



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Uuden edellä

Pelastuslaitosten henkilöstön näkemyksiä pelastuslakiuudistuksesta ja sen vaikutuksista

Poutala, Mikko

2014 Leppävaara

Laurea-ammattikorkeakoulu
Leppävaara

Pelastuslaitosten henkilöstön näkemyksiä pelastuslakiuudistuksesta ja sen vaikutuksista

Mikko Poutala
Turvallisuusalan koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Tammikuu, 2014

Mikko Poutala

Pelastuslaitosten henkilöstön näkemyksiä pelastuslakiuudistuksesta ja sen vaikutuksista

Vuosi 2013 Sivumäärä 42

Pelastuslaki 468/2003 asetettiin uudelleenarvioitavaksi Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa. Tämän arvioinnin seurauksena käynnistyi lakiuudistus, jonka tavoitteena oli onnettomuuksien määrän vähentäminen. Uudistuksen tarve on ilmeinen, sillä tapaturmaisesti loukkaantuneiden ja kuolleiden määrä Suomessa on kansainvälisessä vertailussa ollut pitkään huolestuttavan korkea. Etenkin pelastustoimen osalta nykytila on ollut hälyttävä. Palokuolemien määrä ei ole 2000-luvulla seurannut kansainvälistä laskevaa trendiä, vaan Suomessa luku on pysynyt pitkään korkeana, kunnes vuonna 2013 palokuolemien määrässä Suomessa tapahtui merkittävä lasku ja Suomessa oli pohjoismaisessa vertailussa vähiten palokuolemia. Vuodesta 2004 on Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa linjattu strategioita kansallisen turvallisuustason parantamiseen. Osana kansallisen turvallisuustilanteen kehittämistä, pelastuslain uudistuksella tavoiteltiin onnettomuuksien vähentämistä ennaltaehkäiseviä toimia tehostamalla. Uusi pelastuslaki tuli voimaan 1.7.2011. On ajankohtaista arvioida, minkälaisia vaikutuksia lakiuudistuksella on ollut kahden vuoden elinkaaren aikana ja onko lakiuudistus saavuttanut niitä tuloksia, mitä sillä tavoiteltiin.

Pelastuslaitosten näkemyksiä lakiuudistuksen vaikutuksista onnettomuuksien ehkäisytyöhön kartoitettiin sähköisellä kyselytutkimuksella. Kysely kohdennettiin pelastuslaitosten riskienhallintaosaston henkilöstölle. Linkki kyselyyn lähetettiin jokaisen pelastuslaitosten riskienhallintaosaston johdolle, joita pyydettiin oman harkinnan mukaan välittämään kysely omalla osastollaan sille henkilöstön osalle, joka työskentelee onnettomuuksien ehkäisytyössä. Pelastuslaitosten organisaatiot eroavat kansallisesti ja kohderyhmään soveltuvia tehtävänimikkeitä on paljon, joten kyselyn kohderyhmää ei voitu tarkemmin rajata.

Vastaajilta kysyttiin monivalintakysymyksillä taustatietoja koskien sukupuoli, ikä, koulutus, nykyinen toimenkuva, nykyisen toimenkuvan kesto vuosissa ja työnantajana toimivan pelastuslaitoksen nimi. Väittämät koskivat yleisiä näkemyksiä lakiuudistuksen tuloksellisuudesta, lain vaikutuksista onnettomuuksien ehkäisyyn ja palotarkastusmenetelmistä. Kyselyn lopuksi vastaajia pyydettiin jakamaan näkemyksiään avoimien kysymysten osiossa pelastuslain toimuudesta lakiuudistuksen myötä, pelastustoimen nykysääntelyn kehittämistarpeista ja lakiuudistuksen merkittävimmistä parannuksista.

Kyselystä kertyi kattava aineisto. Kysymyksiin vastattiin aktiivisesti ja avointen kysymysten osio keräsi paljon näkemyksiä täydentämään kyselyn tuloksia. Tuloksista voidaan johtaa viisi päätelmää pelastuslain uudistuksesta: 1) Pelastusviranomaiset kokevat lakiuudistuksen tarpeelliseksi. 2) Valvontasuunnitelma on ollut onnistunut uudistus valvontatoimien tehostamiseksi. 3) ERHE-maksulla on ollut merkittävä vaikutus erheellisten automaattisten palohälytyksien määrään ja kohteiden omavalvonnan tehostamiseen. 4) Valvontatoimien tarkemmalle sääntelylle on ilmeinen tarve. 5) Pelastuslain uudistuksella on ollut myönteinen vaikutus omavalvonnan edistämiseen.

Asiasanat: Pelastuslaki, onnettomuuksien ehkäisy, sisäinen turvallisuus, ERHE-maksu, valvontasuunnitelma,

Mikko Poutala

Fire department staff's views on the reformation of the Rescue Act and its effects

Year	2013	Pages	42
------	------	-------	----

A reassessment of the Rescue Act 468/2003 was imposed by Matti Vanhanen's second government platform. As a result of this reassessment a reformation of the Rescue Act was initiated in order to improve accident prevention. In an international comparison the number of accidents and accidental deaths has been exceptionally high in Finland. Therefore the need for the improvement of accident prevention is apparent. The current state is severe specifically in the field of fire and rescue services. The international descending trend of fire deaths has not been occurring in Finland's statistics, until the year 2013. In the year 2013 the number of fire deaths in Finland decreased dramatically. The number of fire deaths was the lowest in comparison with other Nordic countries. The annual number of fire deaths has remained at a high level or even increased. The strategies aiming at improvement of domestic security have been written in Internal Security Programmes since the year 2004. As a part of the improvement of internal security the reform of the Rescue Act aims at decreasing the number of accidents by improving accident prevention. The new Rescue Act came into effect on the first of July in 2011. The assessment of the effects of this reformation is topical after two years of validity.

A survey of fire departments was performed in order to conceive views on the effects of the reformation to accident prevention. The survey was directed to accident prevention units of the fire departments. A link to the survey was sent to the top management of the accident prevention units with a request to forward the link to their staff. Because of the large variety in job titles further outlining of the target group could not be performed.

The survey starts with multiple-choice questions about the respondents' background. This is followed by a part constructed on the Likert scale. It includes statements about the general success of the reformation, effects on accident prevention and fire inspection methods. The last part of the survey consists of questions that are answered on open answering fields. These questions target the functionality of the new Rescue Act, the demands for improvement and the most significant revisions.

The survey succeeded in accumulating an inclusive material. Questions were answered actively and the open answering fields gathered a significant amount of views. Five major conclusions can be drawn based on the results. 1) Rescue service authorities consider the reformation necessary. 2) The supervision plan is improving the effectiveness of supervision. 3) The ERHE-fee has a significant effect on the number of false automatic alarms and the quality of independent supervision. 4) More detailed regulation of the supervision methods is required. 5) The Reformation has a significant impact on the degree of independent supervision performed by citizens.

Keywords: The Rescue Act, accident prevention, internal security, ERHE-fee, supervision plan

Sisällys

1	Johdanto.....	6
2	Keskeiset käsitteet.....	7
3	Pelastuslainsäädännön historiaa	9
	3.1.1 Palolaki 202/33 ja Palolaki 1961	9
	3.1.2 Laki palo- ja pelastustoimesta 1975	9
	3.1.3 Pelastustoimilaki 1999 ja pelastuslaki 2003	10
4	Lakiuudistuksen taustat	10
5	Lakiuudistuksen vaiheet.....	13
6	Pelastuslain keskeiset uudistukset	14
7	Tutkimusmetodologia.....	16
8	Tulokset	17
	8.1 Monivalintakysymykset	19
	8.2 Avoimet kysymykset	22
9	Johtopäätökset	27
	Lähteet	31
	Kuviot	33
	Taulukot	34
	Liitteet	35

1 Johdanto

Vuonna 2003 voimaan tullut pelastuslaki (468/2003) määrättiin uudelleen arvioitavaksi osana pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaa vuonna 2007 (Hallitusohjelma 2007, s. 21). Pelastuslain uudistuksella tavoiteltiin onnettomuuksien ehkäisyn edistämistä, jotta onnettomuuksien määrä vähenisi ja Suomi kykenisi saavuttamaan sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettyjä tavoitteita kansallisen turvallisuustason kohottamisessa Euroopan huipputasolle (Sisäasiainministeriö 2004, s. 15). Uudistettu pelastuslaki (379/2011) tuli voimaan 1.7.2011, joten nyt on ajankohtaista arvioida lain vaikutuksia.

Lain vaikutusten niin etukäteinen arviointi kuin jälkikäteinen seuranta on perinteisesti ollut hyvin vähäistä Suomessa. Oikeusministeriö on todennut, että heidän hallinnonalan keskeisimpiä tutkimustiedon puutteita on muun muassa lainvalmistelun laatu ja yksittäisten lakiuudistusten vaikutuksen arvioinnit (Oikeusministeriö 2007). Puutteelliset lain vaikutusten arvioinnit ja lain toimeenpanon vaatimien resurssien arvioinnit johtavat sääntelyhäiriöiden lisääntymiseen ja lisäävät yhteiskunnan kustannuksia (Ahtonen, Keinänen, Kilpeläinen 2011). Lainsäädäntöä joudutaan tämän takia vähän väliä uudistamaan, kuten pelastuslainsäädännön osalta on käynyt. Useista lainvalmistelun laadun parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä huolimatta lainvalmistelun laadussa ei ole kuitenkaan tapahtunut merkittäviä muutoksia viime vuosien aikana Suomessa (ks. esim. Paasonen 2014 ja Pakarinen 2012). Erikoistutkija Kaijus Ervasti on korostanutkin, että oikeuden tosiasialliseen merkitykseen ja vaikutuksiin keskittyvän empiirisen oikeustutkimuksen pitäisi olla huomattavasti nykyistä keskeisemmässä asemassa (Ervasti 2003, s. 48-50 ja Ervasti 2004, s. 26). Empiirisen oikeustutkimuksen avulla saadaan tietoa lainsäädännön käytännön toimivuudesta eikä tyydytä pelkästään teoreettiseen tutkimukseen (Keinänen 2010, s. 121-122).

Vuonna 2007 julkaistun hallitusohjelman mukaan väestönsuojelumääräykset, palotarkastukset ja muut turvallisuutta edistävät toimet arvioitaisiin uudelleen, jotta riskikohteisiin saataisiin suunnattua toimia entistä tehokkaammin. Turvallisuustekniikan osalta pyrittäisiin lisäämään käyttöastetta. (Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007, 21.) Opinnäytetyö tarkastelee näiden hallitusohjelmaan kirjattujen toimien vaikutuksia pelastuslaitosten toteuttaman onnettomuuksien ehkäisytöiden näkökulmasta. Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää kyselytutkimuksen avulla pelastusviranomaisten näkemyksiä pelastuslakiuudistuksen vaikutuksista. Opinnäytetyössä keskitytään lain elinkaareissa implementointiin liittyvään vaiheeseen, jolla tarkoitetaan viranomaisten toimia lain toteuttamiseksi. Implementointi tarkoittaa myös vuorovaikutusta, joka syntyy sääntelyn toteuttajan ja sen kohteen välillä. Tala on korostanut, että lainsäädännön vaikutukset ovatkin hyvin moninaisia, koska laki aikaansaa niin taloudellisia, sosiaalisia kuin ympäristövaikutuksia. Lisäksi lait vaikuttavat arvostuksiin ja ajattelutapoihin (Tala 2005, s. 1-2).

Opinnäytetyön alussa tarkastellaan pelastuslainsäädännön historiaa ja pelastuslain keskeisiä uudistuksia. Opinnäytetyössä esitellään lyhyelti pelastuslainsäädännön historiaa kartoittamalla sen uudistustiheyttä ja muuttuvuutta. Tämän tiedon valossa on uuden lakiuudistuksen sisältö ja ajankohtaisuus helpommin hahmotettavissa. Lakiuudistuksen tarpeen määrittely on myös olennainen osa opinnäytetyötä. Jotta pelastuslain uudistuksen tuloksellisuutta voidaan arvioida, on määriteltävä lakiuudistuksen lähtökohdat ja tavoitteet kattavasti. Lähtökohtia määritellään opinnäytetyössä kartoittamalla sisäisen turvallisuuden tilannetta pelastuslain säädäntöalueella. Tavoitteet määrittyvät opinnäytetyössä Sisäministeriön Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa linjatuista strategioista, sekä hallituksen esitykseen kirjatusta tavoitteista. Opinnäytetyössä ei käsitellä kaikkia pelastuslakiin tehtyjä uudistuksia, osa rajautui tutkimuksen ulkopuolelle, jotta vastausaktiivisuus ei madaltuisi liian suuren kysymymäärän johdosta. Koska opinnäytetyö keskittyy lain implementointiin, tutkitaan myös muutoksia joille ei ole suoranaista laillista velvoitetta, mutta joiden synnylle lakiuudistuksella on ollut suuri merkitys. Näillä muutoksilla tarkoitetaan uusien valvontamenetelmien käyttöönottoa vanhojen rinnalle ja palotarkastusmenetelmien uudistumista.

Tutkimusmetodologian esittelyn jälkeen opinnäytetyössä tarkastellaan empiirisiä tuloksia. Tuloksissa esitellään kuvioilla vastausten jakaantuminen eri vaihtoehtojen välillä ja niistä on johdettu kirjallinen analyysi. Avointen kysymysten vastausten sisältöä esitellään sekä kirjallisesti että laskennallisesti. Opinnäytetyön lopuksi esitetään tutkimustuloksista tehtyjä johtopäätöksiä ja tuloksista nousevia uusia tutkimuskysymyksiä.

Pelastuslain 2011 voimaan tulleesta uudistuksesta on tehty aiempaa tutkimusta. Pulmu Waitinen tutkii palopäällystön koulutusohjelman opinnäytetyössään lakiuudistuksen vaikutuksia palotarkastustoimintaan (Waitinen 2012). Kimmo Markkanen on Aalto-yliopiston turvallisuusjohdon koulutusohjelman tutkielmassaan ”Valvontasuunnitelman vaikutus pelastuslaitosten palotarkastustoimintaan” tarkastellut valvontasuunnitelman laadintaa pelastuslaitoksilla (Markkanen 2013).

2 Keskeiset käsitteet

Automaattisen paloilmoittimen virrehälytys tai **erheellinen automaattinen paloilmoitus** on automaattisen paloilmoittimen hätäkeskukselle välittämä hälytys, jonka seurauksena pelastuslaitos on hälytetty kiinteistöön tilanteessa, joka ei ole johtanut pelastuslaitoksen sammutus- tai pelastustoimiin. (Sisäministeriön pelastusosasto 2014)

ERHE-maksu on toistuvista erheellisistä perittävä maksu. Pelastuslain (379/2011) 96 §:n nojalla pelastuslaitos voi periä maksun tehtävästä, jonka on aiheuttanut hätäkeskukseen liitetyn

paloilmoittimen toistuva erheellinen toiminta. Paloilmoittimien erheellisellä toiminnalla tarkoitetaan paloilmoittimen hätäkeskukselle välittämiä hälytyksiä, jotka eivät kuitenkaan ole johtaneet kiinteistössä pelastuslaitoksen sammutus- tai pelastustoimiin. Tämä kattaa myös ihmisen virheellisestä toiminnasta johtuvat hälytykset. (Tiitta 2013)

Turvallisuuskulttuuri kuvaa turvallisuuteen ja terveyteen liittyviä käytäntöjä, käsityksiä ja asenteita. Turvallisuuskulttuuria edistetään muun muassa valistuksella ja neuvonnalla sekä turvallisuusjohtamisen ja henkilöstöjohtamisen avulla. (Työsuojelusanasto TSK., 2006/2008, 35)

Omatoiminen varautuminen on rakennuksen omistajan ja haltijan, sekä toiminnanharjoittajan toteuttamaa vaaratilanteiden syntymisen ennaltaehkäisemistä sekä varautumista henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen kaikenlaisissa vaaratilanteissa. Näiden lisäksi omatoiminen varautuminen kattaa varautumisen tulipalojen sammuttamiseen ja muihin sellaisiin pelastustoimenpiteisiin sekä veloitteen ryhtyä toimenpiteisiin poistumisen turvaamiseksi tulipaloissa ja muissa vaaratilanteissa ja toimenpiteisiin pelastustoiminnan helpottamiseksi. (Pelastuslaki 29.4.2011/379 14§)

Omavalvonta tai omatoiminen valvonta on toimijan itse suorittamaa valvontaa omatoimisen varautumisen veloitteen täyttämiseksi, kuten esimerkiksi säännölliset sisäiset palotarkastukset. (SPEK 2014)

Auditoiva palotarkastusmenetelmä on menetelmä, jossa auditoimalla kohteen turvallisuustasoa pyritään antamaan riskiarvioperusteinen arvosana turvallisuuden tasosta. (Mokaddem K. 2012. 18) Menetelmä on määrämuotoinen ja objektiivinen arviointi sen havaitsemiseksi, onko auditoinnin kohteelle asetetut vaatimukset täytetty. (Omatoimisen varautumisen auditointimanuaali, 2)

Auditointi on suunnitelmallinen, itsenäinen ja dokumentoitu arviointi, jonka tarkoituksena on selvittää toteutuvatko sovitut vaatimukset. Auditointi voidaan jaotella sisäiseen tai ulkoiseen auditointiin. **Sisäinen auditointi** tapahtuu organisaation sisällä ja siinä mitataan organisaation vahvuudet ja heikkoudet ja niitä verrataan asetettuihin standardeihin. **Ulkoisessa auditoinnissa** asiakas tai joku muu arvioi esim. tavaran toimittajan tai arvioittaa sen jollakin toisella auditoijalla. (Kaartinen 2000)

Pelastussuunnitelma on asiakirja, joka toimii turvallisuutta kehittävän työn välineenä. Pelastussuunnitelman tulee sisältää tiedot siitä, millä tavalla vaaratilanteita pyritään ennaltaehkäisemään, miten niihin varaudutaan ja millä tavalla tapahtuvissa onnettomuustilanteissa toimitaan. (Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2013)

3 Pelastuslainsäädännön historiaa

Vuonna 1934 astui voimaan ensimmäinen palolaki. Nykypäivään mennessä lakia on uudistettu yhteiskunnan kehityksen myötä vuosina 1960, 1975, 1999 ja 2003. Pelastuslainsäädäntö on sen historian aikana ollut jakaantunut eri lakeihin.

3.1.1 Palolaki 202/33 ja Palolaki 1961

Suomen ensimmäinen palolaki 202/33 tuli voimaan 1934. Sen rinnalle asetettiin palosääntö 359/33 säätelemään mies- ja kalustovahvuuksia. Ennen palolain voimaantuloa oli palotoimi säädetty paikallisella palosäännöllä, joka oli voimassa kattavasti kaupungeissa 1800–1900-luvun vaihteessa. Palotoimen sääntely oli rajoittunut kaupunkialueille. Maalaisyhdykskuntien muodostuessa maaseutua koskeva kunnallinen säännöstö edisti paloturvallisuutta myös kaupunkien ulkopuolella. Palolain voimaantulolla oli merkittävä vaikutus palotoimen kehitykseen, sillä se velvoitti kuntia toimiin palotoimen edistämiseksi. Myös valtio osallistui palotoimen kustannuksiin lain voimaantulon myötä. (Nuoreva 1980, 795) Palolaki määräsi palotoimen kunnille järjestettäväksi, mutta takasi mahdollisuuden kuntarajat ylittävään palotoimen järjestelyyn. Ensimmäiseen palolakiin sisällytettiin määräys yleisen palotarkastuksen vuosittaisesta suorittamisesta rakennuksissa ja laitoksissa. (Katajamäki 2006, 26-27)

Palolakia uudistettiin 1960, vaikkakin uudistukset olivat vähäisiä. Sisäasiainministeriöön perustettiin paloalan virastoyksikkö, sisäasiainministeriön paloasiainosasto. Laissa säädettiin, että jokaisessa kunnassa tulee olla palokunta; vakinainen-, puolivakinainen-, sopimus- tai yleinen palokunta. Vuoden 1933 palolakiin säädetty mahdollisuus kuntarajat ylittävään palotoimen järjestämiseen säilytettiin uudessa laissa. (Katajamäki 2006, 33-34)

3.1.2 Laki palo- ja pelastustoimesta 1975

Laki palo- ja pelastustoimesta määräsi pelastustoimen palokuntien tehtäväksi. Palokunnan tehtävien kirjo oli jo 1960 loppupuolella laajentunut merkittävästi yhteiskunnallisen ja teknologian kehityksen myötä; palokuntaa työllisti sammutustehtävien lisäksi kasvavissa määrin muut onnettomuustyyppit. Pelastustoiminnan tehtäväkenttään määriteltiin laissa räjähdysonnettomuudet, öljyvahingot, sortumat, liikenneonnettomuudet, kaasu- ja nestevuodot, tulvat, rankkasateet ja muut luonnontapahtumasta aiheutuneet vaarat. Lakiin säädetyllä lauseella ” kaikki ne tarpeelliset toimenpiteet, joista tarkoituksenmukaisesti voidaan huolehtia palotoimen viranomaisten toimesta” mitätöitiin tehtäväskalan rajoitukset. (Katajamäki 2006, 35-36)

Laissa luovuttiin maaseudun kansalaisvelvollisuuteen perustuvista palokunnista. Kunnalliseen palotoimeen kuuluivat lakiuudistuksen jälkeen vakinainen-, puolivakinainen-, ja sopimuspalokunta, joiden valmiustaso määriteltiin kunnan asukasluvun mukaan. Palokunnan operatiiviseen toimintaan ei lakiuudistuksen jälkeen voinut osallistua ilman tehtävän edellyttämää koulutusta. Naapurikuntien yhteistyö palotoimen järjestämisestä säilytettiin. Kunnilta vaadittiin kehittämissuunnitelma kunnan palotoimen kehittämistavoitteista. (Katajamäki 2006, 35-36)

3.1.3 Pelastustoimilaki 1999 ja pelastuslaki 2003

Vuoden 1999 pelastustoimilaki yhdisti vuonna 1975 pelastustoimesta säädetyn lain ja väestönsuojelulain. Se sääтели pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä ja väestönsuojelua. Palotermin laista syrjäytti isoa turvallisuussektoria paremmin kuvaava termi ”pelastus”.

Uusi laki velvoitti kunnat selvittämään alueillaan esiintyvät onnettomuusuhat ja laatimaan tähän perustuvan palvelutasopäätöksen. Palvelutasopäätös määritteli kunnan pelastustoimen valmiuden alueellaan, sisältäen vahvuudet niin miehistön kuin kaluston osalta ja toimintavalmiusajan. Tämän lisäksi palvelutasopäätös käsitti onnettomuuksien ehkäisyn, suunnittelun, väestönsuojelun, sekä pelastustoiminnan tukitoiminnot. Laki määräsi myös palovaroittimet pakollisiksi kaikkiin asuntoihin ja majoitus- ja hoitolaitosiin. (Sisäministeriön tiedote 2.9.1999)

Pelastustoimilaki oli voimassa vain neljä vuotta. 1990-luvulla oli jo laajalti vireillä keskustelua pelastustoimen valtiollistamisesta. (Katajamäki 2006, 37). Paavo Lipposen hallitusohjelmaan kirjattu selvitystyö pelastustoimen valtiollistamisesta aloitettiin valtioneuvoston määräyksellä 2.6.1999. Muodostettavaksi ehdotettiin noin 30 alueellista pelastuslaitosta. (Onnettomuusriskit hallintaan - Loppuraportti)

Vuonna 2002 astui voimaan laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001. Laki jakoi pelastuslaitokset 22:een pelastustoimen alueeseen. Vuoden 1933 palolaista lähtien voimassa ollut kunnallinen pelastustoimi muodostettiin uudelleen ja vuoden 2003 voimaan tullut pelastuslaki oli sisällöltään painottunut alueelliseen uudistukseen, sen ollessa lakiuudistuksen merkittävin muutos.

4 Lakiuudistuksen taustat

Edellinen pelastuslaki 13.6.2003/468 määrättiin uudelleen arvioitavaksi osana Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen huhtikuussa vuonna 2007 julkaistua ohjelmaa. Pelastuslain uudistuksella tavoiteltiin onnettomuuksien ehkäisyn edistämistä, jotta onnettomuuksien määrä

Suomessa vähenisi ja Suomi kykenisi saavuttamaan Sisäministeriön Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettyjä sisäisen turvallisuuden tavoitelukuja.

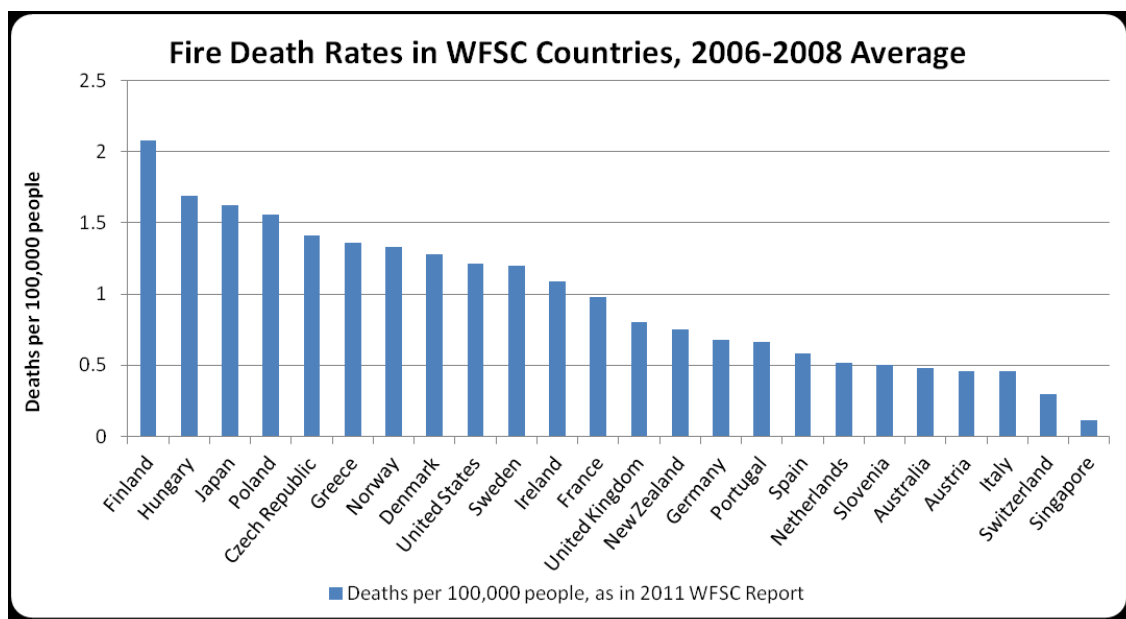
Syyskuussa 2004 julkaistussa Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa arvioitiin sisäisen turvallisuuden nykytilaa ja uhkia. Näihin arvioihin perustuen ohjelmassa asetettiin sisäisen turvallisuuden tavoitteet sekä esitettiin strategiset linjaukset ja toimenpiteet näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Sisäisen turvallisuuden pitkän aikavälin tavoitetila vuonna 2015 määriteltiin seuraavanlaisesti:

” Suomi on Euroopan turvallisin maa. Turvallisuuden takeena on hyvin toimiva julkinen sektori, jonka toiminta painottuu ennalta estävään työhön. Viranomaisyhteistyöllä sekä sidosryhmien ja yksityisen sektorin kanssa kumppanuuksia solmimalla varmistetaan laadukkaat ja ihmisten turvallisuusodotuksia vastaavat sisäisen turvallisuuden palvelut. ” (Arjen turvaa, 1)

Suomen sisäisen turvallisuuden tilanne on kansainvälisesti verraten hyvä. Tapaturmatilastoissa Suomi on kuitenkin säilynyt korkeilla sijoilla, joten tapaturmien määrässä on tapahduttava muutos. Tulipaloissa tuhoutuneen omaisuuden arvo on ollut Suomessa n. 210 milj. euroa vuositasolla ja tulipalot aiheuttavat toiminnan keskeytymisestä vuosittain n. 25 milj. euron kulut yhteiskunnalle. (Arjen turvaa, 15, 17, 59-63)

Tapaturmaisesti loukkaantuneiden ja kuolleiden määrä Suomessa on kansainvälisessä vertailussa ollut pitkään huolestuttavan korkea. Vuonna 2004 tapahtuneeseen EU:n laajenemiseen asti oli tapaturmaisesti kuolleiden määrä Suomessa EU:n suurin. Koti- ja vapaa-ajan turvallisuutta kartoittavassa kansainvälisessä vertailussa Suomi oli vuonna 2004 sijalla 20, muiden Pohjoismaiden ollessa huomattavasti edellä: Ruotsi 4.sija, Norja 9.sija ja Tanska 11.sija. (Arjen turvaa, 62)

World Fire Statistics Centren vuonna 2011 julkaisema palokuolematilasto vuosilta 2006–2008 osoittaa Suomen olevan merkittävästi jäljessä Euroopan huippumaita tulipaloista aiheutuneiden kuolemien ehkäisyssä. Etenkin pohjoismainen vertailu tilastossa osoittaa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettyjen tavoitteiden haasteellisuuden.



Taulukko 1. The Geneva Association World Fire Statistics N° 27 / October 2011.

Vuonna 2007 julkaistussa Sisäisen turvallisuuden ”Turvallinen elämä jokaiselle”-ohjelmassa tarkennettiin tavoitteita paloturvallisuuden edistämiseksi. Ohjelmassa esitetään taulukossa 2 lueteltuja mittareita, joilla seurataan näiden tavoitteiden toteutumista. Taulukosta ilmenee, että vaikka palovahingoista koituvien rahallisten menetysten osalta ollaan valmiita vain säilyttämään nykyinen taso, on palokuolemien kohdalla tavoiteltu lasku merkittävän jyrkkä; kahdeksassa vuodessa tavoitellaan miltei palokuolemien puolittumista. Palotekniikan valjastaminen turvallisuuden edistämiseksi on sisällytetty tavoitteisiin; automaattisen sammutuslaitteiston käyttöönottoprosentin tavoiteltiin nousevan 37% vuoteen 2015 mennessä.

Mittari	Lähtötaso 2007	Välitavoite 2011	Tavoite 2015
Palokuolemien määrä	90	65	50
Palovahinkojen aiheuttamat vahingot	150 M€	150 M€	150 M€
Hoito- ja huoltolaitosten suojaaminen automaattisella sammutuslaitteistolla.	13 %	20 %	50 %

Taulukko 2. Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoiteluvut. Lähde: Turvallinen elämä jokaiselle. 2007.

Pelastustoimen taskutilasto 2007–2011 ei osoita selkeää tasaista laskevaa trendiä palokuolemien määrässä. Vuonna 2012 tapahtui palokuolemista jälleen nousua vuoden 2011 hyvän tuloksen perään, määrän noustessa tuolta vuodelta 80:een. Vuonna 2013 palokuolemien määrä väheni merkittävästi Suomessa. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön julkaisemien ennakkotietojen mukaan tulipaloissa kuoli vuonna 2013 51 ihmistä, mitä voidaan pitää merkittävänä muutoksena (SPEK 3.1.2014). Edellisen kerran palokuolemien määrä on ollut vastaavalla tasol-

la vuonna 1964, joten laskua voidaan pitää poikkeuksellisen jyrkkänä (YLE 3.1.2014). Vuoden 2013 palokuolemien määrä on vuodelle asetetulla 2015 tavoitetasolla. Tämä tulos on poikkeuksellinen myös siinä mielessä, että Suomi on myös palokuolemien määrässä kansainvälisessä vertailussa kärkiasemassa vuoden 2013 tilastoissa, kuten taulukon 4 luvut osoittavat. Vuonna 2010 oli 23% hoito- ja huoltolaitoksista suojattu automaattisella sammutuslaitteistolla. (Turvallisempi huominen, 42)

Palokuolleet	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	91	108	112	90	66	80	51

Taulukko 3. Palokuolemat 2007–2013. Lähde: Pelastustoimen taskutilasto 2007–2013.

Palokuolleet	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Suomi	16,1	20,2	20,1	14,9	12,5	14,8	9,4
Tanska	13	16,6	12,9	13,4	11,4	10,9	
Ruotsi	10,6	12,4	13,4	13,9	11	11,7	10,8
Norja	15,8	17,3	12,7	13,4	9,6	7,9	12,2
Iso-Britannia	7,3	7,4					

Taulukko 4 Palokuolemia miljoonaa asiakasta kohti Pohjoismaissa ja Iso-Britanniassa vuosina 2007-2013. Lähde: SPEK Palokuolematilastot 2007-2013

Pelastuslakiin tehtävillä muutoksilla pyrittiin lisäämään Suomen paloturvallisuutta vaikuttamalla onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn. Tämä on ollut pelastustoimen kehittämisen suuntaus myös muissa Euroopan maissa 2000-luvulla.

Ruotsissa lainsäädäntö uudistettiin vuonna 2003, jolloin palotarkastustoiminnan sääntelyä kevennettiin, jotta valvontatoimia pystyttäisiin kohdentamaan paremmin paikallisen toimintaympäristön vaatimusten mukaisiksi. Painopiste siirtyi rakenteellisesta paloturvallisuudesta paloturvallisuusjärjestelyjen yleiseen arviointiin. Uudistus vähensi valvontakäyntejä 40 prosentilla ja hoitolaitosten, majoitustilojen, koulujen ja kokoontumistilojen valvontaa tehostettiin. Myös Norjassa toteutettiin lakiuudistus vuonna 2002, jonka myötä valvontaa toteutetaan riskiperusteisesti, vaikkakin keskusvirasto edelleen sanelee palotarkastusvälejä ja tarkistettavia kohteita. (HE 257/2010 vp. 12-13)

5 Lakiuudistuksen vaiheet

Suomessa pelastuslain uudistamisen esiselvitys -hanke toteutettiin aikavälillä 7.9.2007–31.3.2008, jonka pohjalta pelastuslain uudistamishanke käynnistyi heinäkuussa 2008. Lakiuudistushankkeen tavoitteiksi asetettiin hallitusohjelmaan kirjatun sisällön lisäksi vuonna 2004 julkaistussa Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitettyjen kehityslinjausten to-

teutuminen. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa asetetaan tavoitteita onnettomuuksien ehkäisyn tehostamisesta, erityisesti asumisturvallisuuden parantamisesta (Arjen turvaa 2004, 65-66). Lakiuudistuksella pyrittiin erityisesti parantamaan pelastustoimen toiminnan vaikuttavuutta, selkeyttämään sääntelyä ja parantamaan nykyistä lainsäädäntöä ratkaisemalla siinä ilmeneviä ongelmia ja puutteita. Lakiuudistuksen perimmäinen tavoite on vähentää onnettomuuksien määrää ja rajoittaa niistä aiheutuvia vahinkoja. (Pelastuslainuudistamishanke, Työsuunnitelma. Onnettomuuksien ehkäisyn jaosto 17.10.2008)(HE 257/2010. 29)

Lakiuudistuksen sisällöstä kuultiin lausunnot kaikilta ministeriöiltä, lääninhallituksilta, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, pelastuslaitoksilta, keskeisiltä keskushallinnon viranomaisilta ja yhteisöiltä, joilla on pelastustoimeen liittyviä tehtäviä; Suomen Kuntaliitolta, pelastusalalla toimivilta vapaaehtoisilta järjestöiltä ja useilta muilta kansalaisjärjestöiltä. Myös Hätäkeskuslaitokselta, Pelastusopistolta, eräiltä työnantaja- ja työntekijäliitoilta ja muilta pelastustoimen alalla toimivilta etujärjestöiltä kuultiin lausunnot. Lausunnoissa pääsääntöisesti kannatettiin kaikkia lainsäädännön uudistuksia. Uusi pelastuslaki tuli voimaan 1.7.2011.

6 Pelastuslain keskeiset uudistukset

Pelastuslain uudistuksessa voidaan nostaa esille neljä keskeistä uudistusta, vaikka siinä tehtiinkin useampia lakiteknisii muutoksia ja säännösten ajantasaisuuden tarkastamista. Nämä uudistukset valikoituivat tarkempaan tarkasteluun Helsingin kaupungin Pelastuslaitoksen riskienhallintaosaston projektipäällikön Annukka Saine-Kottosen asiantuntijahaastattelun ja Suomen palopäällystöliitolla kyselystä tuotetun testikierroksen tuloksena. Ensimmäinen keskeinen uudistus liittyy valvontaan. Kumotun pelastuslain 13.6.2003/468 35 §:ssä veloitettiin palotarkastus suoritettavaksi asuinrakennuksissa ja niihin henkilö- ja paloturvallisuuden kannalta rinnastettavissa kohteissa paikallisessa palvelutasopäätöksessä päätetyin väliajoin. Valtioneuvoston asetuksella säädettävissä kohteissa, joissa henkilö- ja paloturvallisuudelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran voitiin arvioida olevan tavanomaista suurempi, palotarkastus tuli suorittaa vuosittain ja tarvittaessa useamminkin. Palotarkastusveloitteet rajoittivat merkittävästi pelastuslaitosten mahdollisuuksia kehittää toimintaansa alueellisten onnettomuusriskien pohjalta. Palotarkastustoiminnan sääntely haluttiin muuttaa pelastuslaitosten valvontatarpeita palvelevaksi. Onnettomuuksien ehkäisyä pyritään edistämään kohdentamalla valvontatoimet riskikohteisiin.

Uudistetun pelastuslain 29.4.2011/379 79 §:ssä on säädetty valvontasuunnitelman laadintavelvoite, jossa määritetään pelastuslaitoksen palotarkastuskohteet. Valvontasuunnitelma perustuu pelastuslaitoksen riskien arviointiin ja alueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen. Valvontasuunnitelmassa määritetään, miten pelastuslaitos toteuttaa toimialueellaan valvontaa ja kuinka se arvioi tämän valvonnan toteutumista. Valvontasuunnitelma lisääkin valvonta-

toimien resursseja riskikohteisiin ja vähentää puolestaan resursseja muista kohteista, kuten asuintalojen valvonnasta. Uusia valvontatoimenpiteitä on myös kehitetty palotarkastajan tarkastuskäynnin rinnalle. Useat pelastuslaitokset ovat ottaneet käyttöön omavalvontakäytännön, joissa esimerkiksi asukkaat suorittavat tarkastuksen itse pelastuslaitokselta saamansa lomakkeen pohjalta. Niiden perusteella pelastuslaitos päättää, milloin on tarve jatkotoimenpiteille, kuten opastukselle tai palotarkastukselle. Pelastuslaissa ei säädetä tämänkaltaisesta omavalvonnasta, vaan käytäntö on kehittynyt valvontasuunnitelman käyttöönoton myötä ja se on käytössä laajalti useissa pelastuslaitoksissa. (Markkanen 2013)

Toisena keskeisenä uudistuksena on palotarkastusten maksullisuus ja erheellisestä automaattisesta palohälytyksestä aiheutuva maksu (ERHE-maksu). Erheellisestä automaattisesta palohälytyksestä ei aikaisemmin ole peritty maksua. Pelastuslain esitöiden mukaan vuonna 2008 suoritetuista erityiskohteiden palotarkastuksista olisi 300 euron palotarkastusmaksulla kertynyt kansallisesti 11 miljoonan euron maksutulot. Palotarkastusmaksujen käyttöönotolla olisi siten ollut merkittävä taloudellinen vaikutus pelastustoimen toimintaedellytykseen. (HE 257/2010 vp, s. 24) Pelastuslaitosten tehtävistä 22 prosenttia (20 3014 kpl) oli automaattisia paloilmoinhälytyksiä vuonna 2008, joista 98 prosenttia oli aiheettomia eikä aiheuttanut pelastuslaitokselle pelastustoimenpiteitä. Erheellisistä paloilmoinhälytyksistä aiheutuu suuri vaara tieliikenteelle pelastuslaitoksen yksiköiden hälytysajojen vuoksi. Erheelliset palohälytykset vaikuttivat myös pelastuslaitoksen valmiuteen sitomalla yksiköitä turhiin hälytystehtäviin. (HE 257/2010 vp, s. 5 ja 14)

Pelastuslaitokset voivat nykyään pelastuslain 96 §:n mukaan periä maksun: 1) lain 79 §:ssä tarkoitetun valvontasuunnitelman mukaisen palotarkastuksen tai muun valvontatoimenpiteen suorittamisesta; 2) tehtävästä, jonka on aiheuttanut hätäkeskukseen liitetyn paloilmoinnituksen toistuva erheellinen toiminta; ja 3) tehtävästä, joka on muussa laissa erikseen säädetty maksulliseksi. Maksujen käyttöönotolla on tarkoitus varmistaa pelastustoimen paikallistason toimintaedellytys. (HE 257/2010 vp, s. 24) Alueen pelastustoimi päättää perittävien maksujen suuruudesta hyväksymässään taksassa. Esimerkiksi Helsingissä määräaikaisen palotarkastuksen hinta on ollut 300 euroa keskimääräisesti, perustuntitaksa palotarkastukselle on 50€ (Helsingin Kaupungin pelastuslautakunta 2012) ERHE-maksu on Helsingissä 690 euroa vuonna 2013.

Kolmas keskeinen uudistus liittyy väestönsuojia koskeviin velvoitteisiin. Aiemmin pelastuslain 60 §:n mukaan väestönsuoja oli rakennettava kerrosneliöiden ollessa 600 m², mikäli tiloissa asutaan tai työskennellään pysyvästi. Pelastuslain esitöiden mukaan rakentamisvelvoitteita vähentämällä säästyisi vuositasolla noin 21 miljoonaa euroa. Myös väestönsuojien rakenteiden säätelyn uudistamisella säästyisi saman arvion mukaan rakennuskustannuksia noin 4 miljoonaa euroa vuosittain (HE 257/2010 vp, s. 25) Lakiuudistuksen myötä tämä neliöalan vähimmäisarvo kaksinkertaistettiin. Uuden pelastuslain 29.4.2011/379 71§:n mukaisesti rakentamisvelvoi-

te täyttyy kerrosneliöiden ylittäessä 1200m. Teollisuus-, tuotanto-, varasto- ja kokoontumisrakennusten kohdalla velvoite täyttyy 1500m² jälkeen.

Neljäs keskeinen uudistus liittyy tiedonsaantioikeuteen. Aiemmin pelastuslaissa ei säädetty tiedonsaannin maksuttomuudesta. Lisäksi tiedonsaantioikeus oli rajoittunut ainoastaan pelastusviranomaisella oleviin tietoihin. Tiedonsaantioikeuden uudistamisella haluttiin parantaa pelastuslaitosten mahdollisuuksia toteuttaa varautumis- ja valvontatehtäviä laadukkaasti sekä edistää viranomaisyhteistyötä. Uudessa pelastuslain 13 luvussa säädetään pelastusviranomaisen tiedonsaantioikeudesta palo- ja onnettomuustutkinnassa, pelastustoimintaa ja valvontatehtävää varten sekä väestönsuojelu-tehtäviä varten. Tiedonsaannin esteettömyys ja maksuttomuus korostuvat uudessa pelastuslaissa. (HE 257/2010 vp, s. 27-29)

7 Tutkimusmetodologia

Tutkimusmenetelmänä on sähköinen kyselytutkimus, koska se on tehokas tapa kerätä laaja tutkimusaineisto. Oli todennäköistä, että kyselyllä saavutetaan suuri otos, sillä vastaajiksi valikoitunut ryhmä kokee oletettavasti kyselyn aiheen tärkeäksi. (Hirsijärvi, Remes & Sajaavaara 2007 s.190-191). Tutkimuksessa käytetty aineisto kerättiin 21 väittämää sisältäneellä sähköisellä kysymyslomakkeella. Valmista kysymyslomaketta ei ollut olemassa, joten väittämät johdettiin pelastuslain keskeisistä uudistuksista ja räätälöitiin tutkimukseen soveltuviksi. Väittämät mitattiin käyttäen Likert-asteikkoa, joka vaihteli 1 (= ”täysin eri mieltä”), 2 (= ”jokseenkin eri mieltä”), 3 (= ”ei osaa sanoa”), 4 (= ”jokseenkin samaa mieltä”) ja 5 (= ”täysin samaa mieltä”) välillä. (Likert 1932) Analysointia varten 1-5 Likert-asteikko koodattiin uudelleen 1-4 asteikoksi, jotta ”ei osaa sanoa” -vastaukset voitiin poistaa aineistosta. Kysely on kokonaisuudessaan liitteenä (liite 2).

Yleistä lakiuudistuksesta -osiossa esitetään väittämiä lakiuudistuksen vaikutuksista yleiseen turvallisuustasoon. Tarkoituksena on selvittää miten tuloksellisesti pelastuslaitokset kokevat lakiuudistuksen saavuttaneen sille asetettuja tavoitteita ja miten hyvin lakiuudistus on vastannut kentän tarpeisiin. Osiossa pyritään selvittämään, onko lakiuudistus onnistunut tavoitteessaan - onko lakiuudistus edistänyt yleistä turvallisuustasoa?

Onnettomuuksien ennaltaehkäisy -osiossa käydään läpi lakiuudistuksen muutoksia, joilla on pyritty vaikuttamaan resursseihin, sekä onnettomuuksien ehkäisytyön laatuun. Osiossa tarkastellaan lakiuudistuksen vaikutuksia pelastuslaitoksen palvelujen laatuun ja resursointiin. Osion väittämässä käsitellään myös omavalvonnan toteutumista ja pyritään saamaan vastauksia siihen, kuinka laadukkaasti omavalvontaa toteutetaan ja kuinka hyvin pelastuslaitoksien koetaan kykenevän vaikuttamaan omavalvontaansa.

Palotarkastusmenetelmät käsittelevässä osiossa tarkastellaan palotarkastusmenetelmiä lakiuudistuksen valossa. Riskiperusteinen valvontamalli edellyttää pelastuslaitoksia suorittamaan toimialueellaan riskienarviointia, mutta laki ei säädi riskienarvioinnin toteutustavoista. Pelastuslain uudistus ei siis itsessään sisällä säädöksiä palotarkastusmenetelmistä, mutta lakiuudistuksella on ollut vaikutusta valvontamenetelmien kehittämiseen. Pelastuslain 468/2003 määrällisen palotarkastusveloitteen ollessa kansallisesti yhdenmukainen, mahdollistaa nykyinen riskienarvioon perustuva valvontamalli merkittäviä muutoksia valvontaan pelastuslaitosten välillä. Palotarkastusten muuttuminen maksullisiksi luo painetta palvelun tasavertaistamiselle, jonka vuoksi useat pelastuslaitokset ovat uudistamassa tarkastustoimintamalleja. Useat pelastuslaitokset ovat kallistumassa auditoivan palotarkastusmenetelmän käyttöönottoon (Markkanen 26-27. 2013). Osiossa pyritään hahmottamaan pelastuslaitosten tahtotilaa yhteiselle palotarkastusmallille ja auditoivan menetelmän kykyä toimia sellaisena.

Kyselyn sisällön laadun varmistamiseksi on kyselystä tehty testikierros Suomen Palopäälystöliitolla. Palopäälystöliiton testikierroksen tuloksena kartoitettiin kyselyn kehittämistarpeita ja puutteita. Testikierrokselta saadun palautteen pohjalta kyselyyn tehtiin tarvittavia muutoksia. Kyselyn sisällöstä haastateltiin myös Helsingin kaupungin Pelastuslaitoksen riskienhallintaosaston projektipäällikköä Annukka Saine-Kottosta 7.2.2013. Haastattelun tarkoituksena oli kuulla Pelastuslaitoksen asiantuntijan näkemyksiä pelastuslain uudistuksen merkittävimmistä muutoksista ja kartoittaa kyselyn sisällön kehitystarpeita.

Kysymyslomakkeen lopussa oli lisäksi avoimia kysymyksiä. Laadulliset avoimet kysymykset tuovat analyysiin mukaan sellaista tutkimustietoa, jota pelkästään valmiita vastausvaihtoehtoja sisältävillä väittämillä ei ole mahdollista saada, mikä mahdollisti tutkimusaiheen laajemman ja syvemmän ymmärtämisen (Hirsijärvi, Hurme 2008). Avoimissa kysymyksissä tiedusteltiin vastaajilta heidän arvioita pelastuslain toimivuudesta sekä merkittävimmistä parannuksista. Viimeisenä kysymyksenä oli, että mitä kehittämistarpeita he näkevät pelastustoimen nykysäätelyssä.

Kattavan ja heterogeenisen vastaajajoukon rekrytoimiseksi kyselystä tiedotettiin sähköisenä vastauspyyntönä pelastuslaitosten riskienhallintaosastojen johtajille, joita pyydettiin välittämään vastauspyyntöä oman osastonsa henkilöstölle. (Liite 1) Kyselyn vastausaikana 21.3.–14.4.2013 vastauksia saatiin yhteensä 103 kappaletta.

8 Tulokset

Vastaajat olivat hyvin kokeneita pelastustoimen toimijoita, joista lähes puolen toimenkuvana oli palotarkastaja. Eniten vastauksia tuli Helsingin kaupungin (27,2 prosenttia) ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksilta (20,4 prosenttia). Pirkanmaan, Lapin ja Etelä-Pohjanmaan pe-

lastuslaitoksilta tuli puolestaan vastauksia noin 10 prosenttia pelastuslaitoksittain. Kahdeksasta pelastuslaitoksesta ei saatu vastauksia lainkaan. Vastaajien taustatiedot on esitetty tarkemmin taulukossa 5

Taustatieto	Lkm	Osuus vastaajista	Taustatieto	Lkm	Osuus vastaajista
Sukupuoli			Nykyisen toimenkuvan kesto vuosissa		
Mies	81	78,6 %	< 5	39	37,9 %
Nainen	22	21,4 %	5-9	34	33,0 %
			10-20	16	15,5 %
Ikä			> 20	13	12,6 %
< 25	1	1,0 %	<i>Puuttuvia vastauksia</i>	1	1,0 %
25-34	25	24,3 %			
35-44	19	18,4 %	Pelastuslaitos		
45-54	30	29,1 %	Helsinki	28	27,2 %
> 55	28	27,2 %	Länsi-Uusimaa	21	20,4 %
			Pirkanmaa	12	11,7 %
Koulutus			Etelä-Pohjanmaa	10	9,7 %
Ammatillinen koulutus	29	28,2 %	Lappi	9	8,7 %
Alempi korkeakoulututkinto	62	60,2 %	Kainuu	5	4,9 %
Ylempi korkeakoulututkinto	11	10,7 %	Oulu-Koillismaa	5	4,9 %
Lisensiaatti tai tohtori	1	1,0 %	Pohjanmaa	4	3,9 %
			Pohjois-Karjala	4	3,9 %
Toimenkuva			Itä-Uusimaa	1	1,0 %
Palotarkastaja	48	46,6 %	Etelä-Savo	1	1,0 %
Palomestari	9	8,7 %	Keski-Suomi	1	1,0 %
Suunnittelija	9	8,7 %	Satakunta	1	1,0 %
Riskienhallintapäällikkö	8	7,8 %	Pohjois-Savo	1	1,0 %
Palopäällikkö	7	6,8 %			
Johtava palotarkastaja	5	4,9 %			
Paloesimies	3	2,9 %			
Turvallisuuskouluttaja	3	2,9 %			
Kemikaalitarkastaja	2	1,9 %			
Valmiuspäällikkö	1	1,0 %			
Varautumisen opettaja	1	1,0 %			
Pelastuskomentaja	1	1,0 %			
Palomies	1	1,0 %			
<i>Puuttuvia vastauksia</i>	5	4,9 %			

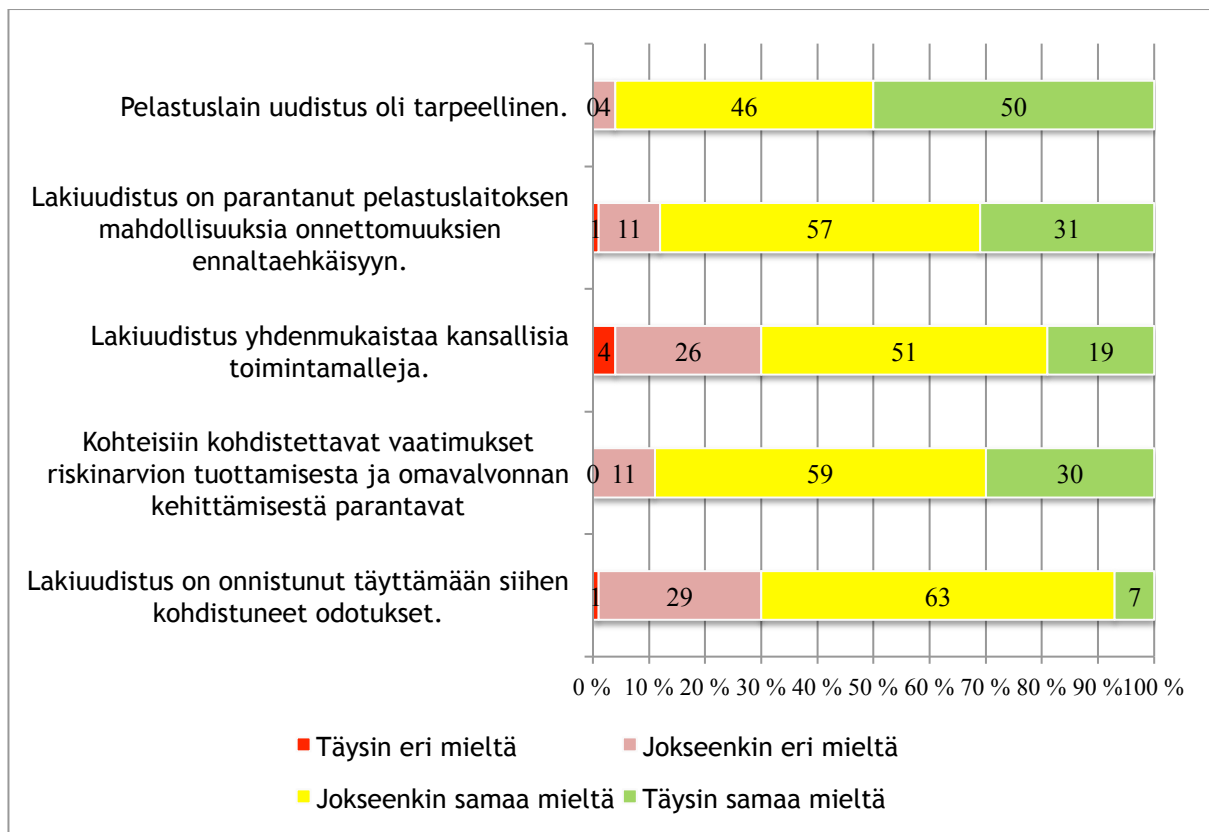
Taulukko 5 Vastaajien taustatiedot (N=103)

8.1 Monivalintakysymykset

Väittämät on taulukoitu Likert-asteikon mukaisesti kuvioihin, joissa näkyy vastausprosenttien jakaumat. Kysymyskohtaiset vastausmäärät vaihtelivat 71 ja 96 välillä, kun ”ei osaa sanoa” -vastaukset oli poistettu aineistosta.

Vastaajat (96 prosenttia) pitivät lainsäädännön uudistusta tarpeellisena. Lakiuudistuksen pyrkimys parantaa pelastuslaitosten mahdollisuuksia onnettomuuksien ehkäisytyöhön on myös koettu miltei yksimielisesti onnistuneeksi, koska ainoastaan 12 prosenttia vastaajista oli eri mieltä väittämän kanssa, 88 prosentin ollessa samaa mieltä. Kohteiden vastuullistaminen omavalvonnan ja riskienarvion tuottamisessa koettiin lähes yksimielisesti (89 prosenttia) turvallisuuskulttuuria kehittäväksi muutokseksi.

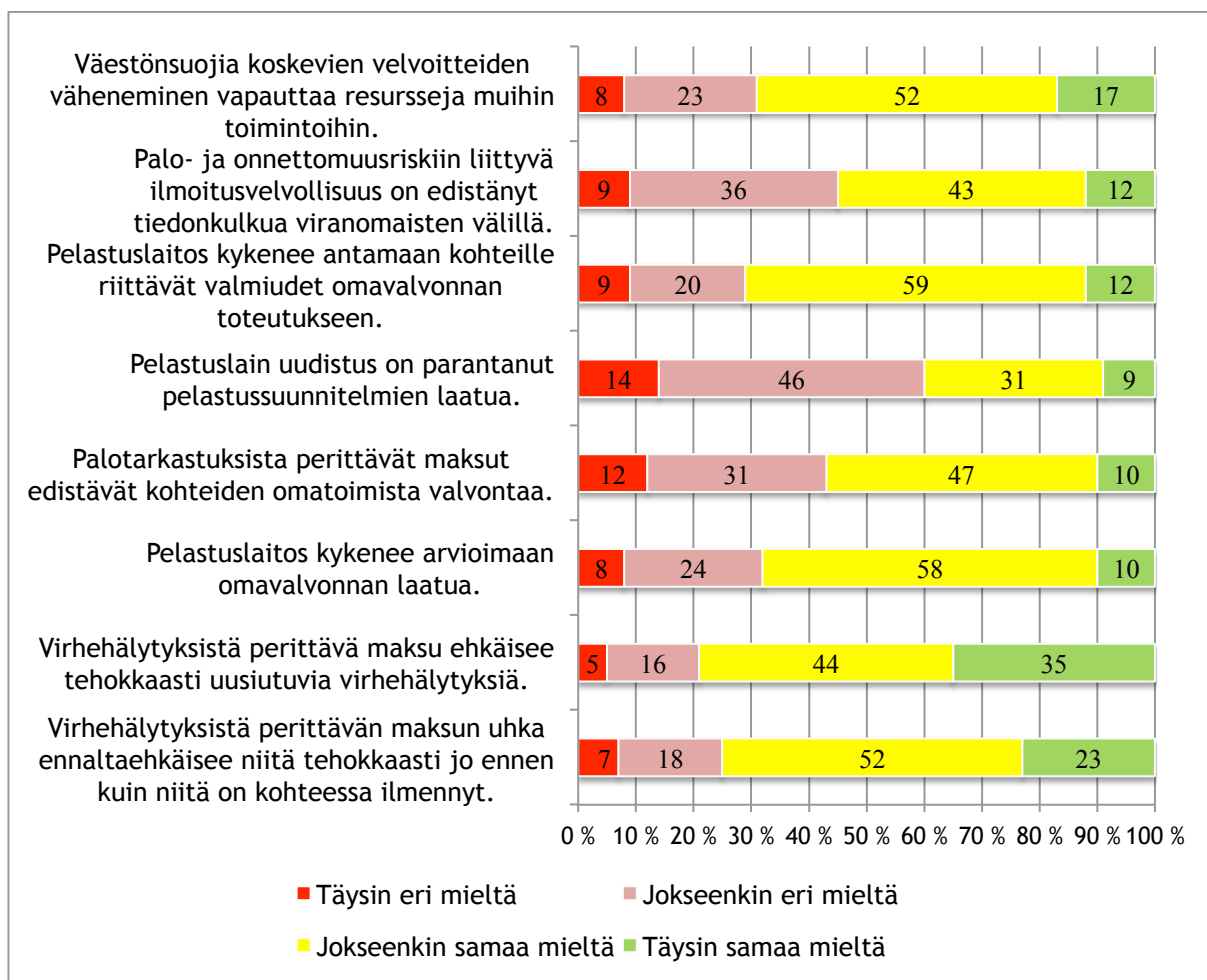
Vastaajista 70 prosentin mukaan lakiuudistus yhdenmukaistaa kansallisia toimintamalleja ja se on onnistunut täyttämään siihen kohdistuneet odotukset. Molempien väittämien osalta 30 prosenttia vastaajista oli eri mieltä. Väittämien tarkemmat vastausjakaumat on esitelty kuviossa 1.



Kuvio 1 Pelastuslaitosten yleisiä näkemyksiä lakiuudistuksen tuloksellisuudesta

Vastaajista 69 prosenttia koki väestönsuojien velvoitteiden muutoksen vapauttaneen resursseja, 31 prosentin ollessa eri mieltä väittämän kanssa. Vastaajista 55 prosenttia oli sitä mieltä, että pelastuslain ilmoitusvelvollisuutta koskevien uudistusten vaikutus pelastusviranomaisen tiedonsaantiin on ollut positiivinen, kun 45 prosenttia oli vaikutuksesta eri mieltä. Vastaajista 71 prosenttia koki pelastuslaitoksen olevan kykenevä tukemaan omavalvonnan toteutusta riittävästi. ”Pelastuslain uudistus on parantanut pelastussuunnitelman laatua” -väittämän kanssa oli eri mieltä 59 prosenttia vastaajista. Tämän väittämän tulosta arvioitaessa tulee kuitenkin huomioida, että kyselyajankohtana oli vielä siirtymäsäännös pyörimässä, jolloin uudistuksen mukaisia suunnitelmia ei vielä tarvinnut tehdä.

”Palotarkastuksista perittävät maksut edistävät kohteiden omatoimista valvontaa” -väittämän vastauksissa oli hajontaa, koska eri mieltä olevien osuus oli 43 prosenttia, kun taas 57 prosenttia vastaajista koki maksujen perinnän edistävän omavalvontaa. Vastaajista 68 prosentin mielestä pelastuslaitos kykenee arvioimaan omavalvonnan laatua. Selkeä enemmistö, 80 prosenttia, vastaajista koki ERHE-maksun tehokkaana tapana vähentää virrehälytyksiä. ERHE-maksujen uhan kykyä ehkäistä virrehälytyksiä kohteissa ennen niiden ilmenemistä kartoitavassa väittämässä on vastaukset jakaantuneet hyvin samankaltaisesti edellisen väittämän kanssa, 75 prosentin enemmistön ollessa samaa mieltä väittämän kanssa, 25 prosentin osuuden vastaajista ollessa eri mieltä. Väittämiä tarkemmat vastausjakaumat on esitelty kuviossa 2.

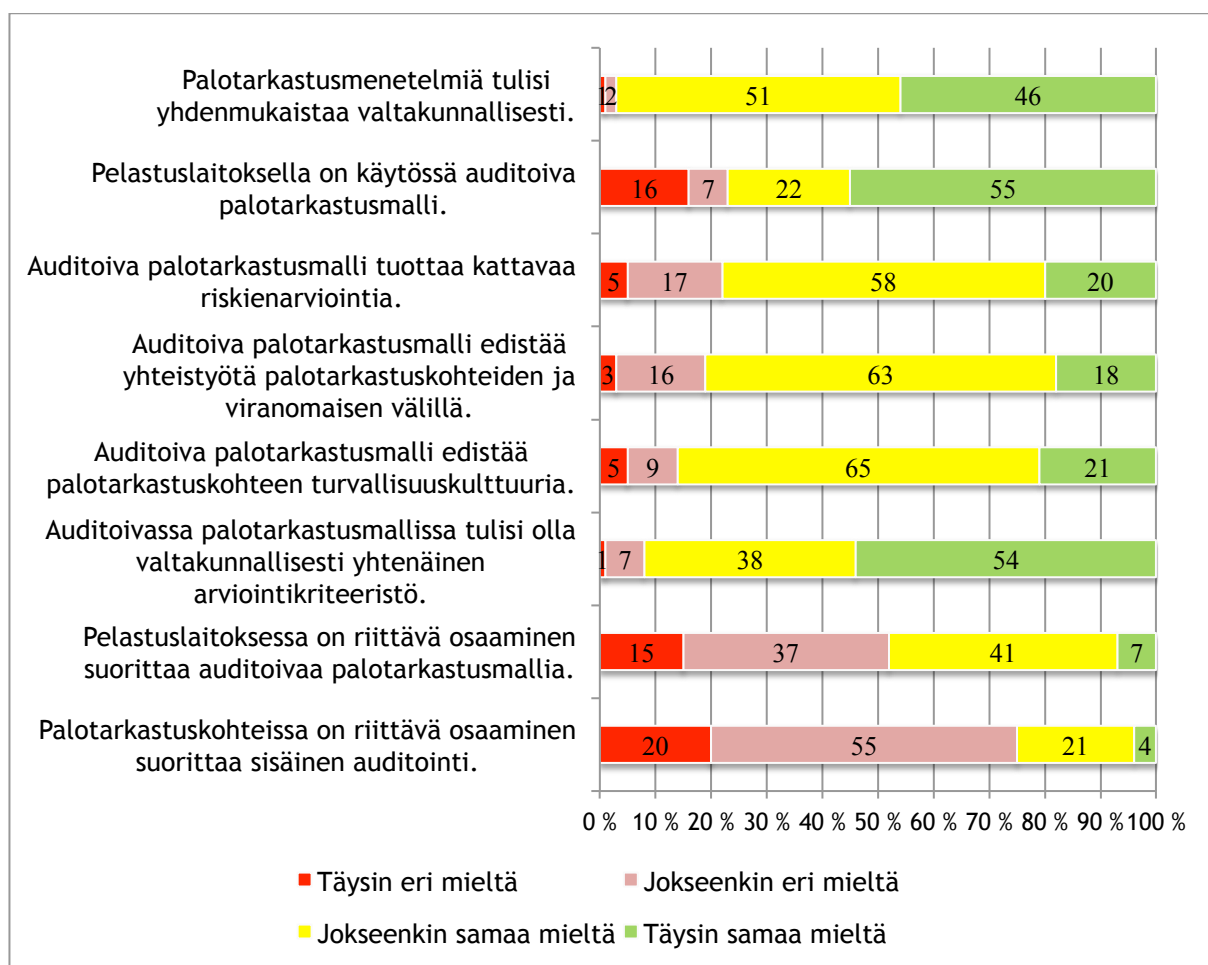


Kuvio 2. Pelastuslaitosten näkemyksiä lakiuudistuksen vaikutuksesta onnettomuuksien ehkäisyyn

Vastaajista jopa 97 prosenttia kokee palotarkastusmenetelmien valtakunnallisen yhtenäistämisen tarpeellisenä. Vastaajista 77 prosentilla oli pelastuslaitoksellaan käytössään auditoiva palotarkastusmalli. Enemmistö vastaajista (78 prosenttia) arvioi auditoivan palotarkastusmallin tuottavan kattavaa riskienarviota. Vastaajista 81 prosenttia arvioi sen edistävän viranomaisten välistä yhteistyötä ja 86 prosenttia kohteiden turvallisuuskulttuuria. Vastaajat olivat miltei yksimielisiä palotarkastusmenetelmien valtakunnallisesta yhdenmukaistamisen tarpeesta. Ainoastaan 3 prosenttia vastaajista oli eri mieltä väittämän kanssa.

”Auditoivassa palotarkastusmallissa tulisi olla yhtenäinen arviointikriteeristö” -väittämän vastausten jakautumisessa toistuu kyselyn tuloksissa laajalti esiintynyt tarve valtakunnalliselle yhdenmukaistamiselle, jopa 92 prosentin enemmistön ollessa väittämän kanssa samaa mieltä. Yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, ettei pelastuslaitoksilla ole riittävää osaamista suorittaa auditoivaa palotarkastusmallia. Vastaajista 75 prosenttia koki, ettei myöskään palotarkastus-

kohteissa ole tällä hetkellä riittävää osaamista sisäisen auditoinnin suorittamiseen. Väittä-
 en tarkemmat vastausjakaumat on esitelty kuviossa 3.



Kuvio 3. Pelastuslaitosten arviot palotarkastusmenetelmien kehittämistarpeesta ja auditoivan palo-tarkastusmallin käytettävyydestä

8.2 Avoimet kysymykset

Avoimet vastaukset on analysoitu laadullisella tutkimusmenetelmällä. Yksittäisten kysymyksi-
 en havaintoja analysoitiin kvantifioimalla ja teemoittelemalla. Laadullisen aineiston analyysin
 tarkoituksena on luoda aineistoon selkeyttä ja tuottaa tietoa tutkimuksen kohteesta. Kvanti-
 fioinnilla tarkoitetaan mainintojen määrän laskemista, kun teemoittelulla puolestaan tarkoi-
 tetaan aineiston järjestämistä tiettyjen näkökulmien mukaisesti (Eskola, Suoranta 1998).
 Avoimien kysymysten yhteydessä esitetään myös suoria lainauksia vastauksista.

Ensimmäiseen avoimeen kysymykseen, jossa tiedusteltiin pelastuslain toimivuutta, saatiin vastauksia yhteensä 40 kappaletta (39 prosenttia vastaajista). Taulukossa 6 on esitetty vastausten määriä näkökulmien mukaisesti.

Näkökulmat	Miten arvioisit pelastuslain toimivuutta lakiuudistuksen myötä?	
	Lkm	%
Toimivampi kuin edellinen laki	13	33
Lain puutteellisuus	9	23
Lain selkeämpi rakenne	4	10
Lain tulkinnanvaraisuus	4	10

Taulukko 6 Miten arvioisit pelastuslain toimivuutta lakiuudistuksen myötä? (N=40)

”Miten arvioisit pelastuslain toimivuutta lakiuudistuksen myötä?” -kysymyksen vastauksista nousi esille neljä toistuvaa näkökulmaa. Niistä merkittävimpänä oli uuden näkemys siitä, että uusi pelastuslaki on vanhaa toimivampi, jonka mainitsi 33 % vastanneista. Puutteellisena lainsäädäntöä piti 23 prosenttia vastaajista. 10 % osuus vastaajista kehui pelastuslain rakenteen selkeyttä. Yhtä suuri osa vastaajista esitti kritiikkiä esitettiin pelastuslain tulkinnanvaraisuudesta. Tulkinnanvaraisuuden koettiin aiheuttavan merkittäviä pelastuslaitoskohtaisia eroja menettelyissä asettaen kansalaiset eriarvoiseen asemaan. Vastauksissa korostettiin, että palveluiden maksullisuudesta tulee enemmissä määrin aiheutumaan enemmän painetta palveluiden yhdenvertaisuudelle.

”Pelastuslaki on tuonut pientä eloa pelastuslaitoksen vanhoihinkin menetelmiin ja toimintatapoihin.”

”Pelastuslaki on toimiva, siinä on riittävää väljyyttä, jotta se voi olla kattava... Tietenkään itse lain toimivuutta ei pidä yhdistää sen soveltamiseen annettuihin ohjeisiin tai niiden puuttumiseen.”

”Toki lakitasolla ei voida määritellä sentin tarkkuudella asioita, mutta tarkemmat määritellyt olisi tullut sisällyttää asetukseen/asetuksiin. Nyt pelastuslaki on joiltakin osilta hyvin tulkinnanvarainen, mikä aiheuttaa alueellisia (ja jopa alueen sisäisiä) tulkintaeroja ja on täten epätasa-arvoinen asiakkaita/kuntalaisia kohtaan.”

”Kuitenkin se että jokainen laitos vetää omat linjanvetonsa erhe-muistiosta (päättää esim. että ei laskuta yhtään ruuanvalmistuksesta aiheutunutta kohdetta, tai tulkitsee yhdenmukai-

sesti mutta omalla harkinnallaan laitoksen alueen suurteollisuutta) vesittää muiden vaatimustasoa ja johtaa siihen eri laitosten alueilla on eri tavat”

Toiseen avoimeen kysymykseen, jossa tiedusteltiin lakiuudistuksen merkittävimpiä parannuksia, vastauksia tuli yhteensä 51 kappaletta (50 prosenttia vastaajista). Taulukossa 7 on esitetty tarkemmin vastausten määriä näkökulmien mukaisesti.

Näkökulmat	Mitkä ovat lakiuudistuksen merkittävimmät parannukset?	
	Lkm	%
Valvontasuunnitelma ja valvontatoimien sovellettavuus	23	45
Kansalaisten omatoimisuuden lisääminen	7	14
ERHE-maksu	6	12
Omaavalvonnan edistäminen	6	12
Poistumisturvallisuuden edistäminen	4	8
Palotarkastusten maksullisuus	4	8
Lain rakenne selkeämpi	4	8
Vastuunjaon selkeytyminen	3	6
Tiedonsaantioikeuden laajentaminen	3	6

Taulukko 7 Mitkä ovat lakiuudistuksen merkittävimmät parannukset? (N=51)

Vastaajista 45 prosenttia piti valvontasuunnitelmaa ja valvontatoimien sovellettavuutta merkittävimpinä parannuksina. Erityisesti palotarkastusvelvoitteiden muuttuminen riskiperusteisesti määriteltäväksi valvontasuunnitelmaksi koettiin hyväksi ratkaisuksi. Valvontasuunnitelmaa pidettiin laajalti tehokkaana uudistuksena korkean riskitason kohteiden turvallisuuden edistämiseksi.

”Palotarkastajan näkökulmasta merkittävä parannus on lain joustavampi ja nykyaikaisempi lähestyminen palotarkastuskohteiden ja tarkastusvälien määrittelyyn.”

”Palotarkastuksista onnettomuuksien ehkäisyyn! Valtava harppaus parempaan.”

Kansalaisten omatoimisuuden lisäämistä korostettiin 14 prosentissa vastauksista. Kansalaisten toteuttamaan onnettomuuksien ehkäisyyn ja riskinarvion tuottamiseen on saatu lakiuudistuksen myötä lisää painoarvoa. Kansalaisten käsitys vastuustaan oman turvallisuuden edistämisessä ja ylläpitämisessä on selkiytynyt vastaajien mukaan.

”Laki antaa ymmärtää asiakkaiden omaa vastuuta turvallisuudesta. Tosin tätä ei ole ihan täysin sisäistetty kentällä.”

”Omatoimista varautumista on korostettu oikeaan suuntaan. Asioita on selkeytetty uudessa laissa.”

Vastaajista 12 prosenttia piti sekä ERHE-maksua että omavalvonnan edistämistä merkittävimpänä parannuksena. Vastaajat kokivat, että ERHE-maksuilla on onnistuttu lisäämään pelastustoimen vaikuttavuutta. Valvontatoimissa omavalvonnan painottuminen koettiin myös hyväksi uudistukseksi. Vastauksissa kerrotaan maksujen perinnän muuttaneen palvelujen vastaanottajien suhtautumista pelastuslaitokseen. Maksava asiakas osaa vaatia enemmän palvelulta, jonka on aiemmin saanut ilmaiseksi. Tämän myös koetaan rohkaisevan pelastuslaitoksia kehittämään palveluitaan. Kritiikkiä annettiin kuitenkin siitä, ettei maksullisuus ole tuonut pelastuslaitokselle lisäresursseja, kuten uudistuksessa oli tarkoituksena. Tuotot sisällytetään budjettiin, joten niillä ainoastaan vähennetään pelastustoimen aiheuttamia kuluja kunnille. Poisturakenteen edistämistä, palotarkastusten maksullisuutta ja lain rakenteen selkeyttä piti kutakin merkittävimpänä parannuksena 8 prosenttia vastaajista. Vastuunjaon selkeyttä ja tiedonsaantioikeuden laajentamista piti merkittävimpänä puolestaan 6 prosenttia vastaajista.

”Erhe-maksut ovat tuoneet uskottavuutta siihen että niihin halutaan vaikuttaa tosissaan. Kun on ryhdytty laskuttamaan erheellisistä ilmoituksista, nyt myös kysytään aktiivisemmin neuvoa esim. paloilmaisimista ja niiden valinnasta, ennakkovaroituksista, ilmastoinnista ym., laajemmin ja vakavammalla paneutumisella kuin aiemmin erhe-ilmoitusprojektissa. Nyt on saavutettu niidenkin kiinnostuneisuus jotka aiemmin eivät välittäneet ottaa yhteyttä. Laskutusprosessi on terhakoitannut myös laitoksen omaa suhtautumista paloilmaitimien neuvontaan ja konsultointiin.”

”Maksullisuus ei ole parantanut resursseja kuten oli tarkoitus.”

”Maksuperusteinen toiminta on tuonut jämäkkyyttä paitsi maksujen kohteisiin myös omiin prosesseihin.”

Tiedonsaantioikeuden laajennus merkittävänä uudistuksena toistui kolmesti vastauksissa. Kommenteissa mainitaan, ettei uudistus ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita tiedonkulun edistämisestä.

”Salassapitovelvoitteiden poistuminen eri viranomaisten ja muiden tahojen välillä onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä ja palontutkinnassa. Tämä helpotus ei ehkä vielä ole toteutunut tavoitteen mukaisesti.”

Kolmanteen avoimeen kysymykseen, jossa tiedusteltiin nykysääntelyn kehittämistarpeita, saatiin vastauksia 42 kappaletta (41 prosenttia vastaajista). Taulukossa 8 on esitetty tarkemmin vastausten määriä näkökulmien mukaisesti.

Näkökulmat	Mitä kehittämistarpeita on pelastustoimen nykysääntelyssä?	
	Lkm	%
Tarve tarkemmalle sääntelylle	9	21
Palotarkastusmenetelmien yhtenäistäminen	6	14
Sanktioinnin kehittäminen	5	12
Palotarkastajien koulutustason määrittäminen	2	5
Pelastussuunnitelmien sisältöön kohdistettavat pakkokeinot palautettava	2	5

Taulukko 8 Mitä kehittämistarpeita on pelastustoimen nykysääntelyssä? (N=42)

Vastaajista 21 prosenttia piti pelastustoimen nykysääntelyn kehittämistarpeena tarvetta tarkemmalle sääntelylle. Palotarkastusmenetelmiä tulisi yhtenäistää 14 prosentin mielestä. Vastaajat toivoivat yhdenmukaisuutta käytäntöihin, jotta pelastuslaitosten tarjoamien valvontatoimien erot saataisiin minimoitua.

”Laki on tosi väljä, joka antaa kiitettävästi mahdollisuuksia toteuttaa turvallisuutta asiakkaiden omista lähtökohdista eli lähes ihan miten vain, kunhan lopputulos on hyvä. Asiakkaille ja osin myös meille viranomaisille tuo soveltaminen on kuitenkin osoittautunut kovin hankalaksi, eli ei osata hyödyntää sitä. Sen perusteella olisi tarve tarkemmalle lainsäädännölle, jossa asioista säädetään hyvin yksityiskohtaisesti.”

”Tarvitaan lisää asetuksia/standardeja/ohjeita, joilla ohjataan pelastuslaitosten työskentelyä yhdenmukaisempaan suuntaan, jos niitä ei haluta enää laissa säädellä. Pelastusviranomaisilla tulisi olla sama laintulkinta riippumatta siitä, missä päin Suomea ja millä pelastuslaitoksella ollaan.”

”Valtakunnalliset palotarkastuskäytännöt koskemaan kaikkia pelastuslaitoksia. Kentällä on kyllä tällä hetkellä liikaa sooloilun makua.”

Vastaajista 12 prosenttia piti sanktioinnin kehittämistä olennaisena kehittämiskohteena. Yleisötapahtumien pelastussuunnitelmien sisältöön kohdistettavat pakkokeinot saivat osakseen kritiikkiä. Nykyisillä pakkokeinoilla ei koeta olevan tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta korjausvaatimusten toteutumiseen tapahtumien aikana. Osa vastaajista korosti myös tarvetta palotarkastajien koulutustason määrittämiseen kansallisella tasolla.

”Hallintopakkeinojen käyttö on liian raskasta ja aikaa vievää ja toinen mahdollisuus on työllistää poliisia, mikäli sanktioita halutaan käyttää = päällekkäistä työtä ja kuormitetaan turhaan toista viranomaista, joka on muutoinkin ylityöllistetty.”

”Pelastusviranomaisella ei ole mitään keinoa pakottaa ketään täydentämään tapahtumien pelastussuunnitelmia. Mikäli alkuperäinen (riittämätön ja surkea) suunnitelma toimitetaan ajoissa, ja sitä ei kehotuksesta huolimatta täydennetä, asialle ei voi juuri mitään.”

”Palotarkastuksia suorittavien henkilöiden koulutus tulee vihdoinkin saattaa puheista tekoihin. Tällä tarkoitan sitä, että palotarkastajat tulee istuttaa koulunpenkkiin, jossa heille annetaan yhteinen sävel kuinka tehdään kenttätö ja vieläpä samoilla ”pelisäännöillä!”

9 Johtopäätökset

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää kyselytutkimuksen avulla pelastusviranomaisten näkemyksiä pelastuslakiuudistuksen vaikutuksista. Kyselyyn tuli vastauksia yhteensä 103 kappaletta. Vaikka osasta pelastuslaitoksia ei saatu vastauksia, niin voidaan otoksen todeta kuitenkin antavan riittävän yleiskuvan pelastusviranomaisten näkemyksistä valtakunnallisesti, koska vastaajien joukko oli taustatietojen perusteella riittävän heterogeenistä ja kokenutta. Vastaajilla oli myös riittävä asiantuntemus kysymyksiin vastaamiseen. Vastaajat olivat myös vastanneet lähes kaikkiin kyselylomakkeiden kysymyksiin.

Yhteenvedonä tämän tutkimuksen tuloksista voidaan nostaa viisi keskeistä näkökulmaa pelastuslain uudistuksen vaikutuksista. *Ensimmäisenä* pelastusviranomaiset kokivat lakiuudistuksen tarpeelliseksi. Uudistuksen katsottiin edesauttavan onnettomuuksien ehkäisyä, mikä oli lähtökohtana pelastuslain uudelleenarvioinnille hallitusohjelmassa ja sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitetty strateginen linjaus. (Hallitusohjelma 2007, s. 21 Sisäasiainministeriö 2004, s. 65). Silti tutkimustuloksista ilmeni, etteivät vastaajat kokeneet, että lakiuudistusta kohtaan kohdistetut odotukset olisivat kattavasti toteutuneet.

Toiseksi valvontasuunnitelma on ollut onnistunut uudistus. Tutkimustuloksista ilmenee, että suurin osa vastaajista kokee sen olevan lakiuudistuksen merkittävin uudistus. Valvontasuunni-

telman suoma pelastuslaitoskohtainen liikkumavara koetaan laajalti hyvänä tapana kohdistaa valvontatoimia pelastuslaitoskohtaisesti sinne, missä niistä saadaan suurin hyöty. Voidaankin todeta lakiuudistuksen täyttäneen sille asetetut tavoitteet valvontatoimien tehostamisessa, etenkin riskikohteiden osalta (HE 257/2010 vp, s. 17). Valvontasuunnitelma sai kuitenkin osakseen myös kritiikkiä, koska vastaajista koki valvonta-suunnitelman sovellettavuuden heikentävän valtakunnallista yhdenmukaisuutta.

Kolmanneksi pelastuslaitosten mahdollisuudella periä ERHE-maksu on ollut positiivisia vaikutuksia erheellisten automaattisten palohälytyksien määrään ja kohteiden omavalvonnan tehostamiseen. Hallituksen esityksessä esitetty arviot erheellisten palohälytysten vähentymisestä, niistä perittävän maksun käyttöönotolla ovat olleet paikkansa pitäviä, joten uudistus ollut tältä osin onnistunut (HE 257/2010 vp, s. 14). ERHE-maksun käyttöönoton positiivista tuloksista huolimatta pelastuslaitokset kokevat ettei nyky-lainsäädännön mahdollistavat pakkokeinot ja sanktiomahdollisuudet ole sellaisenaan riittäviä, vaan niitä tulisi kehittää tehostamalla ja keventämällä nykyisiä menetelmiä. Lakiuudistuksessa ei säädetty yleisötapauhtumien täydennettäväksi palautettavien pelastussuunnitelmien korjausmääräysten laiminlyömisestä rangaistavuudesta, mikä koettiin puutteeksi uudistuksessa. Pelkällä yleisötapauhtuman pelastussuunnitelman toimittamisen myöhästymisen rangaistavuudella on riittämätön vaikutus onnettomuuksien ehkäisyyn, sisällöllisten puutteiden ollessa merkittävämpiä.

Neljänneksi pelastusviranomaisten tarve ja halu valvontatoimien tarkemmalle säätelylle on ilmeinen. Tämä näkökulma saa tukea vastaajilta niin väittämien vastauksissa kuin avoimien kysymysten vastauksissa. Palotarkastusmenetelmien kohdalla vastaajat olivat lähes yksimielisiä siitä, että menetelmiä tulisi kansallisesti yhdenmukaistaa. Auditoiva palotarkastusmalli on yleistymässä palotarkastusmenetelmänä, mikä koettiin hyvänä menetelmänä laadukkaan riskienarvion tuottamiseen. Tutkimustulosten mukaan auditoivaa palotarkastusta tulisi kouluttaa sisäisesti pelastuslaitoksissa sekä myös palotarkastuskohteille, jotta he osaisivat tehdä sisäistä auditointia. Palotarkastuksia suorittaville henkilöille tulisi järjestää valtakunnallinen koulutus, jotta toiminta- ja menettelytavat olisivat yhdenmukaisia kaikissa pelastuslaitoksissa, koska useissa vastauksissa tuotiin esille pelastuslaitoskohtaisia eroja.

Viidenneksi pelastuslain uudistuksella on ollut tutkimustuloksien mukaan myönteinen vaikutus erityisesti omavalvonnan edistämiseen. Kansalaisten omatoimisuuden lisääminen on valvontasuunnitelman ja ERHE-maksun ohella yksi lakiuudistuksen tärkeimmistä uudistuksista. Kansalaisten oma-toimisuuden lisääminen oli sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitetty strateginen linjaus, pelastuslain uudistuksella ollut tulosten perusteella tämän toteutumiseen myönteinen vaikutus (Sisäasiainministeriö 2008, s. 25). Kansalaisten oman vastuun merkitys on korostunut ja selkeytynyt lakiuudistuksen myötä.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitelukuihin on ainakin toistaiseksi päästy, vuoden 2011 palokuolemien määrän ollessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa esitetyn välitavoitteen mukainen (Ketola 2012). Vuoden 2013 palokuolematilasto on erittäin rohkaiseva, luvun yltäessä vuodelle 2015 asetetun tavoiteluvun tasolle. On kuitenkin todettava, että palokuolemien vuosittainen määrä on lähivuosien osalta ollut vähintäänkin heittelevä. Vuosien 2011 ja 2013 hyvien tulosten välissä vuonna 2012 palokuolemien määrä nousi korkealle tasolle, minkä vuoksi onkin mahdotonta tehdä selkeää ennustetta palokuolemien laskusta. (SPEK 2012 ja 2013) Muiden tavoitteiden osalta, hoito- ja huoltolaitosten suojaamisessa automaattisella sammutuslaitteistolla päästiin 23 prosenttiin jo vuonna 2010. (Sisäasiainministeriö 2012)

Suomessa tulisi panostaa jatkossa enemmän lakien vaikutusten arviointiin ja niiden toteutumisen seurantaan jälkikäteen. Lainvalmisteluun kohdistuukin yhä enemmän paineita, kun julkista seurantaa on enemmän. Myös tutkimustietoa lainvalmistelusta ja lakien vaikutuksista peräänkuulutetaan (Pakarinen 2012, s. 18-19). OECD on painottanut, että jäsenvaltioiden tulee luoda institutionaaliset edellytykset laadukkaalle lainvalmistelulle ja hyödynnettävä lain vaikutusarviointeja sekä parannettava sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia sääntelyyn. (OECD 2010)

Yksi olennainen johtopäätös opinnäytetyölle on, että kyselytutkimus on erittäin tehokas tapa tutkia lain vaikuttavuutta. Se on kuitenkin myös raadollinen tutkimusmenetelmä siinä mielessä, että kyselyn sisältöön on mahdoton tehdä jälkikäteen muutoksia. Kyselyn tuloksia analysoidessa ei voi välttyä ajattelemasta, miten kysymyspatteria muuttamalla olisi voinut eri yksityiskohdista tärkeää tutkimustietoa selville. Opinnäytetyön kohdalla näitä ajatuksia heräsi etenkin monivalintakysymysten kohdalla, joissa olisi pitänyt jälkikäteen arvioiden pitänyt esittää yksiselitteisempiä kysymyksiä ainakin valvontasuunnitelmasta. Myös poistumisturvallisuusselvitysten puuttumista monivalintakysymyksistä voidaan pitää merkittävänä puutteena. Nämä puutteet eivät kuitenkaan tulleet mieleen kyselyä tehtäessä, eikä jostain syystä myöskään kyselyn testikierrosten palautteesta.

Kysely onnistui tuottamaan hyviä tutkimustuloksia, pitkälti aktiivisten vastaajien ansioista, jotka täydensivät edellä mainittuja kyselyn sisällöllisiä puutteita erinomaisesti, tuomalla tärkeitä seikkoja esiin avoimien kysymysten vastauksissa. Kysely toteutettiin pelastuslain noin kahden vuoden voimassaolon jälkeen ja osa vastaajista kokee lakiuudistuksen tuloksellisuuden arvioinnin turhan aikaiseksi. Onkin syytä harkita kyselyn uusimista pidemmän voimassaolon jälkeen, jolloin kyettäisiin arvioimaan lakiuudistuksen tuloksellisuutta pidemmällä aikavälillä. Etenkin vuonna 2015 on erittäin tarpeellista ja ajankohtaista arvioida sisäisen turvallisuuden tavoitteiden toteutumista, jolloin voidaan numeerisesta arvioida tavoitelukujen saavuttamista.

Tämän opinnäytetyön tiimoilta nousee mielenkiintoisia teemoja, jotka ansaitsisivat oman tutkimuksensa. Etenkin pelastusviranomaisten koulutus- ja kelpoisuusvaatimukset ovat merkittäviä kyselyn tuloksissa vireille nousseita aiheita. Vastaajista huomattavan suuri osa oli sitä mieltä, ettei pelastuslaitoksilla ole riittävää osaamisesta suorittaa auditoiva palotarkastusmallia. Tämä on mielenkiintoinen tulos, sillä suurin osa vastaajista oli kuitenkin palotarkastajia toimenkuvaltaan. Yhtä lailla valtaosa vastaajista kokee myös valvontakohteiden henkilöstön osaamisen tuottaa sisäistä auditointia vajavaiseksi. Näiden tulosten perusteella on ilmeistä, että sekä palotarkastajien että valvontakohteiden siviilihenkilöiden kouluttamisesta tulisi tehdä tarkempaa tutkimusta. Toinen tuloksista herännyt jatkotutkimuksenaihe olisi tuloksissa ilmennyt näkemys valvontasuunnitelman vaikutuksesta tasavertaisuuteen. Kuinka paljon käytänteet vaihtelevat pelastuslaitosten välillä? Ovatko kansalaiset epätasa-arvoisessa asemassa valvontatoimien kohteena?

Kyselyn tulokset saatetaan pelastuslaitosten tietoisuuteen, jakamalla oheinen opinnäytetyö sähköisessä muodossa. Kyselyn avoimessa osiossa tulee ilmi, että vastaajilla on paljon näkemyksiä pelastuslain puutteista ja kehittämistarpeista. Toivon, että tämä opinnäytetyö osallistuu onnistuu saattamaan näitä näkemyksiä julki, luoden kaikupohjaa ”kentän äänille”.

Lähteet

- Ahtonen, R. - Keinänen, A. - Kilpeläinen, M. 2011: Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 111, Helsinki.
- Ervasti, K. 2003: Oikeuden empiirisestä tutkimuksesta. Oikeus 1/2003, s. 48-50.
- Ervasti, K. 2004: Käräjäoikeuksien sovintomenettely: empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 207, Helsinki.
- Eskola, J. - Suoranta, J. 1998: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä.
- Hallitusohjelma 2007: Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.
- HE 257/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.
- Helsingin kaupungin pelastuslaitos 2012: Omatoimisen varautumisen auditointimanaali
- Helsingin kaupungin pelastuslaitos viitattu 3.12.2013
http://www.hel.fi/hki/Pela/fi/Onnettomuuksien+ehk_isy/Pelastussuunnitelma
- Helsingin kaupungin pelastuslautakunnan pöytäkirja 18.12.2012: Pelastuslaitoksen laskutusmaksat 1.1.2013 alkaen
- Hirsijärvi, S. – Hurme, H. 2008: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2007 Tutki ja kirjoita. Tammi, Helsinki
- Katajamäki, J. 2006: Pakkopalokunnista aluepelastuslaitoksiin. Tammer-Paino. Tampere.
- Kaartinen, P. 2000. Kuopion Kansalaisopisto. Kirjareferaatti. The Quality Audit Handbook (J.P.Russell 1997) <http://www.koulut.kuopio.fi/Kansalaisopisto/projektit/tqah.htm>
 Viitattu 8.1.2014
- Keinänen, A. 2010: Empiirisen vaikutustutkimuksen haasteet: esimerkkinä CS-kurssin vaikutus uusintarikollisuuteen. Teoksessa Keinänen, A. - Kilpeläinen, M. - Väättänen, U.: Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 26. Joensuu 2010, s. 119-143.
- Ketola, J. 2012: Pelastustoimen taskutilasto 2007-2011. Pelastusopiston julkaisu.
- Likert, R. 1932. A technique for the measurement of attitudes. Archives of Psychology, Vol. 22, No. 140, s. 5-55.
- Markkanen, K. 2013: Valvontasuunnitelman vaikutus pelastuslaitosten palotarkastustoimintaan. Tutkielma. Aalto University Professional Development - Aalto PRO.
- Mokkadem K. 2012: Auditoivan palotarkastusmallin vaikutus annettuihin korjausmääräyksiin valituissa sairaalakiinteistöissä. Opinnäytetyö. Laurea-ammattikorkeakoulu.
- Nuoreva, V. (toim.) 1980: Suomen palontorjunnan historia. Kotimaankirja Oy. Jyväskylä.
- OECD 2010: Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth. Organisation for Economic Co-operation and Development. Pariisi.

Paasonen, J. 2014: Yksityisen turvallisuusalan sääntelyn toimivuus - empiirisiä oikeustutkimuksia yksityisestä turvallisuusalasta. Suomen Turvallisuusosaaminen Oy, Helsinki.

Pakarinen, A. 2012: Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu.

Sanastokeskus: viitattu 10.12.2013 <http://www.tsk.fi/tsk/>

Sisäasiainministeriö 2000: Onnettomuusriskit hallintaan - loppuraportti. Sisäasiainministeriö pelastusosasto.

Sisäasiainministeriö 2004: Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös.

Sisäasiainministeriö 2008: Turvallinen elämä jokaiselle. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös.

Sisäasiainministeriö 2012: Turvallisempi huomina. Sisäisen turvallisuuden ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös.

Sisäministeriön pelastusosasto 2014:

www-sivu <http://www.pelastustoimi.fi/ajankohtaista/hankkeet/erhehanke> viitattu 8.1.2014

SPEK 2014: Palokuolematilastot 2007-2013. Suomen Pelastusalan keskusjärjestö.

Excel-tiedostot <http://spek.fi/Suomeksi/Media/Palokuolematilastot> viitattu 8.1.2014

SPEK 2014: Palokuolemat pohjoismaissa ja Iso-Britanniassa

Excel-tiedosto: <http://spek.fi/Suomeksi/Media/Palokuolematilastot> viitattu 8.1.2014

SPEK 2014:

www-sivu <http://spek.fi/Suomeksi/Yritykset-ja-viranomaiset/Oma-valvonta> viitattu 8.1.2014

Tiitta, P 2013: Erhe-muistio. PDF-tiedosto <http://www.spek.fi/loader.aspx?id=80f7c501-3a1d-4515-9d5f-0b88b0acad5d> viitattu 8.1.2014

Tala, J. 2005: Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Prima Oy, Helsinki.

The Geneva Association World Fire Statistics N°27 / October 2011

PDF-tiedosto <https://www.genevaassociation.org/media/186453/GA2011-WFS27-Woodrow3.pdf> viitattu 17.7.2013

YLE 3.1.2014” Suomessa tilastohistoriallisen vähän palokuolemia viime vuonna”

www-sivu

http://yle.fi/uutiset/suomessa_tilastohistoriallisen_vahan_palokuolemia_viime_vuonna/7010331 viitattu 8.1.2013

Lait ja asetukset

Pelastuslaki 468/2003.

Pelastuslaki 379/2011.

Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001.

Kuviot

Kuvio 1 Pelastuslaitosten yleisiä näkemyksiä lakiuudistuksen tuloksellisuudesta	20
Kuvio 2. Pelastuslaitosten näkemyksiä lakiuudistuksen vaikutuksesta onnettomuuksien ehkäisyyn.....	21
Kuvio 3. Pelastuslaitosten arviot palotarkastusmenetelmien kehittämistarpeesta ja auditoivan palo-tarkastusmallin käytettävyydestä.....	22

Taulukot

Taulukko 1. The Geneva Association World Fire Statistics N° 27 / October 2011.	12
Taulukko 2. Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoiteluvut. Lähde: Turvallinen elämä jokaiselle. 2007.	12
Taulukko 3. Palokuolemat 2007–2013. Lähde: Pelastustoimen taskutilasto 2007–2013.	13
Taulukko 4 Palokuolemia miljoonaa asiakasta kohti Pohjoismaissa ja Iso-Britanniassa vuosina 2007-2013. Lähde: SPEK Palokuolematilastot 2007-2013	13
Taulukko 5 Vastaajien taustatiedot (N=103).....	19
Taulukko 6 Miten arvioisit pelastuslain toimivuutta lakiuudistuksen myötä? (N=40)	23
Taulukko 7 Mitkä ovat lakiuudistuksen merkittävimmät parannukset? (N=51)	24
Taulukko 8 Mitä kehittämistarpeita on pelastustoimen nykysäätelyssä? (N=42).....	26

Liitteet

Liite 1 Saate	36
Liite 2 Kysely	37

Liite 1 Saate

Hyvä vastaanottaja,

Teemme kyselytutkimusta pelastuslain uudistuksen vaikutuksista. Kyselyn tarkoituksena on selvittää pelastuslain uudistuksen vaikutusta pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisyyn sekä yleisesti turvallisuuteen. Kysely on suunnattu pelastuslaitosten riskienhallintaosastojen henkilöstölle, pyydän ystävällisesti että jaatte kyselyn oman laitoksenne henkilöstölle. Tulokset tullaan lähettämään teille sähköpostilla.

Pyydämme teitä vastaamaan kyselyyn. Kysely vie aikaa noin 5 minuuttia. Kaikki vastaukset käsitellään anonyymisti. Vastajien taustatietoja käytetään vain tietojen luokitteluun. Vastausaikaa teillä on 14.4.2013 saakka. Pääset aloittamaan vastaamisen oheisen linkin kautta:

<https://www.surveymonkey.com/s/6T6Z3BP>

Annan mielelläni lisätietoja kyselystä.

Ystävällisin terveisin,

Mikko Poutala

Opiskelija, Laurea Turvallisuusalan AMK

Palomies, Helsingin Pelastuslaitos

0415389877

Mikko.poutala@laurea.fi

Kyselytutkimus pelastuslain uudistuksen vaikutuksista

Vastaajan taustatiedot

Sukupuoli

- Mies
- Nainen

Ikä

- Alle 25-vuotias
- 25–34-vuotias
- 35–44-vuotias
- 45–54-vuotias
- Yli 55-vuotias

Koulutus

- Ammatillinen koulutus
- Alempi korkeakoulututkinto
- Ylempi korkeakoulututkinto
- Jatko-opinnot (lisenssiaatti tai tohtori)

Nykyinen toimenkuva

Nykyisen toimenkuvan kesto vuosissa

Kyselytutkimus pelastuslain uudistuksen vaikutuksista

Pelastuslaitos, jossa työskentelen

- Helsinki
- Länsi-Uusimaa
- Keski-Uusimaa
- Itä-Uusimaa
- Varsinais-Suomi
- Kanta-Häme
- Päijät-Häme
- Kymenlaakso
- Etelä-Karjala
- Etelä-Savo
- Keski-Suomi
- Pirkanmaa
- Satakunta
- Etelä-Pohjanmaa
- Pohjanmaa
- Keski-Pohjanmaa
- Pohjois-Savo
- Pohjois-Karjala
- Jokilaaksot
- Kainuu
- Oulu-Koillismaa
- Lappi

Kyselytutkimus pelastuslain uudistuksen vaikutuksista

Yleistä lakiuudistuksesta

•

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei osaa sanoa	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Pelastuslain uudistaminen oli tarpeellinen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lakiuudistus on parantanut pelastuslaitoksen mahdollisuuksia onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lakiuudistus yhdenmukaistaa kansallisia toimintamalleja.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kohteisiin kohdistettavat vaatimukset riskinarvion tuottamisesta ja omavalvonnan kehittämisestä parantavat turvallisuuskulttuuria.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lakiuudistus on onnistunut täyttämään siihen kohdistuneet odotukset.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kyselytutkimus pelastuslain uudistuksen vaikutuksista

Onnettomuuksien ennaltaehkäisy

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei osaa sanoa	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Väestönsuojia koskevien velvoitteiden väheneminen vapauttaa resursseja muihin toimintoihin.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palo- ja onnettomuusriskiin liittyvä ilmoitusvelvollisuus on edistänyt tiedonkulkua viranomaisten välillä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslaitos kykenee antamaan kohteille riittävät valmiudet omavalvonnan toteutukseen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslain uudistus on parantanut pelastussuunnitelmien laatua.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palotarkastuksista perittävät maksut edistävät kohteiden omatoimista valvontaa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslaitos kykenee arvioimaan omavalvonnan laatua.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Virnehälytyksistä perittävä maksu ehkäisee tehokkaasti uusiutuvia virnehälytyksiä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Virnehälytyksistä perittävän maksun uhka ennaltaehkäisee niitä tehokkaasti jo ennen kuin niitä on kohteessa ilmennyt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palotarkastuksista perittävät maksut edistävät kohteiden omatoimista valvontaa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kyselytutkimus pelastuslain uudistuksen vaikutuksista

Palotarkastusmenetelmät

	Täysin eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei osaa sanoa	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
Palotarkastusmenetelmiä tulisi yhdenmukaistaa valtakunnallisesti.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslaitoksella on käytössä auditoiva palotarkastusmalli.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auditoiva palotarkastusmalli tuottaa kattavaa riskienarviointia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auditoiva palotarkastusmalli edistää yhteistyötä palotarkastuskohteiden ja viranomaisen välillä.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auditoiva palotarkastusmalli edistää palotarkastuskohteen turvallisuuskulttuuria.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auditoivassa palotarkastusmallissa tulisi olla valtakunnallisesti yhtenäinen arviointikriteeristö.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pelastuslaitoksessa on riittävä osaaminen suorittaa auditoivaa palotarkastusmallia.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Palotarkastuskohteissa on riittävä osaaminen suorittaa sisäinen auditointi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kyselytutkimus pelastuslain uudistuksen vaikutuksista

Avoimet kysymykset

Miten arvioisit pelastuslain toimivuutta lakiuudistuksen myötä?

Mitkä ovat lakiuudistuksen merkittävimmät parannukset?

Mitä kehittämistarpeita on pelastustoimen nykysääntelyssä?

Tässä voit antaa palautetta kyselytutkimuksen tekijälle tai muita huomioita.