

Pelastustoimi ja varautuminen

Pohjanmaan hyvinvointialue

Selvityspyyntö pelastustoimen palvelutasosta Kaskisten alueella

Pelastustoimen palvelutasossa olevat puutteet Kaskisten alueella

Tausta

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (myöhemmin aluehallintovirasto) käynnisti ohjaus ja valvontamenettelyn aluehallintovirastolle 23.3.2022 tulleen yhteydenoton perusteella. Aluehallintovirastolle tullessa yhteydenotossa esitettiin perusteltu huoli pelastustoimen palveluiden tasosta Kaskisten alueella. Yhteydenoton mukaan Kaskisten alueen toimintavalmiudessa on puutteita, eikä esimerkiksi pelastusyksikköä ole saatu liikkeelle kaikissa tapauksissa.

Aluehallintovirasto on pyytänyt 2.3.2023 lähetetyssä kirjeessä Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimelta (myöhemmin hyvinvointialueen pelastustoimi) kirjallista selvitystä seuraavista asioista:

1. Pelastuslaitoksen ennakkoon laatimat suunnitelmat ja ohjeet pelastustoimintaan ja sen järjestämiseen sekä toimintavalmiuteen liittyen erityisesti Kaskisten aluetta koskien.
2. Pelastustoimintaan osallistuvan päätoimisen, sivutoimisen sekä sopimuspalokuntiin kuuluvan henkilöstön määrä, mahdolliset tehtäväkuvat ja sijoittuminen eteläisellä toiminta-alueella ja erityisesti Kaskisten alueella.
3. Palvelutasopäätöksessä mainitun pelastusvalmiuden paloasema ja -varikko kohtaisen suorituskyvyn arvioinnit Kaskisten alueelta.
4. Miten ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoitteet ovat toteutuneet Kaskisten alueella riskiruuduittain (riskiluokat II ja III) tarkastellen vuosina 2018–2022?
5. Miten Kaskisten alueella ja erityistä vaaraa aiheuttavassa kohteessa varmistetaan, että suoritettava pelastustoiminta voidaan toteuttaa viivytyksettä ja tehokkaasti?

Kohdan 1 pelastustoimintaan liittyvät suunnitelmat ja ohjeet pyydettiin myös lähettämään aluehallintovirastolle selvityksen liitteenä.

Hankitut selvitykset

Hyvinvointialueen pelastustoimi toimitti aluehallintovirastolle pyydetyn kirjallisen selvityksen asiasta 5.5.2023. Selvityksen lisäksi toimitettiin liitteitä kaikkiaan kuusi kappaletta. Annetusta selvityksestä kävi ilmi aluehallintoviraston pyytämät tiedot.

Hyvinvointialueen pelastustoimelta saatu selvitys

Kohta 1: Pelastuslaitoksen ennakkoon laatimat suunnitelmat ja ohjeet pelastustoimintaan ja sen järjestämiseen sekä toimintavalmiuteen liittyen erityisesti Kaskisten aluetta koskien.

Hyvinvointialueen pelastustoimen antaman selvityksen mukaan hälytysvaste Kaskisten alueella on suunniteltu ja määritelty siten, että kaikilla pelastustoimen tehtävillä paloasemaa tukevat aina lähimmät muut paloasemat nopeimman tavoitettavuuden mukaisesti. Kaskisten alueen pelastustoimen tehtäviin hälytetään siten aina yksikkö vastesuunnittelun mukaisesti lähimmältä toiselta paloasemalta. Pääsääntöisesti nämä tukevat paloasemat sijaitsevat Närpiössä, Kristiinankaupungissa ja Tiukassa. Eteläisellä toiminta-alueella, johon Kaskinen kuuluu, on pelastuslaitoksen päätoimista henkilöstöä töissä virka-aikana Närpiössä, Kristiinankaupungissa, Korsnäsissä ja Maalahdella.

Kohta 2: Pelastustoimintaan osallistuvan päätoimisen, sivutoimisen sekä sopimuspalokuntiin kuuluvan henkilöstön määrä, mahdolliset tehtäväkuvat ja sijoittuminen eteläisellä toiminta-alueella ja erityisesti Kaskisten alueella.

Hyvinvointialueen pelastustoimen antaman selvityksen perusteella Kaskisten paloasemalla ei ole pelastustoimintaan osallistuvaa pelastuslaitoksen päätoimista henkilöstöä. Hyvinvointialueen pelastustoimen antamien tietojen mukaan pelastustoimintaan osallistuvia Kaskisten sopimuspalokuntaan kuuluvia henkilöitä on 11. Edelleen annetun selvityksen perusteella lähimpien paloasemien osalta henkilömäärät ovat seuraavat:

- Tiukan paloasemalla ei ole päätoimista henkilöstöä, sopimuspalokuntaan kuuluvia henkilöitä on 17;
- Närpiön paloasemalla työskentelee kaikkiaan kuusi pelastuslaitoksen päätoimista henkilöä arkisin klo 8:00–16:00, sopimuspalokuntaan kuuluvia henkilöitä on 31;
- Kristiinankaupungin paloasemalla työskentelee kaikkiaan neljä pelastuslaitoksen päätoimista henkilöä arkisin klo 8:00–16:00, sopimuspalokuntaan kuuluvia henkilöitä on 25.

Hyvinvointialueen pelastustoimen mukaan päätoimisen henkilöstön osalta vahvuuteen vaikuttavat vuosilomien lisäksi muun muassa sairaspöissaolat.

Hyvinvointialueen pelastustoimen selvityksen mukaan Närpiön ja Kristiinankaupungin paloasemilta on ollut tarkoitus suunnitellusti paikata Kaskisten paloaseman vahvuutta yhdellä päätoimisella henkilöllä arkisin yhtenä tai kahtena päivänä viikossa. Tämän toteuttamisessa on kuitenkin ollut selvityksen mukaan haasteita. Närpiön ja Kristiinankaupungin paloasemien sammutusyksiköt miehitetään arkisin klo 8:00–16:00 vahvuudella 1+3. Eteläisen toiminta-alueen henkilöstö työskentelee pääsääntöisesti omalla paloasemallaan.

Hyvinvointialueen pelastustoimen mukaan Kristiinankaupungin ja Tiukan paloasemien suorituskyky on hyvä. Närpiön paloaseman osalta haasteita tuottavat paloaseman riskeihin nähden heikko sijainti sekä lähtöajat. Aluehallintovirasto toteaa, että annetun selvityksen perusteella pelastuslaitoksen päätoimisen henkilöstön tai sopimushenkilöstön tehtäväkuvia koskevissa kirjauksissa ei ole Kaskisten alueen palvelutasoon vaikuttavia asioita.

Kohta 3: Palvelutasopäätöksessä mainitun pelastusvalmiuden paloasema ja -varikko kohtaisen suorituskyvyn arvioinnit Kaskisten alueelta.

Selvityksessä olleen liitteen 2 (Paloasemien tavoitetaso taulukon selvennykset) mukaan Kaskisten paloaseman suorituskykyä on arvioitu muiden muassa sammutus- ja savusukelluskyvyn, vesihuollon, tieliikennepelastamisen, pintapelastamisen sekä kemikaalin torjunnan valmiuden, hätämaadoituksen ja ensivastetoiminnan näkökulmista. Arviointi on suoritettu vuonna 2020. Kaskisten paloasemalla on arvioinnin perusteella sammutuskyvyn omaavia sopimushenkilöitä yli 10 henkilöä sekä 5–9 savusukeltajaa koko paloaseman vahvuudesta. Paloasemalla on vesihuollon osalta käytössä säiliösammutusauto. Paloasemalla on myös käytössään pelastusvälinesarja tieliikennepelastamiseen normaalissa tieliikenneonnettomuudessa. Raskaisiin ajoneuvoihin liittyvää pelastamisen suorituskykyä paloasemalla ei liitteen mukaan ole. Hyvinvointialueen pelastustoimen toimittamien asiakirjan perusteella Kaskisten paloasemalla ei ole myöskään kemikaalin torjuntavalmiutta lainkaan. Niin ikään junaradan hätämaadoitukseen tai korkealta pelastamiseen liittyvää suorituskykyä ei selvityksen perusteella ole.

Hyvinvointialueen pelastustoimi toteaa antamassaan selvityksessä, että Kaskisten paloaseman henkilövahvuus näyttää hyvältä, ja että ikärakenteen mukainen keski-ikä on noin 38 vuotta. Käytännössä kuitenkin toteumat ovat olleet selvityksen mukaan haasteelliset. Edelleen hyvinvointialueen pelastustoimi toteaa, että Kaskisten sopimuspalokunnan henkilöstön työpaikat sijaitsevat muualla.

Kohta 4: Miten ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoitteet ovat toteutuneet Kaskisten alueella riskiruuduittain (riskiluokat II ja III) tarkastellen vuosina 2018–2022?

Hyvinvointialueen pelastustoimi toimitti aluehallintovirastolle selvityksen ensimmäisen yksikön toteutuneista toimintavalmiusajoista riskiruuduittain Kaskisten alueella vuosilta 2018–2022. Lisäksi Hyvinvointialueen pelastustoimi toimitti samassa yhteydessä tiedot pelastustoiminnan toimintavalmiusajan täyttymisestä vastaavalta ajanjaksolta. Toteutuneita aikoja on avattu tarkemmin myöhemmin kohdassa muut selvitykset.

Kohta 5: Miten Kaskisten alueella ja erityistä vaaraa aiheuttavassa kohteessa varmistetaan, että suoritettava pelastustoiminta voidaan toteuttaa viivytyksettä ja tehokkaasti?

Hyvinvointialueen pelastustoimi kuvaa nykytilaa annetussa selvityksessä haasteelliseksi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että päivisin virka-aikaan Kaskisten paloaseman sopimushenkilöstö on töissä kunnan rajojen ulkopuolella. Myöskään pelastuslaitoksen päätoimisen henkilöstön kierto Närpiön, Kristiinankaupungin sekä Korsnäsän henkilöstöstä Kaskisten paloasemalla ei ole onnistunut suunnitellusti. Hyvinvointialueen pelastustoimen mukaan tällä hetkellä paloasemalla työskentelee yksi palomies yhtenä tai kahtena päivänä viikosta. Hyvinvointialueen pelastustoimen mukaan välillä on kuitenkin viikkoja, jolloin paloasema on tyhjillään.

Hyvinvointialueen pelastustoimen toteaa antamassaan selvityksessä, että sen tavoitteena on saattaa Kaskisissa toimivan sopimuspalokunnan toiminta nykyvaatimuksia vastaavaksi sekä kehittää päivävalmiutta siten, että henkilöitä on töissä arkisin, ja että pelastustoiminta olisi työturvallisuus huomioiden mahdollista aloittaa ensimmäisellä yksiköllä. Lisäksi tavoitteena on Kaskisten päivävalmiuden kehittäminen vastuullisesti huomioiden alueen erityistä vaara aiheuttava ulkoisen pelastussuunnitelman kohde ja tulevat investoinnit.

Hyvinvointialueen pelastustoimi niin ikään toteaa antamassaan selvityksessä, että se tulee käsittelemään alueen kehitystä ja poikkeamia valmistelussa olevassa uudessa palvelutasopäätöksessä. Edelleen hyvinvointialueen pelastustoimen tarkoituksena on saada rekrytoitua henkilöstöä eteläiselle toiminta-alueelle ja miehittää Kaskisten paloasema arkisin virka-aikaan. Päivittäistä valmiutta tulee hyvinvointialueen pelastustoimen mukaan tarkastella kokonaisuudessaan huomioiden pelastuslaitoksen päätoiminen henkilöstö, sopimuspalokuntien henkilöstö sekä teollisuuspalokunnat. Hyvinvointialueen pelastustoimen pyrkii kertomansa mukaan henkilöstön alueelliseen tasapainoon riskianalyysi

huomioiden. Hyvinvointialueen pelastustoimen antamasta selvityksestä ei käy ilmi yksityiskohtaisesti kehittämistoimenpiteiden aikataulua.

Muut selvitykset

Aluehallintovirasto on perehtynyt saadun selvityksen lisäksi Pohjanmaan hyvinvointialueen voimassa olevaan palvelutasopäätökseen, palvelutasopäätöksen taustatietona toimivaan riskianalyysiin, Kaskisten alueella toimivan erityistä vaaraa aiheuttavan kohteen ulkoiseen pelastussuunnitelmaan, siihen liittyvään arviointiin, perustelumuiistioon ja vuoden 2022 harjoitusraporttiin sekä Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto -järjestelmästä (myöhemmin PRONTO-järjestelmä) saataviin tietoihin, muun muassa ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoitteiden täyttymisestä riskiruuduittain Kaskisten alueella sekä Närpiön, Kristiinankaupungin ja Tiukan paloasemien lähtö-, ajo- ja toimintavalmiusaikoihin Kaskisiin.

Voimassa olevan palvelutasopäätöksen mukaan riskiluokan I–III riskiruutujen vähimmäistavoite on, että ensimmäisellä yksiköllä tavoitetaan ruudun suunniteltu toimintavalmiusaika 50 %:ssa kiireellisissä pelastustehtävistä. Tämän lisäksi tavoitteena on, että pelastustoiminnan toimintavalmius toteutuu 50 %:ssa tehtävissä. Edelleen palvelutasopäätöksessä on linjattu, että keskimääräinen toimintavalmiusaikatavoite kaikissa kiireellisissä tehtävissä riskiluokasta riippumatta on 15 minuuttia. Palvelutasopäätöksessä niin ikään todetaan, että paloasemien ja -varikoiden rakentamista ja uudistamista edistetään riskianalyysin ja tarvittavien suorituskyykyjen sekä niin sanottujen ongelmaruutujen pohjalta, ja että toimintavalmiusaikoja seurataan vuositason sekä tehdään tarvittavat toimenpiteitä riskiruutukohtaisesti 50 %:n toimintavalmiustason saavuttamiseksi. Palvelutasopäätöksessä mainittuina kehittämissuhteuksina toimintavalmiusaikatavoitteiden saavuttamiseksi 50 %:in ovat muutokset ja uudistukset pelastuslaitoksen toimintatavoissa, ensisijaisesti henkilöstö- ja suorituskyykyjärjestelyt. Toimintatapamuutos voi tarkoittaa esimerkiksi kärki-, hybridiyksikköä, valmiussiiirtoa tai painopiste paloaseman toimintamallia. (Palvelutasopäätös 2021–2024, s. 30–31.)

Vuonna 2020 palvelutasopäätöksen yhteydessä laaditun riskianalyysin perusteella Kaskisten alueella sijaitsee kolme riskiluokan II riskiruutua sekä kuusi riskiluokan III riskiruutua. Vuosien 2015–2019 tarkastelussa Kaskisten alueella on ollut yksi riskiluokan II riskiruutu sekä kaksi riskiluokan III riskiruutua, missä toimintavalmiusaikatavoitetta ei olla saavutettu. Varsinaisia ongelmaruutuja, eli ruutuja, missä ensimmäisen yksikön ruutukohtainen toteumaprosentti on jäänyt jokaisena tarkasteluvuotena alle 50 %:n, tai ruutuja, missä pelastustoiminnan

toimintavalmiusajan ruutukohtainen toteumaprosentti on jäänyt jokaisena tarkasteluvuotena alle 50 %:a, ei Kaskisten alueella riskianalyysin perusteella ole.

Palvelutasopäätöksen taustamuistiona toimivassa riskianalyysissä todetaan Kaskisten olevan yksi kolmesta alueen satamakaupungista. Riskianalyysin perusteella Kaskinen on myös väestötiheyden perusteella Pohjanmaan maakunnan toiseksi tiheimmin asuttua aluetta (noin 117 henkilöä / km²). Lisäksi riskiarviossa todetaan, että vaikka lukumääräisesti tehtäviä on Pohjanmaan kunnista Kaskisissa ja Korsnäsissä vähiten, erottuu Kaskinen rakennuspalovaarojen osalta merkittävästi isommalla määrällä muista. Edelleen riskiarviossa todetaan, että kemikaalien kuljetukset suuntautuvat eteläisellä alueella Kaskisiin, josta on myös lähtevää liikennettä. Rautatiekuljetusten osalta Kaskisten rataosuus on huomioitavien rataosuuksien joukossa erityisesti tavaraliikenteen osalta. Kaskisissa sijaitsee yksi alueen suuronnettomuusvaaraa aiheuttavista Seveso-kohteista.

Aluehallintovirasto tarkasteli PRONTO-järjestelmästä ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikoja pelastustoimen kiireellisten tehtävien osalta Kaskisten alueella riskiluokan II riskiruuduissa vuosien 2018–2022 välillä. Vuoden 2022 tarkastelussa ilmeni Kaskisten alueella olevan kaksi riskiluokan II riskiruutua (ID 221543 ja ID 222892), joiden osalta toimintavalmiusaikatavoitteet ovat jääneet toteutumatta. Vastaavasti vuoden 2021 tilastojen mukaan yhdessä riskiluokan II riskiruudussa (ID 222217) toimintavalmiusaikatavoite on jäänyt toteutumatta. Vuoden 2020 tarkastelussa riskiluokan II riskiruutujen toimintavalmiusaikatavoitteet saavutettiin kaikkien ruutujen osalta. Edelleen vuoden 2019 tarkastelussa kahdessa riskiluokan II riskiruudussa (ID 222217 ja 221543) kolmesta toimintavalmiusaikatavoitteesta jäivät saavuttamatta. Vuoden 2018 tarkastelussa toimintavalmiusaikatavoitteet jäivät saavuttamatta yhden riskiluokan II riskiruudun (ID 222892) osalta.

Aluehallintoviraston tekemässä tarkastelussa ilmeni, että riskiluokan II riskiruuduissa on paljon vuosittaista vaihtelua ja pelastustoimen toimintavalmiusajat saattavat olla pitkiä. Pahimmillaan vuosittainen toteutunut toimintavalmiusaikojen keskiarvo on tarkasteluajajaksona 2018–2022 riskiluokan II riskiruudulle ollut 18 minuuttia 28 sekuntia (riskiruutu ID 221543 vuonna 2022), kun tavoitteena on 10 minuuttia 50 %:ssa tehtävistä. Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoitteita tarkastellessa oli tehtävien kokonaismäärä tarkasteluajanjaksona 2018–2022 kaikkiaan 86 kappaletta. Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikaa mitattiin kaikissa edellä mainituissa tehtävissä. Toimintavalmiusaikatavoitteen vuosittaiset täyttymisprosentit riskiluokan II riskiruuduissa tarkasteluajajaksona on esitetty alla taulukossa 1.

Taulukko 1. Toimintavalmiusaikatavoitteiden täyttymisprosentit riskiluokan II riskiruuduissa 2018–2022.

Vuosi	2018	2019	2020	2021	2022
Täyttymis-%	52 %	47 %	57 %	53 %	22 %

Tarkastelujaksoa 2018–2022 kokonaisuutena tarkastellen ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoite riskiluokan II riskiruuduissa täyttyi 42 kertaa, ja vastaavasti jäi täyttymättä 44 kertaa. Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoite jäi siten koko tarkastelujakson aikana useammin täyttymättä, kuin että se olisi täyttynyt 50 %:n tavoitteen mukaisesti.

Pelastustoiminnan toimintavalmiusaikaa mitataan niissä tehtävissä, joissa Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa (Sisäasiainministeriön julkaisu 21/2012) määritelty pelastusryhmä on aloittanut ohjeessa määritellyn tehokkaan pelastustoiminnan. Mikäli pelastusryhmää ei kiireelliselle tehtävälle syystä tai toisesta muodostu, tai mikäli ohjeessa määriteltyyn tehokkaaseen pelastustoimintaan ei ryhdytä, ei kyseiseltä tehtävältä myöskään voida tilastoida pelastustoiminnan toimintavalmiusaikaa. Pelastustoiminnan toimintavalmiusaikojen toteutumisen osalta tarkastelua ei ole tässä tapauksessa tarkoituksenmukaista tai mielekäästä suorittaa vähäisen tilastoitujen tehtävämäärien vuoksi.

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoitteiden lisäksi aluehallintovirasto tarkasteli PRONTO-järjestelmästä annetussa selvityksessä mainittujen pelastustoimintaa tukevien lähimpien paloasemien ja sammutusyksiköiden (Närpiö, Kristiinankaupunki ja Tiukka) toimintavalmiusaikoja Kaskisiin samalla ajanjaksolla 2018–2022. Tarkastelussa ilmeni, että vuosille 2018–2022 Närpiön paloaseman sammutusyksikölle RP801 on kirjattu Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa määriteltyjä kiireellisiä (A- ja B-kiireellisyysluokan) pelastustoimen tehtäviä Kaskisiin kaikkiaan 43 kappaletta. Sammutusyksikön keskimääräinen lähtöaika on kyseisenä ajankohtana ollut 3:47 (mm:ss), keskimääräinen ajoaika 15:18 (mm:ss) ja keskimääräinen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukainen toimintavalmiusaika 19:56 (mm:ss). Keskimääräinen vahvuus tehtävissä on ollut kolme henkilöä.

Kristiinankaupungin paloaseman sammutusyksikölle RP842 on kyseisenä ajankohtana vuosina 2018–2022 ollut Kaskisiin viisi kiireellinen pelastustoimen tehtävää, joissa sammutusyksikön lähtöaika on ollut keskimäärin 5:56 (mm:ss), ajoaika keskimäärin 16:27 (mm:ss) ja toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukainen toimintavalmiusaika 22:24

(mm:ss). Vahvuus tehtävällä on ollut viisi henkilöä. Tiukan paloaseman sammutusyksikölle RP851 on kirjattu kiireellisiä pelastustoimen tehtäviä Kaskisiin kaikkiaan 30 kappaletta. Sammutusyksikön keskimääräinen lähtöaika on ajankohtana ollut 3:59 (mm:ss), keskimääräinen ajoaika 15:09 (mm:ss) ja keskimääräinen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukainen toimintavalmiusaika 16:54 (mm:ss). Keskimääräinen vahvuus tehtävissä on ollut viisi henkilöä.

Aluehallintoviraston ratkaisu ja perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet ja arviointiperusteet

Vuoden 2023 alusta voimaan tulleen hyvinvointialueuudistuksen myötä sekä pelastustoimen järjestämisvastuu että muun muassa aiemmin pelastuslaissa olleet säännökset siirtyivät hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021) ja pelastustoimen järjestämisestä annettuun lakiin (613/2021). Lisäksi aluehallintoviraston velvollisuus valvoa pelastustoimea ja sen palveluiden saatavuutta sekä palvelutasoa alueella siirrettiin niin ikään edellä mainittuun pelastustoimen järjestämisestä annettuun lakiin. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 17 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Edelleen pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 18 §:n 1 momentin mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa, että hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutaso on riittävä.

Pohjanmaan hyvinvointialue vastaa hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 7 §:n 1 momentin mukaisesti muun muassa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta sekä järjestettävien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 3 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen tulee huolehtia siitä, että pelastustoimen palvelutaso vastaa kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia sekä muita uhkia. Lisäksi hyvinvointialueen tulee pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 3 §:n 2 momentin mukaan suunnitella ja toteuttaa pelastustoimen palvelut siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, ja että onnettomuus ja vaaratilanteissa tarvittavat toimet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan ohjeen tarkoituksena on ohjata pelastustoimen suunnittelua ja järjestämistä. Suunnitteluohjeessa niin ikään linjataan, että sitä voidaan käyttää myös pelastustoiminnan kokonaistehokkuuden arvioinnissa. Hämeenlinnan

hallinto-oikeus on niin ikään 11.6.2020 antamansa päätöksen (pätösnumero 20/0563/1) johtopäätösoisiossa todennut, että vaikka sisäministeriön antamat ohjeet eivät ole sitovia, aluehallintovirasto on voinut käyttää ohjetta apuna arvioidessaan pelastuslain mukaisten edellytysten täyttymistä.

Ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaika

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan pelastustoiminnan toimintavalmiusajalla tarkoitetaan aikaa, joka alkaa, kun ensimmäinen yksikkö vastaanottaa hälytyksen ja päättyy siihen, kun pelastusryhmä aloittaa tehokkaan pelastustoiminnan. Tehokas pelastustoiminta voidaan katsoa alkavaksi, kun tulipaloissa vesi on työparin suihkuputkella ja sammutustoiminta on mahdollista aloittaa tai savusukellustehtävällä, kun savusukellusvalvojalle ilmoitetaan savusukelluksen aloittamisesta. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan riskiluokan II riskiruutujen *tavoitteena on, että ensimmäinen yksikkö on onnettomuuspaikalla 10 minuutin kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hälytyksen. Tavoitteena on myös, että pelastustoiminnan toimintavalmiusaika olisi korkeintaan 14 minuuttia ja avunsaantiaika olisi korkeintaan 16 minuuttia.* Kiireellisille pelastustoimen tehtäville tulee pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan hälyttää aina vähintään pelastusryhmä, joka koostuu johtajasta ja vähintään kolmesta, enintään seitsemästä henkilöstä sekä tehtävän mukaisesta ajoneuvosta ja kalustosta.

Aluehallintovirasto toteaa, että saatujen ja tehtyjen selvitysten perusteella Kaskisten alueella on huomattavia puutteita pelastustoimen palvelutasossa, erityisesti pelastustoimen kiireellisissä tehtävissä ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikatavoitteiden täyttymisessä tiettyjen riskiluokan II riskiruutujen osalta. Annetun selvityksen sekä PRONTO-järjestelmästä saatujen tilastojen perusteella on ilmeistä, että pelastuslaitoksella on ollut selkeitä haasteita vastata pelastustoimen kiireellisiin tehtäviin Kaskisten alueelle erityisesti riskiluokan II riskiruutuihin vuosina 2018–2022. Niin ikään tehtyjen selvitysten perusteella on ilmeistä, että Kaskisten alueella ei ole ollut mahdollista saada riskiluokan II riskiruutuihin pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaisten määräaikojen puitteissa apua Närpiön, Kristiinankaupungin tai Tiukan paloasemilta. Suoritetun tarkastelun perusteella paloasemien sammutusyksiköiden sekä keskimääräiset ajoajat kohteeseen että toteutuneet toimintavalmiusajat ovat ylittäneet selkeästi riskiluokan II riskiruudulle pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa ensimmäiselle yksikölle vaaditun 10 minuutin saavuttamisajan tai pelastustoiminnalle vaaditun 14 minuutin toimintavalmiusajan.

Kemikaalin torjuntavalmius

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan jokaiselle riskiriuudulle määritellään riskiluokka regressiomallin avulla arvioidun riskitason ja tapahtuneiden riskiluokan määrittävien onnettomuuksien perusteella. Nykyinen käytössä oleva regressiomalli ei kuitenkaan tunnista kaikkien onnettomuustyyppien aiheuttamia uhkia, vaan valmiutta suunniteltaessa on erikseen analysoitava ne onnettomuustyyppit, jotka vaativat muun muassa erityisjärjestelyjä. Ohjeen mukaan esimerkiksi kemikaalitorjunnan tarpeet tulee suunnitella erikseen uhkiin perustuen. (Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje, sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2012, s. 8.)

Vaikka kemikaalionnettomuudelle ei ole erikseen esitetty toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa toimintavalmiusaikatavoitetta, sovelletaan kemikaalionnettomuuteen varautumiseen samoja suunnitteluperusteita, kuin pelastustoimen kiireellisiin tehtäviin yleensä. Pelastustoiminnan toimintavalmius, joka sisältää kemikaalitorjunnan tarpeet, koostuu suunnitteluohjeen mukaan viidestä osatekijästä: henkilöstön määrästä ja laadusta, kaluston määrästä ja laadusta, ennakoon laadituista toiminnallisista suunnitelmista, johtamisen organisoinnista sekä pelastustoiminnan toimintavalmiusajasta (Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje, sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2012, s. 5). Hyvinvointialueen pelastustoimi on antamissaan selvityksissä esitellyt aluehallintovirastolle alueen henkilöstön määrää ja laatua, kaluston määrää ja laatua sekä ennakoon laadittuja suunnitelmia ja johtamisen organisointia.

Pelastustoiminnan toimintavalmiusaika katsotaan kemikaalionnettomuudessa alkavaksi siitä, kun ensimmäinen yksikkö vastaanottaa hälytyksen ja päättyy siihen, kun pelastusryhmä aloittaa tehokkaan pelastustoiminnan. Tehokas pelastustoiminta puolestaan kemikaalionnettomuuksissa on pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa määritelty niin, että se katsotaan alkavaksi, kun kemikaalisukellus, joka edellyttää roisketiivistä suojapukua, on mahdollista aloittaa. (Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje, sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2012, s. 6.)

Vuonna 2022 pidetyn uuden kohteen pelastuslain (379/2011) 48 §:n ja ulkoisista pelastussuunnitelmista annetun asetuksen (1286/2019) 10 §:n mukaisen harjoituksen yhteydessä annetussa palautteessa todetaan, että Kaskisten alueella sijaitsevan kohteen ensimmäisenä harjoituksena oli kohteen turvallisuusselvityksessä tunnistettu uhka, ja että kyseinen onnettomuustyyppi voisi aiheuttaa vakavan palo- ja räjähdysvaaran. Palautteessa todetaan, että onnettomuus toteutuessaan olisi erittäin

vakava uhka toiminnanharjoittajan henkilöstölle sekä läheisellä väestöllä ja lähialueen ulkonaliikkujille. Lähimmät vakituiseen asumiseen tarkoitetut asuinalueet (yli 200 asukasta) sijaitsevat kohteen ulkoisen pelastussuunnitelman mukaan noin kahden kilometrin päässä. Kaskisten kaupungin keskusta sijaitsee noin viiden kilometrin päässä erityistä vaaraa aiheuttavasta kohteesta.

Aluehallintovirasto toteaa, että annettujen sekä tehtyjen selvitysten perusteella pelastuslaitoksella ei ole aluehallintoviraston tekemän kokonaisarvion mukaan riittävää kykyä vastata Kaskisten alueella kemikaalionnettomuuksiin suunnittelun perusteena toimivan pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaisesti, vaikka Kaskisissa sijaitsee erityistä vaaraa aiheuttava kohde, jossa toiminnanharjoittaja harjoittaa laajamittaista vaarallisten kemikaalien käsittelyä ja varastointia. Aluehallintovirasto katsoo, että Kaskisten alueen pelastustoimen vähäinen henkilöstövahvuus (kokonaiskirjavahvuus ainoastaan 11 sopimuspalkkionalaista) sekä vähäinen henkilöstövahvuus myös toiminnanharjoittajan osalta (yksi henkilö arkisin klo 8:00-16:00) voivat merkittävästi viivästyttää onnettomuuden johdosta ryhdyttäviin ensitoimenpiteisiin sekä tehokkaaseen pelastustoimintaan kuluvia tehtäviä tilanteessa, missä Kaskisten paloasemalla ei ole lainkaan kemikaalin torjuntavalmiutta.

Aluehallintoviraston selvityksiin pohjaavan arvion mukaan on todennäköistä, ettei onnettomuus- ja vaaratilanteessa tarvittavia toimenpiteitä pystytä suorittamaan pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 3 §:n 2 momentin mukaisesti viivytyksettä ja tehokkaasti. Pelastuslaitoksen toimittamien asiakirjojen perusteella kemikaalin torjuntavalmiutta ei niin ikään ole Tiukan paloasemalla, joka tehtyjen selvitysten mukaan olisi toteutuneita keskimääräisiä toimintavalmiusaikoja tarkastellen lähin Kaskista tukeva palokunta. Aluehallintoviraston arvio kemikaalin torjuntavalmiudessa oleviin puutteisiin kohdistuu siten toimintavalmiusaikatavoitteiden lisäksi siihen, ettei edellä todettua kemikaalisukellusta aluehallintoviraston arvion mukaan kyetä aloittamaan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaisen tavoitteen 22 minuutin kuluessa, kun lähin kemikaalisukellukseen kykenevä yksikkö tulee Närpiöstä.

Palvelutasopäätös ja riskianalyysi

Aluehallintovirasto toteaa, että pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 6 §:n 2 momentin mukaisesti hyvinvointialueen on tehtävä uusi palvelutasopäätös, jos alueen uhat ja riskit ovat muuttuneet olennaisesti. Vastaavan kaltainen kirjaus on aiemmin annetussa sisäministeriön ohjeessa palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta (Sisäasianministeriön

julkaisussa 17/2013, s. 13). Sen mukaan alueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tulee seurata palvelutasopäätöksen toteutumista ja arvioida, onko palvelutasopäätöstä tarpeen muuttaa palvelutasopäätöskauden aikana. Muuttaminen voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun riskeissä tai toimintaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia. Aluehallintoviraston annettuihin selvityksiin ja toimintavalmiuden suunnitteluohjeeseen pohjaavan näkemyksen mukaan Kaskisten alueen palvelutasossa ei ole tällä hetkellä riittävällä tavalla huomioitu pelastuslain (379/2011) 48 §:ssä tarkoitetun erityistä vaaraa aiheuttavan kohteen ja toiminnanharjoittajan vaikutusta alueen riskeihin. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan Kaskisten alueen uhat ja riskit ovat olennaisesti muuttuneet alueella toimivan pelastuslain 48 §:ssä tarkoitetun erityistä vaaraa aiheuttavan kohteen myötä.

Aluehallintovirasto toteaa, että palvelutasopäätöstä sekä sen perusteena olevaa riskianalyysiä olisi aluehallintoviraston näkemyksen mukaan pitänyt ryhtyä tarkastelemaan uudelleen Kaskisten alueen kemikaalitorjunnan valmiuden osalta samalla, kun tieto erityistä vaaraa aiheuttavasta kohteesta ja toiminnan käynnistymisestä on saavuttanut pelastusviranomaiset. Aluehallintovirastolle toimitettujen asiakirjojen perusteella erityistä vaaraa aiheuttavan kohteen turvallisuusselvitys on laadittu 18.2.2021 ja pelastuslaitoksen yhdessä toiminnanharjoittajan kanssa laatiman ulkoisen pelastussuunnitelman laatiminen on aloitettu 1.3.2021. Lisäksi aluehallintovirasto on keskustellut ensimmäisen kerran pelastuslaitoksen edustajien kanssa ulkoisesta pelastussuunnitelmasta 8.4.2022, jolloin pelastuslaitos on esitellyt ulkoisen pelastussuunnitelman aluehallintovirastolle. Kohteen ulkoisesta pelastussuunnitelmasta on keskusteltu myös myöhemmin samana vuonna 12.8.2022. Tässä yhteydessä ensimmäisen yksikön toimintavalmiuteen liittyvät haasteet ja merkittävä vaihtelu on nostettu jo esille. Lisäksi todetaan, että aluehallintovirastolle ei ole toimitettu pelastuslain (379/2011) 48 §:ssä tarkoitetun ulkoisen pelastussuunnitelman lisäksi pelastustoimea koskevia päivitettyjä muita asiakirjoja, kuten riskianalyysiä tai palvelutasopäätöstä.

Korjausmääräys

Aluehallintoviraston pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeeseen sekä eri selvityksiin perustuvan kokonaisarvion mukaan Pohjanmaan pelastustoimen palvelutaso Kaskisten alueella ei nykyhetkellä ole pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 3 §:n mukaisesti suunniteltu ja toteutettu siten, että pelastustoimen palvelut pystytään hoitamaan mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla, ja että onnettomuus- ja vaaratilanteessa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti.

Pelastustoimen palvelutason huomattavat puutteet Kaskisten alueella kohdistuvat ensinnäkin ensimmäisen yksikön toimintavalmiusaikoihin riskiluokan II riskiruuduissa ja toiseksi alueen kemikaalin torjuntavalmiuteen ja sen puuttumiseen. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto velvoittaa Pohjanmaan hyvinvointialueen korjaamaan järjestämisvastuulle kuuluvien pelastustoimen palveluita koskevat edellä todetut huomattavat puutteet viimeistään **31.5.2024** mennessä.

Lisäksi aluehallintovirasto edellyttää Pohjanmaan hyvinvointialuetta toimittamaan toimenpidesuunnitelman Kaskisten alueen pelastustoimen palvelutason kehittämisestä aikatauluineen **29.9.2023** mennessä. Pelastuslaitos on antamassaan selvityksessä tuonut ilmi tavoitteita sekä kehittämistoimia palvelutason parantamiseksi. Toimitetussa toimenpidesuunnitelmassa tulee käydä ilmi yksityiskohtaiset Kaskisten alueelle suunnatut pelastustoimen järjestämistä koskevat muutokset ja päätökset sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä.

Aluehallintovirasto ei edellytä Pohjanmaan hyvinvointialueelta pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 6 §:n 2 momentin mukaisesti muuttamaan voimassa olevan palvelutasopäätöstä, vaikka alueen riskit ja uhkat ovat tehdyn arvion mukaan muuttuneet olennaisesti, sillä uuden palvelutasopäätöksen valmistelu on jo käynnissä. Vaadittu toimenpidesuunnitelma Kaskisten alueen pelastustoimen palvelutason kehittämisestä tulee kuitenkin sisällyttää valmisteilla olevaan ja vuoden 2024 alusta voimaan tulevaan uuteen palvelutasopäätökseen pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 6 §:n 1 momentin mukaisesti.

Aluehallintovirasto tulee jatkossa seuraamaan pelastustoimen palvelutason toteutumista kemikaalin torjuntavalmiuden osalta sekä toimintavalmiusaikatavoitteiden saavuttamista Kaskisten alueella, ja ryhtyy tarvittaessa uusiin toimiin, mikäli pelastustoimen palvelutaso ei yllä vaaditulle tasolle.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta valtion viranomaisen pelastustoimen järjestämisestä annetun lain nojalla tekemään päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). (Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021)

Päätökseen saa hakea muutosta se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa sekä se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomainen saa hakea



muutosta myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019)

Valitusosoitus on liitteenä

Lisätietoja

Lisätietoja ratkaisusta antaa tarvittaessa pelastusylitarkastaja Jari Valtanen jari.valtanen@avi.fi tai +358 295 018 056.

Sovelletut säädökset

Laki hyvinvointialueesta 611/2021 7.1 §
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019 7.1 §
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019 8.1 §
Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 3 §
Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 6.1 §
Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 6.2 §
Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 17.2 §
Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 18.1 §
Laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 20.1 §

Johtaja Tarja Wiikinkoski

Pelastusylitarkastaja Jari Valtanen

Liitteet Valitusosoitus

Jakelu Pohjanmaan hyvinvointialue, aluehallitus

Tiedoksi Pohjanmaan pelastuslaitos, pelastusjohtaja
Sisäministeriö, pelastusosasto



Tämä asiakirja LSSAVI/8168/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/8168/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Valtanen Jari 04.07.2023 08:05

Ratkaisija Wiikinkoski Tarja 04.07.2023 08:47