



Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Viite: HE luonnos laiksi pelastustoimen järjestämisestä, SM1620744, SMDno-2015–2070

Asia: LAUSUNTO HALLITUKSEN ESIITYKSESTÄ PELASTUSTOIMEN
JÄRJESTÄMISESTÄ

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa 31.8.2016 lakiesityksestä, jossa ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen järjestämisestä. Lakia sovellettaisiin pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan vuoden 2019 alusta lukien.

Parhaillaan esillä olevassa valmistelutilanteessa on syntynyt tilanne, jossa sote ja maakuntauudistusta koskevaa muuta lainsäädäntöä ei voida arvioida yhtä aikaa. Puute vaikeuttaa olennaisesti eri lakiesitysten keskinäisen toimivuuden arviointia. Lisäksi lakien vaikutusarvioinneissa esiintyy puutteellisuuksia tai ne on jätetty kokonaan tekemättä.

Keskeiset ehdotukset

Pelastustoimen järjestämistä koskevassa lakiesityksessä pelastustoimen järjestämisvastuu esitetään siirrettäväksi viidelle maakunnalle.

Ratkaistaessa pelastustoimen järjestämisvastuuta lakiesityksen mukaisesti viiden maakunnan tehtävänä, tulee arvioinnissa huomioida eri toimijoiden oikea työnjako, taloudellinen kantokyky sekä väestöllinen kehitys eri maakunnissa.

Mikäli pelastustoimen uudistamisessa päädytään pelastustoimen järjestämiseen maakunnittain, merkitsee se käytännössä muutoksia ainoastaan Jokilaakson ja Uudenmaan maakunnan alueella. Tässä tapauksessa Uudenmaan osalta tulisi erottaa palveluiden järjestäjä ja tuottaja siten, että pelastustoimen järjestämisvastuu on maakunnalla ja nykyiset pelastusalueet jäisivät omiksi tuotantoalueikseen. Samassa yhteydessä tulee selvittää ensihoidon (in house) toiminnan edellytykset.

Pelastuslaitosten määrästä riippumatta lainsäädännöllä tulee turvata pelastuslaitosten mahdollisuus toimia ensihoidon palveluntuottajina, jolla voidaan taata synergiaedut pelastustoimen ja ensihoidon välillä sekä suuronnettomuusvalmiuden ylläpitoon liittyvät hyödyt. Erityisesti suuronnettomuustilanteissa jaettuun tilannekuvaan perustuva johtaminen sekä henkilöstön yhteiskäyttö tuovat merkittävää lisäarvoa palvelukykyyn. Lisäksi pelastustoimen ja ensihoidon synergia tuo merkittäviä tehokkuus- ja taloudellisuushyötyjä hajautetun paloasemaverkoston hyödyntämisen, yhteisten viestijärjestelmien ja johtamistilojen myötä.



Pelastustoimella on myös vahvaa osaamista hallinnonalat ylittävästä yhteistyöstä häiriö- ja poikkeusoloihin varautumisessa, valmiussuunnittelusta sekä harjoittelusta. Tätä on hyödynnettävä riittävästi kuntien varautumisessa myös maakuntauudistuksen jälkeen. Pelastustoimen asema maakuntahallinnossa tulee järjestää siten, että pelastustoimella on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa toimialaansa koskeviin kysymyksiin myös palvelujen järjestämistä vastaavalla osalla.

Taloudelliset vaikutukset ja henkilöstövaikutukset

Ehdotuksen kohdassa 1.3 nykytilan arviointi – esitetään tarve parantaa johtamisjärjestelmää. Kohdassa 3.1 taloudelliset vaikutukset ja henkilöstövaikutukset esitetään pelastustoimen johtamisjärjestelmän tehostamista ja siitä saatavia mahdollisia kustannussäästöjä. Esitys jättää epäselväksi tarkoituksen saavuttaa kustannussäästöjä tai parantaa pelastustoimen johtamisjärjestelmää. Nykyisessä järjestelmässä pelastustoimen palvelukyky ja yleisjohtovalmius perustuvat alueelliseen kattavuuteen ja riittävään yleisjohtoresursointiin.

Ehdotuksen kohdassa 2.2 keskeiset ehdotukset – esitetään valtakunnallisten tavoitteiden sisältö: ”Tavoitteiden tulisi perustua kansalliseen riskinarvioon, tulipaloja ja muita onnettomuuksia sekä pelastustoimen toimintavalmiuden toteutumista koskeviin seurantatietoihin, palvelutarpeeseen sekä pelastustoimen toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Lisäksi tulisi ottaa huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.”

Pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan pelastustoimen palvelutason tulee perustua riskien arviointiin ja siitä johdettuun asukkaiden palvelutarpeeseen, eikä sitä tule ohjata julkisen talouden finanssipoliittisilla tavoitteilla.

Ehdotuksen kohdassa 3.1 taloudelliset vaikutukset ja henkilövaikutukset – on todettu henkilöstömenoista saatava vuosittainen säästö noin 2,1 milj. € hallinto- ja tukipalvelutoimintoja yhdistelemällä. Pelastuslaitosten näkemyksen mukaan hallinto- ja tukipalvelutuotanto toteutetaan kustannustehokkaasti ja iso osa palveluista hankitaan ostopalveluna. Pelastustoimen ICT-kustannukset ovat tällä hetkellä erittäin maltillisia verrattuna valtiollisten turvallisuustoimijoiden vastaaviin kustannuksiin. Esitetyt ICT-kustannussäästöt kääntyvät pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan merkittäviksi kustannuslisäyksiksi, kun pelastustoimi veloitetaan ottamaan käyttöön valtiollisia ICT-järjestelmiä (esimerkiksi hallinnon turvallisuusverkko ja sen palvelut).

Ehdotuksen kohdassa 3.1 kiinteä ja irtain omaisuus – on esitetty pelastustoimen kaluston siirto maakuntien omistukseen. Esityksestä jää epäselväksi, miten käsitellään esimerkiksi kunnille kaluston hankkimisesta aiheutunutta velkaa.



Ehdotuksen kohdassa 3.1 muutuskustannukset – on esitetty palkkojen harmonisointikustannuksiksi 6,5 miljoonaa euroa. Harmonisointikustannusten kertautuminen vuosittain lisää merkittävästi pelastustoimen kokonaiskustannuksia nykyiseen kustannustasoon verrattuna. Todelliset harmonisointikustannukset muodostuvat varovaisenkin arvion mukaan huomattavasti esitettyä suuremmiksi. Tietojärjestelmien osalta on tehty perusolettama, jossa jokainen maakunta tulisi toimeen yhdellä turvallisuusverkon liittymällä. Tällöin olisi saavutettavissa kustannushyötyjä nykyiseen verrattuna. Pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan turvallisuusverkon liittymien tarve ei vähene pelastustoimen uudelleen organisoinnilla koska toiminnallinen tarve määrittelee liittymätarpeen. Keskeinen kustannuksia lisäävä tekijä on lain julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta asettama turvallisuusverkon käytövelvoite. Samassa kohdassa on esitetty kustannuksia myös suojatilojen rakentamisesta johto- ja tilannekeskuksille sekä ilmeisesti rakenteellisen tietoturvallisuuden kehittämisestä ko. tiloissa. Pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan pelastustoimessa on jo tällä hetkellä suojatiloissa toimivia johto- ja tilannekeskuksia, joten niitä ei tarvitse rakentaa alusta asti. Näin ollen esityksessä tehdyt laskennalliset säästöt (8,5 miljoonaa euroa) eivät ole uskottavia.

Lakiesityksen 4§:ssä maakuntien yhteistyösopimus yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Jokaisen maakunnan olisi hyväksyttävä yhteistyösopimus maakuntavaltuustossaan ja jokainen maakunta päättäisi kohdaltaan palvelutasoon kuuluvista seikoista, joita ovat esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisy, valistus ja neuvonta, pelastustoiminta ja väestönsuojelu, viranomais tehtävät, omatoiminen varautuminen, asiantuntijapalvelut sekä muut kuin pelastuslainsäädännön perusteella tuotettavat palvelut”.

Lakiesityksen 14§:ssä esitetään, että ”Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättää pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella alueen maakuntia kuultuaan.”

Kyseisessä kohdassa jää epäselväksi yksittäisen maakunnan päätösvalta pelastustoimen palvelutasosta.

Rahoitus

Maakuntien rahoituslain 4 luku, 14 §:ssä esitetään maakunnan muiden tehtävien rahoitus kertomalla asukasta kohden määrätty maakuntien muiden tehtävien perushinta maakunnan asukasmäärällä.

Pelastustoimen rahoitus on keskeinen osa uudistusta ja sen tavoitteita. Rahoituslaissa esitetty laskentaperiaate vaikuttaa voimakkaasti joidenkin nykyisten pelastusalueiden rahoitukseen. Tehdyissä koelaskelmissa mm. Lapin pelastusalueen rahoitus vähenisi talousarviovuoden 2016 tasosta 38 % (6,1 milj. €). Näin ollen 14 §:n osalta ei ole tehty tarpeelliselta osin riittävää vaikutus-



senarviointia tai se on jätetty kokonaan tekemättä. Tältä osin lakiesitystä on pidettävä puutteellisesti valmisteltuna ja keskeneräisenä.

Muutettaessa maakuntien muita tehtäviä (pelastustoimi) koskevaa rahoituslakia tulee sen kokonaisvaikutukset arvioida pelastustoimen osalta uudelleen ja jakelussa mainituilla tahoilla tulee olla mahdollisuus lausua uudelleen maakuntien rahoituslaista kokonaisuudessaan.

Lakiesityksen 6 §:ssä esitetään säädettäväksi pelastustoimen yleisestä ohjauksesta, suunnittelusta ja kehittämisestä. Perusteluosassa on kuvattu tarve pelastustointaan osallistuvien toimijoiden vastuiden selkeyttämisestä ja toiminnan suunnittelun parantamisesta. Pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan pelastustoiminnan suunnittelun horisontaalista ohjausta valtakunnallisella ja paikallisella tasolla tulisi selkeyttää.

Lakiesityksen 10 §:ssä esitetään säädettäväksi pelastustoimen omavalvontaohjelmasta. Esitystä omavalvontaohjelmasta voidaan pitää perusteltuna, kun se toteutetaan osana maakunnallista itsehallintoa.

Lakiesityksen 17 §:ssä säädettäisiin pelastustoimen varautumisvelvoitteista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Esitettyä säädöstä voidaan pitää tarpeellisenä ja perusteltuna. On kuitenkin huomioitava, että esitetty muotoilu laajentaa nykyistä varautumisvelvoitetta ostopalvelusopimuksiin ja muuhun palveluhankintaan. Laajennus on sinänsä tarpeellinen ja kannatettava, mutta sillä on välittömiä kustannusvaihteluja palveluhankinnan kustannuksiin, joka tulee huomioida pelastustoimen rahoituksessa.

Maakunnallinen itsehallinto

Maakunnan päätäntävallasta pelastustoimen palvelutasoon ja palveluntuotantovastuusta on lakiehdotuksessa useita mainintoja mm. *"Pelastustoimen tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaisi yhteistyöalueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta; palveluiden tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä ja tuottamistavasta sekä tuottamisen valvonnasta"* (kohta 2.2 Keskeiset ehdotukset), ja *"Maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen"* (ehdotuksen 4 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

Lisäksi ehdotuksen kohdan 3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset esitetään, että *"Kansalaisten mahdollisuuksista vaikuttaa pelastustoimen päätöksentekoon säädettäisiin erikseen maakuntalaissa."*



Annetussa lakiesityksessä maakunnan päättävältä rajoittavia kohtia ovat erityisesti seuraavat kohdat:

Lakiesityksen 7§:ssä säädettäisiin valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tavoitteet eivät olisi sellaisenaan maakuntien toimintaa sitovia. Esityksen 9 §:ssä mainitaan, että valtioneuvosto voi antaa maakuntia sitovia päätöksiä palvelurakenteesta ja päätöksen tulee perustua 7 §:ssä mainittuihin valtakunnallisiin tavoitteisiin. Pykälän 2 momentissa on kuvattu asiakokonaisuudet, joita asetettavat tavoitteet voivat koskea. Pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan maakuntia velvoittavista säädöksistä tulisi säätää lain tasolla.

Lakiesityksen 9§:ssä säädettäisiin palvelurakenteen ja tiedonhallinnan ohjauksesta. Valtioneuvosto voisi antaa pelastustoimen järjestämisestä vastaavia maakuntia sitovia hallintopäätöksiä pelastustoimen palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta. Perusteluosan mukaan ”*Valtioneuvoston antamat päätökset voisivat kohdistua esimerkiksi tarkoituksenmukaiseen henkilöstörakenteeseen, toimintavalmiuden määrittelyyn riskien, vuodenajan ja vuorokauden ajan perusteella, sopimuspalkkujen käytön periaatteisiin, paloasemaverkkoon sekä ajoneuvo- ja muun kaluston yhdenmukaistamiseen.*”

Lakiesityksen 9 § on maakunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ristiriidassa itsehallinnon perusperiaatteiden kanssa. Valtiolla on nykyisellään kuntiin riittävät ohjausmekanismit palvelutason ohjaamiseksi ja ne voitaisiin siirtää sellaisenaan koskemaan maakuntia. Esimerkiksi henkilöstörakenteesta määrääminen ilman vastuuta toiminnan järjestämisestä ja tuottamisesta on perusteeton. Esitetty ehdotus asettaa maakunnan pelastustoimen käytännössä suoraan valtio-ohjaukseen ilman valtion vastuuta asiasta. Erityisesti sisäministeriölle muodostuu käytännössä oikeus määrätä maakuntia pelastustoimesta, ilman että sisäministeriöllä on toiminnan rahoitusvastuuta. Sisäministeriöllä tulee olla oikeus arvioida palvelutason riittävyyttä ja tarvittaessa puuttua riittämättömään palvelutasoon, mutta palvelujen tuottamistapa ja -rakenne tulee olla maakunnan omassa harkinnassa.

Lakiesityksen 14§:ssä säädettäisiin pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Esityksen mukaan ”*pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättäisi pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella*”. Lisäksi 14§:n 4 momentin perustelujen mukaan ”*sisäministeriön tehtävänä olisi arvioida onko palvelutaso määritelty tämän lain ja valtioneuvoston vahvistamien strategisten tavoitteiden mukaisesti. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös palveluiden tuottamisen tarkoituksenmukaisuus. Jos palvelutaso olisi sisäministeriön arvioon mukaan riittämätön tai se ei olisi valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukainen, eikä maakunta korjaisi päätöstä 3 momentissa tarkoitettun täydennyspyynnön perusteella, valtioneuvosto voisi määrätä maakuntaa sitovasti pelastustoimen palvelutason.*”



Esitetty pykälä mahdollistaisi osaltaan valtion suoran ohjauksen maakunnan itsehallinnon vastaisesti. Valtio voisi päättää maakunnan pelastustoimen palvelutasosta ja palvelujen tarkoituksenmukaisesta tuottamistavasta sitovasti ohi järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuuston. Lisäksi esityksestä jää epäselväksi, millä perusteilla ministeriö määrittelee tarkoituksenmukaisen palvelujen tuottamistavan.

Aluehallintoviraston rooli ja tehtävät pelastustoimessa jäävät lakiehdotuksessa epäselväksi. Erillisen viraston (LUOVA) perustaminen ja tehtävät puuttuvat kokonaan.

Mikäli nyt esitettyyn lakiluonnokseen tulee uusia osia tai muista laeista johtuvia muutoksia, joita ei ole todettu lausuntoversiossa 31.8.2016, tulee jakelussa mainituilla tahoilla olla mahdollisuus lausua uudelleen pelastustoimen järjestämislaista kokonaisuudessaan.


Olavi Liljemark
Pelastusjohtaja