

Pelastustoimi ja varautuminen

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue  
kirjaamo@siunsote.fi

Lausuntopyyntö Pohjois-Karjalan pelastustoimen palvelutasopäätöksestä vuosille 2026–2029, 25.9.2025

## Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen luonnos pelastustoimen palvelutasopäätöksestä vuosille 2026–2029

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimi ja sen pelastuslaitos ovat valmistelleet luonnoksen pelastustoimen palvelutasopäätöksestä vuosille 2026–2029.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on pyytänyt Itä-Suomen aluehallintovirastolta (myöhemmin aluehallintovirasto) arviointia pelastustoimen palvelutasopäätösluonnoksesta (myöhemmin palvelutasopäätös) lausuntomenettelyllä. Palvelutasopäätös on toimitettu aluehallintovirastolle lausuntoa varten 25.9.2025. 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) 10 §:n edellyttämällä tavalla.

Aluehallintoviraston laatima lausunto pelastustoimen palvelutasopäätöksen luonnoksesta ei sisällä salassa pidettävää tietoa. Lausunto on suotavaa toimittaa julkisena liiteaineistona päätöksentekoprosessin mukana.

Lain pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 6 §:n mukaan aluevaltuusto päättää pelastustoimen palvelutasosta. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon myös 8 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Päätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämisestä. Päätöksen tulee olla voimassa määräajan.

Lain pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 3 §:n 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. 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.

## 1 Yleisarvio

Palvelutasopäätöksen laatimisprosessi on kehittynyt hyvinvointialueiden käynnistymisen jälkeen. Vaikka tämän arvioinnin sisältö keskittyy pääsääntöisesti havaittuihin puutteisiin ja epäkohtiin, voidaan Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen todeta toimineen palvelutasopäätöksen laadintaa ohjaavien normien mukaisesti. Havaittuihin puutteisiin on kuitenkin syytä tarttua, jotta päätettävän palvelutason voidaan olettaa noudattavan toimintaa ohjaavia lakeja, asetuksia ja ohjeistuksia.

Kattava ja laadukkaasti tehty pelastustoimen riskianalyysi on pohjana pelastustoimen palvelutasopäätökselle. Palvelutasopäätöksessä päätetyt asiat tulisi olla linjassa riskianalyysissä havaittujen seikkojen kanssa. Riskianalyysiin viitataan muutamissa kohdissa, mutta käytännön kytkös riskianalyysistä palvelutasopäätökseen jää puuttumaan monista kohdista.

Useissa päätöksissä on havaittavissa puutteita käytettävistä voimavaroista. Tämä aiheuttaa lukijalle epäselvyyttä, että mistä on todellisuudessa päätetty. Päätösten tulee olla niin selkeitä, että sekä palvelun järjestäjällä (hyvinvointialue) ja palvelun tuottajalla (pelastuslaitos) on yhtenäinen käsitys luvatusista palvelun tasosta.

Palvelutasopäätöksen laadinnassa on hyödynnetty suurelta osin edellisen palvelutasopäätöksen tekstejä. Toimintaympäristö muuttuu koko ajan, joten myös tekstien sisältöjen tulee muuttua samalla. Esimerkiksi kaikki viittaukset aluehallintovirastoon tulee vaihtaa Lupa- ja valvontavirastoksi. Myös uusi pelastustoimen toimintavalmiusohje (2025) tulee ottaa selkeämmin huomioon teksteissä.

Lausunnolla oleva palvelutasopäätös on laadittu kesken edellisen palvelutasopäätöskauden (päätetty aiemmin vuosille 2024–2027). Teksteissä on luonnollisesti toistoa tämän vuoksi, mutta perustelut sille, miksi uusi palvelutasopäätös on ylipäänsä laadittu kesken kaiken, jäävät puuttumaan. Suurimmat muutokset liittyvät kehitystoimien uudelleen aikataulutukseen, eli käytännössä kehittämistä siirretään eteenpäin. Myös henkilöstövoimavarojen määrästä ja laadusta päättäminen on muutettu hankalammin arvioitavaan muotoon. Näille muutoksille ei löydy perusteluja palvelutasopäätöksen luonnoksesta tai pelastuslaitoksen riskianalyysistä.

Palvelutasopäätöksessä tulee tuoda selkeästi ilmi, että mikä muuttuu todellisuudessa ja miksi näihin muutoksiin on päädytty. Tämä on tärkeää erityisesti tässä tilanteessa, kun palvelutasopäätöstä laaditaan uusiksi kesken edellisen, vielä voimassa olleen palvelutasopäätöskauden.

## 2 Sisältörakenteen arviointi

Palvelutasopäätöksestä annetun asetuksen 10 §:n 2 momentin mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on arvioida, onko palvelutasopäätös laadittu tämän asetuksen edellyttämällä tavalla. Palvelutasopäätöksestä annetun 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.

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 arviointilausun 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

Palvelutasopäätöksestä annetun 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.

Hyvinvointialueen tekemä vuosittainen selvitys palvelujensa tilasta mainitaan johdannossa, mutta sen tarkempaa yhteyttä päätöksiin tai päätösten taustoihin ei ole löydettävissä. Tekstiin on kuvattu virheellisesti, että aluehallintovirasto olisi laatinut selvityksen. Selvityksen laatija on hyvinvointialue. Aluehallintovirasto hyödyntää selvityksen tietoja laatimassaan asiantuntija-arviossa.

Aluehallintoviraston asiantuntija-arviossa viitataan vanhaan arvioon. Vuotta 2023 koskeva arvio olisi ollut käytettävissä tätä palvelutasopäätöstä laadittaessa ja myös vuotta 2024 koskeva asiantuntija-arvio julkaistaan lähiaikoina, jolloin myös sen tekstit ovat hyödynnettävissä.

### 3.2 Keskeiset linjaukset (luku 1)

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

Keskeiset linjaukset, joihin päätökset varsinaisesta palvelujen järjestämisestä ja tasosta perustuvat, on kuvattu riittävällä tarkkuudella.

### 3.3 Päättävän palvelutasokauden arviointi (luku 2)

Palvelutasopäätöksestä annetun asetuksen 5 §:ssä säädetään edellisen palvelutasokauden arvioinnista osana palvelutasopäätöksen laatimisen prosessia. Edellisen palvelutasokauden arvioinnissa keskeisenä tietolähteenä tulisi olla vastaukset, jotka on laadittu palvelujen järjestämistä ja tasoa vuonna 2024 koskevaan sisäministeriön tietopyyntöön sekä alueen omavalvonnan kautta saadut tiedot.

Toteuman vertailua edellisen palvelutasopäätöksen tavoitteisiin ei ole tehty onnettomuuksien ehkäisyn ja valvonnan osalta. Palvelutasopäätöksen luonnokseen kirjatut tekstit ovat samat kuin edellisessä palvelutasopäätöksessä, vaikka nyt laaditaan uusi palvelutasopäätös.

Luvussa 2 olisi tarkoitus käsitellä arvioita ja johtopäätöksiä edellisessä palvelutasopäätöksessä (2024–2027) päätettyjen onnettomuuksien ehkäisyyn ja valvontaan liittyvien konkreettisten ja strategisten tavoitteiden saavuttamisesta sekä valvontasuunnitelmien toteutumisesta ja kehittämissuunnitelman toteutumisesta. Arvioinnissa on huomioitava hyvinvointialueen vuosittainen selvitys palvelujen toteutumisesta ja talouden tilasta.

Luvun 2 tekstit tulee päivittää ajan tasalle erityisesti onnettomuuksien ehkäisyn ja valvonnan osalta.

Yleisesti päättävän palvelutasokauden arvioinnissa tulisi esittää, mitä keskeisiä tavoitteita päättävälle palvelutasokaudelle on asetettu ja miten tavoitteet on saavutettu.

Pelastustoiminnan tekstejä on päivitetty, mutta varsinaista vertailua (lukuarvot tms.) ei ole kirjattu.

### 3.4 Riskianalyysi (luku 3)

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

Riskianalyysin sisältö on pääosin riittävällä tasolla. Suurin haaste on riskianalyysin ja palvelutason välisessä kytköksessä. Tämä jää monilta osin epäselväksi, miten palvelun päätettyä tasoa perustellaan riskianalyysillä.

Vaikka riskiruutujen tarkastelu on muuttunut uudistuneen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen myötä, myös tulevia, mahdollisia ongelmapaikkojen on syytä tunnistaa riskianalyysissä. Tätä työtä on tehtävä vuosittain toimintavalmiussuunnitelman päivityksen yhteydessä.

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

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

Lisäksi palvelutasopäätöksestä annetun asetuksen 8 §:n mukaan palvelutasopäätöksessä tulee esittää ja päättää erikseen

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

Seuraavissa alaluvuissa on arvioitu jokaista edellä lueteltua palvelukokonaisuutta erikseen.

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

Päätökset palvelutasosta ovat puutteellisia henkilöresurssien osalta. Päätöstekstien perusteella ei voida arvioida, minkälaisilla resursseilla tehtävää tosiasiallisesti tulleen hoitamaan, eikä todellinen palvelun taso tule ilmi. Resursseja on kuvattu nykytilan kuvauksessa ja turvallisuusviestintäsuunnitelmassa, mutta päätösteksti puuttuu.

Turvallisuusviestintäsuoritteiden pisteytys on hyvä toimintamalli. Tällä tavoin tulee huomioida sekä määrällinen että laadullinen vaikuttavuus.

Päätös, että palontutkinnan tutkintatasoissa noudatetaan valtakunnallisia tasoja, ei varmasti aukene kaikille palvelutasopäätöstä lukeville.

Palontutkintaan käytettävistä voimavaroista päättäminen puuttuu. Edellisessä palvelutasopäätöksessä oli määriteltynä palontutkintaryhmän

koko, mutta tästä luonnoksesta se on jätetty pois. Pelastuslaitoksen nimetty vastuutaho puuttuu.

Tavoitteet, järjestelyiden periaatteet ja käytettävien voimavarojen kuvaaminen onnettomuuksien ehkäisyn yhteistyön toteuttamisessa jäävät puutteellisiksi.

Valvontatehtäviin käytettävistä voimavaroista ei ole päätöstä. Räjähde- ja kemikaalivalvonnan nykytilan kuvauksessa on mainittu käytettävissä oleva työpanos, mutta muutoin tietoa ei ole kirjattu.

### 3.5.2 Pelastustoiminta (luku 4.2)

Lopullinen palvelutason riittävyys pelastustoiminnan henkilöstövoimavarojen määrän ja laadun osalta arvioidaan toteuman perusteella. Koko pelastuslaitoksen alueen suunnitteluvahvuuden perusteella ei voida arvioida tarkemmin, toteutuuko palvelutaso riittävästi eri puolilla aluetta.

Palvelutason riittävyttä voisi arvioida paremmin, mikäli pelastuslaitoksella on laadittu toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukainen toimintavalmiussuunnitelma. Tätä suunnitelmaa ei ollut nähtävillä palvelutasopäätöksen arvioinnin yhteydessä, joten päätetty palvelun taso ei ole selkeä kaikilta osin.

Jokaisella pelastusasemalla on syytä olla erikseen nimetty vastuhenkilö, eikä samalla henkilöllä saa olla liian monta asemaa hallittavana. Tällaisen vastuuhenkilön olemassaololla ja läsnäololla on merkittävä vaikutus koko pelastusaseman henkilöstön ja sitä kautta tuotettavan suorituskyvyn määrään ja laatuun. Erikseen nimetyn vastuuhenkilön olemassaololla on erityisesti sivutoimisen henkilöstön toiminnan kannalta (toiminnan suunnittelu, koulutukset, varustus yms.) suuri merkitys. Tätä resurssia ei ole kuvattu teksteissä tai päätöksissä (luvut 4.2.2.3 ja 4.2.2.7).

Päätös pelastustoiminnan henkilövoimavarojen fyysisen toimintakyvyn vähimmäistasosta on tulkinnanvarainen. Mitkä ovat päätetyt työskentelytasot? Ohjetta pelastustoimen sukellus- ja pintapelastustoimintaan 2023:28 ei mainita tekstissä tai päätöksessä.

Päätös savusukellusvalmiuksista alueen eri osissa jättää epäselväksi, millaiset ovat todelliset savusukellusvalmiudet. Päätöstekstin mukaan savusukelluskyky on ennalta varmistettua keskusaloasemalla, päivystävillä paloasemilla ja erikoisaloasemilla. Muilla pelastusasemilla savusukelluskyky vaihtelee henkilöstön kelpoisuuksien mukaan.

Kemikaalisukellusvalmiuksien osalta on samoja haasteita kuin savusukellusvalmiuksissa. Suorituskyky ei ole varmistettu joka puolella pelastuslaitoksen aluetta.

Vesisukellusvalmiuksien osalta on puutteita. Keskusaloaseman vesisukellusvalmius ei ole välitön, mikä voi aiheuttaa viivettä toiminnan aloittamiseen. Myös lähipelastusasemien pintapelastusvalmiudet ovat epävarmat, koska valmiuksia ei ole varmistettu.

Ympäristövahinkojen torjunnan suunnittelun kokonaisuutta tulee kehittää edelleen.

HNS (Host Nation Support) -suunnittelun tilanteesta ei ole mainintaa luvussa 4.2.6, mutta päätöksessä luvataan, että pelastuslaitoksella on valmius ottaa vastaan kansainvälistä apua.

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen kirjaus on syytä ottaa vahvemmin huomioon:

IV-riskiluokan asutuilla alueilla tehtävän edellyttämä pelastustoiminta voi alkaa pidemmänkin ajan kuluessa kuin I–III-riskiluokissa. Jos pelastustoimintaa ei kyetä aloittamaan alle 40 minuutissa, on kyseisillä alueilla kiinnitettävä erityistä huomiota omatoimiseen varautumiseen. Mahdolliset omatoimisen varautumisen toimenpiteet ja niihin liittyvä pelastuslaitoksen neuvonta- ja ohjaustoiminta tulee huomioida pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisyä ja valvontatoimintaa käsittelevissä suunnitelmissa.

### 3.5.3 Pelastustoiminnan suunnitelmat (luku 4.3)

Luvun 4.3.5 päätöksessä on syytä mainita, että suunnitelmien laadinta ja harjoittelu toteutetaan vähintään pelastuslain 48 §:n ja sen nojalla annetun asetuksen ja ohjeiden määrittämällä tavalla, mukaan lukien suunnittelun ja harjoitusten ohjeenmukainen aikataulutus.

Päätös työhön käytettävistä voimavaroista puuttuu, joskin asiaa on mainittu nykytilan kuvauksessa.

### 3.5.4 Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta (luku 4.4)

Päätös käyttää vapaaehtoisia sopimusperusteisesti on ilmaistu palvelutasopäätöstä lukevalle liian laveasti. Päätöksessä tulisi yksilöidä vapaaehtoisten henkilöstövoimavarojen osalta kaikki yhteisöt (nyt mainittu järvipelastajat ja pelastuskoirat) sekä kuvata, mitä palveluita niiden on sovittu tuottavan ja missä laajuudessa.

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

Päätös sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutuksesta jättää tulkinnanvaraiseksi, että järjestetäänkö koulutusta todellisuudessa riittävästi. Päätöksessä ei mainita henkilöstön jatko- ja erityiskoulutuksista. Koulutuksista on päätetty ainoastaan, että henkilöstömäärä pystytään pitämään nykyisellään.

### 3.5.5 Väestönsuojeluun varautuminen (luku 4.5)

Yhteistoiminta-alueella sekä valtakunnan tasolla tapahtuvaa toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamista ei ole kuvattu.

Henkilöstön varausten päivitysväli on pitkä, mikäli päivitys tehdään ainoastaan palvelutasopäätöskausittain.

Päätös väestönsuojelun johto- ja erityishenkilöstön koulutustarpeesta jättää tulkinnanvaraiseksi, että järjestetäänkö koulutusta todellisuudessa riittävästi. Koulutuksen hankkiminen Pelastusopistolta on perusteltua, mutta myös omaa sisäistä (ja myös hyvinvointialuerajat ylittävää) koulutusta on tarpeen järjestää.

Tehtävien hoitamiseksi tarvittavista voimavaroista ei ole päätetty.

Kehittämistarpeeseen on kirjattu, että tarkentava koulutusohjelma laaditaan vuoden 2026 aikana. Edellisessä palvelutasopäätöksessä oli sama

kirjaus, mutta vuoden 2024 aikana. Onko suunnittelua todellisuudessa tehty?

### 3.6 Kehittämissuunnitelma (luku 5)

Kehittämissuunnitelman taulukko sisältää palveluiden ja niiden laadun kehittämisen tavoitteet ja aikataulun sekä arvion kehittämistoimenpiteiden kustannusvaikutuksista.

Sisällöt toistuvat samankaltaisina edelliseen palvelutasopäätökseen verrattuna, suurimmat muutokset ovat kehittämisen aikataulutuksessa. Aikataulujen muutosta ei ole perusteltu riskien muuttumisella.

Lisätietoja arvioinnista antaa pelastusylitarkastaja Valtteri Korhonen (valtteri.korhonen@avi.fi, 0295 016 114).

Pelastusylitarkastaja

Valtteri Korhonen

|          |                                                                                        |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Liitteet | Liite 1 - Sisällön arviointilomakkeen yhteenveto<br>Liite 2 - Sisällön arviointilomake |
| Jakelu   | Pohjois-Karjalan hyvinvointialue                                                       |
| Tiedoksi | Sisäministeriön pelastusosasto<br>Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen pelastusjohtaja   |

Tämä asiakirja ISAVI/9632/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ISAVI/9632/2025 har godkänts elektroniskt

Korhonen Valtteri 21.10.2025 14:41