

Asia: VN/9218/2024

Lausuntopyyntö; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain, ajoneuvolain 30 §:n ja autoverolain 14 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pelastuslain, ajoneuvolain 30 §:n ja autoverolain 14 §:n muuttamisesta

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä. Lausunto on valmisteltu Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n ja Kunta- ja hyvinvointialueyhtiönantajat KT:n yhteistyönä ja edustaa molempien valmisteluorganisaatioiden yhteistä kantaa.

Yleiset huomiot

Pelastuslain valmistelussa tuli painottaa hallitusohjelman tavoitteiden toteuttamista. Lisäksi hankkeen valmistelussa tuli huomioida kustannussäästöt ja se, etteivät säännösmuutokset saa aiheuttaa viranomaisille, yrityksille tai muille tahoille lisäkustannuksia. Lisäksi valmistelussa oli otettava huomioon hallituksen tavoite, jonka mukaan yrityksiin kohdistuva hallinnollinen taakka ei hallituskauden aikana saa kasvaa.

Mikäli edellisistä tavoitekirjauksista huolimatta esityksessä osoitetaan pelastustoimelle uusia kustannuksia tuottavia tehtäviä, on välttämätöntä, että valtion osoittama rahoitus seuraa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien vaatimuksia. Mikäli valtion rahoitusta uusiin tehtäviin tai aiempaa laajempiin tehtävävaatimukseen ei osoiteta, niitä vallitsevassa taloustilanteessa ei voi vaatia toteutettavaksi.

Toimintojen resurssiviisauden varmistamiseksi hyvinvointialueille tulee turvata riittävä jousto resurssien käytössä, jotta alueen palvelutarpeet ja toimintaympäristöpiirteet voidaan täysimääräisesti ottaa huomioon palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa. Jotta tämä toteutuu, tulee valtion ohjauksen pitäytyä strategisella tasolla yleisenä tavoitteenaan hyvinvointialueen pelastustoimen onnistumisen asettamiensa tavoitteiden saavuttamisessa. Hyvinvointialueen pelastustoimi tarvitsee vahvan strategisen näkymän, jonka puitteissa kyetään lisäämään palvelujen tuottamaa julkista arvoa esimerkiksi systemaattisen yhteistyön, kokonaisturvallisuuden mallin toteutuksen ja palveluintegraation keinoin sekä tiedolla johtamisen menetelmin. Pelastustoimen säädöskokonaisuutta päivitettäessä on lisäksi välttämätöntä ottaa huomioon häiriötilanteiden hallinnan ja kriisijohtamisen toimintamallista laadittu valtioneuvoston periaatepäätös, jossa esitettiin vahva ja selkeästi perusteltu kritiikki kapealle sektorikohtaiselle tulkinnalle turvallisuussektoreiden tehtäväkentästä.

Pelastustoimen rekisterikokonaisuutta ja tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntökokonaisuus on eriytetty rinnakkaiseen säädösvalmisteluhankkeeseen. Hyvinvointialueet pyytävät kiirehtimään tiedonhallintaa koskevan osakokonaisuuden valmistelua siten, että sääntely saataisiin vastaamaan täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden vaatimuksia. Esimerkiksi tietovarantojen ja tietojen yhteisrekisterinpitäjyys ja toimijoiden vastuujako sekä sääntely tiedonhallintalain mukaisten vastuiden jakamisesta viranomaisten välillä sekä tiedonsaantioikeussääntely edellyttävät pikaista selkeyttämistä.

Yleisen ymmärryksen lisäämiseksi tulisi säädöstyössä antaa laajempi kuva hyvinvointialueen roolista pelastustoimen johtamisen kokonaisuudessa. Hyvinvointialue vastaa muun muassa palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavan valinnasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Hyvinvointialueen aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutasosta. Pelastustoimea ohjaavien eri lainsäädäntöjen riittävän kattava tarkastelu on välttämätöntä myös tasapainoisen säädöskokonaisuuden varmistamiseksi.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy edellyttää tarkkarajaisuutta siinä, mitkä hyvinvointialueen pelastustointa koskevat asiat kuuluvat hyvinvointialueen järjestämisvastuun ja itsehallinnon piiriin, ja mitkä kuuluvat sisäministeriön toimivaltaan. Hyvinvointialueet vastaavat pelastustoimen palvelujen järjestämisestä ja ovat pelastuslaitoksilla työskentelevän henkilöstön työnantajia. Hyvinvointialue työnantajana käyttää työnjohtovaltaa ja päättää mitä töitä tehdään hyvinvointialueen palveluksessa. Työtehtävien sisältö määräytyy sen mukaan mitä työ sopimuksissa tai viranhoitomääräyksissä on sovittu ja todettu. Sisäministeriö ei ole työnantajaosapuoli, eikä sillä ole roolia antaa määräyksiä hyvinvointialueiden henkilöstön työtehtävien sisällöstä hyvinvointialueen kehittäessä tarkoituksenmukaisia ratkaisuja turvallisuutta vahvistavien tavoitteiden ja säädösten mukaisissa tehtävissä.

Vakavaa huomiota edelleen kaipaavat palvelutuotannon vaatimuksien mahdollinen porrastaminen kevyemmätkin palvelukokonaisuudet tunnistaen, jotta palveluja kaikissa turvallisuustilanteissa voisi

ylläpitää myös harva-alueilla. Lähtökohtaisesti säädösten tulisi mahdollistaa vapaaehtoisten- ja sopimuspalokuntien sekä muiden yhteisöjen käyttäminen apuna kaikissa sellaisissa pelastustoimen tehtävissä, varautumisen ja onnettomuuksien ehkäisyn toiminnoissa, joissa ei tarvitse käyttää viranomaisvaltuuksia.

On merkitteä pantavaa, että lain valmistelusta on karsiutunut Helsingin pelastuskoulun aseman vahvistaminen. Hallitusohjelmassa todetaan, että ”Helsingin Pelastuskoulun toimintaa erityisesti Uudenmaan ja muun Etelä-Suomen tarpeisiin kehitetään. Ruotsinkielistä pelastajakoulusta lisätään osana Helsingin Pelastuskoulun toimintaa.” Lisäksi esityksestä on jäänyt pois tarkastelut mahdollisuudesta poiketa pelastushenkilöstön osalta työaikalain sääntelystä, mikä mahdollistaisi esimerkiksi lisävuorot normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa.

Esityksen resurssi- ja kustannusvaikutukset

Poikkeusolojen ja sodan ajan vaatimukset ja varautumistarpeet tulee huomioida valtion hyvinvointialueille osoittamassa rahoituksessa. Annetun esityksen arvio kustannusneutraaliudesta ei vastaa käytännön vaikutuksia. Esitys toteutuessaan edellyttäisi pysyviä henkilötöyvuosilisäyksiä kaikille hyvinvointialueille. Kertaluonteisia kustannuksia tulisi väestönsuojelumerkinnöistä ja väestönsuojelun henkilökorteista. Lisäksi jatkuvia kustannuksia aiheutuisi muun muassa järjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä, koulutuksesta, harjoituksista, tiedonhallinnasta, raportoinnista sekä varautumisen ohjauksesta. Esityksellä on yhteensä useiden miljoonien eurojen vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen, mikä täysimääräisesti tulee huomioida valtion hyvinvointialueille osoittamassa rahoituksessa. Osa resurssi- ja kustannusvaikutuksia koskevista tiedoista on kirjattu seuraaviin yksityiskohtaisiin huomioihin.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastuslain muuttamisesta, yksityiskohtaiset huomiot

18 § Poistumisturvallisuus ja poistumisturvallisuusselvitys

Esityksen mukaan pelastuslain 18.1 §:n muutettaisiin siten, että siinä lueteltaisiin kaikki ne toimijat, joiden tulee tehdä selvitys poistumisturvallisuudesta. Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan esiin poistumisturvallisuusselvitysvelvollisia kohteita tarkkarajaisesti esimerkiksi tällä hetkellä voimassa olevan sosiaalihuoltolain mukaisesti. Esitysluonnoksessa pelastuslain 18.1 §:n ehdotettu säännösteksti ei sisällä mahdollisuutta tulkita säännöksen sisältöä laajentavasti koskemaan mitään muita kohteita, kuin säännöstekstissä nimetyt asumismuodot.

Pelastustoimella on ollut aiemman lainsäädännön nojalla mahdollisuus toimia haavoittujien väestöryhmien asumisen paloturvallisuuden valvonnan osalta dynaamisesti siten, että

asumismuotojen riskien valvontaa eri muodoissaan on voitu kohdentaa riippumatta siitä, millaisia muutoksia toiminnanharjoittaja on palvelutuotannon vastuiden tai käytettävän termistön osalta toteuttanut. Aiempaa pelastustoimen toteuttamaa riskiperusteisesta valvontaa laajoine toimivaltuuksineen voidaan edelleen puolustaa siitä huolimatta, että ymmärrettävästi esityksen tarkoituksena on luoda aiempaa selkeämpää ja tarkkarajaisempaa säädöspohjaa.

Väestön ikääntymisen vaikutukset asumisen paloturvallisuustasoon edellyttävät pelastustoimelta aktiivista tilanteen seuranta ja turvallisuuden kannalta kielteisiin kehityslinjoihin puuttumista. On tärkeää, että sellaiset haavoittujien väestöryhmien asumisen palveluratkaisut, joissa paloriski on ilmeinen, saadaan myös jatkossa pelastustoimen tehokkaiden toimenpiteiden piiriin. Mikäli säädökset eivät mahdollista tehokasta puuttumista haavoittujien väestöryhmien asumisen paloturvallisuuden heikentymiseen, on säädöksiä nopeallakin aikataululla päivitettävä siten, että pelastustoimella on aina käytössään riittävät toimivaltuudet puuttua tehokkaasti asiaan.

24 § Väestön varoittaminen

On huomioitava, että sisäministeriön ohjaustehtävä ei saa olla ristiriidassa hyvinvointialueen itsehallinnon ja pelastuslain 27 § 2. mom 2-kohdan mukaisen päätösvallan kanssa. Väestön varoittamisen yhdenmukaistamiseen liittyen hyvinvointialueille voi aiheutua uusia kustannuksia, mikäli sisäministeriön ohjauksella tai ehdotetulla mahdollisella Valtioneuvoston asetuksella ohjataan hyvinvointialueita tiettyyn tekniseen (esimerkiksi käytetty tietoliikenneyhteys) tai toiminnalliseen (esimerkiksi kiinteiden väestöhälyttimien laskennallinen väestökattavuus) palvelutasoon. Valtion tulee kattaa hyvinvointialueille aiheutuvat uudet kustannukset täysimääräisesti.

27 § Hyvinvointialueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävät

Ehdotuksessa 27 § 2. mom. 3-kohdassa oleva muutos "ensihoitopalveluun kuuluvien palvelujen tuottamisesta" tarkoittaa voimassa olevan lain sanamuotoja. Tämä ei poista hyvinvointialueen oikeutta päättää ensihoitopalvelujen tuottamistavasta haluamallaan tavalla, myös muiden kuin pelastuslaitoksensa tuottamana. Muutos ei myöskään ole esteenä ensihoitopalvelujen, pelastustoimen palvelujen tai muiden hyvinvointialueen

järjestämisvastuuseen kuuluvien palvelujen kehittämisestä siten, että saavutettaisiin nykyistä suurempi synergiahyöty.

57 § Pelastustoimen henkilöstön koulutusvaatimukset

Tulkita, että pelastuslaitoksen tai hyvinvointialueen sellainen henkilöstö, jolla ei ole pelastustoimen ammattitutkintoa, ei voisi osallistua pelastustoimintaa tukevaan tilanne- tai

johtokeskustyöskentelyyn heikentäisi vakavasti palvelukykyä sekä tuottaisi täysin turhia henkilöstökuluja.

Esitys rajaa kelpoisuusvaatimuksen pois pelastustoimen tilanne- ja johtokeskuksissa ainoastaan ”tilannekeskuspäivystäjän tehtäviin”, ei muihin johtokeskustehtäviin. Pykälän perusteluosassa viitataan kuitenkin ”pelastustoimen tilanne- ja johtokeskuksien tehtävissä toimiviin”, mikä olisi parempi muotoilu myös itse pykälätekstiin yksittäisen tehtävänimikkeen sijaan. Henkilöstön osaamisen laajan hyödyntämisen mahdollistamiseksi pykälän sisältöä tulee laajentaa esimerkiksi seuraavalla tavalla: ”Mitä momentissa yksi säädetään ei koske pelastustoimen tilanne- ja johtokeskusten tehtävissä eikä pelastustoiminnan huolto- ja tukitoiminnoissa toimivia henkilöitä.”

Pelastuslaitoksen perustaessa pelastustoiminnan johtokeskusta, sen tehtäviin määrätään vakiintuneesti tukitehtäviin myös sellaista pelastuslaitoksen henkilöstöä, joka ei täytä pelastustoiminnan kelpoisuusvaatimuksia. Esimerkkinä tästä henkilöstöstä on juuri perusteluosassa mainittu viestintähenkilöstö. Lisäksi erityisesti turvallisuuspalveluissa (ml. varautumisen asiantuntijat) muiden kuin pelastusalan oppilaitosten kouluttamien asiantuntijoiden rooli tilanne- ja johtokeskuksissa on todella merkittävä. Pelastuslaitoksista löytyy turvallisuusalan AMK-koulutettuja, tiedekorkeakoulututkinnon suorittaneita, tohtorikoulutettuja jne., jotka hyvin perustellulla tavalla laajentavat kyvykkyyttä erilaisissa tilanteissa. Ilman heidän osaamisensa asianmukaista hyödyntämistä pelastustoimen palvelukyky ehdottomasti heikkenisi.

Vaihtoehtoisesti asiaa voidaan ratkoa rajaamalla huomattavasti § 32 esitettyä pelastustoiminnan sisältöä siten, että pelastustoiminnaksi tulkitaan ainoastaan varsinaiseen (operatiiviseen) pelastustoimintaan liittyvät toimet, jolloin hälytysten vastaanottaminen, väestön varoittaminen sekä pelastustoimintaan liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnot voidaan tehokkaasti järjestää työnantajan päätösten mukaisesti hyödyntäen hyvinvointialueen koko henkilöstön osaamista.

64 b § Hyvinvointialueen ja pelastuslaitoksen varautuminen väestönsuojeluun

Vaikka kyseessä ei sinänsä kokonaisuutena ole uusi tehtävä hyvinvointialueelle tai pelastuslaitokselle, on esimerkiksi esitetty materiaallisen varautumisen ja huoltovarmuuden huolehtimisvaatimus on esitetyllä tarkkuustasolla uusi. Huomioiden pykälään sisältyvä asetuksenantovaltuus, voi esitetyllä muotoilulla olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia hyvinvointialueelle. Asiasta tulee laatia taloudellisten vaikutusten arviointi, ja valtion tulee kattaa hyvinvointialueille aiheutuvat uudet kustannukset täysimääräisesti.

78 § Pelastuslaitoksen valvontatehtävä

Esityksen mukaan 76–76 b §:n säännösten noudattamisen valvonta ei olisi uusi pelastuslaitokselle, vaan pelastuslaitokset valvoisivat väestönsuojan käyttöönotto- ja käyttösuunnitelmaa vastaavalla tavalla kuin pelastuslaitokset ovat valvoneet niitä osana pelastussuunnitelmaa. On kuitenkin huomioitava, että velvoite tosiasiallisesti lisää pelastuslaitosten asiantuntijatyötä. Tehtävä tarkoittaa entistä laajempaa tehtäväsisältöä ja suurempaa resurssitarvetta verrattuna aiempiin käytänteisiin, jolloin väestönsuojien valvonnassa oli mahdollista hyödyntää huomattavasti kevyempiä käytänteitä niin kuin palvelutasopäätöksessä tai valvontasuunnitelmassa on päätetty. Valtion rahoituksen tulee kattaa valvontatehtävän laajentumisesta hyvinvointialueille aiheutuvat uudet kustannukset täysimääräisesti.

Tervo Vesa-Pekka
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy