



25.09.2024

Lausunto sisäministeriön ohjeesta pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluun

HEL 2024-010898 T 00 01 06

VN/18671/2022-SM-14

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys-, ja pelastustoimen toimiala (jäljempänä Helsingin sotepe) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto sisäministeriön pelastustoiminnan päivitetyn toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta.

Yleistä

Helsingin sotepe yhtyy pelastusjohtajien kannanottoon, että valtion pelastustoimen ohjauksen olisi oltava strategista ja vain keskeisimpiin järjestämisen periaatteisiin keskittyvää. Valtion pelastustoimen ohjaus tulisi toteuttaa ensisijaisesti säädösohjauksen välinein muita ohjausvälineitä kuten ohjeita välttäen. Tehtävät ja vastuut tulee osoittaa lainsäädännöllä ja tarvittavilla valtioneuvoston asetuksilla. Lainsäädäntötyö edellyttää ohjeisiin verrattuna huomattavan laajan vaikutusten arvioinnin sekä asianmukaiset osallistumis- ja kuulemiskäytänteet. Lainvalmisteluun kuuluu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asianmukaisen kustannusvaikutusanalyysien tuottaminen sekä valtion rahoitusvastuun toteaminen velvoitteita pelastustoimelle osoitettaessa. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeesta ei ole tehty erillistä vaikutustenarviointia. Vaikutustenarviointi on kuitenkin olennainen osa lainvalmistelua ja ohjeiden laatimista, ja se auttaa tunnistamaan ja arvioimaan laaja-alaisesti erilaisia vaikutuksia, kuten taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia. Ilman asianmukaista vaikutustenarviointia ohjeet tuottavat palvelujen toteutuksen kannalta epätarkoituksenmukaisia ja vaikeasti korjattavia toiminnallisia seuraamuksia sekä ennen kaikkea perustelemattomia kustannuksia. Osaltaan ohjeiden antamiseen liittyvien ongelmien taustalla ovat aluehallinnon kategoriset tulkinnot ja viimeaikaiset alemman asteen oikeustapaukset ja näitä johdettu perusteeton tulkinta, että ohjeista muodostuisi velvoittavia asiakirjoja.



25.09.2024

Tällaisella tulkinnalla ohjeet menettävät toimivuutensa vaihtoehtoisina ohjauskeinoina ja samalla rikotaan säädösasiakirjojen hierarkia. Ero terveystalvelujen mitoitusperrusteiden määrittämiseen on suuri, kun on itsestään selvää, että valtion vaatimukset esimerkiksi sairaalaverkon ja hoitajamitoituksen kysymyksistä osoitetaan lain tasolla. Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivitys esittää uuden suunnitteluvuorvoitteen, jonka toteutus ohjeessa esitetyllä tavalla murtaisi lailla säädettyä vastuunjakoa. Ei ole olemassa tarvetta erilliselle toimintavalmiussuunnitelmalle, joka "konkreettisella tavalla" kertoisi kuinka pelastustoiminnan palvelutaso toteutetaan. Toimintavalmiutta koskevaa suunnitteluaineistoa ei ole perusteltua jakaa toimintaympäristöanalyysin ja palvelutasopäätöksen rinnalle kolmanteen asiakirjaan. Esitetty muutos olisi myös omiaan luomaan virheellistä kuvaa aluevaltuustolle kuuluvasta toimivallasta pelastustoimen palvelutasosta päätettäessä, sekä hyvinvointialueille kuuluvasta vastuusta palvelujen järjestämisessä. Asialla on myös yhteytensä siihen, että pelastusjohtajat näkevät itsehallinnon piirissä toteutuvan hyvinvointialueiden demokraattisen päätöksentekorakenteen vahvistavan edellytyksiä lähipalvelujen ylläpitämiselle parhaalla mahdollisella tavalla.

Helsingin sotepe toteaa, että on hyvä kansallisesti, kun pyritään rakentamaan yhtenäiset toimintamallit ja kriteerit, minkä mukaan pelastustoimintaa voidaan suunnitella. Samalla kuitenkin alueelliselle pelastustoimelle on jätettävä suunnitteluvapautta esimerkiksi lähdönesitysten rakentamiseen onnettomuuden riskit huomioon ottaen. Laki sanoo, että valmiuden täytyy perustua riskeihin mutta kuitenkin ohjeessa voitaisiin selkeämmin ottaa kantaa alueiden oikeuteen käyttää esim. kärkiyksiköitä matalariskisissä kohteissa, jotka analyttisen seurannan ja tietopohjan mukaan muodostavat erittäin pienen onnettomuus ja henkilöriskin. Riskin ja hälytysvasteen tulee perustua kerättyyn ja analysoituun tietoon ja siihen tulisi puuttua vasta, jos voidaan osoittaa, etteivät riski ja vaste vastaa toisiaan, ei etukäteisesti. Uudessa ohjeluonnoksessa liikutaan jo oikeaan suuntaan, mutta asiaan olisi voinut ottaa rohkeamman kannan. Olisimme toivoneet, että kärkiyksikkötoiminta ja sen suorituskyvyt olisi selkeämmin huomioitu ohjeluonnoksessa.

Suunnitteluohje on erittäin perusteellinen ja osittain kirjoitettu ns. virkamieskielellä, josta välillä haastavaa ymmärtää tarkoitusta. Olisi hyvä, jos ohjetta supistettaisiin sivumäärällisesti niin, että siinä keskityttäisiin selkeästi vain olennaisimpiin kohtiin, mitä ohjeella halutaan säädellä.

Tarkempia huomioita ohjeen eri kohdista

Määritelmät, sivu 2.

Jäännösriski on yleinen termi riskien hallinnassa mutta soveltuu huonosti pelastustoimessa käytettäväksi esitetyllä tavalla.



25.09.2024

Tehtävän edellyttämän suorituskyvyn toimintavalmiusaika ei ole tarpeellinen tai käyttökelpoinen, kun muodostelmille on jo edempänä määritely kaikille toimintavalmius aika, tämän voisi jättää kokonaan pois.

2. kappale, sivu 15

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluun ja dokumentaatioon halutaan tehtäväksi uusi suunnitelma ”pelastustoiminnan toimintavalmiussuunnitelma”. 4.kappaleen, sivu 15 mukaan toimintavalmiussuunnitelma tulee vielä yhteensovittaa yhteistyöalueen muiden pelastuslaitosten kesken.

Emme näe yllä olevaa suunnitelmana tarpeellisena. Tämä olisi ohjeella annettu uusi tehtävä pelastuslaitoksille. Sen merkitys olisi kyseenalainen, koska käytännössä se ei paljonkaan poikkea lakisääteisestä palvelutasopäätöksestä, eikä pelastustoiminnan johtamis- ja yhteistoimintasuunnitelmista, jotka laki vaatii tehtäväksi vuoden 2024 loppuun mennessä. Pelastuslaitoksen tulee suunnitella pelastuslain 45 §:n mukaisten pelastuslaitosten avunantoon sekä pelastuslain 47 §:n mukaiseen pelastustoiminnan yhteistyöalueella tapahtuvaan pelastustoimintaan liittyvien yhteistyösuunnitelmien mukaiset toimet ja toimintavalmiuden rakentaminen avun antamiseen varautumiseen, avun pyytämiseen sekä avun antamiseen liittyen. Joka sekkin on uusi tehtävä pelastuslaitoksille. (alla lainaus luonnoksesta)

”Yhteistyöalueen tasoinen suunnittelu tehdään pelastustoiminnan yhteistyöstä vastaavan pelastuslaitoksen johdolla, koko yhteistyöalueen riskit ja voimavarat huomioiden. Suunnitelmat tulee laatia pelastuslain 47 §:n sekä sisäministeriön asetuksen 1363/2018 mukaisesti.”

Tästä alkaa muodostumaan melkoinen suunnitelmien verkosto, jossa samaa asiaa katsotaan eri suunnista ja paljon päällekkäin, suunnitelmia, vain suunnitelmien vuoksi, tulisi mahdollisimman paljon välttää.

4.1.1 sivu 19,

Selittävinä muuttujina malli käyttää edellisen viiden vuoden onnettomuusmäärää sekä kerrosalaa. KoPPO-rajasta käytetään vain riskiluokan määrittämisessä. Toteuman arvioinnissa tarkastellaan kaikkia niitä A- tai B kiireellisiä pelastustoimen tehtäviä, joissa alkuperäisen riskiarvion mukaan olisi voinut olla tarvetta kiireelliselle pelastustoiminnalle.

Määrittäykö riskinarvio hätäkeskuksen antaman riskinarvion mukaan vai pelastustoiminnan johtajan arvion mukaan? Hätäkeskuksen riskinarviossa tehtävä voi tulla B-kiireellisenä mutta kohteessa oleva pelastustoiminnan johtaja tunnistaa tilanteen olevan korkeintaan C- kiireellisyysluokan tehtävä. Esimerkiksi ensihoidossa on tehtävään lähdet-



25.09.2024

täessä oleva kiireellisyys ja sitten tehtävän kohteessa todettava kiireellisyys, mikä samalla antaa dataa hälytysvasteen oikeellisuudesta.

4.1.1 kappale, sivu 20,
Riskiruutujen luokkajako on siten voimassa aina yhden kalenterivuoden.

On hyvä, että riskiruutujen päivittäminen ja seuraaminen on dynaamista mutta samalla täytyy huomioida, että milloin riskien muutokseen joudutaan reagoimaan valmiutta lisäämällä tai joskus vähentämällä, asemaverkosto ei josta muutaman vuoden aikataulussa.

5 kappale, sivu 23

Toimintavalmiuden suunnittelussa on tarpeen tietää, kuinka paljon voimavaroja on käytettävissä. Ensinnäkin on laadittava luonnos palveluiden tasosta. Kun niitä vastaava kustannustaso on selvitetty ja tarvittava voimavarat toimintaan palvelutasopäätöksessä on saatu, voidaan laatia lopullinen toimintavalmiussuunnitelma.

Tämä kokonaisuus johtaa siihen, että toimintavalmiussuunnitelmassa ja palvelutasopäätöksessä käsitellään samoja asioita, kuten olemme jo aiemmin todenneet. Turhien suunnitelmien tekemistä tulisi edelleen välttää ja toimintavalmiussuunnitelman tekovelvoite poistaa ohjeesta. Lisäksi tässä ohjataan palvelutasopäätöstä siihen suuntaan mitä mielestämme laissa ei tarkoiteta.

5 kappale, sivu 25.

Perustoimintavalmiuden suunnittelussa määritetty suorituskyky ja palveluverkko on pohjana toimintavalmiuden suunnittelussa. Työssä tulee arvioida ja suunnitella, miten toimintavalmius varmistetaan pelastusjoukkuetta suurempiin pelastustoiminnan muodostelmia edellyttämiin tehtäviin niin omalla alueella kuin pelastustoiminnan yhteistyöalueen laajuisestikin.

Tähän ei tarvita pelastustoiminnan toimintavalmiussuunnitelmaa koska laki: Pelastuslaitoksen tulee suunnitella pelastuslain 45 §:n mukaisten pelastuslaitosten avunantoon sekä pelastuslain 47 §:n mukaiseen pelastustoiminnan yhteistyöalueella tapahtuvaan pelastustoimintaan liittyvien yhteistyösuunnitelmien mukaiset toimet ja toimintavalmiuden rakentaminen avun antamiseen varautumiseen, avun pyytämiseen sekä avun antamiseen liittyen.

Vinkki, sivu 27.

Esimerkki: Alueen tehtävät painottuvat voimakkaasti aamu- ja iltapäiväruuhkien aikaan, jolloin myös alueen saavuttaminen on hitaampaa. Alueelle sijoitetaan kärkiyksikkö vain riskiaikoina.



25.09.2024

Pelastustoiminnassa, koko maassa, on harvoin hetkiä ja tilanteita, jolloin voidaan sanoa, että siellä todennäköisesti tapahtuu onnettomuus, määrättyihin kellonaikoihin, niin usein, että alueelle sitä varten kannattaa siirtää yksikkö. Lisäksi henkilöstöllä täytyisi olla jokin tukeutumispaiikka, autossa henkilöstöä tuskin kannattaa istuttaa. Mikäli tällainen paikka on, lienee muut riskienhallintakeinot relevantimpia, kun yksikön sinne sijoittaminen.

5.2 kappale, sivu 31.

Suurten ja pitkäkestoisten onnettomuuksien sekä häiriötilanteiden pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelussa on myös huomioitava toiminnan jatkuvuus sekä pelastustoiminnan muodostelmien että pelastustoiminnan johtamisen osalta.

Johtamisen osalta huomio on hyvä.

5.2 kappale, sivu 31

Yhteistyöalueen tasoinen suunnittelu tehdään pelastustoiminnan yhteistyöstä vastaavan pelastuslaitoksen johdolla, koko yhteistyöalueen riskit ja voimavarat huomioiden. Suunnitelmat tulee laatia pelastuslain 47 §:n sekä sisäministeriön asetuksen 1363/2018 mukaisesti.

Ohjeluonnoksessa ja luvussa 5.2 viitataan useasti ministeriön antamiin valtakunnallisiin johtamisohjeisiin, joita pelastuslaitosten tulisi täydentää alueellisilla ja yhteistoiminta-alueet kattavalla johtamisohjeella ja -suunnitelulla. Valtakunnallista johtamisohjetta ei kuitenkaan tietääksemme ole vielä annettu, eikä sen antamisen aikataulusta ole tällä hetkellä tarkempaa tietoa.

Kohdassa 5.1.2 tulisi selkeämmin huomioida mm. niin sanottujen kärkiyksiköiden käytön mahdollisuus, tilanteen alussa, päällekkäisten tilanteiden hoitamisessa.

5.3 sivu 32.

Näkisimme, että sortumapelastamisen tilalla on mieluummin käytettävän termiä rauniopelastaminen. Ohjeissa tulee huomioida myös pelastushenkilöstön resurssien liikkuminen/liikuttaminen valtakunnallisesti alueille, jossa on enemmän tarvetta resursseille. Tässä tulee tuoda selkeästi esille SM osuus johtamisessa, koska valtakunnallinen johtaminen on heidän vastuulla, joten silloin myös ohjeiden yhteensovittaminen tulee heidän vastuulle. Yleisellä tasolla pohdittavaksi, että tuleeko sodan ajan asioita lasinkaan ohjata tässä ohjeessa, vaan tulisiko sootaan liittyvät asiat olla toisessa dokumentissa, jossa käsitellään kokonaisvaltaisesti sodan ajan asioita. Lyhentäisi ohjetta.

5.4 kappale, sivu 33.

Pelastustoiminnan johtamisen järjestelyt on suunniteltava myös pelas-



25.09.2024

tustoiminnan yhteistyöalueen puitteissa sekä valtakunnallisella tasolla tapahtuvissa tilanteissa.

Kuka vastaa valtakunnallisella tasolla tapahtuvan johtamisen suunnittelusta. Palaverissa pelastusosaston edustajat kertoivat, että valtakunnallisia päätöksiä voi tehdä vain valtion viranomaisen, onko suunnittelma-velvollisuus siis pelastusosastolla?

6.1 kappale, sivu 36

Sisäministeriö vastaa pelastustoimen tehtävänkäsittelyohjeen laadinnasta ja päivittämisestä yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen kanssa, jolla varmistetaan hätäkeskukseen tulevien hätäilmoitusten käsittely valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla.

On huolehdittava siitä, että matalariskisissä tehtävissä tehtävänkäsittelyohje mahdollistaa ryhmää pienemmän muodostelman lähettämisen, niin, ettei tehtävänkäsittelyohje ole ristiriidassa pelastustoiminnan suunnittelun kanssa. Automaattisten paloilmointien hälytyksissä 0,3% tehtävistä palo on levinnyt syttymiskohdasta, olisiko mahdollista, että ei riski ja henkilöriskikohteissa automaattien tehtävät saisi laittaa C - kii-reellisyysasteelle?

6.2 kappale, sivu 36.

Ohjeen alussa, määritelmässä kerrotaan, että pelastustoimella on kolme (3) valmiustasoa; Perus-, tehostettu-, ja täysvalmius. Sivulla 36 kuitenkin kerrotaan, että niitä onkin neljä (4); tehostettu seuranta on tullut lisää (sen parempi nimi olisi tehostettu johtamisvalmius), tämä tulee yhtenäistää, niitä on joko kolme tai neljä.

7.2.1 kappale, sivu 41

suunnittelun arviointi. Tarkoitetaanko tässä AVIn valvontaa vai omavalvontaa. Jos AVI:n valvontaa, niin näemme haasteellisena sen, että AVI valvoo meidän poikkeusolojen resursseja/suorituskykyjä. Emme tiedä, millä tiedolla he arvioivat esim. Helsingin tai Lappeenrannan poikkeusolojen suorituskyky vaatimuksia.

7.2.2 sivu 42.

Vaatimusajat ovat hyvinvointialueittain kunkin riskiluokan ruuduissa yhteensä. Suunnitteluperusteena on se, että kaikki tehtävät tavoitetaan vaatimusajassa. Toteuman seurannassa minimivaatimus on tavoittaa 80 % tehtävistä vaatimusajassa.

Onko tässä riski, että "80 % alle 9 min" minimivaatimus ryhmälle, vaikka sitä mitataankin vain kaikissa alueen I-ruuduissa yhteensä, ei anna kovin paljoa pelivaraa verrattuna "50 % alle 6 min" ensimmäiselle yksikölle? Eli johtaako tämä siihen, että ryhmän toimintavalmius pitää mitoitaa kuitenkin lähes samaan kuin ensimmäisen yksikön? Jos näin,



25.09.2024

vesitty mahdollisesti osa kevyempien yksiköiden hyödyistä.
” Jos vahvuus A tai B –kiireellisenä kohteeseen siirtyvistä yksiköistä ei täyty, tehtävää ei huomioida arvioinnissa.” Mitä tarkoitetaan tällä lauseella? Tarkoittaako tämä sitä, että vahvuudella 1+2 B-tehtävälle lähtenyttä pelastusryhmän tehtävää ei huomioida laisinkaan arvioinnissa?

7.3, sivu 43.

Toimintavalmiuden kehittämisen merkittävimmät toimet tulee kirjata palvelutasopäätöksen kehittämissuunnitelmaan.

Tässä palataan taas toimintavalmiussuunnitelmaan, kuuluuko toimintavalmiuden merkittävä kehittäminen toimintavalmiussuunnitelmaan vai palvelutasopäätökseen. Tässä on taas tällainen päällekkäisyys, joka poistuu poistamalla ohjeesta toimintavalmiussuunnitelma velvollisuus.

Lisätiedot

Jari Korkiamäki, Yksikön päällikkö, puhelin: 310 30060
jari.korkiamaki(a)hel.fi



25.09.2024

Juha Jolkkonen
sosiaali-, terveys- ja pelastus-
toimialan toimialajohtaja

Jani Pitkänen
pelastuskomentaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.