

03.11.2016

SM/Pelastusosasto

Lausuntopyyntö 1.9.2016, SM061:00/2015

Poliisiosaston lausunto pelastustoimen kehittämishankkeesta

Sisäministeriön poliisiosasto on pyytänyt Poliisihallituksen lausuntoa nyt puheena olevasta luonnoksesta. Poliisihallitus on toimittanut lausuntonsa 12.10.2016 eikä poliisiosastolla ole lausunnossa esitettyihin kommentteihin huomauttamista.

Poliisiosasto keskittyy kommentoimaan hallituksen esityksen luonnoksessa olevia päätöksentekoon ja ohjausmalliin liittyviä asioita.

Keskeiset ehdotukset ja havainnot

7 §. Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin pelastustoimen järjestämisestä vastaavalle maakunnalle lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiseksi. Tavoitteiden tulee perustua kansalliseen riskinarvioon, tulipaloja ja muita onnettomuuksia sekä pelastustoimen toimintavalmiuden toteutumista koskeviin seurantatietoihin, palvelutarpeeseen sekä pelastustoimen toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Lisäksi otetaan huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.

Strategisissa tavoitteissa on määriteltävä pelastustoimen ohjaamiseksi seuraavat asiat:

- 1) pelastustoimen kehittämisen valtakunnalliset linjaukset;
- 2) pelastustoimen palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin;
- 3) pelastustoimen palvelutasoon vaikuttavat keskeisimmät kehittämistavoitteet;
- 4) pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien yhteistyö pelastustoimen tehtävien hoitamisessa;
- 5) yleiset linjaukset laajakantoisista investoinneista, palveluiden tuottamisen rakenteesta ja eri toimintatapojen hyödyntämisestä sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteista;
- 6) miten 1–5 kohtien toteutumista seurataan ja arvioidaan.

Valtakunnallisesti tavoitteet voivat koskea myös muita pelastustoimen kehittämiseksi tarpeellisia asioita.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtioneuvoston vahvistamat tavoitteet olisivat strategisia, eivätkä ne olisi sellaisenaan maakuntien toimintaa sitovia. Tarkoituksena on kuitenkin, että tavoitteet täydentäisivät pelastustoimen lainsäädäntöä ja ne nostaisivat esiin ajankohtaisia palvelujen uudistus- ja kehittämistarpeita.

03.11.2016

Havainnot:

Poliisiosasto kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että valtakunnalliset tavoitteet ei ole kovin täsmällisesti määritelty ehdotetussa 7 §:ssä. Tavoitteet voivat olla 1-5 kohdassa luetellut kohteet tai sitten ne voivat olla jotain muuta, sillä valtakunnalliset tavoitteet voivat koskea myös muita pelastustoimen kehittämiseksi tarpeellisia asioita.

Valtioneuvoston päätöksessä tullaan ilmeisesti ottamaan kantaa siihen miten valtakunnalliset tavoitteet 7 §:n kohdissa 1-5 seurataan ja arvioidaan. Epäselväksi jää miten muut kuin edellä mainitut valtakunnalliset tavoitteet seurataan ja arvioidaan. Strategisten tavoitteiden juridinen sitomattomuus on myös valitettavaa.

4 §. Maakuntien yhteistyösopimus

Sopimuksessa on otettava huomioon pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet. Sopimuksen toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Sopimusta on tarvittaessa muutettava.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ennen yhteistyösopimuksen hyväksymistä olisi kuultava sisäministeriötä. Ministeriön kuulemisen tarkoituksena on, että maakunnat ja ministeriö yhdessä arvioivat, otetaanko yhteistyösopimuksessa järjestämislain 7 §:ssä tarkoitetut valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet asianmukaisesti huomioon. Valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottaminen on tärkeää paitsi toiminnallisesti, niin myös sen vuoksi, että valtioneuvosto voi pykälän 5 momentin perusteella päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta, jos siinä ei ole asianmukaisesti otettu huomioon valtakunnallisia tavoitteita.

Ehdotetun lain 13 §:n mukaan pelastustoimen palvelutason tulisi vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Ehdotetun lain 14 §:n mukaan pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättäisi pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella alueen maakuntia kuultuaan ja ottaen huomioon, mitä yhteistyösopimuksessa on sovittu. Lakisääteistä vähimmäistasoa alemmasta palvelutasosta ei kuitenkaan olisi mahdollista sopia.

Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvosto voisi päättää yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksesta tai jos siinä on sovittu edellä 2 momentissa tarkoitetuista asioista siten, että sopimus ei ole tämän pykälän 1 momentin mukainen tai pelastustoimen palvelutaso ei täytä tämän lain 13 §:n vaatimuksia.

Havainnot:

Poliisiosasto kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvosto voi tietyissä tapauksissa päättää edellä mainitun yhteistyösopimuksen sisällöstä (4 §). Tämä mekanismi otetaan käyttöön esimerkiksi silloin kun valtioneuvoston asettamat valtakunnallisia tavoitteita ei ole otettu huomioon asianmukaisesti. Tarkoituksena on, että maakunnat ja ministeriö yhdessä arvioivat edellä mainitun asianmukaisuuden.

Poliisiosaston näkemyksen mukaan tätä arviointia tehdessä tulee huomioida, että valtakunnalliset tavoitteet ovat strategisia eivätkä suoraan maakuntia sitovia. Samalla on todettava, että asianmukaisesti huomioon otettu ei ole kovin selkeä arviointikriteeri ja siihen liittyy subjektiivisia elementtejä.

Poliisiosaston näkemyksen mukaan, edellä mainittu juridinen konstruktio, jossa valtioneuvosto päättäisi yhteistyösopimuksista, mikäli maakuntia ei-sitovia kansallisia tavoitteita ei ole asianmukaisesti huomioitu yhteistyösopimuksissa, on ongelmallinen. Ei-sitovan elementin huomioimatta jättäminen on ongelmallinen veto-oikeuden perusteena.

Yhteistyösopimuksesta päättäisi valtioneuvosto myös siinä tapauksessa, että pelastustoimen palvelutaso ei täytä pelastustoimen järjestämislain 13 §:n vaatimuksia. Poliisiosaston näkemyksen mukaan ei ole täysin selvää mitä edellä mainitulla kirjauksella tarkoitetaan ottaen huomioon, että pelastustoimen järjestämislain 14 §:n mukaan pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättäisi pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella

03.11.2016

alueen maakuntia kuultuaan ja ottaen huomioon, mitä yhteistyösopimuksessa on sovittu. Näyttäisi perustelujen valossa siltä, että asia voidaan viedä valtioneuvoston päätettäväksi sopimusvaiheessa.

Poliisiosaston näkemyksen mukaan maakuntien yhteistyösopimusten seuranta jää varsin avoimeksi. Seuranta on kuitenkin keskiössä, sillä yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että mikäli seurannan perusteella osoittautuisi, että sopimus ei toteudu tavoitteiden mukaisesti, sitä tulisi tarvittavin osin muuttaa. Poliisiosasto kuitenkin haluaa samalla nostaa esille tähän liittyvän periaatteellisen kysymyksen. Onko ajatuksena, että sopimusta muutetaan, mikäli tavoitteisiin ei päästetä vai onko ajateltavissa, että toimintaa voitaisiin edelleen kehittää ennen sopimusmuutosta? Onko siis aina edessä sopimusmuutos kun sopimus ei toteudu tavoitteiden mukaisesti?

Poliisiosasto kiinnittää huomiota myös siihen, että 4 §:n perusteluissa todetaan "ehdotetun lain 13 §:n mukaan pelastustoimen palvelutason tulisi vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Lakisääteistä vähimmäistasoa alemmasta palvelutasosta ei kuitenkaan olisi mahdollista sopia." Poliisiosasto toteaa, että 13 §:ssä tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ei mainita lakisääteistä vähimmäistasoa ollenkaan. Poliisiosasto toteaa näin ollen, että on epäselvää mitä lakisääteisellä vähimmäistasolla tässä yhteydessä tarkoitetaan.

14 § Pelastustoimen palvelutasopäätös

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättää pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella alueen maakuntia kuultuaan. Päätöksessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit ja edellä 4 §:ssä tarkoitettu yhteistyösopimus, selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämisestä. Kehittämissuunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon 7 §:ssä tarkoitettut vahvistetut valtakunnalliset tavoitteet.

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan on tehtävä uusi palvelutasopäätös riskien ja uhka-arvioiden muuttuessa oleellisesti. Uusi palvelutasopäätös tulee kuitenkin tehdä aina vuoden kuluessa 7 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten tavoitteiden vahvistamisesta.

Sisäministeriön tehtävänä on arvioida onko palvelutaso määritelty tämän lain ja vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden sekä 11 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden mukaisesti. Jos palvelutaso on sisäministeriön arvion mukaan riittämätön tai sitä ei muutoin ole määritelty vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden sekä 11 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden mukaisesti, eikä pelastustoimen järjestämisestä vastaava maakunta korjaa päätöstä 3 momentissa tarkoitettua täydennyspyynnön perusteella, valtioneuvosto voi määrätä maakuntaa sitovasti pelastustoimen palvelutason.

Valtioneuvoston päätös valmistellaan sisäministeriössä. Valmistelun yhteydessä ministeriön on kuultava niitä maakuntia, joita päätös koskee.

Sisäministeriön on järjestettävä palvelutasopäätösten seuranta ja laadittava vuosittain seurannan arviointiraportti.

Sisäministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin palvelutasopäätösten sisällöstä, rakenteesta, laatimisesta, seurannasta ja arvioinnista sekä muuttamisesta.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan; Voimassa olevan pelastuslain 29 §:n 3 momentin mukaan palvelutasopäätös on toimitettava aluehallintovirastolle. Jos palvelutasopäätös on puutteellinen, aluehallintovirasto voi palauttaa asiakirjan täydennettäväksi. Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan palvelutasopäätös olisi toimitettava aluehallintoviraston sijaan sisäministeriölle. Jos palvelutasopäätös olisi puutteellinen, voisi sisäministeriö palauttaa päätöksen täydennettäväksi. Puutteellisuus voisi kohdistua esimerkiksi pykälän 1 momentissa säädettyyn sisältöön tai siihen, onko palvelutasopäätöksessä otettu riittävästi huomioon 7 §:ssä säädetyt

03.11.2016

pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Puutteiden korjaamiselle olisi asetettava määräaika.

Pykälän 4 momentin 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 arvion mukaan riittämätön tai se ei olisi valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukainen, eikä maakunta korjaisi päätöstä 3 momentissa tarkoitetun täydennyspyynnön perusteella, valtioneuvosto voisi määrätä maakuntaa sitovasti pelastustoimen palvelutason.

Havainnot:

Poliisiosasto kiinnittää huomiota siihen miten valtakunnallisten tavoitteiden käsittely eroaa toisistaan lain eri kohdissa.

14 § 1 mom.

Kehittämissuunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon 7 §:ssä tarkoitetut vahvistetut valtakunnalliset tavoitteet.

14 § 3 mom.

Sisäministeriön tehtävänä on arvioida onko palvelutaso määritelty tämän lain ja vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden sekä 11 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden mukaisesti.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa asiasta todetaan; Puutteellisuus voisi kohdistua esimerkiksi pykälän 1 momentissa säädettyyn sisältöön tai siihen, onko palvelutasopäätöksessä otettu riittävästi huomioon 7 §:ssä säädetty pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet.

14 § 4 mom.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa asiasta todetaan; Jos palvelutaso olisi sisäministeriön arvion mukaan riittämätön tai se ei olisi valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukainen

Samalla on pidettävä mielessä, että lain 4 §:ssä valtakunnallisista tavoitteista todettiin, että mikäli niitä ei ole otettu huomioon asianmukaisesti asia voidaan viedä valtioneuvoston päätettäväksi.

Poliisiosasto kiinnittää huomiota siihen, että ilman voimassa olevaa asetusta mistä säädettäisiin tarkemmin palvelutasopäätöksestä, voisi sen muuttaminen olla hankalaa. Muuttaminen näyttäisi siinä tapauksessa tapahtuvan pykälän 2 momentin mukaisesti. Lisäksi lain 11 §:n menettely näyttäisi jäävän kontekstuaalisesti irrallaan olevaksi.

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lisäksi tarvittaessa säätää tarkemmin: suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut sekä ne maakunnat, joihin palvelut kootaan (3 §); tarkempia säännöksiä asioista, joista on sovittava yhteistyösopimuksessa (4 §); sisäministeriön ja [aluehallintoviraston] tehtävistä pelastustoimesta sekä pelastustoimen valtakunnallisesta yhteensovittamisesta (6 §); sekä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta (17 §).

Sisäministeriön asetuksella voitaisiin lisäksi tarvittaessa säätää tarkemmin: tiedoista joiden pitää sisältyä 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin raportteihin ja ajankohdasta, milloin raportit on toimitettava sisäministeriölle (12 §); sekä palvelutasopäätösten sisällöstä, rakenteesta, laatimisesta, seurannasta ja arvioinnista sekä muuttamisesta (14 §).

03.11.2016

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Poliisiosasto kiinnittää huomiota siihen, että kokonaisuus jää osittain hahmottamatta koska monesta asiasta on tarkoitus säätää tarkemmin asetuksella.

Esimerkiksi päätöksentekoon liittyvät asetukset olisi ollut tarkoituksenmukaista valmistella yhtäaikaaisesti hallituksen esityksen kanssa jotta kokonaisuuden arviointi olisi ollut mahdollista. Samalla tavalla erilaiset suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut on erityisen tärkeässä roolissa, joten jatkovalmistelussa tulisi tähän kiinnittää erityistä huomiota.

Sisäministeriölle asetetaan ehdotetussa lainsäädännössä paljon velvoitteita, jotka koskevat esimerkiksi ohjausta, neuvotteluja ja asioiden seuranta. Koska valmisteluaineistosta ei selkeästi ilmene, miten sisäministeriö aikoo vastata näihin edellä kerrottuihin muutoksiin, tulisi asiaan kiinnittää erityistä huomiota jatkovalmistelussa.

Lopuksi

Kokonaisuutena maakuntauudistuksen mukanaan tuoma hallinnollinen malli jää pelastustoimen osalta epäselväksi. Maakuntauudistukseen liittyy olennaisesti muitakin lakeja, kuten muun muassa maakuntalaki ja sosiaali- ja terveystoimea koskeva järjestämislaki. Mitä uudistus tuo kokonaisuutena pelastustoimelle ja sisäministeriölle ei käy ilmi tästä lausuntomateriaalista. Ohjaus- ja hallintomalleihin liittyy olennaisesti myös raha tulosoikeuden mekanismina. Näin ollen uudistuksen kokonaiskuvan muodostaminen on vaikeaa ja ohjausmallien käytännön toimivuutta on mahdotonta arvioida.

Todellinen mahdollisuus valtakunnalliseen yhdenmukaistamiseen ja vaikuttamiseen sisäministeriönä valtioneuvoston kokonaisuudessa jää epäselväksi. Ohjausmallit ovat olennaisia myös palveluiden kokoamisessa suurempiin kokonaisuuksiin. Poliisiosasto pitääkin tärkeänä, että myös kokoamisen osalta hallintomalli/päätöksentekomalliin kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Nyt päätöksentekomallit vaikuttavat olevan epäselviä ja hallinnollisesti raskaita.

Poliisille pelastustoimen päätöksenteko ja hallintomalli on tärkeä. Tällä hetkellä viranomaisilla on monta projektia ja hanketta joissa on keskinäisiä sidonnaisuuksia. Tulevaisuudessa tämä tulee lisääntymään. Näin ollen on tärkeää että tulevaisuudessa kaikilla viranomaisilla on mahdollisuus tehdä päätöksiä ja linjauksia yhteisissä projekteissa samanaikaisesti hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi.

Osastopäällikkö

Kauko Aaltomaa

Poliisiylitarkastaja

Stefan Gerkman

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 03.11.2016 klo 11:12. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Poliisihallituksen lausunto 12.10.2016, POL-2016-12459

Jakelu

SM/Pelastusosasto

Tiedoksi

Hallitusneuvos Ilpo Helismaa
Lainsäädäntöjohtaja Mika Kättö