

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

Viite: VN/10912/2023

Hyvaks/1966/00.04.00/2023

Keski-Suomen hyvinvointialueen lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtakunnallisten ja alueellisten tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden ja muun pelastustoiminnan johtamisen edellytyksenä olevan erityisvalmiuden kokoamisesta

Keski-Suomen hyvinvointialue kiittää sisäministeriötä mahdollisuudesta lausua otsikon luonnoksesta. Lausuntona esitämme seuraavia tarkennuksia huomioitavaksi asetuksen valmistelussa:

1. Asetusluonnoksen perustelut

Lain pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) § 5:n 2 momentin jokainen alakohta viittaa luonteeltaan lähinnä toiminnallisiin keskittämisen perusteisiin. Toiminnallisia perusteita keskittämiseksi 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 välttämättömyydestä perustuu lainsäätäjän omaan tulkintaan vallitsevasta tilanteesta.

Viittaaminen yleisellä tasolla pelastustoiminnan tehokkaaseen ja laadukkaaseen valtakunnalliseen johtamiseen, ottaen huomioon lainsäädännön osoittama hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisen ja tuottamisen vastuu, ei tosiasiallisesti toimi perusteena säätämiseksi. Vastaavia yhteistoimintaisältöjä tuottavia hyvinvointialueiden välisiä yhteistoimintajärjestelyjä on täysin mahdollista perustaa ja ylläpitää hyvinvointialueiden välisin sopimuksin. Normien säätämisen sijasta hallinnon kehittämistyössä tulee hyödyntää vaihtoehtoisia ohjauskeinoja, jotta tuottavuuden kehitystä estäviä ja rakenteita jäykistäviä vaikutuksia kyetään välttämään.

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.

2. 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. 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.

3. Kustannukset

Hyvinvointialueiden pelastustoimen valtakunnallista tilanne- ja johtokeskustoimintaa kehitettäessä on kyseessä valtakunnallisten edellytysten vahvistaminen, jolloin säädöksestä aiheutuvien kulujen kustannusvastuu kuuluu täysimääräisesti valtiolle.

Luonnos esitys rikkoo rahoitusperiaatetta, jonka mukaan valtion velvollisuus on huolehtia tosiasiallisista taloudellisista edellytyksistä suoritua tehtävistä, jotka säädöksillä määritellään. Merkittävässä investoinneissa on 16.6.2023 julkaistun hallitusohjelman mukaan esitettävä kustannusvaikutusanalyysi. Esiityksen kustannusvaikutuksista ei ole tehty mitään arviota, jolloin hyvinvointialueilla ei ole ollut teoreettistakaan mahdollisuutta huomioida uusien ja laajennettujen tehtävien lisäkustannuksia tulevan vuoden talousarvioon.

4. Kuuleminen

Lausuttaessa asetusluonnoksesta on kiinnitettävä huomiota siihen, että valmisteltu on toteutettu virkatyönä sisäministeriössä. Valmistelun tueksi on asetettu valmistelun ohjaus- ja työryhmä, joiden tehtävänä on ollut huolehtia valmistelun kuluessa tarvittavasta sidosryhmien kuulemisesta. Sidoryhmien kuulemista ei ole toteutettu vaadittavassa laajuudessa, jolloin valmistelussa ei olla noudatettu valtioneuvoston hyvän hallinnon periaatteiden määrittämiä valmistelu- ja kuulemiskäytänteitä.

5. Lausuntopyynnön asiakirjoihin kuuluvan muistion kohdassa 2. Säännöskohtaiset perustelut mainittiin kahdessakin kohdassa siitä, että tilanne- ja johtokeskukset voisivat toimia useammassakin eri roolissa hyvinvointialueella, alueellisesti, yhteistyöalueella ja valtakunnallisesti.

Tämä on varmasti järkevää synergian kannalta, tällöin tulisi varmistaa toiminnan mahdollistavat resurssit niin henkilöstön, osaamisen ja taloudenkin kannalta.

Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 5 §:n ensimmäisen momentin mukaan tehtäviä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä. Asetusluonnoksen perusteluista selviää, että pelastustoimen valtakunnallisen tilannekuvan kokoaminen on välttämätöntä turvaamaan pelastustoiminnan edellyttämien henkilö- ja kalustoresurssien saatavuutta, huoltoa, varajärjestelyitä, sekä niiden kuormitukseen ja häiriöihin varautuvia toimia ja muuta jatkuvuudenhallintaa. Lisäksi alueellisen tilannekuvatoiminnan kokoaminen olisi välttämätöntä turvaamaan pelastustoiminnan edellyttämien henkilö- ja kalustoresurssien saatavuutta, huoltoa, varajärjestelyitä, sekä niiden kuormitukseen ja häiriöihin varautuvia toimia ja muuta jatkuvuudenhallintaa.

Yhteistyöalueen järjestelyssä tulee voida hyödyntää jo olemassa olevia yhteistyöalueen hyvinvointialueiden pelastuslaitoksien resursseja. Tällä tarkoitetaan sitä, että kun yhteistyöalueella on olemassa jo toimivia tilanne- ja johtokeskuksia, tulee näiden toiminta jatkossa turvata ja hyödyntää resursseina yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskus toimintoja suunniteltaessa. Keski-Suomen pelastuslaitoksella on ympärivuorokauden pelastusviranomaisella, päällystöpäivystäjällä, miehitetty tilanne- ja johtokeskus, jossa on välittömät johtamisvalmiudet pelastustoimen tehtäville. Toiminta on todettu toimivaksi ja tarkoituksenmukaiseksi osaksi pelastustoimen johtamisjärjestelmää ja tätä on järkevää ja taloudellista kehittää jatkossakin.

6. Valtakunnallisen tilanne- ja johtokeskustoiminnot tulisi varmentaa, vähintään kahdentaa, hyödyntämällä tähän kaikkia viittä muodostettavaa alueellista yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskusta.

Samoin tulisi varmentaa valtakunnallisen tilannetietoisuuden kokoaikainen käytettävyys kaikilla hyvinvointialueiden pelastuslaitoksilla, myös muilla kuin alueellisilla yhteistyöalueilla. Pelastuslaitoksien tulee pystyä ennakoimaan tilannekuvan ja -tietoisuuden perusteella uhkaaviin riskeihin varautumalla ja varoittamaan näistä ennakoivasti hyvinvointialuetta, alueen kuntia ja väestöä.

7. Säännöskohtaiset perustelut 2 § Valtakunnallisesti koottavat tehtävät.

Pelastustoiminnan tehokas ja laadukas johtaminen edellyttää pelastusviranomaisten tilanne- ja johtokeskuskokonaisuuden yhtenäisyyttä. Tämä edellyttää yhteen sovitettavia johtamisjärjestelmiä, tilannekuvatoimintoja sekä toiminta- ja vastemalleja.

8. Asetuksen tulisi kattaa myös toiminta poikkeusoloissa ja tästä tulisi mainita vähintäänkin perustelumuistiossa.

Taustamuistion kirjaukset ovat hyvät ennen kaikkea vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen näkökulmasta, jolloin alueelliset tilanne- ja johtokeskukset yhdenmukaisilla toimintamalleillaan varmistavat kahdensuuntaisen tilannekuvan ja -käskyjen välittymisen valtakunnallisen tason ja hyvinvointialueiden pelastuslaitosten välillä. Asetus palvelee ennen kaikkea valtakunnallisen tilannekuvan muodostamista, sillä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 6 §:n ensimmäisen momentin kirjaus velvoittaa joka tapauksessa hyvinvointialuetta varautumaan nimenomaan alueellaan esiintyviin uhkiin ja riskeihin. Palvelutasopäätöksen tulee siis ottaa kantaa uhkiin ja riskeihin myös johtamisen osalta. Epäselvyyksien välttämiseksi taustamuistiossa olisi kuitenkin hyvä kirjata myös rajausta siihen, että hyvinvointialueen pelastustoimen on edelleen päätettävä riskianalyyssiin perustuen organisaation sekä pelastustoiminnan johtamisen järjestämistapa paikallisesti.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2017) ja sen pohjalta tehdyssä kokonaisturvallisuuden sanastossa alueelliseksi tasoksi on määritelty ensisijaisesti maakunta. Tämän vuoksi kohdassa *tavoitteet ja keskeiset ehdotukset* olisi suositeltavaa selventää *paikallisen* ja *alueellisen* tasojen käsitteitä. Näin saataisiin ensimmäinen käsitteitä selkeyttävä kirjaus oman toimialan lainsäädäntöön.

Lisäksi esitämme taustamuistioon seuraavia muutoksia: *Alueellisen tilanne- ja johtokeskuksen henkilöstön tehtäviä olisivat hyvinvointialueiden omien tilanne- ja johtokeskusten tukeminen sopimusperusteisesti, hyvinvointialueiden pelastustoimen valtakunnallisen alueellisen tilannekuvan kokoaminen...*

Aluehallitus
Keski-Suomen hyvinvointialue