

Pelastustoimi ja varautuminen

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue  
Kirjaamo  
kirjaamo@siunsote.fi

6149/09.01.00/2023

## Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen luonnos pelastustoimen palvelutasopäätöksestä vuosille 2024–2027

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimi ja sen pelastuslaitos ovat valmistelleet luonnoksen pelastustoimen palvelutasopäätöksestä vuosille 2024–2027.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on pyytänyt Itä-Suomen aluehallintovirastolta (myöhemmin aluehallintovirasto) arviointia pelastustoimen palvelutasopäätösluonnoksesta (myöhemmin palvelutasopäätös) lausuntomenettelyllä. Palvelutasopäätös on toimitettu aluehallintovirastolle lausuntoa varten 29.8.2023. Palvelutasopäätöksen lisäksi aluehallintovirastolla on ollut lausuntoa antaessaan käytössä palvelutasopäätöksen perusteluosana olevat liiteasiakirjat. Aluehallintovirasto on perehtynyt toimitettuun aineistoon ja laatinut tämän arvion pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 6 §:n ja sen nojalla sisäministeriön antaman pelastustoimen palvelutasopäätösasetuksen (1225/2022; myöhemmin PTP-asetus) 10 §:n edellyttämällä tavalla.

### 1 Yleisarvio

Palvelutasopäätöstä on valmistelu ensimmäistä kertaa uusien sisältövaatimusten pohjalta. Tämä on vaatinut kaikilta opetteluja ja uuden toimintamallin omaksumista. Vaikka arvioinnin sisältö keskittyy pääsääntöisesti havaittuihin puutteisiin ja epäkohtiin, voidaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen todeta toimineen palvelutasopäätöksen laadintaa ohjaavien normien mukaisesti.

Uhkiin ja riskeihin perustuvien palvelukohtaisten mitoitustavusteiden (luku 3) sekä laadukkaan ja perustellun kehittämissuunnitelman (luku 5)

laadintaan kannattaa kiinnittää jatkossa enemmän huomiota. Nämä luvut ovat keskeisiä päätettäessä hyvinvointialueen pelastustoimen palveluista ja niiden edellyttämistä resursseista.

Useissa kohdissa on havaittavissa puutteita voimavaroista sekä aikatauluista päättämisessä. Myös näistä tulee tehdä päätös. Päätös voi olla muotoiltu yleisluontoisesti.

## 2 Sisältörakenteen arviointi

PTP-asetuksen 10 §:n 2 momentin mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on arvioida, onko palvelutasopäätös laadittu tämän asetuksen edellyttämällä tavalla. PTP-asetuksen valmistelumuistion luvussa 3 on määritelty palvelutasopäätöksen sisältörakenne.

Palvelutasopäätöksen sisältörakenne vastaa pääosin PTP-asetuksessa ja sen valmistelumuistiossa määriteltyä rakennetta. Arviointi on voitu tehdä aluehallintovirastojen yhdessä valmisteleman arviointilomakkeen avulla.

Palvelutasopäätöksen luvussa 4.1.1 kuvattu yhteistyö rakennusvalvonnan ja kaavoittajan kanssa tulisi käsitellä luvussa 4.1.3.

Palvelutasopäätöksestä puuttuu liiteluettelo. Palvelutasopäätöksen tekstissä viitataan useampaan eri asiakirjaan, joten olisi suotavaa, että kaikki viittaukset on listattu erillisessä liiteluettelossa.

## 3 Sisällön arviointi

Aluehallintovirasto on arvioinut palvelutasopäätöksen sisältöä käyttämällä aluehallintovirastojen yhteisesti laatimaa arviointilomaketta. Arviointiperusteissa on pyritty huomioimaan hyvinvointialueen pelastustoimea koskevat lait ja asetukset sekä muu pelastustoimen palveluihin kohdistuva sisäministeriön asiakirjaohjaus.

Palvelutason riittävyyden arvioimiseksi on käytetty myös muuta aineistoa, kuten aluehallintoviraston pelastustoiminnan valvontaan liittyviä ohjeita. Tämän arviointilausunnon liitteenä on kooste arviointilomakkeesta (Liite 1) sekä arviointilomake kokonaisuudessaan (Liite 2).

Tässä luvussa sisältöä on arvioitu vain koosteluontoisesti.

Yksityiskohtaisemmat huomiot löytyvät arviointilomakkeesta (Liite 2).

### 3.1 Palvelutasopäätöksen sisällön perusteet

PTP-asetuksen 2 §:n mukaan palvelutasopäätöksestä tulee käydä ilmi, miten siinä on huomioitu

- sisäministeriön suositukset
- hyvinvointialueen tekemä vuosittainen selvitys palvelujensa tilasta
- aluehallintoviraston asiantuntija-arviot palvelujen tilasta ja viraston antamat määräykset puutteiden ja epäkohtien korjaamiseksi.

Johdannossa on kuvattu vaaditut asiat ainakin otsikkotasolla. Kirjatut asiat vaativat kuitenkin jatkotarkastelua sisältöjen osalta.

Hyvinvointialueen vuosittaisen selvityksen huomioiminen palvelutasopäätöksen laadinnassa jää puutteelliseksi.

Aluehallintoviraston asiantuntija-arvion huomioimista ei ole kuvattu riittävällä tarkkuudella. Tekstissä mainitaan, että laaditut arviot on otettu huomioon, mutta varsinainen sisältö puuttuu.

### 3.2 Keskeiset linjaukset (luku 1)

PTP-asetuksen 4 §:n mukaan palvelutasopäätöksen tulee sisältää keskeiset linjaukset, joihin päätökset varsinaisesta palvelujen järjestämisestä ja tasosta perustuvat riskianalyysin lisäksi.

Painopisteet ja strategiset päämäärät sekä tarpeen, määrän ja laadun määrittäminen on kuvattu riittävällä tasolla.

Omavalvonnan toteutumisen kuvaamisessa on puutteita. Pelastustoimen järjestämislain 613/2021 16 §:n mukaista hyvinvointialueen pelastustoimen omavalvonnan toteutumista ei ole kuvattu riittävällä tasolla palvelutasopäätökseen. Omavalvontaohjelman tärkeimmät periaatteet olisi syytä tuoda ilmi myös palvelutasopäätöksen tekstissä.

Tuottamisen järjestelyt häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on kuvattu hyvin suppeasti palvelutasopäätöksen puolella. Asioita on kyllä kuvattu valmiussuunnitelmassa, mutta myös palvelutasopäätökseen olisi syytä tuoda ilmi yhteistyö muiden pelastuslaitosten kesken sekä Sisäministeriön mahdollinen rooli eri tilanteissa.

### 3.3 Päättävän palvelutasokauden arviointi (luku 2)

PTP-asetuksen 5 §:ssä säädetään edellisen palvelutasokauden arvioinnista osana palvelutasopäätöksen laatimisen prosessia. Edellinen palvelutasopäätös on laadittu kuntien väliseen yhteistyöhön perustuvalla alueellisella pelastustoimelle eikä hyvinvointialueelle. Edellisen palvelutasokauden arviointi on kuitenkin tarkoituksenmukaista, sillä hyvinvointialueen pelastustoimesta vastaavan pelastuslaitoksen toiminta jatkuu olennaisilta osin sellaisenaan ja niiden voimavarojen turvin, jotka alueen pelastustoimella on aiemmin ollut käytössään.

Edellisen palvelutasokauden arvioinnissa keskeisenä tietolähteenä tulisi olla vastaukset, jotka on laadittu palvelujen järjestämistä ja tasoja vuosina 2021 ja 2022 koskeviin sisäministeriön tietopyyntöihin.

Päättävän palvelutasokauden tavoitteiden toteutumisen tulisi käydä lukijalle ilmi, vaikka lukija ei ole perehtynyt edelliseen palvelutasopäätökseen. Päättävän palvelutasokauden arvioinnissa olisi syytä huomioida olennaisimmilta osin myös vuosittaiset selvitykset, aluehallintoviraston asiantuntija-arviot sekä palvelutasokaudella tehdyt muut selvitykset palvelujen tilasta.

Onnettomuuksien ehkäisyn ja valvonnan kuvauksessa ei ole kaikilta osin esitetty edellisessä palvelutasopäätöksessä onnettomuuksien ehkäisylle ja valvonnalle asetettuja keskeisiä tavoitteita eikä verrattu toteutumaa edellisen palvelutasopäätöksen päätöksiin. Selkeisiin lukuarvioihin perustuvaa tarkastelua ei ole tehty.

Asiakohdassa on puutteita kuvaamisessa myös liittyen vuosittaisen selvityksen sekä edellisen palvelutasopäätöksen kehittämissuunnitelman huomiointiin.

Riskiruututarkastelussa on havaittu puutteita päättävän palvelutasokauden aikana, mutta mitään tehtyjä tai tekemättä jääneitä toimenpiteitä ei kuvata tekstissä.

Väestönsuojeluun varautumisen osalta olisi syytä esittää, mitä keskeisiä tavoitteita päättyvälle palvelutasokaudelle on asetettu ja miten tavoitteet on saavutettu.

### 3.4 Riskianalyysi (luku 3)

PTP-asetuksen 6 §:ssä säädetään riskianalyysista, joka toimii palvelutasoa koskevien päätösten perustana palvelujen keskeisten linjausten ohella. Riskianalyysin tarkoitus on tunnistaa pelastustoimen palveluihin kohdistuvat vaatimukset ja erityisesti luoda selkeät mitoituserusteet, joiden mukaan palvelutaso määritetään.

Palvelutasopäätöksen riskianalyysin tuloksia ja johtopäätöksiä koskevan luvun tulisi yhdessä pelastustoimen riskianalyysin ja palvelukohtaisten lukujen (luvun 4 alaluvut) ”tarpeet ja tavoitteet” -kohdan kanssa muodostaa yhtenäinen perustelu päätetyille palveluille. Jatkossa olisi syytä keskittyä siihen, että asiakirjakokonaisuus antaa lukijalleen vastauksen kysymykseen ”Miksi tämä palvelu järjestetään ja miksi sitä järjestetään päätetyssä laajuudessa?”.

Toimintaympäristön osalta olisi syytä ottaa huomioon myös tulevan lainsäädännön vaikutuksia pelastustoimen palveluihin (esimerkiksi yhteistyöalueita koskeva lainsäädäntö).

Riskienhallintakeinojen määrittelyssä on puutteita. Tulisi esitellä riskit ja uhat, joiden hallintaan ja torjumiseen pelastustoimen on kyettävä. Tämän jälkeen tulisi esitellä palvelut, joiden avulla hallinta ja torjuminen toteutetaan.

Esimerkiksi tarvetta vesisukellus- tai pintapelastusvalmiudelle ei ole mainittu pelastustoimen mitoituserusteissa ollenkaan. Myös väestönsuojelun mitoituserusteet jäävät epäselväksi.

### 3.5 Palvelut ja päätökset palvelutasosta (luku 4)

PTP-asetuksen 2 §:n mukaan palvelutasopäätöksen tulee kattaa erikseen sekä onnettomuuksien ehkäisyyn että pelastustoimintaan kuuluvat palvelut.

Lisäksi PTP-asetuksen 8 §:n mukaan palvelutasopäätöksessä tulee esittää ja päättää erikseen

- pelastustoiminnan suunnitelmista
- pelastustoimen vapaaehtoistoiminnasta
- pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevasta väestönsuojeluun varautumisesta.

Seuraavissa alaluvuissa on arvioitu jokaista edellä lueteltua palvelukokonaisuutta erikseen.

### 3.5.1 Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta (luku 4.1)

Luvun 4.1 palvelujen ja tarpeiden kuvauksissa tulisi olla sidonnaisuus riskianalyysiin ja mitoituseriaatteisiin. Palvelujen tarpeet ja riskiperusteisuus eivät ole selviä kaikilta osin.

Palvelujen nykytilan ja tarpeiden kuvausten tulee antaa perustelut sille, miten nykytila ei vastaa tunnistettua palvelun tarvetta. Kehittämistarvekohtaan tulee tämän perusteella määritellä toimenpiteet, joilla tunnistetut puutteet palvelutasossa saadaan korjattua, ja määrittää korjaamiselle aikataulu.

Perusteista, painopisteistä ja voimavaroista päättäminen jäävät puutteellisiksi.

Turvallisuusviestinnän määrällisen ja laadullisen vaikuttavuuden seuraaminen pisteytyksen avulla on hyvä uudistus.

### 3.5.2 Pelastustoiminta (luku 4.2)

Pelastustoimen erityisvalmiuksien osalta (esimerkiksi maastopelastaminen) palvelutason riittävyyttä on vaikea arvioida, koska palvelutasoa ei ole perustettu riskianalyysistä johdettuihin mitoituserusteisiin. Jatkossa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että jokaiselle pelastustoimen erityisvalmiudelle löytyy palvelutasopäätöksestä ja tausta-aineistosta riskeihin ja uhkiin perustuva perusteltu tarve.

Toimintavalmiusaikoihin liittyvien puutteiden korjaamista ei ole kuvattu yksiselitteisellä tavalla. Esitetyt korjaustoimenpiteet ja aikataulut jättävät arvailujen varaan, korjaantuvatko puutteet tehdyillä toimenpiteillä.

Henkilöstövoimavarojen kuvaamistapa aiheuttaa haasteita palvelujen riittävyyden arvioinnissa, mutta esitetyt henkilöstövoimavarat vaikuttaisivat olevat riittävät päätetyssä laajuudessa.

Kalustovoimavarojen osalta on huolestuttavaa, että raskaan kaluston uusimistahti on päätöksen mukaan pienempi kuin mitä tarve on.

Savusukellusvalmiuksien ja kemikaalisukellusvalmiuksien tason määrittämisen kuvauksessa on tulkinnan varaa. Todellinen palvelutaso alueen eri osissa jää joiltain osin epäselväksi.

Myös vesipelastusvalmiuksien osalta on tulkinnanvaraista, milloin lähipelastusasema on kykeneväinen pintapelastukseen ja milloin palvelu tuotetaan pidemmän matkan päästä.

Kehittämissuunnitelman tarkempi sisältö jää monilta osin puutteelliseksi.

Sisäministeriön 12.9.2023 julkaisema ohje pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan on syytä ottaa huomioon niiltä osin, kuin mitä siinä on tullut muutoksia edellisiin ohjeistuksiin verrattuna.

### 3.5.3 Pelastustoiminnan suunnitelmat (luku 4.3)

Eri toimintojen edellyttämät voimavarat tulee kuvata ja työhön kohdistettavista voimavaroista sekä suunnitelmien päivittämisen määräväleistä tulee tehdä päätökset.

Kehittämistarve-kohtiin tulee määritellä toimenpiteet, joilla tunnistetut puutteet palvelutasossa saadaan korjattua, ja määrittää korjaamisen aikataulu.

Suunnitteluun kaiken kaikkiaan tarvittavia voimavarojen tarvetta ei ole kuvattu eikä suunnitteluun tarvittavista voimavaroista ole päätöstä.

Tarpeiden kuvauksessa ei ole tuotu selkeästi esiin millaisia suunnitelmia onnettomuusuhat edellyttävät. Tunnistetuista suunnitelmista tulisi olla tyhjentävä lista, josta voi tehdä päätöksen.

### 3.5.4 Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta (luku 4.4)

Palvelutasopäätöksessä tulee määritellä, missä laajuudessa hyvinvointialue käyttää vapaaehtoisia pelastustoimen tehtävissä, tämän toiminnan tavoitteista ja tavoitellusta henkilöstömäärästä sekä palvelujen tuottamisesta ja tasosta. Päätös käyttää vapaaehtoisia sopusuhteisesti jättää liikaa tulkinnanvaraa lukijalle.

Päätös toiminnan tavoitteista, tavoitellusta henkilöstömäärästä, vapaaehtoishenkilöstön tuottamista palveluista ja niiden tasosta puuttuu.

Sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön jatko- ja erityiskoulutuksista ei ole päätöstä.

### 3.5.5 Väestönsuojeluun varautuminen (luku 4.5)

Pelastusviranomaisen vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien määrittelyn sekä niihin varautumisen tulisi perustua sodan ajan uhkien arviointiin. Sodan ajan uhkien arvioinnin yhteydessä tulee määrittää, mitä väestönsuojelutehtäviä uhkat voivat pelastustoimelle aiheuttaa ja missä laajuudessa. Vasta tämän jälkeen voidaan määritellä väestönsuojelunvalmiuden edellyttämät henkilöstö-, tila-, materiaali-, koulutus-, yhteistyö- ja yhteensovittamistarpeet.

Sisäministeriöltä on tulossa vuoden 2024 aikana ohjeet sodan ajan uhkien arviointiin, evakuointisuunnitteluun ja ilmauhkien arviointiin.

Päätökset tehtävien hoitamiseksi vaadittavista voimavaroista ovat osin puutteelliset.

Johto- ja erityishenkilöstön koulutuksissa on havaittu puutteita. Koulutuksen hankkiminen Pelastusopistolta on perusteltua, mutta myös omaa sisäistä (ja myös hyvinvointialuerajat ylittävää) koulutusta lienee tarpeen järjestää.

## 3.6 Kehittämissuunnitelma (luku 5)

Kehittämissuunnitelmassa olisi tarkoitus olla kirjallinen selittävä osa sekä koostetaulukko. Nyt luvussa on esitelty ainoastaan koostetaulukko. Kirjallisessa osiossa tulisi koota alaluvuissa esiintuodut kehittämistarpeet kehittämissuunnitelmaksi, joka sisältää myös perustelut kehittämiselle. Kehittämissuunnitelman kirjallisen osion, koostetaulukon ja palvelukohtaisessa esittelyssä esiin tuotujen kehittämistarpeiden tulee olla sopusoinnussa keskenään.





Kehittämissuunnitelman taulukkoon on koottu palveluiden ja niiden laadun kehittämisen tavoitteet ja aikataulut sekä arviot kehittämistoimenpiteiden kustannusvaikutuksista.

Lisätietoja suoritetusta arvioinnista antaa pelastusylitarkastaja Valtteri Korhonen (sähköposti: valtteri.korhonen@avi.fi, puh +358 295 016 114).

Johtaja

Taina Rautio

Pelastusylitarkastaja

Valtteri Korhonen

Liitteet

Sisällön arviointilomakkeen yhteenveto  
Sisällön arviointilomake

Jakelu

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue

Tiedoksi

Sisäministeriön pelastusosasto  
Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen pelastusjohtaja

Itä-Suomen aluehallintovirasto  
Postiosoite: PL 2, 13035 AVI  
Puhelinvaihte: 0295 016 000  
kirjaamo.ita@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja ISAVI/8096/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ISAVI/8096/2023 har godkänts elektroniskt

Korhonen Valtteri 27.09.2023 08:42

Rautio Taina 27.09.2023 09:24