

Vesa-Pekka Tervo

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Viite: Lausuntopyyntö VN/18671/2022

Lausunto pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen luonnoksesta

Sisäministeriö on 31.8.2022 asettanut pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen uudistaminen -hankkeen. Lausuntopyynnön mukaan pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeeseen määritellyillä kriteereillä tuetaan pelastustoiminnan palveluiden suunnittelua ja toteutusta. Lausuntopyynnön mukaan pelastustoiminnan palvelutaso päätetään palvelutasopäätöksessä.

Laissa pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) säädetään palvelutasopäätöksen hyväksymisestä. Aluevaltuusto päättää pelastustoimen palvelutasosta ja hyvinvointialue vastaa palvelututannon järjestämisestä. Hyvinvointialue pyytää palvelutasopäätöksestä aluehallintoviraston lausunnon ennen palvelutasopäätöksen hyväksymistä.

Valtion pelastustoimen ohjauksen on oltava strategista ja vain keskeisimpiin järjestämisen periaatteisiin keskittyvää. Tehtävät ja vastuut tulee osoittaa lainsäädännöllä ja tarvittavilla valtioneuvoston asetuksilla. Lainsäädäntötyö edellyttää ohjeisiin verrattuna huomattavan laajan vaikutusten arvioinnin sekä asianmukaiset osallistumiset ja kuulemiskäytännöt. Lainvalmisteluun kuuluu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asianmukaisten kustannusvaikutusanalyysien tuottaminen sekä valtion rahoitusvastuun toteaminen velvoitteita pelastustoimelle osoitettaessa.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeesta ei ole tehty erillistä vaikutustenarviointia. Vaikutustenarviointi olisi auttanut tunnistamaan ja arvioimaan laaja-alaisesti erilaisia vaikutuksia, kuten taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia. Ilman asianmukaista vaikutustenarviointia ohjeet tuottavat palvelujen toteutuksen kannalta epätarkoituksenmukaisia ja vaikeasti korjattavia toiminnallisia seuraamuksia sekä ennen kaikkea perustelemattomia kustannuksia. Osaltaan ohjeiden antamiseen liittyvien ongelmien taustalla ovat aluehallinnon kategoriset tulkinnat ja viimeaikaiset alemman asteen oikeustapaukset ja näitä johdettu perusteeton tulkinta, että ohjeista muodostuisi velvoittavia asiakirjoja. Tällaisella tulkinnalla ohjeet menettävät toimivuutensa vaihtoehtoisina ohjaukskeinoina ja samalla rikotaan säädösasiakirjojen hierarkia. Ero terveyspalvelujen mitoituserusteiden määrittämiseen on suuri, kun on itsestään selvää, että valtion vaatimukset esimerkiksi sairaalaverkon ja hoitajamitoituksen kysymyksistä osoitetaan lain tasolla.



Toimintavalmiuden suunnitteluohjeen päivitys esittää uuden suunnitteluvaihtoehdon, jonka toteutus ohjeessa esitetyllä tavalla murtaisi lailla säädettyä vastuunjakoa. Ei ole olemassa tarvetta erilliselle toimintavalmiussuunnitelmalle, joka "konkreettisella tavalla" kertoisi kuinka pelastustoiminnan palvelutaso toteutetaan. Toimintavalmiutta koskevaa suunnitteluaineistoa ei ole perusteltua jakaa toimintaympäristöanalyysin ja palvelutasopäätöksen rinnalle kolmanteen asiakirjaan. Esitetty muutos olisi myös omiaan luomaan virheellistä kuvaa aluevaltuustolle kuuluvasta toimivallasta pelastustoimen palvelutasosta päätettäessä, sekä hyvinvointialueille kuuluvasta vastuusta palvelujen järjestämisessä.

Palvelutasopäätökseen kirjataan päätökset palvelukokonaisuudesta ja sen osien käytöstä siten, että palvelut vastaavat mahdollisimman kattavasti perusteluaineistossa esitetyistä riskeistä ottaen huomioon pelastustoimen palveluiden vaikutus riskeihin ja uhkatasoihin. Tietoperusteinen valmistelu edellyttää siis arvioita pelastustoimen palvelukokonaisuuden ja sen osien vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Hyvinvointialue toimii asiakasrajapinnassa ja on siten ainoa toimija, jolla on riittävät tiedot riskitasoista, asiakastarpeista sekä kattavimmat tiedot palvelujen vaikuttavuudesta. Luonnoksessa esitetty pelkästään tilastollisiin tietoihin ja tilastollisten tietojen muutokseen perustuva riskiruututarkastelu ei mahdollista palvelujen vaikuttavuudesta vastaavan hyvinvointialueen asiantuntijuuden riittävää hyödyntämistä turvallisuustyössä. On myös huomattava, että merkittävä osa turvallisuuden kehittämistä perustuu yhteistyörakenteisiin ja yhdessä toteutettaviin toimenpiteisiin. Asiakkaiden turvallisuus ei perustu yksinomaan pelastustoimen palveluihin. Kohdekohtaista todennäköisyyttä pelastustoiminnan tarpeeseen valitulla ajanjaksolla ja yksittäisen kohteen riskitason muutosta voidaan arvioida esimerkiksi pelastustoimen valvontatoiminnan yhteydessä, jolloin hyvinvointialueen pelastustoimella on tiedossaan merkittävät kohteen riskitasoon vaikuttavat tekijät. Sama koskee ennakoitavuutta. Vain palvelutuotannolla on riittävä tieto palvelutarpeiden muutoksista pitkällä aikavälillä.

Ohjeluonnosta laatiessa lähtökohtana on ollut, että "Suomen kokonaispalvelutason ei ole syytä tehdä muutoksia" ja tämän vuoksi riskitasot on asetettu niin, että niiden mukaisesti muodostuvat riskiruutujen riskiluokat ja niiden kokonaismäärä eivät olennaisesti muuta valtakunnallisesti pelastustoiminnalle asetettuja vaatimuksia siitä tilanteesta, joka vallitsi ohjeen laadintahetkellä. Tuotettaessa perusteita toiminnan mitoitukselle, tulisi valintojen perustua tieteellisiin menetelmiin ja tietoon. Esitettyjen johtopäätösten uskottavuutta vähentää työlle ennalta asetetut reunaehdot.

Vesa-Pekka Tervo
Kehittämispäällikkö
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy