

9.5.2017

Pelastusosasto
Hallitusneuvos Ilpo Helismaa
Pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäki

HE 16/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen järjestämisestä. Lakia sovellettaisiin pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan vuoden 2019 alusta lukien. Pelastustoimi on voimassa olevan pelastuslain (379/2011) mukaan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaissa tarkoitettujen maakuntien tehtäväksi.

Ehdotetun lain tarkoituksena on järjestää pelastustoimen palvelut maakuntalaissa (HE 15/2017 vp) tarkoitetuissa maakunnissa. Lain tarkoituksena on myös tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Lakiehdotus sisältää eri viranomaisia koskevia toimivaltasäännöksiä ja määrittää viranomaisten vastuuta, niiden keskinäistä toimintaa ja tehtäviä. Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Ehdotettua lakia voidaan pitää maakuntalain tarkoitusta tarkentavana toimialakohtaisena lainsäädäntönä ja siinä on huomioitu perustuslain vaatimukset viranomaisten toimivallan ja toiminnan määrittelyn osalta.

Esityksen tavoitteet

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa (2015) pelastustoimen kehittämistavoitteiksi on asetettu pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallisen johtamisen, suunnittelun, ohjauksen, valvonnan ja koordinoinnin vahvistaminen ja parantaminen valtakunnan tason pelastusviranomaisten toimesta. Edelleen tavoitteena on selkeyttää pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten johtamista sekä koordinoitua laaja-alaisen uhkien torjunnassa. Tavoitteena on lisäksi pelastusalan kustannustehokkuuden ja urapolkujen kehittäminen uudistamalla koulutusjärjestelmää sekä kehittämällä sopimuspalokuntajärjestelmää.

Pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttävät pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia. Pelastustoimen ohjausjärjestelmää esitetään tarkistettavaksi siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein, taloudellisesti ja tehokkaasti.

Pelastustoimen ohjaus ja maakuntaitsehallinto

Lakiehdotuksen maakuntien ohjausta koskeva sääntely vastaa suurelta osin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (HE 15/2017 vp) mukaista sääntelyä. Pelastustoimen olennaisena tarkoituksena on turvata perusoikeuksien toteutumista, erityisesti oikeutta elämään, oikeutta omaisuuteen ja oikeutta ympäristöön. Pelastustoimen järjestämistä koskevan sääntelyn on siten organisatorisesta luonteestaan huolimatta mahdollista katsoa toteuttavan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Lailla on tarkoitus tehostaa pelastustoimen valtakunnallista ohjausta. Ohjaustarpeen tulee kuitenkin olla tasapainossa maakunnallisen itsehallinnon kanssa. Lakiehdotuksen voimakkaampi ja keskitetympi ohjaus on siten rajoitettu siihen osaan maakuntien toimintaa, jolla nimenomaan

turvataan perusoikeuksia ja jotka ovat tarpeen valtakunnallisesti yhdenmukaisen järjestelmän turvaamiseksi. Pelastustoimi on sen tuottamien lähipalvelujen lisäksi valtakunnallinen organisaatio, joka voi joutua toimimaan laajemmalla kuin omalla alueellaan. Tämä edellyttää yhdenmukaisia toiminnallisia järjestelyitä sekä tehokasta valtakunnallista ohjausta ja johtamista.

Esityksellä pyritään turvaamaan tehokas ja yhdenmukainen pelastustoimi koko maassa, jonka vuoksi ehdotetut säännökset valtion ohjauksesta ovat tarpeellisia. Tehokkaalla ja yhdenmukaisella pelastustoimella edistetään perusoikeuksien toteutumista (oikeus elämään ja terveyteen, omaisuudensuoja, ympäristönsuoja) sekä toteutetaan perustuslain 22 §:ssä asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Esityksessä ehdotetut valtuudet maakuntien ohjaukseen eivät ole ristiriitaisia maakunnallisen itsehallinnon kanssa, vaan ne ovat pelastustoimen järjestämisen kannalta perusteltuja, koska ne tuottavat yhdenmukaisia toimintamalleja pelastuslaitoksiin sekä tehostavat julkisia hankintoja ja julkisten varojen käyttöä.

Suurempiin kokonaisuuksiin koottavat tehtävät

Ehdotetun lain 3 § sisältää valtuuden säätää valtioneuvoston asetuksella suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista ja maakunnista, joihin palvelut kootaan. Ehdotettu asetuksenantovaltuus sisältää mahdollisuuden koota pelastustoimen palveluja, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, laadun, vaativuuden, harvinaisuuden taikka niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Lakiehdotuksen perusteluiden mukaan pykälässä säädettyjä edellytyksiä vastaavia ja siten suurempiin kokonaisuuksiin koottavia voisivat olla esimerkiksi tehtävät, jotka liittyvät kansainvälisen pelastustoiminnan tai kemiallisten ja säteilytilanteiden (CBRNE) edellyttämään erityisvalmiuteen, merellisten onnettomuuksien pelastustoimintaan (MIRG), merialueen öljyntorjuntaan tai alueellisiin ja valtakunnallisiin tilannekuvajärjestelyihin.

Suurin ja olennaisin osa pelastustoimen päivittäisistä tehtävistä hoidettaisiin kuitenkin kunkin maakunnan omina palveluina. Ehdotus ei hallituksen mielestä ole ristiriidassa maakunnallisen itsehallinnon kanssa, koska sen perusteena on pelastustoimen palveluiden tuottaminen siten, että perustuslain 22 §:ssä säädetty perusoikeuksien turvaamisvelvoite voidaan täyttää. Lisäksi ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että jokaisesta pelastustoimen erityistehtävästä tulisi säätää lailla.

Ehdotettu valtuutus koskisi käytännössä viranomaisten keskinäisiä vastuita ja työnjakoa rajoitetuissa erityistapauksissa, eikä sillä olisi vaikutuksia maakunnan asukkaiden saamiin palveluihin. Säännös ei näin ollen vaarantaisi esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutumista.

Oikeusministeriö ei ole lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa pitänyt ongelmattomana valtuutuksen suhdetta perustuslain 121 §:stä johdettavaan vaatimukseen maakuntien tehtävien säätämisestä lailla. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain perusteluissa on puolestaan arvioitu, että keskitettävistä palveluista säätäminen on mahdollista jo nykyisin asetustasolla.

Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsiteltävänä on samaan aikaan *hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi* (HE 15/2017 vp). Tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta.

Maakuntalaissa säädettäisiin pelastustoimen tehtävien siirtämisestä kunnilta maakuntien vastuulle sekä maakunnan liikelaitoksesta (pelastuslaitos), joka tuottaisi pelastustoimen palvelut. Maakuntien rahoituslaissa säädettäisiin pelastustoimen rahoituksesta. Voimaannpanolaissa säädettäisiin maakuntien perustamisesta sekä pelastustoimen henkilöstön, kaluston ja sopimusten siirtämisestä maakuntien palvelukseen, omistukseen ja hallintaan.

Uudistettavassa pelastuslaissa säädettäisiin nykyiseen tapaan ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden velvollisuuksista ehkäistä tulipaloja ja muita onnettomuuksia,

varautumisesta onnettomuuksiin sekä toimintaan onnettomuuksien uhatessa ja sattuesssa. Pelastuslaissa säädettäisiin myös pelastustoimen viranomaisten ohjaus-, neuvonta-, valistus- ja valvontatehtävistä sekä kiireellisistä tehtävistä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia (pelastustoiminta). Pelastuslaki on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokaudella 2017.