



Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite: VN/8871/2019

Sisäministeriön lausunto; HE sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja maakuntien perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta hallitusohjelman mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat pyytäneet asiassa lausuntoja.

Sisäministeriön pelastusosasto on vastannut pelastustoimen järjestämislakiehdotuksen valmistelusta sekä osallistunut hallituksen esitykseen kuuluvien keskeisten muiden lakien, kuten sote-maakuntalain, sote-maakuntien rahoituslain ja voimaantulolain valmisteluun.

Omana lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa eri toimialojen näkökulmasta.

Esityksen tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustetaan maakunnat. Hallituksen esitysluonnoksella ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita olisivat maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaantulolaki, maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu kunnilta uudelle perustettavalle hallintotasolle, sotemaakunnille. Suomeen ehdotetaan perustettavaksi 21 sote- maakuntaa, pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunnassa olisi kuitenkin neljä sote-maakuntaa ja Helsingin kaupunki vastaisi kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä. Sote-maakunnat pe-

Lausunto

SM2026727

23.09.2020

00.02.04

SMDno-2020-1483

rustettaisiin lailla ja ne aloittaisivat toimintansa heti lain vahvistamisen jälkeen vuonna 2021.

Pelastustoimen järjestämisestä annettavan lain 5 §:n mukaan sote-maakuntien tehtäviä pelastustoimen alalla voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Tehtäviä voitaisiin pykälän mukaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman sote-maakunnan järjestettäväksi muun muassa pelastustoiminnan johtamisen, kemikaalionnettomuuk-sien, merellisen pelastustoiminnan sekä rannikolla ja saaristossa tapahtuvan merialueen öljyvahinkojen torjunnan osalta.

Pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on turvata pelastustoimen palvelujen saatavuus, kattavuus ja laatu myös tulevaisuudessa. Uudistuksen tavoitteena on kehittää ja tukea pelastustoimen valtakunnallista tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Uudistuksella vastataan pelastustoimen haasteisiin vahvistamalla toimialan valtakunnallisia voimavaroja, kehittämällä toimialan johtamista ja ohjausta sekä tiivistämällä alan toimijoiden yhteistyötä. Tavoitteena on varmistaa myös pelastustoiminnan ja ensihoidon kustannustehokas palvelutuotanto, kun maakuntien pelastuslaitoksilla on mahdollisuus tuottaa ensihoito-palveluja koko maassa.

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

Pelastusosasto

Pelastustoimen rahoitus

Luonnoksen sisältämä sote-maakuntien laskennallinen rahoitusmalli perustuu pääosin tarveperusteiseen ja olosuhdetekijät huomioivaan rahoitukseen. Muun ohella lausunnoissa on pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota ja lausumaan siitä, kuinka rahoitusratkaisun eri määräytymistekijät vastaavat sote-maakunnille niiden lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta. Sote-maakuntien laskennallista rahoitusmallia tarkastellaan uudelleen lausuntopalautteen perusteella.

Pelastusosasto toteaa, että lausuntokierroksen ja ministereiden sote-maakuntakierroksen aikana aikana on käynyt ilmi, että sote-maakuntien rahoituslaissa ehdotettu laskentamalli on johtamassa eräiden sote-maakuntien osalta merkittävään vähennykseen suhteessa nykyiseen kuntarahoitukseen. Rahoitusperiaatteen mukaisesti pelastustoimen rahoituksen on oltava riittävä sote-maakuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja niihin varautumiseen. Pelastusosasto pitää näin ollen välttämättömänä, että jatkovalmistelussa rahoitusmallia arvioidaan uudelleen ja muun ohella selvitetään, tunnistaako laskentamalli riittävästi sote-

Lausunto

SM2026727

23.09.2020

00.02.04

SMDno-2020-1483

maakuntakohtaisia erityisen merkittäviä riskitekijöitä, kuten kansainvälinen lentokenttä, ydinvoimala, öljynjalostamo tai merkittävä satama.

Pelastusosasto toteaa, että merkittävä osa pelastustoimen rahoituksesta saadaan nykyisessä kunnallisessa mallissa lakisääteisinä tai harkinnanvaraisina avustuksina Öljysuojarahastolta ja Palosuojelurahastolta. Sote-maakuntien rahoituslakiehdotuksen 5 §:n mukaan valtion rahoituksen perusteena käytetään sote-maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalentumisia. Huomioitavista käyttökustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti sote-maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut sekä sote-maakuntien saamat myyntitulot ja avustukset. Pelastusosasto toteaa, että mainittujen rahastojen avustuksilla pelastustoimen palvelutasoa on voitu kehittää paremmaksi kuin mitä normaalilla budjettirahoituksella on mahdollista. Pelastusosasto ei näin ollen pidä perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan nämä avustukset vähennettäisiin huomioitavista käyttökustannuksista ja esittää, että säännöstä arvioitaisiin jatkovalmistelussa uudelleen.

Muut huomiot pelastustoimen osalta

Pelastustoimen järjestämislain eräiden tehtävien kokoamista koskevaa 5 §:ää on tarpeen tarkistaa ja täydentää lausuntokierroksella saatavan palautteen perusteella.

Ehdotuksen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä sekä niiden hallinnon ja talouden järjestämisestä Uudellamaalla 5 §:n mukaan HUS-maakuntayhtymä vastaisi terveydenhuoltolain 39 – 41 §:ssä sekä 46 §:ssä tarkoitettujen ensihoitopalveluiden järjestämisestä. Pelastusosasto katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä varmistaa Uudenmaan sote-maakunnille muita sote-maakuntia vastaava riittävä mahdollisuus ohjata HUS-maakuntayhtymää ensihoitopalvelun järjestämisessä.

Pelastusosasto toteaa, että nykyisin alueen pelastustoimet ja niiden pelastuslaitokset hoitavat muun ohella varautumiseen, onnettomuuksien ehkäisyyn, vaativaan rakentamiseen liittyvään konsultointiin ja pelastustoimintaan kuuluvia tehtäviään laajasti yhteistoiminnassa keskenään. Pelastusosasto pitää välttämättömänä, että sote-maakuntien mahdollisuus toimia yhteistoiminnassa edellä mainituissa ja muissa tehtävissä säilyy vähintään nykyisessä laajuudessa ja että jatkovalmistelussa arvioitaisiin vielä uudelleen lainsäädäntöluonnoksessa ehdotettujen yhteistoiminnan rajoitusten perusteita ja tarpeellisuutta nimenomaan pelastustoimen näkökulmasta.

Järjestämisvastuussa olevan viranomaisen nimi olisi ehdotuksen mukaan sote-maakunta. Pelastusosasto katsoo, että nimeä, jossa viitataan vain toiseen maakuntien järjestämisvastuulle siirrettävään toimialaan, ei voida pitää perusteltuna yksin sillä perusteella, että tavoitteena on säilyttää mahdollisuus käyttää nykyisistä maakuntien liitoista nimeä maakunta. Nimen soveltumattomuus korostuu entisestään, mikäli sote-maakunnille osoitetaan jatkossa muitakin kuin nyt siirrettäviä tehtäviä.

Poliisiosasto

Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisten toimintamallien kehittämisellä, erityisesti, jos toimintaa jatkossa voimakkaasti keskitetään ja etäisyydet kasvavat, voi aiheuttaa poliisille toiminnallisia vaikutuksia.

Sisäministeriön poliisiosasto nostaa esille edelleen päihtyneiden säilytyksen, jota on käsitelty ja josta on linjattu useaan kertaan. Kattavien palveluiden (selviämisasemat tai ensisuoja) puuttuessa poliisi on perinteisesti hoitanut kaikkien päihtyneiden säilytyksen ja kantanut vastuun kustannuksista. Perinteisiin pohjautuvan käytännön taustalla on vuosikymmenten takainen, vanha kriminalisointi julkisella paikalla päihtyneenä esiintymisestä, jolloin tehtävä kuului poliisille. Nykypäivän yhteiskunnassa ns. rauhallinen päihtynyt ei ole kuitenkaan poliisin palveluiden tarpeessa, vaan hänen palvelutarpeensa on terveyden- ja sosiaalihuollollinen. Ainoastaan päihtymyksen takia kiinniotetut tulisi sijoittaa asianmukaisesti koulutetun ja erityislaitteistolla varustetun terveydenhuollon ammattihenkilökunnan valvontaan selviämisasemille.

Poliisin suorittama päihtyneen kiinniotto on voimakkaasti henkilön vapauspiiriä rajoittava toimenpide, vaikka hän olisi ainoastaan kykenemätön huolehtimaan itsestään päihtymyksensä takia. Nykyinen järjestely on ollut kansainvälisesti kritiikille altis. Muun muassa YK:n ja Euroopan neuvoston kidutuksen vastaiset komiteat ovat kiinnittäneet huomiota päihtyneiden säilytykseen poliisin kiinniottotiloissa.

Poliisiosasto näkee, että selviämishoitopalvelut kuuluvat osana päihdehoito- ja huoltovelvoitetta jo nykyisellään kuntien ja jatkossa maakuntien tehtäviin. Käynnissä olevan sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä tulee huolehtia, että maakunnat kantavat vastuunsa selviämishoitopalveluiden järjestämisestä ja huolehtivat kattavasta ja riittävästä selviämishoitopalveluiden järjestämisestä eli ns. rauhallisten päihtyneiden tilan seurannasta selviämisasemalla. Laikiin tulee selkeästi säätää velvoite selviämishoitopalveluiden järjestämisvastuusta.

Poliisiosasto näkee tärkeänä, että sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden että pelastustoimen ohjausmallit rakennetaan riittävän tehokkaiksi. Esityksen mukaan valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi sosiaali- ja terveydenhuollolle valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Tavoitteissa otettaisiin huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Strategisten tavoitteiden toteutumista seurattaisiin ja arvioitaisiin vuosittain ja niitä muutettaisiin tarvittaessa. Poliisiosasto kannattaa sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen ehdotettavaa sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan perustamista, jonka tarkoituksena olisi sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumisen seuranta ja arviointi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen ohjauksen tukeminen. Neuvottelukunnan jäseninä olisivat maakunnat ja sote-maakuntia ohjaavat ministeriöt.

Pelastustoimen järjestämislain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän pelastustoimen järjestämisen valtakunnallisista tavoitteista. Säännöksessä luetellaan asiat, jotka valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on määriteltävä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Poliisiosasto pitää tärkeänä lain 13 §:ssä ehdotettua sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuutta sekä lain 16 §:ssä ehdotettavaa sote-maakunnan pelastustoimen omavalvontaa, jotka tukevat sisäministeriölle ja aluehallintovirastoille kuuluvaa ohjaus- ja valvontavastuuta.

Luonnoksen sisältämä sote-maakuntien laskennallinen rahoitusmalli perustuu pääosin tarveperusteiseen ja olosuhdetekijät huomioivaan rahoitukseen. Poliisiosaston näkemyksen mukaan on ensi arvoisen tärkeää, että nyt kaavailut rahoitusmallit ovat sellaisia, että jokaisen maakunnan rahoitus tulee olemaan riittävää laadukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja pelastustoimen järjestämiseen.

Rajavartio-osasto

Pelastuslain (379/2011) Rajavartiolaitoksen tehtäviä pelastustoimessa koskevan 27 a §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos huolehtii pelastustoiminnasta Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä tapahtuneissa alusöljy- ja aluskemikaalivahingoissa sekä sovittaa yhteen siihen varautumista, minkä vuoksi Rajavartiolaitos keskittyy lausunnossaan ottamaan kantaa ja vastaamaan kysymyksiin liittyen pelastustoimen järjestämiseen. Hallituksen esityksen mukaan pelastustoimen järjestämisvastuun keskeisistä säännöksistä säädettäisiin uudessa pelastustoimen järjestämisestä annettavassa laissa.

Pelastustoimen järjestämisestä annettavan lain 5 §:n mukaan sote-maakuntien tehtäviä pelastustoimen alalla voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Tehtäviä voitaisiin pykälän mukaan koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman sote-maakunnan järjestettäväksi muun muassa pelastustoiminnan johtamisen, kemikaalionnettomuuk-sien, merellisen pelastustoiminnan sekä rannikolla ja saaristossa tapahtuvan merialueen öljyvahinkojen torjunnan osalta. Koottavista tehtävistä sekä niistä sote-maakunnista, joihin tehtävät kootaan, voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Rajavartiolaitos pitää ehdotettavia järjestelyjä tarkoituksenmukaisina merialueen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan ja siihen varautumisen osalta sekä merellisessä pelastustoiminnassa erityisesti MIRG-toiminnan osalta.

Lain 9 §:ssä säädettäisiin pelastustoimen neuvottelukunnasta, jonka perustamista Rajavartiolaitos pitää tärkeänä. Rajavartiolaitos ehdottaakin, että neuvottelukunta tai sen erikseen määrätty jaosto voisi käsitellä pelastustoimeen kuuluvaa merialueen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa ja siihen varautumista.

Lausuntopyyntöä esitettyihin kysymyksiin pelastustoimen järjestämislain osalta Rajavartiolaitos vastaa seuraavasti:

Kysymys 25. Lain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän pelastustoimen järjestämisen valtakunnallisista tavoitteista. Säännöksessä luetellaan asiat, jotka valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on määriteltävä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Ovatko säännöksessä luetellut kohdat tarkoituksenmukaisia?

Vastaus: Kyllä

Kysymys 27. Lain 13 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan seuranta- ja arviointivertailuudesta. Lisäksi lain 16 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan pelastustoimen omavalvonnasta. Onko sote-maakunnille ehdotettu seuranta-, arviointi- ja omavalvontakokonaisuus tarkoituksenmukainen?

Lausunto

SM2026727

23.09.2020

00.02.04

SMDno-2020-1483

Vastaus: Kyllä pääosin. Se tukee hyvin sisäministeriölle ja aluehallintovirastoille kuuluvaa ohjaus- ja valvontavastuuta.

Kysymys 28. Pelastustoimen järjestämislain 5 pykälässä säädetään tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Ovatko säännöksessä esitetyt koottavat tehtävät perusteltuja?

Vastaus: Kyllä

Kysymys 29. Mitä kansainvälisessä pelastustoiminnassa hyödynnettäviä erityisresursseja (kalusto, muodostelmat) olisi tarkoituksenmukaista koota jonkun maakunnan/maakuntien hoidettavaksi?

Vastaus: Esimerkiksi öljy- ja kemikaalivahinkojen meri- ja rantatorjuntaan kuuluvaa kalustoa ja osaamista.

Kysymys 30. Mitä kansainvälisen avunannon ja vastaanottamisen edellyttämiä toimintoja (hälyttäminen, varustaminen jne.) olisi tarkoituksenmukaista koota johonkin maakuntaan/maakuntiin ja jos kyllä, mihin maakuntaan/maakuntiin?

Vastaus: Kansainväliseen pelastustoimintaan kuuluvaa avun antamista ja pyytämistä koskevat toiminnot olisi perusteltua ainakin osin keskittää jollekin rannikon sote-maakunnalle. Todettakoon samalla, että pelastuslain 27 a §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaitokseen kuuluva Länsi-Suomen merivartiostoon perustettu Meripelastuskeskus Turku toimii Suomea sitovien kansainvälisten meriympäristövahinkojen torjuntaa koskevien sopimusten yhteyspisteenä ja vastaa tällaisten sopimusten edellyttämisestä alusöljy- ja aluskemikaalivahinkoihin liittyvien ilmoitusten tekemisestä muille valtioille.

Muuta

Lisätietoja sisäministeriön lausunnosta antavat pelastusosaston osalta hallitusneuvos Ilpo Helismaa, poliisiosaston osalta lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm ja rajavartio-osaston osalta rajavartiolytarkastaja Pertti Normia.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Johtava asiantuntija

Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 23.09.2020 klo 13:46. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.

Lausunto

SM2026727

00.02.04

23.09.2020

SMDno-2020-1483

Tiedoksi

Sisäministeri Ohisalo

Valtiosihteeri Parviainen

Erityisavustajat Kerman ja Laaksonen

Hallitusneuvos Helismaa /SM PEO

Lainsäädäntöneuvos Ferm /SM PO

Rajavartiolytarkastaja Normia /SM RO