

Sisäministeriö

Lausuntopyyntönnö SMDno-2016-1495

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Sisäministeriö on lähettänyt lausuntopyynnön luonnoksesta pelastuslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esityksen pääsisältönä on

- tehdä pelastuslakiin tarvittavat muutokset, jotka johtuvat maakuntauudistuksesta sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisoinnista
- muuttaa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa koskevia vastuusuhteita
- täsmentää sääntelyä koskien pelastustoimen kansainvälistä apua, maksuja paloilmoittimien aiheuttamista erheellisistä ilmoituksista, Pelastusopistoa ja pelastustoimen koulutusta, väestönsuojelua sekä Palosuojelurahaston ohjausta ja valvontaa.

Valtiontalouden tarkastusvirastolle esittää lausuntonaan seuraavaa.

Pelastuslain muutokset koskien öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa koskevia vastuusuhteita

Esityksen mukaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan ylin johto, ohjaus ja valvonta siirretään sisäministeriölle, joka huolehtii torjunnan valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä. Rajavartiolaitos johtaa alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa ja asettaa torjuntatöiden johtajan, jos ympäristövahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa Suomen merialueella aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä. Jos torjuntaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, torjuntatöiden yleisjohtajana toimii rajavartiolaitoksen asettama torjuntatöiden johtaja.

Esitys pohjautuu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan, jonka mukaan ”Ympäristöönnettomuuksien operatiivinen johtovastuu merialueilla siirretään sisäministeriölle.” Lainsäädäntöä valmisteltiin ympäristöministeriön johtamassa työryhmässä, joka antoi raporttinsa 2.5.2016. Nykyinen luonnos hallituksen esitykseksi on työryhmän tarkasteleman ns. laajan siirtovaihtoehdon mukainen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi 26.5.2016 em. työryhmän työstä lausunnon, jonka perustana oli aiheesta vuonna 2014 annettu tuloksellisuustarkastuskertomus (2/2014 Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut). Viraston tuolloin antaman lausunnon huomiot työryhmän loppuraportista ovat yhä relevantteja myös hallituksen esitystä koskien. Lausunnon ja sitä edeltäneen tarkastuksen perusteella voidaan korostaa seuraavia kohtia:

- Esitetty ”laaja vaihtoehto” on selvästi laajempi kuin hallitusohjelman esittämä operatiivisen johtovastuun siirto. Operatiivisen johtovastuun siirto voidaan toteuttaa myös suppealla vaihtoehdolla.
- Hallituksen esityksessä perustellaan tehtyä valintaa suppean ja laajan vaihtoehdon välillä vain lyhyesti ja toteavasti. Tarkastuskertomuksessa Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinnasta ja vastuista (2/2014) tarkastusvirasto katsoi alusöljyvahinkojen hallintajärjestelmän olleen pääosin tehokas. Työryhmämuistiosta annetussa lausunnossa (26.5.2016) virasto katsoi, että loppuraportissa ei ole esitetty vakuuttavia perusteita tehtävien laajalle siirrolle. Virasto ei ottanut tuolloin, eikä ota nytkään, kantaa siihen, olisiko laaja siirto kustannustehokkain tapa järjestää torjuntatyö, vaan esittää ainoastaan kriittisen huomionsa esityksistä perusteista.

- Merialueen ympäristöonnettomuuksien torjunnassa on kyse nimenomaisesti ympäristön suojelusta. Yleisjohdon siirtäminen sisäasiainhallintoon aiheuttaa riskin sille, että meriympäristön biologiset näkökohdat eivät tule torjunnassa riittävästi huomioiduksi ja että sisäasiainhallintoon sijoitettuna ympäristönsuojeluun liittyvä osaaminen ajan myötä hiipuu. Sama riski liittyy heikentyvään suhteeseen alueen tutkimustoimintaan, joka säilyy SYKE:ssa.

Viraston työryhmäraportista antama lausunto (26.5.2016) on kokonaisuudessaan tämän lausunnon liitteenä.

Pelastuslain muutokset koskien kansainvälistä pelastustoimintaa, paloilmoitusten erheellisten ilmoitusten maksullisuutta, pelastustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia sekä väestönsuojarakentamista

Virastolla ei ole muutoksiin lausuttavaa.

Laki palosuojelurahastolain muuttamisesta

Muutoksella muun muassa vahvistetaan ministeriön ohjausotetta säätämällä, että Palosuojelurahaston toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu sisäministeriölle, että ministeriöllä on oikeus antaa rahaston hallinnon järjestämistä ja rahaston talouden hoitoa koskevia yleisiä määräyksiä ja että ministeriö hyväksyy rahaston tulostavoitteet rahaston hallituksen esityksestä. Ministeriön ohjausotteen vahvistaminen lakiin esitettävillä muutoksilla vastaa Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen (184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto) kannanottoja, joita hallituksen esitysluonnoksessa myös kuvataan. Kannatettavaa on myös viittaaminen valtion talousarviosta annettuihin säädöksiin ja tilinpäätöksen hyväksymisen ja vahvistamisen ajankohtien poistaminen palosuojelurahastosta annetusta laista.

Eräiden muiden lakien muuttaminen

Esityksessä ehdotetaan myös teknisluonteisia muutoksia lakiin pelastustoimen laitteista (10/2007), tieliikennelakiin (267/1981), ydinenergilakiin (990/1987), ajoneuvolakiin (1090/2002) sekä lakiin matkustaja-aluksen henkilöluetteloista (1038/2009). Tarkastusvirastolla ei ole näihin lausuttavaa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan johtovastuun siirrosta johtuen muutetaan meripelastuslakia (1145/2001) ja merenkulun ympäristönsuojelulakia (1672/2009) sekä kumotaan laki öljyvahinkojen torjunnasta (1673/2009). Näiden muutosten osalta tarkastusvirasto viittaa jo edellä esitettyihin huomioihin torjuntavastuun siirrosta.

Marko Männikkö
ylivohtaja

Lassi Perkinen
tuloksellisuustarkastuspäällikkö

LIITE Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto asiassa ”Merialueen ympäristöonnettomuuksien torjunnan operatiivisen johtovastuun siirtoa selvittäneen työryhmän loppuraportti”. 26.5.2016 / Dnro 173/31/2016.

Ympäristöministeriö

Kuulemispyyntöne YM020:00/2015

Merialueen ympäristöonnettomuuksien torjunnan operatiivisen johtovastuun siirtoa selvittäneen työryhmän loppuraportti

Ympäristöministeriö on lähettänyt kuulemispyynnön Valtiontalouden tarkastusvirastolle merialueen ympäristöonnettomuuksien torjunnan operatiivisen johtovastuun siirtoa selvittäneen työryhmän loppuraportista. Tarkastusvirasto esittää palautteenaan seuraavaa.

Ympäristöministeriö ja sisäministeriö olivat asettaneet työryhmän selvittämään hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti merialueilla tapahtuvien ympäristöonnettomuuksien torjunnan *operatiivisen johtovastuun* siirtämistä sisäministeriölle. Työryhmä esittää tavoitteenaan olleen esittää merellisten ympäristövahinkojen torjuntaan kustannustehokas ja selkeä *operatiivisen johtamisen* kokonaisuus. Tätä varten työryhmä on tarkastellut kahta vaihtoehtoa, suppeaa ja laajaa tehtävien siirtoa ottamatta kantaa siihen, kumpi vaihtoehtoista olisi syytä toteuttaa.

Tarkastusvirasto näkee tehtävien järjestelyjen perusvaihtoehdot samoin kuin työryhmä, joko suppeana tai varsin laajana. Vaihtoehtojen välimuodot olisivat hankalia, koska kyse on toiminnallisesti hyvin voimakkaasti toisiinsa kytkeytyvien osa-alueiden yhteistoimivuudesta. Työryhmän esittämässä tehtävien siirron laajassa vaihtoehdossa tätä kokonaisuutta on tosin pilkottu osin tavalla, josta voisi seurata toiminnallisia ongelmia. Tämä koskee lähinnä tutkimuksen ja operatiivisen toiminnan erottamista toisistaan. Lisäksi vastuun pilkkoutumista tapahtuisi torjuntaprosessin loppupäässä ennallistamista, kunnostamista ja jätehuollon ohjaamista koskevissa asioissa, jotka jäisivät ympäristöministeriön vastuulle.

Loppuraportin sivulla 18 on lueteltu tavoitteen toteutumisen kannalta merkittäviä osatekijöitä. Kaikkia voi pitää hyvinä päämäärinä. Niistä on kuitenkin vaikea johtaa perusteita jommankumman vaihtoehdon tueksi, koska osatekijät ovat niin yleisesti kannatettavia ja kummassakin vaihtoehdossa niitä olisi syytä pitää tavoiteltavina päämäärinä.

Työryhmän tarkoituksena on sanottu olleen tarkastella *operatiivisen johtovastuun* siirtämistä. Tarkastusvirasto näkee, että vaihtoehtoista lähinnä vain suppea vaihtoehto koskee toimeksiannon mukaista operatiivista johtamista. Laajan siirron vaihtoehdossa on kyse paljon mittavammasta tehtävien uudelleenjärjestelystä ja jopa viranomaisroolien perusluonteen muuttamisesta. Laajassa vaihtoehdossa sisäministeriöön tulisi ympäristöllisiä tehtäviä, jotka aiemmin ovat kuuluneet ympäristöministeriön toimialaan. Tässä mielessä muutos voisi hämärtää toimialavastuita.

Merialueen ympäristöonnettomuuksien torjunnassa on kyse nimenomaisesti ympäristön suojelusta. Loppuraportin sivulla 24 on käsitelty laajaa siirtoa. Siinä yhteydessä on todettu, että ”Ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen turvaamiseksi johtoryhmään kutsutaan ympäristönsuojelusta vastaava asianomainen viranomainen”. Ottaen huomioon toiminnan ympäristöllinen perusluonne loppuraportin toteamusta voi pitää huolta herättävänä: ympäristönäkökohta pitäisi olla toiminnan nimenomaisen lähtökohhta eikä asia, joka joudutaan turvaamaan jollakin lisätoimella.

Jos yleisjohto siirretään sisäasiainministeriölle ja Rajavartiolaitokselle, on torjunnassa kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kaikki meriympäristön biologiset näkökohdat saavat asiaan kuuluvan painon rantojen ja vesialueiden virkistyskäytön ohella. Loppuraportissa on käsitelty mahdollisuutta siirtää asiantuntemus SYKE:stä sisäministeriöön. Tämä lieventäisi riskiä sille, että meriympäristön biologiset

näkökohdat eivät tulisi riittävästi huomioonotetuiksi torjunnassa. Siirretty asiantuntemus voi kuitenkin alkaa aikaa myöten ohentua hallintoympäristössä, joka ei kannattele sen säilymistä. Mahdollisena haittana voi olla myös se, että SYKE:ssä alueeseen liittyvä tutkimustoiminta ei saa käytännön torjuntatyöstä tutkimuksen näkökulmia rikastavaa palautetta.

Tarkastusvirasto on kertomuksessaan Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinnasta ja vastuista (2/2014) tarkastellut laajaa ja suppeaa tehtäväsiirtoa. Tarkastusvirasto katsoi, että mahdollinen laaja tehtävien siirto vaatisi vahvat perustelut ja taloudelliset laskelmat. Tarkastusviraston käsityksen mukaan tämä pitää paikkansa edelleen työryhmän loppuraportin valmistumisen jälkeenkin. Raportissa ei viraston käsityksen mukaan ole tuotu esiin riittävän vakuuttavia perusteita tehtävien laajalle siirrolle. Virasto ei näin arvioidessaan ota kantaa siihen, olisiko laaja siirto kustannustehokkain tapa järjestää torjuntatyö, vaan toteaa ainoastaan kriittisen huomionsa nyt esitetyistä perusteista.

Tarkastusvirasto totesi kertomuksessaan alusöljyvahinkojen hallintajärjestelmän olleen pääosin tehokas. Työryhmän loppuraportissa ei ole tuotu esiin niin painavia perusteita, että niiden nojalla voisi tulla vakuuttuneeksi tarpeesta muuttaa olennaisesti pääosin hyvin toiminutta järjestelmää.

Suppeassa siirrossa keskeistä olisi, että meritoiminnan operatiivinen johtajuus olisi Rajavartiolaitsella, kun nykytilassa Suomen ympäristökeskus on nimennyt henkilön tehtävään. Tämä on perusteltu muutos selkeän vastuutuksen kannalta.

Nykyäänkin avomeritoiminnan operatiivinen johtaminen on käytännössä usein osoitettu kokeneimmalle torjunta-aluksen päällikölle. Muutoksen myötä tehtävä olisi siis jo lähtökohtaisesti Rajavartiolaitsella. Suppea siirto olisi käytännössä helppo ja vähäriskinen vaihtoehto selkeyttää johtovastuita. Suppeassakin vaihtoehdossa olisi joustavalla toiminnalla turvattavissa joitakin sellaisia etuja, jotka loppuraportissa katsottiin laajan siirron eduiksi. Loppuraportissa on esimerkiksi todettu, että laajassa vaihtoehdossa olisi mahdollista syventää yhteistyötä suojapaikkapäätösprosessissa. Tämä olisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan mahdollista tehdä myös suppeassa vaihtoehdossa.

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö

Arto Seppovaara