siitä, että vesikulkuneuvo on luovutushetkellä kyseiselle vesialueelle ja siihen liittyviin olosuhteisiin nähden rakenteeltaan, kunnoltaan ja muilta ominaisuuksiltaan turvallinen siten kuin kyseisen lain 107 §:ssä säädetään ja että vesikulkuneuvon vastaanottajalle on annettu riittävä opastus sen turvalliseen käyttöön. Edellyttääkö tuleva pelastuslaki asunnon luovuttajaa tai vuokraajaa huolehtimaan siitä, että se on rakenteeltaan, kunnoltaan ja muilta ominaisuuksiltaan turvallinen, paloturvallisuuden itsearviointi on dokumentoitu ja esitetty asiakkaalle, ja että vastaanottajalle on annettu riittävä opastus sen turvalliseen käyttöön ja tuotu esille ympäristön ominaispiirteet, joilla voidaan katsoa olevan vaikutusta turvallisuuteen (kemianteollisuus tms.)? Nykyinen lainsäädäntö on aseteltu ns. perinteiseen toimintaan perustuva: Yksityinen mökki -> yksityisen mökin turvallisuustaso. Toiminnanharjoittaja -> majoitustilan turvallisuustaso. Jakamistalous on jotain tältä väliltä, ja siinä tulee esille myös ristiriita yksityishenkilö-toiminnanharjoittaja asetelmaan. Osaltaan kiinteistöjen monimuotoisuus lisääntynee myös muiden, yhteiskunnassa tapahtuvien kehityksien seurauksena. Etätyön lisääntyminen hämärtää kodin ja työpaikan eroa, kuten myös asunnon ja vapaa-ajan asunnon erot kaventuvat koko ajan.

2.3 Asiakslähtöisyys ja sähköinen asiointi

Pelastuslain (379/2011) 80 § määrittelee palotarkastuksen ja muun valvontatehtävän toimittamisen. Pykälässä palotarkastuksen toimittaminen on kirjattu siten, että se tulkitaan toimenpiteenä, joka on suoritettava fyysisesti paikan päällä. Lainsäädännön uusimman yhteydessä valvontatehtäviä ja niiden toteutustapoja tulee tarkastella yhteiskunnan tarpeiden mukaisiksi. Nykyajan teknologia mahdollistaa tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen valvonnan myös ilman, että valvontaa suorittavan henkilön on välttämätöntä olla paikan päällä. Sähköiset asiointimahdollisuuden, kuvanvälittäminen yms. mahdollistaisi uusia toimintamalleja. Myös ns. asiakirjavalvonta tulee tehdä pelastuslaissa näkyväksi kiinteistöjen turvallisuuden ja kunnossapidon jatkuvan valvonnan/seurannan muodoksi. Sähköinen asiointi ja asiakslähtöisyys on noussut vahvasti esille pelastustoimen toimintojen kehittämisessä. Pelastuslain uudistuksen tulee tukea tätä kehitysnäkymää ja mahdollistaa uusien toimintatapojen käyttämistä. On korostettava kuitenkin, että paikan päällä tehtävää valvontaa ei pidä poistaa kokonaan ja sille on jatkossakin selkeä tarve. Keväällä 2020 alkanut Covid19-pandemia nosti esille tarpeen toimintojen muuntojoustavuuteen yhteiskunnan eri tilanteissa. Pelastuslaitokset toimivat kaikissa yhteiskunnan häiriötilanteissa. Pelastuslaitosten pitää kuitenkin pystyä yllä pitämään omia, lakisääteisiä toiminto-

ja vallitsevasta tilanteesta huolimatta. Yllä pidettävien toimintojen ydin ja tavoite voi olla sama häiriötilanteesta riippumatta, niiden toteutustapa on oltava kuitenkin muokattavissa.

Lainsäädännön uudistamisessa tulee tarkastella myös toiminnanharjoittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuuden laajentamista omatoimiseen turvallisuuden ylläpitoon, sen valvontaan ja tietojen raportoimiseen. Perinteinen pelastustoimen valvonnan asetelma on, että pelastusviranomainen menee paikan päälle selvittämään valvottavan kohteen turvallisuustasoa. Nykyisessä yhteiskunnassa ja teknologian mahdollistaessa edellä mainittua valvonta-asetelmaa tulisi tarkastella monipuolisemmin. Pelastuslainsäädännön tulee ohjautua siihen, että kohteen edustajat ovat velvollisia olemaan aktiivisempi osapuoli omatoimisen valvonnan, raportoinnin ja sisällön tuottamisessa. Tämä mahdollisuus on huomioitu pelastustoimen tulevan onnettomuuksien ehkäisyn sovelluksen määrittelyissä. Pelastustoimen sähköinen asiointi ei saa jäädä vain sähköisen lomakkeen täyttämiseen. Pelastustoimen ja asiakkaiden sähköinen asiointi pitää olla tulevana vuosina molemmin puolista, jossa asiakkailla on merkittävä rooli pelastustoimen tietojärjestelmien sisällön tuottamisessakin. Tällaisia asiakkaan itsenäisiä raportointia ja kohdetietojen ylläpitämistä voi olla mm. kiinteistöjen turvallisuuden ylläpidon ja huollon pöytäkirjojen/raporttien siirtäminen, omatoimisen valvonnan tai paloturvallisuuden itsearvioinnin raportointi suoraan pelastustoimen järjestelmään, kiinteistöjen yhteystietojen ja kohdekorttitietojen päivittäminen. On täysin selvää, että nykyiset pelastustoimen tietojärjestelmät eivät tue tällaista molemmin puolista sähköistä asiointia, mutta lainsäädännön uudistamisen yhteydessä tulee varmistaa, että järjestelmien salliessa tällainen olisi mahdollista toteuttaa.

3 Onnettomuuksien ehkäisytoiminnan kehittyminen

Pelastustoimi on kehittänyt voimakkaasti viime vuosina onnettomuuksien ehkäisytoimintaa. Eräänä keskeisenä muutoksen alkamisajankohtana voitane pitää nykyisen pelastuslain voimaantuloa vuonna 2011. Laki muutti merkittävästi pelastustoiminnan valvonnan määräytymisperusteita ja toimintaa ohjattiin säädösten avulla selvemmin riskiperusteiseksi sekä vuosittain päivitettävään valvontasuunnitelmaan perustuvaksi. Tätä kehityskaarta tulee jatkaa myös seuraavassa pelastuslain uudistamisessa. Pelastuslain (379/2011) 79 § mukainen valvontasuunnitelman laadintavelvollisuus ja säädöstä tukeva sisäministeriön ja pelastuslaitosten yhteistyönä laatima valvontasuunnitelmaohjeistus ovat osaltaan edistäneet myös valvontatoiminnan yhdenmukaisuutta. Viimeisin valvontasuunnitelmaohjeistus on jo muutaman vuoden vanha, joten sen päivittäminen yhdessä lainsäädännön kanssa olisi ajankohtainen. Pelastuslain uudistamisen yhteydessä tulisikin pelastusosaston ja pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueen muodostaa yhteistyöhanke, jossa tarkasteltaisiin valvontatyötä ohjaavien pykälien ja niitä tukevien ohjeistuksien sisältöä ja kokonaisuutostarvetta. Vuoden 2011 pelastuslainsäädännön valmistelun yhteydessä tämä yhteistyö toteutettiin ja se koettiin erittäin hyväksi. Näin olisi tarkoituksenmukaista toimia myös tulevassa pelastuslain uudistamisessa. Tarkastelu tulisi ulottaa myös muihin onnettomuuksien ehkäisyä ohjaaviin pykäliin ja suunnitelmien laadintavelvollisuuksiin. On tarkasteltava, tulisiko lainsäädännössä oltava velvoite laatia pelastuslaitoksen koko onnettomuuksien ehkäisytoiminnan suunnitelma. Jos suunnitelman laadintavelvoitteita lainsäädännössä muutetaan, tulee niille olla yhtenäiset valtakun-

nalliset ohjeistukset. Isoimpana kokonaisuutena muiden tehtävien tarkastelussa olisi turvallisuusviestintä.

Sisäministeriö asetti 1.7.2016 tekemällään päätöksellä 14 työryhmää pelastustoimen uudistukseen liittyvien tehtävien kehittämiseksi (Pelastustoimen uudistuksen työryhmät). Yksi perustetuista työryhmistä tarkasteli onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamista. Työryhmälle annettiin tehtäväksi mm.

- Laatia eri valvontamenetelmien (omavalvonta, määräaikaiset valvontamenetelmät) käytöstä tilannekuva ja tehdä arvio valvontamenetelmien yhdenmukaistamistarpeista. Valvonnasta laaditaan prosessikuvaus yhteistyössä prosessityöryhmän kanssa.
- Tehdä esitys toimintatavoista ja menetelmistä, jotka edesauttavat yhteisten linjausten toteuttamiseen onnettomuuksien ehkäisyssä.
- Kehittää yhteistyötä turvallisuusviestinnässä. Tässä tehtävässä voidaan hyödyntää myös muiden yhteistyökumppanien osaamista.
- Kehittää ja yhdenmukaistaa pelastuslaitosten sekä muiden tahojen kanssa tehtävää yhteistyötä onnettomuuksien ehkäisyssä.

Työryhmä käynnisti tai oli edesauttamassa toimintakauden aikana useita eri kehityshankkeita onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamiseksi. Työryhmä luovutti loppuraportin 12/2018, jossa on esitetty yhteensä 11 toimenpide-esitystä. Vaikka tehdyt toimenpide-esitykset eivät suoranaisesti liity pelastuslain muutostarpeisiin, on toimenpide-esitykset kuitenkin tarpeen huomioida lain valmistelun yhteydessä.

Sisäministeriön pelastusosaston ja pelastuslaitosten kumppanuusverkoston yhteisen pelastustoimen uudistushankkeen jälkeen onnettomuuksien ehkäisyn kehittämiseksi on tehty mm. seuraavat erillishankkeet, joissa esiin nostetut uudet menettelytavat, ongelmat, muutostarpeet yms. on pelastuslain uudistamisen yhteydessä myös otettava huomioon. Hankkeet ovat joko loppuneet tai uudistamistyö on edelleen käynnissä, joten tarkempi hankekohtainen selvitystyö tulee tehdä hankkeen loppuraportin tai hankehenkilöiden kanssa.

3.1 Pelastustoimen arvioiva valvontamenetelmä

Pelastustoimen arvioiva valvontamenetelmä -hankkeen tavoitteena on ollut luoda uusi, valtakunnallinen toimintamalli pelastuslaitosten valvontatyöhön. Arvioivan valvontamenetelmän avulla yhdenmukaistetaan valvontatoimintaa, kerätään tietoa sen riskiperusteiseen suunnitteluun sekä tuetaan asiakkaiden turvallisuusosaamista ja omatoimista turvallisuuden kehittämistä. Yhdenmukaisen menetelmän avulla pyritään yhtenäistämään myös laintulkintoja.

Hanke: Pelastustoimen arvioiva valvontamenetelmä

Hankkeen vastuutaho: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, turvallisuuspalvelut. Yhteistyössä Kuntaliiton kanssa.

Hankekausi: 17.6.2019–14.6.2020.

Hankehenkilöt: Tanja Mannila (Helsingin kaupungin pelastuslaitos) ja Antti Soila (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos)

Hankkeen loppuraportti: Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston verkkosivut:
<https://pelastuslaitokset.fi/julkaisut/arvi/loppuraportti>

3.2 Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen

Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen – hankkeen tehtävä oli tuottaa yhdessä pelastuslaitosten edustajien kanssa, yhdenmukainen, valtakunnallisesti käyttöön otettava sähköinen paloriski-ilmoitus kanava. Lisäksi tehtävänä oli luoda paloriski-ilmoitusten käsittelyyn ja viranomaisyhteistyön kehittämiseen toimintamalli ja hyviä käytäntöjä antava käsikirja sekä käsikirjaa tukeva tiivis koulutusmateriaali paketti. Tavoitteeksi asetettiin paloriski-ilmoitusten sekä valvonnan valtakunnallinen yhtenäistäminen, pelastuslaitosten välisen yhteistyön tiivistäminen sekä paikallisten yhteistyöviranomaisten ja sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön parantaminen.

Pelastuslain 42§ mukainen onnettomuusvaarailmoitus tuli nykyiseen pelastuslakiin (379/2011), mutta sen soveltaminen on edennyt pelastuslaitoksissa hyvin eri tahtiin, ja menetelmät ovat poikenneet pelastuslaitosten välillä. Merkittävä tekijä vaihteleviin käytäntöihin on ollut mm. ohjeistuksen, koulutuksen sekä viranomaisyhteistyön puuttuminen. Silloinen lainsäädännönvalmistelu olisi lain 42§ osalta vaatinut tiiviimpää yhteistyötä pelastuslaitoksien kanssa mm. yhteisen ohjeistuksen muodossa.

Hanke: Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen

Hankkeen vastuutaho: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, turvallisuuspalvelut. Yhteistyössä Kuntaliiton kanssa.

Hankekausi: 1.4.2018-31.12.2018

Hankehenkilöt: Nina Söderholm (Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos, virkavapaalla) ja Esa Virta (ei ole enää pelastustoimen palveluksessa).

Lisäksi

Tuomas Pälviä, hankkeen ohjausryhmän pj. (Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos)

Kari Kummunsalo, Kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueen paloriskivalvonnan asiantuntijaverkoston pj. (Varsinais-Suomen pelastuslaitos)

Hankkeen loppuraportti: Toimitetaan pelastuslain esiselvityshankkeelle

3.3 Onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmä

Pelastustoimen käyttöön suunnitellun uuden ja kaikille yhteisesti käyttöön tulevan onnettomuuksien ehkäisyn sovelluksen kehitystyö on ollut valmisteilla jo usean vuoden ajan.

Vuodesta 2018 sovellusta on valmistelu pelastustoimen yhteisen ICT-hankkeen toimesta. Sovellus tulee korvaamaan pelastuslaitoksilla käytössä olevat valvontaohjelmat. Yhteinen ohjelma, ja siihen liittyvät toiminnalliset tarpeet tulevat osaltaan vaikuttamaan pelastuslaitosten valvontatyöhön, sen sisältöön ja tarpeisiin sekä menettelytapoihin. Pelastuslain tulee mahdollistaa riittävän kattavan rekistereiden ylläpito ja tarkoituksenmukainen tietojensaantioikeus valvontatyön tekemiseksi, vaikuttavuuden lisäämiseksi ja toiminnan kehittämiseksi.

Hanke: OE-sovellus

Hankkeen vastuutaho: Pelastustoimen yhteinen ICT-hanke

Hankekausi: Käynnissä edelleen

Hankehenkilöt: Teemu Luukko, pelastustoimen yhteinen ICT-hanke (Sisäministeriö/pelastusosasto), Tanja Seppälä (Helsingin kaupungin pelastuslaitos), Atte Kiander (Etelä-Karjalan pelastuslaitos)

Hankkeen loppuraportti: -

3.4 Valvontatoiminnan yhdenmukaistaminen ja kehittäminen

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalveluiden alaisuudessa toimiva valvonnan asiantuntijaverkosto on valmistellut laaja-alaisesti valvontatyön yhdenmukaistamista ja toimintojen kehittämistä. Valvonnan asiantuntijaverkoston tavoitteena on vuoden 2020 aikana tehdä esitykset valvontaprosessin yhdenmukaistamisesta sekä valvonnan termeistä. Lisäksi asiantuntijaverkosto laatii esityksen valvonnan kohdeluokkien päivittämisestä. Tämä muutostyö on tarpeen yhteensovittaa pelastuslain uudistamisen kanssa.

Hanke: Valvontatoiminnan yhdenmukaistaminen ja kehittäminen. Kaksi erillistä osahanke: Valvontaprosessin yhdenmukaistaminen ja valvonnan termit (vetovastuu: Mika Laitinen, Keski-Suomen pelastuslaitos) sekä valvonnan kohdeluokkien päivittäminen (vetovastuu: Pekka Mutikainen, Pirkanmaan pelastuslaitos)

Hankkeen vastuutaho: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, turvallisuuspalvelut / valvonnan asiantuntijaverkosto

Hankekausi: 2020-21

Hankehenkilöt: Kari Kummunsalo, Kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueen paloriskivalvonnan asiantuntijaverkoston pj. (Varsinais-Suomen pelastuslaitos)

Hankkeen loppuraportti: -

3.5 Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet

Sisäministeriö on asettanut Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hankkeen, jonka tavoitteena on selvittää, miten pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja palvelut nykytilassa vastaavat toimintaympäristöä, riskejä ja asiakastarpeita sekä luoda menettely- ja toimintatapoja muutoksiin vastaamiseksi. Hankkeessa selvitetään, miten pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja palvelut nykytilassa vastaavat toimintaympäristöä, riskejä ja asiakastarpeita kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Lisäksi kehitetään pelastustoimelle ja siviilivalmiudelle toiminta- ja menettelytapoja muutostarpeiden tunnistamiseksi ja muutoksiin vastaamiseksi. Hankkeen tavoite on myös tuottaa systemaattiset ja säännöllisesti toistuvat menettelytavat toimintaympäristömuutosten ja riskien sekä niitä vastaavien suorituskykyjen arvioimiseksi. Hankkeen tietoa on suunniteltu hyödynnettävän pelastustoimen hallintouudistuksen, sisäisen turvallisuuden selonteon sekä kansallisen riskianalyysin päivittämisen tueksi.

Laaja hanke jakautuu pienempiin osa-kokonaisuuksiin, joista yhdessä tarkastellaan onnettomuuksien ehkäisytoiminnan suorituskykyä suhteessa suorituskykyvaatimuksiin. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on käynnistänyt projektin, jonka tehtävänä on vuoden 2020 aikana määrittellä onnettomuuksien ehkäisyn yhteiset osaamisvaatimukset. Sisäministeriön hanke ja kumppanuusverkoston projekti toimivat tiiviissä yhteistyössä keskenään. Molempien osalta työ on vielä keskeneräinen, joten niiden vaikutusta pelastuslain muutostarpeisiin on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Töiden laajuudesta ja merkittävydestä johtuen, ne tulee kuitenkin huomioida pelastuslain uudistustyössä ja varmistaa, että tarvittavat lainsäädännön muutostarpeet tulevat huomioiduksi.

Hanke: Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke ja Onnettomuuksien ehkäisyn osaamisvaatimukset projekti

Hankkeen vastuutaho: Sisäministeriön pelastusosasto ja Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto, turvallisuuspalvelut.

Hankekausi: 1.9.2020 –31.12.2021. Projektin toimikausi 31.12.2020 asti.

Hankehenkilöt: Teija Mankkinen, Sisäministeriön pelastusosasto. Jani Jämsä, Onnettomuuksien ehkäisyn osaamisvaatimukset projektin pj. (Pelastusopisto)

Hankkeen loppuraportti: -

4 Pelastustoimen uudistus 2016-2018, onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen työryhmän esitys pelastuslain muutostarpeista (2017)

Sisäministeriö asetti 1.7.2016- 31.12.2018 hankkeen pelastustoimen uudistamiseksi. Uudistushankkeen työryhmä onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamiseksi teki pelastusosaston pyynnöstä yksityiskohtaisen esityksen pelastuslain muutostarpeista 7.2.2017.

Työryhmä teki esityksien valmistelussa sähköisen webropol-kyselyn pelastuslaitoksien onnettomuuksien ehkäisytyötä tekeville henkilöille. Lisäksi työryhmä hyödynsi pelastuslaitosten kumppanuusverkoston alatyöryhmiä eri tehtäväkokonaisuuksiin liittyen. Työryhmällä oli käytettävissä kuuden alatyöryhmän esitykset. Raportin valmistelussa tehtiin yhteistyötä myös Onnettomuustutkintakeskuksen (Kai Valonen) kanssa ja sai heiltä käyttöön onnettomuustutkinnassa ilmenneitä kehittämis ehdotuksia. Kehittämis ehdotukset otettiin huomioon työryhmän esityksessä. Työryhmän tekemä raportti oli lausunnolla pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelujen jäsenillä. Annetut lausunnot huomioitiin raportin viimeistelyssä.

Työryhmän tekemä raportti on siis valmisteltu laajassa ja tiiviissä yhteistyössä onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevien henkilöiden kanssa. Raportti on yksityiskohtainen ja paikoin hyvin pieniäkin asiakohtia esiin nostava. Raportin päivittäminen aloitettiin kesän 2020 aikana ja sen sisältöä on päivitetty tarpeellisilta osin. Työ on vielä kesken. Raportin rakenne on päätetty pitää samana. Tehdyt muutokset kirjataan raporttiin selkeästi näkyviin, joten päivitettyjen osioiden havainnointi on selkeää.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamisen työryhmän jäsenet toteavat, että raportti on edelleen hyvin ajankohtainen ja sisällöllisesti tarkoituksenmukainen. Pelastuslain esiselvitysvaiheessa ja lain uudistamisvaiheessa raportissa esille nostetut asiat tulee käydä läpi ja selvittää pelastuslain muutosmahdollisuuksia raportin mukaisesti. Erityisesti työryhmän tekemät muutosehdotukset on nostettu esiin pelastuslaitosten tekemän onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamista edesauttavien tarpeiden takia.

Päivitetty raportti toimitetaan erillisenä liitteenä sen valmistuttua syksyllä 2020.

5 Pelastuslaitosten toiminta häiriö- ja poikkeusoloissa

Valmiuslain (1552/2011) 12 § mukaisesti pelastuslaitoksen tulee varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Lisäksi pelastuslain 28 § mukaisesti palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa ja olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen. Pelastuslaitoksella tulee olla lainsäädännön estämättä poikkeusolojen vallitessa tai erityisen painavasta syystä (esimerkiksi häiriötilanne) mahdollisuus poiketa ns. normaalioloihin asetetuista tavoitteista tai toimintamalleista, mikäli se on tarpeen tehtävien priorisoinnin vuoksi tai mikäli palvelutason ylläpitäminen joillain osa-alueilla on käytännössä mahdotonta.

Kevään ja kesän 2020 aikana vallinnut Covid19-pandemia osoitti, että pelastuslaitokset joutuvat mukauttamaan omaa toimintaa joko omien tarpeiden tai yhteiskunnan ja asiakkaiden asettamien rajoitteiden takia. Lainsäädännössä on siis huomioitava myös toiminnan muutostarpeet, joihin pelastuslaitokset eivät itse voi vaikuttaa mitenkään. Tästä esimerkkinä mm. Covid19-pandemian aikainen hoitolaitosten vierailukielto. Covid-pandemian aikaisten valvontatehtävien muutoksista on mahdollisesti alkamassa Pelastusopiston päällystötutkimuksen opinnäytetyö syksyn 2020 aikana pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja Kuntaliiton ohjauksessa.

Kappaleessa 2.3 asiakaslähtöisyys ja sähköinen asiointi, on nostettu esille vaihtoehtoisten menetelmien käytettävyys. Pelastuslaitosten pitää mukauttaa omaa toimintaa ja tehtävien tärkeysjärjestystä yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti. Pelastuslaitokset toimivat keskenään eri tavalla, organisoituminen ja resurssien käyttö on erilaista sekä vallitsevat olosuhteet alueilla voivat vaihdella alueittain. Näin ollen käytettävien menetelmien ja tehtävien tulee olla myös muuntojoustavia.

6 Lopuksi

Yhteistyö sisäministeriön pelastusosaston ja pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueen kesken tulee olla tiivistä ja aktiivista. Pelastuslain valmisteluun liittyen turvallisuuspalvelualueen toiminnassa olevien henkilöiden asiantuntemus on hyödynnettävissä lainvalmisteluun. Turvallisuuspalvelualue ja sen alaisuudessa toimivat asiantuntijaverkostot toimivat yhteisesti hyväksytyn toimintasuunnitelman 2020-2021 mukaisesti. Toimintasuunnitelmassa ei ole kuitenkaan huomioitu pelastuslain esiselvityshanketta tai mahdollista muuta lainsäädännön valmisteluun liittyvää resurssitarvetta. Kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on kuitenkin halukas antamaan kaiken tukensa ja osaamisensa lain valmisteluun. Palvelualueen toiminnan- ja resurssisuunnittelun takia, seuraavan kahden vuoden aikana tapahtuva säädösvalmistelu ja siihen liittyvät yhteistyöresurssitarpeet olisi hyvä tietää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.