



Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista, 7.4.2021, VN/6185/2021

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston lausunto pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista

Tämä on pelastuslaitosten yhteinen lausunto. Tästä lausunnosta lisätietoja antaa pelastusjohtajien puheenjohtaja, Satakunnan pelastuslaitoksen pelastusjohtaja Pekka Tähtinen puh. 044 701 1590. Tämän lausunnon lisäksi kukin pelastuslaitos tarvittaessa lausuu erikseen valmistelujaostojen muistioista.

Pelastuslain muuttamistarpeiden esiselvityshankkeen tavoitteena oli laatia hallitusohjelman mukainen kokonaisvaltainen selvitys pelastuslain uudistamiseksi. Esiselvityksen ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta asetetaan elokuussa pelastuslain uudistamisen lainsäädäntöhanke, jossa toteutetaan kiireisimmät esiselvityksen aikana esille nousseet uudistamistarpeet. Seuraavalla hallituskaudella toteutettaneen esiselvityshankkeessa esille tuotuja perusteellisempaa valmistelua ja vaikutusten arviointia edellyttävät pelastuslain muutokset, jolloin on mahdollista tarkastella myös lain rakenteen toimivuutta. Uudistusten toteutus moniportaisesti eikä yhtenä kokonaisuudistuksena tulee erityisen perustelluksi sen vuoksi, että hyvinvointialueuudistus toteutuessaan sitoo käytännössä erittäin suuren osan pelastuslaitosten henkilöstöä, jolloin implementointiin osoitettavat resurssit voivat jäädä liian niukoiksi suurien uudistusten läpivientiin käytännön työn tasolla. Kokonaisuudistuksen hallitulle toteutukselle ei tässä tilanteessa varmastikaan ole tarpeeksi aikaa. Lisäksi nykyinen pelastuslaki asetuksineen on osoittautunut pelastuslaitosten näkökulmasta hyvin toimivaksi säädöskokonaisuudeksi, jonka puitteissa tehokas pelastuslaitosten palvelutuotanto on kyetty ja kyetään edelleen ylläpitämään.

Palvelujen yhdenmukaisuus on puhuttanut viime vuosina. Pelastuslaitokset ovat yhteisellä valmistelulla sekä päätöksillä kyenneet edistämään väestön yhdenvertaisuutta palvelutuotannon suunnittelun perusteena. Lain päivityksen tulee edelleen tukea pelastustoimen palvelujen yhdenvertaista saatavuutta kuitenkin niin, että palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa lähtökohtana ovat alueelliset ja paikalliset riskit ja uhat sekä palvelutarpeet. Tällöin pelastustoimen kansallista suorituskykyä voidaan kehittää ja resursoida tasapainoisesti ja oikeassa suhteessa tosiasialliseen palvelutarpeeseen nähden.

Hankkeen seurantaryhmän työskentelyyn osallistuneet pelastuslaitosten edustajat eivät pitäneet esiselvityshankkeen toteutusta aivan onnistuneena. Seurantaryhmälle ei esitetty valmistelun sisältöjä ennen kuin juuri työn ollessa päättymässä. Tämän vuoksi

voidaan katsoa seurantaryhmän ohjauspanoksen jääneen muodolliseksi ja siten jatkossa valmistelun avoimuutta tulee ehdottomasti lisätä. Seuraavassa lausunnot muistioista jaoksittain.

Jaosto 2: Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta

Jaosto 2:n valmistelukokoonpano vastaa hyvin laajan tarkastelun vaatimuksiin. Lisäksi jaoston työ lähtenyt kentän tunnistamista tarpeista sekä hyvin tunnistanut ne herkkyydet, mitkä liittyvät esimerkiksi eri viranomaisten väliseen yhdyspintaan. Muistiossa on pitäyditty sellaisissa kysymyksissä, joihin voidaan vaikuttaa pelastuslailla tai jotka liittyvät kiinteästi pelastuslaitosten ohjaus-, neuvonta- ja valvontatyöhön. Osa tunnistetuista ongelmista on muistion mukaan sellaisia, että niiden osalta sääntelyn muutostarpeiden arviointi ja linjausten tekeminen edellyttää laajempia selvityksiä kuin valmistelun yhteydessä on ollut mahdollista.

Hallinnollisten käytänteiden kuntoon saattaminen on tärkeä lainsäädäntötyön tavoite ja tätä näkökulmaa on muistiossa täysin perustellusti painotettu. Ohjauksessa ja neuvonnassa on aina huomioitava hyvän hallinnon toteutuminen. Muistiossa esitetyt vaatimukset jälkivalvonnan vakioidusta ja laadukkaasta toteutuksesta ovat valvonnan vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta välttämättömiä.

Ympäristöministeriö valmistelelee parhaillaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta. Uudistuksessa on tavoitteena muun muassa kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää kuten rakentamisen vastuukysymyksiä, rakennusvalvonnan järjestämistä ja rakentamisen lupajärjestelmää. Kuten muistiossa todetaan, on rakentamisen sääntely varsin yksityiskohtaista. Pelastustoimen yleisluontoisemman lainsäädännön ja erilaisen lain toteutuksen perinteen yhteensovittaminen on tähän asti kiinteässä kuntayhteydessä ollut helpompaa kuin mahdollisen hallintouudistuksen jälkeen tulee olemaan. Tarvitaan erityistä herkkyyttä, kun määritetään yhdyspintaa rakennusvalvontaan ja muuhun kunnalliseen yhdyspintaan erityisesti roolien ja vastuiden määrittelyn osalta. Voi olla, että erityisesti toimiva työnjako ja selkeä suhde rakennusvalvontaan ja rakennusvalvonnan vastuisin edellyttää rakentamiseen liittyvän yhdyspinnan rakentamista aiempaa tarkkarajaisemmin myös pelastuslaissa. Tämä tarkastelu edellyttää tiivistä ja avointa yhteistyötä kahden keskeisen ministeriön välillä.

Muistiossa on nostettu esille tarve säätää tarkemmin sammutus- ja pelastustyön järjestelyistä ja muista pelastustoiminnan edellytyksistä, jotta ne otetaan paremmin huomioon rakennuskohteen suunnittelussa ja toteutuksessa sekä kunnossapidossa. Tarkempi sääntely tällä osa-alueella on tärkeää ja kuten muistiossa todetaan, se osaltaan selventäisi pelastuslaitoksen roolia rakentamisen ohjauksessa. Mikäli paloilmoitinjärjestelmät, automaattiset sammutuslaitteistot ja savunpoistolaitteistot tulisivat samanlaisen säätelyn ja vaatimustason piiriin suunnittelun, toteutuksen ja kunnossapitovelvoitteiden osalta, ja pelastusviranomainen olisi toteutussuunnittelun hyväksyvä viranomainen, parantaisi se laitteistojen toimintavarmuutta ja yhteensopivuutta pelastustoiminnan aikaisiin taktisiin ratkaisuihin. Lisäksi paloturvallisuuslaitteiden kunnossapitovelvoitteiden selventäminen olisi tärkeää.

Nuohousta koskevat pelastuslain muutostarpeet arvioidaan tarkemmin selvityksessä, joka annetaan eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä. Tällöin valmistelussa on käytettävissä myös uutta seuranta- ja tutkimustietoa ja ratkaisu on siten perusteltu.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston valvonnan asiantuntijaverkosto esittää, että alkusammutuskaluston vaatimus osana omatoimista varautumista koskisi myös asuinrakennuksia. Valvonnan asiantuntijaverkosto on lisäksi huolissaan rakennuksien kiinteää polttoainetta käyttävistä lämmitysjärjestelmistä ja niiden palosuojausjärjestelyistä/ paloturvallisuuslaitteista sekä tarpeesta näiden lisäämisestä paloturvallisuuslaitteiden luetteloon. Valvonnan asiantuntijaverkosto tukee esitettyä näkemystä pelastuslain 19 § 2 momentin muuttamisesta muotoon, jossa on poistettu maininta kolmen vuoden välein vaadittavasta pakollisesta päivityksestä ja sen toimittamisesta pelastuslaitokselle, mikäli toiminta ei ole muuttunut. Valvonnan asiantuntijaverkosto tukee turvallisuuspalvelujen ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön näkemystä poistumisturvallisuus selvityksen laadintavollisuudesta. Määritelmiä tulisi edelleenkin saada selkeämmäksi, jotta lainsäädännön vaatimukset kohdentuisivat lain tavoitteen mukaisesti (esimerkiksi asumisyksikköön kohdennettavien vaatimusten määrittely ja erilaiset mielenterveys- ja päihdetyön asiakkuudet).

Kuten muistiossa todetaan, on pelastustien merkitsemisessä ja rakentamisessa alueellisia eroja. Muistiossa ei selkeästi oteta kantaa olisiko pelastuslaitosten raskaiden yksiköiden kulun mahdollistamisen lisäksi tarve turvata ambulanssien ja muiden kevyiden hälytysajoneuvojen pääsy rakennusten vierelle vakioimalla esimerkiksi pelastussuunnittelun sisältöä tämän kysymyksen osalta. Nähtävissä olevaa kehitystä ennakoiden olisi jatkovalmistelussa arvioitava kiinteistöjen suojaamisessa käytettävien erilaisten lukittavien porttien ja kulkuesteiden kasvava käyttö ja sen mukanaan tuomat haasteet pelastustoiminnalle ja ensihoidolle.

Pelastuslaitoksen hälyttäminen hätäkeskuksen kautta tulisi muistiossa esitetyllä tavalla saada rajoitettua ainoastaan tilanteisiin, joissa hissiin jäänyt on loukkaantunut tai välittömässä vaarassa tai joissa pelastuslaitosta muusta syystä tarvitaan avustamaan pelastustoimenpiteissä.

Tiedonsaantioikeuksien ja rekistereiden osalta pelastuslaitosten oikeuksia on vaivallisesti säädetty. Pelastuslain rekisterisääntely ei nykyisellään kata pelastusviranomaisen kemikaaliturvallisuuslain mukaisia tehtäviä eikä esimerkiksi tarkastuslaitosten toimittamia tietoja paloilmoittimien ja automaattisten sammutuslaitteistojen tarkastuksista. Kemikaaliturvallisuuslainsäädännön mukaiset tiedonsaantioikeudet, tietojen käsittely ja tarvittavien kemikaalikohterekisterien pito-oikeudet tulisi huomioida pelastuslain uudistamisessa. Valvontatietojen lisäksi on säädettävä tarkemmin erilaisten ilmoitusten käsittelyssä ja valvontaviranomaisten välisessä yhteistyössä, kuten lausunntoimenettelyissä ja lupaprosesseissa, syntyvien tietojen tallentamisesta. Myös paloturvallisuuden itsearviointilomakkeisiin liittyvät tiedonsaantia ja tietojen tallentamista ja käyttöä koskevat kysymykset on arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa. Pelastuslain 89 §:n 3 momentin 2 kohdassa säädetty oikeus saada muilta viranomaisilta tietoja onnettomuuksien ehkäisyn kannalta erityisistä riskikohteista kattaa ainoastaan 42 §:n 1 momentissa säädetyn pelastuslaitoksen yhteistyötehtävän, ei 42 §:n 2 momentin paloriski-ilmoituksia. Pelastustoimen tehtävien suunnittelua varten saatujen kohdetietojen (ns. kohdekortit) tallentamisesta ja käytöstä olisi säädettävä. Jatkovalmistelussa olisi huomioitava useat muuttuneet lait (mm. tietosuoja, rekisterien ylläpito, saavutettavuus jne.), jotka vaikuttavat rekisterien hallintaan ja ylläpitoon. Voisi olla tarkoituksenmukaista, että pelastuslakiin mahdollisesti tuleva pykälä olisi sellainen, että se mahdollistaisi kaikkiin lainmukaisiin tehtäviin pidettävät rekisterit. Tiedonhallinnan kokonaisuutta käsitellään tässä lausunnossa omana kokonaisuutenaan sivuilla 8-11.

Kaiken kaikkiaan Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta -jaoston muistio on perusteellista työtä sisältäen hyvän tietopohjan, asianmukaiset viittauskäytänteet sekä perusteellisen pohdinnan. Muistiossa esitettyihin johtopäätelmiin on lähtökohtaisesti helppo yhtyä koskien sekä esityksiä että näiden perusteluja. Siten muistio muodostaa hyvän pohjan jatkovalmistelulle.

Pelastustoimintajaos

Pelastustoimintajaoston tehtävänantoon kuului valmistella pelastustoimea, pelastustoiminnan suunnittelua ja sen tavoitteita koskevat asiat. Pelastustoimintajaosto koostui edustajista sisäministeriön pelastusosastolta, Pelastusopistolta, pelastuslaitoksista, aluehallintovirastosta sekä Suomen Sopimuspalokuntien liitosta. Jaoston käsittelemiin kysymyksiin liittyy useita yhdyspintoja muihin viranomaisiin, joten kokoonpanoa tulisi jatkovalmistelussa laajentaa. Esimerkiksi pelastuslain soveltamisalan muuttaminen vaatisi laaja käsittelyä myös pelastustoimen ulkopuolella. Joissain tapauksissa jaosto antaa esityksiä pykälämuotoilusta antamatta selkeitä perusteluja tai pohtimatta mahdollisia vaikutuksia laaja-alaisesti mikä vaikeuttaa muistion sisältämien esitysten arviointia. Jatkossa jaoston työn osa-alueella tulisi painottaa laaja-alaisia vaikutusarvioita, jotka ovat kovin paljon laajempia kuin muistiossa esitetyt toteamukset.

On kannatettavaa, että sopimuspalokuntaa koskevissa määritelmässä huomioidaan pelastustoimen uudistushankkeen sopimuspalokuntatoiminnan kehittämistä pohtineen työryhmän linjaukset erityisesti koska työryhmässä oli laaja pelastustoimen organisaatioiden edustus. Kuitenkin muistaen, että sopimuspalokuntatoiminta on hyvin monimuotoista eri osissa maata ja sen myötä toimivan sääntelyntason löytäminen on haastavaa.

Muistion esittämästä poiketen vesihuoltolaissa ei enää edellytetä vesihuollon kehittämissuunnitelman laadintaa. Tämän vuoksi pelastuslaitoksen tulisi pyrkiä vesihuollon toimijoiden kanssa yhteiseen vesihuollon suunnitteluun. Yhteistyörakenteet tulevat erityisen tärkeiksi ennakoitavissa olevan pelastustoimen hallinnollisen muutoksen seurauksena. Kuvatessa vesihuollon tilaa tulisi pystyä esittämään määrällisiä tietoja vesijohtoverkkojen kunnosta sekä palopostien ja sammutusvesiasemien huollon tilanteesta.

Jaosto esittää, että sisäministeriölle tulisi antaa ohjaus- ja asetuksenantovaltuus hälytysjärjestelyiden valtakunnallisesta yhteensovittamisesta. Nykyisen lain pelastuslaitoksille annettu yhteensovittamisvastuu ei muistion mukaan ole toiminut. Muistiossa tulisi pyrkiä tarkkaan tarvittavien toimenpiteiden perustelujen kuvaamiseen. Tässä tapauksessa esitetyn toteamuksen lisäksi olisi annettava riittävän tarkka kuvaus yhteensovittamisen ongelmista, jolloin arvio ohjaus- ja asetuksenantovaltuuden tarpeellisuudesta voidaan tehdä tietoon perustuen.

Tilanne- ja johtokeskusratkaisujen osalta jaosto viittaa sisäministeriön julkaisuun 21/2018 Ehdotus pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi sekä sisäministeriön julkaisuun 2019:7 Tilannekeskus- ja johtokeskuspalveluiden suorituskykyvaatimukset. Aiemmassa valmistelussa tilanne- ja johtokeskusjärjestelyjen tarkasteluja ovat puoltaneet toiminnalliset perusteet. Muistiossa ei oteta kantaa hyvinvointialueen päivityksellisiin tarpeisiin ja hyvinvointialueen oletettaviin ratkaisuihin mitä voidaan pitää tarkastelun puutteena. Samoin yhteistyö sosiaali- ja

terveystoimen kanssa tilanne- ja johtokeskusten osalta jää muistiossa valitettavasti kuvaamatta.

Lainsäädäntö edellyttää, että pelastustoiminnan tulee olla tehokasta kaikissa tilanteissa. Muistio viittaa tarpeeseen laatia asetukset, jolla määritellään pelastustoiminnan muodostelmien suorituskyvyt. Muistio viittaa tässä yhteydessä ensihoitoasetukseen, mutta ensihoitoasetuksessa ei ole suorituskyvyvaatimuksia siinä merkityksessä, miten jaosto näyttää asian ymmärtävän.

Jaosto esittää, että lainsäädännössä tulisi tarkentaa yleisjohtajuuden määritelmää sekä pelastustoiminnan johtajan roolia yhteensovittamaan eri toimijoita yleisesti. Yleisjohtajuuden tarkkarajainen määrittely on välttämätöntä ja se tulee toteuttaa laajassa yhteistyössä eri viranomaisten kanssa.

Muistion pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia koskeva osuus ei sisällä riittävän selkeää kuvausta toimivaltuuksista eri toimintatasoilla ja siten sitä koskevaa esitystä olisi syytä syventää liittämällä esitykseen selkeä kuvaus johtamisjärjestelmästä sekä tavoitteista, joita säädösmuutoksella pyrittäisiin saavuttamaan.

Muistiossa todetaan, että kansainvälisen pelastustoiminnan käytännön järjestelyt ovat osoittautuneet riittämättömiksi sekä lakisääteisten velvoitteiden (Laki Pelastusopistosta 21.7.2006/607) että Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämän kansainvälisen avunannon valmiuksien näkökulmasta kuitenkin yksilöimättä ongelmia. Muistion mukaan Pelastusopistolle keskitetyn kansainvälisen pelastustoiminnan yhteydet pelastuslaitosten vastuulla olevaan kotimaan valmiuteen eivät ole riittävällä tasolla (esimerkiksi kapasiteettien käyttö kotimaassa ja pelastuslaitosten henkilöstön hälyttäminen), eikä kansainvälisiä tehtäviä varten kehitettyjä valmiuksia ole kyetty hyödyntämään täysimääräisesti kansallisen valmiuden tukena. Pelastusopisto on suoraan sisäministeriön pelastusosaston tulosohjauksessa ja mahdolliset ongelmien taustatekijät tulosohjauksessa, rahoituksessa tms. tulisi muistiossa avoimesti esittää. Jälkiraivaus ja -vartiointia koskien esitetyt dokumentoinnin tarkentamistavoitteet ovat perusteltuja ja dokumentoinnin vakiointi myös pelastusviranomaisten toimien osalta on perusteltua. Vastaavalla tavalla pelastusviranomaisten on perusteltua yhtenäistää palontutkimuksen yhteydessä havaituista palo- ja henkilöturvallisuusrikkomuksista ilmoittamista. Sen sijaan erillisen pykälän laatiminen pelastustoiminnan, toimintavalmiuksien kehittämisen sekä tuloksellisuuden arvioimiselle osana palontutkimusta ei ole perusteltu, koska nykyinen lainsäädäntö esittää pelastustoiminnan arvioinnin osana palontutkimuksen sisältöä ja mahdollinen painopisteen ohjaaminen tähän voidaan toteuttaa informaatio-ohjauksen menetelmin.

Muistiossa vapaaehtoisilla tarkoitetaan vapaaehtoisten pelastuspalvelujärjestöjen nimissä vastikkeettomasti toimivia ja työskenteleviä järjestöön kuulumattomia kansalaisia, jotka ovat vapaaehtoisesti ja korvauksetta sitoutuneet osaksi pelastuslaitosten pelastustoimintaa sekä organisoimatonta ja epämuodollisempaa vapaaehtoistoimintaa suuronnettomuus- tai häiriötilanteissa eli niin kutsuttuja spontaaneja vapaaehtoisia. Vapaaehtoisten hyödyntämistä ei voitane käsitellä määriteltynä suorituskykyinä. Useiden toisistaan poikkeavien vapaaehtoisten kyvykkyyksien ja organisoitumismuotojen vuoksi aihealueesta säätäminen on haastavaa. Tavanomainen tulkinta on, että vapaaehtoiset voisivat osallistua viranomaisten tukemiseen siten, että järjestöt erikseen sovittavalla tavalla huolehtivat vapaaehtoisten osallistumisen muodoista harjoittelusta tilanteenaikaiseen hallintaan asti. Tällä varmistettaisiin, että viranomaisten kuormitus ei kohtuuttomasti kasvaisi

vapaaehtoisten avun koordinoititehtävän vuoksi. Jaoston esittämästä poiketen ei ole perusteita säätää pelastustoimen viranomaiselle velvoitetta edistää pelastustoimen tehtävissä käytettävien vapaaehtoisten organisaatioiden toimintaedellytyksiä. Pelastuslaitokset arvioivat tarpeen vapaaehtoisten organisaatioiden käyttöön palvelutuotantoon suunnitellussa sekä valitsevat siinä yhteydessä ne keinot, joilla mahdollisesti tarvittavat vapaaehtoiset organisaatiot voivat viranomaisia tukea. Erityisen harkitsemattomia ovat kirjaukset siitä, että vapaaehtoistoiminnan edistämiseen tähtäävät toimenpiteet tulisi kirjata tavoitteina ja toimenpiteinä pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin ja toimintasuunnitelmiin. Palvelutasopäätös on lähtökohtaisesti sopimus palvelutuotannosta, jonka sisällöllisenä perusteluosana on riskianalyysi ja tätä asiakirjakokonaisuuden luonnetta tulee kunnioittaa riippumatta pelastustoimen rahoitusratkaisuista. On myös ymmärrettävä, että sopimuspalokuntatoimintaa koskevat harvaan asutun alueen haasteet eivät ole ratkaistavissa pelkästään toimialakohtaisina kysymyksinä, sillä haasteilla on yhteytensä laajoihin yhteiskunnallisiin kehityslinjoihin.

Sopimuspalokuntaan liittyviä sinänsä perusteltuja kehittämistoimia työturvallisuutta ja terveystarkastuksia pohdittaessa tulisi ottaa huomioon, että sopimuspalokuntatoiminnan taustalla toimivat yhdistykset ovat osassa maata itsenäisiä kolmannen sektorin toimijoita. Sopimuspalokuntatoiminnan edellytysten kehittäminen ei edellytä pelastuslaitosten ja yhdistysten sopimussisältöjen harmonisointia eikä sellaisen toimenpiteen esittämiseen tosiasiallisesti ole mandaattia. Muistion mukaan sopimuspalokunta- ja vapaaehtoistoiminnan aktiivinen kehittäminen olisi pelastuslaitoksilta unohtunut. Väite tarvitsee tuekseen lähteen tai tilastotiedon.

Pelastusalan koulutuksesta säädettäessä tarkastelussa on huomioon otettava Helsingin Pelastuskoulun tärkeys ja Pelastuskoulun aseman vakiinnuttamisen tuomat myönteiset vaikutukset. Pelastustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskeva kehitystyö tulisi asettaa yhdeksi tärkeimmistä säädösvalmistelun painopisteistä, koska sillä on merkittäviä vaikutuksia paitsi harva-alueella käytettävissä oleviin resursseihin myös moniammatillisten yksiköiden hyödyntämismahdollisuuksiin. Pelastustoimen työntekijöiden tiedonsaantioikeuden, tietosuojan ja tietojenkäsittelyn periaatteiden selvittäminen sekä säädösten ajantasaistaminen on äärimmäisen tärkeää erityisesti pelastustoimen turvallisuusverkon käyttövelvoitteen tuomien uusien vaatimusten vuoksi.

Kokonaisuutta arvioiden voidaan todeta, että jaosto on tunnistanut keskeisiä pelastuslain kehittämistarpeita, mutta valmistelua tulee jatkaa laajalla kokoonpanolla pyrkien erityisesti vaihtoehtoisten säädöstapojen arviointiin sekä perustelujen tietoperustan vahvistamiseen. Pelastuslaitokset pitävät erittäin tärkeänä, että jatkovalmistelun yhteydessä käydään perusteellista pohdintaa pelastustoiminnan toimintavalmiuden määrittämisestä koskevista säädöstarpeista, sillä pelastustoiminnan mitoitus määrittävät ja ohjaavat asiakirjat eivät tällä hetkellä muodosta riittävän selkeää kokonaisuutta, mikä vaikeuttaa muun muassa vaatimusten ennakointia.

3. Jaosto - Varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu

Jaoston kokoonpanoa ei ole esitelty muistiossa. Muistiossa on aluksi keskeisten termien määritelmiä. Siviilivalmiuden käsitettä on käytetty eri yhteyksissä niin lainsäädännössä kuin muissakin kansallisissa yhteyksissä. Olisi kuitenkin arvokasta todeta, että kokonaisturvallisuuden sanasto ei määritä termiä suomalaiseen kontekstiin yksiselitteisellä tavalla, mitä voi pitää esteenä koko hallinnon jakaman käsityksen

muodostumiselle termin sisällöstä ja tarkasta käyttötarkoituksesta. On selvää, että siviilivalmiuden käsitteen kuvaaminen käsittekartassa on jatkossa tarpeen, jotta voidaan tarkasti kuvata määritelmän suhde muihin toiminta-alueita koskeviin määritelmiin. Määritelmien osalta voidaan kyseenalistaa myös ”jatkuvuuden turvaamisen” käyttö, sillä jää epäselväksi miksi laajassa käytössä olevaa *jatkuvuuden hallinnan* rinnalle tarvitaan uusi muotoilu.

Väestönsuojelua ja siihen liittyviä velvoitteita koskevan sääntelyn kehittämisen arviointia koskevassa osuudessa pohditaan ratkaisumalleja, joista yksi on erillisen väestönsuojelulain laadinta ja toinen pelastuslain soveltamisalan huomattava laajentaminen. Kolmas vaihtoehto olisi jaoston mukaan pelastuslain sääntelyn kehittäminen nykypohjalta siten, että se kattaa pelastustoimen koordinaatiovastaulla olevan toiminnallisen kokonaisuuden niin normaaliolojen kuin poikkeusolojen toimintaan liittyvän varautumisen, suorituskyvyt, valmiuden ja yhteistoiminnan. Muistio ei suoraan ota kantaa edellä mainittujen ratkaisujen paremmuuteen, mutta lienee niin, että yhteiskunnallisesti mahdollisimman laajan hyväksynnän sekä erityisen selkeyden toisi ratkaisu, jossa väestönsuojelua koskevat säädökset kootaan kokonaan omaan lakiinsa.

Pelastustoimella on merkittävä rooli yhteiskunnassa kaikissa turvallisuustilanteissa. Pelastuslain tavoitteeseen esitetty täydennys on perusteltu ja se onnistuneesti varmistaisi, että pelastustoimen järjestelmä huomioi myös onnettomuuksia vaikutuksiltaan vastaavat muut uhat ja yhteiskuntaan haitallisesti vaikuttavat tilanteet. Vastaavasti myös soveltamisalan laajentaminen sekä toimivaltuuksien laajentaminen ovat perusteltua toimenpiteitä.

Jaoston esittää uutta momenttia, jonka mukaan oikeus määrätä ihmisiä suojautumaan ja panna toimeen suojaväistö olisi kaikilla pelastusviranomaisilla ja myös muissa kuin pelastustoiminnan yhteydessä havaituissa vaaratilanteissa, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata. Momentti sisältää voimakkaan henkilöstöpoliittisen ulottuvuuden. On selvää, että evakuointitilanteita ja suojaväistöä koskevien säädösten tarkastelu tulee toteuttaa laajassa viranomaisyhteistyössä.

Jaoston esitys uudeksi Pelastustoimen viranomaisten ja pelastuslaitoksen varautuminen -pykäläksi on sisällöltään asetustasoisena tarkkaa ja siksi vaihtoehtoisen ohjauskeinojen käyttöä olisi tässä yhteydessä perusteltua pohtia.

Muistiossa esitetyt tarkennukset väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta ovat perusteltuja. Helpotusten myöntämiseen liittyvät esitykset muuttaisivat vain muutaman vuoden vanhaa työnjakoa ja siksi muutosesitys tulisi pystyä perustelemaan tilastollisella dokumentaatiolla, eikä vain viittaamalla liikaan tulkinnanvaraisuuteen ja epäselvyyteen soveltamisessa. Sen sijaan ehdotus uudesta veloitteesta laatia suunnitelma väestönsuojan käyttöönotosta vahvistaa väestönsuojelun kyvykkyyttä ja on siten perusteltu.

Tiedonsaantioikeuden laajentaminen koskemaan poikkeusoloja varautumista varten tulee arvioida laajassa viranomaisyhteistyössä ja vaikutukset laajasti huomioiden. Valtion osallistuminen valmiuden ylläpitämiseen tulisi mahdollistaa jaoston esittämän mukaisesti siten, että valtion rahoittaman erityiskaluston hankinta tai muu valtakunnallinen toiminta voitaisiin antaa esimerkiksi yhden tai useamman pelastuslaitoksen vastuulle.

Tilannekuvatoiminnan kehittämistarpeita pohtivassa osuudessa viitataan koronaviruksen aiheuttamaan tilanteeseen. Pandemia on erityisen selvästi tuonut esille erittäin moninaiset tarpeet tilannekuvatoiminnan kehittämisessä – ei vain pelastustoimen asioissa vaan koko julkista hallintoa koskien. Tilannetietoa välittävät järjestelmät tulee suunnitella siten, että menettelyltään ne ovat vähän kuormittavia, kaksisuuntaista sekä johtamisfunktion kautta perusteltavissa olevia tietoja välittäviä. Tässä yhteydessä olisi piirrettävä järjestelmä- ja tietovirtakuvaus, jossa otetaan huomioon koko julkinen sektori sekä varmistettava, että ratkaisut eivät tuota päällekkäisiä rakenteita tai vastuita. Suora viittaus ei sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja terveydenhuoltolain (1326/2010) säännöksiin ole kaikilta osin toimiva. Toimialakohtaisen tilannekuvan tuottamisen, ylläpitämisen ja jakamisen rinnalla pelastustoimelle voidaan rakentaa toimialaa laajempi, erittäin merkittävä rooli keskeisenä turvallisuustiedon solmukohtana.

Kuten jaosto toteaa, on systemaattisen, tarvetta vastaavan ja kattavan koulutustarjonnan puute on osaltaan heikentänyt väestönsuojelun valtakunnallisia ja alueellisia valmiuksia. Taustalla ilmiössä on, että kansallista konsensusta väestönsuojelun kokonaisuudesta rooleineen ja tavoitteineen ei ole saavutettu. Erityisesti alueellisten ja paikallisten tarpeiden näkökulmasta ovat korostuneet valmiuden ja väestönsuojelun ratkaisut, jotka parhaalla mahdollisella tavalla palvelevat jo normaaliolojen erilaisia häiriötilanteita. Portaittainen toimenpiteiden säätö turvallisuustilanteen muutoksia heijastaen on hyvä lähtökohta kehittämistyölle ja jaetun ymmärryksen luomiselle.

Pelastustoimella tulisi säilyttää jaoston esittämän mukaisesti mahdollisuus tukea kuntien valmiussuunnittelua. Tukemistehtävä voisi laajentua entistä enemmän myös häiriötilanteiden hallintaan ja tukea voitaisiin antaa myös muille julkisen hallinnon toimijoille. Laajalla mandaatilla mahdollistettaisiin pelastuslaitosten ja kuntien välisen yhteistyön jatkuminen, mikä ylläpitäisi paitsi kuntien myös koko yhteiskunnan kriisivalmiutta.

Jaoston muistiossa on asiamukaiset lähdeviittaukset sekä arvioita esitettyjen vaihtoehtojen yhteiskunnallisista vaikutuksista sekä vaikutuksista viranomaisiin. Siten työ muodostaa hyvän lähtökohdan seuraaville valmisteluvaiheille. Jatkovalmistelussa vaihtoehtojen ohjauskeinojen arviointi on erityisen perusteltua, sillä esitys olisi lisäämässä merkittävässä määrin hyvin yksityiskohtaista säätelyä.

Jaosto 4: Lain rakenne ja yhteiset säännökset

Pelastustoimen tiedonhallinta on kokonaisuus, joka vaatii kehittämistä ja täsmentämistä. Tehtävä sopisi erittäin hyvin toimialan substanssivalmistelun rinnalla toteutettavalle erityisvalmistelulle.

Pelastustoimen lakisääteisten tehtävien toteuttamisessa on korostetun tärkeää varmistaa tiedonsaantioikeuksia ja rekistereitä koskevien säädösten ajantasaisuus. Tarvetta korostaa pelastustoimea koskeva turvallisuusverkon käyttövelvoite. Jatkovalmistelussa on syytä huomioida esimerkiksi tiedonhallintaa, tietojen käsittelyä ja turvallisuusluokittelua, rekistereitä ja tiedonsaantia koskevat säännökset, jotka kaikki tulisi lainsäädännössä koota yhteen. Asiakokonaisuuden merkittävyyden näkökulmasta tulisi jatkovalmistelussa harkita jopa omaan pelastustoimen tiedonhallintalain laatimista.

Seuraavassa koottuna tiivis kuvaus näiden aihealueiden välittömistä säädöstarpeista:

Tietojenkäsittely - turvallisuusluokittelu

Tiedonhallintalaissa on säädetty tietojen turvallisuusluokittelusta. Tällä hetkellä kunnallisilla toimijoilla ei ole oikeutta luokitella toiminnassaan tietoja yhtenäisellä tavalla muiden valtiollisten turvallisuusviranomaisten kanssa ja tietojen luokittelu eroaa pelastustoimen sisälläkin organisaatioiden välillä. Tämä johtaa tietojen käsittelyn näkökulmasta tietojen epätarkoituksenmukaiseen hallintamalliin. Pelastuslaissa on tarkoituksenmukaista tarkentaa tiedonhallintalakia toimialakohtaisella velvollisuudella noudattaa pelastustoimen tietojen käsittelyssä tiedonhallintalaissa mainittua turvallisuusluokittelua, minkä kautta myös pelastuslaitoksille tulee velvollisuus turvaluokitteluun toiminnassaan.

Yhtenäisen tietoaineistojen luokitteluvaatimusten toteuttamiseksi pelastuslaitoksilla tulee olla pelastuslakiin kirjattu mahdollisuus luokitella toiminnassaan syntyvää tietoaineistoa turvallisuusluokitusasetuksen (1101/2019) mukaisesti turvallisuusluokkiin niiltä osin, kun käsiteltävä tietoaineisto täyttää tiedonhallintalain (906/2019) 18.1 §:n mukaiset kriteerit yleisen edun suojaamiseksi. Turvallisuusluokittelu tukee myös pelastuslaitosten siirtymistä turvallisuusverkon käyttövelvoitteen piiriin turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) pykälien 2, 3 ja 26 §:n mukaisesti, jossa käyttöönoton yksi velvoite organisaatioille on luokitella viranomaisessa käsiteltävä tietoaineisto. Koska turvallisuusverkko on turvallisuusviranomaisten yhteinen tietojärjestelmä- ja viestintäpalvelukokonaisuus, on viranomaisyhteistyön toteuttamiseksi tarpeellista noudattaa yhtenäistä tietoaineiston luokitteluvaatimusta koko pelastustoimen osalta.

Pelastustoimen rekisterinpitäisyys

Tiedonhallintalaki määrittelee organisaatioiden tiedonhallintaa. Organisaation tiedonhallintaa ohjaavat tiedonhallintayksiköt, joita ovat pelastuslaitosten näkökulmasta pelastuslaitosten isäntäorganisaatiot. Valtiollisilla pelastustoimen organisaatioilla (pelastusosasto, pelastusopisto ja aluehallintovirastot) on omat tiedonhallintayksikkönsä. Pelastuslaissa on määritelty pelastustoimen oikeudesta pitää erilaisia rekistereitä, ja tämän lisäksi organisaatioilla on muita rekistereitä, joita tarvitaan toiminnan toteuttamiseksi. Tiedonhallinnan näkökulmasta pelastustoimen rekistereissä olevaa tietojenkäsittelyä ohjaa näin ollen noin 30 tiedonhallintayksikköä ja rekisterinpitäjää. Toimialan tietojen yhtenäisen käsittelyn ja yhteistoiminnan mahdollistamiseksi tämä muodostaa erityisen haasteellisen toimintaympäristön. Pelastustoimen osalta olisi tarkoituksenmukaista löytää keinoja yhtenäistää toimialan tiedonhallintaa ja vähentää toimialan toimintaan liittyvien perusrekisterien rekisterinpitäjien määrää. Tämä edellyttää, että pelastuslaissa määriteltäisiin kansalliset toimialan rekisterit ja niiden rekisterinpitäisyys määriteltäisiin yhdelle pelastustoimen rekisterinpitäjän vastuulle. Rekisterien tietosisältöjen kehittäminen vaatii myös tarkentamista, että tarvittava tieto on niihin mahdollista tallentaa.

Tiedonsaantioikeus ja tietojenkäsittely

Pelastusviranomaisen tiedonsaantioikeuksia on tarkoituksenmukaista kehittää niin, että pelastusviranomaisen tehtävien suorittaminen on mahdollista tarkoituksenmukaisesti. Tällä hetkellä pelastusviranomaisen tietojen saannissa on keskeisiä haasteita liittyen hätäkeskuslaitoksen ylläpitämiin rekistereihin eli hätäkeskusrekisteriin ja paloilmoitinrekisterissä olevien tietojen saanti eritehtäviä varten. Lisäksi nykyiseen lakiin nähden tietojen saanti- ja käsittelyoikeuksia tulee laajentaa tarkkarajaisesta määrittelystä koskemaan laajemmin kaikkia pelastustoimen tehtäviä (pelastustoiminta, onnettomuuksien ehkäisy, väestönsuojelu, koulutus, tiedolla johtaminen). Konkreettisenä esimerkkinä on huomioitava, että pelastusviranomaisen

tiedonsaantioikeudet tulee olla myös käytössä jatkuvan tilannekuvan muodostamisessa ja valmiuden johtamisessa.

Tiedonsaantioikeus ja rekisterinpito

Pelastustoimella tulee olla oikeus pitää pelastustoimen tehtäviä varten kohderekisteriä. Kohderekisteriä tarvitaan kaikissa pelastustoimen tehtävissä eli pelastustoiminnassa, onnettomuuksien ehkäisyssä, väestönsuojelussa ja koulutuskäytössä. Kohderekisteriin tulee voida tallentaa eri tehtäviin liittyen tietoa ja hyödyntää samaa tietoa muissa toiminnoissa. Tietoa pitää voida käsitellä suunnittelussa, toiminnassa, koulutuskäytössä, tiedolla johtamisessa, työturvallisuudessa ja raportoinnissa.

Pelastusviranomaisella tulee olla oikeus tallentaa kohteista salassapitosäännöksistä riippumatta kohteisiin liittyvää tietoa sekä näihin liittyviä suunnitelmia pelastustoimen tehtäviä varten. Tiedon osalta kohteista tulee olla oikeus saada myös teknisten rajapintojen kautta jatkuvaa tietoa ja tehtävänäikana kerättävää tietoa (esim. IoT-laitteet, kamerakuva, jne.). Kohteisiin liittyen tulee säätää myös tiedonsaantioikeus rakennusvalvontaviranomaisen rekisteriin ja edellyttää uusien kohteiden osalta tietojen luovutusta sähköisesti pelastustoimen käyttöön.

Pelastustoimen toimenpiderekisterin osalta on todettu olevan tarve laajentaa rekisteriin tallennettavia tietoja. Tällä hetkellä pelastuslaitokset kirjaavat tehtäviin liittyen omiin rekistereihinsä tehtävään osallistuneista resursseista (henkilöistä) tarkempaa tietoa mm. palkanmaksua varten, työturvallisuuden näkökulmasta tehtäviin tehdään tilannepaikan riskinarvioita, media-aineistoja syntyy kuvaamisesta ja puhetallenteista ja toimintaan käytetyt tietojärjestelmät tuottavat tehtävään liittyvää tietoa paljon. Erityisesti tehtävissä käytettyjen tietojärjestelmien tuottamien tietojen osalta pitää toimenpiderekisterin sisältöä laajentaa ja mahdollistaa samalla uusien järjestelmien käyttö ja hyödyntäminen toiminnassa täysimääräisesti. Tiedolla johtamisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että kaikki tieto tallennettaisiin kansallisiin järjestelmiin yhteneväisesti. Kaikkiin pelastustoimen tehtäviin liittyvät resurssit tulisi tallentaa tähän järjestelmään, jolloin rekisteri sisältäisi myös muun muassa koko toimialan henkilöstön koulutus- ja pätevyystiedot (vrt. terhikki). Näkökulmana tulee olla, että rekisterissä olisi niin pelastustoimintaan, valvontatoimintaan kuin väestönsuojeluun liittyvät resurssit kirjattuna sekä alan koulutuksen saaneet mutta alalta poistuneet henkilöt suunnittelun mahdollistamiseksi valtakunnallisestikin. Kyseisellä tiedolla on merkitystä myös kansallisten suorituskykyjen rakentamisen näkökulmasta.

Kamerakuvankäsittely pelastustoimessa

Pelastuslaitosten yhteinen ICT-hanke teetti selvityksen kamerakuvan käsittelyssä pelastustoimessa vuonna 2020. Selvityksessä nousi esiin nykyisen pelastuslain nojalla videokuvan hyödyntäminen pelastustoimen eri tehtävissä. Keskeinen havainto oli, että kamerakuvaamisesta tulisi säätää pelastuslaissa tarkemmin. Kuvaamiselle nähdään lisäarvoa niin pelastustoiminnassa, väestönsuojelussa, onnettomuuksien ehkäisyssä kuin koulustoitiminnassa. Myös kuva ja muiden media-aineistojen automaattinen käsittely, analysointi ja päätöksenteko tulisi olla laissa säädetty. Pelastusviranomaisella tulisi olla lakiin perustuva tiedonsaantioikeus teknisellä yhteydellä julkisilla paikoilla oleviin julkishallinnon ja myös erikseen sovittujen kohteiden valvontakameroihin. Kuva-aineiston hyödyntämiselle on nähtävissä etuja erityisesti onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä ja pelastustoiminnassa. Myös toiminnassa syntyvien media-aineistojen osalta on tarve päivittää rekisterinpitoon liittyviä oikeuksia ja keskittää aineistojen tallentaminen kansalliseen järjestelmään yhden rekisterinpitäjän alaisuuteen. Kuvaamisen oikeutusta tulisi arvioida palontutkinnan lisäksi muun onnettomuuksien tutkinnan mahdollistamiseksi sekä muiden turvallisuusviranomaisten tarpeiden näkökulmasta. Jälkivartiointin toteuttamisessa, vaikka vastuu siirtyisi



kohteen edustajalle, tulisi viranomaisella olla mahdollisuus osaltaan jatkaa jälkivartiointia ja hyödyntää siinä mm. kamerakuvaa ja erilaisia lot-tietoja kohteesta tarvittavan ajan. Myös kuvien julkaiseminen onnettomuuspaikalta tiedottamis-, neuvonta- ja valistustarkoituksessa tulisi olla mahdollista.

Tietojärjestelmien omistajuus ja ylläpito

Pelastustoimen tietojärjestelmien hallinta on tällä hetkellä hajautunut useille organisaatioille. Esimerkiksi keskeisen toimenpiderekisterin omistajuus on pelastusosaston vastuulla, kun taas tekninen ylläpito on Pelastusopistolla ja järjestelmän rekisterinpitäjinä ovat pelastuslaitokset. Toimialan tavoitetilassa on toimialan yhteiset toimialasidonnaiset tietojärjestelmät, joita on hankintavaiheessa useampi eli määrä tulee lisääntymään. Pelastuslaissa on tarkoituksenmukaista selkeyttää ja keskittää pelastustoimen tietojärjestelmien omistajuus ja ylläpitovastuu pelastusosaston vastuulle. Järjestelmien ylläpidossa on todettu myös tarve kehittää tehtäviä suorittavien henkilöiden tiedonsaantioikeuksia, että teknisiä tehtäviä suorittavilla henkilöillä tulee olla myös oikeus käsitellä järjestelmien tietoja riittävässä laajuudessa organisaatiotasolla mutta myös valtakunnallisesti. Valtakunnallisia/alueellisilla pääkäyttäjillä tulee olla tiedonsaanti- ja käsittelyoikeudet valtakunnallisesti kaikkiin tietoihin tehtävän edellyttämässä laajuudessa.

Tekninen tilannekuva

Pelastustoimen palveluiden tuottaminen perustuu nykypäivänä entistä enemmän järjestelmiin. Tähän liittyen tulee pelastusviranomaisella olla oikeus saada maksutta jatkossa tarkemmin tietoa julkisen hallinnon turvallisuusverkkolain mukaisia palveluja tuottavilta organisaatioilta palveluiden toteutuksesta, käytettävyydestä ja palvelujen tilannekuvasta. Sama velvoite tulee säätää myös viranomaisten yhteisten tietojärjestelmien osalta koskemaan näiden järjestelmien omistajia. Asiasta on tarpeen säätää laissa, koska tiedot ovat turvaluokiteltuja tietoja ja niiden käsittely ei ole mahdollista ilman lakiin perustuvaa tiedonsaantioikeutta. Tieto on kriittistä pelastustoimen tehtävien tuottamiseksi jatkuvana palveluna, minkä vuoksi viranomaisen toimintaan vaikuttavista häiriöistä tulisi säätää ilmoitusvelvollisuus. Pelastustoimen teknisen tilannekuvan tuottamiseksi tulee olla myös saatavilla riittävässä laajuudessa maksutta sähköisen rajapinnan kautta tiedot sähköverkoista ja televerkoista. Tiedot on hyvin pitkälle tälläkin hetkellä koostettuna sähköisesti ja olemassa palvelujen tuottajien järjestelmissä, osittain keskitettynä jo olemassa olevaan Erillisverkkojen tuottamaan Krivat-palveluun, minkä vuoksi tietojen välittämisestä sähköisen rajapinnan kautta viranomaiselle ei voida katsoa aiheutuvan merkittävää kustannusta.

PELASTUSLAITOSTEN KUMPPANUUSVERKOSTO

Pekka Tähtinen

Pelastusjohtajien puheenjohtaja
pelastusjohtaja

Vesa-Pekka Tervo

Pelastustoimen kehittämispäällikkö