

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 241/2020 vp)

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö kiittää mahdollisuudesta päästä vaikuttamaan tulevia hyvinvointialueita ja pelastustoimen järjestämistä sekä pelastusalaan yleisemminkin koskevaan lainsäädäntöön ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Pelastustoimen rahoitus ja riskianalyysit

Hallituksen esityksestä ei käy selvästi ilmi, että hyvinvointialueen pelastuslaitoksen hakiessa rahoitusta valtion talousarvion ulkopuolisista rahoitusmekanismeista (esimerkiksi EU-rahoituskanavien kautta) se ei vähentäisi valtion rahoitusosuutta. Ehdotetun 4 pykälän 2 momentin nojalla hyvinvointialueella olisi oikeus periä asiakas- ja käyttömaksuja järjestämiensä palvelujen käytöstä siten kuin niistä erikseen säädetään sekä päättää maksutulojen käytöstä. Maksutuloilla ei olisi välitöntä vaikutusta yksittäisen hyvinvointialueen rahoituksen suuruuteen siten, että esimerkiksi maksutulojen ennakoitua suurempi kasvu aiheuttaisi valtion rahoituksen alentamisen. Olisi aiheellista lisätä 4 §:ään momentti, jonka mukaan hyvinvointialueella olisi oikeus hankkia valtion talousarvion ulkopuolisia hanke- ja muita avustuksia toiminnan kehittämistä varten, joilla ei olisi välitöntä vaikutusta yksittäisen hyvinvointialueen rahoituksen suuruuteen siten, että esimerkiksi ennakoitujen avustusten määrä aiheuttaisi valtion rahoituksen alentamisen. Yksittäisten hankeavustusten osuutta ei saisi myöskään ottaa vähennyksenä huomioon tarkasteltaessa pelastustoimen valtakunnallisia käyttökustannuksia, kuten asiakasmaksuista esityksen sivulla 205 todetaan.

Hyvinvointialueiden rahoitusta koskevan lakiesityksen 6 §:n 2 momentin mukaan pelastustoimen rahoituksen tason korottamiseen ei sovellettaisi rahoituslain 7 §:ää. Pelastustoimen palvelutarpeen ei esityksessä arvioida kasvavan sote-palveluja vastaavasti. Tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että muun muassa väestön ikärakenteen muutos tulee johtamaan palo- ja onnettomuusriskien kasvamiseen. Lakiesitys ei sisällä laskentamalleja muuttuvien riskien huomioimiseksi pelastustoimen rahoituksessa, mutta esityksessä todetaan, että pelastustoimen riskianalyysimalleja kehitetään yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa. Pelastustoimen nykyiset riskianalyysimallit eivät riittävän hyvin ota huomioon yhteiskunnallisia muutoksia, jotka voivat keskeisesti vaikuttaa pelastustoimen palveluiden tarpeeseen.

Lakiesitys ei sisällä mekanismeja sen varmistamiseksi, että pelastustoimen riskianalyysit tulisivat varmuudella tarkasteltua uudelleen. Siten hallintovaliokunnan tulisi harkita, voisiko mietintöön kirjata asiaa koskevan ponnen, jonka mukaan pelastustoimen riskianalyysimallit ja siten myös rahoituksen määräytymisperusteet olisi uudistettava esimerkiksi vuoden 2022 loppuun mennessä. Mikäli tavoitteeseen ei päästäisi, viimeistään tähän mennessä tulisi säätää hyvinvointialueille verotusoikeus, joka mahdollistaisi alueellisiin riskeihin perustuvan rahoituksen ilman valtakunnallista, mutta kuitenkin alueelliset riskit huomioon ottavaa riskimalliakin.

Hyvinvointialueiden tulee olla itsenäisiä toimeenpanoviranomaisia

Pelastustoimen järjestämislakiesityksen 17 §:n mukaan sisäministeriö vastaisi pelastustoimen yleisestä valvonnasta ja siihen liittyvästä ohjauksesta. Hiljattain tartuntatautilain 58 g §:n soveltamista koskevan kiistan yhteydessä nousi esiin, että on jatkossakin tärkeää ylläpitää selkeää vallan kolmijakoa, jossa eduskunnan säätämien lakien soveltamisesta päättää itsenäinen

toimeenpanovalta. Tartuntatautilain soveltamisessa toimeenpanovalta kuuluu aluehallintovirastoille, kun pelastustoimen osalta se kuuluisi jatkossa hyvinvointialueille.

Hyvinvointialueiden pelastuslaitoksille siirrettävä perusoikeuksien turvaamisvelvoite edellyttääkin sitä, että hyvinvointialueiden pelastusviranomaisilla on jatkossakin toimeenpanoviranomaiselle kuuluva harkintavalta ja itsenäisyys. Tuleekin varmistaa, että sisäministeriön ohjaus- ja valvontatehtävän puitteissa antamat kannanotot eivät muodostu sellaisiksi, joilla voidaan tulkita olevan välittömiä, hyvinvointialueen viranomaistoiminnan piiriin kuuluvia oikeusvaikutuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 2 §:n kohdassa 5 määriteltäisiin valvontaviranomainen. Kyseisen lain tarkoittamia sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisia olisivat aluehallintovirastot sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Vastaavaa valvontaviranomaisen määritelmää ei ole pelastustoimen järjestämislaissa, ja lain 7 ja 17 §:stä voi olla johdettavissa, että myös sisäministeriö olisi pelastustoimen palveluiden valvontaviranomainen.

Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksen 42 §:n mukaan Valvira ohjaisi aluehallintovirastojen toimintaa valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Lisäksi Valvira valvoisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuutta sekä antaa valvontaan liittyvää ohjausta. Lakiesityksen heikkoutena voidaan pitää sitä, että pelastustoimen osalta vastaava toimeenpanon valvonta näyttäisi ainakin jossain määrin olevan erillisen keskusviraston sijaan sisäministeriöllä, joka voi olla ongelmallista vallan kolmijaon kannalta. Pelastustoimen palveluiden legitimitettiin parantaisi se, että valvonta olisi selkeästi annettu sisäministeriöstä erillisen valvontaviranomaisen, aluehallintovirastojen vastuulle.

Poliisia koskevan organisaatiouudistuksen yhteydessä hallintovaliokunta piti tärkeänä, että johtamisjärjestelmää saatiin selkiytettyä sisäasiainministeriön kaksoisroolin poistuessa toisaalta strategisena linjaajana ja rahoittajana sekä toisaalta operatiivisen toiminnan ohjaajana. Valiokunta piti välttämättömänä, että poliisin hallintorakenneuudistus toteutetaan myös käytännössä kaksiportaisen hallintomallin mukaisesti. Tämä merkitsi sitä, ettei sisäasiainministeriön poliisiosastolla ollut enää tulevaisuudessa poliisin operatiivisiin tehtäviin liittyvää toimivaltaa. Poliisin operatiivisen toiminnan ylin johtaminen sekä poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden tulosohtaus kuului vastaisuudessa Poliisihallituksen tehtäviin. (HaVM 7/2009 vp). Nyt toteutettavalla uudistuksella mennään hieman eri suuntaan, kuin poliisin organisaatiouudistuksen yhteydessä, sisäministeriön roolin vahvistuessa.

Sisäministeriölle näyttäisi muodostuvan pelastustoimen järjestämislain myötä nykyistä selvästi vahvempi ohjaus-, suunnittelu- ja kehittämistehtävä sekä myös valvontatehtävä ja siten ongelmallinen kaksoisrooli lainsäädännön valmisteluorganisaationa ja samalla myös sen osittaisena toimeenpano-organisaationa poiketen sosiaali- ja terveystoimen sääntelystä, jossa Valviran rooli valtakunnallisena ohjaus- ja valvontavirastona on keskeinen. Pelastustoimen osalta vaarana on lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan liiallinen keskittyminen sisäministeriön pelastusosastolle.

Lakiesityksessä sivulla 811 todetaan, että hyvinvointialueen pelastustoimen valvonnasta säädettäisiin esitetyn lain 17 §:ssä. Kuitenkaan valvonnan ei edellä mainituista syistä tulisi olla sisäministeriön tehtävä. Siten esitetään, että sisäministeriön rooli olisi lain 7 ja 17 §:ssä ohjaava, ei valvonnallinen. Tällöin esimerkiksi sisäministeriön tiedonsaantioikeus (19 §) rajoittuisi strategisen ja taloudellisen ohjauksen kannalta tarpeellisiin tietoihin ja pelastustoimen valvonta, siltä osin kuin se perinteisesti on mielletty, olisi selkeästi vain aluehallintovirastojen tehtävä.

Palveluiden kokoaminen voi olla ongelmallista alueellisen varautumisen ja valmiuden kannalta

Esitetyn pelastustoimen järjestämislain 5 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää suurempiin kokonaisuuksiin koottavista palveluista. Näitä voisivat olla muun muassa tilanne- ja johtokeskusjärjestelyt ja johtamisen erityisvalmius, kemiallisten ja säteilytilanteiden erityisvalmius,

merellinen pelastustoiminta ja öljyvahinkojen torjunta. Muilla hyvinvointialueilla ei olisi päätösvaltaa näistä palveluista, eivätkä ne saisi järjestää, tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja.

Palveluita kootessa tulisi ottaa huomioon, että esimerkiksi johtamiseen, kemialliseen ja merelliseen erityisvalmiuteen liittyvä pelastustoimen varautuminen voi olla hyvin alueriippuvaista. Hyvinvointialueen alueellisiin pelastustoimen tarpeisiin ei välttämättä kyetä vastaamaan esimerkiksi sillä, että palveluita on saatavilla toisen hyvinvointialueen kalustolla esimerkiksi kaluston käytettävyyden oikea-aikaisuuteen liittyvistä syistä. 5 § mahdollistaa hyvinvointialueen palveluiden järjestämistä merkittävästi rajoittavat toimenpiteet, jotka voivat olla ongelmallisia muun muassa 6 §:n mukaisen pelastustoimen palvelutason kannalta ja rajoittavat siten hyvinvointialueen mahdollisuuksia itse päättää palveluiden sisällöstä.

Samaan lopputulokseen hyvinvointialueiden toimivaltaa rajoittamatta voitaisiin päästä hyvinvointialueiden ja sisäministeriön yhteisin neuvotteluin. Niiltä osin, kun hyvinvointialue arvioi, että valtakunnallisesti toisaalla käytettävissä olevat voimavarat eivät ole riittäviä vastaamaan hyvinvointialueen riskeihin, päätösvalta tulisi olla hyvinvointialueilla.

Järjestöt pelastustoimen neuvottelukuntaan

Ehdotetun pelastustoimen järjestämislain 9 §:n mukaan pelastustoimen neuvottelukuntaan kuuluisi hyvinvointialueiden sekä sisäministeriön ja muiden hyvinvointialueiden tehtävien ohjaamisesta vastaavien ministeriöiden edustus. Neuvottelukunta näyttäytyy jäävän ehdotetun lainsäädännön puitteissa virkamiespainotteiseksi, jolloin on riski siitä, että kansalaisnäkökulma pelastustoimen kehittämisessä ja strategisten tavoitteiden asetannassa unohtuu. Pykälää tulisi täydentää siten, että pelastustoimen neuvottelukuntaan kuuluisi hyvinvointialueiden ja ministeriöiden edustajien lisäksi pelastusalan keskeisten järjestöjen edustajat.

Paloasemien rakentaminen tulisi jättää kunnan yleiseen toimialaan myös muualla kuin Helsingissä

Ehdotetun pelastustoimen järjestämislain 11 §:n viimeisen momentin mukaan hyvinvointialue saa toteuttaa pelastustoimen investoinnin tai pelastustoimen investointia vastaavan sopimuksen taikka pelastustoimen toimitilan, kiinteistön tai muun pitkävaikutteisen hyödykkeen luovutuksen vain, jos se sisältyy sisäministeriön hyväksymään pelastustoimen osasuunnitelmaan ensimmäiselle tilikaudelle. Tätä ei kuitenkaan sovellettaisi Helsingin kaupunkiin, jolla lakiesityksen yksityiskohtaisen perusteluiden mukaan olisi mahdollisuus tehdä pelastustoimen investointeja myös yleisen toimialansa puitteissa.

Helsingin pelastustoimi näyttäytyykin investointien osalta huomattavasti itsenäisemmältä suhteessa hyvinvointialueiden pelastuslaitoksiin. Subsidiariteetin kannalta voisi olla perusteltua, että kaikilla kunnilla olisi edelleen mahdollisuus itsehallintonsa puitteissa rakentaa paloasemia, jos kunta katsoo sellaisen rakentamisen välttämättömäksi ja rakentamisesta sovitaan yhteistyössä hyvinvointialueen pelastustoimen kanssa. Tällöin kyseeseen voisi tulla esimerkiksi pelkästään pelastustoimen yhdistysten (vapaaehtoiset palokunnat) henkilöstöä varten rakennettavien paloasemien rahoittamisen kuntien varoista, tai myös kokonaan tai osittain pelastustoimen henkilöstöllä miehitettävien paloasemien rakentamisen kunnan yleisen toimialan puitteissa, jos hyvinvointialueen kanssa niin sovitaan. Tällöin vaikutus hyvinvointialueen rahoitukseen muodostuisi henkilöstöstä, kalustosta ja mahdollisista kiinteistövuokrista riippuen siitä, mitä kunnan kanssa on asiasta sovittu. Ehdotetun 11 §:n viimeinen momentti näyttää rajoittavan hyvinvointialueiden oikeutta tehdä sitoumuksia tarpeettoman laajasti ja asettaa hyvinvointialueet eriarvoiseen asemaan suhteessa Helsingin pelastustoimeen. Hallintovaliokunnan tuli harkita ehdotetun 11 §:n viimeisen momentin poistamista esityksestä kokonaan, sillä se näyttää rajoittavan hyvinvointialueen mahdollisuuksia tehdä sitoumuksia, vaikka niiden vaikutus talouteen olisi vähäinen.

Hyvinvointialueen pelastustoimen tietojohdaminen

Ehdotetun 13 §:n mukaan hyvinvointialueen on seurattava järjestämisvastuullaan olevan pelastustoimen palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta. Hyvinvointialueen olisi verrattavaa tätä tietoa vastaavaan muita hyvinvointialueita koskevaan tietoon. Hyvinvointialueen olisi hyödynnettävä edellä mainittua tietoa järjestämisvastuullaan olevan pelastustoimen tietojohdamisessa toiminnan, tuotannon ja talouden ohjauksen, johtamisen, kehittämisen ja päätöksenteon tukena.

Lakiesityksessä ei kuitenkaan huomioida hyvinvointialueen pelastustoimen oikeutta tietoon. SPEK viittaa Sote100-lakipaketista antamaansa lausuntoon. Siinä totesimme, että pelastustoimen tietojohdamista koskevissa kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu (ks. esim. Nilson, F., & Bonander, C. (2020). Household fire protection practices in relation to sociodemographic characteristics: evidence from a Swedish national survey. Fire technology, 56(3), 1077–1098) että sosio-demografinen eriytyvyys on vahvasti kytköksissä palokuolemiin, ja onnettomuuksien ehkäisyyn liittyviä toimenpiteitä ja palvelutasoa tulisiikin hyvinvointialueiden pelastuslaitosten voida suunnitella osana hyvinvointialueiden tietojohdamistehtävää käyttäen hyväksi hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystietojen järjestämisen yhteydessä kerättyjä tietoja.

Esitimme, että sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain muutoksen yhteydessä tulisi lisätä hyvinvointialueen pelastuslaitokselle mahdollisuus käyttää hyvinvointialueen asiakastietoja toiminnan seurantaan, arviointia, suunnittelua, kehittämistä, johtamista ja valvontaa varten hyvinvointialueen pelastusviranomaisen pelastuslain mukaisissa tehtävissä. Vastaava oikeus voitaisiin kuitenkin säätää pelastustoimen järjestämislakiin, esimerkiksi 13 §:ään, lisäämällä uusi viimeinen momentti:

Hyvinvointialueen pelastuslaitoksella on oikeus 1 momentissa säädettyä seuranta- ja arviointi sekä tietojohdamisen tarkoitusta sekä pelastuslain mukaisia tehtäviä varten saada maksutta tietoja sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain (552/2019) 4 §:n mukaiselta tietolupaviranomaiselta sekä mainitun lain 6 §:n mukaisilta viranomaisilta.

Ensihoidon järjestäminen

Lakiesityksen mukaan pelastustoimen organisoiminen sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteen uudistamisen kanssa yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta on välttämätöntä, koska sillä turvataan pelastustoimen mahdollisuus jatkossakin suorittaa ensihoitotehtäviä ja ensivastetehtäviä sen mukaan kuin hyvinvointialue päättää.

Ensihoito on jo nykyisellään keskeinen osa pelastuslaitoksen tuottamia palveluita. Ensihoidon tuottaminen osana pelastustoimen palveluita mahdollistaa jatkossakin ensihoidon ja pelastustoimen välisten synergiaetujen hyödyntämisen kuten pelastustoimen henkilöstön ensihoidollisen osaamisen kehittämisen sekä ylläpidon ja nopean, lähimmän yksikön hälyttämiseen perustuvan ensivastetoiminnan.

Onnettomuuksien ehkäisyn tulisi huomioida strategisissa tavoitteissa

Pelastustoimen järjestämislakiesityksen 8 §:ssä ei ole lueteltu onnettomuuksien ehkäisyyn liittyviä strategisista tavoitteista. Pelastustoimen rooli onnettomuuksien ehkäisemisessä on jo nykyisellään merkittävä, ja toisaalta olemassa olevaa henkilöstöä voitaisiin käyttää nykyistä tehokkaammin onnettomuuksien ehkäisy- ja neuvontatyöhön silloin, kun pelastustehtävät sen mahdollistavat. Siten strategisissa tavoitteissa tulisi selkeästi ilmaista myös onnettomuuksien ehkäisy tavoitteet erillisenä.



Marko Hasari
toimitusjohtaja
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö