Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lisävastine HE 184/2022 vp

8.2.2023

Pelastusylijohtaja Kimmo Kohvakka
Hallitusneuvos Ilpo Helismaa

HE 184/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta - sisäministeriön lisävastine

Eduskunnan hallintovaliokunta

Sopimuspalokuntien käyttö pelastustoimen tehtävissä

Pelastustoimintaan kuuluvien palveluiden hankkiminen sopimuspalokunnilta

Pelastuslain 27 §:ssä säädetään informatiivisesti hyvinvointialueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävistä pelastustoimessa.

Pelastuslain 27 § 2 momentin mukaan pelastuslaitos huolehtii alueellaan pelastustoimen tehtävistä sen mukaan kuin hyvinvointialue päättää. Säännökseen on koottu pelastuslaitoksen keskeisimmät tehtäväkokonaisuudet ja niiden tarkempi sisältö määräytyy pelastuslain yksityiskohtaisissa säännöksissä. Pelastuslain 27 § 3 momentissa on säädetty pelastuslaitoksen muista kuin pelastuslaissa säädetyistä tehtävistä.

Pelastuslain 27 § 4 momentissa säädetään pelastustoimintaan kuuluvien palveluiden hankkimisesta sopimuspalokunnalta tai muulta pelastusalalla toimivalta yhteisöltä. Koska pelastuslain 27 § 4 momentin hallituksen esityksessä HE 184/2022 ehdotettu muotoilu on aiheuttanut epätietoisuutta sääntelyn sisällöstä ja vaikutuksista, sisäministeriö esittää, että hallintovaliokunta muuttaisi pelastuslain 27 § 4 momentin seuraavaan muotoon:

> *Hyvinvointialue voi lisäksi tuottaa tämän lain 32 §:n mukaisia pelastustoimintaan kuuluvia palveluita hankkimalla niitä sopimuspalokunnalta tai muulta pelastusalalla toimivalta yhteisöltä siten kuin siitä hyvinvointialueesta annetussa laissa säädetään.*

Hyvinvointialueesta annetun lain 7 § 1 momentin 3 kohdan mukaan *hyvinvointialueen järjestämistehtävään kuuluu vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimenpiteiden tuottamistavan valinnasta*. Säännöksen perusteluiden mukaan järjestämisvastuu itsessään ei määritä sitä, miten palvelut pitää tuottaa. Tuottamistavasta päättäminen käsittää sen, tuotetaanko palvelu itse tai hyvinvointialueiden yhteistoiminnassa, vai hankitaanko se sopimusten perusteella muualta. Hyvinvointialueesta annetun lain 9 § 1 momentin mukaan, *jollei lailla toisin säädetä, hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta*.

Tuottamistavan valinnasta päättäminen ei asiallisesti muutu suhteessa aikaisempaan kunnalliseen järjestelmään. Kuntalain (410/2015) 9 § 1 momentin mukaan *kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta*.

Soveltamiskäytännössä sopimuspalokuntien käytön rajoittaminen muihin kuin merkittävää julkista valtaa sisältäviin tehtäviin on tarkoittanut sitä, että pelastuslaitokset, niiden henkilöstö ja niiden pelastusviranomaiset ovat vastanneet pelastustoiminnan johtamisesta ja siihen liittyvistä viranomaisvaltuuksien käyttämisestä, pelastustoimen valvontatehtävistä, muista tehtävistä, jotka on nimenomaan säädetty pelastusviranomaisen tehtäviksi sekä sellaista pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä, jotka edellyttävät välitöntä lähtövalmiutta. Pelastuslaitosten henkilöstö on myös vastannut työturvallisuuslain (738/2002) 11 §:n edellyttämällä tavalla sellaisista tehtävistä, jotka edellyttävät erityistä pätevyyttä.

Sopimuspalokunnan käyttö pelastustoiminnassa ei jatkossakaan olisi hyvinvointialueen vapaasti valittavissa, vaan hyvinvointialueen mahdollisuutta hankkia pelastustoimen palveluita sopimuspalokunnilta on rajoitettu merkittävästi muussa voimassa olevassa lainsäädännössä. Pelastustoimen palveluita ei näin ollen ole jatkossakaan mahdollista hankkia kokonaan (kokonaisulkoistus) sopimuspalokunnilta tai muilta palveluntuottajilta.

Perustuslain 124 §:n mukaan *merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan … antaa vain viranomaiselle*. Perustuslakivaliokunta on todennut, että *perustuslain jonkin säännöksen sisällön toistamiselle laissa ei ole valtiosäännöstä johtuvia esteitä, vaikka siihen ei olekaan syytä pyrkiä. Toisto on oikeudellisesti tarpeetonta*. (PeVL 31/2002 vp s. 2) Perustuslain säännöksen perusteella merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida jatkossakaan antaa sopimuspalokunnille, vaikka sitä ei olisi erikseen todettu pelastuslaissa.

Hyvinvointialueesta annetun lain 7 § 1 momentin 5 kohdan mukaan *järjestämisvastuuseen kuuluu vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämästä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä*. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 4 §:n mukaan *hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan siten kuin tässä ja muussa laissa säädetään*. Hyvinvointialueesta annetun lain 7 § 1 momentin 5 kohdan perusteluiden mukaan hyvinvointialueella tulee olla julkisen toimivallan käyttöä edellyttävien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä. Sisäministeriö katsoo, että tämä sääntely rajaa sopimuspalokuntien käytön tehtäviin, joissa ei käytetä viranomaisille kuuluvaa toimivaltaa.

Ehdotettu sääntely yhdessä voimassa olevan muun lainsäädännön kanssa varmistaa, että merkittävää julkista valtaa käyttävät vain pelastusviranomaiset. Pelastuslaissa on säädetty erikseen nimenomaan ne tehtävät, jotka kuuluvat pelastusviranomaisen toimivaltaan ja joita ei näin ollen voida antaa sopimuspalokunnalle. Pelastuslain 26 §:n nojalla pelastusviranomaiseksi määrättävän henkilön tulee olla virkasuhteessa ja pelastuslaitoksen palveluksessa. Näin ollen sopimuspalokunnan henkilöstöä ei voida määrätä pelastusviranomaiseksi. Lisäksi sopimuspalokuntien käyttöä rajoittavat toimintavalmiutta koskevat edellytykset ja työsuojelulaissa säädetyt rajoitukset. Näitä säännöksiä ei ole tarkoitus muuttaa.

Pelastustoimen johtamista ja siihen liittyvien toimivaltuuksien käyttöä ei voida jatkossakaan antaa sopimuspalokunnille. Pelastustoiminnan johtamisesta säädetään pelastuslain 34 § 1 momentissa, jonka mukaan *pelastustoimintaa johtaa aina pelastusviranomainen*.

Pelastuslain 36 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksia voi käyttää ainoastaan pelastusviranomainen. Pykälän otsikkoa esitetään lisäksi tässä hallituksen esityksessä myös täsmennettäväksi niin, että pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet muutettaisiin pelastusviranomaisen toimivaltuuksiksi.

Pelastuslain 36 a §:ssä säädettyjä pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia öljyvahingon ja aluskemikaalivahingon torjunnassa voi käyttää vain viranomainen.

Pelastuslain 37 §:ssä säädettyä toimivaltuutta määrätä onnettomuuskunnassa oleskelevia työkykyisiä henkilöitä viipymättä saapumaan palo- tai onnettomuuspaikalle ja avustamaan pelastustoiminnassa voi jatkossakin käyttää vain pelastusviranomainen.

Pelastuslain 40 § 2 momentin mukainen oikeus teettää välttämättömät jälkiraivaukseen ja vartiointiin kuuluvat toimenpiteet omistajan kustannuksella on jatkossakin ainoastaan hyvinvointialueen pelastusviranomaisella.

Pelastuslain 41 § 4 momentin mukaan, jos on aihetta epäillä, että tulipalo tai muu onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti, jatkossakin pelastusviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille. Poliisille on ilmoitettava myös palontutkinnan yhteydessä havaituista palo- ja henkilöturvallisuusrikkomuksista.

Virka-avun pyytämisestä ja antamisesta päättää jatkossakin pelastusviranomainen.

Pelastustoimen valvontatehtäviä ei voida jatkossakaan antaa sopimuspalokunnille, vaan niistä vastaa pelastusviranomainen. Pelastuslain 80 § 1 momentin mukaan *palotarkastuksia ja muita 78 §:n mukaisen valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä saa suorittaa hyvinvointialueen pelastusviranomainen*.

Pelastustoimen järjestämisestä 3 § 2 momentin mukaan *pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti*. Sopimuspalokuntia voidaan jatkossakin käyttää pelastustoiminnassa vain siltä osin, kun niiden toimintavalmius on riskeihin nähden riittävä. Erityisesti taajaan asutulla alueella riskejä vastaava pelastustoiminnan toimintavalmius edellyttää jatkossakin hyvinvointialueen palveluksessa olevaa, välittömässä lähtövalmiudessa olevaa henkilöstöä.

Edellä sanotun perusteella sisäministeriö katsoo, että ehdotettu muutos ei laajenna sopimuspalokuntien käyttöä nykyisestä eikä sillä siirretä pelastuslaitoksen tehtäviä sopimuspalokunnille miltään osin. Koska sopimuspalokuntien käyttö on yleensä kuitenkin erityisesti harvaan asutuilla alueilla kustannustehokas tuottamistapa ja käytännössä usein välttämätöntä, ei sopimuspalokuntien käyttöä ole myöskään perusteltua rajoittaa nykyisestä. Sopimuspalokunnat muodostavat myös taajemmin asutuilla alueilla välttämättömän reservin palkatulle henkilöstölle.

Palokuntasopimuksesta päättäminen

Palokuntasopimuksesta päättää jatkossakin lain mukaan järjestäjä. Kumotun pelastuslain 25 §:n mukaan palokuntasopimuksesta päätti järjestämisestä vastaava alueen pelastustoimi. Pelastuslain 1.1.2023 voimaan tulleen 2 a §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan palokuntasopimuksesta päättää järjestämisestä vastaava hyvinvointialue.

Palokuntasopimuksesta päättäminen voidaan jatkossakin käytännössä delegoida pelastuslaitoksen virkamiehelle. Päätöksenteko palokuntasopimuksen tekemisestä on kuntalain 90 §:n nojalla voitu

käytännössä siirtää esimerkiksi pelastusjohtajalle. Vastaava säännös on hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:ssä.

Edellä sanotun perusteella sisäministeriö katsoo, että ehdotettu muutos ei sellaisenaan muuta palokuntasopimusten hyväksymistä koskevaa käytäntöä.

Sopimuspalokunnan itsenäisyys

Pelastustoimintaa johtaa ja toimivaltuuksia käyttää jatkossakin aina pelastusviranomainen. Pelastustoimen valvontatehtävistä vastaa jatkossakin pelastusviranomainen. Pelastusviranomaiselle säädetyistä tehtävistä vastaa jatkossakin pelastuslaitoksen viranhaltija. Sopimuspalokunnat eivät ole jatkossakaan missään tehtävässä tai alueella itsenäisiä, vaan pelastustoimen tehtävien johtaminen, ohjaus ja valvonta kuuluvat aina pelastustoimen viranomaisille. Jokaisesta sopimuspalokunnan suorittamasta tehtävästä vastaa ja sitä johtaa pelastusviranomainen. Se, että pelastustoimintaan kuuluvista käytännön teknisistä toimenpiteistä erityisesti harvaan asutuilla alueilla huolehtii sopimuspalokunnan yksikkö ja henkilöstö, ei muuta sitä, että pelastustoiminta on aina pelastusviranomaisen johdolla ja vastuulla tapahtuvaa viranomaistoimintaa.

Hyvinvointialueesta annetun lain 7 § 1 momentin 4 kohdan mukaan *hyvinvointialueen järjestämistehtävään kuuluu vastuu tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta*. Säännöksen perusteluiden mukaan järjestämisvastuussa olevan hyvinvointialueen on aktiivisesti seurattava palvelujen laatua ja määrää sekä sitä, toteutuvatko ne vaatimusten ja tarpeen mukaisesti. Valvonta kattaa sekä oman toiminnan (pelastuslaitos) että sopimusjärjestelyihin perustuvien, muiden tuottamien palvelujen asianmukaisuuden valvonnan. Pelastuslaitos on hyvinvointialueen organisaatioon kuuluva virasto. Se ei ole erillinen oikeushenkilö. Asiallisesti pelastuslaitos ohjaa ja valvoo näin ollen osana hyvinvointialueen organisaatiota sopimuspalokuntia ja niiden toiminnan laatua jatkossakin.

Edellä sanotun perusteella sisäministeriö katsoo, että ehdotettu muutos ei lisää sopimuspalokuntien itsenäisyyttä nykyisestä.

Sisäministeriön henkilöstön käyttö valtakunnallisen tilanne- ja johtokeskuksen toiminnassa

Pelastustoimen valtakunnallinen suorituskyky rakentuu pääosin paikallisista ja alueellisista suorituskyvyistä (resurssit, osaaminen, kalusto ja muu materiaali, toimintamallit). Valtakunnallisella tasolla pelastustoimella on oltava kyky johtaa, ohjata ja koordinoida koko pelastustoimen järjestelmää, sen varautumista pelastustoimintaan sekä johtamaan ja tukemaan varsinaista pelastustoimintaa. Lisäksi pelastustoiminnassa tarvitaan yhteensovittamista eri ministeriöiden ja toimialojen kanssa.

Häiriötilanteissa, suuronnettomuuksissa ja poikkeusoloissa tapahtuva pelastustoiminta ja toimintaan varautuminen edellyttävät, että pelastustoimen järjestelmä toimii yhdenmukaisesti. Paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla tapahtuva toiminta on tarvittavien voimavarojen saamiseksi kyettävä tarvittaessa nopeasti ja koordinoidusti yhteensovittamaan. Jotta yhdenmukaisuuden periaate toteutuu, on toimintaa johdettava ja koordinoitava niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Tämä edellyttää valtakunnallisen yhdenmukaisen pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän muodostamista ja järjestelmän ylläpitämistä.

Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän valtakunnallinen suorituskyky edellyttää paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti jatkuvasti ylläpidettävää johtamiskykyä, tilannetietoisuuta ja

tilannekuvan muodostamista. Tilannekuvaa kootaan muun muassa uhkaavista tai tapahtuneista onnettomuuksista sekä sellaisista häiriötilanteista, muista tapahtumista ja niiden uhkista, joilla voi olla vaikutusta pelastustoiminnan tehtäviin tai valmiuteen. Lisäksi tarvitaan tilannekuva pelastustoiminnan palvelujärjestelmän valmiudesta, joka sisältää tiedot muun muassa pelastustoiminnan palvelujärjestelmän toiminnasta ja kuormituksesta, henkilöstö- ja materiaaliresursseista sekä tukipalveluiden toiminnasta.

Pelastustoimi tukee myös yhteiskunnan muiden toimijoiden ja pelastuslaitosten varautumista toimintojen jatkuvuuden hallinnassa esim. laajoissa häiriötilanteissa ja pitkäkestoisissa pelastustoimen tehtävissä. Toiminnan tavoitteena on tukea kriittisen palvelutuotannon häiriöttömyyttä sekä luoda kykyä tunnistaa toimintaan vaikuttavat riskit ja uhkatekijät sekä varautua niiden toteutumiseen.

Voimassa oleva pelastuslain 23 § edellyttää sisäministeriöltä nykyisinkin jatkuvaa valtakunnallista johtamisvalmiutta ja kykyä ylläpitää tilannekuvaa niin kansallisessa kuin kansainvälisessä pelastustoiminnassa. Sisäministeriöllä pelastustoimen ylijohtona on oltava kyky kehittää ja ohjata varautumisjärjestelyjä sekä valmius valtakunnalliseen johtamiseen.

Sisäministeriö voi pelastuslain 38 §:n nojalla Euroopan unionin, toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua.

Pelastustoiminnan valtakunnallisen johtokeskuksen tehtäviin kuuluu mm. pelastustoimen valtakunnallisen valmiuden säätely ja koordinointi sekä valtakunnan sisäisen sekä kansainvälisen avun (esim. lentosammutuskaluston) antamiseen ja pyytämiseen liittyvät tehtävät.

Valtakunnallisen johtamisen ja tilannekuvan ylläpitämisen jatkuva 24/7 -valmius valtakunnallisessa tilanne- ja johtokeskuksessa edellyttää kuuden henkilötyövuoden lisäystä sisäministeriölle. Pelastustoimen johtamisjärjestelmän valmiuden ylläpitäminen edellyttää mm. osaamisen hallintaa koko pelastustoimen johtamisen osalta. Päivystysluontoisten tehtäviensä (johtamisen tuki, kansainväliset avunantotehtävät jne.) ohella nämä henkilöt osallistuisivat pelastustoiminnan johtamista ja yhteistoimintaa koskevien sisäministeriön vastuulla olevien ohjeiden ja suunnitelmien laatimiseen ja ylläpitämiseen. Henkilöt tultaisiin sijoittamaan 24/7 valtakunnalliseen johtokeskukseen, joka toimisi samalla Uudenmaan yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskuksena. Järjestely mahdollistaisi samojen tilojen ja teknisten järjestelmien yhteiskäytön, jolla saadaan aikaan kustannussäästöjä. Samoin Uudenmaan yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskus voisi avustaa sisäministeriötä esimerkiksi kansainvälisen avun pyytämiseen liittyvässä valmistelussa sekä tukea pelastuslaitoksia "Host Nation Support" (HNS)-toiminnassa yhteistyössä sisäministeriön kanssa.

Suunnitelmana on, että perusvalmiudessa valtakunnallisen/yhteistoiminta-alueen/hyvinvointialueen tilanne- ja johtokeskus toimii samoissa tiloissa ja pääosin samalla henkilöstöllä. Kyseessä on siis yksi tilanne- ja johtokeskus, jonka tehtävät skaalautuvat tarvittaessa hyvinvointialueelta yhteistoiminta-alueelta valtakunnalliseksi. Sisäministeriö sijoittaa tilanne- ja johtokeskukseen yhden henkilön sisäministeriöstä virka-aikana, tilanteen edellyttäessä tehostetaan SM läsnäoloa ympärivuorokautiseksi ja edelleen tarvittaessa tilanne- ja johtokeskukseen sijoitetaan tilanteen edellyttämää muuta pelastusosaston henkilöstöä.

Tällä henkilöstövahvennuksella ja tarvittavilla teknisillä investoinneilla varustetaan yksi pelastustoiminnan yhteistoiminta-alueen 24/7 tilanne- ja johtokeskuksista valtakunnalliseksi tilanne- ja johtokeskukseksi.

Edelleen synergiaetuja tuo se, että ne hyvinvointialueet, joihin kootaan pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:n nojalla yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskus, voivat käyttää koottua keskusta myös omiin tilanne- ja johtokeskustehtäviinsä.

Pelastuslain 89 § Tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten

Voimassa olevan pelastuslain 89 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan:

89 §

Tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten

— —

Tässä tarkoituksessa pelastusviranomaisella on oikeus saada tietoja sekä valvontatehtävien hoitamista että pelastustoiminnan suunnittelua ja toteutusta varten:

— —

3) valvontakohteista Turvallisuus- ja kemikaaliviraston valvontakohderekisteristä;

— —

Hallituksen esityksessä kohta on esitetty muutettavaksi seuraavaan muotoon:

3) Turvallisuus- ja kemikaaliviraston rekistereissä olevista valvontakohteista ja niihin liittyvistä tiedoista;

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan *pykälän 2 momentin 3 kohta ehdotetaan muutettavaksi niin, että pelastusviranomaisella olisi oikeus saada tietoja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston rekistereistä valvontatehtävien hoitamista varten ja pelastustoiminnan suunnittelua ja toteuttamista varten. Muutoksella varmistettaisiin tarvittavien tietojen saanti rekisterien muuttuessa. Pelastusviranomaiset tarvitsevat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen muun muassa tietoja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kemikaalikohteiden valvontarekisteristä ja kemikaalituoterekisteristä*.

Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että *lisäystä ”ja niihin liittyvistä tiedoista” ei oltu esitysluonnoksessa perusteltu. Tiedonsaantioikeuden rajautumista Turvallisuus- ja kemikaaliviraston valvontakohteisiin voinee pitää sääntelyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta riittävänä, kun valvontakohteet on määritetty Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa koskevassa lainsäädännössä*.

Hallituksen esityksessä ehdotetun muutoksen tarkoituksena ei ole ollut laajentaa tiedonsaantioikeuksia, vaan varmistaa se, että tiedot saadaan nykyisessä laajuudessa riippumatta rekistereiden nimenmuutoksista. Hallituksen esityksessä käytetty muotoilu "ja niihin liittyvistä tiedoista" antaa kutenkin oikeusministeriön lausunnon mukaan virheellisen käsityksen tietojen saannin laajuudesta.

Edellä sanotun perusteella, sen lisäksi mitä sisäministeriön vastineessa 7.2.2023 on todettu pelastuslain 89 § 2 momentin 11 kohdan osalta, sisäministeriö esittää, että hallintovaliokunta muuttaisi pelastuslain 89 §:n 2 momentin 3 kohdan seuraavasi:

89 §

Tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten

— —

Tässä tarkoituksessa pelastusviranomaisella on oikeus saada tietoja sekä valvontatehtävien hoitamista että pelastustoiminnan suunnittelua ja toteutusta varten:

— —

3) Turvallisuus- ja kemikaaliviraston rekistereissä olevista valvontakohteista ~~ja niihin liittyvistä tiedoista~~;

— —