

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen järjestämisestä. Lakia sovellettaisiin pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan vuoden 2019 alusta lukien.

Pelastustoimi on voimassa olevan pelastuslain mukaan kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan säädettäväksi viiden maakunnan tehtäväksi. Ne järjestäisivät pelastustoimen yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella.

Pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttää pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia maakunnissa. Uudelleenorganisoinnin yhteydessä pelastustoimen ohjausjärjestelmää esitetään tarkistettavaksi siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein, taloudellisesti ja tehokkaasti. Pelastustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta on puolestaan välttämätön, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa kiireellisiä ensihoitotehtäviä ja kiireellisiä ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa erikseen sovitaan.

Pelastustoimen järjestämislain antamisen jälkeen on tarkoitus uudistaa nykyinen pelastuslaki. Tavoitteena on pelastustoimen toimintamallien kansallinen yhtenäistäminen, ohjauksen tehostaminen ja tehtäväkuvan tarkistaminen viranomaisyhteistyön tiivistämisen näkökulmasta. Pelastuslain uudistaminen toteutettaisiin siten, että uudistettu pelastuslaki tulisi voimaan vuoden 2019 alussa maakuntien ja uudistettujen pelastuslaitosten aloittaessa toimintansa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan päivänä kuuta 20 .

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAINEN SISÄLTÖ

Sisällys

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

1.3 Nykytilan arviointi

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

2.2 Keskeiset ehdotukset

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset ja henkilöstövaikutukset

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

3.3 Ympäristövaikutukset

3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

5 Riippuvuus muista esityksistä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotukset perustelut

1.1 Laki pelastustoimen järjestämisestä

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

3 Voimaantulo

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

LAKIEHDOTUKSET

Laki pelastustoimen järjestämisestä

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleistä

Pelastuslaki (379/2011) on pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä ja väestönsuojelua sääntelevä yleislaki. Pelastuslaissa määritellään eri tahojen vastuut pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Alueen pelastustoimi sekä sen pelastuslaitos ja sopimuspalokunnat hoitavat pääosan pelastustoimen tehtävistä. Pelastuslaki sisältää myös säännökset pelastustoimen palvelutasosta ja pelastustoimen alueiden yhteistoiminnasta. Sisäministeriön tehtävänä on johtaa ja valvoa pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa sekä huolehtia pelastustoimen valtakunnallisista järjestelyistä. Aluehallintovirastojen tehtävänä on huolehtia pelastustoimen laillisuusvalvonnasta ja valvoa pelastustoimen palvelutason toteutumista. Pelastustoimen viranomaisten ohella myös muut viranomaiset ovat velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä tai muussa lainsäädännössä säädetään.

Pelastustoimi on merkittävä palveluiden tuottaja sosiaali- ja terveystoimen vastuulla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä. Pelastustoimella on lisäksi erikseen säädettyjä tehtäviä muun muassa ympäristöministeriön vastuulla olevissa öljyntorjuntatehtävissä ja rajavartiolaitoksen vastuulla olevassa meripelastustoiminnassa. Pelastuslaitokset tukevat lisäksi muita viranomaisia näiden tehtävissä.

Pelastustoimen lainsäädännön kehittyminen

Vuonna 1999 voimaan tulleella pelastustoimilalla (561/1999) korvattiin vuonna 1975 annettu laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975) ja vuonna 1958 annettu väestönsuojelulaki (438/1958). Uudistuksessa koottiin silloiset normaaliolojen ja eräät poikkeusolojen järjestelyjä koskevat säännökset samaan lakiin sekä saatettiin säädökset ajan tasalle. Pelastustoimilain tavoitteena oli edistää kuntien yhteistoimintaa vähentämällä kuntien hallintoa ja niiden yksityiskohtaista ohjausta koskevia säännöksiä. Laki edellytti hälytystehtävien hoitamista niin, että apuun hälytetään kuntarajoista riippumatta lähin tarkoituksenmukainen yksikkö.

Pelastustoimilain mukaisin vapaaehtoisin yhteistyöjärjestelyin ei kuitenkaan syntynyt riittävästi pysyvää kuntien yhteistoimintaa pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Kuntakohtainen pelastustoimen järjestelmä ei mahdollistanut riittävästi pelastustoimen kehittämistä monipuoliseen onnettomuusriskien hallintaan, onnettomuuksien torjuntaan eikä riittävien voimavarojen suuntaamista turvallisuustyön kehittämiseen. Valtaosa kunnista oli taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä pelastustoimen tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen järjestämiseen. Pelastuslaitosten voimavarojen riittämättömyys ilmeni esimerkiksi lakisääteisten palotarkastusten puutteellisessa hoitamisessa. Onnettomuuksien ehkäisyä koskevissa säädöksissä ja järjestelyissä sekä yhteistyössä onnettomuuksien ehkäisemiseen osallistuvien eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa todettiin jo tuolloin kehittämistarpeita.

Pelastustoimen järjestelmän kehittämiseksi säädettiin laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001), joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Lain mukaan kuntien tuli järjestää kunnan pelastustoimen palvelujen tuottaminen yhteistoiminnassa valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla 1 päivästä tammikuuta 2004 lukien. Valtioneuvoston päätöksellä maa jaettiin 22:een pelastustoimen alueeseen.

Pelastustoimilaki korvattiin uuden alueellisen pelastustoimen järjestelmän myötä pelastuslailla (468/2003). Pelastustoimen alueellistaminen edellytti pelastustoimilain säännösten muuttamista uutta järjestelmää vastaaviksi. Pelastuslain säätämisen yhteydessä säännöksiä tarkistettiin yleisemminkin. Erityisesti onnettomuuksien ehkäisyä ja palotarkastustoimintaa koskevaan sääntelyyn jäi kuitenkin vielä kehittämistarpeita.

Voimassa olevalla vuoden 2011 pelastuslailla (379/2011) pelastustoimen lainsäädäntöä ja järjestelmää kehitettiin edelleen. Tavoitteena oli osaltaan toteuttaa hallitusohjelman (2011) ja valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytyin sisäisen turvallisuuden ohjelman (2008) linjauksia turvallisuuden edistämiseksi. Hallitusohjelman mukaan pelastuslaki tuli tarkistaa tavoitteena erityisesti onnettomuuksien ehkäisyn ja asumisturvallisuuden parantaminen. Samalla tuli arvioida väestönsuojelumääräysten tarkoituksenmukaisuus. Hallitusohjelman ja sisäisen turvallisuuden ohjelman linjausten mukaisesti palotarkastukset ja muut turvallisuutta edistävät toimet kohdistettiin uudessa laissa entistä paremmin riskikohteisiin ja turvallisuutta parantavan tekniikan käyttöä pyrittiin lisäämään. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa linjatun mukaisesti hoitolaitosten sekä palvelu- ja tukiasumisen poistumisturvallisuuteen kiinnitettiin pelastuslaissa erityistä huomiota.

Pelastustoimen nykyinen järjestämismalli

Pelastuslain 24 §:n mukaisesti kunnat vastaavat nykyään pelastustoimen tehtävistä lakisääteisessä yhteistyössä (alueen pelastustoimi). Valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin ja vahvistetun aluejaon muuttamisesta. Päätöksen aluejaon muuttamisesta valtioneuvosto tekee omasta tai pelastustoimen alueen kuntien tekemästä aloitteesta. Pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Jos kunnat eivät aluejaon muutoksen yhteydessä sovi pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä pelastuslaissa tarkoitetulla tavalla valtioneuvoston asettamassa määräajassa, valtioneuvosto päättää kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet.

Alueen pelastustoimen tehtävät on annettu pelastustoimen alueen kuntien sopiman mukaisesti yksittäiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Osa kunnista ja kuntayhtymistä hoitaa alueen pelastustoimen tehtävät kunnallisen liikelaitoksen muodossa. Kahdella pelastustoimen alueella pelastustoimen tehtävät hoitaa maakunnan liitto.

Pelastuslain 25 §:n nojalla pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos. Suomessa on 22 pelastuslaitosta. Pelastuslaitosten virka- ja työsuhteessa oleva henkilöstö muodostuu päätoimisista ja osin myös sivutoimisista työntekijöistä. Pelastusviranomaisiksi määrätyt henkilöt ovat virkasuhteessa kuntaan tai kuntayhtymään. Päätoimista henkilöstöä oli pelastuslaitosten ilmoittamien tietojen mukaan vuonna 2014 yhteensä 5 747 henkilöä, joista hallinto- ja tukipalveluissa 457 henkilöä, turvallisuuspalveluissa 308 henkilöä, pelastustoiminnassa 3 817 henkilöä ja yksinomaan ensihoitotehtävissä noin 1 300 henkilöä. Sivutoimista henkilöstöä vuonna 2014 oli yhteensä noin 4 300 henkilöä.

Alueen pelastustoimi voi käyttää pelastustoiminnassa apunaan vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (*sopimuspalokunnat*) tai muuta pelastusalalla toimivaa yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. Sopimuspalokunnille ja muille pelastuslaissa tarkoitetuille yhteisöille ei kuitenkaan saa antaa tehtäviä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisia ovat esimerkiksi viranomaistoimivaltuuksien käyttö taikka tarkastus- tai valvontatoimintaan kuuluvat tehtävät. Suomessa on noin 690 sopimuspalokuntaa ja niissä on noin 15 500 hälytyskelpoista jäsentä. Sopimuspalokunnilla tarkoitetaan yhdistyksen muotoon perustettuja vapaaehtoisia palokuntia ja yrityksen tai laitoksen omaa tarvetta varten perustettuja palokuntia, joiden kanssa alueen pelastustoimi on tehnyt sopimuksen tiettyjen alueen pelastustoimen tehtävien hoitamisesta.

Pelastuslaitoksilla ja niiden sopimuspalokunnilla on vuosittain yhteensä noin 80 000 pelastustehtävää. Pelastuslaitokset ja sopimuspalokunnat hoitavat lisäksi lähes kaikki sosiaali- ja terveystoimen järjestämistä vastaavat ensivastetehtävät, joita on vuosittain yli 20 000. Ensivastetehtävissä ambulanssin korvaa potilaan saavutettavuuden ja hoitoennusteen parantamiseksi yleisimmin paloauton miehistö, joka on saanut ensivastetoimintaan koulutuksen. Pelastus- ja ensivastetehtävien lisäksi pelastuslaitokset hoitavat sosiaali- ja terveystoimen kiireellisiä ensihoitotehtäviä (pelastuslaitosten ambulanssit) Kainuuta, Etelä-Pohjanmaata, Etelä-Karjalaa ja Lappia lukuun ottamatta. Ensihoitotehtäviä pelastuslaitoksilla on vuosittain arviolta noin 400 000.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja Euroopan unionin lainsäädäntö

Kansainvälisen pelastustoimen toimintaympäristö ja Euroopan unionin lainsäädäntö

Kansainvälinen pelastustoiminta perustuu Euroopan unionissa sovittuihin menettelytapoihin ja valtioiden välisiin kahden- ja monenkeskisiin valtiosopimuksiin, joita Suomi on tehnyt Venäjän, Viron, Pohjoismaiden, Barentsin alueen valtioiden sekä Arktisen alueen valtioiden kanssa. Sopimuksissa Suomen toimivaltainen viranomaisena on sisäministeriö.

Pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä Euroopan unionilta, kansainväliseltä järjestöltä tai toiselta valtiolta säädetään pelastuslain 38 §:ssä. Pykälän mukaan sisäministeriö voi sen lisäksi mitä valtioiden välillä on sovittu, Euroopan unionin, toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua. Sisäministeriö voi pykälän mukaan myös pyytää tarvittaessa pelastustoimeen kuuluvaa kansainvälistä apua Euroopan unionilta, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä. Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 72/2016 vp.) on annettu eduskunnan käsiteltäväksi kesäkuussa 2016. Lailla muutettaisiin myös pelastuslain 38 §:ää.

Unionin pelastuspalvelumekanismi on perustettu Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisellä päätöksellä (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1313/2013/EU unionin pelastuspalvelumekanismista) parantamaan ja tehostamaan Euroopan maiden yhteistyötä ja helpottamaan koordinoitua pelastuspalvelun alalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ennaltaehkäisyssä, varautumisessa ja avustustoiminnassa. Jos jäsenvaltion toimintavalmiudet eivät ole riittävät katastrofitilanteessa, se voi pyytää unionin mekanismin kautta muilta valtioilta täydennystä pelastuspalvelu- ja muille katastrofiavustusvoimavaroilleen.

Kansainvälinen pelastuspalvelun tehtäväkenttä on laajentunut huomattavasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Vielä vuosituhaten vaihteessa luonnon tai ihmisen aiheuttamat onnettomuudet muodostivat valtaosan kansainvälisistä pelastustehtävistä. Nykyään pelastuspalvelun osaamista käytetään laaja-alaisesti myös humanitaaristen avustusooperaatioiden tukitehtävissä muun muassa meneillään olevassa pakolaiskriisissä sekä unionialueella että sen ulkopuolella.

Pelastustoimen järjestämismalleja eräissä Euroopan maissa

Pelastustoimen järjestämismalleja on tarkasteltu pohjoismaissa ja lisäksi Virossa, Isossa-Britanniassa ja Irlannissa. Pelastustoimen järjestämisvastuu on yleensä kunnilla ja aluetasolla valtion aluehallintoviranomaisella. Keskeisenä erona useaan maahan on se, että Suomessa ei ole muille maille tyypillistä vastuuministeriön alaista pelastusvirastoa.

Ruotsi

Ruotsissa pelastustoimesta vastaavat paikallisella tasolla kunnat (290). Kunnilla voi olla myös yhteisiä pelastuslaitoksia. Lääneissä toimivat maakärjäkunnat (Landsting) vastaavat alueellaan kuntien pelastustoimen koordinaatiosta. Pelastustoimen kansallisesta koordinaatiosta vastaa oikeusministeriön alainen varautumisvirasto (MSB).

Norja

Norjassa pelastustoimesta vastaavat paikallisella tasolla kunnat (428). Kunnilla voi olla myös yhteisiä pelastuslaitoksia. Valtion aluehallintoviranomaiset (Fylkesmannsembetet) vastaavat alueellaan kuntien pelastustoimen seurannasta ja ohjauksesta. Pelastustoimen kansallisesta koordinaatiosta vastaa oikeus- ja varautumisministeriön alainen varautumisvirasto (DSB).

Tanska

Tanskassa pelastustoimesta vastaavat paikallisella tasolla kunnat (98). Kunnilla voi olla yhteisiä pelastuslaitoksia. Kunnat voivat hankkia pelastustoimen palvelut myös yksityiseltä yritykseltä tai puolustusministeriön alaiselta valtion varautumisvirastolta (BRD), joka vastaa pelastustoimen kansallisesta koordinaatiosta. Viraston alaisuudessa toimii viisi kansallisen tason pelastusasemaa, joista voidaan lähettää koulutettua henkilöstöä ja resursseja kunnallisten pelastuslaitosten tueksi laajoihin, pitkäaikaisiin tai paljon henkilöstöä vaativiin onnettomuus- tai kriisitilanteisiin.

Viro

Virossa vastuu pelastustoimesta on jaettu 4 alueellisen pelastuskeskuksen ja 15 maakunnan kesken. Pelastustoimen kansallisesta koordinaatiosta vastaa sisäministeriön alainen pelastusvirasto (Päästeamet).

Iso-Britannia

Iso-Britanniassa pelastustoimesta vastaa noin 50 alueellista pelastuslaitosta. Siviilisektorin kansallisesta varautumissuunnittelusta vastaa pääministerin kanslian yhteydessä toimiva sihteeristö (CCS).

Irlanti

Irlannissa palokuntien ylläpitämisestä vastaavat kunnat. Pelastustoimen kansallisesta koordinaatiosta eri ministeriöiden ja viranomaisten välillä vastaa puolustusministeriön alainen Office of Emergency Planning (OEP), kansallinen ohjausryhmä ja hallituksen varautumiselin.

1.3 Nykytilan arviointi

Pelastustoimen suurin haaste on talouden kiristyminen ja samanaikaisesti tapahtuva väestön ikääntyminen. Tämä näkyy myös pelastustoimen tehtävissä. Haasteisiin vastaaminen edellyttää yhteistyön parantamista ja toimintojen tehostamista entisestään. Taloudellisten resurssien niukentuessa pelastustoimen nykyinen rakenne johtaa aiempaa suurempaan palvelutason vaihteluun eri alueiden välillä, koska resurssien väheneminen tapahtuu nyt eritasoisena.

Pelastustoimen vuonna 2004 toteutetun rakennemuutoksen jälkeen järjestelmän kustannusten kasvu on ollut maltillisempaa kuin useimmilla muilla kunnallisilla toimialoilla. Pelastustoimen vahvuus on hyvä ja kattava toiminnallinen verkosto. Pelastustoimen nykyinen organisointimalli ei kuitenkaan ole tukenut resurssien mahdollisimman tehokasta käyttöä ja toiminnan välttämätöntä kehittämistä. Nykyiset ohjaus- ja omistajuussuhteet ovat johtaneet siihen, että on vaikea saada aikaan ratkaisuja, jotka johtaisivat valtakunnallisiin ja yhdenmukaisiin toimintamalleihin, yhteisiin tietojärjestelmiin ja yhdenmukaiseen palvelutarjontaan. Pelastustoimen järjestelmästä on muodostunut hajanainen, eikä se kykene riittävän hyvin toteuttamaan suuria valtakunnallisia uudistuksia. Järjestelmä ei myöskään sovellu hyvin vastaamaan Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin ja kansainvälisen toiminnan haasteisiin. Pelastustoimessa ei ole panostettu riittävästi tutkimukseen ja kehittämiseen.

Pelastustoimen johtamista ja ohjausta tulee selkeyttää. Ohjauksen yhtenäistämisen ja parantamisen edellyttävät järjestelmän rakenteellista uudistamista. Pelastustoimen palvelut tulee mitoittaa nykyistä paremmin riskiarvioinnin sekä palvelujen tarpeen perusteella. Tämä merkitsee tietojohtamisen menetelmien käyttöönottoa ja tiedon hyödyntämistä palvelujen suunnittelun perusteena.

Pelastustoimen rooli suuriin onnettomuustilanteisiin varautumisessa ja niiden hoitamisessa on keskeinen, koska pelastustoimi vastaa näiden tilanteiden yleisjohtajuudesta. Pelastustoimen johtamisjärjestelmän tulee vastata tähän tarpeeseen nykyistä selkeämmin. Yhteiskunnan varautuminen edellyttää nykyistä parempaa viranomaisten ja muiden toimijoiden tätä tarkoittavaa suunnittelua. Viranomaisten tilanne- ja johtokeskustarpeet tulee arvioida uudelleen niin, että niissä voidaan hyödyntää eri viranomaisten yhteisiä ratkaisuja.

Pelastustoimen tehtävävolyymistä yli 80 % kohdistuu kiireellisiin ensihoito- ja ensivastetehtäviin. Loput tehtävistä ovat pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä, valvontaa ja väestönsuojelua sekä muiden viranomaisten tukemista. Nykyisen terveydenhuoltolain (1326/2010) 39 §:n 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 (kilpailuttaminen) palvelun muulta palvelun tuottajalta (yksityiset ensihoitoyritykset). Yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta suurin hyöty saadaan pelastustoimen ja ensihoidon synergiasta. Pelastuslaitosten hoitaessa ensihoito- ja ensivastetehtäviä voidaan niihin ja pelastustehtäviin käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, osin samaa henkilöstöä, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä vara- ja suuronnettomuusvalmiutta. Tämä mahdollistaa voimavarojen suuntaamisen tarvittaessa myös häiriö- ja suuronnettomuustilanteissa sekä poikkeusoloissa tarkoituksenmukaisesti.

Eri hallinnonalojen yhteistyötä tulee tiivistää muun muassa harvaan asuttujen alueiden viranomaispalveluiden turvaamiseksi. Pelastustoimen ohjausta tulee parantaa sekä yhteistyötä, verkostoitumista ja rakenteita kehittää. Oleellinen osa uudistusta on sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen yhteistyön turvaaminen ensihoitopalveluiden toteuttamisessa sekä siihen liittyvien hallinnollisten jakojen ja aluejakojen ratkaiseminen yhdenmukaisella tavalla.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Ehdotetun lain tarkoituksena on tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa (2015) pelastustoimen kehittämistavoitteiksi on asetettu pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallisen johtamisen, suunnittelun, ohjauksen, valvonnan ja koordinoinnin vahvistaminen ja parantaminen valtakunnan tason pelastusviranomaisten toimesta. Edelleen tavoitteena on selkeyttää pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten johtamista sekä koordinoitua laaja-alaisten uhkien torjunnassa. Tavoitteena on lisäksi pelastusalan kustannustehokkuuden ja urapolkujen kehittäminen uudistamalla koulutusjärjestelmää sekä kehittämällä sopimuspalokuntajärjestelmää.

Ehdotetun lain tavoitteena on pelastustoimen järjestelmän kehittäminen siten, että se tukee nykyistä paremmin valtakunnallisia ja yhdenmukaisia toimintamalleja, yhteisiä tietojärjestelmiä ja yhdenmukaista palvelutarjontaa koko maassa. Hallitusohjelman kirjausten toteuttaminen mahdollisimman kattavasti edellyttää pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein ja tehokkaasti.

Sosiaali- ja terveystoimen järjestämiskäytäntö vaikuttaa pelastustoimen toimialaan merkittävästi, koska pelastuslaitokset hoitavat merkittävän osan kiireellisistä ensihoitopalveluista ja lähes kaikki ensivastetehtävät Suomessa. Pelastustoimen toimiminen jatkossakin osana kiireellisen ensihoidon palveluketjua edellyttää, että pelastustoimi ja ensihoito organisoidaan maakunnissa samaan oikeushenkilöön.

2.2 Keskeiset ehdotukset

Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan ensihoidon järjestämisestä vastaavien viiden maakunnan tehtäväksi. Ne järjestäisivät pelastustoimen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (xx/201x) 10 §:ssä tarkoitetun yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella. Pelastustoimen tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaisi yhteistyöalueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta; palveluiden tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä ja tuottamistavasta sekä tuottamisen valvonnasta; sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Maakunnat sopisivat järjestämisen rahoittamisesta yhteistyöalueittain järjestämisvastuussa olevan maakunnan kanssa.

Lakiehdotuksen mukaan pelastustoimen palveluiden tuottamisesta vastaisi pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan palvelulaitos. Palveluiden tuottamisessa voitaisiin nykyiseen tapaan käyttää sopimuspalokuntia ja muita yhteisöjä.

Yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien olisi tehtävä yhteistyösopimus. Yhteistyösopimus laadittaisiin valtuustokausittain. Sopimuksessa olisi otettava huomioon pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet sekä pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa ensihoitopalveluita maakunnan sisäisenä toimintana (*in house*). Yhteistyösopimuksessa olisi sovittava: pelastustoimen palvelutasosta; yhteistyöalueen maakuntien investointisuunnitelmasta; häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen edellyttämistä toimenpiteistä; pelastustoimen järjestämisen rahoittamisesta; sekä muusta pelastustoimen yhteistyöstä.

Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin pelastustoimen järjestämisestä vastaavalle maakunnalle lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiseksi. Tavoitteiden tulisi perustua kansalliseen riskinarvioon, tulipaloja ja muita onnettomuuksia sekä pelastustoimen toimintavalmiuden toteutumista koskeviin seurantatietoihin, palvelutarpeeseen sekä pelastustoimen toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Lisäksi tulisi ottaa huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.

Laissa säädettäisiin pelastustoimen palvelutasosta, jonka tulisi vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä olisi otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. Palvelutasossa tulisi ottaa lisäksi huomioon valtakunnalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle sekä maakuntien välinen yhteistyösopimus. Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättäisi muita maakuntia kuultuaan pelastustoimen palvelutasosta yhteistyöalueella. Päätöksessä olisi otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Sisäministeriön tehtävänä olisi arvioida onko palvelutaso määritelty tämän lain ja vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti. Jos palvelutaso olisi sisäministeriön arvion mukaan riittämätön, eikä maakunta korjaisi päätöstä täydennyspyynnön perusteella, sisäministeriö voisi määrätä maakuntaa sitovasti pelastustoimen palvelutason.

Laissa säädettäisiin neuvottelumenettelystä, jossa sisäministeriö ja pelastustoimen järjestämisestä vastaavat maakunnat neuvottelisivat vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Neuvottelujen tarkoituksena olisi ohjata pelastustoimen ja se palveluiden kehittämistä sekä edistää ministeriön ja maakuntien välistä yhteistyötä ja pelastustoimen valtakunnallisesti yhdenmukaista järjestämistä.

Maakunnan olisi laadittava järjestämisvastuulleen kuuluvista palveluista omavalvontaohjelma, jossa määritellään, miten palvelujen toteuttaminen ja laatu varmistetaan. Omavalvontaohjelmassa olisi lisäksi määrättävä miten palveluiden toteutumista ja laatua seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Laissa on tarpeen säätää erikseen maakunnan pelastustoimen varautumisvelvoitteista, koska voimassa olevan valmiuslain (1552/2011) 12 §:n varautumisvelvoite koskee vain valtion ja kuntien viranomaisia.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset ja henkilöstövaikutukset

Pelastustoimen uudistamisella tavoitellaan pelastustoimen palveluiden tuottamista laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan siirrettäväksi nykyisiltä 22 alueen pelastustoimelta viiden maakunnan tehtäväksi. Ne järjestäisivät pelastustoimen yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella. Pelastustoimi ja ensihoitopalvelut toteutettaisiin yhdenmukaisilla toimialueilla tavoitteena pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen synergiaedun hyödyntäminen ensihoitopalveluiden toteuttamisessa sekä varautumisessa suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin.

Pelastustoimen toimintamenot olivat vuonna 2014 yhteensä 390,4 miljoonaa euroa. Menot ovat kasvaneet nimellisesti 1,8 prosenttia vuosittain. Nykyisellä 1,8 prosentin kasvulla pelastustoimen toimintamenot olisivat vuonna 2030 yhteensä 519,4 miljoonaa euroa. Menojen kasvun hallitseminen edellyttää, että pelastustoimi organisoidaan nykyistä suurempiin yksiköihin. Pelastustoimessa tavoitteena on sosiaali- ja terveystoimea vastaavasti toimintamenojen vuotuisen kasvun rajoittaminen 0,9 prosenttiin, jolloin

toimintamenot olisivat vuonna 2030 yhteensä 471,0 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa 48,3 miljoonan euron laskennallista säästöä.

Henkilöstö

Pelastustoimen henkilöstö jakautuu pää- ja sivutoimiseen sekä sopimuspalokuntien henkilöstöön. Päätoiminen henkilöstö sijoittuu riskien ja onnettomuustaaajuuden perusteella valtaosin suurimpien kaupunkien noin 120 paloasemalle. Lisäksi osalla henkilöstöä on toimenpidepalkkainen sopimus pelastuslaitoksen kanssa. Ehdotetun lain mukaan pelastustoimen pää- ja sivutoiminen henkilöstö siirtyisi pelastustoimen järjestämisestä vastaavien viiden maakunnan palvelukseen, mutta heidät sijoitettaisiin lain tullessa voimaan yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueelle pääosin nykyistä tilannetta vastaavasti.

Siirtämällä vastuu pelastustoimesta 22 alueen pelastustoimelta viidelle järjestämisvastuussa olevalle maakunnalle olisi pelastustoimen henkilöstömenoista mahdollista saada merkittäviä säästöjä yhdistämällä hallinto- ja tukipalveluiden toimintoja. Luonnollisen poistuman kautta voitaisiin jättää täyttämättä tai siirtää turvallisuuspalveluihin ja pelastustoimintaan useita virkoja. Vuositasolla saatava säästö olisi enimmillään noin 2,1 miljoonaa euroa ilman, että operatiivinen toiminta vaarantuisi.

Pelastuslaitosten pelastustoimen ja ensihoidon operatiivisesta henkilöstöstä sekä tukipalveluhenkilöstöstä noin 10 % saavuttaa eläkeiän seuraavan viiden vuoden aikana. Eläkkeelle jäävistä noin 500 henkilöstä 120 on päällystöviranhaltijoita. Suuremmat alueet mahdollistaisivat nykyistä paremmin henkilöstövoimavarojen muutoksen hallinnan. Työnantajarajat ylittävä virkojen uudelleen organisointi on käytännössä erittäin haasteellista ja johtaa pienissä yksiköissä kustannuksiltaan suuriin ratkaisuihin. Suuremmat pelastuslaitokset antaisivat kestävämmän pohjan vastata eläkeikien pidentymisen tuomiin operatiivisiin haasteisiin sekä pelastustoimen ja ensihoidon suorituskyvyn ylläpitoon. Henkilöstö-, talous-, ICT-hallinnon tehtäviä voitaisiin keskittää harvemmillä toimijoille, jolloin hallintokulut alenisivat merkittävästi.

Nykyiset alueen pelastustoimen kanssa solmitut palokuntasopimukset siirrettäisiin pelastustoimen alueilta järjestämisvastuussa oleville maakunnille. Sopimuspalokuntien asemapaikat säilyisivät lain tullessa voimaan lähtökohtaisesti siellä, missä ne nykyään ovat.

Kiinteä ja irtain omaisuus

Kuntien omistamat paloasemat jäisivät niiden omistukseen ja järjestämisvastuussa olevat maakunnat vuokraisivat ne kunnilta.

Paloautot ja muu pelastustoimen kalusto siirtyisi viiden järjestämisvastuussa olevan maakunnan omistukseen. Kalusto olisi sijoitettuna edelleen yhteistyöalueiden kaikissa maakunnissa.

Pelastustoiminta

Pelastustoimen palveluiden suunnitteluperusteita voitaisiin suuremmilla alueilla muuttaa nykyistä yhdenmukaisemmiksi. Työvuorojen miehistövahvuuksia voitaisiin optimoida niin, että ne perustuisivat riskien vuorokauden ja vuodenajan mukaisiin vaihteluihin. Tällä olisi mahdollista saada kustannussäästöjä ilman, että asukkaiden turvallisuustaso heikkenisi. Pelastustoimen johtamisjärjestelmä olisi mahdollista sovittaa suuremmille alueille, mikä vähentäisi päivitys- ja varallaolotehtäviin osallistuvien määrää. Yhdenmukaisempi järjestelmä edistäisi myös sopimuspalokuntien käyttöä.

Muutokustannukset

Uudistuksen toteuttamiseen liittyy käynnistämiskustannuksia, kuten yhteisten tietojärjestelmien suunnittelu, hankinta ja käyttöönotto, palkkojen harmonisointi sekä muut uudistuksen käynnistämiseen liittyvät kustannukset, joita varten tulee olla käytettävissä erillinen määräraha. Muutoshallinnosta on tarkoitus säätää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain ja maakuntalain voimaansaattamisessa. Laissa säädettäisiin maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi osoitettavasta muutostuesta.

Kuntaliiton arvion 15.3.2014 mukaan henkilöstömenot kasvavat kuntaliitoksissa noin 2,5 % ja pelastuslaitosten muutokustannukset näyttäisivät olevan samassa suuruusluokassa. Pelastuslaitosten

vuosittaiset henkilöstökustannukset ovat noin 262 miljoonaa euroa ja menojen 0,9 prosentin kasvulla palkkojen harmonisointikustannukset olisivat viiden maakunnan mallissa noin 6,5 miljoonaa euroa.

Valtakunnallisten yhteisten tietojärjestelmäpalveluiden lisäksi kustannuksia aiheutuu maakuntakohtaisista ratkaisuisista ja palveluista. Näistä merkittävimpiä ovat johto- ja tilannekeskusten perustaminen sekä ICT- ja tietojärjestelmäratkaisut. Maakuntakohtaisia kustannuksia aiheutuu lisäksi turvallisuusverkon palveluista sekä tilannekuva- ja johtamisjärjestelmistä. Nämä järjestelmät ovat vielä osittain rakentamisvaiheessa, joten yksikkökohtaisia kustannuksia ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida. Pelkästään kiinteästä turvallisuusverkon liittymästä aiheutuu noin 70 000 euron kustannukset yhtä maakuntaa kohden. Kustannuksia aiheutuu myös hallinnollisista tietojärjestelmistä (talous-, henkilöstö-, asiahallinta- ja muut vastaavat järjestelmät) sekä tarvittavista lisensseistä.

Tietojärjestelmien lisäksi tietoturvallisuuden kehittäminen aiheuttaa maakuntakohtaisia kustannuksia. Tietoturva vaatimukset riippuvat käsiteltävän tiedon luokitellusta. Johto- ja tilannekeskusten kustannukset ovat pelkästään suojatilan rakentamisen osalta noin 2 000 euroa neliömetriltä. Viiden maakunnan mallissa nämä kustannukset jäisivät alle neljäsosaan pelastuslaitosten nykyiseen määrään verrattuna ja säästöä kertyisi arviolta 8,5 miljoonaa euroa. Lisäksi pelastustoimen tilanne- ja johtokeskukset voitaisiin yhdistää viiden ensihoitokeskuksen vastaavien tilojen kanssa, jolloin niiden perustamis- ja rakentamiskulut sekä toimintakulut pienisivät.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettua lakia sovellettaisiin maakuntien vastuulla olevan pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Sen lisäksi, että pelastustoimen järjestämistä ehdotetaan siirrettäväksi nykyisiltä 22 alueen pelastustoimelta viiden maakunnan tehtäväksi, ehdotetulla lailla ei sellaisenaan olisi merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä sekä maakunnan toiminnasta säädettäisiin erikseen maakuntalaissa (xx/201x). Ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden velvollisuudesta ehkäistä tulipaloja ja muita onnettomuuksia, varautua onnettomuuksiin sekä toimintaan onnettomuuksien uhatessa ja sattuesssa sekä pelastustoimen viranomaisten tehtävistä säädettäisiin pelastuslaissa (xx/201x).

Lakiehdotus ei muuttaisi muiden viranomaisten vastuita eikä viranomaisten keskinäisiä johtosuhteita. Mitä muiden viranomaisten osalta on pelastuslaissa säädetty osallistumisesta pelastustoimintaan ja velvollisuudesta antaa virka-apua pelastusviranomaisille säilyisi ennallaan. Esimerkiksi puolustusvoimat, rajavartiolaitos, poliisi ja sosiaali- ja terveystoimi olisivat edelleen velvollisia osallistumaan maakunnan pelastustoimen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.

3.3 Ympäristövaikutukset

Ehdotettu laki on luonteeltaan hallintolaki, jonka pääasiallinen tarkoitus on määrittää vastuu pelastustoimen järjestämisestä ja pelastustoimen viranomaisten keskinäiset suhteet, eikä lailla ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotettua lakia sovellettaisiin maakuntien vastuulla olevan pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Lisäksi pelastustoimeen sovellettaisiin pelastuslakia, maakuntalakia ja eräitä muita siihen liittyviä lakeja. Pelastustoimen järjestämislaki on luonteeltaan hallintolaki, eikä sillä näin ollen olisi suoranaisia vaikutuksia kansalaisten saamiin palveluihin. Ehdotetun lain tarkoituksena on kuitenkin tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Lakiehdotuksella ei sellaisenaan olisi vaikutuksia pelastustoimen henkilöstön ja kaluston sijoittumiseen tai nykyiseen paloasemaverkkoon. Pelastustoimen vahvuutena säilyisi edelleen hyvä ja kattava toiminnallinen verkosto. Kansalaisten mahdollisuuksista vaikuttaa pelastustoimen päätöksentekoon säädettäisiin erikseen maakuntalaissa.

Lakiehdotuksella ei arvioida olevan ainakaan heikentäviä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon tai työllisyyskysymyksiin. Sillä ei myöskään arvioida olevan kielteisiä aluekehitysvaikutuksia. Pelastustoimen voimavarat ja mahdollisuudet tuottaa palveluita säilyisivät pääosin siellä, missä ne ovat nykyisessä pelastustoimen alueellisessa järjestelmässä.

Pelastustoimen järjestämistä vastuun osoittaminen nykyisen 22 pelastustoimen alueen sijaan viidelle järjestämistä vastuussa olevalle maakunnalle parantaisi mahdollisuuksia hallita tietoyhteiskuntavaikutuksia.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Pelastustoimen kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi sisäministeriö on 15.12.2015 asettanut valtakunnallisen hankkeen tiiviissä yhteistyössä kuntien ylläpitämien pelastuslaitosten kanssa. Pelastustoimen uudistuksessa valmistellaan pelastustoimen järjestämislaki, uudistetaan nykyinen pelastuslaki ja kehitetään sisällöllisesti ja toiminnallisesti pelastustoimen järjestelmää hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Pelastustoimen uudistus jatkuu vuoden 2018 loppuun.

Pelastustoimen järjestämislain valmistelu on toteutettu ottaen huomioon maakuntalain valmistelu sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelu ja toimittu tiiviissä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Lakiehdotuksesta on pyydetty lausunnot...

Lausunnoissa...

Lausunnoissa esitetty on ...

5 Riippuvuus muista esityksistä

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä on valmisteltu hallituksen esitys maakuntalaiksi (HE xx/201x) ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi (HE xx /201x) sekä niiden voimaantulolaiksi (HE xx/201x) ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Pelastustoimen järjestämislaissa tarkoitettujen pelastustoimen tehtävien yleistä hallinnollista toteuttamista ja henkilöstön asemaa koskevat yleiset säännökset sisältyvät maakuntalakiin ja maakuntalain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain voimaantulolakiin.

Pelastustoimen järjestämislain antamisen jälkeen uudistetaan nykyinen pelastuslaki ja tarvittaessa muitakin pelastustoimea koskevia säännöksiä tavoitteena pelastustoimen toimintamallien kansallinen yhtenäistäminen sekä ohjausmallin tehostaminen ja pelastustoimen tehtäväkuvan tarkistaminen viranomaisyhteistyön tiivistämisen näkökulmasta. Pelastuslain uudistaminen toteutetaan siten, että uudistettu pelastuslaki tulee voimaan vuoden 2019 alussa maakuntien ja uudistettujen pelastuslaitosten aloittaessa toimintansa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki pelastustoimen järjestämisestä

1 Lakiehdotukset perustelut

1 luku. Pelastustoimen järjestäminen ja palveluiden tuottaminen

1 §. Lain soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Lakia sovellettaisiin maakuntien vastuulla olevan pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Pelastustoimeen sovellettaisiin tämän lain lisäksi pelastuslakia (xx/201x) ja maakuntalakia (xx/201x) sekä eräitä siihen liittyviä lakeja.

2 §. Järjestämismääräykset pelastustoimessa. Voimassa olevan pelastuslain 24 §:n mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi) siten kuin pelastuslaissa säädetään. Alueen pelastustoimelle oikeushenkilönä kuuluvaa toimivaltaa käyttää pelastuslain mukaan pelastustoimen tehtävät hoitava kuntayhtymä tai alueen kuntien tekemän sopimuksen nojalla joku pelastustoimen alueen kunnista. Valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin ja vahvistetun aluejaon muuttamisesta. Pelastustoimi on kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa, jota hoitaa 22 alueellista pelastuslaitosta. Pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Sopimuksen hyväksymiseen ja muuttamiseen sovelletaan, mitä kuntalain (410/2015) 57 §:n 1 momentissa säädetään kuntayhtymän perussopimuksen muuttamisesta. Sopimukseen sovelletaan muutoin, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa.

Nykyisessä järjestelmässä on ollut vaikea päästä valtakunnallisiin, yhdenmukaisiin toimintamalleihin, yhteisiin tietojärjestelmiin ja yhdenmukaiseen palvelutarjontaan koko maassa. Pelastustoimen voimavarojen käytön tehostaminen sekä palvelujen saatavuuden ja laadun parantaminen edellyttää pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia maakunnissa.

Pelastustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta on puolestaan välttämätön, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa kiireellisiä ensihoitotehtäviä ja kiireellisiä ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa erikseen sovitaan. Sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen yhteistyöllä saavutetaan merkittäviä synergiaetuja. Sen turvaaminen, että pelastustoimi voi tuottaa ensihoitopalveluita sisäisenä toimintana (*in house*) ei kuitenkaan tarkoita, että näin olisi pakko tehdä. Ensihoitopalvelut voitaisiin niiden järjestämisestä vastaavan maakunnan niin päättäessä edelleen tuottaa kokonaan tai osittain myös esimerkiksi yksityisen ensihoitoyrityksen toimesta.

Pelastustoimen tehtävävolyymistä yli 80 % kohdistuu kiireellisiin ensihoito- ja ensivastetehtäviin. Pelastustoimessa on tällä hetkellä 1 300 päätoimista ensihoitajaa. Tämän lisäksi noin 3 000 palomiestä merkittävä osa toimii palomiehen työn ohella osan työvuorostaan ensihoitajina (ambulanssissa). Lähes kaikki palomiehet tekevät lisäksi ensivastetehtäviä, jolloin paloauton miehistö voi tarvittaessa korvata puuttuvia ensihoitoyksiköitä. Tämän lisäksi sopimuspalokunnat hoitavat kaikkialla Suomessa ensivastetehtäviä. Pelastustoimen järjestämisellä yhteisellä aluejaolla sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalveluiden kanssa voitaisiin turvata pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen synergiaedut sekä pelastuslaitosten mahdollisuudet jatkossakin hoitaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä. Pelastuslaitosten hoitaessa ensihoito- ja ensivastetehtäviä voidaan pelastustehtäviin sekä ensihoito- ja ensivastetehtäviin käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, osin samaa henkilöstöä, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia, yhteistä vara- ja suuronnettomuusvalmiutta. Sopimuspalokuntia voidaan käyttää pelastustoimen tehtävien ohella ensivastetoiminnassa. Järjestelmä mahdollistaa voimavarojen suuntaamisen tarvittaessa myös suuronnettomuustilanteissa tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti. Ensihoitokytkennän häviäminen tarkoittaisi päätoimisesti ensihoitotehtävissä toimivien 1 300 henkilön vähentymistä pelastustoimesta ja lisäksi palomiesten tehtävänkuvan kapenemista ja tehtävien olennaista vähentymistä sekä ensihoito- ja ensivastetehtäviin tarvittavan osaamisen asteittaista häviämistä ja suuronnettomuusvalmiuksien olennaista heikentymistä.

Pelastustoimen järjestämistä ehdotetaan viiden maakunnan tehtäväksi. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa, jonka mukaan järjestämistä olisi Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Ne järjestäisivät pelastustoimen yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella. Järjestämistä säädetään maakuntalain (xx/201x) 7 §:ssä, jonka mukaan tehtävien hoidosta järjestämistä vastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta; tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä; tuottamistavasta; tuottamisen valvonnasta; sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä maakuntalaissa erikseen säädettyin poikkeuksin. Muilla maakunnilla olisi kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa mainittuihin asioihin 4 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen kautta.

Pelastustoimen järjestämisellä nykyisen 22 alueen sijaan viidellä yhteistyöalueella olisi mahdollista saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä ja toiminnan tehostamista. Säästöt kohdentuisivat henkilöstö-, talous- ja tietohallintoon, hankintojen valmisteluun ja toteutukseen sekä pelastuslaitosten ylimpään johtoon. Nykyistä suuremmilla alueilla henkilöstörakennetta voitaisiin nykyistä paremmin painottaa turvallisuuspalveluihin ja pelastustoimintaan sekä hallita luonnollisen poistuman aiheuttamaa henkilöstövoimavarojen muutosta esimerkiksi henkilökohtaisia urapolkuja kehittämällä. Työntantajarajat ylittävä virkojen uudelleenorganisointi on nykyisin käytännössä mahdotonta. Pelastuslaitosten nykyinen suuri määrä johtaa kalliisiin ratkaisuihin. Pelastuslaitosten pienempi määrä antaisi nykyistä kestävämmän pohjan vastata eläkeikien pidentymisen tuomiin haasteisiin sekä pelastustoimen ja ensihoidon suorituskyvyn ylläpitoon.

Suuremmat alueet mahdollistaisivat palveluiden suunnitteluperusteiden muuttamisen nykyistä yhdenmukaisemmiksi. Työvuorojen miehistövahvuuksia voitaisiin optimoida niin, että otetaan huomioon vaihtelut riskeissä vuorokauden- ja vuodenajan mukaiset vaihtelut. Tällä saavutettaisiin kustannussäästöjä ilman, että asukkaiden turvallisuustaso heikkenee. Sopimuspalokuntien nykyistä tarkoituksenmukaisempaa käyttöä voitaisiin edistää.

Pelastuslaitosten tilanne- ja johtokeskukset voitaisiin yhdistää suunniteltujen viiden ensihoitokeskuksen kanssa, jolloin perustamis- ja rakentamiskulut sekä toimintakulut pienenisivät merkittävästi. Pelastustoimen operatiivinen johtaminen ja siihen liittyvät päivitys- ja varallaolojärjestelyt voitaisiin isommille alueille toteuttaa nykyistä kustannustehokkaammin.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntien viranomaisten ja muiden viranomaisten pelastustoimeen liittyvien tehtävien hoitamisesta säädettäisiin pelastuslaissa.

3 §. Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin. Pelastustoimen järjestämistä ehdotetaan lain 2 §:ssä säädetyn viiden maakunnan tehtävänä. Ne järjestäisivät pelastustoimen yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan osa pelastustoimeen kuuluvista palveluista ja tehtävistä voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle pelastustoimen järjestämisestä vastaavalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun tai tehtävän vaatavuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Suurempiin kokonaisuuksiin koottavia voisivat olla esimerkiksi tehtävät, jotka liittyvät kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuteen, metsäpalojen tähystykseen, hankintoihin tai tietoliikenteen järjestelmiin. Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin tarkoittaa käytännössä, että palvelujen tuottaminen tapahtuisi erikseen määrättyjen maakuntien toimesta. Se ei vaikuttaisi maakuntien järjestämistä vastuuseen, joka säilyisi yhdenmukaisena edellä tarkoitetuilla viidellä maakunnalla. Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut sekä ne maakunnat, joihin palvelut kootaan, säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu maakunta, jonka tehtäväksi palvelu on osoitettu, vastaisi palvelun tasosta sekä päättäisi palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Muilla maakunnilla ei olisi päätösvaltaa 1 momentissa tarkoitetuista palveluista, eivätkä ne saisi tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja. Muilla maakunnilla olisi kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa mainittuihin asioihin 4 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen kautta.

4 §. Maakuntien yhteistyösopimus. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien olisi tehtävä yhteistyösopimus. Yhteistyösopimus laadittaisiin valtuustokausittain. Sopimuksessa olisi otettava huomioon pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet sekä pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa ensihoitopalveluita maakunnan sisäisenä toimintana (*in house*). Sopimuksen laadinta tulisi aikataulullisesti sovittaa yhteen pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden vahvistamisen ja maakuntien päättämien maakuntastrategioiden kanssa. Säännöksen mukaan yhteistyösopimuksen toteutumista olisi seurattava ja arvioitava vuosittain. Jos seurannan perusteella osoittautuisi, että sopimus ei toteudu tavoitteiden mukaisesti tai olosuhteet ovat merkittävästi muuttuneet, sopimusta tulisi tarvittavin osin muuttaa. Muutos voisi perustua yhden tai useamman maakunnan esitykseen tai sisäministeriön aloitteeseen. Mahdollisuus muuttaa sopimusta on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että valtuustokausi on neljän vuoden pituinen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin asioista, joista yhteistyösopimuksessa olisi sovittava.

Momentin 1 kohdan mukaan sovittaisiin yhteistyöalueen maakunnille tuotettavan pelastustoimen palvelutasosta eli tavoitteista ja käytettävistä voimavaroista. Jokaisen maakunnan olisi hyväksyttävä yhteistyösopimus maakuntavaltuustossaan ja jokainen maakunta päättäisi kohdaltaan palvelutasoon kuuluvista seikoista, joita ovat esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisy, valistus ja neuvonta, pelastustoiminta ja väestönsuojelu, viranomaistehtävät, omatoiminen varautuminen, asiantuntijapalvelut sekä muut kuin pelastuslainsäädännön perusteella tuotettavat palvelut. Ehdotetun lain 13 §:n mukaan pelastustoimen palvelutason tulisi vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Ehdotetun lain 14 §:n mukaan pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättäisi pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella alueen maakuntia kuultuaan ja ottaen huomioon, mitä yhteistyösopimuksessa on sovittu. Lakisäateistä vähimmäistasoa alemmasta palvelutasosta ei kuitenkaan olisi mahdollista sopia.

Momentin 2 kohdan mukaan sovittaisiin pelastustoimen järjestämisen rahoittamisesta. Maakuntien rahoituslain (xx/201x) mukaan valtion rahoitus myönnetään maakunnille niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi. Maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Koska pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan määrättäväksi viidelle maakunnalle yhteistyöalueittain, on tarpeen sopia, miten yhteistyöalueen muut maakunnat rahoittavat järjestämisvastuussa olevaa maakuntaa.

Momentin 3 kohdan mukaan sovittaisiin yhteistyöalueen maakuntien investointisuunnitelmasta. Investointisuunnitelmassa tarkastellaan yhteistyöalueen kaikkien maakuntien investointien muodostamaa kokonaisuutta. Investointien toteuttaminen sisältyisi ehdotetun lain 14 §:ssä säädettyyn palvelutasopäätökseen. Investointien ohjauksesta olisi voimassa, mitä maakuntalain 12 §:ssä säädetään.

Momentin 4 kohdan mukaan sovittaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen edellyttämistä toimenpiteistä. Ehdotetun lain 17 §:n mukaan pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan palvelulaitoksen olisi valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Pykälässä tarkoitettut tilanteet voivat ulottua usean maakunnan alueelle tai olla niin merkittäviä, että yksittäisellä maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja selviytyä yksin tilanteen edellyttämistä toimenpiteistä. Sen vuoksi on tarpeen että yhteistyöalueen maakunnat sopivat yhdessä niistä toimenpiteistä, joita häiriötilanteet ja poikkeusolot edellyttävät ja miten niihin varaudutaan.

Momentin 5 kohdan mukaan sovittaisiin muusta pelastustoimen yhteistyöstä. Koska yhteistyöalueet ovat keskenään erilaisia, on myös mahdollista, että niillä on tarvetta sopia myös muusta yhteistyöstä kuin säännöksen 1 – 4 kohdissa on todettu. Sen vuoksi 5 kohdassa todetaan, että maakunnat voivat tarpeen mukaan sopia myös muusta pelastustoimen yhteistyöstä. Tältä osin sovittavat asiat jäävät maakuntien omaan harkintaan. Käytännössä näistä 5 kohdan tarkoittamista muista asioista sopiminen edellyttää

maakuntien yksimielisyyttä, toisin kuin 1 – 4 kohdissa todetuista asioista, joiden mukaisista asioista maakunnilla on velvollisuus sopia yhteistyösopimuksessa.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitetuista asioista, joista on sovittava yhteistyösopimuksessa.

Pykälän 4 momentin mukaan ennen yhteistyösopimuksen hyväksymistä olisi kuultava sisäministeriötä. Ministeriön kuulemisen tarkoituksena on, että maakunnat ja ministeriö yhdessä arvioivat, otaanko yhteistyösopimuksessa ehdotetun lain 7 §:ssä tarkoitettut valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet asianmukaisesti huomioon. Valtakunnallisten tavoitteiden huomioon ottaminen on tärkeää paitsi toiminnallisesti, niin myös sen vuoksi, että valtioneuvosto voi pykälän 5 momentin perusteella päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta, jos siinä ei ole asianmukaisesti otettu huomioon valtakunnallisia tavoitteita.

Maakuntien olisi hyväksyttävä yhteistyösopimus maakuntavaltuustoissaan. Hyväksytty yhteistyösopimus olisi toimitettava sisäministeriölle.

Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvosto voisi päättää yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksesta tai jos siinä on sovittu edellä 2 momentissa tarkoitetuista asioista siten, että sopimus ei ole tämän pykälän 1 momentin mukainen tai pelastustoimen palvelutaso ei täytä tämän lain 13 §:n vaatimuksia.

Pykälän 6 momentin mukaan valtioneuvoston päätös olisi voimassa valtuustokauden loppuun tai siihen saakka kunnes maakunnat ovat tehneet uuden sopimuksen, jossa on otettu riittävästi huomioon edellä 5 momentissa mainitut tekijät.

Pykälän 7 momentin mukaan valtioneuvoston päätös valmisteltaisiin sisäministeriössä. Valmistelun yhteydessä ministeriön olisi kuultava niitä maakuntia, joita päätös koskee.

5 §. Pelastustoimen palvelujen tuottaminen. Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan olisi omassa toiminnassaan erotettava pelastustoimen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Voimassa olevan pelastuslain 25 §:n mukaan pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos. Ehdotetun lain mukaan pelastustoimen palvelujen tuottamisesta vastaisi pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan maakuntalain 9 luvussa tarkoitettu maakunnan palvelulaitos. Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan palvelulaitos hoitaisi nykyisin pelastuslaitokselle kuuluvat tehtävät. Yhteistyöalueen kaikissa maakunnissa olisi nykyiseen tapaan pelastuslaitoksen tehtäviä hoitavia paloasemia. Niiden henkilöstö olisi pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan tai sen palvelulaitoksen palveluksessa, mutta sijoitettu alueellisesti yhteistyöalueen kaikkiin maakuntiin. Vastaavasti kalusto olisi järjestämisvastuussa olevan maakunnan omistuksessa, mutta sijoitettu alueellisesti yhteistyöalueen kaikkiin maakuntiin. Pelastustoimen palvelujen tuottamisessa voitaisiin oman toiminnan lisäksi käyttää vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan. Poiketen voimassa olevasta säännöksestä palvelujen tuottamisessa voitaisiin käyttää muutakin kuin pelastusalalla toimivaa yhteisöä, kuten yhtiötä. Sopimuspalokunnille ja muille säännöksessä tarkoitetuille yhteisöille ei kuitenkaan saisi kuitenkaan antaa tehtäviä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi viranomaisvaltuuksien käyttö ja pelastustoimen valvontatehtävät. Pelastusviranomaiselle säädettyjä toimivaltuuksia käyttäisi nykyiseen tapaan aina palvelulaitokseen virkasuhteessa oleva henkilö.

2 luku. Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen

6 §. Pelastustoimen yleinen ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen. Voimassa olevan pelastuslain 23 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa, huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa ja sen kehittämisessä sekä huolehtii muista sisäministeriölle pelastuslaissa säädetyistä tehtävistä.

Yhteiskunnan häiriö-, kriisi- ja katastrofivalmius edellyttää kehittämistä. Hallinnon siiloutuminen ja nopeasti muuttuva toimintaympäristö edellyttää siviilyhteiskunnan varautumiseen liittyvien toimijoiden kiinteämpää koordinaatiota. Haasteena on myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kietoutuminen yhä tiiviimmin toisiinsa. Kansainvälisen pelastuspalvelun tehtäväkenttä on laajentunut ja monimutkaistunut ja pelastuspalvelusta on muodostunut yksi kansainvälisen avun instrumenteista. Nykyistä laajempi koordinaatio on välttämätöntä, jotta yhteiskunnan eri toimijat kykenevät varautumaan ja vastaamaan erilaisiin uhkiiin sekä kansallisesti ja kansainvälisesti. Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta keskeistä varautumistoimintaa tulisi nykyisen sektorikohtaisen ja siilomaisen järjestelmän sijasta kehittää jatkossa kokonaisvaltaisemmin. Sisäiseen turvallisuuteen liittyvän katastrofivalmiuden ja varautumisen koordinaatiota tulisi tehostaa siten, että yhteisten toimintamallien kautta saavutettaisiin sekä parempi päivittäinen turvallisuus että joustavampi resurssien hyödyntäminen laajoissa kriisi- ja suuronnettomuustilanteissa väestönsuojelutilanteet mukaan lukien. Pelastustoimella tulisi olla nykyistä vahvempi rooli näiden tehtävien koordinoinnissa.

Pykälän 1 momentin mukaan pelastustoimen yleinen johtaminen sekä ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta sekä pelastustoimen palveluiden saatavuuden ohjaus ja valvonta kuuluisivat sisäministeriölle sen mukaan kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Sisäministeriön tehtävänä olisi huolehtia pelastustoiminnan ja varautumisen johtamisen, suunnittelun, ohjauksen, valvonnan ja koordinoinnin valtakunnallisesta kehittämisestä.

Pelastustoimen nykyiset ohjaus- ja omistajuussuhteet ovat johtaneet siihen, että on ollut vaikeaa saada aikaan ratkaisuja, jotka johtaisivat valtakunnallisiin ja yhdenmukaisiin toimintamalleihin, yhteisiin tietojärjestelmiin sekä yhdenmukaiseen palvelutarjontaan. Pelastustoimen järjestelmästä on muodostunut hajanainen, eikä se kykene riittävän hyvin toteuttamaan suuria valtakunnallisia uudistuksia. Keskushallinnossa tehdyt valtakunnalliset strategiat eivät ole jalkautuneet alue- ja paikallishallintoon. Toimialan yhtenäistäminen edellyttää pelastustoimen valtakunnallisen ohjauksen tehostamista. Yhtenäisempi toimiala voisi nykyistä paremmin tuottaa ja kehittää palveluja yhteistyössä muiden viranomaisten ja vapaaehtoisten toimijoiden kanssa väestön turvallisuuden varmistamiseksi.

Pykälän 2 momentin tavoitteena on kehittää pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten valtakunnallista johtamista sekä koordinoitua laaja-alaisten uhkien torjunnassa. Tämä edellyttää pelastustoimintaan osallistuvien toimijoiden vastuiden selkeyttämistä ja toiminnan suunnittelua näiden vastuiden mukaisesti. Kehittäminen voi sisältää esimerkiksi johtamisjärjestelmän selkeyttämisen, yhteisten tilannekuvajärjestelmien ja johtokeskustoimintojen luomisen sekä liittymäpintojen määrittämisen muihin tilannekuvajärjestelmiin.

Voimassa olevan pelastuslain 23 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Aluehallintovirasto tukee lisäksi sisäasiainministeriötä pelastuslain 23 §:n 1 momentissa säädettyissä tehtävissä sekä huolehtii muista aluehallintovirastolle pelastuslaissa säädettyistä tehtävistä. Pykälän 3 momentin mukaan [aluehallintovirasto] tukisi sisäministeriötä tässä ja muussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa.

Pykälän 4 momentin mukaan sisäministeriön ja [aluehallintoviraston] tehtävistä pelastustoimessa sekä pelastustoimen valtakunnallisesta yhteensovittamisesta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

7 §. Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle. Keskeinen osa valtakunnallista pelastustoimen ohjausta olisi valtioneuvoston vahvistamat valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle. Pykälän 1 momentin perusteella tavoitteet vahvistettaisiin neljän vuoden välein. Tavoitteet koskisivat koko maata. Niiden lisäksi valtioneuvoston vahvistamissa tavoitteissa voisi olla myös yksittäisiä maakuntia koskevia tavoitteita silloin, kun niille olisi tarvetta esimerkiksi maakuntien erityisolosuhteiden perusteella. Valtioneuvoston vahvistamat tavoitteet olisivat strategiaa, eivätkä ne olisi sellaisenaan maakuntien toimintaa sitovia. Tarkoituksena on kuitenkin, että tavoitteet täydentäisivät pelastustoimen lainsäädäntöä ja ne nostaisivat esiin ajankohtaisia palvelujen uudistus- ja kehittämistarpeita.

Tavoitteiden tulisi perustua tulipaloja ja muita onnettomuuksia sekä pelastustoimen toimintavalmiuden toteutumista koskeviin seurantatietoihin, palvelutarpeeseen sekä pelastustoimen toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Talouden näkökulmasta tavoitteisiin vaikuttavat sekä valtiontalous että maakuntien taloutta koskevat seurantatiedot ja niiden vaikutus palveluihin. Lisäksi valtakunnallisissa tavoitteissa olisi säännöksen perusteella otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Näiden kautta valtakunnalliset tavoitteet kytkeytyvät merkittäväällä tavalla laajemminkin julkisen talouden suunnitteluun.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin ne asiakokonaisuudet, joita asetettavat tavoitteet voisivat koskea. Valtioneuvoston päättämät linjaukset olisivat laissa säädettyjä periaatteita yksityiskohtaisempia, mutta kuitenkin valtakunnallisia, keskeisiä ja pelastustoimen kokonaisuuden kannalta merkittäviä asiakokonaisuuksia. Valtioneuvoston kehittämistoimenpiteitä koskevilla linjauksilla yhdenmukaistettaisiin ja parannettaisiin pelastustoimen palvelukykyä kokonaisuutena ja valtakunnallisesti tarkastellen.

Momentin 1 kohdan mukaan tavoitteisiin sisältyisivät pelastustoimen kehittämisen valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Näiden strategisten tavoitteiden kautta valtioneuvosto voi nostaa esiin monenlaisia maakunnalliseen pelastustoimeen liittyviä tavoitteita ja hankkeita. Strategisissa tavoitteissa voidaan todeta esimerkiksi lainsäädännön kehittämisen suuntaviivoja. Tavoitteissa voidaan käsitellä esimerkiksi palvelurakenteen kehittämistä tai palvelujen alueellista sijoittumista. Kulloinkin ajankohtaiset strategiset tavoitteet voivat perustua myös hallitusohjelmaan tai muutoin palvelujen kannalta ajankohtaisiin suunnitelmiin.

Momentin 2 kohdan mukaisesti asetettaisiin tavoitteet yhdelle tai useammalle maakunnalle koottaville tehtäville ja työnjaolle. Valtakunnallisissa tavoitteissa voitaisiin määritellä linjaukset siitä, millaisia tehtäviä voitaisiin koota suuremmiksi kokonaisuuksiksi, miten tehtävät jakautuisivat maakuntien kesken ja millaista yhteistyötä maakuntien kesken voisi olla. Valtioneuvoston vahvistamissa valtakunnallisissa suunnitelmissa ei voitaisi kuitenkaan määritellä maakuntien tehtäviä tai työnjakoa. Sitovaa sääntelyä voitaisiin toteuttaa tämän lain 3 §:n perusteella annettavilla valtioneuvoston asetuksilla.

Momentin 3 kohdan nojalla määriteltäisiin pelastustoimen palvelutasoon vaikuttavat keskeisimmät kehittämistavoitteet. Ehdotetun lain 13 §:n mukaan pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Ehdotetun lain 14 §:n mukaan pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättää pelastustoimen palvelutasosta yhteistyöalueella alueen maakuntia kuultuaan. Päätöksessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittamisestä.

Maakuntien edellytykset järjestää ja tuottaa palveluja ovat keskenään erilaisia. Siksi maakuntien välillä tarvitaan yhteistyötä ja työnjakoa palvelujen toteuttamisessa ja tuottamisessa. Tällaiselle maakunnat ja maakuntien yhteistyöalueet ylittävälle yhteistyölle asetettaisiin tavoitteet kohdan 4 perusteella. Näiden valtakunnallisten tavoitteiden pohjalta yhteistyöalueiden maakunnat voisivat tarkastella omalla alueellaan toiminnan järjestämistä ja työnjakoa. Valtakunnallisissa tavoitteissa merkittävä asema voisi myös olla yhteistyöalueiden välisten yhteistyömuotojen ja työnjaon edistäminen.

Momentin 5 kohdan perusteella valtakunnallisissa tavoitteissa määriteltäisiin linjaukset laajakantoisille investoinneille, palvelujen tuottamisen rakenteelle, toimintatapojen hyödyntämiselle sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteille. Tavoitteena olisi kehittää toiminnan ja palvelujen perustana olevaa infrastruktuuria koko maan tasolla tavalla, jossa voidaan ottaa huomioon sekä valtakunnalliset että alueelliset näkökulmat. Laajakantoisista investoinneista sekä niiden ohjauksesta säädettäisiin lisäksi maakuntalain 12 §:ssä ja sen nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

Momentin 6 kohdan perusteella pitäisi lisäksi määritellä se, miten edellä todettujen valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista seurataan ja arvioidaan. Seurannan ja arvioinnin perusteella valtioneuvosto saa kokonaiskuvan tavoitteiden toteutumisesta. Samalla aineisto on osaltaan pohjana tulevien tavoitteiden asettamiselle ja tarvittaessa myös vahvistettujen tavoitteiden muuttamiselle.

8 §. Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu. Pykälän 1 momentin mukaan sisäministeriö valmistelisi valtioneuvoston päätettäväksi ehdotuksen pelastustoimen valtakunnallisiksi tavoitteiksi yhteistyössä pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien kanssa. Maakuntien olisi laadittava sisäministeriölle yhteinen ehdotus valtakunnallisissa tavoitteiden asettamisessa huomioon otettavista seikoista. Maakuntien olisi ehdotusta laadittaessa otettava huomioon esimerkiksi yhteistyöalueen tulipalo- ja muiden onnettomuusriskien kehitys, pelastustoimen toimintavalmiuden toteutumista koskevat seurantatiedot sekä tarpeet palvelutason kehittämiseksi. Maakuntien ehdotusten lisäksi sisäministeriön tulisi ottaa huomioon myös muita seikkoja. Tällaisia ovat esimerkiksi pelastustoimen yleiset kehittämistavoitteet, toimintaan vaikuttava kansainväliset velvoitteet, julkisen talouden suunnitelma, hallitusohjelma ja eri sidosryhmien näkemykset. Tavoitteiden pitäisi kyetä ottamaan huomioon nämä moninaiset tekijät tasapainoisesti siten, että ne edistävät hyviä ja asukaslähtöisiä palveluja samalla kun toiminnan vaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus ja tehokkuus otetaan huomioon.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntien yhteinen ehdotus olisi hyväksyttävä kunkin pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuustossa. Jos maakunnissa ei pystytä valmistelevaan sellaista yhteistä ehdotusta, jonka kaikkien maakuntien valtuustot voisivat hyväksyä, sisäministeriö voisi määrittää valtakunnallisissa tavoitteissa huomioon otettavat seikat harkintansa mukaan

Pykälän 3 momentin mukaan valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista olisi seurattava ja arvioitava vuosittain. Seurannan pohjana olisivat laajasti eri aineistot, kuten lain 11 §:n mukaiset neuvottelut sisäministeriön ja maakuntien välillä sekä 16 §:n mukaiset maakuntien toimittamat tiedot ja [aluehallintoviraston] niiden pohjalta tekemät selvitykset. Jos seurannan perusteella tai muista erityisistä syistä, kuten julkisen talouden suunnitelman perusteella, osoittautuu tarpeelliseksi, valtioneuvoston päätöksen mukaisia tavoitteita voitaisiin muuttaa. Muutos voisi perustua yhden tai useamman pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan pyyntöön tai sisäministeriön aloitteeseen. Laissa ei määriteltäisi tarkempia perusteita sille, millä edellytyksillä maakunnat voisivat esittää pyynnön valtakunnallisten tavoitteiden muuttamiseksi.

9 §. Palvelurakenteen ja tiedonhallinnan ohjaus. Pelastustoimen palvelurakenteen valtakunnallisen kehittämisen ja ohjauksen keskeisenä tavoitteena olisi päällekkäisen toiminnan välttäminen, rajallisten voimavarojen tehokkaan käytön varmistaminen ja laadukkaiden pelastustoimen palveluiden yhdenvertaisen toteutumisen turvaaminen kansallisesti. Valtakunnallisen ohjaamisen välineillä edistettäisiin toimijoiden yhteistyötä, edistettäisiin tarkoituksenmukaista henkilöstörakennetta ja ohjattaisiin valtakunnallista keskittämistä edellyttävien palvelujen toteuttamista. Palvelurakenteen kehittymistä seurataan ja arvioidaan ja tarvittaessa jatkossa kehitetään uusia välineitä valtakunnallisen ohjauksen tehostamiseksi. Keskeinen keino sisäministeriön ohjauksessa olisi ehdotetun lain 11 §:n mukainen neuvottelumenettely ministeriön ja pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien välillä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voisi antaa pelastustoimen järjestämisestä vastaavia maakuntia sitovia hallintopäätöksiä pelastustoimen palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta. Valtioneuvoston päätökset voisivat koskea yhtä tai useampaa maakuntaa. Valtioneuvoston antamat päätökset voisivat kohdistua esimerkiksi tarkoituksenmukaiseen henkilöstörakenteeseen, toimintavalmiuden määrittelyyn riskien, vuodenajan ja vuorokauden ajan perusteella, sopimuspalokuntien käytön periaatteisiin, paloasemaverkkoon sekä ajoneuvo- ja muun kaluston yhdenmukaistamiseen.

Pykälän 2 momentin mukaan jos pelastustoimen palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta tai palvelujen kustannusvaikuttavaa ja tehokasta järjestämistä, eikä korjaavista toimenpiteistä ole sovittu yhteistyösopimuksessa tai 11 §:n mukaisessa neuvottelussa, valtioneuvosto voisi velvoittaa maakunnan tekemään tarvittavat muutokset sen järjestämisvastuulla olevaan pelastustoimeen. Valtioneuvoston päätöksessä olisi määriteltävä ne muutokset, jotka mainitun maakunnan on tehtävä palvelujärjestelmäänsä. Valtioneuvoston päätöksessä voitaisiin myös määritellä muutoksen toteuttamisessa käytettäviä keinoja.

Pykälän 3 momentin mukaan tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi ja hyödyntämiseksi valtioneuvosto voisi päättää olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisessa noudatettavista vaatimuksista. Päätöksen olisi perustuttava pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun sekä edellä 7 §:ssä tarkoitettuihin valtakunnallisiin tavoitteisiin. Valtioneuvoston päättäessä tietojärjestelmien muuttamisesta tai uuden järjestelmän hankkimisesta, olisi samalla päätettävä miten hankkeen rahoitus toteutetaan.

Pykälän 4 momentin mukaan pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan olisi toteutettava palvelurakenteen uudistaminen sekä tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan muutokset ja uudistukset 2 – 3 momenteissa tarkoitettujen valtioneuvoston päätösten mukaisesti.

10 §. Pelastustoimen omavalvontaohjelma. Pykälässä säädettäisiin pelastustoimen omavalvontaohjelmasta. Omavalvonnalla tarkoitetaan järjestelyä, jonka avulla varmistetaan, että toiminta ja palvelut järjestetään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sen tarkoituksena on myös varmistaa toiminnan ja järjestettävien palvelujen suunnitelmallisuus ja korkeatasoinen laatu, palvelujen saavutettavuus sekä yhteistyöalueella olevien henkilöiden yhdenvertaisuus. Ehdotettava säännös edellyttää lisäksi, että omavalvontaohjelmassa olisi todettu miten toiminnan asianmukaisuutta seurataan ja miten mahdolliset puutteet ja virheet korjataan. Omavalvontaohjelma korostaa maakuntien omaa vastuuta toiminnan asianmukaisesta ja laadukkaasta järjestämisestä. Samalla tavoitteena on ehkäistä ennalta tilanteet, joiden perusteella valtion valvontaviranomaisen pitäisi jälkikätevalvonnan keinoin puuttua maakunnan toimintaan.

Pykäläehdotuksen mukaan maakunnan palvelulaitoksen olisi laadittava järjestämisvastuulle kuuluvista pelastustoimen palveluista omavalvontaohjelma. Ohjelmassa tulisi määritellä, miten palvelujen toteuttaminen ja laatu varmistetaan. Omavalvontaohjelmassa olisi lisäksi määrättävä miten palveluiden toteutumista ja laatua seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

11 §. Pelastustoimen ohjaus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi pelastustoimen toiminnan ja palvelujen ohjauksesta. Tämä tapahtuisi 1 momentin mukaisesti sisäministeriön ja pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien välisenä vuorovaikutteisena ohjauksena. Säännöksen mukaan sisäministeriö neuvottelisi vuosittain pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien kanssa siitä, miten maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvat pelastustoimen palvelut ovat toteutuneet ja miten niitä pitäisi edelleen kehittää. Tarkoituksena on, että neuvotteluja käytäisiin erikseen kunkin järjestämisvastuussa olevan maakunnan kanssa. Sen lisäksi tarpeen mukaan voitaisiin järjestää kaikille järjestämisvastuussa oleville maakunnille yhteisiä neuvotteluja.

Ehdotuksen mukaisen ohjauksen tavoitteena on synnyttää jatkuva vuoropuhelu ministeriön ja pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien välille siten, että toimintaa voitaisiin kehittää yhteisymmärryksessä ja eri maakuntien kanssa saatuja kokemuksia hyödyntäen. Ohjauksen tavoitteena on palvelurakenteen jatkuva uudistaminen siten, että se ottaa huomioon yhteistyöalueen asukkaiden tarpeet ja maakuntien edellytykset järjestää palvelut.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa säädettäisiin neuvotteluissa käsiteltävistä asioista. Neuvotteluissa käsiteltäisiin pelastustoimen keskeisiä tavoitteita, työnjakoa ja yhteistoimintaa pelastustoimen palvelujen tuottamisessa sekä omavalvonnan toteutumista. Neuvotteluissa arvioidaan lisäksi valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista, pelastustoimen palvelujen kehitystä ja alueellisia kehittämistarpeita, toimintaympäristön ja palvelujen tarpeen muutoksia sekä lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Lisäksi neuvotteluissa arvioidaan kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä. Pykälässä ei määriteltäisi yksityiskohtaisesti eikä tyhjentävästi asioista joita voidaan käsitellä ministeriön ja maakunnan neuvotteluissa. Neuvotteluissa voitaisiin siten tarkastella 2 momentissa nimenomaisesti todettujen asioiden lisäksi myös muita asioita käytännössä esille nousseiden tarpeiden pohjalta. Yksi keskeinen tarkasteltava kohde olisi aiemmissa neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumisen seuranta. Jos tavoitteet eivät toteudu, on tärkeää selvittää miksi niin on käynyt. Selvityksen perusteella olisi mahdollista tarkastella uudelleen keinoja tavoitteen saavuttamiseksi tai tavoitteen muuttamista jos se on osoittautunut käytännössä mahdottomaksi tai

olosuhteiden muutoksen takia tarpeettomaksi. Aloitteen eri asioiden käsittelylle voisivat tehdä sekä maakunnat että ministeriö.

Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan sisäministeriö laatisi maakunnan kanssa asiakirjan käydyistä neuvotteluista. Asiakirjaan kirjattaisiin pelastustoimen palveluiden kokonaisuuden toteutuminen. Lisäksi asiakirjassa todettaisiin neuvotteluissa sovitut seuraavan vuoden keskeiset tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet.

Pykäläehdotuksen 4 momentin mukaan sisäministeriö ja asianomainen maakunta seuraisivat ja arvioisivat yhdessä neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista.

Pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arvioinnista säädettäisiin ehdotetun lain 12 §:ssä ja siihen liittyvästä valtion ja maakuntien neuvottelusta maakuntalain 13 §:ssä.

12 §. Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi. Pykälässä säädettäisiin pelastustoimen palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arvioinnista. Arviointimenettelyn tarkoituksena olisi saada tietoa valtakunnallisten strategisten tavoitteiden valmisteluun sekä julkisen talouden suunnitelmaan. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös maakuntatalous ja sen osana pelastustoimi.

Arviointi liittyy maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettuun valtion ja maakuntien neuvotteluun. Maakuntalain 13 §:n 1 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelmassa tapahtuvan valtioneuvoston päätöksenteon tueksi ja maakuntien taloudellista ohjausta varten on valtion ja maakunnan välinen neuvottelumenettely. Maakuntalain 13 §:n 3 momentin mukaan toiminnan suunnittelua varten kukin maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaava ministeriö valmistelee toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin.

Maakuntien tulee suunnitella ja toteuttaa pelastustoimen palvelut yhteistyöalueen riskien ja alueen asukkaiden tarpeen edellyttämällä tavalla. Tarpeen määrittely perustuu pelastustoimen erityislainsäädäntöön ja niissä säädettyihin periaatteisiin. Pykälän 1 momentin mukaan sisäministeriö valmistelisi palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden (rahoitusperiaate) arvioimiseksi valtakunnallisesti ja yhteistyöalueittain vuosittain selvityksen. Selvityksessä tarkastellaan pelastustoimen palveluiden tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi selvityksessä arvioidaan yhteistyöalueella toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla pelastustoimen palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata. Selvityksen tulee sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, talousarvion sekä pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten.

Tehtävän selvityksen perusteella voidaan laatia ehdotukset toimenpiteistä jotka pitäisi ottaa huomioon julkisen talouden suunnitelmassa, valtion talousarviossa sekä pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laadinnassa. Lisäksi selvityksiä voidaan hyödyntää 11 §:n mukaisessa pelastustoimen ohjauksessa.

Pykälän 2 momentin mukaan selvityksen laatimista varten kukin pelastustoimen järjestämisestä vastaava maakunta laatisi vuosittain raportin yhteistyöalueen palvelujen saatavuudesta ja talouden tilasta.

Pykälän 3 momentin mukaan [aluehallintoviraston] tehtävänä olisi analysoida 2 momentissa tarkoitettujen maakuntien raportit ja laatia niiden perusteella arvio palvelujärjestelmän toimivuudesta. Tällöin tarkastellaan erityisesti palvelujen saatavuutta väestön yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä sitä, toteutetaanko palvelut kustannusvaikuttavasti. [Aluehallintoviraston] suorittaman laillisuusvalvonnan kautta on mahdollisuus saada tietoja erityisesti palveluissa ja palvelujärjestelmässä olevista ongelmista. Säännöksen tarkoittaman selvityksen kannalta on tärkeää, että [aluehallintoviraston] raportissa tarkastellaan erityisesti sellaisia tilanteita, joiden perusteella palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa tai palvelutuotannon ohjauksessa on ongelmia aiheuttavia puutteita.

Pykälän 4 momentin mukaan sisäministeriö neuvottelisi selvityksen laatimisesta ja johtopäätöksistä pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien kanssa 11 §:ssä säädetyllä tavalla. Tämä

mahdollistaa maakunnille välittömän mahdollisuuden esittää näkemyksensä jo selvityksen valmisteluvaiheessa.

Pykälän 5 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin tarkemmin tiedoista joiden pitää sisältyä 2 momentissa tarkoitettuihin raportteihin ja ajankohdasta milloin raportit olisi toimitettava sisäministeriölle. Tällä varmistettaisiin se, että raportit ovat käytettävissä 1 momentissa tarkoitettua selvitystä laadittaessa ja 4 momentin mukaisissa neuvotteluissa maakuntien kanssa

13 §. Pelastustoimen palvelutaso. Voimassa olevan pelastuslain 28 §:n mukaan pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa. Pelastuslaitokselle pelastuslaissa säädetyt tehtävät on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen. Nykyisin voimassa olevassa järjestelmässä alueen pelastustoimi eli pelastustoimen tehtävistä vastaava kunta tai kuntayhtymä päättää palvelutasosta kuntia kuultuaan.

Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa pelastuslain sääntelyä vastaten pelastustoimen palvelutasosta. Pykälän 1 momentin mukaan pelastustoimen palvelutaso määräytyisi edelleenkin riskien arvioinnin perusteella. Palvelutasossa tulisi lisäksi ottaa lisäksi huomioon 7 §:ssä tarkoitettut valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle sekä mitä 4 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla on sovittu palvelutason perusteista.

Pykälän 2 momentin mukaan pelastustoimen tehtävät olisi suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät olisi asetettava kiireellisyysjärjestykseen. Ehdotettu säännös vastaa voimassa olevan pelastuslain sääntelyä.

14 §. Pelastustoimen palvelutasopäätös. Voimassa olevan pelastuslain 29 §:n mukaan alueen pelastustoimi (pelastustoimen tehtävät hoitava kunta tai kuntayhtymä) päättää pelastustoimen palvelutasosta pelastustoimen alueen kuntia kuultuaan.

Pykälän 1 momentin mukaan pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättäisi pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella. Ennen päätöksentekoa olisi kuultava yhteistyöalueen muita maakuntia. Päätöksessä olisi otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit ja 4 §:ssä tarkoitettu yhteistyösopimus, selvitettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen tulisi myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämistä. Kehittämissuunnitelmaa laadittaessa olisi otettava huomioon 7 §:ssä tarkoitettut vahvistetut valtakunnalliset tavoitteet. Ehdotettu sääntely vastaisi rakenteeltaan pääpiirteissään voimassa olevan lain säännöksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan uusi palvelutasopäätös olisi tehtävä riskien ja uhka-arvioiden muuttuessa oleellisesti. Uusi palvelutasopäätös tulisi kuitenkin tehdä aina vuoden kuluessa 7 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten tavoitteiden vahvistamisesta.

Voimassa olevan pelastuslain 29 §:n 3 momentin mukaan palvelutasopäätös on toimitettava aluehallintovirastolle. Jos palvelutasopäätös on puutteellinen, aluehallintovirasto voi palauttaa asiakirjan täydennettäväksi. Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan palvelutasopäätös olisi toimitettava aluehallintoviraston sijaan sisäministeriölle. Jos palvelutasopäätös olisi puutteellinen, voisi sisäministeriö palauttaa päätöksen täydennettäväksi. Puutteellisuus voisi kohdistua esimerkiksi pykälän 1 momentissa säädettyyn sisältöön tai siihen, onko palvelutasopäätöksessä otettu riittävästi huomioon 7 §:ssä säädetyt pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Puutteiden korjaamiselle olisi asetettava määräaika.

Voimassa olevan pelastuslain 85 §:n 1 momentin mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa, että alueen pelastustoimen palvelutaso on riittävä. Aluehallintoviraston valvonta on luonteeltaan

laillisuusvalvontaa. Tässä lakiehdotuksessa palvelutason määrittelyyn kohdistuva ohjaus ja toteutuneen palvelutason valvonta on eroteltu omiksi tehtävikseen, jotka on jaettu sisäministeriön ja [aluehallintoviraston] kesken. Pykälän 4 momentin mukaan sisäministeriön tehtävänä olisi arvioida onko palvelutaso määritelty tämän lain ja valtioneuvoston vahvistamien strategisten tavoitteiden mukaisesti. Arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon myös palveluiden tuottamisen tarkoituksenmukaisuus. Jos palvelutaso olisi sisäministeriön arvion mukaan riittämätön tai se ei olisi valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukainen, eikä maakunta korjaisi päätöstä 3 momentissa tarkoitettua täydennyspyynnön perusteella, valtioneuvosto voisi määrätä maakuntaa sitovasti pelastustoimen palvelutason. [Aluehallintoviraston] tehtävänä olisi maakuntalain 10 § 2 momentin nojalla maakuntien laillisuusvalvonta. Lisäksi [aluehallintovirasto] tukisi ehdotettua lain 6 § 3 momentin nojalla sisäministeriötä pelastustoimen palveluiden saatavuuden ohjauksessa ja valvonnassa. [Aluehallintoviraston] tämän lain mukainen valvonta olisi luonteeltaan laillisuusvalvontaa ja siitä voitaisiin säätää tarkemmin ehdotettua lain 6 § 4 momentin nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston päätös valmisteltaisiin sisäministeriössä. Valmistelun yhteydessä ministeriön olisi kuultava niitä maakuntia, joita päätös koskee.

Pykälän 6 momentin mukaan sisäministeriön olisi järjestettävä palvelutasopäätösten seuranta ja laadittava vuosittain seurannan arviointiraportti. Raporttia voitaisiin käsitellä lakiehdotuksen 11 §:ssä säädettyssä neuvottelumenettelyssä.

Voimassa olevan pelastuslain 29 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palvelutasopäätöksen sisällöstä ja rakenteesta. Pykälän 7 momentissa asetuksenantovaltuutta laajennettaisiin niin, että sisäministeriön asetuksella voitaisiin säätää myös palvelutasopäätösten laatimisesta, seurannasta ja arvioinnista sekä muuttamisesta.

3 luku. Viranomaisvalvonta

15 §. Määräys puutteiden korjaamisesta. Voimassa olevan pelastuslain 85 §:n mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa, että alueen pelastustoimen palvelutaso on riittävä. Jos palvelutasossa on huomattavia epäkohtia eikä niitä korjata aluehallintoviraston asettamassa määräajassa, aluehallintovirasto voi uhkasakkoa tai teettämisuhkaa käyttämällä velvoittaa alueen pelastustoimen saattamaan palvelut tässä pelastuslaissa vaaditulle tasolle.

Pykäläehdotuksen mukaan jos pelastustoimen palvelutasossa olisi huomattavia puutteita, sisäministeriö voisi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta. Määräystä annettaessa olisi asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. [Aluehallintovirastolle] kuuluvasta laillisuusvalvonnasta säädettäisiin maakuntalaissa.

16 §. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus. Voimassa olevan pelastuslain 85 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirastolla on pelastustoimen palvelutasoa koskevan valvontatehtävänsä johdosta oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta alueen pelastustoimelta tarpeellisia tietoja ja selvityksiä.

Pykäläehdotuksen mukaan sisäministeriöllä ja [aluehallintovirastolla] olisi oikeus saada pelastustoimen järjestämisestä vastaavalta maakunnalta ja sen palvelulaitokselta tässä laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi tarpeellisia tietoja ja selvityksiä maksutta ja sen estämättä, mitä tietojen salassapitovelvollisuudesta säädetään. Ehdotettu sääntely vastaisi näin ollen pääpiirteissään nykyistä sääntelyä lisättynä sisäministeriön tiedonsaantioikeudella. Tietoja ja selvityksiä tarvitaan esimerkiksi palvelutason määrittämiseen ja seurantaan liittyvissä tehtävissä.

Pykälässä säädetty tiedonsaantioikeus ei olisi sisäministeriölle ensisijainen keino hankkia välttämättömiä tietoja. Ministeriön tulisi ensisijaisesti hyödyntää esimerkiksi [aluehallintoviraston] 12 §:n perusteella laatimia selvityksiä. Säännös mahdollistaisi kuitenkin ministeriölle ohjaustehtävän hoitamisessa tarvittavan kattavan tiedonsaannin niissäkin tilanteissa, joissa tietoja ei ole muutoin saatavissa. Sisäministeriö tarvitsee tietoa esimerkiksi maakuntien talous- ja toimintasuunnittelusta, investoinneista ja hankinnoista sekä toiminnan tehokkuudesta ministeriön ohjatessa maakuntien pelastustoimen suunnittelua.

4 luku. Erinäiset säännökset

17 §. *Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.* Pykäläehdotukseen on otettu pelastustoimen varautumisvelvoitetta koskeva säännös. Pykälän 1 momentissa asetettaisiin pelastustoimelle normaaliolojen häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskeva varautumisvelvollisuus. Vastaavan sisältöinen varautumisvelvoite sisältyy poikkeusolojen osalta valmiuslain 12 §:n säännökseen, jonka mukaan valtioneuvoston, valtion hallintoviranomaisten, valtion itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten, muiden valtion viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Säännös on tarpeen, koska voimassa oleva valmiuslakia ei sanamuotonsa perusteella sovelleta maakuntiin tai niiden viranomaisiin.

Poikkeusolojen muodot on määritelty valmiuslain 3 §:ssä. Niitä ovat Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista; väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Poikkeusoloissa lähtökohtana on toimiminen viranomaisten normaaliorganisaatiolla. Poikkeusoloissa viranomaisten tehtävät saattavat kuitenkin muuttua tai lisääntyä. Tehtäviä saatetaan myös joutua suorittamaan nopeammin. Tällaisista muutoksista selviytyminen edellyttää, että poikkeusoloihin on varauduttu jo normaalioloissa. Lisäksi kriisi saattaa ilmaantua niin äkillisesti, että siihen on varauduttava etukäteen. Poikkeusoloihin varautuminen liittyy usein kiinteästi myös toiminnan suunnitteluun poikkeusoloja lievempiä poikkeuksellisia tilanteita varten. Esimerkkinä varautumistoiminnasta voidaan mainita valmiussuunnitelmat, poikkeusoloja varten tehdyt tekniset ja rakenteelliset etukäteisvalmistelut, koulutus ja harjoitukset sekä tilojen ja kriittisten resurssien varaukset. Myös poikkeusolojen viestinnän ja tietojen käsittelyn suunnittelu on osa varautumista. Varautumiseen kuuluu keskeisesti myös varautumista koskevien ohjeiden antaminen.

Poikkeusoloihin varautumisessa on otettava huomioon, että eri poikkeusolojen vaikutus viranomaisten toimintaan vaihtelee viranomaisen ja poikkeusolon laadun mukaan. Asianmukainen poikkeusoloihin varautuminen edellyttää siksi viranomaisen tehtävien määrittämistä ja kunkin poikkeusolon muodon vaikutusten arviointia toimintaan erikseen. Lähtökohtaisesti jokaisen viranomaisen on varauduttava hoitamaan kaikissa tilanteissa ne tehtävät, joita hoidetaan tälläkin hetkellä. Viranomaisten on varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Tehtävät ovat poikkeusoloissa asiallisesti samoja kuin normaalioloissa, mutta keinot, lukumäärä ja priorisointi saattavat muuttua. Lisäksi tilanne saattaa edellyttää suojaamista ja toimimista suojatiloissa. Lainsäädäntö sisältää myös erikseen säädettyjä oikeuksia ja velvoitteita, joita sovelletaan vain määrätyissä poikkeusoloissa.

Valmiuslain mukainen varautumisvelvoite koskee poikkeusoloja, joten myös normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisesta on tarpeen säätää erikseen. Pelastustoiminta laajoissa ja pitkäkestoisissa normaaliolojen onnettomuuksissa (häiriötilanteissa) ei kuitenkaan toiminnallisesti poikkea pelastustoiminnasta päivittäisissä tulipaloissa tai muissa onnettomuuksissa. Pelastusviranomaiset suorittavat pelastuslain mukaista pelastustoimintaa kaikissa turvallisuustilanteissa, olipa kyse päivittäisestä liikenneonnettomuudesta tai rakennuspalosta, häiriötilanteeksi katsottavasta myrskystä tai olisi todettu vallitsevan poikkeusolot. Pelastustoimella tulee olla jatkuva valmius pelastustoiminnan johtamiseen, tilannekuvan muodostamiseen sekä ihmisten pelastamiseen ja evakuoimiseen riippumatta yhtäaikaisten tehtävien määrästä, tilanteen laajuudesta tai pitkäkestoisuudesta, tai pelastettavien ja evakuoitavien määrästä. Häiriötilanteilla saattaa kuitenkin olla vaikutuksia pelastuslaitoksen oman toiminnan turvaamiseen, esimerkiksi viesti- ja hälytysyhteyksien käytettävyyteen, organisaation suojaamiseen,

henkilöstön ja kaluston puhdistamiseen sekä tehtävien priorisointitarpeeseen ja pelastusviranomaisten muille tahoille antaman virka-avun ja muun tuen tarpeeseen.

Säännöksen mukainen varautumisvelvoite koskisi vain julkisen hallinnon tehtävien hoitamista. Esimerkiksi monet kuntien aikaisemmin itse tarjoamat palvelut ostetaan nykyisin muilta palveluntarjoajilta.

Maakuntien pelastustoimen tulisi kuitenkin itse varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Käytännössä esimerkiksi ostopalvelusopimuksiin voitaisiin siis ottaa ehtoja palvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Pykälän 2 momentin mukaan varautumisessa olisi siksi varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palvelujen tuottajilta tai muutoin sopimuksen perusteella.

Pykälän 3 momentin mukaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

18 §. Valtion osallistuminen pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen. Pykäläehdotuksen mukaan valtio voisi osallistua pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen rahoittamalla tai järjestämällä sellaista toimintaa, jonka korvaaminen valtion varoista tai järjestäminen valtion toimesta on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista.

Tämä voisi olla erityiskaluston hankkimista tai sellaisen toiminnan rahoittamista, jotka voitaisiin katsoa erityisestä syystä tarkoituksenmukaiseksi rahoittaa valtion varoista. Hankintojen rahoittaminen valtion varoista voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi silloin kun kalusto palvelee suurta osaa maakunnista, eikä hankinta ole tarkoituksenmukaisesti toteutettavissa maakuntien yhteishankintana. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi kenttäjohtamisjärjestelmien kehittäminen ja erityisen kalliin kaluston hankkiminen valtakunnallisiin tarpeisiin. Säännöksen perusteella voitaisiin hankkia myös poikkeusolojen pelastustoimintaa sekä kansainvälistä pelastustoimintaa palvelevaa kalustoa, varusteita ja materiaalia. Kalustohankintojen lisäksi säännöksen perusteella olisi mahdollista rahoittaa valmiuden ylläpitämiseen tähtääviä laajoja alueita palvelevia toimintoja, kuten poikkeuksellisten onnettomuuksien torjunnan suunnittelua ja torjuntavalmiuden ylläpitämistä.

19 §. Muiden lakien soveltaminen. Pykäläehdotuksessa viitattaisiin maakunnan pelastustoimea velvoittaviin muihin lakeihin. Näistä tärkeimpiä olisivat maakuntalaki ja laki maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulosta. Lisäksi uudistettava pelastuslaki sisältäisi pääosan pelastustoimea koskevasta sääntelystä. Nykyinen pelastuslaki kumottaisiin vuoden 2019 alusta lukien ja uuteen pelastuslakiin tulisi muun muassa pelastustoimen operatiivista toimintaa, onnettomuuksien ehkäisytyötä ja jokaisen velvollisuuksia onnettomuuksiin varautumisessa ja onnettomuuksien ehkäisyssä koskevat säännökset. Lisäksi pelastustoimen tehtävistä säädettäisiin edelleen lakitasolla muun muassa pelastuslaitosten meripelastustehtävien osalta.

20 §. Muutoksenhaku. Pykäläehdotus sisältää viittaussäännöksen maakuntalain muutoksenhakusäännöksiin. Valtion viranomaisen päätökseen haettaisiin kuitenkin muutosta hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti, jollei lailla toisin säädetä.

21 §. Voimaantulo. Ehdotuksen mukaan lain voimaantulosta säädetään lailla.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lisäksi tarvittaessa säätää tarkemmin: suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavat palvelut sekä ne maakunnat, joihin palvelut kootaan (3 §); tarkempia säännöksiä asioista, joista on sovittava yhteistyösopimuksessa (4 §); sisäministeriön ja [aluehallintoviraston] tehtävistä pelastustoimessa sekä pelastustoimen valtakunnallisesta yhteensovittamisesta (6 §); sekä häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta (17 §).

Sisäministeriön asetuksella voitaisiin lisäksi tarvittaessa säätää tarkemmin: tiedoista joiden pitää sisältyä 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin raportteihin ja ajankohdasta, milloin raportit on toimitettava sisäministeriölle (12 §); sekä palvelutasopäätösten sisällöstä, rakenteesta, laadimisesta, seurannasta ja arvioinnista sekä muuttamisesta (14 §).

3 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta lukien maakuntalain mukaisten maakuntien aloittaessa toimintansa.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys

Ehdotetun lain tarkoituksena on järjestää pelastustoimen palvelut maakuntalaissa (xx/201x) tarkoitetuissa maakunnissa. Lain tarkoituksena on myös tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Lakiehdotus sisältää näin ollen eri viranomaisia koskevia toimivaltasäännöksiä ja määrittää viranomaisten vastuuta, niiden keskinäistä toimintaa ja tehtäviä. Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Ehdotettua lakia voidaan pitää maakuntalain tarkoitusta tarkentavana toimialakohtaisena lainsäädäntönä ja siinä on huomioitu perustuslain vaatimukset viranomaisten toimivallan ja toiminnan määrittelyn osalta.

Ehdotetulla lailla ei vaikuta olevan aitoja perusoikeuskytkentöjä. Lähinnä kyseeseen tulisi sen arvioiminen, miten lakiehdotus suhtautuu kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja oikeuteen hyvään hallintoon. Kielellisistä oikeuksista säädetään perustuslain 17 §:ssä, jonka lisäksi on olemassa kielellisiä oikeuksia tarkentavaa yleislainsäädäntöä, kuten kielilaki (423/2003). Hyvän hallinnon takeista säädetään perustuslain 21 §:n 2 momentissa. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolaissa (434/2003). Kun kielellisistä oikeuksista ja niiden toteuttamisesta, sekä hallintomenettelyistä on olemassa oma lainsäädäntönsä, joka on huomioon otettavaa myös ehdotettua lakia sovellettaessa, ehdotetun lain osalta ei ole olemassa erityistä perustetta niistä erikseen säätämiseen.

Lakiehdotus sisältää asetuksenantovaltuuksia, jotka on asialliselta alaltaan rajattu tarkentamaan lakiehdotuksessa olevia perussäännöksiä sillä tavoin, etteivät ne muodosta ristiriitaa suhteessa perustuslain 80 §:ään, jossa säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä.

Edellä sanotun perusteella laki voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämjärjestyksessä. Vaikka lakiehdotus ei arvion mukaan sisällä perustuslain kannalta tulkinnanvaraista sääntelyä, pitää hallitus kuitenkin perusteltuna, että lain merkittävyys pelastustoimen hallinnon uudelleen järjestämisenä huomioon ottaen, lakiehdotuksesta pyydetäisiin eduskunnan perustuslakivaliokunnalta lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki pelastustoimen järjestämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku. Pelastustoimen järjestäminen ja palveluiden tuottaminen

1 §. Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan pelastustoimen järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan.

2 §. Järjestämisvastuu pelastustoimessa

Pelastustoimen järjestämisvastuu on Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnilla. Ne järjestävät pelastustoimen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (xx/201x) 10 §:ssä tarkoitetuilla yhteistyöalueilla. Järjestämisvastuulla tarkoitetaan maakuntalain (xx/201x) 7 §:n mukaista vastuuta lakisääteisten tehtävien järjestämisestä. Suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja koskevan vastuun ja päätösvallan jakautumisesta säädetään 3 §:ssä.

Maakunnan tehtävistä pelastustoimessa säädetään pelastuslaissa (xx/201x).

3 §. Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Osa pelastustoimeen kuuluvista palveluista ja tehtävistä voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhdelle tai useammalle pelastustoimen järjestämisestä vastaavalle maakunnalle, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden ja laadun tai tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista sekä niistä maakunnista, joihin palvelut kootaan, säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu maakunta, jonka tehtäväksi palvelu on osoitettu, vastaa palvelun tasosta sekä päättää palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Muilla maakunnilla ei ole päätösvaltaa 1 momentissa tarkoitetuista palveluista, eivätkä ne saa tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja.

4 §. Maakuntien yhteistyösopimus

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan on tehtävä yhteistyösopimus yhteistyöalueen muiden maakuntien kanssa. Sopimus on laadittava valtuustokausittain. Sopimuksessa on otettava huomioon pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet sekä pelastustoimen mahdollisuudet tuottaa ensihoitopalveluita maakunnan sisäisenä toimintana (*in house*). Sopimuksen toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Sopimusta on tarvittaessa muutettava. Muutos voi perustua yhden tai useamman maakunnan esitykseen tai sisäministeriön aloitteeseen.

Yhteistyösopimuksessa on sovittava yhteistyöalueittain:

- 1) pelastustoimen palvelutasosta;
- 2) pelastustoimen järjestämisen rahoittamisesta
- 3) maakuntien investointisuunnitelmasta;
- 4) häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen edellyttämistä toimenpiteistä; sekä
- 5) muusta pelastustoimen yhteistyöstä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitetuista asioista, joista on sovittava yhteistyösopimuksessa.

Ennen yhteistyösopimuksen hyväksymistä on kuultava sisäministeriötä. Maakuntien on hyväksyttävä yhteistyösopimus maakuntavaltuustoissaan. Hyväksytty yhteistyösopimus on toimitettava sisäministeriölle.

Valtioneuvosto voi päättää yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksesta tai jos siinä on sovittu edellä 2 momentissa tarkoitetuista asioista siten, että

sopimus ei ole tämän pykälän 1 momentin mukainen tai pelastustoimen palvelutaso ei täytä tämän lain 13 §:n vaatimuksia.

Valtioneuvoston päätös on voimassa valtuustokauden loppuun tai siihen saakka kunnes maakunnat ovat tehneet uuden sopimuksen, jossa on otettu riittävästi huomioon edellä 5 momentissa mainitut tekijät.

Valtioneuvoston päätös valmistellaan sisäministeriössä. Valmistelun yhteydessä ministeriön on kuultava niitä maakuntia, joita päätös koskee.

5 §. Pelastustoimen palvelujen tuottaminen

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava pelastustoimen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Pelastustoimen palvelujen tuottamisesta vastaa pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan maakuntalain 9 luvussa tarkoitettu maakunnan palvelulaitos.

Pelastustoimen palvelujen tuottamisessa voidaan oman toiminnan lisäksi käyttää vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa, sotilaspalokuntaa (sopimuspalokunnat) tai muuta yhteisöä sen mukaan kuin niiden kanssa sovitaan.

Pelastustoimen palvelujen tuottamisesta on muutoin voimassa, mitä maakuntalain 8 §:ssä säädetään.

2 luku. Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen

6 §. Pelastustoimen yleinen ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen

Pelastustoimen yleinen johtaminen, ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta sekä pelastustoimen palveluiden saatavuuden ohjaus ja valvonta kuuluvat sisäministeriölle sen mukaan kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Sisäministeriön tehtävänä on huolehtia pelastustoimen ja varautumisen johtamisen, suunnittelun, ohjauksen, valvonnan ja koordinoinnin valtakunnallisesta kehittämisestä.

Sisäministeriön tehtävänä on huolehtia myös pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä, yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa sekä kehittää pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten johtamista sekä koordinoitua laaja-alaisten uhkien torjunnassa.

[Aluehallintovirasto] tukee sisäministeriötä tässä ja muussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa.

Sisäministeriön ja [aluehallintoviraston] tehtävistä pelastustoimessa sekä pelastustoimen valtakunnallisesta yhteensovittamisesta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

7 §. Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin pelastustoimen järjestämisestä vastaavalle maakunnalle lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiseksi. Tavoitteiden tulee perustua kansalliseen riskinarvioon, tulipaloja ja muita onnettomuuksia sekä pelastustoimen toimintavalmiuden toteutumista koskeviin seurantatietoihin, palvelutarpeeseen sekä pelastustoimen toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Lisäksi otetaan huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.

Strategisissa tavoitteissa on määriteltävä pelastustoimen ohjaamiseksi seuraavat asiat:

- 1) pelastustoimen kehittämisen valtakunnalliset linjaukset;
- 2) pelastustoimen palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin;
- 3) pelastustoimen palvelutasoon vaikuttavat keskeisimmät kehittämistavoitteet;
- 4) pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien yhteistyö pelastustoimen tehtävien hoitamisessa;
- 5) yleiset linjaukset laajakantoisista investoinneista, palveluiden tuottamisen rakenteesta ja eri toimintatapojen hyödyntämisestä sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteista;
- 6) miten 1–5 kohtien toteutumista seurataan ja arvioidaan.

Valtakunnallisesti tavoitteet voivat koskea myös muita pelastustoimen kehittämiseksi tarpeellisia asioita.

8 §. Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu

Sisäministeriö valmistelee ehdotuksen edellä 7 §:ssä tarkoitetuiksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi yhteistyössä pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien kanssa. Näiden maakuntien on laadittava sisäministeriölle yhteinen ehdotus valtakunnallisten tavoitteiden asettamisessa huomioon otettavista seikoista.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu maakuntien yhteinen ehdotus on hyväksyttävä kunkin pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuustossa.

Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Tavoitteita koskevaa päätöstä on tarvittaessa muutettava. Muutos voi perustua yhden tai useamman pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan pyyntöön tai sisäministeriön aloitteeseen.

9 §. Palvelurakenteen ja tiedonhallinnan ohjaus

Valtioneuvosto voi päättää pelastustoimen järjestämisestä vastaavia maakuntia sitovasti pelastustoimen palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta jäljempänä 2 – 3 momentissa säädetyn mukaisesti.

Jos pelastustoimen palvelurakenne ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta tai palvelujen kustannusvaikuttavaa ja tehokasta järjestämistä, eikä korjaavista toimenpiteistä ole sovittu 4 §:ssä tarkoitettussa yhteistyösopimuksessa tai 11 §:n mukaisessa neuvottelussa, valtioneuvosto voi velvoittaa maakunnan tekemään tarvittavat muutokset sen järjestämisvastuulla olevaan pelastustoimeen. Valtioneuvoston päätöksessä on määriteltävä palvelujärjestelmään tehtävät muutokset. Valtioneuvoston päätöksessä voidaan myös määritellä muutoksen toteuttamisessa käytettäviä keinoja.

Tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan kustannusvaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi ja hyödyntämiseksi valtioneuvosto voi päättää olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisessa noudatettavista vaatimuksista. Päätöksen on perustuttava pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien ja valtion yhteiseen valmisteluun sekä edellä 7 §:ssä tarkoitettuihin valtakunnallisiin tavoitteisiin. Valtioneuvoston päättäessä tietojärjestelmien muuttamisesta tai uuden järjestelmän hankkimisesta, on samalla päätettävä miten hankkeen rahoitus toteutetaan.

Palvelurakenteen uudistaminen sekä tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan muutokset ja uudistukset on toteutettava 2 – 3 momenteissa tarkoitettujen valtioneuvoston päätösten mukaisesti.

10 §. Pelastustoimen omavalvontaohjelma

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan palvelulaitoksen on laadittava tuottamisvastuulleen kuuluvista pelastustoimen palveluista omavalvontaohjelma. Ohjelmassa tulee määritellä, miten palvelujen toteuttaminen ja laatu varmistetaan. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava miten palveluiden toteutumista ja laatua seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

11 §. Pelastustoimen ohjaus

Sisäministeriö ja pelastustoimen järjestämisestä vastaavat maakunnat neuvottelevat vuosittain pelastustoimen tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Neuvottelujen tarkoituksena on ohjata pelastustoimen ja sen palveluiden kehittämistä sekä edistää pelastustoimen valtakunnallisesti yhdenmukaista järjestämistä.

Neuvotteluissa käsitellään pelastustoimen keskeisiä tavoitteita, työnjakoa ja yhteistoimintaa pelastustoimen palvelujen tuottamisessa sekä omavalvonnan toteutumista. Neuvotteluissa arvioidaan lisäksi valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista, pelastustoimen palvelujen kehitystä ja alueellisia kehittämistarpeita, toimintaympäristön ja palvelujen tarpeen muutoksia sekä lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Lisäksi neuvotteluissa arvioidaan kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä. Neuvotteluissa voidaan käsitellä myös muita pelastustoimen järjestämiseen ja palvelujen tuottamiseen liittyviä asioita.

Sisäministeriö laatii asiakirjan käydyistä neuvotteluista. Asiakirjaan kirjataan pelastustoimen palveluiden kokonaisuuden toteutuminen. Lisäksi asiakirjassa todetaan neuvotteluissa sovitut seuraavan vuoden keskeiset tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet.

Sisäministeriö ja asianomainen maakunta seuraavat ja arvioivat yhdessä neuvotteluissa sovittujen tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutumista.

12 §. Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi

Sisäministeriö valmistelee palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi valtakunnallisesti ja yhteistyöalueittain vuosittain selvityksen. Selvityksessä tarkastellaan pelastustoimen palveluiden tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi selvityksessä arvioidaan yhteistyöalueella toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla pelastustoimen palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata. Selvityksen tulee sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, talousarvion sekä pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten.

Selvityksen laatimista varten kukin pelastustoimen järjestämisestä vastaava maakunta laatii vuosittain raportin yhteistyöalueen palvelujen saatavuudesta ja talouden tilasta.

[Aluehallintoviraston] tehtävänä on analysoida edellä 2 momentissa tarkoitettut maakuntien raportit ja laatia sisäministeriölle niiden perusteella arvio palvelujärjestelmän toimivuudesta. Tällöin tarkastellaan erityisesti palvelujen saatavuutta väestön yhdenvertaisuuden näkökulmasta sekä sitä, toteutetaanko palvelut kustannusvaikuttavasti. [Aluehallintovirasto] laatii sisäministeriölle lisäksi laillisuusvalvonnan yhteydessä saamiensa tietojen perusteella vuosittain raportin pelastustoimen palvelujen saatavuudesta.

Sisäministeriö neuvottelee selvityksen laatimisesta ja johtopäätöksistä pelastustoimen järjestämisestä vastaavien maakuntien kanssa 11 §:ssä säädetyllä tavalla.

Sisäministeriön asetuksella säädetään tarkemmin tiedoista joiden pitää sisältyä 2 momentissa tarkoitettuihin raportteihin ja ajankohdasta, milloin raportit on toimitettava sisäministeriölle.

13 §. Pelastustoimen palvelutaso

Pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä on otettava huomioon myös toiminta valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Palvelutasossa tulee ottaa lisäksi huomioon 7 §:ssä tarkoitettut valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle.

Pelastustoimen tehtävät on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava kiireellisyysjärjestykseen.

14 §. Pelastustoimen palvelutasopäätös

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan valtuusto päättää pelastustoimen palvelutason toteuttamisesta yhteistyöalueella alueen maakuntia kuultuaan. Päätöksessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit ja edellä 4 §:ssä tarkoitettu yhteistyösopimus, selvítettävä alueella esiintyvät uhat, arvioitava niistä aiheutuvat riskit, määriteltävä toiminnan tavoitteet ja käytettävät voimavarat sekä palvelut ja niiden taso. Palvelutasopäätökseen tulee myös sisältyä suunnitelma palvelutason kehittämistä. Kehittämissuunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon 7 §:ssä tarkoitettut vahvistettut valtakunnalliset tavoitteet.

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan on tehtävä uusi palvelutasopäätös riskien ja uhkarvioiden muuttuessa oleellisesti. Uusi palvelutasopäätös tulee kuitenkin tehdä aina vuoden kuluessa 7 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten tavoitteiden vahvistamisesta.

Palvelutasopäätös on toimitettava sisäministeriölle. Jos palvelutasopäätös on puutteellinen, sisäministeriö voi palauttaa päätöksen täydennettäväksi. Puutteiden korjaamiselle on asetettava määräaika.

Sisäministeriön tehtävänä on arvioida onko palvelutaso määritelty tämän lain ja vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden sekä 11 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden mukaisesti. Jos palvelutaso on sisäministeriön arvion mukaan riittämätön tai sitä ei muutoin ole määritelty vahvistettujen valtakunnallisten tavoitteiden sekä 11 §:ssä tarkoitettujen neuvotteluiden mukaisesti, eikä pelastustoimen järjestämisestä vastaava maakunta korjaa päätöstä 3 momentissa tarkoitetun täydennyspyynnön perusteella, valtioneuvosto voi määrätä maakuntaa sitovasti pelastustoimen palvelutason.

Valtioneuvoston päätös valmistellaan sisäministeriössä. Valmistelun yhteydessä ministeriön on kuultava niitä maakuntia, joita päätös koskee.

Sisäministeriön on järjestettävä palvelutasopäätösten seuranta ja laadittava vuosittain seurannan arviointiraportti.

Sisäministeriön asetuksella voidaan säätää tarkemmin palvelutasopäätösten sisällöstä, rakenteesta, laatimisesta, seurannasta ja arvioinnista sekä muuttamisesta.

3 luku. Viranomaisvalvonta

15 §. Määräys puutteiden korjaamisesta

Jos pelastustoimen palvelutasossa on huomattavia puutteita, sisäministeriö voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava.

16 §. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus

Pelastustoimen järjestämisestä vastaava maakunta ja sen palvelulaitos ovat velvollisia antamaan sisäministeriölle ja [aluehallintovirastolle] niiden pyytämät tarpeelliset tiedot ja selvitykset tässä laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi. Tiedot ja selvitykset on annettava maksutta ja sen estämättä, mitä tietojen salassapitovelvollisuudesta säädetään.

4 luku. Erinäiset säännökset

17 §. Varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan palvelulaitoksen on valmiussuunnitelmin ja normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä huolehdittava siitä, että sen toiminta jatkuu mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Pelastustoimen erityisistä toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa.

Varautumisessa on varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palvelujen tuottajilta tai muutoin sopimuksen perusteella.

Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisesta voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

18 §. Valtion osallistuminen pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen

Valtio voi osallistua pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen rahoittamalla tai järjestämällä sellaista toimintaa, jonka korvaaminen valtion varoista tai järjestäminen valtion toimesta on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. Toimintaa varten sisäministeriö voi nimetä ja valtuuttaa valtakunnallisia toimijoita.

19 §. Muiden lakien soveltaminen

Sen lisäksi mitä tässä laissa säädetään, maakuntien pelastustoimen osalta on voimassa mitä säädetään pelastuslaissa (xx/201x), maakuntalaissa (xx/201x) sekä maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetussa laissa (xx/201x) sekä muissa laeissa.

20 §. Muutoksenhaku

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan ja sen palvelulaitoksen päätökseen tämän lain mukaisissa asioissa haetaan muutosta siten kuin maakuntalain 18 luvussa säädetään, jollei lailla toisin säädetä.

Tämän lain nojalla tehtyyn valtion viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti, jollei lailla toisin säädetä.

21 §. Voimaantulo

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.