

Sisäministeriö

Viite: Lausuntopyyntöne 14.10.2022 (VN/6188/2021-SM-17)

## Lausunto pelastustoimen palvelutasopäätöstä koskevasta asetuseronnoksesta

Sisäministeriö on käynnistänyt hankkeen, jonka tarkoituksena on valmistella sisäministeriön asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Asetuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa pelastustoimen palvelutasopäätösten sisältöä ja rakennetta sekä aluehallintoviraston suorittamaa palvelutasopäätösten arviointia. Asetuksessa annettaisiin tarkemmat määräykset pelastustoimen palvelutasopäätösten sisällön perusteista ja rakenteesta sekä aluehallintoviraston suorittamasta arvioinnista. Valmistuneesta asetuseronnoksesta pyydetään mm. hyvinvointialueiden lausuntoa.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lausunto on seuraava:

### Palvelutasopäätöksen sisältö ja rakenne yleisesti

Asetusta laadittaessa tulee muistaa, että palvelutasopäätös on hyvinvointialueen pelastustoimen julkinen asiakirja. Asiakirja edustaa hyvinvointialuetta, sen pelastustoimea, henkilöstöä ja arvoja. On myös huomattava, että palvelutasopäätöksen lukijakunta on laaja. Osa tuntee pelastustoimen hyvin, osa tutustuu pelastustoimeen ensimmäistä kertaa. Palvelutasopäätöksen sisältö- ja rakennevaatimuksilla ei saa kahlita liikaa asiakirjan laatijoiden käsiä. Asiakirja on oltava aiheeseen, organisaatioon ja alueeseen johdatteleva, kronologinen, saavutettava ja helppotajuinen myös pelastustoimea tuntemattomalle lukijalle.

### 2 §, Palvelutasopäätöksen sisällön perusteet

Asetuseronnoksen pykäläkohtaisissa perusteluissa edellytetään, että palvelutasopäätöstä laadittaessa on huomioitava ”vuosittaisia selvityksiä, vuosittaisia arvioita jne.”. Onko nämä kohdat synkronissa lainsäädännössä tarkoitetun palvelutasopäätöskauden kanssa? Pelastustoimen järjestämislakia koskeva hallituksen esitys lähtee siitä, että palvelutasopäätös laadittaisiin aina uuden aluevaltuuston aloittaessa toimintansa eli neljän vuoden välein.

Asetuseronnoksen 2 §:n 5 momentti edellyttää, että palvelutasopäätöstä laadittaessa on huomioitava omatoimisen varautumisen velvoitteet. 2 §:n 5 momentin tarkoitusta ja tavoitetta tulisi avata. Viitataan tässä pelastuslain 2 §:n 2 momentin kohtaan, jonka mukaan pelastustoimen viranomaisten on ohjattava, neuvottava ja valvottava pelastuslain 2 ja 3 lukujen velvoitteiden noudattamista. Vai onko tarkoituksena ehkäistä pelastustoiminnan voimavarojen ylimitoitusta (omatoimisen varautumisen toimenpiteet tukevat pelastustoiminnan toimenpiteitä).

### 4 §, Keskeiset linjaukset

Asetuseronnoksen 4 §:n perustelutekstisissä on seuraava kappale: ”Jotta palvelut voidaan toteuttaa palveluihin oikeutettujen tarvetta vastaavasti, on järjestämisvastuussa olevan selvitettävä mitä palveluja hyvinvointialueella tarvitaan ja miten paljon niitä käytetään.” Tähän liittyen on huomattava, että hyvinvointialueen pelastustoimen on ehdottomasti saatava käyttöönsä kaikki tarpeelliset tietoaineistot, joita palvelutarpeen ja myös riskitekijöiden selvittäminen vaatii. Esimerkiksi pelastuslaitosten riskianalyysoyryhmä on ollut hyvin huolissaan riskiarviotyössä ja palvelutuotannon suunnittelussa tarvittavien tietoaineistojen saatavuudesta. Tietoaineistot on saatava henkilön (VTJ-aineisto, jossa vähintään sijaintitieto, sukupuoli ja syntymä-

vuosi) ja kiinteistön (pistemäisenä tietona ja/tai riskiruutuaineistoon sidottuna kaikkien kiinteistöjen kerrosala, pääasiallinen käyttötapa, työpaikat jne.) tarkkuudella. Tietoaineistot on saatava ajantasaisina. Palvelutarpeen selvittämistä koskevat vaatimukset voidaan unohtaa, jos ministeriö ei saa järjestettyä pelastustoimelle tarvittavia tietoaineistoja. Tietoaineistojen puute tai rajallisuus vaarantaa vakavasti myös pelastustoimessa tehtävän riskianalyysityön ja siten koko palvelutasopäätöksen perustan. Tietoaineistojen puuttumisella tai rajallisuudella on suuria vaikutuksia myös mm. pelastustoiminnan suunnitteluun ja pelastustoimintaan. Karu esimerkki on mm. se, että pelastustoimella ei ole paikkatietoaineistoa (VTJ), josta saa poimittua nopeasti onnettomuuden vaara-alueen väestömäärän.

## 6 §, Riskianalyysi

Pelastustoimen palvelutuotannon järjestämistä koskevissa vaatimuksissa puhutaan paljon strategisista tavoitteista, riskiperusteisuudesta, vaikuttavuudesta, tiedolla johtamisesta, omavalvonnasta ja niin edelleen. Siihen nähden asetusluonnoksen 6 §:ään kirjatut riskianalyysin sisältövaatimukset vaikuttavat kevyiltä. Pelastustoimen riskianalyysin tarkoitus, tavoitteet ja sisältö tulisi rakentaa esimerkiksi juurisyytarkastelun periaatteella. Toisin sanoen, missä vaiheessa ja miten pelastustoimen on vaikutettava yhteiskunnan uhkiin, ilmiöihin ja trendeihin (riskitekijöihin), ettei niistä tule pelastustoimintaa vaativia onnettomuuksia, ja jos kuitenkin tulee, miten niihin on pelastustoiminnan palveluin varauduttava.

Pelastustoimen riskianalyysi tulisi käsittää perinteistä riskianalyysiä laajempaan asiakirjana. Asiakirjan tulisi sisältää riskianalyysin lisäksi riskitekijän merkittävyyden arviointia ja riskienhallintakeinojen valmistelua, joista myöhemmin palvelutasopäätöksessä päätettäisiin. Alla kuvaleikkienä ajatelmia toimintaympäristöanalyysistä poimittavien riskitekijöiden tarkasteluvasta riskianalyysissä.

ILMIÖ, UHKA, RISKI, TRENDI	RISKIENHALLINTAKEINOT													Huomiot	Seurantamittarit			
	Riskin suuruus (R= T+S) ... tms	Tunnistaminen ja arviointi	Neuvonta ja opastus	Turvallisuuskoulutus	Turvallisuusestintä	Turvallisuuden tuevariointi	Valvonta	Ilmiöidenkäsittelyn valvonta	Rakentamisen valvonta	Yhteistyö (riskienhallinnan näkökulmasta)	Varoitusjärjestelmät	Pelastustoiminta	Väestönsuojelu			Valmiussuunnittelu	Ensihoito- ja ensiavustustoiminta	Yhteistyö (operatiivisen toiminnan näkökulmasta)
Rakennuspalot asuinrakennuksissa	4*3	B/2	C/3	D/2	D/2	B/2	B/1	D/2	C/2	A/0	B/2	B/1	B/1	B/1	B/1	B/1	Tekstiä...	Tekstiä...

???

Seurantamittarit

Seurantamittarit, joiden avulla voidaan arvioida/todentaa riskienhallintatoimien vaikuttavuutta

## 8 §, Palvelutasopäätökseen sisältyvät palvelut ja tehtävät

Asetusluonnoksen jatkovalmistelussa on syytä arvioida kriittisesti, onko pelastustoimen suunnitelmiin liittyvä asia sellainen, että siitä on päätettävä palvelutasopäätöksessä.

## 9 §, Kehittämissuunnitelma

Kehittämissuunnitelmaa koskevat vaatimukset eivät ole linjassa PTP-prosessin kanssa. Nyt esitetty malli ohjaa kirjaamaan kehittämissuunnitelman vasta sen jälkeen, kun ”päätökset on tehty”. Pykälän 9 perusteluissa todetaan: ”Kehittämissuunnitelmassa tulisi kuvata toimenpiteet, joilla palvelutaso saadaan pysymään tai nostettua päätetylle lakisääteiselle tasolle.” Nämä asiat on kirjattava varsinaiseen päätökseen. Päätös voi sisältää myös päätöksiä kehittämisestä, jotta PTP:een kirjattu lakisääteinen tai muuten tavoiteltu palvelutaso saavutetaan.

Kehittämissuunnitelmaa koskeva vaatimus (asetusluonnoksen 9 §) tulisi nykymuotoisena poistaa asetuksesta. Jos 9 § halutaan säilyttää, on sitä muutettava. Kirjaustapa palvelualueittain esimerkiksi muotoon: Palveluiden nykytilan arviointi (eli edellisen PTP-kauden arviointi), kehittämistarpeet nyt käsillä olevalle PTP-kaudelle ja varsinaiset päätökset. Alla sama kuvailekkeenä Pohjois-Pohjanmaan pelastuslaitoksen PTP2023-luonnoksesta.

5.7 Parantaminen .....	35
6 PALVELUTASOPÄÄTÖS, PELASTUSTOIMINTA .....	35
6.1 Pelastustoiminnan nykytilan kuvaus.....	35
6.2 Kehittämissuunnitelma PTP-kaudelle 2023 .....	36
6.3 Pelastustoiminnan edellyttämä paloasemaverkko .....	37
6.4 Pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön määrä ja valmius .....	38
6.5 Pelastustoiminnan kalusto ja varusteet.....	40
6.6 Toimintavalmius ja pelastusmuodostelmien hälyttäminen .....	41
6.6.1 Pelastusukellusvalmius.....	44

Edellisen PTP-kauden arvioinnista nousevat kehittämistarpeet sekä lakisääteiset ja riskiperusteiset kehittämistarpeet tulevalle PTP-kaudelle

Varsinaiset substanssikohtaiset päätökset siitä, mitä PTP-kaudella tehdään (tarvittaessa päätetään kehittämisestä halutun palvelutason saavuttamiseksi).

Edellä kuvattua tarkastelutapaa tulisi noudattaa myös 8 §:n mukaisten palveluiden kirjaamisessa. Asetusluonnoksen 7 §:ssä esitetty 8 §:n kohtien kirjaamistapa

- 1) palvelun kuvaus ja palvelutason nykytila;
- 2) tavoitteet ja tarpeen arviointi;
- 3) aluevaltuuston päätös palvelun palvelutasosta; sekä
- 4) palvelun palvelutason kehittämistarve

on muutettava muotoon

- 1) palvelun kuvaus ja sen nykytila
- 2) tavoitteet ja kehittämistarpeet
- 3) aluevaltuuston päätös palvelun palvelutasosta

Päätös ei saa jäädä ehdollisena ”kellumaan” mahdollisen kehittämistarpeen vuoksi.