

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Sen perusteella järjestettäisiin kuntien yhteistoiminta pelastustoimilaisissa tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi pelastustoimilakiin perustuva kuntien hätäkeskustoiminta. Lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa. Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin. Pelastustoimen alueisiin kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä vuoden 2002 loppuun mennessä. Yhteistoiminta

järjestettäisiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Kunnille kuuluvat pelastustoimen tehtävät annettaisiin näin ollen alueen jonkun kunnan hoidettavaksi tai tehtävät hoitaisi kuntayhtymä. Kuntien yhteistoiminta alkaisi esityksen mukaan vuoden 2004 alusta. Uudistukseen liittyvä esitys laeiksi pelastustoimilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta on tarkoitus antaa myöhemmin siten, että siinä ehdotetut lait voitaisiin saattaa voimaan kuntien yhteistoiminnan alkaessa. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1. Nykytila.....	3
1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Pelastustoimen lainsäädäntö ja sen kehitys viime vuosina.....	3
Kunnan vastuu pelastustoimesta.....	4
Palokunnat.....	4
Kuntien välinen yhteistoiminta pelastustoimessa.....	5
Pelastustoimen kustannukset.....	5
1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö.....	6
Yleistä.....	6
Ruotsi.....	6
Norja.....	6
Tanska.....	6
Iso-Britannia.....	7
Alankomaat.....	7
Saksa.....	7
1.3. Nykytilan arviointi.....	8
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	8
2.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.....	9
2.2. Vaihtoehtoiset ratkaisumallit.....	9
2.3. Keskeiset ehdotukset.....	9
3. Esityksen vaikutukset.....	10
3.1. Taloudelliset vaikutukset.....	10
3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset.....	10
4. Asian valmistelu.....	11
4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	11
4.2. Lausunnot.....	12
5. Riippuvuus muista esityksistä.....	13
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	13
1. Lakiehdotusten perustelut.....	13
1.1. Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta.....	13
2. Voimaantulo.....	15
3. Säättämisjärjestys.....	15
pelastustoimen alueiden muodostamisesta.....	17

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Pelastustoimen lainsäädäntö ja sen kehitys viime vuosina

Pelastustoimilaki (561/1999) on 1 päivästä syyskuuta 1999 korvannut aikaisemman palo- ja pelastustoimesta annetun lain (559/1975) ja väestönsuojelulain (438/1958). Pelastustoimilaki on pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä ja väestönsuojelua sääntelevä yleislaki, jossa määritellään muun muassa valtion ja kunnan vastuunjako pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Pelastustoimeen liittyviä säännöksiä on lisäksi eri hallinnonalojen erityislainsäädännössä, esimerkiksi meripelastuspalvelua ja öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaa koskevissa laeissa. Toisaalta muiden hallinnonalojen lainsäädännössä on osoitettu pelastusviranomaisille erinäisiä tehtäviä. Pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annetussa laissa (562/1999) säädetään laiteturvallisuuteen sekä laitteiden ja järjestelmien yhteensopivuuteen liittyvistä vaatimuksista. Häätäkeskuslain (157/2000) mukaisesti järjestetään pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskustoiminta viranomaisia yhteisesti palvelevassa valtion hätäkeskuslaitoksessa vuoteen 2006 kestäväen siirtymäkauden kuluessa. Pelastustoimilakiin perustuvat kuntien ylläpitämät hätäkeskukset lopettavat samalla toimintansa lukuun ottamatta pääkaupunkiseutua, jossa alueen kunnat ylläpitävät edelleen hätäkeskusta. Pelastustoimella tarkoitetaan pelastustoimilain mukaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisyä, pelastustoimintaa ja väestönsuojelua. Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy kuuluu pelastustoimeen siltä osin kuin sitä ei ole muussa laissa tai asetuksessa säädetty muun tahon vastuulle. Pelastustoiminnalla tarkoitetaan ihmisten,

omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seuraamusten lieventämiseksi onnettomuuksien sattua tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä. Väestönsuojelulla tarkoitetaan puolestaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista, yhteiskunnan toimintojen kannalta tärkeiden virastojen, laitosten ja tuotantolaitosten turvaamista sekä pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamista valmiuslaissa (1080/1991) ja puolustustilalaissa (1083/1991) tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä niihin varautumista. Palo- ja pelastustoimesta annetun lain ja väestönsuojelulain yhdistämällä vakiinnutettiin rauhanajan pelastustoimen ja poikkeusolojen väestönsuojelun yhdistäminen, joka oli käynnistetty jo 1970-luvulla. Samalla vähennettiin valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta ja valvontaa. Kunnan tehtäväksi tuli selvittää ja arvioida alueellaan olevat uhat ja päättää niiden perusteella pelastustoimen palvelutasosta. Palvelutason tulee vastata kunnan alueella esiintyviä onnettomuusuhkia. Onnettomuuksien ehkäisy laajennettiin koskemaan tulipalojen lisäksi muita onnettomuuksia siltä osin kuin sitä ei ole säädetty muiden viranomaisten tehtäväksi. Pelastustoimen rahoitusjärjestelmässä ei la kiuudistuksen yhteydessä tapahtunut oleellisia muutoksia. Häätäkeskustehtävät on osana pelastustoimea hoidettu kunnallisissa hätäkeskuksissa. Vuosien 1996—2001 välisenä aikana kokeiltiin hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta annetun lain (1257/1993) nojalla neljällä alueella valtion ylläpitämiä useita viranomaisia palvelevia hätäkeskuksia. Nämä muutettiin 1 päivänä huhtikuuta 2001 hätäkeskuslailla siinä tarkoitetuiksi hätäkeskuksiksi. Muilla alueilla hätäkeskustoiminta siirtyy hätäkeskuslain mukaisesti valtion ylläpidettäväksi vuoden 2005 loppuun mennessä. Pääkaupunkiseudulle jää alueen kuntien ylläpitämä hätäkeskus.

Pelastustoimi Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa väestönsuojelua; päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan kuitenkin tehdä vain maakuntahallituksen suostumuksella. Väestönsuojelua koskevia pelastustoimilain säännöksiä sovelletaan myös Ahvenanmaalla. Pelastustoimeen kuuluvaa väestönsuojelua lukuun ottamatta Ahvenanmaalla on pelastustoimessa oma maakunnallinen lainsäädäntö.

Ahvenanmaan maakunnassa niistä valtakunnan viranomaisille kuuluvista valmistelevista hallintotehtävistä ja muista valmistelevista tehtävistä, jotka kuuluvat väestönsuojeluun, huolehtivat valtakunnan ja maakunnan viranomaiset yhdessä siten kuin poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (900/2000) säädetään.

Kunnan vastuu pelastustoimesta

Pelastustoimilain 2 luku sisältää yleiset säännökset kunnan pelastustoimen tehtävistä ja pelastustoimen järjestämisestä kunnassa. Kunta vastaa pelastustoimesta alueellaan ja sen tulee siinä tarkoituksessa huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä, ylläpitää väestönsuojelun valmiutta, yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen tehtäviä, huolehtia palotarkastuksista ja muusta onnettomuuksien ehkäisystä, huolehtia osaltaan henkilöstön kouluttamisesta ja huolehtia valistuksesta ja neuvonnasta.

Kunnan pelastusviranomaisia ovat palopäällikkö ja kunnan näihin tehtäviin määräämät pelastustoimen viranhaltijat sekä kunnan asianomainen monijäseninen toimielin.

Pelastustoimen järjestämistä koskevien säännösten mukaan kunnalla tulee olla palokunta ja päätoiminen palopäällikkö, joka

voi olla myös kuntien yhteinen. Kunnan palokuntana voi olla kunnan oma palokunta taikka vapaaehtoinen palokunta, laitospalokunta tai tehdaspalokunta, joka on tehnyt kunnan kanssa sopimuksen.

Onnettomuuksien ehkäisyn osalta kunnan pelastustoimen tehtävät painottuvat nykyisin palotarkastuksiin. Pelastustoimilain mukaan pelastusviranomaisen tehtävänä on tulipalojen lisäksi ehkäistä myös muita onnettomuuksia. Muun muassa palotarkastuksessa annetaan tarvittaessa tulipalojen ehkäisemiseksi annettavan neuvonnan lisäksi myös muiden onnettomuuksien torjuntaa koskevaa neuvontaa.

Normaalioloissa suoritettaviin väestönsuojeluvalmisteluihin kuuluu poikkeusoloja koskeva suunnittelu ja koulutus, suojarakenteiden rakentaminen, johtamis-, valvonta ja hälytysjärjestelmien ja tietoliikenneyhteyksien ylläpito sekä varautuminen evakuoointeihin, pelastustoimintaan, ensiapuun, väestön huoltoon sekä raivaus- ja puhdistustoimintaan. Kunnalla tulee olla väestönsuojelun johtamistoimintoja varten johtokeskus. Pelastusviranomaisten lisäksi myös tietyt muut viranomaiset ovat velvollisia osallistumaan väestönsuojeluun. Väestönsuojelun järjestelyt perustuvat kunkin vastuuviranomaisen normaaliolojen organisaatioon ja niiden velvollisuuteen hoitaa tehtäviään myös poikkeusoloissa. Väestönsuojeluun kuuluvien eri toimialojen toimintaa kunnassa yhteen sovittaa kunnanjohtaja.

Palokunnat

Pääasiassa päätoimiseen henkilöstöön perustuvia palokuntia on noin 60:ssä väkirikkaimmassa kunnassa. Noin 250:ssä kunnassa pelastustoiminnan hoitavat kunnan kanssa sopimuksen tehneet vapaaehtoiset palokunnat ja lopuissa noin 150:ssä kunnassa valmius nojaa sivutoimiseen henkilöstöön.

Hälytystehtäviin osallistuvaa päätoimista henkilöstöä on kaikkiaan noin 5 000 ja sivutoimista henkilöstöä noin 4 000.

Sopimuspalokuntien pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön määrä on noin 13 000 henkilöä.

Palokuntien keskeisimmän kaluston muodostavia sammutus- ja pelastusautoja on noin 1 300. Säiliöautoja on noin 450. Lisäksi palokunnilla on käytössään miehistönkuljetusautoja ja muita ajoneuvoja noin 1 300. Paloasemien määrä on noin 850. Osa paloasemista on kuntien ja osa vapaaehtoisten palokuntien omistuksessa. Pelastustoimintaan kuuluvia hälytystehtäviä on vuosittain noin 47 000 (tulipaloja 11 500, muita onnettomuuksia 18 000 ja tarkistustehtäviä 17 500). Lisäksi palokunnat suorittavat sopimuksien perusteella huomattavan määrän sosiaali- ja terveystoimen alaan kuuluvia sairaankuljetustehtäviä sekä muiden hallinnonalojen lainsäädännön perusteella pelastustoimelle osoitettuja tehtäviä (esimerkiksi öljyntorjuntatehtäviä).

Kuntien välinen yhteistoiminta pelastustoimessa

Kunnat voivat pelastustoimilain mukaan hoitaa pelastustoimen tehtävänsä yhteistoiminnassa sen mukaan kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään.

Kuntien välisten vapaaehtoisten yhteistoimintajärjestelyjen lisäksi pelastustoimilaissa on säädetty pakollisista yhteistyöjärjestelyistä. Keskeistä on, että kunnan tulee tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa.

Pelastustoiminnan johtamisen varmistamiseksi sekä pelastustoimen yhteistoiminnan tehostamiseksi läänin alue jaetaan yhteistoiminta-alueisiin. Yhteistoiminta-alueella on aluepalopäällikkö, jonka tehtävänä on yhteensovittaa pelastustoimen suunnittelua ja johtaa tarvittaessa pelastustoimintaa yhteistoiminta-alueella. Kunnat voivat sopia myös muiden tehtävien antamisesta aluepalopäällikölle. Aluepalopäällikön tehtävistä aiheutuvat kustannukset jaetaan kuntien kesken niiden sopimalla tavalla. Aluepalopäällikön nimeää lääninhallitus.

Pelastustoimen kustannukset

Pelastustoimen kustannukset ovat noin 1,8 miljardia markkaa. Kustannuksista noin kaksi kolmasosaa on henkilöstöstä aiheutuvia kustannuksia. Kuntien pelastustoimen tulojen määräksi on arvioitu noin 20 % pelastustoimen kustannuksista. Kuntien maksamat bruttokustannukset ovat asukasta kohden keskimäärin noin 326 markkaa ja mediaanikustannus noin 278 markkaa. Korkeimmillaan yksittäisen kunnan kustannukset ovat asukasta kohden noin 1 000 markkaa ja alhaisimmillaan noin 100 markkaa. Kustannusten hajonta on suurin pienimpien kuntien joukossa. Pelastustoimen tulot ovat asukasta kohden keskimäärin 67 markkaa ja keskimääräinen nettokustannus asukasta kohden noin 259 markkaa. Pelastustoimen käyttökustannukset vuonna 1998 olivat kahdessatoista kunnassa yli 20 miljoonaa markkaa ja 262 kunnassa 1–20 miljoonaa markkaa. Alle miljoona markkaa kustannukset olivat 178 kunnassa. Kuntien pelastustoimen kaluston arvoksi on arvioitu noin 500 miljoonaa markkaa ja kuntien omistuksessa olevien paloasemien rakennustekniseksi arvoksi ilman maapohjan hintaa noin 1,22 miljardia markkaa. Pelastustoimesta aiheutuu valtiolle välittömiä kustannuksia noin 150 miljoonaa markkaa vuodessa, josta noin 45 miljoonaa markkaa Pelastusopiston kustannuksina, 60 miljoonaa markkaa hätäkeskusten kustannuksina (vuonna 2006 arviolta noin 200 miljoonaa markkaa hätäkeskusten kustannuksia hätäkeskusjärjestelmän siirryttyä kokonaan valtion vastuulle) ja noin 25 miljoonaa markkaa sisäasiainministeriön pelastusosaston ja lääninhallitusten käyttöön osoitettuina varoina. Kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain (560/1975) mukaan kunnalle suoritetaan pelastustoimen käyttökustannuksiin valtionosuutta siten kuin kuntien valtionosuuslaissa säädetään sekä valtion talousarviossa säädetyissä rajoissa valtionosuutta pelastustoimen kalustonhankinnoista aiheutuviin huomattaviin kustannuksiin. Kuntien kalustohankintojen tukemiseen on valtion

talousarviossa vuosittain varattu noin 20 miljoonaa markkaa. Palosuojelurahastosta voidaan antaa avustuksia kuntien ja sopimuspalokuntien kalusto- ja rakennushankkeisiin.

Selvitysmies Pekka Myllyniemen raportissa esitetyn arvion mukaan julkisen sektorin rahapanokset pelastustoimeen ovat yhteensä noin 1,8 miljardia markkaa ja yksityisen sektorin rahapanokset noin 1,8 miljardia markkaa.

1.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Yleistä

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti pelastustoimen järjestelmän perusteita eräissä maissa sekä yhteistoimintajärjestelyjen lähtökohtia kunnissa tai niitä vastaavissa pelastustoimen järjestämisestä vastuussa olevissa yksiköissä. Tarkastelun kohteeksi on otettu Pohjoismaiden lisäksi muutamia keskeisiä Keski-Euroopan maita.

Suomalainen pelastustoimen järjestelmä on käsitteenä laaja-alainen. Toisin kuin eräissä muissa maissa suomalaiseen pelastustoimeen kuuluu perinteisen palotoimen (lähinnä tulipalojen sammuttamisen) lisäksi pelastus- ja ennaltaehkäisytehtäviä sekä myös poikkeusolojen väestönsuojelutehtäviä.

Palotoimea hoitavat yleensä julkisin varoin ylläpidettävät palokunnat tai vapaaehtoistyöhön perustuvat vapaapalokunnat, Tanskassa lisäksi yksityinen pelastusalan yritys. Useissa maissa on käytössä rinnakkain sekä vakinainen että vapaaehtoinen palokuntajärjestelmä. Tarkastelun kohteena olevissa maissa yhteiskunta on pääsääntöisesti asettanut suhteellisen tarkkoja vaatimuksia palokuntien palvelukyvyille sen varmistamiseksi, että ihmiset saavat tietyn tason palokunnan palvelut asetettujen määräaikojen puitteissa.

Ruotsi

Ruotsin pelastustoimen järjestelmä on useista tekijöistä johtuen ehkä parhaiten

vertailukelpoinen suomalaisen järjestelmän kanssa. Kunnat (288 kpl) vastaavat niin normaali- kuin poikkeusolojenkin pelastustoimesta. Meri-, lento-, ja tunturipelastus ovat kuitenkin kunnallisesta pelastustoimesta erillisiä toimintoja ja valtion ylläpitovastuulla. Palokuntien henkilöstö on joko päätoimista tai sivutoimista. Vapaaehtoinen palokuntatoiminta on loppunut Ruotsissa jo 1960-luvulla. Keskeistä yhteistoimintajärjestelyjen kannalta arvioituna on se, että Ruotsissa kuntien keskimääräinen asukaslukumäärä on selkeästi suurempi kuin Suomessa. Kuntien yhteistoimintaa pelastustoimessa on pyritty aktiivisesti edistämään ja se onkin lisääntynyt merkittävästi viime vuosina. Vuonna 1998 yhteistyötä oli pelastustoimessa 66 kunnalla ja se käsitti 19 erilaista yhteistoimintajärjestelyä.

Norja

Norjassa on erilliset järjestelmät palotoimea ja väestönsuojelua varten. Palotoimesta vastaavat kunnat ja väestönsuojelusta pääasiassa valtio. Palotoimen henkilöstöstä osa on päätoimista ja osa sivutoimista. Lisäksi Norjassa on erillinen johtamisjärjestelmä suuronnettomuuksien varalta. Suuronnettomuuksia varten perustetuissa johtokeskuksissa (lähinnä meri- ja lentopelastuspalvelutehtävät) johtovastuu on poliisilla. Palotoimessa kunnilla on velvoite sopia keskinäisestä avunannosta naapurikuntien sekä teollisuuden ja valtion viranomaisten kanssa. Taajaan asutuilla alueilla (yli 20 000 asukasta) palotoimen järjestelyiden tulee perustua päätoimiseen päivystävään henkilöstöön.

Tanska

Tanskassa palotoimi ja väestönsuojelu on yhdistetty hallinnollisesti. Toimintaa sääntelee vuonna 1993 voimaan tullut valmiuslaki. Meripelastuspalvelu, lentopelastuspalvelu, merialueiden öljyn- ja kemikaalitorjunta ja ydinvoimaloiden pelastuspalvelu ovat kuitenkin järjestetty valmiuslaista irrallisena toimintana. Kunnat vastaavat alueensa pelastustoimesta.

Suuronnettomuuksien johtamisvastuu maa-alueilla on poliisilla. Suuresta osasta palo- ja pelastustoimen tehtäviä huolehtii kaupallinen turva-alan yritys, Falck.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa palokuntien tehtäviin kuuluvat tulipalojen sammuttaminen ja niiden ennaltaehkäisy. Palokunnat ovat kuitenkin käytännössä myös yleisiä pelastusorganisaatioita, jotka antavat apua muissakin onnettomuustilanteissa. Palotoimi on järjestetty alueellisesti kreivikunnittain ja seitsemällä metropolialueella. Pelastustoimi Englannissa ja Walesissa on jaettu 49 alueeseen, joissa kussakin on vakinaisia ja sivutoimisia pelastusasemia. Rahoituksesta vastaavat kreivikunnat ja metropolialueet (paikallisviranomaiset) osittain keskushallinnon (sisäasiainministeriö) tuella. Palotoimi kuuluu sisäasiainministeriön (Home Office) hallinnonalaan ja suuronnettomuuksien varalta tapahtuvaa suunnittelua johtaa sisäasiainministeriön yksikkö.

Alankomaat

Alankomaissa kunnat (538 kuntaa 1.1.1999) vastaavat pelastustoimesta. Päätoimiseen henkilöstöön perustuvia vakinaisia palokuntia Alankomaissa on kuusi ja sivutoimiseen henkilöstöön perustuvia palokuntia 230. Palokuntia, joissa on sekä päätoimista että sivutoimista henkilöstöä, on 285. Kunnat ovat lain mukaan velvollisia toimimaan yhteistoiminnassa suuronnettomuustilanteissa (alueellinen pelastustoimi). Alueellinen pelastustoimi (39 aluetta) vastaa avun organisoimisesta ja koordinoimisesta suuronnettomuuksissa. Suuronnettomuuksia ja poikkeusoloja koskevan lainsäädännön mukaan kunnat ovat velvollisia laatimaan valmiussuunnitelmia. Poikkeusoloissa, kuten sodassa, käytettäisiin samoja pelastusmuodostelmia kuin normaalioloissakin.

Saksa

Saksan 16 osavaltiota on kullakin oma

pelastustoimen lainsäädäntö. Kunnat vastaavat pelastustoimesta alueellaan. Suuremmissa väestökeskitymissä (yli 100 000 asukasta) henkilöstö on vakinaista ja muualla pääasiassa vapaaehtoista. Tarvittaessa kunnat tukeutuvat pelastustoimessa toistensa apuun. Valtio vastaa poikkeusolojen valmiudesta (sotatila). Poikkeusolojen valmius perustuu normaaliolojen valmiuteen ja valtion vastuulla on täydentää osavaltioiden valmiutta poikkeusoloissa (henkilöstö, erityiskalusto ja muu materiaalivalmius). Palokuntien ohella pelastustoimen tehtäviä hoitaa sammutustehtäviä lukuun ottamatta Technisches Hilfswerk, THW. Sen toiminta keskittyy erityisesti vesi-, sähkö-, kaasu- ja öljyverkostoon liittyvien ongelmatilanteiden hoitamiseen.

1.3. Nykytilan arviointi

Yhteiskunnan kehityksen myötä pelastustoimelle asetetut vaatimukset kasvavat. Tarvitaan entistä monipuolisempaa osaamista onnettomuusriskien hallitsemiseen ja onnettomuuksien torjumiseen. Ei enää riitä, että tulipalot sammutetaan ja palotarkastukset tehdään ajallaan. Tarkastustoiminnan lisäksi riskien arviointiin, turvallisuussuunnitteluun sekä oikein kohdennettuun valistukseen on paneuduttava entistä enemmän. Nykyisen kuntakohtaisen järjestelmän puitteissa ei ole mahdollisuuksia kehittää toimintaa riittävästi tähän suuntaan tai se tulisi aivan liian kalliiksi. Vaikka pieni kunta pystyisikin nykyisin omin voimin hoitamaan hyvin tarkastustoiminnan, valistuksen, pelastustoiminnan ja väestönsuojeluun varautumisen, turvallisuustyön kehittämiseen voimavarat eivät riitä.

Valtaosa kunnista on taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä toiminnan järjestämisen perusyksiköitä. Kehittämisessä tarvittava taloudellinen joustovara pelastustoimen sisällä on vain muutamilla suurimmilla kunnilla. Kuntien välinen yhteistoiminta on operatiivisella tasolla hyvää, mutta laajempaa yhteistyötä on lukuisista yrityksistä huolimatta saatu aikaan vain melko vähäisessä määrin. Pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi on ollut välttämätöntä ohjata kuntia normeilla joissakin tapauksissa varsin yksityiskohtaisestikin.

Pelastusviranomaisten keskeisenä tehtävänä on ehkäistä tulipaloja ja osaltaan myös muita onnettomuuksia. Tärkeä osa ennaltaehkäisyä on palotarkastusten suorittaminen. Siitä huolimatta on lakisäätöistä palotarkastuksista jäänyt viime vuosina noin puolet tekemättä.

Pelastustoiminnan johtamiseen tarvittavaa päällystöviranhaltijaa ei ole käytettävissä kaikkina vuorokauden aikoina niissä kunnissa, joissa on vain yksi päätoiminen päällystöviranhaltija. Osittain tilannetta on parannettu järjestämällä kuntien yhteinen päällystövarallaolo.

Vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön määrää uhkaa supistuminen erityisesti

sellaisissa kunnissa, joiden asukasluku vähenee ja asukkaat ikääntyvät.

Palokuntien päätoimisen henkilöstön työajan käytön tehokkuudessa on puutteita. Pienimmissä kunnissa päätoimista henkilöstöä on usein vain palopäällikkö ja hänen ajastaan huomattava osa kuluu hallintotehtävien hoitoon. Pelastustoimen viranhaltijoille kuuluu monenlaisia suunnittelutehtäviä, koulutustehtäviä, lupa-asioita ja konsultointia, joihin yhden henkilön työpanos ei kohtuudella riitä. Suurimpien kuntien vakinaisesta henkilöstä 90 % on vuorokausirytmisessä vuorotyössä eikä yleensä osallistu ennaltaehkäisevään työhön.

Pelastustoimen kalusto on ikääntymässä. Esimerkiksi noin puolet autokalustosta on liian vanhaa, eikä sen uusimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi varoja.

Pienehköjen vakinaisten palolaitosten siirtokuljetukset (kiireettömät sairaankuljetukset) aiheuttavat ongelmia hälytysvalmiuteen.

Onnettomuustilanteessa kunnalla on velvollisuus antaa apua toiselle kunnalle. Kuntien yhteistyötä on tiivistänyt pelastustoimilain säännös, jonka mukaan kunnan tulee yhteistyössä naapurikuntien, aluepalopäällikön, pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja kuntien välisen avun antamisesta siten, että hätäkeskus voi hälyttää lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, minkä kunnan yksiköitä ne ovat. Operatiivista toimintaa laajempi yhteistyö on pelastustoimessa kuitenkin ollut vähäistä. Pelastustoimen järjestämistapaa arvioineen selvitysmies Pekka Myllyniemen mukaan ”yhteistoiminnan kariutumiseen on useita syitä, joista tärkeimpiä ovat erimielisyydet kustannustenjaossa, henkilöstön vastustus ja kuntien yleiset yhteistyöongelmat. Vastaavat syyt on todettu myös Ruotsissa esteeksi kuntien yhteistyölle pelastustoimessa”.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Uudistuksen perimmäisenä tavoitteena on vähentää onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä pitää yllä turvallista elämänlaatua. Uudistuksen strategiset päämäärät liittyvät pelastustoimen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja palvelujärjestelmään. Tehokkuutta on lisättävä siten, että pelastustoimen voimavarat, henkilöstö, ammatillinen osaaminen ja kalusto, ovat parhaassa mahdollisessa käytössä. Palvelujärjestelmän tulee kattaa koko maa riskialueiden edellyttämällä tavalla ja ammattitaitoisesti. Väestön suojaamiseen on varauduttava valtakunnan turvallisuuspoliittisten linjausten mukaan.

Näiden tavoitteiden toteuttamisen edellytyksenä on, että pelastuslaitoksella on riittävästi voimavaroja. Erityisesti henkilömäärän tulee olla niin suuri, että laitos kykenee huolehtimaan perustehtävistä onnettomuuksien ehkäisyssä, järjestämään päällystövaramäärän siten, että alueella sattuneisiin onnettomuuksiin on tarvittaessa saatavissa päällystöviranhaltija. Henkilöstöllä tulee myös olla niin monipuolinen ja syvälinen asiantuntemus, että pelastuslaitos suoriutuu tehtävistään ilman yksityiskohtaista ohjausta. Henkilöstön ammattitaitoa on kyettävä ylläpitämään koulutuksella ja huolehdittava myös vapaaehtoisten koulutuksesta. Laitoksen vuotuisen budjetin tulisi olla niin suuri, että se mahdollistaa jouston ylläpitävissä tilanteissa ja kaluston ajanmukaisena pitämisen.

Pelastustoimen alueen tulisi kyetä lisäksi järjestämään asianmukaisesti öljyn ja vaarallisten aineiden torjuntaan sekä kiireelliseen sairaankuljetukseen liittyvät tehtävät. Tavoitteena on niin ikään, että alueellisessa järjestelmässä voidaan käyttää tehokkaasti pelastustoimen vapaaehtoisia toimijoita ja että vapaaehtoistoiminnan kehittämisedellytyksiä vahvistetaan.

Pelastustoimessa välttämättömän hälytystoiminnan sekä viranomaisyhteistyön varmistamiseksi aluejaossa tulisi ottaa huomioon muut aluejaot, kuten

hätäkeskusaluejako, läänijako, seutukuntajako, kihlakuntajako ja sairaanhoitopiirijako. Hätäkeskuslain mukaisia hätäkeskusalueita on 13. Samaan pelastustoimen alueeseen ei tulisi kuulua kuntia kahdelta tai useammalta hätäkeskusalueelta. Maakuntajakoa tulisi noudattaa mahdollisuuksien mukaan. Siitä voitaisiin kuitenkin poiketa erityisestä syystä, mikäli samalla ei rikottaisi hätäkeskusaluejaon mukaisia rajoja. Pelastustoimen aluejaossa tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon myös seutukunta-, kihlakunta- ja sairaanhoitopiirien rajat.

2.2. Vaihtoehtoiset ratkaisumallit

Uudistuksen tavoitteet olisivat toteutettavissa myös valtion ylläpitämänä toimintana. Valtion vastuulla oleva pelastustoimi merkitsisi suurta muutosta nykyiseen järjestelmään ja edellyttäisi huomattavia muutoksia hallinnossa. Tämän vuoksi pelastustoimen valtion vastuulle siirtämistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ja se voisi tulla kyseeseen vain siinä tapauksessa, että uudistus ei toteutuisi kuntien yhteistoimintana.

2.3. Keskeiset ehdotukset

Riittävän suorituskykyisten pelastuslaitosten aikaansaamiseksi ehdotetaan järjestelmää muutettavaksi siten, että palvelut tuotetaan kuntien yhteisesti ylläpitämällä pelastustoimen alueilla, jotka valtioneuvosto määrää. Alueen vastuulle tulisivat lähtökohtaisesti kaikki pelastustoimilaissa tai muussa laissa säädetyt kunnan pelastustoimen tehtävät. Joitakin tarkennuksia voi olla tarpeen tehdä väestönsuojelun määrittelyssä sekä vastuunjaosta kunnan eri toimialojen kesken väestönsuojelutehtävien hoitamisessa.

Kaikissa alueen kunnissa tulisi olla riittävä palvelutaso. Alueen sisällä tulisi huolehtia, että vähimmäistaso saavutetaan kaikissa alueen kunnissa. Sen varmistamiseksi olisi tehtävä yhtenäinen riskikartoitus.

Pelastustoimen alueen kokoa määriteltäessä keskeisiä kriteerejä ovat alueen päätoimisen

henkilöstön ja päällystön määrä sekä alueen muut voimavarat. Uusi järjestelmä antaa nykyistä paremman mahdollisuuden johtamisen vaatiman päällystöpäivystyksen järjestämiseen, erikoistumisen vaativiin tarkastus- ja suunnittelutehtäviin, onnettomuuksien ehkäisytyöhön sekä tehtäväkiertoon ikääntyneille palomiehille. Taloudellisen jouston edellytyksenä on riittävän suuri rahoituspohja. Alueella tulisi olla lisäksi yksi suurempi keskus, jolla on nyt vahva vakinainen pelastuslaitos. Sillä jo olevan asiantuntemuksen avulla alueen toiminta kehittyy nopeammin, kun osaamista voidaan hyödyntää koko alueella. Alustavasti on arvioitu, että alueella tulisi olla vähintään 100 päätoimista viranhaltijaa, joista 25—30 päällystöstä, jotta edellä kuvatut tehtävät voitaisiin hoitaa alueen omin voimin. Vuotuisen talousarvion tulisi olla vähintään 25—30 miljoonaa markkaa. Näillä perusteilla Suomeen muodostuisi noin 20 aluetta.

Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus yhteistoiminnasta, ja yhteistoiminta järjestettäisiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Alueen pelastustoimen tehtävät voisi hoitaa sopimuksen nojalla joku alueen kunnista tai tehtävää varten voitaisiin perustaa pelastustoimen kuntayhtymä. Uudistuksen yleinen ohjaus kuuluisi sisäasiainministeriölle.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen tavoitteena on pelastustoimen tehostaminen. Lähtökohtana on, että kuntien pelastustoimen kustannukset eivät kokonaisuutena tarkastellen nouse.

Kunta vastaa voimassa olevan lainsäädännön mukaan pelastustoimesta ja sen kustannuksista alueellaan. Kunnalle suoritetaan yleistä valtionosuutta siten kuin kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996) säädetään. Yleinen valtionosuus kohdistuu myös pelastustoimen tehtävistä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Kuntien pelastustoimen eräisiin kalustohankintoihin on vuosittain ollut käytettävissä valtion

varoja noin 20 miljoonaa markkaa. Myös palosuojelurahastosta on avustettu kuntien ja niiden sopimuspalokuntien kalustohankintoja sekä kuntien paloasemarakennushankkeita.

Kuntien yhteistoiminnassa järjestämisen pelastustoimen rahoitus olisi edelleen asianomaisten kuntien vastuulla. Lähtökohtana on, että pelastustoimen alueen kuntien sopimuksessa pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä sovittaisiin myös kuntien maksuosuuksista alueen pelastustoimen kustannuksiin. Samassa sopimuksessa ratkaistaisiin kysymys kaluston ja paloasemarakennusten omistus- ja vuokraussuhteista pelastustoimen alueella.

3.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Pelastustoimen alueiden toiminnan suunnittelun lähtökohtana on, että uusilla pelastustoimen alueilla on käytettävissä alueen kuntien pelastustoimen henkilöstö-, kalusto ja muut voimavarat. Esityksen mukaan pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien olisi tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä. Alueellisen pelastustoimen hallinto annettaisiin perustettavalle kuntayhtymälle tai jollekin alueen kunnista. Kuntayhtymä perustettaisiin kuntalain mukaisesti valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jossa määriteltäisiin muun muassa kuntayhtymän päätöksentekojärjestelmä, kuntien edustus ja äänivallan perusteet toimielimissä sekä mahdollisen yhtymäkokouksen tehtävät ja toimivalta. Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymällä voisi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä. Kuntalain säännösten mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Kuntayhtymän pelastustoimen henkilöstö olisi virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntayhtymään tehtävien edellyttämällä tavalla – pelastusviranomaistehtävää edellyttää jatkossakin virkasuhdetta.

Kuntayhtymän sijasta voitaisiin tehtävä antaa yhdelle alueen kunnista. Tällöin voidaan sopia, että pelastustoimen alueen muut kunnat valitsevat osan jäsenistä siihen toimielimeen, jonka toimialaan pelastustoimen hallinto kuuluu. Jäseninä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt. Pelastustoimen henkilöstö olisi virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa pelastustoimen tehtävistä huolehtivaan kuntaan.

Kuntien pelastustoimen henkilöstön asema järjestettäisiin pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämistä koskevassa sopimuksessa. Sopimuksessa sovittaisiin muistakin toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista. Sopimuksen tekemisen jälkeen voitaisiin aloittaa pelastustoimen alueen käytännön suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvät valmistelutehtävät.

Uudistuksen yhteydessä toteutettavilla henkilöstöjärjestelyillä ei ole vaikutusta pelastustoimen henkilöstön eläketurvaan, jos siirtyminen eläkelaitoksen jäsenyhteisöstä toiseen tapahtuu välittömästi. Kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännön määräysten mukaan kunnallisen palvelussuhteen ei katsota keskeytyvän viranhaltijan tai työntekijän siirtyessä jäsenyhteisön palveluksesta välittömästi toisen jäsenyhteisön palvelukseen, jos siirtymisen syynä on jäsenyhteisön tietyn toiminnan siirtyminen toisen jäsenyhteisön hoidettavaksi. Näin ollen henkilöstön palvelussuhteen katsotaan eläkettä määrättäessä työnantajan vaihdoksesta huolimatta jatkuvan yhdenjaksoisesti. Merkitystä ei ole myöskään sillä siirtykö henkilö kunnan palveluksesta suoraan toisen kunnan palvelukseen tai kuntayhtymän palvelukseen.

Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) mukaan eläkelaitoksen menot jaetaan eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen vastattavaksi jäsenyhteisöjen maksamien palkkojen ja muiden korvausten yhteismäärien sekä jäsenyhteisöjen palveluksen perusteella maksettujen eläkkeiden yhteismäärien suhteessa. Tämän lisäksi jäsenyhteisö on velvollinen

maksamaan eläkelaitokselle sen palveluksesta eläkkeelle jäävistä tietyissä eläkelajeissa niin sanotun omavastuuosuuden. Jos pelastustoimen alueen kunnat päättävät antaa pelastustoimen tehtävät jonkun kunnan hoidettavaksi, sen palvelukseen siirtyvien henkilöiden palkkasummasta menevä maksu sekä mahdollinen työkyvyttömyys-, työttömyys- tai yksilölliseen varhaiseläkkeeseen liittyvä omavastuumaksu siirtyy sellaisenaan tämän kunnan maksettavaksi. Eläkkeelle siirtyneille maksettuihin eläkkeisiin perustuvan maksuosuuden kohdalla tilanne on toinen. Tämä maksu tulee toimintaa hoitavan kunnan vastattavaksi ainoastaan siltä osin kuin eläkkeitä on sen palveluksessa olleille maksettu, toisin sanoen vasta silloin kun eläkkeelle siirtymisiä tapahtuu uudessa organisaatiossa ja silloinkin vain palvelua aikaa vastaavalta osalta. Pelastustoimen alueen kunnat voivat sopia, miten palkkasummista maksettavat eläkemaksut ja mahdolliset omavastuuosuudet jaetaan alueen kuntien kesken. Kuntien eläkevakuutukselle maksut on velvollinen suorittamaan se eläkelaitoksen jäsenyhteisö, jonka palveluksessa henkilöstö on. Jos kunnat päättävät perustaa kuntayhtymän, edellä mainitut maksut tulevat kuntayhtymän maksettaviksi. Tällöin kunnat voivat sopia kuntayhtymää perustettaessa jäsenkuntien osuuksista palkkasumman ja maksettujen eläkkeiden perusteella maksettavasta eläkemaksusta sekä mahdollisen omavastuuosuuden jakamisesta. Tällöinkin maksuista eläkelaitokselle vastaa kuitenkin kuntayhtymä.

Alueen pelastustoimen tehtävistä vastaava kunta tai kuntayhtymä tekisi tarvittavat sopimukset vapaaehtoisten palokuntien kanssa. Pelastustoimen vapaaehtoisten toimijoiden käyttö pelastustoimen tehtäviin jatkuisi nykyiseen tapaan ja vapaaehtoiset palokunnat (sopimuspalokunnat) huolehtisivat vastaisuudessakin lähiympäristönsä pelastustoiminnasta.

4. Asian valmistelu

4.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallitusohjelmaan perustuen valtioneuvosto määräsi 2 päivänä kesäkuuta 1999 valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen selvittämään pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi. Selvitysmies esitti loppuraportissaan 29 päivänä helmikuuta 2000 pelastustoimen järjestelmän tehostamista muodostamalla noin 30 kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointia. Selvitysmies esitti pelastustoimeen tehtävämuutoksia, voimavarojen käytön tehostamista ja johtamisen kehittämistä. Sen sijaan hän ei esittänyt pelastustoimen siirtämistä valtion vastuulle. Pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle tulisi selvitysmiehen mukaan harkittavaksi siinä tapauksessa, ettei kunnallisten alueellisten pelastustoimien muodostaminen lakisääteisesti osoittautuisi poliittisesti tai muutoin toteuttamiskelpoiseksi. Uudistus on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä ja kiinteässä yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Valmistelutyössä on käytetty hyväksi työryhmiä, joissa on ollut edustus pelastustoimen eri sidosryhmistä, kuten alan järjestöistä, kunnista, lääninhallituksista sekä vapaaehtoiskentästä.

4.2. Lausunnot

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikilta kunnanhallituksilta, ministeriöiltä, lääninhallituksilta ja maakuntien liitoilta sekä Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, Suomen Kuntaliitolta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Häätäkeskuslaitokselta, Kuntien eläkevakuutuslaitokselta ja Pelastusopistolta. Järjestöistä lausunto pyydettiin alueellisilta pelastusliitoilta, Finlands svenska brand- och räddningsförbundilta, Nuohousalan Keskusliitolta, Suomen Palokalustoliikkeiden yhdistykseltä, Suomen Palopäällystöliitolta, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestöltä, Suomen Punaiselta Ristiltä, Suomen Sopimuspalokuntien Liitolta ja Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitolta. Ammattiliitoista lausunnonantajia olivat AKAVA-JS, Kunnallisvirkamiesliitto, Kunta-alan ammattiliitto KTV sekä

Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö KTN.

Samassa yhteydessä pyydettiin lausuntoa sisäasiainministeriön asettaman työryhmän laatimasta pelastustoimen aluejakoluonnoksesta. Työryhmä on esittänyt valtakunnan jakamista 21:een pelastustoimen alueeseen. Pelastustoimen aluejako valmistellaan valtioneuvoston päätettäväksi lain voimaan tulon jälkeen vuoden 2002 alkupuolella ja ehdotuksesta kuullaan kuntia uudelleen ennen päätöksentekoa.

Lausunnonantajista suurin osa kannattaa esityksen mukaista alueellista pelastustoimen järjestelmää.

Kaikki ministeriöt puoltavat esitystä tai niillä ei ole huomautettavaa sen johdosta. Puolustusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö katsovat yhteistyön edellytysten paranevan alueellisen organisaation puitteissa merkittävästi. Valtiovarainministeriön mielestä valtion rahoitusta hankkeen toteuttamiseen ei tarvita. Lääninhallitukset puoltavat esitystä Oulun lääninhallitusta lukuun ottamatta. Lapin lääninhallitus ehdottaa lisäaikaa uuteen järjestelmään siirtymiselle läänin alueella vuoteen 2006 saakka.

Maakuntien liitot puoltavat uudistusta lukuun ottamatta Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Suomen liittoa.

Työmarkkinajärjestöt puoltavat esitystä. Kunta alan ammattiliitto KTV pitää kuitenkin parempana sellaista mallia, jossa kunnat sopisivat pelastustoimen yhdistämisestä vapaaehtoiselta pohjalta.

Suomen Kuntaliitto, Suomen Palopäällystöliitto, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ja Nuohousalan Keskusliitto puoltavat esitystä. Suomen Sopimuspalokuntien Liitto näkee

uudistuksen mahdollisuutena parantaa pelastustoimen tehokkuutta; liitto toivoo kuitenkin muutoksen toteuttamiseen valtakunnallista koordinaointia ja sopimista yleislinjoista, siirtymäkausista sekä mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon alueen päättävissä elimissä.

Kuntien enemmistö pitää lakiehdotusta perusteltuna. Yksiselitteisen kielteisesti ehdotukseen suhtautuu noin sata kuntaa.

Lapin läänin kunnista suurin osa vastustaa hanketta. Oulun läänissä myös yli puolet alueen kunnista on antanut kielteisen lausunnon. Keski-Suomen alueella huomattava osa kunnista on kannaltaan kielteisiä uudistukseen tai sen toteuttamistapaan. Toisaalta on alueita, joista ei ole tullut yhtään täysin kielteistä lausuntoa kuten Pirkanmaa ja Kymenlaakso.

Vastustajien perusteluissa esiintyy harvaan asutuilla alueilla epäilyksiä siitä, että yhteistoiminnasta ei pitkien etäisyyksien vuoksi olisi hyötyä ja että uudistus aiheuttaisi lisäkustannuksia. Osassa kuntien lausuntoja toivotaan kuntakohtaisten lisäselvitysten tekemistä tai kokeilun järjestämistä joillakin alueilla. Lisäksi on pelätty vapaaehtoisen palokuntatoiminnan vaarantuvan uudistuksen myötä ja on esitetty epäilyksiä siitä, hyväksyvätkö vapaaehtoiset palokunnat jatkossa sopimuskumppaniksi pelastustoimen alueen viranomaisen.

Lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnosta on korjattu oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian ehdotusten perusteella, jotka koskivat asioiden ratkaisemista valtioneuvoston yleisistunnossa sekä siirtymäsäännöksen tarvetta.

5. Riippuvuus muista esityksistä

Pelastustoimen lainsäädännön uudistaminen

on suunniteltu toteutettavaksi kahdessa vaiheessa.

Ensimmäisessä vaiheessa säädettäisiin tämän esityksen mukaisesti pelastustoimen aluejaosta ja kuntien velvollisuudesta sopia yhteistoiminnan järjestämisestä pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Sopimukset tehtäisiin vuoden 2002 kuluessa ja toiminnan käynnistämisen suunnitteluun olisi aikaa vuoden 2003 loppuun. Sopimuksen mukainen yhteistoiminta käynnistyisi vuoden 2004 alusta.

Toisessa vaiheessa toteutettaisiin lainsäädännössä uuden järjestelmän edellyttämät muutokset pelastustoimilakiin ja muuhun pelastustointa koskevaan lainsäädäntöön.

Pelastustoimilain muuttamista koskeva laki ja siihen liittyvät muut säädösmuutokset olisi tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2004 alusta, kun kuntien yhteistoimintaan perustuvien pelastuslaitosten toiminta käynnistyy.

Pelastustoimilakiin tulisi tehdä muutoksia, jotka johtuvat pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymisestä yksittäiseltä kunnalta alueen kuntien yhteiselle vastuulle. Samassa yhteydessä on mahdollista toteuttaa muita uudistuksen tavoitteiden toteuttamista edistäviä lainsäädäntömuutoksia. Näiden muutosten valmistelutyö on käynnissä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta

1 §. *Lain tarkoitus.* Lailla pyritään tehostamaan pelastustoimen voimavarojen käyttöä järjestämällä pelastustoimi nykyistä suuremmissa yksiköissä. Yhteistyö parantaa palveluja. Toimintaa on mahdollisuus tehostaa keskittämällä hallintoa, hankintoja, teknisiä järjestelmiä sekä suunnittelemalla pelastustoimen kaluston ja muiden voimavarojen käyttö suuremmissa

yksiköissä. Lisäksi suurempi henkilöstö antaa mahdollisuuden erikoistua eri tehtäviin kuten esimerkiksi suunnitteluun, onnettomuuksien ehkäisyyn, koulutukseen ja muihin erityisosaamista vaativiin tehtäviin.

2 §. *Lain soveltamisala.* Ehdotettua lakia sovellettaisiin kuntien yhteistoiminnan järjestämiseen pelastustoimilaissa tarkoitettujen pelastustoimen palvelujen tuottamisessa lukuun ottamatta hätäkeskustoimintaa. Pelastustoimeen kuuluu pelastustoimilain mukaan tulipalojen ja muiden pelastustoimilaissa tarkoitettujen onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja

väestönsuojelu.

Kunnan pelastustoimen palvelut on määritelty pelastustoimilain 4 §:ssä. Sen mukaisesti kunta vastaa pelastustoimesta alueellaan ja sen tulee siinä tarkoituksessa:

- 1) huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä;
- 2) ylläpitää väestönsuojelun valmiutta ja huolehtia tarvittaessa siihen kuuluvista valmisteluista;
- 3) yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen tehtäviä pelastustoimessa;
- 4) huolehtia palotarkastuksista ja muusta pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä;
- 5) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta; sekä
- 6) huolehtia pelastustointa koskevasta valistuksesta ja neuvonnasta.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi pelastustoimilaisissa kuntien vastuulle säädetty hätäkeskustoiminta. Hätäkeskuslain mukaan kuntien ylläpitämä pelastustoimen hätäkeskustoiminta siirtyy valtion vastuulle vuosien 2001—2005 välisenä aikana lukuun ottamatta Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Kirkkonummen, Siuntion ja Vantaan kuntia, joissa hätäkeskustoiminta jää vuoden 2005 jälkeenkin näiden kuntien vastuulle.

Pykälän 2 momentin mukaisesti lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta maakunnan pelastustoimen asioissa lukuun ottamatta väestönsuojelua. Ahvenanmaan maakuntaa ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää esityksen mukaisen pelastustoimen yhteistoiminnan piiriin.

3 §. *Pelastustoimen aluejako.* Kuntien yhteistoiminnan järjestämiseksi maan alue jaettaisiin pelastustoimen alueisiin, jotka määräisi valtioneuvoston yleisistunto kuntia kuultuaan. Valtioneuvoston päätös olisi hallintopäätös, joka annettaisiin kunnille tiedoksi laissa tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/1966) säädetyn mukaisesti. Tarkoituksena on, että valtioneuvosto päättäisi päätöksen julkaisemisesta myös Suomen säädöskokoelmassa sen mukaisesti kuin Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 6 §:n 2 momentissa säädetään.

Päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyn mukaisesti. Valtioneuvoston ohjesääntöön (1522/1995) lisättäisiin lain voimaantulon yhteydessä kohta, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan asiat, jotka koskevat pelastustoimen alueiden määräämistä. Alueiden tulisi olla melko suuria, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet toteutuisivat. Asetettujen kriteerien mukaan näyttäisi siltä, että alueiden määräksi tulisi noin 20.

4 §. *Pelastustoimen järjestämismääräykset.* Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus yhteistoiminnasta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002. Yhteistoiminta järjestettäisiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Niiden mukaan pelastustoimen tehtävät annettaisiin hoidettavaksi jollekin pelastustoimen alueen kunnista tai ne hoitaisi kuntayhtymä. Laissa ei säädetäisi sopimuksen sisällöstä. Kuntien tulisi sopia hallinnosta, kustannusten jaosta, virkajärjestelyistä ja muista toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista.

Jos pelastustoimen alueeseen kuuluvat kunnat eivät pääsisi sopimukseen, määräisi pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista valtioneuvosto. Valtioneuvoston ohjesääntöön lisättäisiin lain voimaan tulon yhteydessä kohta, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan asiat, jotka koskevat pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista määräämistä niissä tapauksissa, joissa kunnat eivät pääse asiassa sopimukseen. Tarkoituksena on, että määräys väistyisi välittömästi kun kunnat pääsisivät sopimukseen yhteistoiminnan ehdoista.

5 §. *Suunnittelun ohjaus.* Lakiehdotuksen mukaisen yhteistoiminnan käynnistämisen ja alueiden muodostamisen yleinen ohjaus kuuluisi sisäasiainministeriölle, jota avustaisi tarvittaessa asianomainen lääninhallitus. Tarkoituksena on, että kunnat toteuttaisivat järjestelyt ilman valtion yksityiskohtaista ohjausta.

6 §. *Voimaantulo.* Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Pykälän 2 momenttiin on otettu tavanomainen voimaantulosäännös.

7 §. *Siirtymäsäännös.* Ehdotettu laki tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002 ja laissa tarkoitettu yhteistoiminta olisi voimaantulosäännöksen mukaan aloitettava 1 päivästä tammikuuta 2004 lukien.

Voimassa olevan pelastustoimilain 5 §:n 3 momentin mukaan kunnat voivat hoitaa pelastustoimen tehtävänsä yhteistoiminnassa sen mukaan kuin kuntalaissa säädetään. Pelastustoimilain 10 §:n mukaan kunnan tulee tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa. Pelastustoiminnan johtamisen varmistamiseksi sekä pelastustoimen yhteistoiminnan tehostamiseksi läänin alue jaetaan pelastustoimilain 11 §:ssä säädetyn mukaisesti yhteistoiminta-alueisiin. Yhteistoiminta-aluejaon sekä yhteistoiminta-alueen keskuskunnan määrää lääninhallitus. Pelastustoimilain 13 §:ssä säädetään hälytysohjeesta. Säännöksen mukaan kunnan tulee yhteistyössä naapurikuntien, aluepalopäällikön, pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja kuntien välisen avun antamisesta.

Nykymuotoinen pelastustoimilaki ja sen yhteistoimintaa koskevat säännökset olisivat voimassa vuoden 2003 loppuun saakka. Koska esityksessä ehdotetussa laissa, joka ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2002 alusta, säädettäisiin erityisesti pelastustoimen yhteistoiminnasta, on sääntelyn selkeyden vuoksi perusteltua ottaa ehdotettuun lakiin siirtymäsäännös, jonka mukaan nykymuotoinen yhteistoiminta jatkuisi vuoden 2003 loppuun saakka.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien olisi tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnasta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002 ja kuntien yhteistoiminta alkaisi 1 päivästä tammikuuta 2004 lukien.

3. Säättämisjärjestys

Lakiehdotus laajentaisi kuntien yhteistoimintavelvoitetta pelastustoimessa. Valtioneuvoston päätöksen mukaiseen pelastustoimen alueeseen kuuluvat kunnat veloitettaisiin toteuttamaan pelastustoimilaisissa tarkoitettut tehtävät kuntalaissa määriteltyjen yhteistyömuotojen puitteissa. Kunnat voisivat sen mukaisesti sopia, että pelastustoimi annetaan hoidettavaksi jollekin alueen kunnista taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.

Pelastustoimilakiin sisältyy jo nykyisellään veloitteita kuntien väliseen yhteistoimintaan. Pelastustoimen tehtäviä on tarvittaessa hoidettava kuntarajojen estämättä. Kunnan tulee tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa. Hätäkeskuksen on hälytettävä lähin tarkoituksenmukainen yksikkö ja tarvittaessa aluepalopäällikkö voi ryhtyä johtamaan pelastustoimintaa. Pelastustoimilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 76/1998 vp) perusteluissa on käsitelty pelastustoimilakia kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Säättämisjärjestystä koskevissa perusteluissa todetaan, että kuntien itsehallinnosta olevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä on sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 14/1986 vp). Pelastustoimilain ei hallituksen esityksen mukaan katsottu merkitsevän puuttumista kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta ei katsonut

lausunnossaan esityksen olevan ristiriidassa kunnan itsehallinnon kanssa.

Kunnan asemaa nykyään määrittelevät keskeiset säännökset on 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulleessa uudessa perustuslaissa. Kuntien itsehallinnollinen asema määritellään perustuslain 121 ja 122 §:ssä. Perustuslain mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain mukaan lailla. Myös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Edelleen kuntajaon perusteista on perustuslain mukaan säädettävä lailla.

Perustuslain vaatimus säätää lailla kuntien hallinnon yleisistä perusteista sisältää muun muassa sen, että kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttö, kunnan hallinnon järjestämisen perusteet ja kunnan

asukkaiden keskeiset osallistumisoikeudet on määriteltävä lain tasolla. Kunnat voivat edellä kuvatun estämättä kuitenkin huolehtia ilman laissa olevia yksityiskohtaisia säännöksiä hallinnon yksityiskohtaisesta järjestämisestä kunnassa.

Lakiehdotuksen ei voida katsoa puuttuvan perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon siten, että se rajoittaisi kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä pelastustoimessa säädettäisiin perustuslaissa edellytetyn mukaisesti lailla. Koska asia voi olla tulkinnanvarainen, tulisi säätämisyjärjestyksestä saada eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

pelastustoimen alueiden muodostamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua.

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kuntien yhteistoiminnan järjestämiseksi pelastustoimilaisissa (561/1999) tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa lukuun ottamatta hätäkeskustoimintaa.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

3 §

Pelastustoimen aluejako

Tässä laissa tarkoitetun yhteistoiminnan järjestämiseksi maan alue jaetaan pelastustoimen alueisiin, jotka määrää valtioneuvosto kuntia kuultuaan.

4 §

Pelastustoimen järjestämismääräykset

Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien on tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002. Sopimuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa (365/1995).

Jos kunnat eivät pääse määräajassa 1 momentissa tarkoitettuun sopimukseen, määrää pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista valtioneuvosto.

5 §

Suunnittelun ohjaus

Tämän lain mukaisen yhteistoiminnan käynnistämisen, suunnittelun ja alueiden muodostamisen yleinen ohjaus kuuluu sisäasiainministeriölle, jonka apuna toimii asianomainen lääninhallitus.

toimenpiteisiin.

7 §

6 §

Siirtymäsäännös

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 . Tässä laissa tarkoitettu yhteistoiminta on
aloitettava 1 päivästä tammikuuta 2004.
Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain
täytäntöönpanon edellyttämiin

Vuoden 2003 loppuun on pelastustoimen
yhteistoiminnasta voimassa, mitä siitä
säädetään pelastustoimilaissa ja sen nojalla
annetuissa säädöksissä.

Helsingissä 31 päivänä elokuuta 2001

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*