



Helsingin alueen pelastustoimi
PL 10, 00099 Helsingin kaupunki

UHKASAKON ASETTAMINEN

ASIANOSAINEN

Helsingin alueen pelastustoimi

ASIAN VIREILLETULO

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (myöhemmin aluehallintovirasto) oli pelastustoimen valvonnassaan havainnut, että Helsingin alueen pelastustoimen pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyi ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan riskiruutukohtaisissa toteutumisissa huomattavia puutteita. Toimintavalmiusaikaan kohdistuvista puutteista aluehallintovirasto antoi korjausmääräyksen alueen pelastustoimelle 18.1.2016 kirjatulla päätöksellä (ESAVI/609/105.09.02/2014). Päätöksessään aluehallintovirasto totesi, että Helsingin alueen pelastustoimen palvelutasossa esiintyy pelastustoiminnan osalta pelastuslain (379/2011) 85 §:n 2 momentin tarkoittamia huomattavia epäkohtia.

Aluehallintovirasto edellytti alueen pelastustoimea korjaamaan pelastustoiminnan palvelutasossa olevat huomattavat epäkohdat ja saattamaan Helsingin alueen pelastustoimen palvelutason laissa vaaditulle tasolle viimeistään 1.1.2017 mennessä. Aluehallintoviraston päätös on lainvoimainen.

Helsingin alueen pelastustoimi ei ole suorittanut sellaisia korjaustoimenpiteitä, joilla pelastustoiminnan palvelutaso olisi saatettu pelastuslain vaatimalle tasolle. Pelastustoiminnan

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4

palvelutasossa esiintyy edelleen pelastuslain 85 §:n tarkoittamia huomattavia epäkohtia.

Aluehallintovirastojen pelastustoimen valvonnan yhteistyöryhmä julkaisi vuoden 2017 lopussa valtakunnallisen selvityksen pelastustoiminnan toimintavalmiusaikojen toteutumisesta vuosina 2013 – 2016 (ESAVI/11868/05.09.01/2017). Selvityksessä nousi esille aluehallintoviraston aiempia selvityksiä vastaavat tulokset Helsingin pelastustoimen alueella esiintyneistä riskiluokan 1 ruutukohtaisista toimintavalmiusaikatavoitteiden puutteista ja ongelmaruuduista sekä näistä muodostuvista laajoista yhtenäisistä alueista.

Aluehallintovirasto velvoitti Helsingin alueen pelastustoimea antamaan selvityksen asiasta (18.1.2018 ESAVI/11551/05.09.01/2017). Selvityksessä tuli esittää ne toimenpiteet ja aikataulu, joilla pelastustoimen palvelutaso saatetaan paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia vastaavaksi.

Helsingin pelastuslaitos antoi selvityksensä 9.3.2018 (Dnro: HEL 2016-007660). Antamassaan selvityksessä pelastuslaitos kieltää palvelutasossaan esiintyvien huomattavien epäkohtien olemassaolon.

ASIANOSAISEN KUULEMINEN

Aluehallintovirasto neuvotteli vuoden 2018 aikana kolmessa eri tapaamisessa Helsingin kaupungin ja sen pelastuslaitoksen edustajien kanssa pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyvien huomattavien epäkohtien korjaamisesta (16.5.2018, 24.5.2018 ja 16.8.2018). Neuvotteluissa Helsingin alueen pelastustoimi on toistanut selvityksessään 9.3.2018 esittämänsä kannan ja kieltänyt pelastustoiminnan palvelutasossaan esiintyvien huomattavien epäkohtien olemassaolon.

Aluehallintovirasto varasi Helsingin alueen pelastustoimelle vielä tilaisuuden tulla kuulluksi asiasta, lähettämällä sille kuulemiskirjeen 31.10.2018 (ESAVI/6238/05.09.00/2016). Kuulemiskirjeessä aluehallintovirasto totesi, ettei Helsingin pelastustoiminnan palvelutaso vastaa pelastuslain 28 §:n mukaisesti alueen tarpeita ja onnettomuusuhkia ja sen pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyy pelastuslain 85 §:n tarkoittamia huomattavia epäkohtia.

Aluehallintovirasto velvoitti kuulemiskirjeessään Helsingin alueen pelastustoimea korjaamaan pelastustoiminnan palvelutasossa olevat huomattavat epäkohdat ja saattamaan pelastustoiminnan palvelutason

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

vastaamaan pelastuslain 28 §:n mukaisesti alueen paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja että pelastuslaitokselle pelastuslain 27 §:n 2 momentissa säädetyt tehtävät tulee suunnitella ja toteuttaa siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Aluehallintovirasto totesi kuulemiskirjeessään, että se voi asettaa päävelvoitteen tehosteeksi uhkasakon.

Asianosaisella tulee uhkasakkolain (1113/1990) 6 §:n 3 momentin mukaan olla tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta ja siksi aluehallintovirasto oli asian laajuuden ja vaikeuden takia jakanut päävelvoitteen toteuttamisen neljälle eri vuodelle.

Helsingin alueen pelastustoimi toimitti kuulemiskirjeeseen vastineensa 18.12.2018 kirjatulla pelastuslautakunnan pöytäkirjanotteella sekä aiemmin 18.1.2018 antamallaan selvityksellä (Dnro: HEL 2016-007660).

Helsingin kaupungin pelastuslautakunta oli päättänyt 18.12.2018 pitämässään kokouksessa, että se on eri mieltä aluehallintoviraston kanssa siitä, että pelastustoimen palvelutasossa olisi pelastuslain 85 §:n tarkoittamia huomattavia epäkohtia. Pelastuslautakunnan näkemyksen mukaan aluehallintovirastolla ei ole perusteita asettaa Helsingin pelastustoimen alueelle velvoitteita korjata palvelutasoa tai asettaa uhkasakkoja asettamansa velvoitteen tehostamiseksi.

ALUEHALLINTOVIKASTON RATKAISU

Aluehallintovirasto katsoo, että pelastustoimen alueen antamat vastineet ja selvitykset eivät ole osoittaneet sitä, ettei huomattavia epäkohtia ensimmäisen yksikön riskiruohtukohtaisissa toimintavalmiusajoissa olisi (pelastustoiminnan palvelutaso) tai että niitä oltaisiin korjaamassa.

Aluehallintovirasto katsoo, että Helsingin alueen pelastustoimen pelastustoiminnan palvelutasossa on pelastuslain 85 §:n tarkoittamia huomattavia epäkohtia. Helsingin alueen pelastustoimen pelastustoiminnan palvelutaso ei vastaa pelastuslain 28 §:n mukaisesti alueen paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia, eikä pelastuslain 27 §:n 2 momentin kohdan 4 mukaisia pelastustoimintaan kuuluvia tehtäviä ole suunniteltu ja toteutettu siten, että ne on voitu hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet on voitu suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

PÄÄVELVOITTEEN JA UHKASAKON ASETTAMINEN

Pelastuslain 85 §:n 2 momentin sekä Laki aluehallintovirastoista 20 §:n 1 momentin nojalla aluehallintovirasto velvoittaa uhkasakon uhalla (Pelastuslaki 105 § 2 momentti) Helsingin alueen pelastustoimea korjaamaan pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyvät huomattavat epäkohdat ja saattamaan pelastustoiminnan palvelutason vastaamaan pelastuslain 28 §:n mukaisesti alueen pelastustoimen tarpeita ja onnettomuusuhkia. Helsingin pelastuslaitoksen tulee suunnitella ja toteuttaa pelastuslain 27 §:n 2 momentin 4 kohdassa sille säädetyt tehtävät siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytystä ja tehokkaasti.

Pelastustoiminnan palvelutaso tulee korjata siten, että ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajalle asetettu riskiruutukohtainen vähimmäistavoite 50 % toteutuu kaikissa riskiluokan 1 riskiruuduissa. Lähtökohtana voidaan pitää korjattavien ruutujen ja niistä muodostuvien yhtenäisten alueiden osalta taulukon 1 (liite 1) vuoden 2017 puutteellisten riskiruutujen määrää, joissa riskiruutukohtainen vähimmäistavoite on jäänyt alle 50 %:n.

Päävelvoitteen jakaminen viidelle eri vuodelle (2019 – 2023)

Asianosaisella on oltava tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta (Uhkasakkolaki (11193/1990) 6 §:n 3 momentti). Asianosaisen mahdollisuuden varmistamiseksi aluehallintovirasto katsoo, että pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyvän huomattavan epäkohdan korjaaminen on jaettavissa asian laajuuden ja vaikeuden takia viidelle vuodelle 2019 - 2023.

Päävelvoitteen vuosittaista toteutumista arvioidaan kulloisenkin vuoden ongelmaruutujen määrästä.

- 1) Aluehallintovirasto velvoittaa 5 000 000 euron sakolla Helsingin alueen pelastustoimea korjaamaan riskiluokan 1 riskiruuduissa esiintyvät ensimmäisen yksikön tavoitettavuuspuutteet siten, että vuoden 2020 loppuun mennessä (31.12.2020) tulee päävelvoitteesta toteutua vähintään 1/4. Jos velvoitetta ei ole toteutettu, aluehallintovirasto ryhtyy uhkasakon tuomitsemista koskeviin toimenpiteisiin. Aluehallintovirasto voi tuomita uhkasakon

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

maksettavaksi, jos velvoitetta ei ole noudatettu eikä määräyksen noudattamatta jättämiselle ole pätevää syytä.

- 2) Aluehallintovirasto velvoittaa 5 000 000 euron sakolla Helsingin alueen pelastustoimea korjaamaan riskiluokan 1 riskiruuduissa esiintyvät ensimmäisen yksikön tavoitettavuuspuutteet siten, että vuoden 2021 loppuun mennessä (31.12.2021) tulee päävelvoitteesta toteutua 1/2. Jos velvoitetta ei ole toteutettu, aluehallintovirasto ryhtyy uhkasakon tuomitsemista koskeviin toimenpiteisiin. Aluehallintovirasto voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos velvoitetta ei ole noudatettu eikä määräyksen noudattamatta jättämiselle ole pätevää syytä.
- 3) Aluehallintovirasto velvoittaa 5 000 000 euron sakolla Helsingin pelastustoimen aluetta korjaamaan riskiluokan 1 riskiruuduissa esiintyvät ensimmäisen yksikön tavoitettavuuspuutteet siten, että vuoden 2022 loppuun mennessä (31.12.2022) tulee päävelvoitteesta toteutua vähintään 3/4. Jos velvoitetta ei ole toteutettu, aluehallintovirasto ryhtyy uhkasakon tuomitsemista koskeviin toimenpiteisiin. Aluehallintovirasto voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos velvoitetta ei ole noudatettu eikä määräyksen noudattamatta jättämiselle ole pätevää syytä.
- 4) Aluehallintovirasto velvoittaa 5 000 000 euron sakolla Helsingin pelastustoimen aluetta korjaamaan riskiluokan 1 riskiruuduissa esiintyvät ensimmäisen yksikön tavoitettavuuspuutteet siten, että vuoden 2023 loppuun mennessä (31.12.2023) tulee päävelvoite kokonaisuudessaan toteutua. Jos velvoitetta ei ole toteutettu, aluehallintovirasto ryhtyy uhkasakon tuomitsemista koskeviin toimenpiteisiin. Aluehallintovirasto voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos velvoitetta ei ole noudatettu eikä määräyksen noudattamatta jättämiselle ole pätevää syytä.

Helsingin alueen pelastustoimi voi itse päättää pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyvän huomattavan epäkohdan korjaamisen järjestyksen liitteen 1 taulukkoa 1 käyttäen.

PERUSTELUT

Säädöspohja

Pelastuslaki 23 § *Sisäasiainministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa*

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sisäasiainministeriölle tässä pelastuslaissa säädetyistä tehtävistä.

Aluehallintovirasto valvoo pelastustointa sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Aluehallintovirasto tukee lisäksi sisäasiainministeriötä pelastuslain 23 §:n 1 momentissa säädetyissä tehtävissä sekä huolehtii muista aluehallintovirastolle tässä laissa säädetyistä tehtävistä.

Pelastuslaki 27 § *Alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta, pelastuslaitoksen toiminnan ja nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä sekä muista tässä laissa sille säädetyistä tehtävistä.*

Pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan:

1) pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, valistuksesta ja neuvonnasta, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa;

2) pelastustoimen valvontatehtävistä;

3) väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä;

4) pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä.

Edellä 2 momentissa säädetyin lisäksi pelastuslaitos:

1) voi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kesken on sovittu terveydenhuoltolain (1326/2010) 39 §:n 2 momentin perusteella;

2) tukee pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu;

3) huolehtii öljyntorjunnasta ja muistakin muussa laissa alueen pelastustoimelle säädetyistä tehtävistä.

Alueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

Pelastuslaki 28 § *Pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa.*

Pelastuslaitokselle 27 §:n 2 momentissa säädetty tehtävät 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. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.

Pelastuslaki 29 § *Alueen pelastustoimi päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan. Päätöksessä on selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämisestä.*

Päätös on voimassa määräajan.

Palvelutasopäätös on toimitettava aluehallintovirastolle. Jos palvelutasopäätös on puutteellinen, aluehallintovirasto voi palauttaa asiakirjan täydennettäväksi.

Sisäasiainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta.

Pelastuslaki 85 § *Aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa, että alueen pelastustoimen palvelutaso on riittävä. Tässä tarkoituksessa aluehallintovirastolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta alueen pelastustoimelta tarpeellisia tietoja ja selvityksiä.*

Jos palvelutasossa on huomattavia epäkohtia eikä niitä korjata aluehallintoviraston asettamassa määräajassa, aluehallintovirasto voi pelastuslain 105 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla velvoittaa alueen pelastustoimen saattamaan palvelut tässä laissa vaaditulle tasolle.

Pelastuslaki 105 §:n 2 momentti *Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.*

Laki aluehallintovirastoista 20 § *Aluehallintovirasto voi sakon uhalla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla velvoittaa asianomaisen noudattamaan käskyä tai kieltoa, jonka aluehallintovirasto tai siltä pakkokeinoasiassa virka-apua pyytävä muu viranomainen on*

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4

toimivaltansa mukaisesti antanut. Aluehallintoviraston muusta pakkokeinoja koskevasta toimivallasta säädetään erikseen.

Palvelutason riittävyyden arviointi

Pelastuslain mukaan pelastustoimeen kuuluu riskien arviointi, onnettomuuksien ehkäisy ja pelastustoiminta sekä pelastustoimen järjestelmän suunnittelu ja mitoittaminen toimintaympäristön riskien mukaan.

Helsingin pelastuslaitos on selvittänyt alueellaan esiintyvät uhat ja arvioinut niistä aiheutuvat riskit (riskianalyysi). Palvelutasopäätöksessään Helsingin alueen pelastustoimi on määritellyt toimintansa tavoitteet sekä käytettävät voimavarat, tarvittavat palvelut ja niiden tason.

Riskianalyysin pohjana pelastuslaitos on käyttänyt valtakunnallisesti valmisteltua riskiruutuaineistoa, jota pelastuslaitos on täydentänyt riskiruutukohtaisella tarkemmalla analyysillä. Tällä tavalla on muodostunut Helsingin pelastuslaitoksen toimialueen eri riskiluokkaiset (1-4) riskiruudut, joille pelastustoiminnan palvelutasoa määritetään.

Helsingin alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä (2017 – 2018) sekä riskianalyysissä todetaan, että sen toimialueella esiintyy useita riskiluokkaan 1 kuuluvia riskiruutuja, joissa alueen pelastustoimen asettama ja päättämä ensimmäisen yksikön ruutukohtainen 50 %:n vähimmäistavoite ei toteudu. Vuonna 2017 riskiluokan 1 riskiruutuja oli kaikkiaan 134, joissa 79 riskiruudussa jäi vähimmäistavoite toteutumatta. Nämä muodostavat 59 % kaikista riskiluokkaan 1 kuuluvista riskiruuduista.

Palvelutasopäätöksessään Helsingin alueen pelastustoimi on pelastustoiminnan toimintavalmiuden palvelutasosta päättänyt, että niissä riskiluokan 1 riskiruuduissa, joissa 50 % vähimmäistavoite ei toteudu, päätetään riskianalyysin perusteella tehostetuista riskienhallinnan toimenpiteiden käytöstä.

Aluehallintovirasto ei Helsingin pelastuslaitoksen pelastustoiminnan palvelutasoa arvioidessaan ole hyväksynyt kyseistä kompensatiota ja palautti pelastuslain 29 §:n 3 momentin mukaisesti palvelutasopäätöksen puutteellisenä täydennettäväksi (ESAVI/6238/05.09.00/2016, 24.1.2018). Aluehallintovirasto katsoo, että kaikki pelastustoimen osa-alueet tulee suunnitella ja toteuttaa siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyviä huomattavia epäkohtia ja puutteita ei voi korvata pelkästään onnettomuuksien

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

ehkäisytoimenpiteitä ja valvontaa tehostamalla. Kaikkien pelastustoimen osa-alueiden tulee olla kunnossa ja niiden palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia.

Helsingin pelastuslaitos ei ole tehnyt täydentävää muutosta palvelutasopäätökseensä.

Aluehallintovirasto oli pelastustoimen valvonnassaan havainnut, että Helsingin alueen pelastustoimen pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyy toimintavalmiusajan riskiruutukohtaisissa toteutumisissa puutteita. Toimintavalmiusaikaan kohdistuvista puutteista aluehallintovirasto antoi korjausmääräyksen alueen pelastustoimelle 18.1.2016 kirjatulla päätöksellä (ESAVI/609/105.09.02/2014). Päätöksessään aluehallintovirasto totesi, että Helsingin alueen pelastustoimen palvelutasossa vallitsee pelastustoiminnan osalta pelastuslain 85 §:n tarkoittamia huomattavia epäkohtia.

Aluehallintovirasto edellytti alueen pelastustoimea korjaamaan pelastustoiminnan palvelutasossa olevat epäkohdat ja saattamaan Helsingin alueen pelastustoimen palvelutaso laissa vaaditulle tasolle viimeistään 1.1.2017 mennessä. Aluehallintoviraston päätös on lainvoimainen.

Helsingin alueen pelastustoimi ei ole ryhtynyt sellaisiin toimenpiteisiin, joilla pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyvät puutteet olisi saatu korjattua. Pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyy edelleen pelastuslain 85 §:n tarkoittamia huomattavia epäkohtia ensimmäisen yksikön riskiruutukohtaisissa 50 %:n vähimmäistavoitteiden toteutumisissa.

Sisäministeriö on antanut pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnittelua ja arviointia varten ohjeen: Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SM016:00/2010,16.04.2012). Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen tavoitteena on auttaa suunnittelemaan pelastuslaitoksen tarjoama pelastustoiminnan palvelutaso, joka vahvistetaan palvelutasopäätöksessä.

Tätä ohjetta noudattamalla myös Helsingin pelastuslaitos on arvioinut alueensa riskejä ja onnettomuusuhkia. Yhtenä osana, kuten palvelutasopäätöksessä todetaan, Helsingin pelastustoimen alue on jaettu eri riskiluokkiin sisäasiainministeriön *Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen* (21/2012) mukaisesti. Pelastuslaitoksen toimialue muodostuu eri riskiluokkien (1-4) mukaisista riskiruuduista.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

Toimintavalmiuden suunnitteluohje antaa reunaehdoja pelastustoiminnan aloittamiselle eri riskiluokissa. Ohjeen mukaan *riskiluokassa 1 tavoitteena on, että ensimmäinen yksikkö on onnettomuuspaikalla 6 minuutin kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hälytyksen. Tavoitteena on myös, että pelastustoiminnan toimintavalmiusaika olisi korkeintaan 11 minuuttia ja avunsaantiaika olisi korkeintaan 13 minuuttia. Joukkuelähdössä pelastusjoukkueen tulisi olla pelastustoiminnan johtajaa lukuun ottamatta paikalla 20 minuutin kuluessa siitä, kun ensimmäinen yksikkö on vastaanottanut hälytyksen.*

Toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa osoitetaan aluehallintoviraston tehtäväksi valvoa ensimmäisen yksikön saapumisaikaa onnettomuuspaikalle ja pelastustoiminnan toimintavalmiusajan toteutumista.

Toimintavalmiuden suunnitteluohje antaa vähimmäistavoitteet ensimmäisen yksikön saapumiselle kohteeseen ja pelastustoiminnan toimintavalmiusajan täyttymiselle. Vähimmäistavoitteena on, että kiireellisissä pelastustehtävissä ensimmäinen yksikkö saavuttaa riskiruudulle asetetun toimintavalmiusaikatavoitteen vähintään 50 %:ssa tehtävistä. Lisäksi pelastustoiminnan toimintavalmiusajan tulee täytyä vähintään 50 %:ssa tehtävistä.

Ohjeen mukaan pelastustoiminnan muodostelmat voidaan koota tarkoituksenmukaisella tavalla riippumatta siitä, mistä henkilöt onnettomuuspaikalle tulevat. Olennaista on, että muodostelma kykenee aloittamaan tehokkaan pelastustoiminnan riskiluokittain määritetyssä ajassa.

Palvelutason riittävyttä arvioidessaan aluehallintovirasto on arvioinut ovatko 27 §:n 2 momentissa Helsingin pelastuslaitokselle tarkoitetut tehtävät suunniteltu ja toteutettu 28 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Pelastustoiminnan palvelutasoa ja sen riittävyttä arvioidessaan, on aluehallintovirasto käyttänyt myös suunnitteluohjeen mukaisia reunaehdoja ja vähimmäistavoitteita.

Riskiruutujen saavutettavuutta ja vähimmäistavoitteiden toteutumista on seurattu tekemällä useita eri selvityksiä, joita aluehallintovirasto on tehnyt itse ja aluehallintovirastojen yhteisen pelastustoimen valvonnan yhteistyöryhmän toimesta. Vuonna 2017 aluehallintovirastojen pelastustoimen valvonnan yhteistyöryhmä teki valtakunnallisen selvityksen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan toteutumisesta (liite 4). Selvityksessä otettiin tarkkailuvuosiksi 2013 – 2016. Kyseisellä neljän vuoden tarkkailujaksolla voitiin osoittaa ne eri riskiluokkien mukaiset riskiruudut, joissa 50 %:n riskiruutukohtainen vähimmäistavoite

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

on jäänyt toteutumatta ja joissa toimintavalmiusajan puutteellisuuksia esiintyi jokaisena tarkkailuvuotena 2013 - 2016. Tässä selvityksessä nousi esille pääkaupunkiseudun pelastuslaitosten ja etenkin Helsingin pelastuslaitoksen riskiruutukohtaiset ensimmäisen yksikön saavutettavuuspuutteet. Selvityksessä näitä riskiruutuja (kooltaan 1 km x 1 km) kutsuttiin ongelmaruuduiksi. Helsingin pelastuslaitoksen toimialueella nämä ongelmaruudut muodostivat eri puolille kaupunkia laajoja yhtenäisiä alueita, joihin sisältyy kokonaisia kaupunginosia.

Aluehallintovirasto on tehnyt selvityksen myös vuosien 2017 (taulukko 1, liite 1 ja 2) sekä 2018 osalta. Vuonna 2017 valtakunnallinen riskiruutuaineisto päivitettiin ja pelastuslaitokset määrittivät eri riskiluokkiensa riskiruudut uudelleen. Päivitys aiheutti etenkin pääkaupunkiseudulla riskiluokkaan 1 kuuluvien riskiruutujen määrässä huomattavaa kasvua. Lisääntyneet riskiluokkaan 1 kuuluvat riskiruudut ovat pääsääntöisesti sellaisia ruutuja, joissa ensimmäisen yksikön 50 % ruutukohtainen vähimmäistavoite on vuosina 2017 – 2018 jäänyt toteutumatta. Ongelmaruutujen kehitys ja niiden tavoitettavuus on mennyt yhä huonompaan suuntaan.

Aluehallintovirasto on aloittanut uhkasakkoon liittyvän prosessin vuonna 2014, jolloin ensimmäisiä selvityksiä ja neuvotteluja asiasta Helsingin pelastuslaitoksen kanssa on käyty. Aluehallintovirasto on antanut Helsingin alueen pelastustoimelle korjausmääräyksen asiasta 18.1.2016 (ESAVI/609/105.09.02/2014), jota alueen pelastustoimi ei ole täyttänyt. Helsingin alueen pelastustoimella on ollut runsaasti aikaa korjata pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyvät huomattavat epäkohdat.

Pelastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan palvelutasopäätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämisestä. Kehittämissuunnitelmassaan Helsingin alueen pelastustoimi esittää, että palvelutasopäätöskaudella 2017–2018 pyritään ensisijaisesti turvaamaan pelastuslaitoksen nykyinen palvelutaso nykyisillä resursseilla ja asemaverkostolla. Alueilla, joilla sisäministeriön ohjeistuksen mukaisia toimintavalmiusaikatavoitteita ei nykyisin resurssein pystytä täyttämään, palvelutaso turvataan muilla toimenpiteillä. Tällaisia toimenpiteitä ovat määräaikaiset ja ylimääräiset palotarkastukset, asuinkiinteistöjen omavalvonta, pelastustoiminnan edellytysten tarkistaminen ja operatiivista erityistarkastelua vaativien kohteiden kohdetutustumiset ja koulutukset.

Kehittämissuunnitelmassa ei ole esitetty sellaista kehittämis- tai korjaustoimenpiteitä, jotka kohdistuisivat pelkästään pelastustoiminnan toimintavalmiusaikojen ja siten huomattavien epäkohtien korjaamiseen.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

Aluehallintoviraston tulkinnan mukaan pelastustoiminnassa ja sen toimintavalmiudessa esiintyviä puutteita ei voi korvata pelkästään muilla toimenpiteillä, esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisyn toimenpiteitä lisäämällä. Pelastustoiminnan ja sen toimintavalmiuden palvelutason tulee vastata alueen tarpeita ja onnettomuusuhkia ja palvelutaso tulee suunnitella ja toteuttaa pelastuslain 28 §:n 2 momentin mukaisesti siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

YHTEENVETO

Kaikki edellä mainitut kohdat ja kuulemiskirjeessä esitetyt perustelut huomioiden aluehallintovirasto katsoo, että Helsingin alueen pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyy pelastuslain 85 §:n tarkoittamia huomattavia epäkohtia. Epäkohdat tulee korjata aluehallintoviraston esittämän päävelvoitteen ja annetun määräajan puitteissa.

UHKASAKON SUURUUTTA JA MÄÄRÄAIKAA HARKITTAESSA HUOMIOIDUT SEIKAT

Uhkakkoa asettaessaan on aluehallintovirasto arvioinut huomattavan epäkohdan korjaamisen suuruutta sekä Helsingin alueen pelastustoimesta vastaavan Helsingin kaupungin maksukykyä.

Uhkasakon määräaikaa arvioidessaan on aluehallintovirasto huomioinut huomattavan epäkohdan korjaamiseen tarvittavaa määräaikaa. Uhkasakkolain (1113/1990) 6 §:n 3 momentin mukaan on asianosaisella oltava tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Asianosaisen mahdollisuuden varmistamiseksi aluehallintovirasto on katsonut, että pelastustoiminnan palvelutasossa esiintyvän huomattavan epäkohdan korjaaminen on jaettavissa asian laajuuden ja vaikeuden takia useammalle eri vuodelle (5 vuotta).

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen liitteenä olevan valitusosoituksen mukaisesti (Liite 3).

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4

LISÄTIETOJA

Lisätietoja asiassa antaa pelastusylitarkastaja Markku Kirvesniemi,
p. 0295 016 088, markku.kirvesniemi@avi.fi.

Johtaja

Tommi Laurinen

Pelastusylitarkastaja

Markku Kirvesniemi

SOVELLETUT SÄÄDÖKSET JA OHJEET

Pelastuslaki 379/2011 24 §, 27 §, 28 §, 29 §, 85 § ja 105 § 2 mom.

Ulkasakkolaki (14.12.1990/1113) 1 §, 6 §, 7 § ja 8 §

Laki aluehallintovirastoista (896/2009) 2 §,4 § 1 mom. 6. kohta, 12 § ja 20 §

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009) 2 § 1 mom. 3. kohta

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje (SMO16:00/2010, 16.04.2012)

LIITTEET

Liite 1	Vuoden 2017 puutteelliset riskiluokan 1 riskiruudut
Liite 2	Ongelmaruuduista muodostuvat yhtenäiset alueet
Liite 3	Valitusosoitus
Liite 4	Aluehallintovirastojen selvitys pelastustoiminnan toiminta- valmiusajan toteutumisesta 2013-2016

JAKELU JA SUORITEMAKSU

Päätöksensaaja

Helsingin alueen pelastustoimi (saantitodistuksella)

Suoritemaksu

Maksuton päätös

Tiedoksi

Sisäministeriö/pelastusosasto

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4

Aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen -
vastualueet

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 029 501 6000
fax 03 570 8002
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15
PL 150
13101 Hämeenlinna

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppiemiehenkatu 4

Tämä asiakirja ESAVI/14766/2019 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/14766/2019 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Laurinen Tommi 02.05.2019 13:06

Esittelijä Kirvesniemi Markku 02.05.2019 12:42