



21.12.2017

Sisäministeriö

Sisäministeriön lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta SM17190871 00.00.01.00.01 ja SMDno-2016-1495, SM042:00/2016

Valtiovarainministeriön lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt mm. valtiovarainministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta vuodeksi 2019 sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi mm. Pelastusopistosta annettua lakia ja Palosuojelurahastolakia. Esityksellä saatettaisiin uusien maakuntien perustamista koskevasta lainsäädännöstä, maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevasta lainsäädännöstä johtuvat muutokset pelastuslakiin ja eräisiin muihin lakeihin.

Lakiesityksellä muutettaisiin mm. sisäministeriön pelastusviranomaisen valtion pelastusviranomaiseksi (26 §). Aluehallintovirastojen tehtäviä siirrettäisiin sisäministeriölle.

Lisäksi pelastuslakiin tehtäisiin eräitä tarkennuksia, jotka koskevat öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa, pelastustoimeen kuuluvan ulkomaille annettavan avun ja pelastustoimen kuuluvan kansainvälisen avun vastaanottamista, paloilmoittimien aiheuttamista erheellisistä ilmoituksista perittäviä maksuja, pelastustoimen sivutoimisen henkilöstön ja sopimushenkilöstön koulutusta sekä väestönsuojien rakentamista. Pelastusopiston tehtäviin tehtäisiin tarkennuksia ja ehdotettaisiin Palosuojelurahaston ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tarkennuksia.

Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntakustannusten korvauskäsittelyn valmistelu ja ohjeistaminen siirtyisivät sisäministeriölle. Suomen ympäristökeskukselta (Syke) siirrettäisiin Rajavartiolaitokselle, meripelastustoimeen öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnan johtovastuu ja sen rahoitus sisäministeriölle/Rajavartiolaitokselle. Ehdotuksen mukaan ympäristöministeriöltä ei siirtyisi resursseja sisäministeriölle.

Esitysluonnoksessa julkisen talouden vaikutusten kohdalla todetaan, että maakuntauudistuksen johdosta tehtävillä muutoksilla ei olisi suoria taloudellisia vaikutuksia julkiseen talouteen. Ehdotetut muutokset olisivat pääsääntöisesti teknisiä ja ne johtuisivat muuhun lainsäädäntöön perustuvista organisatiomuutoksista.

Esitysluonnos liittyy laajempaan sote- ja maakuntauudistusta koskevaan lain-säädäntöpakettiin ja eräisiin muihin menossa oleviin uudistuksiin.

Ehdotetut säädösuudistukset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2020 kuitenkin niin, että pelastuslain öljy- ja aluekemikaalivahinkojen torjuntaa, sivutoimista ja sopimuspalokuntien henkilöstön koulutusvaatimuksia sekä väestönsuojelua ja väestönsuojain rakentamista koskevat säännökset sekä pelastuslain väliaikaista muuttamista ja lait meripelastuslain, merenkulun ympäristösuojelulain ja pelastusopistolain muuttamisesta tulisivat kuitenkin voimaan jo 1.1.2019.

Valtiovarainministeriö lausuu asiasta seuraavaa:

Esitysluonnos sisältää ehdotukset aluehallintovirastoille nykyisin kuuluvien eräiden pelastustoimen ja varautumisen tehtävien siirroista Pelastusopistolle. Eduskunnassa jo käsitellyssä olevaan pelastustoimen järjestämislakiesitykseen sisältyvät ehdotukset eräiden aluehallintovirastojen pelastustoimen tehtävien siirroista sisäministeriölle. 1.1.2020 lukien toimintansa aloittavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle jäisi pelastustoimen järjestämisen ja tuottamisen sekä maakuntien varautumisen laillisuusvalvonta. Tehtävien ja henkilöstön siirrot aluehallintovirastoista sisäministeriöön, Pelastusopistoon ja Valtion lupa- ja valvontavirastoon toteutettaisiin kaikki 1.1.2020 aluehallintovirastojen lakatessa. Näiltä osin esitysluonnos noudattaa hallituksen jo aiemmin tekemää linjausta.

Jatkovalmistelussa tulee varmistaa yhdessä valtiovarainministeriön kanssa, että henkilöstösiirrot kuvataan hallituksen esityksessä yhteneväisesti maakuntauudistuksen II-vaiheen hallituksen esityksen kanssa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että väestönsuojarakentamiseen liittyvien helpotusten myöntäminen siirtyisi sisäministeriöltä ja aluehallintovirastoilta kuntien rakennusvalvontaviranomaisille. Esitysluonnoksen mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto on antanut vuosittain noin 10 myönteistä päätöstä rakentamisvelvoitteesta vapauttamiseksi ja sisäministeriön käsittelemät alueelliset vapautukset ovat harvinaisia yksittäistapauksia.

Valtiovarainministeriö yhtyy esitettyyn näkemykseen, että ehdotetulla muutoksella päätöksenteko olisi lähempänä rakentajia ja hakijan kannalta viranomais-toiminta olisi selkeämpää, kun poikkeuksista ja helpotuksista päättäisi aina rakennusluvan myöntävä viranomainen. Alueellista vapauttamista koskevan päätösvallan siirtäminen rakennusluvan myöntävälle viranomaiselle tehostaisi eri helpotusmuotojen kokonaisvaltaista käyttöä. Kyseessä on käytännössä tehtäväsiirto valtiolta kunnille, mutta määrällisesti hyvin pieni. Tehtävän rahoitus tulisi avata perusteluissa. Valtiovarainministeriö pitää ehdotusta perusteltuna.

Esitysluonnokseen sisältyy myös ehdotus metsäpalolentojen järjestämistehtävän siirtämisestä aluehallintovirastoilta sisäministeriölle. Ottaen huomioon uusi linjattu tehtävienjako sisäministeriön, Pelastusopiston ja Valtion lupa- ja valvontaviraston välillä, on esitys perusteltu ja kannatettava.

Esitykseen sisältyy laki palosuojelurahastolain muuttamisesta, jonka mukaan nykyisin aluehallintovirastoille kuuluvat palosuojelurahastotehtävät jäisivät aluehallintovirastolle. Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että aluehallintovirastojen lakatessa tehtävät olisi tarkoitus osoittaa Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Valtiovarainministeriö katsoo, että nykyisin aluehallintovirastojen hoitamien palosuojelurahastotehtävät tulisi osoittaa jatkovalmistelussa päätettävälle viranomaiselle ja tätä tehtävänsiirtoa koskeva esitys sisällyttää lausunnon-

la olevaan hallituksen esityksen luonnokseen. Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin on todettu, on tulevalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle jäämässä pelastustoimen tehtävissä ainoastaan laillisuusvalvontaviranomaisrooli muiden tehtävien sekä tehtäviä hoitavan henkilöstön siirtyessä sisäministeriöön ja Pelastusopistoon. Muutoinkaan palosuojelumaksujen maksuunpanotehtävät eivät liity Valtion lupa- ja valvontaviraston ydintehtäviin, joita ovat valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät. Teknisluonteiset palosuojelumaksujen maksuunpanotehtävät eivät kuulu laillisuusvalvontaviranomaisena toimivalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle vaan esimerkiksi sisäministeriölle, jonka hoidossa ja valvonnassa palosuojelurahasto lain mukaan on. Valtiovarainministeriö katsoo, että tältä osin on tarpeen vielä jatkovalmistella ja muuttaa esitystä.

Esitysluonnokseen sisältyvän pelastuslain väliaikaisesta muuttamisesta ehdotetun lain 111 a §:n säännösehdotus ja perustelutekstit ovat ristiriidassa keskenään. Pykälän 3 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaisi ja sovittaisi yhteen jälkitorjuntatöitä, jos torjunta ulottuu usean kunnan alueelle. Perusteluissa on tehtävän todettu kuuluvan aluehallintovirastolle.

Esityksessä käsitellään sisäministeriön ohjausta maakuntien pelastustoimeen. Tarkkaan ottaen kyseessä lienee kuitenkin maakuntien ohjaaminen eikä pelastustoiminnan ohjaaminen maakunnan ohi. Tekstissä olisi syytä tarkentaa ilmaisua.

Pelastuslain 57 § 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että sivutoimisilta edellytetään Pelastusopiston opetussuunnitelman mukaista koulutusta. Perusteluissa ei kuvata opetussuunnitelmien mahdollisia muutostilanteita ja niiden vaikutuksia sivutoimiseen henkilöstöön. Muutostilanteiden kuvaaminen perusteluissa olisi tarpeen.

Pelastuslain 96 § ehdotetaan säädettäväksi, että pelastuslaitos voisi periä suoritteista maksuja. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut perii maakunta ja myös muita toimialoja tulisi säännellä samalla tavalla.

Kyseessä on ns. budjettilakiesitys (vuoden 2019 ja 2020 talousarvioon liittyvä). Ehdotuksessa tulee ottaa kantaa siihen, voidaanko lainsäädäntö toteuttaa nykyisten budjettikehysten puitteissa uudelleen kohdentamalla määrärahoja. Joka tapauksessa ehdotukset vaikuttavat budjettiin ainakin siten, että määrärahoja on siirrettävä hallinnonalalta ja momenteilta toiselle sekä joidenkin momenttien päätösosan käyttötarkoitusta on tarkistettava. Kyseessä on siis ns. budjettilakiesitys, joka tulisi käsitellä yhdessä vuoden 2019 talousarvioesityksen kanssa. Tämä tulee todeta hallituksen esityksessä (pääasiallinen sisältö ja taloudelliset vaikutukset).

Tosiin kuin hallituksen esityksessä todetaan, tulee määrärahojen suuruudet selvittää tässä lakiesityksessä ja myös Julkisen talouden suunnitelman 2019–2022 valmisteluun liittyen, eikä vasta valtion vuoden 2019 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

Koska eduskunnassa käsiteltävänä oleva lainsäädäntö pelastustoimen järjestämisestä yhtenä osana sote-/maakuntalainsäädäntönä liittyy osin tähän lakiesityksen, esityksen ehdotuksen taloudellisissa vaikutuksissa tulee selvästi avata uudistuksen tähän lakiesitykseen sisältyvät taloudelliset vaikutukset. Ehdotuksesta tulisi selostaa myös koko uudistuksen kustannukset. Pelastustoimen uudistukseen liittyy myös taloudellisia vaikutuksia, joita on jo osin huomioitu ainakin valtion talousarvioesityksessä 2018 (tietojärjestelmämenoja). Tulisi avata myös se, miten vuoden 2018 ja mahdollisesti vuoden 2019 ja tulevan kehyskauden lisärahoitustarve linkittyy näihin erillisinä eduskunnalle annettaviin lakiesityksiin.

Valtion pelastustoimen tehtäviä siirtyisi Aluehallintovirastoilta sisäministeriölle. Sisäministeriön ohjausyksikön tehtävien vaatimat kustannukset ja niiden rahoitus ovat esityksessä selvittämättä. Tarvittavat määrärahasiirrot tulee tehdä.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2018 on ehdotettu momentille 26.30.10 lisättäväksi 3 milj. euroa (ja tarkoituksena on ollut, että vuodelle 2019 ehdotettaisiin lisäksi 2 milj. euroa) niin, että toimialakohtaisia ICT-menoja (tietohallinnon- ja tietojärjestelmien uudistaminen, suunnittelu ja toteuttaminen) rahoitettaisiin valtion talousarvion momentilta 26.30.01 vuosina 2018 ja 2019 yhteensä 5 milj. eurolla. Talousarvioesityksen mukaan järjestelmämuutokset toteutettaisiin noudattaen maakuntauudistuksen tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon liittyviä määräyksiä ja ohjeita yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen maakuntien tietojärjestelmien ohjaamisesta, hallinnoinnista ja kehittämisestä. Järjestelmien yhteensopivuus ja kokonaisuuden kustannustehokkuus varmistetaan yhteistoiminnassa. Tämä asia tulisi todeta myös lakiesityksessä sekä selvittää myös millainen rahoitustarve tietojärjestelmiin (esim. ERICA, KEJO) kaikkiaan on. Sisäministeriön aiempien arvioiden mukaan tarve lähivuosina olisi noin 23 milj. euroa. Tuven (turvallisuusverkko) ja VIRVEN käyttö (oikeudet ja velvollisuudet sekä hallintamalli) pelastustoimessa sekä käyttö- ja investointimenot ja niiden rahoitus tulisi selvittää uudessa tilanteessa tähän lainsäädäntöön liittyen.

Lakiesitysluonnokseen sisältyy ehdotus öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnan siirrosta Suomen ympäristökeskukselta (Syke) Rajavartiolaitokselle (lukuun ottamatta tutkimustoiminnan varoja). Ko. uudistukseen liittyvät määrärahasiirrot hallinnonalojen välillä tule selvittää hallituksen esityksessä momenteittain vuositasolla. Samalla tulisi selvittää mitä irtainta varallisuutta (esim. aluksia, tietojärjestelmiä, sopimuksia) siirtyy sekä myös se tuleeko mahdollisia kiinteistövarallisuuden siirtoja tehtäväksi ympäristöministeriöstä.

Ympäristöministeriöltä siirtyy sisäministeriölle tehtäviä, mm. velvollisuus hoitaa vakuusasiat korvausvelvollisuuden täyttämiseksi aluksista veteen menevistä päästöistä Suomen aluevesillä ja talousalueilla. Hallituksen esityksessä ja Julkisen talouden suunnitelmassa tulee arvioida ko. tehtävien menot ja tehdä ehdotukset tarvittaviksi määrärahasiirroiksi.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa pelastuslain 99 a §:n kohdalla todetaan, että aluskemikaalivahinkojen torjunnasta aiheutuvat kustannukset maksaa ensi vaiheessa aina sisäministeriö. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan oteta kantaa, miltä momentilta menot maksetaan ja paljonko niihin pitää varata rahoitusta ja mistä rahoitus siirretään.

Lisäksi tulee taloudellisissa vaikutuksissa selvittää ehdotuksen muut valtion talousarviovaikutukset (ml. määrärahasiirrot) siinä muodossa kuin ne otetaan Julkisen talouden suunnitelmaan ja vuoden 2019 valtion talousarvioesitykseen. Uudistus ei saa lisätä valtion menoja mm. siten, että esim. Rajavartiolaitos joutuisi kohdentamaan siirtyvien määrärahojen lisäksi nykyisiä resurssejaan toimintaan.

Esitysluonnokseen sisältyy ehdotus määrärahasiirroiksi Pelastusopistolle Aluehallintovirastoilta (pelastustoimi ja varautuminen, alueelliset maanpuolustuskurssit ja maakuntien yhteiset valmiusharjoitukset) ja pelastusalan järjestöiltä (koulutusmateriaali, kouluttajakoulutus ym.) Ko. määrärahojen siirrot tulee tehdä täysimääräisesti ja selostaa esityksessä momenteittain ja vuosittain. Lisäksi tulee siirtää ao. kalusto, tietojärjestelmät ja muu omaisuus.

Helsingin kaupungin nykyisin järjestämä pelastuskoulutus (Helsingin pelastuskoulu osana Helsingin pelastuslaitosta) siirtynee Pelastusopiston tehtäväksi. Sisäministeriöltä saadun tiedon mukaan ko. siirron johdosta Pelastusopiston menot tulevat olemaan noin 2 milj. euroa/vuosi. Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa ko. rahoituksen siirtoon eikä siihen miten rahoitus hoidetaan. Helsingin kaupunki on maksanut ko. koulutuksen.

Pelastuslain 100 §:n poistaminen pelastuslaista on perusteltu pelastustoimen uudelleen järjestämisen johdosta. Samalla tulisi kuitenkin huomioida, että myös valtion talousarvion momentin 26.30.10 käyttötarkoitusta tulee muuttaa ja poistaa mahdollisuus maksaa erityistukea. Määrärahoihin ei tällä ole vaikutusta, koska tukia ei ole ainakaan viime vuosina maksettu.

Palosuojelumaksun aikaistamisen osalta ei ole huomauttamista. Rahaston tilinpäätöksen hyväksymisajankohdan muutos ei vaikuta perustellulta. Rahastotalous on budjettitaloudesta erillään ja rahastojen tilinpäätöksen vahvistamisaikatauluun vaikuttaa ennen kaikkea hallituksen vuosikertomuksen (Valtioneuvostolaki ja valtion talousarviolaki) eduskunnalle antamisen aikataulu, mikä on eduskunnan toivomuksesta ollut huhtikuussa. Vahvistaminen maaliskuun loppuun mennessä on perusteltu ajankohta.

Tässä lainsäädännössä tulisi selvästi säätää myös suhteesta kansainvälisen avun antamista ja saamista koskevaan lainsäädäntöön (Laki 418/2017) ja todeta, että ko. lainsäädäntö sivuuttaa tämän lainsäädännön.

Sisäministeriötä pyydetään toimittamaan lakiesitys uudelleenarvioitavaksi valtiovarainministeriön budjettiosastolle ennen sen esittelyä. Lakiesitys edellyttää valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan sekä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsittelyä.

Toimintatapoja uudistamalla ja uusia sähköisiä ratkaisuja hyödyntämällä toimintojen kehittämisessä voidaan tämänkin esityksen mukaisissa toimissa säästää. Uudistuksia toteutettaessa on huomioitava taloudellisuuden ja tuottavuuden vaatimukset samalla kun toimintoja uudistettaessa varmistetaan hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, ylijohdaja



Jani Pitkäniemi

Tiedoksi

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen
Erityisavustaja Tuomas Vanhanen
Erityisavustaja Matias Hilden