

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 19/2001 vp

### Hallituksen esitys laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2001 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta (HE 111/2001 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 32/2001 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pelastusylijohtaja Pentti Partanen, hallitusneuvos Esko Koskinen ja lainsäädäntöneuvos Mika Kättö, sisäasiainministeriö
- viestintäneuvos Kari T. Ojala, liikenne- ja viestintäministeriö
- lääninvalmiusjohtaja Markku Haranne, Etelä-Suomen lääninhallitus
- kansliapäällikkö Osmo Kurola, Lapin lääninhallitus
- pelastuspäällikkö Hannu Kuhanen ja valmiuspäällikkö, prikaatinkenraali Ari Puheloinen, Pääesikunta
- hallintopäällikkö Ulla Kumpulainen, Hätäkeskuslaitos
- kehittämisspäällikkö Tuomo Karjalainen, Suomen Kuntaliitto
- apulaisneuvottelupäällikkö Jyrki Hämäläinen, Kunnallinen työmarkkinalaitos

- kaupunginjohtaja Pertti Vainionpää, Nurmeksen kaupunki
- palopäällikkö Jorma Parviainen, Joensuun kaupunki
- palopäällikkö Lauri Pastila, Lahden kaupunki
- palopäällikkö Jorma Virtanen, Marttilan aluepelastuslaitos
- palopäällikkö Kari Koskela, Pietarsaaren kaupunki
- kaupunginjohtaja Matti Rasila ja palopäällikkö Mika Kontio, Salon kaupunki
- palopäällikkö Jaakko Pukkinen, Isonkyrön kunta
- apulaispalopäällikkö Esko Kautto, Tampereen kaupunki
- kunnanjohtaja Markku Lindberg, Teuvan kunta
- sopimustoimitsija Aarre Nord, Kunta-alan ammattiliitto KTV ry
- toiminnanjohtaja Kaarlo Kekki, Suomen Sairaankuljetusliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Pelastusopisto
- AKAVA-JS ry
- Finlands svenska brand- och räddningsförbund rf
- Nuohousalan Keskusliitto ry
- Suomen palokalustoliikkeiden yhdistys ry
- Suomen Palopäällystöliitto ry
- Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK ry
- Suomen Punainen Risti
- Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry

— Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry — Suomen Yrittäjät ry

## HALLITUKSEN ESITYS

### *Hallituksen esitys*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Sen perusteella järjestettäisiin kuntien yhteistoiminta pelastustoimilaisissa tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi pelastustoimilakiin perustuva kuntien hätäkeskustoiminta. Lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa.

Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin. Pelastustoimen alueisiin kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä vuoden 2002 loppuun mennessä.

Yhteistoiminta järjestettäisiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Kunnille kuuluvat pelastustoimen tehtävät annettaisiin näin ollen alueen jonkun kunnan hoidettavaksi tai tehtävät hoitaisi kuntayhtymä. Kuntien yhteistoiminta alkaisi esityksen mukaan vuoden 2004 alusta. Uudistukseen liittyvä esitys laeiksi pelastustoimilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta on tarkoitus antaa myöhemmin siten, että siinä ehdotetut lait voitaisiin saattaa voimaan kuntien yhteistoiminnan alkaessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

#### *Esityksen lähtökohta*

Hallituksen esityksen perustana on selvitysmies Pekka Myllyniemen selvitystyö, jonka mukaan pelastustoimi jää edelleen kuntien hoidettavaksi ja maa tulisi jakaa noin 30 pelastustoimi-alueeseen. Uudistuksen tavoitteena on vähentää onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä lisätä pelastustoimen tehokkuutta siten, että pelastustoimen voimavarat, henkilöstö, ammatillinen osaaminen ja kalusto olisivat parhaassa mahdollisessa käytössä. Jotta pelastustoimen vaativasta tehtävästä voidaan huolehtia asianmukaisesti, tulee pelastustoimella olla riittävät voimavarat. Tämä voidaan hallituksen esityksen mukaan parhaiten toteuttaa niin, että pelastustoimen alueet ovat riittävän suuria siten, että niissä on johtamiseen tarvittavaa osaamista, riittävä asianmukaisesti koulutettu henkilöstö ja käyttökelpoinen kalusto.

Valiokunta korostaa, että hallituksen esityksen keskeiset perustelut ovat hyväksyttäviä.

Riittävä pelastustoimen taso tulee saavuttaa kaikissa perustettavien alueiden kunnissa. Tämän varmistamiseksi on tehtävä riittävä riskikartoitus, joka ottaa huomioon alueen kaikkien kuntien erityistarpeet.

Valiokunta toteaa, että saadun selvityksen mukaan ehdotus tulee parantamaan pelastustoimen tasoa ja näin ollen kansalaisten turvallisuutta.

#### *Vapaapalokuntatoiminta*

Suomessa pelastustoimen ja palotoimen järjestelyt perustuvat varsinkin pienissä kunnissa suurelta osin vapaapalokuntatoimintaan. Vapaapalokuntatoiminnassa työskennellään mielenkiintoisen harrastuksen ja mielekkään tekemisen parissa usein korvauksetta. Valiokunta korostaa sitä, että uudistuksen yhteydessä vapaapalokuntatoimintaa ei saa vaarantaa eikä sen toimintaedellytyksiä heikentää. Pelastustoimen alueet tulee muodostaa siten, että vapaapalokunnat voivat jatkaa nykyistä hyvää ja tuloksekasta toimintaansa. Toiminnan vaarantuminen saattaa

aiheuttaa kunnille huomattaviakin taloudellisia lisäkustannuksia.

#### *Pelastustoimen aluejako*

Valiokunta on hankkinut asian johdosta huomattavan määrän selvityksiä ja kuullut lukuisia asiantuntijoita. Kuten hallituksen esityksen perusteluistakin käy ilmi, ehdotusta ei koeta kaikissa kunnissa pelkästään myönteisenä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskeiset ongelmat koskevat luotavien pelastustoimen alueiden kokoa. Selvityksen mukaan Suomeen perustettaisiin lähinnä maakuntajakoa vastaavat noin 20 pelastustoimen aluetta. Joissakin tapauksissa alueiden koetaan olevan kunkin alueen toiminnallisiin pelastustoimen tarpeisiin nähden liian suuria. Valiokunta toteaa, että Suomessa on käytössä erilaisia kuntien yhteisiä pelastustoimen yhteistoimintajärjestelyjä. Eräät aluepelastustoimen järjestelyt ovat saadun selvityksen mukaan erittäin toimivia, ja näiden alueiden kuntien puolesta on ilmoitettu, että järjestelyt olisivat nyky muodossaan riittäviä. Tämän vuoksi valiokunta edellyttää, ettei alueiden muodostaminen saa olla kaavamaisista vaan sen tulee lähteä pelastustoimen toiminnallisista tarpeista. Alueiden muodostamisessa on otettava huomioon kuntien vakiintunut yhteistoiminta, luonnonolosuhteet, taloudellinen toimintakyky, etäisyydet ja kieliolosuhteet.

#### *Kuntien kuuleminen*

Valiokunta korostaa, että lähtökohtana alueiden muodostamisessa tulisi olla alueen kuntien yhteinen tahto. Tämän vuoksi valiokunta haluaa korostaa alueiden luomisen yhteydessä kuntien perusteellisen kuulemisen merkitystä. Valiokunta korostaa painokkaasti sitä, että kuntien kuulemiselle tulee antaa alueiden muodostamisessa myös tosiasiallista merkitystä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

#### *Yksityiskohtaiset perustelut*

*4 §. Pelastustoimen järjestämistä.* Ehdotetun lain 4 §:n mukaan kuntien olisi ollut tehtävä sopimus valtioneuvoston määräämän pelastustoimialueen yhteistoiminnasta 31.12.2002 mennessä ja tällöin olisi ollut voimassa, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaisissa. Sisäasianministeriö on sittemmin tarkentanut ehdotusta 4 §:n 1 momentin osalta siten, että pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien on tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä viimeistään 31.12.2002 ja tämän sopimuksen hyväksymisestä olisi voimassa, mitä kuntalain 79 §:n 2 momentissa säädetään kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisesta. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä takaa paremmat mahdollisuudet tasavertaisempien yhteistoimintasopimusten tekemiseen, koska sopimuksen tekeminen vaatii määränemmistöä. Tämä menettelytapa edistää sitä, että mahdollisimman moni sopimus syntyisi kuntien keskinäisin päätöksin.

Valiokunta korostaa sitä, että lähtökohta alueiden muodostamisessa ja sopimusten tekemisessä täytyy olla kuntien välisessä sopimuksessa.

4 §:n 2 momentissa on säännökset yhteistoiminnan ehdoista sen varalta, että kunnat eivät pääsisi sopimukseen. Viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon valiokunta toteaa, että ehdotuksesta ei ilmene, minkä tyyppisiä seikkoja valtioneuvoston on mahdollista määrätä yhteistoiminnan ehdoiksi. Valiokunta korostaa, että valtioneuvoston määräyksen tulee olla voimassa vain siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat pääsevät sopimukseen. Tällä seikalla valiokunta haluaa korostaa kuntien välisen sopimuksen aikaansaamisen ensisijaisuutta. Valiokunta ehdottaa 4 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että mikäli kunnat eivät sovi pelastustustoiminnan yhteistoiminnan järjestämisestä 1 momentissa säädettyssä määräajassa, valtioneuvosto voi määrätä kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestelmiksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet.

Valtioneuvoston määräys on voimassa siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat.

Eräissä asiantuntijoiden lausunnoissa on vaadittu pitempiä siirtymäaikoja. Valiokunta toteaa, että kun tämä laki tulee hyväksytyksi, on välttämätöntä tehdä uuden järjestelmän mukaisia muutoksia muun muassa pelastustoimilakiin ja eräisiin muihin pelastustoimea koskeviin lakeihin. Jottei pidemmän siirtymäajan alueille jouduta säätämään erityislakeja, on ehdotetun lain tultava voimaan samanaikaisesti koko maassa. Maassa ei voi keskeisesti kansalaisten turvallisuuteen liittyvissä järjestelmissä olla eri käytäntöjä.

### *Säätämisjärjestys*

Viitaten perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon valiokunta toteaa, että perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaisen kunnallisen itsehallinnon kannalta hallituksen esitys ei ole ongelmallinen. Lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

### *Päätösehdotus*

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotus).*

### *Valiokunnan muutosehdotus*

## Laki

### pelastustoimen alueiden muodostamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—3 §  
(Kuten HE)

4 §

#### *Pelastustoimen järjestämisvastuu*

Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien on tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002. Sopimuksen hyväksymisestä on (poist.) voimassa, mitä kuntalain (365/1995) 79 §:n 2 momentissa säädetään kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisesta. Sopimuksesta on

*muuten soveltuvin osin voimassa, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa.*

*Jos kunnat eivät sovi pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä 1 momentissa säädettyssä määräajassa, valtioneuvosto määrää kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston määräys on voimassa siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat.*

5—7 §  
(Kuten HE)

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Rakel Hiltunen /sd	Heli Paasio /sd
	Valto Koski /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Esko Kurvinen /kok	Pekka Ravi /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaissihteeri Jukka Savola.

**HaVM 19/2001 vp — HE 111/2001 vp**