



30.01.2014

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM065:00/2013

Sisäministeriön lausunto kuntalain valmistelua koskeneeseen lausuntopyyntöön

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriötä arvioimaan alustavia 1) kuntastrategiaa ja kunnan toiminnan suunnittelua ja 2) kunnan tehtäviä ja järjestämisvastuuta koskevia keskeisiä ehdotuksia ja niiden toimivuutta *ministeriön vastuulla olevan lainsäädännön näkökulmasta*. Lisäksi valtiovarainministeriö on pyytänyt tarvittaessa esittämään jatkovalmistelussa huomioon otettavia näkökohtia ja ehdotuksia säännösten kehittämiseksi.

Sisäministeriö esittää asiassa lausuntonaan seuraavaa.

Sisäministeriön Pelastusosasto

1) Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu –keskeiset ehdotukset (muistio 23.12.2013)

Muistiossa todetaan muun muassa:

- **Kunnan tehtävät:** Kunnan tehtäviä koskevassa säännöksessä ehdotetaan tuotavaksi esille voimassa olevaa lakia vastaavasti jako kunnan yleiseen toimialaan, lakisääteisiin tehtäviin sekä toimeksiantotehtäviin. Lisäksi säännöksessä otettaisiin huomioon kuntalain säätämisaikojen jälkeen tapahtunut lainsäädäntökehitys ja *mainittaisiin myös sellaiset kunnan lakisääteiset tehtävät, jotka suoraan laissa osoitetaan kuntien yhteistoiminnassa järjestettäväksi (lakisääteinen yhteistoiminta)*.

Pelastusosaston kommentti:

Pelastuslain (379/2011) 24 §:n (kuntien vastuu pelastustoimesta) mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi) siten kuin pelastuslaissa tarkemmin säädetään. Pelastuslaki sisältää muun muassa tarkemmat säännökset maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin ja kuntien sopimuksesta pelastustoimen järjestämiseksi. Pelastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 257/2010 vp) todetun mukaisesti alueen pelastustoimelle oikeushenkilönä kuuluvaa toimivaltaa käyttää pelastustoimen tehtävät hoitava kuntayhtymä tai alueen kuntien tekemän sopimuksen nojalla joku pelastustoimen alueen kunnista.

Pelastusosasto pitää hyvin perusteltuna kuntien lakisääteistä toimintaa koskevan sääntelyn kirjaamista uuteen kuntalakiin. Ehdotettu sääntely vastaisi muun muassa pelastustoimessa tapahtunutta lainsäädännön kehittymistä.

30.01.2014

- **Kunnan yleinen toimiala:** Kunnan yleisestä toimialasta ehdotetaan säädettäväksi uudessa kuntalaissa nykyiseen tapaan yleisellä tasolla. *Yleistä toimialaa rajaavista periaatteista ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä kuntalakiin.* Rajoitusperiaatteita koskeva muu lainsäädäntö ja soveltamiskäytäntö kuvattaisiin kuitenkin kuntalain perusteluissa. Muistiossa todetaan edelleen muun muassa, että *kunnan ei ole katsottu voivan harjoittaa puhtaasti kaupallista tai teollista toimintaa.*

Pelastusosaston kommentti:

Pelastustoimessa on eräissä tapauksissa ilmennyt epäselvyyttä (kunnallisten pelastuslaitosten oikeudesta hoitaa pelastustoimeen liittyviä (lähinnä) kaupallisia tehtäviä. Tällaisia tehtäväkokonaisuuksia ovat muun muassa eräiden pelastuslaitosten suorittamat (ei-lakisäätteiset) käsisammuttimien huoltotehtävät ja eräät tulipalojen ja muiden onnettomuuksien jälkitorjuntatehtävät.

Erityisesti ei-lakisäätteisten maksullisten jälkivahinkojen torjuntatehtävien hoitaminen pelastuslaitosten toimesta on pelastusosaston näkemyksen mukaan nykyisin ongelmallista suhteessa "kunnan toimialan määrittelyyn" ja pelastuslaitosten lakisäätteisiin tehtäviin jälkiraivauksessa. Pelastuslain 40 §:n (jälkiraivaus ja –vartiointi) mukaan kohteen omistaja on velvollinen huolehtimaan tulipalon jälkiraivauksesta ja –vartiointista sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä. Ajankohdan ratkaisee pelastustoiminnan johtaja. Pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä asiassa nimenomainen pelastustoiminnan lopettamista koskeva päätös ja ilmoittaa siitä kohteen omistajalle. Sääntelyn mukaan jos kohteen omistajaa ei tavoiteta tai tämä ei huolehdi jälkiraivauksen ja –vartiointin suorittamisesta, alueen pelastusviranomaisella on oikeus teettää välttämättömät toimenpiteet omistajan kustannuksella.

Pelastusosasto pitäisi perusteltuna, että muistiossa ehdotetusta poiketen kunnan toimialaa rajaavat periaatteet määriteltäisiin selkeästi ja yksiselitteisesti lain tasolla.

- **Kunnan järjestämisvastuu:** Muistiossa todetun mukaan kuntalain säätämisen jälkeen kunnan tehtävien ja palveluiden järjestämis- ja tuottamistavat ovat moninaistuneet. Tähän liittyy tarve säännellä kunnan järjestämisvastuuta ja palvelujen tuottamiseen liittyviä vastuita nykyistä selkeämmin. Erityisesti uusia sääntelyä edellyttäviä tilanteita liittyy vastuiden jakautumiseen kuntien yhteistoiminnassa sekä palveluiden hankkimiseen yksityisiltä palvelun tuottajilta. Muistiossa todetaan edelleen, että myös EU-lainsäädännön ja kuntien yhteistoiminnan rajapinnan selkeyttäminen edellyttää järjestämisen ja tuottamisen määrittelyä aiempaa tarkemmin.

Muistion mukaisesti kunnille säädetään lailla velvoitteita hoitaa tehtäviä yhteistoiminnassa muun muassa erikoissairaanhoidon ja *pelastustoimen* osalta. Muistiossa todetaan, että *järjestämisvastuun käsite* ja järjestämisvastuun siirron merkitys kuntien yhteistoiminnassa on voimassa olevan lainsäädännön perusteella *epäselvä*. Kunnan lakisäätteisten tehtävien osalta kuntalaissa ehdotetaan käytettäväksi tehtävien "*hoitamisen*" sijasta "*järjestämisvastuun*" käsitettä. Järjestämisvastuun ohella määriteltäisiin nykyistä selkeämmin *palvelujen tuottaminen*, joka on mahdollista siirtää myös kuntasektorin ulkopuoliselle tuottajalle esimerkiksi ostopalvelutilanteessa. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva *kunta tai kuntayhtymä vastaisi* järjestämisen edellyttämien palveluiden ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä *viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.*

Pelastusosaston kommentti:

Kuntalaissa säädettäväksi kaavailtu on periaatteiltaan yhdenmukainen pelastustoimen erityislainsäädännössä (pelastuslaissa) omaksutun pelastustoimen yhteistoimintaa koskevan sääntelyn kanssa. Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (pelastuslaki 24 §). Alueen pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta, pelastuslaitoksen toiminnan ja nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä sekä muista laissa sille säädettyistä tehtävistä (pelastuslaki 27 §). Pelastuslaissa on mahdollistettu pelastustoimen palveluiden "tuottaminen" tietyin osin myös vapaaehtoisten

30.01.2014

palokuntien (sopimuspalokunnat) tai muiden pelastusalaalla toimivien yhteisöjen toimesta (pelastuslaki 25 §). Tällaisia "muuta yhteisöjä" voisivat pelastuslain yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 257/2010 vp) mukaan olla esimerkiksi meri- tai järvipelastukseen osallistuvat yhdistykset ja oikeustoimikelpoiset järjestäytyneet vapaaehtoisen pelastuspalvelun organisaatiot. Pelastustoimintaa johtaa lähtökohtaisesti pelastusviranomainen (pelastuslaki 34 §). Pelastustoimintaa voi kuitenkin tilapäisesti johtaa myös sopimuspalokuntaan kuuluva siihen saakka, kun toimivaltainen viranomainen ottaa pelastustoiminnan johtaakseen. Myös sopimuspalokuntaan kuuluva pelastustoiminnan johtaja toimii virkavastuun alaisena. Viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämistä pelastustoiminnassa on käsitelty muun muassa pelastuslakia koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 41/2010 vp).

Kaavailtu uuden kuntalain käsitteistö vastaa pitkälti pelastuslaissa omaksuttua käsitteistöä. Pelastusosasto pitää perusteltuna kuntalain uudistamisesta riippumatta kuitenkin säilyttää pelastuslaissa erityislakina edelleen sääntely, jossa määritellään pelastuslaitosten aseman ohella sopimuspalokuntien asema pelastustoimen palveluiden tuottamisessa sekä sopimuspalokuntalaisten asema pelastustoiminnan johtajana ja pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksien käyttäjänä.

Pelastusosasto pitää myös tärkeänä ja perusteltuna mahdollistaa edelleen nykyisen terveydenhuoltolain (1326/2010) 39 §:n mukainen sääntely "inhouse-toiminnasta". Säännöksen mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä voi järjestää ensihoitopalvelun alueellaan tai osassa sitä hoitamalla toiminnan itse, järjestämällä ensihoitopalvelun yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa taikka hankkimalla palvelun muulta palvelun tuottajalta.

- **Palvelujen tuottaminen:** Muistion mukaan kuntalaissa määriteltäisiin nykyistä selkeämmin myös se, mitä palvelujen **tuottamisella** tarkoitetaan. Sääntely olisi tarpeen erityisesti selkeyttämään kunnan viranomaisten ja palvelun tuottajan vastuujakoa tilanteessa, jossa kunta hankkii palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Palvelujen tuottamisella tarkoitettaisiin sellaista palvelujen toteuttamista, johon ei sisälly järjestämisvastuuseen kuuluvaksi määriteltyjä vastuita. Kuntalaissa ehdotetaan selkeyden vuoksi nimenomaan säädettäväksi, että hankittaessa palveluja kuntasektorin ulkopuoliselta palvelujen tuottajalta kunnalla tai kuntayhtymällä säilyy tehtävän järjestämisvastuu. Järjestämisvastuu koostuu selkeästi luonteeltaan viranomaistehtäväksi katsottavista vastuista. Kuntalaissa ehdotetaan tuotavaksi esille myös perustuslain asettamat reunaehdot julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle. Muistiossa todetun mukaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. "Muulla kuin viranomaisella" tarkoitettaisiin uudessa säännöksessä yksityisten palvelujen tuottajien ohella myös kunnan liikelaitoksia tai kunnan osakeyhtiöitä. Kuntalain mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Pelastusosaston kommentti:

Pelastusosasto pitää tärkeänä, että uuden kuntalain valmistelussa otetaan huomioon pelastuslain nykyinen sääntely, joka koskee sopimuspalokuntien asemaa pelastustoimen palveluiden tuottajina sekä sopimuspalokuntaan kuuluvan henkilöstön lakisääteinen tehtävä pelastustoiminnan johtajana ja pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksien käyttäjänä. Pelastusosasto katsoo, että toimivan ja taloudellisesti kestävä pelastustoimen järjestelmän ylläpitäminen edellyttää pelastuslakiin sisältyvien periaatteiden ja säännösten säilyttämistä nykyisellään. Tässä lausunnossa aikaisemmin todetun mukaisesti viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämistä pelastustoiminnassa on käsitelty muun muassa pelastuslakia koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 41/2010 vp).

Pelastusosaston näkemyksen mukaan nykyinen pelastuslaki ei mahdollista pelastustoimen palveluiden tuottamista yksityisen toiminnanharjoittajan (esimerkiksi osakeyhtiö) toimesta.

Edelleen pelastusosasto kiinnittää huomiota siihen, että useat pelastuslaitokset toimivat nykyisin kunnallisina liikelaitoksina.

30.01.2014

Pelastuslain (379/2011) 24 §:n (kuntien vastuu pelastustoimesta) 1 momentin mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi) siten kuin pelastuslaissa tarkemmin säädetään. Säännöksen 2 momentin mukaan valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin ja vahvistetun aluejaon muuttamisesta. Säännöksen 3 momentin mukaan pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä.

Pelastuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 257/2010 vp) mukaisesti alueen pelastustoimella oikeushenkilönä kuuluvaa toimivaltaa käyttää pelastustoimen tehtävät hoitava kuntayhtymä tai alueen kuntien tekemän sopimuksen nojalla joku pelastustoimen alueen kunnista.

Pelastuslain 26 §:n 2 momentin mukaan *alueen pelastustoimen pelastusviranomaisia* ovat pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä *pelastuslaitoksen viranhaltijat* sekä alueen pelastustoimen monijäseninen toimielin.

Pelastuslain 24 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa pelastustoimen järjestämistä koskevissa sopimuksissa pelastustoimen alueeseen kuuluvat kunnat ovat esimerkiksi sopineet, että pelastustoimi organisoidaan pelastustoimen tehtävistä vastaavan kaupungin liikelaitokseksi. Sopimuksessa voidaan määrätä, että pelastusjohtaja toimii virkasuhteessa kaupunkiin. Edelleen pelastuslaitos-liikelaitoksen johtosäännössä on voitu määrätä, että toiminnallisesti pelastuslaitos sijoittuu esimerkiksi edellä tarkoitetun kaupungin tekniikkakeskukseen. Tavanomaisesti kaupunginvaltuusto valitsee pelastuslaitoksen johtokunnan, joka valitsee pelastusjohtajan. Pelastusjohtaja määrää pelastuslaissa säädetyn mukaisesti pelastusviranomaisina toimivat pelastuslaitoksen viranhaltijat. Pelastusviranomaisiksi määrätyillä pelastuslaitoksen viranhaltijoilla on laajat pelastuslakiin perustuvat julkisen vallan käyttöön kuuluvat toimivaltuudet.

Pelastusosasto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että pelastuslaitosten hallinnon järjestäminen tulisi nykyisin ja myös kuntalain uudistamisen jälkeen toteuttaa siten, että pelastuslaitosten julkisen vallan käyttöön liittyvät viranomaistoiminnot (pelastuslain mukaiset pelastusviranomaisen tehtävät) toteutetaan julkisoikeudellisessa virkasuhteessa. Kuntalain uudistaminen tulisi myös toteuttaa siten, että nykyisin liikelaitoksina toimivien *pelastuslaitosten viranomaistoimintoihin liittyvät mahdolliset uudelleen järjestelytarpeet* voidaan ja ehditään toteuttaa asianmukaisesti.

2) Kuntastrategia ja kunnan toiminnan suunnittelu (muistio 23.12.2013)

Muistiossa todetaan muun muassa:

- **Kuntasuunnitelmaa** koskevan velvoitteen jäätyä pois sektorikohtaisten suunnitelmien määrä on lisääntynyt. Muistion mukaan sisäministeriön toimialalla suunnitteluun liittyviä velvoitteita (lähinnä pelastustoimi) on 7. Muistiossa todetaan, että kuntalain uudistamisen yhteydessä tulisi ottaa mahdollisimman laajasti huomioon erityislainsäädäntöön sisältyvät kuntien suunnittelovelvoitteet sekä pyrkiä yhdistämään ne koko kunnan tasolla toimivaksi kokonaisuudeksi. Muistion mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että kukin sektoriministeriö arvioisi tästä näkökulmasta toimialansa erityislainsäädäntöön sisältyvät kuntien strategiatason suunnittelovelvoitteet. Edelleen todetaan, että sen sijaan kuntalakiin yleislakina ei voitane ottaa yksityiskohtaisia sektoreiden toiminnan suunnittelua koskevia säännöksiä. Näiden osalta sektoriministeriöiden tulisi arvioida, miltä osin on edelleen tarpeen edellyttää laadittavaksi kunnan eri toimialoja koskevia yksityiskohtaisia suunnitelmia, ja miltä osin sääntelystä olisi mahdollista luopua kokonaan.

Pelastusosaston kommentti:

Pelastuslaissa säädetään erinäisistä alueen pelastustoimen (pelastuslaitosten) suunnittelovelvoitteista. Suunnittelovelvoitteet liittyvät lähinnä pelastustoimen palvelutason määrittämiseen, sammutusvesien hallintajärjestelmään, pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämiseen, pelastuslaitosten

30.01.2014

keskinäiseen avunantoon, eri viranomaisten yhteistyöhön pelastustoiminnassa, virka-apuun sekä erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoiseen pelastussuunnitteluun.

Pelastusosaston näkemyksen mukaan pelastustoimen suunnitteluvaihtoehdot ovat valtiovarainministeriön muistiossa kuvattujen mukaisia tyypillisiä sektorikohtaisia suunnitteluvaihtoehtoja, joita koskevia säännöksiä ei ole perusteltua sisällyttää kuntalakiin. Pelastusosasto tulee jatkossa arvioimaan vuonna 2011 uudistetun pelastuslain sääntelyn toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Osana arviointia voidaan myös tarkastella pelastustoimen suunnitteluvaihtoehtoja ja niiden karsimismahdollisuuksia.

Sisäministeriön poliisiosasto

Sisäministeriön poliisiosasto on pyytänyt poliisihallitukselta lausuntoa asiassa. Poliisihallitus on omaa lausuntoaan varten pyytänyt lausuntoa poliisilaitoksilta. Lausuntonsa ovat antaneet Helsingin poliisilaitos ja Sisä-Suomen poliisilaitos. Poliisihallitus yhtyy edellä mainittujen tahojen antamiin lausuntoihin.

Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että poliisilaitosten esille nostamat asiat ovat tärkeitä ja kannatettavia. Toimitetun lausuntomateriaalin perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että kunnallisten viranomaisten tulee itse hoitaa luonteeltaan julkiseksi hallintotehtäviksi katsottavat tehtävät, ellei laissa erikseen säädetä, että jokin tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Poliisiosasto näkemyksen mukaan kuntalain yleiset säännökset esimerkiksi palvelujen tuottamistavoista eivät merkitsisi perustuslaissa tarkoitettua lakitasoista valtuutta julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle.

Sisäministeriön maahanmuutto- ja rajavartiolaitos-osasto

Sisäministeriön maahanmuutto- ja raja-vartiolaitos-osastoille ei ole hallinnonalojensa näkökulmasta lausuttavaa esitetyistä ehdotuksista.

Kansliapäällikkö

Päivi Nerg

Henkilöstösuunnittelija

Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä. Sisäministeriö SM 30.01.2014 klo 07.42. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

valtiovarainministerio@vm.fi
eeva.maenpaa@vm.fi

Tiedoksi

Sisäministeri Räsänen
Valtiosihteeri Nahkala
Erityisavustajat Andersson ja Falk
SM/PEO
SM/PO