



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 voimaanpanolaki 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 voimaanpanolaissa. Pelastustoimen järjestämisvastuun sisällöstä eri tehtävien osalta säädettäisiin lisäksi edelleen pelastuslaissa. Erillinen hallituksen esitys sisältäisi pelastuslain tekniset muutokset liittyen pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymiseen kunnilta hyvinvointialueille.

Tavoitteet

Uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta sekä vastata yhteiskunnallisten muutosten tuomiin haasteisiin. Uudistuksen tavoitteena on päivittäisiin tilanteisiin varautumisen ohella suuronnettomuuksiin ja muihin häiriötilanteisiin, poikkeusoloihin ja niihin kuuluviin väestönsuojelutilanteisiin varautumisen parantaminen.

Pelastustoimen palvelutuotanto perustuu lähipalveluperiaatteelle eli palvelut viedään pääsääntöisesti asiakkaan luo. Tämä edellyttää toimivaa ja riittävän tiheää paloasemaverkostoa sekä toimivaa yhteistyötä sopimuspalokuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Pelastustoimen lähipalvelut säilyisivät pääsääntöisesti nykyisen kaltaisina ja vähintään nykyisen tasoisina, jotta nopean avun tuottaminen voidaan varmistaa onnettomuustilanteissa.

Sopimuspalokuntajärjestelmän toiminnan varmistaminen uudistuksen osana on pelastustoimen palvelujärjestelmän toimivuuden näkökulmasta elintärkeää. Esimerkiksi harvaan asutuilla alueilla sopimuspalokuntien merkitys pelastustoiminnan palvelujen tuottajana tai tukena on ensiarvoisen tärkeä.

Pelastustoiminnan ja ensihoidon tiiviin yhteyden tuoma synergiaetu turvattaisiin uudistuksessa.

Pelastustoimen järjestäminen

Esityksen mukaan hyvinvointialueilla olisi vastuu huolehtia asianmukaisesta pelastustoimen palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Palveluja voitaisiin koota suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun

09.12.2020

se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Jokainen hyvinvointialue järjestäisi kuitenkin pelastustoimen keskeiset palvelut alueellaan.

Pelastustoimen ohjaus

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.

Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi pelastustoimelle valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Tavoitteissa otettaisiin huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Strategisia tavoitteita seurattaisiin vuosittain ja muutettaisiin tarvittaessa.

Sisäministeriön yhteyteen perustettaisiin pelastustoimen neuvottelukunta, jonka valtioneuvosto asettaisi nelivuosikaudeksi. Sen tehtävänä olisi pelastustoimen toteutumisen seuranta ja arviointi sekä pelastustoimen kansallisen ohjauksen tukeminen. Neuvottelukunnan jäseninä olisivat hyvinvointialueet ja ohjaavat ministeriöt.

Sisäministeriö ja hyvinvointialueet neuvottelisivat vuosittain hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvien pelastustoimen tehtävien toteuttamisesta. Myös valtiovarainministeriö osallistuisi neuvotteluihin, jotta hyvinvointialueen toimintaa ja taloutta pystytään tarkastelemaan kokonaisuutena. Neuvottelut sovitettaisiin yhteen myös sosiaali- ja terveysministeriön vuosittain kunkin hyvinvointialueen kanssa käymien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien neuvottelujen kanssa.

Hyvinvointialueen pelastustoimen ohjauksen yhteinen tietopohja muodostuisi hyvinvointialueen väestöä, taloutta sekä pelastustoimen järjestämistä koskevista tiedoista. Hyvinvointialue laatisi vuosittain selvityksen pelastustoimen palveluiden toteutumisesta ja talouden tilasta alueellaan.

Aluehallintovirasto valmistelisi alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion. Aluehallintovirastojen arvioista koottaisiin valtakunnallinen asiantuntija-arvio. Aluehallintovirastot huolehtisivat myös hyvinvointialueiden laillisuusvalvonnasta.

Sisäministeriö laatisi vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioidaan tarpeita ja uhkia vastaavien pelastustoimen palvelujen toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä. Selvityksessä hyödynnettäisiin hyvinvointialueiden selvityksiä ja aluehallintovirastojen asiantuntija-arviota. Selvityksen tulisi sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, valtion talousarvion sekä pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten.

Sisäministeriö voisi tehdä valtionvarainministeriölle aloitteen lisärahoituksen myöntämiseksi hyvinvointialueelle ja lisärahoituksen ehdoista.

Pelastustoimen järjestämislaissa säädettäisiin hyvinvointialueista annettavassa laissa säädetyn hyvinvointialueen investointisuunnitelman pelastustoimen osasuunnitelman tarkemmista sisältövaatimuksista sekä sen hyväksymisestä.

Hyvinvointialue olisi pelastustoimen järjestämislain mukaisessa toiminnassaan varmistettava omavalvonnalla tehtäviensä lainmukainen hoitaminen sekä pelastustoimen palvelujen saatavuus laatu ja

09.12.2020

vaikuttavuus. Hyvinvointialueen olisi laadittava järjestämisvastuuseensa kuuluvista pelastustoimen palveluista omavalvontaohjelma.

Ensihoidon synergian turvaaminen

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 ensivastetoiminnassa. Tämä on erityisen tärkeää harvaanasutuilla alueilla.

Esityksen pääasialliset vaikutukset pelastustoimessa

Pelastustoimessa siirryttiin alueelliseen järjestämiseen jo vuonna 2004, mutta alueen pelastustoimet eroavat toisistaan yhä alueellisten erityispiirteidensä ja palvelurakenteensa osalta. Uudistuksen osana toteutettavan valtakunnallisen ohjauksen ja johtamisen vahvistaminen tehostaisi toimintaa muun muassa yhdenmukaisten toimintatapojen ja seurannan sekä tietoon perustuvan johtamisen johdosta.

Kuntien järjestämän pelastustoimen henkilöstö, irtain omaisuus sekä palokunta-, vuokra- ja muut sopimukset siirtyisivät hyvinvointialueille. Henkilöstön siirto tapahtuisi liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Omaisuuden siirrot toteutettaisiin vastikkeetta, mutta siirtoon liittyisi kompensatiojärjestely. Kuntien omistamat paloasemakiinteistöt jäisivät kuntien omistukseen ja hyvinvointialueet vuokraisivat ne 3 + 1 vuoden siirtymäajaksi. Sopimuspalokuntien omistamat toimitilat ja kalusto jäisivät niiden omistukseen. Tiloihin ja kalustoon myönnettyjen valtionavustusten takaisinperintää koskevia säännöksiä ei sovellettaisi, kun omistusoikeuden ja käyttötarkoituksen muutos johtuisi uudistuksen perusteella tehtävästä siirrosta.

Pelastustoimen palvelut eroavat sote-palveluista siten, että lähes kaikki pelastustoimen palvelut viedään asiakkaan luo (pelastustoiminta onnettomuustilanteissa) tai tuotetaan asiakkaan luona (palotarkastukset, turvallisuusviestintä, koulutus). Pelastustoiminta on käytännössä aina aikakriittistä. Paloasemaverkon kattavuus on näin ollen keskeinen tekijä palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden näkökulmasta. Uudistuksessa ei ole tarkoitus supistaa paloasemaverkkoa ja pelastustoimen palveluiden saatavuus ja saavutettavuus säilyisi vähintään nykyisellä tasolla.

Pelastustoimessa suurempiin kokonaisuuksiin koottaisiin tehtäviä ja palveluita, joita tarvitaan harvemmin tai jotka edellyttävät yhdenmukaisuutta pelastustoiminnan alueellisen tai valtakunnallisen johtamisen näkökulmasta. Kokoaminen vahvistaisi palvelutuotantoa näissä määrättyissä erityistehtävissä. Kaikki hyvinvointialueet järjestäisivät kuitenkin pelastustoimen keskeiset palvelut. Pelastustoimessa palveluiden kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin ei näin ollen vaikuttaisi heikentävästi asukkaiden saaman palvelun saatavuuteen tai saavutettavuuteen.

09.12.2020

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 ja poliisi olisivat edelleen velvollisia osallistumaan pelastustoimen viranomaisten johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.

Esitys ei vaikuttaisi pelastustoimen lakisääteisiin varautumisvelvoitteisiin. Alueen pelastustoimelle nykyisin kuuluvat velvoitteet siirtyisivät hyvinvointialueille.

Uudenmaan erillisratkaisun vaikutukset pelastustoiminnan käytännön organisointiin voidaan arvioida vähäisiksi, koska paloasemaverkosto, tehtävistä vastaava henkilöstö ja kalusto säilyisivät lähtökohtaisesti ennallaan ja ratkaisu on pääosin hallinnollinen. Uudenmaan alueelle tulisi yksi uusi pelastustoimen järjestäjä ja tuottaja, joiden hallinnollisiin järjestelyihin kuluisi nykyistä jonkin verran enemmän resursseja. Ehdotetun aluejaon mukaan Keski-Uudenmaan alueen pelastustoimen nykyinen alue jakaantuisi Keski-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueiden alueille. Pelastustoimen toiminnan jakamisen vaikutukset henkilöstön ja omaisuuden sijoittumiseen ja sopimussopuoliin olisivat riippuvaisia hyvinvointialueiden ja niiden väliaikaisten valmistelutoimielinten sopimuksesta. Pelastustoimen toiminnan jakamisen toiminnalliset vaikutukset olisivat riippuvaisia hyvinvointialueiden hyvinvointialueesta annettavan lain nojalla sopiman yhteistoiminnan laajuudesta ja laadusta.