



Aluehallintovirasto

Johtopäätökset pelastuslaitoksien valvontatehtävästä

Valtteri Korhonen

Pauliina Kopra

Jussi Herranen

Jarno Soisalo

Ari Seppälä

Vesa Hällfors



Aluehallintovirastot

Pelastustoimi ja varautuminen

Johtopäätökset pelastuslaitoksien valvontatehtävästä

Tammikuu 2025

Painos

Valtteri Korhonen, Pauliina Kopra, Jussi Herranen, Jarno Soisalo,
Ari Seppälä, Vesa Hällfors

Aluehallintovirastojen julkaisuja 290/2025

ISSN 2343-3132 (Verkkajulkaisu)

ISBN 978-952-5885-59-0

Verkkajulkaisu

2025

KUVAILULEHTI
Aluehallintovirastojen julkaisuja 290/2025

Tekijät Valtteri Korhonen, Pauliina Kopra, Jussi Herranen, Jarno Soisalo, Ari Seppälä, Vesa Hällfors	Julkaisuaika Tammikuu 2025		
	Toimeksiantaja(t) Aluehallintovirastot		
	Toimielimen asettamispäivä 2024		
Julkaisun nimi Johtopäätökset pelastuslaitoksien valvontatehtävästä			
Tiivistelmä Aluehallintovirastojen tehtävänä on edistää alueellista yhdenvertaisuutta valvomalla pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Aluehallintovirastot ovat toteuttaneet vuonna 2024 valtakunnallista teemavalvontaa, jossa on tarkasteltu pelastuslaitosten valvontasuunnitelmien sisältöä. Valvontatyön pohjana on käytetty yhteisesti laadittuja kriteerejä, jotka huomioivat hyvinvointialueen pelastustoimea koskevat lait ja asetukset sekä sisäministeriön asiakirjaohjauksen. Valvonta keskittyi valvontasuunnitelman ja valvontatyön suunnittelun perusteisiin, valvontasuunnitelman ja palvelumaksujen voimassaolon ja saatavuuden tarkasteluun, valvontatoimenpiteiden, -suoritteiden ja resurssien määrittelyihin sekä valvontatyön suunnitteluun häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Johtopäätöksinä todetaan, että riskiperusteista valvontaa ja resurssien kohdentamista on tarve selkeyttää. Tietojärjestelmien kehittäminen on tarpeen tehokkaan valvonnan ja onnettomuuksien ehkäisyn tueksi. Valvontasuunnitelmien yhdenmukaistaminen ja julkisen saatavuuden parantaminen ovat keskeisiä kehityskohteita. Lisäksi valvontatyön suunnittelussa tulee huomioida häiriötilanteet ja poikkeusolot nykyistä paremmin.			
Asiasanat valvonta, palotarkastus, valvontasuunnitelma			
ISSN (painettu) -	ISBN (painettu) -	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5885-59-0
Kokonaissivumäärä 22	Kieli Suomi, ruotsi		Hinta -
Julkaisija Itä-Suomen aluehallintovirasto	Paino -		

INFORMATIONSSIDA
Regionförvaltningsverkens publikationer 290/2025

Sammanställd av Valtteri Korhonen, Pauliina Kopra, Jussi Herranen, Jarno Soisalo, Ari Seppälä, Vesa Hällfors		Utgivningsdatum Januari 2025	
		Uppdragsgivare Regionförvaltningsverken	
		Datum för tillsättandet av organet 2024	
Publikationens titel Slutsatser om räddningsverkens tillsynsuppgift			
Referat Regionförvaltningsverken har till uppgift att främja regional likvärdighet genom att övervaka tillgången till och nivån på räddningsväsendets tjänster. Regionförvaltningsverken har år 2024 genomfört riksomfattande tematillsyn som behandlar innehållet i räddningsverkens tillsynsplaner. Som grund för tillsynsarbetet användes gemensamt utarbetade kriterier som beaktar de lagar och förordningar som gäller välfärdsområdets räddningsväsende och inrikesministeriets styrning i dokument. Tillsynen fokuserade på grunderna för planeringen av tillsynsplanen och tillsynsarbetet, granskning av hur tillsynsplanen och serviceavgifterna var i kraft och tillgängliga, fastställande av tillsynsåtgärder, tillsynsprestationer och resurser samt planeringen av tillsynsarbetet i störningssituationer och under undantagsförhållanden. Som slutsats konstateras att det finns ett behov att klargöra riskbaserad tillsyn och tilldelningen av resurser. Datasystemen behöver utvecklas så att de stöder effektiv tillsyn och förebyggande av olyckor. Centrala utvecklingsmål är att förenhetliga tillsynsplanerna och förbättra den offentliga tillgången till dem. Dessutom ska man vid planeringen av tillsynsarbetet bättre än för närvarande beakta störningssituationer och undantagsförhållanden.			
Ämnesord Tillsyn, brandsyn, tillsynsplan			
ISSN (tryckt) -	ISBN (tryckt) -	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5885-59-0
Sidantal 22		Språk Finsk, svensk	Pris -
Utgivare Regionförvaltningsverket i Östra Finland		Tryckeri -	

Sisällysluettelo

1 Johdanto	6
2 Valvontasuunnitelman ja valvontatyön suunnittelun perusteet	7
2.1 Riskiarvio ja palvelutasopäätös	7
2.2 Muu asiakirjaohjaus	7
2.3 Onnettomuuskehityksen seurannan huomioiminen	9
2.4 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi	10
3 Valvontasuunnitelman ja palvelumaksujen voimassaolo ja saatavuus	12
4 Valvontatoimenpiteiden, -suoritteiden ja resurssien määrittely	13
5 Valvontatyö häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa	15
6 Valvonnan johtopäätökset	16
7 Aluehallintovirastojen alueelliset valvontaraportit	20

1 Johdanto

*Aluehallintovirastojen toiminta-ajatuksena on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 2 §)
Aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa. (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021, 17 ja 18 §)*

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. Valvonta on tapahtunut pääosin asiakirjavalvontana, mutta osaa asioista on tarkennettu erillisin yhteydenotoin tai muun valvonnan yhteydessä. Pelastuslaitoksilla on ollut mahdollisuus tutustua heitä koskevan valvontaraportin luonnokseen ja tuoda esiin omat näkemyksensä.

Valvonnassa on tarkasteltu pelastuslaitosten vuoden 2024 valvontasuunnitelmia, kunkin hyvinvointialueen voimassa olevaa palvelutasopäätöstä sekä viimeisintä riskiarviota. Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointia varten on tarkasteltu tarvittavilta osin vuoden 2023 valvontasuunnitelmia sekä aiempaa palvelutasopäätöstä. Valvonnan tausta-aineistona on käytetty myös vuotta 2023 koskevaa hyvinvointialueiden vuosittaista selvitystä.

Tämän julkaisun luvuissa 2-5 käsitellään ne teemat, joita aluehallintovirastojen valvonnassa on tarkasteltu. Jokaisen luvun alkuun on korostettu säädös tai muu ohjaus, jonka toteutumista valvonnassa on tarkasteltu. Tämän jälkeen tuodaan esiin keskeisimmät havainnot siitä, miten asiat toteutuvat pelastuslaitoksien valvontatyön suunnittelussa. Luku 6 sisältää aluehallintovirastojen valvonnan johtopäätökset sekä valtakunnallisen koonnin valvonnan teemojen toteutumisesta pelastuslaitoksissa.

2 Valvontasuunnitelman ja valvontatyön suunnittelun perusteet

2.1 Riskiarvio ja palvelutasopäätös

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

Palvelutasopäätöksessä valvontatyöstä tehdyt päätökset on huomioitu valvontasuunnitelmassa. (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021, 6 § ja Sisäministeriön asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä 1225/2022, 8 §)

Aluehallintovirastojen tekemän valvonnan mukaan riskianalyysiin perustuvat mitoituspäätökset eivät ole kaikilta osin selkeästi todennettavissa. Riskianalyysin ja valvontatoiminnan välistä yhteyttä ei pääsääntöisesti ilmaista kirjallisesti missään dokumentissa. Yleinen käsitys pelastuslaitoksilla on, että yhteys tunnistetaan ja että asia on huomioitu, mutta sitä ei ole kuitenkaan kuvattu suunnitelmiin.

Palvelutasopäätöksissä tulisi päättää asetuksen mukaisista asioista, jotta valvontasuunnitelman laadintaan, ja valvontatyön resurssointiin on riittävät perusteet. Tämänhetkisten palvelutasopäätösten sisällöissä on suurta hajontaa sen suhteen, kuinka tarkasti esimerkiksi resursseista on päätetty.

Eniten toistuvat havainnot liittyvät vahvasti riskiperusteiseen valvontaan ja palvelutasopäätöksen huomioimiseen valvontasuunnitelmissa. Valvonnassa nousi esiin useiden pelastuslaitosten kohdalta tarve selkeyttää riskianalyysiin perustuvia mitoituspäätöksiä ja lisätä valvontatoimintaan kohdennettuja resursseja. Lisäksi paikallisten riskien ja erityispiirteiden huomioiminen valvonnan suunnittelussa on monilla alueilla puutteellista.

2.2 Muu asiakirjaohjaus

Valvontasuunnitelmassa tulee huomioida valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja muut keskeiset asiakirjat, joiden tavoitteena on pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisytyön ohjaus. Muulla asiakirjaohjauksella täydennetään laissa ja asetuksissa määriteltäviä velvoitteita.

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 vähintään joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi yhdenvertaisesti, laadukkaasti ja kustannusvaikuttavasti. (Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 12a §)

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 (Sisäministeriön julkaisuja 2019:33) määrittää pelastustoimen onnettomuuksien ehkäisylle kahdeksan vaikuttavuustavoitetta.

Onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelmaa päivitetään vuoden 2024 aikana. Päivityksen yhteydessä ohjelmassa huomioidaan muun muassa hallitusohjelmassa määritellyt pelastustoimea koskevat linjaukset ja tavoitteet.

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. (Sisäministeriön julkaisuja 2022:11)

Ohje VN/3593/2023 Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmän (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.

Valvonnassa tehtynä havaintona voidaan todeta, että strategisten tavoitteiden ja muun ohjeistuksen huomioiminen on tällä hetkellä vähäistä. Pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet on kyllä mainittu useimmissa palvelutasopäätöksissä ja jossain määrin myös valvontasuunnitelmissa, mutta niiden johtaminen käytännön toimintaan asti jää monin paikoin epäselväksi.

Onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelman tarkoituksena on määritellä onnettomuuksien ehkäisylle kansalliset vaikuttavuustavoitteet ja tehdä siitä yhä vahvemmin osan pelastustoimen kaikkea toimintaa. Toimintaohjelmassa on listattu vaikuttavuustavoitteita, mutta pääsääntöisesti ohjelma ei ole vaikuttanut pelastuslaitosten valvontatyön suunnitteluun tai valvonnan kohdentamiseen. Onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelman ja pelastuslaitosten turvallisuusviestinnän välillä on havaittavissa selvempi kytkös. Suorituskykyhankkeen tunnistamat onnettomuuksien ehkäisyn kyvykkyydet käsitetään edelleen hyvin eri tavoin eri pelastuslaitoksissa. Hankkeen tuotokset eivät juuri näy pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisytyön suunnittelussa.

Valvonnassa havaittiin selkeitä puutteita pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastoon (Pronto) kirjaamisessa. Tietojärjestelmään tallennettavien tietojen siirtoon liittyvissä vastuissa on monilla pelastuslaitoksilla epäselvyyksiä. Tietojen vienti Prontoon käytössä olevista palotarkastusohjelmista tapahtuu tällä hetkellä käsityönä, mikä ei vastaa nykyisiin tietojohdamisen tarpeisiin. Manuaalisesti tehtävä työ vaatii resursseja, ja siirtoon sisältyy aina inhimillisten virheiden mahdollisuus. Tietojen erilaisuutta selittää osaksi myös se, että palotarkastusohjelmien ja Pronton välillä on eroavaisuutta muun muassa toimenpiteiden ja kohdeluokitteluiden määrittelyssä.

Aluehallintovirastojen tekemien tarkastelujen perusteella on selvää, että muun asiakirjahajauksen roolia ja vaikutuksia on tarpeen selkiyttää pelastuslaitosten valvonta- ja onnettomuuksien ehkäisytyön suunnittelussa ja toteuttamisessa. Muun ohjeistuksen huomioimisen todentaminen suunnitelmissa vaatii tarkentamista.

2.3 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 379/2011, 43 §)

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan onnettomuuskehityksen seurannassa tehnyt johtopäätökset tulee huomioida valvonnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Onnettomuuskehityksen seurannan periaatteiden ja prosessien kuvaamisissa on kuitenkin selkeitä puutteita. Konkreettisia toimia seurannan toteuttamisesta tai johtopäätösten vaikutuksista valvontatyön suunnitteluun ei ole pääsääntöisesti kuvattu. Monilla alueilla tätä työtä tehdään, mutta se ei ole useinkaan suunnitelmallista eikä riittävästi resursoitua. Toimintatavat eivät myöskään ole yhdenmukaisia tai vertailukelpoisia eri pelastuslaitosten välillä.

Onnettomuuskehityksen seurannan tulokset ja johtopäätökset vaikuttavat osin pitkällä viiveellä toiminnan suunnitteluun, minkä vuoksi asian todentaminen vuosittain tehtävässä valvontasuunnitelmassa on koettu haastavaksi. Edellisen kauden arvioinnissa voi kuitenkin olla yhteys onnettomuuskehityksen seurannan tuloksiin siten, että siinä käsiteltäisiin todellisia vaikutuksia onnettomuuksien ehkäisyn toimintojen kohdentamiseen.

2.4 Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi

Valvontasuunnitelmassa on kuvattava, miten valvontasuunnitelman toteutumista arvioidaan. (Pelastuslaki 379/2011, 79 §)

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. Hyvinvointialueet 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.

Vaikka toteutumisen arvioinnin kuvaamista ei ole tarkemmin säädetty, aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan on hyvän hallinnon mukaista kuvata valvontatyön suunnittelun perusteena edellisen suunnitelmakauden toteutumista. Valvontasuunnitelmassa tulisi näkyä edellisen kauden toteutumisesta tehdyt johtopäätökset ja niistä johdetut kehittämistoimet.

Toteutumisen arvioinnin periaatteita ja menetelmiä ei ole selkeästi kuvattu useissa valvontasuunnitelmissa. Esimerkiksi aiempien vuosien toimintaa, palotarkastuksilla havaittuja puutteita tai paloturvallisuuden itsearvioinnin kautta saatuja tietoja ei hyödynnetä riittävän tehokkaasti toiminnan kehittämisessä tai suuntaamisessa.

Hyviäkin esimerkkejä on. Esimerkiksi Päijät-Hämeen pelastuslaitoksen valvontasuunnitelma sisältää toteutumisen arvioinnin aina kahdelta edelliseltä kaudelta. Kahden vuoden takainen kausi on arvioitu tarkemmin, ja edellisen kauden arvioinnista on tehty alustava arviointi niin pitkälle kuin se on laadintahetkellä ollut mahdollista.

Sen sijaan toimintatapaa, jossa valvontasuunnitelmaa käytetään siten, että valvontakohteiden määrää muokataan kauden aikana ja toteumaksi saadaan aina 100 %, ei voida pitää hyväksyttävänä. Suunnitellut ja toteutuneet määrät eivät tällöin vastaa toisiaan, mutta vuodesta toiseen valvonnan tavoitteet raportoidaan täysimääräisesti toteutuneeksi. Kohteiden määrissä suunnittelun ja toteuman välillä on aina pieniä eroavaisuuksia, mutta laajemmissa määrin näin ei voi olla.

Palotarkastustoiminta on muuttunut ja kehittynyt vuosien saatossa. Nykyinen valvontatoiminta oikein ja huolellisesti tehtynä vaatii ajallisesti enemmän kuin aikaisemmin, joten kaikki valvontakaudelle suunnitellut valvontatoimet eivät pääty kalenterivuoden sisällä. Tämä on syytä huomioida toteutumisen arvioinnissa.

Nykyinen hiljattain muuttunut valvontaprosessi vaatii edelleen pelastuslaitosten työntekijöiltä sekä ajattelu- että työtapojen muutosta, joka ei tapahdu hetkessä. Tämä näkyy kaikilla organisaation tasoilla. Varsinaisen valvontatoiminnan suorittamisen lisäksi myös seuranta-, suunnittelu- ja arviointityö edellyttävät uuden ajattelumallin omaksumista.

3 Valvontasuunnitelman ja palvelumaksujen voimassaolo ja saatavuus

Valvontasuunnitelma on tarkistettava vuosittain ja muutoinkin, jos tarkistamiseen on erityinen syy. Valvontasuunnitelma on toimitettava tiedoksi aluehallintovirastolle. (Pelastuslaki 379/2011, 79 §)

Pelastuslaitoksella on käytössä hyvinvointialueen aluevaltuuston päättämät valvonnan toimenpidemaksut. (Laki hyvinvointialueesta 611/2021 22 § ja Pelastuslaki 379/2011, 96 §)

Pelastuslaitoksella tulee olla ajantasainen, päivitetty ja voimassa oleva valvontasuunnitelma. Suunnitelma pitää toimittaa aluehallintovirastolle. Suunnitelman tulee olla julkisesti ja helposti saatavilla. Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista on päätetty.

Valvonnassa havaittiin asiakirjojen saatavuudessa selkeitä eroja, ja jopa puutteita. Valvontasuunnitelman ja palvelumaksujen julkista saatavuutta on tarve parantaa.

Palvelumaksujen hyväksyntäprosessia ei ole aina selkeästi kuvattu. Tämä koskee erityisesti sitä, miten hyvinvointialueella päätetään valvonnan toimenpidemaksuista. Muutamien pelastuslaitosten osalta jää epäselväksi, mikä taho ja milloin maksut on hyväksynyt. Tieto on syytä sisällyttää verkkosivuilla julkaistaviin asiakirjoihin.

Valvontasuunnitelmien toimittamisissa aluehallintovirastolle on havaittu myös puutteita. Valvontasuunnitelmaa ei ole aina toimitettu ilman erillistä pyyntöä.

4 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 379/2011, 78 ja 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. (Sisäministeriön julkaisu 2023:1, s.15)

Pelastuslain yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan valvontasuunnitelmassa tulee selvittää, miten valvontatarpeet ja valvonnan kohdentaminen on määritetty. Aluehallintovirastot tarkastelivat valvonnan yhteydessä muun muassa sitä, kuinka nämä määrittelyt on tehty. Valvontasuoritteiden määrät, niiden kohdentuminen riskiperusteisesti sekä toiminnan edellyttämien resurssien kuvaaminen olivat pääasiallisia tarkastelun kohteita. Valvonnassa pyrittiin selvittämään, onko resurssit riittävät, toteutuuko valvontaprosessi myös jälkivalvonnan osalta, sekä miten asuinrakennusten valvontaa ja itsearviointia toteutetaan.

Resurssien määrittely ei ole aina selkeästi kuvattu valvontasuunnitelmassa. Tämä koskee erityisesti sitä, miten resurssit kohdennetaan eri valvontatehtäviin. Resursseja tarkastellaan ja kuvataan monin eri tavoin. Useimmista suunnitelmista puuttuu konkretia suoritteiden ja resurssien välillä ja harvassa suunnitelmassa on tehty arvioita siitä, paljonko suunnitellut tavoitteet edellyttävät resursseja tosiasiallisesti. Näissä tapauksissa resurssien riittävyyden arviointi on mahdotonta.

Yksi merkittävä puute on, että useampien pelastuslaitosten nykyiset resurssit eivät riitä valvontatehtävien säädösten mukaiseen toteuttamiseen. Tämä aiheuttaa merkittäviä eroja valvontatoimintaan pelastuslaitosten välille. Henkilöstövaje aiheuttaa valvontavelan kertymistä, mikä voi toistua vuodesta toiseen. Pelastuslaitosten valvontatoiminta ei ole näissä tapauksissa pelastuslain mukaista, eli säännöllistä.

Asuinrakennusten itsearvioinnin hyödyntämisessä on suuria alueellisia eroja. Joillain alueilla itsearviointi vaikuttaa varsinaisten tarkastusten kohdentamiseen, mutta toisilla alueilla itsearviointia käytetään lähinnä turvallisuusviestinnän yhtenä keinona.

Jälkivalvonnan kirjaamisissa Prontoon on merkittäviä eroja. Valvontaprosessin muutoksen takia osa valvontakäynneillä havaituista puutteista korjaantuu jo kuulemisvaiheessa, eikä varsinaisia valvottavia korjaamista aiheuttavia

määräyksiä ei ole tarpeen antaa. Osa pelastuslaitoksista kirjaa Pronton jälkivalvontaan ainoastaan toteutuneet fyysiset jälkitarkastuskäynnit. Osa puolestaan kirjaa kaiken jälkivalvonnan, myös asiakirjavalvonnalla valvotut asiat.

Pelastustoimen strategisten tavoitteiden mukaan onnettomuuksien ehkäisyn resursseja tulisi kohdentaa valvontasuunnitelmien mukaisesti sinne, missä onnettomuuksia tapahtuu eniten, eli koteihin. Paloturvallisuuden itsearviointiin lisäksi pelastuslaitokset tekevät vaihtelevasti asumisturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä. Asuin- ja vapaa-ajan asuntojen valvonnan tavoissa ja määrissä on ylipäänsä huomattavia eroja eri pelastuslaitosten välillä, mikä voi näyttäytyä eriarvoisena palveluna asiakkaan näkökulmasta.

E erityisen huolestuttavaa on, että osa pelastuslaitoksista ei kohdenna valvontaa pelastussuunnitelmavelvollisiin taloyhtiöihin lainkaan, ja suurin osa huomioi vapaa-ajan rakennusten valvonnan vain asiakkaan pyynnöstä.

Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita Kymenlaakson pelastuslaitoksen monipuoliset tavat tavoittaa asuin- ja vapaa-ajan asuntoja valvonnan ja turvallisuusviestinnän eri keinoja hyödyntämällä.

5 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 613/2021, 3 § ja Pelastuslaki 379/2011, 2 §)

Vuonna 2020 laaditussa Sisäministeriön muistiossa on kuvattu periaatteita 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. (Sisäministeriön muistio SMDno-2020-831 pelastustoimen palvelutason ylläpitämisestä poikkeusolojen aikana)

Vaikka pelastuslaitosten tulee suunnitella valvontatyön toteuttaminen mahdollisimman häiriöttömästi normaaliaikojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, suunnittelu on kuitenkin vähäistä tai keskeneräistä monilla alueilla. Julkisessa valvontasuunnitelmassa tai palvelutasopäätöksessä saatetaan viitata salassa pidettävään valmiussuunnitelmaan, mutta tosiasiaassa valvontatoiminnan suunnittelu on edelleen hyvin puutteellista.

Aluehallintovirastojen toteuttaman valvonnan yhteydessä havaittiin myös hyviä toimintamalleja. Esimerkiksi Helsingissä, Etelä-Karjalassa ja Lapissa pelastustoimen valvontatyön toteutus on suunniteltu myös häiriötilanteiden ja poikkeusolojen osalta. Helsingin pelastuslaitoksella on tehty hyvää työtä erillisen riskienhallinnan palveluiden jatkuvuussuunnitelman muodossa. Etelä-Karjalan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä on puolestaan kuvattu sekä häiriötilanteiden että poikkeusolojen osalta eri tehtävien kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen asettamisen periaatteet. Lapin pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa on kuvattu mahdollisia sopeuttamistoimenpiteitä, mikäli häiriötilanne niin edellyttää. Sopeuttamisella tarkoitetaan vaihtoehtoisten valvontatoimenpiteiden käyttöönottoa sekä valvontakohteiden priorisoimista riskiperustaisesti.

6 Valvonnan johtopäätökset

Pelastuslaitosten valvontatehtävän suunnittelun yhdenmukaistamiselle on havaittu selkeä tarve. Valvontatoiminnan riskiperusteisuutta on syytä korostaa ja kehittää.

Valvontasuunnitelmien ja onnettomuuksien ehkäisytyn valvonta ja palveluiden yhdenvertaisen toteutumisen vertailu on haastavaa, koska pelastuslaitosten suunnitelmat ovat hyvin erilaisia ja eri laajuisia. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen on hyvä askel tähän suuntaan, mutta se ei anna vielä tarpeeksi eväitä työn yhdenmukaiselle suunnittelulle.

Riskiarvio ja palvelutasopäätös

Valvontatyön resursoinnin tulee perustua todelliseen tarpeeseen, eli alueella esiintyviin uhkiin ja riskeihin. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan, palvelutasopäätöksissä tulee jatkossa tuoda paremmin esiin paikalliset riskit ja erityispiirteet. Näistä tulee kirjata selkeät onnettomuuksien ehkäisyn riskiperusteiset mitoituserusteet, jotka tulee ottaa huomioon kaikessa onnettomuuksien ehkäisytyn suunnittelussa.

Muu asiakirjaohjaus

Aluehallintoviraston suorittamassa valvonnassa havaittiin, että tarkastelluista asiakirjoista ei selviä tarkemmin, miten valvontatyön suunnittelussa on konkreettisesti huomioitu valtakunnalliset strategiset linjaukset, onnettomuuksien ehkäisyn toimintaohjelman vaikuttavuustavoitteet tai suorituskyyhankkeessa esiin tuotujen onnettomuuksien ehkäisytyn kyyhkyksien parantaminen.

Valvonnassa havaittiin tarvetta selkeyttää muun asiakirjaohjauksen roolia ja vaikutuksia pelastuslaitosten valvonta- ja onnettomuuksien ehkäisytyn suunnittelussa ja toteuttamisessa. On tarpeen tarkentaa sitä, kuinka laajasti asiakirjoissa tulee todentaa muun ohjeistuksen huomiointi. Valtakunnallisia linjauksia tarvitaan myös helpottamaan hyvinvointialueiden velvoitetta verrata toimintaansa muihin alueisiin nähden.

Yleisluonteisten suositusten sijasta tarvitaan selkeitä linjauksia, miten asiakirjojen tai toimenpiteiden tulee näkyä pelastuslaitosten onnettomuuksien ehkäisytyn suunnittelussa ja suunnitelma-asikirjoissa. Suorituskyyhankkeen tuotosten hyödynnettävyys vaatii tarkempia valtakunnallisia linjauksia siitä, mitä kyyhkyksia tulee kehittää valtakunnallisesti nykytilanteeseen nähden ja missä aikataulussa.

Onnettomuuskehityksen seurannan huomioiminen

Onnettomuuskehityksen seuranta vaatii selkeitä yhteisiä toimintamalleja ja tehtävän edellyttämiä resursseja. Onnettomuuksien ehkäisytyn aliresursointi

ylipäänsä vaikuttaa monilla alueilla tehtävään työhön, muun muassa onnettomuusseurannan käytännön toteutuksen puutteellisuuteen.

Onnettomuuskehityksen seurannan ja muidenkin onnettomuuksien ehkäisyn toimintojen tulosten hyödyntämiseksi on varmistettava riittävät ja osaavat henkilöresurssit. Onnettomuuskehityksen seuranta ja siitä tehtäviä johtopäätöksiä olisi syytä tehdä myös yksittäistä pelastuslaitosta laajemmalla näkökulmalla – alueellisesti ja valtakunnallisesti. Alueellinen vertailu voisi olla tarkoituksenmukaista tehdä esimerkiksi pelastustoiminnan yhteistyöalueittain, tai verrokkialueiden kesken.

Valvontatyön toteutumisen arviointi

Valvontasuunnitelmissa on kuvattu useimmiten vain hyvin yleiset periaatteet siitä, miten valvonnan seuranta tehdään. Suunnitelmista ei useinkaan ole todennettavissa edellisen kauden toteutumisesta tehdyt johtopäätökset ja mahdolliset kehittämistoimet.

Valvontatyön toteutumisen arviointi vaatii valtakunnallisesti yhteneväiset käytännöt, esimerkiksi säädösperustan, jotta vertailu eri alueiden välillä on mahdollista.

Jotta valvontasuunnitelmissa olisi jatkossa paremmin huomioitu toteutumisen arviointi ja siitä tehdyt johtopäätökset, tulee valvontasuunnitelmien toimittamisesta aluehallintovirastoille sopia yhdessä järkevä aikataulu.

Valvontasuunnitelman ja palvelumaksujen voimassaolo ja saatavuus

Valvontasuunnitelman toimittamisessa aluehallintovirastolle on edelleen puutteita, jotka tulee korjata. Edellisen kauden toteutumisen arvioinnin tulee olla mukana valvontasuunnitelmaa toimitettaessa, joten suunnitelman toimittaminen heti kalenterivuoden vaihteessa ei ole järkevää. Esimerkiksi tammi-helmikuun vaihde voi olla järkevämpi, jolloin kaikki tarvittavat tiedot ovat saatavilla.

Palvelumaksuista päättäminen ja maksujen hyväksyntäprosessin kuvaaminen on syytä saada nykyistä selvemmin esille. Julkisesti saatavilla olevista asiakirjoista on hyvä käydä ilmi maksuista päättänyt taho ja ajankohta, jolloin päätös on tehty.

Valvontatoimenpiteiden, -suoritteiden ja resurssien määrittely

Riittävän resurssoinnin varmistaminen vaatii useilta pelastuslaitoksilta toimenpiteitä, jotta valvontatyö saadaan säädösten mukaiseksi. Yhdenmukaisten toimintamallien sopiminen etenkin jälkivalvonnan osalta on havaittu tarpeelliseksi. Jälkivalvonnan toteutuminen on tärkeä osa hyvää hallintotapaa ja luottamuksensuojanperiaatetta. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan jälkivalvontaan tulee kirjata valvonnan tavasta riippumatta kaikki toimenpiteet, joilla valvotaan varsinaisia annettuja korjausmääräyksiä.

Asuinrakennusten valvonnan eroavaisuudet tulee saada yhtenäistettyä. Paloturvallisuuden itsearviointin roolin yhtenäistäminen palotarkastusten kohdentamisessa on ensiarvoisen tärkeää, jotta asiakkaiden kohtelu saadaan yhdenvertaisemmaksi eri pelastuslaitosten välillä. Pelastussuunnitelmavelvollisten taloyhtiöiden valvontatoiminta on ollut pitkään monin paikoin puutteellista, joten asian kuntoon saattaminen edellyttää toimenpiteitä.

Valvontatyö häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa

Valvontatyön suunnittelua häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on tarpeen kehittää useimmilla pelastuslaitoksilla. Jotta riittävä palvelutaso kaikissa tilanteissa voidaan varmistaa, tulee onnettomuuksien ehkäisyn palveluiden toteuttaminen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa suunnitella tarkemmin. On hyvä huomioida, että erilaiset häiriötilanteet ja poikkeusolot voivat kasvattaa myös onnettomuuksien ehkäisytöiden palvelujen tarvetta (etenkin neuvonta-, ohjaus- ja asiantuntijapalvelut) tai muuttaa niiden kohdentumista, joten tähänkin tulee varautua ennalta.

Muut aluehallintovirastojen huomioid

Tehokkaan valvontatyön ja onnettomuuksien ehkäisytöiden suunnittelu ja toteuttaminen edellyttävät nykyaikaisia tietojärjestelmiä. Onnettomuuksien ehkäisyn tietojärjestelmä tulee saada käyttöön, jotta tietojohdamisen perusteet voivat toteutua. Tietojen kerääminen ja syöttäminen järjestelmään tulee olla yksiselitteistä ja valtakunnallisesti yhdenmukaista, jotta toiminnan suunnittelu, valvonta ja hyvinvointialueiden keskinäinen vertailu on mahdollista.

Onnettomuuksien ehkäisyn sääntelyssä on edelleen täsmentämisen varaa. Tarkentavia asetuksia ei ole annettu ja muuta asiakirjaohjausta huomioidaan heikosti, joten yhdenmukaisten toimintamallien rakentaminen on ensiarvoisen tärkeää.

Aluehallintovirastot ovat toteuttaneet tarkemmat pelastuslaitoskohtaiset arvioinnit alueillaan. Taulukossa 1 esitetään kooste arvointien tuloksista valtakunnallisesti. Tarkastelut tehtiin kolmiportaisesti. Tarkasteltu asia voi olla kunnossa ja todennettavissa, asia voi vaatia vielä kehittämistä tai asia ei ole kunnossa, jolloin se vaatii toimenpiteitä. Pelastuslaitoskohtaiset arviot tarkempine perusteluineen on toimitettu pelastuslaitoksille tiedoksi.

Aluehallintovirastot päättävät itsenäisesti mahdollisista jatkotoimenpiteistä valvonnalla havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Taulukko 1. Yhteenveto pelastuslaitosten valvontatehtävän toteutumisesta.

	Riskiarvio ja palvelutasopäätös	Muu asiakirjaohjaus	Onnettomuuskehityksen seurannan huomioiminen	Valvontasuunnitelman toteutumisen arviointi	Valvontasuunnitelman ja palvelumaksujen voimassaolo ja saatavuus	Valvontatoimenpiteiden, -suoritteiden ja resurssien määrittely	Valvontatyö häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa
Etelä-Karjala							
Etelä-Pohjanmaa							
Etelä-Savo							
Helsinki							
Itä-Uusimaa							
Kainuu							
Kanta-Häme							
Keski-Pohjanmaa							
Keski-Suomi							
Keski-Uusimaa							
Kymenlaakso							
Lappi							
Länsi-Uusimaa							
Pirkanmaa							
Pohjanmaa							
Pohjois-Karjala							
Pohjois-Pohjanmaa							
Pohjois-Savo							
Päijät-Häme							
Satakunta							
Varsinais-Suomi							
vihreä	asia on kunnossa ja todennettavissa						
keltainen	asia tai todentaminen vaatii kehittämistä						
punainen	asia ei ole kunnossa – vaatii toimenpiteitä						

7 Aluehallintovirastojen alueelliset valvontaraportit

Tarkemmat tiettyä aluetta koskevat raportit ovat saatavissa aluehallintovirastoista erikseen pyydettäessä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Etelä-Karjalan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ESAVI/32336/2024

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ESAVI/32336/2024

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ESAVI/32336/2024

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Kanta-Hämeen hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ESAVI/32336/2024

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Kymenlaakson hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ESAVI/32336/2024

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ESAVI/32336/2024

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Päijät-Hämeen hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ESAVI/32336/2024

Etelä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Vantaan ja Keravan sekä Keski-Uudenmaan hyvinvointialueiden pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ESAVI/32336/2024

Itä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Pohjois-Savon hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ISAVI/8683/2024

Itä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Etelä-Savon hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ISAVI/8683/2024

Itä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - ISAVI/8683/2024

Lapin aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Lapin hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - LAAVI/1559/2024

Lounais-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Satakunnan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - LSAVI/668/2025

Lounais-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Varsinais-Suomen hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä - LSAVI/669/2025

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä – LSSAVI/19047/2024

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Keski-Suomen hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä – LSSAVI/19047/2024

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä – LSSAVI/19047/2024

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Pirkanmaan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä – LSSAVI/19047/2024

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä – LSSAVI/19047/2024

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Kainuun hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä – PSAVI/2198/2024

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston valvonnan johtopäätökset Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen valvontatehtävästä – PSAVI/2198/2024



Itä-Suomen aluehallintovirasto

Mikkeli

2025