

Porin kaupunki/Satakunnan alueen pelastustoimi
Hallituskatu 12
PL 121
281010 PORI

Vastine

Turun hallinto-oikeus
Sairashuoneenkatu 2-4
PL 32
20101 TURKU

21762/03.04.04.04.07/2021

MÄÄRÄYS SATAKUNNAN ALUEEN PELASTUSTOIMEN TOIMINTAVALMIUDESSA HAVAITUN HUOMATTAVAN EPÄKOHDAN KORJAAMISEKSI

Satakunnan pelastuslaitoksen ylläpitäjänä sekä taloudesta ja hallinnosta vastaavana toimii yhteistoimintasopimuksen nojalla Porin kaupunki. Yhteistoimintasopimuksen ovat allekirjoittaneet Satakunnan kunnat ja sopimuksen perusteella Porin kaupunki on asemaltaan kuntalain 51 §:n tarkoittama vastuukunta ja Satakunnan pelastuslaitos on osa Porin kaupungin organisaatiota.

Pelastuslain ja kuntalain 51 §:n tarkoittamana monijäsenisenä toimielimenä toimii kuntalain 30 §:n tarkoittama ja Porin kaupunginvaltuuston asettama johtokunta (tehtävän hoitamista varten). Kyseessä ei ole kunnallisen liikelaitoksen johtokunta. Sopimuksen mukaan pelastuslaitoksen taloutta hoitaa ja siitä vastaa Porin kaupunki. Pelastuslaitoksen talousarvion hyväksyy Porin kaupunginvaltuusto. Porin kaupunginhallituksella on otto-oikeus johtokunnan taloutta ja hallintoa koskeviin päätöksiin ja kaupunginhallitus käsittelee johtokunnan päätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset. Johtokunnan itsenäiseen päätösvaltaan kuuluvat vain pelastuslaissa mainitut asiat.

Koska aluehallintoviraston päätöksessä on kysymys nimenomaan rahasta ja uusista vakansseista, on Porin kaupunginhallituksella katsottava olevan ylläpitäjänä valitusoikeus aluehallintoviraston korjausmääräyksestä, koska asiassa on kyse pelastuslaitoksen taloudesta.

Porin kaupungin näkemyksen mukaan valituksessa mainitut perusteet korjausmääräyksen kumoamisesta ovat sekä perusteltuja että välttämättömiä. Satakunnan alueen pelastustoimessa ei ole sellaisia huomattavia epäkohtia, jotka edellyttäisivät korjausmääräyksen edellyttämiä toimia. Annetulle määräykselle ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaisia perusteita. Jos kuitenkin katsotaan, että määräykselle on lainsäädännöllinen perusta, tulee se kumota pelastustoimen ohjeistukseen ja tapahtumahistoriaan nähden ylimitoitettuna. Pelastuslain 28 §:n 2 momentti edellyttää tehokkuusvaatimuksen lisäksi tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä.

Toisin kuin aluehallintovirasto vastineessaan toteaa, on korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan (2455/2002) todennut, että sisäministeriön ohjeita ei voida suoraan soveltaa velvoittavina normeina. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä painotetaan todellisen palvelutason arviointia. Tutkittaessa korjausmääräyksen alaisten paloasemien tehtävähistoriaa, ei

hälyttämisjärjestelyissä ole sellaisia huomattavia epäkohtia, joiden perusteella korjausmääräys olisi perusteltu. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisussa (20/0563/1) todetaan, että vaikka sisäministeriön ohjeet eivät ole sitovia, aluehallintovirasto voi käyttää suunnitteluohjeita apuna arvioidessaan pelastuslain mukaisten edellytysten täyttymistä. Mikäli ohjetta käytetään apuna, tulee se ottaa huomioon kokonaisuudessaan ja tässä tapauksessa erityisesti kohta, jonka mukaan tilanteeseen voidaan hälyttää pelastusryhmää vähemmän voimavaroja. Tämän mahdollisuuden edellytykset täytyvät korjausmääräyksen alaisilla paloasemilla.

Aluehallintoviraston vastineessa viitataan alueelliseen riskienarvioon perustuvaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tämän sijaan oleellisempi on hätäkeskuksen jokaisessa tehtävässä erikseen tekemä riskiarvio, jonka perusteella tehtävä määräytyy A- tai B-luokan (ns. kiireelliset) tai C- tai D-luokan (ns. kiireettömät) sekä pieneksi, keskisuureksi tai suureksi. Satakunnan alueen pelastustoimi, kuten useat pelastustoimen alueet, on katsonut, että pieniin A- ja B-luokan (ns. kiireellisiin) tehtäviin voidaan ohjeistuksen mukaan hälyttää pelastusryhmää vähemmän voimavaroja. On korostettava, että kyse on nimenomaan pienistä tehtävistä. Kun tehtävän tunnusmerkit täyttävät vaativamman eli keskisuuren tai suuren tehtävän tunnusmerkit, hälytetään siihen enemmän voimavaroja. Käytössä olleet järjestelyt ovat toimineet hyvin ja olleet riittävät ohjeistuksen tarkoittamalla tavalla. Aluehallintoviraston toimien edellyttämät huomattavien epäkohtien edellytykset eivät täyty.

Aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen vastuualue on lausunnossaan virheellisesti ottanut kantaa pelastustoimen työturvallisuuden toteutumiseen. Työturvallisuuslain (738/2002) 65 §:n mukaan työturvallisuuslain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset, eikä pelastustoimen ja varautumisen vastuualueella ole lähtökohtaisesti toimivaltaa arvioida työturvallisuuden toteutumista esimerkiksi savusukelluksen tai tieliikennepelastamisen osalta. Satakunnan pelastuslaitoksella on tehty työturvallisuuslain edellyttämä työn vaarojen arviointi, joka ei ole tuonut esiin seikkoja, joiden perusteella toimiin työturvallisuuden parantamiseksi olisi tullut ryhtyä.

Satakunnan alueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen on nykyisen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen aikana vuosien ajan kirjattu korjausmääräyksen kohteena olevien 0+3 ja 0+2 vahvuisten yksiköiden ylläpito ja kokemukset näiden suoriutumisesta tällä vahvuudella valtaosasta pelastustoiminnan tehtävistä. Kun aluehallintovirasto ei aiemmin ole kiinnittänyt asiaan huomiota, on se synnyttänyt ja vahvistanut käsityksen, jonka mukaan pelastustoiminnan palvelutaso olisi ollut riittävä. Säädösperusta ei ole muuttunut, sen sijaan sisäministeriön pelastusosasto on useaan otteeseen julkisesti esittänyt, että toimintavalmiusohjetta tullaan päivittämään 2020-luvun tasolle. Aluehallintoviraston käynnistämien toimenpiteiden ja korjausmääräyksen perusta ja ajoitus ovat kyseenalaiset.

Aluehallintoviraston vastineessa esitetään, että pieneksi katsottu (A- tai B-kiireellisyysluokan, ns. kiireellinen) tehtävä saattaa muuttua tehtäväksi, joka edellyttää savusukellusta tai tieliikenneonnettomuudessa useita erilaisia kiireellisiä tehtäviä. Todetun mukaisesti tehtävään hälytetään vahvemmat voimavarat, kun se täyttää vaativamman eli keskisuuren tai suuren tehtävän tunnusmerkit. Kokemukset tehtävistä osoittavat, että ne käytännössä hyvin harvoin muuttuvat vaativammiksi, sen sijaan usein tehtävät arvioidaan todellisuutta vaativammiksi, jolloin niihin hälytetään tarpeettoman vahvat voimavarat, joka sinällään on hyväksyttävää etupainotteisuuteen vedoten. Ei ole perusteltua eikä pelastuslaissa määritellyn tarkoituksenmukaisuuden mukaista varautua johonkin muuhun kuin ilmeistä on eli tehtäviin ei tule hälyttää sen tunnusmerkkeihin nähden vahvempia voimavaroja.

Aluehallintoviraston vastineesta saa käsityksen, että hälyttäminen perustuisi päivystävän palomestarin tekemään tai ohjaamaan hälytykseen, joka ei pidä paikkaansa. Häätäkeskus tekee itsenäisesti jokaista tehtävää koskevan riskiarvion ja hälyttää tehtävän edellyttämät voimavarat ohjeistuksen mukaisesti. Päivystävä palomestari arvioi jokaiseen tehtävään hälytettyjen voimavarojen riittävyyden hälytyksen jälkeen ja vain tarvittaessa muuttaa hälytettyjä voimavaroja.

Aluehallintovirasto esittää vastineessaan, että hälytetyn kärki-, synergia- ja kevytyksikön lisäksi muodostelmaa tulisi aina täydentää 1+3 minimivahvuuteen. Tämä näkemys ei kuitenkaan ota huomioon ohjeen mukaista mahdollisuutta hälyttää pelastusryhmää vähemmän voimavaroja. Aluehallintovirasto esittää, että tämä kohta ohjeessa tarkoittaisi vain C- ja D-kiireellisyysluokan (ns. kiireettömiä) tehtäviä, mutta ohjeen tässä kohdassa ei erotella eri kiireellisyysluokkien tehtäviä. Sen sijaan ohjeen määritelmässä todetaan, että pelastusryhmä on A- ja B-kiireellisyysluokan (ns. kiireellisiin) tehtäviin hälytettävä muodostelma. Kun pelastusryhmän hälyttämisaade ei määritelmäkään perusteella kosketa C- ja D-kiireellisyysluokan (ns. kiireettömiä) tehtäviä, on tästä tehtävä johtopäätös, että ohjeeseen kirjattu mahdollisuus hälyttää tilanteeseen pelastusryhmää vähemmän voimavaroja tarkoittaa nimenomaan A- ja B-kiireellisyysluokan (ns. kiireellisiä) tehtäviä.

Pelastustoiminnan palvelutaso on kokonaisuus, jossa oleellisia ovat muun muassa ensimmäisen yksikön saapumisaika ja pelastusryhmän saapumisaika eli tähän perustuva toimintavalmiusaika. Aluehallintovirasto esittää vastineessaan, että se ei päätöksessään ota kantaa toimintavalmiusaikoihin, josta saattaa syntyä käsitys, että toimintavalmiusajoilla ei olisi merkitystä. Tämä ei kuitenkaan voi pitää paikkaansa, kun toimintavalmiuden suunnitteluohjeen mukaan aluehallintovirasto nimenomaisesti valvoo ensimmäisen yksikön saapumisaikaa ja pelastustoiminnan toimintavalmiusajan toteutumista. Toimintavalmiusajat ovat todennettavissa Pronto-tietojärjestelmästä, johon perustuen käytännössä ei ole ollut kuin yksittäisiä tehtäviä vuodessa, joissa pelastustoiminnan toteutunut toimintavalmius ei olisi ollut riittävä Harjavallan, Kankaanpään, Meri-Porin ja Ulvilan päivystäviltä paloasemilta niissä tehtävissä, joihin nämä paloasemat ovat ainoina yksiköinä hälytetyt. Tämä täyttää ohjeen vähimmäistavoitteen 50 %:ssa tehtävistä kirkkaasti ollen merkittävä arvioitaessa palvelutasoa ja pelastuslain tarkoituksenmukaisuuden toteutumista.