

Pelastustoimi ja varautuminen

Pirkanmaan hyvinvointialue

Aluehallintoviraston ratkaisu ja perustelut Pirkanmaan pelastuslaitoksen resurssiohjeen vaikutuksesta pelastustoimen palvelutasoon

Länsi ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto antaa Pirkanmaan hyvinvointialueelle huomautuksen pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 3 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden rikkomisesta. Pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Aluehallintovirasto katsoo, että palvelutasopäätöksen perustana olevan ja riskianalyysistä johdetun minimivahvuuden toistuva alittaminen on edellä todetun 3.2 §:n tarkoituksen vastainen.

Asian tausta

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (myöhemmin aluehallintovirasto) vastaanotti 7.10.2024 Pirkanmaan hyvinvointialueen pelastuslaitosta koskevan kantelun. Kantelussa aluehallintovirastoa pyydettiin selvittämään Pirkanmaan pelastuslaitoksen salassa pidettävän resurssiohjeen lainmukaisuutta sekä palvelutasopäätöksen harkittua rikkomista. Kantelijan mukaan Pirkanmaan pelastuslaitos on julkaissut salassa pidettävän resurssiohjeen, jossa määritellään erinäisiä toimenpiteitä, mikäli vuorovahvuudet putoavat. Kantelijan mukaan ylitöitä ei vahvuuksien paikkaamiseen saa enää teettää. Resurssiohjeessa on kantelijan mukaan määritelty asemat, joista aletaan tiputtamaan miehistövahvuutta. Pelastusyksiköitä voi mennä vajaamiehitykselle jopa 1+1 vahvuuteen saakka tai asemia voidaan myös kokonaan sulkea. Kantelijan mukaan resurssiohjeella rikotaan harkitusti palvelutasopäätöstä. Lisäksi kantelijan mukaan tällä vaarannetaan merkittävästi työturvallisuutta.

Aluehallintovirasto pyysi Pirkanmaan pelastuslaitokselta 29.10.2024 lähetetyllä kirjeellä kantelijan tarkoittamaa resurssiohjetta ja vastaanotti pyydetyn asiakirjan 4.11.2024. Pelastustoimen palvelutasoon liittyvän laajuuden ja merkityksellisyyden vuoksi aluehallintovirasto päätti

13.12.2024 asian käsittelyn kanteluna ja siirsi sen ohjaus- ja valvontamenettelyyn.

Saadut selvitykset

Aluehallintovirasto pyysi 28.2.2025 päivätyllä kirjeellä Pirkanmaan hyvinvointialueen selvitystä muun muassa seuraaviin asioihin:

Riskianalyysi

1. Onko palvelutasopäätöksen perustana olevaa riskianalyysiä päivitetty tai onko pelastustoiminnan palvelutarpeessa tai paikallisissa tai alueellisissa riskeissä ja uhissa tapahtunut merkittäviä muutoksia ennen resurssiohjeen voimaantuloa ja voimaantulon jälkeen? Jos on, selvittääkää miten.

Pelastustoiminnan suunnittelu

2. Miksi annetussa resurssiohjeessa oleva päätoimisen henkilöstön minimivahvuus poikkeaa palvelutasopäätöksessä päätetystä (ks. Pirkanmaan pelastustoimen palvelutasopäätöksen liite 8, kohta 4.2.2.2)?
3. Miten resurssiohjeessa mainittu kriittinen henkilöstömäärä on määritelty suhteessa palvelutasopäätöksessä päätettyyn minimivahvuuteen?
4. Mitä ovat ne ennalta suunnitellut toimenpiteet, jolla varmistetaan, ettei vuorovahvuus laske alle palvelutasopäätöksessä päätetyn minimivahvuuden (liite 8, kohta 4.2.2.2)?
5. Miten pelastuslaitos paikkaa puuttuvan henkilöstön, jotta palvelutasopäätöksessä päätetty minimivahvuus saavutetaan?
6. Millä toimenpiteillä varmistetaan, että A- ja B-kiireellisille pelastustoimen tehtäville hälytetään riittävät pelastusmuodostelmat eri riskiluokan riskiruutuihin, jos vuorovahvuus tippuu resurssiohjeen mukaisesti pelastusryhmää pienemmälle tasolle?
7. Miten pelastuslaitoksen hälytysohjeessa ja vastesuunnittelussa on huomioitu ne tilanteet, joissa vahvuus laskee tilapäisesti alle pelastusryhmän?

Suunniteltujen vuorovahvuuksien toteumat

8. Millainen on ollut vuorovahvuuksien päiväkohtainen toteuma ennen nykyisen resurssiohjeen julkaisua?
9. Kuinka usein pelastuslaitoksen päiväkohtainen vuorovahvuus on tippunut alle palvelutasopäätöksessä päätetyn minimivahvuuden (liite 8, kohta 4.2.2.2) resurssiohjeen voimaantulon jälkeen ja mistä syistä mahdolliset alitukset ovat aiheutuneet? Kuinka paljon näistä on ollut alle

- 10 tuntia kestäviä poissaoloja, jotka eivät resurssiohjeen mukaan vaikuta vahvuuslaskentaan?
10. Miten mahdollisesti henkilöstön vähennykset ja tilapäisesti suljettavat asemat ovat suhteessa Pirkanmaan alueen nykyisiin toimintavalmiutta koskeviin haasteisiin ja ensimmäisen yksikön ongelmavuutuihin?
 11. Miten pelastuslaitoksen omavalvonnassa on otettu huomioon mahdolliset palvelutasopäätöksen minimivuorovahvuuden alitukset? Raportoidaanko minimivahvuuden alitukset ja niihin johtaneet syyt jollekin hyvinvointialueen toimivaltaiselle toimielimelle?

Ylityöt

12. Onko pelastuslaitoksella ollut ongelmia henkilöstön ylityöiden kertymisessä tai muuten ennen resurssiohjeen antamista? Jos on, niin millaisia?
13. Miten pelastuslaitoksen ylityöiden määrä on kehittynyt resurssiohjeen voimaantulon myötä suhteessa aiempaan?
14. Onko resurssiohjeessa mainittu ylityökielto vaikuttanut pelastustoiminnan palvelutason ja minimivahvuuden ylläpitämiseen?

Työturvallisuus

15. Millaisia vaikutuksia laaditulla resurssiohjeella on arvioitu olevan henkilöstön työturvallisuuteen? Miten vaikutuksia on arvioitu?
16. Miten pelastuslaitos on huomionnut ja ohjeistanut työturvallisuusnäkökulmat alle pelastusryhmän vahvuisten yksiköiden käytössä ja toiminnassa?
17. Miten resurssiohje ja siinä olevat toimenpiteet ja toimintamallit on perehdytetty ja koulutettu henkilöstölle? Onko resurssiohjeen toimenpiteistä ja toimintamalleista olemassa kirjallisia toimintaohjeita henkilöstölle?

Lisäksi aluehallintovirasto pyysi selvittämään asiakirjan salassapidon perusteita seuraavasti:

- mihin laissa mainittuun suojattavaan etuun vahinko kohdistuu?
- mitkä tiedot resurssiohjeessa ovat salassa pidettäviä?
- mikäli salassa pidettäviä tietoja resurssiohjeesta paljastuu, mikä on arvioidun vahingon laajuus, suuruus sekä kesto?
- minkälaisia vaikutuksia resurssiohjeessa olevan tiedon paljastumisesta aiheutuvalla vahingolla arvioidaan olevan?
- muodostaako resurssiohjeen ja muiden asiakirjojen kasautuminen riskejä (kasaumavaikutus)?
- minkälaiset uhkatekijät vaikuttavat mahdolliseen vahingon toteuttamiseen?

Edellä mainitut tiedot pyydettiin toimittamaan aluehallintoviraston kirjaamoon sähköpostitse 28.3.2025 mennessä. Pirkanmaan hyvinvointialue toimitti pyydetyt selvitykset aluehallintovirastolta pyydetyn ja myönnetyn lisääjän puitteissa 4.4.2025.

Aluehallintovirasto pyysi Pirkanmaan hyvinvointialueen pelastuslaitokselta vielä 3.9.2025 lähetetyllä sähköpostilla lisäksi tarkempia tietoja pelastuslaitoksen toteutuneista työvuoroista ajalla 1.10.2024-31.8.2025. Koska aiemmin annetussa selvityksessä ilmeni, että äkillisiä poissaoloja on muutamia kertoja paikattu siirtämällä pelastajia ensihoitoyksiköistä pelastustoimen yksiköihin, pyydettiin toimittamaan samalla tiedot pelastajien käytöstä ja määrästä ensihoidon yksiköissä samalta ajanjaksolta. Lisäksi aluehallintovirasto pyysi tietoja, mikäli asiassa on tehty uusia päätöksiä tai muuten tapahtunut muutoksia aluehallintovirastolle toimitetun resurssiohjeen, muun sisäisen ohjeistuksen tai henkilöstömäärän osalta.

Pirkanmaan hyvinvointialueen antamat selvitykset

Riskianalyysi

Pirkanmaan hyvinvointialueen selvityksessä todetaan, ettei palvelutasopäätöksen perustana olevaa riskianalyysiä ole päivitetty ennen resurssiohjeen voimaantuloa. Päivitystyö on tarkoitus aloittaa vuoden 2027–2030 palvelutasopäätöksen valmistelun yhteydessä. Riskianalyysin tausta-aineistona käytetty Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje on uudistettu sisäministeriön päätöksellä helmikuussa 2025, ja Pirkanmaan pelastuslaitos on osallistunut sen valmisteluun. Riskiruudukon muutokset Tampereen kaupunkiseudulla vaikuttavat riskiluokitukseen, mutta nämä muutokset vahvistuvat vasta toukokuun 2025 aineiston perusteella. Hyvinvointialue korostaa, että palvelut tulee järjestää tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, ja että hyvinvointialueen tulee hyödyntämään valtakunnallista vertailutietoa palvelutuotannossa.

Pelastustoiminnan suunnittelu

Pirkanmaan hyvinvointialueen antaman selvityksen mukaan resurssiohjeessa määritelty päätoimisen henkilöstön minimivahvuus poikkeaa palvelutasopäätöksessä esitetystä, koska ohjeessa ei ole huomioitu johtamisvalmiutta, kuten kenttäpalomestareita tai heidän kuljettajiaan, tilannekeskuspalomestareita, tilannekeskuspäivystäjiä, päivystävää päällikköä eikä päivähenkilöstön palomestaria. Resurssiohjetta on ollut myös tarpeen muuttaa, koska pelastajista ensihoitoon osoitettava henkilöstömäärä muuttui kesälomakauden jälkeen sijaisten poistuttua.

Resurssiohjeen kriittinen henkilöstömäärä on määritelty sen varmistamiseksi, että toimintavalmius voidaan turvata myös tilanteissa, joissa työvuorosta puuttuu merkittävä määrä henkilöstöä. Ennalta suunnitellut toimenpiteet, kuten lomasuunnittelu ja yhteistyö ensihoidon kanssa, ovat keskeisiä vuorovahvuuden ylläpitämisessä. Resurssiohjeessa on selvityksen mukaan annettu suunnitteluun ohjeet pienimmän haitan periaatteella tilanteisiin, joissa äkillisiä poissaoloja tasataan asemittain. Tilapäisiä vajauksia paikataan muun muassa ylityillä ja henkilöstön siirroilla. Hälytysohjeet ja -vasteet on suunniteltu siten, että riittävä pelastusmuodostelma saadaan kohteeseen myös poikkeustilanteissa.

Suunniteltujen vuorovahvuuksien toteuma

Hyvinvointialueen antaman selvityksen mukaan Pirkanmaan pelastuslaitoksen vuorovahvuuksien toteumaa ja toimintavalmiuden haasteita on tarkasteltu resurssiohjeen voimaantulon yhteydessä. Ennen 1.10.2024 voimaantullutta ohjetta vuorovahvuudet vaihtelivat tyypillisesti 70–76 välillä. Resurssiohjeen käyttöönoton jälkeen havaittiin kaksi poikkeuksellista aamua (4.10. ja 7.10.2024), jolloin vahvuudet jäivät alle tavanomaisen tason, mutta jotka korjaantuivat iltaan mennessä. Selvityksen mukaan aamuvahvuuksien tulkinnessa on huomioitava, että lyhyet poissaolot ja siirrot eivät aina näy resurssitaulukoissa, ja ensihoidolta saadut vahvistukset voivat vääristää tilastoja. Syksyn ja talven aikana lukuihin tulisi lisätä vähintään kaksi henkilöä ennen johtopäätösten tekemistä.

Resurssiohjeen voimaantulon jälkeen vuorovahvuuden alitukset ovat olleet satunnaisia ja liittyneet pääasiassa äkillisiin sairauspoissaoloihin, kuten influenssaan ja norovirukseen. Poikkeusluvan mukaisen työajan tasoittumisjakson päättyminen aiheutti hetkellisiä poissaoloja vuoden vaihteessa. Alin aamuvahvuus, 63 henkilöä, mitattiin tiistaina 17.12.2024, mutta se nousi päivän aikana 66:een. Tammikuun 2025 jälkeen vuorovahvuudet ovat olleet poikkeuksellisen hyviä, jopa 93 henkilöä, ja keskimäärin yli 80, mikä on mahdollistanut harjoitusten järjestämisen työvuoroissa. Vuoden vaihteessa pelastuslaitos vastaanotti kuusi uutta pelastusyksikköä, jotka varustettiin TUVE/KEJO-päätelaitteilla. TUVE-koulutukset toteutettiin työvuoroissa, ja ne näkyvät tilastoissa vääristyneinä aamuvahvuuksina, vaikka turvallisuustilanne ei vaarantunut.

Selvityksen mukaan toimintavalmiuden haasteisiin, eli liian kaukana nykyisiltä asemilta sijaitseviin ongelmamaruutuihin, ei henkilöstön määrää yksiköissä ole ratkaiseva tekijä näiden haasteiden kannalta. Myöskään yksittäisen aseman tilapäinen sulkeminen ei muuta tilannetta merkittävästi. Tehokkaan pelastustoiminnan tavoiteaika voidaan saavuttaa viereisiltä asemilta. Aluehallintovirasto on antanut korjauskehotuksen

ongelmaruutuihin ja takaraja on asetettu vuoteen 2030. Asemien vahvuuden pienentäminen on tehty pienimmän haitan periaatteella tilastanalyysin perusteella, jossa on tarkasteltu kiireellisiä tehtäviä kuuden vuoden ajalta. Tarkasteluun on sisällytetty AB-kiireellisyysluokan tehtävät, kuten tulipalot, liikenneonnettomuudet, vaarallisten aineiden onnettomuudet ja ihmisen pelastaminen.

Omavalvonnassa palvelutasopäätöksen minimivahvuuden alitukset on huomioitu osana resurssien hallinnan seuranta.

Omavalvontasuunnitelmasta raportoidaan hyvinvointialuetasoisesti neljännesvuosittain, ja päivittäiset poikkeamat välitetään päivystävän päällikön kautta pelastusjohtajalle.

Ylityöt

Pelastuslaitoksella on ollut aiemmin haasteita ylitöiden kertymisessä erityisesti sijaishuone vuoksi. Ylitöiden muodostuminen on kokonaisuutena ollut haaste käyttötalousraameissa pysymiselle. Resurssiohjeen voimaantulon jälkeen ylitöiden määrä on kuitenkin vähentynyt. Pelastuslaitoksella edelleen syntyy ylitöitä, mutta ei merkittävässä määrin. Resurssiohjeessa mainittu ylityökielto ei ole vaikuttanut palvelutason tai minimivahvuuden ylläpitämiseen. Tarvittaessa päivystävä päällikkö on voinut hyväksyä poikkeuksia resurssiohjeeseen.

Työturvallisuus

Selvityksen mukaan resurssiohjeen vaikutuksia työturvallisuuteen arvioidaan samalla tavalla kuin aiemminkin. Pelastussukellustoiminnassa noudatetaan kansallisia ohjeita. Jos savusukelluskelpoisten määrä yksikössä on alle 1+3, muodostelmaa täydennetään tilannepaikalle viereisiltä asemapaikoilta. Mikäli vahvuus laskee alle työparin, työntekijä siirretään toisen aseman vahvuuteen. Resurssiohje on perehdytetty henkilöstölle valmiusraporttien yhteydessä, ja se sisältää kirjalliset toimintaohjeet resursseista vastaaville tahoille.

Asiakirjan salassapidon perusteet

Selvityksen mukaan resurssiohje on merkitty salassa pidettäväksi julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 8 kohdan perusteella, koska se sisältää tietoja onnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumisesta. Ohjeessa esitetyt tiedot suorituskyvystä, resurssitasojen vaikutuksista ja toimenpiteistä ovat kokonaisuudessaan salassa pidettäviä. Tiedon paljastuminen voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa, kuten vaarantaa ihmisten terveyden, johtaa toiminnallisten suunnitelmien muutoksiin tai heikentää laitoksen mainetta. Asiakirjojen kasaantuminen muodostaa

lisäksi riskin, ja ne säilytetään turvallisuusluokan III vaatimukset täyttävässä järjestelmässä. Uhkatekijöitä ovat muun muassa tiedustelupalvelut, rikollinen toiminta ja sisäiset riskit.

Toteutuneet työvuorovahvuudet ajalla 1.10.2024-31.8.2025

Annetun selvityksen mukaan toteutuneista työvuoroista 1. lokakuuta 2024 ja 31. elokuuta 2025 välisenä aikana tavoitevahvuuteen on päästy vähintään osan vuoron osalta (12 tuntia) 185 päivänä ja koko vuoron (24 tuntia) osalta 126 päivänä ajanjaksolla olleista 335 päivästä. Kääntäen tarkasteltuna 335 työvuorosta kyseisellä ajanjaksolla on ollut 150 sellaista vuoroa, joissa työvuorokohtainen tavoitevahvuus 79 henkilöä (1. toukokuuta 2025 alkaen 73 henkilöä) ei ole toteutunut lainkaan koko työvuoron aikana. Edellä todettu tavoitevahvuus on henkilömääräisesti sama, kuin resurssiohjeessa todettu palvelutasopäätöksen minimivahvuus. Resurssiohjeen mukaan tilanne on kriittinen, kun vahvuus putoaa alle 78 henkilön.

Alimmillaan työvuorokohtainen vajeus on ollut aamulla 17.12.2024, jolloin vuorovahvuus on ollut 63 henkilöä. Illaksi vuorovahvuus on noussut kyseisenä päivänä 66 henkilöön. Edellä todetun kaltaisen henkilöstövajeen takia henkilöstön sijoittumista sekä välittömässä lähtövalmiudessa olevien pelastusyksiköiden miehitystä on ryhdytty tarkastelemaan ja järjestelemään uudelleen resurssiohjeessa määritetyllä tavalla.

Selvityksen perusteella tarkasteltavalla ajanjaksolla on ollut kaikkiaan yhdeksän sellaista työvuoroa, joissa työvuorokohtainen vuorovahvuus on ollut alle 70 henkilöä koko työvuoron tai osan siitä. Tämä tarkoittaa, että henkilöstövajeusta kyseisessä työvuorossa on ollut 10 henkilöä tai enemmän suhteessa tavoitevahvuuteen. Annetun selvityksen perusteella muun muassa Tampereen Nekalassa sijainnut tilapäinen paloasema on ollut kokonaan suljettuna tarkasteluajanjakson aikana yhteensä 18 työvuoroa.

Ensihoidossa käytettävien pelastajien määrä on ollut lokakuusta joulukuun 2024 loppuun 13 henkilöä / työvuoro. Tammikuun alusta 2025 alkaen ensihoidossa on käytetty keskimäärin 11 pelastajaa / työvuoro aina huhtikuun loppuun saakka. Toukokuusta alkaen pelastajia on käytetty ensihoidossa vain 5 henkilöä / työvuoro, koska ensihoito rekrytoi ensihoidossa tarvittavat sijaiset.

Perustelut

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 3 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita

uhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja niihin varautuminen. Lisäksi pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

Aluehallintovirasto toteaa, ettei annetun selvityksen perusteella palvelutasopäätöksen perustana olevassa riskianalyysissä, pelastustoiminnan palvelutarpeessa tai alueellisissa tai paikallisissa riskeissä tai uhissa ole tapahtunut sellaisia merkittäviä muutoksia, joiden perusteella pelastustoimen toimintavalmiutta tai riskianalyysiin perustuvaa resurssimitoitusta alueella olisi ollut perusteltua muuttaa. Pirkanmaan hyvinvointialueen voimassa olevan pelastustoimen palvelutasopäätöksen liitteessä 8 on määriteltä pelastustoimintaan osallistuvan päätoimisen henkilöstön vuorokohtainen minimivahvuus.

Aluehallintovirasto katsoo, että riskianalyysin ja riskiruutuaineiston pohjalta laadittu pelastustoiminnan henkilöstövoimavarojen määrän ja laadun mitoittamiseksi tehtävä vuorokohtainen minimivahvuus on alueella välttämätöntä, jotta pelastuslain (379/2011) 32 §:ssä säädetty tehtävät voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen (2025:2) tarkoittamalla tavalla.

Aluehallintovirasto toteaa, että koska kyse on minimivahvuudesta, toisin sanoen sellaisesta vähimmäisvahvuudesta, jolla pelastustoiminnan tehtävät voidaan suorittaa edellä kuvatun mukaisesti ja tekijöilleen turvallisesti, on minimivahvuudesta poikkeamiselle oltava erityisen painavat perustelut ja poikkeukselliset syyt. Aluehallintovirasto on muun muassa aiemmin toimialueensa hyvinvointialueita koskevassa pelastustoimintaan osallistuvien henkilöstö kelpoisuusvaatimuksia koskevassa valvonnassa korostanut, että pelastuslaissa säädettyjen erityisten kelpoisuusehtojen asettaminen on pelastustoimintaa osallistuville perusteltua, koska henkilöstö työskentelee tehtävissä, joissa työntekijän oma, autettavien sekä yhteiskunnan turvallisuus edellyttää määrätyn tasoista ammattitaitoa. Henkilöstön erityisten kelpoisuusvaatimusten perusteluina ja taustalla vaikuttaa muun muassa työturvallisuuslain (738/2022) 11 §:ssä säädetty erityistä vaaraa aiheuttava työ.

Aluehallintovirasto toteaa, että hallituksen esityksessä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä

pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 241/2020 vp.) korostetaan perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa sekä perustuslain 22 §:ssä säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Pelastustoimen palveluiden tulee olla samankaltaisissa olosuhteissa yhdenmukaisia ja pelastustoimen palveluilla pyritään turvaamaan suoraan tiettyjen perusoikeuksien toteutuminen. Pelastustoimen palveluilla turvataan erityisesti perustuslain 7 ja 15 §:ssä säänneltyjä oikeushyviä, oikeutta elämään ja oikeutta omaisuuden suojaan. Pelastustoimen palveluihin tarvittavien riittävien resurssien varmistaminen takaa osaltaan sitä, että perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteutuminen kyetään turvaamaan, ja etteivät perusoikeudet menetä merkitystään perustuslain 22 §:n turvaamisvelvoitteen laiminlyönnin myötä.

Annetun selvityksen mukaan pelastustoimintaan on voitu perustellusta syystä kutsua vahvuutta täydentävää henkilöstöä ylitöihin, ja näin on toimittu joissain tapauksissa. Aluehallintovirasto toteaa, että hyvinvointialueen tulee ensisijaisesti käyttää palvelutason turvaamiseksi muita keinoja palvelujen heikentämisen sijaan, vaikka se tarkoittaisi haasteita pelastuslaitoksen käyttötaloudessa. Aluehallintovirasto toteaa, että resurssien puute ei ole syy olla noudattamatta lakia.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan siten kuin tässä ja muussa laissa säädetään. Aluehallintovirasto toteaa, että pelastuslain (379/2011) 27 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialue päättää, millä tavoin pelastuslaitos huolehtii alueellaan pelastustoimintaa kuuluvista tehtävistä. Palveluiden tuottamiseksi alueella on pelastuslaitos, jonka palvelutuotanto perustuu lähipalveluperiaatteelle eli palvelut viedään pääsääntöisesti asiakkaan luo. Tämä edellyttää toimivaa ja riittävän tiheää paloasemaverkostoa sekä riittävää määrää henkilöstöä.

Aluehallintovirasto katsoo, että resurssiohjeen tarkoitus selvityksen perusteella on ollut ainakin joiltain osin vastata henkilöstöpulaan tai henkilöstöresurssien riittävyyteen tilanteessa, jossa äkillisesti tai tilapäisesti henkilöstön määrä on alittanut minimivahvuuden työvuoron alussa. Aluehallintovirasto toteaa, että saatujen selvitysten perusteella Pirkanmaan pelastuslaitokselle laadittu resurssiohje ohjaa pelastuslaitoksen pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstöresurssin sijoittumista osittain myös sosiaali- ja terveystoimen lainsäädännön alaisiin tehtäviin. Saatujen selvitysten perusteella on kuitenkin muodostunut kuva, jossa Pirkanmaan pelastuslaitoksen työvuorovahvuuksien suunnittelussa ainoa joustava komponentti on ollut pelastustoimintaan osallistuvien, pelastusyksiköihin ja -asemille sijoitettavien, henkilöiden määrä.

Toteutuneista työvuoroista annetuista tiedoista selviää, että ajanjaksolla loka-joulukuu 2024 tavoitevahvuuteen päästiin koko työvuoron tai osan siitä aikana alle kolmasosassa eli vain 26 työvuorossa 92 työvuoron aikana. Vastaavasti ajanjaksolla tammi-huhtikuu 2025 vastaavaan tavoitevahvuuteen päästiin selvästi yli puolessa työvuoroissa eli 73 työvuorossa 120 työvuoron aikana. Edelleen touko-elokuulle 2025 ajoittuvalla jaksolla tavoitevahvuuteen päästiin niin ikään selvästi yli puolessa työvuoroista eli 86 työvuorossa 123 työvuoron aikana. Kyseisinä ajanjaksoina ensihoitoon sijoitettujen pelastajien määrät vähenivät tarkastelujakson loppua kohti mentäessä.

Aluehallintovirasto katsoo, että poissaolojen lisäksi ensihoitoon sijoitettujen pelastajien määrällä on ollut huomattavaa vaikutusta pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön toteutuneisiin työvuorovahvuuksiin.

Aluehallintovirastolle ei ole tullut yhteydenottoja tai kanteluita Pirkanmaan ensihoidon osalta. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan Sisä-Suomen sote-valmiuskeskuksen viikoittaisissa tilannekuvakokouksissa on ajoittain noussut esille, että ensihoidon yksiköitä on ollut poissa käytössä henkilöstöpulan vuoksi. Tämän perusteella on arvioitavissa, että henkilöstöpula vaikuttaa myös ensihoidon palvelutasoon ajoittain, mutta ei vielä sellaisella tasolla, joka olisi johtanut aluehallintovirastolla valvonta-asian avaamiseen.

Aluehallintovirasto toteaa, että vaikka pelastustoimi on merkittävä palvelujen tuottaja nykyisten hyvinvointialueiden järjestämissä sosiaali- ja terveystoimen vastuulla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä, ei pelastustoimi kuitenkaan ole osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa hyvinvointialueella. Aluehallintovirasto muistuttaa, että pelastustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta oli välttämätöntä, jotta voitiin turvata pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa ensihoitotehtäviä ja ensivastetehtäviä sen mukaan kuin hyvinvointialue niistä päättää (HE 241/2020 vp.).

Aluehallintovirasto katsoo, että tilanne, jossa pelastustoimintaan kelpoisia pelastajia on sijoitettuna sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluviin ensihoidon tai muihin yksiköihin samaan aikaan, kun pelastusyksiköitä laitetaan "ei hälytettävissä" -tilaan tai asemia joudutaan sulkemaan tilapäisen henkilöstöpulan vuoksi, on edellä todettujen perustuksilla turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta ristiriitainen ja kestämaton. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan hyvinvointialue ei voi laissa sille määrättyjä tehtäviä järjestäessään ja tuottaessaan määritellä ensisijaisesti tai toissijaisesti hoidettavia tehtäviä, vaan lailla annetut tehtävät on

hoidettava riippumatta siitä, käytetäänkö henkilöstöä esimerkiksi synergiamallin mukaisesti molempien tehtävien hoitamiseen.

Vaikka annetuissa selvityksissä todetaan, ettei tilapäisten minimivahvuuksien alitusten osalta ole havaittu aiemmin mainitulla tarkastelujaksolla poikkeamia tai puutteita pelastustoiminnan toimintavalmiudessa alueella, on asiassa kyse aluehallintoviraston näkemyksen mukaan enemmänkin sattumasta, koska tarkasteltava ajanjakso on liian lyhyt tosiasiallisten vaikutusten tarkasteluun. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan alueen palvelutaso on tosiasiasa pudonnut. Aluehallintovirasto toteaa, että pelastuslain sekä pelastustoimen järjestämislain oikeutus perustuu niihin seurauksiin ja vaikutuksiin, joita säännöksillä on yhteiskunnalle ja yksilölle. Näitä vaikutuksia ovat muun muassa aiemmin mainittu perusoikeuksien toteutuminen, ihmisten turvallisuuden parantuminen, onnettomuuksien vähentyminen ja niiden seurausten rajoittaminen sekä yhdenvertaisten ja yhdenmukaisten pelastustoimen palveluiden varmistaminen. Säädännöllä ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, miten toimintaa tulisi toteuttaa, kunhan lopputulos täyttää lainsäädännön vaatimukset.

Aluehallintovirasto edelleen toteaa, että edellä todetulla säädännöllä ei oteta suoraan kantaa erilaisten tapahtumien tai riskien todennäköisyyksiin, vaan kuten pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:ssä todetaan: ”hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia”. Käytännössä tämä tarkoittaa pelastustoiminnan palveluiden suunnittelua uhkien todennäköisyyksien ja vaikutusten perusteella. Tässä pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelutyössä hyvinvointialueella on käytössään muiden muassa sisäministeriön antama pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje sekä riskiruutuaineisto suunnittelua ja toimintaa ohjaavina asiakirjoina. Kun otetaan huomioon erityisesti Tampereen kaupunkialueella sijaitsevat riskiluokkien I ja II riskiruudut sekä aluehallintoviraston aiemmin korjaamaksi määräämät puutteet toimintavalmiudessa näillä riskialueilla, on selvää, että pitkällä aikavälillä tarkasteltuna pelastusyksiköiden ja -asemien tilapäinen käytöstä poisto vaikuttaa heikentävästi pelastustoimen palveluiden saatavuutta sellaisilla alueilla, joilla jo nyt on havaittu olevan huomattavia puutteita.

Aluehallintoviraston tehtävänä on pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 18 §:n 1 momentin mukaisesti valvoa, että hyvinvointialueen palvelutaso on riittävä. Aluehallintovirasto toteaa palvelutasopäätöksen perustana olevan ja riskianalyysistä johdetun minimivahvuuden toistuvan alittamisen pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:n 2 momentin tarkoituksen vastaiseksi. Aluehallintovirasto antaa Pirkanmaan hyvinvointialueelle huomautuksen pelastustoimen järjestämisestä annetun

lain 3 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden rikkomisesta. Hyvinvointialueen pelastustoimen tulee suunnitella ja toteuttaa pelastustoimen palvelut siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Hyvinvointialueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen ensisijainen tehtävä on pelastuslaissa ja muussa lainsäädännössä pelastustoimelle ja pelastusviranomaisella säädettyjen tehtävien hoitaminen perustuslailla säädettyjen perusoikeuksien turvaamiseksi.

Lisäksi aluehallintovirasto velvoittaa Pirkanmaan hyvinvointialuetta selvittämään toteutuneet työvuorovahvuudet valvovalle viranomaiselle kuuden kuukauden välein 1.10.2025 alkaen vuosilta 2025 ja 2026. Ensimmäinen selvitys tulee toimittaa 15.4.2026 mennessä Lupa- ja valvontaviraston kirjaamoon. Selvityksissä tulee mainita diaari LSSAVI/24640/2024.

Säädöstausta

Laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) 3, 4, 17.2 ja 18.1 §:t

Muutoksen haku

Muutoksenhausta valtion viranomaisen pelastustoimen järjestämisestä annetun lain nojalla tehtyyn päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). (Laki pelastustoimen järjestämisestä 20.2 §)

Valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 6.1 §)

Hallintopäätökseen saa hakea muutosta se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa säädetään erikseen. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 7.1 §)

Viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 8.1 §)

Valitusosoitus on tämän päätöksen liitteessä.

Lisätietoja

Lisätietoja asiasta antaa pelastusylitarkastaja Jari Valtanen,
jari.valtanen@avi.fi +358 295 018 056.

Johtaja Tarja Wiikinkoski

Pelastusylitarkastaja Jari Valtanen

Liitteet Valitusosoitus

Jakelu Pirkanmaan hyvinvointialue, aluehallitus

Tiedoksi Pirkanmaan hyvinvointialueen pelastuslaitos, Teemu-Taavetti Toivonen, vs.
pelastusjohtaja
Pirkanmaan hyvinvointialue, Juhani Sand, vs. hyvinvointialuejohtaja

Tämä asiakirja LSSAVI/24640/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/24640/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Valtanen Jari 04.11.2025 13:55

Ratkaisija Wiikinkoski Tarja 04.11.2025 14:01