

RP 111/2001 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om bildande av räddningsområden

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om bildande av räddningsområden. Lagen skall ligga till grund för organiseringen av samarbetet mellan kommunerna när det gäller tillhandahållandet av sådana tjänster inom det kommunala räddningsväsendet som avses i lagen om räddningsväsendet. Utanför lagens tillämpningsområde står den nödcentralsverksamhet i kommunerna som grundar sig på lagen om räddningsväsendet. Lagen tillämpas inte i landskapet Åland.

Enligt propositionen beslutar statsrådet om indelningen av landet i räddningsområden. De kommuner som hör till räddningsområdena skall ingå avtal om organisering av samarbetet inom räddningsväsendet före utgången av 2002. Samarbetet skall organiseras

i enlighet med bestämmelserna om samarbete i kommunallagen. De uppgifter inom räddningsväsendet som ankommer på kommunerna ges sålunda till någon kommun i området eller sköts av en samkommun. Samarbetet mellan kommunerna inleds enligt propositionen vid ingången 2004. Avsikten är att en proposition som har samband med reformen och innehåller förslag till lagar om ändring av lagen om räddningsväsendet och av vissa andra lagar skall avlåtats senare så att de lagar som föreslås i proposition kunde träda i kraft när samarbetet mellan kommunerna inleds.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2002.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	3
1. Nuläge	3
1.1. Lagstiftning och praxis.....	3
Lagstiftningen gällande räddningsväsendet och dess utveckling under de senaste åren	3
Räddningsväsendet i landskapet Åland.....	4
Kommunens ansvar för räddningsväsendet.....	4
Brandkårerna	4
Samarbete mellan kommunerna inom räddningsväsendet	5
Kostnaderna för räddningsväsendet.....	5
1.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	6
Allmänt	6
Sverige	6
Norge.....	6
Danmark.....	6
Storbritannien.....	7
Nederländerna	7
Tyskland	7
1.3. Bedömning av nuläget	7
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	8
2.1. Mål och medel	8
2.2. Alternativa modeller för lösningar.....	9
2.3. De viktigaste förslagen	9
3. Propositionens verkningar	10
3.1. Ekonomiska verkningar	10
3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal.....	10
4. Beredningen av propositionen	11
4.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	11
4.2. Remissutlåtanden.....	12
5. Samband med andra propositioner.....	13
DETALJMOTIVERING.....	14
1. Lagförslag.....	14
1.1. Lag om bildande av räddningsområden.....	14
2. Ikraftträdande.....	15
3. Lagstiftningsordning	15
om bildande av räddningsområden	17

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

Lagstiftningen gällande räddningsväsendet och dess utveckling under de senaste åren

Lagen om räddningsväsendet (561/1999) har den 1 september 1999 ersatt den tidigare lagen om brand- och räddningsväsendet (559/1975) och lagen om befolkningsskydd (438/1958). Lagen om räddningsväsendet är en allmän lag som reglerar räddningsverksamheten, förebyggandet av olyckor samt befolkningsskyddet och i vilken bl.a. ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen fastställs när det gäller skötseln av uppgifter i anslutning till räddningsväsendet. Bestämmelser som anknyter till räddningsväsendet ingår dessutom i speciallagstiftning om olika förvaltningsområden, t.ex. i lagarna om sjö- och räddningstjänsten och bekämpningen av oljeskador och kemikalieolyckor. Å andra sidan har räddningsmyndigheterna tilldelats olika uppgifter i lagstiftningen om andra förvaltningsområden.

I lagen om de tekniska kraven på anordningar inom räddningsväsendet och brandsäkerheten för produkter (562/1999) bestäms om kraven på anordningarnas säkerhet samt anordningarnas och systemens kompatibilitet.

Räddnings-, polis- samt social- och hälsovårdsväsendets nödcentralsverksamhet organiseras i enlighet med lagen om nödcentraler (157/2000) i ett statligt nödcentralsverk som gemensamt betjänar myndigheterna under en övergångsperiod som sträcker sig till år 2006. De nödcentraler som upprätthålls av kommunerna och som grundar sig på lagen om räddningsväsendet upphör samtidigt med sin verksamhet, med undantag för huvudstadsregionen, där kommunerna i området fortfarande upprätthåller en nödcentral.

Enligt lagen om räddningsväsendet tillämpas den på förhindrandet av eldsvådor och andra olyckor samt räddningsverksamhet och befolkningsskydd. Förhindrandet av eldsvådor och andra olyckor hör till räddningsvä-

sendet till den del det inte i någon annan lag eller förordning bestäms att någon annan instans ansvarar för det. Med räddningsverksamhet avses sådana skyndsamma åtgärder till följd av en olycka eller en hotande olycka som vidtas för att skydda och rädda människor, egendom och miljön samt för att begränsa skadorna och lindra följderna. Med befolkningsskydd avses att människor och egendom skyddas, verksamheten inom ämbetsverk, inrättningar och produktionsanläggningar som är viktiga för samhällsfunktionerna tryggas och uppgifter som hör till räddningsverksamheten utförs under undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen (1080/1991) och lagen om försvarstillstånd (1083/1991) samt att beredskap skapas för detta.

Genom sammanslagningen av lagen om brand- och räddningsväsendet och lagen om befolkningsskydd befästes den sammanslagning av det fredstida räddningsväsendet och befolkningsskyddet under undantagsförhållanden som hade inletts redan på 1970-talet. Samtidigt minskades den av staten utförda ledningen och tillsynen i kommunerna. Det blev kommunens uppgift att utreda och bedöma de hot som förekommer inom dess område och att utgående från dessa besluta om räddningsväsendets servicenivå. Servicenivån skall motsvara de hotbilder som förekommer på kommunens område. Förebyggandet av olyckor utvidgades så att det inte bara gäller eldsvådor utan också andra olyckor till den del det inte har bestämts att förebyggandet skall skötas av andra myndigheter. I finansieringssystemet för räddningsväsendet inträffade inga väsentliga förändringar i samband med lagreformen.

Nödcentralsuppgifterna har såsom en del av räddningsväsendet skötts i de kommunala nödcentralerna. Under åren 1996–2001 gjordes med stöd av lagen om försök med nödcentraler (1257/1993) ett försök med sådana nödcentraler på fyra områden som betjänar flera olika myndigheter och upprätthålls av staten. Dessa ändrades den 1 april 2001 genom lagen om nödcentraler till sådana nödcentraler som avses i lagen. Inom de

övriga områdena överförs nödcentralsverksamheten i enlighet med lagen om nödcentraler så att den upprätthålls av staten till utgången av år 2005. I huvudstadsregionen kvarstår en nödcentral som upprätthålls av kommunerna på området.

Räddningsväsendet i landskapet Åland

Enligt 27 § självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om bl.a. befolkningsskyddet, dock så att beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan fattas endast med landskapsstyrelsens samtycke. Bestämmelserna om befolkningsskydd i lagen om räddningsväsendet tillämpas även på Åland. Åland har med undantag av det befolkningsskydd som hör till räddningsväsendet sin egen lagstiftning på landskapsnivå i fråga om räddningsväsendet.

De förberedande förvaltningsuppgifter och de förberedande uppgifter av annat slag som ankommer på rikets myndigheter inom befolkningsskyddet skall i landskapet Åland skötas gemensamt av rikets och landskapets myndigheter i enlighet med vad som bestäms i republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000).

Kommunens ansvar för räddningsväsendet

I 2 kap. lagen om räddningsväsendet ingår allmänna bestämmelser om det kommunala räddningsväsendets uppgifter och organisationen av räddningsväsendet i en kommun. Kommunen svarar för räddningsväsendet inom sitt område och skall i detta syfte sörja för de uppgifter som hör till räddningsverksamheten, upprätthålla beredskapen inom befolkningsskyddet, samordna olika myndigheters och andra berörda instansers uppgifter, sörja för brandsyn och andra åtgärder för att förebygga olyckor, för sitt vidkommande sörja för personalutbildningen och sörja för upplysning och rådgivning.

Kommunala räddningsmyndigheter är brandchefen och de tjänsteinnehavare inom räddningsväsendet som kommunen har förordnat att sköta dessa uppgifter samt kom-

munens behöriga kollegiala organ.

Enligt de bestämmelser som gäller organisationen av räddningsväsendet skall varje kommun ha en brandkår och en heltidsanställd brandchef. Brandchefen kan även vara gemensam för flera kommuner. Brandkåren i kommunen kan vara kommunens egen brandkår eller en frivillig brandkår, en anstaltsbrandkår eller en fabriksbrandkår som har ingått avtal med kommunen.

Beträffande förebyggandet av olyckor koncentreras uppgifterna inom det kommunala räddningsväsendet för närvarande på brandsyner. Enligt lagen om räddningsväsendet har räddningsmyndigheterna till uppgift att inte förhindra enbart eldsvådor utan också andra olyckor. Vid bl.a. brandsyner ges vid behov utöver sådan rådgivning som avser förebyggandet av eldsvådor dessutom sådan rådgivning som gäller förebyggandet av andra olyckor.

I befolkningsskyddsförberedelserna under normala förhållanden skall ingå att göra upp planer och ge utbildning för undantagsförhållanden, bygga skyddskonstruktioner, upprätthålla lednings-, bevaknings- och larmsystem samt dataförbindelser och att skapa beredskap för evakuering, räddningsinsatser, första hjälpen, försörjning av befolkningen samt röjning och rengöring. En kommun skall ha en ledningscentral för ledningsfunktionerna i anslutning till befolkningsskyddet. Utöver räddningsmyndigheterna är även vissa andra myndigheter skyldiga att delta i befolkningsskyddet. Befolkningsskyddsarrangemangen grundar sig på alla ansvariga myndigheters organisation under normala förhållanden och på deras skyldighet att sköta sina uppgifter även under undantagsförhållanden. Verksamheten inom de olika verksamhetsområden som hör till befolkningsskyddet samordnas i kommunen av kommundirektören.

Brandkårerna

I ca 60 av de folkrikaste kommunerna finns brandkårer som i huvudsak baserar sig på personal i huvudsyssla. I ca 250 kommuner sköts räddningsverksamheten av frivilliga brandkårer som har ingått avtal med kommunen och i de återstående ca 150 kommunerna

är beredskapen beroende av personal i bisyssla.

I utryckningar deltar sammanlagt ca 5 000 anställda med uppdraget som huvudsyssla och ca 4 000 anställda med uppdraget som bisyssla. Den personal som deltar i avtalsbrandkårernas räddningsverksamhet består av ca 13 000 personer.

Det finns ca 1 300 släcknings- och räddningsbilar, vilka utgör brandkårernas centrala materiel. Antalet tankbilar är ca 450. Dessutom har brandkårerna till sitt förfogande ca 1 300 bilar för transport av manskap samt andra fordon. Antalet brandstationer uppgår till ca 850. En del av brandstationerna är i kommunernas ägo, en del i de frivilliga brandkårernas.

Varje år är antalet utryckningar som hänförs till räddningsverksamheten ca 47 000 (11 500 är eldsvådor, 18 000 är andra olyckor och 17 500 är inspektioner). Därtill utför brandkårerna på grundval av olika avtal ett betydande antal sjuktransporter som hör till social- och hälsovårdsväsendet samt andra förvaltningsområdets uppgifter som på grundval av lagstiftningen har tilldelats räddningsväsendet (t.ex. oljebekämpningsuppgifter).

Samarbete mellan kommunerna inom räddningsväsendet

Kommunerna kan enligt lagen om räddningsväsendet samarbeta för skötseln av räddningsväsendets uppgifter enligt vad som föreskrivs i kommunallagen (365/1995).

Utöver de frivilliga samarbetsarrangemang som förekommer mellan kommunerna ingår i lagen om räddningsväsendet bestämmelser om obligatoriska samarbetsarrangemang. Det centrala är att en kommun vid behov skall bistå en annan kommun i fråga om räddningsverksamhet och befolkningsskydd.

För säkerställande av ledningen av räddningsverksamheten samt för effektivisering av samarbetet inom räddningsväsendet indelas länen i samarbetsområden. Ett samarbetsområde skall ha en regional brandchef, som skall samordna planeringen inom räddningsväsendet och vid behov leda räddningsverksamheten inom samarbetsområdet. Kommunerna kan komma överens om att anförtro

den regionala brandchefen även andra uppgifter. Kostnaderna för skötseln av den regionala brandchefens uppgifter delas mellan kommunerna enligt vad dessa avtalar. Den regionala brandchefen utses av länsstyrelsen.

Kostnaderna för räddningsväsendet

Kostnaderna för räddningsväsendet uppgår till ca 1,8 mrd. mk. Av kostnaderna är ungefär två tredjedelar personalkostnader. Beloppet av det kommunala räddningsväsendets inkomster har uppskattats uppgå till ca 20 % av kostnaderna för räddningsväsendet. De bruttokostnader som kommunerna betalar är ca 326 mk per invånare och mediankostnaden ca 278 mk. En enskild kommuns kostnader är ca 1 000 mk per invånare när de är som högst och ca 100 mk när de är som lägst. Kostnadernas spridning är störst bland de minsta kommunerna. Räddningsväsendets inkomster är i genomsnitt 67 mk per invånare och den genomsnittliga nettokostnaden är ca 259 mk per invånare. Räddningsväsendets driftskostnader var år 1998 i tolv kommuner över 20 milj. mk och i 262 kommuner 1—20 milj. mk. I 178 kommuner var kostnaderna mindre än 1 milj. mk. Värdet av det kommunala räddningsväsendets materiel har uppskattats vara ca 500 milj. mk och det byggnadstekniska värdet av kommunernas brandstationer, med undantag av priset på marken, är ca 1,22 mrd. mk.

Räddningsväsendet åsamkar staten omedelbara kostnader till ett belopp av ca 150 milj. mk per år, varav ca 45 milj. mk är kostnader för Räddningsinstitutet, 60 milj. mk är kostnader för nödcentralerna (år 2006 uppskattningsvis ca 200 milj. mk av kostnaderna för nödcentralerna efter det att nödcentralsystemet i sin helhet överförs till staten) och ca 25 milj. mk är medel som anvisats för att användas av inrikesministeriets räddningsavdelning och länsstyrelserna. Enligt lagen om statsandelar och -understöd åt kommunerna för kostnaderna för brand- och räddningsväsendet (560/1975) betalas till kommunerna statsandel för kostnaderna för räddningsväsendet så som i lagen om statsandelar åt kommuner bestäms samt statsandel inom ramen för statsbudgeten för betydande kostnader för anskaffning av materiel för rädd-

ningsväsendet. I statsbudgeten har årligen reserverats ca 20 milj. mk för stöd till kommunernas anskaffningar av materiel. Ur brandskyddsfonden kan understöd betalas för kommunernas och avtalsbrandkårernas materiel- och byggnadsanskaffningar.

Enligt en uppskattning som förts fram i utredningsman Pekka Myllyniemis rapport uppgår den offentliga sektorns penninginsatser i räddningsväsendet till sammanlagt ca 1,8 mrd. mk och den privata sektorns penninginsatser till ca 1,8 mrd. mk.

1.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Allmänt

Nedan granskas i korthet grunderna för systemet för räddningsväsendet i några länder samt utgångspunkterna för samarbetsarrangemang i kommunerna eller motsvarande enheter som ansvarar för organiseringen av räddningsväsendet. Som föremål för granskningen har utöver de nordiska länderna dessutom valts några viktiga länder i Centraleuropa.

Det finska räddningsväsendet är som begrepp omfattande. Till skillnad från vissa andra länder hör till det finska räddningsväsendet utöver det traditionella brandväsendet (främst släckning av eldsvådor) dessutom räddningsuppdrag och förebyggande uppgifter samt även befolkningsskyddsuppgifter under undantagsförhållanden.

Brandväsendet sköts i allmänhet av brandkårer som upprätthålls med offentliga medel eller av frivilliga brandkårer som grundar sig på frivilligt arbete. I Danmark sköts brandväsendet dessutom av ett privat företag i räddningsbranschen. I de flesta länderna används parallellt såväl en ordinarie som en frivillig brandkår. I de länder som är föremål för granskningen har samhället i huvudsak uppställt relativt noggranna krav på brandkårens serviceförmåga för att garantera att människorna får brandkårstjänster på en viss nivå inom de tidsfrister som uppställts.

Sverige

Det svenska räddningsväsendet är till följd av ett flertal olika faktorer kanske det som bäst går att jämföra med det finska systemet. Kommunerna (288 st.) ansvarar för räddningsväsendet under såväl normala som undantagsförhållanden. Sjö-, flyg- och fjällräddning är likvärliga funktioner som är separerade från det kommunala räddningsväsendet och i fråga om vilka staten ansvarar för upprätthållandet. Brandkårens personal är anställd i antingen huvudsyssla eller bisyssla. Den frivilliga brandkårsverksamheten upphörde i Sverige redan på 1960-talet. Det viktiga med tanke på samarbetsarrangemangen är att det genomsnittliga invånarantalet i de svenska kommunerna är klart större än i de finska. Man har strävat efter att aktivt främja kommunernas samarbete inom räddningsväsendet och det har ökat märkbart under de senaste åren. År 1998 förekom samarbete inom räddningsväsendet i 66 kommuner och det omfattade 19 olika samarbetsarrangemang.

Norge

Norge har separata system för brandväsendet och befolkningsskyddet. För brandväsendet ansvarar kommunerna och för befolkningsskyddet i huvudsak staten. Av brandväsendets personal är en del anställda i huvudsyssla och en del i bisyssla. Norge har därtill ett separat ledningssystem för den händelse att storolyckor inträffar. Vid de ledningscentraler som har inrättats för storolyckor (främst sjö- och flygräddningsuppdrag) har polisen ledningsansvaret. Inom brandväsendet är kommunerna skyldiga att komma överens om ömsesidigt bistånd med grannkommunerna samt med industrin och statliga myndigheter. På tätbebyggda områden (över 20 000 invånare) skall arrangemangen inom brandväsendet grunda sig på jourhavande personal i huvudsyssla.

Danmark

I Danmark har brandväsendet och befolkningsskyddet slagits samman administrativt. Verksamheten regleras av den beredskapslag

som trädde i kraft 1993. Sjöräddningstjänsten, flygräddningstjänsten, olje- och kemikaliebekämpning på havsområden och kärnkraftverkens räddningstjänst har dock organiserats som verksamhet som är separat från beredskapslagen. Kommunerna ansvarar för räddningstjänsten inom sitt område. Polisen har ledningsansvaret för storolyckor på marken. En stor del av brand- och räddningsväsendets uppgifter sköts av ett kommersiellt företag i säkerhetsbranschen, Falck.

Storbritannien

I Storbritannien hör det till brandkårernas uppgifter att släcka och förebygga eldsvådor. Brandkåren är emellertid i praktiken också allmänna räddningsorganisationer som även hjälper i andra olycksituationer. Brandväsendet har organiserats regionalt enligt grevskap och på sju metropolområden. Räddningsväsendet i England och Wales är indelat i 49 områden, och i vart och ett av dessa finns ordinarie räddningsstationer och räddningsstationer med uppdraget som bisyssla. För finansieringen svarar grevskapen och metropolområdena (de lokala myndigheterna) delvis med stöd från centralförvaltningen (inrikesministeriet). Brandväsendet hör till inrikesministeriets (Home Office) förvaltningsområde och den planering som försigår med tanke på storolyckor leds av en enhet vid inrikesministeriet.

Nederländerna

I Nederländerna ansvarar kommunerna (538 kommuner 1.1.1999) för räddningsväsendet. Antalet ordinarie brandkårer som baserar sig på personal i huvudsyssla är i Nederländerna sex och antalet brandkårer som baserar sig på personal i bisyssla är 230. Antalet brandkårer med personal i såväl huvudsom bisyssla är 285. Kommunerna är enligt lagen skyldiga att samarbeta vid storolyckor (det regionala räddningsväsendet). Det regionala räddningsväsendet (39 regioner) ansvarar för organiseringen och koordineringen av hjälpen vid storolyckor. Enligt den lagstiftning som gäller storolyckor och undantagsförhållanden är kommunerna skyldiga att utarbeta beredskapsplaner. Under undantags-

förhållanden, såsom i krig, används samma räddningsformationer som under normala förhållanden.

Tyskland

De 16 delstaterna i Tyskland har sin egen lagstiftning om räddningsväsendet. Kommunerna svarar för räddningsväsendet inom sitt område. I större befolkningsskoncentrationer (över 100 000 invånare) är personalen ordinarie och annanstans i huvudsak frivillig. Vid behov stöder sig kommunerna på varandras hjälp i fråga om räddningsväsendet. Staten ansvarar för beredskapen under undantagsförhållanden (krigstillstånd). Beredskapen under undantagsförhållanden grundar sig på beredskapen under normala förhållanden och det är på statens ansvar att komplettera delstaternas beredskap under undantagsförhållanden (personal, specialmateriel och annan materialberedskap). Uppgifterna inom räddningsväsendet, med undantag av släckningsuppdrag, sköts förutom av brandkåren dessutom av Technisches Hilfswerk, THW. Dess verksamhet koncentreras särskilt på skötseln av problemsituationer i anslutning till vatten-, el-, gas- och oljenätverket.

1.3. Bedömning av nuläget

I och med att samhället utvecklas ökar även kraven på räddningsväsendet. Det behövs allt mångsidigare kunnande för att olycksriskerna skall bemästras och olyckor undvikas. Det är inte längre nog med att eldsvådor släcks och brandsyn utförs inom utsatt tid. Utöver inspektionerna måste man i allt större utsträckning satsa på riskbedömning, säkerhetsplanering samt på rätt adresserad upplysning. Inom ramen för det nuvarande kommunbaserade systemet finns det inga möjligheter att utveckla verksamheten tillräckligt i denna riktning utan att den blir alldeles för dyr. Fastän en liten kommun för närvarande klarar av att med egna krafter sköta inspektionerna, upplysningen, räddningsverksamheten och beredskapen för befolkningsskyddet räcker resurserna inte till för att utveckla säkerhetsarbetet.

De flesta kommuner är ekonomiskt och funktionellt för små grundenheter för att or-

ganisera verksamheten. Det ekonomiska spelrum som behövs för utvecklingen inom räddningsväsendet finns bara i ett fåtal större kommuner. Samarbetet mellan kommunerna fungerar väl på den operativa nivån, men ett mera omfattande samarbete har man trots många försök lyckats åstadkomma endast i rätt liten utsträckning. Det har varit nödvändigt att styra kommunerna med normer, i vissa fall t.o.m. rätt detaljerat, för att trygga tjänsterna inom räddningsväsendet.

Räddningsmyndigheternas centrala uppgift är att förhindra eldsvådor och även andra olyckor. En viktig del av de förebyggande åtgärderna utgör brandsynerna. Trots detta har ungefär hälften av de lagstadgade brandsynerna blivit ogjorda de senaste åren.

Den befälsperson som behövs för att leda räddningsverksamheten finns inte tillgå under dygnets alla timmar i de kommuner där det endast finns en befälsperson i huvudsyssla. Situationen har delvis förbättrats genom att en gemensam befälsjour har ordnats för kommunerna.

Den personal som arbetar på frivillig basis eller i bisyssla hotar att minska speciellt i sådana kommuner där invånarantalet minskar och invånarnas medelålder stiger.

Arbetstiden för brandkårernas anställda i huvudsyssla utnyttjas inte till alla delar effektivt. I mindre kommuner består personalen i huvudsyssla oftast av enbart brandchefen, och av hans tid går en betydande del till skötseln av administrativa uppgifter. På tjänsteinnehavarna inom räddningsväsendet ankommer många slags planeringsuppgifter, utbildningsuppgifter, tillståndsärenden och konsultationer, som rimligtvis inte kan skötas med en enda persons arbetsinsats. Av de ordinarie anställda i större kommuner arbetar 90 % i dygnsskift och dessa personer deltar i allmänhet inte i det förebyggande arbetet.

Materielen inom räddningsväsendet håller på att bli föråldrad. Ungefär hälften av bilparken är för gammal och det har inte funnits tillräckligt med medel att tillgå för att förnya den.

Sådana till sjuktransporten hörande transporter av patienter (icke-brådskande sjuktransporter) som utförs av mindre, ordinarie brandverk förorsakar problem i fråga om larmberedskapen.

Vid en olycka är en kommun skyldig att bistå en annan kommun. Samarbetet mellan kommunerna har intensifierats av en bestämmelse i lagen om räddningsväsendet, enligt vilken en kommun tillsammans med grannkommunerna, den regionala brandchefen, de myndigheter som deltar i räddningsverksamheten, de myndigheter som ger handräckning samt nödcentralen skall göra upp anvisningar om att larma de resurser som behövs för räddningsverksamheten samt om bistånd mellan kommunerna. Larmanvisningarna skall avfattas så att nödcentralen kan larma de närmaste ändamålsenliga enheterna oberoende av vilken kommun dessa tillhör. Inom räddningsväsendet har det endast i liten utsträckning förekommit sådant samarbete som omfattar mer än operativ verksamhet. Enligt utredningsman Pekka Myllyniemi, som bedömde sättet att organisera räddningsväsendet, finns det många orsaker till att samarbetet går om intet. Några av de viktigaste orsakerna är meningsskiljaktigheter om kostnadsfördelningen, att personalen motsätter sig samarbetet och allmänna arbetsproblem i kommunerna. Motsvarande orsaker har även i Sverige konstaterats utgöra ett hinder för samarbete mellan kommunerna inom räddningsväsendet.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

2.1. Mål och medel

Den primära avsikten med reformen är att minska antalet olyckor och skador som uppkommer i samband med dem samt att upprätthålla en trygg livskvalitet. Reformens strategiska mål hänför sig till räddningsväsendets verkningsfullhet, effektivitet och servicesystem. Effektiviteten skall ökas så att räddningsväsendets resurser, dvs. personalen, det yrkesmässiga kunnandet och materielen, används så effektivt som möjligt. Servicesystemet skall täcka hela landet på det sätt som riskområdena kräver och också professionellt. Man måste bereda sig på att skydda befolkningen enligt de säkerhetspolitiska riktlinjerna.

För att dessa mål skall uppnås förutsätts att räddningsverket har tillräckliga resurser. I

synnerhet antalet anställda bör vara så stort att verket förmår sköta de primära uppgifterna när det gäller att förebygga olyckor, att ordna befälsjouren på ett sådant sätt att det vid behov finns en befälsperson att tillgå om det inträffar olyckor på området. Personalen bör också besitta en så mångsidig och djup sakkunskap att räddningsverket klarar av sina uppgifter utan detaljerad styrning. Man måste klara av att upprätthålla personalens yrkeskunskap med hjälp av utbildning och även sörja för utbildningen av de frivilliga. Räddningsverkets årliga budget bör vara så stor att den gör det möjligt att agera smidigt i överraskande situationer och hålla materielen i modernt skick.

Ett räddningsområde måste dessutom på ett ändamålsenligt sätt kunna organisera de uppgifter som hänför sig till bekämpningen av olja och farliga ämnen samt till brådskande sjuktransporter. Målet är också att man i det regionala systemet effektivt kan använda frivilliga inom räddningsväsendet och att förutsättningarna för att utveckla den frivilliga verksamheten stärks.

För att den nödvändiga larmverksamheten och myndighetssamarbetet skall säkerställas inom räddningsväsendet bör man i fråga om områdesindelningen beakta andra områdesindelningar såsom indelningen i nödcentralskretsar, länsindelningen, indelningen i ekonomiska regioner, häradsindelningen och indelningen i sjukvårdsdistrikt. Antalet nödcentralskretsar enligt lagen om nödcentraler är 13. Till samma räddningsområde skall inte höra kommuner från två eller flera nödcentralskretsar. Landskapsindelningen skall iaktas i mån av möjlighet. Det skall dock av särskilda skäl vara möjligt att avvika från den, om man inte samtidigt bryter mot de gränser som följer indelningen i nödcentralskretsar. När det gäller indelningen i räddningsområden skall man i mån av möjlighet även beakta gränserna för de ekonomiska regionerna, häradena och sjukvårdsdistrikten.

2.2. Alternativa modeller för lösningar

Målen för reformen kunde också uppnås genom verksamhet som upprätthålls av staten. Ett räddningsväsende som staten ansvarar

för skulle innebära en stor förändring i det nuvarande systemet och kräva betydande förändringar i förvaltningen. Därför har det inte ansetts vara ändamålsenligt att överföra räddningsväsendet till staten och det kunde komma på fråga endast i det fall att reformen inte genomförs i form av samarbete mellan kommunerna.

2.3. De viktigaste förslagen

För att räddningsverk med tillräcklig kapacitet skall åstadkommas föreslås att systemet ändras så att tjänsterna produceras inom räddningsområden som kommunerna gemensamt upprätthåller och som fastställs av statsrådet. Området skulle i princip ansvara för alla kommunala räddningsuppgifter om vilka bestäms i lagen om räddningsväsendet eller i någon annan lag. Det kan vara nödvändigt att göra några preciseringar i definitionen av befolkningsskydd samt i ansvarsfördelningen i fråga om skötseln av befolkningsskyddsuppgifter mellan kommunens olika verksamhetsområden.

Alla kommuner inom området skall ha en tillräcklig servicenivå. Inom området bör man se till att miniminivån uppnås i alla kommuner som hör till området. För att garantera att så sker bör det göras en enhetlig kartläggning av riskerna.

När storleken på räddningsområdena fastställs är de viktigaste kriterierna antalet anställda och befäl i huvudsyssla i området samt områdets övriga resurser. Det nya systemet ger bättre möjligheter än vad nu är fallet att organisera den befälsjour som ledningen kräver, specialisering på krävande inspektions- och planeringsuppgifter, förebyggande arbete i fråga om olyckor samt uppgiftsrotation för äldre brandmän. För ekonomisk smidighet förutsätts en tillräckligt stor finansieringsbas. Inom området skall dessutom finnas ett större centrum, som nu har ett starkt ordinarie räddningsverk. Med hjälp av redan existerande sakkunskap utvecklas verksamheten inom området snabbare när kunnandet kan utnyttjas inom hela området. Man har preliminärt uppskattat att det inom området bör finnas minst 100 tjänsteinnehavare i huvudsyssla, varav 25—30 är befäl,

för att de ovan beskrivna uppgifterna skall kunna skötas med områdets egna krafter. Den årliga budgeten skall uppgå till minst 25—30 milj. mk. På dessa grunder bildas ca 20 områden i Finland.

De kommuner som hör till ett räddningsområde skall ingå ett avtal om samarbete och samarbetet skall organiseras i överensstämmelse med bestämmelserna om samarbete i kommunallagen. Räddningsuppgifterna inom området kunde med stöd av avtalet skötas av någon av kommunerna i området eller så kunde en samkommun för räddningsväsendet grundas för uppgiften. Den allmänna styrningen av reformen ankommer på inrikesministeriet.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Avsikten med reformen är att effektivera räddningsväsendet. Utgångspunkten är att kostnaderna för det kommunala räddningsväsendet inte som helhet betraktade stiger.

Enligt gällande lagstiftning ansvarar kommunen för räddningsväsendet och kostnaderna för det inom sitt område. Till kommunerna betalas allmän statsandel på det sätt som bestäms i lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996). Den allmänna statsandelen riktas även till de kostnader som åsamkas kommunerna av räddningsuppgifterna. För vissa materielanskaffningar inom det kommunala räddningsväsendet har det varje år stått ca 20 milj. mk i statliga medel till förfogande. Även ur brandskyddsfonden har understöd betalats för kommunernas och deras avtalsbrandkårers materialanskaffningar samt för byggande av kommunernas brandstationer.

Finansieringen av det räddningsväsende som kommunerna organiserar i samarbete är fortfarande på kommunernas ansvar. Utgångspunkten är att det i avtalet mellan räddningsområdets kommuner gällande organisationen av samarbetet inom räddningsväsendet skall nå enighet även om kommunernas betalningsandelar när det gäller kostnaderna för områdets räddningsväsende. I samma avtal skall även avgöras frågan om ägo- och hyresförhållandena visavi materielen och

brandstationsbyggnaderna inom räddningsområdet.

3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Utgångspunkten för planeringen av verksamheten inom räddningsområdena är att de nya räddningsområdena till sitt förfogande har de personal-, materiel- och andra resurser som hör till räddningsväsendet i kommunerna inom området. Enligt förslaget skall de kommuner som hör till räddningsområdet ingå ett avtal om organiseringen av samarbetet i fråga om räddningsväsendet. Administrationen av det regionala räddningsväsendet ges till den samkommun som bildas eller till någon av kommunerna inom området. Samkommunen bildas i enlighet med kommunallagen genom ett avtal som godkänns av fullmäktige och i vilket fastställs bl.a. systemet för beslutsfattandet i samkommunen, kommunernas representation och grunderna för rösträtten i de olika organen samt uppgifterna och befogenheterna för en eventuell samkommunsstämma. Samkommunens beslutanderätt utövas av medlemskommunerna vid samkommunsstämman eller så utövas beslutanderätten av ett i grundavtalet fastställt organ som medlemskommunerna har valt. Samkommunen kan också ha andra organ enligt grundavtalet. Enligt bestämmelserna i kommunallagen svarar medlemskommunerna för finansieringen av sådana utgifter i samkommunen som inte kan täckas på något annat sätt så som i grundavtalet har överenskommit om ansvarsfördelningen mellan kommunerna. Personalen vid räddningsväsendet i en samkommun skall stå i tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande till samkommunen på det sätt som uppgifterna förutsätter – en uppgift inom en räddningsmyndighet kräver även i fortsättningen tjänsteförhållande. I stället för att uppgiften ges till en samkommun kan den ges till en av kommunerna inom området. I detta fall kan man komma överens om att de övriga kommunerna inom räddningsområdet väljer en del av medlemmarna i det organ till vars förvaltningsområde administrationen av räddningsväsendet hör. Medlemmarna i organet kan bestå av personer som är valbara till

motsvarande organ i kommunerna i fråga. Räddningsväsendets personal skall stå i tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande till den kommun som ansvarar för räddningsväsendets uppgifter.

Personalens ställning inom räddningsväsendet i kommunerna skall fastställas i det avtal som gäller organiseringen av samarbetet inom räddningsväsendet. I avtalet skall man även komma överens om andra frågor som är nödvändiga för organiseringen av verksamheten. Efter det att avtalet har ingåtts kunde man påbörja skötseln sådana förberedande uppgifter som anknyter till den praktiska planeringen och genomförandet av räddningsområdena.

De personalarrangemang som genomförs i samband med reformen inverkar inte på pensionskyddet för räddningspersonalen, om övergången från ett medlemssamfund vid en pensionsanstalt till ett annat medlemssamfund sker omedelbart. Enligt bestämmelserna i den kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga anses ett kommunalt anställningsförhållande inte bli avbrutet när en tjänsteinnehavare eller arbetstagare omedelbart övergår från ett medlemssamfund till ett annat, om orsaken till detta är att en viss verksamhet inom medlemssamfundet börjar skötas av ett annat medlemssamfund. När pensionen fastställs anses således personalens anställningsförhållande fortsätta oavbrutet trots att arbetsgivaren byts. Det har inte heller någon betydelse om personalen övergår direkt från en kommun till en annan eller till en samkommun.

Enligt lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (202/1964) fördelas pensionsanstaltens utgifter på medlemssamfunden i förhållande till de sammanlagda beloppen av de löner och andra ersättningar samt pensioner som medlemssamfunden betalt på grundval av anställning. Utöver detta är medlemssamfunden i fråga om vissa pensionsslag skyldiga att till pensionsanstalten betala den s.k. självriskandelen för dem som går i pension. Om kommunerna inom ett räddningsområde beslutar att ge räddningsuppgifterna till någon viss kommun, överförs den avgift som skall betalas för den lönesumma som betalas till de personer som övergår i kommunens tjänst

och den eventuella självriskavgift som anknyter till invaliditets-, arbetslöshets- eller individuell förtidspension som sådan att betalas av denna kommun. Beträffande den avgiftsandel som grundar sig på pensioner som betalts till dem som gått i pension är situationen en annan. Denna avgift skall den kommun som sköter verksamheten ansvara för endast till den del pensioner har betalts till personer som varit anställda hos den, m.a.o. först när personer går i pension i den nya organisationen och då endast till den del som motsvarar anställningstiden. Kommunerna inom räddningsområdet kan komma överens om på vilket sätt de pensionsavgifter som skall betalas på lönesummorna och eventuella självriskandelar skall fördelas mellan kommunerna inom området. Det medlemsamfund inom en pensionsanstalt hos vilket personalen är anställd är skyldigt att betala avgifterna till kommunernas pensionsförsäkring. Om kommunerna beslutar att grunda en samkommun, skall de ovan nämnda avgifterna betalas av samkommunen. I detta fall kan kommunerna, när samkommunen grundas, komma överens om medlemskommunernas andelar av den pensionsavgift som skall betalas på grundval av lönesumman och utbetalda pensioner samt om fördelningen av en eventuell självriskandel. Även i detta fall är det likväl samkommunen som ansvarar för avgifterna till pensionsanstalten.

Den kommun eller samkommun som ansvarar för räddningsväsendets uppgifter inom området ingår nödvändiga avtal med de frivilliga brandkårerna. Användningen av frivilliga inom räddningsväsendet för uppgifter som ankommer på räddningsväsendet fortsätter på samma sätt som tidigare och de frivilliga brandkårerna (avtalsbrandkårerna) handhar även i framtiden räddningsverksamheten i sin närmiljö.

4. Beredningen av propositionen

4.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Utgående från regeringsprogrammet förordnade statsrådet den 2 juni 1999 politices magister Pekka Myllyniemi att utreda en överföring av räddningsväsendet till staten.

Utredningsmannen föreslog i sin slutrapport den 29 februari 2000 att räddningsväsendet skall göras effektivare genom att ca 30 regionala räddningsväsenden som grundar sig på sådant samarbete mellan kommunerna som regleras genom lag bildas. Utredningsmannen föreslog att uppgifterna inom räddningsväsendet ändras, att resurserna används effektivare och att ledningen utvecklas. Där emot föreslog han inte att räddningsväsendet skall överföras till staten. En överföring av räddningsväsendet till staten bör enligt utredningsmannen övervägas i det fallet att det visar sig vara politiskt eller annars omöjligt att på ett lagstadgat sätt genomföra bildandet av kommunala regionala räddningsväsenden.

Reformen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet och i nära samarbete med Finlands Kommunförbund. I beredningsarbetet har använts arbetsgrupper i vilka har ingått företrädare för olika intressegrupper inom räddningsväsendet, såsom organisationer i branschen, kommuner, länsstyrelser samt frivilliga.

4.2. Remissutlåtanden

Utlåtanden om utkastet till lag inbegärdes av alla kommunstyrelser, ministerier, länsstyrelser och förbund på landskapsnivå samt av Ålands landskapsstyrelse, Finlands Kommunförbund, Kommunala arbetsmarknadsverket, Nödcentralsverket, Kommunernas pensionsförsäkring och Räddningsinstitutet. Bland organisationerna inbegärdes utlåtande av de regionala räddningsförbunden, Finlands svenska brand- och räddningsförbund, Nuohousalan Keskusliitto, Brandredskapsföretagens Förening i Finland r.f., Finlands Brandbefälsförbund, Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland, Finlands Röda Kors, Finlands Avtalsbrandkårers Förbund rf, Finska försäkringsbolagens centralförbund. Av fackförbunden inlämnades utlåtande av Akava-OS, Kommuntjänstemannaförbundet, Kommunsektorns fackförbund KAT rf samt Förhandlingsorganisationen för Kommunal Teknik och Grunds service FKT rf.

I detta sammanhang inbegärdes ett utlåtande om det utkast till räddningsområdesindelning som en arbetsgrupp tillsatt av inrikesministeriet har utarbetat. Arbetsgruppen har

föreslagit att landet delas in i 21 räddningsområden. Indelningen i räddningsområden bereds för att sedan avgöras av statsrådet efter det att lagen trätt i kraft i början av 2002 och kommunerna skall höras om förslaget på nytt före beslutsfattandet.

Största delen av dem som avgav utlåtande understöder ett system med ett regionalt räddningsväsende enligt förslaget.

Alla ministerierna förordar förslaget eller så har de inte något att anmärka med anledning av det. Försvarsministeriet samt kommunikationsministeriet anser att förutsättningarna för samarbete förbättras avsevärt till följd av den regionala organisationen. Finansministeriet anser att det inte behövs någon statlig finansiering för att genomföra projektet. Länsstyrelserna förordar förslaget med undantag av länsstyrelsen i Uleåborg. Länsstyrelsen i Lappland föreslår tilläggstid för övergången till det nya systemet till år 2006 på länets område.

Förbunden på landskapsnivå förordar reformen med undantag av Lapplands, Norra Österbottens och Mellersta Finlands förbund.

Arbetsmarknadsorganisationerna förordar förslaget. Kommunsektorns fackförbund KAT anser emellertid att en sådan modell är bättre där kommunerna kommer överens om en sammanslagning av räddningsväsendet på frivillig grund.

Finlands Kommunförbund, Finlands Brandbefälsförbund, Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland och Nuohousalan Keskusliitto förordar förslaget. Finlands Avtalsbrandkårers Förbund rf ser reformen som en möjlighet att förbättra räddningsväsendets effektivitet. Förbundet önskar dock med tanke på genomförandet av förändringen riksomfattande koordinering och avtal om de generella linjerna, övergångsperioder samt möjligheter att delta i beslutsfattandet i de beslutande organen på området.

Majoriteten av kommunerna anser att lagförslaget är motiverat. Ungefär etthundra kommuner förhåller sig entydigt negativt till förslaget. Av kommunerna i Lapplands län motsätter sig de flesta projektet. Även i Uleåborgs län inlämnade över hälften av kommunerna ett negativt utlåtande. I Mellersta Finland förhåller sig en betydande del av kommunerna negativt till reformen eller till

sättet att genomföra den. Å andra sidan finns det områden från vilka inte ett enda helt negativt utlåtande har inkommit, t.ex. Birkaland och Kymmenedalen.

I motståndarnas motiveringar förekommer i glesbygden misstankar om att det inte skulle vara någon nytta med samarbetet till följd av de långa avstånden och att reformen föranleder merkostnader. I en del av kommunernas utlåtanden önskas tilläggsutredningar för enskilda kommuners del eller att försök ordnas på vissa områden. Dessutom är man rädd att den frivilliga brandkårsverksamheten äventyras i och med reformen och det har framförts misstankar om huruvida de frivilliga brandkåreerna i fortsättningen godkänner en myndighet inom ett räddningsområde som avtalspart.

Efter att utkastet till proposition var på remiss har det korrigerats utgående från justitieministeriets och statsrådets kanslis förslag, som gällde avgörandet av vissa ärenden vid statsrådets allmänna sammanträde samt behovet av en övergångsbestämmelse.

5. Samband med andra propositioner

Revideringen av lagstiftningen om räddningsväsendet är planerad att genomföras i två skeden.

I det första skedet bestäms i överensstäm-

melse med denna proposition om indelningen i räddningsområden och om kommunernas skyldigheter att avtala om organisering av samarbete i fråga om tillhandahållandet av räddningstjänster. Avtalen skall ingås före utgången av år 2002 och tiden för planeringen av inledandet av verksamheten löper ut vid utgången av år 2003. Det avtalsenliga samarbetet skall inledas vid ingången av år 2004.

I det andra skedet genomförs i lagstiftningen de ändringar av lagen om räddningsväsendet och annan lagstiftning som gäller räddningsväsendet som det nya systemet förutsätter. Avsikten är att en lag om ändring av lagen om räddningsväsendet och därtill hörande andra ändringar av författningarna skall träda i kraft vid ingången av år 2004 när verksamheten vid de räddningsverk som grundar sig på samarbetet mellan kommunerna inleds.

Sådana ändringar som beror på att ansvaret för att organisera räddningsväsendet överförs från den enskilda kommunen till flera kommuner gemensamt inom området bör göras i lagen om räddningsväsendet. I detta sammanhang är det också möjligt att genomföra andra ändringar av lagstiftningen som främjar uppnåendet av målsättningen för reformen. Arbetet med att bereda dessa ändringar pågår.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Lag om bildande av räddningsområden

1 §. *Lagens syfte.* Genom lagen strävar man efter att effektivera användningen av räddningsväsendets resurser genom att organisera räddningsväsendet i större enheter än vad som nu är fallet. Samarbetet förbättrar tjänsterna. Det är möjligt att effektivera verksamheten genom att centralisera förvaltningen, anskaffningarna, de tekniska systemen samt genom att planera användningen av räddningsväsendets materiel och andra resurser i större enheter. Dessutom ger en större personal möjlighet att specialisera sig på olika uppgifter, såsom planering, förebyggande av olyckor, utbildning och andra uppgifter som kräver specialkunskande.

2 §. *Lagens tillämpningsområde.* Den föreslagna lagen skall tillämpas på organiseringen av samarbetet mellan kommunerna när det gäller tillhandahållandet av sådana räddningstjänster som avses i lagen om räddningsväsendet, med undantag av nödcentralsverksamheten. Till räddningsväsendet hör enligt lagen om räddningsväsendet förebyggandet av eldsvådor och andra olyckor som avses i lagen om räddningsväsendet, räddningsverksamhet och befolkningsskydd.

De kommunala räddningstjänsterna definieras i 4 § lagen om räddningsväsendet. Enligt paragrafen svarar kommunen för räddningsväsendet inom sitt område och skall i detta syfte

1) sörja för de uppgifter som hör till räddningsverksamheten,

2) upprätthålla beredskapen inom befolkningsskyddet och vid behov sörja för de uppgifter som hör till det,

3) samordna olika myndigheters och andra berörda instansers uppgifter inom räddningsväsendet,

4) sörja för brandsyn och andra åtgärder som räddningsmyndigheterna skall vidta för att förebygga olyckor,

5) för sitt vidkommande sörja för personalutbildningen inom räddningsväsendet, samt

6) sörja för upplysning och rådgivning som gäller räddningsväsendet.

Utanför lagens tillämpningsområde står den nödcentralsverksamhet som kommunerna enligt lagen om räddningsväsendet ansvarar för. Enligt lagen om nödcentraler överförs den nödcentralsverksamhet inom räddningsväsendet som kommunerna upprätthåller till staten under åren 2001—2005 med undantag av Esbo, Helsingfors, Grankulla, Kyrkslätt, Sjundeå och Vanda kommuner, där nödcentralsväsendet även efter år 2005 kvarstår på dessa kommuners ansvar.

Enligt paragrafens 2 mom. tillämpas lagen inte i landskapet Åland. Åland har lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller landskapets räddningsväsende med undantag av befolkningsskyddet. Det är inte ändamålsenligt att inbegripa landskapet Åland i det samarbete inom räddningsväsendet som avses i propositionen.

3 §. *Indelningen i räddningsområden.* För organiseringen av samarbetet mellan kommunerna indelas landet i räddningsområden som statsrådets allmänna sammanträde fastställer efter att ha hört kommunerna. Statsrådets beslut är ett förvaltningsbeslut som delges kommunerna i enlighet med vad som bestäms i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966). Avsikten är att statsrådet även skall bestämma om publicering av beslutet i Finlands författningssamling i enlighet med vad som bestäms i 6 § 2 mom. lagen om Finlands författningssamling (188/2000). Över beslutet skall besvär kunna anföras hos högsta förvaltningsdomstolen i enlighet med vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Till reglementet för statsrådet (1522/1995) fogas i samband med lagens ikraftträdande en punkt enligt vilken statsrådets allmänna sammanträde avgör ärenden som gäller fastställande av räddningsområdena. Områdena bör vara rätt stora för att de mål som uppställts för reformen skall nås. Enligt uppställda kriterier verkar det som om antalet områden blir ca 20.

4 §. *Ansvaret för organiseringen av räddningsväsendet.* De kommuner som hör till ett räddningsområde skall senast den 31 decem-

ber 2002 ingå ett avtal om samarbete. Samarbetet skall organiseras i enlighet med bestämmelserna om samarbete i kommunallagen. Enligt dem ges räddningsuppgifterna till någon av kommunerna inom räddningsområdet eller så sköts de av en samkommun. I lagen bestäms inte om innehållet i avtalet. Kommunerna skall avtala om förvaltningen, fördelningen av kostnaderna, tjänstearrangemang och andra frågor som är nödvändiga för organiseringen av verksamheten.

Om kommunerna inom ett räddningsområde inte kan nå ett avtal, bestämmer statsrådet om villkoren för samarbetet inom räddningsväsendet. Till reglementet för statsrådet fogas i samband med lagens ikraftträdande en punkt enligt vilken statsrådet allmänna sammanträde avgör ärenden som gäller fastställande av villkoren för samarbetet inom räddningsväsendet i de fall där kommunerna inte kan nå ett avtal i frågan. Avsikten är att bestämmelsen skall träda tillbaka omedelbart när kommunerna når ett avtal om villkoren för samarbetet.

5 §. *Styrningen av planeringen.* Den allmänna styrningen av inledandet av det samarbete som avses i lagförslaget samt av bildandet av områdena ankommer på inrikesministeriet, som vid behov bistås av länsstyrelsen. Avsikten är att kommunerna skall genomföra arrangemangen utan någon detaljerad ledning från staten.

6 §. *Ikraftträdande.* Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. I paragrafens 2 mom. ingår en sedvanlig ikraftträdelsebestämmelse.

7 §. *Övergångsbestämmelse.* Den föreslagna lagen skall träda i kraft den 1 januari 2002 och det samarbete som avses i lagen skall enligt ikraftträdelsebestämmelsen inledas den 1 januari 2004.

Enligt 5 § 3 mom. i gällande lag om räddningsväsendet kan kommunerna samarbeta för skötseln av räddningsväsendets uppgifter enligt vad som föreskrivs i kommunallagen. Enligt 10 § lagen om räddningsväsendet skall en kommun vid behov bistå en annan kommun i fråga om räddningsverksamhet och befolkningsskydd. För säkerställande av ledningen av räddningsverksamheten samt för effektivisering av samarbetet inom räddningsväsendet indelas länen i samsamarbetsområden i enlighet med 11 § lagen om räddningsväsendet. Länsstyrelserna fastställer indelningen i samsamarbetsområden och bestämmer vilken kommun som skall vara centralort inom samsamarbetsområdet. I 13 § lagen om räddningsväsendet bestäms om larmanvisningar. Enligt bestämmelsen skall en kommun tillsammans med grannkommunerna, den regionala brandchefen, de myndigheter som deltar i räddningsverksamheten och de myndigheter som ger handräckning samt nödcentralen göra upp anvisningar om att larma resurser som behövs för räddningsverksamheten samt om bistånd mellan kommunerna.

Lagen om räddningsväsendet i sin nuvarande form och dess bestämmelser om samarbetet skall gälla till utgången av 2003. Eftersom det i den lag som föreslås i propositionen och som föreslås träda i kraft vid utgången av 2002 bestäms särskilt om samarbetet inom räddningsväsendet är det med tanke på en klar reglering motiverat att i den föreslagna lagen ta in en övergångsbestämmelse enligt vilken samarbetet i sin nuvarande form fortsätter till utgången av 2003.

2. **Ikraftträdande**

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2002. Kommunerna inom räddningsområdet skall senast den 31 december 2002 ingå ett avtal om samarbetet inom räddningsväsendet och samarbetet mellan kommunerna skall inledas den 1 januari 2004.

3. Lagstiftningsordning

Lagförslaget utvidgar kommunernas skyldighet att samarbeta inom räddningsväsendet. De kommuner som hör till ett räddningsområde enligt statsrådets beslut åläggs att utföra sådana uppgifter som avses i lagen om räddningsväsendet inom ramen för de samsamarbetsformer som har fastställts i kommunallagen. Kommunerna kunde i enlighet därmed avtala att räddningsväsendet sköts av någon av kommunerna inom området eller att uppgiften sköts av en samkommun.

I lagen om räddningsväsendet ingår redan nu skyldigheter i fråga om samarbete mellan kommunerna. Räddningsuppgifterna skall

vid behov skötas utan hinder av kommungränserna. En kommun skall vid behov bistå en annan kommun när det gäller räddningsverksamhet och befolkningsskydd. En nödcentral skall larma den närmaste ändamålsenliga enheten och vid behov kan den regionala brandchefen leda räddningsverksamheten. I motiveringen till den regeringsproposition som gäller lagen om räddningsväsendet (RP 76/1998 rd) har lagen om räddningsväsendet behandlats ur den kommunala självstyrelsens synvinkel. I den motivering som gäller lagstiftningsordningen konstateras att enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis när det gäller kommunernas självstyrelse består det grundlagsskyddade innehållet i kommunernas självstyrelse av förhindrande av att det genom vanliga lagar görs ingrepp i självstyrelsens viktigaste särdrag på ett sätt som sakligt sett gör självstyrelsen betydelslös (GrUU 14/1986 rd). Enligt regeringspropositionen ansågs lagen om räddningsväsendet inte innebära intrång i de viktigaste särdragen hos den kommunala självstyrelsen. Grundlagsutskottet ansåg inte i sitt utlåtande att propositionen står i strid med kommunens självstyrelse.

De centrala bestämmelser som numera anger kommunens ställning ingår i den nya grundlagen, som trädde i kraft den 1 mars 2000. Kommunernas självstyrelseställning definieras i grundlagens 121 och 122 §. Enligt grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas enligt grundlagen genom lag. Om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner be-

stäms genom lag. När förvaltningen organiseras skall en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Vidare utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag.

Kravet i grundlagen att genom lag bestämma om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning innefattar bl.a. det att utövandet av kommunens högsta beslutande rätt, grunderna för organiseringen av kommunens förvaltning och kommuninvånarnas centrala rättigheter att delta i samhällelig verksamhet och påverka beslut som gäller dem själva skall fastställas på lagnivå. Kommunerna kan dock utan hinder av vad som beskrivs ovan sörja för den detaljerade organiseringen av förvaltningen i kommunen utan detaljerade bestämmelser i lag.

Lagförslaget kan inte anses inkräkta i den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen så att det skulle begränsa den rätt som tillkommer kommuninvånarna att fatta beslut om förvaltningen av sin kommun och om dess ekonomi. Om de allmänna grunderna för förvaltningen av kommunerna och de uppgifter som ges kommunerna inom räddningsväsendet bestäms genom lag i enlighet med vad som förutsätts i grundlagen. Efter som frågan kan ge rum för tolkning bör utlåtande av riksdagens grundlagsutskott inhämtas.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslagen***Lag****om bildande av räddningsområden**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att effektivisera användningen av räddningsväsendets resurser samt att förbättra tillgången till och kvaliteten på tjänster.

2 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på organiseringen av det samarbete mellan kommunerna som gäller tillhandahållandet av sådana tjänster inom det kommunala räddningsväsendet som avses i lagen om räddningsväsendet (561/1999) med undantag av nödcentralsverksamhet.

Denna lag tillämpas inte i landskapet Åland.

3 §

Indelningen i räddningsområden

För organisering av det samarbete som avses i denna lag indelas landet i räddningsområden vilka statsrådet fastställer efter att ha hört kommunerna.

4 §

Ansvaret för organiseringen av räddningsväsendet

De kommuner som hör till ett räddningsområde skall ingå ett avtal om organisering av samarbetet inom räddningsväsendet senast den 31 december 2002. I fråga om avtalet gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om samarbetet mellan kommuner i kommunallagen (365/1995).

Om kommunerna inte inom utsatt tid kan nå ett sådant avtal som avses i 1 mom., beslutar statsrådet om villkoren för samarbetet inom räddningsväsendet.

5 §

Styrningen av planeringen

Den allmänna styrningen av inledandet och planeringen av samarbetet enligt denna lag samt av bildandet av räddningsområden ankommer på inrikesministeriet, som bistås av länsstyrelsen.

6 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Det samarbete som avses i denna lag skall inledas den 1 januari 2004.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

7 §

Övergångsbestämmelse

Till utgången av 2003 gäller om samarbetet inom räddningsväsendet vad som föreskrivs därom i lagen om räddningsväsendet och i författningar som utfärdats med stöd av den.

Helsingfors den 31 augusti 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Inrikesminister *Ville Itälä*