

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Hanketunnus: VN/10912/2023

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen pelastustoimen lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtakunnallisten ja alueellisten tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden ja muun pelastustoiminnan johtamisen edellytyksenä olevan erityisvalmiuden kokoamisesta

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 5 §:n 1 momentin mukaan, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella, seuraavia pelastustoimeen kuuluvia hyvinvointialueen tehtäviä voidaan koota hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman hyvinvointialueen järjestettäväksi.

Esityksen perustelut

Lain pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) § 5:n 2 momentin jokainen alakohta viittaa luonteeltaan lähinnä toiminallisiin keskittämisen perusteisiin. Toiminnallisia perusteita keskittämislle ei kuitenkaan ole lain perusteluissa esitetty. Esityksen 2 § ja 3 § perusteluissa viitataan asiantilaan, jonka perusteella kokoamista on pidettävä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välttämättömänä. Tulkinta välttämättömydestä perustuu lainsäätäjän omaan tulkintaan vallitsevasta tilanteesta, mutta tulkinnan tueksi ei esitetä perusteluja. Viittaaminen yleisellä tasolla pelastustoiminnan tehokkaaseen ja laadukkaaseen valtakunnalliseen johtamiseen, ottaen huomioon lainsäädännön osoittama hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisen ja tuottamisen vastuu, ei tosiasiallisesti toimi perusteena säätämislle. Vastaavia yhteistoimintasisältöjä tuottavia hyvinvointialueiden välisiä yhteistoimintajärjestelyjä on täysin mahdollista perustaa ja ylläpitää hyvinvointialueiden välisin sopimuksin. Normien säätämisen sijasta hallinnon kehittämisyössä tulee hyödyntää vaihtoehtoisia ohjauskeinoja, jotta tuottavuuden kehitystä estäviä ja rakenteita jäykistäviä vaikutuksia kyetään välttämään. Hyvinvointialueiden pelastustoimen yhteistyö on Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston yhteistyön puitteissa kehittynyt erittäin kiinteäksi ja luonteeltaan dynaamiseksi, josta esimerkkinä voidaan pitää kaikkien pelastuslaitosten osallistumista Kalajoen metsäpalon sammuttamiseen.

Eduskunnan Hallintovaliokunta totesi, että pelastustoiminnan valtakunnallisella johtamisella ei tarkoiteta puuttumista yksittäisen hyvinvointialueen pelastusviranomaisen johtamiseen pelastustoiminnan johtajana (Valiokunnan mietintö HaVM 41/2022 vp HE 184/2022 vp). Valtakunnallisella pelastustoiminnan johtamisella ei myöskään puututa hyvinvointialueiden johtamiseen kokonaisuutena. Valtiolle operatiivisen johtamisroolin sijasta tarkoituksenmukainen tehtävä on tuottaa tukea toiminnasta vastaavalle hyvinvointialueen johtamistasolle.

Hyvinvointialueiden tilanne- ja johtokeskusratkaisut

Hallinnonalat ylittävää kuvausta tarvittavista eri toiminnan tasoille sijoittuvista tilannekeskuspalveluista ei ole esitetty ja tämän vuoksi hallinnonalakohtainen säätäminen asiassa ennen laaja-alaista arkkitehtuurikuvausta ei ole perusteltua erityisesti tiedossa olevien säästötavoitteiden valossa. Jokaisella hyvinvointialueella on erilaisia tarpeita tilannekeskustoiminnan kehittämiseen ja tilannekeskustoimintaa tulee tarkastella muuta toimintaa vastaavasti palveluintegraation tuottaman kustannustehokkuuden näkökulmasta, jolloin tilannekeskustoiminnan palvelukokonaisuudet tulee suunnitella hyvinvointialuekohtaisten tarpeiden näkökulmasta.

Palveluintegraatiota ja palvelukokonaisuuksia koskeva kehitystyö on hyvinvointialueilla vasta käynnistymässä, minkä valossa asetuksen valmistelun ajoitus ei ole perusteltu eikä ehdotus asetuksen voimaantulolle ole perusteltu tai mahdollinen. Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Itsehallinto mahdollistaa palvelujen järjestämisen ja palvelujen tuottamisen hyvinvointialueita sekä hyvinvointialueen asiakkuuksia parhaiten palvelevat ratkaisut.

Esityksen kustannukset

Hyvinvointialueiden pelastustoimen valtakunnallista tilanne- ja johtokeskustoimintaa kehitettäessä on kyseessä valtakunnallisten edellytysten vahvistaminen, jolloin säädöksestä aiheutuvien kulujen kustannusvastuu kuuluu täysimääräisesti valtiolle. Esitys rikkoo rahoitusperiaatetta, jonka mukaan valtion velvollisuus on huolehtia tosiasiallisista taloudellisista edellytyksistä suoriutua tehtävistä, jotka säädöksillä määritellään. Merkittävässä investoinneissa on 16.6.2023 julkaistun hallitusohjelman mukaan esitettävä kustannusvaikuttavuusanalyysi. Esityksen kustannusvaikutuksista ei ole tehty mitään arviota, jolloin hyvinvointialueilla ei ole ollut teoreettistakaan mahdollisuutta huomioida uusien ja laajennettujen tehtävien lisäkustannuksia tulevan vuoden talousarvioon.

Esityksessä käytetty terminologia

On kiinnitettävä huomiota, että pelastustoimen säädöksissä nimitetään säännönmukaisesti hyvinvointialueita paikalliseksi hallinnon tasoksi, mikä poikkeaa muusta hallinnosta ja on siten omiaan tuottamaan haasteita hallinnon yhdyspintojen yhteistyölle sekä palveluintegraatiolle. Pelastustoimi ei ole asemassa, jossa se voisi rakentaa hallintoarkkitehtuuria muusta hallinnosta eroavilla lähtökohdilla, määrityksillä tai terminologialla.

Kuuleminen

Lausuttaessa asetuksesta on kiinnitettävä huomiota siihen, että valmisteltu on toteutettu virkatyönä sisäministeriössä ja valmistelun tueksi on asetettu valmistelutiimi, jonka tehtävänä on ollut huolehtia valmistelun kuluessa tarvittavasta sidosryhmien kuulemisesta. Sidosryhmien kuulemista ei ole toteutettu vaadittavassa laajuudessa, jolloin valmistelussa ei olla noudatettu valtioneuvoston hyvänhallinnon periaatteiden määrittämiä valmistelu- ja kuulemiskäytänteitä.

Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista on lain pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) nojalla kuultava niitä hyvinvointialueita, joita asia koskee. Lain kohtaa on tulkittava laajasti siten, että tehtäviä kootessa koskevat järjestelyt kaikkia hyvinvointialueita, joilta jokaiselta tulee pyytää asiasta lausunto.

Harri Setälä
pelastusjohtaja