

Lausunto
Pelastusjohtajat

27.9.2024

1 (3)

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Viite: VN/18671/2022

Pelastuslaitosten yhteinen lausunto pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta

Sisäministeriö on 31.8.2022 asettanut pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistaminen -hankkeen. Lausuntopyyntön mukaan pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeeseen määritellyillä kriteereillä tuetaan pelastustoiminnan palveluiden suunnittelua ja toteutusta. Lausuntopyyntön mukaan pelastustoiminnan palvelutaso päätetään palvelutasopäätöksessä.

Laissa pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) säädetään palvelutasopäätöksen hyväksymisestä. Aluevaltuusto päättää pelastustoimen palvelutasosta ja hyvinvointialue vastaa palvelutuotannon järjestämisestä. Hyvinvointialue pyytää palvelutasopäätöksestä aluehallintoviraston lausunnon ennen palvelutasopäätöksen hyväksymistä.

Pelastusjohtajat katsovat, että valtion pelastustoimen ohjauksen on oltava strategista ja vain keskeisimpiin järjestämisen periaatteisiin keskittyvää. Valtion pelastustoimen ohjaus tulee toteuttaa ensisijaisesti säädösohjauksen välinein muita ohjausvälineitä kuten ohjeita välttämättä. Tehtävät ja vastuut tulee osoittaa lainsäädännöllä ja tarvittavilla valtioneuvoston asetuksilla. Lainsäädäntötyö edellyttää ohjevalmisteluun verrattuna huomattavan laajan vaikutusten arvioinnin sekä asianmukaiset osallistumis- ja kuulemiskäytänteet. Lainvalmisteluun kuuluu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asianmukaisten 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 tulkinnat ja viimeaikaiset alemman asteen oikeustapaukset ja näitä johdettu perusteeton tulkinta, että ohjeista muodostuisi velvoittavia asiakirjoja. Tällaisella tulkinnalla ohjeet menettävät toimivuutensa vaihtoehtoisina ohjauskeinoina ja samalla rikotaan säädösasiakirjojen hierarkia. Ero terveyspalvelujen mitoituserusteiden määrittämiseen on suuri, kun on itsestään selvää, että valtion

vaatimukset esimerkiksi sairaalaverkon ja hoitajamitoituksen kysymyksistä osoitetaan lain tasolla.¹

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivitys esittää uuden suunnitteluvelvoitteen, jonka toteutus ohjeessa esitetyllä tavalla murtaisi lailla säädettyä vastuunjakoja. 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 kolmannen 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.

Yksityiskohtaiset huomiot

Pelastusjohtajat korostavat, että palvelujen suunnittelussa hyödynnettävän tiedon (toimintaympäristötiedot/riskianalyysi) tulee muodostaa erillinen itsenäinen perusteluaineisto, jotta palvelujen suunnittelussa tosiasiallisesti toteutuisi palvelujen suunnittelun riskiperusteisuus. Tämä perusteluaineisto olisi tarvittavilta osin salassa pidettävä, jolla mahdollistettaisiin riittävä avoimuus varsinaisen palvelutasopäätöksen käsittelyssä ja toisaalta riittävä suoja salassa pidettävälle tiedolle.

Palvelutasopäätökseen kirjataan päätökset palvelukokonaisuudesta ja sen osien käytöstä siten, että palvelut vastaavat mahdollisimman kattavasti perusteluaineistossa esitettyjä riskejä ottaen huomioon pelastustoimen palveluiden vaikutus riskeihin ja uhkatasoihin. Tietoperusteinen valmistelu edellyttää siis arvioita pelastustoimen palvelukokonaisuuden ja sen osien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Hyvinvointialue toimii asiakasrajapinnassa ja on siten ainoa toimija, jolla on riittävät tiedot riskitasoista, asiakastarpeista sekä kattavimmat tiedot palvelujen vaikuttavuudesta. Luonnoksessa esitetty pelkästään tilastollisiin tietoihin ja tilastollisten tietojen muutokseen perustuva riskiruuutarkastelu ei mahdollista palvelujen vaikuttavuudesta vastaavan hyvinvointialueen asiantuntijuuden riittävää hyödyntämistä turvallisuustyössä. On myös huomattava, että merkittävä osa turvallisuuden kehittämistä perustuu yhteistyörakenteisiin ja yhdessä toteutettaviin toimenpiteisiin. Merkittävä osa turvallisuuden parantamisesta toteutetaan yhdessä asiakkaan kanssa. Tämän vuoksi luonnoksessa esitetty uusi määritelmä yleiskieliselle sanalle *jäännösriski* ei sovi turvallisuustyön todellisuuteen siinä merkityksessä mitä luonnoksessa kuvataan. Yleiskielessä *jäännösriskillä* viitataan huomattavasti laajaan joukkoon vastuunkantajia sekä keinovalikoimaan, jolla vastata riskeihin. Tässä

¹ Hyvinvointialueen itsehallinnon keskeiset peruspilarit määritellään perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hyvinvointialueelle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Lailla säätämisen vaatimus estää sen, että valtio voisi antaa hyvinvointialueelle sitovia ohjeita tai päättää asioista hyvinvointialueiden puolesta ilman laissa olevaa valtuutusta. Tämä ei kuitenkaan estä laissa säädettyjen tehtävien tarkentamista laissa olevan asetuksenantovaltuuden perusteella asetuksella, mutta tällöin asetuksenantovalta on yksilöitävä tarkkarajaisesti laissa.

merkityksessä pelastustoimen keinovalikoima on vain osa riskejä vastaavan turvallisuustyön kokonaisuutta. Ei voitane odottaa, että esimerkiksi toiminnanharjoittajien jäännösriskistä mitään ei jäisi toiminnanharjoittajille itselleen, vaan kyse on jaetun vastuun järjestelmästä, jossa pelastustoimen rooli riippuu siitä turvallisuuden lisäarviosta, mitä pelastustoimi ilmiöihin tai tilanteisiin voi asiakkaalleen luoda. Vastaava ajatusvirhe esiintyy myös kirjauksessa, jossa kuvataan, että pelastustoiminnan palvelutasosta päätettäessä tulisi tietää, mikä on riskianalyysin perusteella tehtävien onnettomuuksia ehkäisevien toimenpiteiden seurauksena jäljelle jäävä palvelutarve. Asiakkaiden turvallisuus ja tarpeet eivät perustu yksinomaan pelastustoimen palveluihin. Kohdekohtaista todennäköisyyttä pelastustoiminnan tarpeeseen valitulla ajanjaksolla ja yksittäisen kohteen riskitason muutosta voidaan arvioida esimerkiksi pelastustoimen valvontatoiminnan yhteydessä, jolloin pelastustoimella on tiedossaan merkittävät kohteen riskitasoon vaikuttavat tekijät.

Pelastusjohtajat korostavat, että ennakoitukyvykkyys on välttämätöntä palvelujen suunnittelussa. Esimerkiksi paloasemaverkon tietoperusteisessa suunnittelussa otetaan huomioon kuntien kaavoituskatsaukset sekä muut ennusteaineistot. Myös tämän vuoksi riskiluokkien tarkasteluvastuuta tulee jättää palvelujen järjestäjän ja tuottajan vastuulle, sillä palvelutuotannon on riittävä seurantatieto palvelutarpeiden muutoksista pitkällä aikavälillä.

Ohjeluonnosta laatiessa lähtökohtana on ollut, että "Suomen kokonaispalvelutasoon ei ole syytä tehdä muutoksia" ja tämän vuoksi riskitasot on asetettu niin, että niiden mukaisesti muodostuvat riskiruutujen riskiluokat ja niiden kokonaisuus eivät olennaisesti muuta valtakunnallisesti nopealle pelastustoiminnalle asetettuja vaatimuksia siitä tilanteesta, joka vallitsi ohjeen laadintahetkellä. Pelastusjohtajat katsovat, että tuotettaessa laskennallisia perusteita toiminnan mitoitukselle, tulisi valintojen perustua tietoon (laskentaan) ja valintojen perusteet tulisi alistaa avoimelle käsittelylle ja ulkopuoliselle arvioinnille.

Pelastusjohtajat ovat pelastustoimen valmiustasoissa pyrkineet huomioimaan tehtävien vuodenaika- ja muun kausivaihtelun kuten luonnoksessa esitetään. Ongelmallista kuitenkin on, että dynaamisilla muutoksilla ei ole mitään yhteyttä riskiperusteiseen rahoitukseen. Riskiperusteisen rahoituksen malli on osoittautunut paitsi erityisesti harva-alueiden näkökulmasta toimimattomaksi myös kannusteiden kannalta ongelmalliseksi onnettomuuksien ehkäisyn onnistumisen vähentäessä rahoitusta. Hyvinvointialueille tulee turvata rahoitus, jonka puitteissa syntyy tosiasiallinen kyky toiminnan kehittämiseen niiden painopisteiden mukaan, jotka alueellisesti merkittävimpiä ovat.

Seppo Lokka
Pelastus- ja turvallisuuspalvelujen
toimialajohtaja, pelastusjohtajien
puheenjohtaja

Vesa-Pekka Tervo
Pelastustoimen kehittämisspäälikkö
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy