



29.5.2019

---

Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Raatihuoneenkatu 1

13100 Hämeenlinna

ASIA Valitus aluehallintoviraston uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä ESAVI/14766/05.09.01/2019

VALITTAJA Helsingin alueen pelastustoimi, pelastuskomentaja Simo Weckstén (jäljempänä myös "Pelastuslaitos")

OSOITE Helsingin kaupunki  
Kirjaamo  
Pelastuslaitos  
PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
[helsinki.kirjaamo@hel.fi](mailto:helsinki.kirjaamo@hel.fi)

ASIAMIES Hallintopäällikkö Henri Nordenswan  
puh: (09) 310 30010  
[henri.nordenswan@hel.fi](mailto:henri.nordenswan@hel.fi)

JULKISUUS **Liite 23 Alustavat raamiesitykset TAE 2020, 1.4.2019. (Ei julkinen JULKL 5 § 3 mom. 2-kohta)**

#### VALITUKSENALAINEN PÄÄTÖS

Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätös uhkasakon asettamisesta 2.5.2019 koskien Helsingin alueen pelastusalueen palvelutasoa. Päätös on annettu tiedoksi 3.5.2019.



29.5.2019

## ASIAN TAUSTA

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (jäljempänä "aluehallintovirasto") antoi korjausmääräyksen Helsingin alueen pelastustoimen palvelutasossa havaitsemistaan puutteista 18.1.2016 (ESAVI/609/105.09.02/2014). Aluehallintovirasto edellytti alueen pelastustoimea korjaamaan pelastustoimen palvelutasossa havaitut epäkohdat ja saattamaan Helsingin alueen pelastustoimen palvelutason laissa vaaditulle tasolle viimeistään 1.1.2017 mennessä.

Aluehallintoviraston tulkinnan mukaan Helsingin alueen pelastustoimi ei ryhtynyt sellaisiin korjaustoimenpiteisiin, joilla pelastustoiminnan palvelutaso olisi saatettu pelastuslain edellyttämälle tasolle. Tulkinta perustuu aluehallintovirastojen pelastustoimen valvonnan yhteistyöryhmän tekemään valtakunnalliseen selvitykseen pelastustoiminnan toimintavalmiusaikojen toteutumisesta vuosina 2013-2016 (ESAVI/11868/05.09.01/2017). Selvityksen mukaan Helsingin pelastustoiminnan alueella esiintyy edelleen mm. puutteita riskiluokan 1 ruutukohtaisissa toimintavalmiusaikatavoitteissa.

Aluehallintovirasto velvoitti 18.1.2018 Helsingin alueen pelastustoimea antamaan selvityksen asiasta (ESAVI/11551/05.09.01/2017). Helsingin pelastuslaitos antoi asiassa selvityksensä 9.3.2018 (HEL 2016-007660)<sup>1</sup>.

Aluehallintovirasto lähetti Helsingin alueen pelastustoimelle vielä kuulemiskirjeen 31.10.2018. Pelastuslaitos toimitti vastineensa 18.12.2018 kirjatulla pelastuslautakunnan pöytäkirjanotteella (HEL 2018-011785)<sup>2</sup>.

Aluehallintovirasto asetti 2.5.2019 päivätyllä päätöksellään ESAVI/14766/05.01/2019 Helsingin alueen pelastustoimelle veloitteen uhkasakon uhalla korjata pelastustoimen palvelutasossa esiintyvät huomattavat epäkohdat ja saattaa pelastustoiminnan palvelutason vastaamaan pelastuslain 28 §:n mukaisesti alueen pelastustoimen tarpeita ja onnettomuusuhkia.

<sup>1</sup> Liite 1 Pelastuslaitoksen vastine aluehallintovirastolle 9.3.2018 (HEL 2016-007660)

<sup>2</sup> Liite 2 Pelastuslaitoksen vastine aluehallintovirastolle 13.12.2018 (HEL 2018-011785)





29.5.2019

## VAATIMUKSET

Helsingin kaupungin pelastuslaitos vaatii aluehallintoviraston asettaman uhkasakkoa koskevan päätöksen kumoamista lakiin perustumattomana.

Toissijaisesti pelastuslaitos vaatii, aluehallintoviraston asettamaa päävelvoitetta kohtuullistetaan siten, että vaatimus korjata toimintavalmiusajan mediaani 6 minuuttiin kaikissa ongelmaruuduissa poistetaan, että korjausvelvoite kohdennetaan laajempiin alueisiin, ja että korjausvelvoitteen toteuttamisaikataulua pidennetään vähintään 10 vuoteen.

Lisäksi pelastuslaitos vaatii, että uhkasakko poistetaan tai sen määrää kohtuullistetaan merkittävästi.

## PERUSTELUT

### 1 Pelastustoimen järjestämisen normiperusta

Pelastuslain 2a §:n 1 momentissa säädetään pelastusalan määritelmistä. Sen mukaan:

*Pelastustoimella* tarkoitetaan tehtäväalaa, joka koostuu tulipalojen ja muiden *onnettomuuksien ehkäisystä sekä pelastustoiminnasta*.

*Pelastustoiminnalla* puolestaan tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia.

Pelastuslain 24 §:n mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta pelastustoimen alueella. Pelastuslain 26 §:n mukaan alueen pelastustoimi vastaa pelastustoiminnan palvelutasosta ja pelastuslaitoksen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Pelastuslain 28 §:n mukaan pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa.



29.5.2019

Pelastuslain 27 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan:

- 1) pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, 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.

Pelastuslaitokselle 27 §:n 2 momentissa säädetyt 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*.

Alueen pelastustoimi päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan. Palvelutasopäätöksessä 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 kehittämistä.

Aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa, että alueen pelastustoimen palvelutaso on riittävä.

Jos palvelutasossa on huomattavia epäkohtia eikä niitä korjata aluehallintoviraston asettamassa määräajassa (PeL 85,2 §), aluehallintovirasto voi 105 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla velvoittaa alueen pelastustoimen saattamaan palvelut tässä laissa vaaditulle tasolle.



29.5.2019

## 2 Uhkasakkopäätöksen perustelut

Aluehallintovirasto on päätöksessään katsonut, että Helsingin pelastustoimen alueen palvelutaso ei vastaa pelastuslain 28 §:n mukaisesti paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja että lain 27 §:n 2 momentin kohdan 4 mukaisia pelastustoiminnan tehtäviä ei ole suunniteltu ja toteutettu siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet on voitu suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

Aluehallintovirasto ilmoitti kuulemispyynnössään arvioivansa pelastustoimen palvelutason riittävyttä alueen paikallisten onnettomuusuhkien ja tarpeiden perusteella. Aluehallintoviraston uhkasakon asettamista koskevan päätöksen päävelvoite perustuu kuitenkin *yksinomaan väitteeseen*, että Helsingin alueen pelastustoimen palvelutaso ei ole riittävä *pelastustoiminnan nopean avun saamisen näkökulmasta* (ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaika).

Pelastustoiminnan palvelutasolle ei ole pelastuslaissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa määritelty *minimimitoitusta tai vähimmäisvaatimuksia*. Pelastuslain 29 §:n mukaan *alueen pelastustoimi päättää alueensa palvelutasosta* kuntia kuultuaan. Sisäministeriö on antanut ohjeen palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta<sup>3</sup> (SM2013) sekä Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen<sup>4</sup> (SM21/2012). Ohjeen SM2013 mukaan pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa on mainittu yleiset periaatteet, joiden mukaan pelastustoiminta suunnitellaan.

Aluehallintovirasto on vedonnut ratkaisussaan suoraan näihin suunnitteluohjeisiin. Lisäksi aluehallintovirasto toteaa päätöksessään, että suunnitteluohjeessa sen tehtäväksi osoitetaan valvoa ensimmäisen yksikön saapumisaikaa onnettomuuspaikalle ja pelastustoiminnan toimintavalmiusajan toteutumista.

<sup>3</sup> Liite 3 Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta SM2013

<sup>4</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012



29.5.2019

### 3 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen sitovuus

Sisäministeriön suunnitteluohjeen SM21/2012 tarkoituksena ja tavoitteena on *auttaa määrittelemään* pelastuslaitoksen tarjoama palvelutaso, joka vahvistetaan palvelupäätöksessä<sup>5</sup>. Toimintavalmiuden suunnitteluohjetta ei ole annettu asetuksella vaan se on sisäministeriön julkaisu. Nyt voimassa oleva ohje on annettu 2012 ja se on korvannut aiemman ohjeen, joka oli julkaistu sisäministeriön määräyskokoelmassa. Nykyistä ohjetta ei ole annettu asetuksella, eikä sitä ole määräyskokoelmassakaan julkaistu.

Vaikka sisäministeriöllä sinänsä on pelastuslain 23 §:n nojalla pelastustoimen ohjausoikeus ja -velvoite ja aluehallintovirastolla valvontaoikeus ja -velvoite, ei näistä velvoitteista voida tehdä johtopäätöstä, että sisäministeriön ohjeella asetetun tavoitteen mahdollisesta laiminlyönnistä olisi mahdollista tehdä yksinään johtopäätöksiä alueellisen pelastustoimen lainmukaisuudesta tai käyttää sitä perusteena teettämisuhan tai uhkasakon asettamiselle.

Jotta pelastuslain 85 §:n mukaisiin valvontatoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä sen nojalla, etteivät ohjeessa esitetyt tavoitteet toteudu, tulisi toimintavalmiuserohjeen ja siinä esitettyjen toimintavalmiustavoitteiden olla asetuksella säädetty. Koska näin ei ole, ei palvelutasoa tai sen pelastuslain 28 §:n mukaisuutta voida arvioida sen perusteella, onko vuosina 2013-2016 toteutunut palvelutaso tai uudella palvelutasopäätöksellä asetettu tavoite toimintavalmiuserohjeen mukainen. Mahdollista huomattavaa epäkohtaa ei voida todeta yksin sillä perusteella, ettei ohjeessa asetettuun tavoiteaikaan kaikilla Helsingin alueilla päästä.

Pelastuslaitos katsoo, että ohjeet eivät ole pelastustoimen aluetta sitovia, vaan palvelutaso on määritettävä pelastuslain 28 §:n perusteella. Oikeudellisesti sitovia hallinnollisia määräyksiä ministeriö voisi antaa hallinnonalallaan, mutta tällainen määräys ei voi koskea kuntia, joiden itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 §:ssä.

Aluehallintoviraston päätös on kumottava, koska se perustuu ministeriön ohjeessa asetettuihin tavoitearvoihin. Normihierarkian näkökulmasta ministeriön ohjeella ei voida asettaa pelastustoiminnan toimintavalmiudelle sellaisia raja-arvoja tai tavoitteita, joilla tosiasiallisesti rajoitetaan laissa pelastusviranomaiselle annettua toimivaltaa päättää alueen palvelutasosta.

<sup>5</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012, s. 4



29.5.2019

Pelastustoimen ohjeiden sitovuutta on käsitelty tapauksessa KHO 2455 9.10.2002, jossa korkein hallinto-oikeus on arvioinut ministeriön ohjeet pelastustoimea sitomattomiksi.

Kyseisessä tapauksessa KHO päätti, että Imatran pelastuslaitoksen toimintavalmius ei ollut riittävä. Asiassa kaksi hallintoneuvosta jätti kuitenkin eriävän mielipiteen, jossa todettiin:

”Saatavan selvityksen perusteella ei ole arvioitavissa Imatran kaupungin pelastustoimen valmiuden olevan siinä määrin riittämätön, ettei se täyttäisi lain 16 §:ssä tarkoitettuja vaatimuksia. Kun lisäksi hallinto-oikeus on päätöksessään nojautunut sisäministeriön ohjeisiin, joita ei ole annettu laissa olevan valtuutussäännöksen perusteella eikä niillä ole Imatran kaupunkia velvoittavaa vaikutusta, katson, ettei valtuuston päätös ole lainvastainen.”

Eri mieltä olleiden hallintoneuvosten mielipide osoittaa, että toimintavalmiutta ja sen lainmukaisuutta on arvioitava saadun selvityksen mukaan ja laista ilmenevin perustein.

Verrattuna Imatran tapaukseen Helsingin pelastuslaitos on yksityiskohtaisella riskianalyysillään ja lukuisilla tilastoilla osoittanut, että Helsingin pelastustoimen alueen palvelutaso ja pelastustoiminnan valmius on lainmukainen. Tällainen selvitys on annettu valvontaviranomaiselle.

Pelastuslaitos toteaa, että aluehallintovirastolla on *näyttövelvoite* siitä, että Helsingin pelastustoimen alueen palvelutaso ei ole pelastuslain 28 § mukainen, eikä tällaista johtopäätöstä voida tehdä vain em. ohjeessa asetettujen tavoiteaikojen toteutumista arvioimalla.

Pelastuslaitos toteaa lisäksi, että suunnitteluohje SM21/2012 on itsessään tulkinnanvarainen ja ristiriitainen, eikä sen perusteella voida suoraan tehdä aluehallintoviraston omaksumia tulkintoja<sup>6</sup>. Suunnitteluohje on myös ristiriidassa Suomen pelastustoimen strategian<sup>7</sup> kanssa.

<sup>6</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012 s. 4 todetaan mm., että ”yksittäisen onnettomuuden toimintavalmiusajan toteutumisen perusteella ei kuitenkaan tule tehdä johtopäätöksiä pelastustoiminnan järjestämisen tehokkuudesta.”

<sup>7</sup> Liite 5 Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi - pelastustoimen strategia, vuoteen 2025 SM 18/2016 kohta 5.4





29.5.2019

#### 4 Pelastustoiminnan järjestäminen Helsingin pelastusalueella

Uhkasakkoa koskeva päätös on kumottava, koska Helsingin pelastustoimen palvelutasossa ei ole pelastuslain 85 §:ssä tarkoitettua huomattavaa epäkohtaa.

##### 4.1 Taustaa

Aluehallintoviraston päävelvoitteen mukaan Helsingin pelastuslaitoksen on korjattava pelastustoiminnan valmiutta siten, että vähintään puolet kiireellisistä tehtävistä tavoitetaan 6 minuutissa kaikissa riskiluokan I ruuduissa.

Aluehallintoviraston uhkasakkoa koskevan päätöksen liitteessä 4 ongelmaruuduilla aluehallintovirasto tarkoittaa riskiruutuja, joissa ruutukohtainen 50 % toimintavalmiusaikatavoite ei kiireellisissä tehtävissä ole toteutunut minään vuonna 2013-2016.

Aluehallintoviraston tarkastelu toimintavalmiusajan puutteista on ensisijaisesti perustunut vuosien 2013-2016 toimintavalmiusaikojen puutteisiin (Uhkasakkopäätöksen liite 4). Sen lisäksi uhkasakkopäätöksen liitteessä 1 on esitetty toimintavalmiusajan puutteet riskiluokan I ruuduissa vuonna 2017. Pelastuslaitos toteaa, että tässä valituksessa pelastuslaitoksen tarkastelut viittaavat pääasiassa vuosiin 2013-2016 ollen siten yhdenmukainen aluehallintoviraston liitteen 4 ja pelastuslaitoksen sen aikaisen palvelutasopäätöskauden kanssa. Pelastuslaitos toteaa lisäksi, että pelastustoiminnan lainmukaisuutta ei voida arvioida yhden vuoden toimintavalmiuden perusteella.

Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen käsityksen mukaan pelastuslain 29 §:ssä on tarkoitettu antaa Helsingin kaupungin pelastustoimelle valtuudet päättää alueen palvelutasosta ja onnettomuustilanteisiin vaadittavista voimavaroista siten, että pelastustoimen toimintatavat ja mitoitukset ovat pelastuslain 28 §:n mukaisesti *paikalliset uhkat ja olosuhteet huomioiden tarkoituksenmukaisia ja tehokkaita*.

Pelastuslaitos toteaa, että pelastuslain 28 §:n paikallisten uhkien ja olosuhteiden huomioimisella tarkoitetaan siitä, että palvelutason määrittämisessä ja alueen riskianalyysissä on tunnistettu paikalliset tarpeet ja onnettomuusuhkat, ja mitoitettu pelastustoiminta sen mukaisesti. Helsingin pelastusalue poikkeaa maamme kaikista muista





29.5.2019

pelastusalueista erittäin tiiviin kaupunkirakenteen, liikeneruuhkien ja suuren asukastiheyden johdosta.

Koska laki ei aseta palvelutasolle tai toiminnan mitoitukselle vähimmäisvaatimuksia, on toiminnan suunnittelu ja toteutus mahdollista päättää toteutettavaksi *kokonaisuutena arvioiden tarkoituksenmukaisimmalla tavalla*.

Helsingin pelastuslaitoksen näkemys on, että pelastustoimen vaikuttavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta ensisijaista on ehkäistä onnettomuudet ennen niiden tapahtumista<sup>8</sup>, toiseksi mitoittaa reaktiiviset resurssit oikein suhteessa riskianalyyssissä arvioituihin vahinkoihin ja vasta kolmanneksi kyetä mahdollisimman nopeaan toimintaan onnettomuustilanteissa.

Aluehallintovirasto käyttää rakennuspalojen perusteella laadittua riskimallia kaikkien onnettomuustyyppien vaatiman toimintavalmiuden perusteena. Tällainen ei ole tarkoituksenmukaista, koska vahinkomekanismit, vahingon laatu ja vahinkojen aiheutumisen liittyvä aika ovat erilaisia eri onnettomuustyypeissä.

Pelastustoimi on osa julkista palvelutuotantoa. Ei ole realistista ajatella, että kaikki onnettomuudet voitaisiin ehkäistä ennalta tai niiden vaikutuksia kaikissa tapauksissa tehokkaasti rajoittaa. *Pelastustoimintaa ei ole tarkoituksenmukaista mitoittaa sellaisin panostuksin, joita ei voida perustella panostuksista saatava ennustettu hyöty huomioiden.*

Pelastustoimen tehtävissä syntyvistä henkilövahingoista puhuttaessa esimerkiksi kuolemantapauksista huomattava osa on Helsingissä syntynyt jo siinä vaiheessa, kun pelastuslaitos hälytetään tehtävään. Nämä ovat tyypillisesti raideliikenneonnettomuuksia, muita itsetuhoisesti aiheutettuja hengenmenetyksiä sekä ovenavauksia poliisille tai ensihoidolle<sup>9</sup>. Esimerkiksi liite 1 sivu 26, taulukko 5: 35:stä liikenneonnettomuudessa syntyneestä kuolemantapauksesta 22 (63 %) on ollut tilanteita, joissa henkilö on jäänyt junan tai metrojunan alle ja ilmeisesti kuollut heti. Tällaisissa tilanteissa on kyseenalaista, että nopealla toimintavalmiusajalla olisi vahinkojen syntymiseen vaikutusta.

<sup>8</sup> Ihmisten turvallisuuden parantaminen ja onnettomuuksien vähentäminen ovat pelastuslain ensisijaiset tavoitteet, PeL 1§

<sup>9</sup> Liite 1 Pelastuslaitoksen vastine aluehallintovirastolle 9.3.2018, s. 26-32.



29.5.2019

Pelastuslaitos toteaa, että jos pelastustoiminnan palvelutaso määritellään vain toimintavalmiusajan perusteella, kuten aluehallintovirasto on tehnyt, ei pelastuslaitoksella olisi palvelutuotannossa mitään muita vaikutuskeinoja kuin lisätä resursseja kaikkien ongelmaruutujen kattamiseksi. Tämä olisi vastoin pelastuslain tarkoitusta, joka painottaa onnettomuuksien ehkäisyä ja jonka mukaan pelastustoimen alue itse päättää palvelutasostaan ja sen tuotannosta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Pelastuslaitos toteaa, että pelastuslain 28 §:n tarkoituksenmukaisuus tarkoittaa sitä, että pelastustoiminnan palvelutaso on alueen riskien ja uhkien mukainen.

#### 4.2 Palvelutason määrittämisen strategiset perusteet

Helsingin pelastuslaitoksen palvelutasopäätös on laadittu Suomen pelastustoimen strategian mukaisesti. Pelastuslaitos toteaa, että sisäministeriön pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohje on ristiriidassa pelastustoimen strategian kanssa. Sisäministeriö on sekä strategian että suunnitteluohjeen laatijana.

Suomen pelastustoimen strategian mukaan<sup>10</sup>:

”Pelastustoimessa on olennaista kehittää palveluja niiden tarpeen perusteella. Pelastustoimen perustehtävänä on tarjota ihmisille oikea-aikaisia palveluja, mikä tarkoittaa sitä, että voimavarojen käyttöä on tehostettava ja monipuolistettava. Tavoitteena on, että pelastustoimen palvelut vastaavat valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja **palvelut on mitoitettu tunnistettujen riskien perusteella.**”

”Riskianalyysin tarkoituksena on ensin tunnistaa olemassa olevat riskit ja sen jälkeen **arvioida niiden todennäköisyys ja mahdolliset seurausvaikutukset.** Tämän jälkeen arvioidaan, mitä toimenpiteitä riskien hallitsemiseksi on käytettävissä ja **valitaan kustannustehokkaat menetelmät.**”

”Pelastustoimen tehtävävolyymistä yli 80 prosenttia kohdistuu kiireellisiin ensihoito- ja ensivastetehtäviin. Pelastuslaitokset hoitavat

<sup>10</sup> Liite 5 Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi - pelastustoimen strategia, vuoteen 2025 SM 18/2016 kohta 5.4:



29.5.2019

merkittävän osan kiireellisistä ensihoitotehtävistä. Tämän lisäksi pelastustoimi hoitaa lähes kaikki ensivastetehtävät Suomessa. Yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta suurin hyöty on pelastustoimen ja ensihoidon tuottama synergia. Tavoitteena on, että ensihoitopalveluissa tehdään synergiaetujen saavuttamiseksi tiivistä yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. **Pelastuslaitosten hoitaessa ensihoito- ja ensivastetehtäviä voidaan käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, osin samaa henkilöstöä, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä vara- ja suuronnettomuusvalmiutta.**

Helsingin pelastuslaitoksen riskianalyysissä ja palvelutasossa toteutetaan sisäministeriön laatimaa strategiaa.

Pelastuslaitos on mitoitannut palvelutason tunnistettujen riskien perusteella tunnistuen riskien todennäköisyyden ja mahdolliset seurausvaikutukset. Aluehallintovirasto ei ole näihin seikkoihin kiinnittänyt lainkaan huomiota.

Helsingissä pelastuslaitos toimii kiireellisen ensihoitopalvelun tuottajana ja toteuttaa siten pelastustoimen strategiaa pelastustoimen ja ensihoidon synergian luomasta tuottavuusedusta sekä suuronnettomuusvalmiudesta.

Helsingissä oli vuonna 2018 noin 8.700 palo- ja pelastustehtävää (ei sisällä ensivastetehtäviä, jotka kuuluvat ensihoitopalveluun) ja noin 61.900 ensihoitopalvelun tehtävää. Ensihoitopalvelussa kiireellisen avun saamisen viivästyminen on huomattavan kriittistä, kun ehkäistään henkilövahinkoja esim. sydänpysähdyksissä, aivohalvauksissa tai muissa korkeariskisissä vahinkotyypeissä.

Helsingissä kaikki palomiehet ovat myös ensihoidon ammattilaisia, minkä johdosta pelastuslaitoksen tuottama valmius suuronnettomuuksissa on ylivoimainen riippumatta siitä, tarvitaanko ihmisen pelastamiseksi hoidollista vai muuta apua.



29.5.2019

#### 4.3 Regressiomallin puutteellisuus

Aluehallintoviraston edellyttämät tavoiteajat mitoitetaan perustuen lineaariseen regressiomalliin, jolla määritellään riskitaso 1x1 km riskiruuduille<sup>11</sup>:

**”Regressiomalli on kehitetty vain toteutuneiden rakennuspalojen perusteella.”**

**”Regressiomalli ei tunnista kaikkien onnettomuustyyppien aiheuttamia uhkia. Tämän vuoksi valmiutta suunniteltaessa on erikseen analysoitava niiden onnettomuustyyppien tarpeet, jotka vaativat erityisjärjestelyjä.”**

Helsingin pelastuslaitos toteaa, että toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa käytetty regressiomalli ei yksinään käytettynä anna oikeita perusteita pelastustoiminnan palvelutason ja toimintavalmiuden määrittämiseksi, koska se perustuu vain yhteen onnettomuustyyppiin (tulipalo).

Koska suunnitteluohje on suunnattu valtakunnalliseen käyttöön, ei siinä myöskään ole riittävästi huomioitu alueellisia tarpeita korkeariskisten tehtävien ja suuronnettomuusvalmiuksien suhteen. Helsingin riskianalyysi painottaa tehokasta toimintakykyä siellä ja silloin, kun sille on analyysin perusteella tarvetta.

Helsingin pelastuslaitoksen pelastustoiminnan palvelutason suunnittelussa ja taustalla olevassa riskianalyysissä huomioidaan ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan lisäksi riskiruuduissa tapahtuneiden onnettomuuksien lukumäärä, onnettomuustyyppit sekä onnettomuuksissa aiheutuvat vahingot, sekä pelastuslaitoksen kokonaistoimintakyky suuria resursseja vaativissa onnettomuustilanteissa. Pelastuslaitoksen analyysi pelastustoiminnan mitoituksen ja toimintavalmiuden perusteista on yksityiskohtaisempi ja tarkempi kuin aluehallintoviraston regressiomallin pohjalta johdettu suoraviivainen tarkastelu<sup>12</sup>.

#### 4.4 Toimintavalmiusaikamittarin puutteellisuus

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen<sup>13</sup> mukaan:

**”Peruseriaatteena on se, että jos pelastustoimi kykenee vastaamaan rakennuspaloihin tässä ohjeessa mainituilla periaatteilla, se kykenee**

<sup>11</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012, s. 7

<sup>12</sup> Liite 1 Pelastuslaitoksen vastine aluehallintovirastolle 9.3.2018, s. 25-32

<sup>13</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012, s.17



29.5.2019

vastaamaan riittävän nopeasti myös muihin onnettomuustyyppeihin edellyttäen, että eri onnettomuustyyppien vaatimat kalustotarpeet on otettu huomioon.”

Helsingin pelastuslaitos toteaa, että regressiomalliin perustuva 6 minuutin toimintavalmiusaika riskiluokan I ruuduissa ei huomioi erilaisia onnettomuustyyppisiä ja niihin vaadittavaa erilaista reagointiaikaa, eikä ota huomioon eri onnettomuuksissa tyypillisesti aiheutuvien vahinkojen määrä ja laatua. *Pelastustoiminnan palvelutason riittävyttä ei siten voida arvioida vain tulipaloja varten kehitetyn mittarin perusteella.* Tutkimustuloksien ei voida kiistatta perustella kuuden minuutin toimintavalmiusaikatavoitetta edes tulipaloissa.

Aluehallintoviraston päätöksen liitteenä olevassa toimintavalmiusaikoja koskevassa selvityksessä on tarkasteltu pääasiassa ruudun riskitason määrittämään tavoiteaikaan päässeiden kiireellisten tehtävien osuutta kiireellisten tehtävien kokonaismäärästä. Kuten aiemmin on todettu, pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa on kuitenkin linjattu, että ”yksittäisen onnettomuuden toimintavalmiusajan toteutumisen perusteella ei tule tehdä johtopäätöksiä pelastustoiminnan järjestämisen tehokkuudesta”<sup>14</sup>.

Aluehallintoviraston toimintavalmiusselvityksessä ”ongelmaruuduiksi” on merkitty jokainen toimintavalmiustavoitteen jokaisena tarkasteluvuotena ylittävä ruutu huomioimatta lainkaan riskiruudussa tapahtuneiden onnettomuuksien lukumäärää, laatua tai aiheutuneita vahinkoja. Toimintavalmiusaika-reportissa todetaan samalla, että suurimmissa kaupungeissa, kuten Helsingissä, *ongelmaruuduissa sattuvien tehtävien määrä on tavallisesti pienempi* kuin ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan vähimmäistavoitteen täyttävissä ruuduissa. Toimintavalmiusaika-reportissa ei ole huomioitu sitä, että 6 minuutin tavoiteajan ylittävien tehtävien määrä voi vaihdella paljonkin sekä ongelmaruutujen välillä, että myös mediaanitavoitteen saavuttavien ruutujen ja ongelmaruutujen välillä.

Aluehallintoviraston tarkastelu antaa täysin väärän kuvan pelastustoimen kyvystä nopean avun toimittamiseen Helsingin alueella. Esimerkiksi Helsingin keskustassa on riskiruutuja, joissa toimintavalmiusajan mediaani on tavoitteen mukaisesti alle 6 minuuttia. Kuitenkin näissä ruuduissa on myös tehtäviä, joita ei

<sup>14</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012, s. 4



29.5.2019

saavuteta kuudessa minuutissa, paikoin jopa enemmän kuin reuna-alueiden ruuduissa, joissa AVI:n asettamia tavoitteita ei saavuteta. **AVI:n esittämiä potentiaalisia toimintavalmiusaikaviiveen aiheuttamia vahinkoja on siis mahdollista sattua keskusta-alueen ruuduissa suuremmalla todennäköisyydellä kuin joissakin ongelmaruuduissa.**

Keskusta-alueen ruuduissa tapahtuu huomattavasti enemmän onnettomuuksia ja enemmän vakavia henkilövahinkoja kuin kaupungin reuna-alueiden riskiluokan I ruuduissa. Toisin sanoen pelastuslaitos estäisi todennäköisesti tehokkaammin vakavia onnettomuusvahinkoja lisäämällä toimintavalmiutta keskustan alueelle kuin esimerkiksi Tapanilan ruutuun, **mikäli katsotaan, että toimintavalmiusaikaviive potentiaalisesti aiheuttaisi vahinkoja**<sup>15</sup>.

Aluehallintoviraston päätöksen perusteluissaan käyttämä riskimalli, jonka avulla määritellään riskiruuduille riskitaso, *estimoit ainoastaan karkealla tasolla rakennuspalon riskiä*. Monet tutkimustulokset kuitenkin viittaavat siihen, että toimintavalmiusajalla erityisesti rakennuspalossa on hyvin monitulkintaisia vaikutuksia palon aiheuttamiin vahinkoihin<sup>16</sup>.

*Tämä asettaa kyseenalaiseksi sen, voidaanko vahinkoja todellisuudessa vähentää parantamalla toimintavalmiusaikoja nykyisestä jo hyvästä tasosta tai vähintäänkin sen, voidaanko toimintavalmiusaikoja saada niin lyhyiksi, että erityisesti henkilövahingot rakennuspalossa voitaisiin estää toimintavalmiusaikaa lyhentämällä.*

Pelastuslaitos olettaa, että ministeriön toimintavalmiusohjeen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan 6 minuutin tavoitteen taustalla olisi perustelu, jonka mukaisesti tässä ajassa saavuttaessa onnettomuuksien lopputulokseen voitaisiin vaikuttaa merkittävästi. *6 minuutin toimintavalmiusaika vaikuttaisi siis onnettomuusvahinkoja vähentävästi*. Toisaalta, mitä enemmän 6 minuutin toimintavalmiuden ylittäviä tehtäviä on, sitä suurempi pitäisi viiveen aiheuttaman onnettomuusvahinkojen lisäyksen olla.

<sup>15</sup> Keskustan ruudussa sattuu tehtäviä noin 16 kertainen määrä verrattuna Tapanilan ruutuun ja vakavia henkilövahinkoja 2,5 vuodessa, kun Tapanilassa ei vakavia henkilövahinkoja ole sattunut lainkaan välillä 2013-2016. Liite 6 Esimerkkejä riskiruutujen välisistä eroista

<sup>16</sup> Liite 1 Pelastuslaitoksen vastine aluehallintovirastolle 9.3.2018 s. 32-36 ja Liite 7 Jaldell, Henrik (2017) s. 53, 695-708 ja Liite 8 Kling ym. (2014). Toimintavalmiuden vaikuttavuus asuntopaloissa s.37 ja 47.





29.5.2019

*Pelastuslaitoksen analyysit osoittavat kuitenkin, kuinka ongelmallista on arvioida pelastustoiminnan palvelutason tarkoituksenmukaisuutta yksinomaan ruutukohtaisella toimintavalmiusajan mediaanilla.*

Onnettomuustiheyden perusteella voidaan esimerkiksi pohtia, olisiko toimintavalmiusaikoja lyhennettävä keskusta-alueella suuren onnettomuustiheyden vuoksi ruuduissa, jotka eivät ole "ongelmaruutuja" sen sijaan, että valmiutta lisättäisiin "ongelmaruuduissa" esimerkiksi Tapanilan alueella, jossa onnettomuustiheys on huomattavasti pienempi<sup>17</sup>.

Onnettomuuden tapahduttua vahinkojen ehkäisemisessä olennaisinta on lyhentää ilmoitusaikaa, joka alkaa siitä, kun onnettomuus tapahtuu ja päättyy siihen, kun hätäilmoitus tehdään<sup>18</sup>. Kling ym. (2014, s. 37) käyttää käsitettä **operaatioaika** koko tapahtumaketjuun palon syttymisestä sen hallintaan saamiseen. Klingin mukaan olettaen, että muut operaatioajan aikaviiveet pysyvät vakiona, minuutin muutoksella toimintavalmiusajassa saavutettaisiin mallinnuksen mukainen yhden prosenttiyksikön muutos henkilövahinkojen määrässä<sup>19</sup>.

Pelastuslaitos toteaa, että *jokaisen* "ongelmaruudun" toimintavalmiusajan mediaanin saattaminen aluehallintoviraston esittämälle tasolle ei ole pelastuslain 28 §:n mukaisesti tarkoituksenmukaista tarkastelematta ruutujen onnettomuustiheyttä ja tapahtuneita vahinkoja. Tämä on havaittavissa vertaamalla riskiluokassa I yli 6 minuutin toimintavalmiusajan ylittäneiden tehtävien määriä ja vakavia henkilövahinkoja<sup>20</sup>.

Toisin sanoen, vaikka kaikki "ongelmaruudut" saavutettaisiin tavoiteajassa, jäisi Helsingissä silti huomioimatta suuri joukko tehtäviä, jotka saavutetaan vasta kuuden minuutin jälkeen, koska tehtävät tapahtuvat paikoissa, jotka eivät sijoitu "ongelmaruutuihin".

Helsingin pelastusalue poikkeaa maamme kaikista muista pelastusalueista erittäin tiiviin kaupunkirakenteen, liikenneneruuhkien ja suuren asukastiheyden johdosta. Pelastustoiminnan suunnitteluohjeessa Suomen kaikille pelastustoimen alueille asetettu yhtenäinen 6 minuutin toimintavalmiustavoite on laskennallisesti laadittu kompromissi, joka ei riittävällä tavalla huomioi alueellisia eroja jättäen erityisesti huomiotta alueellisen riskianalyysin laadun, riskienhallinnan toimenpiteet sekä onnettomuuksien aiheuttamien vahinkojen todennäköisyyden.

<sup>17</sup> Liite 6 Esimerkki kahden riskiruudun välisistä eroista

<sup>18</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012, s. 13.

<sup>19</sup> Liite 8 Kling ym. (2014). Toimintavalmiuden vaikuttavuus asuntopaloissa. s.37 ja 47.

<sup>20</sup> Liite 6 Esimerkki kahden riskiruudun välisistä eroista





29.5.2019

*Toimintavalmiusajan 6 minuutin arvon vaikuttavuus ja käytettävyys ainoana mittarina arvioitaessa pelastustoiminnan palvelutason lainmukaisuutta ei ole tarkoituksenmukaista. Pelastustoiminnan palvelutasoa onkin tarkasteltava suhteessa eri onnettomuustyyppeihin, niiden syihin ja lukumääriin sekä niistä aiheutuneisiin vahinkoihin, ja huomioitava lisäksi onnettomuuksien ehkäisyn ja omatoimisen varautumisen vaikuttavuus suhteessa pelastustoiminnan aloittamisen nopeustavoitteisiin.*

#### 4.5 Pelastustoiminnan suorittaminen viivytyksettä

Pelastuslaitos toteaa, että pelastuslain 28 §:n käsitettä ”viivytyksettä” ei voida tulkita siten, että jokainen pelastustoimen alueen riskiruutu pitäisi voida tavoittaa keskimäärin yhtä nopeasti.

Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika on vain osa ajasta, joka kuluu onnettomuuden tapahtumisesta siihen, kun pelastustoiminta alkaa. Vähintään yhtä pitkä aika kuluu onnettomuuden havaitsemiseen ja hälytysilmoituksen tekemiseen<sup>21</sup>. Tehokkaimmin onnettomuuksien vahinkoihin voidaan vaikuttaa onnettomuuksien ehkäisyn ja riskienhallinnan toimenpiteillä ja joiden myötä estetään onnettomuudet tai ne havaitaan mahdollisimman varhain. Ihmisten kyky rajoittaa onnettomuuden vaikutuksia sekä ilmoittaa onnettomuudesta hätäkeskukseen on avainasemassa<sup>22</sup>.

Operaatioaika onnettomuuden tapahtumisesta pelastustoiminnan aloittamiseen osoittaa, että tarkka 6 minuutin raja pelastustoiminnan toimintavalmiusajalle on todellisuudessa veteen piirretty viiva. Riippuen siitä, kuinka pitkä aika onnettomuuden tapahtumisesta on kulunut ennen kuin pelastuslaitos saa hälytyksen, ovat pelastustoiminnan mahdollisuudet vaikuttaa onnettomuuden lopputulokseen hyvin erilaiset.

Rakennuspalojen osalta tutkimuksissa on löydetty yhteyksiä toimintavalmiusajan sekä syntyneiden henkilövahinkojen määrän välillä. Saavutettu hyöty on korkeampi hyvin lyhyillä toimintavalmiusajoilla. Toisin sanoen henkilövahingon tapahtumisen todennäköisyys nousee korkeaksi heti palon syttymisen jälkeen.

<sup>21</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012, s. 13.

<sup>22</sup> Liite 8 Kling ym. (2014). Toimintavalmiuden vaikuttavuus asuntopaloissa, s.37 ja 47.



29.5.2019

Olennaista on tällöin vaikuttaa palon havaitsemisaikaan ja ilmoitusaikaan<sup>23</sup>.

Pelastustoiminnan toimintavalmiusajan lyhentäminen kaikissa ongelmaruuduissa ei ole tarkoituksenmukaista. Suuressa osassa ongelmaruutuja onnettomuuksien määrä ja laatu ovat sellaisia, että niistä aiheutuvia *vahinkoja voitaisiin vähentää vain marginaalisesti* toimintavalmiutta parantamalla. Parantamalla toimintavalmiusaikoja ei siis saavutettaisi merkittäviä parannuksia toimintaympäristön jo nykyisellään hyvään turvallisuuden tasoon. Onnettomuusvahinkojen kehittymisestä ja toimintavalmiusajan vaikuttavuuden arvioista on tarkempaa analyysiä pelastuslaitoksen aluehallintovirastolle 9.3.2018 toimittamassa selvityksessä<sup>24</sup>.

#### 4.6 Valmius poikkeusoloissa ja suuronnettomuuksissa

Aluehallintoviraston päätös on kumottava, koska Helsingissä on Suomen parhaat resurssit korkeariskisissä tehtävissä, suurissa onnettomuuksissa ja poikkeusoloissa.

Suuronnettomuusvalmiudella on olennainen merkitys myös tavanomaisissa korkeariskisissä onnettomuuksissa kuten savusukellutehtävissä rakennuspaloissa ja monipotilastilanteissa, joissa pelastamistoimenpiteisiin eivät riitä yhden pelastusyksikön voimavarat. Tämä korostaa Helsingin pelastustoiminnan valmiuden erinomaista tasoa jokapäiväisessä toiminnassa.

Helsingissä on Suomen parhaat resurssit suurissa onnettomuuksissa ja poikkeusoloissa ja tällä on palvelutason kannalta Helsingissä tärkeämpi merkitys kuin yksittäisten onnettomuuksien toimintavalmiusajalla.

Suuronnettomuuksissa ja poikkeusoloissa olennaista on pelastuslaitoksen kokonaisresurssit ja niiden osaaminen, ei yksittäisten ongelmaruutujen 6 minuutin toimintavalmius. Suurissa onnettomuuksissa olennaista on kyetä mobilisoimaan

<sup>23</sup> Liite 7 Jaldell, Henrik (2017). s. 53, 695–708. ja Liite 8 Kling ym. (2014). Toimintavalmiuden vaikuttavuus asuntopaloissa. s.37 ja 47.

<sup>24</sup> Liite 1 Pelastuslaitoksen vastine aluehallintovirastolle 9.3.2018 s. 28-38



29.5.2019

onnettomuuspaikalle mahdollisimman paljon ensihoitotaitoisia pelastajia nopeassa ajassa.

Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan tavoitteena on, että pelastusjoukkue olisi paikalla riskiluokan I ruuduissa 20 minuutissa siitä, kun ensimmäinen yksikö sai hälytyksen<sup>25</sup>.

Käytännössä tämä tavoite toteutuu Helsingissä jokaisessa riskiluokan I ruudussa. Joukkuelähdön mediaani riskiluokan I ruuduissa on reilusti alle 10 minuuttia.<sup>26</sup>

Joukkuelähtöjen mediaani osoittaa, että Helsingissä on toimintavalmiusajalla mitaten erinomainen suuronnettomuusvalmius ja valmius korkeariskisissä tehtävissä ja poikkeusoloissa. Korkeariskisissä onnettomuuksissa voimavaroja on moninkertaisesti enemmän kuin toimintavalmiuserä edellyttää.

#### 4.7 Riskienhallinnan keinojen käyttö

Vahinkojen ehkäisemisessä pelkkää pelastustoiminnan toimintavalmiuserä ratkaisevampia tekijöitä ovat kohteen rakenteelliset ja tekniset onnettomuuden ehkäisyn järjestelyt sekä kohteen asukkaiden tai muiden siellä oleilevien henkilöiden varautuminen onnettomuuksien estämiseen sekä niiden vaikutusten rajoittamiseen. Näihin seikkoihin vaikutetaan valvontatoimenpiteillä ja turvallisuusviestinnällä sekä muulla pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisytyöllä.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan<sup>27</sup>:

”Onnettomuusrisikin arvioinnin perusteella valitaan *riskienhallintakeinot, joita ovat ensisijaisesti riskin poistaminen, riskin pienentäminen tai onnettomuuksien seurausvaikutusten pienentäminen*. Riskikohteissa onnettomuuksien omatoiminen ehkäiseminen ja valvonta sekä vahinkojen rajoittaminen ovat keskeisiä toimenpiteitä.

Riskin hallitseminen on tarkoituksenmukaista suunnitella siten, että myös riskikohteissa *palvelutasopäätöksen mukaisella* pelastustoiminnan toimintavalmiudella kyetään tilanne samaan

<sup>25</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012, s. 11

<sup>26</sup> Liite 9 Kuuden suurimman pelastusalueen vertailu

<sup>27</sup> Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012, kohta 4.2 s. 8



29.5.2019

hallintaan. *Onnettomuuksien estämiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi tehdyt ennaltaehkäisevät toimenpiteet ja omatoiminen varautuminen ovat keskeisiä.”*

Helsingin palvelutasopäätöksessä on korostettu sitä, että toimintavalmiusaikaa seurataan osana riskienhallintatoimenpiteiden kokonaisuutta. Riskianalyysin ja sen osana toimintavalmiusaikatavoitteiden ruutukohtaisen toteutumisen mukaan päätetään riskienhallinnan ja onnettomuuksien ehkäisyn toimenpiteiden tehostamisesta sellaisissa ruuduissa, joissa toimintavalmiusajalle asetettu tavoite ei täyty.

Helsingin pelastuslaitoksella on käytössään ennaltaehkäiseviä ja operatiivista toimintaa tukevia riskienhallinnan keinoja, joita kohdennetaan pääsääntöisesti kohteiden arvioituun onnettomuusriskiin perustuen. Näitä keinoja on kohdennettu myös sellaisille alueille, joilla toimintavalmiusajan ohjeelliset tavoitteet eivät täyty.

Vuonna 2017 onnettomuuksien ehkäisyn suunnittelussa otettiin käyttöön mekanismi, jolla normaalin riskiperustaisen valvontavälin määräytymisen lisäksi palotarkastuksia on kohdennettu tehostetusti sellaisiin riskiluokan I ruutuihin, joissa ohjeellinen toimintavalmiusaikatavoite ei täyty. Alueiden priorisoinnissa huomioidaan toteutuneen toimintavalmiusajan lisäksi ruutujen laskennallinen riskitaso (omaisuusvahinkoriski rakennuspaloissa), työpaikkojen määrä sekä ruuduissa sattuneet onnettomuudet.

Asuintalojen valvontaa suoritetaan vuosittain useilla eri Helsingin osa-alueilla. Tavoitteena on kattaa paloturvallisuuden itsearviointilla kaikki Helsingin asuinalueet vuoteen 2025 mennessä. Vuosien 2017–2018 asuintalojen valvonnan alueiden valinnassa on huomioitu kriteereinä myös toimintavalmiusaikatavoitteen toteutuminen ja alueen rakennuskannan erityispiirteet. Jo aiemmin vuosina 2014–2016 suoritettu asuintalojen valvonta on suuntautunut sellaisille alueille, joissa ohjeellinen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan tavoite ei ole täytynyt vuosina 2013–2015.

#### 4.8 Yhteenvedo palvelutasosta

Helsingin pelastuslaitoksen palvelutaso on määritetty aluehallintoviraston selvitystä tarkemman riskianalyysin perusteella. Riskianalyysissä on huomioitu ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan lisäksi riskiruuduissa tapahtuneiden onnettomuuksien lukumäärä, onnettomuustyypit sekä onnettomuuksissa aiheutuvat vahingot.



29.5.2019

Pelastuslaitos on tunnistanut riskianalyysin perusteella, että 6 minuutin toimintavalmiuden ei ole tarkoituksenmukaista toteutua kaikissa riskiruuduissa ja mitoittanut palvelutasonsa sen mukaisesti mm. ennalta ehkäiseviä riskienhallintakeinoja käyttämällä.

Pelastuslain 27.2 §:ää on tulkittava siten, että *erilaisissa onnettomuustyypeissä nopean avun saamisaika voi olla erilainen*.

Aluehallintovirasto ei ole osoittanut, että toteutuneiden onnettomuusvahinkojen jakautuminen Helsingissä johtuisi riskiruutukohtaisista eroista toimintavalmiusajassa.

Koska aluehallintovirasto ei ole osoittanut selvityksessään, että toimintavalmiusajan mediaanin *tavoitteen ylittämisen ja ongelmaruuduissa tapahtuneiden onnettomuuksista aiheutuneiden vahinkojen välillä olisi yhteys*, on uhkasakko perusteeton.

Pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan Helsingin pelastustoiminnan palvelutaso on kokonaisuutena arvioituna riittävä pelastuslain 27.2 §:n näkökulmasta. Tämän osoittavat seuraavat tilastot:

- Avunsaantiaika Helsingissä on Suomen ehdotonta huippua. Avunsaantiaikaan luetaan aika ilmoituksen tekemisestä tehokkaan pelastustoiminnan alkamiseen. Suomessa avunsaantiajan mediaani oli vuonna 2018 Pelastusopiston julkaisun mukaan 14 minuuttia 46 sekuntia. Vastaavan lähteen mukaan Helsingissä avunsaantiaika on 13 minuuttia ja 25 sekuntia, joka on lyhimpien joukossa kaikista pelastustoimen alueista<sup>28</sup>
- Helsingissä on rakennuspaloissa asukasta kohden ja tulipalooa kohden kansallisesti verrattain vähän vakavia henkilövahinkoja ja rakennuspalojen omaisuusvahinkoja ja kuoleman todennäköisyys tulipalossa on erittäin alhainen. Koska onnettomuusmäärät ja vahinkojen määrät ovat tyypillisesti korkeita siellä, missä väestömäärä on korkea, kertovat nämä tilastot siitä, että Helsingissä sattuu vähemmän onnettomuuksia ja vahinkoja kuin käytettävissä olevien tietojen mukaan toimintaympäristön piirteiden perusteella voisi odottaa<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Liite 10 Pelastustoimen taskutilasto 2014-2018, s. 33.

<sup>29</sup> Liite 11 Tilastoliite pelastustoimi alueittain



29.5.2019

- Helsinki on turvallinen myös vertailtaessa Suomen kuuteen suurimpaan pelastustoimen alueeseen. Näistä Helsingissä on vähiten vakavia henkilövahinkoja, rakennuspaloja ja niistä aiheutuneita vahinkoja suhteessa asukasluukuun<sup>30</sup>
- Helsingissä suuremmissa onnettomuuksissa tarvittavalla pelastusjoukkueella saavutettava toimintavalmius on suurista pelastustoimen alueista paras<sup>31</sup> ja kärkiluokkaa koko Suomessa<sup>32</sup>.
- Pitkällä aikavälillä Helsingissä kirjattujen rakennuspalojen, rakennuspalovaarojen, palokuolemien sekä vakavia henkilövahinkoja aiheuttaneiden liikenneonnettomuuksien määrät ovat laskussa. Näissä onnettomuustyypeissä kirjataan eniten henkilövahinkoja. Näiden tilastojen perusteella Helsingin turvallisuustaso on ollut jatkuvasti nousevassa trendissä<sup>33</sup>.

## 5 Palvelutason kehittämistoimenpiteet Helsingin pelastusalueella

Aluehallintoviraston uhkasakkoa koskeva päätös on kumottava, koska siinä ei ole riittävällä tavalla huomioitu maakuntavalmistelun vaikutusta Helsingin pelastustoimen alueen palvelutason kehittämisen aikatauluun eikä pelastuslautakunnan 18.12.2018 linjapäätöstä alueen pelastustoimen kehittämisestä ja pelastustoiminnan lisäresursoinnista palvelutasopäätökseen liittyen.

### 5.1 Maakuntavalmistelun vaikutus alueelliseen kehittämiseen

Sisäministeriö suositteli kirjeessään 16.11.2016<sup>34</sup>, että jos pelastustoimen alueen riskeissä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia ja jos viimeisin palvelutasopäätös ei ole selkeästi puutteellinen, voidaan viimeisimmän palvelutasopäätöksen voimassaoloaika jatkaa.

SOTE- ja maakuntauudistuksen myötä Helsingin, Itä-uudenmaan, Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosten oli tarkoitus

<sup>30</sup> Liite 9 Kuuden suurimman pelastusalueen vertailu

<sup>31</sup> Liite 9 Kuuden suurimman pelastusalueen vertailu

<sup>32</sup> Liite 11 Tilastoliite pelastustoimi alueittain

<sup>33</sup> Liite 12 Helsingin pelastustoimen alueen onnettomuus- ja vahinkomäärien kehittyminen

<sup>34</sup> Liite 13 Sisäministeriön kirje 16.11.2016 (SM 1648046)



29.5.2019

fuusioitua Uudenmaan maakunnan alaisuuteen alkuperäisen aikataulun mukaan 1.1.2020 ja myöhemmän aikataulun mukaan 1.1.2021.

Maakuntauudistuksen kanssa samaan aikaan käynnissä olleeseen pelastustoimen uudistukseen liittyen sisäministeriö asetti 16.10.2017 palvelutasopäätöstyöryhmän. Työryhmän tehtävänä on tehdä esitys palvelutasopäätösasetuksen sisällöksi ja rakenteeksi. Työryhmän tehtävänä on myös palvelutasoa kuvaavien mittarien määrittäminen siten, että mittareita voidaan käyttää maakuntien pelastustoimen palvelujen arvioinnissa ja tarvittavan rahoitustason määrittämisessä<sup>35</sup>. Työryhmän työ jatkuu edelleen ja tulisi saada valmiiksi vuoden 2019 aikana<sup>36</sup>.

Uudenmaan pelastuslaitosten yhdistyessä Helsinkiin ja sen ympärille olisi syntynyt Pohjoismaiden suurin pelastuslaitos, jossa pelastustoiminnan resurssien määrä ja maantieteellinen sijainti olisi suunniteltu nykyisistä kuntarajoista riippumatta. Uudenmaan pelastuslaitokset päättivät 8.12.2017, että Uudenmaan (HIKLU) alueelle tehdään yhteinen riskianalyysi, joka sopii pohjamateriaaliksi fuusioituvan Uudenmaan pelastuslaitoksen tai nykyisten HIKLU-laitosten tuleviin palvelutasopäätöksille<sup>37</sup>.

Maakuntauudistuksen keskeytymisestä riippumatta Uudenmaan alueen pelastuslaitoksille tuotetaan vuonna 2019 yhdenmukainen riskianalyysimalli.

Helsingin pelastuslaitos toteaa, että uhkasakkopäätös ja sen aikataulu on kohtuuton huomioiden aluehallintoviraston tiedossa olleet hankkeet palvelutasopäätösten perusteiden kansalliseksi uudistamiseksi sekä palvelutason määrittelyn perustana olevan Uusimaan laajuisen riskianalyysin.

## 5.2 Pelastuslautakunnan linjapäätös 18.12.2018

Aluehallintoviraston kuulemispyynnön johdosta pelastuslautakunta päätti 18.12.2018 (HEL 2018-011785)<sup>38</sup>, että Helsingin alueen palvelutasopäätös on laadittu ja pelastustoiminnan palvelut toteutettu pelastuslain 28 § mukaisella tavalla paikalliset onnettomuusuhkat ja

<sup>35</sup> Liite 14 SM Palvelutasopäätöstyöryhmän asettamispäätös 16.10.2017

<sup>36</sup> Liite 15 SM palvelutasopäätöstyöryhmän toimikauden jatkaminen

<sup>37</sup> Liite 16 HIKLU P1 kokous 8.12.2017, kohta 5

<sup>38</sup> Liite 18 Pelastuslautakunnan päätös 18.12.2018





29.5.2019

tarpeet huomioiden ja että onnettomuuden sattuessa pelastustoiminta voidaan suorittaa ongelmaruuduissa nopean avunsaannin näkökulmasta riittävän tehokkaasti ja nopeasti.

Pelastuslautakunta totesi lisäksi, että vuoden 2019 aikana pelastustoimen alue tulee päättämään seuraavina vuosina toteuttavista toimenpiteistä ja että pelastustoimi *hakee vuodesta 2020 alkaen merkittäviä lisäyksiä pelastustoimen rahoitukseen pelastuslaitoksen riskianalyysissä todettujen tarpeiden mukaisesti*. Lautakunta totesi, että riippuen tehtävistä ratkaisuista ja lisättävän valmiuden ja muiden pelastustoimen tarpeiden määrästä, alustava arvio tarvittavista investointimäärärahojen lisäyksestä on 3,5-5,5 miljoonaa euroa yhtä uutta pelastusasemaa kohden ja käyttömenoissa noin 1,7-1,8 miljoonaa euroa yhtä neljän pelastajan pelastusyksikköä kohden.

Pelastuslautakunnan mukaan kaikkien aluehallintoviraston määrittämien ongelmaruutujen kattaminen aluehallintoviraston edellyttämällä tavalla 31.12.2022 mennessä ei ole realistista eikä pelastuslain 27.2 § ja 28 § huomioiden tarkoituksenmukaista. Lisäksi henkilöstön saatavuus muodostaa erittäin merkittävän uhkan toteuttaa pelastustoiminnan valmiuden merkittäviä lisäyksiä lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Sisäministeriö päätti 16.11.2018 lakkauttaa Helsingin pelastuslaitoksen pelastuskoulun<sup>39</sup>, joka on kouluttanut pelastuslaitoksen omiin tarpeisiin normaalin vuosipoistuman, eli noin 15, verran uusia palomiehiä.

Helsingin kaupungin pelastuslautakunta päätti 18.12.2018 jatkaa Helsingin pelastustoimen alueen palvelutasopäätöksen voimassaoloa vuosille 2019–2020 (HEL 2018-011688)<sup>40</sup>. Helsingin kaupungilla ei ollut huomautettavaa palvelutasopäätöksen voimassaolon jatkamiselle.

Pelastuslautakunta päätti lisäksi todeta, että pelastustoimen *palvelutasoa kehitetään kokonaisuutena ja nopean avunsaannin näkökulmista riskianalyysiin perustuen*. Vuoden 2019 aikana pelastustoimen alue tulee päättämään seuraavina vuosina toteuttavista toimenpiteistä.

<sup>39</sup> Liite 17 SM kirje 16.11.2018

<sup>40</sup> Liite 18 Pelastuslautakunnan päätös 18.12.2018



29.5.2019

Liitteestä ”Talonrakentamisen investointisuunnitelma 2008-2012”<sup>41</sup> havaitaan, että pelastusasemia on koko ajan ollut mukana investointisuunnitelmissa. Riskianalyysin jatkuvasti päivittyessä ja annettujen määrärahojen puitteissa asemarakentamista on siirretty tai sijaintialueita muutettu vuosien aikana.

Liitteessä ”Helsingin pelastuslaitoksen rakentaminen”<sup>42</sup> on lueteltu Helsingin pelastusasemien perusparannukset ja uudisrakentaminen vuosina 2002-2019. Asiakirjasta nähdään, että mm. Lassilan/Konalan alueelle on suunniteltu pelastusasemaa jo vuonna 2009, mutta vasta 2019 asema on saatu toteutussuunnitteluun.

Liitteestä ”Rakentamisen investointisuunnitelma 2014-2023”<sup>43</sup> havaitaan, että pelastuslaitoksen 10 vuoden investointisuunnitelmassa on ollut varaukset uusille pelastusasemille Lassila/Konalaan, Kivikkoon, Laajasaloon sekä Sipoon liitosalueelle.

Kaavoituksen ja kaupunkirakenteen kehittymisen sekä päivitetyn riskianalyysin myötä neljän seuraavan pelastusaseman sijainneiksi tällä hetkellä tärkeysjärjestyksessä on määritetty Konala, Kontula, Tapanila sekä Vuosaari<sup>44</sup>.

Kiinteän asemainfrastruktuurin lisäksi palvelutason kehittäminen edellyttää kalustoa ja niihin henkilöstöä. Näiden neljän aseman osalta pelastuslaitos on suunnitellut seuraavalle 10 vuodelle keskimäärin 10 palomiehen lisäystä vuosittain ajalla 2020-2029, mikä tarkoittaa keskimäärin noin 800.000 euron lisäkasvua käyttömenoihin joka vuosi. Tämän lisäksi tulevat ajoneuvo- ja muut kalustoinvestoinnit. Valmiuden kasvattamiseksi asemarakentamista nopeammassa tahdissa, asemille varattu uusi henkilöstö on tarkoitus asettaa operatiiviseen palvelukseen ongelmaruutujen alueilla ns. kevytyksikköratkaisulla<sup>45</sup>.

Tiheän kaupunkirakenteen ja ruuhkaisten liikenneverkkojen johdosta Helsingissä on erittäin vaikea vaikuttaa toimintavalmiusaikaan ongelmaruuduissa ajonopeuksia parantamalla. Tie- ja katuverkkoa ei voida kehittää yksinomaan pelastustoimen ehdoilla.

<sup>41</sup> Liite 19 Talonrakentamisen investointisuunnitelma 2008-2012

<sup>42</sup> Liite 20 Helsingin pelastuslaitoksen rakentaminen

<sup>43</sup> Liite 21 Rakentamisen investointisuunnitelma 2014-2023

<sup>44</sup> Liite 22 Talonrakentamisen investointisuunnitelma 2020-2029. Alueet on priorisoitu ennakoiden tehtävämäärien kasvua väestömäärän muutoksen perusteella.

<sup>45</sup> Liite 23 Alustavat raamiesitykset TAE 2020



29.5.2019

Aluehallintovirasto ei ole uhkasakon asettamispäätöksessään huomionnut pelastuslaitoksen selvityksessä (pelastuslautakunnan linjapäätös 18.12.2018)<sup>46</sup> esittämiä toimenpiteitä palvelutason kehittämiseksi.

Edellä mainittu osoittaa, että pelastuslaitoksella on jatkuvat, omaan riskianalyysiin perustuvat, suunnitelmat pelastustoimen palvelutason kehittämiseksi *myös nopean avun saamisen näkökulmasta ja aluehallintoviraston uhkasakkoa koskevalle päätökselle ei ole lainmukaista perustetta.*

## 6 Päävelvoitteen epärealistisuus ja epätarkoituksenmukaisuus

Aluehallintoviraston uhkasakkoa koskeva päätös on kumottava, koska pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan siinä asetetun päävelvoitteen toteuttaminen annetussa määräajassa on mahdotonta. Uhkasakkolain 6,3 §:n mukaan velvoitetulla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Määräaikaharkinnassaan aluehallintovirasto myöntää asian laajuuden ja vaikeuden, mutta päätyy kuitenkin asettamaan päävelvoitteen toteuttamiselle käytännössä täysin epärealistisen viiden vuoden määräajan.

Päävelvoitteen noudattamismahdollisuudella tarkoitetaan myös velvoitetun käytettävissä olevia taloudellisia ja teknisiä voimavaroja<sup>47</sup>. Pelastuslaitos toteaa, että olemassa olevalla pelastusasemaverkostolla ei ole mahdollista saavuttaa aluehallintoviranomaisen päätöksessään edellyttämiä ensimmäisen yksikön tavoitettavuustavoitteita.

Asetettu määräaika ei ole mahdollinen uusien pelastusasemien perustamisen ja pelastushenkilöstön rekrytoinnin näkökulmasta:

### 6.1 Uusien pelastusasemien rakentamisaikataulu Helsingissä

Pelastusyksiköiden sijoittaminen erilleen nykyisistä pelastusasemista vaatii ajoneuvoille ja henkilöstölle tukikohdan eli pelastusaseman. Koko Helsingin alueella pelastusyksiköillä on hälytystehtäviä keskimäärin alle 2,5 tuntia vuorokaudessa, joten pelastusyksikön sijoittaminen kohdealueelle ilman kiinteää tukikohtaa (vrt. poliisin

<sup>46</sup> Liite 18 Pelastuslautakunnan päätös 18.12.2018 (HEL 2018-011688)

<sup>47</sup> HE 63/1990 s. 11



29.5.2019

liikkuvat partiot) ei ole resurssien vajaakäytön johdosta tarkoituksenmukaista.

Helsingissä uuden pelastusaseman rakentamiseen vaadittava aika on vähintään 4-5 vuotta siitä, kun päätös pelastusaseman tavoitellusta sijaintialueesta on tehty. Aika sisältää mm. kaavoitusprosessiin, hankesuunnitteluun, rakennuttamiseen ja urakan läpivientiin sekä aseman varustamiseen ja käyttöönottoon kuluvan ajan.

Pelastusasemien rakentamisaikataulujen haasteet pääkaupunkiseudulla osoittaa mm. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen Otaniemeen suunnitellun pelastusaseman aikataulu<sup>48</sup> sekä Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen teknisen päällikön lausunto<sup>49</sup>.

Rakentamisaikataulu on lisäksi riippuvainen käytettävissä olevista investointivaroista ja niiden ajoittumisesta. Pelastuslaitoksella on ollut suunnitelmissa neljän uuden pelastusaseman rakentaminen jo pitkän aikaa<sup>50</sup>

## 6.2 Pelastusasemien sijoittamiseen liittyvät haasteet

Pelastusasemien rakentamiseen kuluvan ajan lisäksi on huomioitava, että tiiviisti rakennetussa Helsingissä pelastusaseman sijainnin valinnassa joudutaan tekemään huomattavia kompromisseja, mikä hidastaa asiaan liittyvää päätöksentekoa. Koska kaikkia ”ongelmaruutuja” on hyvin vaikea kattaa, on lisävalmiutta pyrittävä sijoittamaan sellaiseen paikkaan, jossa se palvelee parhaiten kokonaisuutta.

Esimerkiksi Malmin nykyiseltä asemalta tai Kontulaan suunnitellulta asemalta ei ehditä 6 minuutissa Lahden väylälle. Malmin aseman sijaintia itään siirtämällä ongelma ei ratkea, koska tällöin Malmin keskusta jää katveeseen. Tilanne ratkeaa, kun Tattarisilta ja siihen suunnitellut rampit luovat uuden yhteyden Malmin asemalta Lahden väylälle arviolta vuonna 2025 aikaisintaan<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Liite 24 Lausunto LUP 16.5.2019

<sup>49</sup> Liite 25 Lausunto KUP asemahankkeet 23.5.2019

<sup>50</sup> Liite 21 Rakentamisen investointisuunnitelma 2014-2023 ja Liite 22 Talonrakentamisen investointisuunnitelma 2020-2029

<sup>51</sup> Liite 26 Sähköpostiviestit koskien Tattarisillan ja eritasoliittymän kaavoitusta ja rakentamista



29.5.2019

### 6.3 Henkilöstön saatavuus

Sisäministeriö päätti 16.11.2018 lakkauttaa Helsingin pelastuslaitoksen pelastuskoulun<sup>52</sup>, joka on kouluttanut pelastuslaitoksen omiin tarpeisiin normaalin vuosipoistuman, eli noin 15, verran uusia palomiehiä. Pelastuskoulun lakkauttamisen myötä palomiesten saatavuus Helsingin pelastuslaitokselle heikentyy olennaisesti. Pelastuskoulun lakkauttamisen myötä palomiehiä valmistuu ammattiin vain valtion pelastusopistosta Kuopiossa.

Sammutustoiminnan aloittamiseksi rakennuspalossa (savusukellus) vaaditaan pelastusyksikkö, jonka miehistönä on 1 esimies ja 3 palomiestä. Tällaisen pelastusyksikön ympärivuorokautinen miehittäminen edellyttää 4 paloiesimiestä ja 20 palomiestä. Jotta pelastusyksikkö olisi toimintakykyinen esimerkiksi 1.1.2021, olisi nämä 24 uutta työntekijää oltava perehdytettynä valmiina palvelukseen 31.12.2020. Lisäksi on huomioitava, että muualta kuin Helsingin pelastuskoulusta rekrytoitavien palomiesten perehdyttäminen Helsingin alueen toimintatapoihin ja erityispiirteisiin vie aikaa vähintään kaksi kuukautta. Helsingin pelastuslaitoksen pelastuskoulun lakkauttaminen sisäministeriön päätöksellä tulee jatkossa vaikeuttamaan olennaisesti palomiesten rekrytointia erityisesti Helsingin pelastustoimen alueella.

Normaalipoistuman (15) lisäksi yhden uuden pelastusyksikön perustamisen johdosta pitäisi rekrytoida 25 uutta työntekijää. Jos pelastusyksiköitä perustettaisiin yhden yksikön vuosivauhtia, on joka vuosi rekrytoitava normaalipoistuma mukaan lukien 40 uutta työntekijää. Pelastuslaitoksen nykyisilläkin palvelutason kehittämistoimilla on normaalipoistuman lisäksi keskimäärin 10 palomiehen lisätarve joka vuosi vuoteen 2030 mennessä. Toisin sanoen normaalipoistuma ja lisähenkilöstö yhteen laskien pelastuslaitoksen tulisi kyetä minimissään rekrytoimaan 25 uutta palomiestä joka vuosi, jolla katettaisiin osa ongelmaruuduista vain neljällä uudella alueella Konala, Kontula, Tapanila ja Vuosaari.

Pelastuslaitos ei pidä realistisena, että se saisi tosiasiaissa palkattua vuosittain edes 25 palomiestä pelastusopistosta. Uhkaavan palomiespulan välttämiseksi aloituspaikkoja pelastusopistossa pitäisi

<sup>52</sup> Liite 17 Sisäministeriön kirje 16.11.2018 (SM1830188)



29.5.2019

merkittävästi kasvattaa. Aloituspaiikkojen lisääminenkään ei ratkaisisi palomiesten saatavuuteen liittyvää ongelmaa päävelvoitteen toteuttamiselle varatussa aikataulussa. Palomiesresurssiin riittävyyden turvaaminen ei näin ollen ole Pelastuslaitoksen käsissä.

#### 6.4 Kaikkien ruutujen kattaminen ei ole tarkoituksenmukaista

Uhkasakon alaisessa päävelvoitteessaan aluehallintovirasto vaatii, että ensimmäisen yksikön toimintavalmiusajan tulee toteutua 50 % tasolla kaikissa riskiluokan I ruuduissa.

Tämä ei ole tarkoituksenmukaista huomioiden riskiruutujen onnettomuusmäärät ja tyypit. Liitteessä 27 on esitetty pelastuslaitoksen arvio siitä, millaisin teoreettisin valmiussijoituksin aluehallintoviraston päävelvoite olisi toteutettavissa. Edes rakentamalla Helsinkiin 12 uutta pelastusasemaa, ja miehittämällä nykyiset asemat Jätkäsaarella ja Suomenlinnassa, ei ole mahdollista välttää kaikkia ruutukohtaisia katvealueita<sup>53</sup>. Lisäksi todellisuudessa pelastusasemia ei ole mahdollista sijoittaa kaikkien kohteiden saavuttamisen kannalta optimaaliseen paikkaan.

Pelastustoiminnan valmiutta nopean avunsaannin näkökulmasta voidaan arvioida myös vertaamalla aluehallintoviraston edellyttämää 6 minuutin valmiutta kaikissa ongelmaruuduissa siihen, että osin samoissa ruuduissa ensihoitopalvelun tavoittamisviiveen mediaanitavoite on tätä heikompi.

Aluehallintoviraston päävelvoitetta 6 minuutin toimintavalmiuden toteuttamisesta kaikissa luokan I riskiruuduissa voidaan kyseenalaistaa myös vertaamalla tätä tavoitetta Helsingin ensihoitopalvelun riskiarvioon ja palvelutasotavoitteeseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön ensihoitopalvelusta antaman asetuksen (585/2017) 6 §:n mukaan A-luokan tehtävä on korkeariskiseksi arvioitu ensihoitotehtävä, jossa esi- tai tapahtumatietojen perusteella on syytä epäillä, että avuntarvitsijan peruselintoiminnot ovat välittömästi uhattuna, ja B-luokan tehtävä on todennäköisesti korkeariskinen ensihoitotehtävä, jossa avuntarvitsijan peruselintoimintojen häiriön tasosta ei kuitenkaan ole varmuutta.

<sup>53</sup> Liite 27 Aluekokonaisuudet, jotka vaativat lisävalmiutta AVI:n vaatimuksen toteuttamiseksi



29.5.2019

Ensihoitopalvelun riskiarviossa palvelu tarve on riippuvainen alueella asuvan tai oleskelevan väestön määrästä, sairastavuudesta sekä *onnettomuusriskeistä*<sup>54</sup>.

Ensihoitopalvelussa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin palvelutasopäätöksen mukainen tavoittamisviive ydintaajama-alueilla on A-tehtävissä 5 minuuttia ja B-tehtävissä 6 minuuttia, taajama-alueilla A-tehtävissä 7 minuuttia ja B-tehtävissä 8 minuuttia<sup>55</sup>.

Sairaanhoitopiirin alueen yhden neliökilometrin kokoiset alueet on jaettu neljään eri riskialueiluokkaan. Jokaiselle sairaanhoitopiirin ensihoidon järjestämisalueelle on tehty samoin perustein riskialueiluokitus. *Alueiden riskianalyysissä voidaan tarvittaessa huomioida yksityiskohtaisesti alueelliset erityispiirteet ja väestön ikäjakauma*<sup>56</sup>.

Helsingin Yliopistollisen keskussairaalan (HYKS) riskiluokituksesta havaitaan, että *ensihoitopalvelun taajama-alueet menevät useassa kohdin päällekkäin pelastustoiminnan riskiluokan I ruutujen kanssa*<sup>57</sup>.

Helsingissä on seitsemän kertaa enemmän ensihoitotehtäviä vuodessa kuin pelastustoiminnan tehtäviä. Ensihoidon tehtävistä korkeariskisiä A-tehtäviä tai todennäköisesti korkeariskisiä B-tehtäviä oli yhteensä yli 21.000 vuonna 2018<sup>58</sup>.

Pelastustoiminnassa suurin henkilövahingon vaara on rakennuspaloissa, rakennuspalovaaroissa, liikenneonnettomuuksissa ja ihmisten pelastamistehtävissä, joita vuonna 2018 oli yhteensä 1224<sup>59</sup>.

Helsingissä *vakavan henkilövahingon riski on tehtävien lukumäärän perusteella ensihoitotehtävissä yli 17 kertaa suurempi* kuin pelastustoiminnassa. Tätä taustaa vasten ei aluehallintoviraston vaatimaa 6 minuutin toimintavalmiutta pelastustoiminnassa voida pitää pelastuslain tarkoittamalla tavalla tarkoituksenmukaisena sellaisissa riskiluokan I ruuduissa, jotka sijoittuvat taajama-alueille ja

<sup>54</sup> Liite 29 HUS ensihoidon palvelusuunnitelma vuodelle 2019, s. 7

<sup>55</sup> Liite 28 HUS ensihoidon palvelutasopäätös 2019, kohta 5 taulukko 3

<sup>56</sup> Liite 29 HUS ensihoidon palvelusuunnitelma vuodelle 2019, s. 8

<sup>57</sup> Liite 31 Hyks-alueen riskialueiluokitus 2019 ja vertaa liite 6

<sup>58</sup> Liite 30 Helsingin pelastuslaitoksen toimintakertomus 2018 s. 40-41 ja 48

<sup>59</sup> Liite 30 Helsingin pelastuslaitoksen toimintakertomus 2018 s. 40-41 ja 48





29.5.2019

joissa ensihoitotehtävien tavoittamisviiveen mediaanitavoite on 7-8 minuuttia.

## YHTEENVETO

- Uhkasakkoa koskeva päätös tulee kumota, koska Helsingin pelastustoimen palvelutaso täyttää pelastuslain vaatimukset. Helsingin kaupungin palvelutasopäätös perustuu kansalliseen strategiaan ja sen omaan riskianalyysiin, joka perustuu alueen erityispiirteiden tuntemukseen ja joka on ministeriön suunnitteluohjeessa esitettyä yksityiskohtaisempi. Kokonaisuutena arvioituna Helsingin pelastuslaitoksen palvelutaso täyttää pelastuslaissa asetetut vaatimukset.
- Siinäkin tapauksessa, että palvelutasossa katsottaisiin *joltakin osin* olevan puutteita, kysymys ei olisi kuitenkaan sellaisesta pelastuslain 85 §:ssä tarkoitetusta *huomattavasta epäkohdasta*, jonka perusteella voitaisiin määrätä pelastuslain 105 §:n mukainen uhkasakko ja teettämisuhka. Uhkasakko perustuu suoraan ministeriön ohjeessa annettuihin aikamääreisiin. Ohje ei kuitenkaan ole pelastusaluetta juridisesti sitova, vaan uhkasakon määrääminen edellyttäisi, että valvontaviranomainen osoittaa lakiin perustuvan velvoitteen kohdistuvan huomattavan epäkohdan olemassa olon. Aluehallintovirasto ei ole esittänyt asiasta tällaista näytöä.
- Helsingin alueen pelastustoimi on sitoutunut kehittämään alueellista pelastustoimintaa jatkuvasti ja on jo ryhtynyt toimenpiteisiin *myös toimintavalmiuden parantamisen näkökulmasta*. Päävelvoitteen ja uhkasakon määrääminen ei ole tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa alueellista suunnittelua ollaan käynnistämässä uudelleen maakuntavalmistelun kariuduttua.

Mikäli aluehallintoviraston asettama velvoite katsotaan pelastusaluetta sitovaksi, ratkaisu pakottaa pelastusalueen sitomaan käytettävissä olevat resurssit ja kohdentamaan alueellisen kehittämistoiminnan painopisteen pitkälle tulevaisuuteen vain toimintavalmiuden tavoiteaikojen optimoinnin näkökulmasta. Tämä heikentäisi oleellisesti pelastusalueen mahdollisuuksia järjestää pelastustoiminta alueellista tarvetta palvelevalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja saattaisi johtaa jopa pelastustoimen





29.5.2019

---

palvelutason tosiasialliseen heikkenemiseen alueella kokonaisuutena arvioiden.

- Päävelvoitteen aikataulu ei ole realistinen vaan uhkasakko muodostuu sen tarkoitukselle vieraalla tavalla rangaistuksenluonteiseksi. Uhkasakon maksaminen heikentää myös edellytyksiä kehittää jatkossa alueellista pelastustoimintaa.

Pelastuskomentaja

Simo Weckstén





29.5.2019

## LIITTEET

- Liite 1 Pelastuslaitoksen vastine aluehallintovirastolle 9.3.2018 (HEL 2016-007660)
- Liite 2 Pelastuslaitoksen vastine aluehallintovirastolle 13.12.2018 (HEL 2018-011785)
- Liite 3 Ohje palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta (SM2013)
- Liite 4 Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje SM21/2012
- Liite 5 Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi - pelastustoimen strategia, vuoteen 2025 SM 18/2016
- Liite 6 Esimerkkejä riskiruutujen välisistä eroista
- Liite 7 Jaldell, Henrik (2017). How Important is the Time Factor? Saving Lives Using Fire and Rescue Services. Fire Technology, 53, 695–708.
- Liite 8 Kling ym. (2014). Toimintavalmiuden vaikuttavuus asuntopaloissa. Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen julkaisuja. ISBN 978-952-272-729-9, s.37 ja 47.
- Liite 9 Kuuden suurimman pelastusalueen vertailu
- Liite 10 Pelastustoimen taskutilasto 2014-2018, s. 33.
- Liite 11 Tilastoliite pelastustoimi alueittain
- Liite 12 Helsingin pelastustoimen alueen onnettomuus- ja vahinkomäärien kehittyminen
- Liite 13 Sisäministeriön kirje 16.11.2016 (SM 1648046)
- Liite 14 SM Palvelutasopäätöstyöryhmän asettamispäätös 16.10.2017
- Liite 15 SM palvelutasopäätöstyöryhmän toimikauden jatkaminen
- Liite 16 HIKLU P1 kokous 8.12.2017 kohta 5
- Liite 17 Sisäministeriön kirje 16.11.2018 (SM1830188)
- Liite 18 Pelastuslautakunnan päätös 18.12.2018 (HEL 2018-011688)
- Liite 19 Talonrakentamisen investointisuunnitelma 2008-2012
- Liite 20 Helsingin pelastuslaitoksen rakentaminen
- Liite 21 Rakentamisen investointisuunnitelma 2014-2023
- Liite 22 Talonrakentamisen investointisuunnitelma 2020-2029
- Liite 23 Alustavat raamiesitykset TAE 2020, 1.4.2019. (Ei julkinen JULKL 5 § 3 mom. 2-kohta)
- Liite 24 Lausunto LUP 16.5.2019
- Liite 25 Lausunto KUP asemahankkeet 23.5.2019
- Liite 26 Sähköpostiviestit koskien Tattarisillan ja eritasoliittymän kaavoitusta ja rakentamista
- Liite 27 Aluekokonaisuudet, jotka vaativat lisävalmiutta AVI:n vaatimuksen toteuttamiseksi





29.5.2019

---

Liite 28 HUS ensihoidon palvelutasopäätös 2019, kohta 5

Liite 29 HUS ensihoidon palvelusuunnitelma vuodelle 2019, s. 1-10

Liite 30 Helsingin pelastuslaitoksen toimintakertomus 2018, s. 40-41 ja 48

Liite 31 Hyks-alueen riskialuealuokitus 2019

