



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2022:21

Valtakunnallinen ohje pelastuslaitoksille vapaaehtoisten voima- varojen hyödyntämiseksi pelastustoiminnassa

Sisäministeriön julkaisuja 2022:21

Valtakunnallinen ohje pelastuslaitoksille vapaaehtoisten voimavarojen hyödyntämiseksi pelastustoiminnassa

Niki Haake

Sisäministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-581-5

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Valtakunnallinen ohje pelastuslaitoksille vapaaehtoisten voimavarojen hyödyntämiseksi pelastustoiminnassa

Sisäministeriön julkaisuja 2022:21		Teema	Sisäinen turvallisuus
Julkaisija	Sisäministeriö		
Tekijä/t	Niki Haake	Sivumäärä	30
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Vapaaehtoistoimijoiden ja järjestöjen merkitys varautumisessa on tunnistettu valtioneuvoston periaatepäätöksissä, turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa sekä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa.

Tämä ohje on laadittu ohjaamaan vapaaehtoisten käyttöä pelastustoimen tehtävissä. Ohjeella pyritään edistämään pelastuslaitosten ja vapaaehtoisjärjestöjen pelastustoiminnassa tehtävää yhteistyötä.

Ohje on tarkoitettu pelastuslaitosten ja niiden sidosryhmien käyttöön. Ohje ei koske pelastuslaitosten sivutoimista henkilöstöä eikä sopimuspalokuntatoimintaa.

Ohjeen tarkoituksena on luoda valtakunnallinen toimintamalli, jolla varmistetaan järjestökentän vapaaehtoisten hyödyntäminen pelastustoiminnassa. Ohjeella ohjataan käytäntöjä, jotka edistävät ja yhdenmukaistavat vapaaehtoisten käyttöä pelastuslaitosten lisäresursseina pelastustoiminnassa sekä vapaaehtoisten huomioimista pelastustoimen varautumisessa suuronnettomuuksiin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Ohjeen antamisen tavoitteena on myös, että pelastustoiminnassa käytettävien vapaaehtoisten ja järjestötoimijoiden toimintaedellytyksiä kyetään parantamaan ja vapaaehtoisten voimavaroja kyetään käyttämään tarkoituksenmukaisesti.

Ohjeen valmisteluun osallistui yhteistyöryhmä, jossa olivat edustettuina pelastuslaitokset ja keskeiset vapaaehtoisjärjestöt.

Asiasanat pelastustoimi, pelastuslaitokset, vapaaehtoistyö, pelastustoiminta, pelastuspalvelu, varautuminen, valmiussuunnittelu

ISBN PDF	978-952-324-581-5	ISSN PDF	2490-077X
Asianumero	SMDno-2019-776	Hankenumero	-

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-581-5>

Riksomfattande anvisning till räddningsverken om utnyttjande av frivilliga resurser inom räddningsverksamheten

Inrikesministeriets publikationer 2022:21		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Niki Haake	Sidantal	30
Språk	finska		

Referat

Frivilligaktörernas och organisationernas betydelse i beredskapen har erkänts i statsrådets principbeslut, säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser samt i säkerhetsstrategin för samhället.

Denna anvisning har utarbetats för att styra användningen av frivilliga i räddningsväsendets uppgifter. Syftet med anvisningen är att främja räddningsverkens och frivilligorganisationernas samarbete inom räddningsverksamheten.

Anvisningen är avsedd att användas av räddningsverken och deras intressegrupper. Anvisningen gäller inte räddningsverkens personal med uppgiften som bisyssla eller avtalsbrandkårsverksamhet.

Syftet med anvisningen är att skapa en riksomfattande verksamhetsmodell som ska säkerställa att frivilliga från organisationer kan utnyttjas i räddningsverksamheten. Genom anvisningen styrs praxis som främjar och förenhetligar användningen av frivilliga som tilläggsresurs för räddningsverksamheten vid räddningsverken samt beaktandet av frivilliga i räddningsväsendets beredskap för storolyckor, störningar och undantagsförhållanden.

Syftet med anvisningen är också att verksamhetsförutsättningarna för de frivilliga och organisationsaktörer som används inom räddningsverksamheten ska kunna förbättras och att frivilliga resurser ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt.

I beredningen av anvisningen deltog en samarbetsgrupp med företrädare för räddningsverken och de viktigaste frivilligorganisationerna.

Nyckelord räddningsväsendet, räddningsverk, frivilligt arbete, räddningsverksamhet, räddningstjänst, beredskap, beredskapsplanering

ISBN PDF	978-952-324-581-5	ISSN PDF	2490-077X
Ärendenummer	SMDno-2019-776	Projektnummer	-

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-581-5>

National Instructions for Rescue Departments on the Use of Voluntary Resources in Rescue Operations

Publications of the Ministry of the Interior 2022:21		Subject	Internal security
Publisher	Ministry of the Interior		
Author(s)	Niki Haake		
Language	Finnish	Pages	30

Abstract

The importance of volunteers and voluntary organisations in preparedness has been recognised in government resolutions, security and defence policy reports and the Security Strategy for Society.

These instructions have been drawn up to guide the use of volunteers in rescue service tasks. The instructions aim to promote cooperation between rescue departments and voluntary organisations in rescue operations.

The instructions are intended for use by rescue departments and their stakeholders. The instructions do not apply to the part-time personnel of rescue departments or contract fire brigades.

The purpose of the instructions is to create a national operating model to ensure the use of volunteers from a variety of organisations in rescue operations. The instructions guide practices that promote and harmonise the use of volunteers as additional resources for rescue departments in rescue operations and that take volunteers into account in rescue services' preparedness for major accidents, incidents and emergencies.

The aim is also to improve the operating conditions of the volunteers and organisations used in rescue operations and to ensure that the resources of the volunteers can be used appropriately.

A working group with representatives from rescue departments and key voluntary organisations contributed to the preparation of the instructions.

Keywords rescue services, rescue departments, voluntary work, rescue operations, rescue service, preparedness, contingency planning

ISBN PDF	978-952-324-581-5	ISSN PDF	2490-077X
Reference number	SMDno-2019-776	Project number	-

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-581-5>

Sisältö

1	Ohjeen tarkoitus	7
2	Säädösperusta	9
3	Määritelmät	11
	3.1 Keskeiset käsitteet.....	12
4	Pelastuslaitosten tehtävät vapaaehtoisten voimavarojen hyödyntämisessä pelastustoiminnassa	14
	4.1 Riskiperusteinen vapaaehtoisten tarpeen määrittely	15
	4.2 Rakenteet ja alueellinen yhteistyömalli	16
	4.3 Vapaaehtoisten tehtävistä sopiminen	16
	4.3.1 Vapaaehtoisille sopivien tehtävien tunnistaminen	17
	4.3.2 Tehtäväkohtainen riskiarvio	18
	4.3.3 Sopimukset.....	18
5	Vapaaehtoisten käyttö pelastustoiminnassa	20
	5.1 Kolmas sektori ja sen toimijat.....	20
	5.1.1 Vapaaehtoisten käyttäminen vesillä ja ilmassa tapahtuvassa pelastustoiminnassa	21
	5.1.2 Spontaanit vapaaehtoiset pelastustoiminnassa	22
	5.2 Johtaminen	23
	5.3 Vapaaehtoisen velvollisuudet	24
	5.4 Hälyttäminen.....	24
	5.5 Korvaukset ja vakuutusurva.....	25
	5.5.1 Matka- ja kulukorvaukset	25
	5.5.2 Vakuutukset.....	26
	5.6 Viestiliikenne	27
	5.7 Poikkeusolot.....	27
6	Koulutus ja harjoittelu	28
	6.1 Sammutus- ja pelastustyöhön vaadittava koulutus.....	28
	Lähteet	30

1 Ohjeen tarkoitus

Vapaaehtoistoimijoiden ja järjestöjen merkitys varautumisessa on tunnistettu valtioneuvoston periaatepäätöksissä, turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteoissa sekä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa.

Suomalaisessa yhteiskunnassa varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden periaatteella, mikä tarkoittaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista viranomaisen, elinkeinoelämän sekä järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Sisäministeriön hallinnonalalla on vakiintunutta yhteistyötä erilaisten vapaaehtoistoimijoiden kanssa, mutta suuronnettomuustilanteita varten ei riittävästi ole mietitty, miten kaikki olennaiset vapaaehtoisjärjestöt kytketään tukemaan viranomaisten toimintaa.

Pelastustoimen roolina on varmistaa, että eri tahojen valmius osallistua pelastustoimintaan on suunniteltu ja sitä varten on myös määritelty voimavarat. Pelastuslaitoksen on alueellaan toimittava yhteistyössä eri viranomaisten ja yritysten sekä järjestöjen, yhteisöjen ja vapaaehtoisten kanssa.

Tällä ohjeella sisäministeriön pelastusosasto vahvistaa valtakunnallisen toimintamallin, jolla varmistetaan järjestökentän vapaaehtoisten hyödyntäminen pelastustoiminnassa. Tätä ohjetta sovelletaan vapaaehtoisten käyttöön pelastustoimen tehtävissä sekä vapaaehtoisjärjestöjen ja pelastuslaitosten välisen, pelastustoimintaan liittyvän yhteistyön edistämiseksi.

Ohje on tarkoitettu pelastuslaitosten ja niiden sidosryhmien käyttöön. Ohje ei koske pelastuslaitosten sivutoimista henkilöstöä eikä sopimuspalokuntatoimintaa. Ohjeen tarkoituksena on ohjata käytäntöjä, jotka edistävät ja yhdenmukaistavat vapaaehtoisten käyttöä pelastuslaitosten lisäresurssina pelastustoiminnassa sekä vapaaehtoisten huomioimista pelastustoimen varautumisessa suuronnettomuuksiin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Ohjeen antamisen tavoitteena on, että pelastustoiminnassa käytettävien vapaaehtoisten ja järjestötoimijoiden toimintaedellytyksiä kyetään parantamaan ja vapaaehtoisten voimavaroja kyetään käyttämään tarkoituksenmukaisesti.

Valtakunnallinen ohje antaa puitteet yhteistyölle pelastuslaitosten ja järjestöjen välillä. Varsinainen toimeenpano toteutetaan pelastuslaitoksissa hyvinvointialueilla. Ohje antaa tukea pelastustoimen alueellisen yhteistyön rakentamisessa vapaaehtoisjärjestöjen kanssa. Jos alueella olevat uhat edellyttävät tätä ohjetta yksityiskohtaisempia järjestelyjä, tulisi pelastuslaitoksen laatia täydentävät ohjeet.

Ohjeen valmisteluun osallistui yhteistyöryhmä, jossa olivat edustettuina pelastuslaitokset ja keskeiset järjestöt.

2 Säädösperusta

Suomen lainsäädäntö ei sisällä erillistä lakia vapaaehtoistoinnasta, vaan vapaaehtoistoiminnan säädökset on hajautettu useiden eri lakien alle. Esimerkiksi vapaaehtoistointa käsitteenä ei määritellä kansallisen lainsäädännön tasolla. (Ks. esim. Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy. 2015)

Vapaaehtoistointa tapahtuu yleensä yhdistysten kautta. Yhdistymisvapaudesta säädetään perustuslaissa (731/1999), jonka mukaan yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan.

Yhdistystoimintaa säädelään yhdistyslaissa (1989/503).

Keskeiset pelastusalaan ja pelastustoimintaa säätelevät säännökset löytyvät pelastuslaista, jonka luku 7 (pykälät 51-54) käsittelee pelastustoimen vapaaehtoistointa. Lisäksi vapaaehtoiin liittyviä säännöksiä löytyy eri kohdista pelastuslakia; valtioneuvoston asetuksista pelastustoimesta (407/2011) ja sisäministeriön asetuksista pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018).

Vapaaehtoisten pelastustoimintaan osallistumisen kannalta oleellisia vapaaehtoistoimintaan liittyviä säännöksiä löytyy pelastuslain ja asetuksen lisäksi työttömyysturvalaista (1290/2002) ja työturvallisuuslaista (738/2002). Tuloverolaissa (1535/1992) määritellään, millainen vapaaehtoistyö voi olla verotonta, sekä vapaaehtoisten kulukorvauksista.

Pelastuslain pykälät, jotka liittyvät vapaaehtoistointiin:

- 25 § Pelastuslaitos sekä sopimuspalokunnat ja muut vastaavat yhteisöt
- 51 § Vapaaehtoistointa
- 52 § Pelastustoimen viranomaisten tulee mahdollisuuksiensa mukaan edistää pelastustoimen tehtävissä käytettävien vapaaehtoisten organisaatioiden toimintaedellytyksiä.
- 54§ Tässä ohjeessa tarkoitettuihin vapaaehtoiin sovelletaan pelastustoiminnassa Työturvallisuuslain 55 §.
- 86 § Vaitiolovelvollisuus
- 94 § Sopimuksen perusteella pelastustoimintaan osallistuvien henkilörekisteri

- 101 § Vahingonkorvaus: vahingonkorvauslaissa (412/1974)
- 102 § Pelastustehtävästä maksettavat korvaukset ja palkkiot
- 103 § Pelastustoiminnassa sattuneen tapaturman ja ammattitaudin korvaaminen.

Pelastuslain 3 § edellyttämää velvollisuutta toimia onnettomuustilanteessa ei lasketa vapaaehtoiseksi toiminnaksi, vaan kyseessä on yleinen henkilön toimintavelvollisuus. Samoin pelastuslain 37 § edellyttämä velvollisuus osallistua pelastustoimintaan ei ole vapaaehtoistoimintaa vaan viranomaisen toimivaltaan perustuva määräys, joka ei perustu vapaaehtoisuuteen.

Lain ja asetusten lisäksi vapaaehtoisten osallistumista pelastustoimintaan määrittävät seuraavat sisäministeriön ohjeet:

- Ohje pelastushenkilöstön toimintakyvyn arvioinnista ja kehittämisestä (5/2016)
- Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta (17/2013)
- Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (21/2012)
- Pelastustoimen VIRVE-aviestiohje (24/2011)
- Ilma-alusten käyttö pelastustoimen tehtävissä, ohje (8/2009)
- Valmiussuunnittelu pelastuslaitoksissa (26/2007)
- Pelastustoimen järjestelyt sisävesialueilla (2006).

Lisäksi järjestötoimintaa ohjaavat osin myös seuraavat erityislait ja asiakirjat:

- Laki Suomen Punaisen Ristin toiminnasta (238/2000) sekä asetus (827/2017)
- Yhteistyöpöytäkirja Sisäministeriön ja Suomen Punaisen Ristin välillä 26.4.2018
- Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (2007/556)
- Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuskoulutuksesta (VapeL 868/2019).

3 Määritelmät

Vapaaehtoisella pelastustoiminnalla tarkoitetaan tässä ohjeessa yleishyödyllisen yhteisön (yhdistys) nimissä pelastustoimintaan osallistumista tai tukevaa työtä, joka perustuu vapaaehtoisuuteen ja vapaaehtoisen vastikkeettomuuteen.

Vapaaehtoisilla tarkoitetaan tässä ohjeessa:

1. Vapaaehtoisten järjestöjen nimissä vastikkeettomasti toimivia ja työskenteleviä
2. Järjestöön kuulumattomia henkilöitä, jotka ovat vapaaehtoisesti ja korvauksetta sitoutuneet osaksi pelastuslaitosten pelastustoimintaa (esim. kylien valmiusryhmät)
3. Organisoimatonta ja epämuodollisempaa vapaaehtoistoimintaa (erityisesti suuronnettomuus- tai häiriötilanteissa) eli niin kutsuttuja spontaaneja vapaaehtoisia.

Tässä ohjeessa ei käsitellä pelastuslaitosten sivutoimista henkilöstöä tai sopimuspalokuntatoimintaa, josta on tarkemmin määritelty pelastuslaissa (379/2011) ja valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (2011/407).

Pelastuslain mukaan pelastustoiminnalla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojelemiseksi ja pelastamiseksi onnettomuuden uhatessa tai sattuaessa sekä onnettomuudesta aiheutuvien vahinkojen ja seurauksien lieventämistä.

Pelastustoimintaan kuuluu pelastuslain 32§ mukaan:

1. hälytysten vastaanottaminen;
2. väestön varoittaminen;
3. uhkaavan onnettomuuden torjuminen;
4. onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen;
5. tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen;
6. 1–5 kohdassa mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnat.

Tässä ohjeessa vapaaehtoisten tehtävillä tarkoitetaan lähinnä kohdan kuusi pelastustoiminnan avustavia tehtäviä.

3.1 Keskeiset käsitteet

Järjestö: ihmisten yhteenliittymä, joka toteuttaa tiettyä yhteistä tavoitetta, arvoa tai intressiä.

Kolmas sektori: voittoa tavoittelematon järjestötoiminta.

Pelastuslaitos: pelastuslain 25 §:n mukainen alueen pelastustoimen pelastuslaitos. (379/2011)

Pelastuspalvelu: vapaaehtoisten järjestöjen viranomaisten apuna suorittama toiminta, jolla pyritään pelastustoiminnan edistämiseen ja tukemiseen.

Pelastuspalvelujärjestö: kolmannella sektorilla toimiva järjestö, jonka sääntöjen mukainen tarkoitus on pelastuspalveluntoiminta.

Pelastustoiminta: toiminta, joka koostuu onnettomuuden tai onnettomuuden uhkan edellyttämistä kiireellisistä ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen ja pelastamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. (Pelastuslaki 379/2011)

Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta: pelastustoimessa kolmannen osapuolen eduksi tehtävä työ, josta ei makseta tekijälleen henkilökohtaista palkkiota eikä sitä tehdä taloudellisista syistä ja johon osallistutaan tekijän vapaasta tahdosta ja oma-aloitteisesti.

Pelastusviranomainen: pelastuslain 26 §:n 2 momentissa tarkoitetut alueen pelastustoimen pelastusviranomaiset ja 26 §:n 1 momentissa tarkoitetut valtion pelastusviranomaiset. (Pelastuslaki 379/2011)

Sopimuspalokunta: pelastustoimen järjestelmään kuuluva vapaaehtoinen palokunta, laitospalokunta, teollisuuspalokunta tai sotilaspalokunta, joka on tehnyt alueen pelastustoimen kanssa sopimuksen pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta. (Pelastuslaki 379/2011)

Spontaani vapaaehtoinen pelastustoiminnassa: henkilö, joka tarjoaa apuaan pelastustoimintaan liittyvän onnettomuuden tai tapahtuman yhteydessä, mutta ei kuulu tehtävälle osallistuvaan valmiusjärjestöön tai vapaaehtoisjärjestöön ja jolla ei ole edeltävää järjestökoulutusta tehtävään.

Suuronnettomuus: onnettomuus, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden määrän, ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana. Suuronnettomuuksien hallinnassa vaaditaan usein monien eri viranomaisten tai muiden tahojen kuten järjestöjen yhteistyötä ja resursseja. (Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017)

Suuronnettomuusharjoitus: harjoitus, jonka pelastuslaitos järjestää yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

Toimintavalmius: riskianalyysin perusteella viranomaiselta edellytettävä kyky vastata hälytystehtäviin.

Valmiusjärjestö: pelastuspalvelujärjestö, joka ylläpitää hälytystehtäviin käytettävissä olevia henkilö- ja materiaaliressursseja. (TEPA -termipankki)

Vapaaehtoinen palokuntayhdistys (VPK): pelastustoimea varten perustettu yhdistys.

Varautuminen: toiminta, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

4 Pelastuslaitosten tehtävät vapaaehtoisten voimavarojen hyödyntämisessä pelastustoiminnassa

Pelastuslaitoksilla on vakiintunutta yhteistyötä sopimuspalokuntien ja muiden vastaavien yhteisöjen kuten Meripelastusseuran jäsenyhdistysten kanssa pelastustoiminnassa. Lisäksi yhteistyötä on paikoin järjestötoimijoiden kanssa turvallisuusviestinnän ja onnettomuuksien ehkäisyn osa-alueilla.

Pelastustoiminnassa vapaaehtoisten käyttö on kuitenkin rajoittunutta osin pelastustoiminnan koulutus, toimintakyky- ja osaamisvaatimusten vuoksi sekä osin toiminta- valmiusaikoihin liittyvien vaatimusten vuoksi.

Pelastuslain 51 § mukaan pelastustoimen koulutus-, neuvonta- ja valistustehtävissä sekä **pelastustoiminnassa** voidaan käyttää apuna vapaaehtoisia organisaatioita ja henkilöitä.

Tästä huolimatta erityisesti pelastuslain 39 § pelastustoimintaan osallistuvan toimintakyky ja 57 § pelastustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset on toisinaan virheellisesti tulkittu esteeksi vapaaehtoisten käytölle pelastustoiminnassa. Näissä pykälissä esitetyt vaatimukset ovat kuitenkin sidoksissa tehtävään eikä kyseessä ole yleinen este käyttää vapaaehtoisia soveltuviissa tehtävissä.

Pelastustoiminnassa on osa-alueita, joissa toimintakykyrajoitukset ovat lievempiä, ja joissa toiminta- valmiusaika voi olla tavallista pidempi. Vaikka pelastuslain 32 § mukaan myös pelastustoimintaan liittyvät huolto- ja muut tukitoiminnat ovat pelastustoimintaa, näissä tehtävissä toimimiseen ei välttämättä vaadita muuhun pelastustoimintaan rinnastettavaa toimintakykyä tai koulutusta. Pelastustoiminnan johtaja voi arvioida tilannekohtaisesti, sopivatko tehtävät vapaaehtoistoimijalle.

Pelastustoiminnan turvaamiseksi suurissa ja pitkäkestoisissa tilanteissa tarvitaan myös huolto-, tuki- ja avustavia toimia. Näiden tehtävien hoitamiseksi pelastuslaitoksella tulisi olla riittävällä tasolla kartoitettuna yhteistyökumppanit ja toimintasuunnitelmat.

Pelastustoimen viranomaisten tulee pelastuslain 52 §:n mukaisesti mahdollisuuksiensa mukaan edistää pelastustoimen tehtävissä käytettävien vapaaehtoisten organisaatioiden toimintaedellytyksiä. Pelastustoimen viranomaisilla on velvollisuus ottaa toiminnassaan huomioon vapaaehtoistoiminnan edistämiseen tähtäävät toimenpiteet, joiden tulisi näkyä kirjattuina tavoitteina ja toimenpiteinä pelastuslaitosten palvelutasopäätöksissä ja toimintasuunnitelmissa.

Pelastustoiminnan jälkeiset torjunta- ja raivaustoimet tai onnettomuuden osallisten auttaminen pelastustoiminnan loputtua ovat tärkeä osa auttamisen ketjua. Tästä syystä myös pelastustoiminnan ja eri hallinnonalojen viranomaisten yhteistyö järjestökentän hyödyntämisessä tulee huomioida pelastustoiminnan suunnittelussa. Pelastuslaitoksen valmiussuunnitelmissa kirjatut menettelyt järjestöjen resurssien käytöstä tulisi yhteensovittaa myös kuntien valmiussuunnitelmien yleisen osan kanssa.

Järjestöt tulisi huomioida pelastusviranomaisten valmiuden suunnittelussa ja ottaa mukaan soveltuviin harjoituksiin ja koulutuksiin.

4.1 Riskiperusteinen vapaaehtoisten tarpeen määrittely

Pelastuslaitoksen palvelutuotanto perustuu pelastustoimen palvelutasopäätökseen. Pelastuslaitoksen alueellinen riskiarvio ja toimintaympäristöanalyysi ovat puolestaan pelastustoimen palvelutasopäätöksen perusasiakirjat. Pelastuslain 28 §:n mukaan pelastustoimen palvelutasoa tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa.

Alueellisissa riskiarvioissa tarkoituksena on keskittyä sellaisiin alueellisesti merkittäviin riskeihin, joiden hallitseminen edellyttää normaalista poikkeavaa toimintaa, ja joiden vaikutukset alueellisella tasolla toteutuessaan aiheuttavat merkittäviä alueellisia vaikutuksia.

Pelastustoimen tulisi arvioida alueensa riskien ja esimerkiksi valtakunnallisten skenaarioiden perusteella pelastustoimen **suorituskykyvaatimukset**. Suorituskykyvaatimuksia tulisi verrata pelastustoimen olemassa olevaan suorituskykyyn ja käytettävissä oleviin voimavaroihin mukaan lukien vapaaehtoisresurssit.

Erityisesti laajamittaisten häiriötilanteiden hoitaminen ja toiminta poikkeusoloissa edellyttää yhteistoimintaa ja sen suunnittelua toisten pelastuslaitosten, muiden viranomaisten ja järjestöjen kanssa.

Sisäministeriön ohjeen palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta (2013) mukaan pelastustoimen tulee määritellä ja kyetä huolehtimaan toiminta ja johtaminen häiriötilanteissa sekä voimavarat pitkäkestoisissa tilanteissa. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa.

Myös vapaaehtoisjärjestöjen voimavarat ja niiden hyödyntäminen olisi hyvä olla tarveperusteisesti määriteltyinä. Pelastustoimen olisi palvelutasopäätöksissä ja valmiussuunnittelussa hyvä kuvata mahdollisten vapaaehtoisiin liittyvien tarpeiden lisäksi vapaaehtoisten hyödyntämisen suunniteltu toteutus.

Järjestöt tulee huomioida pelastuslaitosten valmiussuunnittelussa pelastustoiminnan suunnitelmissa (Sisäministeriön asetus pelastustoimen suunnitelmista 1363/2018). Järjestöt tulisi myös ottaa soveltuvin osin mukaan koulutuksiin ja harjoituksiin. Yhteistyöstä tulisi sopia kirjallisesti sopimuksen tai yhteistyömuistion muodossa.

Palvelutasopäätökseen tulee sisältyä myös suunnitelma palvelutason kehittämisestä. Suunnitelman laadintavaiheessa tulisi varmistaa, että pelastuslaitoksen voimavarat ja hälytysohjeet ovat riittävät alueella tapahtuvan suuronnettomuuden tai häiriötilanteen torjumiseksi.

Lisäksi poikkeusoloihin varaudutaan sisäministeriön pelastustoimen valmiussuunnittelusta erikseen annetun ohjeen mukaan. (Kopare 2007)

4.2 Rakenteet ja alueellinen yhteistyömalli

Selkeiden yhteistyörakenteiden avulla pelastuslaitosten ja järjestöjen yhteistyöstä saadaan systemaattista ja tehokkaampaa. Rakenteiden tulee palvella pelastuslaitosten ja vapaaehtoisten koordinoitua ja sujuvaa yhteistyötä turvallisuuden parantamiseksi. Tämän toteutuminen edellyttää pelastuslaitosten aktiivista roolia rakenteiden ylläpitäjänä ja yhteistyöryhmien koollekutsujana ja esimerkiksi yhteystietojen päivitystä sekä vastuuhenkilöiden nimeämistä. Pelastuslaitoksen tulisi säännöllisesti sopia ja päivittää tietoa toimintamalleista ja vastuunjaosta yhteistyötahojen, kuten vapaaehtoisjärjestöjen kanssa.

Järjestökentän laajuuden ja moninaisuuden takia yhteistyössä olisi hyvä pyrkiä edustuksellisuuteen. Pelastuslaitos voi alueellaan edellyttää järjestöiltä rajattua edustusta yhteistyörakenteen mukaisiin suunnittelukokouksiin, kunhan riittävän laaja edustuksellisuus ja tiedon kulku on varmistettu. Edustuksellisuus voidaan toteuttaa alueen Vapaaehtoisen pelastuspalvelun (Vapepa) verkoston kautta.

Pelastuslaitoksilla voi olla erilaisia tapoja toteuttaa alueellista yhteistyötä vapaaehtoisten kanssa. Oleellista yhteistyössä on tavoitteellisuus, jonka tulisi näkyä kirjauksissa pelastuslaitoksen suunnitelmissa. Pelastustoimen tulee pyrkiä aktiivisesti edistämään näihin tavoitteisiin pääsyä.

4.3 Vapaaehtoisten tehtävistä sopiminen

Pelastuslaitoksen tulisi kartoittaa alueensa pelastustoiminnan avustamiseen soveltuvat järjestöt ja sopia niiden kanssa alueen riskien mukaisesti tukitehtävistä ja niiden vaatimuksista.

4.3.1 Vapaaehtoisille sopivien tehtävien tunnistaminen

Vapaaehtoisille sopivia tehtäviä tunnistettaessa periaatteena tulisi olla, että tehtävät ovat realistisia ja käytännönläheisiä sekä toteutettavissa koulutettujen vapaaehtoisten voimin. Lisäksi tehtävien tulee palvella mielekkäällä tavalla pelastustoimen kokonaisuutta. Tehtävä ei myöskään saa olla vaatimuksiltaan tai riskitasoltaan sen kaltainen, ettei se sovi vapaaehtoistoimijoille. Tehtävien riskit ja vaatimukset tulee olla suhteessa vapaaehtoisten taitoihin ja voimavaroihin.

Vapaaehtoisten tehtäviä pelastustoiminnassa voidaan pelastuslaitoksen kannalta arvioida ja suunnitella seuraavan panos-hyötysuhdetta kuvaavan nelikentän mukaan:

Taulukko 1. Pelastuslaitoksen panostukset suhteessa vapaaehtoisten toiminnasta saatavaan hyötyyn yksittäisessä tehtävässä

	Saavutettava hyöty merkittävä	Saavutettava hyöty pieni
Valmiuden ylläpito vaatii pelastuslaitokselta huomattavan panostuksen	Toteutetaan mahdollisuuksien mukaan	Ei toteuteta
Vähäinen panostuksen tarve	Ehdottomasti toteutettavat tehtävät	Toteutetaan, kun muut pelastustoiminnan osa-alueet kunnossa

Pelastuslaitosten on arvioitava riskit, joihin vapaaehtoiset työssään voivat joutua. Tunnistettujen tehtävien osalta pelastuslaitosten tulisi tehdä yhdessä järjestökentän edustajien kanssa arvio tehtävien soveltuvuudesta vapaaehtoisjärjestöille. Tehtävien soveltuvuuden arvioinnissa tulisi myös määrittää tehtävän suorituskykyvaatimukset, tarvittava osaamistaso ja tehtävän työturvallisuusriskit.

Vapaaehtoisille sopivien tehtävien arvioinnissa tulee ottaa huomioon oikean toimijan valinta. Kaikissa tilanteissa tehtävään ei ole tarkoituksenmukaista valita vapaaehtoistoimijoita, jos luotettava ja hyvin organisoitunut toimija on saatavilla yksityiseltä sektorilta. Järjestöjen ja yritysten kilpaillessa saman toiminnan tuottamisesta tulee huomioida kilpailulainsäädäntö. Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaisissa kilpailutuksissa järjestöt ja yritykset ovat yhdenvertaisessa asemassa.

Vapaaehtoisille sopivia tehtäviä on kartoitettu ja kuvattu aiemmin muun muassa Vapaaehtoisten osallistuminen öljyntorjuntaan -hankkeessa tuotetuissa selvityksissä (<http://www.vapaaehtoisetoljyntorjunnassa.fi/aineistot/>). Lisäksi selvityksissä on kuvattu vapaaehtoistoiminnan hallinnointia sekä vapaaehtoistoiminnan johtamista ja organisointia öljyvahingon torjunnassa.

4.3.2 Tehtäväkohtainen riskiarvio

Pelastustoimintaan tässä ohjeessa tarkoitettulla tavalla osallistuvien vapaaehtoisten työturvallisuuteen sovelletaan työturvallisuuslain (Työturvallisuuslaki 738/2002) 55 §:ää. Pykälässä todetaan, että milloin henkilö tekee samaa tai samankaltaista työtä kuin työpaikan työntekijät, työnantajan on soveltuvin osin huolehdittava siitä, että kyseisen henkilön turvallisuudelle tai terveydelle ei aiheudu haittaa tai vaaraa hänen työpaikalla ollessaan. Vastaavasti hänen on noudatettava työtä ja työpaikkaa koskevia turvallisuusohjeita sekä käytettävä hänen käyttöönsä annettuja henkilönsuojaimia ja apuvälineitä.

Työturvallisuuslaki velvoittaa työnantajan selvittämään ja arvioimaan työn vaarat, ja työpaikoilla on suoritettava riskien arviointi. Pelastuslaitosten olisi hyvä kartoittaa vapaaehtoistoiminnan riskit ennakolta. Arviointi helpottaa vapaaehtoisille sopivien tehtävien tunnistamista sekä riskeihin varautumista.

Riskiarvio tulisi tehdä pelastuslaitoksen ja järjestöjen edustajien kanssa yhteistyössä. Riskien arvioinnilla tarkoitetaan laaja-alaista ja systemaattista vaarojen tunnistamista ja niiden aiheuttamien riskien suuruuden määrittämistä.

Tehtäväkohtainen analyysi työn riskeistä yhdessä järjestöjen ja pelastuslaitoksen kanssa:

- Mitä vaaroja tehtävässä esiintyy?
- Mistä vaara johtuu, mikä sen aiheuttaa?
- Missä vaara esiintyy?
- Kuka tai ketkä ovat vaaralle alttiina?
- Millaisissa tilanteissa henkilöt joutuvat vaaraan?

Riskianalyysiä tehtäessä jokaisen tehtävän osalta tulee tunnistaa vapaaehtoistoiminnan riskit seuraavilla osa-alueilla: fyysinen kuormitus, psyykinen kuormitus, altistuminen, olosuhteet ja tapaturmat. Riskien arvioinnin tuomat tulokset antavat mahdollisuuden kohdistaa ennakoivat turvallisuustoimenpiteet parhaalla mahdollisella tavalla vapaaehtoistehtäviin.

4.3.3 Sopimukset

Sisäministeriö huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista järjestyhteistyön valmisteluista ja järjestelyistä. Pelastustoimeen liittyvät tarpeelliset valtakunnalliset yhteistyöpöytäkirjat järjestöjen kanssa laaditaan sisäministeriön pelastusosastolla.

Koska hyvinvointialue vastaa pelastustoimen palvelutasosta ja pelastuslaitoksen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä alueellaan, alueelliset ja paikalliset sopimukset järjestöjen pelastustoimintaan liittymisestä tehdään hyvinvointialueittain.

Pelastuslain 25 § mukaan alueen pelastustoimi voi käyttää 32 §:n mukaisessa pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. Pelastuslaitoksen alueella toimivat pelastusalan järjestöt ja niiden paikalliset voimavarat eivät siis ole automaattisesti pelastuslaitosten käytettävissä olevaa resurssia vaan yhteistyöstä ja tehtävistä tulee sopia.

Asianmukainen sopimus selventää pelastuslaitoksen ja vapaaehtoisjärjestön välisiä tehtäviä, oikeuksia ja velvollisuuksia sekä parantaa yhteistyötä ja auttaa välttämään ongelmia. Sopimuksellinen tila on edellytyksenä myös vapaaehtoistoimijoiden pelastuslain 103 §:n mukaisen tapaturman ja ammattitaudin korvaamiseksi pelastustoimintaan liittyvissä harjoitus- ja koulutustilanteissa sattuneiden tapaturmien osalta.

Pelastustoimen ja vapaaehtoisjärjestöjen välisten sopimusten olisi hyvä sisältää ainakin seuraavat asiat:

- Sopimuksen sisältö
- Sopimuksen soveltaminen
- Sopimuksen osapuolet (järjestöt/yhdistykset toiminta-alue ja ala)
- Tehtävät: Järjestöjen/yhdistysten tuottamat palvelut
- Tehtävän edellyttämä koulutus- ja harjoitustoiminta ja niiden järjestämisvastuu
- Toimintavalmiuden kuvaus
- Kalusto, materiaali ja sen ylläpito
- Hälyttäminen
- Korvaukset ja vakuutusturva
- Sopimuksen muuttaminen
- Erimielisyyksien ratkaiseminen
- Sopimuksen voimassaolo
- Sopimuksen purkaminen.

Viranomaisen ja vapaaehtoisen välillä voi olla kahdenkeskeinen sopimus (esim. kylien valmiusryhmät) tai viranomaisen ja vapaaehtoista edustavan järjestön välinen sopimus. Vapaaehtois sopimus ei kuitenkaan ole työsopimus. Tästä syystä sopimus ei voi velvoittaa vapaaehtoista määräaikaiseen työskentelyyn, vaan vapaaehtoinen voi lopettaa työskentelyn viranomaiselle halutessaan (vapaus työstä irrottautumiseen on yksi vapaaehtoisuuden peruseräpäätteistä).

5 Vapaaehtoisten käyttö pelastustoiminnassa

Pelastuslain 51 § mukaan pelastustoimen koulutus-, neuvonta- ja valistustehtävissä sekä pelastustoiminnassa voidaan käyttää apuna vapaaehtoisia organisaatioita ja henkilöitä. Lisäksi pelastuslain 25 § mukaan alueen pelastustoimi voi käyttää 32 §:n mukaisessa pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan

5.1 Kolmas sektori ja sen toimijat

Pelastusalla toimii vapaaehtoisten palokuntayhdistysten lisäksi laaja joukko muita järjestöjä. Niin kutsuttujen pelastuspalvelujärjestöjen perustehtävänä on onnettomuuden uhrien ja muiden hädänalaisten etsintä, pelastaminen, suojaaminen ja pelastustoiminnan tukeminen. Valmiusjärjestöiksi voidaan kutsua niitä pelastuspalvelujärjestöjä, jotka ylläpitävät hälytystehtäviin käytettävissä olevia henkilö- tai materiaaliressseja.

Vapaaehtoinen pelastuspalvelu (Vapepa) on järjestöjen verkosto, jonka hälytysryhmät tukevat viranomaisia onnettomuuksissa ja muissa kriisitilanteissa. Sisäministeriön ja Suomen Punaisen Ristin välillä laaditussa yhteistyöpöytäkirjassa (2018) todetaan, että Suomen Punainen Risti koordinoi Vapaaehtoisen pelastuspalvelun kautta yli 50 järjestöä. Koordinaation tavoitteena on varmistaa, että viranomaisilla on tarvittaessa suuronnettomuus- ja häiriötilanteissa sovittuihin hälytystehtäviin kattava ja toimintavalmis osaavien auttajien verkosto.

Vapepan järjestöverkosto on organisoitunut Vapepan johtosäännön mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa keskustoimikuntaa sekä maakunta- ja paikallistoimikuntia, joiden tarkoitus on sovittaa yhteen vapaaehtoiseen pelastuspalvelutoimintaan osallistuvien järjestöjen ja yhteisöjen sekä eri viranomaisten työtä. Valtakunnallisena yhteistyöelimenä toimii keskustoimikunta Suomen Punaisen Ristin keskustoimiston valmiusyksikön tukemana. (Vapaaehtoisen pelastuspalvelun johtosääntö 2017)

Suomen Punaisella Ristillä on vastuullaan koordinoida maalla tapahtuvaa pelastuspalvelutoimintaa. Ilmassa tapahtuvaa toimintaa koordinoi Suomen Lentopelastusseura (SLPS) ja toimintaa vesillä Suomen Meripelastusseura (SMPS). Lisäksi eri jäsenjärjestöillä on omaan toimialaansa liittyviä vastuualueita. Koordinaatiojärjestöjen tehtävä on yhteensovittaa toimintaa. Sen perusta on yhteinen tarpeiden tunnistaminen ja siitä nouseva yhteistyö ja työnjako.

Yhteistyöpöytäkirja sisäministeriön ja Suomen Punaisen Ristin välillä edellyttää, että Suomen Punainen Risti huolehtii hälytystehtävissä viranomaisten apuna toimivien vapaaehtoisten koulutuksesta ja toimintavalmiuden ylläpidosta. Yhteistyöpöytäkirjassa on sovittu mm. valmiustietokannan ylläpitämisestä, hälytysjärjestelmästä, alueellisesta varautumisesta sekä yhteistoiminnasta. Tavoitteena on, että alueelliseen ja paikalliseen riskianalyysiin ja tarpeeseen perustuen viranomaisen käyttöön on riittävä määrä koulutettuja vapaaehtoistoimijoita.

Pelastuslaitosten tulisi osaltaan vahvistaa pelastustoimintaan osallistuvien järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä osana Vapepa verkoston toimintaa.

5.1.1 Vapaaehtoisten käyttäminen vesillä ja ilmassa tapahtuvassa pelastustoiminnassa

Pelastustoimen tulee suunnitella uhkien perusteella pelastustoiminnan järjestelyt siten, että pelastustoimintaan kuuluvat tehtävät pystytään tehokkaasti järjestämään myös pelastustoimen alueeseen kuuluvilla meri- ja sisävesialueilla sekä ilmassa.

Pelastustoimen tulisi kartoittaa onnettomuusuhkien perusteella vene-, lento- ja muu pelastustoiminnassa tarpeellinen henkilöstö ja kalusto siten, että pelastusviranomaisten kanssa sopimuksen tehneet vapaaehtoiset järjestöt pystytään hälyttämään ja pelastustoimintaan kuuluvat tehtävät tehokkaasti hoitamaan.

Aivan kuten muussakin pelastustoiminnassa myös meri- ja sisävesionnettomuuksissa sekä ilma-alusten käytössä operaation johtovastuu on viranomaisilla. Vapaaehtoistoimijoiden rooli on tukea viranomaisten toimintaa kulloisenkin tukipyynnön mukaisesti. Toiminta perustuu alueellisiin- ja valtakunnallisiin sopimuksiin ja yhteistyöpöytäkirjoihin.

Pelastustoimella on lakisääteinen velvollisuus osallistua meripelastustoimen tehtäviin (Meripelastuslaki 1145/2001, §4). Monialaisiin merionnettomuuksiin varautumisen yhteistoimintasuunnitelman mukaisesti meripelastuslohkojen meripelastussuunnitelmissa on määritelty pelastustoimen johto- ja organisointivastuu evakuoitujen kokoamiskeskusten perustamisesta suuronnettomuustilanteissa. Vapaaehtoiset ovat merkittävä voimavara pelastustoimelle keskuksen toiminnan kannalta.

Merialueilla Rajavartiolaitos on johtava meripelastusviranomainen, joka vastaa meripelastustoimen järjestämisestä ja meripelastustoimeen osallistuvien viranomaisten ja vapaaehtoisten toiminnan yhteensovittamisesta.

Pelastustoiminnasta sisävesillä ohjeistetaan tarkemmin sisäministeriön ohjeella. Järvi- ja meripelastusyhdistykset toimivat Suomen meripelastusseuran alaisuudessa (SMPS). Järvi- ja meripelastuseurat toimivat pelastuslaitosten kanssa yhteistyössä pääsääntöisesti sopimusten perusteella.

Vapaaehtoisten lentopelastajien muodostamat hälytysryhmät toimivat Suomen Lentopelastusseuran (SLPS) alaisuudessa. SLPS tuottaa resurssin valtakunnallisesti sisäministeriön ja Lentopelastusseuran sopimuksen perusteella.

5.1.2 Spontaanit vapaaehtoiset pelastustoiminnassa

Vapaaehtoistoiminnalla voidaan tarkoittaa sekä järjestöjen organisoimaa ja niiden piirissä tehtyä vapaaehtoistoimintaa että organisoimatonta ja epämuodollisempaa vapaaehtoistoimintaa. Järjestöihin kuulumattomia, organisoitumattomia, yksittäisen tilanteen aktivoimia vapaaehtoistoimijoita kutsutaan spontaaniksi vapaaehtoisuudeksi.

Pelastuslaitosten tulisi pelastustoiminnan valmiussuunnitelmissaan huomioida mahdollisuus kansalaisten aktivoitumiseen. Suuret onnettomuudet ja häiriötilanteet voivat laukaista kansalaisissa auttamishalun, joka hallitsemattomana voi vaikeuttaa viranomaisten toimintaa ja kuormittaa pelastustoimintaa osallistuvaa henkilöstöä.

Pelastuslaitoksen tulisi valmiussuunnittelussaan huomioida mahdollisuus järjestöön kuulumattomien kansalaisten eli spontaaneiden vapaaehtoisten aktivoitumiseen suur-onnettomuus- tai häiriötilanteissa. Pelastuslaitoksen tulisi määrittää ennakolta tarvittavat toimenpiteet näiden ohjaamiseen ja koordinointiin tehokkaasti ja vastuullisesti.

Pelastustoiminnassa voidaan käyttää yhteistyötä järjestäytyneiden ja koulutettujen vapaaehtoisten kanssa apuna spontaanien vapaaehtoisten koordinoinnissa. Esimerkiksi tehtävät vapaaehtoisten vastaanottamisen tai käännöstyön sekä rekisteröinnin ja pikakoulutuksen järjestämisessä voidaan antaa järjestöjen vapaaehtoisille. Pikakoulutusten kautta spontaaneja vapaaehtoisia voidaan hyödyntää saman tyyppisissä tehtävissä kuin muita vapaaehtoisia.

Viranomaisella on vastuu määrittää ja hyväksyä keitä pelastustoimintaan osallistuu. Viranomaisen on myös soveltuvin osin huolehdittava siitä, että mukaan hyväksytyjen vapaaehtoisten turvallisuudelle tai terveydelle ei aiheudu haittaa tai vaaraa (Työterveyslaki 738/2002 §55). Viranomaisen vastuulla on muun muassa huolehtia, että vapaaehtoisten osaaminen on tehtävän vaatimalla tasolla.

Lisää tietoa aiheesta saa Pelastusopiston julkaisusta Yhteistyö spontaanien vapaaehtoisten kanssa valmiustoiminnassa – yhteispohjoismainen katsaus (2020).

5.2 Johtaminen

Pelastuslain 47 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee laatia onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat. Suunnitelmat ja niiden sisältö määritellään tarkemmin sisäministeriön asetuksessa pelastustoimen suunnitelmista.

Asetuksen mukaan suunnitelmissa tulee määrittää pelastustoiminnassa tarvittavat voimavarat ja niiden hälyttäminen, mukaan lukien pelastustoimen järjestelmään kuuluvien pelastusalalla toimivien yhteisöjen sopimuksen mukaan käytettävissä olevat voimavarat. Suunnitelmien tulee sisältää selvitys johtamisjärjestelmästä ja johtovastuista eri johtamistasoilla. Suunnitelmissa tulisi kuvata käytössä olevat vapaaehtoiset voimavarat ja näihin liittyvät johtovastuut. (Sisäministeriön asetus pelastustoimen suunnitelmista 1363/2018).

Vapaaehtoiset osallistuvat pelastustoimintaan aina vastuuviranomaisen kutsumana tai pyynnöstä. Pelastustoiminnan johtajan vapaaehtoisten käyttöä pelastustoiminnassa koskevan päätöksen tulee perustua virkavastuulla tehtävään tilannekohtaiseen harkintaan.

Vapaaehtoiset toimivat pelastustoiminnassa aina virkavastuullisen pelastustoimen johtajan alaisuudessa siihen saakka, kunnes tämä vapauttaa heidät tehtävistään erillisellä päätöksellä. Pelastustoiminnan johtajalla on vastuu pelastustoimintaan osallistuvien vapaaehtoisten johtamisesta siihen saakka, kunnes pelastustoiminta loppuu ja toiminta siirtyy muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi.

Viime kädessä pelastustoiminnan johtaja aina päättää tosiasiallisena hallintotoimintana milloin pelastustoiminta päättyy. Monissa tilanteissa pelastustoiminnan päättyessä toiminta jatkuu muiden viranomaisten työnä, kuten tulipalon uhrien ensihuoltona tai kunnan vastuulla olevana jälkitorjuntana. Edellä mainitun kaltaisissa tilanteissa pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä 34 §:n 4 momentissa tarkoitettu päätös pelastustoiminnan lopettamisesta. Epäselvissä tilanteissa olisi hyvä tehdä siirtymämääräys kirjallisena ja viestiä siirron vakuutuksellisista ym. seurauksista myös vapaaehtoisille ja tuleville vastuuviranomaisille.

Päätöksestä on ilmoitettava asianomaisille viranomaisille ja toimintaan osallistuville vapaaehtoisille heti, kun se on mahdollista.

Vapaaehtoisilla voi viranomaisjohdon alla olla toiminnan sujuvoittamiseksi oman toimintansa johtamisjärjestelmä. Vapepalla on oma - harjoiteltu, koulutettu ja sopimus pohjaisesti järjestetty - johtamisjärjestelmänsä, joka toimii viranomaisen pyynnöstä.

5.3 Vapaaehtoisen velvollisuudet

Vapaaehtoisen vastuulla on toimia pelastustoimintaa johtavan viranomaisen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Vapaaehtoinen on velvollinen noudattamaan viranomaisen antamia turvallisuusohjeita sekä käyttämään asianmukaisia henkilönsuojaimia ja apuvälineitä.

Pelastustoimen palveluksessa oleva tai pelastustoimintaan muutoin osallistuva henkilö ei saa pelastustoimeen kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eikä luvatta ilmaista tehtävässään tietoonsa saamiaan seikkoja (HE 257/2010).

5.4 Hälyttäminen

Viranomaisen voi hälyttää vapaaehtoiset suoraan päivystysnumerosta tai tilannekeskuksen kautta sovitusta päivystysnumerosta. Kummassakin tapauksessa hälytys menee VAPEPAn tai järjestön valmiuspäivystäjälle, joka suorittaa järjestöjen vapaaehtoisten hälyttämisen.

Siltä osin kuin sisävesien järvipelastusseurojen veneyksiköt ovat pelastustoimen sopimusyksiköitä, niiden hälytystiedot ovat hätäkeskuksilla.

Mikäli vapaaehtoisten hälyttämiseksi vaaditaan Hätäkeskuslaitoksen toimenpiteitä, Hätäkeskuslaitoksen on hyvä olla mukana hälyttämistävän suunnittelussa ja sopimisessa.

Pelastuslaitoksen tulee alueellaan huolehtia, että pelastustoiminnan suunnitelmissa toimintatavat vapaaehtoisten hälyttämiseksi pelastustoimintaa tukeville tehtäville on ennakolta sovittu.

Pelastuslaitoksen hälytysohjeessa esitetään alueelle/kohteeseen hälytettävät resurssit onnettomuusskenaarioittain sekä kuvataan hälytettävät muodostelmat ja arvioidut toimintavalmiusajat.

Hälytysohje tulee vapaaehtoisten osalta tarkistaa määräajoin. Kaikista muutoksista hälytysjärjestelmään tulee viipymättä ilmoittaa molemmille osapuolille. Hälytysjärjestelmän toimivuutta on hyvä määräajoin arvioida esim. alueellisissa yhteistoiminta- tai kehittämisryhmissä. Toiminnan kehittämiseksi järjestelmää tulisi testata ja arvioida aika-ajoin harjoitusten yhteydessä.

Pelastuslaitosten on syytä ohjata vapaaehtoisten hälytysmekanismin suunnittelua ja kehittämistä siten, että vapaaehtoisten hälyttäminen tapahtuu mahdollisimman yksinkertaisten ja selkeiden mallien mukaisesti. Hälytysjärjestelmien ja -numeroiden määrä pitää rajata tarkoituksenmukaiseksi. Hälytysjärjestelmiä suunniteltaessa tulee pyrkiä yhteistyöhön ja vähentää erillisiä hälytysnumeroita yksittäisten toimijoiden tai järjestöjen osalta.

Hälytysohjeesta tulee ilmetä

- Numerot, joista vapaaehtoisvoimavaroja hälytetään eri vuorokauden aikoina
- Hälytys- ja viestitoimintojen varajärjestelmät.

5.5 Korvaukset ja vakuutusturva

Vapaaehtoistoiminta on palkatonta, yhteiseksi hyväksi tehtyä työtä. Vapaaehtoistoimintaan osallistutaan vapaasta tahdosta ja oma-aloitteisesti. Vapaaehtoistoimintaan osallistuville koituneet kulut voidaan kuitenkin korvata esimerkiksi valmius- ja tehtäväkorvauksina sopimuksen pelastustoimintaan osallistumisesta tehneelle yhteisölle. Lisäksi järjestöjen saamien avustusten tulee olla valtioneuvoston määräämän mukaisia.

5.5.1 Matka- ja kulukorvaukset

Vapaaehtoisuus katsotaan lähtökohtaisesti vastikkeetomaksi toiminnaksi.

Pelastuslain 51 § mukaan pelastustoimintaan osallistuva vapaaehtoinen ei ole oikeutettu korvauksiin, joita voidaan maksaa pelastuslain 37 § mukaan pelastustoiminnassa avustamaan määrätulle henkilölle (pelastuslaki 379/2011). Vapaaehtoisille voidaan kuitenkin maksaa kulukorvauksia, jos siitä on erikseen sopimuksella sovittu.

Pelastuslaitoksen on mahdollista korvata sopimusten perusteella vapaaehtoisille pelastustoimintaan osallistumisesta aiheutuvia kuluja. Kulujen korvaamisella voidaan varmistaa, että pelastustoimintaa tukevaan vapaaehtoistoimintaan voivat osallistua kaikki varallisuudesta riippumatta.

Lisäksi erikseen sopimalla voidaan viranomaisen hälyttämänä tehtävään osallistumisesta korvata järjestöille vapaaehtoistoiminnan kuluja. Esimerkiksi Vapepan alueorganisaatiolle maksettava hälytyskohtainen palkkio on joidenkin pelastuslaitosten alueella ollut 400 euroa (2020), joka on saman suuruinen kuin sopimuksessa Poliisin ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoiminnasta (2015).

Matkakorvaukset voivat olla tiettyyn määrään asti verovapaita vapaaehtoisen saadessa niitä yleishyödylliseltä yhteisöltä.

Meripelastustoimen tehtävästä maksettavasta palkkiosta järjestölle säädetään Rajavartiolaitoksen päätöksessä (332/42/2010) erikseen.

Suomen Lentopelastusseura poikkeaa korvausten osalta muista vapaaehtoisista. Sisäministeriön pelastusosaston sopimuksen perusteella toiminta on tilaajalle maksutonta, joten SLPS:n kulut maksaa sisäministeriö.

5.5.2 Vakuutukset

Pelastusalan järjestöihin kuuluvilla vapaaehtoisilla on yleisesti vakuutus oman järjestön/ yhdistyksen kautta, mutta Vapepa-toimintaan liittyvillä tehtävillä myös Vapepa-verkoston kautta.

Pelastustoimintaan viranomaisen pyynnöstä tai hälyttämänä osallistuessaan vapaaehtoiset ovat pelastuslain 102 §:n mukaisesti oikeutettuja pelastuslaitoksen maksamiin korvauksiin kadonneen tai turmeltuneen omaisuuden osalta. Pelastuslain 103 §:n mukaisesti Valtionkonttori maksaa korvaukset tapaturman tai ammattitaudin osalta.

Pelastuslaitoksen järjestämiin harjoituksiin tai koulutuksiin osallistuessaan vapaaehtoiset eivät kuitenkaan ole oikeutettuja korvauksiin kadonneen tai turmeltuneen omaisuuden osalta tai korvauksiin tapaturman tai ammattitaudin osalta, ellei koulutuksiin osallistumisesta ole sopimuksella erikseen sovittu.

Toisinaan siirtyminen pelastusviranomaisen vastuulla olevaksi pelastustoiminnaksi tai pelastustoiminnasta muun viranomaisen toiminnaksi voi olla tulkinnanvarainen. Jos vakuutus- ja korvauskysymysten vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi on tarpeen, pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastustoiminnan aloittamisesta tai lopettamisesta nimenomainen päätös.

5.6 Viestiliikenne

Vapaaehtoisten ja pelastustoimen välisistä viestiliikenteen toimintatavoista, osaamisesta ja kalustosta tulisi vapaaehtoisten järjestöjen kanssa sopia ja ohjeistaa yhteisesti pelastuslaitos- tai yhteistoiminta-alueittain. Ohjeistuksen tulisi olla osa pelastuslaitoksen viestiohjetta. Ohjeistusta suunniteltaessa olisi hyvä huomioida Vapepan puheohje ja viestitoiminnan periaatteet.

5.7 Poikkeusolot

Valmiuslain (2011/1552) 12 § mukaan kunnan pelastustoimen tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Samoin pelastustoimen palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon toiminta poikkeusoloissa.

Valmiuslain 120 §:n mukaan poikkeusoloissa väestön suojaamiseksi ja väestönsuojelun johtamisen tehostamiseksi pelastustoimen viranomaiset ja kunnat perustavat johtokeskuksia sekä sammutus-, pelastus-, ensiapu-, huolto-, raivaus- ja puhdistustehtäviä tai muita näihin rinnastettavia, väestön suojaamiseksi välttämättömiä tehtäviä varten väestönsuojelumuodostelmia.

Pelastuslaitosten tulisi suunnitelmissaan määrittää näihin tehtäviin tarvittava henkilöstö ja tarvittaessa huolehtia etukäteen heidän varaamisestaan väestönsuojelutehtäviin asevelvollisuuslain 89 § mukaisesti.

Näissä tehtävissä voidaan hyödyntää ja etukäteen varata vapaaehtoistoimijoita, kuten pelastuskoiraryhmiä tai radioamatöörejä. Poikkeusoloissa viranomaisen määräämissä tehtävissä toimimista ei kuitenkaan lueta vapaaehtoistoiminnaksi, ja siitä säädetään erikseen valmiuslaissa.

6 Koulutus ja harjoittelu

Pelastustoimen tulisi yhteistyössä järjestöjen kanssa määrittää riittävät osaamisvaatimukset yhdessä tunnistettuihin ja sovittuihin tehtäviin sekä laatia suunnitelma vaadittavan koulutuksen toteuttamiseen ja osaamisen seurantaan.

Pelastuslaitoksen tulisi yhteistyössä järjestöjen kanssa varmistaa, että pelastustehtävien tukitoimiin osallistuvilla on riittävä koulutus ja osaaminen näihin tehtäviin. Ellei toisin sovita, kunkin järjestön oma ja/tai Vapepa-verkoston koulutusjärjestelmä tuottaa perusosaamisen niihin pelastustoimintaa tukeviin tehtäviin, joihin vapaaehtoisten on sovittu osallistuvan. Järjestöjen tulisi myös pystyä seuraamaan vapaaehtoisten koulutusten ja osaamisen tasoa.

Järjestöjen antaman tehtäväkoulutusten lisäksi tarvitaan osaamista yhteistoimintaan ja vapaaehtoisten johtamiseen. Nämä koulutukset tulisi toteuttaa hyvässä yhteistyössä pelastuslaitoksen pelastustoiminnan koulutuksista vastaavan tahon kanssa. Toiminnan sujuvuus edellyttää koulutusten lisäksi etukäteissuunnittelua ja aktiivista valmiusharjoittelua.

Erytystä huomiota on kiinnitettävä suuronnettomuus- ja häiriötilanteisiin liittyviin valmiusharjoituksiin, joiden yhteydessä on mahdollista harjoitella eri viranomaisten ja organisaatioiden yhteistoimintaa. Vapaaehtoisten harjoittelu olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä liittää osaksi näitä valmiusharjoituksia. Tavoitteena tulisi olla, että valmiusharjoituksia toteutetaan vähintään kerran vuodessa.

6.1 Sammutus- ja pelastustyöhön vaadittava koulutus

Jos järjestöjen vapaaehtoiset toimijat osallistuvat sopimuksen mukaisesti sammutus- ja pelastustyöhön, pelastuslain 56 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee huolehtia siitä, että sopimuksen tehneen yhteisön henkilöstöllä on 57 §:n 2 momentissa säädetty koulutus.

Pelastuslain 57 §:n 2 momentin mukaan pelastustoimintaan osallistuvilta sivutoimiselta sekä sopimuspalokuntaan ja muuhun sopimuksen tehneeseen yhteisöön kuuluvilta henkilöltä vaaditaan Pelastusopiston opetussuunnitelman mukainen koulutus.

Sammutus- ja pelastustyöhön osallistuvan on siis suoritettava vähintään Pelastusopiston vahvistama opetussuunnitelman mukainen pelastustoiminnan peruskurssi. Vaatimus ei kuitenkaan koske muita pelastustoimintaan liittyviä tehtäviä kuten tukitoimintoja.

Pelastuslaitos on velvollinen huolehtimaan, että pelastustoimintaan osallistuvilla on tarvittava koulutus. Pelastuslaitos maksaa koulutuskustannukset ja päättää toiminnassa tarpeellisen koulutettavien määrän ensisijaisesti sopimuksessa linjatun toimintavalmiuden perusteella.

Koulutusvastuu ei käsitä sopimuksen tehneiden yhteisöjen pelastustoimintaan välittömästi liittymättömiä koulutuksia, joista asianomaiset yhdistykset ja niiden jäsenet ovat velvollisia itse huolehtimaan. Näitä ovat esimerkiksi järvi- ja järvipelastusyhdistysten alusten käyttöön liittyvät koulutukset.

LÄHTEET

- HE 257/2010.* Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta. *Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017. Kokonaisturvallisuuden sanasto. TSK 50. 2017.* (turvallisuuskomitea.fi)
- Kopare, Tarmo 2007. Valmiussuunnittelu pelastuslaitoksissa 26/2007.* Sisäministeriön julkaisuja. Helsinki 2007.
- Meripelastuslaki 1145/2001. Meripelastuslaki 1145/2001 – Ajantasainen lainsäädäntö – FINLEX[®]*
- Pelastuslaki 379/2011. Pelastuslaki 379/2011 – Ajantasainen lainsäädäntö - FINLEX[®]*
- Työturvallisuuslaki 738/2002. Työturvallisuuslaki 738/2002 – Ajantasainen lainsäädäntö – FINLEX[®]*
- Vainio, Taito 2013.* Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta. Sisäministeriö. Helsinki 2013.
- Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011. Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011 – Ajantasainen lainsäädäntö – FINLEX[®]*
- Sisäministeriön asetuksessa pelastustoimen suunnitelmista 1363/2018. Sisäministeriön asetus pelastustoimen... 1363/2018 – Säädökset alkuperäisinä – FINLEX[®]*
- Vapaaehtoisen pelastuspalvelun johtosääntö 2017. Vapepa-johtosaanto-13112017-1.pdf*
- Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy (2015).* Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön raportti – 39/2015.
- Yhteistyö spontaanien vapaaehtoisten kanssa valmiustoiminnassa – yhteispohjoismainen katsaus (2020).* Pelastusopisto. Kuopio 2020. [D1_2020.pdf \(smedu.fi\)](https://smedu.fi)



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi