



Hallitusneuvos Ilpo Helismaa

HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Eduskunnan hallintovaliokunta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden perustamisen ja pelastustoimen kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaannanolaki sekä laki hyvinvointialueiden rahoituksesta.

Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat pelastustoimen tehtävien järjestäminen. Uudenmaalla Helsingin kaupungille jäisi kuitenkin edelleen pelastustoimen järjestämisvastuu.

Pelastustoimen tehtävien siirron ajankohdasta ja uudistuksen perusteella kumottavista laeista säädettäisiin uudistuksen voimaannolaisissa. Pelastustoimen järjestämisvastuun sisällöstä eri tehtävien osalta säädettäisiin lisäksi edelleen pelastuslaissa. Erillinen hallituksen esitys (SOTE-100) sisältäisi pelastuslain tekniset muutokset liittyen pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymiseen kunnilta hyvinvointialueille.

Pelastustoimen asema hyvinvointialueen organisaatiossa

Hallituksen esityksestä valmistelun aikana annetuissa lausunnoissa on arvioitu, että ehdotettu lainsäädäntö ei turvaisi pelastustoimen asemaa ja rahoitusta suhteessa sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Hallituksen esityksen mukaan pelastustoimi on kuitenkin hyvinvointialueen organisaatiossa oma, sosiaali- ja terveystoimen kanssa rinnakkainen ja tasavertainen toimiala.

Hyvinvointialueiden perustaminen ja niille kuuluvista tehtävistä säätäminen ovat erillisiä asioita. Hyvinvointialueet perustetaan lailla sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta. Lain 5 §:n mukaan hyvinvointialueet julkisoikeudellisina yhteisöinä perustetaan päivänä, jona tämä laki tulee voimaan.

Hyvinvointialueesta annettavan lain 6 §:n mukaan hyvinvointialue järjestää sille erityislaila säädettyt tehtävät.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 8 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan. Pelastustoimen järjestämisestä annettavan lain 4 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan.

Voimaannanolain 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain mukainen pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1 päivänä tammikuuta 2023.

09.12.2020

Pelastustoimi on merkittävä palvelujen tuottaja sosiaali- ja terveystoimen vastuulla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä. Pelastustoimi ei kuitenkaan ole osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa myös hyvinvointialueella. Näin ollen ei ole tarkoitus, että pelastustoimi organisoitaisiin hyvinvointialueella osaksi sosiaali- ja terveystoimea.

Pelastustoimen tehtävät siirtyvät omana erillisenä toimialanaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulle. Myös sosiaali- ja terveystoimi on oma erillinen toimialansa. Hyvinvointialue vastaa yhtäläisesti sekä sosiaali- ja terveystoimen että pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Molemmat toimialat ovat ehdotetun lainsäädännön näkökulmasta tasavertaisia, eikä lainsäädännössä ole perustetta, jonka mukaan hyvinvointialue voisi priorisoida mitään tehtävää toisen tehtävän kustannuksella.

Kunkin hyvinvointialueen asiana on soveltaa edellä sanottua lainsäädäntökehystä ja päättää itsehallintonsa nojalla omasta organisaatiostaan. Hyvinvointialueesta annettavan lain 22 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen hallintosäännöstä. Lain 95 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset toimielimistä ja johtamisesta sekä henkilöstöorganisaatiosta.

Pelastustoimen ohjaus

Hallituksen esityksestä valmistelun aikana annetuissa lausunnoissa on arvioitu, että tehostuva valtionohjaus on liian yksityiskohtaista ja vaarantaisi hyvinvointialueiden oikeuden itsehallintoon.

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.

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 edellyttävät pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointia.

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 sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

Uudistuksella tehostettaisiin pelastustoimen valtakunnallista ohjausta. Pelastustoimi on sen tuottamien lähipalvelujen lisäksi valtakunnallinen organisaatio, jonka on varauduttava toimimaan laajemmalla kuin omalla alueellaan tai valtakunnallisesti. Tämä edellyttää yhdenmukaisia toiminnallisia järjestelyitä sekä tehokasta valtakunnallista ohjausta ja johtamista. Samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa, ohjaus olisi strategista, vuorovaikutteista ja perustuisi yhteiseen tietopohjaan.

Pelastustoimen järjestämislaissa säädettävä ohjausjärjestelmä vastaa asiallisesti ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa säädettävää ohjausjärjestelmää. Se koostuisi muun muassa valtioneuvoston vahvistamista strategisista linjauksista, vuotuisista neuvotteluista ja neuvottelukunnasta.

09.12.2020

Ensihoidon synergian turvaaminen

Hallituksen esityksestä valmistelun aikana annetuissa lausunnoissa on arvioitu, että ehdotettu lainsäädäntö ei turvaisi sitä, että pelastustoimi voisi jatkossakin toimia ensihoitopalveluiden tuottajana nykyiseen tapaan. Lausunnoissa on esitetty, että pelastustoimen osallistuminen ensihoitopalveluiden tuottamiseen tulisi säätää hallituksen esitystä velvoittavammin.

Pelastustoimi on merkittävä palvelujen tuottaja sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuulla olevissa ensihoitopalvelutehtävissä. Pelastustoimi ei kuitenkaan ole osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, vaan se on oma erillinen ja asemaltaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon rinnasteinen toimialansa myös hyvinvointialueella.

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.

Pelastustoimen hoitaessa ensihoito- ja ensivastetehtäviä voitaisiin pelastustehtäviin sekä ensihoito- ja ensivastetehtäviin käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, osin samaa henkilöstöä, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä vara- ja suuronnettomuusvalmiutta. Synergia tukisi myös varautumista poikkeusoloihin. Sopimuspalokuntia voitaisiin käyttää pelastustoimen tehtävien ohella ensivastetoinnissa. Tämä on erityisen tärkeää harvaanasutuilla alueilla.

Ensihoito kuuluu terveydenhuollon järjestämisvastuulle. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan pelastustoimen ja ensihoidon tiiviin yhteyden tuoma synergiaetu palvelutuotannossa turvataan sote-uudistuksessa. Tämä on keskeinen peruste sille, että pelastustoimi siirretään hyvinvointialueiden järjestettäväksi.

Hyvinvointialue järjestäjänä ja pelastustoimi tuottajana organisoidaan samaan oikeushenkilöön, ehdotetun lainsäädännön perusteella pelastustoimen olisi mahdollista jatkossakin tuottaa ensihoitopalveluita hyvinvointialueen omana toimintana. Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingillä olisi määräysvalta HUS-yhtymään ja palvelut voitaisiin hankkia niin sanottuna käänteisenä sidosyksikköhankintana.

Hyvinvointialueen ja Uudellamaalla HUS-yhtymän järjestämistehtävään kuuluu tuottamistavasta päättäminen. Palvelut voidaan tuottaa hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän omana toimintana, yhteistyössä toisen hyvinvointialueen kanssa tai hankkia sopimuksen perusteella muulta tuottajalta.

Ei ole pidettävä perusteltuna, että ensihoitopalveluiden tuottamistavasta päättämisestä säädettäisiin hyvinvointialuelain 7 §:stä poikkeavasti. Tuottamistavasta päättäminen kuuluisi hyvinvointialueen, Helsingin ja HUS-yhtymän järjestämistehtävään. Sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön strateginen ohjaus kohdistuisi tähän järjestämistehtävään. Ohjaus ei kohdistuisi suoraan HUS-yhtymään, vaan hyvinvointialueet ja Helsinki ovat HUS-yhtymän jäseniä ja niiden valitsemat edustajat HUS-yhtymässä päättävät myös ensihoidosta, mukaan lukien tuotantotavoista.

Pelastustoimen palvelutaso

Hallituksen esityksestä valmistelun aikana annetuissa lausunnoissa on arvioitu, että ehdotettu lainsäädäntö ei jätä tilaa strategisille maakuntatason valinnoille eikä riittävää liikkumatilaa itsehallinnolliselle päätöksenteolle pelastustoimen palvelujen järjestämisessä. Lausuntojen mukaan riskinä on, että aluevaltuusto tekee nykyisen muotoisen pelastustoimen palvelutasopäätöksen, mutta valtiolta ei tule siihen riittävää rahoitusta.

09.12.2020

Ehdotetun pelastustoimen järjestämislain 3 §:n mukaan hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia. Vaikka hyvinvointialueet vastaavat pelastustoimen järjestämisestä lähtökohtaisesti omalla alueellaan, saattaa kansallisilla ja alueellisilla riskeillä olla myös maakunnallisia vaikutuksia ja ne olisi siksi otettava huomioon.

Pelastustoimen palvelut olisi suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat pelastustoimintaan kuuluvat toimenpiteet tulisi kuitenkin voida suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti. Tämä edellyttäisi nykyiseen tapaan, että pelastustoimintaan käytettävien yksiköiden toimintavalmius on pelastustoimen alueen eri osien onnettomuusuhkia vastaava.

Säännös vastaa asiallisesti voimassa olevaa pelastuslain 28 §:n sääntelyä. Palvelutason tulee olla riittävä kaikkien pelastustoimeen kuuluvien tehtävien osalta.

Ehdotetun lain mukaan sisäministeriö ohjaa ja aluehallintovirasto valvoisi pelastustoimen palvelutasoa. Sisäministeriön ohjaus olisi strategista ja kohdistuu hyvinvointialueen järjestämistehtävään. Pelastustoimen järjestämislain 7 §:n nojalla sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo yleisesti pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Pelastustoimen järjestämislain 17 §:n nojalla aluehallintovirasto valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Lain 18 §:n nojalla aluehallintovirasto valvoo, että hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutaso on riittävä.

Nykyisessä järjestämismallissa valtion ohjauksella ei ole suoraa yhteyttä pelastustoimen rahoitukseen, vaan kunnat vastaavat rahoituksesta myös silloin, kun valtion ohjauksella on vaikutuksia kuntien vastuulla olevan pelastustoimen palvelutasoon ja sen kustannuksiin.

Ehdotetussa lainsäädännössä ohjauksen aiheuttamat muutokset kustannuksiin otettaisiin huomioon myös rahoituksessa. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annettavan lain 9 §:n mukaan valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.

Pykälän perusteluiden mukaan muutoksen aiheuttamat kustannukset tulisi arvioida niin, että hyvinvointialueilla olisi muutoksiin esitettävän lisärahoituksen turvin tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua niille osoitetuista tehtävistä ja velvoitteista.

Hyvinvointialueille siirtyvät tehtävät

Hyvinvointialueesta annettavan lain 6 §:n mukaan hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Pelastustoimen järjestämisestä annettavan lain 4 §:n mukaan hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Pelastustoimen järjestämisestä annettavan lain 1 §:n 2 momentin mukaan tässä laissa pelastustoimella tarkoitetaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia pelastuslaissa (379/2011) tai muussa laissa säädettyjä pelastustoimen ja pelastusviranomaisten tehtäviä. Pelastuslain 2 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan pelastustoimella tarkoitetaan tehtäväalaa, joka koostuu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä sekä pelastustoiminnasta. Pelastuslain muuttamisesta annettavan lain (SOTE-100) 27 §:n mukaan:

Hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä siten kuin laissa hyvinvointialueesta ja laissa pelastustoimen järjestämisestä säädetään.

Sen mukaan, kun hyvinvointialue päättää, pelastuslaitos huolehtii alueellaan:

1) pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan

09.12.2020

sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa;

2) pelastustoimen valvontatehtävistä;

3) väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä;

4) pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä.

Edellä 2 momentissa säädetyn lisäksi pelastuslaitos:

1) tuottaa ensihoitopalveluun kuuluvia palveluita siten kuin hyvinvointialue siitä päättää;

2) osallistuu 38 §:ssä tarkoitettuun pelastustoimeen kuuluvan ulkomaille annettavan avun ja pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun vastaanottamisen edellyttämään valmiuden ylläpitoon;

3) huolehtii muistakin muussa laissa hyvinvointialueen pelastustoimelle ja pelastusviranomaiselle säädettyistä tehtävistä.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyvät edellä mainitut pelastustoimeen kuuluvat tehtävät. Pelastuslaitokset hoitavat muuhun lakiin perustuen, alueen pelastustoimen päätöksellä tai sopimuksella muitakin kuin pelastuslaissa säädettyyn pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä. Nämä tehtävät eivät siirry hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle osana pelastustoimea vaan siirtyminen edellyttää lailla säätämistä tai sopimusta, joka siirtyy hyvinvointialueen vastattavaksi.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annettavan lain mukaan hyvinvointialueelle siirtyvät pelastustoimen tehtävät, henkilöstö, kalusto ja sopimukset. Nykyinen organisaatio, pelastuslaitos, ei sellaisenaan siirry. Kaikki nykyiset alueen pelastustoimet ja pelastuslaitokset, mukaan lukien Keski-Uudenmaan pelastuslaitos, lakkautetaan ja hyvinvointialueet perustavat itse omat organisaationsa.

Yhteistyö kuntien kanssa

Kunnat ovat jatkossakin keskeisiä turvallisuuden toimijoita ja pelastustoimelle välttämättömiä kumppaneita turvallisuuden, varautumisen ja valmiuden kysymyksissä. Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyötä tarvitaan esimerkiksi kuntien valmiussuunnittelussa, kaavoituksessa ja rakentamisen ohjauksessa sekä kuntien vastuulla olevan toiminnan tilannekuvan tuottamisessa ja välittämisestä.

Yhteistyö kuntien kanssa on jatkossakin mahdollista. Hyvinvointialueista annettavan lain 14 §:n mukaan hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Hyvinvointialueilla ja niiden alueiden kunnilla on näin ollen laintasoisesti säädetty velvoite sopia keskenään yhteistyöstä niille säädettyjen tehtävien hoitamisessa.

Hyvinvointialueista annettavan lain 8 §:n mukaan hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Tällaisten tehtävien hoitamisen edellytyksenä on, että sopimuksen tekemiseen osallistuvat kaikki hyvinvointialueen alueen kunnat, kunnat ovat osoittaneet hyvinvointialueelle tehtävien hoitamiseen rahoituksen ja että hoidettavat tehtävät liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan.

Hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Valmiuslain 12 §:n mukaan muun muassa kuntien, kuntayhtymien ja muiden kuntien yhteenliittymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa.

Näin ollen kuntien valmiussuunnittelun sopimukseen perustuva tukeminen on jatkossakin mahdollista. Koska valmiussuunnittelu on kuntien lakisääteinen tehtävä, yhteistyön tulee rajoittua tulemiseen, varsinainen valmiussuunnittelun toteuttaminen on kuntien vastuulla.