

Eduskunnan hallintovaliokunta
Hallintovaliokunta
00102 EDUSKUNTA

Asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle HE 16/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Asiantuntijalausuntona esitän, että

1

Jos maakuntauudistus ei toteudu, ei pelastustoimen järjestämislakiakaan pidä toteuttaa.

2

Jos maakuntauudistus toteutuu, voidaan pelastustoimen järjestämislakiluonnoksen tavoitteet

- 1) Voimavarojen käytön tehostaminen
- 2) Palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen
- 3) Pelastustoimen kehittäminen valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein, taloudellisesti ja tehokkaasti
- 4) Pelastustoimen mahdollisuus suorittaa jatkossakin ensihoitotehtäviä ja ensivastetehtäviä

saavuttaa ilman pelastustoimen järjestämisvastuun siirtoa maakuntaan.

Näin ollen pelastustoimen järjestämisvastuuta ei tule siirtää maakuntaan ja Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimi tulee säilyttää alueen pelastustoimen tehtävänä ja sen alueen kuntien järjestämisvastuun piirissä.

ja

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen tulee myös jatkossa toimia kiireellisen ensihoidon tuottajana sen toiminta-alueella, vaikka ensihoidon järjestämisvastuu siirtyisi maakuntaan.

Mikäli esitetty uudistus kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi, on kuntien ja kuntayhtymien omaisuus korvattava kunnille käypään arvoon.

Lyhyet perustelut:

- 1) Pelastustoimen siirtämiselle maakuntaan ei ole lakiin tai EU-säännöksiin perustuvaa tarvetta. Korkeimman hallinto-oikeuden tuoreella ratkaisulla on vahvistettu kansallisesti, että kiireellinen ensihoito voidaan organisoida nykyisellä tavalla kunnallisen pelastustoimen tuottamana vaikka kiireellisen ensihoidon järjestämisvastuu siirtyisi maakuntaan.**
- 2) SOTE- ja maakuntauudistus on historiallisen laaja ja valtakunnallisesti merkittävä. Pelastustoimen uudelleen järjestäminen on niin ikään laajakantoinen ja yksittäisen ihmisen näkökulmasta merkittävä hanke. Pelastustoimen uudistamisella ei tule lisätä entisestään laajaan sote- ja maakuntauudistukseen sisältyvää riskiä toteuttamalla uudistushankkeet samanaikaisesti. Pelastustoimen uudelleen järjestäminen ei myöskään ole perusteltua ilman, että eri vaihtoehtoja punnittaisiin tarkemmin myös paikallisen demokratian, ihmisen ja paikallistason toimintamotivaation näkökulmasta.**
- 3) Lain muidenkaan tavoitteiden toteuttamiseksi uuden hallintoportaan rakentaminen ei ole välttämätöntä. Hallintoportaan rakentaminen voi toimia jopa tavoitteiden vastaisesti, mm. muutuskustannusten vuoksi. Tilaaja-tuottaja -mallin rakentaminen viranomaistoimintaan ei tuo kustannustehokkuutta mallin sisältämän kaksinkertaisen resurssoinnin vuoksi. Valtakunnallisen tehostamisen ja kehittämisen johtaminen yhdenmukaisin perustein taloudellisesti ja tehokkaasti tulisi olla ja sen tulisi toteutua sisäministeriön vastuulla.**
- 4) Pelastustoimen lakisääteisenä tehtävänä tulee myös jatkossa olla kuntien varautumisen ja valmiussuunnittelun tukeminen.**
- 5) Sopimuspalokuntien toiminta ja kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa pelastustointa koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon etäännyy maakuntaan.**

Yksityiskohtaiset perustelut lausunnolle löytyvät seuraavilta sivuilta.

Mauri Suuperko
Liiketoimintajohtaja
040 336 0741
mauri.suuperko@espoo.fi

Yksityiskohtaiset perustelut

- 1. Kiireellinen ensihoito voidaan organisoida nykyisellä tavalla alueellisen pelastustoimen tuottamana vaikka ensihoidon järjestämisvastuu siirtyisi maakuntaan.**

Pelastustoimen järjestämislain tavoitteiden toteuttamiseksi on olemassa muita vaihtoehtoja kuin pelastustoimen järjestämisvastuun siirto maakuntaan, mutta niitä ei erheellisen laintulkinnan vuoksi ole tarkasteltu hallituksen esityksessä. Hyvä hallintotapa ja lainvalmistelu kuitenkin edellyttää, että eri vaihtoehtoja tarkastellaan valmistelun yhteydessä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että "sosiaali- ja terveystoimen järjestämisratkaisu vaikuttaa pelastustoimeen. Pelastustoimen toimiminen jatkossa osana ensihoidon palveluketjua edellyttää, että pelastustoimi ja ensihoito organisoidaan maakunnissa samaan oikeushenkilöön." Hallituksen esitys asettaa lain tavoitteeksi säilyttää pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa nykyisen kaltaisella tavalla ensihoito- ja ensivastepalveluja sen mukaan, kuin siitä sovitaan sosiaali- ja terveystoimen kanssa.

Hallituksen esitys perustuu siihen erheelliseen lakiin ja EU-säännöksiin perustumattomaan tulkintaan, että pelastustoimi voisi osallistua kiireellisen ensihoidon tuottamiseen ainoastaan, mikäli sen järjestämisvastuu ja tuottamisvastuu olisi kanavoitu samalle oikeushenkilölle. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ei tarkastella muita pelastustoimen järjestämisen toteuttamistapoja kuin järjestämisvastuun siirtoa maakuntaan. Viimeaikainen oikeuskäytäntö on kuitenkin osoittanut tämän käsityksen virheelliseksi.

Pelastustoimi voi edelleenkin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen KHO:2017:32 perusteella tuottaa kiireellistä ensihoitoa terveydenhuoltolain tarkoittaman viranomaisen toimiessa järjestämisvastuussa olevana tahona. KHO totesi, että unionin oikeus ei edellyttänyt kilpailuttamisvelvollisuutta ensihoitopalveluja järjestettäessä eikä asiassa siksi arvioitu esim. horisontaalista yhteistyötä koskevien edellytysten täyttymistä. KHO katsoi, että ns avoimuusperiaatteesta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta ei myöskään johtunut estettä yhteistoimintasopimusten tekemiselle suoraan sairaanhoitopiiriin ja pelastuslaitosten kesken. Tätä kysymystä oli arvioitu mm. yhteistoimintasopimusten sisältöä ja tarkoitusta tarkastamalla ja huomiota oli kiinnitetty mm. siihen, että toimintaa on harjoitettu omakustannusperiaatteella voittoa tavoittelematta ja että pelastuslaitoksen ei voida katsoa toimivan aitona markkinaosapuolena.

Kansallisen oikeuden kannalta yhteistoimintasopimukset jäivät terveydenhuoltolain ensihoitopalveluiden järjestämistä koskevan erityissääntelyn nojalla hankintalain mukaisen kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle eivätkä ne siten kuuluneet hankintalain soveltamisalaan. Terveystoimintalaissa ja

pelastustoimintaa koskevassa lainsäädännössä sekä niiden perusteluista käy hyvin ilmi lainsäätäjän tahto siitä, että ko. tahot voisivat tehdä keskenään yhteistoimintaa. KHO:n päätös vahvistaa osaltaan tätä tarkoitusta.

Edellä kuvatussa KHO:n ratkaisussa on lisäksi huomioitava sen ennakkopäätösluonne. Päätös julkaistiin vuosikirjassa ja siinä on poikkeuksellisesti alussa lyhennelmä keskeisistä oikeuskysymyksistä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus katsoo, että asiassa ei ole tullut esille sellaista unionin oikeuden tulkintaa koskevaa kysymystä, jonka johdosta ennakkoratkaisupyynnön esittäminen Euroopan unionin tuomioistuimelle olisi välttämätöntä asian ratkaisemiseksi. Ennakkoratkaisun pyytämistä koskevat vaatimukset hylättiin.

Mikäli pelastustoimi siirretään kunnilta maakunnan järjestämisvastuulle ja maakunnallisen liikelaitoksen tuottamaksi, tulee siirto perustella muuten kuin kiireellisen ensihoidon tuottamiseen liittyvällä tarpeella ja lainsäädännöllä.

2. Valtakunnallisesti merkittävää pelastustoimen järjestämistä ja erittäin laajaa sote- ja maakuntauudistusta ei tulisi toteuttaa samanaikaisesti.

SOTE ja maakuntauudistuksen laajuus ja vaikutukset ovat valtavat eikä sellaisen muutoksen yhteyteen tulisi kytkeä muutoksia, jotka eivät ole välttämättömiä tai kiireellisiä.

Kun organisatorista kytkentää ensihoitoketjun järjestämiseksi ei ole lainsäädännöllisistä syistä esim. ensihoitoketjun järjestämiseksi välttämätöntä tehdä, mahdolliset muutokset pelastustoimen organisaatioon voidaan tehdä hallitusti ja valmistella SOTE- ja maakuntauudistuksista erillisenä.

3. Riski siitä, että uuden hallintoportaan rakentaminen toimii lain muiden tavoitteiden vastaisesti, on suuri

Lain tavoitteiksi on hallituksen esityksessä listattu:

- pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen laadun ja saatavuuden parantaminen
- toiminnan ja varautumisen valtakunnallisen johtamisen, suunnittelun, ohjauksen, valvonnan ja koordinoinnin vahvistaminen ja parantaminen sekä pelastustoiminnan
- siviiliviranomaisten johtamisen selkeyttäminen sekä koordinoiminen laaja-alaisten uhkien torjunnassa

- pelastusalan kustannustehokkuuden ja urapolkujen kehittäminen uudistamalla koulutusjärjestelmää sekä kehittämällä sopimuspalokuntajärjestelmää
- pelastustoimen ohjausjärjestelmän kehittäminen siten, että se mahdollistaa tarvittaessa nykyistä paremmin valtakunnalliset ja yhdenmukaiset toimintamallit, yhteiset tietojärjestelmät ja yhdenmukaiset palvelut koko maassa.

Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen on kannatettavaa, mutta ne on kuitenkin mahdollista saavuttaa kehittämällä nykyistä organisaatiota. Vaikka kehitettävää on Uudenmaan alueiden pelastustoimissa, ei kehitystyö kuitenkaan edellytä uuden hallintoportaan rakentamista, vaan kehittämistä voidaan jatkaa olemassa olevan organisaation normaaliin toimintaan kuuluvana asiana. Uuden hallintoportaan rakentaminen saattaa toimia jopa tavoitteiden vastaisesti, mm. muutostekustannusten vuoksi.

Espoon kaupunki pitää hallituksen esityksen asettamia toiminnan kehittämistavoitteita kannatettavina.

Esityksessä ei kuitenkaan kuvailla, miten uudenlainen maakunnan ja sisäministeriön kautta tapahtuva ohjaus tuottaisi parannuksia palvelujen saatavuuteen taikka laatuun tai varautumisen osalta tai tuottaisi kustannustehokkuutta. Länsi-Uudellamaalla pelastustoimi toimii jo nyt tehokkaasti ja palvelujen saatavuus on hyvällä tasolla. Länsi-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan, Itä-Uudenmaan ja Helsingin pelastustoimien välinen yhteistyö on nykyisellään erittäin tiivistä, tehokasta ja toimivaa. Myös suuronnettomuustilanteissa yhteistyö toimii saumattomasti. Yhteistyö on edellä mainitun lisäksi suurelta osin vapaaehtoisuuteen pohjautuvaa.

Nykyisin aluehallintovirasto (AVI) valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Lisäksi tehtäviin kuuluu:

- huolehtia pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja tason raportoinnista sisäministeriölle
- avustaa sisäministeriötä pelastustoiminnan johtamisessa, tarvittavan tiedon hankinnassa ja tilannekuvan ylläpitämisessä
- osallistua pelastuslaitosten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen yhteistoimintaa edistävien suuronnettomuusharjoitusten suunnitteluun ja järjestämiseen
- edistää toimialueellaan eri tahojen yhteistyötä pelastustoimessa

Näiden AVIN tehtävien mahdollinen uudelleenorganisointi ei edellytä pelastustoimen rakenteellista uudistusta.

Varautumisen kannalta metropolialueen erityispiirteet asettavat omat erityiset haasteensa pelastustoimelle ja aluerajat ylittävälle yhteistyölle. Satama, lentokenttä- ja muu erityistoiminta sekä kansalliset ja kansainväliset

Konsernipalvelut (1)

00.01.00.03

660/2017

4.5.2017

suur tapahtumat asettavat poikkeuksellisen suuria vaatimuksia niin pelastustoimelle kuin muullekin turvallisuustyölle. Lisäksi tulee ottaa huomioon metropolialueen erityispiirteet valtionhallinnon lukuisten toimipisteiden, maanalaisen ja korkean rakentamisen vuoksi.

Uudenmaan ja pääkaupunkiseudun pelastuslaitosten kokemuksia voitaisiin uuden hallintoportaan rakentamisen sijaan hyödyntää muualla Suomessa vapaaehtoisuuden pohjalta ja verkostojen avulla.

Pelastusalan kustannustehokkuuden kehittäminen on kannatettava tavoite, mutta uuden hallintoportaan rakentamisella toimitaan tätä tavoitetta vastaan.

Hallituksen esityksen mukaan kustannusten nousun taittaminen kohdentuisi henkilöstö-, talous- ja tietohallintoon, hankintojen valmisteluun ja toteutukseen.

Kun otetaan huomioon, että hallituksen esityksen mukaan perustettaisiin 18 maakuntaa, joilla olisi omat pelastuslaitoksensa, ja keskittämistä tapahtuisi lähinnä Uudellamaalla sekä Pohjois- ja Keskipohjanmaalla, on epätodennäköistä, että näin pienellä keskittämisellä saavutettaisiin keskittämiseen liittyviä kustannus- tai muita hyötyjä.

Sen sijaan organisaatiomuutokseen liittyvät muutuskustannukset ovat suuret ja osittain ennakoimattomat. Varsinkin ICT-järjestelmähankinta- ja vanhojen järjestelmien integraatiokustannuksia on vaikea ennakoida.

Espoon kaupunki pitää toivottavana, että muutuskustannuksista tehtäisiin tarkat laskelmat ennen lopullisten päätösten tekoa.

Urapolkujen, koulutusjärjestelmän sekä sopimuspalokuntajärjestelmän kehittäminen ovat jo itsessään kannatettavia tavoitteita. Uuden hallintoportaan rakentaminen ei kuitenkaan ole välttämätöntä näidenkään tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lakiluonnoksessa ei ole riittävän selkeästi perusteltu esitetyn maakuntamallin tuottamaa oletettua parannusta henkilöstön osaamisen kehittämisessä. Länsi-Uudenmaan alueella ja pääkaupunkiseudulla yleisesti myös henkilöstöön liittyvät palvelutaso ja osaamisvaatimukset täyttyvät. Osaamisen keskittämisellä ei Uudellamaalla ole odotettavissa vastaavia toiminnallisia tai taloudellisia hyötyjä kuin muualla Suomessa, vaan tällainen skaalautumistavoite kääntyy helposti itse päätavoitteita eli osaamisresurssien tehokkaampaa käyttöä vastaan. Lisäksi sopimuspalokuntien henkilöstön kouluttamisella ja osaamisen kehittämisellä on pitkät ja toimivat perinteet. Järjestämisvastuun säilyessä alueen pelastustoimella eli alueen kunnilla, on kunnilla myös päätäntävaltaa siitä, miten sopimuspalokuntien toimintaa järjestetään ja rahoitetaan ja miten alueen turvallisuustasoa ja kuntalaisten turvallisuudentunnetta ylläpidetään. Sopimuspalokuntatoiminta on myös

alueellisesti merkittävää yhteisöllistä harrastustoimintaa. Toiminnan ohjauksen organisoiminen maakuntatasolle etäännyttää kuntalaisia omaa asuinalueensa koskevasta vastuunkannosta.

4. Pelastustoimen merkitys kuntien varautumissuunnittelussa

Pelastustoimi on käytännössä toiminut kuntien tukena varsinaisen pelastustoimen ohella myös valmius- ja varautumistyössä. Pelastuslaitosten siirto katkaisee tämän yhteyden, jolloin kuntien tulee järjestää valmius- ja varautumistoimensa uudelta pohjalta. On selvää, että tältä osin turvallisuustyö kuntalaisen näkökulmasta hämärtyy ja siirtyy kauemmaksi paikallistasosta. Lisäksi on huomattavaa, ettei pienimmillä kunnilla ole omia resursseja eikä mahdollisuuksia omaehtoiseen valmius- ja varautumistyöhön, mikä ei ole ollut ongelma nykymallissa tehtäviä hoidettaessa sopimusperusteisti.

Lain valmistelussa huomioon on otettava alueellisen pelastustoimen merkitys kuntien varautumisen suunnittelussa. Tätä yhteyttä ei tule katkaista. Pelastustoimen lakisääteisenä tehtävänä tulee myös jatkossa olla kuntien varautumisen ja valmiussuunnittelun tukeminen

5. Vaikutukset yritystoimintaan

Esityksessä tuodaan esille, että toimitila- ja kiinteistöhallinnon, talous- ja henkilöstöhallinnon ja tieto- ja viestintätekniikan palvelujen hankintojen kokoamisella saattaa olla vaikutuksia esimerkiksi pelastustoimen kaluston ja muiden palvelujen myyjille ja tuottajille.

Esityksessä ei kuitenkaan tuoda esille minkäänlaisia laskelmia siitä, miten nämä vaikutukset näkyisivät myönteisinä ja muuttaisivat nykytilaa. Todennäköistä on, että organisaatiomuutoksella on hyvin vähän vaikutuksia yritysten toimintaan verrattuna nykytilaan tai vaikutukset ovat negatiivisia. Lain valmistelu on tehty etupäässä hallintonaikakulmasta, vaikka erityisesti tukipalvelujen osalta yksityissektorilla on olemassa toimivat markkinat, joita hyödyntämällä tehokkuutta voitaisiin lisätä.

Pelastustoimen kokonaisuuden toimivuutta ja sen kehittämismahdollisuuksia arvioitaessa tulisi paremmin ottaa huomioon pelastustoimen kytkeytyminen muuhun kunnalliseen palvelutoimintaan ja luotuihin tukipalvelukokonaisuuksiin, esimerkiksi paloasemien kiinteistöjen ylläpito, ajoneuvokaluston ylläpito, huolto, tietohallinto, ym. Erityisesti pelastustoimi kytkeytyy kunnallisen katu- ja tieverkoston ja infran rakentamisessa ja kunnossapidossa käytettävään kapasiteettiin, joka on samalla pelastustoimen tarvitsemaa raivauskapasiteettia ja joka on koko kaupungin omana työnä tehtävää toimintaa tai kaupungin ostopalvelusopimuksiin perustuvaa toimintaa.

6. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet

Pelastustoimi on julkisista toiminnoista eräs toimivimmista, tehokkaimmista ja yhteistyökykyisimmistä yhteistyömuodoista, joka valtakunnallisesti (ml Länsi-Uudenmaan alueen pelastustoimi) vieläpä perustuu pitkälti vapaaehtoisuuteen mm. sopimuspalokuntien toiminnan ja pelastusjohtajien sekä pelastuslaitosten verkostoitumisen kautta. Riskinä on että, kun toiminta muuttuu keskusjohtoiseksi, toimiva vapaaehtoinen yhteistyö ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet päätöksentekoon heikkenevät.

Sopimuspalokuntien toiminta ja kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa pelastustointia koskevaan päätöksentekoon on lainsäädännöllä turvattava.

7. Pelastustoimeen liittyvä kuntien omaisuus

Maakunnan käyttöön siirtyviksi suunnitellut kuntien, kuntayhtymien ja kuntien liikelaitosten toimitilat ja irtaimisto ovat merkittävä osa kuntien omaisuutta. Mikäli pelastustoimi siirretään maakunnan järjestämisvastuulle, maakunnalle omaisuuden siirtona luovutettavat tilat ja irtaimisto tulee korvata kunnille täysimääräisesti niiden reaalihinnan mukaan. Toimitilojen vuokran määrittämisen periaatteiden ja vuokratason tulee olla sellaiset, että kunnat voivat ne hyväksyä. Omaisuuden siirtoa koskevien suunnitelmien perustelun mukaisuus tulee selvittää ennen päätösten tekoa.

-

-