

841/00.04.00/2016

Lausunto pelastustoimen järjestämisalakiluonnoksesta

1543/09/05/01/2016

KH § 251

Valmistelija: Marita Toikka

Sisäministeriön lausuntopyyntö 1.9.2016:**"HE luonnos laiksi pelastustoimen järjestämisestä; lausuntopyyntö**

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 viranomaisien kanssa erikseen sovitaan.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2017.

Sisäministeriö pyytää jakelussa mainituilta lausuntoa liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 11. marraskuuta 2016, ensisijaisesti sähköisesti (jatkokäsiteltävässä muodossa) osoitteeseen: kirjaamo@intermin.fi. Lausunto voidaan toimittaa myös postitse osoitteeseen: Sisäministeriö, kirjaamo, PL 26, 00023 Valtioneuvosto. Lisäksi lausunto pyydetään toimittamaan osoitteeseen linda.viitala@intermin.fi.

Jakelussa mainittuja pyydetään ottamaan lausunnossaan huomioon alaisen hallintonsa näkemykset. Alueen pelastustoimia pyydetään varaamaan alueensa kunnille tilaisuus lausua esityksen johdosta."

Riskienhallintapäällikkö Aki Pihlajan lausuntoluonnos 1.10.2016 asiassa:

"Lakiesityksen sisältö

Esitetyn lain pääasialliset muutokset nykyiseen lakiin sekä pelastustoimen johtamiseen ja toimintamalliin ovat esitetty tiivistetysti edellä lainatussa otteessa lausuntopyynnöstä. Hieman tarkemmin tarkasteltuna, lain keskeiset ehdotukset ovat

- Pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan ensihoidon järjestämisestä vastaavien viiden maakunnan tehtäväksi. Ne järjestäisivät pelastustoimen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun laissa tarkoitetun yhteistyöalueen kaikkien maakuntien alueella.
- 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).
- Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin pelastustoimen järjestämisestä vastaavalle maakunnalle lainsäädäntöä täydentävät strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiseksi.
- Laissa säädettäisiin pelastustoimen palvelutasosta, jonka tulisi vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Palvelutasoa määriteltäessä olisi otettava huomioon myös toiminta poikkeusoloissa.

- Laissa säädettäisiin neuvottelumenettelystä, jossa sisäministeriö ja pelastustoimen järjestämisestä vastaavat maakunnat neuvottelisivat vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta.
- 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.

Lain vaikutukset

Esityksen mukaisen lain vaikutuksia on tarkasteltu talouden, henkilöstön, omaisuuden, pelastustoiminnan, viranomaisten sekä ympäristön ja yhteiskunnan näkökulmista. Tiivistetysti, lain vaikutukset ovat seuraavanlaisia:

- Lain tavoitteena on sosiaali- ja terveystoimea vastaavasti pelastustoimen toimintamenojen vuotuisen kasvun rajoittaminen 1,8 prosentista 0,9 prosenttiin, jolloin toimintamenot olisivat vuonna 2030 yhteensä 471,0 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa 48,3 miljoonan euron laskennallista säästöä.
- 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. Suuremmat alueet mahdollistaisivat nykyistä paremmin henkilöstövoimavarojen muutoksen hallinnan. Lisäksi hallinto- ja tukipalveluiden toimintoja yhdistämällä saadaan merkittäviä säästöjä. Sopimuspalokuntien asemapaikat säilyisivät lain tullessa voimaan lähtökohtaisesti siellä, missä ne nykyään ovat.
- 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.

- Pelastustoimen palveluiden suunnitteluperusteita voitaisiin suuremmilla alueilla muuttaa nykyistä yhdenmukaisemmiksi ja optimoida miehistövahvuuksia. Johtamisjärjestelmä olisi mahdollista sovittaa suuremmille alueille, mikä vähentäisi päivystys- ja varallaolotehtäviin osallistuvien määrää. Yhdenmukaisempi järjestelmä edistäisi myös sopimuspalkokuntien käyttöä.
- Sen lisäksi, että pelastustoimen järjestämisvastuu ehdotetaan siirrettäväksi nykyiseltä 22 alueen pelastustoimelta viiden maakunnan tehtäväksi, ehdotetulla lailla ei sellaisenaan olisi merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. 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.
- Ehdotettu laki on luonteeltaan hallintolaki, jonka pääasiallinen tarkoitus on määrittää vastuu pelastustoimen järjestämisestä ja pelastustoimen viranomaisten keskinäiset suhteet, eikä lailla ei ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.
- Ehdotetulla lailla ei 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.
- 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.

Etelä-Karjalan pelastuslaitoksen lausuntoluonnos

Etelä-Karjalan pelastuslaitos on laatinut lakiesityksestä lausuntoluonnoksen. Yhteenvedona Etelä-Karjalan pelastuslaitos toteaa seuraavaa:

Pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta on välttämätön, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa kiireellisiä ensihoitotehtäviä ja kiireellisiä ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa erikseen sovitaan.

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. Pelastustoimen hajautettu asemaverkosto ja valmiudessa oleva pelastushenkilöstö ovat merkittävä voimavara ensihoidon ruuhka- ja suuronnettomuustilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Pelastustoimen järjestämisvastuuta ratkaistaessa tulee kokonaisuutena arvioida eri hallinnollisten tasojen toiminnallinen yhteensopivuus, niiden monitoimialaisuus, eri toimijoiden oikea työnjako sekä taloudellinen kantokyky sekä väestöllinen ja toiminnallinen kestävyys pitkälle tulevaisuuteen. Tavoitteena tulee olla taata kustannustehokas, yhtenäinen ja laadukas pelastustoimi koko maassa.

Kokonaisarvion perusteella tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto on, että pelastustoimen ja ensihoidon järjestämisvastuu osoitetaan 18 maakunnan tehtäväksi. Tämän lisäksi pelastustoimen järjestämislaissa / pelastuslainsäädännössä säädettäisiin yhteistyöalueen maakunnille lakisääteinen velvoite järjestää ja rahoittaa yhdessä erikseen määriteltävät pelastustoimen tehtävät. Kokoamisen tarkoituksena on varmistaa pelastustoimen palvelujen saatavuus sekä palvelun kustannusvaikuttavuus ja tehokkuus tilanteissa, joissa hajautettu palvelutuotanto ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden, johtamisen, tehtävien edellyttämän ammattihenkilöstön erityisosaamisvaatimusten, valtakunnallisen yhdenmukaisuuden kehittämisen tai tehtävistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Palvelujen tuottaminen tapahtuu erikseen määrättyjen maakuntien toimesta eikä vaikuta maakuntien järjestämisvastuuseen, joka säilyy yhdenmukaisena kaikilla maakunnilla.

Pelastustoimen rahoituksen osalta tulee huolehtia siitä, että laskennalliset rahoitusperusteissa huomioidaan alueen riskit ja erityispiirteet turvaten pelastustoimen kehittämisen ja nykyisen palvelutason ylläpitämisen maakuntien alueilla. Valtion tulee osallistua pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka korvaaminen valtion varoista tai järjestäminen valtion toimesta on erityisesti syystä tarkoituksenmukaista.

Pelastustoimen uudistuksessa sopimuspalokuntajärjestelmän toimintaedellytykset tulee turvata ja niiden asemaa ei saa heikentää nykyisestä.

Nykyisen paloasemaverkoston käytön turvaaminen / vuokraaminen tulee turvata pidemmälle kuin vuoden 2021 loppuun. Pelastuslaitosten käytössä oleva pelastuskalusto tulee jäädä niinin maakuntiin ja paloasemille, missä ne ovat vuoden 2018 lopussa.

Maakunnan varautumisen yhteensovittaminen tulisi osoittaa pelastuslaitoksen tehtäväksi ja pelastustoimen toimialaosaaminen tulee sijoittaa palveluja järjestävälle tasolle maakuntiin. Pelastustoimi toimii maakunnallisen turvallisuusviranomaisena, jonka suorituskky on suunniteltu ja mitoitettu kaikkiin turvallisuustilanteisiin päivittäisistä tehtävistä poikkeusoloihin asti.

Muilta osin pelastustoimen järjestämislaki luo perusteet pelastustoimen kehittämiselle tavoitteena taata kustannustehokas, yhtenäinen ja laadukas pelastustoimi koko maassa pitkälle tulevaisuuteen.

Edellä viitatus perusteella Imatran kaupunki esittää lausuntonaan asiassa seuraavaa:

Imatran kaupunki esittää, että pelastustoimen järjestämisvastuuta ratkaistaessa tulee kokonaisuutena arvioida eri hallinnollisten tasojen toiminnallinen yhteensopivuus, niiden monitoimialaisuus, eri toimijoiden oikea työnjako, taloudellinen kantokyky sekä väestöllinen ja toiminnallinen kestävyys pitkälle tulevaisuuteen. Hallinnon keskittäminen ei saa johtaa lähipalveluiden vähenemiseen. Tavoitteena tulee olla taata kustannustehokas, yhtenäinen ja laadukas pelastustoimi koko maassa. Pelastustoimi ja ensihoito ovat tyypillisiä lähipalveluita ja niiden järjestämis- ja tuottamisvastuu on oltava lähempänä muuta maakuntien toimintaa.

Imatran kaupunki esittää Etelä-Karjalan pelastuslaitoksen kantaa mukaillen, että hallituksen esityksen sijaan pelastustoimen järjestämisvastuu osoitetaan 18 maakunnan tehtäväksi. Pelastustoimen osalta on kuitenkin luotava laajemmat yhteistyöalueet, joiden maakunnilla on lakisääteinen velvoite järjestää ja rahoittaa yhdessä erikseen määriteltävät pelastustoimen tehtävät. Kokoamisen tarkoituksena on varmistaa pelastustoimen palvelujen saatavuus sekä palvelun kustannusvaikuttavuus ja tehokkuus tilanteissa, joissa hajautettu palvelutuotanto ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden, johtamisen, tehtävien edellyttämän ammattihenkilöstön erityisosaamisvaatimusten, valtakunnallisen yhdenmukaisuuden kehittämisen tai tehtävistä johtuvien suurten kustannusten perusteella.

Maakunnallisen pelastustoimen voimavarojen käyttöä on tehostettava sekä palvelujen saatavuutta ja laatua on parannettava. Pelastustoimen järjestämisen ja toteuttamisen laatua sekä vaikuttavuutta on arvioitava jatkuvasti ja säännöllisesti. Maakunnilla on oltava riittävät keinot pelastustoimen ohjaamiseen alueellaan. Myös sopimuspalokuntajärjestelmän toimintaedellytykset tulee turvata ja niiden asemaa ei saa heikentää nykyisestä.

Pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta on välttämätön, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa kiireellisiä ensihoitotehtäviä ja kiireellisiä ensivastetehtäviä sen mukaan kuin sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa erikseen sovitaan. Tämä parantaa viranomaistoiminnan yhdenmukaisuutta ja laatua sekä helpottaa yhteistoimintaa. Yhdenmukainen järjestämismalli voi mahdollistaa myös resurssien tehokkaampaa käyttöä ja monipuolisempia suorituskäytöksiä. Lainsäädännössä on varmistettava pelastuslaitosten mahdollisuus tuottaa terveydenhuollon kanssa sovitulla tavalla ensivaste- ja ensihoitopalveluja. Yhteistyö mahdollistaa sisäisen turvallisuuden osa-alueella laajan viranomaisten välisen synergian sekä alueellisten palvelutarpeiden mukaan joustavan palveluvalikoiman.

Pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita sekä onnettomuusuhkia riskien arviointiin perustuen. Myös harvaan asuttujen alueiden palvelutaso on turvattava. Pelastustoimen rahoitusosuuden määräytyminen maakuntien rahoituslakiluonnoksen perusteella ei huomioi alueilla olevia erityispiirteitä kuten esimerkiksi alue- ja väestörakennemuutoksia, alueen riskikeskittymiä/-kohteita, harvaan asuttuja alueita, pitkiä etäisyyksiä, laajoja vesistöalueita, saaristoja, kansainvälistä rajaliikennettä ja muita alueen erityispiirteitä, jotka vaativat määrättyjen pelastustoimen järjestelmien ylläpitämistä. Tämä johtaisi esimerkiksi Etelä-Karjalassa talouden osalta sellaisiin seurausvaikutuksiin alueen pelastustoimen palvelukyvylle ja sitä kautta kansalaisten saamalle pelastustoimen palveluille, että kansalaisten alueellista yhdenvertaista kohtelua ei kyetä varmistamaan. Harva-alueiden turvallisuuspalveluja ei voida enää heikentää. Pelastustoimen rahoituksen osalta tulee huolehtia siitä, että laskennalliset rahoitusperusteet ovat tarkoituksenmukaiset turvaten pelastustoimen kehittämisen ja vähintään nykyisen palvelutason ylläpitämisen maakuntien alueilla.

Vaikka laki on luonteeltaan hallintolaki, eikä lakiehdotuksella ole sellaisenaan vaikutuksia nykyiseen paloasemaverkkoon, ovat pelastustoimen käytössä olevat tilat vuokralla kunnilta ja ne on rakennettu nimenomaan pelastustoimen käyttöön. Mikäli paloasemaverkkoa karsitaan tulevaisuudessa, kunnalle voi jäädä huolekseen vaikeasti markkinoitavaa tilaa. Nykyisen paloasemaverkoston käytön turvaaminen / vuokraaminen tulee turvata pidemmälle kuin vuoden 2021 loppuun. Pelastuslaitosten käytössä oleva nykyinen pelastuskalusto tulee jäädä niihin maakuntiin ja paloasemille, missä ne ovat vuoden 2018 lopussa."

Oheismateriaali:

Etelä-Karjalan pelastuslaitoksen lausunto

Kaupunginhallitus

§ 251

31.10.2016

Kj:n ehdotus:

Kaupunginhallitus päättää antaa lausuntonaan asiassa edellä esitetyn riskienhallintapäällikkö Aki Pihlajan laatiman lausuntoluonnoksen mukaisen lausunnon.

Päätös:

Hyväksyttiin.

Otteen oikeaksi todistaa Imatralla 10.11.2016
KESKUSHALLINTO- JA KONSERNIPALVELUT

Tiina Luukkonen
toimistos sihteeri

Jakelu

Lappeenrannan kaupunki
Riskienhallintapäällikkö Aki Pihlaja