

SISÄMINISTERIÖLLE

ASIA

Lausunto luonnoksesta sisäministeriön asetukseksi pelastustoimen palvelutasopäätöksestä.

Hankenumero **VN/6188/2021**.

LAUSUNNON ANTAJA

Suomen pelastusalan ammattilaiset SPAL ry
Vernissakatu 6, 01300 Vantaa
Puh. (09) 867 8880
toimisto@spal.fi

LAUSUNTO

Suomen pelastusalan ammattilaiset SPAL ry antaa asiassa seuraavan lausunnon:

1. Yleistä

SPAL pitää asetusluonnosta kokonaisuutena hyvänä ja kannatettavana. Luonnoksessa huomioidaan hyvinvointialueiden alueellinen päätöksenteko sekä itsehallinto, mutta samalla korostetaan onnistuneesti myös valtiollista ohjausta. SPAL toteaa, että valtakunnallisten uhkien koordinointi on huomioitu asetusluonnoksessa riittävällä painotuksella.

2. Asetuksen 8 § (*Palvelutasopäätökseen sisältyvät palvelut ja tehtävät*)

2.1. Prosentuaalinen vähimmäistaso

Momentin 2 kohdan mukaan aluevaltuuston tulisi päättää pelastustoimintaan kuuluvien palveluiden palvelutasosta. Asetusluonnoksen mukaan aluevaltuusto päättäisi palvelutasopäätöksessä muun muassa:

- ensimmäisen yksikön ruutukohtainen toimintavalmiusajan toteutumisen vähimmäistasosta prosentteina ja
- pelastustoiminnan ruutukohtainen toimintavalmiusajan toteutumisen vähimmäistasosta prosentteina.

SPAL toteaa, että prosenttiperusteisista vähimmäistavoitteista tulee luopua. Määritelmä, jonka mukaan toimintavalmiusaikatavoite on saavutettavissa esimerkiksi

50 prosenttisesti tehtävistä, johtaa mahdolliseen tulkintaan, jonka mukaan jokaisessa hälytyksessä ei pelastusviranomaisen tarvitsisi paikalle edes saapua.

SPAL katsookin, että hälytystehtävät on saavutettava 100 prosenttisesti. Prosenttilukuja sille, missä ajassa hälytystehtävä tulee tavoittaa, voidaan edelleen asettaa. Voidaan esimerkiksi päättää, että I riskiluokassa ensimmäinen yksikkö on onnettomuuspaikalla kuuden minuutin kuluessa hälytyksessä ja että tämän on toteuduttava 50 prosentissa tapauksissa. Tämän lisäksi aluevaltuuston tulee päättää, missä ajassa viimeistään kaikki toteutuneet tehtävät on tavoitettava. Oleellista on, että kaikki hälytystehtävät tavoitetaan 100 prosenttisesti ja jonkin ennalta määrätyn ajan kuluessa.

2.2. Valmiuden säätelyn toimintamallit

Asetusluonnoksen perusteluosion sivulla 13 on todettu, että aluevaltuusto päättäisi pelastustoiminnan palvelutasosta valmiuden säätelyn toimintamallien osalta. SPALille on jäänyt epäselväksi, mitä asetusluonnoksessa tarkoitetaan ”valmiuden säätelyn toimintamalleilla”.

2.3. Savusukellusvalmiudet alueen eri osissa

Asetusluonnoksessa on todettu, että aluevaltuuston tulee päättää palvelutasopäätöksessä pelastustoimen savusukellusvalmiudesta hyvinvointialueen eri osissa. SPAL toteaa, että savusukellusvalmius on oltava koko hyvinvointialueella. Sellaista päätöstä ei tule tehdä, mikä mahdollistaisi sen, että jokin alueen osa olisi palvelutasopäätöksen oikeuttamana ilman savusukellusvalmiutta.

2.4. Vapaaehtoisten käyttö pelastustoimen palveluiden tuottamisessa

Asetusluonnoksessa todetaan, että aluevaltuusto päättäisi vapaaehtoisten organisaatioiden ja henkilöiden käytöstä pelastustoimen palveluiden tuottamisessa.

Pelastuslain 25 §:ssä säädetään, että alueen pelastustoimi (hyvinvointialue) voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (*sopimuspalokunnat*) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. Pelastuslain 51 §:ssä säädetään, että pelastustoiminnassa voidaan käyttää apuna vapaaehtoisia organisaatioita ja henkilöitä, ei kuitenkaan tehtävissä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta (HE 1/1998 vp, s.179) toteaa, että merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Edelleen perustuslakivaliokunta on lausunut, että pelastustoimen tehtävänä on turvata perusoikeuksia, erityisesti oikeutta elämään, oikeutta omaisuuteen ja oikeutta ympäristöön. Pelastusviranomaisien on edistettävä julkiselle vallalle asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. (PeVL 31/1998 vp)

Pelastusviranomaisen ja pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet ulottuvat kansalaisten perusoikeuksiin merkittävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan (31/1989 vp, s.3) mukaan pelastustoiminnan johtaja voi rajoittaa henkilökohtaista vapautta, liikkumisvapautta, puuttua turvattuun kotirauhan suojaan ja turvattuun omaisuuden suojaan.

Pelastuslain 36 §:n mukaan pelastusviranomaisella on oikeus määrätä ihmisiä suojautumaan sekä panna toimeen suojaväistö; ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle; määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti ja tietoliikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- ja voiteluaineita ja sammutusaineita sekä ryhtyä muihinkin pelastustoiminnassa tarpeellisiin tehtäviin.

Hautamäki (2012, s.11) pitää perusoikeuksien koskemattomuusvaatimusta ongelmallisena silloin, kun tarkastellaan pelastusviranomaisen toimivaltuuksia kotirauhan suojan ydinalueella eli asunnossa. Kotirauhan ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on pakko murtaa muun muassa palotarkastustehtävällä tai huoneistopalossa.

Perustuslain 118 § sisältää säännökset yleisestä virkavastuusta, niin rikosoikeudellisesta vastuusta kuin rikoksen perustuvasta vahingonkorvausvastuusta. Pykälän mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeuden loukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla on tarkemmin säädetty.

Tästä syystä merkittävää julkista vallan käyttöä voi uskoa vain viranomaiselle, eikä julkista hallintotehtävää muutoinkaan voida antaa muulle kuin viranomaiselle, jos järjestely vaarantaa perusoikeuksia ja oikeusturvaa (Uusi perustuslakimme, Jyränki 2000, s. 255-256).

Pelastuslain, asiantuntijoiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella voidaan kiistatta osoittaa, että pelastustoimen lakisääteiset tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä ja merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Pelastuslain 34 §:ssä säädetään pelastustoiminnan johtamisesta. Pykälän toisessa virkkeessä todetaan, että pelastustoimintaa voi tilapäisesti johtaa muu hyvinvointialueen palveluksessa oleva tai sopimuspalokuntaan kuuluva siihen saakka, kun toimivaltainen pelastusviranomainen ottaa pelastustoiminnan johtaakseen. Pelastustoiminnan johtaja toimii virkavastuun alaisena.

Edelleen pelastuslain 25 §:n mukaan alueen pelastustoimi voi käyttää 32 §:n mukaisissa tehtävissä apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan.

Sopimuspalokuntien liiton mukaan sopimuspalokuntien osuus varsinaisessa pelastustoiminnassa on merkittävä. Ne huolehtivat pelastustehtävistä noin 90 %:n alueella maamme pinta-alasta. Tällä alueella asuu 46 % suomalaisista. Lisäksi sopimuspalokuntalaiset ovat mukana noin 60 % prosentissa vuotuisista pelastustoimen hälytystehtävistä. (Pelastustoimi ja sopimuspalokunnat Suomessa, SSPL 2015, s. 3)

Suomen pelastusalan ammattilaiset pitää hyvänä sitä, että sopimuspalokunnat toimivat pelastusviranomaisten apuna. Tosin SPAL näkee ristiriidan siinä, ettei sisäministeriössä, hallituksen esityksissä, valiokuntien lausunnoissa tai oikeuskirjallisuudessa ylipäätään ole käsitelty tai määritelty yksityiskohtaisesti niitä tehtäviä, joissa sopimuspalokunnat voi toimia pelastusviranomaisten apuna tai käyttää julkista valtaa sekä merkittävää julkista valtaa.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissa korostanut lainsäädäntövallan delegoimisen tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusta. Erityisen ongelmallisena on pidetty sellaisia valtuutuksia, joissa perusteet on säännelty niin väljästi, että norminantovallan ei voi katsoa täyttävän delegoinnin tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä. (PeVL 31/1998 vp, PeVL 44/1998 vp, PeVL 2/1999 vp)

SPAL pitää hyvän hallinnon periaatteen, virkavastuun ja oikeusturvan kannalta keskeisenä sitä, että pelastuslaki ja asetus palvelutasopäätöksestä ovat linjassa perustuslain 22, 118 ja 124 §:n määräysten ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen kanssa.

Pelastustoimessa tehtävät tulee määrittää yksityiskohtaisesti, mikä on merkittävää julkisen vallan käyttöä ja mikä julkisen vallan käyttöä, joka voidaan osoittaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Helsingissä 25.11.2022

Suomen pelastusalan ammattilaiset SPAL ry

Kim Nikula
Järjestön johtaja SPAL
040 716 1805, kim.nikula@spal.fi

Pasi Jaakkola
Edunvalvontajohtaja SPAL
045 854 1989, pasi.jaakkola@spal.fi

