

Pelastustoimi ja varautuminen

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue /
Pohjois-Karjalan pelastuslaitos

Aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä

Aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksena on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. (AviL 2 §) Pelastustoimen järjestämislain 7 §:n mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa pelastustointa ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa. (Pelastustoimen järjestämislaki 7 §)

Aluehallintovirastot ovat tehneet vuonna 2024 valtakunnallista teemavalvontaa valvontasuunnitelmien sisällöstä. Valvontatyön pohjana on käytetty aluehallintovirastojen yhteisesti laatimia kriteerejä, joiden määrittämisessä on huomioitu hyvinvointialueen pelastustoimea koskevat lait ja asetukset sekä muu pelastustoimen palveluihin kohdistuva sisäministeriön asiakirjaohjaus.

Valvonnassa on tarkasteltu pelastuslaitosten vuoden 2024 valvontasuunnitelmia, kunkin hyvinvointialueen voimassa olevaa palvelutasopäätöstä sekä viimeisintä riskiarviota. Aluehallintoviraston toteuttama valvonta perustuu kevään ja kesän 2024 aikaisiin tietoihin. Valvontaraportin luonnos on toimitettu pelastuslaitokselle tarkasteltavaksi 16.9.2024, jolloin siihen on ollut mahdollisuus tutustua ja tuoda esiin omat näkemykset.

Aluehallintovirastojen kesken on laadittu valtakunnalliset johtopäätökset pelastuslaitoksien valvontatehtävästä. Julkaisu toteutetaan erillään alueellisista valvontaraporteista. Aluehallintovirasto päättää mahdollisista jatkotoimenpiteistä erikseen, mikäli valvonnalla havaittujen puutteiden korjaamista ei ole jo aloitettu tai hoidettu asianmukaiselle tasolle.

1 Valvontasuunnitelman ja valvontatyön suunnittelun perusteet

1.1 Riskiarvio ja palvelutasopäätös

Valvonnan on perustuttava riskien arviointiin, ja sen tulee olla laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Valvontasuunnitelman tulee perustua hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen. (Pelastuslaki 379/2011 79 §)

Palvelutasopäätöksessä valvontatyöstä tehdyt päätökset on huomioitu valvontasuunnitelmassa. (Laki pelastustoimen järjestämisestä 6 §, Sisäministeriön asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä 8 §)

Valvontasuunnitelman ja riskiarvion välinen todellinen yhteys jää vähäiseksi. Tiettyjen kohteiden valvontaväliä voidaan muuttaa riskienarvioinnin perusteella, mutta laajemmassa mittakaavassa valvonnan perustuminen alueen riskiarvioon ei toteudu.

Palvelutasopäätöksen sisällöt on huomioitu valvontasuunnitelmassa. Palvelutasopäätös on kirjoitettu yleisemmällä tasolla, mitä tarkennetaan valvontasuunnitelmalla.

1.2 Muu asiakirjaohjaus

Pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn palveluihin kohdistuvana muuna asiakirjaohjauksena on huomioitu tässä valvonnassa pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja niiden toimintasuunnitelma, Onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelma, pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke (erityisesti onnettomuuksien ehkäisyn kyvykkyyden parantamiseen liittyvä työpaketti), sisäministeriön muistio SMDNo-2020-831 Pelastustoimen palvelutason ylläpitäminen poikkeusoloissa sekä sisäministeriön ohje VN/3593/2023 Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto-järjestelmän (PRONTO) tietojen täyttämisestä.

Pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja niiden toimintasuunnitelma.

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita sekä onnettomuusuhkia ja muita uhkia vastaavan laadukkaan ja

kustannusvaikuttavan pelastustoimen järjestämiselle. (Laki pelastustoimen järjestämisestä 8 §)

Valtakunnalliset strategiset tavoitteet ovat vahvistettu vuosille 2023–2026. Lisäksi tavoitteille on määritelty erillinen toimintasuunnitelma ja tarkemmat edistettävät toimenpiteet. Onnettomuuksien ehkäisyä koskettaa erityisesti kolmas strateginen tavoite, jonka mukaan pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisy on järjestetty riskiperusteisesti, yhdenmukaisesti ja vaikuttavasti.

Onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelma

Onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelmassa Turvallinen ja onnettomuuksista vapaa arki 2025 (SM julkaisu 2019:33) määriteltiin pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisylle yhdeksän vaikuttavuustavoitetta.

Suorituskykyhanke

Pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet -hanke oli osa pelastustoimen hyvinvointialueuudistuksen valmistelua. Hankkeen tavoitteina oli muun muassa tuottaa analyysi pelastustoimen suorituskykyvaatimuksista ja suorituskyvyistä valtakunnallisten suunnitteluperusteiden pohjaksi. Hankkeessa tunnistettiin yli sata onnettomuuksien ehkäisytyön kyvykkyyttä (SM julkaisu 2022:11).

Ohje VN/3593/2023 Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto-järjestelmän (PRONTO) tietojen täyttäminen

Sisäministeriö on antanut 13.12.2023 ohjeen koskien Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmän (PRONTO) tietojen täyttämistä. Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin tulee varmistaa, että PRONTO-järjestelmään syötetään tiedot annettujen määräaikojen puitteissa, tiedot ovat luotettavia ja onnettomuusselosteet on täytetty perusteellisesti. Valvontatiedot, turvallisuusviestintäselosteet ja sosiaalisen median tiedot tulee olla täytettynä viimeistään seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä.

Valvontasuunnitelmassa on huomioitu valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja muut keskeiset asiakirjat, joiden tavoitteena on pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyön ohjaus.

Valvontasuunnitelmassa ei ole tuotu esiin suoria johtopäätöksiä tai huomioita muusta pelastustoimen valvontatyötä koskevasta asiakirjaohjauksesta.

Palvelutasopäätöksessä on määritelty Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen strategiset päämäärät, jotka perustuvat valtioneuvoston

pelastustoimelle antamiin strategiaan tavoitteisiin. Näiden painopisteiden ja strategisten päämäärien yhteys valvontasuunnitelmaan ja käytännön valvontatyöhön jäävät kuvaamatta.

Yhteyttä muuhun valtakunnalliseen ohjaukseen ei ole esitetty.

1.3 Onnettomuuskehityksen seurannan huomioiminen

Pelastuslaitoksen tulee seurata onnettomuusuhkien sekä onnettomuuksien määrän ja syiden kehitystä ja niistä tehtävien johtopäätösten perusteella ryhtyä osaltaan toimenpiteisiin onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niihin varautumiseksi sekä tarvittaessa tehdä esityksiä muille viranomaisille ja tahoille. (Pelastuslaki 43 §)

Onnettomuuskehityksen seurannassa tehnyt johtopäätökset on huomioitu valvonnan suunnittelussa.

Vuoden 2024 valvontasuunnitelman mukaan onnettomuuksien seuranta ja analysointi on kirjattu uutena tehtävänä riskienhallintapäällikölle.

Pelastuslaitoksen lupaamana onnettomuuksien seurantaan ja analysointiin kehitetään työmenetelmiä vuoden 2024 aikana. Aihetta ei ole huomioitu valvontasuunnitelmissa vielä toistaiseksi.

Tarkastusvälien muuttamisen periaatteet on kuvattu valvontasuunnitelmassa.

1.4 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi

Pelastuslain 79 pykälän mukaan valvontasuunnitelmassa on kuvattava, miten valvontasuunnitelman toteutumista arvioidaan.

Sisäministeriö on vuonna 2023 antanut ohjeen VN/3593/2023-SM-82 pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto-järjestelmän tietojen täyttämiseen liittyen. Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin tulee varmistaa, että PRONTO-järjestelmään syötetään tiedot annettujen määräaikojen puitteissa, tiedot ovat luotettavia ja onnettomuusselosteet on täytetty perusteellisesti. Hyvinvointialue ja Helsingin kaupunki vastaavat, että PRONTOon on viety tarvittavat tiedot, ne ovat ajantasaisia ja oikeita. Onnettomuuksien ehkäisyn osalta PRONTOon tulee viedä valvontaa ja turvallisuusviestintää koskevat tiedot.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan toteutumisen arvioinnin kuvaamisen lisäksi olisi hyvän hallinnon mukaista kuvata valvontatyön suunnittelun perusteena edellisen suunnitelmakauden toteutumista. Valvontasuunnitelmassa tulisi näkyä tehdyt johtopäätökset ja niistä johdetut kehittämistoimet.

Edellisen suunnitelmakauden (vuosi 2023) toteuma on kuvattu hyvin lyhyesti vuoden 2024 valvontasuunnitelmassa. Tehtyjä johtopäätöksiä tai niistä johdettuja kehittämistoimia ei ole juuri kirjattu. Ainoa konkreettinen toimenpide on lisätä itsearviointikirjeiden määrää.

2 Valvontasuunnitelman ja palvelumaksujen voimassaolo ja saatavuus

Valvontasuunnitelma on tarkistettava vuosittain ja muutoinkin, jos tarkistamiseen on erityinen syy. Valvontasuunnitelma on toimitettava tiedoksi aluehallintovirastolle. (Pelastuslaki 79 §)

Pelastuslaitoksella on käytössä hyvinvointialueen aluevaltuuston päättämät valvonnan toimenpidemaksut. (HyvinvointialueL 22 §, PelL 96 §)

Pelastuslaitoksella on ajantasainen, päivitetty ja voimassa oleva valvontasuunnitelma. Suunnitelma on toimitettu aluehallintovirastolle. Suunnitelma on julkisesti ja helposti saatavilla. Hyvinvointialueen aluevaltuusto on päättänyt valvonnan toimenpidemaksuista.

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella on vuodelle 2024 päivitetty ja voimassa oleva valvontasuunnitelma. Valvontasuunnitelma on toimitettu sovitusti Itä-Suomen aluehallintovirastolle.

Päivitetty valvontasuunnitelma on löydettävissä Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen turvallisuuden ja varautumisen lautakunnan päätöksistä. Pelastuslaitoksen tai hyvinvointialueen verkkosivuilta valvontasuunnitelmaa ei löytynyt arviointia laadittaessa.

Valvonnan toimenpidemaksut on listattu Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen tuotehinnastoon 2024, joka on löydettävissä pelastuslaitoksen ja hyvinvointialueen verkkosivuilta. Hyvinvointialueen aluehallitus on vahvistanut vuoden 2024 tuotehinnaston 21.12.2023 kokouksessaan. Aluevaltuuston kokouslistoilta ei löydy mainintaa tuotehinnaston hyväksymisestä.

Valvontasuunnitelmassa olevat tekstit valvontakäyntien maksullisuudesta ovat osin vanhentuneet. Tekstejä ei ole päivitetty vastaamaan hyvinvointialueen toimintaa.

3 Valvontatoimenpiteiden, -suoritteiden ja resurssien määrittely

Valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen on tehtävä palotarkastuksia ja muita valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä. Valvontasuunnitelmassa on kuvattava riskiarvioon perustuvat valvontatoimenpiteet, jotka tullaan suunnitelmakaudella suorittamaan. Palotarkastuksia ja muita pelastuslain mukaisen valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä saa suorittaa hyvinvointialueen pelastusviranomainen. (Pelastuslaki 78–79 §)

Pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukaan pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden tulee toteutua yhdenvertaisesti, yhdenmukaisesti ja laadukkaasti kohdistamalla onnettomuuksien ehkäisyn palvelut riskiperusteisesti. Onnettomuuksien ehkäisyn resursseja kohdistetaan valvontasuunnitelmien mukaisesti sinne, missä onnettomuuksia tapahtuu eniten ts. koteihin. (SM 2023:1, s.15)

Valvontasuunnitelmassa on määritetty valvontasuoritteiden lukumäärät suunnitelmakaudelle. Suunnitelmassa on lisäksi määritely suunnitelmakaudelle resurssit, joita suunnitellut valvontasuoritemäärät edellyttävät.

Valvontatoimenpiteet on kirjattu valvontasuunnitelmaan. Toimenpiteiden johtaminen riskiarviosta jää epäselväksi.

Valvontasuoritteiden lukumääriä on esitetty vuodelle 2024, paitsi asuinrakennusten osalta. Taulukko on tyhjä niiden kohdalta.

Valvontatyöhön varattavat henkilöresurssit (henkilötyövuosittain) on kirjattu valvontasuunnitelmaan.

4 Valvontatyö häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Pelastustoimen järjestämislain 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. (Laki pelastustoimen järjestämisestä 3 §, Pelastuslaki 2 §)

Sisäministeriö on vuonna 2020 laatinut muistion SMDno-2020-831 pelastustoimen palvelutason ylläpitämisestä poikkeusolojen aikana. *Valmiuslain (1552/2011) 12 §:n mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Lain esitöiden (HE 3/2008 vp) mukaan ”poikkeusoloissa lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla. Poikkeusoloissa viranomaisten tehtävät saattavat kuitenkin muuttua tai lisääntyä. Tehtäviä saatetaan myös joutua suorittamaan nopeammin. Tällaisista muutoksista selviytyminen edellyttää, että poikkeusoloihin on varauduttu jo normaalioloissa.*

Pelastuslaitos on suunnitellut valvontatyön toteuttamisen mahdollisimman häiriöttömästi normaaliaikojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Toiminnan järjestäminen normaaliaikojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kuvataan voimassa olevan palvelutasopäätöksen mukaan pelastuslaitoksen valmiussuunnitelmassa.

Asiaa on kuvattu valmiussuunnitelmassa hyvin suppeasti. Valvontatyön toteuttamista normaaliaikojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tulee tarkentaa suunnitelmiin.

5 Valvonnan johtopäätökset

Aiemmin mainittujen säädösten ja muun asiakirjaohjauksen perusteella sekä pelastuslaitosten ja hyvinvointialueen/Helsingin kaupungin asiakirjoihin perehtyen aluehallintovirasto on tehnyt valvonnasta seuraavan yhteenvedon ja johtopäätökset:

Riskiarvio ja palvelutasopäätös	asia tai todentaminen vaatii kehittämistä
Muu asiakirjaohjaus	asia tai todentaminen vaatii kehittämistä
Onnettomuuskehityksen seurannan huomioiminen	asia tai todentaminen vaatii kehittämistä
Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi	asia tai todentaminen vaatii kehittämistä
Valvontasuunnitelman ja palvelumaksujen voimassaolo ja saatavuus	asia on kunnossa ja todennettavissa
Valvontatoimenpiteiden, -suoritteiden ja resurssien määrittely	asia tai todentaminen vaatii kehittämistä
Valvontatyö häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa	asia tai todentaminen vaatii kehittämistä

Taulukko 1 Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen valvontatehtävän valvonnan yhteenveto

Riskiarvio ja palvelutasopäätös

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimelle on laadittu riskianalyysi, pelastustoimen palvelutasopäätös sekä vuosittain päivitetty valvontasuunnitelma. Valvontasuunnitelma on toimitettu aluehallintovirastoon. Suunnitelmassa on selvitetty edellisen kauden toteutumista, ja siinä on tulevalle kaudelle määritetty toimenpiteet ja niiden edellyttämät resurssit. Pelastuslaitoksella on voimassa olevat aluevaltuuston hyväksymät toimenpidemaksut.

Pelastuslaitoksen valvontatyö on suurimmalta osin suunnitelmallista, joskin yhteys riskianalyysiin jää vähäiseksi.

Muu asiakirjaohjaus

Muun asiakirjaohjauksen huomiointia onnettomuuksien ehkäisytyön suunnittelussa ei ole mainittu tarkastelluissa suunnitelmissa.

Onnettomuuskehityksen seurannan huomioiminen ja valvonnan riskiperusteisuus

Onnettomuuskehityksen seuranta on otettu erityistehtävänä käyttöön vuoden 2024 aikana, joten sen toteutumista ja käytännön vaikutuksia voidaan arvioida tulevinä vuosina.

Yksittäisten kohteiden tarkastusvälejä voidaan muuttaa riskiarviointiin perustuen. Esimerkiksi kohteessa tapahtuneet onnettomuudet tai toistuvat erheelliset paloilmoitukset voivat vaikuttaa tarkastusvälin muuttamiseen.

Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi

Toteutumisen arviointia on kuvattu hyvin lyhyesti vuoden 2024 valvontasuunnitelmassa. Tehtyjä johtopäätöksiä tai niistä johdettuja kehittämistoimia ei ole juuri kirjattu.

Valvontasuunnitelman ja palvelumaksujen voimassaolo ja saatavuus

Valvontasuunnitelman saatavuudessa on kehitettävää. Suunnitelma ei ollut helposti löydettävissä esimerkiksi pelastuslaitoksen verkkosivuilta.

Valvontasuunnitelman sisällölliset asiat, erityisesti palvelumaksujen osalta, on syytä tarkastella vastaamaan hyvinvointialueen toimintaa.

Valvontatoimenpiteiden, -suoritteiden ja resurssien määrittely

Valvontasuoritteiden lukumääriä on esitetty vuodelle 2024, paitsi asuinrakennusten osalta. Taulukko on tyhjä niiden kohdalta.

Valvontatoimenpiteiden johtaminen riskiarviosta jää epäselväksi.

Valvontatyön yhdenmukaisuus

Valvontatyön menetelmät ovat pääosin yhdenmukaisia verrattuna muihin pelastuslaitoksiin.

Pohjois-Karjalan pelastuslaitos on mukana pelastuslaitosten kumppanuusverkoston asiantuntijatoiminnassa.

Asuinrakennusten ja niihin rinnastettavien kohteiden valvonta

Pelastuslaitos on suunnitellut asuin- ja vapaa-ajan rakennusten valvonnan, ja valvontaa tehdään vuosittain, joskin valvottavien kohteiden määriä ei ole suunniteltu vuoden 2024 valvontasuunnitelmaan. Paloturvallisuuden itsearviointia käytetään valvonnan kohdentamiseen.

Valvontatyö häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Häiriötilanteiden tai poikkeusolojen aikana toteutettava valvontatoiminta vaatii vielä tarkentamista suunnitelmiin.

Onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden toteuttaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tulee suunnitella tarkemmin, jotta riittävä palvelutaso kaikissa tilanteissa voidaan varmistaa. On hyvä huomioida, että erilaiset häiriötilanteet ja poikkeusolot voivat kasvattaa myös onnettomuuksien ehkäisytöiden palvelujen tarvetta (etenkin neuvonta, ohjaus ja asiantuntijapalvelut), sekä muuttaa valvontatoiminnan painopistealueita.

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

Pelastusylitarkastaja

Valtteri Korhonen

Jakelu Pohjois-Karjalan hyvinvointialue

Tiedoksi Sisäministeriön pelastusosasto
Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen pelastusjohtaja

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

Tämä asiakirja ISAVI/8683/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ISAVI/8683/2024 har godkänts elektroniskt

Korhonen Valtteri 09.01.2025 10:24