

Lausunto

26.02.2021

Asia: VN/20323/2020

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista sote-uudistuksesta johtuen (Sote100)

Valitkaa jompikumpi alla olevista vaihtoehdoista

Lausunnonantajalla on lausuttavaa esitysluonnoksesta

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK) kiittää mahdollisuudesta päästä vaikuttamaan Sote100-lakipakettiin osana hallituksen lakiesitysluonnoksen lausuntokierrosta. SPEK esittää kunnioittavasti seuraavia näkökulmia, jotka toivotaan huomioitavan esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

Turvallisuus on osa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä

Hallituksen esitysluonnoksessa muun muassa sivulla 22, 25 ja 74 todetaan, että ympäristöterveydensuojelu sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jäisivät kuntien tehtäviksi mutta edistämistehtävä olisi myös hyvinvointialueiden tehtävä. Toisaalla esityksessä (mm. sivu 14) on todettu, että hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen on osa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Luonnoksessa todetaan, että toteuttamisvaihtoehdot ovat rajautuneet hallituksen esityksen 241/2020 perusteella, ja siksi käsitteistölle ole ollut vaihtoehtoisia ratkaisuja. Kuitenkin esityksessä käytetään välillä käsitteitä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja toisaalla hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen. Käsitteistön yhtenäisyyden vuoksi olisi hallituksen esityksessä perusteltua kytkeä nämä kolme näkökulmaa, hyvinvointi, terveys ja turvallisuus aina yhteen, jättämättä sanaa turvallisuus missään kohdin pois. Tämä olisi myös Kansanterveyden neuvottelukunnan käsitteiden mukainen yhdistelmä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (sivu 17) suuri osa (sosiaali- ja terveydenhuollon) järjestäjistä ei omaa riittävää osaamista väestön palvelutarpeen arviointiin ja ennakointiin eikä tähän perustuvaan palveluiden määrän ja laadun määrittelyyn. SPEK toteaa lisäksi, että väestön palvelutarpeen arvioinnin osaamisvaatimukseen kytkeytyy, tai ainakin pitäisi tulla kytkeytyä, myös asumisturvallisuuden arviointi. Kun jatkossa entistä suurempi osa ikääntyneistä asuu omassa kodissaan laitos- ja palveluasumisen ulkopuolella ja kotiin annettavat palvelut yleistyvät, on tarpeen välttämätöntä arvioida toimintakyvyn heikentymisen vaikutukset myös asumisen turvallisuuteen. Tämän vuoksi henkilöstön turvallisuusosaamiseen tulee kiinnittää huomio sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisessa perus- ja täydennyskoulutuksessa kaikilla tasoilla.

Vanhuspalvelulain esitöissä todetaan, että iäkkään henkilön palveluiden tarve olisi arvioitava, jos hän ei kykene vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan (HE 160/2012 vp, s. 23). Edelleen palvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö kokee elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi. Turvallisuus merkitsee ennen muuta sitä, että iäkäs henkilö tietää saavansa tarvitsemaansa välttämätöntä apua kohtuullisessa ajassa. Se merkitsee myös sitä, että hänen asuinoloissaan on otettu huomioon muun muassa paloturvallisuuden vaatimukset (HE 160/2012 vp, s. 43).

Henkilö, jonka toimintakyky on syystä tai toisesta rajoittunut, ei välttämättä esimerkiksi kykene poistumaan itsenäisesti omasta kodistaan asunnosta palotilanteessa. Laitos- ja palveluasumisessa on jo pitkään ollut käytössä ns. poistumisturvallisuusselvitys, jonka yhteydessä on arvioitu asukkaiden mahdollisuudet poistua syttyneestä tilasta. Jos he eivät siihen kykene, arvioidaan millä toimenpiteillä asukkaiden poistumisturvallisuus voidaan varmistaa. Kotona asumisen turvallisuuteen tulisi sisältyä myös poistumisturvallisuuden näkökulma, joka painopisteen siirtyessä pois laitos- ja palveluasumisesta uhkaa jäädä huomiotta.

Turvallisuuden edistäminen on vanhuspalvelulain perusteluiden mukaan keskeinen tekijä, joka ei kuitenkaan näy ehdotetussa vanhuspalvelulain soveltamisalasäännöksessä. Siten ehdotettua 2 §:n muutosta tulisi täsmentää siten, että soveltamisalalla olisi kunnan ja hyvinvointialueen velvollisuus huolehtia ikääntyneen väestönsä hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn, turvallisuuden ja itsenäisen suoriutumisen tukemisesta sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisesta hyvinvointialueella. Vastaavasti 5 §:ssä tulisi säätää, että kunnan olisi laadittava suunnitelma toimenpiteistään ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn, turvallisuuden ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi osana kuntalain (416/2015) 37 §:ssä tarkoitettua kuntastrategiaa. 10 §:ssä tulisi säätää, että hyvinvointialueen käytettävissä olisi oltava ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn, turvallisuuden ja itsenäisen suoriutumisen tukemista sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaali- ja terveystalvelujen laadukasta järjestämistä varten riittävästi monipuolista asiantuntemusta. 12 §:ssä tulisi säätää, että hyvinvointialueen olisi järjestettävä ikääntyneen väestön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, turvallisuutta ja itsenäistä suoriutumista tukevia neuvontapalveluja sekä ohjaus niihin (kohta 5).

Pelastustoimen tietojohdaminen toisiolakiin

Esitysluonnoksella ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain (jäljempänä toisiolaki) 41 §:n 3 momenttia, jolla varmistettaisiin se, että Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla olisi samanlainen mahdollisuus tietojohdantamiseen kuin

muillakin hyvinvointialueilla. Tietosuoja-asetuksen minimointiperiaatteen mukaisesti tiedot tulisi käsitellä ensisijaisesti tilastollisesta aggregoituina. Mikäli tunnistellisten tietojen käsittely on välttämätöntä se olisi mahdollista toisiolain 41 § säädetyllä tavalla. Tarkemmin ehdotetaan 41 §:n 3 momenttia muutettavaksi siten, että momentissa säädettäisiin jatkossa Uudenmaan hyvinvointialueen ja Helsingin kaupungin mahdollisuudesta seurata, miten HUS-yhtymä tuottaa heille palveluita.

Ehdotetun pelastustoimen järjestämislain (HE 241/2020 vp) 6 §:n mukaan pelastustoimen palvelutasopäätöstä tehtäessä olisi otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. Lakiehdotuksen (13 §) mukaan hyvinvointialueen on seurattava järjestämisvastuullaan olevan pelastustoimen palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta. 16 §:n mukaan hyvinvointialueen olisi varmistettava pelastustoimen palvelujen saatavuus, laatu ja vaikuttavuus. Ehdotettu pelastuslain järjestämislaki ei kuitenkaan vielä sisällä tiedonsaantioikeuksista alueella esiintyvien riskien arviointiin tai palveluiden laadun, vaikuttavuuden tai tuottavuuden seurantaan, vaan tiedonsaantioikeus on laadittu lähinnä valtion hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valvontaa varten (sisäministeriö ja aluehallintovirasto) (19 §).

Toisaalla luonnoksessa esitetään Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukseen oikeus saada hyvinvointialueelta salassapitosäännösten estämättä ja maksutta huumausainelain mukaisten lupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Samoin muun muassa aikuiskoulutusetuksista annetun lain 28 §:ää sekä opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annetun lain 12 §:ää muutettaisiin siten, että lisättäisiin tiedonsaantioikeus hyvinvointialueen viranomaiselta.

Sivuhuomautuksena voidaan todeta, että ehdotetussa sääntelyssä tietojohdantamista koskevat oikeudet näyttäytyvät erilaisina Uudenmaan ja muun Suomen välillä. Sosiaali- tai terveydenhuollon palvelunantajalla on oikeus käsitellä ja yhdistellä tunnistellisesti asiakastietoja, kun taas lakiehdotuksen mukaan Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla on oikeus käsitellä ja yhdistellä tunnistellisesti potilastietoja. On epäselvää, onko esityksellä tarkoitus rajata esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslain 14 §:n mukaiset asiakirjat Uudellamaalla tapahtuvan tietojohdantamisen ulkopuolelle.

Pelastustoimen tietojohdantamista 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 tulisikin hyvinvointialueiden pelastuslaitosten voida suunnitella osana hyvinvointialueiden tietojohtamistehtävää käyttäen hyväksi hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisen yhteydessä kerättyjä tietoja. Siten toisiolakia koskevan muutoksen yhteydessä tulisi lisätä hyvinvointialueen pelastuslaitokselle mahdollisuus käyttää hyvinvointialueen asiakastietoja toiminnan seurantaan, arviointia, suunnittelua, kehittämistä, johtamista ja valvontaa varten hyvinvointialueen pelastusviranomaisen pelastuslain mukaisissa tehtävissä (vähintään aggregoituina). Sama oikeus tulisi olla toisiolain 6 §:ssä mainittun viranomaisten tietoihin.

Pelastuslaitoksen rooli osana valmiussuunnittelua vaatii täsmennystä

Voimassa olevan pelastuslain 27 §:n 3 momentin mukaan pelastuslaitos tukee pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu. Säännös ehdotetaan nyt kumottavaksi. Sitä perustellaan sillä, että hyvinvointialueiden ja kuntien välisestä neuvottelusta säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 14 §:ssä. Pykälän perusteella hyvinvointialueilla ja niiden alueiden kunnilla olisi laintasoisesti säädetty velvoite sopia keskenään yhteistyöstä niille säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Kunnan ja hyvinvointialueen välinen koordinoitu valmiussuunnittelu on keskeistä valmiuslain tavoitteiden kannalta.

Hyvinvointialueen pelastuslaitos on keskeinen viranomaisen väestönsuojeluun varautumisessa. Pelastuslain voimaan jäävän 65 §:n 4 momentin mukaan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, jotka ovat velvollisia varautumaan väestönsuojeluun, ovat velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta väestönsuojelussa. Pelastuslaitokselle on myös annettava selvitykset väestönsuojeluun käytettävissä olevista voimavaroista. Ehdotetun hyvinvointialuelain 14 § ei näyttäisi linkittyvän riittävän selkeästi pelastuslain 65 §:n mukaiseen väestönsuojeluun, joten väestönsuojeluun varautumista hyvinvointialueilla voisi olla aiheellista täsmentää pelastuslain 65 §:n viimeisen momentin nojalla erikseen annettavalla valtioneuvoston asetuksella, jolla selkiytettäisiin pelastuslaitoksen asemaa ja roolia osana hyvinvointialueen ja kuntien varautumista.

Pelastustoimen valvonta-asioiden sääntely vaatii pikaista teknistä korjausta

Pelastuslaitosten suorittamassa valvonnassa ei riittävän hyvin huomioida asianosaisten menettelyllisiä oikeuksia esimerkiksi kuulluksi tulemisen osalta. Jo aiemmin on muodostunut näkemys siitä, että pelastusviranomaisen suorittama valvonta ei ole tehokasta ja laadukasta ilman, että havaittujen puutteiden korjaamista seurataan (jälkivalvonta). Nykyiset valvonnan toimintamallit eivät vastaa hallintolain vaatimuksiin asianosaisten kuulemisen ja velvoittavien päätösten tiedoksiannon suhteen.

Viimeistään tässä vaiheessa tulisikin tehdä tekniset muutokset pelastuslain 81 §:n 1 momenttiin, samalla kun muutetaan alueen pelastusviranomaisen hyvinvointialueen pelastusviranomaiseksi. Nykyinen 81.1 §:n sanamuoto ohjaa siihen, että asian käsittely ja seuranta päättyy korjausmääräyksen antamiseen. 81.1 §:n muuttaminen olisi kohtuullisen yksinkertaista mahdollistamaan toiminnan, jossa prosessi (hallintoasia) ei pääty viranomaisen laatimaan pöytäkirjaan, ja uudelleenmuotoilu antaisi pelastuslaitosten valvonnallisille prosesseille enemmän liikkumavaraa. Tämä voisi toteutua, jos nykyinen 81 §:n 1 momentti olisi esimerkiksi muodossa

Jos alueen pelastusviranomaisen valvontatehtävää suorittaessaan havaitsee vakavia puutteita tässä laissa säädettyjen veloitteiden toteuttamisessa, pelastusviranomaisen on valvottava, että puutteet korjataan. Tarvittaessa puutteet voidaan määrätä korjattavaksi.

Muita huomioita

Pelastuslain 104 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi informatiivisesti, että muutoksenhausta uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen säädetään uhkasakkolaissa. Kuitenkin uhkasakkolain 24.2 – 24.3 §:ssä säädetään, että muutoksenhakuun sovelletaan, mitä muutoksenhausta pääveloitteen määräämistä koskevaan asiaan säädetään. Siten hallintopakoon liittyvä muutoksenhaku määräytyy ehdotetun pelastuslain 104 §:n 2 momentin mukaan, ja uhkasakkolakiin viittaaminen luo kehäviittauksen. Ehdotettu viittaus voidaan poistaa.

Palosuojelurahastolain 14 §:n muuttamista koskevassa kohdassa tulisi lisätä mahdollisuus myöntää kunnille erityisavustusta myös paloasemien laajennuksiin. Tämä voi tietyissä tilanteissa olla tarpeen esimerkiksi sopimuspalokuntatoiminnan turvaamiseksi kuntien omistamissa kiinteistöissä.

Telaranta Kari
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK