



29.4.2013

Sisäasiainministeriön pelastusosasto

hare@intemin.fi

taito.vainio@intermin.fi

Viite: Lausuntopyyntö 5.3.2013, SM018:00/2012

Pelastusjohtajien lausunto työryhmän esityksestä ohjeeksi palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta

Suomen pelastusjohtajat kiittävät mahdollisuudesta päästä lausumaan työryhmän esityksestä uudeksi ohjeeksi palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta. Pelastusjohtajat pitävät ohjeen päivittämistä ajankohtaisena ja tarpeellisenä työnä.

Ohjeen jatkovalmistelussa pelastusjohtajat pyytävät kiinnittämään huomioita seuraaviin asioihin.

Yleisiä huomioita

Palvelutasopäätös on pelastuslain mukaan laadittava kaikissa pelastuslaitoksissa. Pelastuslaitosten, kuntien sekä toimintaympäristöjen vaatimusten eroista johtuen palvelutasopäätöstä koskevan ohjeen on mahdollistettava toisistaan poikkeavien keinovalikoimien käyttö palvelutason saavuttamisessa ja ylläpitämisessä.

Palvelutasopäätöksessä on tehtävä, alueen kuntia kuultua, päätös lakisääteisten tehtävien hoitamisesta ja niiden tasosta. Lisäksi siinä voidaan päättää myös muista palveluista ja niiden järjestämistavoista. Keskeistä on, että palvelujen tuottamisen vastuista, toimintatavoista ja keinoista tehtävä päätös syntyy yhteisymmärryksessä pelastuslaitoksen ja kuntien välillä.

Lausunnolla oleva ohjeluonnos pitää sisällään osittain hyvin yksityiskohtaisia asioita. Tämä voi johtaa siihen, että palvelutasopäätöksistä tulee liian yksityiskohtaisia, mikä ei ole oletettu neljän vuoden voimassaoloaika huomioon ottaen järkevää.

Tämän lisäksi ohjeluonnos sisältää myös (yksityiskohtaisiakin) asioita, jotka eivät liity palvelutasopäätöksessä päätettäviin asioihin millään tavalla, vaan ovat ohjeluonnoksessa irrallisina toteamuksina esim. asioista, joita pelastuslaitoksen täytyy tehdä. Nämä pitäisi poistaa ja jättää ohjeeseen vain palvelutasopäätökseen kirjattavien asioiden kannalta oleelliset kohdat. Kohtien tulisi kiinnittyä myös sinisten laatikoiden numeroituihin kohtiin, joissa listataan palvelutasopäätöksessä päätettävät asiat.

29.4.2013

Liiallisina yksityiskohtina voidaan pitää myös sitä, että ohjeessa edellytetään palvelutasopäätöksessä päätettävän käsiteltävänä olevan asian (palontutkinta, valvontatehtävät, kemikaalivalvonta, varautuminen...) tavoitteet ja perusteet. "Perusteet" ja myös "tavoitteet" ovat usein säädöksiin kirjattuja asioita, eikä pelastuslaitos voi niitä muuttaa. Käsiteltävän asian perusteet kannattaa kirjata kyseessä olevan asian johdantotekstiksi (tarvittaessa vain viitataan säädökseen), ei päätöstekstiin.

Suomen pelastusjohtajien mielestä ohjeluonnos ei ohjaa kaikilta osin riittävästi palvelutasopäätöksen rakennetta vaikka pääotsikko antaa niin ymmärtää. Ohjeeseen voisi lisätä mm. kohdan, jossa pelastuslaitos kertoo miten hallintoymp. tukipalvelut on järjestetty.

Useissa ohjeen kohdissa viitataan voimavaroihin tai tarkemmin vielä henkilötyövuosiin eri tehtävien kohdalla. Henkilötyövuodet -mittarin käyttäminen on ongelmallista etenkin niiden pelastuslaitosten kohdalla, jossa henkilöstö tekee monipuolisesti sekä pelastustoiminnan, onnettomuuksien ehkäisyn, kemikaalivalvonnan että myös varautumisen tehtäviä. Toiminto- tai tehtäväaluekohtaisten henkilötyövuosien laskentaa helpottaisi yhdenmukaiset ohjeet laskentavasta.

Ohjeessa tulisi myös huomioida, että palvelutasopäätöksessä perusteineen saattaa olla osia, jotka eivät ole julkisia, joten koko asiakirjakokonaisuuden julkiseksi määrittäminen ei ole perusteltua.

Lopullisesta ohjeesta on syytä tarkastaa isojen ja pienten alkukirjainten käyttö mm. valtion viranomaisten ja lakien nimissä.

Kohta 1

Sivu 8, 1.2. Ohjeen mukaisesti alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä toiminnan painopisteet ja strategiset tavoitteet tulee johtaa valtakunnallisesta pelastustoimen strategiasta. Tätä silmällä pitäen voisi olla aiheellista vahvistaa valtakunnallisesti yhteneväiset konkreettiset mitattavat vaikuttavuustavoitteet.

Osana valmisteluprosessia tulisi mainita että myös alueen kuntien (ns. osakaskuntien) strategiat tulisi ottaa huomioon palvelutasopäätöksen valmistelussa. Miten turvallisuus näkyy kuntien strategioissa? Miten kuntien yhteinen pelastuslaitos ottaa nämä huomioon ja osaltaan auttaa kuntia strategioidensa mukaisessa turvallisuustyössä?

Sivun 8 viimeiseen kappaleeseen voisi tehdä seuraavanlaisen lisäyksen: "*Pelastuslaitoksen toimintaan vaikuttaa myös kunnalliset, alueelliset ja maakunnalliset painopisteet ja strategiat, joten myös niiden tulisi näkyä palvelutasopäätöksessä*".

29.4.2013

Pelastustoimen palvelutasopäätöksen tulee olla strategiatason asiakirja, jossa määritellään ne painopisteet ja keskeiset toimintalinjat, joiden avulla pelastustoimi vastaa tulevaisuuden haasteisiin muuttuvassa toimintaympäristössä ja antaa perusteet pelastustoimen tehtävistä huolehtivien viranomaisten, laitosten ja vapaaehtoisten järjestöjen toiminnan pitkäjänteiselle suunnittelulle ja kehittämiselle sekä siinä tarvittavalle yhteistyölle. Tämän johdosta pelastustoimen palvelutasopäätöstä ei tule laatia niin yksityiskohtaisella tasolla, johon nyt laadittu ohjeluonnos sitä ohjaa. Palvelutasopäätöksen mukaisten palveluiden käytännön järjestäminen on toteutettava alueen pelastustoimen omalla asiantuntemuksella ja harkinnalla.

Sivu 9, 1.3, kuva 1. Kuvassa 1 on esitetty osana palvelutasopäätösprosessia keskustelu AVIn kanssa. Tämä on hyvä ja kannatettava tapa toimia, mutta vähintään yhtä tärkeä ja erikseen kuvassa mainittava kohta on keskustelu alueen kuntien kanssa. Kuntien kuuleminen tulisi aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Lisäksi kuvan 1 prosessia voisi täydentää siten, että se kattaa koko palvelutasopäätöksen voimassaoloajan sisältäen toteutuksen ja arvioinnin. Nyt se päättyy käyttöönottoon.

Sivut 9-10, 1.3. Tekstin muotoilussa pitäisi huomioida se, että palvelutasopäätöksessä perusteineen saattaa olla osia, jotka eivät ole julkisia.

Kohta 2

Sivu 11, 2.2. Ohjeen uhkien ja riskien arviointia koskevasta osasta voidaan yleisellä tasolla todeta, että toimintaympäristön ja siinä tapahtuvien muutosten huomioon ottaminen on esitetty liian vähäisellä painoarvolla. Toimintaympäristön piirteiden tunnistaminen on keskeinen työvaihe riskiperusteista palvelutasopäätöstä laatiessa.

Uhkien ja riskien arvioinnissa tulisi käsitellä sekä ne uhat ja riskit, jotka uhkaavat kansalaisia ja yhteiskuntaa ja ovat pelastuslaitoksen tehtäviä, että uhat, jotka pelastuslaitoksen sisäinen riskienkartoituksen perusteella vaarantavat pelastuslaitoksen toiminnan. On huomattava, että jatkuvuussuunnittelu (valmiussuunnittelu ja varautuminen) on keskeinen osa pelastuslaitoksen jokapäiväistä riskienhallintaa.

Kohdassa käsitellään myös poikkeusolojen ja väestönsuojelutilanteiden riskianalyysiä, jonka edellytetään olevan myös palvelutasopäätöksen perustana. Palvelutasojen perusteiden tasalaatuisuuden takaamiseksi tulisi muodostaa yhtenäiset menettelyt häiriötilanteiden ja poikkeusolojen ml. väestönsuojelutilanteiden uhka- ja riskianalyyysien muodostamiseen. Poikkeusolojen riskianalyyysin ohjeistus ja sen perusteiden laatiminen olisi tehtävä keskitetysti ministeriötasolla, kenties yhteistyössä pelastuslaitosten kumppanuusverkoston kanssa. Yhdenmukaista ohjeistusta laatiessa tulisi ottaa huomioon sotilaallisten uhkien lisäksi myös muut poikkeusolojen uhat.

29.4.2013

Poikkeusolojen riskianalyysin tulisi palvella myös kuntien valmiussuunnittelua, ainakin niiltä osin kuin se on julkinen. Voidaan olettaa, että mikäli sotilasviranomaisilta saadaan poikkeusolojen sotilaallisten riskien ja uhkien arviointi aineistoa, se on salassa pidettävää.

Kohdassa 2.2 esitetty tapa tehdä uhkien ja riskien arviointi kuvaa tämänhetkistä analyysitapaa. Ohjeen teksti tulee muotoilla siten, ettei se rajaa pois lähitulevaisuudessa kehitettävien edistyksellisempiä riskienarviointimenettelyjen käyttämistä.

Sivu 12, 2.3. Termi "toiminnan tarpeet" olisi syytä korvata vakiintuneemmalla termillä, kuten toimintaympäristön edellyttämä suorituskyky (tai vast.).

Kohta 3

Sivu 12, 3. Sivun viimeisessä kappaleessa kuvatun erillisen lyhennetyn palvelutasopäätöksen merkitys on epäselvä. Varsinainen palvelutasopäätösasiakirja tulisi valmistella siten, että se ei mene liikaa yksityiskohtiin, vaan on sellaisenaan riittävän tiivis.

Sivu 13, 3.1.2. Sivun viimeinen kappale on toistoa 3.1.1 ensimmäisen kappaleen kanssa.

Sivu 14, 3.1.3. Viranomaisyhteistyön tavoitteista ja toteutumisen arvioinnista päättäminen riippuu pitkälti muiden toimijoiden panostuksista. Kohtaan sopisi paremminkin kuvaus yhteistoiminnan järjestelyistä ja tavoitteista. Esimerkiksi kuntien rakennusvalvonnan kanssa yhteistoimintamuodot vaihtelevat riippuen kuntien toimintamalleista ja sitoutumisesta yhteistoimintaan.

Sivu 15, 3.1.4. Kohdan viimeinen kappale olisi tarkennettava muotoon "*Palontutkinnan tulosten [analysoinnin](#) lisäksi...*". Lisäksi 43 §:n liittyvien asioiden siirtämistä kappaleeseen 2.2 voisi harkita.

Sivu 16, 3.1.5.1. Kemikaaliturvallisuuslainsäädännön mukaiset valvontatehtävät tulisi käsitellä vain valvontasuunnitelmassa. Uudistuva kemikaalilainsäädäntö voi muuttaa perusteita kesken palvelutasopäätöskausien ja päätöstä on turha käsitellä uudelleen niiden vuoksi. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kaikki muun lainsäädännön nojalla tehtävä valvonta sisällytetään valvontasuunnitelmaan.

Sivu 17, 3.1.6. Kohdassa 3.1.6. esitetään palvelutasopäätöksessä päätettäväksi alueen nuohouspalvelujärjestelmä. Pelastuslain mukaan alueen pelastustoimi huolehtii palvelutasosta ja nuohouspalvelujen järjestämisestä. Lain 59 § mukaan alueen pelastustoimi päättää nuohouspalvelujen järjestämisestä alueellaan esim. hyödyntäen julkista hankintamenettelyä. Laki ei kuitenkaan säädä, että nuohouspalvelujen järjestämisspätös tulisi tehdä nimenomaan palvelutasopäätöksen "säättämisyjärjestyksessä" (voimassa määrääjän, päte-

29.4.2013

tään kuntia kuultuaan jne.). Tässä kohtaa palvelutasopäätösohje olisi tiukennus pelastuslain tekstiin.

Esimerkiksi tällä hetkellä kun nuohouspalvelujen järjestäminen on ylipäänsä selvityksen alla, olisi alueen pelastustoimelle tarkoituksenmukaista, että se tekisi päätöksen nuohouspalvelujen järjestämisestä omana pykälänään eikä palvelutasopäätöksessä. Silloin järjestämistavan muuttaminen ei edellyttäisi palvelutasopäätöksen muuttamista. Kohtaa 3.1.6. tulee muuttaa tältä osin.

Sivu 18, 3.1.7. Tekstiosuudessa tulisi todeta, että pelastustoiminnan suunnittelun perustuu paikallisesti tunnistettuihin riskeihin ja uhkiin.

Kohdassa mainitaan ”*Alueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tulee varautua hoitamaan tehtävänsä päivittäisissä onnettomuuksissa, normaaliajan häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja väestönsuojelutilanteissa. Tämä edellyttää...*” Kohtaan tulisi lisätä: ”.. johtamisjärjestelyiden, pelastustoimen muodostelmien ja yhteistoiminnan suunnittelua sekä valmiussuunnittelua ja varautumista.”

Sivu 19, 3.1.7.1, laatikko. Toiminta-alue käsite jää tässä hämäräksi. Se millä toiminta-alueilla pidetään yllä jotain tiettyä valmiutta, pitäisi perustua riskitar kasteluun, jolloin valmiuden sitominen esimerkiksi riskiluokkaan on looginen ja perusteltu ratkaisu. Vesisukellus ei ole pelastuslaitoksen lakisääteinen tehtävä, siltä osin riittäisi kuvaus vesisukelluksen järjestelyistä.

Luotettava seurantajärjestelmä pelastustoiminnan toimintavalmiusaikaan kuuluvasta selvitysajasta puuttuu. Teksti tulee muotoilla siten, ettei alueilla tarvitse lähteä selvitysajan inhimilliseen arviointiin, vaan siltä osin odotetaan esim. status-järjestelmän kehittämistä.

Sivu 22, 3.1.7.3. Kohdassa edellytetään valmius suunniteltavan poikkeusolojen varalta vastaavasti kuin normaalioloissa, uhkien arviointiin perustuen. Poikkeusolojen riskiarvion perusteella tulee siis määritellä pelastuslaitoksen suoritevaatimukset poikkeusoloissa. Kuten aiemmin, kohdan 2.2. kommentoinnissa todettiin, alueellista ja paikallista poikkeusolojen riskianalyysin laatimista tulisi ohjata ja tukea keskitetysti ministeriön ja aluehallinnon sekä mahdollisesti pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toimenpitein.

Kohdassa mainitaan myös pelastuslaitoksen oman toiminnan jatkuvuudesta huolehtiminen, joka on erittäin hyvä huomio. Malliksi suositellaan Pelastusopiston julkaisua ”*Kunnan valmiussuunnitelma yleisen osan malli ja ohje*”. Tämä julkaisu ei ole riittävä eikä kaikilta osin tarkoituksenmukainenkaan ohje pelastuslaitosten jatkuvuudensuunnitteluun. Pelastuslaitoksen riskien hallinnan ohjeistus tulisi laatia osana pelastuslaitoksen valmiussuunnittelun ohjetta, joka tulisi kokonaisuudessaan päivittää. Myös ohjelunoksessa mainittu evakointisuunnitteluohje tulisi uusia ja päivittää pikaisesti.

Sivun 23 listaa tulisi täydentää seuraavalla tavalla:

...

29.4.2013

- Poikkeusoloiksi todetussa erityisen vakavassa suuronnettomuudessa tarvittavat valmiuslain nojalla perustettavat pelastustoimen muodostelmat
- Valmiuslaissa säädetty pelastustoimen varautuminen...

Sivu 26, 3.1.7.4 Ohjeessa on käsitelty kohtuuttoman tarkasti muuhun toimintaan nähden nimenomaan väestönsuojelutilanteiden käsittelyä palvelutasopäätöksessä. Kohdassa ohjeistetaan pelastustointia huolehtimaan ehdottomana erilaisista asioista, jotka eivät ole lain vaatimuksena.

”Väestönsuojelutilanteet”-kohta tulisi yhdistää poikkeusolojen varautumista koskevaan kohtaan. Tekstiä tulisi lyhentää ja mm. poistaa päällekkäisyydet sekä poistaa kohdat ”*pelastuslaitoksen tulee määritellä ja kyetä huolehtimaan...*” tai ainakin muuttaa suosituksiksi niiltä osin, kun ne eivät perustu lain vaatimuksiin (mm. suojelupiiri- ja lohkojako).

Mikäli tehtäväluettelo halutaan ehdottomasti säilyttää tässä ohjeessa, kohtaan ”*Pelastuslaitoksen tulee määritellä ja kyetä huolehtimaan...*” on lisättävä ”toimialaansa liittyvistä seuraavista asioista väestönsuojelutilanteissa”.

Mikäli tehtäväluettelo halutaan ehdottomasti säilyttää tässä ohjeessa, tehtäväluettelossa oleva kohta ”*Johtamisjärjestelmä sekä johtokeskusten perustaminen... ml. alajohtoportaat*” voi poistaa. Toistoa kohdasta 3.1.7.1, s. 18.

Kohta ”*Alueen pelastustoimen on huolehdittava...*” on syytä poistaa. Omatoimisen varautumisen johtamista, eikä varsinkaan organisoimista ole mainittu pelastuslaissa. Lisäksi muotoilu on omiaan hämärtämään omatoimiseen varautumiseen velvoitettujen toimijoiden ymmärrystä turvallisuuden vastuunjaosta.

Omatoimisen varautumisen organisoimista käsiteltäessä määritetään lain vaatimus omatoimisen varautumisen organisoimis- ja johtamisvelvoitteista. Pelastuslaitoksen suorituskykyvaatimuksiksi mainitaan mm:

- *Johtamisjärjestelmä.. (ml. alajohtoportaat, pois)*
- *Omatoimisen varautumisen järjestelyjen tukeminen*
- *Omatoimisen varautumisen aluejako suojelupiireiksi, – lohkoiksi ja – yksiköiksi sekä niiden johtaminen*

Viimeksi mainittu kohta on omatoimisen varautumisen toteutuksen keino, jonka tulee olla pelastuslaitoksen ja kuntien itsensä määriteltävissä. Mainittu organisointitapa ei ole lain vaatimuksena eikä myöskään perustu viralliseen ohjeistukseen. Kohta sitoo ja jäykistää poikkeusolojen organisoimista ja kehittämistä. Kyseinen kohta tulee ehdottomasti poistaa ohjeesta. Velvoitteet omatoimisen varautumisen organisoimiseksi ja johtamiseksi on mainittu saman kappaleen muissa kohdissa ja tekstissä. Tällä hetkellä toimialalla ei ole täyttä konsensusa omatoimisen varautumisen rakenteista ja vastuista.

Sivu 30, 3.2.1. Ohjeessa voisi mainita, että tähän kohtaan voidaan kirjata myös muita pelastuslaitoksen tarjoamia sosiaali- ja terveystoimen palveluita, kuten potilaankuljetus- ja turvapuhelinpalveluita.

29.4.2013

Sivu 31, 3.2.2. Ohjeluonnoksessa esitetään, että ”*palvelutasopäätöksessä päätetään voimavaroista, joilla on kyettävä mm. seuraavien tehtävien hoitamiseen... kansainväliseen koulutukseen osallistuvan henkilöstön lukumäärä vuosittain*”. Tästä sanamuodosta saa käsityksen että henkilöiden lähettäminen kansainväliseen koulutukseen olisi pelastuslaitoksen tehtävä. Esitetään arvioitavaksi uudelleen koko luku 3.2.2.

Sivu 30, 3.2.3. Kohtaan on kirjattu vain lain maininta, jossa pelastuslaitoksia ei kielletä tukemasta kuntien valmiussuunnittelua. Asiaa on käsitelty pelastusjohtajien kokouksissa ja käytännössä kuntien tukeminen kuuluu nykyään kaikkien pelastuslaitosten palveluvalikoimaan. Pelastuslaitosten kumppanuusverkostossa on laadittu pelastuslaitoksille tästä aiheesta suositus sekä malleja kuntien valmiussuunnittelun, varautumisen ja kriisijohtamisen tukemisprosesseiksi. Ohjeluonnoksen kyseisessä kohdassa tulisi, ainakin suosituksena, ohjata määrittelemään palvelutasopäätöksessä kuntien valmiussuunnittelun ja varautumisen tukeminen. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi täydentämällä ohjetta seuraavalla kirjauksella:

Pelastuslaitos voi tukea alueensa kuntien valmiussuunnittelua ja varautumista, jos siitä on sovittu kunnan kanssa (Pelastuslaki 379/2011, 27§). Palvelutasopäätöksessä pelastuslaitos voi sitoutua tarjoamaan kuntien varautumista ja valmiussuunnittelua tukevaa toimintaa.

Kuntien velvollisuutena on varautua palvelutuotantonsa turvaamiseen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kuntien varautumisen tukeminen sopii pelastuslaitoksen toimintamalliin ja sen tehtäviin sekä se tukee pelastuslaitoksen omaa varautumista ja suorituskykyä. Kuntien valmiussuunnittelun ja varautumien tukeminen voi tarkoittaa esimerkiksi valmiussuunnitteluprosessin tukemista, kunnan häiriötilannejohtamisen tukemista, turvallisuustilannekuvan ylläpitämistä ja jakamista sekä kunnan valmius- ja varautumistoiminnan koulutuksen ja harjoittelun tukemista.

Kuntien kanssa keskusteltuaan pelastuslaitos kirjaa palvelutasopäätökseen miten se sitoutuu tarjoamaan kuntien valmiussuunnittelua ja varautumista tukevaa palvelua

- tavoitteet ja periaatteet
- toteutustavat
- tähän toimintaan käytettävissä olevat resurssit.

Kohta 4

Sivu 30. Kehittämistoimenpiteiden kustannusvaikutusten arviointi luotettavalla tavalla on erittäin haasteellinen tehtävä. Erityisen vaikeaksi sen tekee nopeasti muuttuva toimintaympäristö. Tämän kohdan voisi kirjata suositukseksi.



29.4.2013

Palvelutasopäätöksen aiheuttamien palvelutuotannon ja siitä aiheutuvien kustannusten tulee olla oikeassa suhteessa toisiinsa. Tarvittaessa palvelutasopäätöstä tarkennetaan taloudellisten realiteettien mukaisesti.

Kohta "Palvelutasopäätöksessä arvioidaan myös kehittämistoimien kustannusvaikutukset. Kustannusvaikutukset arvioidaan jaksotettuna palvelutasopäätöksen voimassaoloajaksi." on poistettava.

Jyväskylässä 29.4.2013



Simo Tarvainen
pelastusjohtajien hallituksen puheenjohtaja