

Lausunto ehdotuksesta pelastustoimen järjestämislaki

SISÄMINISTERIÖ

198/00.04.00/2016

19. 10. 2016

Kh 10.10.2016 § 172

INRIKESMINISTERIET

Valmistelija: Harri Anttila, kunnanjohtaja
p. 0400 559 034, s-posti: harri.anttila@rautjarvi.fi

Lappeenrannan kaupungin konsernihallinto pyytää Etelä-Karjalan pelastuslaitoksen toimialueen kunnilta lausuntoa otsikkoasiasta 27.10.2016 mennessä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen järjestämisestä. Lakia sovellettaisiin pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan vuoden 2019 alusta lukien.

Pelastustoimi on voimassa olevan pelastuslain mukaan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan säädettäväksi viiden maakunnan tehtäväksi. Ne järjestäisivät pelastustoimen yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella.

Pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttää pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia maakunnissa. Uudelleenorganisoinnin yhteydessä pelastustoimen ohjausjärjestelmää esitetään tarkistettavaksi siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein, taloudellisesti ja tehokkaasti. Pelastustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämissmallin pohjalta on puolestaan välttämätön, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa kiireellisiä ensihoitotehtäviä ja kiireellisiä ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa erikseen sovitaan.

Esityslistan oheisena kunnanjohtaja laatima lausuntomuistio.

Kj:n ehdotus:

Lausuntonaan kunnanhallitus totetaa:

- Pelastustoimen ohjausjärjestelmä ohittaa maakunnallisen ja paikallisen tarpeiden ja uhkien arvioinnin ja jää siten kaukaiseksi kansalaisten arjen turvaamisesta.
- Päätösvallan siirtyminen etäälle lisää kuntien taloudellista riskiä toimipaikkojen pääomakustannusten osalta.
- Ensihoidon integroiminen pelastustoimeen ei onnistu muutoin kuin antamalla pelastustoiminnan tuottaminen kaikkien maakuntien palvelulaitosten hoidettavaksi.
- Yhtiöittämisvelvollisuus koskee ensihoitoa, jos yksikin yhteistoiminta-alueen maakunta edellyttää käytettäväksi muita palveluntuottajia, jolloin nämä palvelut on siirrettävä järjestämisvastuussa olevan maakunnan yhtiön hoidettavaksi eikä tehtävän siirto pelastustoimelle ole enää mahdollista.

- Maakunnan itsehallinto edellyttää, että kaikille maakunnille annetaan laajempi oikeus osallistua ja päättää yhteistoiminta-alueen palvelutasopäätöksestä ja toiminnasta. Vaikka järjestämisvastuu pelastustoimesta annettaisiinkin yhteistyöalueen yhdelle maakunnalle, tulee pelastustoimen tuotanto liittää osaksi jokaisen maakunnan palvelulaitosta.
- Yhteistyösopimuksen vahvistaminen esitetyllä tavalla valtioneuvostossa vastoin maakunnan tahtoa siirtää valtaa ja rahoitusvastuuta pois maakunnan asukkailta, joka on itsehallintoa loukkaavaa.
- Vapaaehtoisten palokuntien ja kuntien rooli pelastustoiminnan järjestämisen ja toteuttamisen osapuolina tulisi tunnistaa ja tunnustaa.

Kunnanhallitus liittää lausuntoonsa oheisen lausuntomuiston.

Päätös:

Hyväksyttiin.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Rautjärvellä 18.10.2016



Harri Anttila
kunnanjohtaja, pöytäkirjanpitäjä

Jakelu

Lappeenrannan kaupunki
Sisäministeriö

Oikaisuvaatimusohjeet**Muutoksenhakukielto ja perusteet**

Päätöksistä §:t 164 - 168, 171-172, 175 - 177

ei saa tehdä Kuntalain 91 §:n mukaan oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Oikaisuvaatimusoikeus

Päätöksiin §:t 169, 170, 173, 174, 178

tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Oikaisuvaatimusviranomainen

Viranomainen, jolle oikaisuvaatimus tehdään:

Rautjärven kunnanhallitus

Simpeleentie 12

56800 Simpele

f: 05 474 2038

s-posti: rautjarven.kunta@rautjarvi.fi

Oikaisuvaatimusaika

Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa tiedoksisaannista. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä, saantitodistuksen osoittamana aikana tai erilliseen tiedoksisaantitodistukseen merkittynä aikana.

Pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä: 18.10.2016 klo 9.00 - 15.00

Oikaisuvaatimuksen sisältö

Oikaisuvaatimuksesta on käytävä ilmi vaatimus perusteluineen ja se on tekijän allekirjoitettava. Oikaisuvaatimus on toimitettava Rautjärven kunnanhallitukselle ennen oikaisuvaatimusajan päättymistä.

Tiedoksiantotodistus

(X) Lähetetty tiedoksi kirjeellä (Kuntalaki 95 §)

Vastaanottaja: *Sisäministeriö*

Rautjärvellä *18/10* 20 *16*

Lähettäjän allekirjoitus



() Luovutettu asianosaiselle

Rautjärvellä / 20

Luovuttaja

Vastaanottaja

Tuomioistuinen ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (tuomioistuinmaksulaki 1.1.2016/1455) 2 §:n nojalla muutoksenhakijalta peritään oikeudenkäyntimaksua hallinto-oikeudessa 250 euroa.

Lausuntomuistio ehdotuksesta laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Yhteenveto lausunnon sisällöstä

- Pelastustoimen ohjausjärjestelmä ohittaa maakunnallisen ja paikallisen tarpeiden ja uhkien arvioinnin ja jää siten kaukaiseksi kansalaisten arjen turvaamisesta.
- Päätösvallan siirtyminen etäälle lisää kuntien taloudellista riskiä toimipaikkojen pääomakustannusten osalta.
- Ensihoidon integroiminen pelastustoimeen ei onnistu muutoin kuin antamalla pelastustoiminnan tuottaminen kaikkien maakuntien palvelulaitosten hoidettavaksi.
- Yhtiöittämisvelvollisuus koskee ensihoitoa, jos yksikin yhteistoiminta-alueen maakunta edellyttää käytettäväksi muita palveluntuottajia, jolloin nämä palvelut on siirrettävä järjestämisvastuussa olevan maakunnan yhtiön hoidettavaksi eikä tehtävän siirto pelastustoimelle ole enää mahdollista.
- Maakunnan itsehallinto edellyttää, että kaikille maakunnille annetaan laajempi oikeus osallistua ja päättää yhteistoiminta-alueen palvelutasopäätöksestä ja toiminnasta. Vaikka järjestämisvastuu pelastustoimesta annettaisiinkin yhteistyöalueen yhdelle maakunnalle, tulee pelastustoimen tuotanto liittää osaksi jokaisen maakunnan palvelulaitosta.
- Yhteistyösopimuksen vahvistaminen esitetyllä tavalla valtioneuvostossa vastoin maakunnan tahtoa siirtää valtaa ja rahoitusvastuuta pois maakunnan asukkailta, joka on itsehallintoa loukkaavaa.
- Vapaaehtoisten palokuntien ja kuntien rooli pelastustoiminnan järjestämisen ja toteuttamisen osapuolina tulisi tunnistaa ja tunnustaa.

Lähtökohta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen järjestämisestä. Lakia sovellettaisiin pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan vuoden 2019 alusta lukien.

Pelastustoimi on voimassa olevan pelastuslain mukaan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan säädettäväksi viiden maakunnan tehtäväksi. Ne järjestäisivät pelastustoimen yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella.

Pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttää pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia maakunnissa. Uudelleenorganisoinnin yhteydessä pelastustoimen ohjausjärjestelmää esitetään tarkistettavaksi siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein, taloudellisesti ja tehokkaasti. Pelastustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta on puolestaan välttämätön, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa kiireellisiä ensihoitotehtäviä ja kiireellisiä ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa erikseen sovitaan.

Pelastustoimen järjestäminen

Maakunnan tehtävänä on lailla erikseen säädetyllä tavalla hoitaa maakuntalain 6 §:n 1 mom 4) kohdan mukaan pelastustointia. Pelastustoimen järjestämislain mukaan järjestämisvastuu on sote yhteistoiminta-alueena toimivalla maakunnalla. Eli Etelä-Karjalan maakunnan tehtäviin pelastustoimi ei kuuluisi.

Lakiluonnosten mukaan sekä pelastustoimen että ensihoidon järjestämisestä vastaisi Etelä-Karjalan ja Rautjärven kunnan osalta Uudenmaan maakunta.

Pelastustoimen tuottaminen

Pelastustoimen järjestämislain mukaan palvelujen tuottamisesta vastaa maakuntalain 9 luvussa tarkoitettu maakunnan palvelulaitos. Maakuntalain mukaan maakunnan palvelulaitoksen tehtävänä on tuottaa maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamat tehtävät. Palvelulaitoksen on annettava maakunnalle asiantuntija-apua maakunnalle kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

Lisäksi maakuntalaissa todetaan, että maakunnassa on yksi palvelulaitos, jolla voi olla tytäryhteisöjä.

Palvelujen tuotannossa painotetaan vakinaisen henkilökunnan roolia palvelujen tuottamisessa. Tasapuolisen saavutettavuuden takaamiseksi ei kuitenkaan voida saavuttaa riittävää kattavuutta kustannustehokkaasti ilman järjestäytynyttä vapaaehtoistoimintaa.

Pelastustoimen rahoitusvastuu ja yhteistyösopimus

Maakuntien rahoituslain perusteella valtion rahoitus maakunnan tehtäviin tulee yhtenä laskennallisena eränä kaikille maakunnille, joka sisältäi myös pelastustoimen rahoitusosuuden. Muut kuin järjestämisvastuussa olevat maakunnat osallistuvat niin pelastustoimen kuin ensihoidonkin rahoitukseen yhteistyösopimuksen perusteella.

Yhteistyösopimuksessa sovitaan pelastustoimen rahoituksen lisäksi palvelutasosta, investoinneista, poikkeusolojen järjestelyistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa ensihoidon osalta yhteistoimintasopimuksessa palvelutason sijaan sovitaan yhteensovittamisesta, jonka on edistettävä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua sekä tarkoituksenmukaisen, kustannusvaikuttavan ja tehokkaan tuotantorakenteen toteutumista. Työnjaossa on lisäksi varmistettava, että yhteistyösopimuksen perusteella palveluja antavassa toimintayksikössä on tehtävän hoitamiseksi riittävä taloudelliset ja henkilöstövoimavarat sekä osaaminen.

Jos yhteistoiminta-alueen maakunnat eivät pääse yhteisymmärrykseen yhteistyösopimuksesta tai palvelutaso ei ole riittävä, valtioneuvostolla on toimivalta päättää sopimuksen tai palvelutason sisällöstä.

Maakuntastrategia suhteessa yhteistoiminta-alueeseen ja pelastustoimen palvelutasopäätökseen

Maakunnan tulee vähintään kerran valtuuston toimikaudessa laatia maakuntastrategia, jossa tulee päättää pitkän aikavälin tavoitteista. Maakuntastrategiaa tulee toteuttaa mm. talousarvioissa sekä palvelutasoa koskeissa yhteistyösopimuksissa.

Pelastustoimen järjestämislain mukaan pelastustoimesta vastaavan maakunnan valtuusto päättää pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella maakuntia kuultuaan ja ottaen huomioon kansalliset ja alueelliset riskit sekä yhteistyösopimus.

Palvelutasopäätöksen päätösvalan antaminen yhden maakunnan valtuustolle on ristiriidassa maakuntalain strategisen ohjauksen periaatteen kanssa, jos päätöksenteossa yhtenevällä tavalla eivät ole mukana kaikki yhteistoiminta-alueen maakuntien valtuustot. Palvelutasopäätöksen ja yhteistyösopimuksen tulisi toteuttaa kunkin maakunnan maakuntastrategiaa. Jolloin yhteistyösopimuksen ja palvelutasopäätöksen tulisi kuulua samaan päätöksentekoprosessiin. Tällöin yksittäisen maakunnan itsehallintoa ei loukattaisi.

Tämän itsehallintoperiaatteen kannalta on myös arveluttavaa, jos valtioneuvosto puuttuisi pelastustoimen operatiiviseen toimintaan vahvistaessaan yhteistyösopimuksen.

Toiminta markkinoilla

Maakunta voi velvoittaa palvelulaitoksen hankkimaan maakuntastrategiassa määritellyin perustein maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja muilta tuottajilta maakunnan omaa tuotantoa varten.

Maakunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja maakunnan asukkaille tai muille toimijoille.

Pelastustoiminta ei ole toimintaa markkinoilla. Ensihoidon osalta on mahdollista järjestää toiminta myös markkinaehtoisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta yhteistyösopimuksessa voidaan myös sopia, että useammat palvelulaitokset vastaavat yhteistoiminta-alueen vastuulle kuuluvan palvelun tuotannosta.

Maakuntalain perusteella yksittäinen maakunta voi oman strategiansa nojalla edellyttää ensihoidon tuotannon ostamista markkinoilta. Jos yhden maakunnan osalta yhteistyösopimuksessa sovitaan, että ensihoito hankintaan muulta tuottajalta, niin se tarkoittaa, että palvelua koko yhteistoiminta-alueelle tuottavan palvelulaitoksen tulee yhtiöittää koko ensihoitotoimintansa, eikä se voi hankkia palvelua oman palvelulaitoksen pelastustoimelta.

Tuotannon hajauttaminen yhteistoiminta-alueella

Toiminnan selkeyttämiseksi ja In House toiminnan varmistamiseksi myös ensihoidon osalta tulisi laissa selkeästi sallia, että kunkin maakunnan oma palvelulaitos voisi ottaa vastatakseen niin ensihoidon kuin pelastustoimen palvelujen tuottamisen.

Tällöin toiminta olisi mahdollista saada yhden maakunnan johdon alaisuuteen ja rahoituskin voitaisiin kohdistaa yhteistoiminta-alueen, yhteisiä tehtäviä lukuun ottamatta, omaan maakunnalliseen operatiiviseen toimintaan. Yhteistoimintasopimuksessa ei olisi enää tarvetta määritellä yksityiskohtaisesti kussakin maakunnassa toteutettava operatiivinen toiminta, jolloin myöskään valtioneuvoston ei tarvitsisi tältä osin loukata maakuntien itsehallintoa.

Pelastustoimen järjestämisvastuun jäädessä yhteistoiminta-alueelle voidaan valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti edelleen yhteistoimintasopimuksessa sopia palvelutasosta, investoinneista ja poikkeusolojen järjestelyistä.

Omaisuuksien siirtyminen, käyttö ja toimitilat

Lain perusteluissa todetaan, että kuntien omistamat paloasemat jäisivät niiden omistukseen ja järjestämisvastuussa olevat maakunnat vuokraisivat ne kunnilta. Irtaimisto siirtyisi järjestämisvastuussa olevan maakunnan omistukseen. Kalusto olisi sijoitettuna edelleen yhteistyöalueiden kaikissa maakunnissa.

Pelastustoimen järjestämislaissa ei edellä mainituista periaatteista ole määräystä. Toimeenpanossa noudatetaan maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaannpanolakia.

Voimaannpanolain mukaan toimitilat siirtyvät 1.1.2019 pelastustoimen hallintaan ja maakunnalla on velvollisuus solmia kunnan kanssa pääoma- ja ylläpitokustannukset kattava vuokrasopimus 31.12.2021 saakka, jonka jälkeen toimitilojen vuokraus siirtyy maakuntien yhteiselle toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukselle. Kuntien kanssa tehdyt vuokrasopimukset toimitiloista on uusittava tai irtisanottava viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä, taikka lunastettava tilat palvelukeskuksen omistukseen.

Pelastustoimen irtain omaisuus osakeyhtiöiden osakkeita lukuun ottamatta siirtyy korvauksetta maakunnalle 1.1.2019. Pelastustoimeen liittyvät sopimukset siirtyvät maakunnalle kaikkine vastuineen samasta ajankohdasta lukien.

Tämä tarkoittaa mm. sitä, että kolmansien osapuolten kanssa tehdyt yksityisoikeudelliset sopimukset siirtyvät sellaisenaan, mutta vastaavilla kuntien välisillä järjestelyillä ei ole lain suojaa. Tällöin mm. toimitiloja koskevat pitkät vuokrasopimukset sekä voimassa olevat leasing-sopimukset siirtyvät maakunnalle.

Esitetyn toimintatavan mukaisesti kuntien tulee omat riskinsä minimoidakseen jättää investoimatta toimitiloihin tai käyttöomaisuuteen vaan ne on siirtymäaikana hoidettava ulkopuolisin sopimuksin.

Rautjärven kunnan osalta taloudellinen riski liittyy Simpeleen ja Rautjärven Asemanseudun paloasemien käyttöön vuoden 2021 jälkeen. Näiden kohteiden tasearvo on 1.1.2022 olisi 1.064.000 euroa. Tilojen mahdollinen muuntaminen muuhun käyttöön tarkoittaisi käytännössä sitä, että jäljelle jäävä pääoma jäisi kunnan tappioksi.

Pelastustoimen ohjaus

Pelastustoiminnan palvelurakenne ja toimipaikat määritellään järjestämisvastuussa olevan maakunnan hyväksymässä palvelutasopäätöksessä. Palvelutasopäätöksen tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia sekä toteuttaa valtakunnallisia tavoitteita.

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin yhteistyöalueelle strategiset tavoitteet pelastustoimelle. Tavoitteiden tulee perustua kansalliseen riskinarvioon, toimintavalmiuden toteutumista koskeviin seurantatietoihin, palvelutarpeeseen sekä toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Lisäksi otetaan huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.

Vuosittain käydään järjestämisvastuussa olevan maakunnan ja sisäministeriön välillä neuvottelut palvelujen toteuttamisesta.

Valtioneuvosto voi sitovasti päättää yhteistoiminta-alueen palvelurakenteen kehittämisestä sekä velvoittaa varmistamaan palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden tai kustannustehokkaan järjestämisen. Valtioneuvoston on kuultava niitä maakuntia, joita päätös koskee.

Pelastustoimen ohjauksessa muiden, kuin järjestämisvastuussa olevien, maakuntien rooli jää erittäin ohueksi. Niillä on oikeus tulla kuulluksi palvelutasopäätöstä tai valtioneuvoston päätöstä valmisteltaessa sekä riitauttaa yhteistyösopimus. Yhteistyösopimuksen riitauttamalla päätös siirtyy valtioneuvoston harkittavaksi, jolloin maakunnan näkemys voidaan täysin ohittaa.

Etelä-Karjalan osalta alueelliset ja paikalliset tarpeet arvioidaan ensi sijassa Uudenmaan maakunnassa, jonka omat olosuhteet ovat täysin poikkeavat.

Keskeisin ohjausrooli on sisäministeriöllä, jonka tulkinta tarpeista ja onnettomuusuhkista ratkaisee käytännössä toteutettavan palvelurakenteen ja toimipaikat.

Näissä arvioinneissa tuskin pienen ja harvaan asutun teollisuuspaikkakunnan erityisolosuhteet tulevat huomioon otetuiksi.

Paikallisten toimijoiden asema

Laissa pelastustoimen järjestämisestä paikallisia toimijoita ei käytännössä ole otettu huomioon millään lailla.

Lain 5§: perusteella pelastustoimen tuottamisessa voidaan käyttää sopimuspalkokuntia tai muuta yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan.

Kaupunkiseutujen ulkopuolella ainoa kustannustehokas pelastustoimen valmiutta ylläpitävä toimintatapa on vapaaehtoinen palkokunta. Vapaaehtoistyötä on kuitenkin vaikea ylläpitää ja kehittää, jos sillä ei ole selkeää roolia pelastustoiminnan tuotannossa.

Kuntia ei ole mainittu lainkaan vaikka esimerkiksi palvelutasopäätös vaikuttaa merkittävästi kuntalaisten todelliseen ja kokemaan turvallisuuteen, jolloin sillä on suora yhteys myös kuntalaisten hyvinvointiin, jonka vaaliminen jää kuntien keskeiseksi tehtäväksi.

Maakuntauudistuksen tullessa voimaan kunnan tehtävistä poistuu pelastustoimi. Kunnan yleinen toimivalta ei kata niitä tehtäviä, joita hoidetaan joko markkinoilla tai laissa määritellyllä järjestämisvastuulla muiden viranomaisten toimesta. Tällöin kunta ei voi olla tukemassa sellaista vapaaehtoistoimintaa, joka on osa virallista pelastustoimen tuotantoa.

Muistion laatija

Harri Anttila, kunnanjohtaja