

# **Suomen sisäinen turvallisuus ja pelastustoimen rooli**

**Turvallisuusjohtamisen koulutusohjelma**

**Tutkielma**

**Matti Helén**

**Pirkkalassa 28.3.2017**

**Aalto University Professional Development – Aalto PRO**

## Johdanto

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma asetti tavoitteekseen keväällä 2015: ”Suomi on maailman turvallisimma maa asua, yrittää ja tehdä työtä.” Ohjelmassa hallitus sitoutui laatimaan Suomen sisäistä turvallisuutta käsittelevän selvityksen.

Kevättalvesta 2016 aloittaessani Aalto EE:n turvallisuusjohdon koulutusohjelmaa sisäisen turvallisuuden selonteko oli vielä valmistelussa, mutta sen sisältöä koskevat linjaukset oli jo julkaistu sisäministeriön toimesta. Valmistelumateriaalista kävi ilmi, että selonteko alkaa kuvaamalla Suomen sisäisen turvallisuuden tilannekuvaa, uhkien, mahdollisuuksien, riskien ja vahvuuksien käsittelyn kautta. Selonteon tulisi linjata eri turvallisuusviranomaisten yhteistyötä ja siinä määriteltäisiin sisäisen turvallisuuden seurantaan soveltuvat tavoitteet ja mittarit. Lopuksi selonteko sisältäisi ratkaisumalleja kuinka vähenevistä resursseista huolimatta sisäinen turvallisuuden taso varmistetaan. Pelastustoimen osalta tällaisiksi linjauksiksi kuvattiin pelastustoimen rakenteiden ja valtakunnallisen ohjauksen uudistaminen sekä pelastustoiminnan keskitetyn koordinaation lisääminen.

Pohjoismaiseen oikeusvaltion käsitteeseen sisältyy vallan kolmijako – periaate. Merkittävää julkista valtaa eivät saa käyttää muut toimijat kuin viranomaiset. Pelastustoimen rooli julkisen vallan käyttäjänä ei kuitenkaan ole perustuslain näkökulmasta itsestään selvä. Pelastustoimen uudistusta koskevassa keskustelussa tämä kysymys ohitettiin kuitenkin melko nopeasti. Tämän lähtökohdan selvittämiseksi päätin aloittaa tutkielmani tämän kysymyksen arvioimisesta. Samalla tämä luo mahdollisuuden arvioida pelastustoimen tehtävien suorittamista myös muiden kuin viranomaisten toimesta tehtynä.

Turvallisuusalan työurani, noin 14 vuoden aikana, olen työskennellyt laajalaisesti rikosturvallisuuden, omaisuuden suojaamisen ja turvallisuusteknologioiden parissa. Aihevalinnan osalta henkilökohtaiseksi tavoitteeksi muodostui oman osaamiseni syventäminen pelastustoimen strategisesta merkityksestä. Toisen mielenkiintoisen näkökulman mahdollisti se, että tutkielman kirjoittaminen ja sisäisen turvallisuuden strategiatyö osuivat aikataulullisesti yhteen. Tämä tarjosi erinomaisen mahdollisuuden arvioida sisäministeriön hanke- ja strategiatyöskentelyä kirjoittamistyön ohella. Tässä asiassa voin todeta, että aikataulullisesti sisäisen turvallisuuden hankkeet ja selonteot ovat olleet hyvin johdettuja, mutta niiden sisällölliseen laatuun olisi voinut kiinnittää suurempaa huomiota.

Sisäisen turvallisuuden selonteko valmistui toukokuussa 2016. Selonteon linjaukset toimivat hyvinä lähtökohtina arvioida hallitusohjelmaan kirjatun pelastustoiminnan uudistamisen toteutumista. Hallitusohjelman mukaan pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinaatiota vahvistetaan sekä parannetaan. Pelastustoimen uudistus toteutetaan osana valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistamista.

Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistamista käsitteli Ministeri Lauri Tarastin tammikuussa 2016 laatima selvitys, jonka tavoitteeksi tuli selkeä ja rakenteeltaan yhdenmukainen aluehallinto, jossa asiakaslähtöisyys-

tä pidetään tärkeänä. Käyttöön otettaisiin nimet maakunta, maakuntaval-  
tuusto, maakuntahallitus ja maakuntavirasto. Nykyiset valtion ja aluehallin-  
non tehtävät ja toisaalta kunnilta siirtyvät tehtävät jaetaan laatunsa mukaan  
uudelleen. Tarastin selvityksessä pelastustoimen aluejaon esitetään olevan  
yhteensopiva sosiaali- ja terveydenhuollon ensihoitopalveluiden kanssa,  
jolloin pelastuslaitoksia tulisi olemaan 12. Pelastustoiminnan tehtävät siir-  
rettäisiin perustettaville maakunnille ja nykyiset pelastusasemat jatkaisivat  
nykyisellään.

Edellä kuvatun valmistelutyön pohjalta tutkimuskysymykseksi muodostui  
selvittää millä tavoin perustuslaki, sisäisen turvallisuuden selonteko, pelas-  
tustoimen nykyinen toimiala ja tulevaisuutta linjaava pelastustoimen strate-  
gia 2025 suhtautuvat toisiinsa sekä millainen kokonaisuus tästä muodostuu  
toimialalle.

Tutkielma koostuu neljästä varsinaisesta käsittelykappaleesta. Ensimmäises-  
sä luvussa käsittelen perustuslain määritelmää turvallisuuskäsitteen ja vi-  
ranomaisroolien osalta. Toisessa luvussa tarkastelunäkökulmana on pelas-  
tustoiminnan rooli yhteiskunnallisesti nykyisessä lainsäädännössä. Koko-  
naiskuvan luomiseksi tässä osiossa käydään lävitse myös hieman pelastus-  
toiminnan historiallista kehitystä.

Kolmannen luvun pääpaino on sisäisen turvallisuuden selonteon läpikäymi-  
nen sekä pelastustoimen linjaukset selonteossa. Neljännessä luvussa käsitte-  
len pelastustoimen strategian 2025 linjauksia verrattuna edellisessä luvussa  
esiteltyyn sisäisen turvallisuuden selontekoon. Viidennen luvun johtopää-  
tökset muodostuvat sisällöllisesti sekä kolmannessa että neljännessä luvussa  
käsiteltyjen aiheiden johtopäätöksistä, eli siitä millä tavoin selvityksessä  
muodostettuun turvallisuustilannekuvan muutokseen tosiasiasa pelastus-  
toiminnan strategialla 2025 vastataan ja mitä puutteita strategia kirjoittajan  
näkökulmasta sisältää.

Tutkielma on luonteeltaan lainopillinen, jonka pääasiallisena lähteenä toimi-  
vat nykyinen lainsäädäntö, hallituksen esityöt ja viranomaisten selvitykset  
aihealueista sekä alan toimijoiden itsensä laatimat kirjoitukset. Tutkielma  
käsittelee pelastustoimen uudistusta sekä oikeustieteellisesti lainsäädännön  
näkökulmasta että pragmaattisesti käytännön toteutusta arvioiden.



## SISÄLLYS

1	Turvallinen hyvinvointiyhteiskunta .....	2
1.1	Perustuslain turvallisuuskäsite.....	2
1.1.1	Oikeus turvallisuuteen.....	3
1.1.2	Omaisuu den turvaaminen.....	4
1.1.3	Julkisen vallan turvaamat terveystalvet.....	6
1.1.4	Perusoikeudet poikkeusoloissa .....	7
1.2	Yhteenveto käsitellyistä perustuslainkohdista.....	9
2	Suomen pelastustoimi.....	10
2.1	Yleistä.....	10
2.1.1	Suomen pelastustoiminnan kehitys.....	10
2.1.2	Pelastustoimen tehtävät ja organisointi .....	13
2.1.3	Sopimuspalokuntajärjestelmä ja julkisen vallan käyttö .....	17
3	Suomen turvallisuustilannekuva .....	21
3.1	Yleistä.....	21
3.1.1	Sisäisen turvallisuuden selonteon linjaukset .....	22
3.1.2	Selonteko pelastustoimen osalta .....	24
3.2	Pelastustoimen strategia 2025:n keskeiset linjaukset.....	27
4	Johtopäätökset .....	32
4.1	Ohjaako sisäisen turvallisuuden strategia pelastustoimea? .....	32
4.2	Lopuksi.....	35
5	Lähdeviitteet ja kirjallisuusluettelo .....	37

# 1 Turvallinen hyvinvointiyhteiskunta

## 1.1 Perustuslain turvallisuuskäsite

Turvallisuus kuuluu implisiittisesti pohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskunta käsitteeseen. Suomen perustuslain 1§:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämän myötä valtiovallalle syntyy velvoite turvata yksilön vapauksien toteutumista ja edistää oikeudenmukaisuutta. Vallan käyttö on jaettu kolmijako-opin mukaisesti lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan (PL 3§). Kaiken julkisen vallan käytön on perustuslain 2§:n mukaan perustettava lakiin.

Yksilön vapausoikeudet, ja valtion velvoitteet *taata* niiden toteutuminen, on koottu perustuslain 2. lukuun. Pelastustoimen ja yhteiskunnan sekä yksilön turvallisuuden näkökulmasta keskeisimmiksi perustuslainkohdiksi muodostuvat 7§:n oikeus elämään, 15§:n oikeus omaisuuteen ja 19§:n sosiaalioikeudet.

Perusoikeudet voidaan ymmärtää ensinnä yksilöille kuuluvina oikeuksina ja vapauksina. Toiseksi perusoikeuksissa on kyse yleisistä oikeusnormeista, jotka muiden oikeusnormien mukaan käskevät, kieltävät tai sallivat jotain tai määrittelevät erilaisia toimivaltuuksia ja menettelytapoja. Lisäksi perusoikeudet voidaan nähdä modernien länsimaalaisten yhteiskuntien perustavanlaatuisina arvojen tai tärkeinä pidettyjen tavoitteiden kokonaisuutena.<sup>1</sup> Perusoikeuksien erityispiirteeksi on joskus kuvattu myös se, että ne eivät ole tarkkarajaisia, vaan niiden tulkintatilanteet muodostuvat usein kahden eri perusoikeuden kollisiona. Tällöin tulkinta muodostuu kahden eri perusoikeuden keskinäisestä punninnasta. Perusoikeuksien punninnassa ja erityisesti niiden sisältöä arvioitaessa onkin olennaista määrittää kyseessä olevan perusoikeuden ydinsisältö kollision tulkintatilanteessa.

---

<sup>1</sup> Länsineva 2004, s. 6-7.

Perusoikeuksien perinteisenä tulkinta-asetelmana voidaan pitää tilannetta, jossa vastakkain ovat valtion etu ja yksityishenkilön perusoikeus. Tällaisena tapauksena voidaan esimerkiksi pitää tilannetta, jossa poliisille annetaan lailla toimivalta kuunnella ihmisten puheluita. Horisontaalasetelmassa ovat puolestaan vastakkain kahden yksityisen tahon perusoikeudet. Horisontaalitulkinassa julkinen valta voi joutua rajoittamaan yksityisten henkilöiden perusoikeuksia, mutta ei omasta intressistä vaan tasapainottaakseen sitä jännitettä, joka yksityishenkilöiden välille on kyseenomaisessa horisontaalasetelmassa muodostunut.<sup>2</sup>

Pelastustoimen yhteiskunnallinen rooli onkin määriteltävä perustuslainnäkökulmasta edellä kuvatun perinteisen valtio - yksilö -tulkinta-asetelman kautta sillä tavoin, että toimenpiteiden perusteet ja pelastustoimen viranomaistoimivalta tulee määritellä kunkin perusoikeuden ydinalueen näkökulmasta.

### 1.1.1 Oikeus turvallisuuteen

Perustuslain 7§:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja *turvallisuuteen*. Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. (2.mom.). Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Turvallisuus -sanana tuli lakiin perustuslakia edeltävän Suomen Hallitusmuodon II uudistuksen myötä vuonna 1995. Tätä edeltäneessä hallitusmuodon 6 §:ssä oli säädetty ainoastaan hengen ja henkilökohtaisen vapauden turvasta. Uudistuksen myötä henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus tulivat perustuslakiin uusina oikeuksia.

Tarve kirjata henkilökohtainen turvallisuus erilliseksi vapausoikeudeksi syntyi kansainvälisen oikeuden kautta. Sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva

---

<sup>2</sup> Länsineva 2004, s. 28.

kansainvälisen yleissopimuksen 9 artikla suojaasi henkilökohtaisen turvallisuuden henkilökohtaisen vapauden yhteydessä<sup>3</sup>.

Perustuslain esityössä vahvistetaan, että turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten *suojaamiseksi rikoksilta* ja muilta heihin kohdistuvilta *oikeudenvastaisilta teoilta*, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Säännös edellytti myös valtiolta toimia rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman kehittämiseksi.<sup>4</sup> Nykyiseen perustuslakiin turvallisuus –käsite otettiin samansisältöisenä kuten se oli edellä kuvattuun hallitusmuodon 6 a pykälään kirjattu<sup>5</sup>.

Kerttula näkee turvallisuuden perusoikeuskäsitteenä haasteellisena ja toteaa turvallisuuden perusoikeutena aiheuttavan helposti ristiriitoja esimerkiksi vapausoikeuksien kanssa. Turvallisuus tulisi Kerttulan mukaan nähdä erityisesti vapausoikeuksien turvaajana esimerkiksi syrjintää koskevan sääntelyn kautta. Hänen mukaansa, vaikka turvallisuus voi perusoikeutena täydentää myös muita perusoikeuksia, on omaisuuden koskemattomuutta ja suojaa arvioitava perusoikeuskeskustelussa muiden perusoikeuksien kuin perustuslain 7§:n turvallisuus -perusoikeuden kautta.<sup>6</sup>

Perustuslain 7§:n turvallisuus määritelmän ydinalue muodostuu vahvasti edellä kuvatun mukaisesti yksilön vapausoikeuden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojana siten, että valtiovalta turvaa henkilökohtaista koskemattomuutta ja järjestää suojaa yksilön koskemattomuutta rikkovia tahoja vastaan, esimerkiksi poliisille luovutetun julkisen vallan käytön myötä. Pelastustoimen viromaistehtävää onnettomuuksien ehkäisyssä, torjunnassa ja rajoittamisessa sillä ei voida perustella.

### 1.1.2 Omaisuuden turvaaminen

Perustuslain omaisuuden suojaa käsittelevän 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Pykälä sisältää omaisuudensuojaa koske-

---

<sup>3</sup> HE 309/1993 vp s. 42-46.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> HE 1/1998

<sup>6</sup> Kerttula 2010, s. 58-65.



van yleislausekkeen (1 mom.) sekä pakkolunastuslausekkeen, joka sitoo pakkolunastuksen lailla säätämiseen sekä yleiseen tarpeeseen ja täyden korvauksen vaatimukseen (2 mom.).<sup>7</sup> Voimassa olevaan perustuslakiin pykälä siirrettiin vastaavansisältöisenä kuin se oli edeltäneessä hallitusmuodon 12 §:ssä eikä perustuslain esitöissä otettu kantaa sisältöön laajemmin.

Hallitusmuodon esitöissä omaisuuden suojaa käsiteltiin laajasti. Ensinnäkin todettiin, että omaisuuden suojan osalta yksityiskohtainen sääntely ei ole niin tarpeellista laajan tulkintakäytännön mukaan kuin eräiden muiden perusoikeuksien osalta on tarpeen. Omaisuuden määritelmällä tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Lain esitöissä todetaan, että omaisuuden voidaan edelleen puuttua tai sitä rajoittaa, samalla tavoin kuin tähänastisessa tulkintakäytännössäkin, mutta vain lain nojalla. Lain sanamuotona omaisuus tulkitaan laajasti siten, että se kattaa myös esimerkiksi rajoitettu esineoikeudet, saamisoikeudet ja sopimusvapauden.<sup>8</sup>

Omaisuudensuojan määrittelynä toimi oikeustieteessä kehitetty malli, jonka mukaan hallitusmuodon 6 §:n estämättä voidaan omistusoikeuden rajoituksista säätää tavallisella lailla, jos säädetyt rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.<sup>9</sup> Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla<sup>10</sup>. Myös omaisuuden käytön rajoituksista aiheutuvien menetysten korvaamisessa ja rajoittamiseen liittyvillä oikeusturvajärjestelyillä on merkitystä säätämisyjärjestysvalinnan kannalta.<sup>11</sup>

Edellä käsitellyn myötä perustuslain omaisuuden suojan ydinalue muodostuukin vahvasti yksilön omaisuuden suojaamisesta julkisen vallan väärinkäytön osalta. Tulkinta on laaja, kattaen erityyppiset varallisuus oikeudet. Kuitenkin huomattavaa on, että ydinalue ei velvoita myöskään valtiota ryhtymään erityisiin toimenpiteisiin yksilön oikeuksien suojaamisen näkökulmasta, esimerkiksi vahinkojen tai onnettomuuksien välttämiseksi.

---

<sup>7</sup> HE 1/1998, s. 80

<sup>8</sup> HE 309/1993 vp, s. 62-63

<sup>9</sup> esim. PeVL 13/1989 vp, PeVL 3/1990 vp, PeVL 9/1990 vp.

<sup>10</sup> esim. PeVL 14/1982 vp, PeVL 2/1986 vp.

<sup>11</sup> HE 309/1993 vp, s. 62-63

### 1.1.3 Julkisen vallan turvaamat terveyspalvelut

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. PL 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Lain kohta on vastaava kuin edeltänyt hallitusmuodon 15 a §.

Lain esitöiden mukaan 1. momentin tarkoituksena on vahvistaa kaikille oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Avun saamisen edellytykset määrittäisivät yksilökohtaisen tarveharkinnan myötä. Lähtökohtana on turvata sellainen tulotaso ja palvelut, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluvat esimerkiksi terveyden ja elin-  
kyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.<sup>12</sup> Laajentavalla tulkinnalla välttämättömän huolenpidon vaatimus asettaa valtiolle velvoitteen myös pelastustoimen järjestämiseksi. Kuitenkin esitöissä käytetty yksilökohtainen tarveharkinta ja muut perustelut kuvaavat, että kyseessä on huomattavasti hitaammin muodostuva yksilön avun tarve, kuin esimerkiksi viranomaistoimin tulipalosalonnutuksen tasa-arvoinen järjestäminen kaikille.

Olennaista myös on huomata, että säännöksessä ei nimenomaisesti määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistahoa tai tapaa. Se ei siten edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Säännöksestä seuraa kuitenkin se, että lainsäädännön avulla on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Julkisen vallan on näin ollen turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Säännös ei myöskään sido sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.<sup>13</sup> Terveyspalveluiden osalta kunnat ovatkin käyttäneet myös esimerkiksi yksityisiä tahoja takaamaan riittävät palvelut asukkailleen. Pelastustoimen osalta tämä mahdollisuus on luotu sopimuspalokuntajärjestelyn myötä<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> HE 309/1993 vp, s. 69-72

<sup>13</sup> HE 309/1993 vp, s. 69-72

<sup>14</sup> Sopimuspalokuntajärjestelystä tarkemmin s. 17.

Lähtökohtana palvelujen riittävyttä arvioitaessa, voidaan pitää palvelutasaista, joka mahdollistaa jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia täysivaltaisena yhteiskunnan jäsenenä. Säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa näin ollen ensinnäkin sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toiseksi yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan.<sup>15</sup> Varsinkin viimeksi mainitun voidaan katsoa luovan valtiolle myös velvoitteen ylläpitää ja edistää pelastustoimen nykyisessä tehtäväkentässä olevia seikkoja, erityisesti ensivasteen osalta, vaikka tämä tulkinta on kaukana itse 19 §:n sanamuodosta.

#### **1.1.4 Perusoikeudet poikkeusoloissa**

Rauhan ajan yhteiskunnallinen turvallisuus järjestyy valtion näkökulmasta edellä kuvattujen perusoikeuksien kautta. Pelastustoimen poikkeusolojen erityistehtävät muodostuvat väestön varoittamisesta, suojautumisen johtamisesta, pelastustoiminnasta poikkeusoloissa sekä evakuoititehtävistä (pelastuslain 64§).

Perustuslain 23§:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Kokonaisuutena säännös mahdollistaa perusoikeuksista poikkeamisen lain-säännöksellä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai sellaiseen lain mukaan vakavuudeltaan rinnastettavien kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana. Poikkeusolojen luonnehdinnalla tarkoitetaan samaa kuin

---

<sup>15</sup> HE 309/1993 vp, s. 69-72

kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä "yleisen hätätilan" käsitteellä<sup>16</sup>.

Poikkeustilatoiminnasta säädetään tarkemmin valmiuslaissa, jossa säädetään myös viranomaisten varautumisvelvoitteista. Valmiuslain 12§ ja 13§ velvoittaa viranomaisia etukäteisvalmisteluihin, jotta annetut tehtävät pystytään hoitamaan mahdollisimman hyvin myös poikkeusoloissa. Tämän lisäksi säädäntö kohdistuu erilaisiin rajoitus- ja kiintiötoimiin eri hyödykkeiden osalta sekä toimien turvaamiseen.

Pelastuslain 64 §:n mukaan pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimintansa hoitamiseen poikkeusoloissa riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvin valmisteluin kouluttamalla ja varaamalla henkilöstöä ja väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstöä poikkeusolojen tehtäviin, huolehtimalla johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien perustamisesta ja ylläpidosta, varautumalla evakointeihin sekä huolehtimalla muistakin näitä vastaavista toimenpiteistä. Valmiuslain väestönsuojelua koskeva 17 luku määrittelee jokaista koskevan väestönsuojeluvälvoitteen, pelastustoimeen tarvittavien tavaroiden luovuttamisen, liikkumis- ja olemisrajoitukset, alueiden ja tilojen luovutusvelvollisuuden sekä väestönsuojeluun liittyvät erityisjärjestelyt ja johtamisjärjestelmän.

Vaikka perustuslain 23§:n, ja tarkemmin valmiuslain kautta, säädetään pelastustoimen tehtäväalueella olevista yksilön perusoikeuksia koskevista rajoituksista, ei tämän pohjalta voida arvioida koko pelastustoiminnan viranomaislähtöisyyttä. Valmiuslainsäätely kun on kuitenkin tehty poikkeuksellisia olosuhteita varten. Lisäksi on huomioitava, että väestönsuojelun näkeminen siviilitoimintana ei ole ainut tapa järjestää väestönsuojelu. Esimerkiksi osassa Euroopan maista se on järjestetty osana kokonaismaanpuolustusta. Yleinen suuntaus on kuitenkin kohti yhdistettyä ja laaja-alaista kansalaisten suojaamista erilaisia turvallisuusuhkia vastaan, jolloin toiminta kattaa portaattomasti sekä normaaliajan että poikkeusolojen tilanteet<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artikla.

<sup>17</sup> Visuri 2013, s. 8-9.

Pelastustoimen näkökulmasta huomioitavaa nykyisessä valmiustehtävien hoidossa on ensinnäkin se, että väestönsuojelun osalta toiminnassa on ollut havaittavissa laadullisia ongelmia.<sup>18</sup> Toiseksi itse väestönsuojautumisen toimintamallit, uhkakuvat sekä välineistö ovat osaltaan jääneet kylmän sodan aikaisiin malleihin<sup>19</sup>. Edelliseen perustuen voisi olla aiheellista arvioida tulisiko itse väestönsuojelun järjestäminen tai osa siitä olla muun kuin pelastustoimen vastuunalaisena.

## 1.2 Yhteenveto käsitellyistä perustuslainkohdista

Edellä kuvatussa lainsäädännöstä käy ilmi se, että perustuslainsäädännön ytimessä *turvallisuus* nähdään vahvasti yksilön ja valtion suhteen ylläpitona ja turvaamisena. Keskeisenä tehtävänä on estää viranomaisten mielivaltaisen julkisen vallan käyttö yksilöitä kohtaan. Tämä tarkoittaa sitä, että pelastustoimen nykyisten viranomaistehtävien laajuus ei ole perusteltavissa perusoikeusargumentaatiolla.

Tätä perustuslainnäkökulmaa on korostettava myös puhuttaessa yksityistämistä poliisin ja pelastustoimen välillä. Mikäli yksityinen henkilö löytää häneltä edellisviikolla varastetun polkupyörän ja ottaa mahdollisen rikoksen tekijän kiinni voimakeinoja käyttäen, rajoittaa kiinniottava henkilö oikeudettomasti suoraan toisen henkilön perusoikeuksia. Yhteiskuntarauhan näkökulmasta niin kutsutun oman käden oikeudenkäyttö on ehdottomasti kiellettyä.

Pelastustoiminnassa onnettomuus- tai vahinkotilanteissa on kuitenkin päinvastaisesta asetelmasta. Kysymys on tällöin esimerkiksi siitä, että millä resursseilla toisen yksilön perusoikeutta elämään tai omaisuuteen suojellaan itse vahinkoa rajoittavasti. Tässä toiminnassa vahva yhteisöllisyys ja omaehtoinen aktiivisuus muodostuvat hyveiksi ja lisäävät tosiasiaassa yhteiskuntarauhaa.

---

<sup>18</sup> Esimerkiksi Hufvudstadsbladet 29.9.2001 kertoo jutussaan

Ussel skyddsberedskap, että Helsingin väestönsuojista jopa kolmannes on käytökelvottomassa tilassa, minkä lisäksi noin 30 000 helsinkiläiseltä puuttuu väestönsuoja kokonaan.

<sup>19</sup> Visuri 2013, s. 10-11.

## 2 Suomen pelastustoimi

### 2.1 Yleistä

Palosuojelutoiminnasta on sen kehittymisen näkökulmasta erotettavissa kolme eri suuntausta; 1) kaupunkien palosuojelutoiminta, 2) teollistumiseen ja teollisuuden kehitykseen liittyvä palosuojelu sekä 3) harvaanasuttujen alueiden palosuojelu. Kaupunkimaiseen tiivistyneeseen asumiskehitykseen liittyvä palosuojelutoimen kehitys on muodostunut historiassa tapahtuneiden suurien kaupunkipalojen myötä. Teollisuuden palosuojelun perusta muodostui luonnollisena osana kokonaisvaltaisempaa oman liiketoiminnan jatkuvuuden turvaamista. Maaseuduilla ja harvaanasutuilla alueilla palosuojelun ydintehtävät kehittyivät rakennusten palosuojelun lisäksi metsäpalojen torjunnasta ja rajoittamisesta.

Nykyaikainen pelastustoiminta perustuu suuremmilta osin kaupunkien palosuojelutoiminnan kehityskulkuun ja muuhun yhteiskunnalliseen kehitykseen. Yhteiskuntarakenteiden kehittyessä on pelastustoiminnan tehtäväaluetta pystyttävä tarkastelemaan tässä viitekehityksessä. Tätä tarkastelua varten on kuvattava se kehityskulku kuinka nykyisen kaltaiseen palotoimenjärjestykseen on tultu.

#### 2.1.1 Suomen pelastustoiminnan kehitys

Useat Suomen puutalorakenteiset kaupungit ovat palaneet historian saatossa usein. Merkityksellisin näistä paloista pelastustoiminnan kehityksen kannalta on ollut Turun suurpalo 1827, jonka jälkeinen kehitystyö loi rakenteellisen suunnittelun vahvemaksi osaksi tulipalojen ehkäisyä. Rakenteellisessa suunnittelussa kiinnitettiin huomiota sekä rakennusmateriaaleihin, korttelimalliin ja itse rakennustiheyteen. Kivitalo rakentamisen ja asetettujen ra-

kennusmääräysten myötä suuret kaupunkipalot ovatkin vähentyneet lähes olemattomiin.<sup>20</sup>

Esimerkiksi kuninkaiden asettamalla kaupunkien palojärjestyksillä säädettiin myös asianmukaisesta tulenkäsittelystä. Huolimattomasti tulta käsittelevää saatettiin myös rangaista. Sääntelyn noudattamista valvoi kaupungeissa Maistraatti ja Maaseudulla Oltermannit eli kylien vanhimmat. Valvontamenetelmänä käytettiin jo 1530 –luvulta lähtien nimenomaisia palotarkastuksia ja esimerkiksi Oltermannit suorittivat maaseudulla uunien muurien ja savupiippujen kuntotarkastuksia.<sup>21</sup> Mikäli palo kuitenkin tapahtui, kehitettiin vahinkojen kärsijöiden auttamiseksi vakuustustoiminta. Tätä tehtävää hoitamaan perustettiin Ruotsiin palovakuutuslaitos jo vuonna 1782, mistä toiminta siirtyi Suomeen 1809 perustetun Suomen palovakuutuskonttorin myötä<sup>22</sup>. Vakuutus-toiminnassa kiinnitettiin huomiota rakenteellisen turvallisuuden lisäksi kiinteistön käytössä olevaan palontorjuntavälineistöön. Esimerkiksi talolle ei myönnetty palovakuutusta ilman kahta käsipaloruiskua<sup>23</sup>.

Yksittäiset tuhoisat palot hoitolaitoksissa ja tavarataloissa saivat aikaan taas sen, että rakennusten paloturvallisuuden lisäksi huomiota kiinnitettiin myös hoitohenkilökunnan osaamiseen palotilanteissa.<sup>24</sup> Tapahtuneiden palojen myötä havaittiin myös, että sammutus- ja pelastusoperaatioiden onnistuminen riippui suuresti siitä, kuinka aikaisessa vaiheessa onnettomuudesta saadaan hälytys.<sup>25</sup> Ratkaisuna tähän kaupungit säätivät palojärjestyksiin myös määräyksiä, jotka koskivat henkilöllistä valvontaa ja hälyttämistä. Tästä kehittyi hiljalleen palosuojelua koskevat valvonta- ja sammutustehtävät. Erikoistumisen myötä ammattimaisesti palkattuja palokuntia alettiin perustaa Euroopassa 1800 –luvulta lähtien ja ensimmäinen vakinainen palokunta perustettiin Suomessa Helsinkiin vuonna 1861.<sup>26</sup>

Sairaankuljetustehtävät tulivat silloisen terveydenhoitolautakunnan päätöksestä Helsingin pelastuslaitoksen tehtäväksi käytännön syistä 1900 –luvun alussa. Aikaisemmin tapaturmien uhrin oli kuljetettu sairaaloihin vuokra-ajurien ahtaila ja potilaiden kannalta epämukavilla vaunuilla. Pelastuslaitoksella oli tilaa vaunuille ja hevosille, työtehtävää varten osoitettiin määrärahoja uusien henki-

<sup>20</sup> Juuti 1993, s. 9-14, 18.

<sup>21</sup> Juuti 1993, s. 24, 34.

<sup>22</sup> Juuti 1993, s. 28.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Juuti 1993, s. 16-17.

<sup>25</sup> Juuti 1993, s. 15.

<sup>26</sup> Haikko 2014, s. 25.

löiden palkkaamiseksi sairaankuljetusta varten. Sairaankuljetus oli maksuton kadulla oleville henkilöille, joiden ei ilman kärsimystä tai lisävahinkoa katsottu voivan kävellä sairaalaan. Maksua vastaan sairaankuljetuksen sai kotiin sairaus- tai tapaturmatapauksissa, jos lääkäri piti nopeaa kuljetusta tarpeellisena.<sup>27</sup>

Suomessa ensimmäiset palomiehet olivat muihin virkamiehiin nähden heikosti palkattuja. Palkkausta kompensoitiin sillä, että palomiehille tarjottiin asutus palosuojelutoimintaan varatuissa tiloissa, jotka toimivat palosuojelukaluston säilytys- ja huoltotiloina, toimistoina ja hälytyskeskuksena. Alun perin antiikin Roomasta periytynyt kasarmityyppinen paloasemamalli on edelleen säilyttänyt piirteensä.<sup>28</sup> Vuonna 1960 säädetyssä paloasetuksessa määrättiin palokaluston sijoittamisesta, vaikka itse palolainsäädäntö ei suoranaisesti velvoittanut rakentamaan tai järjestämään palokunnalle paloasemaa. Kunnallisessa kehityksessä valtio on tukenut paloasemien rakentamista muun ohella myöntämällä julkisista varoista avustuksia ja lainoja niiden rakentamista varten.<sup>29</sup>

Harvaanasutuilla alueilla palosuojelu perustui taas vapaaehtoistoimintaan. Varsinaisen vapaapalokuntatoiminnan aloittajana pidetään Benjamin Franklinia, joka kirjoitti lehtiin 1730 –luvulla yhdysvalloissa huolimattomuuden aiheuttamista tulipaloista. Myöhemmin hän perusti ystäviensä kanssa Philadelphiaan ”The Union Fire Companyn”, jonka jäsenet sitoutuvat omalla kustannuksellaan hankkimaan nahkaämpäreitä ja pellavasäkkejä sammutustyötä varten. Ruotsiin VPK -aate saapui 1830 luvulla ja turkulainen apteek-kari Erik Julin perusti Turkuun ensimmäisen vapaapalokunnan vuonna 1838. Vapaaehtoinen palokuntatoiminta koettiin yhteisössä arvokkaaksi toiminnaksi ja erityisesti kehityksen alkuvaiheessa siihen osallistui suurelta osin yhteiskunnan eliittiä edustavia henkilöitä.<sup>30</sup>

Pelastustoiminnan järjestelmät ovat kehittyneet edellä kuvatuin tavoin vapaaehtoisuuteen perustuen ja lainsäädännön kautta. Maamme maantieteellisen laajuuden ja kuntarakenteen vuoksi toiminnalliset sekä alueelliset yhteistoimintajärjestelyt on koettu pakolliseksi tavaksi järjestää palosuojelu<sup>31</sup>. Vuonna 1975 annetun lain palo- ja pelastustoimesta mukaan kunnassa piti olla palokunta, joka on vakinainen, puolivakinainen tai sopimuspalokunta. Vuoden 1999 pelastustoimilaki ei enää tehnyt erottelua vakinaisen ja puolivakinaisen palokunnan

---

<sup>27</sup> Härkäpää 1961, s. 174-175.

<sup>28</sup> Juuti 1993, s. 79.

<sup>29</sup> Haikko 2014, s. 51

<sup>30</sup> Juuti, 1993. s. 48.

<sup>31</sup> Haikko 2014, s. 45



välillä, vaan kunnan palokuntana saattoi olla kunnan oma palokunta taikka vapaaehtoinen palokunta, laitospalokunta tai tehdaspalokunta, joka oli tehnyt kunnan kanssa sopimuksen.<sup>32</sup> Pelastustoimilain 12 §:n myötä yhteistoiminnasta kuntien kesken vastasi nimetty aluepalopäällikkö, joka vastasi yhteistoiminnan suunnittelusta ja hälytyksien koordinoinnista kuntien sopimalla tavalla. Samalla kunnille annettiin mahdollisuus sopia myös muiden tehtävien antamisesta aluepalopäällikölle.

Kunnallista palo- ja pelastustoimea rahoitettiin valtionosuusjärjestelmällä, joka saatettiin voimaan vuonna 1976 toteutetun palo- ja pelastustoimen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä. Haikko on todennut kirjassaan, että valtionosuusjärjestelmän positiivisimpia vaikutuksia olivat erityisesti pienien kuntien palo- ja pelastustoimen ja paloasemien tilojen voimakas kehittäminen, sekä aluehälytyskeskusjärjestelmän perustaminen. Kuitenkin viimeksi mainittua lukuun ottamatta kuntien välistä yhteistoimintaa ei kuitenkaan juuri kehitetty.<sup>33</sup>

### **2.1.2 Pelastustoimen tehtävät ja organisointi**

Suomessa pelastustoimea johtaa, ohjaa ja valvoo sisäministeriö. Aluehallintovirasto valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa omalla toimialueellaan (Pelastuslaki 23§).

Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi). Pelastuslain 24 §:n mukaan valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin ja vahvistetun aluejaon muuttamisesta. Suomen pelastustoimen palvelujen tuotantovastuu on jaettu 22 pelastustoimen alueelle. Alueen pelastustoimen pelastusviranomaisia ovat pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat sekä alueen pelastustoimen asianomainen monijäseninen toimielin (pelastuslaki 26§).

Alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta, pelastuslaitoksen toiminnan ja nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä. Lisäksi sen tulee huolehtia alueellaan pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, valistuksesta ja neuvonnasta, pelastustoimen valvontatehtävistä, väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta

---

<sup>32</sup> Haikko 2014, s. 25

<sup>33</sup> Haikko 2014, s. 61-62.

hälytysjärjestelmästä ja itse pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä. Lisäksi pelastuslaitos voi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, tukea pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, ja huolehtia öljyntorjunnasta ja muistakin muussa laissa alueen pelastustoimelle säädettyistä tehtävistä (pelastuslaki 27§).

Pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos (Pelastuslaki 25§). Pelastuslain 32 §:n mukaan pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta, kun tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi.

Pelastuslain 32 §:n mukaan pelastustoimintaan kuuluu: 1) hälytysten vastaanottaminen; 2) väestön varoittaminen; 3) uhkaavan onnettomuuden torjuminen; 4) onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen; 5) tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen; 6) 1–5 kohdassa mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot.

Alueen pelastustoimen palvelutason tulee pelastuslain 28 §:n mukaan vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasopäätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämisestä (Pelastuslain 29§).

Uhkien ja toimintavalmiuden lisäksi pelastustoimi määrittelee palvelutasopäätöksissään muun muassa toimensa valvonnan, onnettomuuksien ehkäisyn, turvallisuusviestinnän, viranomaisyhteistyön osalta.<sup>34</sup> Varsinainen onnettomuusuhkien arviointi ja riskianalyysi tapahtuu Sisäministeriön laatiman pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaisesti.<sup>35</sup> Siinä palvelutasopäätöksen perustana oleva uhkien arviointi rakennetaan kolmesta osasta:

---

<sup>34</sup> kts. Pirkanmaan Pelastustoimen Palvelutaso 2014 - 2017

<sup>35</sup> Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje s. 3, 7.

1) Toimintavalmius määritetään siten, että pelastustoimen alue jaetaan riskiluokiteltuihin 1km x 1km ruudukkoihin. Riskiluokitus perustuu regressiomalliin, joka on rakennettu toteutuneiden rakennuspalojen pohjalle. Arvioitavat seikat ovat asukasmäärä, kerrosala sekä näiden yhteisvaikutukset. Tämän lisäksi pelastuslaitos arvioi ne ruudut joissa on tapahtunut riskiluokkaa määrittäviä onnettomuuksia viiden vuoden seurantajaksolla keskimäärin kaksi per vuosi. Riskiluokan määrittävinä onnettomuuksina pidetään muun muassa rakennus- ja muita tulipaloja, liikenneonnettomuuksia, räjähdystä/räjähdyksivaaroja, vaarallisten aineiden onnettomuuksia ja kiireelliseksi luokiteltuja ihmisten pelastamistehtäviä.

2) Regressiomallin lisäksi arvioidaan erityisiä järjestelyjä tarvitsevat onnettomuustyypit, yksittäiset riskikohteet, tapahtumat ja yleisötilaisuudet

3) Edellä kuvattujen maantieteellisen riskiarvioinnin täydentämiseksi pelastuslaitoksen tulee seurata onnettomuuksien uhkien, määrän ja syiden kehitystä. Mikäli onnettomuuksien määrässä tai uhkien osalta tapahtuu merkittävää lisääntymistä ja onnettomuuksien syyt osoittavat vaillinaisia turvallisuusjärjestelyitä tai toistuvaa ihmisten virheellistä käyttäytymistä, on pelastuslaitoksen pyrittävä korjaamaan tilanne ensisijaisesti ehkäisevillä toimenpiteillä ja toissijaisesti kehitettävä pelastustoimen toimintavalmiutta. Pelastustoiminnan resurssit mitoitetaan siten, että niillä pystytään toimimaan tehokkaasti onnettomuustilanteissa<sup>36</sup>

Palvelutasoa määriteltäessä alueen pelastustoimen on huomioitava toiminta myös poikkeusoloissa (Pelastuslain 28 §). Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan pelastus- ja meripelastustoimen tehtävänä poikkeusolossa on ehkäistä vakavia onnettomuuksia, havaita ne ja varoittaa niistä sekä torjua onnettomuudet pyrkien rajoittamaan niistä aiheutuvat vahingot. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa pelastustoimea koskevana kehittämisalueina on esitetty suuronnettomuuksien nopea ja tehokas pelastustoiminta, väestön varoittaminen ja suojaaminen.<sup>37</sup> Poikkeustilojen osalta pelastustoimi tukee

<sup>36</sup> Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje s. 7-9.

<sup>37</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, s. 29-30.

myös kuntien valmiussuunnittelua ja poikkeustilannejohtamista oman toimialueensa osalta.<sup>38</sup>

Haikko on jakanut ja esittänyt pelastustoimen kokonaisuuden ja sille kuuluvan tehtävät seuraavalla tavalla:

a) *Ennaltaehkäisevät toimet.* Suoritettavista toimenpiteistä pelastustoimeen kuuluvat ennaltaehkäisevät toimet, joiden tarkoituksena on onnettomuuksien ennaltaehkäisy tai ainakin niiden syntymisen todennäköisyyden vähentäminen.

b) *Varautumiseen liittyvät toimet.* Koska ehkäisevillä toimilla ei voida kuitenkaan estää kaikkien onnettomuuksien syntyä, on lainsäädännöllä, suunnittelulla, organisoimalla, henkilöstöä kouluttamalla, väestöä valistamalla, kaluston ja välineistön hankinnalla, huollolla ja kunnossa pidolla, viesti-, valvonta- hälytysjärjestelmät aikaan saamalla sekä poikkeusolojen varalta suojia rakentamalla varauduttava onnettomuuksiin.

c) *Suojaamiseen liittyvät toimet.* Suojaamistoimilla pyritään onnettomuus mikäli mahdollista havaitsemaan ennakkoon, varoittamaan ja hälyttämään onnettomuuden kohteena olevat ihmiset ja tarvittaessa siirtämään heidät suojaan. Näihin toimiin kuuluvat tulipalojen rajoittamistoimenpiteet kuten palovaroittimet, muut palonilmaisulaitteet, sprinklerilaitteistot ja rakenteellinen paloturvallisuus.

d) *Pelastustoiminta.* Onnettomuuden tapahduttua aloitetaan pelastustoiminta. Pelastustoiminta muodostuu perustoiminnoista, joita ovat sammuttaminen, pelastaminen, etsintä ja lääkinnällinen pelastustoimi sekä näitä tukevista toimista.

e) *Toipumis- ja jälleen rakennustehtävät.* Pelastustoiminnan jälkeen suoritettavat toimet ovat hoitoa ja huoltoa ja pidemmällä aikavälillä toipumis- ja jälleenrakennustoimia.

f) *Pelastustoimen johtaminen.* Kaikissa näissä toimissa tarvitaan keskitettyä johtamista. Normaalioloissa johtaminen on luonteeltaan hallinnollista. Pelastustoiminnan johtaminen on tilanteen mukaista ja

---

<sup>38</sup> Pirkanmaan pelastuslaitoksen toimintavalmius, s. 120, 122.

vaatii nopeaa päätöksentekoa. Hoito- ja huoltovaiheessa palataan vähitellen hallinnollistyylliseen johtamiseen. Kaikissa vaiheissa tarvitaan hyviä viestiyhteyksiä johtamista, valvontaa ja hälyttämistä varten. Samoin tarvitaan tiedotus-, valitus-, ja neuvontatoiminta sekä valmisteluvaiheessa että tilanteen aikana.<sup>39</sup>

VAARAT, UHAT ONNETTOMUUDET	
TOIMENPITEET	TARKOITUS
* Ennaltaehkäisy	Onnettomuuksien syntymisen ehkäisy tai ainakin niiden syntymisen Todennäköisyyden vähentäminen
* Suojaamistoimet	Tuhon rajoittaminen
Tulipalo/muu onnettomuus	
* Pelastustoiminta	Ihmisten ja omaisuuden pelastaminen ja ympäristön suojaaminen
* Pelastustoiminnan jälkeinen toiminta	Onnettomuuden kohteina olleiden ja loukkaantuneiden hoito ja huolto, jälkivahinkojen torjunta, raivaus, korjaus

**Kuva 1** Pelastustoimen tehtäväkenttää Haikko havainnollistaa yllä olevalla kaaviolla.<sup>40</sup>

Haikko huomauttaa, että jokaisessa ylläkuvatussa toiminnassa vastuu jakaantuu yhteiskunnassa julkisen vallan eli valtion ja kuntien sekä yksityisten eli fyysisten ja juridisten henkilöiden kesken.<sup>41</sup> Pelastustoimen apuna voidaan käyttää muun muassa vapaaehtoista palokuntaa tai sopimuspalokuntaa. Vapaaehtoistoiminnan pohjalta kehittynyt sopimuspalokuntajärjestelmä muodostaakin viranomaistoiminnan ja julkisen vallankäytön näkökulmasta erityisen kokonaisuuden.

### 2.1.3 Sopimuspalokuntajärjestelmä ja julkisen vallan käyttö

Sopimuspalokunta käsitteellä tarkoitetaan yhdistyksen muotoon perustettuja vapaaehtoisia palokuntia ja yrityksen tai laitoksen oman toiminnan suoja-

<sup>39</sup> Haikko 2014, s. 23

<sup>40</sup> Haikko 2014, s. 24

<sup>41</sup> Ibid.

mista varten muodostettuja palokuntia, joiden kanssa alueen pelastustoimi on tehnyt sopimuksen tiettyjen alueen pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi.<sup>42</sup> Pelastuslain 25 §:n mukaan alueen pelastustoimi voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan.

Sopimuspalokuntatoiminnalla on merkittävä rooli Suomen pelastustoiminnassa. Sopimuspalokunnat vastaavat pelastustehtävien suorittamisesta noin 90 %:n osalta maamme pinta-alasta. Tällä alueella asuu noin puolet suomalaisista. Suurkaupungeissamme sopimuspalokunnat toimivat ensisijaisien ammattipalokuntien tukena ja reservinä laajojen tai päällekkäisten tilanteiden varalta. Kaikkiaan sopimuspalokuntalaiset ovat mukana noin 60 %:ssa vuotuisista pelastustoimen hälytystehtävistä.<sup>43</sup> Suomessa on tällä hetkellä noin 690 sopimuspalokuntaa ja niissä on noin 15 500 hälytystehtäväkelpoista jäsentä<sup>44</sup>.

Sopimuspalokuntajärjestelmää tulee arvioida myös julkisen vallankäytön näkökulmasta. Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain esitöiden mukaan julkisen vallan käytön piiriin luetaan ensinnäkin sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisena keskeisenä julkisen vallan käytön muotona voidaan pitää välitöntä voimakeinojen käyttämistä ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluu esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuineläytöksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia (esim. uhkasakko).<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Sopimuspalokunta 2020, s. 4

<sup>43</sup> <http://www.pelastustoimi.fi/pelastustoimi/sopimuspalokunnat>

<sup>44</sup> Luonnos HE pelastustoimen järjestämisestä 31.8.2016 s. 4.

<sup>45</sup> HE 1/1998 s. 74-75.

Esitöiden mukaan julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määrittellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa. Julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan on perustuslaissa luotu useita takeita. Keskeinen merkitys tässä on perustuslain 2 luvun säännöksillä, jotka täsmentävät 124 §:n 3 momentin *merkittävän* julkisen vallan käytön sisältöä.<sup>46</sup>

Myös pelastustoimen järjestelmistä koskevassa luonnoksessa on käsitelty sopimuspalokunnan toimivaltuuksia. Luonnoksen mukaan sopimuspalokunnille ja muille pelastuslaissa tarkoitetuille yhteisöille ei saa antaa tehtäviä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisina pidetään esimerkiksi viranomaistoimivaltuuksien käyttöä taikka tarkastus- tai valvontatoimintaan kuuluvat tehtäviä.<sup>47</sup>

Tämä koskee pelastuslain 12 luvussa käsiteltyjä tehtäviä ja erityisesti lain 80 §:ssä säädettyä palotarkastuksen suorittamista. Luonnoksessa esitettyä linjasta olisi kuitenkin perustellusti voinut esittää myös toisenlaiseksi, jolloin sopimuspalokunnille olisi ollut mahdollista säätää toimivaltuuksia myös tarkastustehtävistä. Tämä on perusteltavissa perustuslakivaliokunnan aiemmin tekemällä rajauskäytännöllä. Lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunta on katsonut hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kuitenkin esimerkiksi laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta 6 a §:n mukaan tarkastusmaksun perimisoikeuden saanut taho julkisyhteisön toimeksiannosta saa käyttää apuna järjestyksenvalvojaa, joka on järjestyslain mukaisesti asetettu liikenneasemalle tai joukkoliikenteen kulkuneuvoon ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta.<sup>48</sup>

Vaikeammaksi muodostuisikin kotirauhan piiriin kohdistuvista tarkastusvaltuuksista säätäminen. Viranomaistoiminnassa tämän on katsottu merkitsevän oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla. Tästäkin on kuitenkin jo säädetty rajattu poikkeus. Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain 5 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi maa- ja metsätalousministeriön nimeämän todistuksen myöntävän toimielimen tarkastus- ja tiedonsaantioikeudesta. Toimielimeksi voidaan nimetä paitsi viranomainen myös tilintar-

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Luonnos HE pelastustoimen järjestämisestä 31.8.2016 s. 4.

<sup>48</sup> esim. PeVL 57/2010 vp

kastuslaissa tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa tarkoitettu tilintarkastusyhteisö tai tilintarkastaja.<sup>49</sup>

Perustuslain esitöiden mukaan julkisen vallan käyttöä ei ole myöskään palautettavissa yksinomaan valtion toiminnaksi. Suomessa esimerkiksi kunnat, kuntayhtymät ja niin sanotun välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset käyttävät merkittävää julkista valtaa. Annettaessa julkista valtaa valtiokoneiston ulkopuolelle on kuitenkin varmistettava oikeusvaltioperiaatteen ulottuminen myös tähän toimintaan.<sup>50</sup>

Varsinaisessa operatiivisessa pelastustoiminnassa tapahtuva perusoikeuksiin puuttuminen on perusteltavissa tehtävien kiireellisyydestä ja luonteesta johon rikoslain 4 luvun vastuuvapausperusteilla ja esimerkiksi 5 §:n pakkotilalla. Tästä voitaisiin säätää myös mahdollisesti tarkemmin lailla. Vaikka esimerkiksi perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin, on perustuslakivaliokunta tapauskohtaisesti pitänyt esimerkiksi voimankäyttöoikeuden antamista muille tahoille kuin viranomaiselle mahdollisena, kun voimakeinojen käyttö on tapahtunut tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua.<sup>51</sup>

Esimerkiksi Sote-uudistuksen yhteydessä käydyssä keskustelussa pelastustoimen ylläjohtaja Esko Koskisen on perustellut, että koska pelastustoimi käyttää tehtäviään hoitaessa julkista valtaa, toiminnan on oltava jatkossakin kiinteä osa julkista sektoria.<sup>52</sup> Tosiasiassa sopimuspalokunnat yksityisenä toimijoina suorittavat suuremmilta osin samoja pelastustoimia kuin ammatipalokunnat. Edellä käydyn perusteella tarkkarajaisesti säädettyinä myös pelastustoimen tarkastustehtävät olisi voinut säätää yksityisen tahon toimesta suoritettavaksi ilman lainsäädännöllistä estettä.

---

<sup>49</sup> PeVL 46/2001 vp

<sup>50</sup> HE 1/1998 s. 74-75.

<sup>51</sup> HE 1/1998 s. 74-75.

<sup>52</sup> <http://yle.fi/uutiset/3-8905923> 25.5.2016



## 3 Suomen turvallisuustilannekuva

### 3.1 Yleistä

*Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisellä ehkäistään ennalta ja torjutaan Suomeen ja sen väestöön kohdistuvia rikoksia, onnettomuuksia ja ympäristövahinkoja tai muita vastaavia häiriöitä ja uhkia, sekä hallitaan niiden seuraukset. Sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä korostuu toimivaltaisten viranomaisten operatiivinen toiminta, mihin lainsäädäntö antaa hyvät edellytykset. Tiivis yhteistyö muiden viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken kaikilla hallinnon tasoilla tukee tätä työtä.<sup>53</sup>*

Tällä tavoin määrittää sisäisen turvallisuuden käsitettä sisäisen turvallisuuden selontekoa edeltänyt yhteiskunnan turvallisuusstrategia joulukuussa 2010. Määritelmä on hyvä ja toimiva myös tänä päivänä. Suomessa on viranomaisten toimesta laadittu useita eri turvallisuusselontekoja viimeisten vuosien aikana. Esimerkiksi 1990-luvulla toteutettiin laaja Suomalaisen turvattomuus -tutkimushanke, jossa arvioitiin turvallisuutta eri näkökulmista. Hankkeen johtopäätöksissä todettiin, että tuolloin – 1990-luvulla – turvattomuutta aiheuttivat globaaliin ympäristöön, kulttuurin arvoihin ja maailmantilanteeseen liittyvät tekijät. Ihmisten välinpitämättömyys toisiaan kohtaan todettiin ympäristön jälkeen yleisimmäksi turvattomuutta aiheuttavaksi tekijäksi. Turvallisuuden tunnetta todettiin puolestaan tuottavan läheiset asiat. Yleisesti ottaen turvallisuuden ja turvattomuuden todettiin liittyvän paljolti elämisen ehtoihin ja elämäkokemuksiin.<sup>54</sup>

Pääministeri Sipilä kuvaa hallitusohjelmassaan, että vahva ja toimiva demokratia sekä luotettava hallinto rakentavat vakautta ja sisäistä turvallisuutta. Sipilä sitoutuu hallitusohjelmassaan rakentamaan Suomesta maailman turvallisinta maata, lisäämällä resursseja ja kehittämällä lainsäädäntöä sisäisen

<sup>53</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2010, s. 27

<sup>54</sup> Turvassa? 2003, s. 5.

turvallisuuden kehittämiseksi.<sup>55</sup> Tämän työn pohjaksi hallitus asetti ensin työryhmän laatimaan sisäisen turvallisuuden selonteon ja tämä pohjalta myöhemmin rakennettavan pelastustoimen strategian 2025 sekä sisäisen turvallisuuden strategian. Tätä kirjoittaessa varsinainen sisäisen turvallisuuden strategia ja sen työpajat ovat vielä käynnissä. Sisäisen turvallisuuden strategia ja siihen liittyvät toimenpiteet valmistuvat huhtikuun 2017 loppuun mennessä, joten en voi ottaa kantaa tässä tutkielmassa sen sisältöön.

### 3.1.1 Sisäisen turvallisuuden selonteon linjaukset

Sisäisen turvallisuuden selonteko alkaa turvallisuustilannekuvan rakentamisella, lähtökohdasta että maamme turvallisuusympäristö on muuttunut. Muutoksen ovat aiheuttaneet muun muassa Euroopan lähialueiden kriisit, maahanmuutto, Euroopan yhteisön sisäisen turvallisuuden muutos. On tapahtunut asioita, joihin perustuen kansainvälisen turvallisuustilanteen muutos on vaikuttanut myös Suomen sisäiseen turvallisuuteen.<sup>56</sup> Suomen sisäisen turvallisuuden muutoksen aiheuttajina kuvataan muun muassa turvapaikanhakijoiden määrän kasvu, yhteiskuntamme sosiaalisen yhteenkuuluvuuden väheneminen, sosiaalinen eriarvoistumisen lisääntyminen ja syrjäytyminen.<sup>57</sup>

Nämä tekijät ovat vaikuttaneet sillä tavoin, että turvallisuusympäristön muutos on kasvattanut turvattomuuden tunnetta Suomessa. Sisäinen turvallisuus ei ole riippumaton ulkoisen turvallisuuden tilanteesta ja voitaisiinkin todeta, että omalla tavalla ulkoisen turvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden käsitteleminen toisistaan erillään voi olla jopa tarpeetonta, varsinkin kun valtioneuvosto valmisteli keväällä myös erillisen puolustuselonteon.<sup>58</sup>

On luonnollista, että kansalaisten turvallisuuden tunne ja viromaisten merkittäviksi kokemat turvallisuusuhat eroavat toisistaan. Selonteossa viranomaiset kokivat suurimmiksi sisäisen turvallisuuden uhiksi laajamittaisen

---

<sup>55</sup> Ratkaisujen Suomi s. 36

<sup>56</sup> Sisäisen turvallisuuden selonteko s. 11 - 12.

<sup>57</sup> Sisäisen turvallisuuden selonteko s. 14- 16.

<sup>58</sup> Myös Paatero toteaa Turun Sanomissa 25.3.2017, että ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden sektoreiden eriyttäminen on tullut tiensä päähän.

maahantulon seurannaisvaikutukset, terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden, hybridiuhat ja suuronnettomuudet.<sup>59</sup>

Selonteko muodostaa yhteiskunnan ja toimintaympäristön analyysistään oikeastaan neljä johtopäätöstä;

1) Toimintaympäristöä itsessään on yhä vaikeampi ennustaa ja ympäristössä tapahtuneita muutoksia on yhä vaikeampi identifioida sekä ennustaa. Tätä kautta viranomaistoiminnan tulee toimia joustavasti eri haasteiden edessä ja totuttautua toimimaan itse jatkuvassa muutoksessa.

2) Monimuotoinen ja rakenteellinen syrjäytyminen asettaa turvallisuushaasteita ja on täten merkittävä uhka. Itsessään syrjäytyminen ei ole ongelma, vaan pikemminkin se, että yleisesti turvallisuusriskit konkretisoituvat aina marginaaleissa.

3) Resurssien niukkuus ja taloudellisen tilanteen epävarmuus. Valtion taloustilanteen myötä Suomessa on tultu tilanteeseen, jossa viranomaisresursseja ei pystytä rajatta kasvattamaan, kuten esimerkiksi toisen maailman sodan jälkeisellä aikakaudella. Uusia kustannustehokkaita ratkaisukeinoja ja toimenpiteitä tulee tehdä.

4) Yhteiskunnallinen tai valtiollinen kriisinsietokyky perustuu lopulta suurelta osin yksilöiden kykyyn toimia epävarmoissa tilanteissa ja kestää poikkeusoloja.<sup>60</sup>

Näiden havaintojen pohjalta selonteko kääntyy hieman poliittisen päätöksen tekijöiden suuntaan. Tietyissä osa-alueissa priorisoinneissa tarvitaan poliittisen prosessin luomia suuntaviivoja<sup>61</sup>. Toisaalta tiettyjä selkeitä toimenpideohjeita ja tehtävänantoja selonteko antaa esimerkiksi pelastustoimen kehittämisen osalta.

<sup>59</sup> Sisäisen turvallisuuden selonteko s. 17 - 18.

<sup>60</sup> Sisäisen turvallisuuden selonteko s. 17 – 18, 31-32, 53.

<sup>61</sup> Omasta kannastani viranomaisten operatiivisten päätöksiä tuominen poliittiseen ratkaisuun lienee tarpeellista. On tietysti olennaista, että resurssihaasteet tuodaan päätöksentekijöiden tietoisuuteen, mutta omalla vastuualueella tapahtuvien tehtävien priorisointi on mielestäni jokaisen viranomaisen omalla tehtäväalueella tapahtuvaa päätöksentekoa.

### 3.1.2 Selonteko pelastustoimen osalta

Selonteossa kuvataan kuinka kuntien kautta organisoitu nykyinen pelastustoimi ei ole enää toimiva malli. Nykyinen toiminta ei ole kustannustehokasta, organisointi estää valtakunnallisen ohjauksen ja nykyisellään järjestely ei ole mahdollistanut toiminnan kehittämistä yhtenäisesti.<sup>62</sup> Johtopäätökset on todettavissa helposti paikkaansa pitäviksi verratessa pelastustoimen palveluita esimerkiksi keskusjohtoiseen poliisin toimintaan. Toisaalta on myös todettava että perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon osalta näin selkeitä tasoeroja ei ole mielestäni havaittavissa.

Myös pelastustoimen kansainvälisiin velvoitteisiin vastaaminen on jäänyt vähäisemmäksi kuntamallissa. Pelastustoimen nykyinen organisointimalli ei ole mahdollistanut resurssien tehokasta käyttöä vaan pelastustoimi ja sen palvelut ovat sirpaloituneet. Ongelmaksi nähdään myös se, että kuntien taloudellisten tilanteiden eriarvoisuus saattaa tulevaisuudessa aiheuttaa entistä suurempia palvelutason vaihteluita maantieteellisten alueiden välillä.<sup>63</sup> Vaikka nykyisellään kansalaisten luottamus esimerkiksi pelastustoimea kohtaan on erinomaisella tasolla, on varmasti perusteltua asettaa lähtökohdaksi, että palvelutaso tulee säilyttää riittävänä koko maassa. Tosin keinovalikoima on jo nykyiselläänkin rakennettu harvaanasutuilla alueilla vahvasti sovimuspäälökuntatoimintaan pohjautuen. Selonteossa pelastustoimen tavoitteeksi asetetaan:

*”...että pelastustoimella on jatkuvaan analyysin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä ja valmius vastata niihin omalla toimialallaan. Pelastustoimi on siviilivalmiuden vahva yhteensovittaja ja luotettu yhteistyökumppani. Pelastustoimen palvelut ovat järjestetty laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti. Jokainen on tietoinen ja kantaa vastuunsa omasta ja yhteisönsä turval-*

---

<sup>62</sup> Sisäinen turvallisuus s. 27.

<sup>63</sup> Ibid.

*lisuudesta. Pelastustoimi kehittää toimintamenetelmiään, ja henkilöstö voi hyvin.*<sup>64</sup>

Edellä kuvattu tavoitetila voisi olla samansisältöinen vaikka nykyinen hallintomalli pidettäisiin voimassa. Joka tapauksessa uudistuksessa lähdetään rakenteista. Selonteossa todetaan, että pelastustoimen palvelurakennetta on uudistettava siten, että koko toimialaa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ottamien huomioon kaikki pelastustoimen toimijat. Tavoitteena on ensinnäkin muodostaa toiminnanohjauksen ja johtamisen kannalta tehokkaat ja taloudellisesti järkevät hallinnon rakenteet.<sup>65</sup>

Edellä kuvatusta tarkastelutoiminnasta huolimatta itse pelastustoimen rakenteiden uudistaminen on sidottu ainoastaan sosiaali- ja terveystalouden palvelurakennemuutokseen. Pelastustoimen tehtävät osoitetaan viidelle maakunnalle 1.1.2019 lähtien<sup>66</sup>. Tämä perustuu vahvasti sille lähtökohdalle, että pelastuslaitokset hoitavat nykyisellään suuren osan kiireellisistä ensihoitotehtävistä. Pelastustoimen ja ensihoidon organisointi saman oikeushenkilön toimintana varmistaa pelastustoimen mahdollisuuden toimia ensihoidon palveluntuottajana.<sup>67</sup>

Pelastustoimen ja erityissairaanhoidon erityisluonteisen yhteistyön vahvisti myös Korkein hallinto-oikeus tapauksessa KHO:2017:32. Päätöksessään KHO toteaa, että terveydenhuoltolaki ja sitä koskeva 39 §:n 2 momentti, on luonteeltaan hankintalakiin nähden erityislaki ja että terveydenhuoltolain säätämisen yhteydessä on nimenomaisesti käsitelty sairaanhoitopiirien mahdollisuutta järjestää ensihoitopalvelut yhdessä pelastuslaitosten kanssa ilman hankintalain mukaista kilpailuttamisvelvollisuutta. Tällä tavoin Korkein hallinto-oikeus myös linjaa, että pelastustoimen ensihoitoa koskevat yhteistoimintasopimukset jäävät hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Kun pelastustoimi on sijoitettu tulevaisuudessa sosiaali- ja terveystalouden palvelurakennemuutoksen piiriin arvioidaan selonteossa pelastustoi-

---

<sup>64</sup> Sisäinen turvallisuus s. 42.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Lopullisissa linjavedoissa pelastustoimen järjestämisestä vastaavat jatkossa 18 maakuntaa. Uusien pelastuslaitosten on tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2019. Hallituksen esitys pelastustoimen järjestämislakiksi annettiin eduskunnalle 9.3.2017.

<sup>67</sup> Sisäinen turvallisuus s. 42.

men roolia osana yhteiskunnallista varautumista. Arvioituissa uhkakuvamalleissa toiminnan ennakoitiin ja varautuminen nousee yhä merkittävämmäksi. Tämä edellyttää selonteon mukaan aiempaa enemmän eri viranomaisilta yhteistyötä. Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa on kuitenkin välttämätöntä että sopimuspalokuntatoiminta ja sivutoimisen sopimushenkilöstön käyttö pysyy korkealla tasolla. Pelastustoimintaa ei taloudellisista-kaan syistä ole mahdollista rakentaa pelkästään päätoimisen henkilöstön varaan.<sup>68</sup> Näiden kahden linjauksen toteuttaminen tulee olemaan mielenkiintoista toteuttaa, sillä selonteossa hallitus sitoutuu pitävänsä erityisesti huolta kiireellisten hälytyspalveluiden saatavuudesta<sup>69</sup>.

Ratkaisuna edellä kuvattuun ongelmaan sisäministeriön, aluehallintovirastojen pelastustoimien ja varautumisen vastuualueiden sekä pelastuslaitoksien keskitettyä johtamista kehitetään onnettomuuksiin ja häiriötilanteisiin varautumisessa ja näiden tilanteiden hoitamisessa. Erityisesti tämä edellyttää nykyisten tilanne- ja johtokeskusratkaisujen uudelleen arviointia, eri toimijoiden roolien selkeyttämistä, toiminnan ja sen suunnittelun perustamista yhteisiin strategioihin.<sup>70</sup>

Hallitusohjelman vision toteuttamiseksi selonteossa kannustetaan myös ratkaisujen etsimiseksi kokonaan uudentyyppisiä ja innovatiivisia lähestymistapoja. Erityisesti tämä ajattelumalli nousee uuden teknologian hyödyntämisessä ja käyttöönotossa. Tavoitteena on, että viranomaiset pitävät yllä omaa teknologista kehitystään. Teknologisen kehityksen todetaan myös avaavan uusia mahdollisuuksia myös organisaatorakenteiden ja palveluiden tuottamistapojen uudentyyppiselle tarkastelulle koko valtioneuvostotasolla.<sup>71</sup>

Selonteon pohjalta käynnistetään jatkotyöskentelynä sisäisen turvallisuuden strategian laatiminen. Strategia toimisi hallituksen keskeisenä asiakirjana tulevaisuuden sisäisen turvallisuuden määrittämiseksi<sup>72</sup>. Sisäisen turvallisuuden strategian valmistelua ja toimeenpanoa varten asetettiin johtoryhmä, ohjausryhmä, sihteeristö ja asiantuntijaryhmät.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Sisäinen turvallisuus s. 43.

<sup>69</sup> Sisäinen turvallisuus s. 51.

<sup>70</sup> Sisäinen turvallisuus s. 43.

<sup>71</sup> Sisäinen turvallisuus s. 52.

<sup>72</sup> *määrittämiseksi* –sanan sijaan olisi selonteko olisi voinut toimeenpano elimenä käyttää sanaa *toteuttamiseksi*. Tämä ilmaus olisi ollut paremmin linjassa Sipilän hallitusohjelman keskeisen teeman; ratkaisukeskeisyyden kanssa.

<sup>73</sup> Sisäinen turvallisuus s. 53.

Sisäisen turvallisuuden strategian valmistelu alkoi elokuussa 2016. Sisäministeriö järjesti yhdessä aluehallintovirastojen kanssa kuusi alueellista työpajaa, joissa käytiin läpi strategian valmistelu aluehallinnon, kuntien sekä järjestöjen näkökulmasta. Strategia ja siihen liittyvät toimenpiteet valmistuvat huhtikuun 2017 loppuun mennessä.<sup>74</sup> Tämän tutkielman näkökulmasta keskeisempi asiakirja on kuitenkin sisäministeriön aiemmin toteuttama pelastustoimen strategia 2025, joka määrittelee sitä strategista tapaa, jolla selonteossa tehdyt havainnot ja toimenpiteet tosiasiallisesti pelastustoimen osalta toimeenpannaan.

### 3.2 Pelastustoimen strategia 2025:n keskeiset linjaukset

Sisäisen turvallisuuden selonteon pohjalta sisäministeriö toteutti hankkeen, joka valmisteli pelastustoimen strategian vuoteen 2025<sup>75</sup>. Lähtökohtana ja toimeenpanevana voimana oli edellä kuvattu sisäisen turvallisuuden selonteko.

Strategiatyön myötä syntyi lopulta kuusi pelastusalan kehittämistavoitetta; 1) Pelastustoimella on jatkuvaan analyysiin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä. 2) Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. 3) Pelastustoimi on siviilivalmiuden vahva yhteen sovittaja ja luotettu yhteistyökumppani. 4) Palvelut on järjestetty laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti. 5) Jokainen on tietoinen ja kantaa vastuunsa omasta ja yhteisönsä turvallisuudesta sekä ympäröivästä turvallisuudesta. 6) Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapoja. 7) Henkilöstö voi hyvin.<sup>76</sup>

Pelastustoiminnan strategiassa korostetaan ensinnäkin riskianalyysijä pelastustoimen tehtävien kehittämisessä ja toimintavalmiuden arvioinnissa. Hyvän toimintavalmiuden myötä pelastustoimi on onnettomuustilanteissa ensimmäinen paikalle tulevana viranomaisena, mikä tuo riskianalyysiin tar-

<sup>74</sup> <http://intermin.fi/sisaisen-turvallisuuden-strategia> 27.3.2017

<sup>75</sup> Huomioitavaa on, että sisäasiainministeriö on julkaisemassa edellinen Pelastustoimen strategia 2025 vahvistettiin helmikuussa 2012.

<sup>76</sup> Pelastustoimen strategia s. 12.

vittavaa ensikäden tietoa.<sup>77</sup> Tämä on johtopäätöksenä varmasti oikea. Pelastustoimelle on myös kertynyt nykyisen palvelutasomäärittelyn myötä muillekin viranomaisille tarjottavaa osaamista toimintansa kehittämistä riskianalyyysien perusteella.

Pelastustoimen strategiassa pelastustoimen ja ensihoitopalveluiden sitominen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakennemuutokseen vahvistetaan. Muutoksen synergiahyötyjä pelastustoimen toiminnallisen kyvykkyyden ja koko ensihoitojärjestelmän suorituskyvyn näkökulmasta esitellään sisäisen turvallisuuden selontekoa syvällisemmin.<sup>78</sup> Pelastuslaitosten hoitaessa ensihoito- ja ensivastetehtäviä voidaan käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, osin samaa henkilöstöä, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä vara- ja suuronnettomuusvalmiutta. Sopimuspalokuntia käytetään pelastuslaitosten ohella ensivastetoiminnassa.<sup>79</sup> Tällä tavoin toteutettuna myös pelastustoimen henkilöstön osaaminen saadaan laaja-alaistettua.

Pelastustoimen kansainvälisiin velvoitteisiin strategia ottaa kantaa vahvemmin kuin sisäinen selonteko linjaa. Strategiassa todetaan, että Suomessa pelastustoimen viranomaisten ja muiden toimijoiden on pystyttävä käyttämään täysimääräisesti olemassa olevia välineitä ja tekemään yhteistyötä kansallisesti, valtioiden välillä sekä EU:n ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Edellä käytyjä pelastustoimen kansallisia tavoitteita tulisi edistää myös kansainvälisillä yhteistyöfoorumeilla.<sup>80</sup>

Omatoimisen varautumisen osalta esitetään strategiassa yksittäisille ihmisille, yhteisöille ja viranomaisille varautumisvaatimus, joka käsittää onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäisyyn tähtäävät toimenpiteet sekä varautumisen onnettomuustilanteissa toimimiseen. Varautumisella pyritään ehkäisemään vaaratilanteita, huomioimaan normaaliolojen häiriötilanteet sekä valmistellaan toimenpiteitä poikkeusolojen varalle. Pelastustoimen tekemässä turvallisuusviestintä perustuu suoraan väestöön vaikuttamiseen, ihmisten tietoihin, taitoihin ja asenteisiin vaikuttamiseen, joka jatkossa aiempaa enemmän korostaa jokaisen omaa vastuuta turvallisuudestaan.<sup>81</sup> Edellä ku-

---

<sup>77</sup> Pelastustoimen strategia s. 13.

<sup>78</sup> Pelastustoimen strategia s. 11.

<sup>79</sup> Pelastustoimen strategia s. 16.

<sup>80</sup> Pelastustoimen strategia s. 10.

<sup>81</sup> Pelastustoimen strategia s. 16



vattu on varmasti oikea suunta, sillä perinteisesti paloturvallisuudessa ensi-hetkien toimenpiteillä voi olla ratkaiseva merkitys, varsinkin jos onnettomuuskohteessa olevat toimijat kykenevät omilla toimillaan aloittamaan vahinkojen rajoittamisen jo ennen pelastustoimen paikalletuloa.

Pelastustoimen strategia sisältää myös sen henkilöstötoimintoja koskevat tavoitteet, jotka kattavat työturvallisuuden, johtamisen, osaamisen ja tasa-arvon sekä riittävien resurssien osa-alueet. Pelastustoimen tutkimus- ja kehittämistoiminnan painopistealueina esitetään; 1) Pelastustoimi muuttuvassa toimintaympäristössä, 2) pelastustoimen tehtävät ja toiminta 3) yksilöiden rooli turvallisuudessa.<sup>82</sup> Henkilöstönäkökulman sisällyttäminen kehittämistavoitteisiin on pelastustoimialan palveluluonteesta johtuen pakollinen asia. Asiasisällöltään tavoitteet kattavat asianmukaisen toiminnan johtamisen ja varsinainen konkreettinen toteuttaminen tulee näyttämään millaisen painoarvon nämä osa-alueet lopulta saavat. Tutkimustoiminnan osalta painopisteet on esitetty niin lavasti, että lähtökohtaisesti kaikki pelastustoimintaa koskeva tutkimus- ja kehittämistyö saadaan sisällytettyä tavoitteisiin.

Sisäisen turvallisuuden selonteossa korostetaan uusien teknologioiden mahdollisuuksia myös turvallisuuden rakentamisessa. Sipilän hallitusohjelmaan määritetyn vision saavuttaminen vaatii perinteisten toimenpiteiden ja ajattelun ohella kokonaan uudenlaista ja innovatiivista lähestymistapaa.<sup>83</sup> Pelastustoimen strategiassa teknologiaa käsitellään kuitenkin ainoastaan kolmen kappaleen verran. Strategiasta voi tiivistää johtopäätöksiä, että uudet teknologiat mahdollistavat tehostamisia ja uusia digitaalisia palveluja ja toimintatapoja pelastustoimessa sekä toisaalta, että teknologiariippuvainen yhteiskunta on altis häiriöille.<sup>84</sup> On hämmäntävää, että tällä toimeksiannolla laadittu strategiatyö ohittaa yhden aikakautemme merkittävimmistä muutoksetekijöistä tällä tavoin. Kokemuksieni mukaan teknologisten ratkaisujen tehostamisodotukset palvelutyössä ovat usein liian suuria. Palvelulaatua teknologiaratkaisuilla voidaan sen sijaan parantaa merkittävästi esimerkiksi resurssien ennustettavuuden, oikeasisältöisyyden ja operatiivisen työtehokkuuden osalta. Tämän vuoksi strategian olisi tullut käsitellä tätä kysymystä laajemmin.

---

<sup>82</sup> Pelastustoimen strategia s. 17 – 18.

<sup>83</sup> Sisäisen turvallisuuden selonteko s. 52

<sup>84</sup> Pelastustoimen strategia s. 11.

Strategiassa linjataan, että toimivuuden arvioimista varten valmistellaan mittarit vuoden 2016 loppuun mennessä.<sup>85</sup> Tämä muodostaakin hyvän pohjan koko toiminnan arvioinnille. Erillisenä hankkeena tehty tutkimus osoitti, että pelastustoiminnan mittaamisella on kolme erilaista tehtävää; 1) toiminnan mittarit, joilla arvioidaan jälkikäteisesti esimerkiksi pelastuslaitosten nopeutta saavuttaa kohde tai palokuolemien määrää. Näille kriteereille ominaista on se, että tuloksiin vaikuttavat monet muutkin asiat kuin pelastustoimen toiminta. 2) omaa toimintaa arvioivat mittarit, joita käytetään oman toiminnan kehittämiseen esimerkiksi ennaltaehkäisevään suuntaan kouluttamalla ja opastamalla. 3) Yhteiskuntavastuuseen liittyvä mittaaminen, joilla arvioidaan vastuullisen toiminnan kehittymistä esimerkiksi polttoaineen kulutusta vähentämällä ja päästöjä pienentämällä.<sup>86</sup>

Suomessa koko maata koskevia mittareita todetaan olevan vähän, eikä niillä ole suurta ohjaavaa roolia. Syyksi arvioidaan pelastuslaitoksen asema valtiotason ja kunnallisen hallinnon välillä; kenellekään ei ole selvää kenen tehtävänä olisi asettaa tulevaisuuteen tähtäävät valtakunnalliset tavoitteet.<sup>87</sup>

Kaikkiaan Pelastustoimen strategia toistaa suurelta osin sisäisen turvallisuuden selonteossa esiteltyjä teemoja ja johtopäätöksiä. Strategiaa valmistellut neuvotteleva virkamies Tiina Männikkö kommentoi strategian valmistumista osuvasti:

”Kevään aikana olemme valmistelleet yhteistä näkemystä pelastustoimen tilannekuvasta eli siitä missä nyt ollaan. Mitkä ovat pelastustoimen vahvuuksia, heikkouksia, mahdollisuuksia ja uhkia? Kaikilla on oma näkemyksensä tilannekuvasta. Haluamme varmistaa sen, että tilannekuva, johon tuleva strategia pohjaa, on kaikille eri toimijoille suurimmilta linjoiltaan yhteinen”.

Tämä kommentti kertoo oikeastaan pelastustoimen uudistamisen tämän hetken suurimman haasteen. Kunnallisessa mallissa operatiivinen toiminta sekä johtamisprosessit on todettu vaihteleviksi ja hajallaan oleviksi. Ratkaisumallina toimijoiden itsensä toimialalle rakentama strategia ei toimi, sillä strategiatyöhön kuuluvia selkeitä valintoja ei asiakirjaan ole saatu laadittua. Sisäisen turvallisuuden selonteossa viranomaisten laatimiin uusiin uhkakuviin

---

<sup>85</sup> Pelastustoimen strategia s. 19.

<sup>86</sup> Pelastustoimen mittarit s. 35

<sup>87</sup> Ibid.

esimerkiksi hybridiuhkiin, strategia vastaa heikosti. Pelastustoimen strategia 2025 voisi olla, ensihoidon järjestelyitä lukuun ottamatta, myös esimerkiksi pelastustoimen strategia 2010. Nähtäväksi jääkin kuinka paljon myöhemmin julkaistava sisäisen turvallisuuden strategia ohjaa myös pelastustoimea.

## 4 Johtopäätökset

### 4.1 Ohjaako sisäisen turvallisuuden strategia pelastustoimea?

Pelastustoimen valtiollistaminen ei ole Suomessa uusi ilmiö. 1980-luvun lopulla keskustelun käynnistymisen keskeinen syy oli julkisen talouden alamäki. Taloustilanteen tiukkeneminen johti nykyisen kaltaiseen keskusteluun valtion ja kuntien välisestä työnjaosta. Tällöin pelastusalalla useimmille ei sopinut tehtävien siirtäminen valtion vastuulle. Asiasta ei olisi saanut keskustella eikä sitä olisi saanut ottaa edes vakavan selvittelyn kohteeksi. Tähän tulokseen tuli myös hallintoministeri omassa analyysissään syksyllä 1998. Tällöin ministeri totesi, että aikaisemmat keskustelunavaukset kaatuivat suurten kaupunkien palopäälliköiden äänekkääseen vastustukseen, eikä asiaa tälläkään kertaa päästy riittävän perusteellisesti selvittämään.

Kun pelastustointa ei 1990-luvulla valtiollistettu, se koettiin alalla torjuntavoitoksi. Merkittäviä syitä löytyy ainakin neljä. Yksi oli se, että pelättiin vapaaehtoisen palokuntatoiminnan menettämistä tai huomattavaa heikkenemistä. Toiseksi valtiollistaminen ei olisi tuonut myöskään merkittäviä säästöjä kunnille, koska tehtävien siirtyessä valtiolle, olisi kunnat menettäneet myös tätä koskevan rahoituksen. Kolmas syy oli pelko palveluiden heikkenemisestä paikallisella tasolla. Neljänneksi valtiollistamisen pelättiin vaikuttavan heikentävästi myös kuntien väestönsuojelutehtävien hoitoon, koska pelastustoimen henkilöstö hoiti väestönsuojeluun liittyvät käytännön toimet lähes kaikissa kunnissa.<sup>88</sup>

Tutkielmani perusteella pelastustoimen kehitystyö tuntuu strategisella tasolla olevan vahvasti vanhoissa toimintamalleissa kiinni. Edellä läpikäyty argumentit ovat olleet käytössä myös tälläkin kertaa. Vaikka strategiatyötä on tehty sisäministeriön ohjauksessa, näkyy strategiatyössä piirteet siitä, että hajautetun mallien toimijat eivät kykene kriittisesti tarkastelemaan oman

---

<sup>88</sup> Haikko 2014, s. 148

toimintansa muutostarpeita. Muutoksen vaikeutta ei vähennä se, että nykyisessä hajautetussa mallissa viranomaisjohto puolustaa nykyisiä työpaikkojaan. Operatiivisen toiminnan näkökulmasta tämä on tietysti harmillisinta, koska heikko ja kaikkia kosiskeleva johtamismalli ilmenee resurssien väärin kohdistumisen lisäksi arjen haasteina varsinaisessa pelastustoiminnassa.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnasta linjataan pelastustoimen strategiassa laaja-alaisesti. Tämän päivän palvelutyön kehittämistoiminnan keskiössä tulisi olla itse asiakas, eli kansalaiset ja heidän ympärillä tapahtuvat prosessit. Tässä näkökulmassa olisi myös hyvä huomioida vielä se, että tosiasiaassa marginaaleissa tapahtuu onnettomuuksia muuta valtaväestöä enemmän. Tätä kautta myös palveluita tulisi kohdentaa voimakkaammin myös niitä tarvitseville.

Nykyaikana tuhoisat rakennuspalot ovat vähentyneet lähes olemattomiin. Niiden tilalle ovat tulleet kuitenkin erilaiset muut nopeata ja tehokasta pelastustoimintaa vaativat suuronnettomuudet. Perussyyt uudenlaisiin onnettomuuksien löytyvät uusista tulenaroista ja myrkyllisistä aineista, kasvavasta liikenteestä sekä siitä, että samaan aikaan on yhä enemmän ihmisiä samassa paikassa.<sup>89</sup> Pelastustoimen tehtävävolyymistä yli 80 % kohdistuu kiireellisiin ensihoito- ja ensivastetehtäviin. Loput tehtävistä ovat pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä, valvontaa ja väestönsuojelua sekä muiden viranomaisten tukemista.<sup>90</sup> Tältä pohjalta jo sisäisen turvallisuuden selonteossa tehty linjaus ensihoitopalvelun ja pelastustoiminnan osalta on oikea. Pelastajien ammattitaidossa pelastustoiminnan ja ensihoitotoiminnan yhdistäminen on koettu hyväksi. Samalla ensivastetoiminnassa tapahtunut hoitolinjan kehitys tukee pelastustoimen yhdistämistä SOTE uudistukseen.<sup>91</sup>

Kun ensivastetoiminta otetaan tehtävistä pois, voisi muita operatiivisen toiminnan vastuita tarkastella laajemminkin. Esimerkiksi palotarkastustoiminnan voisi yksityistää samalla tavoin, kuin autojen katsastustoiminnan 2000 – luvun alkupuolella. Nykyisellään katsastustoiminnan palvelutaso on tunnetusti korkeammalla kuin valtiollisella toimijalla ja samalla on pystytty luomaan uutta liiketoimintaa. Edellä käsitellystä käy ilmi, että tälle ei olisi

---

<sup>89</sup> Juuti 1993, s. 9-14, 18.

<sup>90</sup> Luonnos HE pelastustoimen järjestämisestä 31.8.2016 s. 6.

<sup>91</sup> Perinteisestä sairaankuljetuksesta on siirrytty toimintamalliin, jossa ensivasteyksikön tärkein tehtävä on kuljettaa onnettomuuspaikalle lääkäri ja muu sairaanhoitovälineistö.

myöskään perustuslainnäkökulmasta estettä. Pelastustoimen strategia 2025 jättää kokonaisuudessaan nykyisen pelastuslain 32 §:n mukaisien pelastustoimen tehtävien käsittelyn varsin vähäiseksi. Ilmeisesti varsinaisia operatiivisia toimia ja niiden kehittämistä ei nähty tarpeen käsitellä tällä tasolla kovin tarkasti.

Suomen pelastushenkilöstöstä 75 % on sopimuspalokuntalaisia. Sopimuspalokunnat huolehtivat käytännön pelastustoiminnasta alueella, joka on noin 90 % Suomen pinta-alasta, alueella jolla asuu noin 46 % suomalaisista.<sup>92</sup> Koska sopimuspalokunnat muodostavat merkittävän osan pelastustoiminnasta on strategiatyössä sekä selonteossa sopimuspalokuntatoiminnan käsittely jätetty rooliaan vähäisemmälle tasolle. Olennaista on myös huomata, että sopimuspalokuntamallit todetaan usein kustannustehokkaimmaksi tavaksi järjestää pelastustoimi.

Terveystieteiden lain 39 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi järjestää ensihoitopalvelun alueellaan tai osassa sitä hoitamalla toiminnan itse, järjestämällä ensihoitopalvelun yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa taikka hankkimalla (kilpailuttaminen) palvelun muulta palvelun tuottajalta (yksityiset ensihoitoyritykset). Tulevan pelastustoimen järjestämisestä esityöluonnoksessa todetaan, että yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta suurin hyöty saadaan pelastustoimen ja ensihoidon synergiasta.<sup>93</sup> Vaikka, esityksessä todetaan että pelastustoimen oikeus tuottaa ensihoitopalveluita sisäisenä toimintana (in house) ei tarkoita, että näin olisi pakko tehdä, asettaa se sopimuspalokuntatoimintona tehtävän ensihoidon haastavaan asetelmaan. Viranomaispohjainen pelastustoimi tarvitsee kirittäjiä sopimuspalokuntatoiminnoista ja valtion tulisi turvata sama kilpailuasetelma, kuten muidenkin terveydenhuoltopalveluiden osalta. Selvityksessä ja strategiassa nojataan vahvasti vapaaehtoistoimen rooliin laajemmaltikin (poliisi, rajavartiolaitos, pelastustoimi). Kuitenkin tosiasia on, että nyky-yhteiskunnassa vapaaehtoistyöhön on entistä vähemmän kiinnostuneita henkilöitä saatavilla. Resurssitehokkuutta olisi haettava myös muunlaisilla malleilla ja niiden periaatteiden käsittelyn paikka olisi ollut myös strategiassa.

---

<sup>92</sup> Sopimuspalokunta 2020, s. 6, 10.

<sup>93</sup> Luonnos HE pelastustoimen järjestämisestä 31.8.2016 s. 6-7.

Big data, tiedonavulla tapahtuvat mallennukset, alkorytmit ja digitaaliset palvelut mahdollistavat myös pelastustoimenpalveluiden parempaa kohdentamista, laadun parantamista ja ennakointia. Näitä tietomalleja ei voi kuitenkaan kehittää vain pelastustoimen näkökulmasta, eikä siihen ole valtiolla resurssejakaan. Erityisesti pelastustoimen näkökulmasta hätäkeskuksen roolia tulisi laajentaa siten, että eri turvallisuusviranomaisten johtamistoiminta rakentuisi sen seinien sisäpuolelle. Hätäkeskus vastaisi operatiivisesta johtamisesta yhteistyössä kenttätoiminnan kanssa. Paikalliset tilannekeskukset muodostettaisiin ainoastaan poikkeustilanteissa operatiivista toimintaa varten. Eri viranomaisten päivittäinen keskitetty johtamistyöskentely on ainut keino vastata hybridiuhkien luomiin haasteisiin. On resurssien hukkaamista, mikäli valtakunnallista yhteistoimintaa tehdään ainoastaan harjoitteluolosuhteissa. Kurssimatkallemme saimme tutustua New Yorkin kaupungin Office of Emergency Managementin johtamistiloihin ja –tapoihin. Heidän kokemuksensa vahvistivat saman. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että hallituksen päätöstä perustaa pelastustoimeen enintään 11 tilannekeskusta, joista viisi perustetaan yhteistyössä sote-alueiden kanssa, tulisi muuttaa siten, että tilannekeskukset rakennettaisiinkin hätäkeskusten yhteyteen.<sup>94</sup> Nähtäväksi jää, onko sisäisen turvallisuuden strategiassa kannanottoja tämän suuntaisiin toimenpiteisiin.

Johtamistoiminnan osalta eri viranomaisten tulisi linjata ja yhdistää myös oma tiedottamistoimintansa. Oikein kohdennettuna eri viranomaiset voisivat saavuttaa parempaa näkyvyyttä ja kustannustehokkuutta, mikäli turvallisuusviestintä keskitettäisiin esimerkiksi hätäkeskuslaitoksen toimesta tehtäväksi. Hätäkeskuslaitoksen vastuualueelle voisi siirtää myös valmius- ja poikkeustilanteisiin liittyvän kansalaishälyttämisen. Nykyisellään pelastustoimen vastuualueella olevat hälytysmenetelmät ovat jääneet ajasta jälkeen ja eivätkä takaa riittävää ja kohdennettua peittoa nykyaikaisista uhkista tiedottamiseksi. Pelastustoimen strategiassa käsitellään asiaa vain vähäisesti.

## 4.2 Lopuksi

Tämän tutkielman yhtenä keskeisenä tavoitteena oli myös syventää omaa osaamistani pelastustoimesta. Tämän tavoitteen ja laatimani tutkielman li-

---

<sup>94</sup> Sisäinen turvallisuus s. 32.

säksi tein perustavan havainnon myös kokonaisriskienhallinnasta. On nimitäin mielenkiintoista, että ihmiskunnan kehityksen näkökulmasta inhimilliseen toimintaan kuuluu aikakaudesta riippumatta se, että onnettomuuksia ja vahinkoja varten ei ole kyetty varautumaan oikein. Aikakaudesta riippumatta on tyypillistä, että varsinkin suuret poikkeustilanteet ovat aina jollain tavalla yllättäneet meidät ja kertovat lopulta todellisen kuvan varautumisen heikosta tasosta.

Suuret ja tuhoisat palot sekä erilaiset onnettomuudet ovat toimineet myös pelastustoimintamme kehittävinä tekijöinä. Onnettomuuksien jälkeen tapahtuneen selvitystyön myötä käytettyjä palosuojelutoimintamalleja ja regulatiota on kehitetty vahinkoja ehkäisevään suuntaan. Maailmalla tapahtuneiden tuhoisien tsunamien myötä on kehitetty varoitusjärjestelmiä ja sensoreita uhkan ennakoivaan tunnistamiseen. Syyskuun 11. päivän terroritekojen myötä kansainvälinen ilmailuturvallisuus sai valitettavasti uudet kehityskohteensa. Esimerkkejä vastaavista tapauksista löytyy useita ja riskienhallinnassa kellon soittajaa olisi perustellusti joskus syytä myös kuunnella.

Suomi on peilistä taaksepäin katsottuna turvallinen maa. Eri viranomaiset ovat tuoneet mielestäni ansiokkaasti Suomen turvallisuuden tämän hetken uhkakuvat julki. Tältä osin seuraamme aikaamme ja olemme hyvin tietoisia. Näiden havaintojen perusteella turvallisuusviranomaisten olisi kuitenkin uudistuttava nykyisestä melko voimakkaasti. Uudistuminen ei ole ikinä helppoa, varsinkaan viranomaistoiminnoissa. Selkeästä strategiasta lähtevä muutoksen johtaminen olisi kuitenkin helpompaa kuin epäselvästä.



## 5 Lähdeviitteet ja kirjallisuusluettelo

KHO:2017:32. Antopäivä: 7.3.2017. Taltionumero: 940. Diaarinumero: 3748/3/14

Haikko Markku: *Selvitys alueellisen pelastustoimen synnystä*. Kanta-Hämeen pelastuslaitos 2014.

HE 309/1993 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta*.

HE 1/1998 vp. *Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi*

Härkäpää, Nils: *Helsingin palotoimen historia*. Paasipaino, Helsinki 1961.

*Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä*. Luonnos 31.8.2016

Juuti, Petri: *Suomen palotoimen historia*. Yliopistopaino. Helsinki 1993.

Länsineva Pekka: *Perusoikeuskulttuurin murros Suomessa*. Tampereen Yliopistopaino 2004.

*Pelastustoimen mittarit - Katsaus kansainvälisiin mittareihin*. Sisäministeriön julkaisu 2/2016. Helsinki 2016

*Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje*. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2012.

PeVL 23/2014 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 23/2014 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa*.

PeVL 57/2010 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 57/2010 vp Hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.*

PeVL 46/2001 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2001 vp Hallituksen esitys Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi*

*Pirkanmaan pelastustoimen palvelutaso 2014 – 2017.* Pirkanmaan pelastuslaitos. Juvenes Printt 2014.

*Ratkaisujen Suomi.* Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Edita Prima, 2015.

*Sopimuspalokunta 2020, Näkökulmia ja strategisia linjauksia sopimuspalokuntatoiminnan kehittämiseksi.* Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry. Satakunnan Painotuote Oy. SSPL 2014

*Suomen sisäisen turvallisuuden sekä oikeuden oikeudenhoidon tulevaisuus – pitkän aikavälin tavoitteet.* Parlamentaarinen työryhmä 2015.

Tarasti, Lauri: *Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen - lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta.* Valtiovarainministeriön julkaisu – 3/2016. Valtiovarainministeriö, tammikuu 2016.

*Turvassa? Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2016. Valtioneuvoston kanslia 8.3.2016.

Visuri Pekka: *Suomen väestönsuojelun kehittäminen.* Suomen pelastusalan keskusjärjestö, Spek puheenvuoroja 2012.

*Yhteiskunnan turvallisuusstrategia.* Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010. Puolustusministeriö. Vammalan kirjapaino 2011.

**Käytetyt sähköiset lähteet:**

[http://intermin.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/pelastustoimen-strategiatyossa-kayty-lapi-kehittamistavoitteita-ja-tilannekuvaa](http://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/pelastustoimen-strategiatyossa-kayty-lapi-kehittamistavoitteita-ja-tilannekuvaa) 15.6.2015

<http://www.pelastustoimi.fi/pelastustoimi/sopimuspalokunnat>. 24.3.2017

<http://intermin.fi/sisaisen-turvallisuuden-strategia> 27.3.2017

<http://yle.fi/uutiset/3-8905923> 25.5.2016