



**PELASTUSOPISTO**



# **Poikkeusolojen vaikutukset pelastuslaitosten valvonta- ja turvallisuusviestintätoiminnassa**

Opinnäytetyö tarkastelee ajallisesti aikaväliä 01.03.2020 – 16.06.2020.  
Mika Hämäläinen

28.11.2022

# TIIVISTELMÄ

**Tekijät:** Mika Hämäläinen

**Julkaisun nimi:** Poikkeusolojen vaikutukset pelastuslaitosten valvonta- ja turvallisuusviestintätoiminnassa

**Opinnäytetyön muoto:** tutkimuksellinen

**Hanke:** Kuntaliiton toimeksianto

**Julkisuusaste:** Julkinen

**Ohjaaja:** Matti Hurula

**Tutkinto:** Pelastusalan päällystötutkinto (AMK)

---

Opinnäytetyössä tutkittiin poikkeusolojen vaikutusta kolmen pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisytoimintaan. Tarkastelun keskiössä olivat palvelutason säilyttäminen, toimivaltasuhteet, vaihtoehtoiset toimintatavat ja varautuminen. Tutkimustulokset saatiin tekemällä kolme haastattelua.

Työn aihe tuli vireille Kuntaliitossa, aihe oli kiinnostava sen erilaisuuden ja haastavuuden takia. Poikkeusolotilanne on harvinainen, minkä takia oli mielenkiintoista päästä tutkimaan sen vaikutusta tärkeän varautumisorganisaation toimintaan. Työn tavoitteena oli selvittää pelastuslaitosten varautumista ja toimintaa onnettomuuksien ehkäisyn tehtäväalueen osalta poikkeusolotilanteessa.

Osa pelastuslaitoksista toimi poikkeusolotilanteessa palvelutason vastaisesti. Päätöksentekoon liittyvät toimintamallit eivät olleet selkeitä pelastuslaitoksissa. Poikkeusoloihin ei oltu varauduttu riittävästi laajasti.

Tehtyjä havaintoja voidaan hyödyntää varautumistyössä ja palvelutasopäätöksen laadintaprosessissa. Toimivaltasuhteisiin liittyvistä havainnoista tulisi keskustella johtokunnan ja kuntien (hyvinvointialueet vuoden 2023 alusta) kanssa, jotta toiminta ja päätöksenteko on jatkossa lainsäädännön mukaista.

---

**Sivumäärä:** 47 sivua + liitteet

**Tarkastuskuukausi ja vuosi:** Marraskuu 2022

**Avainsanat:** koronapandemia, palvelutasopäätös, varautuminen, toimivaltasuhteet, onnettomuuksien ehkäisy

# ABSTRACT

**Author(s):** Mika Hämäläinen

**Title of Project:** The Impact of the Emergency Conditions on the Fire Departments' Accident Prevention Work

**Type of thesis:** research

**Project:** Commissioned by the the Association of Finnish Municipalities

**Confidentiality:** public

**Academic Supervisor:** Mr. Matti Hurula, Senior Instructor

**Degree Programme:** Fire Officer's Degree (UAS)

---

The subject was chosen, because of the interest to find out, how the situation, in which accident prevention related duties could not normally be executed, was handled by the fire departments. Vesa-Pekka Tervo from the Association of Finnish Municipalities suggested the subject that seemed challenging and was worth to find out more about. The purpose was to find out how the fire departments modified their proceedings because of the coronavirus pandemic. The emergency conditions were challenging for the fire departments because the priority was to secure their own and the customers' safety. As emergency preparedness is an important task for the fire departments, it was interesting to find out how they were prepared for the emergency conditions in practice.

The main research method used in this thesis were interviews. Three persons responsible for accident prevention work from three different fire departments were interviewed. Internet sources and related literature were studied as well.

The results indicate that some fire departments did not meet the standard of the service level during the emergency conditions. The operating models considering the rules of jurisdiction were not clear, and the fire departments were not prepared enough for the emergency conditions.

The results can be used in emergency preparedness work and during the process of drawing up the service standard decision. The rules of jurisdiction in different kind of emergency conditions should be made clear. The interaction, especially the decision-making processes, between the executive boards at fire departments and the municipalities (wellbeing services counties from the beginning of 2023) should take place regularly.

---

**Pages:** 47 pages + appendix

**Month and year:** November 2022

**Keywords:** Coronavirus, emergency conditions, service standard, accident prevention

# SISÄLLYS

|  |    |
|--|----|
| 1 JOHDANTO .....   | 6  |
| 2 taustatiedot .....   | 7  |
| 2.1 Palvelutaso ja palvelutasopäätös .....   | 7  |
| 2.2 Lainsäädäntö .....   | 9  |
| 2.3 Pelastuslaitosten toimintaympäristö .....  | 10 |
| 2.4 COVID-19 .....   | 11 |
| 2.5 Valmiuslain huomiointi pandemiatilanteeseen liittyen .....   | 12 |
| 2.6 Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto .....  | 12 |
| 2.7 Valmiuslain käyttöönottoasetus eduskunnalle .....  | 13 |
| 2.8 Pelastustoimen valvontatehtävät.....   | 14 |
| 2.9 Pelastustoimen organisaatio .....  | 17 |
| 2.10 Poikkeusolojen aiheuttamat toiminnanmuutokset.....  | 18 |
| 3 TUTKIMUSASETELMA .....   | 20 |
| 3.1 Tutkimuskysymykset.....  | 20 |
| 3.2 Teemahaastattelut .....  | 20 |
| 3.3 Tutkimustulosten käsittely .....   | 21 |
| 4 TUTKIMUSTULOKSET JA NIIDEN ANALYSOINTI .....   | 22 |
| 4.1 Pelastuslaitosten esittely.....  | 22 |
| 4.2 Lapin pelastuslaitos.....  | 22 |
| 4.3 Pohjois-Savon pelastuslaitos .....   | 24 |
| 4.4 Keski-Uudenmaan pelastuslaitos .....   | 26 |
| 4.5 Valvonta- ja turvallisuusviestintä normaalioloissa .....   | 27 |
| 4.6 Poikkeusolojen vaikutukset palvelutasoon .....   | 27 |
| 4.7 Poikkeusolojen vaikutukset valvontatehtäviin ja niitä tekevien työtehtäviin.....                   | 29 |
| 4.8 Poikkeusolojen vaikutukset turvallisuusviestintätehtäviin ja niitä suorittavien työtehtäviin ..... | 30 |
| 4.9 Toimivaltasuhteet ja eri tahojen roolit toiminnan muutoksissa .....                                | 32 |
| 4.10 Pelastuslaitosten viestintä poikkeusoloaikana .....   | 33 |
| 4.11 Varautuminen poikkeusoloihin .....  | 35 |
| 4.12 Vaihtoehtoiset valvonta- ja turvallisuusviestintätehtävien toteuttamistavat .....                 | 36 |

|   |    |
|---|----|
| 5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....                                    | 38 |
| 6 POHDINTA .....  | 41 |
| 6.1 Opinnäytetyön tavoitteet ja niiden toteutuminen ..... | 41 |
| 6.2 Jatkotutkimusmahdollisuudet .....                     | 41 |
| 6.3 Oma oppiminen.....                                    | 42 |
| Lähteet .....   | 43 |
| Liite 1 – Haastattelukysymykset.....                      | 48 |

# 1 JOHDANTO

Suomi oli keväällä 2020 poikkeusoloissa koronavirusilanteen takia. Poikkeusoloilla oli suuri vaikutus pelastuslaitosten toimintaan, etenkin valvontaan ja turvallisuusviestintään. Poikkeusolot asettivat pelastuslaitokset uudenlaiseen tilanteeseen, jossa niiden täytyi määrittää lakisääteisten valvonta- ja turvallisuusviestintätehtävien suorittaminen tilanteessa, jossa asiakaskontakteja täytyi lähtökohtaisesti välttää. Pelastuslaitokset pääsivät myös testaamaan tekemiensä varautumissuunnitelmien ja toimintamallien toimivuutta käytännön tilanteessa.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, kuinka pelastuslaitoksissa oli varauduttu poikkeusolojen mahdollisuuteen ja miten pelastuslaitokset suoriutuivat onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvästä palvelutuotannostaan koronatilanteessa. Pyrin selvittämään poikkeusolojen vaikutusta palvelutasopäätöksessä kuvattuun palvelutasoon lakisääteisten valvonta- ja turvallisuusviestintätehtävien osalta. Tarkastelun keskiössä on palvelutasopäätös, sillä pelastustoimen palvelutuotanto perustuu siihen. Työssä haetaan vastausta kysymyksiin, oliko poikkeusolotilanteen aikainen toimintaan huomioitu pelastuslaitoksissa ja mietitty miten ja missä tilanteessa toimintaa voidaan lähteä muokkaamaan.

Olenainen asia tässä opinnäytetyössä on toimivaltasuhteet ja niiden oikea tulkinta eli se, miten ja millä perusteella toimintaa on sallittua muokata normaalista poikkeavaksi. Toimivaltasuhteet tulisi olla tiedossa pelastuslaitoksissa, ennen kuin toimintaa voidaan muokata. Asiat tulisi lisäksi olla selkeästi dokumentoituna palvelutasopäätöksessä tai muissa suunnitelmissa. Tämä edellyttää varautumista, esimerkiksi erilaisten toimintamallien ja skenaarioiden pohtimista ennalta.

Käsittelen tässä opinnäytetyössä ainoastaan valmiuslain numero 3 §:n ensimmäisen momentin viidennessä kohdassa tarkoitettuja poikkeusoloja. Ottaen huomioon opinnäytetyön laajuuden olen rajannut pelastuslaitosten määrän kolmeen. Valitsin kolme erilaisessa toimintaympäristössä toimivaa pelastuslaitosta, jotka sijaitsevat eri puolilla Suomea. Näiden kolmen pelastuslaitoksen välillä on merkittäviä eroja muun muassa toiminta-alueen asukasmäärissä ja asukastiheydessä. Ajallisesti rajaan opinnäytetyön poikkeusolojen alkamisesta niiden päättymiseen (1.3.2020 - 16.6.2020.)

Opinnäytetyön aihe ja tutkimuskysymykset tulivat vireille Kuntaliitossa. Sitä tarjottiin päällystöopiskelijoille, ja kiinnostuin heti aiheesta sen erilaisuuden ja toisaalta myös haastavuuden vuoksi. Vastaavan laajuista pandemiaa ei ole pelastustoimessa koettu. Minua kiinnosti perehtyä aiheeseen syvällisesti ja selvittää, minkälaisia muutoksia pandemia aiheutti onnettomuuksien ehkäisytyössä ja toisaalta, miten onnettomuuteen oli varauduttu ja mitä siitä opittiin tulevaisuuden varalle. Opinnäytetyön tekemisen tueksi perustettiin ohjausryhmä, jossa oli ohjaavan opettajan ja Kuntaliiton edustuksen lisäksi pelastuslaitosten kumppanuusverkon nimittämä jäsen. Ohjausryhmän kokoonpano muuttui tekoprosessin aikana kirjoitustyön pitkittyttyä alkuperäisestä suunnitelmasta.

## 2 TAUSTATIEDOT

### 2.1 Palvelutaso ja palvelutasopäätös

Pelastustoimen palvelutaso perustuu alueen kuntien hyväksymään, pelastuslaitoksen ja kuntien väliseen sopimukseen eli palvelutasopäätökseen. Sopimuksen tarkoitus on varmistaa pelastuslaissa säädettyjen tehtävien hoitaminen lain edellyttämällä tavalla.

Pelastustehtävät tulisi suunnitella ja toteuttaa siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, jotta onnettomuuden tai muun sellaisen vaaratilanteen edellyttämät toimenpiteet kyetään tekemään viivytyksettä ja tehokkaasti. Toisaalta palvelutasoa määritetään myös alueen palvelutarpeen perusteella. Palvelutaso määritetään palvelutasopäätöksessä, josta johtokunta (pelastuslaitoksen ylintä päätäntävaltaa käyttävä taho, tunnetaan joissain pelastuslaitoksissa muulla nimellä kuten lautakunta tms. tässä työssä siitä puhutaan nimellä johtokunta) päättää lainsäädännön mukaan kuntia kuultuaan. Käytännössä kuitenkin pelastuslaitos laatii luonnoksen palvelutasopäätöksestä. Jokaisen pelastustoimen toimintaympäristö on erilainen, joten olisi oleellista, että palvelutason määrittämisessä huomioitaisiin erityisesti paikalliset tarpeet, onnettomuusuhat ja muut erityispiirteet. Lisäksi palvelutasoa määritettäessä tulisi ottaa huomioon toiminta poikkeusoloissa. Luonnollisesti sekä riskiperusteisuus ja toimintaympäristön vaatimusten huomioiminen että toiminta poikkeusoloissa koskevat myös onnettomuuksien ehkäisytoimintaa. (Pelastuslaki 379/2011, 28§.)

Palvelutasopäätös on alueen pelastustoimen lupaus toiminnan rahoittaville alueen kunnille ja toisaalta myös pelastustoimea ohjaavalle ja valvovalle sisäministeriölle ja aluehallintovirastolle siitä, miten se hoitaa lakisääteiset tehtävänsä omalla toimialueellaan. Pelastustoimen toimialueen asukkailla palvelutasopäätös on puolestaan lupaus esimerkiksi hätä- tai onnettomuustilanteessa tarvittavasta palvelusta. Palvelutasopäätös on lähtökohtaisesti voimassa yhden johtokunnan valtuustokauden ajan eli neljä vuotta kerrallaan.

Palvelutasopäätös perustuu pelastuslaitoksen ja kuntien väliseen sopimukseen pelastuslaissa määritettyjen tehtävien hoitamisesta. Palvelutasopäätösprosessia ohjaavat useat asiakirjat kuten pelastuslaitoksen tekemä riskianalyysi ja pelastustoimen kansallinen strategia-aineisto. Prosessin tukena tulisi myös olla toimintaympäristöanalyysi ja sisäministeriön ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta, jotta asiakirja olisi sisällöltään lainsäädännön vaatimusten mukainen.

Palvelutasopäätöksen rakenne muodostuu karkealla jaolla neljästä osasta. Sattumanvaraisesti tarkastelemani palvelutasopäätökset mukailevat ainakin sisällysluettelon perusteella sisäministeriön ohjeen sisältöä. Kahdessa ensimmäisessä osassa esitetään perusteet palvelutasopäätökselle. Lainsäädännön, riskiarvioiden, strategian, muiden painopisteiden ja strategisten päämäärien huomioimisen lisäksi esitetään perusteet tavoitteiden asettamiselle ja keinot palvelutasopäätöksen seurannalle

sekä arvioidaan edellisen palvelutasopäätöskauden suoriutumista. Kolmannessa osassa raportoidaan tarkemmin pelastustoimelle kuuluvat tehtävät ja pelastustoimen keinot suoritua niistä. Erillisille kokonaisuuksille kuten turvallisuusviestinnälle asetetaan myös tavoitteita tulevalle palvelutasopäätöskaudelle. Neljännessä osassa esitetään kehittämissuunnitelma eri osa-alueiden kuten onnettomuuksien ehkäisyn kehittämiseksi.

Pelastuslaitos laatii palvelutasopäätöksestä luonnoksen, joka toimitetaan alueen kunnille lausuttavaksi. Lausuntoja voidaan pyytää myös esimerkiksi alueen kuntalaisilta tai sopimuspalokunnilta. Palvelutasopäätös voidaan tässä vaiheessa toimittaa myös aluehallintovirastolle ennakoarviota varten. Lausunnot otetaan huomioon palvelutasopäätöksessä, minkä jälkeen palvelutasopäätös siirtyy pelastuslaitoksen johtokunnan hyväksyttäväksi. Mikäli johtokunta hyväksyy palvelutasopäätöksen, lähetetään se aluehallintoviraston arvioitavaksi. Aluehallintovirasto on palvelutasoa ja sen lainmukaisuutta valvova viranomainen. Aluehallintovirastolla on oikeus palauttaa palvelutasopäätös täydennettäväksi, mikäli se ei vastaa lainsäädännön palvelutuotannolle asettamia vaatimuksia. Aluehallintoviraston havaitessa palvelutasossa huomattavia epäkohtia, joita ei korjata annetun määräajan puitteissa voi aluehallintovirasto velvoittaa pelastuslaitosta saattamaan palvelut vaaditulle tasolle. (Pelastuslaki 379/2011, 29 §, 85 § ja 105 §.)

Palveluiden tasoa pelastustoiminnan osalta mitataan esimerkiksi saavutettavuudella, jonka mittarina on tavoittamisaika eli aika, joka pelastuslaitoksen yksiköltä kuluu onnettomuuspaikalle. Onnettomuuksien ehkäisytoimintaa seurataan ensisijaisesti määrällisesti, esimerkiksi seuraamalla tavoitettujen henkilöiden tai tehtyjen valvontasuoritteiden määrää. Laadullista seuranta toteutetaan esimerkiksi keräämällä asiakaspalautetta turvallisuuskoulutuksista tai valvontasuoritteista. Toimintamalleja pyritään kehittämään pohtimalla ja läpikäymällä asioita yhteisesti. Pelastustoimi tuottaa palvelunsa alueen asukkaille, joten asiakasturvallisuus, palveluiden laatu, vaikuttavuus ja saatavuus ovat tärkeitä mittareita. Niiden kehittämiseksi Kumppanuusverkoston työryhmä on laatinut Pelastustoimen tuottamien palvelujen laadunvalvonnan tueksi omavalvontamallin, jonka tarkoitus on ohjata omavalvontaa, yhdenmukaistaa palveluiden suunnitteluperusteita ja palveluiden laadun varmistamisen menettelyjä. Omavalvonnan ja sen tueksi luodun mallin avulla pelastuslaitos voi varmistaa tuottamiensa palveluiden laadun, saavutettavuuden ja vaikuttavuuden sekä pyrkiä kehittämään niitä. Omavalvontamallia voi hyödyntää myös muun muassa sisäisten toimintamallien kehittämisessä ja suunnittelutyössä. Omavalvontaan ei perehdytä tässä työssä sen tarkemmin, mutta se on pelastuslaitoksissa merkittävin laadullisen seurannan työkalu. (Kumppanuusverkosto 2021.)

Pelastustoimen palvelutason reunaehdot tulevat pelastuslaista. Kuitenkin palvelutason ja palvelutuotannon tarkempi määrittäminen, konkreettiset toimenpiteet ja toiminnan kehittäminen ovat pelastuslaitoksen vastuulla, minkä takia palvelutasossa voidaan havaita eroja pelastuslaitosten välillä.



Jotta pelastuslaitos voi hoitaa tehtävänsä mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja lain edellyttämällä tavalla, tulee sen jatkuvasti kehittää toimintamallejaan muuttuvassa toimintaympäristössä varmistukseksi palvelujen hyvän laadun ja sitä myöten asiakasturvallisuuden.

Palvelutasopäätöksissä tulisi esittää tavoitteita toiminnalle, arvioida edellistä palvelutasopäätöskautta ja toisaalta jatkuvasti kehittää toimintaa. Opinnäytetyössä havaitun perusteella palvelutason sekä sisäisessä että ulkoisessa seurannassa on kehitettävää. Mielestäni varsinkin onnettomuuksien ehkäisyn osalta huomiota tulisi kiinnittää nykyistä enemmän nimenomaan laadullisiin seikkoihin, ei keskittyä pelkästään suoritteiden määrään. Omavalvontamallin käyttöönotosta olisi hyötyä myös palvelutason seurannassa ja kehittämisessä.

Aluehallintovirasto valvoo palvelutason lainmukaisuutta. Jokaisen pelastuslaitoksen ylintä päätäntävaltaa käyttää johtokunta, joka tekee päätökset pelastustoimen kehittämistä ja palvelutasoa koskevissa asioissa. Johtokunta muun muassa hyväksyy palvelutasopäätöksen.

Kunnat puolestaan edellyttävät toimialueellaan palvelutasopäätöksen mukaista palvelujen toimivuutta ja tehokkuutta. Pelastuslaitokset raportoivat palveluistaan johtokunnalle, kunnille, aluehallintovirastolle ja sisäministeriölle.

Pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alkaessa kunnilta hyvinvointialueille. Uudistuksella pyritään vastaamaan nykyistä paremmin toimintaympäristön uhkamallistoon erilaisissa tilanteissa. Toimintaa ja palveluja pyritään yhdenmukaistamaan valtakunnallisesti. Hyvinvointialueiden perustamiseen liittyen säädettiin laki hyvinvointialueesta ja laki pelastustoimen järjestämisestä, jotka astuivat voimaan heinäkuussa 2021. Hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa käyttää aluevaltuusto, jonka edustajat valittiin aluevaalilla vuoden 2022 alussa. Kyseessä on ennen kaikkea organisaatiomuutos, palvelutuotantoon muutoksella ei ole suurta vaikutusta. Hyvinvointialueelle siirtymistä ei käsitellä tässä opinnäytetyössä sen tarkemmin, vaikka se ajoittuikin opinnäytetyön valmistumisen kanssa samaan ajankohtaan.

## **2.2 Lainsäädäntö**

Esittelen lyhyesti aihealuetta koskevan keskeisen lainsäädännön. Olennaisin asiaan liittyvä laki on pelastuslaki (379/2011). Pelastuslaissa esitettyjä asioita tarkennetaan valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (407/2011). Opinnäytetyössä tarkastellaan poikkeusolojen aikaisia toimia, joten valmiuslaki (1552/2011) liittyy myös olennaisesti opinnäytetyöhön.

Pelastuslaissa säädetään alueen pelastustoimen tehtävistä. Laitosten suorittamat valvonta- ja turvallisuusviestintätehtävät perustuvat näin ollen pelastuslakiin. Laissa on mainittu, että turvallisuusviestinnän tavoitteena tulee olla onnettomuuksien ennaltaehkäisy ja niihin varautuminen ja toisaalta onnettomuuden seurausten minimoiminen oikeaoppisen toiminnan, esimerkiksi alkusammutustaito-

jen avulla. Tarkempia reunaehtoja turvallisuusviestinnän toteuttamiselle ei laissa ole määritelty. Alueen pelastustoimi päättää tarkemmin turvallisuusviestinnän toteuttamisesta. (Pelastuslaki 379/2011, 27 §.)

Pelastustoimen valvontatehtäville on pelastuslain 12. luvussa säädetty turvallisuusviestintää tarkempia reunaehtoja. Pelastustoimen valvontatehtävät (ensisijaisesti palotarkastukset) kohdistuvat alueella sijaitseviin esimerkiksi yrityksiin ja rakennuksiin, joille on asetettu pelastuslain 2. ja/ tai 3. vaatimuksia turvallisuuteen liittyen. Valvontakäynneillä valvotaan muun muassa rakennusten omistajien ja toiminnanharjoittajien omatoimisen varautumisen vastuisiin liittyviä asioita sekä muita rakennuksen turvallisuuteen liittyviä asioita kuten poistumisturvallisuutta ja paloteknisten laitteiden kunnossapitoa. Valvontatehtävien tarkempi sisältö kuvataan pelastuslaitoksen laatimassa valvontasuunnitelmassa, joka perustuu palvelutasopäätökseen. Laissa säädetään myös tarkemmista vaatimuksista asiakirjan sisältöön ja sen toteutumisen arviointiin ja seurantaan liittyen. Valvontasuunnitelmaan palataan vielä myöhemmin opinnäytetyön edetessä. (Pelastuslaki 379/2011 9 §, 10 §, 12 §, 15 §, 27 §, 78 §, 79 §.)

Pelastuslain 4. luku käsittelee pelastustoimen organisaatiota ja eri tahojen tehtäviä. Sisäministeriön pelastusosasto on valtakunnallinen, pelastustoimea johtava, ohjaava ja valvova viranomainen. Sisäministeriön pelastusosaston tehtäviin kuuluu muun muassa valmistella pelastustointia koskeva lainsäädäntö, valvoa pelastuslaitosten palvelujen tasoa ja saatavuutta sekä huolehtia pelastustoimen varautumisesta ja valtakunnallisesta suunnittelusta poikkeusoloihin ja muihin häiriötilanteisiin liittyen (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011, 4 §).

Manner-Suomessa on kuusi aluehallintovirastoa. Aluehallintovirastojen toimialue on jaettu maantieteellisesti kuuteen osaan (Etelä-Suomi, Itä-Suomi, Lappi, Lounais-Suomi, Länsi- ja Sisä-Suomi, Pohjois-Suomi). Aluehallintovirastot valvovat pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa omilla toimialueillaan ja raportoivat niistä edelleen sisäministeriölle. Aluehallintovirastolla on itsenäinen toimija ratkaisovalta sille säädettyjen tehtävien hoitamisessa. (Pelastuslaki 379/2011, 23 § ja Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011, 4 §).

### **2.3 Pelastuslaitosten toimintaympäristö**

Suomessa on 22 pelastuslaitosta ja jokaisella niistä toimintaympäristössään omat erityispiirteensä. Toimintaympäristö on laaja käsite, jota voisi analysoida hyvinkin syvällisesti. Pelastustoimen toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti, ja pelastuslaitosten tulisi kyetä reagoimaan muutoksiin. Pelastuslaitokset analysoivat omaa toimintaympäristöään osana esimerkiksi palvelutasopäätösprosessia ja riskianalyysointia. Toimintaympäristöä arvioitaessa huomioon otettavia asioita ovat niin pelastuslaitoksen alueen koko, asukasmäärä- ja tiheys, alueen erityispiirteet, kuten suurriskiset kohteet, mutta myös erilaiset riskianalyytit ja strategiat sekä kansainvälisen tason trendianalyytit. Pelastuslaitosten omissa toimintaympäristöanalyysseissä painottuu alueellinen riskianalyysi, joka tuottaa riskiluokkiin

perustuvat mitoituserusteet pelastustoiminnalle. Toimintaympäristöanalyysien voidaan myös todeta olevan linjassa pelastustoimen strategian kanssa tulevaisuuden uhkien ja mahdollisuuksien arviointitarpeen osalta. Tällä hetkellä keskeisimpiä tekijöitä pelastustoimen kansallisen strategian mukaan muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta ovat väestö- ja aluerakenteen muutokset, julkisen talouden niukkeneminen sekä teknologisen kehityksen mahdollisuudet. Muita toimintaympäristöön vaikuttavia ovat mm. ilmastonmuutos ja siihen liittyvät sään ääri-ilmiöt, muuttoliike ja ääri-ilmiöiden vahvistuminen. Kansainvälisen poliittisen tilanteen epävarmuuden lisääntyttä ja turvallisuustilanteen heikennyttä myös pelastustoimen varautumiskyky erilaisiin kriisitilanteisiin on ollut olennaisessa asemassa. Varautumiskyky liittyy olennaisesti myös tämän työn aiheeseen. (Sisäministeriö 2020b.)

Sisäministeriön teettämässä toimintaympäristöanalyysissä kritisoidaan pelastuslaitosten palvelutasopäätösprosessin yhteydessä tekemiä toimintaympäristöanalyyskejä. Toimintaympäristö ja sen huomioon ottaminen ovat erittäin olennainen osa palvelutasopäätösprosessia ja siihen liittyviä riskianalyyskejä. Ideaalitulanteessa toimintaympäristöanalyysi huomioisi erityisesti yksittäisen pelastuslaitoksen toiminta-alueen erityispiirteet, eikä vain mukailisi kansallisen tason toimintaympäristöanalyysiä, jonka tarkoituksena on toimia laitoksen oman analyysin pohjana. Tämä liittyy osittain myös palvelutasopäätöksen yhteydessä mainittuun seikkaan: asiaa on sivuttu lainsäädännössä, mutta toteutus jää pelastuslaitoksen vastuulle. (Sisäministeriö 2020b).

## **2.4 COVID-19**

COVID-19, puhekielessä korona tai koronavirus, on SARS-CoV-2 nimisen koronaviruksen aiheuttama tauti. Ensimmäiset koronalöydökset tehtiin Kiinan Wuhanissa joulukuussa 2019. Siellä esiintyi muutamia keuhkokuumeetapauksia, joiden aiheuttajaksi paljastui myöhemmin SARS-CoV-2-virus. Tauti levisi nopeasti maailmanlaajuisesti, ja maailman terveysjärjestö WHO julisti epidemian pandemiaksi maaliskuussa 2020. (THL 2020a.)

Koronavirus levisi Kiinasta lähes kaikkiin maailman maihin. Suomen ensimmäinen varmistettu koronavirusstartunta todettiin Lapissa 29. tammikuuta 2020 (Kajander 2020). Koronavirus levisi Lapista koko Suomen alueelle, minkä takia valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa vallitsevan tilanteen vuoksi. COVID-19-tartuntatautipandemiassa on kyse vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavasta hyvin laajalle levinneestä vaarallisesta tartuntataudista (Valtioneuvosto 2020b). 16. maaliskuuta valtioneuvosto linjasi toimenpiteistä, joiden tarkoituksena oli hidastaa koronavirusstartunnan leviämistä sekä suojella riskiryhmiä. Poikkeusolojen seurauksena valmiuslaissa säädetyt toimivaltuuksia otettiin käyttöön määrättyiltä osin. (Valtioneuvosto 2020a.)

## **2.5 Valmiuslain huomiointi pandemiatilanteeseen liittyen**

Pandemiatilanteeseen liittyen valmiuslain tarkoitus on suojata väestöä ja siihen liittyen taata viranomaisten riittävät toimivaltuudet poikkeusoloissa. Poikkeusoloiksi määritellään muun muassa vaikutuksiltaan erittäin vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle edennyt tartuntatauti. Pelastustoimea koskee laissa mainittu varautumisvelvollisuus, joka tarkoittaa, että pelastustoimella tulisi olla selkeät, ennalta mietityt toimintamallit tehtäviensä hoitamiseen myös poikkeusoloissa. (Valmiuslaki 1552/2011, 1 §, 3 § ja 12 §.)

Tilanteen vaatiessa käyttöön otettavat toimivaltuudet on esitelty valmiuslain toisessa osassa.

Näitä toimivaltuuksia otettiin määrätyiltä osin käyttöön pandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa. (86 §, 88 § ja 93–95 §). Pelastustoimea koskee erityisesti 93–94 §:n sisältö, joka sallii väliaikaisen poikkeamisen lepoaikoja, ylitoita, vuosilomia ja työntekijän irtisanoutumista koskevasta lainsäädännöstä.

## **2.6 Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto**

Valmiuslain toisessa osassa esitetyt toimivaltuudet eivät ole poikkeusoloissa automaattisesti viranomaisten käytettävissä. Esittelen seuraavaksi selkeyden vuoksi prosessin, jonka myötä toimivaltuudet tulevat määrätyiltä osin viranomaisten käyttöön.

Prosessi käynnistyy, kun valtioneuvosto toteaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa. Kun poikkeusolot on todettu, voi valtioneuvosto säätää käyttöönottoasetuksen valmiuslain toisen osan säännösten soveltamisen aloittamisesta. Käyttöönottoasetus annetaan määräajaksi, kuitenkin enintään kuudeksi kuukaudeksi. Valtioneuvoston tulee viikon kuluessa toimittaa käyttöönottoasetus eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää asetuksen voimaantulosta. Eduskunnalla on oikeus kumota asetus kokonaan tai osittain tai muuttaa sen voimassaoloaikaa. Kiireellisessä tapauksessa käyttöönottoasetusta voidaan soveltaa välittömästi, mutta eduskunnalla on edelleen oikeus kumota se kokonaan tai osittain. (Valmiuslaki 1552/2011, 6–7 §.)

Kun eduskunta on hyväksynyt valtioneuvoston säätämän käyttöönottoasetuksen, sisäministeriö valmistelee tarvittavilta osin soveltamisasetukset valmiuslain toimivaltuuksista. Valtioneuvoston kanslia esittelee soveltamisasetukset valtioneuvoston yleisistunnossa, minkä jälkeen valtioneuvosto päättää soveltamisasetusten ja sitä myöten toimivaltuuksien käyttöönotosta. Soveltamisasetuksen antamisen jälkeen sisäministeriö voi antaa toimivaltuuksien käyttöä koskevia päätöksiä, joiden tarkoituksena on tarkentaa toimivaltuuksien käyttöä ja yhteensovittaa toimintaa. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2021.)

Eduskunnan hyväksymä käyttöönottoasetus käytännössä vain lisää valtioneuvoston toimivaltuuksia. Vaikutukset yhteiskuntaan ja esimerkiksi pelastustoimeen tulevat soveltamisasetusten ja/tai sisäministeriön määräysten ja päätösten kautta. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2021.)

## **2.7 Valmiuslain käyttöönottoasetus eduskunnalle**

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle käyttöönottoasetuksen valmiuslain tiettyjen pykälien osalta 17. maaliskuuta 2020. Valtioneuvosto esitti valmiuslainsäädännön toimivaltuuksia käyttöönotettavaksi, sillä sen mukaan normaaliolojen toimivaltuudet eivät riittäneet väestön suojaamiseksi laajalle levinneeltä tartuntataudilta. Valtioneuvosto koki esittämiensä toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömäksi, jotta Covid-19-pandemian leviämistä ja etenemistä saadaan hidastettua, ja jotta hoito- ja muiden henkilöresurssien riittävyys varmistetaan. (Valtioneuvosto 2020b.)

Valtioneuvosto esitti, että muun muassa pelastustoimessa voitaisiin tilapäisesti poiketa työaikalain (872/2019) lepoaikoja ja ylitoita koskevista säännöksistä, vuosilomanlain (162/2005) vuosiloman antamista koskevista säännöksistä sekä työsopimuslain (55/2011) työsopimuksen irtisanomisaikoja koskevista säännöksistä. Näillä toimilla pyrittiin varmistamaan pelastustoimen henkilöstön riittävyys esimerkiksi tilanteessa, jossa merkittävä osa pelastustoimen henkilöstöstä ei koronapandemian vuoksi olisi työkykyinen. (Valtioneuvosto 2020b.) Eduskunta hyväksyi käyttöönottoasetuksen edellä mainittujen toimivaltuuksien osalta. Asetus tuli voimaan 18.3.2020 ja oli aluksi voimassa 13.4.2020 asti, mutta sitä jatkettiin valtioneuvoston asetuksella kahteen kertaan, aina 30.6.2020 asti. (Eduskunta 2020.)

Valtioneuvoston asetuksella, joka koskee valmiuslain 93 § ja 94 §:ää säädettiin tarkemmin vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksistä poikkeamisesta. Soveltamisen edellytyksenä oli, ettei työvoiman riittävyyttä voitu turvata normaaliajan lainsäädäntöä soveltamalla. Toimivaltuuksia sai käyttää ainoastaan välttämättömän työnantajan toiminnan turvaamiseksi, ja toimien oli oltava oikeassa suhteessa niiden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään. (Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain, ja työsopimuslain säännöksiä 128/2020.)

Asetuksen perusteella työnantaja on oikeutettu poikkeamaan vuosiloman ilmoittamisesta koskevista säännöksistä ja määräyksistä, siirtämään jo ilmoitetun vuosiloman ajankohtaa sekä keskeyttämään jo aloitetun vuosiloman. Työnantaja on lisäksi oikeutettu teettämään tarvittaessa työntekijällä ylitoita ilman tämän suostumusta, poikkeamaan vuorokausilepoa ja viikkolepoa koskevista säännöksistä sekä poikkeamaan työaikalain enimmäistyöaika koskevista säännöksistä. Työnantaja on myös oikeutettu pidentämään irtisanomisaikaa enintään neljällä kuukaudella työntekijän irtisanoutuessa. Kaikkien näiden toimien käyttöönotossa täytyi huomioida työturvallisuus ja työntekijän terveys. Työnantajan on pidettävä huoli kuormituksen tasaisesta jakautumisesta työntekijöiden kesken sekä työn-

tekijän mahdollisuudesta palautua työn aiheuttamasta rasituksesta. (Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain, ja työsopimuslain säännöksiä 128/2020.)

## **2.8 Pelastustoimen valvontatehtävät**

Pelastusviranomaisten suorittaman, pelastuslakiin perustuvan valvonnan tavoitteena on ihmisten turvallisuuden parantaminen ja turvallisuustietouden lisääminen ja sen myötä onnettomuuksien vähentäminen ja niiden vahinkojen minimointi. Pelastusviranomaiset valvovat pelastuslain (379/2011) ja kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) toteutumista.

Valvonnan on oltava suunnitelmallista ja sen pääpaino tulee keskittää eniten mahdollista vaaraa tai haittaa aiheuttaviin toimintoihin. Valvonnan tulisi perustua avoimuuteen ja hyvään asiakaspalveluun. (Kuntaliitto 2018, 10.) Riskiperusteisuus valvonnan suorittamisessa on korostunut viime vuosina etenkin harvaan asutuilla ja laaja-alaisilla pelastustoimen alueilla, joissa myös resursseja valvontatyön tekemiseen on vähemmän. Riskiperusteisuus korostuu muun muassa valvontakohteiden luokittelussa ja määrittelyssä sekä valvontavälin määrittelyssä. Kahdella periaatteella samankaltaisella kohteella voi olla erinäisten syiden esimerkiksi toiminnan luonteen takia täysin erilaiset riskit paloturvallisuuden näkökulmasta.

Palotarkastettavia kohteita ei määritellä laissa, vaan pelastuslaitos määrittelee itse palotarkastettavat kohteet alueella esiintyvien riskien perusteella (Rahikainen ym. 2011). Valvontatoiminnan riskiperusteinen suunnittelu ja kohdentaminen edellyttää pelastuslaitokselta jatkuvaa, muuttuvan toimintaympäristön seurantaa ja valvontatoiminnan vaikuttavuuden arviointia. Tätä helpottaakseen pelastuslaitosten kumppanuusverkoston työryhmä on luonut valvontatoiminnan seurantamallin. (Kuntaliitto 2018, 172.)

Pelastuslaitoksen on alueellaan valvottava pelastuslaissa määritettyjen yleisten velvollisuuksien sekä toiminnanharjoittajan, rakennuksen omistajan ja haltijan paloturvallisuuteen liittyviä velvollisuuksia, joita ovat muun muassa omavarautumiseen ja onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvät asiat, poistumisturvallisuus, alkusammutuskaluston ja paloteknisten laitteiden kunnossapidon valvominen. Valvonta on ennen kaikkea asiakaspalvelutyötä, minkä takia edellä mainittuihin asioihin liittyen annetaan neuvontaa valvontasuoritteiden yhteydessä. Täyttääkseen valvontavelvoitteensa pelastuslaitokset suorittavat valvontatoimenpiteitä kuten palotarkastuksia, asiakirjavalvontaa, rakentamisen ohjausta, ja paloriski-ilmoituksiin liittyvää valvontaa ja muuta yleistä neuvontaa ja ohjausta paloturvallisuuteen liittyen. Palotarkastuksia ja muita valvontaan liittyviä toimenpiteitä saa suorittaa alueen pelastusviranomainen (Pelastuslaki 379/2011, 78–79 §.)

Pelastuslaitoksissa on havaittu, ettei perinteinen palotarkastus ole välttämättä joka tilanteessa tarkoituksenmukaisin valvontakeino. Tiettyjä valvontatoimenpiteitä voidaan harkinnan mukaan suorittaa

myös asiakirjavalvontana, jolla tarkoitetaan dokumenttien ja tarvittaessa sähköposti- tai puhelinkeskustelun perusteella tehtyjä viranomaispäätöksiä ja muita toimenpiteitä, jotka kohdistuvat pelastuslaitoksen valvonnan kohteena oleviin rakennuksiin, toiminnallisiin kokonaisuuksiin tai yleisötapahtumiin (Keski-Suomen pelastuslaitos 2019). Asiakirjavalvontana suoritettavan valvonnan osana toiminnanharjoittajan tulee esimerkiksi pyynnöstä toimittaa pelastuslaitokselle pelastussuunnitelma sekä muut asiayhteyteen liittyvät selvitykset turvallisuudesta. Asiakirjavalvontaa voidaan hyödyntää esimerkiksi yleisötapahtumien pelastussuunnitelmien, poistumisturvallisuus selvitysten ja tilapäismajoitusilmoitusten valvonnassa.

### **2.8.1 Valvontasuunnitelma**

Pelastusviranomaisten suorittaman, pelastuslakiin perustuvan valvonnan tavoitteena on ihmisten turvallisuuden parantaminen ja turvallisuustietouden lisääminen ja sen myötä onnettomuuksien vähentäminen ja niiden vahinkojen minimointi. Pelastusviranomaiset valvovat pelastuslain (379/2011) ja kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) toteutumista.

Valvonnan on oltava suunnitelmallista ja sen pääpaino tulee keskittää eniten mahdollista vaaraa tai haittaa aiheuttaviin toimintoihin. Valvonnan tulisi perustua avoimuuteen ja hyvään asiakaspalveluun. (Kuntaliitto 2018, 10.) Riskiperusteisuus valvonnan suorittamisessa on korostunut viime vuosina etenkin harvaan asutuilla ja laaja-alaisilla pelastustoimen alueilla, joissa myös resursseja valvontatyön tekemiseen on vähemmän. Riskiperusteisuus korostuu muun muassa valvontakohteiden luokittelussa ja määrittelyssä sekä valvontavälin määrittelyssä. Kahdella periaatteella samankaltaisella kohteella voi olla erinäisten syiden esimerkiksi toiminnan luonteen takia täysin erilaiset riskit paloturvallisuuden näkökulmasta.

Palotarkastettavia kohteita ei määritellä laissa, vaan pelastuslaitos määrittelee itse palotarkastettavat kohteet alueella esiintyvien riskien perusteella (Rahikainen ym. 2011). Valvontatoiminnan riskiperusteinen suunnittelu ja kohdentaminen edellyttää pelastuslaitokselta jatkuvaa, muuttuvan toimintaympäristön seurantaa ja valvontatoiminnan vaikuttavuuden arviointia. Tätä helpottaakseen pelastuslaitosten kumppanuusverkoston työryhmä on luonut valvontatoiminnan seurantamallin. (Kuntaliitto 2018, 172.)

Pelastuslaitoksen on alueellaan valvottava pelastuslaissa määritettyjen yleisten velvollisuuksien sekä toiminnanharjoittajan, rakennuksen omistajan ja haltijan paloturvallisuuteen liittyviä velvollisuuksia, joita ovat muun muassa omavarautumiseen ja onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvät asiat, poistumisturvallisuus, alkusammutuskaluston ja paloteknisten laitteiden kunnossapidon valvominen. Valvonta on ennen kaikkea asiakaspalvelutyötä, minkä takia edellä mainittuihin asioihin liittyen annetaan neuvontaa valvontasuoritteiden yhteydessä. Täyttääkseen valvontavelvoitteensa pelastuslaitokset suorittavat valvontatoimenpiteitä kuten palotarkastuksia, asiakirjavalvontaa, rakentamisen oh-

jausta, ja paloriski-ilmoituksiin liittyvää valvontaa ja muuta yleistä neuvontaa ja ohjausta paloturvallisuuteen liittyen. Palotarkastuksia ja muita valvontaan liittyviä toimenpiteitä saa suorittaa alueen pelastusviranomainen (Pelastuslaki 379/2011, 78–79 §.)

Pelastuslaitoksissa on havaittu, ettei perinteinen palotarkastus ole välttämättä joka tilanteessa tarkoituksenmukaisin valvontakeino. Tiettyjä valvontatoimenpiteitä voidaan harkinnan mukaan suorittaa myös asiakirjavalvontana, jolla tarkoitetaan dokumenttien ja tarvittaessa sähköposti- tai puhelinkeskustelun perusteella tehtyjä viranomaispäätöksiä ja muita toimenpiteitä, jotka kohdistuvat pelastuslaitoksen valvonnan kohteena oleviin rakennuksiin, toiminnallisiin kokonaisuuksiin tai yleisötapahtumiin (Keski-Suomen pelastuslaitos 2019). Asiakirjavalvontana suoritettavan valvonnan osana toiminnanharjoittajan tulee esimerkiksi pyynnöstä toimittaa pelastuslaitokselle pelastussuunnitelma sekä muut asiayhteyteen liittyvät selvitykset turvallisuudesta. Asiakirjavalvontaa voidaan hyödyntää esimerkiksi yleisötapahtumien pelastussuunnitelmien, poistumisturvallisuus selvitysten ja tilapäismajoitusilmoitusten valvonnassa.

### **2.8.2 Turvallisuusviestintä**

Pelastuslaitosten lakisääteisiin tehtäviin kuuluu myös turvallisuusviestintä, jolla tarkoitetaan paloturvallisuuteen ja muuhun turvallisuuteen liittyvää ohjausta, koulutusta ja neuvontaa. Turvallisuusviestinnän tavoitteena on ehkäistä tulipaloja ja muita onnettomuuksia ennalta ja lisätä kansalaisten valmiuksia toimia onnettomuustilanteessa, jotta onnettomuuden seuraukset saataisiin rajoitettua mahdollisimman pieniksi. Tavoitteena on myös korostaa aiempaa enemmän jokaisen omaa vastuuta turvallisuudestaan ja omaisuudestaan. (Pelastuslaki 379/2011, 27 §, Sisäministeriö 2016.)

Turvallisuusviestinnän tekemisen tueksi laaditaan monissa pelastuslaitoksissa erillinen, valvontasuunnitelman kaltainen turvallisuusviestintäsuunnitelma. Asiakirjat voidaan myös yhdistää yhteiseksi onnettomuuksien ehkäisyn suunnitelmaksi. Asiakirjassa esitetään turvallisuusviestinnän toteutus- ja seurantatavat, kohderyhmät, resurssit sekä vuosittaiset tavoitteet. Tavoitteet liittyvät usein prosentuaaliseen määrään, joka alueen asukkaista halutaan tavoittaa.

Turvallisuusviestinnällä pyritään muun muassa lisäämään ihmisten tietoisuutta paloturvallisuudesta, herättelemään ihmisten aktiivisuutta vaikuttaa omaan ja läheistensä elinympäristöön, vaikuttaa rakennusten turvallisuudesta vastaavien ihmisten tietoihin, taitoihin ja ennen kaikkea asenteisiin. Valvonnan tapaan myös turvallisuusviestintää tulisi toteuttaa riskiperusteisesti toimintaympäristön erityispiirteet huomioiden. Esimerkiksi Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueella sijaitsee kulttuurihistoriallisesti arvokkaita rakennuksia Porvoon vanhassa kaupungissa, Loviisan voimalaitos ja Kilpilahden teollisuusalue. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos suorittaa turvallisuusviestintää edellä mainittuihin erityispiirteisiin liittyvien riskien ja onnettomuuksien ennaltaehkäisemiseksi ja toisaalta kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi onnettomuustilanteessa.



Sosiaalisen median hyödyntäminen turvallisuusviestinnän toteuttamisessa ja kohdentamisessa koo-rostuu vuosi vuodelta. Myös tähän liittyen on tärkeää, että pelastuslaitokset pysyvät mukana kansal-lisessa strategiassakin mainitussa teknologian kehityksessä. Sosiaalisen median kanavien lisäksi pelastuslaitos tekee turvallisuusviestintää omilla nettisivuillaan sekä erilaisissa tilaisuuksissa ja kou-lutuksissa. Pelastuslaitos on esillä ja tavoittaa kansalaisia muun muassa messuilla, erilaisissa tapah-tumissa, sekä pelastuslaitoksilla järjestettävissä tutustumispäivissä. Olennainen osa turvallisuus-viestintää ovat myös eri kohderyhmille, esimerkiksi hoitotyötä tekeville järjestettävät turvallisuus- ja alkusammutuskoulutukset sekä päiväkoteihin ja kouluihin suoritettavat esittelykäynnit ja esimerkiksi poistumisharjoitusten järjestämisen valvonta.

Turvallisuusviestinnän ja alueen kansalaisten turvallisuuskulttuurin parantaminen tulisi olla koko pe-lastuslaitoksen henkilöstön yhteinen tehtävä. Turvallisuusviestintää tehdään muun muassa pelas-tustehtävien ja valvontatyön yhteydessä sekä yleisen esimerkiksi puhelimen välityksellä tapahtuvan, neuvonnan muodossa.

## **2.9 Pelastustoimen organisaatio**

Kunnat ja kuntayhtymät vastaavat pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos pelastustoimen tehtävien hoitamista varten. Pelastuslaitos voi käyttää apunaan palvelujen tuottamisessa sopimuksen mukaan esimerkiksi vapaaehtoista palokuntaa, sopimuspalo-kuntaa tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä. Käytännössä alueen kunnat tekevät pelastuslai-toksen kanssa sopimuksen kyseisten tehtävien hoidosta, jonka ehdoista päätetään palvelutasopää-töksessä. (Pelastuslaki 379/2011, 24–25 § ja HE 257/2010 vp. 2010, 46.)

Valtaosa Suomen 22 pelastuslaitoksesta toimii vastuukuntamallilla, vain kahdessa, Lapin- ja Päijät-Hämeen pelastuslaitoksessa, hallinto on järjestetty maakunnan liiton yhteyteen. Helsingissä kau-punki tuottaa yksin pelastustoimen palvelut.

Vastuukuntamallissa yksi kunta vastaa kaikkien alueella sijaitsevien kuntien puolesta pelastustoimen järjestämistehtävän organisoimisesta. Tehtävän hoitamista varten perustetaan yhteinen toimielin, joka on käytännössä pelastuslaitoksen johtokunta. (Kuntalaki 410/2005, 51§.) Johtokunta toimii hal-linnollisesti kunnan- tai kaupunginvaltuuston alaisuudessa.

Kuntayhtymä perustetaan kuntien välisellä, valtuustojen hyväksymällä sopimuksella. Päätösvalta kuntayhtymässä on sopimuksen mukaan joko yhtymävaltuustolla tai yhtymäkokouksella. (Kuntalaki 410/2005, 55 § ja 58 §.) Pelastuslaitoksen ylin toimivalta on johtokunnalla, joka puolestaan toimii hallinnollisesti maakuntahallituksen ja maakunnan liiton alaisuudessa. Maakunnan liitto muodostaa alueensa lakisääteisen kuntayhtymän, jossa jokaisen kunnan tulee olla jäsenenä. Maakunnan liittoa johtaa maakuntavaltuusto ja maakuntahallitus. (Kuntaliitto 2017.)

Osa pelastuslaitoksista toimii liikelaitos mallilla. Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liikeloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten. Kunnallisella liikelaitoksella on johtokunta, joka ohjaa ja valvoo liikelaitoksen toimintaa. Johtokunnalla on johtaja, joka johtaa ja kehittää johtokunnan alaisena liikelaitoksen toimintaa. (Kuntalaki 410/2015, 65 §, 67 § ja 68§.)

Alueellisilla pelastuslaitoksilla on siis useita hallintamalleja. Kaikilla pelastuslaitoksilla on johtokunta, joka käyttää pelastuslaitoksen ylintä päätösvaltaa. Johtokunta toimii puolestaan maakunnan-, kunnan, tai kaupunginhallituksen alaisuudessa. Johtokunnan jäsenet valitsee joko isäntäkunta tai alueen kuntien edustajien kaupunginvaltuusto, kunnanvaltuusto tai maakuntahallitus. Käytännön esimerkkejä pelastuslaitosten organisaatioista seuraa myöhemmin tutkimustulosten käsittelyn yhteydessä luvussa 4.

Sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustoimea sekä sen palveluiden saatavuutta ja tasoa, vastaa pelastustoimen valtakunnallisista järjestelyistä ja valmisteluista sekä yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa (Pelastuslaki 379/2011, 23 §). Sisäministeriö muun muassa antaa pelastustoimen viranomaisille pelastustoimen palvelutasoa, pelastustoimintaa sekä tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisyä koskevia ohjeita (HE 257/2010 vp. 2010, 44). Sisäministeriö tehtäviä ovat myös pelastustoimen yleinen kehittäminen ja strateginen suunnittelu sekä pelastustoimen valtakunnallinen suunnittelu poikkeusolo- tai muissa häiriötilanteissa. Sisäministeriö vastaa myös muusta toimialan varautumisesta. (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011, 4 §.) Toinen pelastustoimea, sen palvelujen saatavuutta ja tasoa valvova viranomainen on toimialueen aluehallintavirasto. Aluehallintavirasto tukee sisäministeriötä sen tehtävissä. (Pelastuslaki 379/2011, 23 §.) Aluehallintavirasto raportoi pelastustoimen saatavuudesta ja tasosta sisäministeriölle sekä edistää pelastustoimen eri tahojen yhteistoimintaa alueellaan. (Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011, 5 §.)

## **2.10 Poikkeusolojen aiheuttamat toiminnanmuutokset**

Poikkeusolot vaikuttivat pelastuslaitosten tehtävien hoitamiseen ja aiheuttivat toimintojen uudelleen järjestelyjä. Ennen kaikkea poikkeusolot vaikuttivat valvonta- ja turvallisuusviestintätoimintaan, sillä ihmiskontakteja pyrittiin välttämään. Tämän seurauksena kaikkia palvelutasoon perustuvia, valvontasuunnitelmassa suunniteltuja valvontakäyntejä sekä turvallisuusviestintäsuunnitelmassa suunniteltuja turvallisuusviestintä koulutuksia ynnä muita ei pystytty suorittamaan suunnitelmien mukaan.

Sisäministeriö käytti useaan kertaan ohjausvaikutustaan pelastuslaitosten poikkeusolojen aikaiseen toimintaan liittyen. 3.3.2020 päivätyssä kirjeessä sisäministeriö kehotti ensimmäistä kertaa pelastuslaitoksia huomioimaan mahdollisen pandemiatilanteen toiminnassaan. 16.3.2022 annetussa päätöksessä sisäministeriö kehotti pelastuslaitoksia priorisoimaan tehtäviään siten, että pelastustoiminnan resurssit voidaan turvata pandemiatilanteessa. Tehtävien priorisointi ei kuitenkaan tarkoita sitä, että

yksittäinen tehtäväryhmä voitaisiin jättää hoitamatta tai palvelutasoa laskea palvelutasopäätöksen vastaisesti. 6.4.2020 päivätyssä muistiossa sisäministeriö otti kantaa palvelutason ylläpitämiseen poikkeusoloissa. Muistiossa pelastuslaitoksia ohjeistetaan suorittamaan valvontatehtäviä vaihtoehtoisilla tavoilla kuten asiakirjavalvonnalla normaalien palotarkastusten sijaan siten, että valvonnan tarkoitus kuitenkin toteutuu. Huolimatta vallitsevasta tilanteesta pelastuslaitosten tuli toimittaa palotarkastukset sellaisissa kohteissa, joissa tulipalon riski on suuri tai valvontaa ei ole mahdollista toteuttaa muilla keinoilla. (Sisäministeriö 2020.)

Asiakirjojen tarkoitus oli ohjata pelastuslaitosten toimintaa, vaikkei sisäministeriöllä ole toimivaltaa vaikuttaa palvelujen suunnitteluun ja toteutukseen. Asiakirjojen vaikutusta pelastuslaitosten päätöksentekoon ja poikkeusolojen vaikutuksia pelastuslaitosten toimintaan pohditaan enemmän luvuissa neljä ja viisi.

Kuntaliitto antoi sisäministeriön pyynnöstä lausunnon palvelutason ylläpitämiseen liittyen huhtikuussa 2020. Kuntaliitto painotti lausunnossaan kolmea asiaa. Ensimmäisenä muistiossa kiinnitetään huomiota pelastustoimen organisaatioiden ja toimijoiden välisiin rooleihin sekä vastuu- ja johtosuhteisiin, joiden määrittelyn riittämättömyyden pandemiatilanne toi esiin. Vastaavanlaisella pandemiatilanteella ei saisi olla vaikutusta edellä mainittuihin asioihin. Toiseksi nostetaan esiin palvelutasopäätös, joka on pelastuslaitosten ja alueen kuntien välinen sopimus. Lausunnossa huomautetaan, että pandemian aiheuttamat toiminnanmuutokset palveluntuotannossa tulisi tehdä valvontasuunnitelmaan ja käydä ne läpi alueen kuntien kanssa. Kolmantena asiana kuntaliitto nostaa esille pelastuslaitosten ja sen resurssien kuormituksen pandemiatilanteessa suhteessa muihin pelastustoimen organisaatioihin. Muiden toimijoiden tulisi suunnitella toimintansa siten, että se mahdollisimman vähän kuormittaa pelastuslaitoksen resursseja, sillä esimerkiksi kunnat tarvitsevat pelastuslaitoksen tukea päätöksenteossa ja jatkuvuuden hallinnassa. (Huovinen & Tervo 2020.)

## **3 TUTKIMUSASETELMA**

### **3.1 Tutkimuskysymykset**

Tässä opinnäytetyössä tutkin poikkeusolojen vaikutuksia pelastuslaitosten valvonta- ja turvallisuusviestintätoimintaan. Tutkimusongelmia on useita, mutta pääpaino tässä työssä on seuraavissa asioissa.

Ensinnäkin tutkin, miten pelastuslaitokset olivat varautuneet poikkeusolojen mahdollisuuteen ja miten pelastuslaitokset suoriutuvat onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvästä palvelutuotannostaan pandemiatilanteessa, jossa asiakaskontakteja täytyi lähtökohtaisesti välttää. Pyrin selvittämään poikkeusolojen vaikutusta palvelutasopäätöksessä kuvattuun palvelutasoon lakisääteisten valvonta- ja turvallisuusviestintätehtävien osalta. Tarkastelun keskiössä on palvelutasopäätös, sillä pelastustoimen palvelutuotanto perustuu siihen. Työssä haetaan vastausta kysymyksiin, oliko poikkeusolotilanteen aikainen toiminta huomioitu pelastuslaitoksissa ja mietitty miten ja missä tilanteessa toimintamalleja on sallittua muokata.

Opinnäytetyössä tarkastellaan pelastuslaitosten toimivaltasuhteita ja niiden oikeaa tulkintaa, eli miten ja millä perusteella toimintaa on sallittua muokata normaalista poikkeavaksi. Toimivaltasuhteet tulisi olla pelastuslaitoksissa tiedossa ja dokumentoituna. Tutkin lisäksi tehtyjen muutosten vaikutusta onnettomuuksien ehkäisytyöhön ja niitä tekevien työtehtäviin. Työssä perehdytään myös pelastuslaitosten käyttämiin vaihtoehtoisiiin valvontamenetelmiin.

### **3.2 Teemahaastattelut**

Tutkimustulosten saamiseksi haastattelen kolmen eri pelastuslaitoksen edustajaa. Tutkimuskysymyksiä ja sitä myöten käsiteltäviä teemoja on useita, joten haastattelu sopii parhaiten tutkimusmenetelmäksi. Valitsin haastattelumetodiksi teemahaastattelun, sillä teemojen painotukset ja sen myötä kysyttävät kysymykset eroavat hieman haastattelujen välillä (Valli 2018, 30). Teemahaastattelu sijoittuu haastattelumenetelmänä strukturoidun ja strukturoimattoman haastattelun välimaastoon ja mahdollistaa teemojen vapaamman käsittelyn, kun kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoilua ja järjestystä. Haastatteluissa käydään läpi ennalta sovitut teema-alueet, mutta niiden järjestys ja laajuus voivat vaihdella haastattelusta toiseen. (Valli 2018, 29). Haastatteluun valmistautumisen helpottamiseksi ja haastattelukysymysten tekemistä varten pyysin pelastuslaitoksilta asiakirjoja tutkimukseni aiheeseen liittyen. Näiden tietojen avulla pystyin myös kohdentamaan kysymyksiä paremmin yksittäisille pelastuslaitoksille. Tämän takia kysyttävät kysymykset eivät ole kaikille tismalleen samat, mutta teemahaastattelun periaatteen mukaisesti kaikki tutkimuksen teemat käsitellään pelastuslaitosten edustajien haastattelussa.

Pyrin haastatteluissa keskustelunomaisuuteen, mutta valmistelen kuitenkin kysymykset varmuuden vuoksi, jotta voin ohjata haastattelua opinnäytetyöni kannalta tärkeisiin aiheisiin. Lähetän kysymykset etukäteen haastateltaville, jotta he voivat valmistautua haastatteluihin ja palauttaa mieleen haastattelussa käsiteltävät asiat (Valli 2018, 35).

### 3.3 Tutkimustulosten käsittely

Nauhoitan haastattelut tutkimustulosten analysoinnin helpottamiseksi. Hyödynsin analyysissa tutkija Timo Laineen kuusivaiheista mallia (Tuomi&Sarajärvi 2018, 104.):

1. *Päätä mikä aineistossa on kiinnostavaa ja tee vahva päätös*
2. *Käy läpi aineisto, erota ja merkitse ne asiat, jotka sisältyvät kiinnostukseesi.*
3. *Kaikki muu jää pois tästä tutkimuksesta.*
4. *Kerää merkityt asiat yhteen ja erilleen muusta aineistosta.*
5. *Luokittele teemoita tai tyypittele aineisto.*
6. *Kirjoita yhteenveto.* (Tuomi&Sarajärvi 2018, 104.)

Pyrin sisällönanalyysin avulla saamaan tutkimistani teemoista kuvauksen tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Litteroin haastatteluaineiston, jonka pyrin sisällönanalyysin avulla järjestämään johtopäätösten tekoa varten. (Tuomi&Sarajärvi 2018, 117.)

Varsinaiset tutkimustulokset esitin anonymisti eli siten, ettei haastattelemini henkilöiden henkilöllisyys paljastu tulosten raportoinnista. Tämä luo haasteita raportointiin, sillä käsitelin vain kolmen pelastuslaitoksen tekemiä ratkaisuja, mutta pyrin siihen, ettei yksittäiset asiat tai esimerkiksi tehdyt ratkaisut ole yhdistettävissä yksittäiseen pelastuslaitokseen.

Rajauksen ollessa melko kapea (kolme pelastuslaitosta kahdestakymmenestäkahdesta) en pystynyt esittämään minkäänlaisia yleistyksiä. Opinnäytetyön tarkoituksena on kuitenkin selvittää pelastuslaitosten mahdollisesti erilaisia toimintamalleja poikkeusoloihin liittyen valvonnan ja turvallisuusviestinnän näkökulmasta. Haastatteluista saaduilla tutkimustuloksilla pystyin varmasti tekemään johtopäätöksiä pelastuslaitosten toiminnasta ja ehkä pienimuotoisesti myös vertailemaan tehtyjä ratkaisuja.

## 4 TUTKIMUSTULOKSET JA NIIDEN ANALYSOINTI

### 4.1 Pelastuslaitosten esittely

Esittelen lyhyesti kolmen valitsemani pelastuslaitoksen toimintaympäristön ja organisaation. Tämän jälkeen esittelen haastattelujen tulokset teemoittain. Pyysin ennen tekemiäni haastatteluja pelastuslaitoksia toimittamaan koronan aikaiseen toimintaan liittyviä asiakirjoja. Useasta pyynnöstä huolimatta sain asiakirjat vain Lapin ja Pohjois-Savon pelastuslaitoksilta. Asiakirjojen ydinsisältö on esitelty luvuissa 4.2.1 ja 4.3.1 niitä hyödynnetään myös haastattelutulosten raportoinnissa ja johtopäätöksissä.

### 4.2 Lapin pelastuslaitos

Lapin pelastuslaitos vastaa pelastustoimen järjestämisestä kaikkiaan 21 kunnan alueella. Paloasemia on yhteensä 46, joista kolmella (Rovaniemi, Kemi ja Tornio) on miehitys 24 tuntia vuorokaudessa. 18 kunnassa on sopimuspalokunta, joka toimii 10 minuutin lähtövalmiudessa. Lapin pelastuslaitoksella on töissä vakituisesti noin 150 henkilöä, ja vapaapalokuntien hälytysosastoissa on noin 600 henkilöä. Tehtäviä Lapin pelastuslaitoksella on noin 4500 vuosittain. Haasteena Lapin pelastustoimella ovat arktiset olosuhteet, pitkät etäisyydet, pienet resurssit ja henkilöstön riittävyys ja saataavuus. Vapaa- ja sopimuspalokunnilla on erittäin merkittävä rooli pelastustoimen tehtävien hoitamisessa Lapin pelastuslaitoksella. (Pelastuslautakunta 2019a.) Lapin pelastuslaitoksen toiminta-alue on kooltaan 100 368 km<sup>2</sup> eli moninkertainen verrattuna muiden pelastuslaitosten toiminta-alueisiin. Väkiluku pelastuslaitoksen alueella oli vuoden 2017 lopussa 179 223. (Ketola ja Kokki 2019, 3.)

Lapin pelastuslautakunta johtaa Lapin pelastustointia ja vastaa vahvistamansa palvelutasopäätöksen mukaisesti pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Lapin liiton valtuusto asettaa lautakunnan, ja se toimii Lapin liiton hallituksen alaisuudessa alueen pelastusviranomaisena. Pelastuslaitoksen toimintaa johtaa pelastusjohtaja, jonka valitsee Lapin liiton hallitus. (Pelastuslautakunta 2019b.)

Pelastuslaitoksen toiminta jaetaan kolmeen tulosalueeseen: pelastustoiminta, turvallisuustoiminta sekä hallinto- ja tukipalvelut. Toiminta-alue on jaettu kolmeen tulosityksikköön: läntinen, itäinen ja pohjoinen toiminta-alue. Tulosalueiden päälliköt johtavat turvallisuus- ja pelastustoimintaa. Pelastustoimen tehtävien, talouden ja toiminnan suunnittelua ja yhteensovittamista sekä valmistelua varten on perustettu pelastuslaitoksen johtoryhmä. Pelastuslautakunnan ja pelastusjohtajan avuksi on perustettu myös neuvottelukunta ja sopimuspalokuntien neuvottelukunta. (Pelastuslautakunta 2019b.)

#### 4.2.1 Toiminnan muutokset

Ensimmäinen koronaohje Lapin pelastuslaitoksen henkilökunnalle annettiin 13.3.2020. Siinä tiedotettiin pelastuslaitoksen henkilökuntaa yleisesti koronasta, sen tarttumisesta sekä toimenpiteistä, mikäli epäilee altistuneensa koronalle. Ryhmävierailut paloasemille kiellettiin. 16.3-31.3.2020 pelastusjohtajan päätöksen perusteella suoritettiin vain välttämättömät palotarkastukset ja lähikontaktikouluksia ei järjestetty, vaan ne pyrittiin korvaamaan etäkoulutuksella. Paloasemille sijoitettiin käsidesipulloja, sekä ohjeita taudin leviämisen ehkäisemiseksi. (Lapin pelastuslaitos 2020a.)

Lapin pelastuslaitoksen johtoryhmä kokoontui 17.3.2020 ensimmäistä kertaa käsitelläkseen koronaan liittyviä asioita ja toiminnan muutoksia. Kokouksessa nimitettiin koronavastaava, joka raportoi sisäministeriölle päivittäin pelastuslaitoksen tilanteesta. Henkilöstöä kehoitettiin siirtymään etätöihin, ulkomaanmatkat kiellettiin ja kulkemista paloasemilla rajattiin. (Lapin pelastuslaitoksen johtoryhmä 2020a.)

Johtoryhmä kokoontui ylimääräiseen kokoukseen 24.3.2020. Kokouksessa käsiteltiin muun muassa tiedottamista liittyen koronatilanteen vaikutuksiin pelastuslaitoksen toiminnassa, ylityökäytännön muuttamista, päätettiin selvittää mahdollinen väistötila tulosityksiköittäin mahdollisen työvuorossa tapahtuvan korona-altistumisen varalta, pidennettiin oimailoituksen aikaa sairaspoissaoloissa kolmesta viiteen päivään ja suositeltiin vahvasti, että sivutöitä ei tehtäisi poikkeusolojen aikana. (Lapin pelastuslaitoksen johtoryhmä 2020b.)

Lapin pelastuslautakunnan kokouksessa 16.6.2020 käsiteltiin asiakirjavalvonnan käyttöönottoa valvonnan keinona sekä valtuutettiin pelastuspäällikkö päivittämään vuoden 2020 valvontasuunnitelman tavoitteet koronatilanteen huomioon ottaen. Käsitteilyn perustana oli sisäministeriön 16.3.2020 antama päätös, jossa pelastuslaitoksia kehoitettiin priorisoimaan tehtäviään siten, että pelastustoiminnan resurssit pystytään turvaamaan vallitsevassa tautitilanteessa. Taudin leviämistä pyrittiin ehkäisemään, minkä takia lähikontakteja ja sosiaalisia kontakteja rajoitettiin. Onnettomuuksien ehkäisytoiminnan kannalta keinona oli valvontatehtävien ja turvallisuusviestintätilaisuuksien siirtämistä myöhempään ajankohtaan, ellei tehtävän hoitaminen ollut välttämätöntä. Maaliskuun ja kesäkuun välisenä aikana valtaosa valvontatoiminnoista oli keskeytettynä. Valvontatoimintaa oli tarkoitus alkaa normalisoida koronatilanteen helpottaessa. Pelastuslautakunta hyväksyi asiakirjavalvonnan käyttöönoton tapauskohtaisesti yleisen palotarkastuksen korvaavana valvontatoimenpiteenä. Asiakirjavalvonnan käyttöönotto liitettiin osaksi valvontasuunnitelmaa ja siihen liittyvät asiakirjat määrättiin tulevaisuuteen voimaan välittömästi. (Lapin pelastuslautakunta 2020.)

Lapin pelastuslaitoksella oli poikkeusolojen aikana voimassa vahva etätösuositus. Valvontatyötä tekevien etätöitä sisälsivät muun muassa rästien jääneiden palotarkastuspöytäkirjojen ja lausuntojen tekemistä, aiemmilla palotarkastuksilla annettujen määräysten toteutumisen valvomista olemalla asi-

akkaaseen yhteydessä sähköpostitse, tulevien työtehtävien, esimerkiksi palotarkastusten suunnittelua, tarkastuskohteiden kohdekortti- ja yhteyshenkilötietojen päivittämistä, keskeneräisten kemikaalipäästösten tekemistä, öljysäiliöiden tarkastuspöytäkirjojen kirjaamista, sekä muita esimiehen erikseen määräämiä työtehtäviä. (Lapin pelastuslaitos 2020b.)

Verrattaessa edellä mainittujen päätösten ja toiminnanmuutosten ajankohtia sisäministeriön antamaan ohjeistukseen voidaan todeta niiden mukailevan toisiaan. Ensimmäinen koronaohje henkilöstölle julkaistiin kymmenen päivää sisäministeriön antaman ohjeen julkistuksen jälkeen. Asiakirjavalvonnan käyttöönotossa ja valvontasuunnitelman tavoitteiden muokkaamisessa käytettiin perustana sisäministeriön päätöstä toimintojen priorisoimisesta. Toiminnan muutokset olivat melko hitaita, mutta ne tehtiin palvelutasosta poikkeamatta. Merkittävä muutos toimintaympäristössä on perusteltu syy toiminnan muuttamiselle. Asiakirjavalvonnan käyttöönotto ja valvontasuunnitelman tavoitteiden muokkaaminen käsiteltiin johtokunnassa, joka on palvelutasopäätöksen hyväksyvä ja ylintä päätäntävaltaa käyttävä taho. Vastaavanlaiset muutokset pelastuslaitoksen toiminnassa tulisi ehdottomasti hyväksyttäväksi lautakunnassa palvelutasopäätösprosessin ja lainsäädännön mukaisesti.

### **4.3 Pohjois-Savon pelastuslaitos**

Pohjois-Savon pelastuslaitos vastaa pelastustoiminnan järjestämisestä yli 20 kunnan alueella. Pelastuslaitoksen toimialue on jaettu kolmeen osaan: Kuopion, Iisalmen, ja Varkauden toimialueeseen. (Pohjois-Savon pelastuslaitoksen palveluverkko 2021.) Paloasemia on yli 30, joista viisi on miehitetty ympärivuorokautisesti ja toimii välittömässä lähtövalmiudessa. Muilla asemilla on työaikana välitön lähtövalmius ja työajan ulkopuolella henkilöstö on hälytettävistä joko vapaamuotoisesta varallaolosta tai vapaalta. Pohjois-Savon pelastuslaitoksella on keskimäärin noin 5000 hälytystehtävää vuosittain. Se työllistää päätoimisesti yli 250 henkilöä ja sivutoimisesti 460 henkilöä. (Pohjois-Savon aluepelastuslautakunta 2020.) Pohjois-Savon pelastustoimen toiminta-alue on kooltaan 20 368 km<sup>2</sup> ja alueen väkiluku oli vuoden 2017 lopussa 246 653. (Ketola ja Kokki 2019, 3.)

Pelastusjohtaja johtaa ja valvoo Pohjois-Savon pelastuslaitoksen toimintaa. Pohjois-Savon pelastuslaitos toimii Pohjois-Savon aluepelastuslautakunnan alaisuudessa. Aluepelastuslautakunta puolestaan toimii Kuopion kaupunginvaltuuston ja Kuopion kaupunginhallituksen alaisuudessa. (Kuopion kaupungin hallintosääntö 2019.) Pelastuslaitoksen toiminta jaetaan neljään toimintasektoriin (pelastustoiminta, riskienhallinta, ensihoito ja hallintopalvelut), jokaisella toimintasektorilla on oma päällikkö. Pelastuslaitoksella on johtoryhmä, joka avustaa ja tukee laitoksen johtoa taloudellisessa ja toiminnallisessa suunnittelussa sekä asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Johtoryhmää johtaa pelastusjohtaja. (Pohjois-Savon aluepelastuslautakunta 2018.)



### 4.3.1 Toiminnan muutokset

Ensimmäinen toimintaa ohjaava koronaan liittyvä ohje tiedotettiin henkilöstölle 13.3.2022. Ohjeessa linjattiin mm. henkilöstön riittävyyden varmistamisesta, päätoimisten palotarkastajien valvontakäyntien suorittamisesta harkintaan perustuen, työvuorojen välisen kanssakäynnin estävistä toimenpiteistä, turvallisuuskoulutusten siirtämisestä ja muista taudin leviämisen ehkäisyyn pyrkivistä toimenpiteistä. Sisäiset koulutukset ja palaverit linjattiin pidettäväksi etäyhteydellä ja paloasemat suljettiin ulkopuolisilta. Operatiivisen henkilöstön suorittamat palotarkastukset linjattiin siirrettäviksi. Henkilöresurssien riittävyys pyrittiin varmistamaan työaikajärjestelyin ja mahdollisilla hajautuksilla. Myös sivutoimisen henkilöstön käytettävyyden mahdollisuutta selvitettiin. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020c.)

Ohjetta päivitettiin tilanteen edetessä. Alkuvaiheessa päivityksiä tehtiin vähintään viikon välein. 17.3. ja 20.3. päivätyissä ohjeissa mainitaan muun muassa karanteenikäytännöistä sairastapauksissa ja poikkeusolojen takia käytettävissä ollut mahdollisuus poiketa normaaleista lomaa, työaikaa ja irtisanoutumista koskevista säännöksistä, joiden tarkoituksena oli varmistaa pelastuslaitoksen riittävästä henkilöresursseista. Pelastusjohtaja teki asiasta myöhemmin viranhaltijapäätöksen. Kevään 2020 aikana päivitettiin suunnitelma työvuorovahvuuksien ylläpitämiseksi poikkeusoloaikana. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020a ja Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020c.)

Valvontatoiminnan uudelleenkäynnistämisestä linjattiin 23.4. päivätyssä ohjeessa. Valvontaa alettiin 11.5. alkaen suorittaa kohteisiin, joiden koronariski arvioitiin pieneksi. Tällaisia kohteita olivat muun muassa koulut, päiväkodit, ravintolat ja muut vastaavat kohteet, joissa on tarkastushetkellä vähän henkilöstöä paikalla. Tarkastustapahtuman suunnittelussa otettiin huomioon mahdollisimman pieni altistumisriski huomioimalla muun muassa ihmiskontaktien mahdollisimman vähäinen määrä, suojavaustus ja suojaetäisyydet. Hoitolaitosten, palvelutalojen ja muiden viruksen tarttuvuuden kannalta korkean riskin kohteiden palotarkastukset linjattiin edelleen siirrettäviksi myöhempään ajankohtaan. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020c ja Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020f.)

Varautumiseen liittyen Pohjois-Savon pelastuslaitoksella arvioitiin tilanteen kehittymistä ja sen mahdollisia vaikutuksia pelastuslaitoksen toimintaan. Tilannearvion perusteella tehtiin ennakoivia toimenpiteitä, kuten selvitettiin sivutoimisen henkilöstön saatavuutta tarvittaessa ja valmisteltiin suunnitelma työvuorovahvuuksien ylläpitämiseksi poikkeusolotilanteessa. Lisäksi hankittiin tarvittava määrä suojavausteita. Henkilöstön suojaamiseen liittyen luotiin toimintamalleja operatiiviselle henkilöstölle esimerkiksi ensivastetehtäviä ja hoitolaitoksiin kohdistuvia tehtävien varten. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020a ja Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020e.)

Kun pelastusjohtaja määräsi Pohjois-Savon pelastuslaitoksen toimimaan 18.3.2020 alkaen tehostetussa valmiudessa, nostettiin pelastuslaitoksen valmiutta. Pohjois-Savon pelastuslaitoksen suoritus-

kyvyn takaamiseksi tehtiin ohje, joka otettiin käyttöön 9.4.2020. Organisaation suorituskykyä poikkeusoloissa arvioivassa ohjeessa linjattiin toimenpiteistä, joita otetaan käyttöön esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilöresursseja ei ole riittävästi. Linjauksia tehtiin muun muassa asemien välisistä siirroista, sopimuspalokuntien nostamisesta päivystysvalmiuteen tarvittaessa ja henkilöstön kelpuutuksesta FIREFIT- luokitukseen perustuen. (Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020a ja Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020d.)

Saadun dokumentaation perusteella voidaan todeta, että koronatilanteen aiheuttamiin muutoksiin reagoitiin nopeasti. Linjaukset olivat selkeitä, ja erilaisiin skenaarioihin varauduttiin ennalta. Henkilöstölle luotiin ohjeita ja toimintamalleja, joilla ehkäistiin taudin leviävyyttä ja toisaalta suojattiin omaa henkilöstöä.

#### **4.4 Keski-Uudenmaan pelastuslaitos**

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksella on kahdeksan välittömässä toimintavalmiudessa olevaa paloasemaa, kaksi valmiusasemaa ja kolme ambulanssiasemaa. Sopimuspalokunnan asemia on alueella kaikkiaan 30, joista viisi sijaitsee vakinaisen henkilöstön paloaseman yhteydessä. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos toimii maantieteellisesti kahdeksan kunnan alueella. Pelastustoiminnan toimintavalmiuden ylläpito vaatii kaikkina vuorokauden aikoina vähintään noin 50 henkilön läsnäolon. Kaikkiaan Keski-Uudenmaan pelastuslaitos työllistää hieman alle 500 henkilöä. Sopimuspalokuntien hälytystoimintaan osallistuu myös noin 500 henkilöä. (Palvelutasopäätös 2021–2024.) Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen toiminta-alue on kooltaan 1986 km<sup>2</sup>, ja alueen väkiluku oli vuoden 2017 lopussa 454 621 (Ketola ja Kokki 2019, 3).

Keski-Uudenmaan pelastuslaitos siirtyi uuteen organisaatiomalliin tammikuussa 2020. Prosessiajatteluun perustuvassa organisaatiomallissa pelastuslaitoksen palvelut tuotetaan pelastusjohtajan alaisuudessa toimivissa palveluyksiköissä. Palveluyksiköitä ovat pelastustoiminta, ensihoito, onnettomuuksien ehkäisy ja palvelutuotanto. (Palvelutasopäätös 2021–2024.)

Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitos vastaa pelastusjohtajan johdolla pelastustoimelle kuuluvien palvelujen järjestämisestä sekä pelastuslaitoksen toiminnan, talouden ja organisaation kehittämisestä. Pelastuslaitoksen muusta organisaatiosta ja tehtäväjaosta on päätetty pelastusjohtajan hyväksymällä toimintasäännöllä. (Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitoksen johtokunta 2017, 53.)

Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitoksen johtokunta toimii hallinnollisesti Vantaan kaupunginhallituksen alaisena, Keski-Uudenmaan pelastustoimen alueen kuntien yhteisenä toimielimenä. Johtokunnan 15 jäsentä valitaan alueen kuntien asettamista jäsenehdokkaista. Jokaisella johtokunnan jäsenellä on varajäsen. Kaupunginvaltuusto nimeää yhden johtokunnan jäsenen puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi. Pelastusjohtajan viran täyttää puolestaan liikelaitoksen johtokunta, ja

liikelaitosta koskevat sopimukset, sitoumukset ja muut asiakirjat allekirjoittaa pelastusjohtaja sekä johtokunnan puheenjohtaja yhdessä. (Vantaan kaupungin hallintosääntö 2020, 57, 88, 92.)

Seuraavissa luvuissa esittämäni asiat perustuvat tekemiini haastatteluihin. Koen viitemerkinnät tarpeettomiksi, koska tutkimustulosten raportointi laitoksittain tai kohdistaminen yksittäisiin henkilöihin ei tuo mielestäni lisäarvoa tutkimukselle.

#### **4.5 Valvonta- ja turvallisuusviestintä normaalioloissa**

Valvonnan kohdentumisessa korostuu entistä enemmän riskiperusteisuus. Muun muassa erityyppisten kohteiden valvontavälit eli se, kuinka usein kohteeseen tehdään valvontaa, arvioidaan riskiperusteisesti. Valvonnan ja turvallisuusviestinnän suunnittelusta, kohdentamisesta ja tavoitteiden asettamisesta sekä niiden seurannasta vastaavat pelastuslaitosten riskienhallintapäälliköt. Valvonnan ja turvallisuusviestinnän suunnitteluun osallistuu myös muita tahoja kuten palotarkastajia, palopäälliköitä ja valmiuspäälliköitä. Käytännöt vaihtelevat hieman pelastuslaitoksittain.

Valvonta- ja turvallisuusviestintätehtäviä hoitava henkilöstö vaihtelee pelastuslaitoksittain. Valvonta- ja turvallisuusviestintätehtävissä työskentelee pääsääntöisesti päätoimisia henkilöitä palotarkastajan ja turvallisuuskouluttajan tehtävissä, mutta tehtäviä hoidetaan myös osana muun muassa palomiehen, paloestämiehen, tai palomestarin työtehtäviä.

#### **4.6 Poikkeusolojen vaikutukset palvelutasoon**

Valvonnalle asetetaan vuosittaiset tavoitteet valvontasuunnitelmassa. Tavoitteet ovat ensisijaisesti määrällisiä, mutta myös valvonnan laatua tarkkaillaan. Käytännössä valvontasuunnitelmassa määritellään, kuinka monta valvontakohtaa ko. kalenterivuonna aiotaan valvoa. Tavoitteiden toteutumisesta seurataan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Varsinaiset tavoitteet asetetaan vuoden aikavälille, eli oleellista on, että suunnitellut valvontakäynnit olisi tehty vuoden loppuun mennessä. Haastattelujen perusteella valvontasuoritteiden siirto vuoden aikavälin sisällä on yleinen toimenpide myös normaalioloissa.

Asetettuja tavoitteita ei saavutettu lyhyellä aikavälillä arvioituna poikkeusolojen alkuvaiheessa, maaliskuun ja toukokuun välisenä aikana. Tuona aikana valvontatoiminta oli pelastuslaitoksissa pääosin tauolla. Yhdessäkään tutkimassani pelastuslaitoksessa valvonnan tavoitteita ei saavutettu myöskään pitemmällä aikavälillä eli vuositasolla. Kaikkia tekemättä jääneitä valvontakäyntejä ei ehditty tehdä tai korvata vuoden loppuun mennessä ja tavoitteista jäätin lopulta 2–35 prosenttia. Koska huomattiin, että tavoitteita ei saavuteta, joissain pelastuslaitoksissa valvontasuunnitelmassa esitetyt

valvonnan määrälliset tavoitteet asetettiin uudelleen vuoden loppuun mennessä. Myös niissä pelastuslaitoksissa, joissa tavoitteita ei muutettu, tehtiin arvioita ja käytiin keskustelua siitä, ehditäänkö tavoitteet saavuttaa vuoden loppuun mennessä vai onko tavoitteita muutettava.

Tavoitteista ja niiden toteutumisesta raportoidaan johtokunnalle säännöllisesti, yleensä neljännesvuosittain. Niiden toteutumista seuraavat luonnollisesti myös niistä vastuussa olevat henkilöt: palotarkastajat, johtavat palotarkastajat ja viime kädessä riskienhallintapäälliköt. Pelastuslaitokset tarpeen mukaan asettivat valvontakohteita järjestykseen riskiarvion perusteella, jotta ainakin korkean riskin valvontakohteet tulisi valvottua. Mikäli kohteita jäi valvomatta, olivat ne pelastuslaitoksen tekemän riskiarvion mukaan matalan riskin kohteita. Poikkeama tavoitteiden ja toteutuneiden valvontasuoritteiden määrässä on melko merkittävä. Valvontakohteiksi muutettaessa vastaa 10 prosentin poikkeama jopa yli sataa valvontakohtetta.

Kaikissa pelastuslaitoksissa valvontasuunnitelman tavoitteita ei muutettu eikä tavoitteista jäämisestä ja toiminnan muutoksista sovittu kuntien ja johtokunnan kanssa, vaikka se olisi ollut asianmukaista ottaen huomioon, että palvelupäätös on pelastuslaitosten ja kuntien välinen vastavuoroinen sopimus pelastuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Näin ollen voidaan todeta pelastuslaitosten poikenneen palvelutasopäätöksessä sovituista asioista ja sitä myöten normaalista palvelutasostaan siltä osin.

Pelastuslaitosten edustajien mukaan kyse oli ennemminkin toimintojen siirtämisestä kuin palvelutasosta poikkeamisesta. Johdon tahtotila oli alusta lähtien selkeä: toimintoja ei lakkauteta tai tavoitteita lähdetä muokkaamaan, vaan toimintamalleja muutetaan siten, että valvontakäynnit saadaan tehtyä vuoden loppuun mennessä. Palvelutasosta poikettiin lyhytaikaisesti, toisaalta tavoitteista jäätiin myös koko vuoden mittakaavassa.

Turvallisuusviestintä tarkoittaa nimensä mukaisesti kansalaisten valistamista turvallisuusasioissa. Pelastuslaitoksilla painottuu totta kai paloturvallisuuteen liittyvät asiat kuten alkusammutustaidot, kotivaraan liittyvät asiat ja kodin turvallisuus. Turvallisuusviestinnän tavoitteet asetetaan tarkemmin turvallisuusviestintäsuunnitelmassa. Aiemmin tavoitteena oli tavoittaa tietty prosentuaalinen määrä alueen väestöstä, nykyään vastaava tavoitteenasettelu on käytössä vain osalla pelastuslaitoksista. Tautitilanteen takia turvallisuusviestinnän tavoitteista jäätiin, sillä tapahtumia ja koulutuksia ei järjestetty normaalissa laajuudessa. Myöskään esimerkiksi koulujen ja päiväkotien valistustilaisuuksia ei päästy tekemään. Tavoitettujen henkilöiden määrä jäi noin neljännekseen normaalista.

Pelastuslaitosten turvallisuusviestintäkäytännöt ovat melko vakiintuneet. Pääosin keskitytään turvallisuuskoulutusten, kuten alkusammutuskoulutusten järjestämiseen ja erilaisissa tilaisuuksissa, kuten messuilla, mukana olemiseen ja ihmisten turvallisuustietouden lisäämiseen.

#### 4.7 Poikkeusolojen vaikutukset valvontatehtäviin ja niitä tekevien työtehtäviin

Koronaviruksen leviäminen ja poikkeusoloihin siirtyminen aiheuttivat toimintojen uudelleen järjestelyjä pelastustoimessa. Maaliskuun puolivälissä paloasemat suljettiin vierailijoilta. Määräaikaiset palotarkastukset siirrettiin myöhempään ajankohtaan ja turvallisuusviestintäkoulutukset peruttiin tai siirrettiin myöhempään ajankohtaan. Valvontakäyntejä voidaan erinäisistä syistä siirtää myöhempään ajankohtaan myös normaalioloissa, mutta poikkeusoloissa koettu, joissain pelastuslaitoksissa melko pitkäänkin jatkunut tauko on tilanteena harvinaisempi. Valvontakäyntejä siirrettiin myöhempään ajankohtaan ja turvallisuuskoulutuksia peruttiin myös asiakkaiden aloitteesta. Palotarkastuksia jätettiin tekemättä myös riskinarvion perusteella esimerkiksi matkailukohteissa, jotka eivät pandemian seurauksena olleet avoinna normaaliin tapaan. Lähikontaktit pyrittiin minimoimaan viruksen leviämisen estämiseksi ja toisaalta myös pelastuslaitoksen henkilöstön suojelemiseksi ja pelastustoiminnan resurssien turvaamiseksi. Myös paloasemien sisällä kontakteja pyrittiin välttämään muun muassa porrastamalla ruokailuja ja kahvitaukoja. Välttämättömät onnettomuuksien ehkäisyn palvelut, kuten paloriski-ilmoitukset ja välttämättömät ylimääräiset palotarkastukset, rakennustyömaan käyttöönottoon liittyvät valvontatehtävät, hoidettiin kuitenkin myös silloin, kun määräaikaisia, valvontasuunnitelman mukaisia suunniteltuja palotarkastuksia ei tehty.

Aikajänteessä, jolloin määräaikaiset palotarkastukset olivat tauolla, oli hieman eroja eri pelastuslaitosten välillä. Määräaikaisia palotarkastuksia alettiin siirtämään maaliskuun puolella välissä ja toimintaa uudelleen käynnistettiin toukokuun ja kesäkuun välisenä aikana. Joillakin pelastuslaitoksilla määräaikaisia palotarkastuksia tehtiin myös maalisk - toukokuun välisenä aikana, joskin tiukoin rajaehtoin. Valvontakäyntejä tehtiin asianmukainen suojaruustus huomioiden kohteisiin, esimerkiksi pieniin teollisuusyrityksiin, joiden palotarkastus pystyttiin harkintaan perustuen suorittamaan turvallisesti lähikontaktit minimoiden ja riittävät suojaetäisyydet huomioiden. Eri kohdetyyppien valvontakäyntejä alettiin tekemään erillisellä päätöksellä ja tarkkaa ohjeistusta noudattaen, mikä perehdytettiin valvontaa tekeväälle henkilöstölle.

Pääsääntöisesti määräaikaisia palotarkastuksia alettiin tekemään aikaisimmillaan toukokuussa, joissain pelastuslaitoksissa sisäisten toimintamallien takia vasta syksyllä. Palotarkastuksia tehtiin aluksi tautitilanteen kannalta matalan riskin kohteisiin, esimerkiksi, jakeluasemille, maataloille ja pysäköintihalleihin. Palotarkastuksille osallistuvien määrää rajoitettiin ja tarkastuksilla huolehdittiin riittävästä suojaruustuksesta ja suojaetäisyyksistä. Pelastuslaitokset tekivät säännöllistä riskiarvioita siitä, milloin ja millä reunaehdoilla määräaikaista valvontaa voidaan alkaa tehdä turvallisesti.

Pelastuslaitosten edustajien mukaan valvontatoiminta otettiin riittävällä tasolla huomioon poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa. Tämä on toisaalta ristiriidassa tavoitteiden saavuttamisen, palvelutasopäätöksen ja valvontasuunnitelman kanssa. Asiyhteyteen vaikuttaa myös pelastuslaitosten oman toiminnan turvaaminen, asiakkaiden aloitteesta tulleet peruutukset ja joissain pelastuslaitoksissa

myös resurssien ja suojavaarusteiden riittämättömyys. Kuitenkin pelastuslaitoksissa on mainittu, että pelastuslaitosten tulee suunnitella toimintansa siten, että se pystyy toimimaan myös poikkeusoloissa.

Pelastustoimen tuottamat ydinpalvelut koostuvat onnettomuuksien ehkäisystä, pelastustoiminnasta ja varautumisen tukemisesta. Joillain alueilla pelastustoimi vastaa myös osaltaan ensihoidon palvelujen tuottamisesta. Pelastustoiminta koetaan usein tärkeimpänä pelastustoimen tarjoamana palveluna. Kuitenkaan muiden palvelujen, kuten onnettomuuksien ehkäisyn palvelujen tarjoamista ei saisi täysin laiminlyödä. Toimintaympäristön merkittävästä muutoksesta johtuvat toiminnan muutokset ja priorisoinnit tulisi tehdä toimintaa ohjaavien suunnitelmien kuten valvonta- ja turvallisuusviestintäsuunnitelman painotuksia muuttamalla. Tehdyt toiminnan muutokset ja päätökset tulisi dokumentoida asianmukaisesti ja tarvittaessa hyväksyttävä johtokunnalla. Erityisen tärkeää tämä olisi tilanteissa, jossa palvelutasosta ja palvelutasopäätöksestä joudutaan poikkeamaan. Asiakasturvallisuus on ehdottomasti tärkeä prioriteetti myös valvontatoimessa.

Jälkikäteen onnettomuuksien ehkäisyn näkökulmasta pandemiatilanne oli melko lyhytkestoinen. Valvontatyö oli tauolla vain muutaman kuukauden ajan, minkä jälkeen työtä päästiin jatkamaan lähes normaalisti. Tilanne ja lopputulema olisi ollut toisenlainen, mikäli pandemiatilanne olisi jatkunut pahempana ja pidemmän aikaa. Tämä olisi paineistanut pelastuslaitoksia huomattavasti enemmän, sillä valvontatyötä olisi jotenkin pitänyt päästä hoitamaan. Suurimpana toiminnan siirtämiseen tai lakkauttamiseen vaikuttavana tekijänä haastattelujen perusteella voidaan todeta olleen oman toiminnan turvaaminen ja luottamus siitä, että valvontakäynnit saadaan kyllä hoidettua myöhemminkin.

#### **4.8 Poikkeusolojen vaikutukset turvallisuusviestintätehtäviin ja niitä suorittavien työtehtäviin**

Normaalitilanteessa suuri osa pelastuslaitosten turvallisuusviestinnästä toteutetaan erilaisissa tapahtumissa, kuten messuilla ja erilaisten kampanjoiden, kuten NouHätä! -kilpailun muodossa. Turvallisuusviestintää tehdään paljon myös kouluihin, päiväkoteihin ja palvelutaloihin. Keväällä 2020 tilanne oli turvallisuusviestinnän näkökulmasta uudenlainen, kun kaikki massatapahtumat oli koronan takia peruttu tai järjestettiin etäympäristössä poikkeusjärjestelyin. Koulut, päiväkodit ja muut vastaavat laitokset, joissa turvallisuusviestintää normaalisti tehdään, olivat kiinni tai niissä ei otettu vieraita vastaan. Henkilöstö, jolle turvallisuuskoulutuksia normaalitylanteessa suunnataan, oli myös osittain lomautettuna koulujen ynnä muiden ollessa kiinni tai työntekijämäärää oli supistettu siten, että turvallisuuskoulutukselle osallistuminen oli mahdotonta. Turvallisuuskoulutuksia, kuten alkusammutuskoulutuksia, ei myöskään järjestetty pahimpaan korona-aikaan.

Koronatilanteen parantuessa toimintaa uudelleen käynnistettiin vähitellen, esimerkiksi pitämällä alkusammutuskoulutuksia ulkotiloissa tai rajatulla osallistujamäärällä sisätiloissa. Rajatulla osallistujamäärällä haluttiin turvata sekä pelastuslaitoksen henkilöstön että koulutuksiin osallistuvien turvallisuus. Koulutuksissa huomioitiin tarvittavat turvavälit ja muut suojaustoimenpiteet.

Poikkeusolojen aikana turvallisuusviestintää toteutettiin pääosin tehostamalla sosiaalisen median ja internetin välityksellä tapahtuvaa turvallisuusviestintää. Pelastuslaitokset toteuttivat myös etäkoulutuksia esimerkiksi Teamsin välityksellä eri kohderyhmille kuten kodinhoitajille ja päiväkodin henkilökunnalle. Eräässä pelastuslaitoksessa tehtiin oppilaitosten ja päiväkotien pitämien poistumisharjoitusten seuranta varten sähköinen harjoitusilmoituslomake. Kun turvallisuuskoulutuksia ei ollut normaalissa laajuudessa, keskityttiin turvallisuusviestinnän suunnitteluun, verkkokurssien ja muun digitaalisen sisällön luomiseen, koulutusmateriaalien ja prosessien kehittämiseen ja päivittämiseen sekä ohjeiden ja uusien toimintamallien luomiseen. Työaikaa käytettiin muun muassa paloriski-ilmoitusprosessin kehittämiseen, valvonnan laadun parantamiseen ja valvontasuoritteista tehtävien pöytäkirjojen sisällön kehittämiseen.

Kaikissa pelastuslaitoksissa turvallisuuskoulutuksia tai etäyhteyden avulla tapahtuvia turvallisuuskoulutuksia ei kuitenkaan järjestetty olleenkaan poikkeusolojen aikana. Turvallisuusviestinnän osalta keskityttiin somen ja internetin välityksellä tapahtuvaan viestintään.

Pelastuslaitosten edustajat arvioivat jälkeenpäin, että turvallisuusviestintään olisi voinut panostaa enemmänkin ja että se olisi voinut olla innovatiivisempaa. Turvallisuusviestintää olisi pitänyt myös enemmän huomioida varautumisessa. Turvallisuuskoulutukset otettiin pelastuslaitosten edustajien mukaan riittävällä tasolla huomioon.

Turvallisuusviestinnän osalta voidaankin pohtia, ovatko pelastuslaitoksen turvallisuusviestintäkäytännön pysyneet mukana kehityksessä. Siirtyminen internetin välityksellä tapahtuvaan viestintään on tapahtunut hitaasti, mutta varmasti, tosin edelleen siinä voidaan todeta olevan kehitettävää. Turvallisuusviestinnässä voitaisiin mielestäni olla innovatiivisempia ja huomioida enemmän alueen erityispiirteitä. Monissa pelastuslaitoksissa turvallisuusviestintä tarkoittaa edelleen käytännössä koulutusten pitämistä, tapahtumiin osallistumista ja kohdekäyntien tekemistä kouluihin ja päiväkoteihin.

Turvallisuusviestintätoiminta eli turvallisuuskoulutukset ja tapahtumat loppuivat käytännössä kokonaan siirryttäessä poikkeusoloihin. Sen takia voidaan kyseenalaistaa pelastuslaitosten varautuminen turvallisuusviestinnän osalta ja toisaalta sopeutumiskyky muuttuvassa tilanteessa. Pelastuslaitosten tulisi kehittää, etenkin häiriötilanteissa uudenlaisia toimintamalleja, joilla päästä ihmisten keskuuteen ja sitä kautta lisätä heidän turvallisuustietojansa ja -taitojansa. Apua olisi tärkeä saada sitä eniten tarvitseville, jotka normaalisti jäävät koulutusten ja tilaisuuksien ulkopuolelle. Usea ihmisryhmä todella tarvitsi tukea ja ohjausta esimerkiksi kotinsa turvallisuuteen liittyvissä asioissa.

Valvonta- ja turvallisuusviestintää tekevä henkilöstö oli vaihtelevissa määrin etätöissä aikana, jolloin palotarkastuksia ei tehty normaalissa laajuudessa. Joitakin valvontaan liittyviä työtehtäviä kuten rakennuslupalausuntojen ja poistumisturvallisuusselvitysten arviointia ja pientalojen itsearviointiin liittyviä työtehtäviä voitiin tehdä myös etäyhteyden välityksellä asiakirjavalvontana. Joitakin näistä toiminnoista tehdään myös normaalioloissa asiakirjavalvontana. Osassa pelastuslaitoksista normaaleja, määräaikaista valvontakäyntejä korvattiin asiakirjavalvonnalla, joita voitiin tehdä myös etänä hyödyntäen tarvittaessa etäyhteyttä. Normaalien valvontatoimien keskeytyminen tarjosi mahdollisuuden saattaa tekemättä jääneet paperityöt ajan tasalle. Toisaalta valvontatyötä tekeville heräsi tilanteen alkaessa huoli siitä, miten he saavat heille osoitetut valvontakäynnit hoidettua vuoden loppuun mennessä aikajänteen ollessa normaalisti lyhyempi.

Haastattelujen perusteella etätöihin siirtymiseen vaikutti eniten pelastuslaitosten isäntäkuntien tekemät linjaukset, mutta varmasti myös jossain määrin sisäministeriön ohjeistus. Isäntäkuntien etätöihin liittyvät linjaukset koskivat myös pelastuslaitoksia, mikäli työntekijän työtehtävät mahdollistivat etätöiden tekemisen. Valvonta- ja turvallisuusviestintätyötä tekevää henkilöstöä siirrettiin jossain määrin myös muihin työtehtäviin ja tukitehtäviin, esimerkiksi logistiikan tai tilannekeskustyön parissa. Etätöikäytännöt kuten palaverit ja etäyhteyden välillä tapahtuvat infot ja koulutukset jäivät varmasti ainakin jossain määrin vakiintuneiksi käytännöiksi myös koronatilanteen normalisoituessa.

#### **4.9 Toimivaltasuhteet ja eri tahojen roolit toiminnan muutoksissa**

Toiminnan muutokseen liittyvät päätökset tehtiin neljässä portaassa: johtokunnassa, johtoryhmässä, pelastusjohtajan päätöksellä tai riskienhallintapäällikön toimesta. Huomionarvoista on, ettei kuntien rooli palvelutasopäätöksen vastapuolena tullut haastatteluissa esille, vaikka se on erittäin olennainen pelastuslaitoksen toiminnan kannalta. Vaikka keskusteluyhteys varmasti joissain pelastuslaitoksissa olikin ainakin muiden pelastustoimen tehtävien osalta, ei muutoksia asiakirjoihin tehty asianmukaisella tavalla. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toimivaltasuhteita käsittelevässä asiakirjassa on selvästi sanottu, ettei pandemiatilanne vaikuta pelastuslaitoksen toimivaltasuhteisiin (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2021).

Etätöihin siirtymisestä päätti joillain pelastuslaitoksilla lähiesimies, joskin pelastusjohtajan alaisuudessa. Päätökset toimintaan tehtävistä muutoksista tehtiin ja valmisteltiin pääasiassa erilaisissa johto- tai koronakoordinaatioryhmissä, joissa toimivaltaisena henkilönä toimi pelastusjohtaja. Pelastusjohtaja teki myös kirjallisia päätöksiä, jotka valmisteltiin henkilöstön toimesta. Osa päätöksistä jouduttiin tekemään nopealla aikataululla, toisissa asioissa mietintäaikaa oli enemmän.

Pelastuslaitoksen johtokunnan rooli päätöksenteossa oli verrattain pieni ottaen huomioon, että johtokunta edustaa pelastuslaitoksen ylintä päätäntävaltaa. Johtokunnan rooli koronanaikaisessa päätöksenteossa ja siihen osallistumisessa myös vaihteli huomattavasti pelastuslaitosten välillä. Osassa



pelastuslaitoksista johtokuntaa vain tiedotettiin asioista, osassa taas johtokunta hyväksyi pelastusjohtajan toimesta valmistellut toimintamallit. Johtokuntaa tiedotettiin asioista, mutta sen tekemiä päätöksiä olivat ainoastaan asiakirjavalvonnan käyttöönoton hyväksyminen ja tarvittaessa valvonnan tavoitteiden muokkaamisen salliminen, mikäli tällainen toimenpide pelastuslaitoksissa tehtiin. Varsinaisesti johtokunta ei siis ohjannut toimintaa, vaan ainoastaan hyväksyi johtoryhmän valmistelemat, pelastusjohtajan esittelemät esitykset. Johtokunta ei myöskään ottanut kantaa palvelutason toteutumiseen tai siihen, että valvonnan- ja turvallisuusviestinnän tavoitteita ei saavutettu.

Pelastustoimen palvelut perustuvat kuntien ja pelastuslaitoksen väliseen sopimukseen. Näin ollen myös poikkeusolotilanteessa isäntäkunnilta tuleva ohjaus koettiin pelastuslaitoksissa tärkeänä. Isäntäkunnilta tuli linjauksia esimerkiksi siitä, mitkä toiminnan kannalta keskeiset palvelut täytyy pitää käynnissä vaikeasta tilanteesta huolimatta. Kunnilla olevaa tilannekuvaa pandemiatilanteen kehittymisestä hyödynnettiin myös päätöksenteossa. Sisäministeriön ohjaus pandemiatilanteeseen liittyen sai ristiriitaisen vastaanoton. Toisaalta se koettiin hyvänä ja riittävänä, toisaalta taas lähes turhana myös päätöksenteon kannalta toivoen sen olevan sisällöltään konkreettisempaa. Ohjausta toivottiin muun muassa poikkeusolojen lainsäädännön ja toimivaltuuksien selventämisestä.

Valtioneuvoston asetuksen (128/2020) mukaiset vuosilomia, irtisanomisaikoja sekä työntekijöiden lepoaikoja koskevat pykälät olivat pelastuslaitosten sovellettavissa, mutta missään tutkimassani pelastuslaitoksessa niitä ei koettu tarpeelliseksi ottaa käyttöön. Pykälien tarkoitus oli taata pelastustoimen resurssien riittävyys, mikäli koronatilanne olisi eskaloitunut.

#### **4.10 Pelastuslaitosten viestintä poikkeusoloaikana**

Pelastuslaitokset tehostivat sekä sisäistä- että ulkoista viestintäänsä poikkeusolojen alkaessa. Asiakkaille oli olennaista kertoa toiminnan muutoksista ja syistä niiden taustalla. Pelastuslaitosten poikkeusolojen aikaisen viestinnän tarkoituksena on ollut myös tukea muiden viranomaisten kuten terveydenhuollon, valtioneuvoston ja sisäministeriön viestintää. Olennaista oli myös viestiä henkilöstölle toimintatapojen muutoksista, jotta he pysyivät ajan tasalla muutoksista. Hyvällä viestinnällä on myös selkeä yhteys työhyvinvointiin ja toisaalta taudin leviämisen ehkäisyyn. Jatkuvasti muuttuva ohjeistus (mm. THL:n toimesta) koettiin sekavana, minkä takia selkeä viestintä sai entistä tärkeämman roolin.

Tapa, jolla henkilöstölle viestittiin, vaihteli pelastuslaitoksittain. Henkilöstöinfoja toteutettiin etäyhteyden välityksellä ja/tai tiedotettiin sähköpostin/intranetin/yhteisten verkkoasemien välityksellä. Akuteimmassa vaiheessa viestintä oli tiheämpää, jopa päivittäistä. Viestinnän säännöllisyyttä vaihdeltiin tarpeen mukaan. Etäyhteyden välityksellä tapahtuvia infotilaisuuksia järjestettiin myös muille kohde-ryhmille. Tilanteen normalisoituessa viestinnässä palattiin normaaleihin käytäntöihin. Henkilöstöinfojen lisäksi jokaisella laitoksella oli toimintaa ohjaavat koronaohjeet.

Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksella valmiutta kohotettiin poikkeusolojen seurauksena tekemällä organisaatiomuutos ja siirtymällä tehostettuun tilanneseurantaan pelastusjohtajan päätöksellä. Organisaation johtajaksi nimitettiin riskienhallintapäällikkö, jonka lisäksi tiimiin kuului neljä palopäällikköä. Tilanneseurannan tärkein tehtävä oli huolehtia edellytyksistä, joilla pelastustoimen ja ensihoidon valmius varmistetaan myös poikkeusolotilanteessa. Tehtäviin kuului myös yhteydenpito eri tahoihin ja viranomaisiin kuten sisäministeriöön, sairaanhoitopiiriin, poliisiin, valtioneuvoston tilannekeskukseen ja alueen kuntiin. Lisäksi tilanneseuranta vastasi toiminnan koordinoimisesta ja teki tilanteen perusteella esitykset tarvittavista toimenpiteistä toimivaltaiselle henkilölle (pelastusjohtaja, johtoryhmä, tilanneseurannan johtaja). Mikäli esitys hyväksyttiin, oli sen tehtävänä myös antaa käskyt päätettyjen toimenpiteiden suorittamiseksi ja huolehtia, että niistä tiedotettiin henkilöstöä. Tehty työ oli suunnittelupainotteista ja tulevaan varautumista. Erilaisten ohjeistusten laatiminen oli myös tehostetun tilanneseurannan vastuulla. Suunnittelutyö koettiin haasteelliseksi, sillä tilanteen muuttuessa nopeasti yksityiskohtaisten ohjeiden luominen oli mahdotonta.

Tehostetun tilanneseurannan oltua jonkin aikaa toiminnassa, toiminnasta eriytettiin resurssikeskus pelastusjohtajan päätöksellä. Sen tärkein tehtävä oli saattaa normaalitoiminnoista vapautuneita resursseja ja tekemättömiä tehtäviä yhteen. Vapautunutta henkilöstöä oli kaikkiaan noin 30. Osa resurssikeskuksessa työskentelevistä henkilöistä toimi kunnan yhteyshenkilöinä vastaanottaen tietoa siitä, millaisiin toimiin kunnissa on ryhdytty. Tarkoituksena oli myös sovittaa kuntien ja pelastuslaitoksen yhteistoimintaa. Resurssikeskuksen työntekijät kokosivat nämä tiedot yhteen ja välittivät niitä eteenpäin. Resurssikeskuksen tehtävänä oli myös ylläpitää tietoa siitä, millaista henkilöresurssia oli milloinkin hyödynnettävissä ja tämän tiedon avulla yhteensovittaa rästiin jääneitä tehtäviä ja vapaana olevaa henkilöstöä tai vaihtoehtoisesti koordinoida resursseja sinne, missä niitä tarvittiin.

Hankaluutena työssä oli tilanteen ja toimintatapojen nopea muuttuminen ja tietämättömyys tulevasta. Esimerkiksi valvontakäynnit oli tarkoitus saada tehtyä vuoden loppuun mennessä, mutta alkuvaiheessa ei ollut tietoa siitä, milloin valvontatyötä päästään jatkamaan normaalisti. Resurssikeskuksessa tehtiin myös tekemättä jääneitä töitä, suotuisampaan aikaan priorisoituja töitä, kuten perehdytysmateriaalien päivityksiä ja viestintään liittyviä tehtäviä, kuten laitoksen internetsivujen päivityksiä.

Tilanne oli alussa hyvin sekava ja pelastuslaitoksen sisäisessä viestinnässä oli haasteita. Tilanteen alkuvaiheessa pelastuslaitoksen sisäinen viestintä haki muotoaan ja tietokatkoksia esiintyi. Kun viestinnän vastuut ja menettelytavat saatiin selkeiksi, alkoi myös sisäinen viestintä toimia paremmin. Tautitilanteen seurauksena viestinnän vastuita muutettiin osassa pelastuslaitoksista ja siihen osallistui useampi henkilö kuin normaalitilanteessa. Esimerkiksi työvuoroille pidettävistä infoista olivat vastuussa eri henkilöt kuin viestinnästä normaalitilanteessa. Jotkut pelastuslaitokset tyytyivät pitämään viestinnän vastuut ja toimintatavat ennallaan.

THL:n leviämismalleja ja ohjeistuksia hyödynnettiin pelastuslaitoksen hetkellisen vakavuuden perusteella laadituissa sisäisissä ohjeissa. Laitoksilla oli erilliset, sisäiset ohjeistukset tautitilanteen ollessa toiminta-alueella leviämisvaiheessa tai perustasolla. Ohjeistuksissa oli määritelty muun muassa se, pidetäänkö turvallisuuskoulutuksia, ja jos kyllä millä reunaehdoilla.

Koronaan liittyviä teemoja ja toimintamalleja käsiteltiin myös pelastuslaitosten välisen kumppanuusverkoston kokouksissa. Pelastusjohtajat istuivat poikkeusoloaikana myös erilaisissa koronaan liittyvissä häiriötilanneryhmissä, joissa käytyä keskustelua varmasti hyödynnettiin myös pelastuslaitoksen johtamisessa.

#### **4.11 Varautuminen poikkeusoloihin**

Varautuminen on laaja käsite, jonka onnistumista on vaikea arvioida. Pelastuslaitoksilla on eriävissä määrin varauduttu erilaisiin häiriötilanteisiin muun muassa priorisoimalla eri toimintoja ja luomalla soveltuvia toimintamalleja. Varautumisessa ja sen suunnittelussa priorisoidaan usein pelastuslaitoksen alueella esiintyviä suuronnettomuusuhkia pelastuslaitoksen alueella olevien riskikohteiden kuten lentokenttien ja/tai jalostamojen/voimalaitosten takia. Tällaisessa tilanteessa toimimista myös harjoitellaan säännöllisesti, ja osa esimerkiksi viestinnän toimintamalleista oli hyödynnettävissä myös pandemiatilanteessa. Jokaisen tutkimani pelastuslaitoksen riskiarviossa tai sen työprosessissa on kuitenkin tunnistettu pandemian uhka, mutta sen tarkempia toimintamalleja tai muuta sellaisia sen varalle ei ole tehty.

Pelastuslaitoksen tulisi organisaationa kyetä reagoimaan ja toimimaan nopeasti muuttuvassa tilanteessa kuten pandemiatilanteessa. Pelastuslaitosten suunnitelmissa oli olemassa toimintamalleja häiriötilanteiden varalle, mutta nimenomaan pandemiatilanteen varalle yksilöityjä suunnitelmia ei ollut. Joillain pelastuslaitoksilla suunnitelmat olivat vanhentuneet ja päivityksen tarpeessa tai niissä ei ollut huomioitu pandemiaa riittävällä tasolla tai ollenkaan. Vaikkei varsinaisesti pandemiatilanteen varalle ollut yksilöityjä suunnitelmia, mietittyjä toimintamalleja pystyttiin hyödyntämään eriävissä määrin ja suunnitelmia ja toimintamalleja myös päivitettiin tilanteen edetessä. Tilanne muuttui varsinkin alkuvaiheessa nopeasti, minkä takia suunnitelmia ja toimintamalleja jouduttiin jatkuvasti muuttamaan tilanteen edetessä. Pääsääntöisesti pelastuslaitokset kokivat varautumisen olleen riittävää, vaikka esimerkiksi sisäisessä organisoitumisessa olikin parantamisen varaa.

Osalla pelastuslaitoksista oli hankaluuksia suojavarusteiden, kuten kasvomaskien saatavuudessa. Pelastuslaitosten tuli priorisoida kasvomaskit ensihoidon ja pelastushenkilöstön käyttöön, minkä takia esimerkiksi valvontakäyntejä tekeville ei alkuvaiheessa riittänyt maskeja.

Pelastuslaitosten varautumisessa painottuu hälytystehtävien hoitamisen turvaaminen. Tämä oli osittain myös syy siihen, minkä takia pelastuslaitokset supistivat onnettomuuksien ehkäisytoimintaa.

Joissain pelastuslaitoksissa myös varauduttiin ja luotiin ohjeita pandemiatilanteen eskaloitumisen varalle. Ohjeissa oli valmiiksi mietitty toimintamalli, miten pelastustoimen resursseja keskitetään tarvittaessa esimerkiksi paloasemien välillä, jotta välttämättömät palvelut taataan, vaikka osa pelastushenkilöstöstä olisi karanteenissa. Ohjeissa oli huomioitu myös työaikarytmin muutos tarvittaessa. Tähän liittyvä huomionarvoinen asia onnettomuuksien ehkäisyn kannalta on se, että pelastustoiminnan turvaamiseksi kiireetöntä toimintaa, kuten valvontatoimintaa, voidaan tarvittaessa siirtää eteenpäin, jolloin resursseja siirrettäisiin pelastustoiminnan käyttöön, jotta hälytystehtävät saadaan hoidettua. Tämä asia on myös tärkeä lähtökohta valmiussuunnittelussa.

Aluehallintovirastot järjestävät pelastuslaitoksille valmiusharjoituksia, joissa harjoitellaan toimintaa erilaisissa häiriötilanteissa. Näistä harjoituksista ja niissä tehdyistä havainnoista, suunnitelmien päivityksistä ja toimintamalleista koettiin olleen hyötyä pelastuslaitoksille koronan aikaisessa toiminnassa. Kyseisissä harjoituksissa kuntien ja pelastuslaitoksen välinen yhteistyö on tärkeässä roolissa kuin myös pandemiatilanteessa.

Mikäli tilannetta katsoo asiakkaan näkökulmasta, kyettiin keskeiset valvontatoimintaan liittyvät palvelut tarjoamaan myös pandemiasta huolimatta. Toisaalta mikäli esimerkiksi asiakkaan kotiin toimitettava paloriski-ilmoitus pystytään pandemiatilanteesta huolimatta toimittamaan niin miksei myös normaalia valvontakäyntiä asianmukainen etäisyys ja suojarustus huomioiden. Asiaa perusteltiin oman toiminnan suojaamisella ja taudin leviämisen estämisellä.

Onnettomuuksien ehkäisyn osalta pelastuslaitoksilla ei ollut valmiita toimintamalleja, mutta pelastuslaitoksissa oli etukäteen mietitty, mitkä palvelut täytyy pandemiatilanteesta huolimatta tarjota ja mitä palveluja voidaan myöhemmäksi.

#### **4.12 Vaihtoehtoiset valvonta- ja turvallisuusviestintätehtävien toteuttamistavat**

Tahtotilat ja voimavarat uusien toimintatapojen kehittämiseksi, jotta valvonnan tavoitteet saavutettaisiin vuoden loppuun mennessä, erosivat laitoksittain. Osassa pelastuslaitoksista ruvettiin heti poikkeusolojen alkaessa miettimään ja valmistelemaan toimintatapoja ja ohjeistusta, joiden avulla valvontaa pystytään suorittamaan turvallisesti. Toisissa pelastuslaitoksista puolestaan tyydyttiin odottamaan sisäministeriön ja kumppanuusverkoston ohjeistusta ennen kuin toimintaa lähdettiin varsinaisesti muuttamaan ja uudelleenkäynnistämään. Kaikissa pelastuslaitoksissa tai oikeastaan koko yhteiskunnassa koettiin ”alkushokki”, jolloin onnettomuuksien ehkäisytoiminta lakkautettiin käytännössä täysin ja odotettiin muiden tahojen reagoitua. Tilanteen pitkittyessä pelastuslaitosten tekemissä toimenpiteissä valvonnan mahdollistamiseksi ja sen tavoitteiden saavuttamiseksi oli suuria eroja.

Poikkeusolojen jatkuessa todettiin osassa pelastuslaitoksista tarve alkaa kehittää uusia toimintamalleja valvontatehtävien suorittamiseksi. Ainoana valvonnan korvaavana keinona käytettiin asiakirjavalvontaa, jota alettiin toteuttaa normaalien palotarkastusten sijasta huhti - kesäkuussa. Viivettä oli jonkin verran, sillä suunnitteluun, toimintaohjeiden luomiseen ja henkilöstön kouluttamiseen kului aikaa. Täytyi muun muassa päättää, peritäänkö asiakirjavalvonnasta maksua, kuten normaalista palotarkastuksesta. Päätöksen asiakirjavalvonnan käyttöönotosta teki joko pelastusjohtaja tai johtokunta. Kaikissa pelastuslaitoksissa asiakirjavalvonta ei ollut käytössä normaalin valvontakäynnin korvaavana keinona.

Asiakirjavalvontaa tehtiin harkintaan perustuen, mikäli koettiin, että valvonta voidaan laadukkaasti suorittaa ilman käyntiä paikan päällä. Asiakkaan toive valvonnan suorittamisesta asiakirjavalvontana normaalin valvontakäynnin otettiin mahdollisuuksien mukaan huomioon. Pelastuslaitoksilla oli omia ohjeistuksia ja kriteereitä siitä, minkä tyyppisiä kohteita voidaan valvoa asiakirjavalvontana. Asiakirjavalvonnassa varsinainen valvontakäynti korvattiin asiakkaan täyttämällä paloturvallisuuteen liittyvällä lomakkeella, minkä lisäksi tarkistettiin muut valvontakohteen paloturvallisuuteen liittyvät dokumentit kuten pelastussuunnitelma, pelastustoimen laitteiden tarkastuspöytäkirjat ja poistumisturvallisuusselvitys. Asiakkaaseen oltiin tarvittaessa yhteydessä esimerkiksi puhelimen, sähköpostin tai etäyhteyden välityksellä. Pelastuslaitokset tekivät erillisiä ohjeistuksia asiakirjavalvonnan tekemiseen. Asiakirjavalvonnan suunnittelussa hyödynnettiin kumppanuusverkoston laatimia ohjeita asiakirjavalvonnan suunnittelusta ja toteuttamisesta.

Olenaisiin asia valvonnassa on, että sen tarkoitus toteutuu niin asiakkaan kuin pelastuslaitoksen tavoitteiden näkökulmasta. Varsinainen tieto valvonnan laadukkuudesta on ainoastaan valvonnan vastaanottajalla, minkä takia sitä on haasteellista selvittää. Erään pelastuslaitoksen edustajan mukaan asiakirjavalvonta koettiin hyvänä korvaavana keinona, muttei täysin tasavertaisena perinteisen valvontakäynnin kanssa. Asiakirjavalvonta tulee kuitenkin todennäköisesti jäämään jossain määrin valvonnan vaihtoehtoiseksi keinoksi myös koronatilanteen helpottaessa. Joissain pelastuslaitoksissa on jo alettu kehittää asiakirjavalvontaa esimerkiksi seuraamalla sen laatua ja päivittämällä ohjeita ja toimintamalleja.

Pelastuslaitosten oli harkittava onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvien toimintatapojen muuttamista poikkeusolojen jatkuessa. Pelastuslaitoksilla tajuttiin myös, ettei esimerkiksi perinteinen valvontakäynti tai turvallisuuskoulutus ole ainoa vaihtoehto, vaan asian voi hoitaa tilanteen mukaan myös muulla tavalla. Toisaalta poikkeusolojen aikana pelastuslaitosten jatkuvuuden hallinta ja erilaiset sisäiset toimintatavat tuli koeponnistettua ja myös sillä saralla tapahtui kehitystä.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Pelastuslaitoksissa tehtiin palvelutuotannossa merkittäviä muutoksia onnettomuuksien ehkäisyn osalta, kun valvontaa ja turvallisuusviestintää ei tehty normaalissa laajuudessa. Vaikutukset näkyivät muun muassa tavoitteiden saavuttamisessa niiden jäätyä saavuttamatta kaikissa tutkimissani pelastuslaitoksissa. Palvelutasosta poikettiin, asiaa ei käyty asianmukaisesti läpi kuntien kanssa tai hyväksytty palvelutasosta päättävällä taholla eli pelastuslaitoksen johtokunnassa. Koska palvelutasopäätös hyväksytetään johtokunnassa, tulisi samaa toimintamallia noudattaa myös siihen tehtävissä muutoksissa. Pelastuslaitoksilla tulisi olla selkeästi tiedostettuna ja sovittuna, missä tapauksessa tehdylle toiminnan muutokselle tarvitaan kuntien ja johtokunnan hyväksyntä ja milloin voidaan käyttää itsenäistä toimivaltaa. Kyseinen asia tulisi olla merkittynä toimintaa ohjaaviin dokumentteihin kuten palvelutasopäätökseen ja valvontasuunnitelmaan.

Toiminnan muutoksien dokumentaatiota ei tässä työssä tutkittu, sillä dokumentteja ei saatu kaikilta pelastuslaitoksilta useasta pyynnöstä huolimatta. Saatujen dokumenttien voidaan todeta olleen asiasisällöltään linjassa sisäministeriön ohjeistuksen kanssa. Sisäministeriön ohjeistuksen voidaan siis todeta vaikuttaneen pelastuslaitosten toimintaan ja päätöksentekoon, vaikka sisäministeriöllä ei olekaan toimivaltaa laitosten palvelutuotantoon liittyen.

Tässä opinnäytetyössä tarkasteltavat poikkeusolot ajoittuivat alkuvuoteen 2020. Vuoden 2020 aikana monella pelastuslaitoksella oli palvelutasopäätöksen laadintaprosessi käynnissä. Vuoden 2021 alusta voimaan tulleisiin palvelutasopäätöksiin tehtiin kirjaus, jonka perusteella palvelutasopäätöksestä voidaan poiketa pelastusjohtajan viranhaltijapäätöksellä. Kirjausta ei ollut aiemmissa palvelutasopäätöksissä, eikä asiaa myöskään käsitelty johtokunnassa tai kuntien kanssa.

Poikkeusolojen mahdollisuus ja sen aikaisen toiminnan reunaehdot tulisi olla nykyistä tarkemmin kirjattuna palvelutasopäätökseen ja muihin toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin ja suunnitelmiin. Esimerkiksi resurssien siirrot pelastuslaitoksen sisällä ja toiminnan muutokset tulisi olla kirjattuna. Tässä tapauksessa palvelutasopäätöksestä poikettiin ilman, että sen mahdollistavia kirjauksia oli tehty asianmukaisesti. Toisaalta palvelutasopäätös ei saa olla myöskään liian yksityiskohtainen, sillä pelastuslaitoksen pitää kyetä vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin, tilannetta ei voida koskaan täysin ennakoida. Palvelutasopäätöstä kyetään muuttamaan tarvittaessa tilanteen niin vaatiessa, kunhan se tehdään asianmukaisessa yhteistyössä kuntien ja johtokunnan kanssa. Poikkeusolojen aikana pelastuslaitoksissa havaittiin puute tilanteeseen varautumisessa, minkä takia asiakirjoja myös päivitettiin tilanteen edetessä.

Haastattelutulosten perusteella pelastuslaitoksissa päätöksentekoon liittyvät toimivaltasuhteet poikkeusolotilanteessa eivät ole täysin selkeät. Palvelutasopäätökseen pohjautuvaan palvelutuotantoon, esimerkiksi merkittävän toimintaympäristön muutoksen seurauksena tehtävän toiminnan muutoksen

reunaehdot ja toimivaltasuhteet tulisi olla tiedossa pelastuslaitoksissa. Opinnäytetyön edetessä tehtyjen havaintojen perusteella pelastuslaitoksissa ei ole täysin selkeää, miten ja missä tilanteessa toimintaa on hyväksyttävää lähteä muokkaamaan, jotta toiminta on lainsäädännön ja sopimusten mukaista.

Onnettomuuksien ehkäisytoiminnan pitäisi pelastustoiminnan tavoin perustua riski- ja toimintaympäristöanalyysiin. Onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvät palvelut pitäisi huomioida poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa ja esimerkiksi resurssien siirrot ja toiminnan painotusten muutokset olla kirjattuna palvelutasopäätökseen ja muihin suunnitelmiin. Onnettomuuksien ehkäisy kuuluu pelastuslaitoksen tarjoamiin ydinpalveluihin, sitä ei saisi poikkeusolotilanteessa laiminlyödä niin kuin vuoden 2020 poikkeusoloissa voidaan todeta käyneen.

Haastatteluissa keskusteltiin paljon valvonnan vaihtoehtoisista keinoista ja eri valvontamenetelmien vaikuttavuudesta. Osassa laitoksista otettiin koronatilanteen takia asiakirjavalvonta käyttöön normaalin palotarkastuksen korvaavana keinona. Asiakirjavalvonnasta käytiin keskustelua pelastuslaitosten välillä ja sen käyttö jakoi mielipiteet valvonnan laadun ja vaikuttavuuden toteutumisen kannalta. Toisaalta on positiivista, että perinteiselle palotarkastukselle on olemassa vaihtoehtoisia menetelmiä, jotka varmasti tietyissä tilanteissa palvelevat valvonnan tarkoitusta normaalin tarkastuskäynnin tavoin. Valvonnassa tulee kuitenkin aina huomioida asiakasturvallisuus ja ennen kaikkea valvonnan tarkoituksen toteutuminen. Toimintojen laadun kehittämisessä voitaisiin hyödyntää nykyistä enemmän oma-valvontaa, jonka käyttöönoton tueksi kumppanuusverkosto on luonut oma-valvontamallin.

Käyttöönottotarkastukset ja paloriski-ilmoitusten perusteella tehdyt palotarkastukset tehtiin myös aikana, jolloin muita tarkastuksia ei tehty. Pelastuslaitokset perustelivat tätä oman toiminnan ja resurssien suojelemisella ja toisaalta riskiarviolla. Kuitenkin palotarkastuksia olisi voinut riskiarvion perusteella ja tapauskohtaiseen, valvontakohteen luonteen huomioivaan harkintaan perustuen tehdä matalan riskin kohteisiin asiallinen suojaruustus ja suojaetäisyydet huomioiden myös poikkeusoloaikana.

Pelastuslaitosten suorittama turvallisuusviestintä perustuu edelleen erilaisten turvallisuuskoulutusten ja yleisötapahtumien ja niissä tavoitettujen kansalaisten varaan. Poikkeusolojen alkaessa tilaisuuksia ei järjestetty, minkä seurauksena toiminta loppui lähes kokonaan. Turvallisuusviestintää toteutettiin tuona aikana ainoastaan internetin välityksellä. Varsinkin poikkeusolojen alkaessa sosiaalisen median viestintää olisi voitu tehostaa entisestään, sillä tilanne aiheutti epätietoisuutta kansalaisten keskuudessa. Turvallisuusviestinnässä tulisi olla tarjolla nykyistä monipuolisempia, säännöllisesti tehtävään toimintaympäristön analyysiin pohjautuvia toteutustapoja. Pelastuslaitosten olisi hyvä varautua erilaisiin tilanteisiin suunnittelemalla valmiita toimintamalleja, joita voitaisiin tilanteen

mukaan muokata ja hyödyntää. Toimintaympäristö ja alueelliset riskit tulisi huomioida nykyistä paremmin myös onnettomuuksien ehkäisyssä, ei pelkästään pelastustoiminnassa.

Koetussa poikkeusolotilanteessa varautuminen ja viestintä olivat olennaisessa roolissa. Pelastuslaitosten viestintäkäytännöt ja poikkeusoloihin varautuminen päästiin testaamaan tositilanteessa. Haastattelutulosten perusteella sekä viestintäkäytäntöjä että varautumisen suunnitelmia myös päivitettiin jatkuvasti tilanteen edetessä. Jälkeenpäin arvioituna etenkin koronatilanteen myötä kehitetyt uudet viestintäkäytännöt koettiin hyödyllisiksi ja erilaisia suunnitelmia tuli päivitettyä. Varautumisen taso onnettomuuksien ehkäisytoiminnan osalta voidaan mielestäni kuitenkin kyseenalaistaa. Pääasiallinen toimintamalli poikkeusolojen alkaessa oli siirtää toimintaa myöhempään ajankohtaan. Osaltaan tämä johtui siitä, ettei toimintamalleja ja suunnitelmia ollut valmiina ja niiden kehittämiseen kului aikaa. Jos koronatilanne Suomessa olisi ollut pitkäkestoisempi ja/tai pahempilaatuinen, olisi se paineistanut pelastuslaitoksia enemmän onnettomuuksien ehkäisyn suorittamisen kannalta. Onnettomuuksien ehkäisyä olisi jotenkin pitänyt päästä suorittamaan ja sitä varten olisi tarvittu uusia toimintamalleja, joita vaihtelevissa määrin kehitettiin ja otettiin käyttöön vuoden 2020 aikana, mutta ei kaikissa pelastuslaitoksissa.



## 6 POHDINTA

### 6.1 Opinnäytetyön tavoitteet ja niiden toteutuminen

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää pelastuslaitosten suoriutumista onnettomuuksien ehkäisytoiminnan tehtäväalueella pandemiatilanteessa. Tarkastelun keskiössä oli palvelutason säilyttäminen poikkeusolotilanteessa, toimivaltasuhteet ja niiden toteutuminen, varautuminen poikkeusoloihin sekä tilanteen aiheuttamat muutokset ja niiden perusteet onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvässä palvelutuotannossa. Pyrin selvittämään kolmen pelastuslaitoksen tekemiä toimenpiteitä ja mahdollisuuksien mukaan löytämään eroavaisuuksia. Mielestäni onnistuin selvittämään edellä mainittuja asioita ja tekemään johtopäätöksiä sekä omia havaintoja niiden perusteella.

Tutkimuskysymyksiä oli paljon, vaikka vähensin niiden määrää prosessin edetessä, jottei viitekehys kasvaisi tarpeettoman suureksi. Aihe vaati nykyisessä muodossaan paljon taustoitusta, joten laajuutta oli pakko rajata. Lisäksi korona ja siihen liittyvä toiminta sekä pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisyn palvelutuotanto ovat laajoja kokonaisuuksia. Toiminnan tarkastelu olisi voinut olla syvällisempääkin, mutta mikäli tutkimuskysymysten määrää ei olisi rajattu, olisi se jäänyt entistä pinnallisemmaksi. Tarkasteltavien pelastuslaitosten määrä rajattiin kolmeen, jotta työmäärä pysyisi kohtuullisena. Rajauksen takia pelastuslaitosten toiminnasta ei saatu kansallisella tasolla kokonaisvaltaista kuvaa.

Ohjausryhmästä oli suuri apu opinnäytetyön painopisteiden määrittämisessä ja asioiden syventämisessä. Lisäksi tutkielmaan sai ohjausryhmän avulla ulkopuolista, aihealueen tuntevaa ohjausta ja tarkastelua, mikä helpotti kirjoitusprosessia.

### 6.2 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Opinnäytetyötä olisi ollut helppo laajentaa esimerkiksi lisäämällä tutkimuskysymysten ja/tai tarkasteltavien pelastuslaitosten määrää tai syventämällä yksittäisiä aihealueita. Tämä työ tarjoaa useita jatkotutkimusmahdollisuuksia, jotka mahdollistaisivat kokonaisvaltaisemman katsauksen aihealueeseen. Aihetta olisi ollut mahdollista muokata prosessin edetessä, sillä aikataulu venyi alun perin suunniteltua pidemmäksi ja pandemiatilanne kehittyi nopeasti. Tutkimusta voisi tehdä esimerkiksi pelkästään koronan aikaisesta viestinnästä tai koronan vaikutuksista pelastustoimintaan. Myös ajallista rajausta olisi mahdollista pidentää, sillä poikkeusolot julistettiin uudelleen vuonna 2021. Ajallinen rajausta päätettiin kuitenkin pitää alkuperäisessä muodossaan.

Tätä tutkimusta varten tehtiin kolme haastattelua. Alun perin oli tarkoitus haastatella myös aluehallintoviraston, sisäministeriön ja johtokunnan edustajia, mikä mahdollistaisi tutkimuksen laajemman

viitekehyksen. Haastattelut vievät yllättävän paljon aikaa, kun otetaan huomioon haastattelun sopiminen ja kysymyspatteriston valmistelu sekä litterointi ja aineiston tarkka analysointi. Haastattelujen sopiminen oli hankalampaa kuin ajattelin. Haastattelujen tekeminen ja tulosten analysointi vaikeutui, kun en saanut pyytämäni dokumentaatiota poikkeusolojen aikaiseen toimintaan liittyen kuin kahdelta pelastuslaitokselta.

### **6.3 Oma oppiminen**

Opinnäytetyöprosessi oli todella opettavainen. Kirjoitustyöhön kului enemmän aikaa kuin alun perin ajattelin. Taustatietojen keruuta, haastattelujen tekemistä ja tarkempaa analysointia varten jouduin kertaamaan ja oppimaan aihealueeseen liittyviä asioita. Tekoprosessi syvensi osaamistani usealla osa-alueella. Pohtiessani, mitä olisin tehnyt eri tavalla, tulee mieleeni, että olisi ollut järkevää perehtyä aihealueeseen entistä paremmin ennen haastattelujen tekemistä. Siten olisin saanut syvennettyä haastatteluissa käytyjä keskusteluja, mistä olisi ollut hyötyä myös tulosten analysoinnissa. On otettava huomioon, että aloitin opinnäytetyöprosessin opiskelujen loppuvaiheessa, joten aihealueesta muun muassa pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisytoiminnasta, toimivaltasuhteista ja organisaatiosta oli vielä paljon opittavaa. Työt palotarkastajan tehtävissä opinnäytetyön tekemisen ohessa lisäsivät ymmärrystä muun muassa pelastuslaitoksen organisaatiosta ja valvonta- ja turvallisuusviestintätyöstä käytännössä, ja se helpotti näkökulman laajentamista ja siten kirjoitusprosessia.

## LÄHTEET

Eduskunta 2020. Valmiuslain käyttöönoton käsittely eduskunnassa. www-lähde.

<https://www.edus->

[kunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa/Sivut/kayttoonoton-kasittely-eduskunnassa.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/valmiuslain-kayttoonottaminen-koronavirustilanteessa/Sivut/kayttoonoton-kasittely-eduskunnassa.aspx).

4.12.2020.

Etelä-Karjalan pelastuslaitos 2020. Valvontasuunnitelma. www-julkaisu.

<https://www.ekpelastuslaitos.fi/loader.aspx?id=606d8c4d-7e8f-4314-9448-9dd134a21751>.

5.12.2020.

HE 257/2010 vp 2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23§:n muuttamisesta. www-lähde.

[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_257+2010.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_257+2010.pdf). 4.12.2020.

J. Huovinen & V-P. Tervo. 2020. Suomen Kuntaliiton lausunto muistiolounnoksesta ”Pelastustoimen palvelutason ylläpitäminen poikkeusoloissa”. www-julkaisu.

Kajander, R. 2020. Näin Suomen ensimmäinen koronavirus varmistui – tämä tapauksesta tiedetään. www-lähde.

<https://yle.fi/uutiset/3-11183390>. 30.11.2020.

Kuntalaki (410/2015).

Kumppanuusverkosto 2021. Pelastustoimen omavalvontamalli. www-julkaisu.

[https://pelastuslaitokset.fi/sites/default/files/2021-02/Omavalvontamalli\\_20.1.2021.pdf](https://pelastuslaitokset.fi/sites/default/files/2021-02/Omavalvontamalli_20.1.2021.pdf)

Kuntaliitto 2018. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen. www-julkaisu.

<https://www.pelastuslaitokset.fi/sites/default/files/2020-03/valvonnanabc.pdf>. 3.12.2020.

Keski-Suomen pelastuslaitos 2019. Valvontasuunnitelma. www-julkaisu.

[https://www.keskisuomenpelastuslaitos.fi/sites/default/files/atoms/files/kspela\\_valvontasuunnitelma\\_2019.pdf](https://www.keskisuomenpelastuslaitos.fi/sites/default/files/atoms/files/kspela_valvontasuunnitelma_2019.pdf). 3.12.2020.

Keski-Uudenmaan pelastustoimen liikelaitoksen johtokunta 2017. Palvelutasopäätös 2017–2020. www-julkaisu.

[https://www.kupelastus.fi/sites/default/files/PTP\\_2017\\_2020hyv%C3%A4ksytty16052017%C2%A74pelajk.pdf](https://www.kupelastus.fi/sites/default/files/PTP_2017_2020hyv%C3%A4ksytty16052017%C2%A74pelajk.pdf). 4.12.2020.

Ketola, J. ja Kokki, E. 2019. *Pelastustoimen taskutilasto 2014–2018*. Pelastusopiston julkaisu.

Kuntaliitto. 2017. Maakuntien liitot. www-julkaisu.

<https://www.kuntaliitto.fi/kunnat-ja-kuntayhtymat/maakuntien-liitot>. 30.9.2022

Kuopion kaupungin hallintosääntö 2019. www-julkaisu.

[https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7498096/Kuopion+\\_kaupungin\\_hallintosaaanto.pdf/1bfbbe5c-6d55-4435-a8d6-8f6acfcca229](https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7498096/Kuopion+_kaupungin_hallintosaaanto.pdf/1bfbbe5c-6d55-4435-a8d6-8f6acfcca229). 29.1.2021

Lapin pelastuslaitoksen johtoryhmä 2020a. Tulokokous 2/2020. www-julkaisu.

Lapin pelastuslaitoksen johtoryhmä 2020b. Koronakokous 2/2020. www-julkaisu.

Lapin pelastuslaitos 2020a. Koronaohje 13.3.2020. www-julkaisu.

Lapin pelastuslaitos 2020b. Poikkeusolojen aikaiset valvonnan etätyöt kotona. www-julkaisu.

Lapin pelastuslautakunta 2020. Pelastuslautakunnan kokouksen 16.06.2020 pöytäkirja pykälä 42. www-julkaisu.

<http://lapinliitto.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2020542-7>. 8.2.2021.

Palvelutasopäätös 2021–2024. Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. www-julkaisu.

<https://ku-pelastus.fi/sites/default/files/KUP%20Palvelutasop%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%202021-24.pdf>. 8.2.2021.

Pelastuslaki (379/2011).

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2021. Toimintaohje poikkeusolojen toimivaltuuksien käytöstä pelastustoiminnassa. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 1/2021. www-julkaisu.

Pelastuslautakunta 2019a. Pelastustoimen palvelutasopäätös 2020–2023. Lapin pelastuslaitos. www-julkaisu.

<https://enontekio.fi/web2017/wp-content/uploads/2017/02/Liite-4-Palvelutasop%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s-2020-2023-Lappi-kh-30.8.2019.pdf>. 28.1.2021.

Pelastuslautakunta 2019b. Pelastuslautakunnan johtosääntö. Lapin pelastuslaitos. www-julkaisu. <http://lapinliitto.oncloudos.com/kokous/2019524-9-1.PDF>. 28.1.2021

Pohjois-Savon pelastuslaitoksen palveluverkko 2021. www-julkaisu.

[http://pspelastuslaitos.fi/js/upload/1608290493\\_Pohjois-Savon%20pelastuslaitoksen%20palveluverkko%201.pdf](http://pspelastuslaitos.fi/js/upload/1608290493_Pohjois-Savon%20pelastuslaitoksen%20palveluverkko%201.pdf). 29.1.2021.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2019. Turvallisuusviestintäsuunnitelma. www-julkaisu.

<http://publish.kuopio.fi/kokous/2019538986-8-1.PDF>. 5.12.2020.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020a. Organisaation suorituskyvyn arviointi poikkeusoloja varten. www-julkaisu.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020b. Pelastustoimen henkilöstön toiminta automaattikohteilla ja suojautuminen kohdattaessa hengitystieinfektiopotilas. PowerPoint-esitys.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020c. Tiedote henkilöstölle. www-julkaisu.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020d. Pohjois-Savon pelastuslaitoksen valmiuden nostamiskäsky. www-julkaisu

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020e. Pohjois-Savon pelastuslaitoksen tilannekatsaus koronavirustilanteesta 30.03.2020. PowerPoint-esitys.

Pohjois-Savon pelastuslaitos 2020f. Palotarkastusten käynnistäminen 11.5 alkaen. PowerPoint-esitys.

Pohjois-Savon aluepelastuslautakunta 2018. Pelastuslaitoksen toimintasääntö. www-julkaisu.

<http://publish.kuopio.fi/kokous/2018492367-7-1.PDF>. 29.1.2021

Pohjois-Savon aluepelastuslautakunta 2020. Pohjois-Savon pelastustoimen palvelutasopäätös 2021–2023. www-julkaisu.

[http://pspelastuslaitos.fi/js/upload/1608290316\\_Palvelutasop%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%202021-2023.pdf](http://pspelastuslaitos.fi/js/upload/1608290316_Palvelutasop%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s%202021-2023.pdf). 29.1.2021

Rahikainen ym. 2011. Ohje pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmasta. www-julkaisu.  
<https://docplayer.fi/12939197-Ohje-pelastuslaitoksen-valvontasuunnitelmasta.html>. 6.4.2021.

Sisäministeriö 2013 Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta. Helsinki. www-julkaisu.  
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79032/Ohje%20palvelutasop%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksen%20sis%C3%A4ll%C3%B6st%20ja%20rakenteesta.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. 4.12.2020.

Sisäministeriö 2016. Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi. – pelastustoimen strategia vuoteen 2025. Helsinki. www-julkaisu.  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75092/Pelastustoimen%20strategia\\_NETTI\\_270516.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75092/Pelastustoimen%20strategia_NETTI_270516.pdf?sequence=1&isAllowed=y). 7.12.2020.

Sisäministeriö 2020. Pelastustoimen palvelutason ylläpitäminen poikkeusoloissa. www-julkaisu.

Sisäministeriö 2020b. Pelastustoimen ja siviilivalmiuden toimintaympäristöanalyysi. www-julkaisu.  
www-lähde. 18.05.2022  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162561/SM\\_2020\\_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162561/SM_2020_18.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

THL 2020a. COVID-19 Koronavirus. www-lähde. 30.11.2020.  
<https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/taudit-ja-torjunta/taudit-ja-taudinaiheuttajat-a-o/koronavirus-covid-19>. 10.12.2020.

THL 2020b. Oireet ja hoito. www-lähde.  
<https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/oireet-ja-hoito-koronavirus>. 10.12.2020.

THL 2021. Koronaviruksen tarttuminen ja itämisaika. www-lähde.  
<https://thl.fi/fi/web/infektiotaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/tarttuminen-ja-suojautuminen-koronavirus/koronaviruksen-tarttuminen-ja-itamisaika>. 9.2.2021.

Tilastokeskus. Henkilötyövuoden määritelmä. www-lähde. 03.12.2020.  
<https://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/henkilotyovuosi.html?/meta/kas/henkilotyovuosi.html>. 10.12.2020.

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu painos. Tammi. Helsinki.

Valli, R. 2018. Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. 5., uudistettu painos. Otavan kirjapaino. Keuruu.

Valtioneuvosto 2020a. Valmiuslain käyttöönottoasetukset eduskunnalle. www-lähde. 01.12.2020.  
<https://valtioneuvosto.fi/-/10616/valmiuslain-kayttoonottoasetus-eduskunnalle>. 11.12.2020.

Valtioneuvosto 2020b. Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93–95, 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. www-lähde.  
<https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8068fe83>. 12.12.2020.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (407/2011).

Valtioneuvoston asetus väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain, ja työsopimuslain säännöksiä (128/2020).

Valmiuslaki (1552/2011).

Vantaan kaupungin hallintosäätö 2020. www-julkaisu.  
[https://www.vantaa.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/151808\\_hallintosaanto\\_1.7.2020\\_20201021.pdf](https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/151808_hallintosaanto_1.7.2020_20201021.pdf). 13.12.2020.

## LIITE 1 – HAASTATTELUKYSYMYKSET

### Taustatiedot

1. Missä työtehtävissä toimit?
2. Mitä työtehtäviisi kuuluu?

### Muutokset valvonta- ja turvallisuusviestintätoiminnassa

3. Kuka suunnittelee valvontatoimintaa, miten sitä kohdennetaan ja mihin se perustuu, kuka tekee päätökset ja hyväksyy muutokset valvontatoimintaan liittyen?
4. Oliko poikkeusoloilla vaikutusta em. asioihin?
5. Kuka suunnittelee turvallisuusviestintää, miten sitä kohdennetaan ja mihin se perustuu, kuka tekee päätökset ja hyväksyy muutokset turvallisuusviestintään liittyen?
6. Oliko poikkeusoloilla vaikutusta em. asioihin?
7. Nostettiinko pelastuslaitoksen valmiutta? Huomioitiinko tässä valvonta- ja turvallisuusviestintä? Kuka teki päätöksen? Mihin päätös perustui?

### Toimivaltasuhteet muutoksen taustalla-

8. Kuka teki päätöksen siitä, että valvontatoimintaa lakkautetaan tai niiden keinoja muutetaan poikkeusolojen takia? (Esim. Valvontakäyntejä ei tehdä?)
9. Kuka suunnitteli muutoksen, mihin muutos perustui, kuka muutoksen hyväksyi?
10. Kuka teki päätöksen siitä, että turvallisuusviestintää lakkautetaan tai niiden keinoja muutetaan poikkeusolojen takia? (Esim. Turvallisuusviestintäkoulutuksia ei järjestetä)
11. Kuka suunnitteli muutoksen, mihin muutos perustui, kuka muutoksen hyväksyi?
12. Mikä oli SM:n/AVI:n osuus muutoksen perusteiden antamisessa ja päätöksenteossa siihen liittyen?
13. Mikä oli omistajakuntien ja pelastuslautakunnan rooli muutoksen hyväksymisessä? Tiedotettiinkö aluepelastuslautakuntaa muutoksista?
14. Vaikuttiko vallitseva turvallisuustilanne tehtyihin päätöksiin? Jos vaikutti, miksi?

### Poikkeusoloihin varautuminen

15. Miten poikkeusoloihin oli varauduttu ennalta? Oliko siihen liittyen tehty ohjeita ja/tai suunnitelmia?
16. Oliko pandemiaan varauduttu riittävällä tasolla?
17. Oliko suunnitelmissa huomioitu valvonta- ja turvallisuusviestintätoiminta? Jos oli niin miten? Mikäli ei, päivitettiinkö suunnitelmia/ohjeita poikkeusolojen aikana tai niiden jälkeen?
18. Jos tilanteessa oltaisiin nyt uudestaan, olisiko varautuminen tilanteeseen parempaa?

### Poikkeusolojen vaikutukset valvonta- ja turvallisuusviestintätoimintaan

19. Valvontatoimet keskeytettiin asiakirjojen perusteella ainakin joksikin aikaa, kuinka pitkään ne kaikkiaan olivat tauolla?
20. Tehtiinkö tänä aikana ollenkaan palotarkastuksia?
21. Miten valvontaa toteutettiin poikkeusolojen aikana?
22. Poikkeusoloissa oltiin keväällä kaikkiaan noin kolme ja puoli kuukautta. Tehtiinkö ajan myötä muutoksia tai uusia päätöksiä valvontatoimiin liittyen? Jos kyllä, kenen päätöksellä, mihin perustuen, kuka hyväksyi?
23. Turvallisuusviestintätoimia keskeytettiin asiakirjojen perusteella ainakin joksikin aikaa, kuinka pitkään ne kaikkiaan olivat tauolla? Mitä keskeytettiin?
24. Miten turvallisuusviestintää toteutettiin poikkeusolojen aikana?
25. Miten erosi ”normaalijan” turvallisuusviestinnästä? Kehitettiinkö uusia toteutustapoja?



26. Poikkeusoloissa oltiin keväällä kaikkiaan noin kolme ja puoli kuukautta. Tehtiinkö ajan myötä muutoksia tai uusia päätöksiä turvallisuusviestintään liittyen? Jos kyllä, kenen päätöksellä, mihin perustuen, kuka hyväksyi?
27. Normaalin valvontatoiminnan ollessa tauolla palotarkastusten tavoitemäärästä jäätiin varmasti jälkeen. Saatiinko tätä tavoitetta kurottua umpeen palotarkastusten käynnistyessä?
28. Toteutuiko valvonnan tarkoitus asiakirjavalvonnalla ym. korvaavilla valvonnan keinoilla?
29. Olivatko Valtioneuvoston asetuksen (128/2020) mukaiset vuosilomia, irtisanomisaikoja, sekä työntekijöiden lepoaikoja koskevat säännökset käytettävissä tai käytössä? Mikäli ei, koetko että olisi tarvinnut olla?

### **Palvelutaso**

30. Millainen poikkeama valvonnassa ja turvallisuusviestinnässä edellyttää palvelutasopäätöksen avaamista?
31. Oliko poikkeusoloilla vaikutusta palvelutasoon valvonnan osalta? Miten palvelutaso säilyi poikkeusolojen aikana?
32. Oliko poikkeusoloilla vaikutusta palvelutasoon turvallisuusviestinnän osalta? Miten palvelutaso säilyi poikkeusolojen aikana?
33. Pelastuslain mukaan palvelutason määrittämisessä poikkeusolojen aikainen toiminta tulisi ottaa huomioon. Palvelutaso koskee myös valvontaa. Otettiin valvontatoiminta riittävällä tasolla huomioon poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa?
34. Pelastuslain mukaan palvelutason määrittämisessä poikkeusolojen aikainen toiminta tulisi ottaa huomioon. Palvelutaso koskee myös turvallisuusviestintää. Otettiin turvallisuusviestintä riittävällä tasolla huomioon poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa?
35. Millä perusteella ja kenen päätöksellä toimintaa muutettiin palvelutasosta poikkeavaksi?
36. AVI on palvelutason riittävyttä valvova viranomainen, tuliko AVI:lta palautetta palvelutasosta?
37. Tehtiinkö palvelutasopäätöksen muutoksia? Jos tehtiin, kuka teki, mihin perustuen, tiedotettiin aluepelastuslautakuntaa?
38. Miten palvelutason toteutumista valvotaan ja seurataan? Kuka valvoo, kenen valtuuttamana, miten mahdollisiin puutteisiin reagoidaan?

### **Valvontasuunnitelma**

39. Päivitettiinkö valvontasuunnitelmaa poikkeusolojen aikana? Kenen päätöksellä näin tehtiin? Kuka hyväksyi päätöksen?
40. Millaisia muutoksia suunnitelmaan tehtiin?
41. Kuinka alkuperäisessä valvontasuunnitelmassa esitetyt määrälliset tavoitteet toteutuivat?
42. AVI on valvontasuunnitelman toteutumista valvova viranomainen, tuliko AVI:lta palautetta valvontasuunnitelmaan liittyen?
43. Miten suunnitelman toteutumista valvotaan ja seurataan? Kuka valvoo, kenen valtuuttamana, miten mahdollisiin puutteisiin reagoidaan?

### **Turvallisuusviestintäsuunnitelma**

44. Kuinka turvallisuusviestintäsuunnitelmassa oleviin määrällisiin tavoitteisiin päästiin?
45. Päivitettiinkö turvallisuusviestintäsuunnitelmaa? Kenen päätöksellä näin tehtiin? Kuka hyväksyi päätöksen?
46. Millaisia muutoksia suunnitelmaan tehtiin?
47. Miten suunnitelman toteutumista valvotaan ja seurataan? Kuka valvoo, kenen valtuuttamana, miten mahdollisiin puutteisiin reagoidaan?

### **Asiakirjavalvonta ja muut valvonnan keinot poikkeusoloissa**

48. Käytettiinkö valvonnan korvaavana keinona asiakirjavalvontaa? Jos käytettiin, kuinka nopealla aikataululla se aloitettiin?
49. Kuka teki päätöksen asiakirjavalvonnan aloittamisesta/tehostamisesta? Mihin päätös perustui?
50. Kuka suunnitteli asiakirjavalvonnan toteutusta?
51. Miten asiakirjavalvontaa käytännössä toteutettiin?
52. Tehostettiinkö asiakirjavalvontaa normaalioloihin verrattuna?
53. Kuinka asiakirjavalvonta mielestäsi toimi normaalin palotarkastuksen korvaavana keinona?
54. Oliko asiakirjavalvonta ainoa valvonnan keino poikkeusolojen aikana?

### **Poikkeusolojen vaikutukset valvonta- ja turvallisuusviestintähenkilöstön työtehtäviin**

55. Olivatko valvontatyötä tekevät etätöissä? Jos kyllä, millä perustein ja kenen päätöksellä?
56. Olivatko turvallisuusviestintätyötä tekevät etätöissä? Jos kyllä, millä perustein ja kenen päätöksellä?
57. Miten etätöissä tehtävät asiat erosivat normaaleista työtehtävistä?
58. Kuinka suuri osa OE-henkilöstöstä oli etätöissä ja millä rytmillä?
59. Millä muulla tavoin muutokset vaikuttivat valvontatyötä tekevien työtehtäviin?
60. Millä muulla tavoin muutokset vaikuttivat turvallisuusviestintätyötä tekevien työtehtäviin?

### **Viestintä**

61. Miten pelastuslaitoksen viestintä toimi poikkeusolojen aikana?
62. Vahvistettiinkö viestinnän resursseja tai muutettiin viestinnän vastuita?
63. Perustettiin jonkinlainen koordinaatioryhmä koronaan liittyvien asioiden hoitamiseksi?
64. Miten valvonta- ja turvallisuustoimien muutoksista tiedotettiin onnettomuuksien ehkäisytyötä tekeville?
65. Mitä asioita AVille ja sisäministeriölle raportoitiin?
66. Mitä poikkeusoloista opittiin? (Toimintatapoja, varautumista, uusia keinoja esim. valvontaan..?)