



Pelastuslaitosten
kumppanuusverkosto



Pelastustoimen uudistushanke
Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmä

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 8/2018

10.12.2018

ONNETTOMUUKSIEN EHKÄISYN YHDENMUKAISTAMINEN – TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI

Tomi Pursiainen (pj)
Timo Rantala (siht.)
Jarkko Häyrinen
Kari Pajuluoma
Tommi Mukkala
Mika Viljanen
Jani Jämsä
Jari Lepistö

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	4
1.1	Työryhmän toimeksianto	4
1.2	Työryhmälle annetut muut toimeksiannot.....	5
1.3	Työryhmän toiminta	6
1.4	Yhteistyö muiden tahojen kanssa	7
2	TOIMINTAYMPÄRISTÖANALYYSI.....	9
2.1	Asiakasrajapinta.....	10
2.1.1	Esimerkkitapauksena llotuliteammuntaluvat ns. venetsialaisten aikaan	11
2.1.2	Esimerkkitapauksena yritysten ja yhteistyökumppaneiden kokemukset pelastusviranomaisten suorittamasta valvontatyöstä	13
2.1.3	Verkostomainen toiminta	14
2.2	SWOT-analyysi onnettomuuksien ehkäisyn toimintaympäristöstä	15
2.3	Onnettomuuksien ehkäisyn visio 2025.....	16
3	TYÖRYHMÄLLE ANNETUT TEHTÄVÄT	18
3.1	Valvontamenetelmät	18
3.2	Onnettomuuksien ehkäisyn prosessit	24
3.3	Yhtenäinen säädösten tulkinta	24
3.2.1	Säädösten tulkinta pelastustoimessa.....	26
3.2.2	Tulkintojen yhtenäistämisen tarpeet.....	27
3.2.3	Esimerkki toteutuneesta hankkeesta	28
3.4	Turvallisuusviestinnän kehittäminen	29
3.5	Yhteistyö onnettomuuksien ehkäisyssä	31
3.5.1	Onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteiden asettelu	31
3.5.2	Paloriskiasuminen ja viranomaisyhteistyön kehittäminen	32
3.5.3	Pelastuslaitoksien alueellinen yhteistyö	34
3.6	Osaamisen hallinta	35
4	TYÖRYHMÄN ESITYKSET ONNETTOMUUKSIEN EHKÄISYN YHDENMUKAISTAMISEKSI	44
4.1	Asiakastarpeiden huomioiminen	44
4.1.1	Yhteinen verkkonäkyvyys	45
4.1.2	Jatkuva asiakaspalvelu	47
4.2	Yhteistyön kehittäminen pelastustoimessa	48
4.2.1	Yhteiset onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteet.....	48
4.2.2	Pelastuslaitoksien yhteistyön tiivistäminen	49
4.2.3	Pelastuslaitoksien asiantuntijaverkostot	50
4.2.4	Pelastuslaitosten ja sisäministeriön yhteistyön tiivistäminen	54
4.2.5	Dynaaminen hankemalli	56
4.3	Valvontamenetelmien yhdenmukaistaminen.....	59
4.4	Paloturvallisuuden itsearviointimenetelmien yhdenmukaistaminen.....	61
4.5	Suunnitelmallinen turvallisuusviestintä.....	63
4.6	Osaamisen varmistaminen.....	64
5	JATKOTOIMENPITEET	66
	LÄHDELUETTELO	69



LIITTEET	72
Liite 1: Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmisteluun 14.11.2016	73
Liite 2: Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys pelastuslain muutostarpeista 7.2.2017	85
Liite 3: Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys ”asiakas on keskiössä” konseptille 11.9.2017	126
Liite 4: Paloturvallisuuden itsearviointin menettelyn prosessikuvaus (luonnos).	129
Liite 5: Kuvaus valvontaa tekevän henkilön osaamisvaatimuksista (luonnos).	130

1 JOHDANTO

Tietojohtaminen (knowledge management) on joukko periaatteita, tekniikoita, prosesseja ja käytäntöjä, joiden mukaan tiedon ja tietämyksen luominen, haku, levittäminen ja hyödyntäminen organisaatiossa, organisaatioiden välillä ja organisaation toiminta- ja yhteistyöverkostoissa on järjestetty. (Kurki 2017)

Pelastustoimen uusi strategia vuoteen 2025 kannustaa kehittämään pelastustoimea yhdenmukaiseen ja vertailtavaan toimintamalliin. Tämä tarvitsee tuekseen toimintaa ja malleja, siihen miten saavutamme yhdenmukaisuuden ja vertailtavuuden. Taina Kurki (2017) nostaa väitöskirjassaan esille tietojohtamisen mahdollisuutena siihen, että strategiaan peilaten saavutettaisiin vaadittavat hyödyt, niin tiedon, taidon kun johtamisenkin näkökulmasta. Tietojohtamista tavoitellessa tulee vertailla alueellisia yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. On perehdyttävä niin kutsuttuihin ”hyviin käytäntöihin”, jotka ovat käytäntöjä kustannustehokkaasta ja tuottavasta tavasta toimia pelastusviranomaisena. Näitä hyviä käytäntöjä levittämällä pelastuslaitoksista toisiin päästään lähemmäksi toimintamallia, jossa asioita voidaan vertailla toisiinsa. On järkevää luoda samalla mittarit ja varmistaa, että toimintatapoja toteutetaan samalla tavoin kaikissa pelastuslaitoksissa esimerkiksi vertaisarvioimalla toimintaa. Laadukkaat ja asiakkaalle edulliset toimintatavat tulee rohkeasti ottaa käyttöön, vaikka se vaikuttaisi käytössä oleviin toimintatapoihin niin, että henkilöstöä on uudelleen koulutettava. Tietojohtamisessa onkin kyse siitä, että kun tietämys lisääntyy useista eri asioista, päästään ymmärtämisen tasolla laajempaan ulottuvuuteen ja voidaan kehittää toimintaa suuremmassa mittakaavassa. Lyhyesti tietojohtaminen on organisaation tiedonhallinnan prosessi, johon kuuluu tiedon kerääminen, kehittäminen ja jakaminen. (Davenport 1994, Koenig 2012)

1.1 Työryhmän toimeksianto

Sisäministeriö asetti 1.7.2016 tekemällään päätöksellä 14 työryhmää pelastustoimen uudistukseen liittyvien tehtävien kehittämiseksi (Pelastustoimen uudistuksen työryhmät). Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamisen-työryhmälle annettiin tehtäväksi:

Työryhmän tavoitteena on tehostaa ja yhdenmukaistaa pelastuslaitosten onnettomuuksia ehkäisevää työtä. Työryhmän tehtävänä on

1. Laatia työsuunnitelma ja aikataulu, jotka hyväksytään hankkeen ohjausryhmällä. Työryhmä voi esittää työsuunnitelmassa alla olevien lisäksi muita tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä.
2. Perustaa tarvittaessa alatyöryhmiä tehtävien valmisteluun.
3. Laatia eri valvontamenetelmien (omavalvonta, määräaikaiset valvontamenetelmät) käytöstä tilannekuva ja tehdä arvio valvontamenetelmien yhdenmukaistamistarpeista. Valvonnasta laaditaan prosessikuvaus yhteistyössä prosessityöryhmän kanssa.

4. Tehdä esitys toimintatavoista ja menetelmistä, jotka edesauttavat yhteisten linjausten toteuttamiseen onnettomuuksien ehkäisyssä.
5. Kehittää yhteistyötä turvallisuusviestinnässä. Tässä tehtävässä voidaan hyödyntää myös muiden yhteistyökumppanien osaamista.
6. Kehittää ja yhdenmukaistaa pelastuslaitosten sekä muiden tahojen kanssa tehtävää yhteistyötä onnettomuuksien ehkäisyssä.

Tehtävänannon kohtia 3 ja 4 tarkennettiin yllä olevan mukaisiksi syyskuussa 2017. Uudistushankkeen hankejohtaja ja ohjausryhmä ovat hyväksyneet tehtävänannon tarkennukset.

1.2 Työryhmälle annetut muut toimeksiannot

Työryhmälle annetun tehtävän lisäksi sisäministeriön pelastusosasto pyysi syksyllä 2016 valmistelutyöryhmiltä ehdotuksia pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmisteluun sekä pelastuslain muutostarpeisiin. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä lähestyi toimeksiantoa erityisesti asiakkuuksien, laadun kehittämisen ja yhdenmukaisen toiminnan lähtökohdista.

Työryhmä teki esityksien valmistelussa sähköisen webropol-kyselyn pelastuslaitoksien onnettomuuksien ehkäisytyötä tekeville henkilöille. Kyselyssä kartoitettiin onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevien mielipiteitä ja kehittämis ehdotuksia pelastuslain uudistamiseen liittyen sekä järjestämislain mukaiseen toimintojen kokoamiseen. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 31 kpl, joista seitsemässä vastauksessa oli ehdotuksia myös toimintojen kokoamiseen. Webropol-vastauksien lisäksi työryhmälle tuli muutamia koottuja ehdotuksia suoraan. Työryhmä teki yhteistyötä myös Onnettomuustutkintakeskuksen (Kai Valonen) kanssa ja sai heiltä käyttöön onnettomuustutkinnassa ilmenneitä kehittämis ehdotuksia. Kehittämis ehdotukset otettiin huomioon työryhmän esityksessä.

Lisäksi työryhmä hyödynsi pelastuslaitosten kumppanuusverkoston alatyöryhmiä eri tehtäväkokonaisuuksiin liittyen. Työryhmällä oli käytettävissä kuuden alatyöryhmän esitykset. Alatyöryhmien esitykset koskivat pelastuslain uudistamistarpeita sekä järjestämislain mahdollistavaa toimintojen keskittämistä. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelujen jäsenillä on ollut mahdollisuus esittää kommentteja työryhmän esityksiin, koskien pelastuslain muutostarpeita sekä pelastustoimen järjestämislakia.

Työryhmän esitykset pelastustoimen järjestämislakiin sekä pelastuslain muutostarpeisiin ovat liitteinä 1 ja 2.

- Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmisteluun 14.11.2016
- Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys pelastuslain muutostarpeista 7.2.2017

Annettujen varsinaisten tehtävien ohella työryhmä katsoi erittäin tarpeellisena kehittää osaamisen varmistamista onnettomuuksien ehkäisytyössä. Osaamisen varmistaminen on keskiössä onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamisessa. Keväällä 2017 aloitettiin yhteistyö pelastustoimen uudistushankkeen hyvinvointityöryhmän alla toimivan Osaamisen hallinta -työryhmän kanssa. Heidän tarpeestaan sovittiin, että työryhmä koostaa pohjaksi pelastustoimen osaamisen hallintajärjestelmään osaamistarvekuvaukset pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyön eri osa-alueille.

Pelastustoimen uudistushankkeen muiden työryhmien osalta onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä on tehnyt yhteistyötä erityisesti palveluiden tuottavuuden kehittämisen, pelastuslaitoksien prosessit sekä hyvinvointiryhmä kanssa. Pelastuslaitoksien prosesseja edistävään kokonaisuuteen on sisällytetty työryhmässä työstetyt onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvät prosessikuvaukset. Palveluiden tuottavuuden kehittämisen työryhmä luovutti loppuraporttinsa 9.5.2017. Loppuraportissa on kattavasti tuotu esille onnettomuuksien ehkäisyn näkökohtia, jotka ovat yhdenmukaisia mm. pelastustoimen järjestämislakiin tehtyjen esityksien kanssa (Ehdotuksia pelastuslaitosten palveluiden tuottavuuden kehittämiseksi 2017).

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmältä pyydettiin syyskuussa 2017 näkemyksiä pelastustoimen uudistushankkeen tietohallintaryhmän alaiselle ”asiakas on keskiössä” konseptille. Työryhmä käsitteli tehtävänantoa työryhmätyöskentelynä eikä valmistelussa pystytty hyödyntämään yhteistyötahoja, koska aikataulu oli hyvin tiukka. Työryhmän esitys ict-hankkeelle on liitteenä 3:

- Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys ”asiakas on keskiössä” konseptille 11.9.2017

1.3 Työryhmän toiminta

Työryhmä on toimikauden aikana pitänyt yhteensä noin 40 kokousta. Työryhmän jokaisella jäsenellä on ollut valmisteluvastuulla joku työryhmälle annettu osakokonaisuus. Työryhmän jäsenet ovat työstäneet näitä osa-kokonaisuuksia itsenäisesti tai pienryhmissä. Lopulliset työryhmän esitykset on kuitenkin työstetty kollektiivisesti koko työryhmän jäsenten kesken. Työryhmän työskentely on ollut erittäin hedelmällistä, rakentavaa ja yhteistyöhakuista. Työryhmällä on ollut ensimmäisestä kokouksesta lähtien kolme keskeistä argumenttia, joiden varaan työryhmän esitykset on rakennettu. Argumentit ovat olleet: asiakas, toiminnan laatu ja yhdenmukaisuus.



Kuva 1. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän kolme keskeistä argumenttia.

Työryhmälle on ollut ensiarvoisen tärkeää yhteistyö pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueen kanssa. Palvelualueetta on pidetty ajan tasalla työryhmän tilanteesta ja heiltä on pyydetty lausuntoja työryhmän tekemistä esityksistä. Myös turvallisuuspalvelualueen perustamien työryhmien ja heidän puheenjohtajien näkemyksiä on pyritty ottamaan huomioon mahdollisimman hyvin. Ilman turvallisuuspalvelualueen tukea työryhmän esityksillä ei ole menestymisen mahdollisuuksia. Muutosehdotukset on otettu turvallisuuspalvelualueen keskuudessa myönteisesti vastaan.

Yhdeksi keskeiseksi muutosilmapiiriin käynnistäjäksi osoittautui työryhmän järjestämä kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueen kehittämispäivä. Kehittämispäivät pidettiin tammikuussa 2018 ja siihen kutsuttiin turvallisuuspalveluiden puheenjohtajat (väistyvä ja tuleva), jäsenet sekä edustajia sisäministeriöstä. Kehittämispäivillä nostettiin esille avoimesti nykyisen toiminnan ongelmakohtia, asiakkaiden toiveita ja tarpeita sekä tulevaisuustutkijan näkemyksiä yhteiskunnan tulevaisuuden näkymistä. Esille nousseisiin muutostarpeisiin haettiin ehdotuksia, toiveita ja mielipiteitä kehittämispäiville osallistuneiden kesken learning cafe-tyyppisesti työryhmätyöskentelynä. Intensiivisen työskentelyn kautta saatiin kasattua hyvä materiaalikokonaisuus, joihin esitetään ratkaisuvaihtoehtoja tässäkin raportissa. Kehittämispäivät tiivistivät entisestään turvallisuuspalvelualueen yhteishenkeä, se avasi yhdensuuntaisen näkemyksen strategiselle keskustelulle turvallisuuspalveluiden toiminnasta sekä loi hyvän pohjan uuden puheenjohtajan toimikaudelle.

1.4 Yhteistyö muiden tahojen kanssa

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä on pystynyt hyödyntänyt toimikauden aikana myös useita täydenniskoulutusta suorittavia alan työntekijöitä sekä opiskelijoita. Heille on avautunut mahdollisuus päästä vaikuttamaan pelastustoimen kehittämiseen opinnäytetyön tai muiden opiskeluihin liittyvien tehtävien kautta. Työryhmää ovat auttaneet omalla työpanoksellaan:

- Jari Lepistö: "Parasta mitä pelastuslaitoksille on tapahtunut sitten alueellistamisen" - Tutkimus pelastuslaitosten kumppanuusverkoston vaikutuksesta ja vaikuttavuudesta / Vaasan yliopisto, pro gradu
- Tomi Timonen: Digitalisaation hyödyntäminen asumisen paloturvallisuuden itsearvioinnissa (palvelumuotoilu) / Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu – Xamk
- Jukka Järvinen: Pelastuslaitosten turvallisuusviestinnän suunnittelun nykytilan kartoitus / PeO AMK
- Veera Lehtonen: Selvitys valvontamenetelmistä / Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos
- Timo Kouki: Omavalvonnan (paloturvallisuuden itsearvioinnin) tilannekuva / PeO AMK
- Outi Salo: Ikäihmisten kotona asumisen turvallisuuden parantaminen (yhteistyössä kumppanuusverkoston IKAT-työryhmän kanssa) / PeO AMK

Erityisesti osaamisen kehittämiseen liittyen työryhmä on tehnyt yhteistyötä Uudenmaan pelastuslaitoksien kanssa. Pelastuslaitoksien yhteistoimintasopimukseen liittyen laitokset ovat valmistelleet onnettomuuksien ehkäisyn suorituskykyvaatimuksia, joka on ollut osaltaan uraa uurtavaa pelastustoimessa. Uudenmaan pelastuslaitoksien panos tähän osakokonaisuuteen on ollut ratkaiseva ja tässä päätettiin yhdistää voimavarat onnettomuuksien ehkäisyn osaamisvaatimusten kuvaamisessa. Työryhmä on osaltaan huolehtinut, että paikallisesti Uudenmaan alueella tehty työ ottaa huomioon myös valtakunnalliset tarpeet sekä tarpeet pelastustoimen ammatillisessa opetuksessa.

Palosuojelurahasto on rahoittanut useita hankkeita, joita on pyritty liittämään osaksi pelastustoimen uudistushanketta. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä on tehnyt yhteistyötä pelastustoimen indikaattorit-hankkeen kanssa (Huuskonen 2017). Työryhmä on esittänyt näkemyksiä onnettomuuksien ehkäisyn mittaamistarpeista sekä kommentoinut hankkeen loppuraportissa esitettyjä indikaattoreita. Suomen palopäällystöliitto on käynnistänyt hankkeen muutosjohtamisen tukemisesta pelastustoimessa, johon työryhmä on myös antanut omat ajatukset ja näkemykset onnettomuuksien ehkäisyn tulevaisuuden muutostarpeista.

Kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue perusti keväällä 2018 onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän esityksestä projektin palvelualueen toimintojen kehittämiseksi. Esityksen pohjalta muodostettiin turvallisuuspalveluiden kehittämistä valmistellut työryhmä. Työryhmässä oli mukana neljän onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän jäsenen lisäksi:

- Kati Tillander, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos (pj)
- Pekka Mutikainen, Pirkanmaan pelastuslaitos
- Paavo Tiitta, Pohjois-Savon pelastuslaitos

Projektissa luotiin turvallisuuspalvelualueen uusi toimintamalli, jolla pyritään osaltaan edesauttamaan toimintojen yhdenmukaistamista sekä tehostamaan pelastuslaitoksien yhteistyötä. Työ yhteen sovitettiin osaksi kumppanuusverkoston toimintamallin uudistusta. Turvallisuuspalveluiden kehittämistä valmistellun työryhmätyöskentelyn avulla löydettiin ratkaisuja ja rakenteita mm. toiminnan tavoitteellisuuteen, yhteistyön tiivistämiseen

sekä asiantuntijaverkostojen toimintaan ja niiden hyödyntämiseen. Loppuraportin kohdissa 4.2.3 ja 4.2.4 esitetyt toimenpide-ehdotukset perustuvat turvallisuuspalveluiden kehittämistä pohtineen työryhmän esitykseen.

2 TOIMINTAYMPÄRISTÖANALYYSI

Palvelut yhdenmukaistuvat ja ennakointi lisääntyy. Pelastustoimella on merkittävä rooli turvallisen ja kriisinkestävän Suomen rakentamisessa. Pelastustoimen strategiassa kansallisena tavoitteena on todettu, että palvelut on järjestetty laadukkaasti, yhdenmukaisesti ja kustannustehokkaasti. Toisaalta tämä tarkoittaa myös yksilön tai yhteisön vastuun korostetumpaa valmiutta turvallisuusasioissa. Jotta onnettomuuksia ja niiden seurannaisvaikutuksia voidaan vähentää, on olennaista, että kaikki ovat tietoisia omasta osuudestaan turvallisuuden parantamisessa. Parhaiten ja kustannustehokkaimmin yhteiskunnan turvallisuuteen voidaan vaikuttaa ennalta estävin toimenpitein. (Pelastustoimen strategia 2016)

Osana pelastustoimen uudistushanketta sisäministeriön toimeksiantona pelastustoimelle tuotettiin toimintaympäristökatsaus 2018 vuoden alussa. Toimintaympäristökuvauksen keskeisin sanoma on, että toimintakykyisenä pysyminen ja pelastustoimen toteuttamien palvelujen turvaaminen vaativat toimialalta mukautumista ja kehittymistä. (Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus 2017)

Pelastustoimen toimintaympäristö muuttuu merkittävästi ympäröivän yhteiskunnan muutoksen myötä. Toimintaympäristökuvauksessa nousee esille mm. sosiaalisten tekijöiden muutokset, kuten ikärakenteen muutos, muuttoliike ja arvojen pirstaloituminen. Haasteena on asiakaskunnan ikääntyminen, kotihoidon ja avohoidon lisääntyminen. (Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus 2017) Näillä on merkittävä vaikutus mm. pelastustoimen viranomaisvalvonnan tehtävien muuttumiseen ja tarpeeseen kohdentaa toimintaa nykyistä enemmän yksilöllisiin, tunnistettuihin onnettomuusriskeihin ja –tekijöihin.

Toimintaympäristökuvauksessa ei ole tunnistettu tai nostettu esille asiakastarpeiden ja asiakaspalveluiden toimintojen muutoksia yhteiskunnassa. Sähköinen asiointi ja asiakaspalvelu ovat yhteiskunnassa arkipäivää, mutta valitettavasti pelastustoimi laahaa tässä asiassa pahasti jäljessä. Kuvauksessa esitetään kyllä, että pelastustoimessa ei ole täysin ymmärretty uudemman teknologian hyödyntämistä, eikä ole muodostettu kokonaiskuvaa, mitä kaikkea teknologia mahdollistaisi.

Kuvauksessa tuleva maakuntauudistus nähdään hallinnollisesti suurena muutoksena pelastuslaitoksen osalta, ohjauksen siirtyessä kunnilta maakunnille. Maakunnissa pelastustoimen pelätään pienenä toimialana jäävän vaille riittävää huomioita esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen rinnalla. Lisäksi maakuntien suurten kokoerojen ja alueellisten erojen pelätään tuovan haasteita yhteisten näkemysten ja toimintamallien löytämiseen. Myös eri maakuntien pelastustoimen organisaatioilla voi olla hyvin erilaisia tarpeita. Ajatuksena on, että yhteisiä näkemyksiä olisi kuitenkin löydettävissä suuriin linjoihin ja toimintatapoihin. (Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus 2017)

Toimintaympäristökuvauksessa on nostettu esille tärkeitä toimintaan vaikuttavia tekijöitä. Toimintaympäristökuvaus käsittelee pelastustoimen kehittämistarpeita hyvin vahvasti sammutus- ja pelastustehtävien kautta ja unohtaa kokonaan mm. pelastusviranomaisten valvontatehtävien eroavaisuuksien, toimintatapojen ja laadullisten erojen vaikutuksen asiakkaiden perusoikeuksiin ja – velvollisuuksiin (yhdenvertainen kohtelu, tasapuolisuus). Turvallisuusviestintää raportissa ei myöskään huomioida mitenkään, vaikka sosiaalisilla ilmiöillä (ikärakenteen muutos, kaupungistuminen, maahanmuutto, arvot) ja teknologian muutoksella tulee varmasti olemaan merkittäviäkin vaikutuksia toimintojen muutostarpeisiin. Tämä on osaltaan hyvä esimerkki kuvaamaan pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn toimintaympäristöä alan sisällä.

Aluehallintovirastojen vuotta 2017 koskevassa pelastustoimen peruspalvelujen arvioinnissa tarkasteltiin mm. valvontatoiminnan tasoa. Arvioinnin perusteella pelastustoimen alueilla ja viranomaisvalvontaan liittyvissä asioissa tuli esiin eroavaisuuksia. Valvonnan suunnittelun toimeenpanossa ja toteutumisessa ilmeni hajontaa valtakunnallisesti, ja neljäsosa pelastuslaitoksista kykeni saavuttamaan asettamansa tavoitteensa täysimääräisesti. Jälkivalvonnan toteutuminen osoittautui myös haasteelliseksi: ainoastaan noin neljäsosa pelastuslaitoksista kykeni suorittamaan jälkivalvonnan valvontasuunnitelmaohjeen vähimmäistason mukaisesti. Omavalvontaa eli paloturvallisuuden itsearviointia ei ole otettu käyttöön kaikissa pelastuslaitoksissa. Lisäksi valvonnan kustannuksiin liittyvissä asioissa ilmeni sisällöllisiä eroja. (Peruspalvelujen vuotta 2017 koskeva arviointi 2018)

Sisäministeriön tilaamassa toimintaympäristökuvauksessa esitetään, että valtakunnallista johtoa ja koordinointia pitäisi lisätä, jotta pelastuslaitosten eriävät käytännöt voitaisiin yhtenäistää (Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus 2017). Vaikka valtakunnallista johtamista vahvistettaisiin, onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän näkemyksen mukaan pelastuslaitoksien yhteistyön johdonmukaisemmalla ja suunnitelmallisemmalla työllä sekä vahvalla tahtotilalla yhdenmukaistamista saadaan edistettyä merkittäväällä tavalla.

2.1 Asiakasrajapinta

Pelastusviranomaisten toiminta on varsin tulosorientointunutta. Seurannan kannalta tärkeitä tuntuu olevan se, saadaanko kaikki vuoden ajalle suunnitellut palotarkastukset tehtyä. Tämä lähestymiskulma näkyy mm. aluehallintovirastojen vuotta 2017 koskevassa pelastustoimen peruspalvelujen arvioinnissa (Peruspalvelujen vuotta 2017 koskeva arviointi 2018). Tällainen tavoitteen asettelu ohjaa tekemistä siihen, että asiakkaat saavat varsin vaihtelevan tasoista palvelua. Lainsäädäntöä tulkitaan kirjavasti ja tekeminen ei ole systemaattista. Viranomaiset suorittavat ja asiakkaiden todelliset tarpeet jäävät sivuosaan. Seuraavissa luvuissa on kerrottu esimerkkejä epäyhtenäisistä toimintatavoista asiakkaiden suuntaan.

2.1.1 Esimerkkitapauksena Ilotuliteammuntaluvat ns. venetsialaisten aikaan

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ilotulitteiden käyttö-työryhmä teki esityksen yhdenmukaisesta linjauksesta pelastuslaitoksille vuoden 2010 lopussa. Työryhmän esityksessä todettiin: *Koska ilotulitteiden käyttö ei ole vaaratonta, ei niiden käytölle toivota lisää vapautuksia. Vaarana on, että tapa leviää länsirannikolta laajemmalti valtakuntaan. Tästä syystä pelastuslaitosten turvallisuusverkosto ei suosittelen, että ilotulitteiden käyttö vapautetaan minkään aluepelastuslaitoksen alueella venetsialaisten ajaksi.*

Asiaa ei ole sen jälkeen käsitelty pelastuslaitoksen kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueella. Tehdyistä linjauksesta huolimatta tilanne tällä hetkellä on alla olevassa taulukossa esitetyn kaltainen.

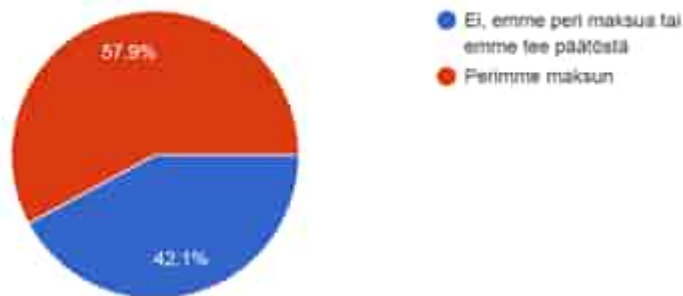
Taulukko 1. Pelastuslaitoskohtaiset linjaukset ilotulitteiden vapaasta käytöstä venetsialaisten aikana (Rajakko 2018).

Salliiko pelastuslaitos ilotulitteiden käytön 25.8.2018 ilman ilmoitusta?			
Pelastuslaitos	Kyllä	Ei	klo
Etelä-Karjala		x	
Etelä-Pohjanmaa	x		18–02
Etelä-Savo		x	
Helsinki		x	
Itä-Uusimaa		x	
Jokilaaksot	x		18–02
Kainuu	x		18–24
Kanta-Häme	x		18–24
Keski-Pohjanmaa	x		18–02
Keski-Suomi		x	
Keski-Uusimaa		x	
Kymenlaakso		x	
Lappi		x	
Länsi-Uusimaa		x	
Oulu-Koillismaa	x		18–24
Pirkanmaa	x		18–24
Pohjanmaa	x		18–24
Pohjois-Karjala		x	
Pohjois-Savo	x		18–24
Päijät-Häme	x		18–24
Satakunta	x		18–24
Varsinais-Suomi	x		18–24
Yhteensä	12	10	

Syksyllä 2017 tehdyn kyselyn perusteella pelastuslaitoksien käytännöt vaihtelevat merkittävästi myös ilotulitteiden ammuntalupien käsittelyssä. Kyselyyn vastasi 19 pelastuslaitosta. (Telaranta 2017)

Perittekö ilmoituksen käsittelystä maksun?

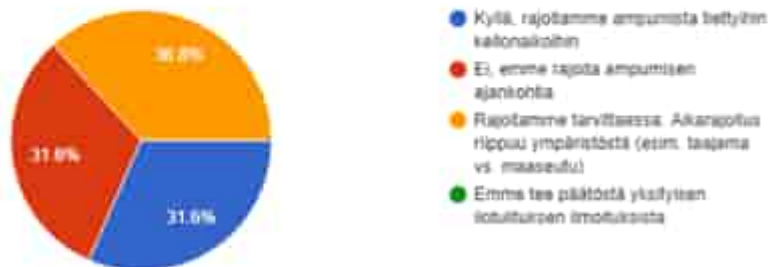
19 vastausta



Ilotulitteiden ammunталupapäätöksistä perittävä maksu vaihtelee ilmoitusten mukaan 18€ - 59 € välillä.

Onko yksityisen ilotulituksen ilmoituksesta tehtävässä päätöksessä rajoitusta kellonajalle, jona ilotulitteita saa ampua?

19 vastausta



Kysymykseen ”Mille aikavälille rajoitatte ampumista tai onko aikoja, jolloin ette hyväksy käyttöä?” vastattiin mm.:

- Klo 22 asti, haja-asutusalueella klo 23 saakka
- Klo 22, vähän ääntä tuottavat tuotteet klo 24
- Klo 22.00–07.00
- Klo 22.00–09.00
- Emme rajoita
- Klo 22, klo 22- 06 lupa ympäristöviranomaiselta
- Ilmoitus ympäristöviranomaiselle klo 24-7

Tämän hetkistä tilannetta voitaneen kuvata asiakkaan näkökulmasta katsottuna vähintäänkin sekavaksi ja oudoksi. Kun ottaa huomioon, että muutaman pelastustoimen alueen raja kulkee vesistöjen keskellä, niin nykyisen tilanteen mukaan järven eri puolilla on hyvinkin eriävät viranomaiskäytännöt vaikka olosuhteet ovat samat. Myös tiedonsaanti asiakkaalle pelastuslaitoksien nettisivuilta on vähintäänkin haastavaa.

Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 92§ mukaisesti pelastusviranomainen voi antaa ilotulitteiden käyttöä koskevia paikallisista olosuhteista johtuvia, pelastustoimen aluetta tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä. Näissä määräyksissä pelastusviranomainen voi

sallia tiettyinä aikoina tai tietyissä paikoissa ilotulitteiden käytön ilman pelastusviranomaiselle tehtävää ilmoitusta. Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 131 §:n mukaisesti ko. lain nojalla säädetyistä pelastusviranomaisten suoritteiden maksullisuudesta ja perittävien maksujen suuruudesta päättää alueen pelastustoimi noudattaen valtion maksuperuste-laissa säädetyjä periaatteita. Voidaankin siis todeta, että pelastuslaitokset toimivat erilaisuudesta huolimatta yllä olevien säädösten mukaisesti. Mutta asiakkaiden yhdenvertaisuus ja asiakkaiden oikeus tasapuoliseen käsittelyyn ei kuitenkaan tässä esimerkissä toteutune?

2.1.2 Esimerkkitapauksena yritysten ja yhteistyökumppaneiden kokemukset pelastusviranomaisten suorittamasta valvontatyöstä

Pelastusviranomaisten suorittama valvonnan vaikuttavuus on ollut mysteeri. Vaikuttavuudesta puhutaan paljon, mutta sen mittaaminen on osoittautunut todella haasteelliseksi. Valvonnan vaikuttavuudesta saatiin näkemystä Jari Lepistön pro gradu-tutkimuksesta, jossa kysyttiin päivittäistavarakauppaketjujen turvallisuuspäälliköiltä heidän kokemuksiinsa pelastusviranomaisten suorittamasta valvonnasta (Lepistö 2017).

Pääsääntöisesti pelastusviranomaisten suorittamia valvontakäyntejä pidettiin tarpeellisina siitä näkökulmasta, että heidän toimintaa aidosti arvioidaan ulkopuolisin silmin. Se tarjoaa mahdollisuuden kiinnittää huomiota sokeisiin pisteisiin. Pelastusviranomaisen nähdään yritysten turvallisuuden kehittymisen kannalta tärkeänä kumppanina. Tässä mielessä valvontatyöllä voidaan todeta olevan vaikuttavuutta.

Se mistä pelastusviranomaiset saavat pyyhkeitä kauppaketjujen turvallisuusjohtajilta, liittyvät palveluiden vaihtelevuuteen. Yleisesti todetaan pelastuslaitosten lähentyneen toisiinsa yleisissä linjauksissa, mutta erot valvontatyössä ovat edelleen suuria niin alueellisesti kuin paikallisestikin. Turvallisuusjohtajien haastatteluissa tuli esille ilmiö, ettei asiakkaita kohdella yhdenvertaisesti. Se mitä vaaditaan yhdeltä kauppaliikkeeltä, ei vaadita tasavertaisesti muilta. Valvonnan laatu vaihtelee hurjasti saman kaupan kohdalla joskus myös eri pelastusviranomaisten käydessä tarkastuksella.

Samassa tutkimuksessa haastateltiin myös valtakunnallisen valvontaviraston työntekijöitä. Heiltä kysyttiin pelastuslaitosten valvontatyön yhdenmukaisuudesta. Tuloksista käy ilmi, että vastaukset ovat kauppaketjujen turvallisuusjohtajien kanssa linjassa, mitä tulee asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Yhteistyöviranomaiset kokevat, että pelastuslaitokset ovat yhdenmukaistuneet viimeisten vuosien aikana, mutta edelleen on huomattaviakin eroja palvelutuotannossa. Yhteistyöviranomaiset kokivat myös, että pelastuslaitosten keskinäiset erot ovat toiminnallisesti pienempiä kuin kunkin pelastuslaitoksen sisäiset. Tutkimustuloksista on tehtävissä sellainen johtopäätös, että toimintamallien kansallisen yhtenäistämisen lisäksi tarvitaan myös pelastuslaitosaluekohtaista yhtenäistämistä.

2.1.3 Verkostomainen toiminta

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto täytti tämän raportin kirjoitushetkeen mennessä kymmenen vuotta. Verkosto perustettiin aikanaan ilmeisestä tarpeesta luoda yhteinen tekemisen alusta. Kumppanuusverkoston toiminta perustuu pelastusjohtajien ja palvelualueiden järjestäytyneeseen toimintaan. Palvelualueiden sisällä voi toimia erilaisia työryhmiä, jotka voivat olla väliaikaisia tai pysyviä. Onnettomuuksien ehkäisytoiminta menee vahvasti kumppanuusverkoston turvallisuuspalveluiden alle. Turvallisuuspalveluissa on edustettuina pelastuslaitosten riskienhallintapalveluista vastaavat viranhaltijat.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tavoitteet on kuvattu seuraavasti: Kumppanuusverkoston tavoitteena on kehittää pelastuslaitosten toimintaa siten, että tuotetut palvelut kansalaisille ovat laadukkaita, tehokkaita, taloudellisia ja perustuvat yhdenmukaiseen tulokintaan voimassa olevista säädöksistä ja määräyksistä (Kumppanuusverkosto 2018).

Jari Lepistön pro gradu -tutkimuksessa tarkasteltiin kumppanuusverkoston käytännön hyötyjä pelastuslaitoksille. Verkostolla osoitettiin olevan selkeä tarve pelastuslaitosten toiminnalle. Tutkimuksessa mitattiin muun muassa sitä, miten verkostossa tuotetut mallit olivat menneet käytäntöön. Turvallisuuspalveluiden osalta arvioitavina olivat valvontasuunnitelmaohje, it happens -turvallisuuskoulutusmateriaali ja yleisötilaisuuksien lomakkeet. Valvontasuunnitelmaohjetta valmisteltiin jo siinä vaiheessa, kun tiedettiin tulevassa pelastuslaissa sellaista vaadittavan. Ohjetta käytettiin lähes jokaisessa pelastuslaitoksessa. Turvallisuuskoulutusmateriaali oli ensimmäinen verkoston tuottama setti, jonka kaikki pelastuslaitokset maksoivat, mutta alle puolet otti sen tosiasiallisesti käyttöön. Yleisötilaisuuksien lomakkeissa nojaututtiin vahvasti Uudenmaan pelastuslaitoksien tuottamaan materiaaliin, josta muodostettiin kansallisesti yhtenäinen käytäntö. Lomakkeet otettiin koko verkoston osalta tutkimukseen nostetuista malleista parhaiten käytäntöön. (Lepistö 2017)

Verkostomaisessa toiminnassa kansallinen menestyminen perustuu avoimuuteen, luottamukseen ja hyvin toimivaan demokratiaan. Kumppanuusverkoston selkeimmäksi kehittämiskohteeksi osoittautui asioiden valmistelun läpivirtausaika. Verkoston toimintaa tulee tutkimuksen mukaan kehittää dynamisempaan suuntaan, jotta saavutettavat hyödyt voitaisiin maksimoida. Kaikkien verkostossa toimivien kannalta on hyödyllisintä valjastaa yhteisten toimintamallien kehittämistyöhön alan parhaat voimat. Tekemisen tapaa tulee viedä projektimaisempaan suuntaan. Lisäksi on pohdittava yhteisesti, kuinka syntyneet toimintamallit ja linjaukset voidaan viedä käytäntöön tehokkaimmin. Vahvempi yhteinen sitoutuminen kruunaa kokonaisuuden.

2.2 SWOT-analyysi onnettomuuksien ehkäisyn toimintaympäristöstä

Työryhmä käytti nelikenttäanalyysia onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamisen toimintaympäristön arviointiin. Analyysin avulla nostettiin esille yhdenmukaistamista haittaavat tekijät, mutta myös vahvuudet, joiden avulla voimme saada pysyvän muutoksen aikaan.

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nykyinen verkostomainen toimintatapa • Toimialan pienuus • Kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueella yhteinen tahtotila yhdenmukaistamiseen • Yksi ammatillisen koulutuksen oppilaitos • Monipuoliset osaajat • Suoraviivainen ja järjestelmällinen toimintatapa 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Epästabiili toimialan yhteistyö • Pienet kehittämisresurssit • Pelastuslaitoksien suuri koko ero • Asioiden käytäntöön vieminen • Onnettomuuksien ehkäisyn arvostus toimialan sisällä • Ei osata hyödyntää yksilön osaamista • Juridinen osaaminen • Systemaattinen osaamisen hallinta
<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toimialan hyvä maine • Alueellinen toimija • Kustannustehokkuus • Maakunnallinen toimintaympäristö • Teknologian luomat mahdollisuudet ja niiden hyödyntäminen • On kyetty yhtenäistämään käytäntöjä • Palvelutarve • Asema yhteiskunnassa • Mahdollisuus olla dynaamisempi • Mikään ei ole esteenä yhdenmukaistamiselle 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Niukkenevat talousresurssit • Viranomaistoiminnan kriittisyys • Maakunnallinen organisoituminen • Alan vaikuttavuuden ja tarpeen aliarviointi oman alan toimesta • Kyky reagoida toimintaympäristön muutokseen • Tekniikan osaamisen • Kilpailukyvyyn säilyttäminen henkilöstön rekrytoinnissa

Kuva 2. Työryhmän SWOT-analyysi toimintaympäristöstä.

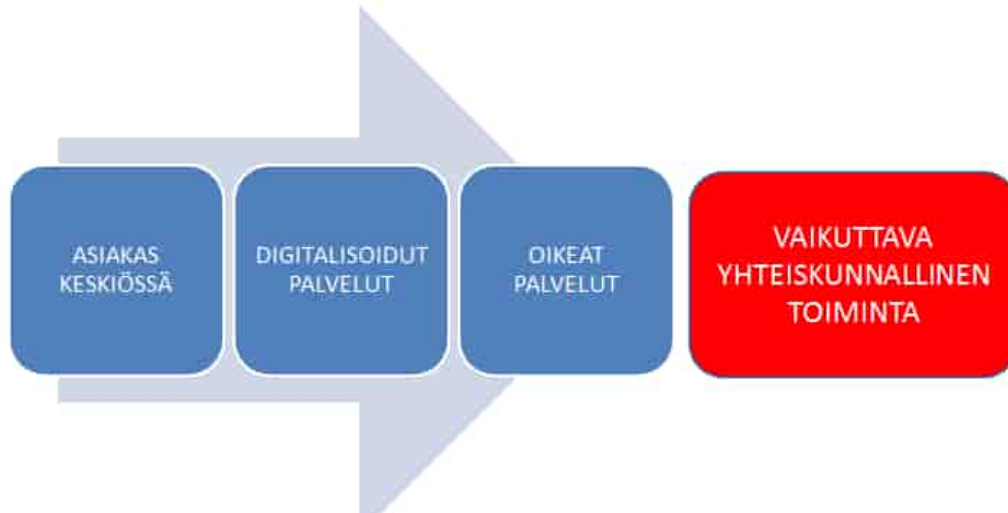
Analyysistä on havaittavissa, että yhdenmukaisemman toiminnan aikaansaamiseksi toimialalla on hyvät onnistumisedellytykset. Vahvuuksissa ja mahdollisuuksissa esiintyvissä asiakohdissa on mukana sellaisia tekijöitä, jotka tulevat olemaan muutoksen aikaansaamisen perusedellytyksiä. Tällaisia ovat mm. turvallisuuspalveluiden yhteinen tahtotila yhdenmukaistamiseen sekä onnettomuuksien ehkäisytöitä tekevien henkilöiden monipuolinen osaaminen.

Talousresurssien negatiiviset muutokset ja mahdollisen maakunnallisen toimintaympäristön vaikutukset nousevat esille isoimpina epävarmuustekijöinä. Heikkouksina ja uhkana esiintyy vähän sellaisia tekijöitä, jotka ovat täysin pelastuslaitoksien omien vaikutusmahdollisuuksien piirissä.

Edellytykset onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamiselle ovat työryhmän näkemyksen mukaan hyvät.

2.3 Onnettomuuksien ehkäisyn visio 2025

Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn visio 2025



Kuva 3. Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn visio 2025.

Työryhmä muodosti työssään vision, jossa pyrittiin kiteyttämään tärkeimmät painopisteet lähitulevaisuuden pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisylle. Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn visio 2025 on esitetty kuvassa 3. Mikäli pelastustoimi ei pysty toimitamaan palveluitaan asiakaslähtöisesti, asiakas hakee tietonsa paloturvallisuudesta muista lähteistä. Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden tulee olla asiakaslähtöisiä, digitaalisia ja sellaisia joita asiakas tarvitsee. Kun palvelut on järjestetty oikein, pelastustoimi toimii vaikuttavana yhteiskunnallisena toimijana onnettomuuksien ehkäisyssä.

ASIAKAS KESKIÖSSÄ

Perinteisesti pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn kehittäminen on ollut järjestelmän kehittämistä viranomaisnäkökulmasta. Samalla helposti unohtuu, että koko toiminta pyrkii muutoksiin asiakkaan toiminnassa. Tulevaisuudessa pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvä palvelutuotanto suunnitellaan aina asiakkaan tarpeiden kautta ja toimintaympäristö huomioiden.

DIGITALISOIDUT PALVELUT

Ympäröivän yhteiskunnan muutokset vaikuttavat myös pelastustoimeen. Kun katsomme kaupallisten toimijoiden palveluita, niitä pyritään antamaan lisääntyvässä määrin asiakkaalle oikea-aikaisesti, helposti ja tehokkaasti. Käytännössä tämä tarkoittaa palveluiden tarjoamista digitaalisessa muodossa aiempaa enemmän vuorovaikutteisesti, silloin kun asiakas palvelua tarvitsee. Kun asiakkaalla on käytössään samat ohjeet kuin viranomaisilla, on toiminta ja viranomaisen päätöksen perustelut läpinäkyvämpiä. Tulevaisuudessa asiakas asioi pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn palveluissa sähköisiä käyttöliittymiä hyväksikäyttäen ja onnettomuuksiin liittyvä ohjemateriaali on yhtä aikaa käytössä asiakkaalla ja pelastusviranomaisilla.

OIKEAT PALVELUT

Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyllä on ollut suuria haasteita toiminnan riskiperusteisessa kohdistamisessa. Toimintaan kohdistuu laadullisia paineita, erityisesti osamisen osalta. Onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden tulee kohdistua riskiperusteisesti, eli resurssit suunnataan sinne, missä toiminnalla saadaan parhaiten vaikuttavuutta. Oikeat onnettomuuksien ehkäisyn palvelut ovat laadukkaita, riskiperusteisia ja yhdenmukaisia. Kun onnettomuuksien ehkäisyn palveluita kehitetään tulevaisuudessa, tulee kehittäminen toteuttaa näiden kriteerien kautta valtakunnallisesti.

Vaikuttavimpaan tulokseen päästään, kun oireiden helpottamisen asemasta vaikutetaan ilmiöiden juurisyihin. Eli on mentävä syvemmälle havaitaksemme ne tekijät, jotka aiheuttavat näkyvät ilmiöt. Pelastustoimi tuottaa omassa palvelutuotannossaan arvokasta tietoa juurisyistä ja toimii yhteistyössä sellaisten tahojen kanssa, jotka ovat toimivaltaisia tai muutoin tekemisissä syiden kanssa. Ilmiöiden ja niiden takana olevien juurisyiden tunnistaminen edellyttää lisäksi jatkuvaa yhteiskunnan tilan luotaamista sekä laajaa yhteistyötä sisäisen turvallisuuden toimijoiden kanssa. Perinteisten vaikutustapojen lisäksi hyödynnetään vahvemmin myös yhteiskunnallista verkostovaikuttamista.

3 TYÖRYHMÄLLE ANNETUT TEHTÄVÄT

Alla olevissa kappaleissa kuvataan työryhmälle annettuja tehtäviä. Kuvauksissa tuodaan esille aihekokonaisuuteen liittyvää nykytilaa ja siihen liittyviä havaintoja sekä kehitystarpeita. Luvun 3 kappaleet muodostavat perusteluosion työryhmän kehitysehdotuksille, jotka on esitetty luvussa 4.

3.1 Valvontamenetelmät

Eri valvontamenetelmien (omavalvonta, määräaikaisten valvontamenetelmät) käytöstä laaditaan tilannekuva ja tehdään arvio valvontamenetelmien yhdenmukaistamistarpeista.

Pelastustoimen valvontatyön tulee näyttää samalta asiakkaan näkökulmasta eri puolilla Suomea. Valvontamenetelmien ja prosessien tulee olla riittävän yhtenäisiä. Monilla yrityksillä ja laitoksilla on useita toimipisteitä ympäri Suomea. Kuten myös kansalaisella voi olla useita osoitteita eri maakuntien alueella. On tärkeää, että valvontamenetelmät ja niiden prosessit ovat yhdenmukaisia, jotta asiakas saa tasavertaisen kohtelun sijainnistaan riippumatta.

Tulevaisuudessa pelastuslaitoksen valvontatoimintaa tullaan arvioimaan entistä tarkemmin mm. pelastustoimen järjestämislain edellyttämän omavalvontasuunnitelman kautta, joten valvontatoimenpiteet, prosessit ja niiden perusteet tulee yhdenmukaistaa luotettavan arviointimenetelmän takaamiseksi. Omavalvontaohjelma tulee edellyttämään pelastuslaitoksilta myös toiminnan laadullista seuraamista. Laatumäärittelyä ja siihen pohjautuvaa seurantakriteeristöä ei ole tarkoituksenmukaista tehdä pelastuslaitoskohtaisesti. Asia tulee olemaan pelastuslaitoksille yhteinen, joten valvontatoiminnan laadullinen seurantaakin edellyttää valvontamenetelmien yhdenmukaistamista. Pelastuslaitosten yhteiset digitaaliset työvälineet ovat parhaillaan rakenteilla. Se pakottaa yhdenmukaiseen prosessiin, joten valvontamenetelmien yhdenmukaistamisen aika on NYT. Yhteiskunnan kriittisyys viranomaistoimintaa kohtaan on kasvamassa, joten prosessien pitää kestää läpiväläisyyttä.

Pelastuslaitokset tekevät vuosittain keskimäärin noin 50 000 palotarkastusta eli valvontakäyntiä (sisältää kaikki valvontatoimenpiteet, yleiset-, jälki- ylimääräiset—yms. palotarkastukset). Jokaisesta valvontakäynnistä laaditaan palotarkastuspöytäkirja. Valvontakäyntien lisäksi pelastuslaitokset suorittavat mm. asiakirjavalvontaa. Asiakirjavalvonta on noussut pelastuslain uusimisen jälkeen merkittäväksi valvontakeinoksi ja asiakirjavalvonnan lukumäärät ovat ylittäneet jo valvontakäyntien lukumäärän. Merkittävänä tekijänä kasvaneissa luvuissa on asuinrakennusten valvontakäyntien muuttuminen paloturvallisuuden itsearviointiksi eli asiakirjoihin pohjautuvaksi. Asiakirjavalvontana suoritetaan yhteensä vuosittain keskimäärin noin 70 000 valvontatapahtumaa. Lisäksi kemikaalilainsäädännön mukaisia lupapäätöksiä ja valvontatehtäviä pelastusviranomaiset suorittavat keskimäärin noin 5 000 tehtävää. Näin ollen vuosittain pelastusviranomaiset tekevät yhteensä noin 125 000 valvontatapahtumaa, jonka lisäksi pelastusviranomaisen asiantuntijasuoritetta rakentamiseen liittyvässä ohjauksessa ja neuvonnassa annetaan keskimäärin noin 30 000 suoritetta. (Rajakko 2017) Yritysten ja laitosten valvontamäärät korreloi-

vat pelastustoimen alueen asukaslukua. Vertailuna voidaan todeta, että vuonna 2017 hälytystehtäviä pelastuslaitokset suorittivat yhteensä noin 104 000 tehtävää (Ketola ja Kokki 2018).

Pelastuslaitokset käyttävät yritysten ja laitosten valvonnassa neljää eri valvontamenetelmää. Niin sanottu periteinen palotarkastus on käytössä kaikilla pelastuslaitoksilla. Lisäksi perinteisen palotarkastusmenetelmän rinnalla käytetään omatoimisen varautumisen auditointia (8 laitosta), Tutoria (1 laitos) sekä muita valvontatoimenpiteitä (4 laitosta).

- *Perinteinen palotarkastus*: Toimenpide, jossa pelastusviranomainen tekee pelastuslain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen edistämiseksi ja varmistamiseksi valvontakäynnin kohteessa. Palotarkastuksen tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Palotarkastuksen yhteydessä ohjataan ja neuvotaan asiakasta veloitteiden noudattamisessa. Palotarkastuksesta laaditaan pöytäkirja, jossa asiakkaalle annetaan velvoittavia korjausmääräyksiä sekä määräaika korjauksen suorittamiselle. Pöytäkirjaan voidaan lisätä myös turvallisuutta parantavia suosituksia.
- *Omatoimisen varautumisen auditointi / Pata*: Menetelmän ensimmäinen versio oli nimeltään PaTa08 joka otettiin käyttöön 2008. Nykyinen ”Omatoimisen varautumisen auditointi”-kehitysvaihe on otettu käyttöön 2013. (Mannila 2018) Omatoimisen varautumisen auditointi on määrämuotoinen ja objektiivinen arviointi sen havaitsemiseksi, onko auditoinninkohteelle asetetut vaatimukset täytetty (Omatoimisen auditoinnin manuaali 2012). Palotarkastusmalli perustuu palotarkastukseen, jossa auditoidulla kohteen turvallisuustasoa pyritään tarkastettavalle kohteelle antamaan riskiarvioperusteinen arvosana turvallisuuden tasosta (Mokaddem 2012). Auditoinnissa käytettävä arviointiasteikko on 1-5, jossa viiden pisteen saaja luokitellaan ”edistykselliseksi tasoksi”. Lain vaatima taso on kolmen pisteen arvoinen. Arviointi annetaan asiakkaalle tasalukuina.
- *Tutor*: Riskienarviointiin ja luokitteluun perustuva laadullinen riskienarviointijärjestelmä, joka kannustaa ja ohjaa kohteena olevaa organisaatiota saavuttamaan toiminnan tason, jossa riskitasoa seurataan ja turvallisuutta parannetaan omatoimisesti. Mallissa arvioidaan kohteen kokonaisvaltaista turvallisuustasoa palo- ja pelastusturvallisuuden sekä varautumisen näkökulmasta. Turvallisuustaso muodostuu asiakkaan määrittelemästä johdon tahtotilasta, turvallisuuden itse arvioista ja viranomaisen suorittamasta arviosta. (Keski-Uudenmaan pelastuslaitos 2018) Tutorissa käytettävä arviointiasteikko on 1-5, jossa viiden pisteen saaja luokitellaan ”edelläkävijäksi”. Lakisääteisen taso on kolmen pisteen arvoinen. Arviointi annetaan asiakkaalle yhden desimaalin tarkkuudella.
- *Muu*: Muut valvontamenetelmät käsittivät mm. ennakkokyselyjä kohteeseen, kevennettyä auditointia sekä asiakirjavalvontaa.

Taulukko 2: Pelastuslaitosten käyttämät valvontamenetelmät yrityksiin ja laitoksiin vuonna 2017 (Valvontamenetelmät 2017 yhteenveto 2018)

Pelastuslaitos	Perinteinen palotarkastus	Omatoimisen varautumisen auditointi / Pata	Tutor	Muu
Etelä-Karjala	x			
Etelä-Pohjanmaa	x			
Etelä-Savo	x			
Helsinki	x	x		x
Itä-Uusimaa	x			x
Jokilaaksot	x			
Kainuu	x	x		
Kanta-Häme	x	x		x
Keski-Pohjanmaa	x			
Keski-Suomi	x			
Keski-Uusimaa	x		x	x
Kymenlaakso	x			
Lappi	x	x		
Länsi-Uusimaa	x			
Oulu-Koillismaa	x	x		
Pirkanmaa	x	x		
Pohjanmaa	x	x		
Pohjois-Karjala	x			
Pohjois-Savo	x			
Päijät-Häme	x	x		
Satakunta	x			
Varsinais-Suomi	x			

Asuinrakennusten valvonnassa käytetään kolmea eri valvontamenetelmää, joista yleisin on asukkaan suorittama paloturvallisuuden itsearviointi (21 laitosta). Yhden pelastuslaitoksen valvontamenetelmänä on ns. perinteinen palotarkastus. Paloturvallisuuden itsearviointi (pientalojen omavalvonta) käynnistyi vuonna 2011 kokeilulla Kymenlaakson pelastuslaitoksen alueella, josta se on levinnyt valtakunnalliseksi eri muodoissa ja käyttökohteissa. Asukkaan tekemä paloturvallisuuden itsearviointi ei varsinaisesti ole sellaisenaan pelastuslaitoksen valvontamenetelmä, vaan kyseessä on menetelmä, jonka avulla suunnataan pelastuslaitoksen valvontaresursseja. Kun asiakas palauttaa paloturvallisuuden itsearviointilomakkeen, pelastuslaitos tekee asiakirjavalvonnan palautetulle lomakkeelle. Asiakirjavalvonnan yhteydessä pelastuslaitos tekee päätöksen mahdollisista muista valvontatoimenpiteistä.

Muita pientaloihin käytettäviä menetelmiä ovat perinteinen palotarkastus sekä teema- ja kohdennetut tarkastukset. Lisäksi eri valvontamenetelmiä käytetään samanaikaisesti ristiin. Erityisesti paloturvallisuuden itsearvioinnin osalta pelastuslaitosten prosesseissa oli vaihtelua. Asuinrakennusten valvontamäärät eivät korreloi pelastustoimen alueen asukaslukua.

Taulukko 3. Paloturvallisuuden itsearviointin kohdentaminen pelastuslaitosalueittain kohdetyypin mukaan (Kouki 2018).

Pelastuslaitos	Pientalot	Vapaa-ajan asunnot	Kerrostalot	Rivitalot	Nettilomake
Etelä-Karjala	x	x	x	x	
Etelä-Pohjanmaa	x	x	x	x	
Etelä-Savo	x		x	x	
Helsinki	x		x	x	x
Itä-Uusimaa	x				
Jokilaaksot	x	x	x	x	x
Kainuu	x	x			
Kanta-Häme	x	x	x	x	
Keski-Pohjanmaa	x	x	x	x	
Keski-Suomi	x	x	x	x	
Keski-Uusimaa	x		x		x
Kymenlaakso	x		x	x	
Lappi	x	x		x	
Länsi-Uusimaa	x				
Oulu-Koillismaa	x				
Pirkanmaa	x	x		x	x
Pohjanmaa	x				
Pohjois-Karjala					
Pohjois-Savo	x	x			x
Päijät-Häme	x	x	x	x	
Satakunta	x				
Varsinais-Suomi	x		x		x

Nykytilanteessa paloturvallisuuden itsearviointi näyttäytyy asiakkaille varsin erilaisena eri pelastuslaitosten alueella. Valtakunnallisesti palvelu sitoo pelastuslaitosten resursseja samankaltaisiin tehtäviin eikä mahdollista koottua tietojen hyödyntämistä onnettomuuksien ehkäisytyön kehittämisessä. Muutamalla pelastuslaitoksella on otettu käyttöön myös mahdollisuus palauttaa paloturvallisuuden itsearviointilomakkeen tiedot sähköisesti verkkopalvelun kautta. Sähköisestä tietojen keräämisestä suoraan tietokantaan on varsin positiivisia kokemuksia. Sähköistä tietoa on helpompi hyödyntää riskienarvioinnissa ja datan avulla on mahdollisuus tunnistaa aiempaa paremmin asumisen paloturvallisuuteen liittyviä ilmiöitä. Lisäksi tietojen sähköinen käsittely mahdollistaa henkilöresurssien käytön muihin tehtäviin.

Työryhmä hyödynsi Tomi Timosen asiantuntijuutta. Hän laatii palvelumuotoilun YAMK-opinnäytetyötä Kaakkois-Suomen ammattikorkeakouluun digitalisaation hyödyntämisestä paloturvallisuuden itsearvioinnissa. Opinnäytetyöhön liittyen Timonen teki selvitystä asiakkaiden näkemyksistä ja toivomuksista paloturvallisuuden itsearvioinnin kehittämisessä. Yksi merkittävä havainto oli, että asiakkailla olisi ollut lisäkysymyksiä pelastusviranomaiselle paloturvallisuuden itsearvioinnin lomakkeisiin liittyen. Esitettyihin kysymyksiin olisi toivottu vastauksia joko kirjallisesti tai henkilökohtaisessa asiakaskohtaamisessa. Lisäksi vastaajien kanssa käydyissä keskusteluissa nousi esiin spontaanisti myös pohdinta siitä, kuinka läheiset vanhukset tai muuten toimintarajoitteiset toimisivat lomaketta täyttäessään. Käsitys omista toiminnallisista kyvyistä ja osaamisesta on hyvin henkilökohtainen,

joten omia tai asuinympäristön puutteita ei välttämättä tunnisteta ja näin ollen kynnys merkitä puutteet lomakkeeseen voi vaihdella. (Timonen 2018)

Opinnäytetyönsä taustatiedoiksi Timonen teki asiakkaille strukturoidun kyselytutkimuksen. Huomion arvoista on, että kaikki vastaajat (100 %) iästä huolimatta haluaisivat suorittaa arvioinnin sähköisesti. 85 % vastaajista toivoi palvelua, jossa on mahdollista esittää viranomaiselle kysymyksiä tai etsiä lisäinformaatiota. Hieman yllättävä havainto oli, että kaikki vastanneet (18 kyllä, 1 ehkä) olivat valmiita kirjautumaan palvelun käyttäjiksi mikä käytännössä mahdollistaa vuorovaikutteisen palvelun kehittämiseksi. Käyttäjien kirjautuminen mahdollistaisi myös lisäarvoa tuottavien palveluiden suunnittelun, jotka puolestaan saattaisivat toimia kannustimena palvelun käyttöönotolle. Vaikka Timosen suorittamassa kyselyssä selvitettiin sähköisen palvelun potentiaalia, niin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että mielikuva palotarkastustoiminnan tarpeellisuudesta elää kansalaisissa vahvana. Vaikka monikaan vastaajista ei ollut koskaan kohdannut palotarkastajaa, niin 95 % oli sitä mieltä, että paloturvallisuuden itsearviointi ei kokonaan voi korvata palotarkastuksia. Tämä havainto ja haastatteluissa esiin noussut lisätiedon tarve korostavat valvontaprosessien toimivuuden tärkeyttä myös paloturvallisuuden itsearvioinnissa. (Timonen 2018)

Työryhmä teki SWOT-analyysin digitaalisen palvelun toimivuuden arvioinnista (kuva 4).

<p>Vahvuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resurssien tehokas käyttö • Yhdistää asukkaan ja rakennuksen ajantasaisesti • Asukas voi tehdä samassa kanavassa itsearvioinnin kaikissa hallinnoimissaan rakennuksissa • Kansallinen tavoite palveluiden digitalisointiin • Suomi.fi tarjoaa palvelut kansalaisille ja viranomaisille 	<p>Heikkoudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Palvelee vain niitä, jotka ovat valmiita käyttämään sähköistä palvelua • Rinnalla tarvitaan mahdollisesti myös kirjeitse tapahtuva valvonta • Kaksisuuntainen viestintä vaatii rekisteröitymisen • Vaatii pelastuslaitoksilta yhtenäistä toimintatapaa
<p>Mahdollisuudet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opas ja valvontalomake integroituvat käyttäjälle yhdeksi kokemukseksi • Turvallisuusviestintä osaksi asukkaiden arkipäivää tukemaan omatoimista varautumista • Paloturvallisuuden itsearviointi voidaan laajentaa taloyhtiöiden asuinhuoneistoihin • Valvontatoimenpiteet voidaan kohdentaa entistä riskiperusteisemmin • Tietokannasta muodostuu parempi käsitys asumisen turvallisuudesta • Asukkaat kokevat palvelun lisäarvoksi 	<p>Uhat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ei löydy järkevää tapaa tietojen automaattiseen käsittelyyn eri järjestelmien välillä • Asukkaat eivät käytä palvelua • Pelastuslaitokset eivät sitoudu yhteiseen toimintatapaan • Pelastusviranomaisilla ei riittäviä valmiuksia uudenlaiseen asiakaspalveluun organisaatiolähtöisestä toimintakulttuurista johtuen

Kuva 4. Digitaalisen palvelun toimivuuden arviointi SWOT- analyysin avulla

Asiakirjavalvonnassa pelastuslaitoksilla oli paljon yhtäläisyyksiä yleisimpien asiakirjavalvontakohteiden osalta mm. pelastussuunnitelmat, yleisötilaisuudet ja palotekniset laitteet. Pelastuslaitoksilla ei ole kuitenkaan yhteisesti sovittuja käytäntöjä asiakirjavalvonnan käsittelystä. (Valvontamenetelmät 2017 yhteenveto 2018)



Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän järjestämällä kehittämispäivillä todettiin, että pelastustoimi haluaa olla yhtenäinen valtakunnallinen turvallisuusviranomaisen. Yhdenmukaiset valvontamenetelmät ja käsittelyprosessit edistävät yhtenä osana alueena palveluiden ja asiakkuuksien hallinnan kehittymistä valtakunnallisella tasolla. Asiakkaat ovat oikeutettuja yhdenvertaiseen palveluun.

Valtakunnallisesti toimivien asiakkaiden toiveesta tulee tiettyjen pelastustoimen palveluiden keskittämisen tarve. Tällaisia palveluja voivat olla esim. valtakunnallisten toimijoiden keskitetty ohjaus ja valvonta, vaativaan rakentamiseen paloturvallisuuteen liittyvä asiantuntijapalvelu sekä vaativa kemikaalivalvonta. Asiakkaat ovat kuitenkin todenneet, että pelastuslaitoksien erilaiset menetelmät ja näkemykset jopa vaikeuttavat yritysten omatoimisen varautumisen ja paloturvallisuuden kehittämistä (Lepistö 2017).

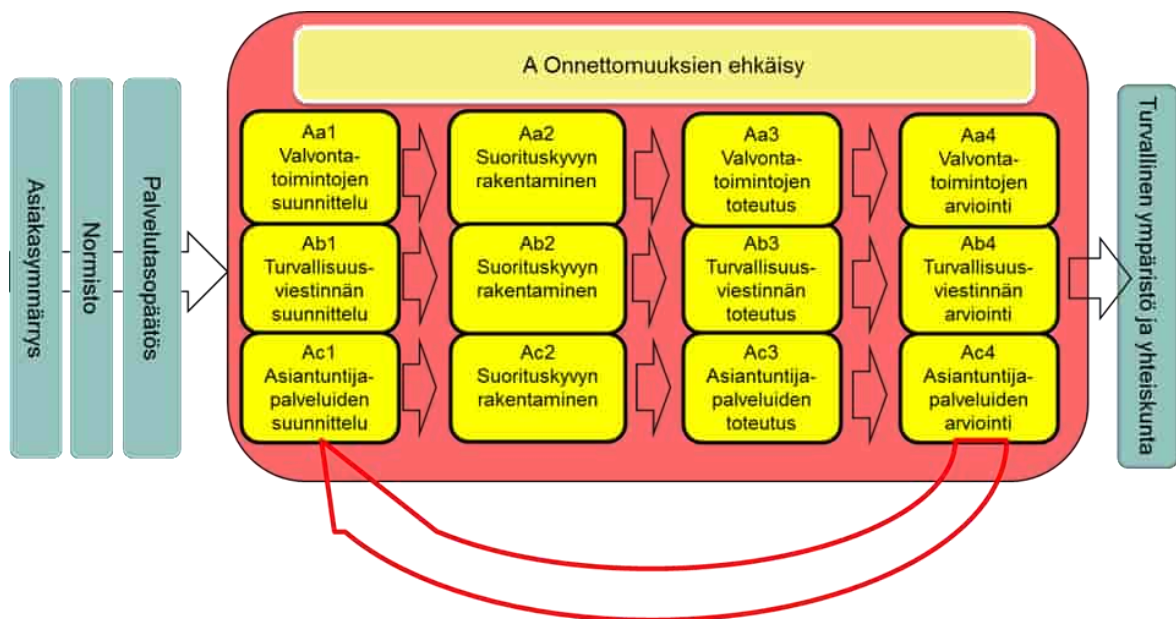
Pelastuslaitoksen valvontatehtävien on perustuttava riskien arviointiin sekä onnettomuuksien ehkäisyyn laadittaviin vaikuttavuustavoitteisiin. Lisäksi sen tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Valvontamenetelmiä, työskentelytapoja ja prosesseja tulee suunnitella ja kehittää asiakkaan tarpeen mukaan, mutta tosiasiallisesti toiminta on vahvasti organisaatiolähtöistä. Valvontatoimenpiteiden yhdenmukaistaminen sekä ulottaminen eri pelastustoimen alueille, vaatii kompromisseja ja erityistä sitoutumista sovittuihin päätöksiin koko organisaation osalta aina johtoportaasta suoritustasolle saakka.

Erityisesti paloturvallisuuden itsearviointiin osalta pelastuslaitoksilla ei ole yhtenäistä käsitystä/tulkintaa millaisiin kohteisiin ja miten itsearviointimenetelmää voidaan soveltaa ja milloin toimenpide on valvontaa ja milloin se on turvallisuusviestintää. Asia on huomioitu myös Aluehallintovirastojen tekemässä peruspalvelujen arvioinnissa. Paloturvallisuuden itsearviointi tulee suunnata aiempaa riskiperusteisemmin ja niiden pohjalta määritellä tarvittavat valvontatoimenpiteet. (Peruspalvelujen vuotta 2017 koskeva arviointi 2018)

3.2 Onnettomuuksien ehkäisyn prosessit

Valvonnasta laaditaan prosessikuvaus yhteistyössä prosessityöryhmän kanssa.

Onnettomuuksien ehkäisyn työryhmä laati yhteistyössä prosessityöryhmän kanssa onnettomuuksien ehkäisyn ydinprosessiin kolme osaprosessia ja toimintotaulukot. Osaprosesseiksi määriteltiin valvontatoiminnot, turvallisuusviestintä ja asiantuntijapalvelut.



Kuva 5. Onnettomuuksien ehkäisyn kolme osaprosessia.

Onnettomuuksien ehkäisyn prosessit ovat sisällytetty kokonaisuudessaan prosessityöryhmän loppuraporttiin.

3.3 Yhtenäinen säädösten tulkinta

Tehdään esitys toimintatavoista ja menetelmistä, jotka edesauttavat yhteisten linjausten toteuttamiseen onnettomuuksien ehkäisyssä.

Säädökset on kirjoitettava muotoon, jossa ne mahdollistavat riittävän joustavuuden ja vi-ranomaisen tapauskohtaisen harkinnan asian käsittelyssä. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti säädösten tulkinnan ja soveltamisen pitäisi olla mahdollisimman yhtenäistä koko maassa. Vaatimukset säädösten tulkintojen yhdenmukaisesta soveltamisesta vah-

vistuvat pelastustoimessa yhteiskunnan kehittyessä läpinäkyvämmäksi ja erityisesti tiedon hakemisen kehittyessä voimakkaasti. Nykyinen sähköinen tiedonhankinta ei tunne pelastuslaitosten aluerajoja tai muitakaan hallinnollisia rajoja. Tietoa haetaan hakusanoilla ja saatua tietoa sekä informaatiota käytetään riippumatta siitä, minkä pelastuslaitoksen alueelta tieto on peräisin tai siitä, millä pelastusalueella tietoa sovelletaan.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n säännös hallinnon oikeusperiaatteista koostuu viidestä oikeusperiaatteesta. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisella, kuten myös virkamiehellä, on velvollisuus kohdella hallinnon asiakasta tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Periaatteen sisältö, erityisesti tasapuolisen kohtelun vaatimuksen osalta, on peräisin perustuslain yhdenvertaisuutta koskevasta 6 §:stä. Tasapuolinen kohtelu koskee yhtä hyvin ihmistä kuin oikeushenkilöitä. (Mäenpää 2016)

Säännös määrittelee seuraavat hallinnon periaatteet:

- Yhdenvertaisuusperiaate sisältää viranomaisen ja virkamiehen velvollisuuden kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti.
- Tarkoituksen mukaisuuden periaate merkitsee, että viranomainen voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja kieltää samalla harkintavallan väärinkäytön.
- Puolueettomuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toiminta on objektiivisesti perusteltavaa ja riippumatonta.
- Suhteellisuusperiaate mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa laissa määriteltyyn päämäärään nähden.
- Luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että viranomaisen toimet suojaavat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Tasapuolisuus edellyttää, että viranomainen kohtelee samanlaisia tapauksia samalla tavalla ja syrjimättä, mutta erilaisissa tilanteissa kuitenkin tilanteiden eroavuudet huomioiden. Tasapuolisuus edellyttää aina normien yhdenmukaista soveltamista olipa tilanteet samanlaisia tai toisistaan eroavia. Täysin tasapuolista kohtelua ei kuitenkaan aina ole mahdollista taata, jolloin päätöksen tekemisen edellytyksinä ovatkin ennalta määritetyt, yleisesti hyväksytyt ja tasapuolisesti sovellettavat päätöksenteon perusteet.

Yhdenvertaisuusperiaatteen toinen vaatimus, johdonmukaisuus, edellyttää viranomaiselta toiminnassaan lähtökohtaisesti samankaltaista menettelyä ja ratkaisulinjaa samanlaisissa asioissa. Johdonmukaisessa käsittelyssä ja päätöksenteossa korostuvat asiallisten perusteiden ja erityispiirteiden huomioiminen, ja niiden perusteella mielivallan välttäminen. (Mäenpää 2016)

Oikeusperiaatteen vastaiseen menettelyyn voidaan kiinnittää huomiota etenkin muutoksenhaun yhteydessä ja myös itsenäisenä valitusperusteena. Jos hallintotuomioistuin toteaa päätöksen teon olleen jonkin oikeusperiaatteen vastaista, menettelyä pidetään oikeuskäytännössä yleensä harkintavallan väärinkäyttönä, joka jo sellaisenaan mahdollistaa hallintopäätöksen kumoamisen. (Mäenpää 2016)

3.2.1 Säädösten tulkinta pelastustoimessa

Velvoittavia päätöksiä annetaan pelastusviranomaisena hyvin erilaisissa tilanteissa lukumääräisesti massoittain. Pelastuslaitokset tekivät vuonna 2017 ennalta suunniteltuja ns. yleisiä palotarkastuksia (valvontakäynti) noin 40 000 kappaletta (luku ei sisällä muita valvontamuotoja, kuten ylimääräinen- tai jälkipalotarkastus). Asiakirjavalvontana vuonna 2017 hoidettiin yhteensä noin 100 000 tapausta, tästä paloturvallisuuden itsearvioinnin osuus oli 86 000. (Ketola ja Kokki 2018)

Pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston toiminnassa säädösten tulkintojen yhdenmukaistamistyötä on tehty alusta asti, mutta työ on palvellut ensisijassa pelastuslaitoksia ja työtä ovat ohjanneet esille tulleet asiat. Osittain asioiden käsittely on ollut jäsentämättä ja päätöksenteko sekä asian kirjaaminen ongelmallista. Käytännön esimerkkinä tästä on sähköpostitse tapahtuva tiedonvaihto, jotka eivät päädy päätökseen tai asian kirjaamiseen. Päätöksien jatkuvuutta ei ole osattu turvata riittävän hyvin. Pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on yhteistyöllä pyrkinyt varmistamaan viranomaistyön lain mukaisuuden sekä tehostamaan resurssien käyttöä. Toimintatavat ja menetelmät ovat mahdollistaneet pelastuslaitoksien muokata valmisteltua materiaalia, ennen kuin se on viety asiakaspintaan, jonka takia yhteiset linjaukset eivät ole toteutuneet sovitulla tavalla.

Yhdenmukaistamista tulee tarkastella myös pelastuslaitoksien yhteistoiminta-alueiden sisällä. Usealla pelastuslaitoksella voi alueellisesti olla samankaltaisia tarpeita, joita olisi tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa. Jossakin määrin yhdenmukaistamistyö voi olla helpompaa toteuttaa ensin alueellisesti, ja vasta tämän jälkeen laajentaa työtä valtakunnallisella tasolla.

On merkittävää, että yhdenmukaistaminen on onnistunut hyvin asioissa, joissa kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on tunnistanut valmistelutarpeen ajoissa ja työ on pystytty aloittamaan ennen pelastuslaitoksia. Ennakointi on ollut keskeinen tekijä onnistumisessa. Laitokset ovat odottaneet tiedossa olleen uuden ohjeen valmistumista, joka on ollut helppo vastaanottaa, kun omaa ohjetta tai toimintamallia ei ole vielä ollut ja valmistelutyö on vastannut tarpeeseen. Lain valmisteluun osallistuminen sisäministeriön pelastusosaston keskustelukumppanina on mahdollistanut nopean reagointikyvyn esim. valvontasuunnitelmassa, erhe- ja valvontamaksuissa. Edellä mainitut ovat hyviä esimerkkejä onnistumisista.

Toimintojen, toimintamallien ja tulkintojen yhdenmukaistamisella on suuri merkitys myös pelastusalan tutkinto- ja täydennyskoulutuksen kannalta. Nykyisin Pelastusopisto ei pysty opettamaan kovinkaan monessa asiassa yhtä, valtakunnallista toimintamallia tai tulkintaa, koska yhtenäisiä linjauksia ei ole. Koulutuksessa joudutaan käymään läpi vain asian perusteet, kerrotaan kentältä löytyvät erilaiset vaihtoehdot toimia tai tulkita asiaa ja kannustetaan opiskelijoita hakemaan oman laitoksensa linjaukset selville työelämään siirtyessään. Kun toimintoja ja tulkintoja saadaan yhtenäistettyä pelastuslaitoksissa kumppanuusverkoston toiminnan kautta, se mahdollistaa Pelastusopiston koulutukseen nykyistä selkeämmän valmiiden mallien opettamisen. Näin kentälle saadaan aiempaa valmiimpia ammattilaisia.

3.2.2 Tulkintojen yhtenäistämisen tarpeet

Palveluiden yhdenmukaistamistarpeet on tunnistettu myös kansallisessa päätöksenteossa. Pelastustoimen strategiassa 2025 pelastustoimen kansallisena tavoitteena on palvelujen järjestäminen laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti. Myös hallitusohjelmassa hallituskauden 2015–2019 kärkihankkeena on digitalisoida julkiset palvelut. Tavoitteena on toimintatapoja uudistaen rakentaa julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi, jotta julkisen talouden tehokkuus kasvaa. (Pelastustoimen strategia 2016) Ihmiset hakevat tiedon internetistä hakukoneilla ja yhtenäisen tiedon on oltava haettavissa sähköiseltä alustalta. Asiakkaan tulee pystyä toimimaan samoilla ohjeilla ja lomakkeilla viranomaisten kanssa kaikkialla Suomessa.

Hyvien hallintapojen noudattamisen edellytyksien luomiseksi, on pelastustoimella oltava yhteiset linjaukset toimintatavoissa, periaatteissa ja menetelmissä millä hallitaan säädösten tulkintaan ja toteutetaan hallinnon oikeusperiaatteita. Digitalisoinnin jälkeen pelastustoimi tullaan näkemään yhä enemmän yhtenä viranomaisena, jolta myös tullaan vaati-
maan yhä enemmän säännösten yhtenäistä soveltamista.

Pelastuslaitoksien itsenäinen asema kumppanuusverkoston päätöksenteossa ja sitoutuminen päätöksiin tulee säilymään pitkälti vapaaehtoisena kuitenkin sisäministeriön ohjauksen tiivistyessä. Yksittäisten pelastuslaitoksien täytyy hyötyä osallistuessaan ja sitoutuessaan yhteisiin toimintatapoihin ja menetelmiin, jotka edesauttavat yhteisten linjausten toteutumisessa, koska osallistuminen kehitystyöhön sitoo resursseja.

Yhtenäisten säädösten tulkinnessa on hallittava prosessi, mitkä asiat on tarkoituksen mukaista yhdenmukaistaa ja mitkä ei. On pystyttävä tekemään kehitysyhteistyötä eri tahojen kanssa niin, että kyetään tekemään tulevaisuuden luotausta ja tunnistamaan sekä käynnistämään asiat tarpeeksi ajoissa. On pystyttävä tunnistamaan myös yksittäisissä pelastuslaitoksissa tehtävä kehitysyhteistyömahdollisuus, silloin kun se palvelee koko pelastustointa. Pelastuslaitoksien on vain osattava ja uskallettava tuoda sisäiset kehitystyöt myös valtakunnallisesti esille. Todennäköisesti yhdellä pelastuslaitoksella havaittu kehittämistarve koskee myös useampaa muuta pelastuslaitosta.

Käytäntöön saattamista varten pelastuslaitoksissa täytyy olla osaamisalueen asiantuntijaverkosto. Valmisteluun on tarkoituksen mukaista käyttää pelastuslaitoksien parhaita osaajia, koska ihmiset sitoutuvat osallistumalla. Pelastuslaitoksien yhteistyö ja siihen pohjautuva yhdenmukaistamistyö ei voi rajoittua vain pelastusjohtaja ja päällikkötasolle. Vuorovaikutus osaamisalueen sisällä valmistelussa tukee käytäntöön saattamista, kun valmistelussa pystytään huomioimaan käytännön työstä esiin nousevat haasteet.

Oikeuskäsittelyjä ja päätöksiä on luettavissa avoimesti, joka mahdollistaa asiaan syvemmän perehtymisen. Myös asioiden hoitaminen on siirtymässä sähköisille alustoille ja jo nyt esim. henkilökohtainen pankkilainan haun voi hoitaa sähköisissä palveluissa niin, ettei virkailijaan tarvitse ottaa yhteyttä. Keinoälyä hyödynnetään jo tässäkin ja sen lisääntyminen tulee olemaan vahvistuva kehityssuuntaa.

Yhteishankintana tehtävät ohjelmat ja sähköiset alustat mahdollistavat pelastustoimen palvelujen kehittämisen vastaavasti. Kustannuksien takia hankinnat on kuitenkin pakko

tehdä yhdessä. Mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää, että laitoksien säädöksiä tulkinnat ja toimintamallit yhtenäistyvät ja asiakkaat voivat hoitaa alustalla samalla ohjeistuksella asioita eri puolelta Suomea.

Pankit, vakuutusyhtiöt, verottaja, poliisi ja esim. Kela ovat jo yhteiskunnassa viitoittaneet tietä ja heidän palveluntuotannossa ovat jo nähtävillä konkreettisesti, miten digitalisoinnilla voidaan tehostaa toimintaa. Riittävä ohje, opastus tai lomake asiaan löytyy usein jo hakukoneella niin, että virkailijaan ei ole enää tarvetta ottaa yhteyttä. Poliisi on kehittänyt omaa sähköistä asiointipalvelua myös tuve-verkon yli tapahtuvaksi palveluksi mm. passien hakemisessa. Tämän luulisi onnistuvan myös pelastustoimen sähköisen asiointipalveluissa?

3.2.3 Esimerkki toteutuneesta hankkeesta

ERHE -seurantahanke (2008 - 2015), jonka tehtävänä oli saattaa ERHE -hankkeen työryhmän (2005 - 2007) kehittämät toimenpiteet erheellisten paloilmotusten vähentämiseksi täytäntöön sekä seurata ja arvioida, miten eri toimenpiteet vaikuttavat erheellisten paloilmotusten lukumääriin. Seurannan aikana työryhmä kehitti prosessia kentältä saadun palautteen perusteella

- Työryhmä toteutti tulevaa säädösvalmistelua varten kansainvälisen kyselyn toimintatavoista erheellisten paloilmotusten vähentämiseksi
- Työryhmä perusti pelastuslaitosten ja läänien pelastusosastojen yhteyshenkilöiden verkoston tukemaan erheellisten paloilmotusten ehkäisevien toimenpiteiden toteutumista
- Työryhmä laati ERHE – seurantalomakkeen erheellisten automaattisten paloilmotusten syyn selvittämiseksi
- Työryhmä raportoi vuosittain hankkeen etenemisestä

Seurantajaksolla työryhmä toimi aktiivisesti osallistuessaan:

- Koulutustilaisuuksien järjestämiseen yhteyshenkilöille
- Asiantuntijana ohjeiden ja säädösten valmisteluissa
- Erheellisten paloilmotusten maksullisuus – muistion päivytykseen

ERHE -seurantahankkeella saavutettiin seuraavia asioita:

- Viranomaistoimintojen tehostuminen sekä käytäntöjen yhdenmukaistuminen
- Erheellisten paloilmotusten kohentunut näkyvyys mediassa
- Erheellisten paloilmotusten seurantamenettelyn vakiointi
- Hankkeen ja työryhmän aktiivinen tuki säädösvalmistelulle

(Erheellisten paloilmotusten seurantahanke 2015)

3.4 Turvallisuusviestinnän kehittäminen

Kehitetään yhteistyötä Turvallisuusviestinnässä. Tässä tehtävässä voidaan hyödyntää myös muiden yhteistyökumppanien osaamista.

Voimassa oleva pelastuslaki 379/2011 ei tunne käsitettä turvallisuusviestintä. Pelastuslain meneillään olevassa valmistelussa on esitetty tarkennettavaksi turvallisuusviestinnän käsitettä seuraavasti:

”Pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan: 1) pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa ”.

Turvallisuusviestinnän tavoite on laissa sanottu lyhyesti, mutta todellisuudessa sen asianmukainen toteuttaminen on erittäin laaja ja monipuolinen tehtävä, joka tarvitsee runsaasti pelastustoimen omia resursseja, sekä pelastustoimen yhteistyötahojen resursseja.

Pelastuslaitosten tuottamat turvallisuusviestintätulokset vaihtelevat pelastuslaitosalueittain. Kokonaistulokset väkilukuun suhteutettuna liikkuvat 4 % - 28 % välillä. Painotukset ikäryhmäkohtaisissa tarkasteluissa vaihtelevat. Jossain pelastuslaitoksissa väkilukuun suhteutettu tulos on tehty isolta osaltaan suurten yleisötilaisuuksien muodossa. Yli puolet suurista yleisötilaisuuksista on kohdentunut pelastustoimen esittelyyn. Pelastustoimen esittelyjen yhteydessä on syytä hyödyntää paremmin tilaisuutta tuoda esille turvallisuus-sanomaa. Toisaalla taas on panostettu lapsiin ja nuoriin voimakkaasti. Vuosittaista turvallisuusviestinnän tulosta tuntuu ohjaavan valtakunnallisesti asetettu määrällinen tavoite, jonka mukaisesti tulee saavuttaa 20 % alueen väestöstä.

Onnettomuuksien ennaltaehkäisyn yhdenmukaistamisen perusteena on saattaa tavoitteet ja toiminnan painopisteet yhdenmukaiseksi kaikkien pelastuslaitosten alueella. Turvallisuusviestinnän osalta luonnollisin yhdenmukaistamistapa olisi esisuunniteltu pelastuslaitosten yhteinen turvallisuusviestintäsuunnitelma, jonka yksityiskohtaisen asiasisällön täydentäisi jokainen pelastuslaitos itse.

Turvallisuusviestinnän tulee pyrkiä mahdollisimman laajaan vaikuttavuuteen, eikä turvallisuusviestintäsuoritteiden isoon määrään. Tämä tavoite aiheuttaa suunnitelman teossa huomioitavaksi seuraavia asioita.

- Toiminnan pitää olla laadukasta jokaisen pelastuslaitoksen alueella.
- Tavoitteen asettelussa on ensin määriteltävä yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite. Vaikuttavuustavoite pyritään määrittelemään mahdollisimman konkreettiseksi. Tämän pohjalta määritellään muutostarpeet. Muutostarpeet kohdennetaan tietyille väestöryhmille. Suunnittelussa hyödynnetään toimintaympäristön analyysia sekä riskianalyysijä.

- Pelastustoimen lisäksi turvallisuusviestinnän toteuttamiseksi on järkevää käyttää lisäresurssina yhteistyötahoja, esim. alan järjestöt, pelastusopisto, yt- viranomaiset jne. Yhteistyötahojen kanssa on kuitenkin sovittava etukäteen tehtäväjako valtakunnallisella ja alueellisella tasolla päällekkäisyyksien ja resurssien haaskaamisen estämiseksi.
- Vaikuttavuustavoitteen saavuttamisen seuranta tapahtuu konkreettisten muutosten toteutumisen kautta. Muutokset ovat nähtävissä 1-3 vuoden aikajänteellä. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus voidaan saavuttaa yleensä 3-5 vuoden aikajänteellä.

Turvallisuusviestinnän ajoittaminen voidaan jakaa kolmeen aikavyöhykkeeseen. Ennalta ehkäisevään turvallisuusviestintään, joka on perustoimintaa kaikilla turvallisuusviestinnän sisältöalueilla sekä onnettomuuden aikaiseen (tai onnettomuusuhan) ja onnettomuuden jälkihoidon aikaiseen turvallisuusviestintään (onnettomuuksista oppiminen), joka on pääasiassa tiedottamistoimintaa ja tilanteen mukaista ohjeistamista onnettomuusalueelle tai sen läheisyyteen.

Pelastuslaitosten tuottama turvallisuusviestinnän osa-alueet jakautuvat seuraavasti:

- Onnettomuuksien ehkäisyyn kuuluu riskienhallinta, erilaisissa turvallisuusympäristöissä toimiminen, ennakoivan asenteen vahvistaminen ja tapaturmien ehkäisy.
- Onnettomuuden ja häiriötilanteen aikana toimimiseen kuuluu teknisten laitteistojen ylläpidon varmistaminen, alkusammutus- ja ensiaputaidot, hätänumeroon soittaminen, varoittaminen, poistumisturvallisuus ja ensiapu.
- Kriiseistä selviytymisen ydin on jälkipurku ja yhteisölliset toiminnat sekä onnettomuuksista oppiminen
- Pr-toimintaan kuuluu pelastustoimen esittely
- Muihin aiheisiin kuuluu turvallisuuden tunteen, turvallisuusjohtamisen ja yksilön kriisinkestokyvyn vahvistaminen.

Pelastuslaitosten turvallisuusviestintä painottuu edellä luetelluissa osa-alueissa onnettomuuksissa ja häiriötilanteissa toimimiseen. Se on pelastuslaitoksille kautta aikain tutuinta osa-aluetta. Varsinaiseen onnettomuuksien ehkäisyyn on kehitetty vuosien varrella toiminnallisuksia ja sisältöä. Toimialalla on huomattu tarvetta myös siihen, kuinka onnettomuuksista voitaisiin oppia ja kuinka turvallisuusviestinnällä tuetaan yksilön kriisinkestokyvyn kehittämistä. Pelastustoimen toiminnan esittely näyttää myös huomattavalta kolmasosan tuloksella koko turvallisuusviestinnän vuositasen tuloksesta.

Kuten muussakin onnettomuuksien ehkäisytoiminnassa myös turvallisuusviestinnässä tulee kiinnittää huomiota tavoitteiden asetteluun. Määrällisten tavoitteiden asemasta tulee tavoitteissa näkyä konkreettisten asioiden haltuun ottaminen. Turvallisuusviestinnän tekeminen tulee sisällyttää onnettomuuksien ehkäisyn kokonaisuuteen, mikä tarkoittaa nykyistä enemmän suunnitelmallisuutta turvallisuusviestinnässä. Kansallisesti yhtenäinen tekeminen vaatii turvallisuusviestinnän osalta verkostomaista tekemistä. Esimerkiksi pelastuslaitosten kumppanuusverkostoon voi muodostaa pysyvämmän asiantuntijaverkoston, jonka tehtävänä on löytää turvallisuusviestinnän yhteiset intressit sekä kehittää toiminnan edellytyksiä ja osaamista. Asiantuntijaverkoston on edellytettävä sektorirajat ylit-

tävää yhteistoimintaa kansallisesti korkean osaamisen hyödyntämiseksi. Yhteisessä kehittämisessä otetaan huomioon turvallisuusviestinnän keinojen moninaisuus, käytettävissä oleva asiantuntijuuskapasiteetti, kohderyhmäkohtainen tieto sekä pelastustoimialan palvelutuotannon laaja-alaisuus. Toimintaa kehitettäessä hyödynnetään laaja-alaista tutkimustietoa sekä toimialan sisällä tuotettavaa tietoa esim. palontutkinnan osalta.

Tavoitteiden asettelu on syytä sitoa onnettomuuksien ehkäisyyn muun toiminnan mukaisesti mahdollisimman suuren vaikuttavuuden aikaansaamiseen. Turvallisuusviestinnän vaikuttavuuden mittaaminen on haastava tehtävä kuten pelastustoimen mittarien kehittäminen muutenkin. Vaikuttavuustuloksia turvallisuusviestinnän osalta ei ole mahdollista saada nopeasti, vaan seuranta on oltava pitkäaikaista. Tällä hetkellä käytettävissä oleva keino on turvallisuusviestinnän asiakokonaisuuksien mukaisten onnettomuustapausten kehityksen seuranta Pronton avulla.

3.5 Yhteistyö onnettomuuksien ehkäisyssä

Kehitetään ja yhdenmukaistetaan pelastuslaitosten sekä muiden tahojen kanssa tehtävää yhteistyötä onnettomuuksien ehkäisyssä.

Tulipaloissa menehtyy Suomessa vuosittain 50–90 ihmistä ja loukkaantuu 600–800 ihmistä. Selvä enemmistö palokuolemista tapahtuu asuinrakennuksissa. (Ketola ja Kokki 2018) Tulipaloissa tapahtuneista kuolemantapauksista ja loukkaantumisista merkittävässä osassa on tunnistettavissa yhteneviä piirteitä, kuten asukkaan yksinäisyys, ikääntyminen, puuteet fyysisessä toimintakyvyssä, aistien alenemat, muistiongelmien käyttö, mielenterveysongelmien tai kulttuurierot. Palo- ja henkilöturvallisuuden näkökulmasta ongelmaksi muodostuu siis henkilö itse, joka omalla toiminnallaan tietoisesti tai tietämättään aiheuttaa kohonneen paloriskin onnettomuuden syntymiselle omassa asuinympäristössään.

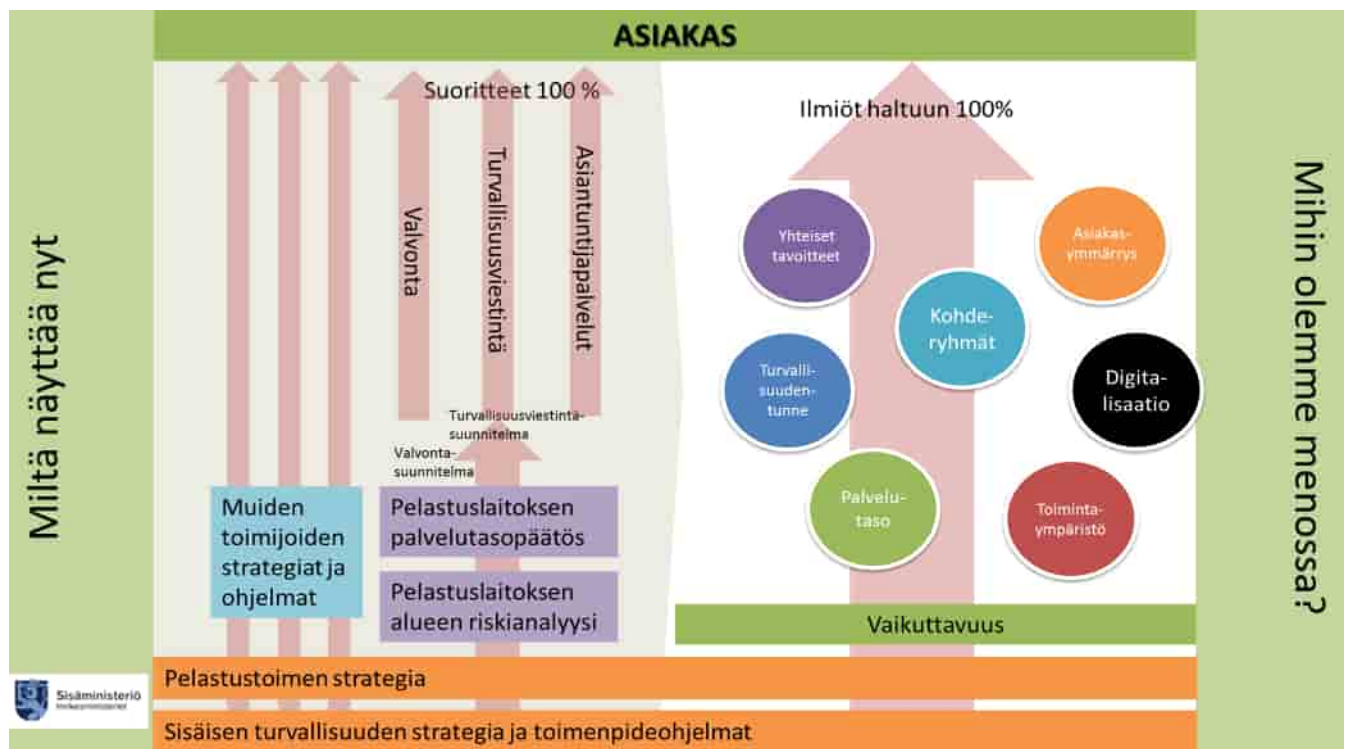
Ongelmaa ja sen laajuutta tulee yhä lisäämään kotiin tarjottavien palveluiden merkittävä laajentuminen. Ongelmaa lisää myös pelastustoimessa vallinnut riskiajattelu, jossa ennaltaehkäisevässä valvontatoiminnassa on keskitytty asuinrakennusten sijasta muihin kohteisiin. Tämä on yksi esimerkinäkökulma siihen, miten toimintaympäristön ilmiöitä tulee tarkastella. Seuraavissa luvuissa käsitellään ilmiöpohjaisuuden huomioimista yhteistyön kehittämisessä.

3.5.1 Onnettomuuksien ehkäisyyn tavoitteiden asettelu

Yhtenäinen onnettomuuksien ehkäisyyn palveluiden tuottaminen vaatii yhteiset tavoitteet. Muutoin on seurauksena toisistaan eriytyneitä toimintaa, jossa eri puolilla asuvat ja vaikuttavat kansalaiset eivät ole tasa-arvoisessa asemassa. Työryhmä tunnisti määrällisten tavoitteiden ohjaavan tekemistä ja niiden todellisen vaikuttavuuden arvioinnin todella haasteelliseksi. Vaikka valvontatoiminnan ja turvallisuusviestinnän määrällisten tavoitteiden määrittämisessä on jossain määrin huomioitu riskianalytiikkaa, todelliset vaikutukset

palvelujen kohdentamiseen ovat jääneet hämäränpeittoon ja toiminta näyttää pirstoutuneelta vailla selkeää kiinnepistettä. Työryhmän työn aikana on hahmotettu mallia paloriskiasumisen haltuun ottamiseksi. Mallia on kuvattu seuraavassa luvussa.

Onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteenasettelun tulee pohjautua enemmän ilmiölähtöiseen tarkasteluun. On pyrittävä yhdessä tunnistamaan ne yhteiskunnalliset ilmiöt, jotka vaativat pelastustoimen huomiota. Ilmiöiden tunnistamisessa hyödynnetään toimintaympäristön analyysia sekä asiakastarpeiden voimakkaampaa tunnistamista huomioiden juurisyyt. Koko toimialan on pohdittava yhteiset vaikuttavuustavoitteet, josta johdetaan muutostarpeet. Muutostarpeissa on tunnistettava tarkempi kohdentaminen ja panostaminen. Tämän kautta syntyy yhteinen suunta, jota kohti pyritään niin valvonnalla, turvallisuusviestinnällä kuin yhteiskunnallisella verkostovaikuttamisella.



Kuva 6. Onnettomuuksien ehkäisyn vaikuttavuutta parannetaan tunnistamalla ilmiöt ja niihin liittyvät toimintatarpeet.

3.5.2 Paloriskiasuminen ja viranomaisyhteistyön kehittäminen

Palokuolemien ja vakavien loukkaantumisen vähentämiseksi pelastustoimen sekä muiden viranomaisten tulee tehdä nykyistä enemmän yhteistyötä paloriskiasumiseen liittyvien ongelmien poistamiseksi. Pelastuslakiin on kirjattu velvoite ilmoittaa ilmeisestä palo-vaarasta tai muusta välittömästä onnettomuusriskistä pelastusviranomaiselle. Ilmoitusvelvollisuus koskee viranomaisten lisäksi myös kuntaa, muuta julkisyhteisöä ja näiden palveluksessa olevaa henkilöstöä sekä hoitolaitoksen ylläpidosta ja palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä huolehtivaa toiminnanharjoittajaa ja tämän palveluksessa olevaa henkilöstöä.

Pelastuslain velvoite ilmoitusmenettelyistä ei ole kaikilta osin pelastuslaitoksissa tai asiaan liittyvien sidosryhmien osalta toteutunut. Osaltaan tähän vaikuttaa eri viranomaisten tietämättömyys ilmoitusvelvollisuudesta sekä erilaiset toimintatavat pelastuslaitoksissa. Myöskin pelastustoimen ammatillisessa – ja täydennyskoulutuksessa tulee panostaa nykyistä enemmän paloriskiasumista koskevaan valvontatehtävän kokonaisuuteen, kuten lainsäädännön, työturvallisuuden ja eri viranomaisten vastuualueiden tuntemukseen.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä on tuonut osaltaan paloriskiasumiseen liittyvää problematiikkaa esille mm. pelastuslaitosten kumppanuusverkostossa ja työryhmän esityksissä pelastuslain muuttamiseksi (Liite 2).

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue käynnisti onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän esityksestä Palosuojelurahaston tukeamana vuoden 2018 loppuun saakka kestävä hankkeen, jonka tavoitteena on kehittää yhteistyötä paloriskiasumisen tunnistamisessa, yhteistyöviranomaisten ilmoituskäytännöissä ja osaamisen kehittämisessä pelastuslaitoksissa. Hankkeen tarkoitus on luoda valtakunnallinen malli, jolla kaikki yhteistyöosapuolet tavoitetaan sekä yhtenäistetään pelastusviranomaisten käytäntöjä. Pitkän aikavälin tavoitteena on, että paloriskiasuminen ilmiönä vähenee yhteiskunnassa. (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto kehittää paloriskiasumisen viranomaiskäytäntöjä 2018)

Kaikki pelastuslaitokset ovat mukana keväällä 2018 käynnistetyssä hankkeessa, joka toimii ns. dynaamisena hankkeena. Hankkeeseen pääsemisen edellytyksenä on ollut, että jokainen pelastuslaitos sitouttaa henkilöstöresurssejaan hankkeeseen sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Hankkeelle palkattiin palosuojelurahaston avustuksella päätoiminen hankehenkilö, joka työskentelee kuntaliitossa yhteistyössä mm. pelastuslaitosten kumppanuusverkoston henkilöstön kanssa. Hankkeen projektipäälliköksi valittiin Nina Söderholm, jonka vetämänä hanke eteni hankesuunnitelman mukaisesti.

Asumisturvallisuuden parantamista on lähestynyt myös tutkija Päivi Mäkelä Pelastusopiston käynnistämässä tuottamukselliset tulipalot- tutkimus ja kehittämishankkeen osalta. Mäkelä on erityisesti lähestynyt aihetta tuottamuksellisuuden näkökulmasta, mutta lisäksi hän on tuonut ansiokkaasti esille vallitsevaa ongelmakenttää esim. ilmoitusmenettelyn ja viranomaisten yhteistoiminnan osalta. (Mäkelä 2018)

Lähtökohtana on pidettävä sitä, että yhteistyötä on kehitettävä niin pelastustoimen sisällä kuin eri viranomaisten kanssa, koska paloriskiasumiseen liittyvät ongelmat lähes aina edellyttävät useamman eri viranomaisen toimia. Erityisesti yhteistoimintaa tulee kehittää sosiaali- ja terveystieteiden sekä poliisin kanssa. Jotta paloriskiasukkaan toimintaan voidaan puuttua ajoissa, se edellyttää viranomaisten kesken yhteistä toimintatapaa- ja mallia. Myöskin kuntien ja tulevaisuudessa maakuntien näkökulmasta on olennaista puuttua asumisongelmiin ajoissa.

Lisäksi kaikkien asiaan liittyvien tahojen tulee omalta osaltaan edistää tietämystä asian osalta. Tämä edellyttää myös ministeriöiden välisen yhteistyön, poikkihallinnollisen koulutuksen, turvallisuusviestinnän ja toimintatapojen kehittämistä. Yksin kukaan viranomainen tai edes maakunta ei pysty osaltaan saamaan asiaa sellaiselle tasolle, että on mah-

dollista todeta asian olevan kunnossa. Tämä edellyttää siis huomattavasti enemmän panostusta viranomaisten yhteistyöhön sekä paloriskiasumisen ongelmien ratkaisemiseen, jos pelastustoimen tavoitteena on edelleen palokuolemien ja vakavien henkilövahinkojen vähentäminen.

Paloriskiasuminen tulee olla pelastusalan ennaltaehkäisevän valvontatoiminnan ja riskianalyysin keskiössä, jos lähtökohtaisesti halutaan vaikuttaa asumisturvallisuuteen. Yhteiskunnan palvelurakenne on murroksessa ja se on muuttumassa nopeasti. Muutosta vauhdittavat luonnollisesti tuleva sote- ja maakuntauudistus, kuin digitalisaatiokin. Pelastustoimen on oltava tässä muutoksessa mukana. Haasteena onkin se, olemmeko alana valmiit muuttamaan omia toiminnallisia tapojamme tai perinteitämme? Olemmeko valmiit muuttamaan valvontatoimintaa suoritämääräisestä valvonnasta riskiperusteiseen valvontaan? Onko osaamisemme ja toimintamallimme sillä tasolla, että voimme olla ratkaisemassa muuttuvan yhteiskunnan turvallisuustarpeita?

Paloriskiasumisen haasteet selätetään nykyistä laajemmalla ja tavoitteellisella yhteistyöllä. Yhteistyötä tarvitaan niin pelastustoimessa, kuin eri viranomaisten ja toimijoiden kesken. Mahdollisesti muodostettavat maakunnat lisäävät mahdollisuuden kehittää yhteistyötä paloriskiasumisen suhteen sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Tämä ei yksistään riitä, vaan aihetta on tuotava esille yhteiskunnallisessa keskustelussa valtakunnallisella tasolla. Laaja-alaisella panostamisella ylläpidämme ja kehitämme myös tulevaisuudessa turvallisempaa asuinympäristöä muuttuvista riskeistä huolimatta.

3.5.3 Pelastuslaitoksien alueellinen yhteistyö

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamiseen tulee kiinnittää huomiota myös pelastuslaitoksien yhteistoiminta-alueiden kesken. Monella maantieteellisellä alueella pelastuslaitoksien muodostamat yhteistoiminta-alueet ovat sellaisia, joissa asiakkaat liikkuvat aluerajojen yli työ- ja/tai vapaa-ajan tarpeiden takia. Myös yritysten ja laitosten toiminta voi olla hyvinkin useasti pelastustoimen aluerajat ylittävää. Asiakkaamme eivät yleensä tiedosta millä pelastustoimen alueella he kulloinkin ovat tai toimivat. Toisaalta ei heidän sitä tarvitsisi tietääkään, mikäli toimintamme olisi yhdenmukaista ja mm. sähköinen asiointi toimisi yhden luukun-periaatteella.

Alueellinen yhteistyö ja sen avulla onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen voi olla jossakin määrin helpompaa toteuttaa ensin alueellisesti, ja vasta tämän jälkeen laajentaa työtä valtakunnallisella tasolla. Alueelliset näkökulmat koetaan enemmän omaksi ja työnjohdollisestikin yhdenmukaistamistyö voi olla suoraviivaisempaa ja konkreettisempaa. Alueellisessa yhteistyössä tulee kuitenkin aina nähdä myös valtakunnallinen yhdenmukaistamistarve, joten alueelliseen työhön on sisällytettävä laajenemismahdollisuus valtakunnalliseksi.

Uudenmaan alueen pelastuslaitoksilla on ollut yhteistoimintasopimus 15.12.2015 lähtien. Yhteistyö pääkaupunkiseudun palokuntien välillä on ollut hyvinkin pitkään jo ennen sopimuksen tekemistä. Alueellisten pelastuslaitoksien myötä yhteistyö laajeni koko Uudellemaalle, mutta siinä vaiheessa yhteistyö keskittyi aluksi pelastustoimintaan ja onnettomuuksien ennalta ehkäisyyn. Kirjallisen sopimuksen myötä yhteistoiminnan edellytyksiä laajennettiin myös muille pelastuslaitosten toiminta-alueille. Yhteistoimintasopimuksessa

kirjallisena tavoitteena on edistää pelastuslaitosten yhteistoimintaa kaikissa pelastuslain (379/2011) 27 §:n sekä muun lainsäädännön mukaisissa pelastustoimen ja pelastuslaitosten tehtävissä. Sopimuksen myötä pyrkimyksenä on järjestää toiminta asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden kannalta katsottuna niin, että palvelut ovat laadukkaita, tasalaa-tuisia, ristiriidattomia ja kulloisenkin palvelun tarjoaja ei tässä mielessä merkittävästi erotu.

Onnettomuuksien ehkäisyn asiakokonaisuuteen liittyen Uudenmaan pelastuslaitoksien yhteistyöllä vuosien saatossa on laadittu yhteisiä suunnitteluohjeita (jossakin määrin vastaavat säädösten yhteistä tulkintaa), lomakkeita, yhteisiä käytäntöjä sekä ennen kaikkea tiedonvaihtoa. Yhteistyön myötä henkilöstö on oppinut tuntemaan kollegoita naapurilaitoksista ja aihekokonaisuuksiin liittyen on muodostunut alueellisia asiantuntijaverkostoja. Uudenmaan pelastuslaitosten johtajat ovat hyväksyneet mm. yhdeksi avaintavoitteeksi vuosille 2019–20 asiakaspalvelun yhtenäistämisen. Tehty linjaus on samansuuntainen pelastustoimen strategian ja pelastustoimen uudistushankkeiden tavoitteiden kanssa.

Asiakaspalvelun yhtenäistämiseen liittyen Uudenmaan pelastuslaitoksien onnettomuuksien ehkäisyn työryhmät ovat määritelleet toimintaan liittyvät suorituskykyvaatimukset sekä kartoittaneet pelastuslaitoksien eroavaisuuksia palvelukartoituksella. Uudenmaan pelastuslaitoksien työryhmien tekemä taulukko valvontatyötekevän henkilön suorituskykyvaatimuksista on esimerkinomaisesti liitteenä 5. Tehty määrittelytyö on vielä kesken, mutta liitteenä oleva taulukko antaa erinomaisen kuvan siitä, kuinka monimuotoista ja vaativaa pelastusviranomaisen tekemä valvontatyö on. Tehdyn työn pohjalta vuodelle 2019 määritellään yksityiskohtaisemmat osatavoitteet asiakaspalvelun yhtenäistämiseksi. Näitä tullee olemaan tärkeimpien suunnitteluohjeiden päivittäminen, yhteisten taksaperusteiden tekeminen ja perittävien maksujen yhdenmukaistaminen, suorituskykyvaatimusten siirtäminen osaksi osaamisen hallintajärjestelmää, keskeisten palvelujen yhdenmukaistaminen jne. Tavoitteena on, että asiakas saa yhdenmukaiset onnettomuuksien ehkäisyn palvelut koko Uudenmaan alueella.

Uudenmaan alueella tehty alueellinen yhteistyö yhteistoimintasopimukseen perustuen on hyvä esimerkki siitä, että yhdenmukaistamista on mahdollista saada aikaan jos pelastuslaitoksilla on tahtotila sen toteuttamiseen. Tavoite pitää olla selkeä ja kaikkien toimintojen tulee tähdätä asetetun tavoitteen aikaansaamiseksi. Uudenmaan pelastuslaitoksien yhteistyöllä aikaan saatuja tuotoksia on pystytty hyödyntämään hyvin paljon myös valtakunnallisesti. Näin ollen alueellinenkin yhteistyö tukee ja vie valtakunnallisiakin yhteisiä tavoitteita eteenpäin.

3.6 Osaamisen hallinta

Työryhmälle annettujen varsinaisten tehtävien lisäksi:

Tehdään mietintö osaamisen varmistamiseksi pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyössä. Kuvataan onnettomuuksien ehkäisytyön eri osa-alueiden osaamisvaatimukset (yhteistyö työhyvinvointi-työryhmä/osaamisen hallinta-työryhmän kanssa).

Henkilöstön osaamisen hallinta ja osaamisen varmistaminen ovat tahdon lisäksi yksi keskeinen avaintekijä tulevaisuuden laadukkaassa ja yhdenmukaisemmassa onnettomuuksien ehkäisytyössä. Ilman systemaattista onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevän henkilöstön osaamisen hallintaa ei voida tuottaa laadukasta ja yhdenmukaista palvelua asiakkaillemme.

Onnettomuuksien ehkäisytyö on moniolotteisuudessaan yksi pelastuslaitosten vaativimmista työtehtävistä. Työssä toimitaan kaikkien eri toimialojen toiminnanharjoittajien kanssa yhteistyössä ja asiakkaat odottavat pelastusviranomaisen olevan joka alan ammattilainen. Myös säädökset muuttuvat jatkuvasti ja pakottavat pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisytyötä tekeviä viranhaltijoita kehittämään osaamistaan jatkuvasti ja muuttamaan toimintatapojaan yhteiskunnan mukana.

Pelastuslaitokset rekrytoivat onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevää henkilöstöä monenlaisilla eri taustakoulutuksilla, mm. Pelastusopiston päällystötutkinto, Laurea-Amk:n turvallisuusalan tradenomi-Amk-tutkinto, rakennusalan rakennusmestari ja rakennusinsinööri-tutkinnot jne. Tämä on toimialallemme rikkaus, koska se lisää osaamistamme toimissamme onnettomuuksien ehkäisytyössä eri toimialojen toiminnanharjoittajien kanssa yhteistyössä. Mutta se on myös suuri haaste pelastustoimelle, koska onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevät eivät tule ns. yhdestä putkesta, jolloin pystyisi varmistamaan heidän perusosaamisensa laadun ja tason yhdenmukaisemmaksi.

Pelastuslaitosten sivutoimista ja sopimuspalokuntien henkilöstöä käytetään jo nyt ja tulevaisuudessa entistä enemmän myös onnettomuuksien ehkäisytyöhön, esimerkiksi turvallisuusviestintään. Heidän taustansa ja osaamisensa onnettomuuksien ehkäisytyöhön vaihtelevat vieläkin enemmän. Myös vapaaehtoisen henkilöstön voimavaroja ja erilaisia osaamis- ja ammatillisia taustoja tulee kyetä hyödyntämään tehokkaammin tulevaisuudessa. Yhteinen suunta yhteiseen tekemiseen ja riittävä osaamistaso tulee kuitenkin varmistaa täydennyskoulutuksella ja yhteisellä valtakunnallisella koulutusaineistolla, jotta pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyön laatu säilyy ja kehittyy entisestään.

Pelastustoimessa henkilöstön urasuunnittelu ja urakehittymismahdollisuuksien luominen on viime vuosina noussut voimakkaasti esille. Pelastustoimintaa tekevän henkilöstön ikärakenne pakottaa siihen, että ikääntyvälle henkilöstölle on pystyttävä löytämään vaihtoehtoisia urapolkuja, kun fyysinen kunto ja työkyky eivät enää riitä pelastustoiminnan tehtäviin. Onnettomuuksien ehkäisyn tehtävät ovat yksi luonteva vaihtoehto hyödyntää pelastustoimintaa tekevien ikääntyvien työntekijöiden monipuolinen kokemus työuran loppupuolella, mutta se vaatii osaamisen suuntaamista ja kehittämistä varsinkin työtehtävien muutosvaiheessa.

Myös pelastustoimen kilpailukyvyn kannalta urakehittymismahdollisuuksien varmistaminen on iso asia. Varsinkin onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevän henkilöstön osalta kilpailimme monen muun toimialan kanssa samasta osaamisesta ja samoista henkilöistä. Esimerkiksi vakuutusala, yksityinen turva-ala, rakennusala ja palotekninen suunnitteluala kilpailevat kanssamme samoista työntekijöistä. Palkkauksessa emme välttämättä pysty kilpailemaan ko. alojen kanssa, joten urakehittymismahdollisuudet voivat olla tulevaisuudessa yksi keino kilpailla osaavista henkilöistä. Toimialan tulee pohtia, kuinka tuomme jatkossa urapolkujemme mahdollisuuksia konkreettisemmin näkyväksi jo rekrytointivaiheessa?

Osaamisella ja koulutuksella on keskeinen merkitys työn tehokkuuden, toiminnan ja tulokintojen yhdenmukaisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseen. Osaamisen hallinnalla vaikuttaa myös työhön motivoitumiseen ja työn arvostukseen. Järjestelmällisellä osaamisen hallinnalla ja kehittämisellä varmistetaan myös, että toimintamme lainsäädännölliset velvoitteet täytetään (hallintolain vaatimukset, vaitiolovelvoitteet, tietojen käsittely jne.). Tähän on panostettava osaamisen lisäämisessä myös asiakkaidemme oikeusturvan nimissä.

Järjestelmällisellä ja yhdenmukaisella osaamisen vahvistamisella voidaan vaikuttaa myös kansallisten tavoitteiden saavuttamiseen. Pelastustoimen strategia 2025:ssä muistutetaan osaamisen kehittämisen merkityksestä. Strategian tavoitteina on mm. palvelujen järjestäminen laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti sekä henkilöstön hyvinvointi. Tavoitteiden saavuttamiseksi on linjattu, että pelastustoimen henkilöstöllä on korkeatasoiseen koulutukseen pohjautuva, toiminnan tarpeita vastaava, jatkuvaan osaamisen arviointiin ja kehittämiseen perustuva osaaminen ja ammattitaito. (Pelastustoimen strategia 2016) Osaamisen kehittämällä strategiassa nähdään olevan suora yhteys työn tuloksellisuuteen ja työn hallintaan sekä urapolkujen toteutumisen.

Henkilöstön osaamista kehittämällä varmistetaan laadukkaat palvelut ja pelastustoimen jatkuva uudistuminen. Myös pelastustoimen strategian tavoitteena on koulutettu, osaava ja motivoitunut henkilöstö. Toimintaympäristömme muuttuu jatkuvasti, pelastuslaitosten tulee huolehtia henkilöstön osaamisen kehittämisestä tulevaisuuden vaatimuksia vastavaksi.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä laati syksyllä 2016 pelastuslain muutosehdotukset onnettomuuksien ehkäisytyön kannalta (Liite 2). Yhtenä muutosesityksenä oli pelastuslain 56§:n täsmentäminen pelastuslaitosten koulutusvastuun osalta. Työryhmä esitti, että pykälässä tulee huomioida jatkossa myös pelastuslaitoksen vastuu siitä, että sivutoimisella henkilöstöllä ja sopimuspalokuntien henkilöstöllä on riittävä koulutus myös sellaisiin onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviin (esim. turvallisuusviestintä), joihin heitä käytetään. Jos henkilöstöä käytetään ko. tehtäviin, pelastuslaitoksen tulee vastata siitä, että heillä on riittävä osaaminen ko. tehtävien hoitamiseksi.

Lisäksi työryhmä esitti pelastuslain muutostarpeisiin 57§:n osalta, että pelastustoimen henkilöstön kelpoisuus- ja osaamisvaatimuksia tarkennettaisiin onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevän henkilöstön osalta. Tällä hetkellä laissa säädetään vain pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviä ja valvontatoimintaa päätyökseen tekevän henkilöstön osaamisesta ja kelpoisuudesta ei säädetä lainkaan. Kuitenkin esim. valvontatoimintaa tekevä henkilöstö käyttää merkittävää julkista valtaa ja tekee hallinnollisia viranomaispäätöksiä, jotka vaativat monipuolista koulutusta ja osaamista. Säädosmuutoksella edistettäisiin valvontatyön laadullista kehittymistä sekä yhdenmukaistettaisiin valvontatyötä. Sillä parannettaisiin ja jämäköitettäisiin pelastusviranomaisen hallinnollisen osaamisen vaatimuksia valvontatyössä, joka parantaisi myös asiakkaiden oikeusturvaa. Lisäksi korostettaisiin työnantajan velvollisuutta vastata riittävän osaamisen saamisesta. Mitään tiukkaa kelpoisuusvaatimusta pykälään ei voi kirjata, koska onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstöä on ja rekrytoidaan pelastuslaitoksille monenlaisilla taustoilla. Pelastuslaitokset määrittelevät itse omat vaatimuksensa henkilöstöä rekrytoidessaan. Erilaisten koulutustaustojen vuoksi kuitenkin lisäosaamis- ja koulutustarpeet voivatkin olla hyvin erilaisia eri ryhmissä. Riittävästä koulutus-

ja osaamistasoista voitaisiin sitten jatkossa ohjeistaa esim. pelastuslaitosten verkoston yhteisellä ohjeella palontutinnan tasojen koulutusraamitusten tapaan.

Valvontatyö perustuu asiakaspalvelun lisäksi lainsäädännön tuntemiseen, hallintaan ja oikeisiin hallinnollisiin menettelytapoihin. Pelastuslainsäädännön lisäksi valvontatyössä on hallittava hallintolaki (434/2003), ja erityisesti sen 6§:ssä määritellyt hyvän hallinnon perusteet. Viranomaistoiminnassa on huomioitava useita muitakin säädöksiä, kuten:

- Perustuslaki (731/1999)
- Yhdenvertaisuuslaki (21/2004)
- Kielilaki (423/2003)
- Henkilötietolaki (523/1999)
- Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).

Lisäksi valvontatyötä tekevän henkilöstön on hallittava kymmeniä erilaisia asetuksia, määräyksiä, ohjeita ja oppaita, jotka antavat vaatimuksia ja ohjeistusta erilaisten toimintojen ja rakennusten turvallisuuteen.

Pelastusviranomaisen tulee paitsi noudattaa prosesseissaan lain asettamia velvoitteita myös kyetä neuvomaan ja valvomaan asiakkaitaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä. Tämä edellyttää jatkuvaa valmiutta seurata lainsäädännön kehitystä ja kykyä hankkia lisätietoa, tulkita ja soveltaa säädöksiä erilaisissa asiayhteyksissä.

Onnettomuuksien ehkäisytyöhön liittyvää ammatillista identiteettiä on tarkasteltu palotarkastustyötä tekevien osalta Helsingin pelastuslaitoksen vetämässä turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II – hankkeessa. Siinä havaittiin, että valvontatyö tarjoaa hyvät edellytykset ammatti-identiteetin rakentumiselle, koska sillä koetaan olevan selkeä yhteiskunnallinen merkitys, tavoite ja tehtävä. Tämänhetkiseksi haasteeksi koettiin erityisesti työssä vaadittavan ammattitaidon muutokset ja siitä aiheutuva epävarmuus ammatillisista haasteista selviytymisestä sekä työtehtävien ja niiden edellyttämän teoreettisen tiedon hallinnasta. Lainsäädännön hallinnassa ja soveltamisessa, myös hallinnollisten pakokeinojen avulla, koetaan runsaasti lisäosaamistarpeita kaikissa valvontatyötä tekevissä ryhmissä. (Koivisto ym. 2015)

Lisäksi on huomioitava, että koko onnettomuuksien ehkäisyn tehtäväkenttä ja valvontatyön hallinnolliset menettelytavat ovat tällä hetkellä muutostilassa, minkä vuoksi osaamisen kehittäminen on erittäin ajankohtainen kysymys. Uusia osaamistarpeita koetaan olevan runsaasti. Pelastuslaitoksien työntekijät on saatettu rekrytoida aivan erilaisista lähtökohdista ja erilaisiin tarpeisiin kuin mitä nykytilanteen ja tulevaisuuden tarpeet ovat. Uudistuksella varmistettaisiin osaltaan sitä, että pelastuslaitokset huolehtivat henkilöstön osaamisen kehittämisestä tulevaisuuden vaatimuksia vastaavaksi. Ehdotettu pelastuslain muutos varmistaisi osaltaan lisä- ja täydennyskoulutusten toteutumisen pelastustoimen strategiassa asetetun tavoitteen: "koulutettu, osaava ja motivoitunut henkilöstö" mukaisesti.

Nykyisin pelastuslaitosten henkilöstön osaamistason kartoittaminen, osaamisen kehittämisen suunnittelu ja sen toteuttaminen yksittäisen työntekijän henkilökohtaisella tasolla

vaihtelee todella paljon pelastuslaitoksittain ja on usein melko vaatimattomalla tasolla. Yhdessä hyväksytyt osaamistavoitteet onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstölle antavat pohjan tehdä osaamiskartoitusta. Hyvin ja oikeassa hengessä tehdyt osaamiskartoitukset mahdollistavat henkilöstön osaamisen kehittämisen suunnittelun. Osaamiskartoitusten ja suunnitelmien hyödyntäminen osana henkilökohtaisia kehityskeskusteluja ja -kehittymissuunnitelmia mahdollistavat nykyistä tavoitteellisemman, yksilöllisen osaamisen kehittämisen.

Myös Pelastusopiston opetushenkilöstön osaaminen, ajan tasalla pysyminen ja yhteinen suunta kentän kanssa on varmistettava. Tätä voidaan edesauttaa jatkossa entistä tiiviimmällä yhteistyöllä pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja sen työryhmien kanssa. Yhteistyötoimijoiden verkoston hyödyntäminen on tarkasteltava nykyistä avarakatseisemmin. Pelastusopistolla menossa oleva henkilöstön osaamiskartoitus ja sen hyödyntäminen opetushenkilöstön osaamisen kehittämisessä kehityskeskustelujen kautta kehittää asiaa tulevaisuudessa. Myös opettajien ns. työkiertojärjestelmän edelleen kehittäminen auttaisi ajatusten ja näkemysten vaihdossa kentältä oppilaitokseen ja toisin päin.

Tällä hetkellä ei ole olemassa systemaattista, säännöllistä järjestelmää, jolla luodattaisiin pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstön täydennyskoulutuksen tarpeita Pelastusopiston täydennyskoulutuksen sisällön ja tarjonnan suunnittelun pohjaksi. Nykyisin tarjonnan suunnittelu perustuu Pelastusopiston onnettomuuksien ehkäisyn opetustiiimin hyvään verkottumiseen ja tiiviiseen yhteistyöhön kentän kanssa, näissä yhteyksissä "haistellaan" kentän tulevia koulutustarpeita. Nykyistä systemaattisemman, tiiviimmän ja säännöllisen mekanismin luominen kentän koulutustarpeiden ja Pelastusopiston koulutustarjonnan suunnittelun yhteensovittamiseksi mahdollistaa pelastuslaitoksille etupainotteisemman ja kohdennetumman henkilöstön osaamisen kehittämisen ja antaa Pelastusopistolle nykyistä paremman mahdollisuuden suunnata koulutustarjontaa tarpeita vastavaksi.

Hyvänä, jo toteutuneena esimerkkinä tästä on palontutinnan täydennyskoulutuksen kehittäminen ja nykyinen suunnittelu. Asiaan tartuttiin Pelastusopiston onnettomuuksien ehkäisytiimin ja kumppanuusverkoston Palontutkinta 2020 -työryhmän yhteistyönä 2016. Sen jälkeen palontutinnan täydennyskoulutuskurssien sisällöt suunniteltiin uusiksi yhteistyössä ja täydennyskoulutuksia alettiin suunnata alueellisesti palontutkintatyöryhmän toiveiden mukaisesti. Kokemukset ovat hyvät, kurssien palautteet ovat parantuneet ja koulutus vastaa tarpeisiin sekä sisällöllisesti että alueellisesti.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen - työryhmälle annettujen varsinaisten tehtävien ohella työryhmän tuli pitää mukana yhtenäistämässä ja kehittämässä osaamisen varmistaminen onnettomuuksien ehkäisytyössä. Tätä työtä aloitettiin pohjustamaan muiden osa-alueiden kehittämistyön rinnalla jo heti syksyllä 2016 ja samalla kartoitettiin pohja- ja taustamateriaalia aiheeseen aiemmin tehdyistä hankkeista ja tutkimuksista. Aihetta oli sivuttu lähivuosien aikana useissa eritasoisissa julkaisuissa, esimerkiksi:

- Pelastusopiston Amk-opinnäytetyössä: Anssi Kulhman, Palotarkastajan osaamisvaatimukset 2012
- Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II – hankkeessa Helsingin pelastuslaitoksella 2015

- Helsingin kaupungin Osaaminen pelastusviranomaisen onnettomuuksien ehkäisytyössä hankkeen loppuraportissa 2015
- Valvonnan vaikuttavuuden arvioinnissa Helsingissä 2016
- Pelastusopiston hankkeessa / YAMK-opinnäytetyö: Onnettomuuksien ehkäisyn opetuksen kehittämistarpeet, Jani Jämsä 2016
- Pelastusopiston Koulumaali-hankkeen sähköinen koulutusalausta ja osaamiskartoitusmahdollisuudet, menossa 2018
- Pelastusopiston hankkeessa: Palontutkinnan sähköinen oppimateriaali, menossa 2018.

Näiden hankkeiden tuottama tieto ja mahdollisuudet otettiin pohjatiedoksi osaamisen hallinnan jäsentämiseksi työryhmän muun yhtenäistämisen ja kehittämistyön yhteydessä.

Pelastustoimen uudistushankkeen hyvinvointityöryhmän alla toimivan osaamisen hallinta-työryhmän kanssa sovittiin määriteltäväksi osaamistarvekuvaukset pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyön eri osa-alueille. Osaamistarvekuvaukset sovittiin tehtäväksi samoille neljälle palvelumuodolle, joille oli tehty myös prosessikuvaukset prosessityöryhmälle: valvonta, turvallisuusviestintä ja asiantuntijapalvelut.

Tämän työn aloittamisen jälkeen tuli esille, että Uudenmaan alueen pelastuslaitokset ovat aloittaneet myös yhdessä luonnostelevaan omaan tarpeeseensa suorituskykyvaatimuksia onnettomuuksien ehkäisyn eri osa-alueille. Tämä työ toteutti samaa asiaa työryhmän osaamistarvekuvausten kanssa. Uudenmaan pelastuslaitosten yhteistyöllä tuotamat osaamistarvekuvaus valvontatyötä tekeväälle henkilölle on tämän raportin liitteenä 4. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä sekä Pelastusopiston onnettomuuksien ehkäisytiimin ovat osaltaan käyneet kuvaukset läpi. Tehdyt kuvaukset vastaavat hyvin valtakunnallisia tarpeita.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen - työryhmän toiminnan aikana työryhmän jäsenten tiiviillä ja yhteisen tavoitteen eteen tehdyllä työllä on jo saavutettu suoria konkreettisia hyötyjä onnettomuuksien ehkäisytoiminnan osaamisen hallinnan, ammattiopetuksen ja täydennyskoulutuksen kehittämiseksi. Näistä esimerkkeinä:

- Työryhmän tekemät esitykset järjestämislakiin ja muutostarpeet pelastuslakiin on otettu huomioon Pelastusopiston ammattiopetuksessa ja täydennyskoulutuksessa herättelevinä tulevaisuuden muutostarpeina
- Työryhmän toiminnan aikana, erillisessä hankkeessa valmistunut pelastuslaitosten valvonnan aapinen tullaan ottamaan sellaisenaan osaksi Pelastusopiston valvonnan opetusmateriaalia ammattiopetuksessa ja täydennyskoulutuksessa. Käsikirjan jalkauttamisprosessissa saattaa olla mahdollisuuksia Pelastusopiston täydennyskoulutukseen yhteistyössä pelastuslaitosten ja SM:n kanssa
- Työryhmässä valmistellun, PSR-rahoitteen Paloriskiasumisen hankkeen luoma toimintamalli ja koulutusaineistot Pelastuslain 42§:n mukaisten ilmoitusten käsitteilyyn tullaan hyödyntämään Pelastusopiston ammattiopetuksessa ja täydennyskoulutuksessa. Pelastusopisto on mukana hankkeen jalkauttamisvaiheessa

- Työryhmässä tehty työ valvontamenetelmien kartoittamiseen ja kehittämiseen hyödynnetään Pelastusopiston valvonnan opetukseen ja täydennyskoulutukseen
- Työryhmän ja pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuusviestinnän työryhmän yhdessä käynnistämä Pelastusopiston Amk-opinnäytetyönä tehtävän kartoituksen tulokset pelastuslaitosten turvallisuusviestinnän suunnitelmien nykytilasta hyödynnetään Pelastusopistolla opetuksessa ja täydennyskoulutuksessa herättelevänä kehittämistarpeina
- Jos työryhmässä visioitu ajatus pelastuslaitosten yhteisestä sähköisestä toimintamallien ja tulkintojen portaalista toteutuu, se antaa aivan uudenlaiset mahdollisuudet Pelastusopiston ammattiopetukseen valmentaa opiskelijoita käytännön elämän ongelmatilanteiden ratkaisemiseen oikean työelämän työvälineillä jo opiskelun aikana ja siten tuottaa osaavampia ammattilaisia pelastuslaitoksille. Portaaliehdotusta on käsitelty kohdassa 4.1.1.
- Työryhmän työskentelyn aikana käynnistyi työryhmästä irrallaan RTA-hanke, jonka osana valmistellaan pelastuslaitosten yhteisen sähköisen valvontasovelluksen toteutus; toteutuessaan sen osana toteutuu myös koulutusversio ja -tietokanta ko. sovelluksen sisälle, joka myös antaa uudenlaiset mahdollisuudet Pelastusopiston ammattiopetuksessa valmentaa opiskelijoita oikean työelämän työvälineiden käyttöön jo opiskeluaikana.

Kaikki nämä jo saavutetut kehittämistoimenpiteet osoittavat, että tiiviimmällä pelastuslaitosten, SM:n ja Pelastusopiston yhteistyöllä saavutetaan konkreettisia, onnettomuuksien ehkäisyn osaamisen kehittymistä hyödyntäviä tuloksia.

Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevän henkilöstön, sekä päätoimisen että sivutoimisen, osaamisen kehittämisen pohjaksi on luotava yhdessä sovitut osaamisvaatimukset. Vain niiden kautta pystytään tekemään riittävän konkreettisia ja osaamisen kehittämistä tukevia osaamiskartoituksia.

Osaamisen kehittämisen suunnittelu on jatkossa saatava luontevaksi osaksi työntekijöiden henkilökohtaisen kehittymisen ja urapolkujen suunnittelua, kehityskeskustelujen kautta. Osaamiskartoituksia ja kehityskeskusteluja hyödyntäen voidaan yhdistää henkilökohtaiset kehittämistarpeet osaamistarpeiden kehittämiseen.

Jatkossa tarvitaan nykyistä systemaattisempi, säännöllinen mekanismi pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja Pelastusopiston sekä muiden yhteistyötoimijoiden välille koulutustarpeiden ja -tarjonnan luotaamiseen ja suunnitteluun. Näin saadaan tarjonta vastaamaan kysyntää ja oppilaitos pysyy paremmin mukana kentän tarpeiden suunnassa sekä kenttä oppilaitoksen tulevaisuusluotauksessa.

Pelastusopiston nykyistä tiiviimpi mukana olo pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja sen työryhmien toiminnassa tulevaisuudessa on erittäin tärkeää. Ajatusten ja näkemysten vaihto sekä kumppanuusverkoston tekemien linjausten siirtyminen suoraan opetukseen varmistetaan päivittäisellä yhteistyöllä.

Osaamisen varmistamisen ja kehittämisen pohjaksi tarvitaan jatkossa yhteiset, yhteisesti sovitut ja hyväksytyt, valtakunnalliset toimintamallit ja koulutusaineistot. Vain näiden kautta pystytään osaamisen kehittämällä saavuttamaan yhtenäisyyttä ja laatua. Tämä asettaa haasteita kumppanuusverkostolle yhtenäistämiseen. Myös koulutusaineistojen tuottaminen ja ylläpito on suunniteltava. Tulevaisuudessa on pystyttävä hyödyntämään nykyistä laajemmin sähköisten oppimisalustojen luomia mahdollisuuksia.

Osaaminen on myös todennettava riittävän laadukkaasti, yksiselitteisesti ja toistettavasti. Tällä varmistetaan osaamisen kehittämisjärjestelmässä sen toimivuus. Tähän tarvitaan systemaattinen, vakioitu menetelmä koko valtakunnassa, jonka pohjana ovat yhteisesti sovitut onnettomuuksien ehkäisyn osaamisvaatimukset. Osaamisen todentaminen tehtäisiin perehdyttämis- ja koulutautumisjaksojen päätteeksi, mutta myös säännöllisesti esim. valvontatyötä tekeville. Vertailukohtana voi olla esimerkiksi jo nyt usealla alueella käytössä olevat pelastustoiminnan johtamista tekevän henkilöstön säännölliset taitojen testaukset.

Haasteena pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn tulevaisuuden osaamisen varmistamisen ja kehittämisen järjestelmälle ovat henkilöstön todella monipuoliset ja vaihtelevat ammatti- ja koulutustaustat sekä niiden pohjatieto- ja taustatasojen erot. Niiden riittävä huomioiminen vaatii yksilöllisiä osaamiskartoituksia ja henkilökohtaisia kehityssuunnitelmia.

Yhteisen, valtakunnallisen, sähköisiä oppimisalustoja hyödyntävän koulutusaineiston laatiminen ja ylläpito asettaa haasteita. Virkatyönä resurssit eivät riitä tämän kaltaisen materiaalin luomiseen kovin nopealla aikataululla. Erillisten hankkeidenkaan avulla niiden tuottaminen ei ole nopeaa. Materiaalia voitaisiin tuottaa oppilaitoksen ja pelastuslaitosten henkilöstön yhteistyönä kumppanuusverkoston työryhmien kautta tai erillisinä hankkeina.

Osaamisen todentamisen järjestelmä vaatii pohjaksi yhdessä sovitut ja yhteisesti hyväksytyt osaamisvaatimukset. Myös osaamiskartoitusten ja testausten menetelmät ja tasot on sovittava ja hyväksyttävä yhteisesti. Pelastustoimen tulee päättää ja sopia yhteisesti mm. kuka vastaa osaamisen hallintajärjestelmän ylläpidosta ja sen sisällöstä. Lisäksi sisällön kehittäminen, sen arviointi ja laadunvarmistus tulee olla selkeästi jonkun tahon vastuulla.

Osaamisen varmistamisen ja kehittämisen järjestelmän avulla saadaan tulevaisuudessa parannettua pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstön osaamistasoa. Näin pystymme vastaamaan asiakkaidemme tarpeisiin nykyistä paremmin.

Osaamisen kehittämisen kautta, yhteisiä ja yhtenäisiä malleja sekä koulutusaineistoja hyödyntäen on mahdollista päästä nykyistä laadukkaampaan ja yhtenäisempään toimintaan. Tämä parantaa uskottavuuttamme viranomaisena ja asiakkaillemme turvataan laadukkaammat ja yhtenäiset palvelut.

Osaamisen varmistaminen ja kehittäminen motivoi myös henkilöstöä. Samalla se parantaa alamme kilpailukykyä työvoimasta kiristyvillä työntekijämarkkinoilla.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja Pelastusopiston sekä muiden toimijoiden välille luotavan systemaattisen ja säännöllisen koulutuksen tarpeiden ja tarjonnan sekä



koulutuksen suuntaamisen järjestelmän avulla saadaan koulutustarpeet ja tarjonta kohtaamaan nykyistä paremmin. Koulutuksen sisältö saadaan myös vastaamaan paremmin kentän tulkintoja ja toimintamalleja. Lisäksi se parantaa pelastuslaitosten mahdollisuuksia rakentaa sopivia perehdyttämishohjelmia uusille työntekijöille ja hyödyntää heidän osaamistaan heti alusta lähtien, kun yhteisesti tiedetään, mitä Pelastusopiston tutkintojen suorittaneet osaavat.

Pelastuslaitosten ja Pelastusopiston yhteinen sähköinen oppimisolusta, Koulumaali on parhaillaan kehitteillä ja pilotointivaiheessa. Se mahdollistaa jatkossa järjestelmänä edellä kuvatun kaltaisen yhteistyön ja toiminnan osaamisen kehittämisessä.

4 TYÖRYHMÄN ESITYKSET ONNETTOMUUKSIEN EHKÄISYN YHDENMUKAISTAMISEKSI

Alla olevissa kappaleissa on työryhmän kehitysehdotukset onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamiseksi työryhmälle annettujen tehtävien mukaisesti. Esitykset ja alla olevat kappaleet eivät ole priorisointijärjestyksessä. Ensimmäiseksi on nostettu esille asiakasnäkökulma ja sen jälkeen pelastustoimen sisäiseen toimintaan liittyvät kehitysehdotukset.

4.1 Asiakastarpeiden huomioiminen

Lähtökohtaisesti pelastuslaitosten palvelut on suunnattu asiakkaiden tarpeita varten. Olipa kysymys sitten pelastustoiminnan, ensihoidon tai onnettomuuksien ehkäisyn tarpeista, pelastuslaitoksen päätehtävänä on tuottaa sellaista palvelua, jota asiakas kulloinkin tarvitsee. Pelastuslaitoksen palvelutuotannon ja asiakastarpeiden vastaavuuksia on tutkittu pelastustoimessa vähän. Joillakin pelastuslaitoksilla on käytössä asiakastytyvyyden seurantamenetelmä.

Jari Lepistön pro gradu -tutkimuksessa peilattiin pelastuslaitosten kumppanuusverkoston vaikuttavuutta asiakkaiden keskuudessa. Tutkimukseen vastanneet edustivat 75 % markkinaosuutta päivittäistavarakauppaketjuista. Vastauksista kävi ilmi, että verkostossa muodostetut ajatukset olivat näkyneet asiakkaiden palvelussa. Suurin toive esitettiin yhdenvertaisemman palvelutuotannon perään. Tämä on ollut myös pelastuslaitosten isoimpia yhteisiä haasteita. Kuinka tulkitaan lainsäädäntöä yhdenmukaisesti? Kuinka mahdollistetaan asiakkaiden mahdollisimman yhdenvertainen kohtelu? Voidaanko halpatavaraliikkeitä kohdella eri tavalla kuin luksustuoteliikkeitä? Asiakkaat odottavat lähtökohtaisesti viranomaiselta tasapuolista kohtelua. (Lepistö 2017)

Lepistön tutkimuksessa nostettiin esille myös ajatus kumppanuudesta. Asiakkaat kokivat hyvänä, että pelastusviranomaiset tarkastavat ajoittain, että heidän turvallisuus on riittäväällä tasolla. Tässä yhteydessä tunnustettiin reilusti, että kaikkea ei huomata ja hyvä, jos joku toinen katsoo uusin silmin. Tutkimuksessa kävi ilmi, että asiakkaat toivovat yhteistyötä pelastusviranomaisten kanssa. Haasteellisimmissa turvallisuuden kehittämistä vaativissa kohdissa voitaisiin pohtia uusia keinoja. Tämä mahdollistaisi muun muassa uusien innovaatioiden synnyn sekä molemminpuolisen ymmärryksen lisääntymisen.

4.1.1 Yhteinen verkkonäkyvyys

Muodostetaan pelastustoimelle yhteinen sähköinen palvelualusta (pelastuslaitosten verkkosivut) asiakaspalvelun ”yhden luukun” toimintaperiaatteen saavuttamiseksi. Samalla parannetaan pelastustoimen sisäistä ja ulkoista tietosisällön kokoamista ja jakamista.

Päävastuu: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto

Yhteinen verkkopalvelualusta toimisi viranomaispalveluiden asiointikanavana, jota asiakas voi käyttää asioidessaan pelastusviranomaisten kanssa sekä hakiessaan turvallisuuteen liittyvää tietoa. Samalla alusta kokoaisi yhteen pelastuslaitosten, sisäministeriön, järjestöjen ja muiden pelastusalan toimijoiden ohje- ja lomakemateriaalin sekä esimerkiksi asiantuntijaverkoston (kappale 4.2.3) tekemiä linjauksia säädösten soveltamisesta. Palvelualusta mahdollistaisi myös sen, että pelastustoimen asiakkaat ja pelastusviranomaiset käyttäisivät samaa sisältöä tiedon hakemiseen.

Verkkopalvelualustaan vietäisiin kaikki sellainen tieto, jota voidaan viestiä yhteisesti. Yhteisen verkkopalvelualustan kautta pääsee pelastuslaitosten omille sivuille, jos sellaisille nähdään enää tarvetta. Pelastuslaitosten omilla sivuilla voi olla yhteystiedot, sekä tietoa organisaatiosta yms. Erillisiä ohjeita olisi pelastuslaitoskohtaisilla sivuilla mahdollisimman vähän. Eri toimijoiden someviestintä pysyisi ennallaan.

Pelastuslaitokset näyttäytyvät verkossa hyvin hajanaisina. Verkkosivujen ulkoasu ja verkossa oleva materiaali vaihtelevat hyvin paljon. Myös pelastuslaitosten verkkosivuillaan antamat ohjeet vaihtelevat laadultaan ja sisällöltään.

Asiakkaan näkökulmasta tilanne on sekava. Jos asiakas esimerkiksi etsii materiaalia autosuojan paloturvallisuuteen paikallisen pelastuslaitoksen internetsivuilta, ohjeet vaihtelevat autosuojan rakentamisesta sen käyttöön. Tyypillisin tapa hakea tietoa on internetin hakukoneiden avulla. Kun asiakas hakee tietoa esimerkiksi hakusanalla "autotalli paloturvallisuus", hän päätyy todennäköisesti eri alueen pelastuslaitoksen internetsivujen ohjeisiin. Kun pelastuslaitokset soveltavat tietoa eri tavoin, asiakkaan on erittäin vaikea ennakoita viranomaisen toimintaa.

Yhteinen palvelualusta mahdollistaa omalta osaltaan säädösten yhtenäistä tulkintaa ja viestintää yhteisestä tahtotilasta. Palvelualustan kautta asiakkaat saavat kaiken tarpeellisen tiedon turvallisuuden rakentamiseen omassa elämässään sekä lomakkeiston, joka on relevanttia kaikissa pelastustoimen virastoissa. Pelastustoimen yhteinen palvelualusta mahdollistaa osaltaan sisäministeriön lainsäädäntöosaamisen ja pelastuslaitosten käytännön osaamisen luontevan yhdistämisen. Samalla alusta tarjoaisi mahdollisuuden vuorovaikutteiselle toiminnalle pelastustoimen asiantuntijoiden ja asiakkaiden välillä. Palvelualusta toimisi solmupisteenä kaikille toimialan verkkopalveluihin. Sen kautta löytyisivät pelastuslaitosten yksilöidyt yhteystiedot ja esittely sekä järjestöjen sivustot ja palvelut.

Toimintamallien ja ohjeiden yhdenmukaistamisella on suuri merkitys myös pelastusalan tutkinto- ja täydennyskoulutuksen kannalta. Nykyisin Pelastusopisto ei pysty opettamaan kovinkaan monessa asiassa yhtä, valtakunnallista toimintamallia tai tulkintaa, koska yhtenäisiä linjauksia ei ole. Koulutuksessa joudutaan käymään läpi vain asian perusteet, kerrotaan kentältä löytyvät erilaiset vaihtoehdot toimia tai tulkita asiaa ja kannustetaan opiskelijoita hakemaan oman laitoksensa linjaukset selville työelämään siirtyessään. Kun toimintoja ja tulkintoja saadaan yhtenäistettyä pelastuslaitoksissa kumppanuusverkoston toiminnan kautta, se mahdollistaa Pelastusopiston koulutukseen nykyistä selkeämmän valmiiden mallien opettamisen. Pelastuslaitosten yhteinen verkkonäkyvyys edesauttaisi näin ollen myös ammattiopetusta, jonka seurauksena työpaikoille saadaan aiempaa valmiimpia ammattilaisia.

Pelastuslaitosten viranomaispalveluissa on suuria tarpeita sähköiselle asioinnille. Esi-merkiksi pelastuslaitoksen valvonnassa annettujen viranomaismääräysten antamiseen todisteellisesti kaivataan pikaisesti sähköisen tunnistautumisen palveluita. Tarpeita on myös valvontarekisterien julkiseen käyttöön, jolloin asiakas voi helposti käydä katso-massa häntä koskevia tietoja valvontarekistereistä. Sähköinen asiointi mahdollistaisi myös paloturvallisuuden itsearviointin toteutettavaksi sähköisesti. Myös viranomaisyhteistyössä on tarvetta sähköiselle asioinnille. Esimerkiksi yleisötapahtumien lupakäsittelyyn ja tapahtumien valvontaan liittyen poliisin ja pelastuslaitosten välinen yhteistyö tulee pystyä hoitamaan sähköisesti toimijoiden omien järjestelmien kautta.

Riskinä toteutumisen osalta on maakuntien itseohjautuvuus. Johtuen maakuntien itsehallinnollisesta luonteesta, voi maakuntien ja toimialojen tietosisältö muodostua hajanaiseksi pelastustoimen ponnisteluista huolimatta. Pelastustoimelta vaaditaan erityisen voimakasta tahtotilaa yhteisen tietosisällön aikaan saamiseksi.

Jotta paloturvallisuuteen liittyviä ohjeita voitaisiin julkaista valtakunnallisesti, tulee pelastusalan eri toimijoiden ensin sopia käytännöistä, joilla ohjemateriaali vahvistetaan yhteiseen käyttöön. Mikäli ohjeiden yhdenmukaistaminen osoittautuu liian haasteelliseksi, ei yhteistä tietosisältöä voida muodostaa.

Yhteinen palvelualusta vaatii toimiakseen tarpeeksi vahvan sitoutumisen. Yhtä alustaa kehittämällä säästetään henkilöstöresursseja ja tehostetaan yhtenäisen tiedon käytännön hyödyntämistä. Sähköiset lomakkeet ja käsittelyprosessit ovat yhtenäisiä. Palvelualusta voitaisiin ylläpitää keskitettynä palveluna, mikä mahdollistaa omalta osaltaan yhtenäisen tavan viestiä ja tarjota sähköisiä palveluja.

Toteutuessaan pelastustoimen yhteinen tietosisältö esittäisi pelastustoimen yhtenäisenä, yhtenä toimijana asiakkaalle.



4.1.2 Jatkuva asiakaspalvelu

Kootaan yhteen kansalaisille annettavat pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisyn puhelin- ja verkkoasiointipalvelut asiakaspalvelun parantamiseksi ja nykyi-kaistamiseksi. Asiakaspalvelua vuorokauden ajasta tai paikasta riippumatta.

Päävastuu: Pelastuslaitokset / tilannekeskuspalvelut

Onnettomuuksien ehkäisyn asiakaspalvelu tulee sisällyttää osaksi pelastuslaitoksien johto- ja tilannekeskuspalvelua. Palveluiden kokoaminen edellyttäisi maakuntien yhteistä sopimusta ja se voitaisiin toteuttaa esimerkiksi yhden maakunnallisen pelastuslaitoksen muille maakunnille antamana palveluna. Palvelukokonaisuuteen voivat kuulua mm.:

- Kansalaisten puhelin- ja chatneuvonta liittyen:
 - Asumisen paloturvallisuuteen
 - Rakentamisen paloturvallisuuteen
 - Paloturvallisuuden itsearviointiin
- Yhteisen verkkosisällön ylläpito
- Paloriski-ilmoitusten vastaanottaminen ja välittäminen
- Valvonta-aikojen sopiminen
- Paloturvallisuuden itsearviointi:
 - Lomakkeiden ja ohjeiden lähettäminen
 - Lomakkeiden vastaanottamiseen liittyvä asiakirjavalvonta
 - Valvontatehtävän välittäminen pelastuslaitoksille

Monet pelastuslaitokset tarjoavat neuvontapalveluita puhelimitse. Toisaalta joidenkin pelastuslaitosten neuvontapalvelut puhelimitse perustuvat pelastuslaitoksen työntekijöiden suoriin puhelinnumeroihin. Joidenkin pelastuslaitosten neuvontapalveluissa kansalaisen tulee soittaa eri numeroon yhden pelastuslaitoksen eri alueilla.

Pelastuslaitosten puhelinneuvonnan hajanaisuus johtaa käytännössä siihen, että kansalaisille neuvoja antavat pelastusviranomaiset antavat neuvoja omien näkemystensä mukaan, eikä kansalaisten kysymyksiä ja pelastusviranomaisten antamia vastauksia koota yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä puolestaan johtaa kansalaisille annettavan tiedon hajanaisuuteen.

Pelastustoimen uudistushankkeen työryhmä pelastustoiminnan johtamisen kehittämisen, on tehnyt esityksen mm. pelastuslaitosten johto- ja tilannekeskuksista (Halmeslahti ym. 2018). Työryhmä on myös nähnyt tarpeen liittää onnettomuuksien ehkäisyyn liittyviä palveluja tilannekeskusten toimintaan. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistamisen ja pelastustoiminnan johtamisen kehittämisen työryhmien näkemykset ovatkin asiassa täysin samanlaiset.

Työryhmällä ei ollut mahdollisuutta käytettävän ajan puitteissa suunnitella palvelukokonaisuutta. Jotta tämän tyyppinen palveluiden kokoaminen olisi mahdollista toteuttaa, tulisi ensin selvittää pelastuslaitosten näkökulma, mitä palveluita koottaisiin yhteen sekä kuinka palvelut käytännössä toteutettaisiin. Palvelu tulee suunnitella hankekokonaisuutena, kuitenkin siten että aluksi varmistettaisiin kaikkien pelastuslaitosten sitoutuneisuus koottaviin palveluihin. Tämä tulee tehdä esisopimuksella, ja kun palvelukokonaisuus on tarkemmin suunniteltu, varsinaisella sopimuksella.

4.2 Yhteistyön kehittäminen pelastustoimessa

Pelastustoimi tarvitsee yhdenmukaisuutta ja yhteistyötä vahvistaakseen asemaansa sisäisen turvallisuuden toimijana. Pelastuslaitoksilla on jo verkostomainen toimintatapa, jota tulee saada vahvemmaksi ja tavoitteellisemmaksi. Yhteistyötä pelastuslaitosten ja muiden toimijoiden välillä tulee saada nykyistä tiiviimmäksi.

4.2.1 Yhteiset onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteet

Luodaan toimialalle onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteet, jotka ohjaavat yhteistä tekemistä vaikuttavuuden parantamiseksi.

Päävastuu: Sisäministeriö

Pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisyn tulos on painottunut perinteisesti määrällisiin tavoitteisiin. Tämä on mahdollistanut erilaiset onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden kohdentamiset. Tekeminen ei ole ollut kokonaisvaltaista ja se on näyttäytynyt pirstaleisena. Pelastustoimen palvelujen välille on tehty keinotekoisia rajoja, jotka ohjaavat ajattelun pois varsinaisesta fokuksista - ihmisestä. Tavoitteiden asettelussa käännetään katse kohteista ihmiseen. "Asiakas keskiössä" -ajattelun mukaisesti määritellään ne ilmiöt, joihin halutaan vaikuttavan. Yhteiset tavoitteet sitovat kaiken onnettomuuksien ehkäisyn tekemisen yhteen suuntaan tapahtuvaksi ja systemaattisemmaksi toiminnaksi.

Tavoitteet voidaan määritellä esimerkiksi toimialan onnettomuuksien ehkäisyn strategiaksi tai toimintaohjelmaksi. Tavoitteiden rinnalla voidaan määritellä yhteisiä toimintatapoja sekä mittareita vaikutusten ja vaikuttavuuden seuraamiseksi.

Pelastustoimessa onnettomuuksien ehkäisyn kokonaisuutta on suunniteltava palvelutuotannossa paremmin. Valvontasuunnitelma ohjaa valvonnan tekemistä. Vastaavanlainen suunnitelman lisäys on perusteltavissa myös turvallisuusviestintään. Tavoitteena tulee kuitenkin olla kokonaisvaltaisempi onnettomuuksien ehkäisyn toiminnan suunnittelu, jossa valvonta, turvallisuusviestintä ja yhteiskunnallinen verkostovaikuttaminen sulautuvat luontevaksi kokonaisuudeksi. Näin ollen erillisiä suunnitelmia ei tulevaisuudessa tarvittaisi. Tämä voi vaatia omalta osaltaan myös pelastuslainsäädännön tarkentamista.



Mahdollisuutena on muodostaa onnettomuuksien ehkäisystä kokonaisuus, jossa eri toimintatavat ja palvelutuotannon muodot tukevat ja täydentävät luontevasti toisiaan. Yhteisen strategisen ajattelun myötä onnettomuuksien ehkäisy on mahdollista integroida vahvemmin pelastuslaitosten palvelutuotannon kokonaisuutta, jossa hyödynnetään pelastustoiminnan, ensihoidon ja varautumisen liittymäpintoja ja resursseja. Koko toimialan yhteisen pohdinnan avulla saadaan sitoutuneisuutta tavoitteiden saavuttamiseksi.

4.2.2 Pelastuslaitoksien yhteistyön tiivistäminen

Tiivistetään pelastuslaitoksien alueellista yhteistyötä yhdenmukaisemman asiakaspalvelun parantamiseksi.

Päävastuu: Pelastuslaitokset

Tiivistetään pelastuslaitosten välistä yhteistoimintaa esimerkiksi hyödyntämällä maakuntaudistuksessa luontaisesti syntyviä yhteistoiminta-alueita tai muutoin tarkoituksenmukaisia toiminta-alueita. Yhteistoiminnan pohjaksi on tarkoituksenmukaista laatia sopimus, jossa määritellään myös toiminnan tavoitteet. Yhtenä tavoitteena alueellisessa yhteistyössä tulee olla yhdenmukainen asiakaspalvelu ja onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen.

Kansallisessa vertailussa on tunnistettavissa alueita, joissa on yhteisiä intressejä kuten harvaan asuttu Pohjois-Suomi, Uudenmaan ruuhkasuomi ja ajan saatossa yhteisen kehityksen kautta muodostunut Itä-Suomen yhteistoiminta-alue. Maakuntaudistuksen aikana on syntymässä useiden maakuntien muodostamia yhteistoiminta-alueita esimerkiksi sote-palveluiden piirissä. Pelastuslaitokset ovat mahdollisesti jatkossakin merkittäviä ensihoidon palveluntuottajia, minkä johdosta pelastuslaitokset ovat osana sote-palveluiden yhteistoiminta-alueita. Samankaltaisten maakuntien muodostamat yhteistoiminta-alueet tarjoavat hedelmällisen pohjan yhteisten kehityksintressien muodostamiselle. Samat alueet voivat muodostaa myös kansallisten linjausten ja toimintamallien käytäntöön saattamisen alustan, jossa pohdittaisiin yhteisiä kipupisteitä ja tuettaisiin toinen toistaan arjen haasteissa.

Pelastuslaitoksien alueelliselle yhteistyölle on lainsäädännöllisesti katsottuna hyvät valmiudet, koska pelastuslain 44 § mukaisesti alueen pelastustoimi voi sopia lain mukaisten tehtävien hoitamisesta myös toisella pelastustoimen alueella.

Yhteistoiminta-alueiden hyödyntämisen mahdollisuudet ovat toiminnan tehokkuudessa ja verkostomaisen tekemisen uudelaissa jäsentämisessä. Yhteisten linjausten käytäntöön saattaminen tehostuu, kun yhteistoiminta-alueen pelastuslaitokset muodostavat yhteisen näkemyksen huomioitavista alueensa erityispiirteistä. Verkostomaisen tekemisen uusi jäsentäminen tarjoaa mahdollisuuden sille, että kansallisessa toiminnassa tehtävissä nimeämisissä huomioidaan yhteistoiminta-alueiden edustus. Nämä henkilöt ovat

omalta osaltaan edistämässä uusien käytäntöjen ja linjausten saattamisprosesseja alueiltaan. Osana maakuntauudistusta voi syntyä erilaisia yhteistoiminta-alueita. Muutoksessa ei välttämättä synny luontevaa valmista yhteistoiminta-alueita, vaan joudutaan tarkastelemaan asiaa pelastustoimen näkökulmasta erikseen. Raja-alueilla voi haasteelliseksi muodostua se, mihin alueeseen pelastuslaitos haluaa kuulua tai mihin sillä on mahdollisuuksia kuulua. Yhteistoiminta-alueiden tarpeellisuus ja painoarvo on suorassa suhteessa kansalliseen näkökulmaan. Mitä vahvemiksi niin kansalliset kuin alueelliset intressit saadaan, sitä paremmin yhteistoiminta-alueet toimivat.

4.2.3 Pelastuslaitoksien asiantuntijaverkostot

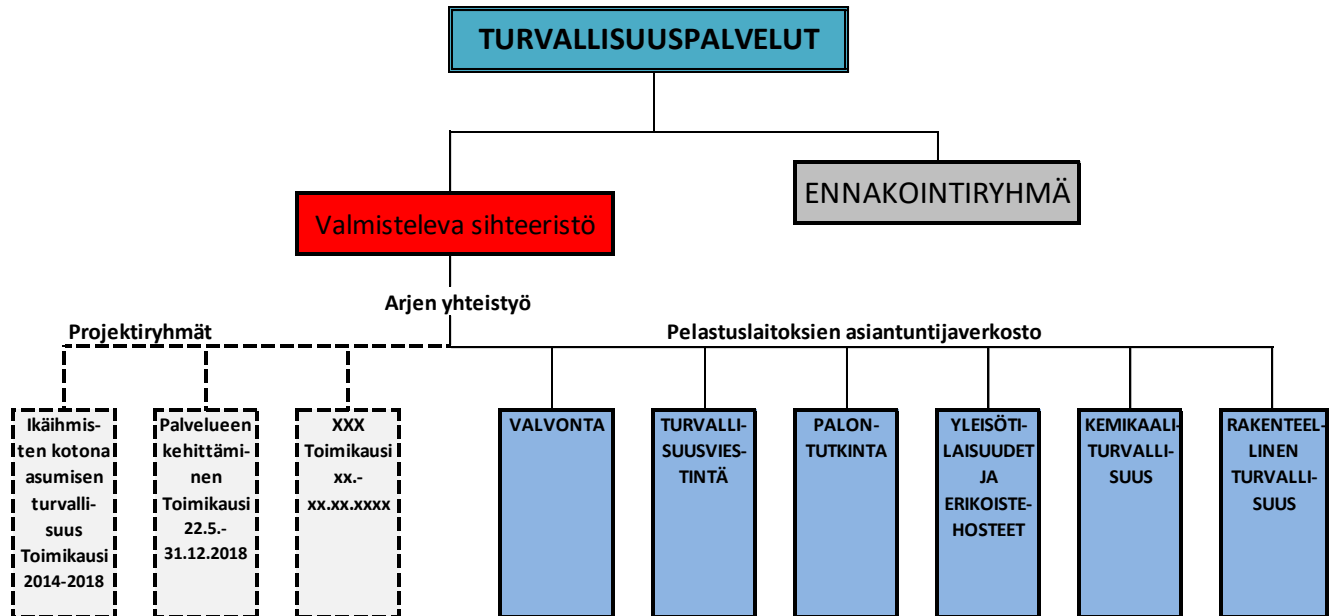
Perustetaan eri aihekokonaisuuksille asiantuntijaverkostot pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueelle toiminnan yhdenmukaistamiseksi ja kehittämiseksi.

Päävastuu: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto / turvallisuuspalvelut

Työn suoritukseen vaikuttavat hyvin tehtyjen suunnitelmien ja ohjeistuksien lisäksi työntekijän ammatillinen osaaminen ja kokemus, jotka kehittyvät työn teossa ohjaten työntekijän toimintatapoja. Verkostomaisessa toiminnassa on haasteena saattaa käytäntöön hyvät suunnitelmat ja ohjeistukset yhdenmukaisesti palveluntuotantoon. Osaamisen ja toimintatapojen yhdenmukaistamisessa on lisättävä ohjaamisvaikutusta ammatillisen osaamisen kehittämiseen palveluntuotannossa ja kumppanuusverkoston yhteistyö on vietävä ”neljännelle kehälle”. Yhdenmukaisemmalle toiminnalle luodaan merkittävästi paremmat edellytykset, kun henkilöstö osallistutetaan keskenään tiiviiseen yhteistyöhön.

Osallistumisen ja avatun näkymän kautta ihmiset sitoutuvat yhdenmukaistamistyöhön heidän ymmärtäessään kokonaisuuden paremmin. He ymmärtävät yhteiskunnan muuttamisen kautta yhdenmukaistamistyön tarpeen vertaillen muiden pelastuslaitoksien ja toimialojen kehittymistä. Tavoitteena on toimintatapaa muuttamalla vaikuttaa ammatillisen osaamisen kehittämisen ohjaukseen niin, että se tukee yhteisten linjausten toteutumista onnettomuuksien ehkäisyssä. Henkilöstö tarvitsee luontevia keskustelu- ja tiedonvaihtokanavia omien substanssiosaamisalueiden ympärille.

Turvallisuuspalveluiden kehittämistä valmistellut työryhmä esitti asiantuntijaverkostojen perustamista turvallisuuspalveluiden uuteen toimintakonseptiin. Asiantuntijaverkoston avulla pystytään tehostamaan onnettomuuksien ehkäisytoiminnan kehittämistä sekä yhdenmukaistamaan toimintaa palvelualueen toimintasuunnitelman mukaisesti.



Kuva 7. Pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston uudistetussa toimintamallissa asiantuntijaverkosto on kuvattu organisaatiossa alhaalla oikealla.

Arjen yhteistyössä palvelujen tuottamiseen osallistuvat pelastuslaitoksien osaajat verkostoidaan tekemään yhteistyötä. Yhteistyöverkoston työskentelyssä pystytään hyödyntämään sähköisiä verkostoitumismahdollisuuksia. Yhteistyöverkosto tarvitsee myös tarkoituksenmukaisen sähköisen alustan, joka toimisi ”läpinäkyvyysperiaatteella” niin asiakkaalle kuin verkoston ulkopuolisille pelastuslaitoksien työntekijöille sekä Pelastusopistolle (työryhmän esitys yhteisestä verkkonäkyvyydestä, kappale 4.1.1.).

Asiantuntija-alueet

Turvallisuuspalvelut palvelualueella päätetään asiantuntija-alueet, joihin kaikki laitokset ovat valmiita sitoutumaan yhteisellä päätöksellä. Alueet tarkistetaan aina hyväksyttäessä uusi toimintasuunnitelma. Jokainen pelastuslaitos vastaa omista kustannuksista kumppanuusverkoston yleisen toimintatavan mukaisesti.

Asiantuntijaverkostoiksi esitetään tässä vaiheessa perustettavan:

- Valvonta
- Turvallisuusviestintä (nimetyt yhteyshenkilöt pelastuslaitoksissa ja Pelastusopistossa jo valmiina)
- Palontutkinta (nimetyt yhteyshenkilöt pelastuslaitoksissa jo valmiina)
- Yleisötilaisuudet ja erikoistehosteet (nimetyt yhteyshenkilöt pelastuslaitoksissa jo valmiina)
- Kemikaaliturvallisuus (nimetyt yhteyshenkilöt pelastuslaitoksissa jo valmiina)
- Rakenteellinen turvallisuus

Asiantuntijaverkoston henkilöstö

Jokainen pelastuslaitos nimeää asiantuntijaverkoston laitoksensa yhteyshenkilön. Kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelut nimeävät verkostolle puheenjohtajan, varapuheenjohtajan sekä verkoston keskuudesta valitun sihteerin. Verkostoon nimetty henkilöstö tarkistetaan uusien toimikausien alkaessa. Henkilöstön toimikausi on kerrallaan toimintasuunnitelmajaksoittain.

Asiantuntijaverkoston puheenjohtaja nimeää yhteyshenkilöistä tarvittaessa erillisen työryhmän valmistelemaan toimeksiantoa, lausuntoa, linjausta tms. Työryhmän koko määräytyy valmisteltavana olevan asian laajuuden mukaan. Tarpeen mukaan verkoston puheenjohtaja voi pyytää ulkopuolisia asiantuntijoita asian valmisteluun, kuten esimerkiksi Pelastusopiston edustajan.

Erillisiin kumppanuusverkoston ulkopuolisiin työryhmiin tms. pelastuslaitoksien edustajan nimeää turvallisuuspalveluiden puheenjohtaja.

Asiantuntijaverkoston tehtävät

Asiantuntijaverkoston tehtävänä on edistää kumppanuusverkoston turvallisuuspalveluiden toimintasuunnitelman mukaisia tavoitteita. Lisäksi asiantuntijaverkoston tehtävänä on muodostaa linjauksia ja tulkintoja arjen työssä esiin nouseviin kysymyksiin. Verkoston tuottamaa työtä on hyödynnettävä erityisesti asiakaspalvelussa ja työn tulokset tulee olla asiakkaiden hyödynnettävissä.

Toimintasuunnitelman toteuttamiseksi turvallisuuspalvelut antavat asiantuntijaverkostolle toimeksiantoja.

- Toimintasuunnitelmaan on oltava kirjattuna yli vuoden kestävät toimeksiannot. Hyväksyttäessä muita toimeksiantoja on oltava asiantuntija-alueen puheenjohtajan puolto kyvystä ottaa vastaan toimeksianto määriteltynä aikana.
- Turvallisuuspalvelut hyväksyvät 6- 12 kuukautta kestävät toimeksiannot.
- Valmisteleva sihteeristö hyväksyy muut toimeksiannot

Turvallisuuspalveluiden tulee huolehtia asiantuntijaverkostolle annettavissa toimeksiantoissa mm.:

- Asettamisen peruste
- Tavoite ja työ vaikuttavuus
- Puheenjohtaja
- Resursointi/ organisointi
- Raportointivelvollisuudet
- Liitynnät muihin painopisteisiin/ muihin hankkeisiin
- Päätettävistä, linjattavista ja resursseja vaativista asioista tiedottaminen ennakkoivasti
- Käytäntöön saattaminen
- Työn jakelun näkyvyyden rajausta sähköisissä alustoissa
 - Turvallisuuspalvelut
 - Pelastusviranomaiset
 - Pelastusviranomaiset ja asiakkaat

Toimeksiantojen lisäksi turvallisuuspalvelujen lausunnot valmistellaan asiantuntija-alueilla turvallisuuspalvelujen sihteerin koordinoimana. Jos asiantuntijaverkostolla ei ole resursseja ottaa toimeksiantoa vastaan, voidaan se siirtää toimeksiantopuskuriin, jota hallinnoi valmisteleva sihteeristö. Päätökset toimeksiantopuskurin asioista tekee palvelualueen kokous.

Palvelun tuotannosta esille nousevat tulkinnalliset kysymykset ja yhtenäistämisasiat ("säädösten tulkitseminen")

- Yhteyshenkilöt voivat tuoda palvelun tuotannosta esille nousseita tulkinnallisia kysymyksiä ja yhtenäistämisasiota esimerkiksi sähköpostikeskusteluun alueelle. Asian merkityksestä ja laajuudesta riippuen ne voidaan nostaa toimeksianto esitykseksi tai käsitellä asiantuntijaverkoston osaamisalueen sisäisenä keskusteluna.
- Puheenjohtajan tulee huolehtia, että keskusteluista tehdään yhteenveto tai päätös yhteisestä näkemyksestä. Päätös tulee kirjata.
- Yhteenvedot käsitellään asiantuntijaverkoston asiantuntija-alueen seuraavassa kokouksessa. Kaikista pelastuslaitosten sitoutumista vaativista asioista sekä periaatteellisista tulkinnoista/ linjauksista tehdään asiasisällön mukaan erillinen päätös, joka tallennetaan pelastuslaitoksien sähköiselle alustalle.

Haasteena on saada asiantuntijaverkosto toimimaan suunnitellusti ja koordinoituna niin, että on kannattavampaa osallistua toimintaan aktiivisesti kuin olla osallistumatta. Toiminnan on tuettava palvelualueen keskeisiä tunnistettuja valtakunnallisia painopisteitä ja kehittämistarpeita tuottaen materiaalia ennakoivasti, ennen kuin toiminta ohjautuu pelastuslaitoksessa itsenäisesti. Asiantuntija-alueille on jäätävä myös riittävästi aikaa käsitellä palvelun tuotannosta esille nousevia tulkinnallisia kysymyksiä ja yhtenäistämisasiota. Asiantuntija-alueita on ohjattava kohti toimintasuunnitelmassa määriteltyjä yhteisiä tavoitteita. Päämääränä on, että arjen yhteistyöllä saada käyttöön Suomessa oleva osaaminen pelastustoimen palvelun tuotantoon niin, että se on tehokasta ja yhtenäistää pelastustoimea.

Pelastuslaitoksien arjen yhteistyöllä on mahdollista vaikuttaa päätöksenteon edellytyksiin paranemiseen niin, että hallintolain (434/2003) 6 §:n säännöksen viisi hallinnon oikeusperiaatetta toteutuvat paremmin. Arjen yhteistyöllä on mahdollista vastata yhteiskunnan muutoksesta johtuviin yhdenmukaistamistarpeisiin, jotka pakottavat pelastuslaitokset yhteistyöhön taloudellisin perustein.

Turvallisuuspalveluiden toiminnan kehittämistä käsiteltiin palvelualueen kokouksessa 22.5.2018. Palvelualue päätti edetä turvallisuuspalveluiden toiminnan kehittämistä pohtineen työryhmän esityksen mukaisesti. Asiantuntijaverkostoja ohjaavaan valmistelevaan sihteeristöön nimettiin vastuuhenkilöt. Asiantuntijaverkostoja ja niiden ohjausta käynnistetään syksyn 2018 – kevään 2019 aikana.

4.2.4 Pelastuslaitosten ja sisäministeriön yhteistyön tiivistäminen

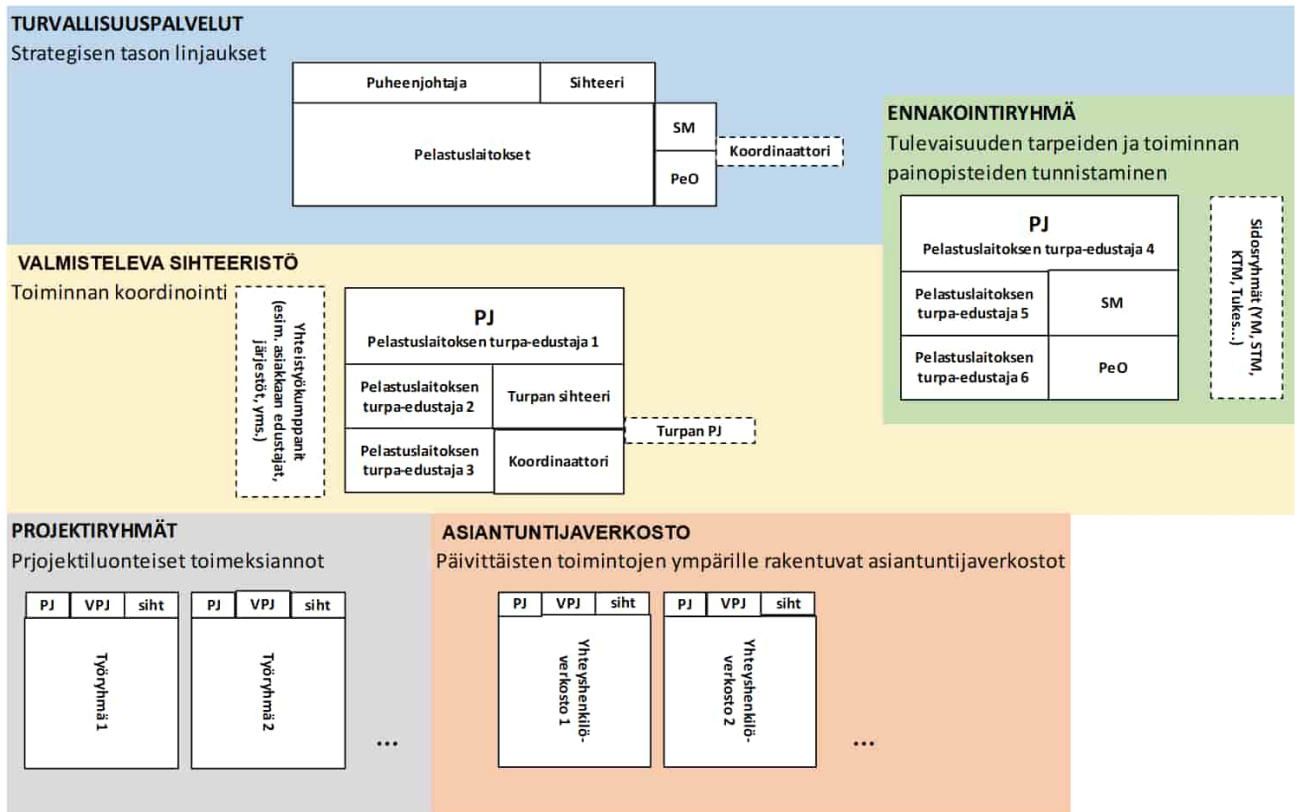
Perustetaan ennakkointiryhmä pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueelle parantamaan toimijoiden yhteistyötä sekä onnettomuuksien ehkäisyn toiminnan johdonmukaista ja tavoitteellista kehittämistä.

Päävastuu: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto

Pelastustoimen toimintaympäristön kuvauksessa lakeja ja normeja toivotaan käytettävän ohjaamaan pelastustoimea oikeaan suuntaan. Kuvauksessa pelastustoimelle toivotaan esimerkiksi sisäministeriön alaisuuteen yhteistä tahoa, joka seuraisi lainsäädännön kehittymistä kokonaisuuden kannalta, kattaen myös varsinaisesti pelastustoimen toimenkuvan ulkopuolelle asettuvan lainsäädännön. (Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus 2017) Tämä mahdollistaisi ennakoivan reagoimisen pelastustoimeen vaikuttaviin lakimuutoksiin ja toisaalta mahdollistaisi myös pelastustoimen näkemyksen tuomisen ennen lainsäädännön voimaan astumista. Pelastusala voitaisiin näin ottaa paremmin huomioon muita lakeja säädettäessä.

Lainsäädännön valmistelussa ja alan yhdensuuntaisen kehittämisen varmistamiseksi on tarpeen parantaa sisäministeriön ja pelastuslaitosten välistä vuoropuhelua. Ne lainsäädännön muutokset, joiden valmistelussa on tehty tiivistä yhteistyötä, on saatu toimiviksi jo alusta alkaen. Tällaisia onnistuneita esimerkkejä on esimerkiksi valvontasuunnitelman lainsäädännöllinen velvoite ja siihen liittyvän ohjeistuksen laadinta sekä erheellisten paloilmoitusten valvonta- ja laskutuskäytännöt.

Turvallisuuspalveluiden kehittämistä valmistellut työryhmä esitti ns. ennakkointiryhmän perustamista turvallisuuspalveluiden uuteen toimintakonseptiin. Ennakkointiryhmän tarkoituksena on tunnistaa toimintaympäristön muutosten tuomat tulevaisuuden tarpeet ja toiminnan keskeiset painopisteet ja kehittämiskohteet yhdessä yhteistyökumppanien ja sidosryhmien kanssa. Lisäksi se toimii tahona, jonka kautta esitetään turvallisuuspalveluille tulevia kehittämishankkeita. Työryhmän kokoonpano muodostuu kolmesta turvallisuuspalvelujen jäsenestä sekä sisäministeriön ja pelastusopiston edustajista. Työryhmä vastaa jatkossa kehittämispäivien järjestämisestä sekä palvelualueen toimintasuunnitelman valmistelusta. Ennakkointiryhmän toiminnan kautta pelastuslaitosten ja sisäministeriön välille saadaan jatkuva vuoropuhelu, jossa voidaan huomioida hyvinkin kattavasti lainsäädännön valmisteluun ja sen käyttöön ottoon liittyvät näkökulmat sekä tarpeet.



Kuva 8. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalveluiden uudistettu toimintamalli, jossa ennakointiryhmä kuvattu vihreällä laatikolla.

Nykytilanteessa eri keskustelu- ja kehitystarpeille joudutaan etsimään henkilöt tapauskohtaisesti tai perustamaan erillinen kokoonpano, että asia saadaan alkuun. Ennakointiryhmä on valmis ja luonnollinen kanava tiivistää pelastuslaitosten ja sisäministeriön sekä muiden yhteistyötahojen välistä yhteistyötä. Ryhmän pysyvyys osaltaan edistää eri tarpeiden huomioimista ja niiden saamista nopeammalla aikataululla käytäntöön. Ennakointiryhmän toiminnan voi olettaa lisäävän myös pelastustoimen, ja ennen kaikkea onnettomuuksien ehkäisytyön, kehittämisen ennakoivammaksi ja analyttisemmäksi.

Ennakointiryhmän toimikausi on kerrallaan kaksi vuotta (turvallisuuspalveluiden puheenjohtajakausittain) ja sen jälkeen pelastuslaitosten edustajat siirtyvät ohjaamaan asiantuntijaverkostoja ns. valmistelevaan sihteeristöön.

Turvallisuuspalveluiden toiminnan kehittämistä käsiteltiin palvelualueen kokouksessa 22.5.2018. Palvelualue päätti edetä turvallisuuspalveluiden toiminnan kehittämistä pohtineen työryhmän esityksen mukaisesti. Ennakointiryhmään nimettiin kolme pelastuslaitosten edustajaa ja ryhmä on aloittanut toiminnan syksyn 2018 aikana.

4.2.5 Dynaaminen hankemalli

Hyödynnetään pelastustoimen hankkeissa dynaamista hankemallia parantamaan hankkeiden tulosten käytäntöön saattamista sekä vahvistamaan ja edesauttamaan pelastuslaitoksien yhteisiä käytäntöjä.

Päävastuu: Hankkeiden vastuuorganisaatio

Yhteiskunnan turvallisuuden eri osa-alueiden kehittämiseksi on käynnistetty kymmeniä eri kokoluokan kansallisia tai kansainvälisiä hankkeita. Tälläkin hetkellä on käynnissä useita erillisiä hankkeita turvallisuuden parantamiseksi. Pääosin hankkeet ovat irrallaan suuremmasta kokonaisuudesta ja niiden tavoitteet ovat muodostuneet erilaisista tarpeista ja lähtökohdista. Pelastustoimen hankekokonaisuus ei tee tässä asiassa poikkeusta.

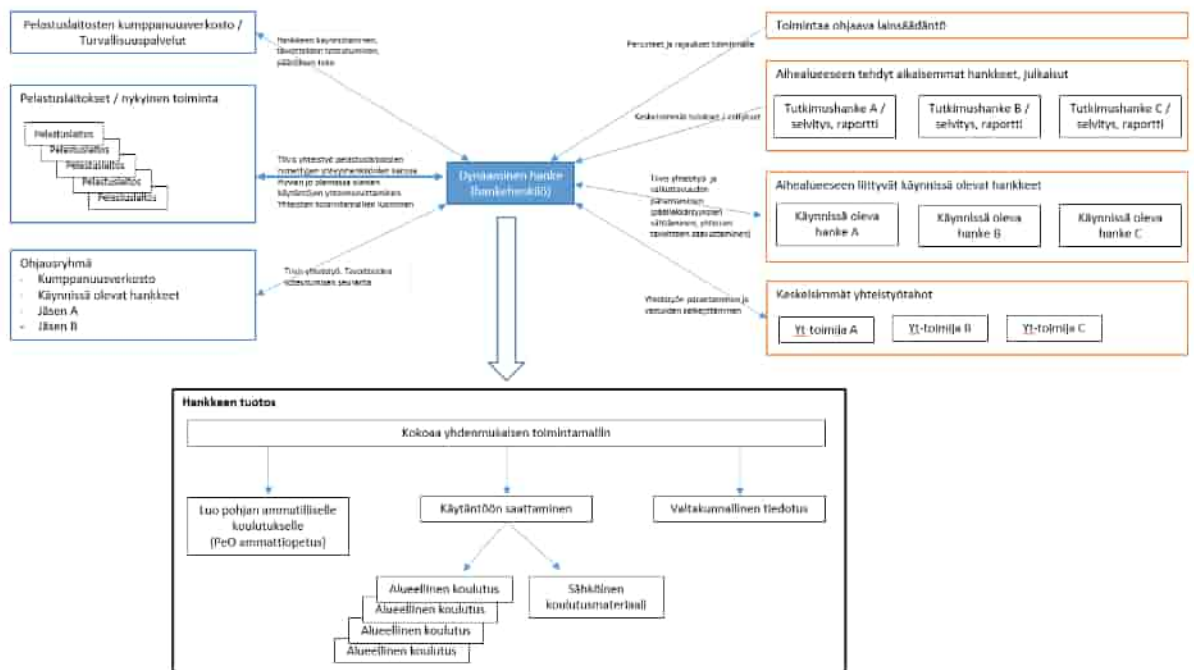
On hienoa, että alaa kehitetään aktiivisesti hankkeiden kautta. Mutta ikävä kyllä useamman hankkeen tavoite ei tue esim. pelastustoimen strategisia tavoitteita tai pelastuslaitosten kesken sovittuja kehittämisen painopistealueita. Lisäksi hankkeiden lopputulos jää hyvin usein hyödyntämättä, ja joidenkin hankkeiden näkyvyys sekä vaikuttavuus jäävätkin hyvin usein julkistamisseminaarin tasolle. Tällöin hankkeeseen sijoitettu taloudellinen panos ja henkilöstöresurssi eivät tuota haluttua lopputulosta, joka hankkeelle on asetettu. Hankkeet ovat liian irrallisia, eivätkä ne osaltaan tue pelastuslaitosten yhteistyötä tai toiminnan yhdenmukaistamista.

Kehityshankkeet muodostuvat yleensä olemassa olevasta ja tunnistetusta kehitystarpeesta. Nykypäivänä reagointi jonkin toiminnon kehittämiseksi tulee olla nopeampaa, jotta asia saadaan ns. haltuun mahdollisimman hyvin ja nopeasti. Tätä tavoitetta ei tue nykyisen kaltainen hankeajattelu, jossa suositaan pitkiä, jopa vuosien mittaisia hankkeita. Pääsääntöisesti näiden hankkeiden lopputulos on hyödynnettävissä vasta hankkeen loppuraportin julkistamisen jälkeen, jolloin hyvin usein itse kehitystarve on ehtinyt jo osittain tai kokonaan vanhentua.

Nykyisen mallista hanke- ja projektiajattelua tulee kehittää enemmän dynaamisempaan suuntaan. Dynaaminen hanke- ja projektimalli tuottaa jo hankkeen aikana lisäarvoa toimialalle, eikä vasta loppuraportin julkistamisen jälkeen. Tämä edellyttää hankkeeseen ryhtyvän, pelastuslaitoksien, Pelastusopiston sekä aiheeseen liittyvien sidosryhmien (esim. SPEK, Palopääälyliitto, jne.) sitoutumista yhteiseen tavoitteeseen. Sitouttaminen edellyttää yhteistä tahtotilaa ja riittäviä resursseja, jotta hankkeen tuomia kehityskohtia voidaan viedä mahdollisimman nopealla aikataululla suoraan käytäntöön. Dynaaminen hankemalli mahdollistaa myös nykyistä paremmin eri toimijoiden vahvuuksien ja erityisosaamisen hyödyntämisen. Hankemallilla pystytään vahvistamaan ja edesauttamaan pelastuslaitoksien yhteisiä käytäntöjä.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä laati ns. dynaamisen hankemallin, jossa olemassa olevaa tietoa ja osaamista sekä muiden hankkeiden tuotoksia

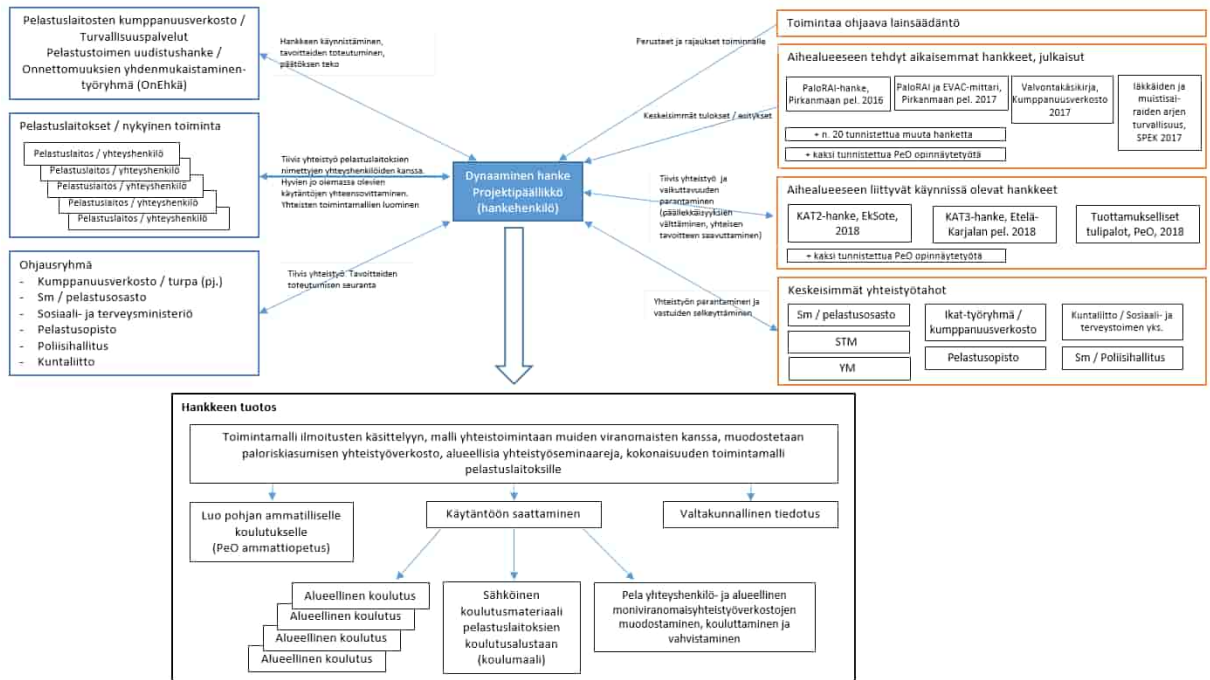
pystytään saattamaan käytäntöön mahdollisimman tehokkaasti. Hankemallin keskeinen toiminnallinen teema on pelastuslaitoksien asiantuntijoiden verkostoituminen. Heidät osallistuttamalla pelastuslaitoksissa käytössä olevat mallit ja toiminnot saadaan kaikkien pelastuslaitoksien ja Pelastusopiston hyödynnettäväksi ja yhteiseen lopputulokseen saadaan mahdollisimman laaja-alainen näkemys. Myös uusien toimintamallien käytäntöön saattaminen on sujuvampaa. Koska paloriskiasumisen valvonnan kehittämisessä ja siihen liittyvässä viranomaisyhteistyön parantamisessa työryhmä näki kehittämistarpeita, päätettiin esittää kumppanuusverkoston turvallisuuspalveluille hankkeen käynnistämistä ns. dynaamisella hankemallilla.



Kuva 9. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän esitys dynaamisesta hankemallista

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue käynnisti Palonsuojelurahaston avustuksella hankkeen, jonka tavoitteena on kehittää yhteistyötä paloriskiasumiseen liittyen (Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto kehittää paloriskiasumisen viranomaiskäytäntöjä 2018). Hanke käynnistettiin 1.4.2018 alkaen ja asetettuihin tavoitteisiin päästään jo vuoden 2019 alussa. Hankemalli on osoittanut toimivuutensa ja sen tuloksia on jo nyt pystytty siirtämään asiantuntijaverkoston välityksellä pelastuslaitosten käytöön.

Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen, 1.4.2018-31.12.2018



Kuva 10. Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen hankkeen toiminnallinen kuvaus dynaamisella hankemallilla.

Suurin haaste on pelastustoimen hankkeiden- ja projektien kokonaisuhallinta. Nykyisellä toimintamallilla, ei kenelläkään ole kokonaiskuvaa käynnissä olevista tai mahdollisesti käynnistettävistä hankkeista, jotka liittyvät palo- tai henkilöturvallisuuden kehittämiseen. Jos hankekokonaisuus ei ole hallinnassa, ei voida myöskään olettaa että niihin sijoituilla henkilöstö tai taloudellisilla panostuksilla saataisiin parasta mahdollista hyötyä. Myöskin riski mahdollisten ns. ”päällekkäisien” hankkeiden syntymiselle on suuri. Hyvänä esimerkkinä tästä voidaan pitää ”lääkäiden ja muistisairaiden arjen turvallisuus – julkaisussa s. 109 – 111 olevaa listausta eri hankkeista, jotka kaikki kohdistuvat saman kohde-ryhmän turvallisuuteen tavalla tai toisella (Ojala 2017). Julkaisussa on tunnistettu yhteensä 22 kpl hanketta lähivuosilta, jotka ovat liittyneet ikäihmisten turvallisuuteen. Kuinka monta hanketta tai hankkeen lopputulosta on pelastustoimessa hyödynnetty tehokkaasti ja kattavasti?

Hyvällä hanke- ja projektihallinnalla sekä dynaamisella hankemallilla voidaan tehostaa hankkeiden tuomaa lisäarvoa sekä kustannusten hallintaa. Dynaaminen hankemalli mahdollistaa myös nykyistä paremmin eri toimijoiden vahvuuksien ja erityisosaamisen hyödyntämisen, koska tällöin ei kaikkien tarvitse panostaa esim. julkaisu- ja opastointaan. Kumppanuusverkoston käynnistämä dynaaminen hankemalli on tuonut myös muuta lisäarvoa. Hanke on kerännyt eri pelastuslaitosten asiantuntijoita yhteen ja siten luonut laaja-alaisen asiantuntijaverkoston. Dynaaminen hankemalli toimii siten myös erinomaisena sitouttamisen välineenä, jolloin paras pelastusalan tieto-taito saadaan koko alan käyttöön.

4.3 Valvontamenetelmien yhdenmukaistaminen

Pelastuslaitoksilla tulee olla käytössä yksi yhteinen valvontamenetelmä määrääkaisten palotarkastuksien suorittamiseen ja valvontatoiminnan tulee pohjautua toimialalla yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin.

Päävastuu: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto / turvallisuuspalvelut

Nykyiset pelastuslaitoksien käytännöt ovat asiakkaan näkökulmasta katsottuna osittain sekavia, valvontatoiminta ei ole kokonaisuutena laadukasta ja johdonmukaista. Epäyhteisillä käytännöillä pelastuslaitoksien valvontatoiminnan laadullinen kehittäminen ja yhdenmukaisuuden saavuttaminen on erittäin vaikeaa, jopa mahdotonta. Voidaankin arvioida, että asiakkaan yhdenmukainen ja tasapuolinen kohtelu ei nykyisillä, vaihtelevilla käytännöillä toteudu.

Yhteisellä kaikilla käytössä olevalla valvontamenetelmällä mahdollistettaisiin mm.:

- Asiakkaalle vertailukelpoinen viranomaisnäkemys kiinteistön ja toiminnan paloturvallisuustasosta. Mikäli valvontamallissa huomioitaisiin muiden, vastaavista kohteista saatu turvallisuustason arviointi, asiakas pystyisi vertaamaan omaa toimintaa muihin vastaavanlaisiin kokonaisuuksiin. Asiakkaan mahdollisuutta omatoimisen turvallisuustason kehittämiseen edesautetaan myös, mikäli valvontamenetelmä hyödyntää pelastustoimen onnettomuustietokannasta saatavia tietojen esimerkiksi tapahtuneiden onnettomuuksien yleisyydestä tms. Erityinen tuki yhdenmukaisesta valvontamenetelmästä tulee ns. konserniohjaukselle, koska toimipaikkojen valvonta ja sen mukainen raportointi (valvontapöytäkirja) on sisällöllisesti yhdenmukaista.
- Valvontatoiminnan yhdenmukaistaminen. Yhdenmukainen menetelmä mahdollistaa valtakunnallisen osaamisen hallinnan sisällöntuottamisen ja sen hyödyntämisen niin täydennyskoulutuksessa kuin ammattiopetuksessakin. Tällä on keskeinen vaikutus yhdenmukaistamisen lisäksi myös toiminnan laadullisessa kehittämisessä.
- Valvontatoiminnan ohjaus ja kehittäminen. Pelastuslaitokset sekä sisäministeriö voivat vaikuttaa valvontatoiminnan ohjaamiseen ja kehittämiseen nykyistä yksinkertaisemmin. Ohjeistusta pystytään tuottamaan keskitetysti ja saman sisältöisesti kun toimintamalli on kaikilla yhteinen. Myös säädösmuutoksista johtuvat kehitystarpeet ovat joustavia.
- Valvontatoiminnasta saatavan tiedon hyödyntäminen. Yhdenmukaisilla valvontamenetelmillä saadaan kerättyä tilastollista tietoa valtakunnan tasolla, jota voitaisiin hyödyntää esimerkiksi lainsäädännön valmistelussa sekä pelastuslaitoksien turvallisuusviestinnän kohdentamisessa.

Yhteisen valvontamenetelmän varsinainen määrittely ja kehitystyö menetelmän luomiseksi on tehtävä erillisen projektiryhmän toimesta. Projektiryhmän on oltava tiiviissä yhteistyössä valvontasovellushankkeen kanssa, että valmisteilla olevat tietojärjestelmät tukevat valvontatoiminnan kehittävästä. Tässä olisi mahdollista hyödyntää kappaleessa 4.2.5 esiteltyä dynaamista hankemallia paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen-hankemallin mukaisesti:

- Käytettävän toimintamallin luominen
- Pelastusopiston ja yhteyshenkilöverkoston järjestämä koulutuspaketti – ja kierros
- Koulutuspaketti käytössä myös ammattiopetuksessa
- Hyödynnetään verkko-opinnoissa koulumaalin alustaa

Käytettävästä valvontamenetelmästä ja sen kehitystarpeista voitaisiin jatkossa käydä keskustelua ja toiminnan seuraamista kumppanuusverkoston turvallisuuspalveluiden perustamassa valvonnan asiantuntijaverkostossa. Sovittujen menetelmien säännöllinen vaikuttavuuden arviointi, seuranta sekä kehittäminen:

- Yhteyshenkilöverkosto seuraa ja ohjaa aktiivisesti kentän toimintaa
- Yhteyshenkilöverkosto tukee laitoksia valvontamenetelmien käyttöönotossa ja käytössä
- Menetelmiä päivitetään kentältä tulevan palautteen mukaan
- Tuottaa kumppanuusverkostolle kehitysehdotuksia ja uusia menetelmiä, joita hyödynnetään seuraavien vuosien valvonnan suunnittelussa

Valvontamenetelmien yhdenmukaistamiselle on oltava jatkuva prosessi joka tuottaa, valvoo ja kehittää yhtenäisiä menetelmiä. On toimittava etupainotteisesti ja ratkaistava tulevaisuuden haasteita, jolloin laitoksilla ei ole tarvetta luoda omia käytänteitä ja ohjeita (vrt. pelastustoimen järjestämislain mukainen omavalvonta). Yhdenmukaisella käytännön tekemisellä saadaan resurssien käyttöä tehostettua, kun pelastuslaitoksien ei tarvitse päällekkäisyyttä esimerkiksi henkilöstön perehdytyksessä ja koulutuksessa.

Yhtenäiset valvontamenetelmät selkeyttävät asiakkaan omaa toimintaa onnettomuuksien ehkäisyn suunnittelussa ja toteuttamisessa. Viranomaisen toiminta on ennalta arvattavaa ja edellytykset toteuttaa esimerkiksi konsernitasolla sovittuja turvallisuusohjeita tehostuu. Asiakkaat saavat yhdenmukaisen ja tasa-arvoisen palvelun toimi- tai asuinpaikastaan riippumatta. Yhdenmukaisuus mahdollistaa yhtenäisen ammatti- ja täydennyskoulutusjärjestelmän luomisen ja sitä kautta luo valtakunnallisesti yhdenmukaiset toimintatavat.

4.4 Paloturvallisuuden itsearviointimenetelmien yhdenmukaistaminen

Pelastuslaitoksilla tulee olla käytössä yhdenmukainen paloturvallisuuden itsearviointimenetelmä. Digitalisaation mahdollisuuksia on pystyttävä hyödyntämään nykyistä tehokkaammin asiakaspalvelussa, tietojen keräämisessä, palvelun laajentamisessa sekä resurssien tehokkaammassa käytössä.

Päävastuu: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto / turvallisuuspalvelut

Paloturvallisuuden itsearvioinnissa toimintamallia on muutettava rakennukseen kohdistuvasta valvonnasta yhä voimakkaammin asuntoihin ja ihmisiin kohdentuvaksi toiminnaksi. Palokuolemat tapahtuvat sisällä asunnoissa, rakennustyyppistä riippumatta, joten niiden ehkäisemiseksi olisi perusteltua ulottaa itsearviointi koskemaan kaikkia asuntoja. Asukkaiden suorittamasta paloturvallisuuden itsearvioinnista saatavat tulokset on otettava voimakkaammin osaksi riskiperusteista valvonnan kohdentamista. Erityistä huomiota pelastuslaitosten valvontatoiminnassa on kyettävä kohdentamaan niihin asuntoihin/henkilöihin, jotka eivät ole reagoineet itsearviointiin tai ovat ilmaisseet puutteita oman asuinympäristön turvallisuustasossa.

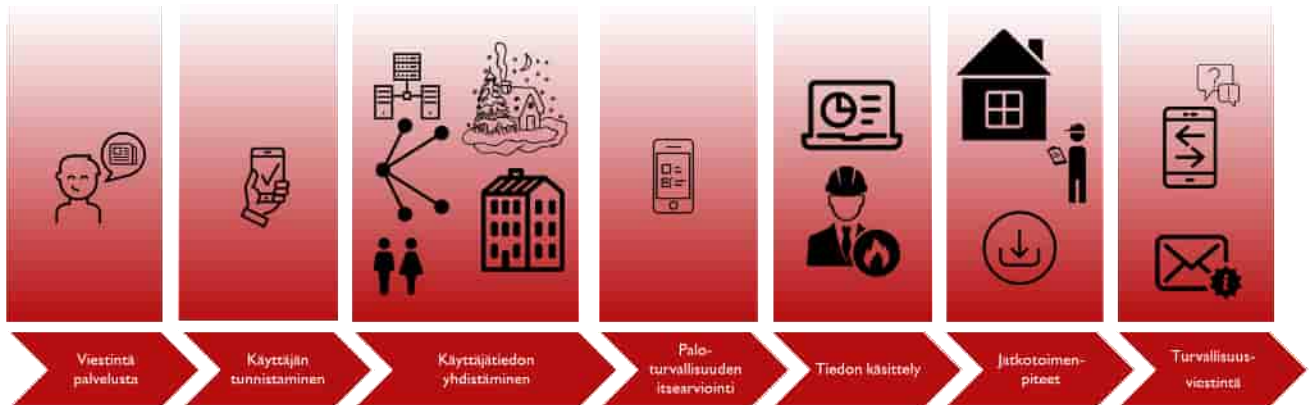
Paloturvallisuuden itsearvioinnin yhtenäistämisen keskeisenä lähtökohtana on oltava sähköisen asioinnin valtakunnallinen kehittäminen. Tulevan valvontasovelluksen määrittelyssä sähköinen asiointi on jo osaltaan huomioitu. Paloturvallisuuden itsearvioinnin toimintamalli tulee kehittää sähköisen asioinnin mahdollisuuksia hyödyntäen siten, että asiakas on palvelun keskiössä.

Paloturvallisuuden itsearvioinnin kehittämisessä työryhmä tiivisti kontekstikartan avulla aiheen kahdeksaan teemaa, jotka tulee huomioida digitaalisen palvelun suunnittelussa.



Kuva 11. Kontekstikartta digitaalisen palvelun suunnittelussa huomioitavista teemoista.

Alla, kuvassa 12 oleva kaavio kuvaa digitaalisen paloturvallisuuden itsearviointin palvelutapahtumaa lineaarisessa järjestyksessä.



Sähköinen palvelu tulee olla vaihtoehtoinen tapa perinteiselle lomakkeelle suorittaa paloturvallisuuden itsearviointi. Se ei palvele kaikkia käyttäjiä, joten perinteinen lomakkeella suoritettava menettely on tarpeen säilyttää rinnalla. Kun palvelu suunnitellaan asiakkaalle lisäarvoa tuottavaksi ja käyttöliittymältään selkeäksi, voidaan perustellusti olettaa että suurin osa asiakkaista ottaisi palvelun käyttöönsä.

Vahva tunnistautuminen esimerkiksi suomi.fi -palvelun kautta mahdollistaisi eri tietokannoissa olevien tietojen yhdistämisen palvelun käyttäjään. Kirjautuminen palvelun käyttäjäksi puolestaan mahdollistaisi kohdennetumman turvallisuusviestinnän.

Valtakunnallinen palvelu vaatii yhdenmukaiset menettelytavat, jolloin asiakaspalvelu olisi mahdollista. Liitteessä 4 on esitetty paloturvallisuuden itsearviointin menettelyn esimerkinomainen prosessikuvaus.

4.5 Suunnitelmallinen turvallisuusviestintä

Parannetaan pelastustoimen turvallisuusviestinnän suunnitelmallisuutta ja tavoitteellisuutta toimialan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Päävastuu: Sisäministeriö

Turvallisuusviestinnän suunnittelussa huomioidaan ne tavoitteet, jotka toimialan sisällä onnettomuuksien ehkäisyyn muodostetaan. Turvallisuusviestinnän tulee olla entistä suunnitelmallisempaa ja sen tulee tukea osaltaan onnettomuuksien ehkäisytoiminnan kokonaisuutta. Suunnitelma voi olla valvontasuunnitelman tapaan erillinen asiakirja tai suunnitelma voi sisältyä laajempaan onnettomuuksien ehkäisyyn työsuunnitelmaan.

Turvallisuusviestinnän suunnittelussa tulee tavoitteiden lisäksi huomioida yhdenmukainen kohdentaminen, eri turvallisuusviestinnän keinojen käyttäminen turvallisuusviestinnän jakautuminen vuoden aikana yhteistoiminta eri tahojen kanssa, resursointi ja vaikutusten arviointikäytänteet. Suunnitelma laaditaan vuodeksi kerrallaan.

Turvallisuusviestinnän suunnittelussa hyödynnetään verkostomaista toimintatapaa, jossa kumppanuusverkoston turvallisuusviestinnän verkosto toimii kansallisena väylänä. Alueellisella tasolla on syytä pohtia yhteistoimintaa naapuripelastuslaitosten kanssa (4.2.2. pelastuslaitoksien yhteistyön tiivistäminen). Pelastuslaitoksen alueella on suositeltavaa muodostaa yhteistyömekanismeja sisäisen turvallisuuden toimijoiden kanssa, joiden kanssa pohditaan yhteisten alueellisten intressien mukaista toimintaa.

Pelastustoimi tarvitsee mekanismin, jolla turvallisuusviestinnän tavoitteita määritellään ja seurataan kansallisesti. Kansallisella tasolla pyritään muodostamaan yhteisiä malleja ja viestejä, joita halutaan toteuttaa osana onnettomuuksien ehkäisyyn tavoitteiden saavuttamista. Viestit voivat olla kansallisella tasolla tai alueellisesti toteutettavia. Pelastuslaitosten turvallisuusviestinnän asiantuntijaverkosto voi muodostaa yhteisen näkemyksen turvallisuusviestintäsuunnitelmasta. Alueellisessa yhteistyössä luodaan tarkentavat toimintamallit paikallisten haasteiden haltuunotossa.

4.6 Osaamisen varmistaminen

Määritellään onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstölle yhdenmukaiset suorituskyykyvaatimukset sekä luodaan valtakunnallinen osaamisen hallintajärjestelmä ja yhdenmukainen osaamisen todentaminen.

Päävastuu: Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto / turvallisuuspalvelut

Onnettomuuksien ehkäisytyötä tekeväille henkilöstölle, sekä päätoimiselle että sivutoimiselle, määritellään pelastuslaitosten ja Pelastusopiston yhteistyönä valtakunnalliset, yhdenmukaiset osaamis- ja suorituskyykyvaatimukset. Niiden pohjalta luodaan pelastuslaitoksille valtakunnallinen onnettomuuksien ehkäisyn osaamisen hallintajärjestelmä ja yhdenmukainen osaamisen todentaminen. Esimerkki valvontatoimintaa tekevän henkilön osaamisvaatimuksista on esitetty liitteessä 5.

Osaamisen kehittämisen suunnittelu on jatkossa saatava luontevaksi osaksi työntekijöiden henkilökohtaisen kehittymisen ja urapolkujen suunnittelua, kehityskeskustelujen kautta. Osaamiskartoituksia ja kehityskeskusteluja hyödyntäen voidaan yhdistää henkilökohtaiset kehittymistarpeet osaamistarpeiden kehittämiseen.

Jatkossa tarvitaan nykyistä systemaattisempi, säännöllinen mekanismi pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja Pelastusopiston sekä muiden yhteistyötoimijoiden välille koulutustarpeiden ja -tarjonnan luotaamiseen ja suunnitteluun. Näin saadaan tarjonta vastaamaan kysyntää ja oppilaitos pysyy paremmin mukana kentän tarpeiden suunnassa sekä kenttä oppilaitoksen tulevaisuusluotauksessa. Myös Pelastusopiston nykyistä tiiviimpi mukana olo pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja sen työryhmien toiminnassa tulevaisuudessa on erittäin tärkeää. Ajatusten ja näkemysten vaihto sekä kumppanuusverkoston tekemien linjausten siirtyminen suoraan opetukseen varmistetaan päivittäisellä yhteistyöllä.

Osaamisen varmistamisen ja kehittämisen pohjaksi tarvitaan jatkossa yhteiset, yhteisesti sovitut ja hyväksytyt, valtakunnalliset toimintamallit ja koulutusaineistot. Vain näiden kautta pystytään osaamisen kehittämällä saavuttamaan yhtenäisyyttä ja laatua. Tämä asettaa haasteita kumppanuusverkostolle yhtenäistämiseen ja yhteiseen tekemiseen. Myös koulutusaineistojen tuottaminen ja ylläpito on suunniteltava. Tulevaisuudessa on pystyttävä hyödyntämään nykyistä laajemmin sähköisten oppimisalustojen luomia mahdollisuuksia.

Osaaminen on myös todennettava riittävän laadukkaasti, yksiselitteisesti ja toistettavasti. Tällä varmistetaan osaamisen kehittämissysteemissä sen toimivuus. Tähän tarvitaan systemaattinen, vakioitu menetelmä koko valtakunnassa, jonka pohjana ovat yhteisesti sovitut onnettomuuksien ehkäisyn osaamisvaatimukset. Osaamisen todentaminen tehtäisiin perehdyttämis- ja kouluttautumiskasojen päätteeksi, mutta myös säännöllisesti esim. valvontatyötä tekeville.



Osaamisen varmistamisen ja kehittämisen järjestelmän avulla saadaan tulevaisuudessa parannettua pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstön osaamistasoa. Näin pystymme vastaamaan asiakkaidemme tarpeisiin nykyistä paremmin. Osaamistason varmistaminen parantaa uskottavuuttamme viranomaisena ja asiakkaillemme turvataan laadukkaammat ja yhtenäiset palvelut.

Osaamisen varmistaminen ja kehittäminen motivoi myös henkilöstöä. Samalla se parantaa alamme kilpailukykyä työvoimasta kiristyvillä työntekijämarkkinoilla.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja Pelastusopiston sekä muiden toimijoiden välille luotavan systemaattisen ja säännöllisen koulutuksen tarpeiden ja tarjonnan sekä koulutuksen suuntaamisen järjestelmän avulla saadaan koulutustarpeet ja tarjonta kohtaamaan nykyistä paremmin. Koulutuksen sisältö saadaan myös vastaamaan paremmin kentän tulkintoja ja toimintamalleja. Lisäksi se parantaa pelastuslaitosten mahdollisuuksia rakentaa sopivia perehdyttämisohjelmia uusille työntekijöille ja hyödyntää heidän osaamistaan heti alusta lähtien, kun yhteisesti tiedetään, mitä Pelastusopiston tutkintojen suorittaneet osaavat.

Pelastuslaitosten ja Pelastusopiston yhteinen sähköinen oppimisalusta, Koulumaali on parhaillaan kehitteillä ja pilotointivaiheessa. Se mahdollistaa jatkossa järjestelmänä edellä kuvatun kaltaisen yhteistyön ja toiminnan osaamisen kehittämisessä.

5 JATKOTOIMENPITEET

Yhteiskunta muuttuu, palvelut digitalisoituvat ja avoimuus lisääntyy. Yhteiskunnassa moni toimija on pystynyt muuttamaan palveluita asiakkaiden odotusarvojen mukaisesti. Poliisihallinto, Kela, pankkipalvelut jne. ovat kehittäneet jo omat palvelut nykyaikaiseen muotoon ja ne kehittyvät edelleen hyödyntäen teknologian mahdollisuuksia. Toimijoiden palvelut ovat reaaliaikaisia ja vuorovaikutteisia nykyaikaisilla menetelmillä. Pelastustoimi ja pelastustoimen asiakaspalvelu ei ole mukana tässä kehityskulussa. Nykyisen kaltaisella rakenteella, jossa pelastuslaitoksia on useita ja jokainen toimii itsenäisesti, on haastavaa vastata edellä mainittuihin yhteiskunnan odotuksiin. Pelastustoimi tarvitsee yhdenmukaisuutta ja yhteistyötä vahvistaakseen asemaansa sisäisen turvallisuuden toimijana. Hajanaisena toimijana, jossa viranomaisen toiminta ei ole asiakkaalle yhdenmukainen, tasapuolinen tai ennakoitavissa oleva, ei pystytä rakentamaan yhteiskunnan vahvan toimijan asemaa. Hajanainen toiminta jättää aukkoja ja epäluotettavuutta. Hajanaisuuden jättämät aukot täyttävät joku muu, ellei pelastustoimi itse sitä tee. Pelastustoimella on siis haasteita. Haasteisiin ja odotuksiin pystymme vastaamaan, kun muutosta toteutetaan yhteistyöllä.

Palvelut on oltava asiakkaita varten. Asiakas odottaa palveluilta tehokkuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta. Pelastuslaitokset eivät voi enää piiloutua paikallisuuden nimissä omaan, muista pelastuslaitoksista eroavaan viranomaispalveluun kun kyseessä on asiakkaan oikeusturvaan ja hänen velvollisuuksiin liittyvä palvelu. Toiminnan organisaatiokeskeisyys pitää kääntää asiakaskeskeisyydeksi.

Työryhmä kannattaa hankkeiden dynaamisuutta ja asioiden käytäntöön saattamista, joten osa loppuraportin esityksistä on pystytty viemään käytäntöön jo toimikauden aikana. Työryhmä ei voi priorisoida esityksiä tärkeysjärjestykseen, koska tehtävänannon laajuudesta johtuen myös kehitysehdotuksia on varsin paljon. Onnettomuuksien ehkäisyn monimuotoisuudesta johtuen yhden muutostarpeen toteuttaminen tai toteuttamatta jättäminen vaikuttaa osaltaan johonkin toiseen muutostarpeeseen. Esitykset ovat vahvasti sidoksissa keskenään. Aikataulupaineet ovat osaltaan tahdittaneet muutosten eteenpäin viemistä. Esimerkiksi käynnissä oleva valvontasovellushanke on edellyttänyt työryhmältä reagointia ja asioiden eteenpäin viemistä etupainotteisesti.

Osa työryhmän esityksistä on lähtenyt jo toteutumaan luontevia ja olemassa olevia rakenteita myöden, mutta osa esityksistä edellyttää hankkeen ohjausryhmän tukea asia toteuttamiseksi. Alla olevaan taulukkoon on tiivistetty työryhmän esitykset, raportin kohdat, niiden luontevat reitit käytäntöön saattamiselle sekä vastuutahot. Pelastustoimen uudistushankkeen työryhmien esityksien käytäntöön saattamiselle toivotaan muodostettavan systemaattinen seuranta.

Taulukko 4. Jatkotoimenpiteet onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän esityksille.

Työryhmän toimenpide-esitys	Perustelu (kappale)	Esitys (kappale)	Toimijat	Jatkotoimenpiteet Tunnistettu liityntä	Päävastuu
Yhteinen verkkonäkyvyys	2.1	4.1.1.	Sisäministeriö Pelastuslaitokset Maakunnat Vimana	Pelastustoimen uudistushanke/ tietohallintoryhmä Maakuntien verkkopalvelut Sähköiset palvelut	Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto
Jatkuva asiakaspalvelu	2.1	4.1.2	Sisäministeriö Pelastuslaitokset	Pelastustoimen uudistushanke/ pelastustoiminnan johtamisen kehittäminen-työryhmä: Ehdotus pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi. 2018.	Pelastuslaitokset / tilannekeskuspalvelut
Luodaan yhteiset onnettomuuksien ehkäisyn tavoitteet	2.3 3.5.1	4.2.1	Sisäministeriö Pelastuslaitokset Pelastusopisto Järjestöt	Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelman laadintahanke (Sm:n hankemus 12/2018)	Sisäministeriö
Pelastuslaitoksien yhteistyön tiivistäminen	2.1 3.5.2 3.5.3	4.2.2	Pelastuslaitokset	Esimerkkinä Uudenmaan pelastuslaitoksien yhteistyö	Pelastuslaitokset
Pelastuslaitoksien asiantuntijaverkostot	3.3	4.2.3	Kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut Pelastusopisto	Kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut toimintasuunnitelma 2019 (Turvallisuuspalvelut kokouksessa 20.11.2018 tehty päätös asiantuntijaverkostojen perustamisesta)	Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut
Pelastuslaitosten ja sisäministeriön yhteistyön tiivistäminen	3.5	4.2.4	Sisäministeriö Kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut Pelastusopisto	Kumppanuusverkoston rakenteen kehittäminen	Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto
Dynaaminen hankemalli	3.5	4.2.5	Kumppanuusverkosto Sisäministeriö Pelastusopisto Pelastuslaitokset Järjestöt	Toteutettu pilottina Paloriski-ilmoituksen ja viranomaisyhteistyön kehittäminen – hanke, 1.4. – 31.12.2018.	Hankkeiden vastuujärjestelmä
Valvontamenetelmien yhdenmukaistaminen	3.1	4.3	Kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut Sisäministeriö Pelastusopisto	Kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut toimintasuunnitelma 2019 (Turvallisuuspalvelut kokouksessa 20.11.2018 tehty päätös hankkeen perustamisesta) Vahva liityntä valvontasovellushankkeeseen	Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut
Paloturvallisuuden itsearviointien yhdenmukaistaminen	3.1	4.4	Kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut Sisäministeriö Pelastusopisto	Alustavassa käsittelyssä turvallisuuspalveluissa. Vahva liityntä RTA- ja valvontasovellushankkeisiin Sähköiset palvelut	Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut
Suunnitelmallinen turvallisuusviestintä	3.4 3.5	4.5	Sisäministeriö Kumppanuusverkosto Pelastuslaitokset Pelastusopisto Järjestöt	Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelman laadintahanke (Sm:n hankemus 12/2018)	Sisäministeriö
Osaamisen varmistaminen	3.6	4.6	Pelastusopisto Kumppanuusverkosto Pelastuslaitokset Sisäministeriö	Kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut toimintasuunnitelma 2019 (Turvallisuuspalvelut kokouksessa 20.11.2018 tehty päätös asian edistämisestä)	Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto / Turvallisuuspalvelut



Onko mahdollista, että onnettomuuksien ehkäisyä saadaan yhdenmukaistettua? Työryhmän näkemyksen mukaan on. Työryhmä on pyrkinyt löytämään ja parantamaan rakenteita ja toimintoja, jotka mahdollistavat nykyistä paremmin toiminnan yhdenmukaistamisen. Pelkät rakenteet ja toiminnot eivät vain yksin riitä muutoksen aikaansaamiseksi. Työryhmän tekemässä toimintaympäristöanalyysissä (luku 2) on löydetty merkittäviä vahvuus- ja mahdollisuustekijöitä, jotka luovat erittäin hyvät puitteet muutoksen aikaan saamiselle.

Haasteena toimintojen muuttamisessa kuitenkin on, miten tavoitteisiin sitoudutaan ja kuinka tiukasti pidetään kiinni jo luoduista vakiintuneista erilaisista toimintamalleista. Muutoksen suunta on oltava selkeä, sille on varattava aikaa ja strategisten tavoitteiden asettamisessa on oltava maltillinen. Muutoksen suunnan lisäksi keskeisimmät muutoksen tekijät ovat aito tahto ja yhteistyökyky. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen onnistuu, jos pelastustoimen toimijoilla on yhteinen suunta ja sen toteuttamiseen tahtoa sekä yhteistyökykyä.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmän puolesta.

Porvoossa 10.12.2018

Tomi Pursiainen
Työryhmän puheenjohtaja



LÄHDELUETTELO

- Davenport, T.H., 1994. Saving IT's Soul: Human-Centered Information Management. Harvard Business Review, 72(2), pp. 119–131.
- Ehdotuksia pelastuslaitosten palveluiden tuottavuuden kehittämiseksi. Pelastustoimen uudistus-hanke, palveluiden tuottavuuden kehittäminen-työryhmän loppuraportti 9.5.2017.
- Erheellisten paloilmoitusten seurantahanke, yhteenvetoraportti. 2015. Sisäministeriön julkaisu 17/2015.
- Hallintolaki 434/2003.
- Halmeslahti, T., Henttu, J., Honkanen, M., Kangastie, K., Kirvesniemi, M., Koivukoski, J., Landstedt, J., Pylkkänen, T., Rahikainen, J., Vainio, T., Vakkilainen, A. ja Virto, J. Ehdotus pelastus-toiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi. 2018. Sisäministeriön julkaisu 21/2018.
- Huuskonen, H. Pelastustoimen indikaattorit. 2017. Pelastusopiston julkaisu, B—sarja: Tutkimus-raportit 6/2017.
- Kemikaaliturvallisuuslaki 390/2005.
- Keski-Uudenmaan pelastuslaitos. Valvontasuunnitelma 2018. Viitattu 1.10.2018. Internet-sivut. <https://www.ku-pelastus.fi/fi/tietoameista/toimintaa-ohjaavat-asiakirjat>
- Ketola, J. ja Kokki, E. Pelastustoimen taskutilasto 2013–2017. Pelastusopiston julkaisu, D—sarja: Muut julkaisut 2/2018.
- Koenig, M.E.D., 2012. What is KM? Knowledge management explained. KMWorld Magazine, (May 4).
- Koivisto, A., Saine-Kottonen, A., Saari, E., Sihvonen, S. & Tillander, K. (toim). Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II – loppuraportti. 2015. Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen julkai-suja.
- Kouki, T. Selvitys paloturvallisuuden itsearviointin käyttökohteista pelastuslaitoksien valvonta-suunnitelmien perusteella. 2018. Henkilökohtainen tiedoksianto onnettomuuksien ehkäisyn yh-denmukaistaminen—työryhmälle.
- Kumppanuusverkosto. Viitattu 17.7.2018. Internet-sivut. <http://www.pelastuslaitokset.fi/Kumppanuusverkosto-319>
- Kurki, T. 2017. Roolipohjainen resurssienhallinta tiedonhallinnan työkaluna pelastustoimessa. Väitöskirja metsä ja luonnontieteiden tiedekunta. Itä-Suomen yliopisto.



Lepistö, J. "Parasta mitä pelastuslaitoksille on tapahtunut sitten alueellistamisen" - Tutkimus pelastuslaitosten kumppanuusverkoston vaikutuksesta ja vaikuttavuudesta. 2017. Vaasan yliopisto, pro gradu.

Mannila, T. Omatoimisen varautumisen auditointi. 2018. Henkilökohtainen tiedoksianto onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen—työryhmälle.

Mokaddem, K. Auditoivan palotarkastusmallin vaikutus annettuihin korjausmääräyksiin valituissa sairaalakiinteistöissä. 2012. Laurea-ammattikorkeakoulu, turvallisuusalan koulutusohjelma.

Mäenpää, O. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2016. 5. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Mäkelä, P. Tuottamukselliset tulipalot. Viitattu 1.10.2018. Internet-sivut <https://www.pelastusopisto.fi/tutkimus-ja-tietopalvelut/tki-palvelut/projekti-ja-hanketoiminta/hankkeet/tuottamukselliset-tulipalot/>

Ojala, T. Iäkkäiden ja muistisairaiden arjen turvallisuus. 2017. OTE-Osallistuva turvallisuus erityisryhmille. Spek tutkii 18

Omatoimisen auditoinnin manuaali. 2012. Helsingin pelastuslaitos. Viitattu 1.10.2018. Internet-sivut. <https://www.hel.fi/static/liitteet/pela/Auditointimanuaali.pdf>

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto kehittää paloriskiasumisen viranomaiskäytäntöjä. 26.4.2018. Viitattu 1.10.2018. Internet-sivut <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2018/pelastuslaitosten-kumppanuusverkosto-kehittaa-paloriskiasumisen>

Pelastuslaki 379/2011

Pelastustoimen strategia. 2016. Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi – pelastustoimen strategia vuoteen 2025. Sisäministeriön julkaisusarja 18/2016.

Pelastustoimen toimintaympäristön kuvaus, loppuraportti 4.12.2017. Deloitte.

Pelastustoimen uudistuksen työryhmät. Sisäministeriön päätös 1.7.2016. SMDno-2015–2070

Peruspalvelujen vuotta 2017 koskeva arviointi. Aluehallintovirasto. 2018. Viitattu 1.10.2018. Internet-sivut. <http://www.patio.fi/pepa-2017>

Rajakko, J. Valvontaa koskevan sääntelyn uudistaminen. Muistio 1.3.2017. Sisäministeriö

Rajakko, J. Venetsialaiset 2018 yhteenveto. 20.8.2018, henkilökohtainen tiedoksianto pelastustoimen kumppanuusverkoston turvallisuuspalveluiden jäsenille.

Telaranta, K. Ilotulitekäytännöt venetsialaisten aikaan, kysely pelastuslaitoksien kemikaaliyh-teishenkilöille. 2017. Henkilökohtainen tiedoksianto onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen—työryhmälle. www.pelastuslaitokset.fi



Timonen, T. Digitalisaation hyödyntämisestä paloturvallisuuden itsearviointissa. 2018. Henkilökohtainen tiedoksianto onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen—työryhmälle.

Valvontamenetelmät 2017 yhteenveto. 2018. Onnettomuuksien ennaltaehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän Webropol-kysely pelastuslaitoksille.



LIITTEET

Liite 1: Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmisteluun 14.11.2016

Liite 2: Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys pelastuslain muutostarpeista 7.2.2017

Liite 3: Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys ”asiakas on keskiössä” konseptille 11.9.2017

Liite 4: Paloturvallisuuden itsearviointin menettelyn prosessikuvaus (luonnos).

Liite 5: Kuvaus valvontaa tekevän henkilön osaamisvaatimuksista (luonnos).



Pelastuslaitosten
kumppanuusverkosto



Pelastustoimen uudistushanke
Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmä

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 8/2018

10.12.2018

Liite 1: Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmisteluun 14.11.2016



ONNETTOMUUKSIEN EHKÄISYN YHDENMUKAISTAMINEN -TYÖRYHMÄN ESITYS PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISLAIN NOJALLA ANNETTAVIEN ASETUSTEN VALMISTELUUN

Tomi Pursiainen (pj)
Timo Rantala (siht.)
Jarkko Häyrinen
Kari Pajuluoma
Tommi Mukkala
Mika Viljanen
Jani Jämsä



Sisäministeriön pelastusosasto
Ylitarkastaja Linda Viitala
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Hankejohtaja Taito Vainio 30.9.2016

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmän esitys pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmisteluun

Sisäministeriön pelastusosaston hankejohtaja Taito Vainio on pyytänyt 30.9.2016 päivätyllä sähköpostilla valmistelutyöryhmiltä ehdotuksia pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmisteluun. Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän tehtävämäärityksen osalta merkittävimpiä kohtia ovat pykälät 3§ ja 4§.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä on lähestynyt toimeksiantoerityisesti asiakkuuksien, laadun kehittämisen ja yhdenmukaisen toiminnan lähtökohdista.

Työryhmä on esityksen valmistelussa tehnyt sähköisen webropol-kyselyn onnettomuuksien ehkäisytyötä tekeville. Kyselyssä kartoitettiin onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevien mielipiteitä ja kehittämissuhteita pelastuslain uudistamiseen liittyen sekä järjestämislain mukaiseen toimintojen keskittämiseen. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 31 kpl, joista seitsemässä vastauksessa oli ehdotuksia myös toimintojen keskittämiseen. Webropol-vastauksien lisäksi työryhmälle tuli muutamia koottuja ehdotuksia suoraan.

Lisäksi työryhmä on hyödyntänyt pelastuslaitosten kumppanuusverkoston alatyöryhmiä eri tehtäväkokonaisuuksiin liittyen. Työryhmällä oli käytettävissä kuuden alatyöryhmän esitykset. Alatyöryhmien esitykset koskivat pelastuslain uudistamistarpeita sekä järjestämislain mahdollistavaa toimintojen keskittämistä. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelujen jäsenillä on ollut mahdollisuus esittää kommentteja työryhmän esitykseen.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmä esittää seuraavia ehdotuksia pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmistelua varten.

3 § palveluiden kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Järjestämislaissa esitetään, että osa pelastustoimeen kuuluvista palveluista ja tehtävistä voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle pelastustoimen järjestämisestä vastaavalle maakunnalle. Onnettomuuksien ehkäisytyöhön liittyvä viranomaisen toimivallan käyttö on työryhmän näkemyksen mukaan pääsääntöisesti tarkoituksenmukaista pitää paikallisella tasolla. Palveluissa ja tehtävissä on kuitenkin sellaisia osakokonaisuuksia, joiden keskittämisellä mahdollistettaisiin laadun ja yhdenmukaisuuden paranemista sekä oletettavasti kustannussäästöjä. Lainsäädännön on mahdollistettava, että pelastuslaitosten keskinäisellä sopimuksella myös viranomaistehtäviä voidaan hoitaa keskitetysti toisen laitoksen alueelta. Lisäksi onnettomuuksien ehkäisytyössä on tehtäviä, joita voitaisiin tukea paikallisella tasolla tehtävän työn lisäksi keskitetyllä erityisosaamisella ja asiantuntijuudella.

Keskittämismalli

Työryhmän näkemyksen mukaan keskittämismallin tulee olla joustava ja sen tulee pystyä muuttumaan palveluiden tarpeen ja kehittymisen myötä. Keskittämismallin tulee mahdollistaa myös olemassa olevan osaamisen hyödyntäminen riippumatta siitä, minkä pelastuslaitoksen palveluksessa asiantuntijuutta tällä hetkellä on.

Työryhmän esityksen keskittämismallissa tehtäväkokonaisuudesta vastaa yksi nimetty pelastuslaitos. Tehtäväkokonaisuuksille on kartoitettava arvio palvelujen tarpeesta sekä suorituskykyvaatimus, jonka perusteella tehtäväkokonaisuudesta vastaava pelastuslaitos määrittelee palvelutason ja resurssitarpeen. Pelastuslaitos määrittelee tehtävän hoitamiseen tarvittavan organisaation ja käyttää siihen tarvittavan määrän omaa henkilöresurssia. Oman henkilöstöresurssin lisäksi pelastuslaitos käyttää muista organisaatioista löytyvää asiantuntemusta ja osaamista, kuten esimerkiksi pelastuslaitoksista ja Pelastusopistolta. Palveluun osallistuvat työntekijät voivat olla palkattuina myös määräaikaisina työntekijöinä (esim. kolme vuotta). Palveluun osallistuminen ja työskentely keskitetyssä palveluorganisaatiossa eivät välttämättä edellytä kuitenkaan henkilön siirtymistä pois omalta toimialueelta /pelastuslaitokselta (esimerkkinä järjestelyistä esimerkiksi Kejo-hanke). Tämä mahdollistaisi palvelurakenteen joustavuuden tarpeen mukaisesti sekä loisi onnettomuuksien ehkäisytyön tehtäväkentälle urakiertojärjestelmän. Työryhmän edellä esittämät tehtäväkokonaisuudet ovat sellaisia, jotka eivät ole paikkaan sidottuja.



Palvelusta vastaava pelastuslaitos

Keskitetty palvelukokonaisuus tulee nähdä valtakunnallisena kokonaisuutena, jossa lähtökohtana palvelun tuottamisessa tulee olla asiakasnäkökulma. Vaikka palvelusta vastaavalla pelastuslaitoksella on aihekokonaisuuteen liittyvä päätösvalta, tulee palvelutasomäärittelyssä huomioida valtakunnalliset tarpeet ja erityispiirteet. Esitetystä keskitetyn palvelun mallissa pääsääntöisesti kaikille pelastuslaitoksille jää kuitenkin tehtävä- ja toimivalta aihekokonaisuuden hoitamista varten. Näin ollen palvelusta vastaavalle pelastuslaitokselle on annettava riittävä päätösvalta myös muiden pelastuslaitoksien ohjaamiseen. Muiden laitoksien ohjaaminen tulee perustua kuitenkin aktiiviseen ja avoimeen vuoropuheluun pelastuslaitoksien välillä. Näin edesautetaan palvelujen yhdenmukaisen laadun paraneminen sekä toimintojen yhdenmukaisuus.

Tehtäväkokonaisuudesta riippumatta palvelusta vastaava pelastuslaitos:

- toimii aihekokonaisuuden asiantuntijana asiakkaalle ja muille pelastuslaitoksille.
- ohjaa muita pelastuslaitoksia aihekokonaisuuteen liittyen.
- tekee tarvittaessa linjauksia aihekokonaisuuteen liittyvistä säädösten tulkinnoista
- toimii yhteistyössä pelastuslaitoksien ja muiden yhteistyötahojen kanssa
- tuottaa aihekokonaisuuteen liittyvää tarvittavaa materiaalia, joka on hyödynnettävissä pelastuslaitoksesta riippumatta
- edesauttaa pelastustoimen työntekijöiden osaamisen kehittämistä aihekokonaisuuteen liittyen

Keskittettäviä palveluita onnettomuuksien ehkäisyssä

1. Valtakunnallinen turvallisuusviestintä:

Keskittettävä palvelu:

Valtakunnallinen turvallisuusviestintä.

Palvelun yksityiskohtaisempi kuvaus:

Valtakunnallinen turvallisuusviestintä vastaa pelastusviranomaisille kuuluvasta neuvonnasta, opastuksesta ja ohjauksesta valtakunnallisesti. Valtakunnallinen turvallisuusviestintä vastaa vuodenaikoihin, juhlapyhiin yms. säännöllisesti toistuviin informointitarpeisiin sekä yleiseen turvallisuuteen liittyvästä viestinnästä.

Palvelu vastaa pelastuslaitoksien yhteisestä näkyvyydestä yhteisen verkkosivuston (pelastuslaitoksilla yksi yhteinen nettisivusto) sekä yhteisen sosiaalisen median profiilin kautta. Palvelusta vastaava pelastuslaitos vastaa palvelujen ylläpidosta.

Keskitettyllä valtakunnallisella turvallisuusviestinnällä pystytään laajentamaan viestinnän ja neuvonnan palvelun tarjontaa nykyaikaisia menetelmiä hyödyntämällä. Tällaisia voi olla chat-palvelut sekä muut vastaavat reaaliajassa tapahtuvat toiminnot.

Valtakunnallinen turvallisuusviestintä tarjoaa asiakkaille puhelin- ja sähköpostipalvelun (ns. päivystävän palotarkastajan neuvontapalvelu) yleisissä paloturvallisuuden liittyvissä asioissa kielivaatimukset huomioiden.

Valtakunnallisen turvallisuusviestinnän sijoittuminen pelastuslaitoksen tilannekeskuksen yhteyteen avaisi uusia mahdollisuuksia ja synergiaetuja mm. valtakunnallisesti merkittävän onnettomuuden tiedottamisessa, poikkeaviin tilanteisiin varautumisessa ja resurssien tehokkaassa käytössä. Tilannekeskus olisi toimintaympäristö, joka tarjoaa valmiin alustan pelastuslaitosten keskinäiselle verkostolle. Tilannekeskuksen ympärivuorokautinen toiminta mahdollistaisi valtakunnallisen turvallisuusviestintätoiminnan myös virka-ajan ulkopuolella.

Palvelusta vastaava pelastuslaitos kehittää pelastustoimen turvallisuusviestintää sekä tuottaa myös valtakunnallista opasmateriaalia (vrt. turvaoppaat) pelastuslaitosten käyttöön. Valtakunnalliseen turvallisuusviestintään voidaan katsoa kuuluvaksi myös valtakunnallisten kampanjoiden ohjaus ja koordinointi, kansalaisjärjestöyhteistyön toteuttaminen kampanjayhteistoiminnassa sekä pelastustoimen vapaaehtoistoiminnan turvallisuusviestintätöiden kehittäminen. Myös pelastusviranomaisen käyttämä koulutusmateriaali ja kouluksissa käytettävissä oleva kuvamateriaali (ns. kuvapankki) on tarkoituksenmukaista tuottaa keskitetyssä palvelussa.

Perustelu:

Pelastustoimen turvallisuusviestinnässä on myös osattava hyödyntää nykyistä enemmän olemassa olevaa riskitietoutta, joka koostuu onnettomuustilastoista, palontutkimuksen tuloksista sekä alueellisesta riskitietoudesta. Lisäksi on pystyttävä paremmin kohdistamaan turvallisuusviestintää niihin riskeihin, joita tosiasiallisesti asiakkaiden keskuudessa esiintyy.

Turvallisuusviestintä tarvitsee myös paikallista ja alueellista näkemystä. Työryhmän esittämässä keskittämismallissa valtakunnallista turvallisuusviestintää voidaan hoitaa alueellisesti hyvin erilaisista ympäristöistä, jolloin viestintään saadaan näkyviin alueellisesti ajankohtaisia asioita. Pääosin kuitenkin pelastuslaitosten turvallisuusviestinnän tarpeet ovat hyvin samankaltaisia. Keskitetyn turvallisuusviestinnän lisäksi tarvitaan jatkossakin paikallista tekemistä. Tästä keskeisin on turvallisuuskoulutus. Paikallisen turvallisuuskoulutuksen lisäksi turvallisuusviestintää voidaan tehdä jatkossakin paikallisten messujen yms. yleisötapahtumien yhteydessä.

Keskitetyllä toiminnalla pystytään kohdentamaan tehokkaammin henkilöstövoimavaroja sekä saavutetaan kustannussäästöjä turvallisuusviestinnässä käytettävien materiaalien hankinnassa. Keskitetty toiminta edellyttää viestinnän ammattimaisuutta, joka puolestaan lisää turvallisuusviestinnän ja –materiaalituotannon laatua. Turvallisuusviestintään liittyvää ohjausta ja linjausta pystytään toteuttamaan valtakunnallisen turvallisuusviestintäsuunnitelman avulla, jota täydentävät pelastuslaitosten omat suunnitelmat. Tilannekeskusyhteys mahdollistaisi viestinnän laadullisen paranemisen myös onnettomuusviestinnässä.

Turvallisuusviestintä on tulevaisuudessa yhä tärkeämpi vaikuttamisen keino asiakkaidemme turvallisuustietouden lisäämiseen. Tällä hetkellä toiminta on osittain pirstaloitunut pelastuslaitosten ja eri järjestöjen suorittamaksi toiminnaksi, josta puuttuu

kohderyhmien määrittely ja riskiperusteisuus. Keskitetyllä toiminnalla pystytään parantamaan yhteistyötä eri yhteistyökumppaneiden kanssa sekä vähennetään merkittävällä tavalla pelastuslaitoksien päällekkäistä toimintaa.

Keskitetty valtakunnallinen turvallisuusviestintä on avainasemassa pelastustoimen strategia 2025 kansallisen tavoitteen numero 5 saavuttamisessa. Yhdenmukainen ja laadukas valtakunnallinen turvallisuusviestintä pystyy panostamaan turvallisuustietoisuuden lisääntymiseen sekä edesauttamaan omatoimista varautumista häiriötilanteisiin. Tilannekeskuksen yhteydessä toimiva turvallisuusviestintä edistäisi myös yksilöiden ja yhteisöjen kykyä toimia onnettomuus- ja häiriötilanteissa.

2. Kohdistettu valtakunnallinen valvonta

Keskitettävä palvelu:

Kohdistettu valtakunnallinen valvonta

Palvelun yksityiskohtaisempi kuvaus:

Kohdennettua valvontaa suorittava pelastuslaitos huolehtii valtakunnallisesti toimivien elinkeinoelämän organisaatioiden turvallisuuskulttuurin valvonnasta ja sen kehittämisestä. Toiminnasta vastaava pelastuslaitos suorittaa valvontatoimintaa esim. kauppa- ja majoitusketjujen organisaatioiden hallinnollisella tasolla turvallisuuskulttuurin ja yhdenmukaisen toiminnan kehittämiseksi. Myös valtakunnallisesti toimivat kiertävät tapahtumat (näytökset, sirkukset, suuret kilpailut yms.) voivat kuulua valtakunnalliseen kohdennettuun valvontaan. Kohdennetulla valtakunnallisella valvontatyöllä tuetaan pelastuslaitoksien vastuualueilla tapahtuvaa paikallista valvontatyötä, joka kohdentuu kyseisen ketjun toimipisteisiin ja kiinteistöihin.

Perustelu:

Viimevuosina on noussut esille mm. valtakunnallisesti kaupallisella alalla toimivien organisaatioiden puolelta huolta siitä, että pelastusviranomaisen tarjoama palvelu ei ole tasa-arvoista ja yhdenmukaista koko maassa. Keskitetyllä valvontapalvelulla pystytään vaikuttamaan nykyistä korkeammalla tasolla yrityksen turvallisuusasioiden linjauksiin ja sitä kautta yrityksen alueellisten toimipisteiden turvallisuuskulttuuriin.

Kohdistettu valtakunnallinen valvonta on uusi keino vaikuttaa laajemmin onnettomuuksien ehkäisyyn. Toimintamalli mahdollistaa laajemmin myös muiden valtakunnallisesti toimivien toiminnanharjoittajien valvontatoiminnan (esim. sirkukset, tapahtumajärjestäjät jne.). Kohdistetun valtakunnallisen valvonnan suorittaminen edellyttää henkilöstöltä erittäin hyviä vuorovaikutustaitoja, perehtyneisyyttä riskienhallinnan keinoihin sekä laaja-alaista osaamista palo- ja henkilöturvallisuuden osa-alueilta. Keskitetyn toiminnan kautta pystytään luomaan kattava verkosto eri valtakunnallisten toimijoiden turvallisuudesta vastaavien henkilöiden ja pelastusviranomaisten kesken. Toimintamallilla pystytään tukemaan valtakunnallisten toimijoiden toiminnan jatkuvuutta sekä varautumista häiriötilanteisiin. Laadukkaalla ja kohdistetulla valtakunnallisella valvontatoiminnalla saavutetaan varmasti merkittäviä vaikutuksia suuryritysten turvallisuuskulttuurin kehittämiseen sekä lisätään luottamusta pelastusviranomaisen asiantuntemukseen palo- ja henkilöturvallisuuden osa-alueilla.

3. Vaativan rakentamisen asiantuntija-apu

Keskittävä palvelu:

Vaativan rakentamisen asiantuntija-apu

Palvelun yksityiskohtaisempi kuvaus:

Vaativan rakentamisen palo- ja henkilöturvallisuuden asiantuntija-avusta vastaava pelastuslaitos tukee valtakunnallisesti pelastusviranomaisia vaativaan rakentamiseen liittyvissä asioissa. Vaativan rakentamisen asiantuntijuus tukee erityisesti oletettuun palonkehitykseen perustuvan suunnittelun ohjauksessa, korkeiden rakennusten, maanalaisten tilojen sekä suurten kauppakeskusten ja tuotantolaitosten suunnittelussa ja rakentamisessa. Lisäksi toiminnasta vastaava pelastuslaitos voi ohjata ja neuvoa laajemminkin alueen pelastusviranomaisia, myös muissa erikoisosaamista vaativissa rakentamiseen liittyvissä turvallisuusasioissa.

Vaativan rakentamisen asiantuntija-avussa korostuu yllä esitetyn keskittämismallin mahdollistavat ohjausrooli sekä tarvittavien linjausten tekeminen säädösten tulkinnoissa.

Perustelu:

Palo- ja henkilöturvallisuuden osalta vaativien rakennushankkeiden määrä on selvästi lisääntynyt viimeisten vuosien aikana. Pääsääntöisesti vaativa rakentaminen on edellyttänyt toiminnallisen palomitoituksen käyttämistä kiinteistön turvallisuuden suunnittelussa ja toteuttamisessa. Toiminnallinen palomitoituksen käyttö on sekä kansallisissa rakentamismääräyksissä, että eurooppalaisissa mitoitusohjeissa hyväksytty menetelmä rakennusten paloturvallisuuden ja rakenteiden hyväksyttävän paloteknisen toiminnan varmistamiseen. Pääsääntöisesti alueen rakennustarkastajat pyytävät lausuntoja pelastuslaitoksilta mitoitukseen liittyvistä palo- ja henkilöturvallisuuden asioista. Usein toiminnalliseen palomitoitukseen perustuvalla suunnittelulla otetaan kantaa myös pelastuslaitosten toimintaedellytyksiin.

On siis tärkeää, että vaativassa rakennushankkeessa mukana oleva pelastusviranomaisen osaa tulkita paloteknisen mitoituksen periaatteita oikein ja ymmärtää sen kokonaisvaikutuksen rakennuksen lopulliseen turvallisuustasoon. Paras keino vaikuttaa rakennuksen palo- ja henkilöturvallisuuden tasoon on juuri rakennuksen suunnitteluvaihe. Jälkeenpäin vaikuttaminen turvallisuuden kannalta merkittäviin rakenteellisiin seikkoihin on käytännössä hyvin vähäistä. Siksi laadukas ja yhtenäinen yhteistyö alueen rakennusvalvontojen ja suunnittelijoiden kanssa on jatkossakin tärkeää rakenteellisen palo- ja henkilöturvallisuuden osalta.

Osallistuminen turvallisuuden asiantuntijana vaativiin rakennushankkeisiin edellyttää hyvää ymmärrystä hankkeen lähtökohdista ja toiminnallisen palomitoituksen tavoitteista. Tehtävä edellyttää siis riittävää koulutusta, hyvää osaamista ja säännöllisiä työsuoritteita ammatillisen tieto- taidon säilyttämiseksi. Tästä syystä on perusteltua, että pelastusviranomaisen osallistuminen asiantuntijana vaativiin rakennushankkeisiin ja toiminnallisen palomitoituksen viranomaisvalvontaan toteutettaisiin keskitetysti.

4. Palontutkinnan asiantuntija-apu

Keskittävä palvelu:

Palontutkinnan asiantuntija-apu

Palvelun yksityiskohtaisempi kuvaus:

Palontutkinnan asiantuntija-avusta vastaava pelastuslaitos ohjaa ja tukee valtakunnallisesti pelastusviranomaisia palontutkintaan liittyvien tehtävien suorittamisessa ja sen kehittämisessä.

Pelastustoimen keskitetyn palontutkinnan yleisempänä tarkoituksena on tuottaa kattavasti tilastollista tietoa pelastustoimen ja paloturvallisuuden kehittämiseksi sekä toteutuneiden toimien vaikutusten arviointia varten. Palontutkinnasta vastaavan pelastuslaitosten tehtävänä on yhdenmukaistaa toimintaa ja tuottaa palontutkinnasta saatujen tulosten pohjalta analyttisempää tietoa, jota voidaan hyödyntää kaikkien pelastuslaitosten sekä Pelastusopiston koulutus-, tutkimus- ja kehittämistyössä. Alueelliset pelastuslaitokset suorittaisivat edelleenkin palontutkintaa valtakunnallisen ohjeistuksen ja linjausten mukaisesti.

Perustelu:

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston palontutkinta 2020–työryhmän järjestämän kyselytutkimuksen mukaan, palontutkinnan järjestelyt ja käytännön toteutustavat sekä henkilöstön osaaminen vaihtelevat huomattavasti eri pelastuslaitoksissa. Toimintamalleja yhdenmukaistamalla ja henkilöstön osaamista kehittämällä on mahdollista saavuttaa merkittävää etua palontutkinnasta saatujen tulosten hyödyntämisessä pelastustoimen eri tehtäväalueiden kehittämiseksi.

Pelastuslaitosten suorittamasta palontutkinnasta saatavaa tietoa on pystyttävä hyödyntämään nykyistä paremmin pelastuslaitosten turvallisuusviestinnässä, riskianalyyseissä, pelastus- ja valvontatoiminnassa sekä työturvallisuuden kehittämisessä. Pelastuslaitosten palontutkinnan käytännön toimintojen ja -tapojen yhdenmukaistaminen varmistaa myös asiakkaan oikeusturvaa sekä parantaa laadullisesti palontutkinnasta saatavan tilastoaineiston (Pronto) käytettävyyttä.

Palontutkinnan suorittaminen on jaettu kolmeen tutkinnalliseen tasoon (Pelastuslaitosten palontutkinnan käsikirja), joiden suorittamiselle on annettu tutkinnallisia vaatimuksia. Palontutkinnan taso määräytyy sen mukaan, minkä laajuisesta tai merkittävästä tulipalosta on kyse. Taso 1 on palontutkinnan perustaso, jonka suorittaa aina pelastustoiminnan johtaja. Taso 2 on pelastuslaitosten palontutkinnan laajempi taso, jonka suorittaa aina tehtävään koulutettu ja nimetty palontutkija. Tästä syystä on perusteltua, että tasojen 1 ja 2 palontutkinta suoritetaan paikallisen pelastuslaitoksen toimesta. Taso 3 on palontutkinnan laajin taso, joka suoritetaan erityisen merkittävissä tapauksissa tai osana muuta tutkintaa. Vaativin palontutkinnan taso sekä alempien tasojen tieto-aidon kehittäminen edellyttää laajempaa palontutkinnan asiantuntijuutta, joka on toiminnan kehittämisen kannalta järkevää keskittää laajemmaksi kokonaisuudeksi.

Nykyisin pelastuslaitoksissa palontutkinta mielletään hyvin yleisesti riskienhallinnan tehtäväalueeksi. Tämä ei kuitenkaan ole ollut nykyisenkään lainsäädännön tavoitteena. Palontutkinnan tulokset tulee nähdä lisäarvona, joilla tuetaan asiakasrajapinnassa tapahtuvien palvelujen laadullista kehittämistä. Palontutkinta olisikin toiminnallisesti järkevämpää sijoittua pelastuslaitosten organisaatioissa kehittämis- ja tukipalveluihin, kuin riskienhallinnan tai pelastustoiminnan vastuualueille. Lisäksi keskitetyllä valtakunnallisella palontutkinnan ohjaus – ja tukitehtävällä lisätään palontutkinnan arvostusta yhtenä riskitietouden tuottajana pelastustoimessa.

5. Vaativan kemikaalivalvonnan asiantuntija-apu

Keskitettävä palvelu:

Vaativan kemikaalivalvonnan asiantuntija-apu

Palvelun yksityiskohtaisempi kuvaus:

Vaativan kemikaalivalvonnan asiantuntija-avusta vastaava pelastuslaitos tukee valtakunnallisesti pelastusviranomaisia kemikaalivalvonnassa. On perusteltua, että kemikaalilupapäätökset sekä varsinainen valvontakäynti hoidetaan paikallisesti. Tällöin lupapäätöksissä pystytään huomioimaan paikalliset olosuhteet, yhteistyö paikallisiin viranomaisiin sekä varmistamaan lähialueen koko pelastustoimen ketjun (määräaikaisvalvonta, pelastustoimi, varautumiseen) tieto-taito kohteen erityispiirteisiin. Suurimmat kemikaalikohteet ovat kuitenkin hyvin monimuotoisia ja vaativia, joiden lupa- ja valvontaprosesseihin on tärkeää saada asiantuntija-apua.

Kemikaalivalvonnan asiantuntija-apua pystytään hyödyntämään myös maankäytön suunnittelun ohjauksessa sekä ulkoisten pelastussuunnitelmien laadinnassa. Valtakunnassa on yksittäisiä teollisuuskeskittymiä ja logistiikka-alueita, jotka vaikuttavat merkittäväällä tavalla ympäröivään maankäytön suunnitteluun. Kun näistä saatavaa tietoa ja tehtyjä ratkaisuja pystytään kokoamaan yhteen ja keskittämään, saavutetaan pelastustoimen verkostoon merkittävä asiantuntija-apu. Tällä edesautetaan parhaan mahdollisen tiedon hyödyntäminen niin lausunto-, lupa- kuin valvontaprosesseissa.

Kemikaalivalvonnan asiantuntija-apu pystyy toimimaan koordinaattorin roolissa ilotulitteiden käytön rajoittamisessa ja vapauttamisessa (ns. Venetsialaiset), ellei asiaa ratkaista säädösvalmistelulla. Myös yleisötapahtumiin liittyvien ilotulitusnäytöksien sekä pyroteknisten erikoistehosteiden käytön ohjeistaminen ja asiantuntija-apu on tarkoituksenmukaista olla osana esitettyä keskitettyä palvelua.

Kemikaalivalvonnan asiantuntija-avussa korostuu yllä esitetyn keskittämismallin mahdollistavat ohjausrooli sekä tarvittavien linjausten tekeminen säädösten tulkinnoissa.

Perustelu:

Pelastusviranomaiset suorittavat kemikaali- ja räjähdievalvontaa hyvin monella tasolla. Pääosin valvonta on rutiininomaista, joka ei vaadi erityisen syvää kemikaaliasiantuntemusta tai -koulutusta. Tehtävien laadukas hoitaminen pystytään varmis-

tamaan kemikaalivalvontaa tekevän henkilön peruskoulutuksella sekä perehdytyksellä kemikaalivalvonnan asioihin. Pelastusviranomaisen valvonnan piiriin kuuluu kuitenkin myös erittäin haastavia kohteita, jotka vaativat syvällistä osaamista ja kokemusta. Kemikaalivalvonnan laadullisen kehittymisen takia on tärkeää, että syvällistä osaamista saadaan koottua yhteen ja sitä pystytään hyödyntämään valtakunnallisesti.

Keskitetty asiantuntijapalvelu kanavoi kemikaalivalvontaan liittyvän keskustelun sekä yhteistyön ministeriöiden, pelastusviranomaisten, Turvallisuus- ja kemikaaliviraston sekä toiminnanharjoittajien / ketjujen välillä selväpiirteisemmäksi. Tehtäväkokonaisuudesta vastaavalla pelastuslaitoksella oleva ohjaus- ja linjausmahdollisuus yhdenmukaistaa valvontaan liittyviä käytäntöjä merkittäväällä tavalla.

Vastaavaa asiantuntija-apua voisi olla tarkoituksenmukaista käyttää myös joissain muissa vaativissa valvontakohteissa, esimerkiksi teollisuudessa.

6. Omavalvonta

Keskitetty palvelu:

Asiakirjoihin perustuva omavalvonta

Palvelun yksityiskohtaisempi kuvaus:

Valtakunnallisesti keskitetty omavalvonnan palveluja suorittava pelastuslaitos huolehtii onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvistä omavalvontatoiminnan järjestelyistä ja sen kokonaisvaltaisesta kehittämisestä. Järjestelyvastuussa oleva pelastuslaitos huolehtii kaikkien laitoksien osalta omavalvontaan liittyvien asiakirjojen ja materiaalin lähettämisestä, vastausten analysoinnista sekä raportoinnista. Vastuupelastuslaitos vastaa myös valvonnan päättämiseen liittyvästä viranomaispäätöksestä sellaisissa tapauksissa, jotka eivät johda muihin valvontatoimenpiteisiin.

Varsinainen valvontatyö esim. kiinteistön omistajan vastauksen oikeellisuuden varmistamiseksi suorittaa alueen pelastuslaitos.

Perustelu:

Pelastuslaitosten suorittaman valvonnan on perustuttava riskien arviointiin. Kaikissa kiinteistöissä ei ole välttämättä tarvetta suorittaa varsinaista palotarkastusta, vaan esim. asukkaiden omatoimista varautumista onnettomuuksiin on tarkoituksenmukaisempaa lisätä myös muilla keinoilla. Tästä ajatuksesta on jalostunut pelastuslaitoksen kehittämä omavalvonta.

Omavalvonnan perusajatuksena on, että kiinteistön omistaja tai haltia tarkastaa pelastuslaitoksen toimittaman omavalvontalomakkeen ja paloturvallisuusoppaan avulla asuinympäristönsä sekä toimintatapojensa turvallisuutta. Omavalvonta on nykyisin oleellinen osa omakotitalojen sekä asunto-osakeyhtiö kohteiden valvontatoimintaa. Kohteeseen lähetetään omavalvontaa varten dokumentit turvallisuusviestintämateriaalin kanssa, joiden perusteella kohteen vastuuhenkilö tekee omatoimisen kartoituksen kohteen paloturvallisuudesta. Palautetun lomakkeen tai sen palauttamatta jättämisen pohjalta voidaan valvontatoimenpiteitä tarvittaessa kohdentaa näihin kohteisiin. Asiakirjavalvontaa voidaan hyödyntää riskiperusteisesti myös A1 – A6 kohteiden valvontatoiminnassa.

Omavalvonnasta saatujen vastausten perusteella pelastusviranomaisen arvioi mahdollisten jatkotoimenpiteiden tarpeen. Näitä ovat esimerkiksi palotarkastuskäynti, asiakirjavalvonta sekä valistus ja neuvonta. Alueen pelastusviranomaisen on yhteydessä vastuuhenkilöön, jos omavalvonnan perusteella kiinteistöön on tarvetta suorittaa edellä mainittuja toimenpiteitä. Alueen pelastusviranomaisen suorittaa omavalvonnassa annettujen vastausten todentamiseksi pistokoeluontoista jälkivalvontaa kaikilla omavalvonta-alueilla.

Keskitettyllä toiminnalla yksinkertaistetaan omavalvontaan liittyvien tehtävien hoitamista. Lisäksi toimintaan liittyviä prosesseja pystytään tehostamaan oleellisesti. Prosessien selkeyttämisen ja tarvittavien hankintojen keskittämällä pystytään saamaan taloudellista hyötyä mm. materiaalin, postitukseen sekä työvoiman käyttöön liittyvissä kuluissa. Keskitetyn palvelun kautta saatua analyysi- ja riskitietoa pystytään tehokkaammin sekä yhdenmukaisemmin hyödyntämään myös valtakunnallisessa turvallisuusviestinnässä.

Omavalvonnan osalta esitetty ajatus edellyttää sitä, että pelastuslaitosten palvelutasopäätöksissä ja valvontasuunnitelmissa omavalvontaa toteutetaan yhdenmukaisilla menettelytavoilla. Esitetty omavalvontatoimintojen keskittämismalli edellyttää myös yhteistä valvontaohjelmistoa, joka mahdollistaa mm. sähköisen asiakaspalvelun.

4 § maakuntien yhteistyösopimus

Yhteistyösopimuksessa ja siihen liittyvässä palvelutasopäätöksessä on huomioitava onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvät tehtäväkokonaisuudet sekä niitä tukevat suunnitelmat. Palvelutasopäätöksessä tulee viitata sellaisiin suunnitelmakokonaisuuksiin, joilla ohjataan asiakasrajapinnassa olevia toimintoja ja tehtäviä. Onnettomuuksien ehkäisyn osalta sellaisia suunnitelmia ovat mm. valvontasuunnitelma, turvallisuusviestinnän ja- koulutuksen suunnitelma. Nykyistä laajempi lyhyen- ja pitkän välin toimintasuunnitelmien kytkeminen palvelutasoon lisäksi toimintojen suunnitelmalista toteutusta, aina asiakasrajapinnasta pelastustoimen visioon ja strategiaan saakka.

Lopuksi

Työryhmän tehtävääntoon sisältyi pohtia laajempien kokonaisuuksien sijoittamista järjestämisvastuussa oleville maakunnille. Työryhmän näkemyksen mukaan joidenkin tehtäväkokonaisuuksien nimeäminen tai määrittäminen joillekin järjestämisvastuussa olevalle maakunnalle on tässä vaiheessa mahdotonta toiminnallisesta näkökulmasta katsottuna. Lausuntoesityksen valmistelun aikana ei ollut tiedossa miten pelastustoimen aluejako tai järjestämisvastuun rajaukset tullaan muodostamaan.

Lisäksi vastuujakopäätöksiä tehtäessä tulee huomioida keskitettävän palvelun suorituskykyvaatimukset, palvelun tarve, pelastuslaitosten nykyinen osaamisen taso sekä käytettävissä olevat resurssit, jotta suurempi tehtäväkokonaisuus voidaan hoitaa riittävän laadukkaasti ja tasapuolisesti.

Työryhmän näkemyksen mukaan yllä esitetty toimintamalli mahdollistaa onnettomuuksien ehkäisytöiden laadullisen paranemisen sekä luo edellytykset toimintojen yhtenäistämiseksi. Kustannusjakoperusteita sekä kustannusvaikutuksien arviointia ei käytettävissä olevilla tiedoilla ja aikataululla pystytä selvittämään.

Laadittavien säädösten tulee mahdollistaa pelastuslaitosten keskinäinen sopiminen yllä esitetyllä tavalla tehtävien keskittämiseksi. Vaikka vastuu osa-alueen hoitamisesta olisi yhdellä pelastustoimen alueella, tulee olevassa olevaa osaamista ja ammattitaitoa pystyä hyödyntämään myös toisen pelastusalueen resursseista. Työryhmällä ei ollut käytössään edellä mainittuja pelastuslaitosten lähtötietoja, jotta yksilöivää esitystä vastuun kohdentamiseksi olisi voitu antaa.

Sisäministeriön asettamispäätöksessä 1.7.2016 onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmälle annettiin tehtäväksi mm. laatia tulkintoja yhteisistä linjauksista valvontaan ja rakenteelliseen palonehkäisyyteen, kehittää yhteistyötä turvallisuusviestinnässä sekä yhdenmukaistaa pelastuslaitosten sekä muiden tahojen kanssa tehtävää yhteistyötä onnettomuuksien ehkäisyssä. Työryhmän näkemyksen mukaan edellä esitetty keskittämismalli sekä keskitettävät palvelut tukevat merkittäväällä tavalla työryhmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Työryhmä tarkentaa tarvittaessa edellä esitettyjen kohtien sisältöä ja niiden tavoitteita.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmän puolesta.

Porvoossa 14.11.2016

Tomi Pursiainen
Työryhmän puheenjohtaja

Jakelu

Hankejohtaja, neuvotteleva virkamies Taito Vainio, pelastusosasto
Johtava asiantuntija Jussi Rahikainen, pelastusosasto
Ylitarkastaja Linda Viitala, pelastusosasto
Työryhmän jäsenet



Pelastuslaitosten
kumppanuusverkosto



Pelastustoimen uudistushanke
Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmä

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 8/2018

10.12.2018

Liite 2: Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys pelastuslain muutostarpeista 7.2.2017



ONNETTOMUUKSIEN EHKÄISYN YHDENMUKAISTAMINEN -TYÖRYHMÄN ESITYS PELASTUSLAIN MUUTOSTARPEISTA

Tomi Pursiainen (pj)
Timo Rantala (siht.)
Jarkko Häyrinen
Kari Pajuluoma
Tommi Mukkala
Mika Viljanen



Jani Jämsä

Sisäministeriön pelastusosasto
Ylitarkastaja Linda Viitala
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

Hankejohtaja Taito Vainio

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmän esitys pelastuslain muutostarpeista

Sisäministeriön pelastusosaston hankejohtaja Taito Vainio on pyytänyt valmistelu-työryhmiltä ehdotuksia pelastuslain muutostarpeista.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä on lähestynyt toimeksi-antoa erityisesti asiakkuuksien, laadun kehittämisen ja yhdenmukaisen toiminnan lähtökohdista.

Työryhmä on esityksen valmistelussa tehnyt sähköisen webropol-kyselyn onnettomuuksien ehkäisytyötä tekeville. Kyselyssä kartoitettiin onnettomuuksien ehkäisytyötä tekevien mielipiteitä ja kehittämissuhteita pelastuslain uudistamiseen liittyen sekä järjestämislain mukaiseen toimintojen keskittämiseen. Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 31 kpl. Webropol-vastauksien lisäksi työryhmälle tuli muutamia koottuja ehdotuksia suoraan. Työryhmä on tehnyt yhteistyötä Onnettomuustutkintakeskuksen (Kai Valonen) kanssa ja saanut käyttöön onnettomuustutkinnassa ilmenneitä kehittämissuhteita. Kehittämissuhteita on huomioitu työryhmän esityksessä.

Lisäksi työryhmä on hyödyntänyt pelastuslaitosten kumppanuusverkoston alatyöryhmiä eri tehtäväkokonaisuuksiin liittyen. Työryhmällä oli käytettävissä kuuden alatyöryhmän esitykset pelastuslain uudistamistarpeista. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelujen jäsenillä on ollut mahdollisuus esittää kommentteja työryhmän esitykseen.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä on tehnyt muutosesityksiä hyvin moneen pelastuslain kohtaan. Työryhmä haluaa korostaa kuitenkin muutamia asiakohtia, jotka ovat erityisen keskeisessä asemassa pelastuslaitosten valvontatyössä, sen kehittämisessä sekä yhteiskunnallisten muutosten aiheuttamissa haasteissa:

- Nykyisen, voimassa olevan pelastuslain muutoksen yhteydessä muille viranomaisille tuli ilmoitusvelvollisuus salassapitosäännösten estämättä ilmeisestä

palovaarasta tai muusta onnettomuusriskistä (Pelastuslaki 42§). Muilta viranomaisilta tullessiin ilmoituksiin perustuva valvontatyö ja siihen liittyvä viranomaisyhteistyö koetaan pelastuslaitoksissa hyvin merkittävyydeksi onnettomuuksien ehkäisytyöksi. Työryhmä on tehnyt pelastuslakiin muutosehdotuksia, jotka edesauttavat edelleen ja selkeyttävät ns. paloriskiasuntoihin kohdistuvaa valvontatyötä. Lisäksi mm. tiedonsaantioikeuksiin liittyvillä pykälämuutokesityksillä parannettaisiin valvontatyön suunnittelua nykyistä enemmän riskiperusteiseksi. Lainsäädännön valmistelussa tulee huomioida, että työryhmän esityksen kohdat 18§, 42§, 82§, 89§ ja 93§ ovat pelastustoimen valvontatyön vaikuttavuuden ja riskeihin kohdentuvan valvonnan tukipilarit.

- Onnettomuuksien ehkäisyyn kuuluva valvontatyö on kehittynyt viime vuosina merkittäväällä tavalla. Valvontatyön menetelmiä ja toimintaprosesseja on tutkittu ja kehitetty pelastuslaitoksissa aktiivisesti. Valvontatyön kehitysmuutokset ja sen tarpeellisuus on edelleen hyvin ilmeinen. Nykyiset palotarkastuskäytännöt koetaan osin jopa hyvän hallintotavan vastaisiksi ja säädöspohjainen termistö vanhantavaksi. Palotarkastukset ovat jääneet vain yhdeksi osaksi pelastuslaitosten valvontakeinovalikoimassa. Lainsäädännön muutoksessa tulee huomioida valvontatyön viime vuosien kehittyminen sekä nyt nähtävissä olevat kehitystarpeet. Työryhmä haluaa korostaa pykälien 57§ ja 79§ muutoskesityksiä sekä uutta pykäläkohtaa ”valvonnallinen kehoitus tehostamaan jälkivalvontaa”, jossa tavoitteena on hyvän hallintotavan varmistamisen lisäksi jälkivalvonnan integroiminen osaksi valvontatapahtumaa. Työryhmä pitää valvontatoiminnan vaikuttavuuden kannalta olennaisena tekijänä sitä, että jälkivalvonta sijoittuu nykyistä vahvemmin osaksi valvontaprosessia.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmä esittää seuraavia ehdotuksia pelastuslain muuttamiseksi.

7 § Kulutus

Mitä pitäisi muuttaa:

Nykyistä pykälän sisältöä tulisi muuttaa sellaiseksi, että vain metsämaan kulutus olisi sallittua kuivanakin aikana. Muu kulutus, kuten heinä- ja olkikulutus tulee olla kiellettyä kuivana eli metsä- ja ruohikkopalovaaran aikana.

Miksi pitäisi muuttaa:

Oletettavaa nykyisessä pykälän kohdassa on, että kuivanakin aikana tarkoittaa metsäpalovaroitusta ja ruohikkopalovaaraa? Tällöin kaikki muu kulutus tulee olla kiellettyä pois lukien ilmoitus- ja kulotussuunnitelmavollinen metsämaan kulutus (kts. pykälän 8 muutoskesitys). Viranomaisilla säilyy käytännön valvontamahdollisuus, mikäli kulutusta rajataan metsä- ja ruohikkopalovaaran ajalle.

Mikäli hyväksi todettu kulolentovalvontajärjestelmä pidetään yllä, muodostuu sen toiminta mahdolliseksi jos esim. heinä- ja olkikulutus yleistyy varoitusten aikana.

Lentokoneella joudutaan lentämään pitkiäkin ylimääräisiä matkoja savuhavaintoja tarkistamassa.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Vaikutukset ovat ympäristön palovalvontaa helpottavia, sekä ylimääräisiltä kuluilta säästäviä, koska erheelliset palohälytykset pysyvät siedettävällä tasolla ja lentovalvonnasta jää turhat lentomatkat pois.

8 § Ilmoitusvelvollisuus

Mitä pitäisi muuttaa:

Pykälää tulisi muuttaa siten, että kulotuksen suorittajan tulisi ilmoittaa ainoastaan metsämaan kulotuksesta ennakolta pelastuslaitokselle. Ilmoituksen yhteydessä tulisi ilmoittaa myös kulotusta koskevat tiedot: aika, paikka, vastuuhenkilöt yhteystietoineen sekä kulotuksen turvallisuusjärjestelyt. Lisäksi pykälässä tai HE:ssä olisi määriteltävä aika, paljonko ennen tapahtumaa ilmoitus on suoritettava.

Muuta tulenkäyttöä ja kulotusta koskevat ilmoitusvelvollisuudet voisi poistaa.

Miksi pitäisi muuttaa:

Muu tulenkäyttö olisi sallittua vain silloin kun olosuhteet tulen karkaamiselle eivät ole kaikkein riskialtteinat ja ilmoituksia ei tarvita. Näin vältetään turhalta byrokratialta ja valvonnalta, jota ei käytännössä pystytä toteuttamaan. Vastaavasti riskialtis metsämaan kulotus olisi hallittua ja valvottua. Nykyisen pelastuslain mukaisien ilmoitusten merkitys jää hiukan kyseenalaiseksi, koska hätäkeskuksen kautta tuleviin hälytyksiin pelastuslaitos reagoi joka tapauksessa suunnitellulla vasteella.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Selkeyttää viranomaisten työtä, koska ilmoitukset eivät muusta tulenkäsittelystä ole tähänkään saakka vaikuttaneet pelastustoimen hälytyksiin, vaan hälytykselle lähde-tään kun hälytys tai savuhavainto tulee.

Metsämaan kulotus olisi kuitenkin ilmoitusvelvollisuuden kautta hallittavissa riittävän varautumisen varmistamiseksi.

11 § Kiinteistöjen pelastustiet

Mitä pitäisi muuttaa:

Pelastustien määritelmää tulisi tarkentaa siten, että se huomioisi eri hälytysajoneuvojen käyttötarkoitukset ja siten myös eri pelastustievaatimukset.

Lisäksi pelastuslaissa pitäisi olla huomioitu pelastusteiden rakenteellinen käyttökelpoisuuden vaatimus.

Miksi pitäisi muuttaa:



Tällä hetkellä useilla pelastuslaitoksilla pelastustie on määritelty reitiksi, jota käytetään ihmisten pelastamiseen nostolavakalustolla. Lisäksi joillakin pelastustoimen alueella on tarkempia ja laajempia ohjeita pelastustien määrittelemiseen (esim. Hiklu-ohje). Säädös-pohjainen tarkempi ja laajempi kuvaus pelastustiestä edesauttaisi yhdenmukaisemman tulkinnan pelastusteiden vaatimuksista.

Pelastustiellä on useita tarpeita ja käsitys pelastustien merkityksestä on hyvin vaihteleva eri pelastustoimen alueilla. Pelastustien tulkinnasta on poikkeavia näkemyksiä mm.:

- nostolava-auton pääsy riittävän lähelle rakennusta
- ambulanssin pääsy uloskäyntien välittömään läheisyyteen
- sammutusauton pääsy sammutusveden syöttö- ja ottopaikkojen sekä paloilmotin-, sprinkleri- ja savunpoistokeskuksien läheisyyteen

Voisiko SM:n asetuksella antaa tarkempia säännöksiä pelastustien teknistä vaatimuksista merkitsemisen lisäksi?

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Pelastustien tarkemmalla määrittelyllä ohjeistus on yhdenmukaista ja tasa-arvoista koko maassa. Valtakunnallisesti yhdenmukainen pelastustieohjeistus selkeyttäisi suunnittelua ja parantaisi rakennushankkeiden kustannushallintaa (rakennusvaiheessa tai valmistumisen jälkeiset pelastustiehen liittyvät lisä- ja muutostyöt).

Pelastusteiden tarkemmalla määrittelyllä ei olisi tarkoitus puuttua jo olemassa oleviin pelastusteihin ellei kiinteistössä suoriteta merkittäviä piha-alueiden kunnostustöitä. Pelastusteiden toteuttaminen mahdollisesti annettavan SM:n asetuksen mukaisiksi tulisi kyseeseen toteutettaessa uusia pelastusteitä tai tehtäessä merkittäviä muutoksia olemassa oleviin kiinteistön kulkujärjestelyihin.

12 § Laitteiden kunnossapito

Mitä pitäisi muuttaa:

Laitteiden termien ajanmukaisuus tulisi tarkastaa niin, että ne vastaisivat uusittujen standardien (esim. poistumisvalaistus SFS EN 1838 vahvistettu 17.2.2014.) termejä, sekä yhteen sovittaa uudistuksen alla olevan Suomen rakentamismääräyskoelman E-sarjan termien kanssa (tuleva rakennusten paloturvallisuusasetus).

Miksi pitäisi muuttaa:

Termien tulisi olla yhteneväiset laissa, standardeissa ja rakentamismääräyksissä.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Ei taloudellisia vaikutuksia. Samojen termien käyttö selkeyttää suunnittelua, toteutusta ja valvontaa.

13 § Nuohous ja ilmanvaihtolaitteiden huolto

Mitä pitäisi muuttaa:

13 pykälän kohta 3 tulisi muuttaa siten, että tikkaat, kattokulkutien osat ja katon turvavarusteet mahdollistavat nuohoustyön turvallisen suorittamisen.

Ilmanvaihtokanavien ja –laitteiden puhdistuksen määrävälit tulisi määritellä.

Miksi pitäisi muuttaa:

Nykyinen lain kirjaus ”... *pidetään sellaisessa kunnossa...*” aiheuttaa tulkintaepäselvyyksiä. Pelastusviranomaisilla on vaihtelevaa käytäntöä siitä, voidaanko antaa korjausmääräyksiä nuohoustyölle tarpeellisten kattoturvalaitteiden hankkimisesta, mikäli sellaisia kiinteistössä ei ole ollenkaan. Vaatimus kunnospidosta ja kunnossapidon valvonnasta on hankalaa, mikäli turvalaitteet puuttuvat kokonaan.

Kattoturvalaitteiden kunnan valvonnan sisällyttäminen pelastusviranomaisen tehtäviin selkiyttää viranomaisten välistä työnjakoa. Tällä hetkellä on epäselvää, millä viranomaisella on toimivalta valvoa nuohoustyön suorittamisen kannalta tärkeiden kattoturvarusteiden kuntoa (rakennusvalvonta? työsuojeluviranomainen? pelastusviranomainen? joku muu?). Sääntely tehostaisi hallinnon tehokkuutta, sillä pelastusviranomainen voisi valvoa kaikkien nuohouksissa havaittujen turvallisuutta vaarantavien puutteiden korjaamisen, eikä osaa havaituista puutteista tarvitsisi siirtää toiselle viranomaiselle. Myös asiakkaan kannalta on parempi, että asianosaisen ei tarvitse olla asiaan liittyen yhteydessä useampaan viranomaiseen.

Pelastuslaitoksien valvontatyön velvollisuutena on valvoa, että toiminnanharjoittaja, kiinteistön omistaja tai haltija on noudattanut mm. pelastuslain 3 luvun vaatimuksia. 13 pykälän 2. momentin 3 kohta edellyttää, että ilmanvaihtokanavat- ja laitteet on puhdistettu määräväleihin. Määrävälejä ei ole kuitenkaan vahvistettu missään voimassa olevassa säädöksessä, joten lainkohdan noudattamisen valvonta ei käytännössä onnistu.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Yhdenmukaistaa valvonnan käytäntöä.

Nuohous voidaan suorittaa vasta kun kulkumahdollisuus nuohouspaikalle ilman välitöntä hengenvaaraa on olemassa.

Ilmanvaihtokanavien ja -laitteiden puhdistus tulee suoritetuksi vasta rajojen määrittelyn myötä. Vaikutus on mahdollisen tulipalon leviämistä hillitsevä, sekä sisäilman laatua parantava.

14 § Omatoiminen varautuminen

Mitä pitäisi muuttaa:



Pykälään tulisi lisätä 1) –kohdaksi: ”Tunnistettava ja arvioitava rakennukseen ja toimintaan liittyvät riskit. Niiden perusteella on sitten hoidettava nuo muut jatkovelvoitteet nykyisissä kohdissa 1-4.

Lisäksi pykälässä tai ainakin lain perusteluissa tulisi avata, mille tasolle saakka riskien kartoitus ja arviointi on tehtävä. Nykyisellään esim. taloyhtiö (hallitus, isännöitsijä) eivät saa, eikä heillä ole oikeutta saada tietoja kiinteistössä asuvien henkilöiden terveydentilasta ja olosuhteista.

Miksi pitäisi muuttaa:

Riskien tunnistaminen ja niiden arviointi on kaiken lähtökohta omatoimiselle varautumiselle. Pykälässä nykyisin listattujen muiden velvollisuuksien hoitaminen edellyttää pohjaksi laadukasta riskien arviointia. Jotta riskit pystytään tunnistamaan ja arvioimaan, tulisi kiinteistöjen omistajilla olla mahdollisuus saada tieto, jos esim. heidän taloyhtiönsä sijoitetaan asumaan tai kotiutetaan kotihoitoon heikkokuntoinen tai terveydentilaltaan alentunut henkilö.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Riskien arvioinnin lisääminen ykköskohdaksi ko. pykälään ryhdistää velvollisuutta ja tekee pykälän loogisemmaksi.

Henkilötietojen saamisen mahdollistaminen antaa kiinteistölle oikean mahdollisuuden hoitaa ja vastata velvoitteistaan.

Ei taloudellisia- tai resurssivaikutuksia.

15 § Pelastussuunnitelma

Mitä pitäisi muuttaa:

Vastuu pelastussuunnitelman koordinoinnista ja tiedottamisesta tulisi säätää jatkossa rakennuksen omistajalle ja haltijalle, nyt se on ko. pykälässä säädetty vain haltijalle.

Pelastuslain 9-14 §:ssä velvoitetaan pääsääntöisesti rakennuksen omistajaa ja haltijaa sekä toiminnanharjoittajaa osaltaan. Tässä 15 §:ssä vastuu pelastussuunnitelmasta annetaan vain haltijalle, vaikka 14 §:ssäkin puhutaan omatoimisen varautumisen osalta myös omistajasta. Usein omistaja on myös haltija (esim. As Oy:t), mutta isoissa kohteissa, esim. kauppakeskuksissa ei löydy yhtä haltijaa. Olisi toiminnan, ohjauksen ja valvonnan kannalta selkeämpää, jos kokonaisvastuu pelastussuunnitelmasta olisi rakennuksen omistajalla.

Kiinteistön pelastussuunnitelmaan tulisi kytkeä myös kiinteistön toiminta, kuten esimerkiksi yleisötilaisuuksien tapahtumat. Nykyiset vaatimukset koskevat rakennusta/kiinteistöä, ei toimintaa.

Myös pelastussuunnitelman sisältö tulisi määritellä nykyistä tarkemmin ainakin asetustasolla.

Laissa tulisi huomioida myös kuluttajaturvallisuuden valvonta.

Miksi pitäisi muuttaa:

Nykyisen pelastuslain 9-14 §:ssä vastuu toimenpiteistä on pääosin vastuutettu rakennuksen omistajalle ja haltijalle sekä toiminnanharjoittajalle. Pelastussuunnitelmaa koskeva velvoite on puolestaan annettu vain haltijalle (PelL 15§).

Tämä aiheuttaa joissain tapauksissa, esim. kun kohteessa on useita pieniä vuokralaisia, tarpeetonta epätietoisuutta päävastuullisesta tahosta. Myös tässä pykälässä vastuu voisi olla rinnakkainen omistajalla ja haltijalla, mutta päävastuu pelastussuunnittelusta olisi aina rakennuksen omistajalla.

Kokoontumisrakennuksissa olevien yleisötilaisuuksien kytkeminen pelastussuunnitteluvelvoitteeseen parantaisi tapahtumien suunnittelua ja niiden turvallisuutta.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Ei merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, selkiyttää eri osapuolten vastuita. Parantaa tapahtumien turvallisuussuunnittelua ja turvallisuutta.

16 § Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma

Mitä pitäisi muuttaa:

Pelastusviranomaisen yleisötapahtumien pelastussuunnitelmien arviointivelvoite ei ole selvä. Myöskään hallintolaki ei tunne tällaista arviointi-termiä. Mitä tarkoitetaan, että pelastusviranomaisen arvioi yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman? Tehdäänkö siitä lausunto, hallintopäätös vai arvio? Onko tästä valitusmahdollisuutta? Tätä tulisi selventää jatkossa ko. pykälässä.

Nykyisenkin pykälän mukaan ”Räjähteiden tai palo- ja räjähdysvaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena tulee ilmoittaa etukäteen alueen pelastusviranomaiselle siten kuin asiasta säädetään vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 81 §:ssä.” Tämä säädösviittaus tulee päivittää vastaamaan nykyistä kemikaaliturvallisuuslainsäädäntöä ja siinä käytettävää termistöä (vaarallisten kemikaalien).

Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmassa on selvitettävä ja arvioitava tilaisuuden vaarat ja riskit. Niiden perusteella määritellään tilaisuuden turvallisuusjärjestelyt sekä tilaisuuden toteuttamisesta vastaavalle henkilöstölle ja tilaisuuteen osallistuvalla yleisöllä annettavat ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja onnettomuus- ja vaaratilanteessa toimimiseksi. ”Turvallisuusjärjestelyt” -kohtaa tulisi tarkentaa (mitä kaikkea sillä tarkoitetaan) vähintään asetuksen puolella.



Nykyisen pykälän mukaan alueen pelastusviranomaisen tulee tarvittaessa ilmoittaa sille toimitetusta suunnitelmasta poliisille ja ensihoidosta vastaavalle terveysviranomaiselle. Laissa ei tällä hetkellä määritellä, miten tapahtuman ensiapu- ja ensihoitovalmiussuunnitelu toteutetaan. Tästä johtuen ensiapusuunnitelmien käsittelyssä on suuria eroavaisuuksia valtakunnallisesti. Lakiin tulisi kirjata toiminta ensiapusuunnittelun osalta tarkemmin (terveysviranomaisen rooli).

Pelastusviranomaisen tiedottamisvelvollisuus muille viranomaisille yleisötapahtumista. Nykyinen teksti rajaa osan toimijoista pois, joten tämän voisi muotoilla: Alueen pelastusviranomaisen tulee tarvittaessa ilmoittaa sille toimitetusta suunnitelmasta muille toimivaltaisille viranomaisille.

Miksi pitäisi muuttaa:

Muutokset selkiyttäisivät yleisötapahtumien turvallisuussuunnittelua ja pelastusviranomaisen toimintaa niiden valvovana viranomaisena.

Lisäksi tuo kemikaaliturvallisuuslainsäädännön muutos aiheuttaa jo itsessään tähän päivitystarpeen.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Selkiyttää vastuita, toimintaa ja velvoitteita yleisötapahtumien turvallisuussuunnittelussa.

Ei taloudellisia- tai resurssivaikutuksia.

18 § Poistumisturvallisuus

Mitä pitäisi muuttaa:

Poistumisturvallisuus käsitteenä tulisi laajentaa koskemaan myös ns. tavanomaista asuamista, jossa esim. ikäihminen tai toimintakyvyltään rajoittunut asukas saa asumiseensa liittyviä sosiaali- tai terveyspalveluja. Palvelu- ja tukiasuminen pitää kytkeä tiukemmin selvitysten piiriin. Tällaisia ovat esimerkiksi selvitysvelvollisuudesta pudonneet ”senioritalot”, joita markkinoidaan laajasti ikäihmisille turvallisina asuntoina. Voimassa olevan pelastuslain mukaan palvelu- ja tukiasumisen pitää olla järjestetty asumisyksikön muotoon. Tämä rajaa lain ulkopuolelle useita sellaisia kohteita, joissa esimerkiksi vuokranantaja tarjoaa palvelu- ja tukiasumista yksittäisiin vuokra-asuntoihin, vaikkakin kysymyksessä olisi yksi ja sama rakennus. Määrittelyt perustuvat vuoden 1982 sosiaalihuoltolakiin, joka ei vastaa enää tämän päivän toimintakenttää.

Poistumisturvallisuusselvitysvelvollisten kohteiden suojaaminen automaattisella sammuuslaitteistolla tulisi saada pakolliseksi sekä uudisrakentamisessa että käytössä olevissa kohteissa.

Nykyiseen pelastuslakiin ja annettuun asetukseen poistumisturvallisuusselvityksestä jäi epäkohta, joka tulisi korjata. Poistumisturvallisuusselvitykseen liittyvät vaatimukset tulisi

yhdenmukaistaa eri hallinnonalojen säädöksissä. Suomen rakentamismääräyskokoelman osa E1 määrittelee edelleen kohdassa 11.7. turvallisuusselvityksestä uusien kohteiden osalta. Asia pitäisi yhdenmukaistaa ja uudisrakentamisessa käyttää terminä poistumisturvallisuus selvitystä. Poistumisturvallisuus selvitys tulisi laatia aina ennen rakennusluvan myöntämistä ja tämä edellytys tulisi kirjata lakiin. Tällä hetkellä kaikki rakennusvalvontaviranomaiset eivät tätä valitettavasti noudata. Lisäksi mm. Kela on vaatinut kilpailutuksissaan joiltakin palveluntuottajilta poistumisturvallisuus selvitystä, vaikka toiminta ei millään lailla liity pelastuslain pykäliin. Samoin opetus- ja kulttuuriministeriön säädöksessä vaaditaan yksityisiltä varhaiskasvatuspalvelun tuottajilta (päivähoidon tuottajat) poistumisturvallisuus selvitystä, vaikka asia ei liity pelastuslakiin. Poistumisturvallisuus selvityksen laadinnan yhdenmukaistamiseksi asiasta tulisi laatia tarkempia säännöksiä ja ohjeita.

Myös kohderajauksia pitäisi tarkentaa. Ympärivuorokautisten päiväkotien kuuluminen pelastusviranomaisten hoitolaitos –tulkinnan kautta selvitysvelvollisiksi on turha. Samoin lastenkotien ja muiden lastensuojeluyksiköiden kuuluminen selvitysvelvollisiksi on kyseenalaista.

Perhehoito, jota järjestetään useille erityisryhmille, olisi myös tunnistettava tässä pykälässä sopivalla tavalla.

Lakiin tulisi lisäksi kirjata, milloin toiminnanharjoittaja tarvitsee toiminnalleen terveydenhuollon valvontaviranomaisen (Avi/Valvira) toimiluvan. Tällöin olisi toimitettava lupa-asiakirjat tiedoksi pelastusviranomaiselle poistumisturvallisuus selvityksen käsittelyä varten. Perusteluna on, että aina poistumisturvallisuus selvitykseen kirjatut asiat eivät vastaa haettua toimilupaa. Toimilupatapauksissa pelastusviranomaisen tulisi antaa poistumisturvallisuus selvitys yms. lausunnot suoraan terveydenhuollon valvontaviranomaiselle.

Miksi pitäisi muuttaa:

Tällä hetkellä vastuuta kotona asuvien toimintakyvyltään rajoittuneiden asukkaiden esim. ikäihmisten turvallisuustason seurannasta ja sen vaatimista toimenpiteistä ei ole selkeästi säädetty kenellekään viranomaiselle. On selvää, että toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden palveluja pyritään nykyisen linjauksen mukaisesti tarjoamaan mahdollisimman pitkään omaan kotiympäristöön. Tämän linjauksen yhteydessä ei kuitenkaan ole huomioitu henkilön omaa tai asuinyhteisön turvallisuutta kokonaisuutena. Havaittavissa on, että kyseinen kohderyhmä on jo nyt varsin kattavasti edustettuna maassamme aiheutuneissa asuinrakennuspaloissa, myös tulipaloissa menehtyneiden joukossa. Jotta ongelmaan voidaan vaikuttaa, edellyttää se yhteistoimintaa ja tarkempaa vastuurajojen määrittämistä viranomaisten kesken. Kenelle kuuluu kotiin palveluja saavan asukkaan turvallisuustason määrittäminen ja siitä huolehtiminen (sote, pela, asukas, omaiset jne.)? Olisi tarkoituksenmukaista, että riskiasukkaan turvallisuuden oikeasta tasosta vastaisi se taho, joka on tehnyt päätöksen henkilön toimintakyvystä ja kotiin tarjottavista palveluista. Lisäksi tulisi luoda seurantajärjestelmä toimintakyvyltään rajoittuneen henkilön kunnan seurantaan. Palveluja saavan asukkaan palo- ja poistumisturvallisuuden arvioinnissa voisi hyödyntää PaloRai-järjestelmää, jonka kehittämiseksi on perustettu oma hanke. Toimivalla seurantatyökalulla havaitaan riskiasukas ja pystytään ajoissa ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin palo- ja henkilöriskin poistamiseksi.

Uutena esille on tullut palvelukeskusten muuttaminen ”senioriasumiseen”, joissa palvelut on lopetettu ja yöhoitoa ei ole, mutta kotipalvelun toimipiste on sijoitettu samoihin tiloihin. Samoin mielenterveys- ja päihdeasiakkaiden kuntoutumisasunnot ovat nykyisin selvitysten ulkopuolella. Näin ollen asuminen järjestetään erikseen palveluista, jolloin ”tuottaja” pääsee selvityksestä eroon. Käytännössä ongelmia on aiheuttanut myös toiminnanharjoittajien laatimat nimikkailut hoivakohteille tai toimintatavan muuttaminen. Tämän tyyppinen toiminta ei käytännössä ole muuttanut asukkaan avun- ja palveluntarvetta mihinkään ja toimintaan liittyy edelleen samat turvallisuusriskit (vrt. KHO Pohjois-Karjalan pelastuslaitos vs. Suomen Seniorikodit ry.). Toiminnanharjoittajan tavoitteena on siis ollut vain turvallisuusvelvoitteista eroon pääseminen. Tämän tyyppiset ”porsaanreiät” tulee saada poistettua tulevasta lainsäädännöstä. Lähtökohtana tulee olla, että ”senioriasuminen” ja siihen verrattava asuminen on turvallisuustasoltaan yhdenmukaista koko maassa.

Poistumisturvallisuus selvitysvelvollisten kohteiden pakollinen suojaaminen automaattisella sammutuslaitteistolla toisi kohteisiin riittävän palo- ja poistumisturvallisuuden ja yhtenäistäisi käytännöt. Poistumisturvallisuus selvitysvelvollisissa kohteissa asiakkaiden toimintakyky tulee heikkenemään vuosikymmeniä, koska hoitopaikkoja on rajallinen määrä ja ikääntyvien ihmisten määrä kasvaa.

Perhehoito ei tunnistu nykyisillä vaatimuksilla minkään velvoitteen piiriin. Perhehoitoa on kahdenlaista, AVI:n valvomaan yritysmuotoista perhekotitoimintaa ja yksityisten ihmisten tekemää, kuntien kanssa toimeksiannolla sopimaa perhehoitoa. Aina-kaan jälkimmäistä ei tällä hetkellä tunnista mikään järjestelmä, joten toiminta ei myöskään ole poistumisturvallisuusvelvoitteen piirissä.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Toimintakyvyiltään rajoittuneiden henkilöiden (riskiasukas) asumiseen liittyvän turvallisuuden nykyistä selkeämpi ja täsmällisempi vastuuttaminen sekä viranomaisrapinnon selkeyttäminen. Lisää yhteistyötä eri toimijoiden välillä riskiasukkaan turvallisuudesta huolehtimisessa sekä ennakoivassa onnettomuuksien ehkäisytyössä.

PaloRai-arviointityökalun hyödyntäminen loisi yhdenmukaisen toimintamallin esim. kodinhoidon piirissä olevan asiakkaan palo- ja poistumisturvallisuuden arvioinnissa. PaloRai-menetelmä ei lisää esim. kotisairaanhoidon tehtävämäärää, koska arviointimenetelmä hyödyntää RAI-arviota ja tuottaa turvallisuustason määrittämisen järjestelmän taustatiedoista.

Käytännössä muutos nykytilaan olisi vähäinen, koska kohteiden sprinklaaminen on vallitsevana käytäntönä levinnyt jo laajalti Suomessa.

19 § Poistumisturvallisuusselvitys

Mitä pitäisi muuttaa:

Pykälän 19 osalta kolmen vuoden välein tehtävän päivityksen osalta tulisi kirjata että, jos asioissa ei ole tapahtunut muutoksia, riittää tällöin toiminnanharjoittajan asiaa koskeva ilmoitus/vakuutus. Ilmoitusmenettely on ollut käytössä vuodesta 2014 lähtien.

Miksi pitäisi muuttaa:

Selkeyttää tilannetta ja vähentää turhaa byrokratiaa.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Ei taloudellisia- tai resurssivaikutuksia.

22 § Turvetuotantoalueiden paloturvallisuus

Mitä pitäisi muuttaa:

Turvetuotannon vastuuta pitäisi laajentaa koskemaan nykyisen tulipalon ehkäisemisen lisäksi myös turvepalon omatoimiseen alkusammutukseen sekä siihen, että pelastustoiminta on tulipalon tai muun onnettomuuden sattuessa mahdollista. Lain sisällössä tulisi huomioida paremmin Opas turvetuotantoalueiden paloturvallisuudesta (Sisäasiainministeriön julkaisu 31/2012).

Miksi pitäisi muuttaa:

Turvetuotantoalueet ovat äärettömän syttymisherkkiä avoimia alueita, joilla laajan ja vaikeasti sammutettavan sekä kovan savunmuodostuksen vuoksi vaarallisen maastopalon leviäminen on melko pienenkin tuulen vallitessa todennäköistä. Turvealueilla syttyy useita palonalkuja tuotannon aikana päivittäin, ja aumoissa itsesyttymisen vuoksi usein.

Laajojen turvepalojen sammuttaminen vaatii paljon vettä ja kulkumahdollisuudet ovat usein raskaalle kalustolle kehnot. Käytännössä sammutusvesilinjojen rakentaminen on tehtävä maastoajoneuvojen avulla. Sammutustyö sitoo paljon pelastustoimen resursseja. Velvoite näiden huolehtimisesta tulee olla myös toiminnanharjoittajan vastuulla.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Muutokset mahdollistavat laajojen turvealuepalojen määrän minimoinnin ja kohtuulliset sammutusmahdollisuudet. Pitkäkestoiset, paljon resursseja sitovat sammutustehtävät ovat pelastustoimelle sekä turvetuottajille itselleen taloudellisesti raskaita. Lisäksi palot turveaumoissa tuottavat nopeasti isoja taloudellisia tappioita.



26 § Pelastusviranomaiset

Mitä pitäisi muuttaa:

2. mom. :

Alueen pelastustoimen pelastusviranomaisia ovat pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat sekä alueen pelastustoimen asianomainen monijäseninen toimielin.

Pelastuslaitosten osalta viittausta alueen pelastusviranomaiseen tulisi muuttaa siten, että pelastuslaitoksen viranomainen voisi toimia pelastusviranomaisena myös alueensa ulkopuolella.

Miksi pitäisi muuttaa:

Pelastustoimen uudistuksen yhteydessä on pohdittu asioita, joita voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin. Jotta suurempiin kokonaisuuksiin kokoaminen voisi toimia käytännössä, tulisi viranomaisvaltaa pystyä käyttämään alueen ulkopuolella.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Toimintojen keskittämisellä voidaan päästä pieniin taloudellisiin vaikutuksiin. Erityisesti onnettomuuksien ehkäisyssä muutos parantaisi pelastusviranomaisten toiminnan yhdenmukaisuutta ja laatua.

27 § Alueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävät

Mitä pitäisi muuttaa:

Kohdan 1) valistuksesta ja neuvonnasta- sanat tulisi vaihtaa sanaan turvallisuusviestinnästä.

Miksi pitäisi muuttaa:

Nykykielessä turvallisuusviestintä-termi on korvannut valistus ja neuvonta- termin. Yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi turvallisuusviestinnän keskeinen sisältö tulisi avata esimerkiksi HE:ssä.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Selkeyttää käytännön toimintaa.

29 § Alueen pelastustoimen palvelutasopäätös

Mitä pitäisi muuttaa:

Tähän tulisi lisätä momentti, joka velvoittaa kunnat antamaan tarvittavat tiedot palvelutasopäätöstä varten maksutta. Tietoja tulisi myös pystyä keräämään valtakunnallisesti. Asia liittyy myös luvussa 13 mainittuihin tiedonsaantioikeuksiin, erityisesti 89 § osalta.

Miksi pitäisi muuttaa:

Pelastuslaitosten siirtyessä maakunnan hallintoon on vaarana, että pelastustoimi ei enää saa vastaavia tietoja kuin on aiemmin saanut kunnilta. Palvelutasopäätöksen valmistelussa onkin tärkeää, että pelastustoimi saa kunnilta vastaavat tiedot kuin aiemmin. Tiedot tulisi saada maksutta.

Lisäksi tulisi huomioida, että tietojen keräämistä palvelutasopäätöstä varten tulisi pystyä jatkossa tekemään suuremmissa kokonaisuuksissa, eli tietojen saantioikeuden tulisi olla valtakunnallinen. Asia liittyy tehtävien kokoamiseen suurempiin kokonaisuuksiin.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Mikäli vastaavia tietoja ei ole mahdollista saada jatkossa, palvelutasopäätösten tekeminen vaikeutuu ja sisältö heikkenee.

32 § Pelastustoiminnan sisältö

Mitä pitäisi muuttaa:

Esitetään lisättäväksi pelastustoiminnan sisältöön kohdaksi 7) pelastustoiminnan jälkitoimenpiteet. Pelastustoimintaan kuuluviksi jälkitoimenpiteiksi voidaan katsoa sisältyvän mm. tilastotietojen kirjaaminen (Pronto), tapahtumakulun ja onnettomuuden syyn arviointi (Pronto ja palontutkinta), mahdollisten valvontatoimenpiteiden tekeminen (tilan saattaminen turvalliseen kuntoon, havaittujen puutteiden korjaaminen) sekä tarvittaessa onnettomuustiedottamisen yhteydessä annettava turvallisuusviestintä (pelastuslain 27 § mukainen ohjaus ja neuvonta onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi).

Miksi pitäisi muuttaa:

Voimassa olevan pelastuslain 32 § määrittelemä pelastustoiminnan sisältö on puutteellinen edellä mainituiden toimenpiteiden osalta. Pelastustoiminnan sisällöksi on katsottava kuuluvaksi myös muita kuin ns. operatiivisia toimenpiteitä. Onnettomuustilanteeseen sidotut onnettomuuksien ehkäisyyn ja vahinkojen rajaamiseen tähtäävät toimenpiteet tulee olla kirjattuna laissa ja siihen liittyvässä lain perusteluosiossa. Kirjauksella selkeytetään onnettomuustehtävän hoitamista alusta loppuun kaikki pelastustoimen tehtävät huomioiden. Sisällön laajentaminen selkeyttää myös onnettomuustietojen kirjaamisen velvoittavuutta onnettomuustietokantaan ja antaa tukea pelastuslaitoksilla tehtävään esimiestyöhön.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Pelastustoiminnan sisältökirjauksen laajentaminen selkeyttää pelastustehtävään liittyvien toimenpiteiden velvoittavuutta. Muutoksella parannetaan Pronto-onnettomuustietokannan sisällön täyttöastetta. Tehtävään sidotuilla valvonta- ja turvallisuusviestintätoimenpiteillä tehostetaan pelastustoimen resurssien käyttöä. Tarvittavat valvontatoimenpiteet pystytään pääsääntöisesti hoitamaan tilanteeseen sidottujen resurssien toimesta.

41 § Palontutkinta

Mitä pitäisi muuttaa:

Pykälässä tulisi tarkentaa nykyistä laajemmin palontutkinnan tehtävää. Ensimmäisen momentin osalta olisi hyvä tuoda esille, että pelastuslaitos vastaa palontutkinnan suorittamisesta muiden kuin rikosperusteisten palojen osalta.

Toisen momentin osalta pitäisi poistaa sanat ”tarvittavassa laajuudessa”. Sana ”tarvittaessa” ei kuvaa tai rajaa tarkasti, miten laajasti tai syvällisesti onnettomuutta tulisi tutkia. Jos toimintamalli on pelastuslaitoksissa erilainen, niin tällöin ei päästä valtakunnallisesti yhdenmukaiseen ja laadukkaaseen toimintatapaan tulipalojen tutkimuksessa sekä niistä saatujen tulosten hyödyntämisessä.

Lisäksi 2 mom. tulisi lisätä, että palontutkinnan suorittamiseksi nimetään palontutkinnanjohtaja (vrt. pelastustoiminnan johtaja). Palontutkinnanjohtaja tulisi nimetä sellaisissa tulipaloissa, joissa joudutaan suorittamaan laajempaa ja haasteellisempaa tutkintaa onnettomuuden taustojen ja syytymissyyn selvittämiseksi.

Lisäksi pykälään tulisi lisätä kohta, jossa palontutkinnanjohtajalla on oikeus määrätä tarvittavin osin palontutkintapaikka eristettäväksi sekä antaa tarvittavia vastaavia määräyksiä palontutkinnan turvaamiseksi. Tarve palopaikan eristämiseksi tutkimuksen turvaamiseksi syntyy, kun varsinainen pelastustoiminta on päättynyt, eikä kohteeseen pääsemisen rajoittamiselle ole enää estettä.

Pelastuslaitosten palontutkinnan organisointi ja toiminnan yhdenmukaisuus edellyttävät tarkempaa määrittelyä asetuksen tai valtakunnallisen ohjeen muodossa. SM:llä tulisi olla oikeus tarkemmin määritellä asetuksessa palontutkinnan sisällöstä, laadusta sekä henkilöstön osaamistasosta.

Miksi pitäisi muuttaa:

Pelastuslaitos nimeäisi tapauskohtaisesti palontutkinnanjohtajan. Määrittelyn osalta voitaisiin hyödyntää pelastuslaitosten palontutkinnan käsikirjaa (Kuntaliitto 2014), joka jakaa palontutkinnan laajuudeltaan ja vaativuudeltaan kolmeen tutkimuksen tasoon.

- Taso 1 on palontutkinnan perustaso, joka suoritetaan jokaisesta tulipalosta. Ensimmäisen tason palontutkinnassa arvioidaan tulipalon syttymissyys ja sen leviämiseen vaikuttaneet tekijät, palosta aiheutuneet vahingot, vahinkojen laajuuteen vaikuttaneet tekijät, kuten asukkaiden ja henkilökunnan toiminta palotilanteessa sekä pelastustoiminta. Käytännössä ensimmäisen tason palontutkinta suoritetaan kirjaamalla PRONTO-järjestelmään onnettomuus- ja rakennusselosteiden vaatimat tiedot.
- Taso 2 on pelastuslaitosten palontutkinnan laajempi taso. Tason 2 tutkinnassa selvitetään tulipalon syy ja perehdytään tarkemmin onnettomuuden laajuuteen vaikuttaneisiin tekijöihin, pelastustoiminta mukaan lukien. Toisen tason tutkinta dokumentoidaan ja raportoidaan PRONTO:n palontutkintaselosteelle ja tarvittaessa erilliselle raportille jatkokäsittelyä varten. Tämän tason palontutkinnan suorittaa tehtävään koulutettu palontutkija.
- Taso 3 on palontutkinnan laajin taso, joka suoritetaan tarpeen vaatiessa erityisen merkittävistä tapauksista tai osana muuta tutkintaa.

Tasojen 2 ja 3 palontutkinnan suorittamiseksi tulisi nimetä palontutkinnanjohtaja. Palontutkinnanjohtaja päättäisi mm. tutkinnan aloittamisesta, tutkintajärjestelyistä, tutkinnan päättämisestä, tutkinnan tiedottamisesta, tutkinnan tulosten kirjaamisen oikeellisuudesta sekä tutkinnan tuloksen jalkauttamisesta pelastuslaitoksessa. Lisäksi palontutkinnanjohtaja vastaisi tutkinnasta kerääntyvien tietojen luovuttamisesta toiselle tapausta tutkivalle viranomaiselle.

Edellä esille tuodut muutokset vahvistaisivat pelastustoimen roolia ja asiantuntijuutta tulipalojen tutkijana sekä laadukkaan riskitiedon tuottajana. Pelastustoimen nykyistä vahvemmalle asiantuntijuudelle palontutkinnassa on paikkansa onnettomuustutkintakeskuksen ja poliisin välissä. Valtakunnallisesti ohjatulla ja yhdenmukaisella palontutkinnalla saadaan nykyistä laajemmin ja kattavammin hyödynnettyä tutkinnasta saatavaa riskitietoutta. Laadukkaammalla tiedolla pystymme kehittämään omaa toimintaamme sekä erityisesti hyödyntämään tutkinnan tuloksia onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä. Ennen kaikkea pelastustoimen suorittaman palontutkinnan tulee olla organisoitunutta ja johdettua sekä ammattitaitoista.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Valtakunnallisesti yhdenmukainen toiminta, nykyistä parempi tutkintatulosten hyödynnettävyys sekä pelastustoimen suorittaman palontutkinnan profiilin ja arvostuksen lisääminen valtakunnallisena riskitiedon tuottajana.

42 § Yhteistyö onnettomuuksien ehkäisyssä

Mitä pitäisi muuttaa:

Pykälän kohtaan tulisi lisätä kappale, joka edellyttää muiden viranomaisten velvollisuudesta osallistua ilmoituksen tai muun valvontatyön perusteella tehtävän hoitamiseen,



jonka tavoitteena on palo- ja onnettomuusvaaran torjuminen. Eri toimialojen yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuudessaan edistävät onnettomuusvaaran ehkäisemistä tehokkaasti. (vrt. PelL 35 §).

Riskiasumiseen liittyvää viranomaistietoa pitää lain estämättä pystyä jakamaan tarvittavilta osin myös riskiasukkaan asunnon omistajalle, asunto-osakeyhtiölle tai kolmannen sektorin toimijoille riskin poistamiseksi. Rakennuksen omistajalla on velvollisuus 9 § mukaan huolehtia rakennuksen ja toiminnan turvallisuudesta. Tämä on vallitsevan tilanteen mukaan ristiriidassa käytännön kanssa, jos sitä tarkastellaan riskiasumisen näkökulmasta.

Tällä hetkellä vallitsevan tilanteen mukaan kiinteistön omistaja tai haltija ei tiedä kiinteistönsä riskiasukkaasta, koska sosiaali- tai terveystalveta tuottava taho ei siitä esim. taloyhtiön vastuuhenkilöille tiedota. Miten siis rakennuksen omistaja voi noudattaa 9 § 1 mom. 2 kohtaa, jos kiinteistössä asuu esim. vain ulkoisien palvelujen varassa toimeentuleva toimintakyvyltään rajoittunut ikäihminen?

Lisäksi pykälässä tulisi huomioida ilmoitusvelvollisena kolmannen sektorin edustaja, joka toimii osana palvelujen tuottajana ja osana viranomaisketjua esim. kodinhoidon tai sopimuspalokunnan toimijana.

Miksi pitäisi muuttaa:

Viranomaisten välinen yhteistyö palovaaran ilmoittamisessa ei toimi käytännössä lainsäätäjän tahtotilan mukaisesti. Edelleenkin sosiaali- ja terveystoimen viranomaiset vetoavat salassapitosäännöksiin ja esteellisyyteen 42 § mukaisiin ilmoituksiin liittyen. Lisäksi asiaan liittyy kuntatasolla erilaisia toimintatapoja, joten käytäntö asioiden käsittelyssä ei ole yhdenmukainen ja tasapuolinen.

Eri toimijoiden tietämättömyys, ennakkoluulot ja osaamisvaje asian käsittelyssä luonnollisesti hankaloittaa pelastusviranomaisen toimintaa 42§ mukaisessa prosessissa. Tällöin on vaarana, ettei 42§ mukainen ilmoitus johda muiden viranomaisten osalta minkäänlaisiin konkreettisiin toimenpiteisiin asiakkaan asumisturvallisuuden parantamiseksi. Tämä tulee esille juurikin tapauksissa, joissa 42§ mukaisen ilmoituksen kohteena on kotona asuvan ikäihminen.

Pelastusviranomainen on kokoava tekijä, jos kohteessa on ilmeinen tulipalon vaara tai muun onnettomuuden riski. Moniviranomaisyhteistyötä hankaloittaa se, että usein kohde on sosiaali- ja terveystalveta asiakkaana (tavalla tai toisella), mutta tietoja henkilöä hoitavista tahoista on hankala saada (lääkärit, psykologit, kotiuttajat, kotisairaanhoido, sosiaaliapu...)

Lisäksi kenttätalveta saatujen kokemusten perusteella on ensiarvoisen tärkeää, että pelastusviranomainen voisi tarvittaessa myös "lausua" kotona asumisen turvallisuudesta kaikkien henkilöä hoitavien organisaatiotahojen kanssa, esimerkiksi lääkäriä / sairaalan palveluohjaajaa, jotka päättävät henkilön kotiuttamisesta sairaalasta. (Tarvittavien tietojen pitää kulkea viranomaiselta toiselle koko hoitoketjussa.)

Yhteistyössä onnettomuuksien ehkäisyssä tulisi hyödyntää jatkossa nykyistä laajemmin käytössä olevaa RAI-järjestelmää kotihoidon asiakkaiden palo- ja poistumisturvallisuuden arvioinnissa. Tämän arvioinnin perusteella syntyisi myös käsitys asiakkaan turvallisuustasosta ja joka antaisi tarvittavan signaalin arvioitsijalle 42§ mukaisen ilmoituksen tekemisestä pelastusviranomaiselle.

Työryhmän esityksen lopussa on liitteenä kaksi käytännön tapausta.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Muutoksella saavutettaisiin nykyistä laajempi tietoisuus riskiasumisesta ja siihen liittyvistä ongelmista. Lisäksi muutos edellyttäisi vahvemmin kaikkien toimijoiden osallistumisen 42 § mukaiseen prosessiin. Yhtenäisellä prosessilla pystytään vaikuttamaan suoraan riskitekijään ja ennakoivilla toimenpiteillä ehkäisemään mahdollinen onnettomuus.

44 § Pelastuslaitosten yhteistoiminta

Mitä pitäisi muuttaa:

Tähän kohtaan tulisi lisätä maininta viranomaistehtävien valtuutuksesta. Ehdotetaan momenttia, jossa veloitetaan alueiden pelastustoimet sopimaan viranomaistehtävien hoitamisesta samalla kun sovitaan tehtävien hoitamisesta. On myös huomioitava pelastustoimen järjestämislain vaikutukset tähän pykälään.

Miksi pitäisi muuttaa:

Tällä pykälällä pelastustoimi voi sopia tehtävien hoitamisesta toisen pelastustoimen alueella. Samalla tulisi sopia viranomaisvallan osittaisesta tai kokonaan jakamisesta kyseisen alueen pelastusviranomaiselle. Asia tulee mainita myös 26§:ssä ja näitä tulee tarkastella yhdessä.

Asia liittyy pelastustoimen uudistuksen yhteydessä valmisteltuun toimintojen kokoamiseen suurempiin kokonaisuuksiin. Jotta kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin olisi mahdollista käytännössä, tulee myös viranomaisuudesta sopia samassa yhteydessä.

Asia on hyvä mainita samassa kohdassa, missä annetaan oikeus sopia tehtävien hoitamisesta.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Muutos mahdollistaa tehtävien kokoamisen suurempiin kokonaisuuksiin. Onnettomuuksien ehkäisyssä pieniä taloudellisia vaikutuksia. Toiminnan yhdenmukaisuuden ja laadun paranemisessa vaikutukset ovat suuret.



49 § Velvollisuus antaa virka-apua ja asiantuntija-apua pelastusviranomaisille

Mitä pitäisi muuttaa:

Pykälään tulisi lisätä kohta, jossa pelastusviranomainen voi pyytää virka-apua tai asiantuntija-apua palontutkinnan suorittamiseksi esim. palonäytteiden, koneiden tai laitteiden toiminnan analysoimiseksi.

Miksi pitäisi muuttaa:

Useilla viranomaisilla sekä toimijoilla on palontutkintaan liittyvien eri osa-alueiden kannalta merkittävää asiantuntemusta, jota voidaan hyödyntää nykyistä laajemmin palontutkinnassa. Näitä viranomaisia ja toimijoita ovat kunnan ja valtion viranomaiset, kuten esimerkiksi poliisi, Tukes, Trafi, VTT, vakuutusyhtiöiden asiantuntijat, jne. On kokonaisuuden kannalta järkevää hyödyntää muiden viranomaisten ja toimijoiden tieto-taitoa ja resursseja, jotta päällekkäisiltä toiminnoilta vältytään.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Lisäyksellä varmistetaan muiden viranomaisten ja toimijoiden apu myös palontutkinnan suorittamiseksi. Virka- tai asiantuntija-avulla varmistetaan palontutkinnan laadukkuus ja tasapuolisuus, sekä poissuljetaan syytekijöitä lopullisen syytymissyyn selvittämiseksi. Lisäksi nykyistä laajempi virka-apu ja asiantuntija-apu palontutkinnassa laajentaa eri viranomaisten ymmärrystä ja jakaa oikeaa tietoa tulipalojen syttymisen aiheuttajista sekä niihin johtaneista tausta syistä. Tällöin pystytään vaikuttamaan monien viranomaisten ja toimijoiden kautta onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn.

51 § Vapaaehtoistoiminta

Mitä pitäisi muuttaa:

Neuvonta- ja valistustehtävät tulisi korvata turvallisuusviestinnässä- termillä

Miksi pitäisi muuttaa:

Nykykielessä neuvonta- ja valistustehtävä on korvattu turvallisuusviestintä-termillä

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Yhdenmukaiset ja ajantasaiset termit kaikissa asiayhteyksissä

56 § Pelastuslaitoksen vastuu koulutuksesta

Mitä pitäisi muuttaa:

Tässä pykälässä tulisi huomioida jatkossa myös pelastuslaitoksen vastuu siitä, että sivutoimisella henkilöstöllä sekä 25 §:ssä tarkoitetun sopimuspalokunnan ja muun

sopimuksen tehneen yhteisön henkilöstöllä on riittävä koulutus myös sellaisiin onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviin (esim. turvallisuusviestintä), joihin heitä käytetään.

Ks. 57§ ja sen perustelut. Nämä pykälät tarkasteltava yhdessä uudistettaessa.

Miksi pitäisi muuttaa:

Jatkossa sivutoimista ja sopimushenkilöstöä on tarkoituksenmukaista käyttää nykyistä laajemmin sellaisiin onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviin (esim. turvallisuusviestintä), jotka heille soveltuvat. Tämä ei koske viranomaistehtäviä.

Jos henkilöstöä käytetään ko. tehtäviin, pelastuslaitoksen tulee vastata siitä, että heillä on riittävä osaaminen ko. tehtävien hoitamiseksi.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Vastuuttaa pelastuslaitoksen huolehtimaan myös sopimushenkilöstön osaamisesta heidän tulevaisuudessa mahdollisesti laajenevissa tehtävissään.

Sopimushenkilöstön käyttö sopiviin onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviin parantaa pelastustoimen resurssien tehokasta käyttöä ja antaa mahdollisuuksia toimintojen tehostamiselle.

57 § Pelastuslaitoksen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Mitä pitäisi muuttaa:

Tällä hetkellä pykälässä säädetään vain pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviä ja valvontatoimintaa päätyökseen tekevän henkilöstön osaamisesta ja kelpoisuudesta ei säädetä lainkaan. Kuitenkin esim. valvontatoimintaa tekevä henkilöstö käyttää merkittävää julkista valtaa ja tekee hallinnollisia viranomaispäätöksiä, jotka vaativat monipuolista koulutusta ja osaamista.

Jatkossa pykälässä tulisi säätää pelastuslaitoksen vastuusta huolehtia, että myös onnettomuuksien ehkäisyä hoitavalla henkilöstöllä on riittävä koulutus ja osaaminen tehtäviinsä. Varsinkin pelastustoimen valvontatehtäviin kuuluvaa julkista valtaa käytävällä henkilöstöllä tulee olla riittävä koulutus, perehtyneisyys ja osaaminen tehtävien hoitamista varten.

Pykälässä säädettäisiin nimenomaan pelastuslaitoksen vastuusta huolehtia riittävän koulutuksen järjestämisestä ko. henkilöstölle. Mitään tiukkaa kelpoisuusvaatimusta pykälään ei voi kirjata, koska onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstöä on ja palkataan pelastuslaitoksille monenlaisilla taustoilla. Säädettäisiin vain vastuusta huolehtia osaamisen hankkimisesta. Riittävistä koulutus- ja osaamistasoista voitaisiin siten jatkossa ohjeistaa esim. pelastuslaitosten verkoston yhteisellä ohjeella palontutkinnan tasojen koulutusraamitusten tapaan (vrt. pelastuslaitosten palontutkinnan raami 2020).

Miksi pitäisi muuttaa:

Onnettomuuksien ehkäisy ja erityisesti valvontatoiminta edellyttää todella monipuolista osaamista ja kouluttautumista. Varsinkin tehtävissä tarvittava julkisen vallan käytön ja hallinnollisen viranomaispäätöksen teon osaaminen on vaativaa. Valvontatehtäviin ei ole säädetty minkäänlaisia kelpoisuusvaatimuksia, joten pelastuslaitokset määrittelevät itse omat vaatimuksensa henkilöstöä rekrytoidessaan.

Pelastuslaitoksissa onnettomuuksien ehkäisytyötä tehdään monella eri koulutus- ja kokemustustalla. Se on myös alamme rikkaus. Tämän vuoksi kuitenkin lisäosaamis- ja koulutustarpeet voivatkin olla hyvin erilaisia eri ryhmissä. Säädosmuutoksella edistettäisiin valvontatyön laadullista kehittymistä sekä yhdenmukaistettaisiin valvontatyötä. Sillä parannettaisiin ja jämähöidettäisiin pelastusviranomaisen hallinnollisen osaamisen vaatimuksia valvontatyössä, joka parantaisi myös asiakkaiden oikeuturvaa. Lisäksi korostettaisiin työnantajan velvollisuutta vastata riittävän osaamisen saamisesta.

Valvontatyö perustuu lainsäädännön tuntemiseen, hallintaan ja oikeisiin hallinnollisiin menettelytapoihin. Pelastuslainsäädännön lisäksi valvontatyössä on hallittava hallintolaki (434/2003), ja erityisesti sen 6§:ssä määritellyt hyvän hallinnon perusteet. Viranomaistoinnassa on huomioitava useita muitakin säädöksiä, kuten

- Perustuslaki (731/1999)
- Yhdenvertaisuuslaki (21/2004)
- Kielilaki (423/2003)
- Henkilötietolaki (523/1999)
- Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoinnassa (13/2003)
- Lisäksi valvontatyötä tekevän henkilöstön on hallittava kymmeniä erilaisia asetuksia, määräyksiä, ohjeita ja oppaita, jotka antavat vaatimuksia ja ohjeistusta erilaisten toimintojen ja rakennusten turvallisuuteen.

Pelastusviranomaisen tulee paitsi noudattaa prosesseissaan lain asettamia velvoitteita myös kyetä neuvomaan ja valvomaan asiakkaitaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä. Tämä edellyttää jatkuvaa valmiutta seurata lainsäädännön kehitystä ja kykyä hankkia lisätietoa, tulkita ja soveltaa säädöksiä erilaisissa asiayhteyksissä.

Onnettomuuksien ehkäisytyöhön liittyvää ammatillista identiteettiä on tarkasteltu palotarkastustyötä tekevien osalta Turvallisuuskulttuuria kehittävä valvonta II – hankkeessa (Helsingin pelastuslaitos). Siinä havaittiin, että valvontatyö tarjoaa hyvät edellytykset ammatti-identiteetin rakentumiselle, koska sillä koetaan olevan selkeä yhteiskunnallinen merkitys, tavoite ja tehtävä. Tämänhetkiseksi haasteeksi koettiin erityisesti työssä vaadittavan ammattitaidon muutokset ja siitä aiheutuva epävarmuus ammatillisista haasteista selviytymisestä sekä työtehtävien ja niiden edellyttämän teoreettisen tiedon hallinnasta. Lainsäädännön hallinnassa ja soveltamisessa, myös hallinnollisten pakkokeinojen avulla, koetaan runsaasti lisäosaamistarpeita kaikissa valvontatyötä tekevissä ryhmissä. (Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2014).

Lisäksi on huomioitava, että koko onnettomuuksien ehkäisyn tehtäväkenttä ja valvontatyön hallinnolliset menettelytavat ovat tällä hetkellä muutostilassa, minkä vuoksi osaamisen kehittäminen on erittäin ajankohtainen kysymys. Uusia osaamistarpeita koetaan olevan runsaasti. Pelastuslaitoksien työntekijät on saatettu rekrytoida aivan erilaisista lähtökohdista ja erilaisiin tarpeisiin kuin mitä nykytilanteen ja tulevaisuuden tarpeet ovat. Uudistuksella varmistettaisiin osaltaan sitä, että pelastuslaitokset huolehtivat henkilöstön osaamisen kehittämisestä tulevaisuuden vaatimuksia vastaavaksi.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Muutos varmistaa ja korostaa pelastuslaitosten huolehtimisvelvollisuutta onnettomuuksien ehkäisyn henkilöstön osaamisen kehittämisestä tulevaisuuden tehtäviä vastaavaksi. Riittävä koulutus ja osaaminen varmistavat tehtävien laadukkaan, ammattitaitoisen, yhteisen ja tasapuolisen hoitamisen.

Osaamisella ja koulutuksella on keskeinen merkitys työn tehokkuuden, yhdenmukaisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseen. Osaamisen hallinnalla vaikutetaan myös työhön motivoitumiseen ja työn arvostukseen.

Järjestelmällisellä ja yhdenmukaisella osaamisen vahvistamisella voidaan vaikuttaa myös kansallisten tavoitteiden saavuttamiseen. Pelastustoimen strategia 2025:ssä muistutetaan osaamisen kehittämisen merkityksestä. Strategian tavoitteina on mm. palvelujen järjestäminen laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti sekä henkilöstön hyvinvointi. Tavoitteiden saavuttamiseksi on linjattu, että pelastustoimen henkilöstöllä on korkeatasoiseen koulutukseen pohjautuva, toiminnan tarpeita vastaava, jatkuvaan osaamisen arviointiin ja kehittämiseen perustuva osaaminen ja ammattitaito. Osaamisen kehittämisellä strategiassa nähdään olevan suora yhteys työn tuloksellisuuteen ja työn hallintaan sekä urapolkujen toteutumisen.

Henkilöstön osaamista kehittämällä varmistetaan laadukkaat palvelut ja pelastustoimen jatkuva uudistuminen. Pelastustoimen strategian tavoitteena on koulutettu, osaava ja motivoitunut henkilöstö. Ehdotettu pelastuslain muutos varmistaa osaltaan lisä- ja täydennyskoulutusten toteutumisen strategiassa asetetun tavoitteen mukaisesti.

78 § Pelastuslaitoksen valvontatehtävät ja asiantuntija-apu muille viranomaisille

Mitä pitäisi muuttaa:

Pelastuslakiin pelastusviranomaisen valvontatehtäviin tulisi lisätä kemikaaliturvallisuuslaissa olevat pelastusviranomaisen valvontatehtävät. Valvontatehtävien toimivalta ja valtuudet pitäisi tulla aina pelastuslaista.

Pelastusviranomaisen asiantuntijan rooli muiden viranomaisten toiminnan tukemiseksi olisi määriteltävä lakiin. Myös päätöksien valmisteluun annettava asiantuntijatyö tulisi säätää laissa. Erityisesti rakennusvalvontaviranomaisen kanssa tehty yhteistyö tulisi olla selkeästi esillä. 78 § pitäisi lisätä momentti, jossa pelastuslaitosta edellytettäisiin teke-

mään viranomaisyhteistyötä valvontatehtävän suorittamiseksi. Viranomaiset voitaisiin tarkentaa HE:ssä (ympäristö-, rakennusvalvonta-, sosiaali- ja terveys-, poliisi-, kemikaali- ja turvallisuusviranomaiset).

Palotarkastus terminä tulisi nykyaikaistaa. Nykyaikaisempi terminä olisi valvontakäynti. Valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen olisi tehtävä valvontakäyntejä ja muita valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä.

Pelastusviranomaisen valintamahdollisuuksia kohdata asiakas valvontatyössä tulisi lisätä. Asiakasta pitäisi olla mahdollista lähestyä ensin asiakasystävällisemmin kehotuksen ja tarkastuskertomuksen kautta, ennen kuin mennään hallintopäätösmuotoisiin asiakirjoihin.

Miksi pitäisi muuttaa:

Pelastusviranomaisen toimivalta ja valtuudet pitäisi olla lakisääteisesti mahdollisimman yhtenevät valvontatehtävissä.

Pelastusviranomaisen ja rakennusvalvontaviranomaisen yhteistyö on tälläkin hetkellä tiivistä ja vakiintunut käytäntö Suomessa. Pelastusviranomainen toimii lähes poikkeuksetta rakenteellisen paloturvallisuuden asiantuntijana vaativissa rakennushankkeissa.

Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa tulisi tunnistaa ja tunnustaa yhdeksi onnettomuuksien ehkäisyn osa-alueeksi myös pelastuslaissa.

Pelastusviranomaisella on monipuoliset tiedot ja työkalut rakenteellisen paloturvallisuuden asiantuntijana toimimiseen:

- Rakenteellinen paloturvallisuus on osana pelastusalan ammatillista koulutusta.
- Pelastusviranomaisella on kattava onnettomuustilasto rakennuspaloista ja niihin johtaneista syistä. Lisäksi rakennusten käytönaikaisesta valvonnasta ja palontutkinnasta kertyy runsaasti tietoa käytössä olevista rakenteellisesta paloturvallisuusratkaisuista.

Pelastusviranomaisen roolin tärkeyttä rakentamisen ohjauksessa tukee mm. Jari Turusen tekemä ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö "Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa (2016)", jonka yhtenä johtopäätöksenä oli, että molemmat viranomaiset näkevät pelastusviranomaisen osallistumisen rakentamisen ohjaukseen tärkeänä.

Samansuuntaiseen johtopäätökseen päätyi myös Jarno Parviaisen laatima ja Kuntaliiton julkaisema Virva-hankkeen väliraportti "Suuntaviivoja rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristö-terveydenhuollon organisoinnille (2016)", jonka mukaan rakennusvalvonnan viranhaltijat kokevat, että ohjeiden laatimisessa ja yleisessä neuvonnassa yksi tärkeimpiä yhteistyökumppaneita tehtävän hoitamiselle on mm. palo- ja pelastustoimi.

Mikäli rakentamisen ohjaus sisällytetään pelastustoimen järjestämislaissa yhdeksi keskitettäväksi palveluksi, olisi johdonmukaista että tehtävä mainitaan myös pelastuslaissa.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Ei merkittäviä taloudellisia vaikutuksia nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Pelastuslaitokset ovat jo nyt resursoineet rakentamisen ohjaukseen henkilötyövuosia.

Virallisempi asema rakentamisen ohjaamisessa selkeyttäisi pelastusviranomaisen asemaa niin yhteistyöviranomaisten kuin muiden rakennushakkeisiin osallistuvien näkökulmasta. Pelastusviranomaisen roolin tarkempi määrittely rakentamisen ohjauksen yhtenä osapuolena antaisivat paremmat valmiudet jatkossakin resurssien varaamiseen sekä ammattitaidon ja yhteistyön kehittämiseen.

79 § Valvontasuunnitelma

Mitä pitäisi muuttaa:

Palotarkastus terminä tulisi nykyaikaistaa. Nykyaikaisempi termi olisi valvontakäynti. Valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen olisi tehtävä valvontakäyntejä ja muita valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä.

Valvontasuunnitelmassa olisi kuvattava pelastuslaitoksen laadun seurantajärjestelmä sekä jälkivalvontaprosessi. (vrt. järjestämislain omavalvontasuunnitelma)

Miksi pitäisi muuttaa:

Valvontatyön arviointiperusteita pitää kehittää suoritteiden mittaamisesta laadun ja vaikuttavuuden mittaamiseen.

Nykyisessä valvontaprosessissa jälkivalvonta mielletään erilliseksi toiminnoksi. Pelastuslain 78 § 1. momentissa on annettu tavoite pelastuslaitosten valvontatehtävälle. Tavoitteena on, että valvonnan tulisi olla riskiperusteista, laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Valvonnan laatuun tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Pelastuslaitosten valvontatyön tueksi tarvittaisiin laatujärjestelmä, joka tukisi valvontatoiminnan prosessien laatua ja lainmukaisuutta. Laatujärjestelmän kautta yhteisten toimintamallien implementointi pelastuslaitosten valvontatyöhön helpottuisi ja pelastuslaitoksia valvovalla taholla olisi mahdollisuus puuttua toiminnan lainmukaisuuteen.

Pelastuslaitosten valvontatoimintaa ohjaavat lähinnä pelastuslaitoskohtaiset toimintaohjeet, mutta varsinaiseen valvontatyön laadunvarmistamiseen ei ohjeilla ole päästy. Käytössä oleva ohjeistus on satunnaista, eikä kata kaikkia pelastuslaitosten valvontatyön osa-alueita. Ohjeista puuttuu osittain myös juridinen tarkastelu.

Käsitellyn materiaalin ja työryhmässä käydyn keskustelun perusteella palotarkastuspöytäkirjojen määräysten muotoilua tulisi kehittää siten, että annetut määräykset

johdetaan pelastuslaissa tai kemikaaliturvallisuuslaissa säädetyn toimivallan mukaisesti. Lisäksi valvonnan prosessit työmenettelyineen tulisi ohjeistaa yhdenmukaisesti sekä täyttämään aiempaa kattavammin lainsäädännön vaatimukset.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Lakisääteiset vaatimukset linjaavat pelastuslaitosten yhteistyötä ja luovat edellytyksiä yhtenäiselle valvontasuunnitelmalle. Valvontasuunnitelmaohje on tehty pelastuslaitoksien yhteistyönä. Tehtäessä yhteistyötä lakisääteiset asiat eivät ole valinnaisia pelastuslaitoksille.

Laadun seurantajärjestelmä parantaa valvontatyön laatua ja vähentää yhteiskunnan kustannuksia.

Kuvauksella valvontasuunnitelmaan saataisiin jälkivalvonta kiinteämmäksi osaksi valvontaprosessia.

80 § Palotarkastuksen ja muun valvontatehtävän toimittaminen

Mitä pitäisi muuttaa:

Nykyinen pelastuslain 80§ 1. mom. kohdan kirjaus: ”...*saa suorittaa alueen pelastusviranomaisen*” aiheuttaa käytännössä sen, että toisen pelastuslaitoksen alueen viranomaisen ei voi suorittaa valvontatöitä muun pelastuslaitoksen alueella. Koottaessa palveluita suurempiin kokonaisuuksiin pitää mahdollistaa toisen alueen viranomaiselle myös valvontatyön suoritus.

Palotarkastus terminä tulisi nykyaikaistaa. Nykyaikaisempi terminä olisi valvontakäynti. Valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen olisi tehtävä valvontakäyntejä ja muita valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä.

Miksi pitäisi muuttaa:

Järjestämislakiin esitettiin, että osa pelastustoimeen kuuluvista palveluista ja tehtävistä voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle pelastustoimen järjestämisestä vastaavalle maakunnalle. Muutos mahdollistaisi osaltaan palvelujen kokoamisen suurempiin kokonaisuuksiin.

Valtakunnallisesti toimivat yritykset edellyttävät pelastusviranomaiselta yhdenmukaista palvelua koko maassa.

Kohdistetulla valtakunnallisella valvontatoiminnalla voidaan vaikuttaa suuryritysten turvallisuusjohtamiseen ja saada lisää tietoa pelastusviranomaisen valvontatyön yhtenäistämiseen.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Mahdollistaisi kohdistetun valtakunnallisen valvonnan, joka yhdenmukaistaisi valvontatyötä sekä pelastuslaitoksissa että valtakunnallisesti toimivissa yrityksissä.

Parantaa edellytyksiä kehittää pelastuslaitoksien yhteistyötä muuttuneen ja muuttuvan toimintaympäristön mukaan.

Keskitetyn toiminnan kautta pystytään luomaan kattava verkosto eri valtakunnallisten toimijoiden turvallisuudesta vastaavien henkilöiden ja pelastusviranomaisten kesken.

82 § Erityiset turvallisuusvaatimukset

Mitä pitäisi muuttaa:

Pelastuslain 82§ tulisi muuttaa siten, että se antaisi pelastusviranomaiselle nykyistä paremmat ja laajemmat valtuudet puuttua myös yksityisasuntojen turvallisuuteen, kun riskiasuminen on tunnistettu esim. ikäihmisen, sosiaaliasumisen tai terveydentilaltaan heikkokuntoisen asukkaan kohdalla (vrt. PeL 18 § poistumisturvallisuusselvitys ja 42 § ilmoitus ilmeisestä palovaarasta tai muusta onnettomuudesta).

Kun riskiasukas tunnistetaan seurantatyökaluilla tai paloriski-ilmoitusten kautta, pitäisi olla mahdollisuus ko. tunnistetun riskin perusteella tarvittaessa määrätä asukasta ratkaisemaan korjaavia, turvallisuutta parantavia toimenpiteitä. Nyt ko. valtuus koskee 82§:ssä vain toiminnanharjoittajia?

Miksi pitäisi muuttaa:

Kodin turvallisuustason parantamiseen on lisääntyvässä määrin olemassa teknologisia ja toiminnallisia ratkaisuja (esim. turvaliedet, hälytys- ja lukitusratkaisut, sähköliedestä tai kiukaasta sähkön poistaminen, säännöllinen siivous, jne.). Kodin turvallisuusteknologian hankinta on tällä hetkellä omaehtoista ja vain suositeltavaa. Asunnon rakennusluvan mukaisen perusvarustuksen lisäksi pelastusviranomaisella pitäisi olla säädöksiin perustuvaa toimivaltaa määrätä erillisiä turvallisuusjärjestelmiä tai laitteita yksityiseen asuntoon.

Nykyiset 82§:n valtuudet eivät ulotu koskemaan yksityisasuntoja. Vaatimus koskee vain toiminnanharjoittajia. Nykyisellä lainsäädännöllä pelastusviranomaisella ei ole riittäviä valtuuksia vaikuttaa tunnistetun riskiasumisen (ikäihmiset, sosiaaliasuminen, terveydentilaltaan heikkokuntoinen asukas) turvallisuuteen.

Sosiaali- ja terveystoimen tehdessä asiakkaille kodinhoitotarpeen arviointia tulisi samassa yhteydessä huomioida asukkaan erityisvaatimukset asumisen turvallisuudelle. Asukkaan tulisi saada turvallisuudeltaan tasa-arvoista palvelua, riippumatta siitä aneetaanko hoito hoitolaitoksessa vai kotiin. Sosiaali- ja terveystoimen valitsema asumismuoto ei saa ratkaista sitä, kuoleeko asukas tulipalossa vai ei.

Työryhmän esityksen lopussa on liitteenä kaksi käytännön tapausta. www.pelastuslaitokset.fi



Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Riskiasuminen on tunnistettu yhteiskunnallinen ilmiö, johon asumisturvallisuus erityisesti liittyy. Riskiasumisen huomioiminen lisää viranomaisten velvoitteita huolehtia asiakkaitensa turvallisuudesta kokonaisuutena. Riskiasumiseen liittyvät turvallisuusvastuut ovat nykyisen lainsäädännön osalta epäselvät.

86 § Vaitiolovelvollisuus

Mitä pitäisi muuttaa:

Tämä salassapitovelvollisuus ja sen korostaminen on hyvä pykälä.

Nyt pykälässä on kerrottu, millaisia tilanteita salassapitovelvollisuus koskee (laissa säädetty salassapitovelvollisuus, yksityinen liike- tai ammattisalaisuus, taloudellinen asema, henkilökohtaiset olosuhteet, terveydentila).

Lisäksi nykyisessä pykälässä on kerrottu joitakin tilanteita, jolloin salassapitovelvollisuuden saa rikkoa (hengen tai terveyden suojaaminen, huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttäminen, poliisille saa ilmoittaa henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi). Kaikkia tilanteita, joissa salassapitovelvollisuuden saa tai jopa pitää rikkoa, ei ole kuitenkaan riittävästi avattu.

Pykälää tulisi uudistaa siten, että siinä olisi kerrottu perusteineen kaikki tilanteet, joissa salassapitovelvollisuuden saa rikkoa tai se jopa virkavastuulla pitää rikkoa. Tällaisia olisivat ainakin:

- hengen tai terveyden suojaaminen (on jo nykyisinkin)
- ympäristö- tai omaisuusvahingon välttäminen (on jo nykyisinkin)
- ilmoitus poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvasta uhasta (on jo nykyisinkin)
- lastensuojeluilmoitus sosiaalitoimelle/poliisille (Lastensuojelulain muutos 2015) tulisi korostaa vielä nykyisestä (puuttuu)
- ilmoitus poliisille epäilystä seksuaalirikoksesta (puuttuu)
- eläintensuojeluilmoitus poliisille/eläinlääkärille (puuttuu)
- ilmoitus poliisille muistakin vakavista rikosepäilyistä, esim. huumeet, tämä kaipasi jonkinlaista rajanvetoa ainakin lain perusteluissa, mikä on niin vakava rikos että saa rikkoa salassapitovelvollisuuden, nykyisin tulkittu/opetettu että jos rikostuomiona olisi vankeusrangaistus -> raja ylittyisi (puuttuu)
- ilmoitus rakennusvalvonnalle luvottoman rakentamisen epäilystä (puuttuu)
- Ilmoittaminen iäkkään henkilön palveluntarpeesta, vanhuspalvelulaki 25§ (puuttuu)

Miksi pitäisi muuttaa:

Edellä kuvatun kaltainen ”tyhjentävä” listaus perusteluineen, milloin salassapitovelvollisuuden saa/täytyy rikkoa, yhtenäistäisi pelastusviranomaisten toimintaa ja tulkintaa kentällä ja auttaisi koulutuksessa. Jos asiaa olisi vielä avattu lisää lain perusteluissa, se aukeaisi helpommin kentällä toimiville viranomaisille / aloittaville viranomaisille, eikä noita rajapintoja tarvitsisi ”olettaa”.

Parantaisi ja tasapuolistaisi myös asiakkaiden oikeusturvaa, kun säädös olisi kattavampi ja yksiselitteisempi.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Yhtenäistää pelastusviranomaisten toimintaa ja tasalaatuisuutta kentällä. Parantaa asiakkaiden oikeusturvaa ja kohtelua, kun säädös on yksiselitteinen. Auttaa ja helpottaa koulutusta sekä aloittelevien pelastusviranomaisten valvontatilanteita.

Ei kustannus- tai resurssivaikutuksia.

88 § Tiedonsaantioikeus palon- ja onnettomuuden tutkinnassa

Mitä pitäisi muuttaa:

Pykälään tulisi tehdä sellainen tarkennus, että ”...palontutkintaa suorittavalla pelastusviranomaisella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tutkinnassa välttämättömiä tietoja onnettomuuskohteeseen liittyviltä henkilöiltä, yhteisöltä ja viranomaisilta.”

Miksi pitäisi muuttaa:

Nykyisin tiedonsaantioikeus on rajattu onnettomuuskohteen edustajaan tai viranomaiseen. Pykälässä ei oteta kantaa esim. onnettomuuden silminnäkijöiden haastatteluun tai kiinteistössä korjaus- tai huoltotoimenpiteitä suorittaneiden henkilöiden haastatteluun. Eli palontutkinnan lopputuloksen kannalta on merkittävää, että pelastusviranomaisella on selvä tiedonsaantioikeus suoraan siihen tahoon, jolta voidaan olettaa saatavan lisätietoa palontutkintaa varten.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Lisäys helpottaa ja nopeuttaa palontutkinnan suorittamista, koska nykyisin kohteeseen liittyvien tahojen tietoa voidaan vaatia vain kohteen edustajan kautta.

Ei kustannus -tai resurssivaikutuksia.



89 § Tiedonsaantioikeus

Mitä pitäisi muuttaa:

Pelastusviranomaisen tulisi saada valvontatyön suunnittelun ja riskiperusteisen kohdentamisen takia salassapitosäädösten estämättä tiedot sosiaalisin perustein vuokrattujen asuntojen osoitteet kuntien sosiaali- ja terveystoimelta. Tämä pitäisi lisätä 89 §:ään.

Nykyisen lainsäädännön 89 § kohdan 6) viittaus on ilmeisesti tarkoitettu 42 § momenttiin 2 eikä 1? Samalla kyseisen viittauksen muotoilu heikentää oleellisesti kyseisen 42 § 2. mom. mukaisten ilmoitusten käsittelyä. Kyseinen kohta 6) tulisi poistaa.

Lisäksi tulisi saada tieto terveystoimelta, jos esim. heikkokuntoinen tai terveydentilaltaan alentunut ihminen kotiutetaan sairaala- tai laitoshoidosta kotihoitoon.

Nykyisen säädöksen perusteella pelastuslaitoksella ei ole oikeutta saada tietoja kaupparekisteristä. Valvontatyön oikean ja järkevän kohdentamisen takia pelastusviranomaisen tulisi saada jatkossa maksutta kaupparekisterissä olevat tiedot yhtiön päättäjistä. Näin valvontatoimenpiteet pystyttäisiin kohdistamaan toiminnasta vastaaviin avainhenkilöihin.

Miksi pitäisi muuttaa:

Pelastuslain 379/2011 79§ mukaisesti pelastuslaitoksen valvontatyön tulee olla riskienarviointiin perustuvaa ja sen tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Lisäksi pelastustoimi on asettanut strategiseksi tavoitteeksi jatkuvan yhteiskunnan riskien seuraamisen ja niiden tunnistamisen.

Voimassa olevan pelastuslain tiedonsaantioikeuksilla pelastuslaitos ei pysty tekemään kattavasti ennakoivaa valvontatyön suunnittelua ja kohdentamista riskiperusteisesti, koska lainsäädäntö ei täysin tue tätä mahdollisuutta, eivätkä sosiaaliviranomaiset ja muut toimijat lähtökohtaisesti voi luovuttaa edellä mainittuja tietoja omaaloitteisesti. Tältä osin käytettävissä olevat tiedot eivät ole riittäviä. Muutosesityksen tarkoituksena olisi lisätä mahdollisuuksia ennalta ehkäistä rakennuspaloja ja niistä aiheutuvia henkilö- ja omaisuusvahinkoja.

Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietojärjestelmän (PRONTO) mukaan vuosina 2011–2015 rakennuspaloista noin puolet syttyi pien- ja kerrostaloissa. Rakennuspaloissa yleisin rakennuspalon aiheuttaja tilastollisesti on ihmisen toiminta 50%:n osuudella. (Pelastustoimen taskutilasto 2011–2015, Pelastusopiston julkaisu). Myös palokuolemista lähes kaikki tapahtuu asunnoissa tai vapaa-ajan asunnoissa. Näistä pien- ja kerrostalot edustavat edelleen selkeästi tyypillistä talotyyppiä, joissa palokuolemia on eniten. Tilastollisesti pienet asunnot ovat yleisiä asuntoja palokuolemista, koska yhden-kahden hengen asuntokunnan koko on edustettuina n. 85%:ssa palokuolematapauksissa. Palokuolleiden tulotaso on luokiteltu pieneksi suurimmassa osassa palokuolemista. Vuonna 2013 puolet palokuolemista

tapahtui vuokra-asunnossa. (Palokuolemat vähentyneet, Pelastusopiston tutkimusraportti 2014).

Viranomaisten mahdollisuuksiin arvioida onnettomuusuhkaa tai ehkäistä ja estää sitä vaikuttavat käytettävissä olevat tiedot. Esityksen mukaan pelastusviranomaisilla olisi oikeus saada edellä mainitut tiedot maksutta käytettäväksi pelastustoimen lakisääteisten tehtävien suunnittelussa ja toteutuksessa sekä pelastustoimelle säädettyjen valvontatehtävien hoitamisessa.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Esitys selkeyttäisi ja täydentäisi pelastusviranomaisten lakisääteisissä tehtävissä tarvitsemat tiedonsaantioikeudet siten, että oikeudet vastaavat pelastusviranomaisille säädettyjä tehtäviä riskiperusteisen valvontavelvollisuuden osalta. Yleisen edun ja ihmisten turvallisuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, etteivät pelastustoimen suunnittelu sekä pelastustoimen valvontatehtävät vaikeudu pelastusviranomaisten tarvitsemien tietojen puutteellisuuksien takia.

Hyödyntämällä eri viranomaisten ja muiden toimijatahojen tietoja voidaan kohdentaa resursseja entistä tehokkaammin onnettomuuksien ennalta ehkäisemiseksi. Onnettomuuksien ennalta ehkäisemisessä merkittävässä asemassa on viranomaisten moniammatillinen yhteistyö, jossa on pystyttävä hyödyntämään eri tahoilla käytössä olevat tiedot.

93 § Valvontarekisteri

Mitä pitäisi muuttaa:

Valvontarekisteriin tulisi saada nykyisten tietojen lisäksi tallentaa tietoja pelastusviranomaisen tekemän kohteen riskien arvioinnin tulokset, kohteen henkilöstölle annettu turvallisuuskoulutus, kaikki valvontaan esim. palotarkastusprosessiin ja hallintopakkomenettelyyn liittyvät dokumentit, asiakkaan lähettämät dokumentit (valokuvat, sähköpostit yms.) korjausten todentamiseksi jälkivalvontaa varten sekä asiakkaan henkilötunnus laskutusta varten, kun asiakkaalla ei ole y-tunnusta. Myös asiakkaan lähettämät ilmoitukset ja niiden perusteella tehtävät päätökset pitää voida tallentaa valvontarekisteriin.

Lisäksi valvontarekisteriin tulisi saada tallentaa valvontaa varten tiedot kohteessa sattuneista onnettomuuksista ja erheellisistä paloilmoituksista.

Valvontarekisteriin tulisi saada tallentaa 41, 42 §, ja 43 § tietoja. Lisäksi valvontarekisteriin tulisi saada tallentaa muun lain säädännön nojalla annettujen valvontatehtävien tietoja, kuten esimerkiksi:

- öljysäiliön tiedot
- kemikaali- ja räjähdekohdeiden tiedot
- tiedot ilotulitteiden myyntipisteistä ja varastoinnista.



Pelastustoimen valvontatehtäviä varten rakennettavan valvontasovelluksen tulee pystyä muodostamaan lähivuosina pelastustoimen yhteinen rekisteri, jolloin pitää voida tallentamaan/ linkittämään muun muassa 91 § ja 92 § tietoja.

Miksi pitäisi muuttaa:

Nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista valvontakohteidensa tietoja kokonaisuutena, vaan tiedot löytyvät eri rekistereistä, jolloin niiden yhdisteleminen on ollut vaikeaa tai mahdotonta. Valvontarekisteriin tulisi saada mahdollisuus tallentaa kohteen valvontakäynnillä tehdyn riskien arvioinnin tulokset ja asiakkaan lähettämät dokumentit, joilla korjausmääräysten toteuttamista todennetaan. Lisäksi valvontarekisteriin pitäisi voida tallentaa kaikki kohteen valvontaprosessiin liittyvät asiakirjat (esim. palotarkastusprosessi, hallintopakkomennettely, asiakkaan tekemät ilmoitukset, asiakkaan ilmoittamat tiedot mm. turvallisuuskoulutuksista).

Nykyisin asiakas tekee ilmoituksen erillisellä lomakkeella, joka lähetetään pelastuslaitokselle sähköpostilla tai postitse. Päätös ilmoituksen perusteelle tehdään pelastuslaitoskohtaisesti joko asianhallintajärjestelmään, palotarkastusohjelmaan tai tiedonkäsittelyohjelmalla. Uusi käytäntö mahdollistaisi ilmoitusten lähettämisen suoraan sähköisesti valvontarekisterinä käytettävään ohjelmaan ja päätösten tekemisen sitä kautta.

Sattuneiden onnettomuuksien ja erheellisten paloilmoitusten kirjaaminen valvontarekisteriin edesauttaisi niiden syihin pureutumista valvontatoiminnassa

Esitetyt tiedon tallentamistarpeet liittyvät suoraan pelastustoimen valvontatehtäviin.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Tehostaa valvontatyötä, parantaa sen laatua ja yhdenmukaistaa sitä.

96 § Eräiden suoritteiden maksullisuus

Mitä pitäisi muuttaa:

Nykyistä pelastuslain 96 § pykälää tulisi muuttaa niin, että ihmisen virheellisestä toiminnasta johtuvat hälytykset olisivat laissa selkeämmin tulkittavaksi erheellisiksi hälytyksiksi.

Miksi pitäisi muuttaa:

Pelastuslain 96 § 3 mom. kohdan kirjaus: ”...*alueen pelastusviranomaisen on kirjallisesti kehottanut kohteen omistajaa, haltijaa tai toiminnanharjoittajaa korjaamaan sen*” aiheuttaa nyt lain tulkinnassa vaikeuksia. Edellä mainittua lain kohtaa on tulkittu koskevan vain teknisesti korjattavaa vikaa, ei ihmisen toimintaa.

HE 257/2010 kirjauksia kohdissa 1.1.ja 1.3:

1.1 ”Kaikkien kiinteistöjen turvallisuusorganisaatiot eivät tunne laitteistoja tai tilojen käyttäjiä ei ole koulutettu toimimaan siten, etteivät he omalla toiminnallaan aiheuttaisi erheellisiä hälytyksiä.”

1.3 ”Maksujen voidaan arvioida vähentävän erheellisten hälytysten määrää edistämällä laitteiden asianmukaista huoltoa ja sijoittamista sekä huolellista toimintaa paloilmoitinlaitteilla varustetuissa kodeissa.”

Pelastuslakiin sisältyvä määritelmä ”*paloilmoittimen toistuva erheellinen toiminta*” kattaa myös ihmisen käyttäytymisestä johtuvat hälytykset. Erheellisistä hälytyksistä merkittävä osa aiheutuu aina ihmisen toiminnasta, johon pelastuslain muutoksella erheellisten hälytysten maksullisuudesta on myös pyritty vaikuttamaan.

Oikeutta laskuttaa toistuvista erheellisistä palohälytyksistä on käsitelty lukuisissa hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Hallinto-oikeuksien oikeuskäytännön perusteella laskutusoikeus kattaa ihmisen käyttäytymisestä johtuvat erheelliset palohälytykset.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Lain selkeytyminen ihmisen käyttäytymisestä johtuvien hälytyksien osalta vähentäisi oikaisuvaatimuksia viranomaisille ja valituksia hallinto-oikeuteen.

Lisäksi esitetään seuraavia pelastuslain muutostarpeita:

Valvonnallinen kehoitus tehostamaan jälkivalvontaa

Mitä pitäisi muuttaa:

Palotarkastus terminä tulisi nykyaikaistaa. Nykyaikaisempi terminä olisi valvontakäynti. Valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen olisi tehtävä valvontakäyntejä ja muita valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä.

Palotarkastustoiminnan kehittämishankkeen keskeisin havainto oli kehittämisen tarpeet pelastuslaitosten jälkivalvonnassa.

Nykytilanteessa jälkivalvonta kuuluu vain harvoissa tapauksissa luonnollisena osana valvontaprosessiin. Jälkivalvonta tarkoittaa annettujen määräysten toteutumisen seuranta. Seurannalla on suora vaikutus valvonnan vaikuttavuuteen. Jotta seuranta olisi tehokasta, tulisi pelastuslaitosten valvontatyössä panostaa jälkivalvontaan huomattavasti nykyistä enemmän. Vaikuttavuuden lisäksi jälkivalvonnan tehostaminen edesauttaa valvonnan resurssien kohdistamista riskiperusteisesti. Jälkivalvonnan tulisikin olla kiinteä osa valvontaprosessia.

Pelastuslain 78 §:ssä on annettu pelastuslaitoksen valvontatehtävä. Kyseisessä kohdassa valvonnalla on tarkoitettu valvonnan kokonaisuutta, joka pitää sisällään yksittäisen palotarkastuksen lisäksi myös jälkivalvonnan. Jälkivalvontaa tulisi tarkentaa kyseisessä kohdassa.

Palotarkastuspöytäkirjan sisällön tulisi kuvata valvontaa. Pelastuslain 80 § 4 mom. palotarkastuspöytäkirjan sisällöstä huomioi varsin heikosti jälkivalvonnan. Asiassa auttaisi, jos sisällöksi määriteltäisiin myös valvontakäynnistä aiheutuvat jatkotoinenpiteet, mm. asiakirjavalvonta tai jälkivalvonta.

Pelastustoimen valvontatyössä tulisi olla mahdollista antaa määräyksen sijaan valvonnallinen kehoitus, esimerkiksi työsuojeluviranomaisen tapaan (Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006).

Nykyinen pelastuslain 81§ 1. mom. kohdan kirjaus: *”pelastusviranomaisen on määrättävä ne korjattaviksi”* aiheuttaa käytännössä sen, että hallinnollinen määräys jää pelastusviranomaiselle ainoaksi keinoksi tilanteen kuntoon saattamiseksi. Valvonnan tehostamiseksi tulisikin lisätä pelastusviranomaisen keinovalikoimaa.

Pelastusviranomaisen harkintavaltaa tilannekohtaisesti parhaan ja vaikuttavimman prosessin valitsemiseksi tulisi lisätä. 81 § 1. mom. sanamuotoa tulisikin muuttaa siten, että pelastusviranomaisella olisi mahdollisuus kehottaa asiakasta ennen hallinnollisen määräyksen antamista. Mikäli kehotusta ei noudatettaisi tai asia tulisi pelastusviranomaisen arvion mukaan saada ratkaistuksi kiireellisesti, pelastusviranomaisen tulisi määrätä puute korjattavaksi. Pelastusviranomaisen tulee pystyä antamaan korjausmääräys ilman kehoitusmenettelyä, mikäli valvonnan yhteydessä havaitaan ilmeinen palovaara tai vakavia puutteita rakennuksen palo- ja henkilöturvallisuudessa. Jos puutetta ei voitaisi heti korjata, korjaamiselle tulisi antaa määräaika. Vastaavasti valvonnallista kehotusta käytettäisiin sellaisiin korjausmääräyksiin, jotka eivät aiheuta välitöntä vaaraa ja joille voidaan antaa määräaika. Kehotusmenettely ei kuitenkaan samalla saisi pidentää valvonnan prosessia kohtuuttomasti; Pelastusviranomaisen määritteli tarkastuskertomuksessa kehotukseen käytettävän kokonaisuuden, jonka ylittyessä siirrytään korjausmääräysmenettelyyn. Tyypillisesti kokonaisaika voisi olla noin kuukausi.

Valvontaprosessi tulisi kuitenkin aina päättää valvontapäätöksellä, myös siinä tapauksessa kun puute on korjattu kehoitusmenettelyn aikana.

Miksi pitäisi muuttaa:

Pelastustoimen valvontaprosessien vaikuttavuutta arvioitaessa on noussut erityisen tärkeäksi teemaksi puutteet jälkivalvonnassa. Nykyisessä valvontaprosessissa jälkivalvonta mielletään erilliseksi toiminnoksi. Jälkivalvonnan tulisikin olla kiinteämpi osa valvontaprosessia. Kehotusmenettely lisäisi jälkivalvontaa, sillä kehoitusmenettelyssä jälkivalvonta on luonnollinen osa valvontaprosessia.

Sellaisissa tapauksissa, joissa valvonnan yhteydessä havaittu puute on saatu korjattua tarkastusprosessin aikana, ei pelastusviranomaisen tarvitsisi antaa velvoittavaa hallinnollista määräystä. Tämä keventäisi valvontatoimintaan liittyvää hallinnollista menettelyä, lopputuloksen kärsimättä.

Muutos myös korostaisi samalla hallintolain (434/2003) edellyttämää hyvää hallintotapaa, asiakkaan kuulemistä sekä antamalla asianosaiselle paremman mahdollisuuden vaikuttaa häntä koskevaan hallintoprosessiin.

Kehotusmenettelyn käyttöönottoaminen mahdollistaisi asiakaslähtöisemmän näkökulman, sillä kehotuksen jälkeen pelastusviranomaiset ja asiakas hakevat yhteisymmärrystä asiassa.

Muutoksen myötä pelastusviranomaisella olisi mahdollisuus valita useampi vaikuttamisen mahdollisuus tilanteessa tehdyn harkinnan ja riskiarvion perusteella.

Nykyisellään jokaisesta puutteesta velvoittavan hallinnollisen määräyksen antaminen on hankala asianosaiselle ja pelastusviranomaiselle.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Pelastusviranomaisten valvonnan vaikuttavuus ja laatu paranisivat, kun jälkivalvonta tulisi luonnollisemmaksi osaksi valvontakäynnin prosessia. Palotarkastusprosessin muuttaminen kehotuspohjaiseksi valvontaprosessiksi lisäisi myös prosessin asiakaslähtöisempää lähestymistapaa.

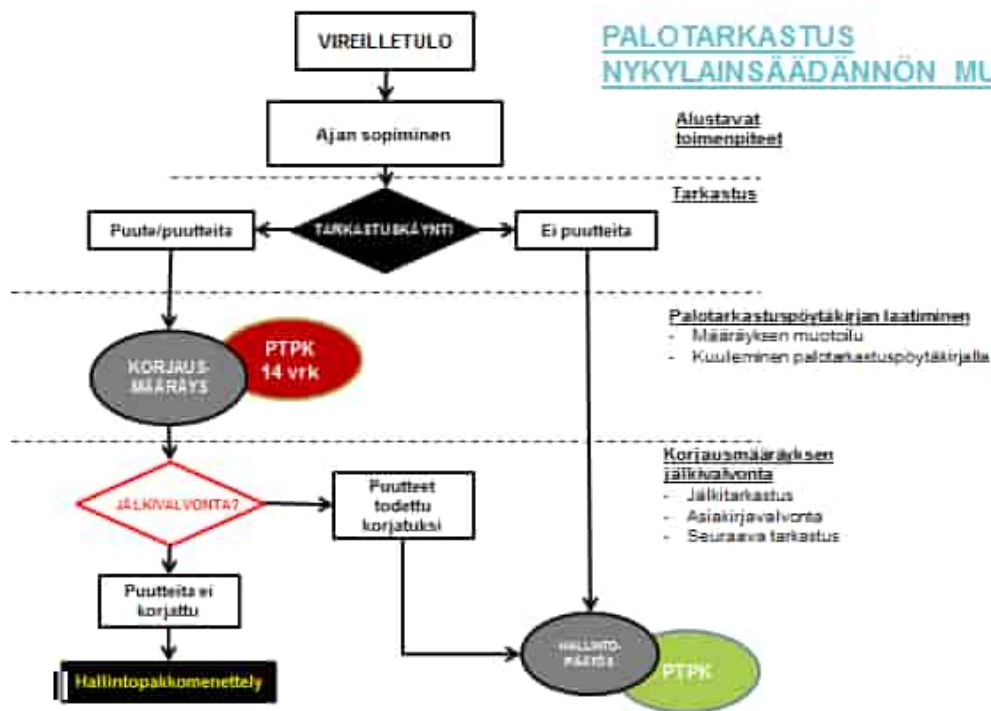
Samalla hallintolain edellyttämä asianosaisen kuuleminen olisi läpinäkyvämpi osa valvontaprosessia.

Muutos lisäisi pelastusviranomaisen keinovalikoimaa valvontatyössä.

Pelastuslaitokset voivat suunnata onnettomuuksien ehkäisyn resurssejaan riskiperusteisesti valvontasuunnitelman kautta. Muutoksen vaikutukset pelastustoimen resursseihin jäävät vähäisiksi. Toisaalta esimerkiksi kehotuksen valvonnassa pelastustoimen resursseja voitaisiin käyttää nykyistä laajemmin.

Kehotus toisi lisää kontakteja asianosaisen kanssa valvontaprosessin yhteydessä (vrt. kuva1 ja kuva 2). Huomioitavaa on, että korjausmääräyksen antaminen ilman kehotusmenettelyä ilmeisessä palovaarassa tai vakavassa palo- ja henkiöturvallisuudessa puuttuu alla olevista kuvista.

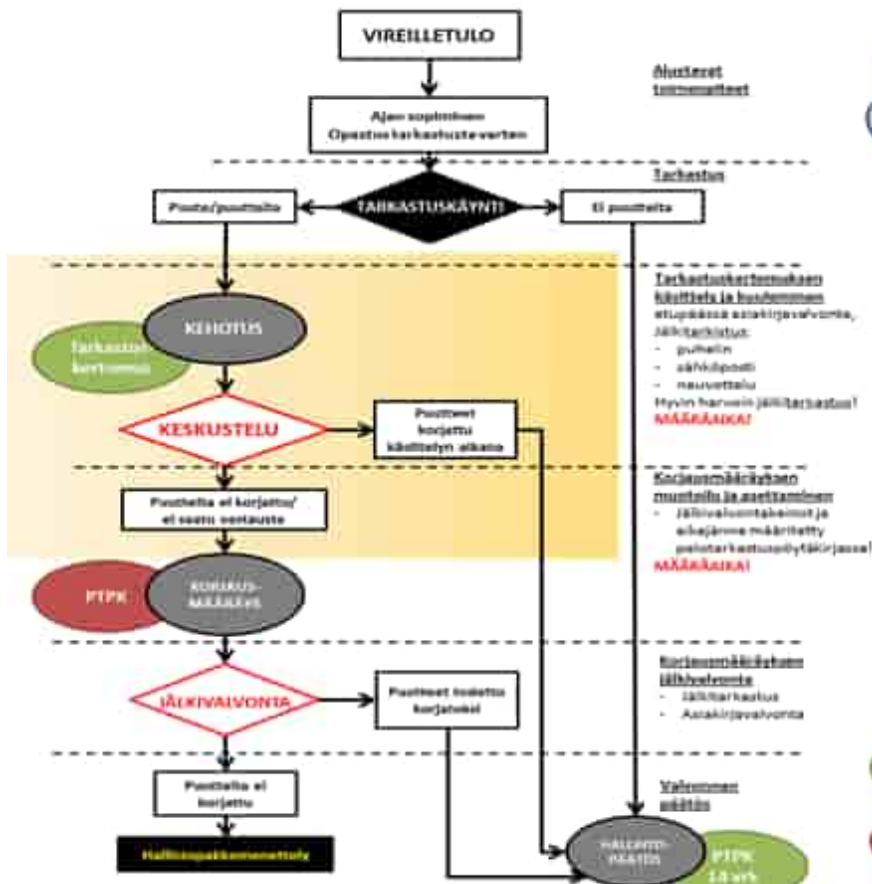
PALOTARKASTUS NYKYLAINSÄÄDÄNNÖN MUKAAN



PTPK = palotarkastuspöytäkirja, 14 vrs = pöytäkirja astuu voimaan (14 vrs) jälkeen voimaan, mistä astonsainen ei riitä määrätyt

Asiakkaalle toimitettava asiakirja
- ei tarvita todisteellista toimitusta

Asiakkaalle toimitettava asiakirja
- toimitettava todisteellisesti



**PALOTARKASTUKSEN
PROSESSI?**

Asiakkaalle toimitettava asiakirja
- ei tarvita todisteellista toimitusta

Asiakkaalle toimitettava asiakirja
- toimitettava todisteellisesti

PTPK = palotarkastuspöytäkirja

Turvallisuusviestintäsuunnitelma

Mitä pitäisi muuttaa:

Esitetään, että pelastuslaitoksen tulee laatia erityinen turvallisuusviestintäsuunnitelma turvallisuusviestinnän toteuttamiseksi (vrt. pelastuslaki 379/2011 79§, valvontasuunnitelma).

Miksi pitäisi muuttaa:

Turvallisuusviestintäsuunnitelmassa esitettäisiin mm. pelastuslaitoksen turvallisuusviestintätavoitteet, keskeisimmät kohderyhmät ja toteuttamistavat. Turvallisuusviestintäsuunnitelman laatimiseksi pelastuslaitokset voisivat tehdä yhteistä valtakunnallista ohjeistusta suunnitelman sisällön toteuttamiseksi. Yhteisen turvallisuusviestintäsuunnitelman laadintaohjeistuksen avulla pelastuslaitoksien turvallisuusviestintää saataisiin yhdenmukaistettua ja kohdennettua enemmän valtakunnallisten tavoitteiden mukaisiksi. Turvallisuusviestintäsuunnitelma olisi pelastuslaitoksen palvelutasopäätöstä täydentävä asiakirja, jonka päivitystarpeista huolehdittaisiin vuosittain tai tarpeen mukaan.

Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Pelastuslaitokset ovat toteuttaneet pelastuslain 379/2011 79§ mukaista valvontasuunnitelman laadintavelvoitetta. Valvontasuunnitelma on ohjannut pelastuslaitoksien valvontatoimintaa laadukkaampaan ja yhdenmukaisempaan toimintaan. Vuosittaisen päivitysvelvoitteen avulla valvontatoiminnan kehittyminen on ollut jatkuvaa ja säännönmukaista. On oletettavaa, että turvallisuusviestintäsuunnitelmasta saataisiin pelastuslaitoksissa vastaavaa hyötyä.

Pelastuslain rakenne:

Mitä pitäisi muuttaa:

Voimassa olevan pelastuslain (379/2011) uudistamisen yhteydessä lain rakennetta selkeytettiin siten, että kansalaisia koskevat velvollisuudet koottiin lukuihin 2 ja 3. Tehty rakennemuutos oli onnistunut. Pelastustoiminta ja siihen liittyvät tehtävät on koottu lukuun 5. Onnettomuuksien ehkäisyä koskevat tehtävät ovat nykyisessä laissa hajautettuna. Luvussa 12 esitetyt pelastustoimen valvontatehtävät ovat vain osa onnettomuuksien ehkäisyn tehtäväkokonaisuutta. Tehtäväkokonaisuuden selkeyttämiseksi esitetään, että pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisytehtävät kootaan omaksi luvuksi.

Miksi pitäisi muuttaa:

Onnettomuuksien ehkäisyä koskevien tehtävien kokoaminen omaksi luvuksi selkeyttää merkittäväällä tavalla lain sisältöä ja sen käytettävyyttä.



Mitä vaikutuksia muutoksella on:

Muutos parantaa lainsäädännön luettavuutta sekä varmistaa toimintaa ohjaavan lain tuntemista.

Lopuksi

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä on luovuttanut esityksen pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmisteluun 14.11.2016. Luovutetussa esityksessä on esitetty toimintojen kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin ja uudenlaisia toimintamuotoja onnettomuuksien ehkäisyn kehittämiseksi. Työryhmä esittää, että pelastuslain valmistelussa huomioidaan edellä mainittu esitys ja siihen liittyvät pelastuslain muutostarpeet.

Työryhmä tarkentaa tarvittaessa edellä esitettyjen kohtien sisältöä ja niiden tavoitteita.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmän puolesta.

Porvoossa 7.2.2017

Tomi Pursiainen
Työryhmän puheenjohtaja

Liitteet

Työryhmän esityksiin liittyvät esimerkkitaipaukset

Jakelu

Hankejohtaja, neuvotteleva virkamies Taito Vainio, pelastusosasto
Johtava asiantuntija Jussi Rahikainen, pelastusosasto
Ylitarkastaja Linda Viitala, pelastusosasto
Työryhmän jäsenet

LIITE: Työryhmän esityksiin liittyvät esimerkkitapaukset

Esimerkki 1, Pelastuslaki 42§ ja 82§:

Tapaus Herra X

Herra X asuu kaksikerroksisessa vuonna 1986 valmistuneessa rivitaloasunnossa. Talossa on kuusi huoneistoa ja Herra X asuu keskellä rivitaloa. Huoneistojen välissä ei tiettävästi ole palo-osastointia. Hän asuu huoneistossa yksin ja hän omistaa huoneiston.

Hänellä on todettu etenevä muistisairaus sekä muita kognitiivisten toimintojen haasteita. Hän pitää ruuanlaitosta ja on fyysisesti hyvässä kunnossa. Ruuanlaitossa ei vielä ole tapahtunut unohduksia, että hella olisi jäänyt päälle. Jostain syystä hän valmistaa kuitenkin ruokaa niin paljon, että kotihoito joutuu tyhjentämään pilaantuneita ruokia roskiin. Hän käy omatoimisesti kaupassa polkupyörällä ja pystyy maksamaan laskuja itsenäisesti nettipankissa.

Herra X pitää erityisen paljon kynttilöistä. Hänen asunnossaan voi olla yli kaksikymmentä kynttilää palamassa. Kynttilät ovat ulkokäyttöön tarkoitettuja öljykynttilöitä, joiden paloaika koosta riippuen on 95 tunnista 20 tuntiin. Hänen kynttilöiden poltto ei ole hallinnassa, sillä hän jättää kynttilät yksikseen palamaan lähtiessään pois asunnosta, sekä niiden sijoittelu ei aina ole kovin turvallista. Tämä on useasti todettu tilanne, kun kotihoito saapuu tyhjiin asuntoon ja rupeaa sammuttelemaan kynttilöitä ympäri asuntoa ja pihaa. Kukaan ei tiedä mikä on tilanne öisin ja viikonloppuisin, kun kotihoito ei käy hänen luonaan.

Pelastusviranomaisen sekä kodinhoitajat ovat keskustelleet Herra X:n kanssa, että ei käyttäisi oikeita kynttilöitä vaan ostaisi led-kynttilöitä. Erään palotarkastuksen jälkeen Herra X jäi hokemaan, että ostaa led-kynttilöitä kaupasta. Todellisuus oli sitten ihan toista. Herra X oli ostanut led-kynttilöitä ja niitä samoja ulkokäyttöön tarkoitettuja öljykynttilöitä ja tilanne jatkuu entisellään.

Pelastusviranomaisen on keskustellut myös omaisten kanssa muun muassa liesivahdin hankinnasta. Omaisen kertoikin olevansa sähkömies ja pystyisi sellaisen asentamaan. Todellisuudessa mitään ei ole tapahtunut.

Pelastusviranomaisen aloitteesta pidettiin neuvottelu, johon osallistui Herra X, omaiset (pojat), kotihoito ja hoidontarpeen arviointitiimin palveluohjaaja sekä aloitteen tehnyt pelastusviranomaisen. Neuvotteluissa sovittiin, että pojat selvittävät isälleen mahdollisuutta päästä hoitolaitokseen / palveluasumisen piiriin. Apuja ja neuvoja asioiden hoitamiseen he saisivat kaupungin sosiaalipuolelta sekä kaupungin muistineuvojalta. Todellisuudessa pojat eivät tehneet mitään. Kotihoito oli heihin yhteydessä, kun Herra X oli poltellut taas kynttilöitä huolimattomasti. Kotihoito kysyi, josko kotihoito laittaisit hakuprosessin käyntiin. Pojat pyysivät kotihoitoa hoitamaan asian.

Lopputulema oli, että Herra X on liian hyvässä kunnossa eikä hän siten täytä kriteerejä saadakseen hoitopaikkaa, koska terveydellinen tila ei sitä edellytetä ja turvallisuus (paloturvallisuus) ei ole kriteerinä hoitopaikkaa haettaessa, vaikka Herra X on vaaraksi itselleen ja naapureilleen huolimattoman tulenkäsittelyn johdosta (kynttilät).

Pelastusviranomaisen keskusteli arviointitiimin (SAS työryhmän edustajan kanssa) asiasta, joka päättää hoitopaikoista. He kyselivät, onko muita keinoja saada lisättyä turvallisuutta. Pelastusviranomaisen kertoi, että huoneistokohtainen sammutuslaitteisto ja lämpötiloja mittaava liesivahti olisivat sellaisia joilla voisi lisätä asukkaan ja naapureiden turvallisuutta. Pelastusviranomaisen



kertoi myös, että pelastuslaitos on yhdessä kunnan kotihoidon kanssa asennuttanut 10 kpl huoneistokohtaista sammutuslaitetta. Pelastusviranomaisen antoi yhteystiedot ja SAS-työryhmän edustaja pyysi laitetoimittajan esittelemään tuotetta, jonne myös pelastusviranomaiset saivat kutsun. Tilaisuuden jälkeen kaupungin sosiaalitoimi jäi odottamaan laitetoimittajan tarjousta. Laitetoimittajan poistuttua kokouksessa keskusteltiin Herra X:n tilanteesta sekä yleisesti aihepiiriin liittyvistä asioista. Kokouksessa tultiin siihen päätökseen, että kotihoito / sosiaalitoimi lähtee nyt hakemaan Herra X:lle edunvalvojaa joka ottaa kantaa myös hoidollisiin asioihin eikä pelkää taloudellisiin asioihin. Tämäkin prosessi on pitkä ja erityisen pitkä, jos asianomainen vastustaa sitä. Sammutuslaitteisto, liesivahti ja edunvalvonta ovat vielä toteutumatta. Varmaa tässä projektissa on se, että Herra X kokkaa ja kynttilät palavat tälläkin hetkellä.

Pelastusviranomaisen tekemät tarkastukset ja muut neuvottelut aikajärjestyksessä.

Ylimääräinen palotarkastus 9.11.2015

Ylimääräinen palotarkastus 7.4.2016

Neuvottelu (omaisten ja sosiaalitoimen kanssa) 26.4.2016

Ylimääräinen palotarkastus 29.9.2016

Neuvottelu ja sammutuslaite esittely 19.10.2016

Yli vuosi on kulunut ja turvattomuus jatkuu, eikä pelastusviranomaisella eikä muillakaan viranomaisilla tunnu olevan ratkaisua asiaan.

Voisiko tulevaisuudessa pelastuslain kautta velvoittaa asunnon paloturvallisuustason nostamista, mikäli asia sitä todellisuudessa vaatii?

Esimerkki 2, Pelastuslaki 42§:

Tapaus Rouva Y

Asunnossa on käynyt VPK 11.7.2015, koska asukas Rouva Y oli kaatunut portaissa ja maannut eteisessä ilmeisesti useita päiviä? Ilmoituksen hätäkeskukseen oli tehnyt asukaan tuttava, joka oli tullut käymään kylässä.

Pelastusviranomaisen on keskustellut puhelimitse Rouva Y:n kanssa muutamia kertoja ja neuvotellut, että voitaisiin tehdä tarkastus asunnossa. Rouva Y on itse ollut hoidettavana terveyskeskuksessa usean kuukauden ajan, joten tarkastukselle ei ole ollut erityistä kiirettä. Rouva Y ei ole ollut yhtään yhteistyöhaluinen ja hän on aina kieltänyt tarkastuksen tekemisen asunnossa.

Kotiuttamisen aika alkoi olla käsillä ja pelastusviranomaisen teki päätöksen yhdessä sosiaalitoimen kanssa, että asuntoon tehdään tarkastus. Tarkastuksen toteuttamiseen tarvittiin lukkosepän apua, jotta asuntoon päästäisiin sisään. (Kuka on velvollinen maksamaan lukkosepän, kun kyseessä on omakotitalo? Taloyhtiössä se on asukkaan velvollisuus, ellei asuntoon päästä yleisavainta käyttäen.)

Pelastusviranomaisella on oikeus päästä kohteeseen suorittamaan toimialaansa liittyvää valvontaa tehtävää. Pelastuslaki 379/2011 80§. Samoin sosiaalityöntekijällä on oikeus mennä asuntoon, kun kyseessä on hoidontarpeen arviointi.

Pelastusviranomaisen on tehnyt myös virka-apupyynnön poliisille. Keskustelimme aiheesta poliisin kanssa, myös puhelimesta. Poliisi teki kuitenkin alla olevan ratkaisun, koska tapaukseen ei liity väkivallan uhkaa.

Komisario Palmun ilmoitus sähköpostilla.

Pelastustoimeen sekä sosiaalitoimeen liittyvät kiinteistöön kohdistuvat tarkastukset voi poliisin puolesta tehdä ilman poliisin läsnäoloa.

Tarkastus.

Tarkastuksen aluksi lukkoseppä avasi meille oven siten, että asukkaan lukko toimii edelleen hänen omilla avaimillaan. Sen jälkeen lukkoseppä poistui ja pelastus ja sosiaaliviranomaiset suorittivat tarkastuksen asuntoon.

Rakennus on rintamamiestalon tyylinen kolmessa tasossa noin 150m² ja valmistunut 1958. Talo on sähkölämmitteinen, jossa on myös tulisijoja. Asunto oli tarkastushetkellä erittäin täynnä kaikenlaista tavaraa. Suurin osa näytti olevan erilaisia tekstiilejä, kuten vaatteita mattoja tyynyjä ym. kankaita. Lisäksi huonekaluja, pahvilaatikoita ja paljon muovipusseja joiden sisällöstä ei tietoa.

Asunnossa oli jonkin verran vanhentuneita elintarvikkeita, jotka olivat jääneet sinne asukkaan jouduttua terveyskeskukseen. Ne olisi hyvä siivota jonkun toimesta sietä pois. Eteisestä on kulku yläkertaan, keittiöön ja kolmeen muuhun tilaan. Näihin kolmeen muuhun tilaan ei päästy sisään tavarapaljouden johdosta. Pelastusviranomaisen raivasi hieman tilaa, jotta sai ovia raotetuksi siten, että nähtiin mitä niissä oli. Ovien takaa paljastui sauna / pesuhuone, tavallinen huone ja WC. Näitä tiloja asukas tuskin oli käyttänyt moneen aikaan? Kyseiset tilat olivat myös täynnä tavaraan.

Asunnossa on puuhella ja muutamia varaavia lämmitysuuneja. Uunit olivat tavaroiden peittämiä, joten niitä tuskin on käytetty? Puuhellaa sen sijaan ollaan käytetty.

Puuhellan ympäristössä oli runsaasti palavaa materiaalia kuten pieniä oksia, pahveja roskapussi tiskirättejä talouspaperia muoveja ym. Asunto on nuohousrekisterissä vapaa-ajan asuntona ja pöytäkirjaa kirjoitettaessa ei nuohooja ollut vielä saanut selvitettyksi koska kiinteistössä on suoritettu viimeksi nuohous.

Tarkastuspäätös.

Pelastusviranomaisen mielestä asunnon paloturvallisuustaso ei sovellu asuinkäyttöön. Ellei siellä asuta / oleskella, ei asunnosta myöskään ole mitään vaaraa. Asunto on käytännössä varasto.

Asuntoa asuttaessa ja käytettäessä tulisijoja on huolehdittava seuraavista palo ja henkilöturvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

1. Asunnossa on tavarat järjestettävä ja vähennettävä siten, että asunnosta voidaan poistua turvallisesti hätätilanteessa kaikista kerroksista. Ellei kaikkia tavaroita saada mahtumaan pitää ne sitten poistaa asunnosta, vaikka erilliseen varastoon. Pelastuslaki 379/2011 9§ 10§



2. Puuhellan ympäristö pitää puhdistaa kaikesta palavasta materiaalista siten, ettei sen käytöstä aiheudu palovaaraa. Sama koskee myös sähköhellää. Pelastuslaki 379/2011 4§

3. Huolehditaan, että sähköpattereiden ympärillä ilma pääsee kiertämään eikä tavaroita ole kiinni sähköpattereissa. Pelastuslaki 378/2011 4§

Suosittelen sähköpattereiden imurointia pölyistä.

4. Asunto pitää varustaa palovaroittimilla siten, että jokaisen kerroksen alkavaa 60m² kohden on vähintään yksi palovaroitin. Pelastuslaki 379/2011 17§

Rakennuksen koon ja muodon huomioon ottaen suosittelen langattomasti sarjaan kytkettäviä palovaroittimia.

5. Kiinteä kulkuyhteys molemmille piipuille pitää järjestää kuntoon. Tarkastuksella huomattiin, että lapetikkaat olivat lahonneet. Pelastuslaki 379/2011 13§

6. Tulisijat pitää nuohota ennen käyttöä piirinuohoojan tai hänen työntekijänsä toimesta, mikäli asianmukainen nuohousväli on ylittynyt. Vapaa-ajan asunto kolmen ja vakituinen yhden vuoden välein.

Tässä pöytäkirjassa määräykset ovat esitetty lihavoidulla tekstillä ja ne tulee olla kunnossa ennen asumista ja/tai tulisijojen käyttöä.

Kyseinen tapaus ratkesi ainakin hetkellisesti siten, että Rouva Y kotiutettiin miesystävänsä luokse.

Pelastusviranomaiselle ei ole tullut sosiaalitoimelta tai muiltakaan tahoilta tietoa mikä on Rouva Y:n tilanne. Pelastusviranomaisen ei myöskään ole tiedustellut mikä on Rouva Y:n tilanne asunnon suhteen.

Rouva Y sairastaa mitä ilmeisemmin keräilypakkoa. Keräilypakko on otettu Yhdysvalloissa omaksi psykiatriseksi sairaudeksi vuonna 2013. Keräilypakko on mitä ilmeisemmin tulossa eurooppalaiseen tautiluokitukseen omaksi psykiatriseksi sairaudeksi vuonna 2017.



Pelastuslaitosten
kumppanuusverkosto




Pelastustoimen uudistushanke
Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmä

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 8/2018

10.12.2018

Liite 3: Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen- työryhmän esitys ”asiakas on keski-
össä” konseptille 11.9.2017



ONNETTOMUUKSIEN EHKÄISYN YHDENMUKAISTAMINEN -TYÖRYHMÄN ESITYS TIETOHALLINTORYHMÄLLE

Tomi Pursiainen (pj)
Timo Rantala (siht.)
Jarkko Häyrinen
Kari Pajuluoma
Tommi Mukkala
Mika Viljanen
Jani Jämsä
Jari Lepistö



Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen työryhmän (OnEhkä) esitys ”asiakas on keskiössä” konseptiin 11.9.2017.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmä antaa täyden tuen ”asiakas on keskiössä” konseptille. Konseptille on määritelty seuraavat painopisteet:

- Luodaan sähköisen asioinnin palvelut asiakkaille yhden luukun periaatteella
- Pelastustoimeen kansallinen palvelunumero
- Tavoitteena luoda asiakkaalle kokonaisuus näyttämään yhdeltä vaikka takana 18 pelastuslaitosta.

OnEhkä-työryhmä luovutti pelastustoimen järjestämislakiin liittyvän esityksen pelastustoimen uudistuksen hankejohtajalle 14.11.2016. Esityksen kohdassa ”valtakunnallinen turvallisuusviestintä” on esitetty hyvin samankaltaisia asioita kuin ”asiakas on keskiössä” konseptin painopisteet. Työryhmän esitys on hyödynnettävissä myös ICT-hankkeissa.

OnEhkä-työryhmä esittää hyödynnettäväksi valmista, jo käytössä olevaa turvakanava.fi sähköistä palvelukonseptia. Turvakanava.fi on toteutettavissa eri toimintaympäristöissä ja se on toteutettu julkisella rahoituksella, joten palvelukonseptin hyödynnettävyydessä ei tältä osin ole esteitä. Turvakanava on todettu kattavaksi ja toimivaksi palvelukonseptiksi, joka täyttää ”asiakas on keskiössä” konseptin painopisteet. Turvakanavat.fi toiminallisuutta voitaisiin täydentää mm.:

- Kalenteritoimintoinen palvelupyyntö (viranomaisneuvottelu, valvontakäynnin sopiminen yms). Palvelu voisi olla samankaltainen kuin esimerkiksi yksityisillä lääkäripalveluja tarjoavilla yrityksillä
- Julkisesta palvelukonseptista liityntäpinnat valvonta-, tike-, johtamis- yms. soveluksiin, jolloin sähköinen asiointi voidaan suorittaa koko palveluketjun läpi. Liityntäpinnoissa huomioitava yhteistyö myös yt-viranomaisten kanssa, kuten esimerkiksi yleisötapahtumien lupa- ja valvonta-asiat
- Reaaliaikainen asiointi- ja palvelumahdollisuus video-, chat- yms. palveluita hyödyntäen
- Paikallinen ”tiedotusikkuna”, jolla voidaan suunnata paikallisia ilmoituksia käyttäjäasetusten tai paikkatiedon perusteella. Tiedotusikkunaa hyödynnettäisiin niin



päivittäiseen turvallisuusviestintään kuin onnettomuusilmoituksiin (jatkotiedote, vaaratiedote jne)

- Älypuhelimeen ladattava turvakanaava-sovellus, jota voidaan hyödyntää mm. paikallisissa ilmoituksissa (esim. ilotulitelupäätökset / eläinten omistajat)

Lisätietoja turvakavana.fi palvelusta ja sen hyödynnettävyydestä Jari Lepistö ([etu-nimi.sukunimi@kuntaliitto.fi](mailto:etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi), 050 4624119)

Työryhmä tarkentaa tarvittaessa edellä esitettyjen kohtien sisältöä ja niiden tavoitteita.

Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen -työryhmän puolesta.

Porvoossa 11.9.2017

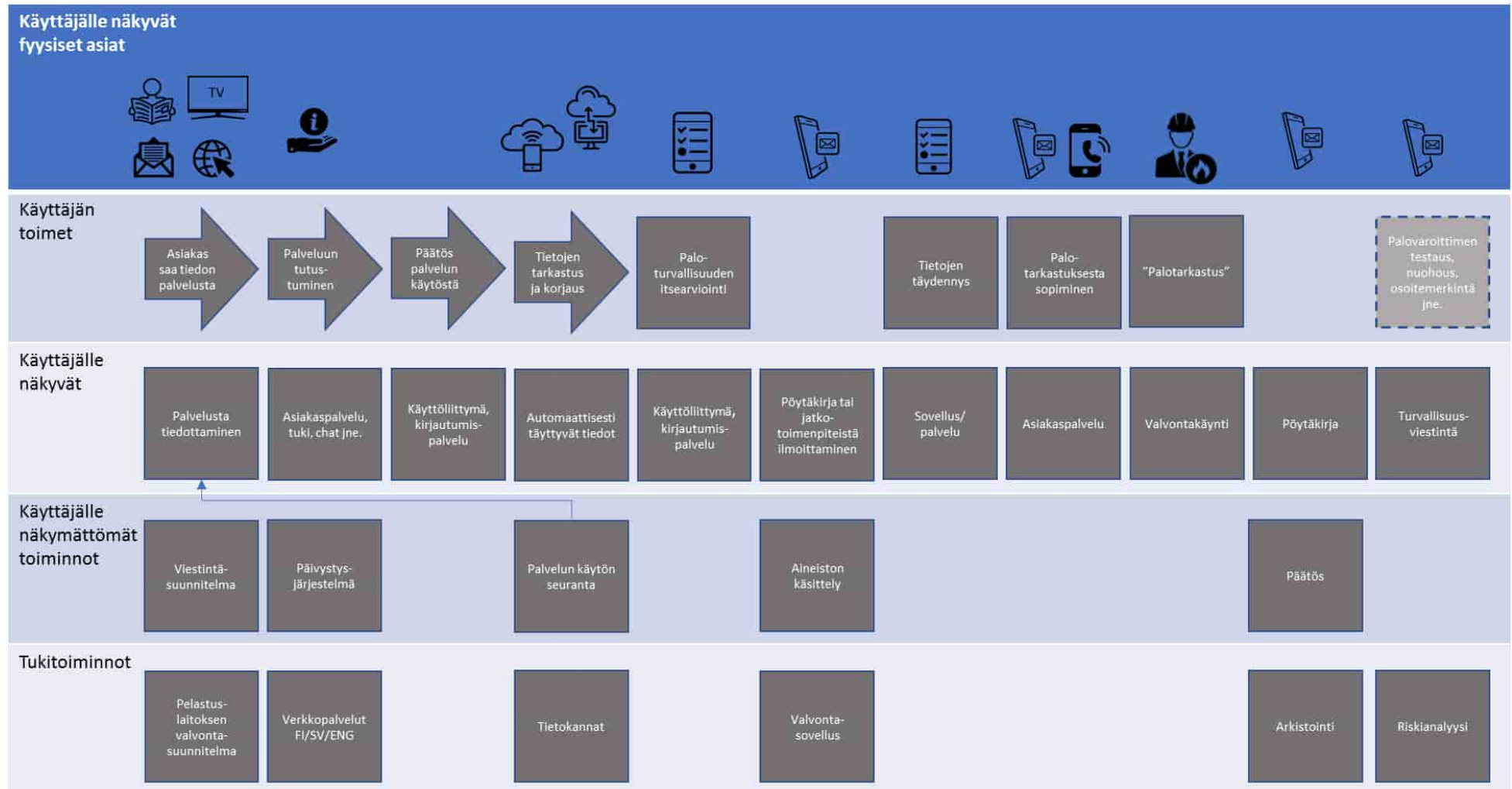
Tomi Pursiainen
Työryhmän puheenjohtaja

Liite Onnettomuuksien ehkäisyn yhdenmukaistaminen-työryhmän esitys pelastustoimen järjestämislain nojalla annettavien asetusten valmisteluun 14.11.2016



10.12.2018

Liite 4: Paloturvallisuuden itsearviointin menettelyn prosessikuvaus (luonnos).



Service Blueprint menetelmän tarkoituksena on mallintaa prosessia asiakkaan näkökulmasta. Tapahtumat on jaettu asiakkaalle näkyviin ja näkymättömiin toimintoihin sekä taustalla tapahtuviin tukiprosesseihin. Lisäksi ylimmällä rivillä on pyritty kuvaamaan mitä fyysisiä tiloja ja asioita asiakas kussakin palvelun vaiheessa kohtaa.



10.12.2018

Liite 5: Kuvaus valvontaa tekevän henkilön osaamisvaatimuksista (luonnos).

VALVONTATOIMINTAA TEKEVÄN HENKILÖN SUORITUSKYKYVAATIMUKSET				
	Perustelut	1. taso: vähimmäisvaatimustaso	2. taso: asiantuntija (palotarkastaja)	3. taso: erityisosaamistaso
Rakenteellinen paloturvallisuus				
Rakenteellinen paloturvallisuus	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää rakenteelliseen paloturvallisuuteen liittyvät asiat niin, että hän suoriutuu asiantuntevasti valvontatehtävistä sekä suunnittelun ohjauksesta.			
Ymmärtää rakenteellisen paloturvallisuuden vaikutuksen henkilö-/poistumisturvallisuuden sekä pelastustoiminnan edellytysten kannalta		x	x	x
Tuntee rakentamismääräysten perusteet		x	x	x
Osaa soveltaa rakentamismääräyksiä käytännössä			x	x
Valvovien viranomaisten vastuiden tunteminen sekä yhteistyö			x	x
Tuntee rakennuslupaprosessin ja pelastusviranomaisen roolin			x	x
Osaa ohjata asiakkaita rakenteellisen paloturvallisuuden perusasioissa			x	x
Osaa ohjata suunnittelijoita vaativissa asioissa				x
Tuntee ja osaa soveltaa toiminnallista mitoitusta				x
Lämmityslaitteistot (Öljylämmityslaitteistot+ kaasuja ja hake/pelletti)	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää em. laitteiden vaikutus kiinteistön paloturvallisuuteen sekä tuntea ohjaava lainsäädäntö valvontatoiminnan suorittamisen näkökulmasta.			
Valvovien viranomaisten vastuiden tunteminen sekä yhteistyö (tuntee pelastusviranomaisen roolin)		x	x	x
Tuntee laitteiston toimintaperiaatteet			x	x
Tuntee laitteistoon ja sen asentamiseen liittyvät ohjeet, määräykset ja lainsäädännön			x	x
Osaa suorittaa laitteiston katsastuksen (käyttöönottotarkastus)				x



Ymmärtää pohjavesialueiden vaikutuksen valvontaan			x	x
Osaa tulkita kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä ja ymmärtää niiden vaikutuksen esim. säiliöiden tarkastusväleihin			x	x
Ymmärtää laitteistoon liittyvät riskit (ympäristö, palo, terveys)		x	x	x
Onnettomuusosaaminen				
Palofysiikka	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee tuntee ja ymmärtää perusteet palamiseen liittyvistä ilmiöistä (palofysiikka). Palofysiikan perusteiden tunteminen muodostaa pohjan sekä onnettomuuksien ehkäisyn (tulipalot) että pelastustoiminnan toimenpiteille.			
palaminen ilmiönä				
syttyminen ja erilaiset syttymissyyt		x	x	x
palaminen, palon kehittyminen ja leviäminen		x	x	x
eri materiaalien käyttäytyminen palossa		x	x	x
savukaasut		x	x	x
sammutustoiminnan perusteet palofysiikan näkökulmasta		x	x	x
Palontutkinta	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää palontutkinnan tarkoitus ja tavoite sekä rooli pelastuslaitoksen toiminnan kehittämisessä. Lisäksi tulee ymmärtää palontutkinnasta saatavien tulosten hyödyntäminen valvontatoiminnassa.			
palontutkinnan tarkoitus ja tavoite		x	x	x
palontutkinnan tasot		x	x	x
palontutkintaryhmä / palontutkinnan organisoituminen laitoksessa		x	x	x
palontutkinnasta saatavien tulosten hyödyntäminen			x	x
2. tason tutkinnassa avustaminen			x	x
Tutkimustoiminta	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää tutkimustoiminnan ja siitä saatavan hyödyn merkitys pelastuslaitoksen toiminnalle. Lisäksi tulee tuntee keskeiset tutkimusta tekevät toimijat Suomessa.			
tutkimusta tekevät tahot; OTKES, TUKES, VTT, PEO			x	x



Varautuminen				
Varautuminen ja VSS	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää pelastusviranomaisen rooli varautumiseen liittyen. Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää väestönsuojien merkitys poikkeusoloihin varautumisessa sekä tuntee väestönsuojien rakentamiseen ja kunnossapitoon liittyvät vaatimukset.			
Tuntee pelastuslaitoksen tehtävät ja toiminnan varautumiseen liittyen			x	x
Tietää perusteet kuntien varautumisesta			x	x
Osaa neuvoa asiakasta varautumiseen ja väestönsuojeluun liittyvissä asioissa			x	x
Tuntee väestönsuojien toimintaperiaatteen		x	x	x
Tuntee väestönsuojien kunnossapitoa ohjaavan lainsäädännön		x	x	x
Osaa valvoa väestönsuojien ja niiden laitteiden kunnossapitoa (tuntee vaatimukset)		x	x	x
Tuntee väestönsuojien rakentamista ohjaavan lainsäädännön				x
Kykenee toimimaan kunnan yhteyshenkilönä				x
Osaa neuvoa asiakaskohdetta omatoimiseen varautumiseen poikkeusoloissa		x	x	x
Kemikaalit				
Kemikaalit	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää pelastusviranomaisen tehtäviin kuuluvaa kemikaalivalvontaa ohjaava lainsäädäntö, jotta hän pystyy tekemään asiaan liittyviä päätöksiä sekä suorittamaan lakisäateistä valvontaa.			
Ymmärtää kemikaalien vaikutuksen kiinteistön turvallisuuteen ja pelastustoimintaan		x	x	x
Tuntee lakiperusteet valvonnalle		x	x	x
Tuntee syttyvien nesteiden ja kaasujen säilytysrajat		x	x	x
Tuntee säilytyksen ja varastoinnin yleiset periaatteet ja ilmoitusvelvollisuuden		x	x	x
Ymmärtää nestekaasukaappia koskevat säädökset ja valvonnan tarpeen		x	x	x



Ymmärtää syttyvien nesteiden riskit myymälöissä ja osaa ottaa ne valvonnassa huomioon		x	x	x
Pystyy suorittamaan valvontatoimintaa jakeluasemille ja ymmärtää riskit ja toimintaperiaatteet			x	x
Pystyy suorittamaan valvontatoimintaa työmaiden nestekausiin liittyen ja ymmärtää riskit ja toimintaperiaatteet			x	x
Pystyy suorittamaan valvontatoimintaa uima- ja jäähalleihin liittyen ja ymmärtää riskit ja toimintaperiaatteet			x	x
Ymmärtää suhdelukulaskennan			x	x
Ymmärtää kemikaalien käyttäytymisen (vaaraominaisuudet)			x	x
Kykenee laatimaan kemikaalipäätöksiä				x
Kykenee suorittamaan kemikaalien käyttöönottotarkastuksen				x
Kykenee laatimaan lausuntoja				x
Pystyy laatimaan suuronnettomuus selvitysten onnettomuusmallien arviointeja				x
Pitää yllä yhteistyötä ympäristöviranomaisten kanssa				x
Pystyy järjestämään koulutusta, ohjausta ja neuvontaa kemikaaleihin liittyen				x
Riskienhallinta				
Riskienhallinta + sen prosessi	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää riskienhallinnan tarkoitus ja tavoite. Henkilön tulee kyetä neuvomaan asiakasta riskienhallintaan liittyvissä asioissa sekä osata käyttää pelastuslaitoksen riskienarviointityökaluja.			
Riskienhallinnan perusteiden ymmärtäminen		x	x	x
Asiakkaan tukeminen riskienhallinnassa		x	x	x
Pelastuslaitoksen riskienarviointityökalujen käyttö			x	x
Erilaisten riskienhallintamenetelmien tunteminen ja käyttö				x
Pelastuslaitoksen riskianalyysi ja palvelutasopäätös	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää			
Lakiperusteet		x	x	x



Riskiruutumenetelmä		x	x	x
Riskianalyysin johtopäätökset ja vaikutukset		x	x	x
Menetelmäosaaminen				x
Tietotekniset järjestelmät (MapInfo)				x
Laitteet ja tekniikka				
Alkusammutuskalusto	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee tuntea alkusammutuskalustoa koskevat säädökset ja ohjeet sekä ymmärtää alkusammutuskaluston merkitys. Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee osata käyttää alkusammutusvälineitä sekä osata opastaa niiden käyttämiseen, hankintaan, sijoittamiseen ja kunnossapitoon liittyvissä kysymyksissä.			
eri sammutusaineet ja niiden soveltuvuus		x	x	x
teholuokat		x	x	x
käyttäminen ja käyttötarkoitus		x	x	x
kunnossapito		x	x	x
määrän ja sijoittamisen perusteet		x	x	x
opastus ja merkintä		x	x	x
Palotekniset laitteet	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää turvallisuustekniikan ja erityisesti paloteknisten laitteiden merkitys kiinteistöjen turvallisuuden sekä henkilöturvallisuuden näkökulmasta.	Ymmärtää laitteiston merkityksen kiinteistön turvallisuuden kannalta. Tuntee laitteiston toimintaperiaatteet ja kunnossapitoon liittyvät vaatimukset.	Tuntee laitteiston määräytymisperusteet. Tuntee laitteiston osat ja erilaiset käytännön toteutusvaihtoehdot.	Kykenee ohjaamaan suunnittelijoita laitteiston suunnittelussa erilaisiin kiinteistöihin.
palonilmaisuus				
palovaroitin		x	x	x
palovaroitinjärjestelmä		x	x	x
automaattinen paloilmoin		x	x	x
muut palonilmaisuusjärjestelmät		x	x	x
sammutuslaitteistot				
vesisprinkleri		x	x	x
vesisumujärjestelmät (korkeapaine, matalapaine)		x	x	x
kaasusammutusjärjestelmät		x	x	x



vaahtosammutusjärjestelmät		x	x	x
savunpoistolaitteistot				
automaattinen savunpoisto		x	x	x
savunpoisto pelastuslaitoksen toimenpitein		x	x	x
turvavalaistus, poistumisvalaistus, poistumisreittivalaistus		x	x	x
pelastustoimintaa helpottavat laitteet				
sammutusvesiputkistot (kuiva/märkä)		x	x	x
palomieshissit				x
avainsäilöjärjestelmä		x	x	x
kaapelipuhelinjärjestelmät				x
VIRVE-järjestelmä (sisätilapeitto)			x	x
muut				
evakuointihissit				x
Pelastustoiminta ja ensihoito				
Pelastustoiminta + ensihoito	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää pelastustoiminnan ja ensihoidon merkitys osana pelastuslaitoksen perustehtävää. Lisäksi tulee ymmärtää valvontatoiminnan rajapinnat pelastustoimintaan sekä ensihoitoon. Valvontaa suorittavan henkilön tulee osata tarkastella erityyppisiä valvontakohteita pelastustoiminnan sekä ensihoidon edellytysten näkökulmasta.			
pelastustoiminnan ja ensihoidon organisointuminen alueella		x	x	x
pelastustoiminnan ja ensihoidon johtamisjärjestelmä alueella		x	x	x
pelastustoiminnan perustoimintamallit yleisimmissä onnettomuustilanteissa (tulipalot, liikenneonnettomuus, vaarallisen aineen onnettomuus)		x	x	x



ensihoidon perustoimintamallit yleisimmissä onnettomuustilanteissa (kohteen saavuttaminen, toiminta kohteessa (potilaan siirtäminen, paarikuljetus-> tilan tarve))		x	x	x
pelastustoiminnan ja ensihoidon toimintaedellytykset vaativissa kohteissa (esim. maanalaiset, korkeat, laajat..)				x
Virve-päätelaite	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää Virve-verkon merkitys keskeisenä osana turvallisuusviranomaisten toimintaa ja johtamista. Lisäksi tulee tuntee perusperiaatteet Virve-verkon toiminnasta. Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee osata käyttää Virve-päätelaitetta.			
työturvallisuus / yksintyöskentely / hätäpainike		x	x	x
sisätilapeitto ja sen mittaaminen			x	x
päätelaitteen peruskäyttö		x	x	x
Virven käyttötaitoa edellyttävät muut tehtävät, esim. kuntien yhdyshenkilö			x	x
osallistuminen pelastustoiminnan tehtäviin			x	x
Pelastusala ja viranomaistoiminta				
Pelastusala	Henkilö ymmärtää	Tietää kokonaisuuden, josta toimintaympäristö muodostuu	Tietää eri toimijoiden roolin ja tehtävät
Pelastustoimi Suomessa	Kaikille yhteinen osaamiskokonaisuus			
Pelastustoimen rooli sisäisen turvallisuuden toimijana		x	x	x
Pelastustoimea ohjaava/valvova taho (Sisäministeriö/pelastusosasto)		x	x	x
Pelastusalueet		x	x	x
Pelastuslaitosten yhteistyöelimet (kumppanuusverkosto, HIKLU)		x	x	x
Pelastustoimen visio, arvot, strategia		x	x	x
Sopimuspalokunnat ja niiden rooli		x	x	x
Muu kolmas sektori pelastusalalla		x	x	x
Koulutusjärjestelmä (Pelastusopisto/Pelastuskoulu)		x	x	x
Erot valtiollisiin sisäisen turvallisuuden viranomaisiin		x	x	x
Neljäs sektori?				x



Oma organisaatio	Kaikille yhteinen osaamiskokonaisuus			
Organisaatiokaavio ja johtosuhteet		x	x	x
Toimintaympäristö (huom. linkki myös riskianalyysiin)		x	x	x
Johtosääntö ja muut toimintaa ohjaavat asiakirjat ja sisäiset ohjeet		x	x	x
Pelastuslaitoksen toiminta (ensihoito/pelastustoiminta/tukipalvelut jne.) sekä erilaisten toimintojen, toimistojen ja prosessien perustoiminta ja prosessit		x	x	x
Pelastusasemat		x	x	x
Käytettävissä oleva kalusto/laitteisto		x	x	x
Sopimuspalokunnat ja niiden rooli		x	x	x
Pelastusliitto ja sen rooli ja muut vastaavat toimijat		x	x	x
Rooli pelastustoimen edustajana	Kaikille yhteinen osaamiskokonaisuus			
Turvallisuusviestii toimialaan kuuluvista asioista	Ymmärtää roolinsa toimialan edustajana (huom. Mm. sosiaalinen media) ja kykenee vastaamaan sitä koskeviin yleisluontoisiin kysymyksiin	x	x	x
Ensiaputaidot	Valvontaa tekevän henkilön tulee kyetä toimimaan hätätilanteiden vaatimalla tavalla (myös liikenneonnettomuuspaikat). Perusteiden hallinta on myös edellytys muihin kohdistuvan valvonnan tekemiselle. Vaatii käytännön osaamista. Tavoitetaso EA2-koulutusta vastaava osaaminen (esim. palokuntien EA-kurssi)	x	x	x
Alkusammutustaidot	Valvontaa tekevän henkilön tulee kyetä toimimaan hätätilanteiden vaatimalla tavalla. Perusteiden hallinta on myös edellytys muihin kohdistuvan valvonnan tekemiselle. Vaatii käytännön osaamista	x	x	x
Toiminta hätätilanteissa	Toiminta tieliikenneonnettomuuspaikalla, pelastusajoneuvon väistäminen jne.	x	x	x



Viranomaistoiminta		Tuntee yhteistyöviranomaiset sekä edellytykset ja vaatimukset yhteistyölle	Osoo käynnistää viranomaisyhteistyön ja toimia viranomaisyhteistyössä yksittäisen valvontakohteiden osalta	Kykenee toimimaan pelastuslaitoksen edustajana viranomaisyhteistyössä tehtävissä yksittäisiä valvontoja laajemmilla hankkeissa ja vastavissa. Viranomaisyhteistyön kehittäminen
Viranomaistyö	Kaikille yhteinen osaamiskokonaisuus			
Pelastusviranomaisen toimivalta		x	x	x
Oikeudet		x	x	x
Velvollisuudet		x	x	x
Virkavastuu		x	x	x
Viranomaisyhteistyö				
Pelastusviranomaisen lausuvana viranomaisena (asiantuntijarooli)		x	x	x
Velvollisuudet ja mahdollisuudet tehdä yhteistyötä valvontasioissa		x	x	x
Virka-avun käyttäminen		x	x	x
Ilmoitusvelvollisuus muille viranomaisille		x	x	x
Muiden viranomaisten toimivalta			Tietää pääpiirteet, ei tunne yksityiskohtaisia prosesseja	Tuntee tarkasti
Rakennusvalvonta		x	x	x
Poliisi (yleisötapahtumat, ilotulitusnäytökset, muut lausunnot)			x	x
Työsuojeluviranomainen		x	x	x
TUKES (kemikaalit, kuluttajapalvelut, pelastustoimen laitteet yms.)			x	x
Ympäristöviranomaisen (terveystarkastajat, öljysäiliöt)			x	x
Ensihoito		x	x	x
Pysäköinninvalvonta			x	x



Valvonta ja turvallisuusviestintä				
Valvonnan suunnittelu	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää...	Tietää olemassaolon	Tuntee pääperiaatteet	Osa soveltaa ja käyttää suunnittelussa
Muut valvonnan suunnittelua ohjaavat dokumentit				
Pelastustoimen strategia			x	x
Alueen pelastustoimen strategia		x	x	x
Pelastusalueen kuntien strategiat				x
Sisäisen turvallisuuden ohjelma				x
Valtakunnalliset kehittämishankkeet			x	x
Ensihoidon riskianalyysi ja palvelutasopäätös(?)				x
Palontutkinnan tulokset			x	x
Valvontasuunnitelma				
Lakiperusta			x	x
Muut laatimista ohjaavat dokumentit			x	
Sisältövaatimukset			x	x
Merkitys ohjaavana asiakirjana		x	x	
Valvontasuunnitelman sisältö (valvonnan eri muodot, suunniteltu valvontatyö, sen määräytymisperusteet jne.)		x	x	
Yleisötapaukset	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää yleisötapauksien turvalliseen järjestämiseen vaikuttavat tekijät. Henkilön tulee kyetä pelastussuunnitelman tarkastamisen ja/tai paikan päällä tapahtuvan tarkastuksen perusteella varmistamaan tapahtuman turvallinen järjestäminen niin, että tapahtumasta ei aiheudu vaaraa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle.			
Pelastussuunnittelun ymmärtäminen ja pelastussuunnitelman tarkastaminen			x	x
Erilaisiin tapahtumiin liittyvien riskien tunteminen ja tunnistaminen		x	x	x



Ensiapuun liittyvien vaatimusten ymmärtäminen (EA-suunnitelma)		x	x	x
Yleisötapahetimiten tarkastaminen		x	x	x
Valvovien viranomaisten vastuiden tunteminen sekä yhteistyö			x	x
Lausunnon antaminen poliisille			x	x
Nestekaasun ja vaarallisten aineiden käyttöön liittyvien vaatimusten tunteminen			x	x
Yleisötapahetimiten liittyvän lupaprosessin ymmärtäminen			x	x
Erikoistehosteiden käyttöön liittyvien päätösten tekeminen			x	x
Pyrotekniset tuotteet	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää pyroteknisten tuotteiden käytön ja varastoinnin valvontaan liittyvät asiat.			
Varastointiin ja käyttöön liittyvien riskien tunteminen		x	x	x
Valvovien viranomaisten vastuiden tunteminen sekä yhteistyö			x	x
Ilmoituksiin ja lupiin liittyvien käytäntöjen tunteminen			x	x
Yksityiseen ilotulitukseen liittyvän päätöksen tekeminen			x	x
Ilotulitusnäytöksen järjestämiseen poliisille annettavan lausunnon antaminen			x	x
Pyroteknisiin tuotteisiin liittyvien päätösten tekeminen			x	x
Yleisimmin käytettyjen tuotteiden tunteminen			x	x
Hallitsee tuotteisiin liittyvät lainalaisuudet eri konteksteissa (esim. yksityinen toiminta, yleisötapahetimit)			x	x
Tehosteräjäyttäjän kurssi ja pätevyys				x
Ilotulitteiden myymälävarastointi (kaupan varastointi)	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää ilotulitteiden käytön ja varastoinnin valvontaan liittyvät asiat, niin että hän suoriutuu aiheeseen liittyvien päätösten tekemisestä sekä tarkastusten suorittamisesta.			
Kaupan varastointiin liittyvien riskien tunteminen		x	x	x
Valvovien viranomaisten vastuiden tunteminen sekä yhteistyö			x	x
Tuotteiden tunteminen			x	x
Lupaprosessin hallinta			x	x
Kaupan varastointiin liittyvien päätösten tekeminen			x	x
Myyntipisteen ja varastokontin tarkastaminen			x	x



Poistumisturvallisuusselvitys	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee tunnistaa poistumisturvallisuusselvitysvelvollinen kohde sekä osata tarvittaessa arvioida selvityksen asianmukaisuutta säädösten ja ohjeiden perusteella.			
Selvitysvelvollisen kohteen tunnistaminen		x	x	x
Poistumisturvallisuusselvityksen arviointi ja seuranta			x	x
Poistumisturvallisuuskohteiden valvontaan liittyvien säädösten ja ohjeiden tunteminen			x	x
Poistumisturvallisuus	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee pystyä arvioimaan valvottavan kohteen poistumisturvallisuuden tasoa.			
Poistumisturvallisuuden arviointi valvontakäynnillä		x	x	x
Valvontaprosessi ja hyvä hallinto	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää hyvän hallintotavan mukaiset menettelyt ja niiden merkitys asiakkaan oikeusturvalle. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (Perustuslaki 731/1999 2 § 3 mom.)	Tietää pelastusviranomaisen toimivallan valvontatoiminnassa ja tietää valvontaprosessin vaiheet. Osaa noudattaa valmiiksi suunniteltuja prosesseja, joihin hyvä hallinto on hänen puolestaan valmiiksi suunniteltu ja implementoitu	Osaa itsenäisesti soveltaa valvontaprosessia erityyppisiin valvonnan muotoihin. Tuntee myös keskeiset työtä ohjaavat säädökset muusta kuin substanssilainsäädännöstä	Kykenee sovelta- maan laajasti ja ot- tamaan huomioon myös muiden toi- mialojen lainsää- dännöstä tulevia juttuja ja kehittä- mään toimintamal- leja
Hyvä hallintotapa				
Perusteet		x	x	x
Valvontaprosessin eri vaiheet		Tietää mahdollisuudesta	Tuntee prosessin ja osaa käynnistää sen	Osaa vetää hom- man läpi
Asian tuleminen vireille		x	x	x
Katselmuksen suorittaminen			x	x
Toiminnan keskeyttäminen		x	x	x
Kuuleminen		x	x	x



Korjausmääräyksen antaminen		x	x	x
Pöytäkirja		x	x	x
Muutoksenhakureitit (valitus, kantelu)		x	x	x
Jälkivalvonta		x	x	x
Hallintopakkokeinot		x	x	x
Turvallisuusviestintä	Kiinteä osa			
Turvallisuusviestintäsuunnitelma		x	x	x
Alkusammutuskoulutuksessa kouluttajana toimiminen			Apukouluttaja	Kouluttaa
Poistumisharjoitus		Tarkkailee	Ohjaa	Järjestää
Edustaminen tapahtumissa yms.		x	x	x
Sosiaalisen median kanavat			Sisällön tuotto	Julkaisun tuotto
Pedagogiset taidot				x
Turvallisuuskoulutuksen pitäminen			Valmiilla materiaaleilla	Räätälöidyt materiaalit
Lainsäädäntö				
	Pelastusviranomaisen tulee tuntea toimintaa ohjaava lainsäädäntö.			
säädöshierarkian perusteet		x	x	x
Substanssilainsäädäntö:				
pelastuslaki		x	x	x
kemikaaliturvallisuuslaki		x	x	x
viranomaistoimintaa ohjaava lainsäädäntö	Hyvän hallintotavan mukainen valvontatoiminnan laadukas suorittaminen vaatii viranomaistoimintaa ohjaavan lainsäädännön tuntemista.			
hallintolaki		x	x	x
hallintolainkäyttölaki			x	x
julkisuuslaki			x	x
kuntalaki			x	x
laki kunnallisesta viranhaltijasta			x	x
muu valvontatoimintaan liittyvä lainsäädäntö	Pelastusviranomaisella on oikeus puuttua valvontatoimintaa tehdessään myös muun lainsäädännön piirissä oleviin puutteisiin, mikäli ne vaarantavat henkilöturvallisuutta.			



sähköturvallisuuslaki		x	x	x
maankäyttö ja rakennuslaki		x	x	x
työturvallisuuslaki		x	x	x
kokoontumislaki			x	x
valmiuslaki			x	x
Työelämätaidot ja työturvallisuus				
Asiakaspalvelu	Valvontatoimintaa tekevän henkilön tulee ymmärtää viranomaiselta edellytettävän asiakaspalvelun vaatimukset. Asiakkaalle tarjottavan palvelun tulee olla asianmukaista, viivytyksetöntä ja tehokasta. Asiakkaalle on annettava riittävästi neuvontaa ja viranomaisen tulee myös huolehtia, että asiakkaan asia tulee käsiteltyä ja selvitettyä asianmukaisesti.			
virkamiesmäinen ammattitaito		x	x	x
selkeä kielenkäyttö sekä suullisesti että kirjallisesti		x	x	x
esiintymistäidot/vuorovaikutustaidot		x	x	x
asianmukainen asian käsittely ja käyttäytyminen		x	x	x
kielitaito		x	x	x
neuvonta		x	x	x
viranomaisen roolin ymmärtäminen eri tilanteissa		x	x	x
Työturvallisuus	Valvonta suorittavan henkilön tulee olla tietoinen työhönsä liittyvistä riskeistä. Työntekijän tulee tuntea työturvallisuuteen liittyvät ohjeet, työturvallisuusriskien ehkäisemiseen ja niihin varautumiseen liittyvät toimet sekä menettelyt. Työntekijän tulee olla tietoinen työturvallisuuteen liittyvistä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.			
työturvallisuuskortti		x	x	x
poikkeamaraportointi		x	x	x
valvontatyöhön liittyvät riskitekijät		x	x	x



työturvallisuusohjeet		x	x	x
soveltuvat ja toimivat vaatteet		x	x	x
turvalliset toimintamallit,		x	x	x
työturvallisuuslainsäädäntö, oikeudet ja velvollisuudet		x	x	x
suojarusteiden käyttö		x	x	x
erikoiskohteiden vaatimukset, varusteet ja koulutus				x
virka-avun pyytäminen poliisilta		x	x	x
Haastavan asiakkaan kohtaaminen				
puhejudo/tekniikat		x	x	x
aggressiivisen käyttäytymisen tunnistamisen		x	x	x
aggressiivisen asiakkaan hallitseminen		x	x	x
tiedä mistä puhut		x	x	x
pelisilmä		x	x	x
yksintyöskentely		x	x	x
Tietoturvallisuus ja asiakirjojen käsittely	Valvontatyötä tekevän henkilön tulee ymmärtää tietoturvallisuuden merkitys viranomaistoiminnassa. Työntekijän tulee olla tietoinen tietoturvallisuuteen liittyvistä ohjeista ja menettelyistä sekä osattava soveltaa niitä omaan työhönsä. Työntekijän tulee ymmärtää oma roolinsa tietoturvallisuuden toteuttajana niin tilojen, laitteiden, asiakirjojen kuin myös tietopääoman osalta siten, että ulkopuoliset eivät pääsee tietoihin asiattomasti käsiksi.			
Tietojen katselu järjestelmistä (Pronto, Merlot, muut)		x	x	x
Tietosuoja-asetus				x
asiakirjojen luokitukset ja niiden käsittely		x	x	x
salassapidettävät asiakirjat		x	x	x
salassapitosääntöjen tunteminen		x	x	x
asiakirjojen saatavuus		x	x	x
lukitukset(koneen ja huoneen)		x	x	x
Tietotekniset järjestelmät ja niiden käyttö	Valvontatyötä tekevän henkilön tulee hallita työn tekemisen kannalta välttämättömien ohjelmien ja tietojärjestelmien käyttö.			
Valvonta ohjelmat, Merlot, Tutor		x	x	x



valvontaohjelma, erikoiskäyttö ja hallinta.				x
toimisto ohjelmien peruskäyttö		x	x	x
tietojärjestelmien ja toimisto ohjelmien edistynyt tunteminen ja osaaminen			x	x
tietoliikenneyhteyksien muodostaminen			x	x
Pronto			x	x
Muut ohjelmat (esim Peke ja Jotke)				x
Työelämätaidot	Valvontatyötä tekevän henkilön tulee kyetä työskentelemään itsenäisesti sekä osana ryhmää. Työntekijän tulee kyetä organisoimaan työnsä tuloksekkaaksi ja tehokkaaksi. Työntekijän tulee kyetä viestimään työhönsä liittyvistä asioista organisaation sisällä.			
Ajanhallinta ja priorisointi		x	x	x
Viestintä		x	x	x
Palautteen antaminen ja ottaminen		x	x	x
Sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön tuntemus		x	x	x