

*Katastrofirahaston tarvetta
selvittäneen työryhmän raportti*

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:63

Katastrofirahaston tarvetta
selvittäneen työryhmän raportti



KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 30.10.2006	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Katastrofirahaston tarvetta selvittävä työryhmä Pj. valtiosihteeri Terttu Savolainen Sihteerit: lakimies Anne Koskela vakuutusylitarkastaja Tom Strandström		Julkaisun laji Selvitys	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä STM132:00/2005; 16.12.2005	
Julkaisun nimi Katastrofirahaston tarvetta selvittäneen työryhmän raportti			
Tiivistelmä <p>Työryhmän tehtävänä oli selvittää katastrofirahaston perustamisen tarve, vaihtoehdot toteuttamismuodot ja kustannusvaikutukset valtion taloudelle. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää toimeentulotuen käytön mahdollisuudet ja ongelmat katastrofista aiheutuvien toimeentulovaikeuksien helpottamiseksi. Työryhmän tuli myös selvittää mahdollinen lainsäädäntötarve ja tehdä muut asiaan liittyvät toimenpiteet ja ehdotukset.</p> <p>Työryhmä totesi, että Suomen sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi ovat toimineet suhteellisen hyvin eikä työryhmä ole havainnut etuusjärjestelmässä aukkoja. Järjestöjen, yhteisöjen ja kuntien välinen yhteistyö on toiminut hyvin. Onnettomuuden uhrin näkökulmasta ongelmaksi on noussut pirstaleiseksi koettu etuusjärjestelmä, käytännön ongelmat etuuksien ja korvausten hakemisessa sekä korvausten viivästyminen. Työryhmä ehdottaa, että viranomaiset edelleen kehittävät valmiuksiaan tehostettuun neuvontaan kriisi- ja erityistilanteissa, jotka koskettavat suurta määrää kansalaisia. Työryhmä ehdottaa, että tietosuojalainsäädännön muutostarvetta selvittäessä pyrittäisiin varmistamaan viranomaisten välinen tiedonsaanti sosiaali- ja terveydenhuollon salassapitosääntöjen estämättä.</p> <p>Työryhmän mielestä kuntien tulisi valmiussuunnitelmissaan kiinnittää huomiota ja varautua riittävien sosiaalipalvelujen, erityisesti kotipalvelujen ja muiden kotona selviytymistä edistävien palveluiden, järjestämiseen katastrofien uhreille. Työryhmä esittää sen selvittämistä, miten palvelut saataisiin toimimaan asiakkaan kannalta saumattomasti yli sektorirajojen.</p> <p>Työryhmä ei nähnyt perusteita rahaston perustamiselle. Työryhmä toteaa, että mahdollisen katastrofin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollolle aiheuttamat lisäkustannukset kuuluvat kuntien valtionosuuden piiriin. Suurten katastrofien kohdalla valtioneuvosto voi tehdä päätöksen katastrofista aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisesta kunnille, muille viranomaisille tai yhteisöille lisätalousarviomenettelyn kautta.</p> <p>Työryhmä ehdottaa ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä koskevien periaatteiden yhtenäistämistä onnettomuuden uhrien auttamisessa sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukilakia koskevia soveltamisohjeita täsmentämällä.</p>			
Asiasanat: Katastrofit, neuvonta, rahasto, sosiaalipalvelut, vakuutusurva			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:63		ISSN 1236-2115	ISBN 952-00-2196-5 (nid.) 952-00-2197-3 (PDF)
Kokonaissivumäärä 78	Kieli Suomi	Hinta 14,04 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Yliopistopaino Kustannus Helsinki University Press PL 4 (Vuorikatu 3 A) 00014 HELSINGIN YLIOPISTO Fax (09) 7010 2374, puhelin (09) 7010 2363 books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	Utgivningsdatum 30.10.2006		
Författare (Uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för att utreda behov av en katastroffond Ordförande: statssekreterare Terttu Savolainen Sekreterare: jurist Anne Koskela försäkringsöverinspektör Tom Strandström	Typ av publikation Rapport		
	Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet		
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet SHM132:00/2005; 16.12.2005		
Publikationens titel Rapport av arbetsgruppen för att utreda behov av en katastroffond			
Referat <p>Arbetsgruppen hade för uppgift att utreda behovet av att inrätta en katastroffond, alternativa genomförandesätt samt kostnadsverkningarna för statsekonomi. Därtill hade arbetsgruppen för uppgift att utreda möjligheterna och problemen med användning av utkomststöd för att underlätta utkomstsvårigheterna på grund av en katastrof. Arbetsgruppen skulle också utreda det potentiella lagstiftningsbehovet samt utföra andra relaterade åtgärder och ge förslag.</p> <p>Arbetsgruppen konstaterade att den finländska social- och hälsovården och räddningstjänsten har fungerat relativt väl och arbetsgruppen observerade inga luckor i förmånssystemet. Samarbetet mellan organisationer, sammanslutningar och kommuner har fungerat väl. Från ett olycksoffers synvinkel är det problematiskt att förmånssystemet är splittrat och att det finns praktiska problem med ansökande om förmåner och ersättningar samt med försenad betalning av ersättningar. Arbetsgruppen föreslår att myndigheterna vidare utvecklar sin beredskap för intensifierad rådgivning i kris- och specialsituationer som rör stora mängder av medborgare.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att när man utreder behovet av att reformera dataskyddslagstiftningen skall man eftersträva att säkerställa tillgången till information mellan myndigheterna utan hinder av sekretessbestämmelser som gäller social- och hälsovården.</p> <p>Arbetsgruppen anser att kommunerna skall i sina beredskapsplaner beakta och förbereda sig till organisering av tillräckliga socialtjänster till katastroffoffren, i synnerhet hemtjänster och andra tjänster som främjar att människor klarar sig hemma. Arbetsgruppen föreslår en utredning om hur tjänsterna kan organiseras så att de från klientens synvinkel fungerar enhetligt över sektorgränserna.</p> <p>Arbetsgruppen såg ingen anledning att inrätta en fond. Arbetsgruppen konstaterar att de extrakostnader som en potentiell katastrof orsakar social- och hälsovården omfattas av kommunernas statsandel. Avseende stora katastrofer kan statsrådet fatta beslut om att kommuner, andra myndigheter och sammanslutningar får ersättning för de extrakostnader som orsakas av katastrofen genom tilläggsbudgetsförfarandet.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att principerna om användning av förebyggande utkomststöd harmoniseras för att hjälpa olycksoffer genom att precisera tillämpningsanvisningarna avseende social- och hälsovårdsministeriets lag om utkomststöd.</p>			
Nyckelord Katastrofer, rådgivning, fond, socialtjänster, försäkringsskydd			
Övriga uppgifter www.stm.fi/svenska			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2006:63		ISSN 1236-2115	ISBN 952-00-2196-5 (inh.) 952-00-2197-3 (PDF)
Sidoantal 78	Språk Finska	Pris 14,04 €	Sekretessgrad Offentlig
Försäljning Helsingfors Universitetsförlaget PB 4 (Berggatan 3 A) FI-00014 HELSINGFORS UNIVERSITET Fax (09) 7010 2374 Tfn (09) 7010 2363 books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health		Date 30 Oct 2006	
Authors Ministry of Social Affairs and Health Working group to review the need for a catastrophe fund Chaiperson: State Secretary Terttu Savolainen Secretaries: Lawyer Anne Koskela Senior Officer, Insurance Tom Strandström		Type of publication Report	
		Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
		Date of appointing the organ 16 Dec 2005	
Title of publication Report by the working group to review the need for a catastrophe fund			
Summary <p>The working group's assignment was to review the need to establish a catastrophe fund, alternative solutions, and cost effects for the central government finances. The working group was also assigned to review the possibilities and problems of using income support to alleviate the subsistence difficulties faced by victims of a catastrophe. The working group was also assigned to review the potential need for legislation and to carry out all other measures and proposals related to the issue.</p> <p>The working group stated that the social welfare and health care system as well as the rescue services in Finland have functioned relatively well and the working group did not detect any breaches in the benefit system. Cooperation between organisations, communities, and municipalities has worked well. From the viewpoint of a disaster victim, it is considered problematic that the benefit system is fragmented and that there are practical problems in applying for benefits and compensation and that payment of compensations has been delayed. The working group proposes that the authorities further develop their preparedness for more effective guidance during crisis and special situations that affect large number of citizens.</p> <p>The working group proposes that when reviewing the need to revise the legislation on data protection, access to information between authorities should be guaranteed notwithstanding concealment regulations in the field of social welfare and health care.</p> <p>The working group feels that in their preparedness plans, the municipalities should pay attention to and prepare themselves for providing adequate social services to catastrophe victims, in particular home-help services and other services to promote coping at home. The working group proposes a review of how to get services to function seamlessly from the viewpoint of the client across sectors.</p> <p>The working group sees no grounds for establishing a fund. The working group maintains that extra costs a potential catastrophe incurs for the municipal social welfare and health care are included in the municipalities' state subsidies. With regard to massive catastrophes, the Government can decide to compensate municipalities, other authorities or communities the extra costs incurred by the catastrophe through supplementary budgets.</p> <p>The working group proposes that the principles concerning the use of preventive income support are harmonised by specifying the application directives regarding the income support act issued by the Ministry of Social Affairs and Health.</p>			
Key words Catastrophes, guidance, fund, social services, insurance coverage			
Other information www.stm.fi/english			
Title and number of series Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2006:63		ISSN 1236-2115	ISBN 952-00-2196-5 (paperback) 952-00-2197-3 (PDF)
Number of pages 78	Language Finnish	Price 14,04 €	Publicity Public
Orders Helsinki University Press PO Box 4 (Vuorikatu 3 A) FI-00014 HELSINKI UNIVERSITY, FINLAND Fax +358 9 7010 2374 Tel +358 9 7010 2363 books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/bookstore		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 16.12.2005 katastrofirahaston tarvetta selvittävän työryhmän. Työryhmän tehtävänä oli selvittää katastrofirahaston perustamisen tarve, rahaston vaihtoehtoiset toteuttamismuodot ja niiden kustannusvaikutukset valtion taloudelle. Lisäksi työryhmän oli määrä selvittää toimeentulotuen käytön mahdollisuudet ja sen käytön mahdolliset ongelmat katastrofista aiheutuvien toimeentulovaikeuksien helpottamiseksi. Työryhmän tuli myös selvittää mahdollinen lainsäädäntötarve ja tehdä muut asiaan liittyvät toimenpiteet ja ehdotukset.

Tavoitteena on turvata Suomen kansalaisen välttämätön toimeentulo vaiheessa, jossa hänelle aiheutuu sellaisia taloudellisia menetyksiä, joita olemassa olevat lakisääteiset etuudet tai vakuutukset taikka vapaaehtoiset vakuutukset eivät kata tai etuudet eivät ole vielä käytettävissä.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin valtiosihteeri Terttu Savolainen sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi valtiosihteeri Kari Salmi sisäasiainministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimitettiin hallintojohtaja Auni-Marja Vilavaara valtioneuvoston kansliasta, ylitarkastaja Ville Salonen sisäasiainministeriöstä, budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Olli Kerola sosiaali- ja terveysministeriöstä, lääkintöneuvos Sakari Lankinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Minna Liuttu sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Aune Turpeinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, toimialajohtaja Timo Laitinen Valtiohallinnon, suunnittelupäällikkö Olli Valpola Kansaneläkelaitoksesta ja kehityspäällikkö Sirkka-Liisa Karhunen Suomen Kuntaliitosta. Pysyviksi asiantuntijoiksi nimitettiin kehittämisspäällikkö kotimaan valmiustoiminnan päällikkö Leena Kämäräinen Suomen Punaisesta Rististä, toiminnanjohtaja Pirkko Lahti Suomen Mielenterveysseurasta Satu Siikander Vantaan kaupungista, ja toiminnanjohtaja Mauri Upanne Lastensuojelun keskusliitto ry:stä.

Työryhmä kutsui sihtereikseen lakimies Anne Koskelan ja vakuutusylitarkastaja Tom Strandströmin sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työnsä aikana työryhmä on kuullut seuraavia tahoja:

- Kirsti Nieminen, Myyrmäki räjähdysturman uhrin omaisen ominaisuudessa
- toiminnanjohtaja Antti Pentikäinen, Kirkon Katastrofirahastosta
- Johtaja Timo Silvola, Suomen Vakuutusyhtiöiden keskusliitto
- Perusturvajohtaja Oiva Yli-Mannila, Lapuan kunta
- Kriisityöntekijä, Reino Hildén, Suomen Punainen Risti
- Valtiosihteeri Risto Volanen, Valtioneuvoston kanslia
- Johtava sosiaalityöntekijä Auli Kosunen, Töölön sairaala
- Kriisityöntekijä Päivi Pallonen, Vantaan kaupunki

Työryhmän tuli antaa raporttinsa 30.9.2006 mennessä.

Työryhmä on kevään 2006 aikana useaan otteeseen käsitellyt Kaakkois-Aasiassa 26.12.2004 tapahtunutta hyökyaaltoa ja siitä seurannutta luonnonkatastrofia sekä sitä, miten eri lakisäätteiset etuudet ja vapaaehtoiset vakuutukset toimivat kansalaisten menettysten korvaamisessa.

Työryhmä on myös käsitellyt kauppakeskus Myyrmäki 11.10.2002 tapahtunutta räjähdysnettomuutta tapahtuman johdosta laadittujen raporttien perusteella. Työryhmä on lisäksi kuullut räjähdysturman uhrin omaista. Työryhmä on myös perehtynyt räjähdysturman jälkeen perustetun Myyrmäki 11.10.2002 rahaston toimintaan, joka toimii käytännössä osana Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimea, mutta jonka ohjauksesta vastaavat Suomen Punainen Risti ja Vantaan kaupunki yhdessä. Tämän lisäksi työryhmä on keskustellut Lapualla 13 huhtikuuta 1976 tapahtuneen räjähdysnettomuuden seurauksena perustetuista avustusrahastoista sekä kunnan ja vapaaehtoisjärjestöjen järjestämistä palveluista ja etuuksista räjähdysnettomuuden uhrien auttamiseksi.

Työryhmä on lisäksi kartoittanut EU-tason rahastoja, joista voidaan hakea avustusta jäsenvaltiota koskevan katastrofin aiheuttamien menettysten korjaamiseksi.

Työryhmän tarkastelun kohteena olivat myös vuonna 2004 Pohjanmaata koetelleet tulvat.

Työryhmä päätti rajata perustuslain 23 §:ssä tarkoitettut poikkeusolot työnsä ulkopuolelle ja tarkastella vain normaalioloja ja niiden häiriötilanteita. Valmiuslaissa säädetään poikkeusolojen toimenpiteistä. Työryhmä ottaa työssään huomioon oikeusministeriön alaisen Valmiuslakitoimikunnan mietinnön (komiteamietintö 2005:2) ja sen ehdotukset uudeksi valmiuslaiksi. Uutta valmiuslakia koskeva hallituksen esitys on oikeusministeriössä valmisteltavana. Valmiuslakitoimikunnan mietinnössä on tarkasteltu kattavasti poikkeusolojen toimenpiteitä. Katastrofityöryhmän ehdotukset eivät näin ollen käsitä sellaisia poikkeusoloja, joita tarkoitetaan nykyisessä valmiuslaissa tai Valmiuslakitoimikunnan ehdottamassa uudessa valmiuslaissa. Työryhmän tarkastelun kohteena olleet aiemmat tapaukset Myyrmanni -räjähdysturma, Tsunami -hyökyaalto Kaakkois-Aasiassa ja Pohjanmaata koetelleet tulvat ovat olleet normaaliolojen häiriötilanteita.

Kaikki edellä mainitut tapaukset poikkeavat olennaisesti toisistaan. Kauppakeskus Myyrmannin räjähdysturmassa oli kysymys rikoksella aiheutetusta vahingosta, jonka osalta rikosvahinkolaki tuli sovellettavaksi. Kaakkois-Aasiassa sattunut maanjäristys ja sitä seurannut hyökyaalto oli tapahtuma, johon ei ollut selkeää lainsäädäntöön perustuvaa toimintamallia, vaan Valtiokonttori joutui käyttämään varsin laajaa harkintavaltaa sen suhteen miten valtio osallistuu Suomen kansalaisten evakointiin ja katastrofiin liittyvien kustannusten rahoittamiseen. Kyse oli kansalaisten osalta ensisijaisesti henkilövahinkojen korvaamisesta ja Suomen kansalaisten kotiuttamisesta katastrofialueelta osin valtion kustannuksella. Molemmissa edellä mainituissa tapauksissa vapaaehtoisten vakuutusten kautta saatiin saada merkittävää taloudellista lisäturvaa. Pohjanmaata koetelleiden tulvien osalta kyse oli tapauksesta, jonka osalta henkilövahingoilta vältyttiin, mutta jossa omaisuusvahingot nousivat korkeiksi. Tulvatapahtuma oli siinä mielessä poikkeava edellä mainituista tapauksista, että vapaaehtoisilla vakuutuksilla ei ollut mahdollista suojautua tulvavahingoilta.

Työryhmä keskusteli myös Lapualla tapahtuneen räjähdysonnettomuuden jälkihoidosta ja korvauksista. Tapaus poikkeaa kaikista ensin mainituista siinä, että kyse on ensisijaisesti valtion vastuusta työnantajana ja korvaukset tulivat maksettaviksi pääasiassa lakisääteisen tapaturmavakuutuksen ja työeläkevakuutuksen perusteella. Lapuan räjähdysonnettomuuden jälkeen vapaaehtoisjärjestöt keräsivät merkittäviä rahavaroja, joiden perusteella räjähdysonnettomuuden uhreille pystyttiin kustantamaan eri tyyppistä apua lakisääteisiä etuuksia huomattavasti kattavammin.

Yhteistä Lapuan räjähdysonnettomuuden, Myyrmannin räjähdysonnettomuuden ja Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin osalta on se, että onnettomuuksien uhreille järjestettiin joko valtion toimesta tai vapaaehtoisin keräyksin sellaisia ylimääräisiä etuja joihin lainsäädännössä ei ollut suoranaista velvoitetta. Erityisesti Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin osalta valtioneuvosto teki päätöksiä, joissa lainsäädäntöä tulkittiin joustavasti Suomen kansalaisten hyväksi.

Katastrofi voi koskea suurta joukkoa Suomen kansalaisia samanaikaisesti tai vain suppeaa joukkoa, joskus ainoastaan yhtä henkilöä. Työryhmän toimeksiannon mukaan tarkoituksena olisi varautua useita kansalaisia samanaikaisesti koskettavien äkillisesti tapahtuneiden ja ennalta arvaamattomien luonnonolosuhteiden, suuronnettomuuksien, suureen joukkoon kohdistuneiden väkivallantekojen tai vastaavien seurauksena syntyneistä kriisitilanteista aiheutuvien toimeentuloedellytysten turvaamiseen. Kansalaisten

yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseksi työryhmä on pohtinut myös yksittäistä henkilöä tai perhettä kohdanneen onnettomuuden uhrin asemaa.

Lainsäädäntöön perustuvien korvausten taso ja korvattavat etuudet riippuvat olennaisesti siitä, missä ja miten henkilö loukkaantuu. Yleisesti ottaen lakiin perustuvat korvausjärjestelmät takaavat kattavamman korvauksen, jos kyse on työpaikalla tai liikenteessä sattuneesta tapaturmasta kuin, jos kyse on vapaa-aikana sattuneesta tapaturmasta. Lakiin perustuvat etuudet eivät kuitenkaan ole kytkettyjä siihen kuinka montaa henkilöä tapaturma koskee, vaan etuudet määräytyvät pääsääntöisesti haitan mukaan. Työryhmä ei katsonut mahdolliseksi suorittaa vertailua lakisääteisten etujen eroista eri tilanteissa sattuneista tapaturmista vastaavan vamman tai muun haitan osalta, kun korvaukset maksetaan eri lakien perusteella.

Helsingissä 30 päivänä lokakuuta 2006

Terttu Savolainen

Kari Salmi

Auni-Marja Vilavaara

Ville Salonen

Raija Koskinen

Olli Kerola

Sakari Lankinen

Minna Liuttu

Aune Turpeinen

Timo Laitinen

Olli Valpola

Sirkka-Liisa Karhunen

Anne Koskela

Tom Strandström

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto	15
2	Suomessa tapahtuneet eräät merkittävät normaaliolojen häiriötilanteet ja Suomen kansalaisia Kaakkois-Aasiassa koskettanut hyökyaalto	19
2.1	Lapuan räjähdysonnettomuus 1976	20
2.2	Kauppakeskus Myyrmannissa tapahtunut räjähdysonnettomuus	21
2.2.1	Vantaan, Helsingin ja Espoon kaupunkien toiminta	22
2.2.2	Myyrmäki 11.10.2002 rahaston perustaminen	22
2.2.3	Maksetut korvaukset	23
2.2.4	Havaitut ongelmat	23
2.3	Konginkankaan suuronnettomuus	24
2.3.1	Onnettomuudesta aiheutuneet kustannukset	24
2.4	Rankkasadetulvat	25
2.4.1	Tulvista seuranneet suorat vahingot	26
2.5	Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004	27
2.5.1	Valtiojohdon toimenpiteet	28
2.5.2	Vakuutusurva ja matkanjärjestäjien vastuu	29
2.5.3	Tietosuojakysymykset	30
2.5.4	Taloudelliset vaikutukset	32
2.5.5	Työryhmän johtopäätökset	33
3	Lainsäädäntö	33
3.1	EU:n lainsäädäntö	33
3.1.1	Euroopan unionin Solidaarisuusrahasto	34
3.1.2	EU:n ehdotus nopeiden avustustoimien rahoitusvälineeksi	35
3.2	Suomen perustuslaki	36
3.3	Lakisääteisten korvausjärjestelmien perustana oleva lainsäädäntö	37
3.3.1	Sairausvakuutus	37
3.3.2	Eläkevakuutus	39
3.3.3	Liikennevakuutus	40
3.3.4	Tapaturmavakuutus	41
3.3.5	Rikosvahinkolaki	41
3.3.6	Laki poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta	42
3.3.7	Laki poikkeusolojen vakuutustakuusta	43
3.4	Kuntien järjestämien sosiaali- ja terveystalvelujen perustana oleva lainsäädäntö	44
3.4.1	Toimeentulotuki	44
3.4.2	Terveystalvelu	45
3.4.3	Sosiaali-talvelu	47
3.4.4	Kunnan järjestämien sosiaali- ja terveystalvelujen rahoitus	49
3.5	Sosiaali- ja terveystalvelun varautumisjärjestelmä	50
3.5.1	Terveystalvelun valmiussuunnittelu	51
3.5.2	Sosiaali-talvelun valmiussuunnittelu	51
3.6	Vakuutusyritysten toiminta	52
3.6.1	Henkivakuutukset	53
3.6.2	Vahinkovakuutukset	54
4	Eräät rahastot Suomessa	54
4.1	Valtion rahastot	54

4.2	Suomen Punaisen Ristin katastrofirahasto.....	55
4.3	Kirkon rahastot	56
5	Korvauskäsittelyn hallinnointi	57
6	Onnettomuuksista aiheutuneet kustannukset	58
7	Työryhmän johtopäätökset	59
7.1	Kansalaisten vastuu	59
7.2	Kansalaisten yhdenvertaisuus	59
7.3	Erityistilanteiden avun koordinointi	60
7.4	Kansalaisten neuvonta	62
7.5	Sosiaalipalvelut.....	64
7.6	Tietosuojakysymykset	65
7.7	Rahaston perustamista koskevat näkökohdat	66
7.8	Vaihtoehtoiset rahoituskeinot	67
	7.8.1 Sosiaali- ja terveydenhuolto.....	68
	7.8.2 Pelastustoimi	69
	7.8.3 Konsulipalvelut.....	70
7.9	Toimeentulotuen käyttö katastrofitilanteiden toimeentulovaikeuksien hel- pottamiseksi	71
7.10	Vapaaehtoiset henkilö- ja vahinkovakuutukset	73

1 Johdanto

Katastrofille ei ole yleispätevää määritelmää. Kansainvälisillä jälleenvakuutusmarkkinoilla on tilastoja suurista katastrofeiksi luonnehdittavista onnettomuuksista tai luonnonilmiöistä, jotka johtavat merkittäviin korvauksiin. Sigma lehdessä 2/2006 raportoidaan 397 vuonna 2005 tapahtunutta katastrofeiksi määriteltyä tapahtumaa. Tapahtumien johdosta aiheutuneet vahingot nousivat arviolta noin 230 miljardiin dollariin, josta vakuutukset kattoivat noin kolmanneksen. Merkittävimmät yksittäiset tapaukset olivat Yhdysvaltoja koetelleet hirmumyrskyt Katriina (135 miljardia USD), Wilma (20 miljardia USD) ja Rita (15 miljardia USD). Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna on indikaatioita siitä, että poikkeuksellisten luonnonilmiöiden esiintymistiheys olisi nousussa. Katastrofiksi luokitellut tapahtumat ovat lisääntyneet merkittävästi. Erääksi syyksi luonnonkatastrofien lisääntymiseen on arvioitu ilmaston lämpeneminen. Osaltaan tilastolliseen tarkasteluun katastrofien lisääntymisestä saattaa vaikuttaa myös vakuutusmäärien kasvu.

Tyypillisiä luonnonkatastrofeja olivat hirmumyrskyt, talvimyrskyt, rankkasateet ja niitä seuranneet tulvat ja maanvyörymät, maanjäristykset sekä kuivuuden aiheuttamat laajat tulipalot. Ihmisen aiheuttamia onnettomuuksia olivat esimerkiksi kaivosonnettomuudet, myrkkypäästöt, räjähdysonnettomuudet, laivojen uppoamiset, suuret tulipalot, lentoonnettomuudet, junaonnettomuudet, rakennusten sortumiset, terroristiteot, mellakat ja laajat ruokamyrkytykset. Historiallisesti tarkasteltuna myös laajalle levinneet tartuntataudit (pandemiat) ovat aiheuttaneet merkittäviä ihmishenkien menetyksiä.

Katastrofeiksi luokitelluista tapauksista 149 oli luonnonilmiöiden seurannaisvaikutuksia ja 248 ihmisen aiheuttamia. Maksetuista korvauksista noin 94 prosenttia liittyi luonnonkatastrofeihin. Noin 91 prosenttia ihmishenkien menetyksistä, mukaan lukien kadonneet, olivat seurausta luonnonkatastrofeista. Yksikään vuonna 2005 katastrofiksi luokiteltu tapahtuma ei sattunut Suomessa. Suomessa luonnonkatastrofien esiintymistodennäköisyys on tilastollisesti arvioituna pieni.

Suomen lainsäädännössä ei ole erikseen säädetty katastrofitilanteista. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta 27.11.2003 jaetaan turvallisuustilanteet normaalioloihin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä todetaan, että normaalioloissa rakennettavat järjestelmät ja muut toimenpiteet luovat perustan toiminnalle häiriötilanteessa. Lisäksi periaatepäätöksessä korostetaan, että ympäristöuhkia ja vahinkoja on estettävä mahdollisimman hyvin ennalta ja tapahtuneita vahinkoja on rajoitettava mahdollisimman tehokkaasti. Periaatepäätös ohjaa valmiussuunnittelua ja sen periaatteet ovat sovellettavissa myös paikallisessa mittakaavassa laajoihin häiriötilanteisiin. Myös terveydenhuollon piirissä tavanomainen luokittelu on poikkeusolot, joissa saatetaan soveltaa erityislainsäädäntöä kuten valmiuslakia ja muuta poikkeusoloja koskevaa lainsäädäntöä, sekä normaaliolot, joissa sovelletaan normaalin lainsäädäntöä.

Normaalioloissa on erityistilanteita, joista mainittakoon suuronnettomuudet ja tulipalot, jotka myös voivat johtaa erityislainsäädännön soveltamiseen, poikkeukselliset tulvat ja merkittävät rikoksella aiheutetut vaaratilanteet. Nämä erityistilanteet eivät välttämättä ole luokiteltavissa normaaliolojen häiriötilanteiksi. Työryhmä on päättänyt työssään käyttämään termiä erityistilanne tapauksesta, jonka odotetaan toteutuvan harvoin ja joka

vaikutuksiltaan koskettaa suurta ryhmää kansalaisia tai joka muutoin edellyttää tavanomaisesta poikkeavia julkisen vallan toimenpiteitä. Erityistilanteet voivat olla joko lyhytkestoisia, kuten suuronnettomuus, tai niistä voi seurata pidempiaikaisia vaikutuksia. Esimerkiksi tulvat voivat aiheuttaa pidempiaikaisia ongelmia vesihuollolle, mikäli pohjavesi saastuu.

Normaaliolojen häiriötilanteisiin kunnilla on oltava valmiussuunnitelmat. Erityistilanteet saattavat aiheuttaa sen, että kunnat eivät voi täyttää kaikkia lainsäädännön perustella niille kuuluvia velvoitteita. Valmiussuunnittelussa kuntien tulee huomioida myös vapaaehtoisjärjestöjen ja yksityisten resurssit ja miten niitä hyödynnetään erilaisissa erityistilanteissa. Myös vakuutusyhtiöt ovat velvollisia laatimaan valmiussuunnitelmat.

Valtiolla ja kunnilla on tiettyjä velvoitteita huolehtia kansalaisista ja niiden omaisuudesta. Kansalaiset voivat kuitenkin omilla toimenpiteillään vähentää terveyttä, toimeentuloa tai omaisuutta koskevia riskejä. Säästämisellä ja sijoittamisella voidaan siirtää kulutusta tulevaisuuteen ja varautua tilanteisiin, joissa käytävissä olevat tulot ovat pienemmät kuin menot. Vastaavasti kansalaiset voivat ottamalla lainaa rahoittaa kulutustaan tulevaisuudessa saamallaan tuloista. Henkivakuutuksilla voidaan ostaa lakisääteisiä etuuksia täydentävää suojaa esimerkiksi elämän, kuoleman, invaliditeetin, työkyvyttömyyden tai työttömyyden aiheuttamien ongelmien varalle.

Suomen perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Valmiuslain (1080/1991) mukaan poikkeusoloja ovat:

1. Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja sota sekä sodan jälkitila;
2. Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus ja maahan kohdistuva sodanuhka;
3. vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja sellainen sodanuhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystilanne, joka edellyttää välttämättömiä toimenpiteitä Suomen puolustusvalmiuden kohottamiseksi, sekä muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille;
4. välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka muusta vaikutuksiltaan näihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille; sekä
5. suuronnettomuus, edellyttäen, että tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmiuslain mukaisessa päätöksentekoprosessissa tasavallan presidentin antamalla asetuksella valtioneuvosto oikeutetaan käyttämään yksilöityjä valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia. Toimivaltuuksien käyttö on mahdollista pääsääntöisesti sen jälkeen, kun eduskunta on päättänyt, ettei tasavallan presidentin asetusta ole kumottava. Kiiretilanteissa voidaan tasavallan presidentin asetuksella säätää, että valtioneuvosto saa käyttää asetuksessa säädettyjä toimivaltuuksia välittömästi. Valtioneuvoston antamat asetukset

on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Kysymys on kuitenkin jälkitarkastuksesta, sillä asetuksia voidaan soveltaa välittömästi. Valtioneuvoston asetusten täytäntöönpanosta huolehtivat joko ne viranomaiset, joille sellaiset tehtävät viranomaisten tavanomaisen tehtäväjaon mukaan kuuluvat tai joille valtioneuvosto on nämä tehtävät antanut valmiuslain nojalla. Nykyistä valmiuslakia ei ole sen voimassaolon aikana sovellettu kertaakaan.

Oikeusministeriön asettaman Valmiuslakitoimikunnan mietintö (Oikeusministeriö, Komiteamietintö 2005:2) sisältää ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi. Asiaa koskeva hallituksen esitys on valmisteltavana oikeusministeriössä. Uudistuksen tavoitteena on valmiuslainsäädännön saattaminen perustuslain vaatimukset täyttäväksi. Lisäksi tavoitteena on ajanmukaistaa viranomaisten toimivaltuussäännökset poikkeusoloissa. Valmiuslain soveltamisalaa rajaavan poikkeusolomääritelmän ehdotetaan edelleenkin käsittävän vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettavat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttavat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Lisäksi valmiuslain toimivaltuussäännöksiä jouduttaisiin luultavasti soveltamaan ajallisesti pitkissä poikkeusoloissa.

Valmiuslakitoimikunta ehdottaa poikkeusolomääritelmää muutettavaksi osittain. Ehdotuksen mukaan poikkeusoloja olisivat: Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys ja tällaisen hyökkäyksen välitön jälkitila; Suomeen kohdistuva huomattava aseellinen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöönottamista; väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat; erityisen vakava suuronnettomuus, tällaisen suuronnettomuuden välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erittäin vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain soveltamisen aloittamista koskevaa päätöksentekomenettelyä ehdotetaan muutettavaksi niin, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella eikä tasavallan presidentin asetuksella. Ennen tämän käyttöönottoasetuksen antamista olisi valtioneuvoston, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todettava maassa vallitsevan poikkeusolot. Eduskunta päättäisi viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimassaolosta ja voimassaoloajasta. Valmiuslain toimivaltuussäännösten soveltamista täydentävien valtioneuvoston asetusten jälkitarkastuksesta eduskunnassa ehdotetaan luovuttavan.

Työryhmä päätti rajata työnsä siten, että valmiuslain tarkoittamat poikkeusolot jätetään tarkastelun ulkopuolelle.

Onnettomuuksien tutkinnasta annetussa laissa (373/1985) on määritelty suuronnettomuudeksi onnettomuus, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden taikka ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana. Onnettomuustutkintakeskus tutkii kaikki Suomessa sattuneet suuronnettomuudet sekä kaikki ilmailu-, vesiliikenne- ja raideliikenneonnettomuudet tai niiden vaaratilanteet. Tutkinnan tarkoituksena on turvallisuuden lisääminen ja onnettomuuksien ehkäiseminen. Tutkinnassa selvitetään onnettomuuden kulku, syyt ja seuraukset sekä pelastustoimet. Tutkinnasta tehdään tutkintaselostus, jossa esitetään myös tutkinnan tuloksena olevat suositukset.

Suuronnettomuustilanteessa keskeiset pelastustoimia koskevat säännökset sisältyvät pelastuslakiin (468/2003). Pelastuslain mukaisten toimivaltuuksien arvioidaan riittävän

lähes kaikissa tilanteissa niin, ettei poikkeusvaltuuksia yleensä tarvita. Lisäksi suuronnettomuustilanteiden äkillisyyden vuoksi on perusteltua, että tarvittavat toimivaltuudet ovat normaaliolojen lainsäädännössä ja siten välittömästi käytettävissä.

Pelastuslain mukaiset toimivaltuudet voisivat kuitenkin osoittautua riittämättömiksi joissakin erityisen vakavissa suuronnettomuuksissa. Tällöin kriisin pitkittyessä saatetaisiin tarvita esimerkiksi valmiuslain 33 §:n mukaisia oleskelu- ja liikkumisrajoituksia terveydelle vaarallisella alueella. Lisäksi laajamittaisessa suuronnettomuudessa terveydenhuollon ja esimerkiksi evakuoitukuljetusten järjestämiseen voitaisiin tarvita erityisiä toimivaltuuksia. Vastuu pelastustoimen kustannuksista on pääsääntöisesti sillä, jonka velvollisuuksiin toimenpiteen tai tehtävän suorittaminen taikka siitä huolehtiminen on.

Valtion ja kuntien mahdollisuudet vaikuttaa pelastustoimiin tai ennalta arvaamattomien tilanteiden selvittämiseen Suomen rajojen ulkopuolella ovat rajalliset. Globalisoituvaa ympäristöä, lisääntyvä matkustamiseen ja osin uudentyypiset ulkomailla oleskeluun liittyvät riskit saattavat osaltaan lisätä Suomen kansalaisten avuntarvetta ulkomailla. Konsulipalvelulaki (498/1999) määrittelee periaatteet, joiden mukaan Suomen ulkomaanedustukseen kuuluvat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot voivat avustaa yksityistä henkilöä tai yhteisöä ulkomailla. Konsulipalvelut käsittävät myös avunannon kansalaisten etujen ja oikeuksien valvomiseksi ulkomailla. Konsulipalvelut käsittävät ensisijaisesti neuvontapalveluja. Muut konsulipalvelut tulevat kysymykseen, kun henkilöt eivät muulla tavoin voi huolehtia kotiuttamisestaan. Kun kysymys on konsulipalveluista perittävistä maksuista, ulkoasiainhallinto ei vastaa asian hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista, jotka johtuvat esimerkiksi sairaanhoidosta, evakuoinnista, kotiuttamisesta, vainajan hautaamisesta, oikeudenkäynnistä, oikeusavustajan palkkaamisesta, tulkkauksesta tai asiakirjojen hankkimisesta, vaan kustannukset peritään asianosaisilta takaisin. Valtion varoista maksettu avustus voidaan jättää perimättä, jos henkilö, jolta se olisi perittävä, on varaton tai perimättä jättämiseen on muu erityinen syy.

Vapaaehtoisilla henkivakuutuksilla kansalaiset voivat varautua ennalta arvaamattomiin terveydentilan muutosta koskeviin tapahtumiin. Henkivakuutuksilla voidaan myös varautua seurauksiin, jotka seuraavat henkilön kuolemasta (kuoleman varalta otettu vakuutus) tai elossa olemisesta (esim. eläkevakuutus).

Vapaaehtoisilla vahinkovakuutuksilla voidaan kattaa merkittävä osa mahdollisista omaisuusvahingoista. Lakisääteisillä vahinkovakuutuksilla kuten liikennevakuutuksella ja lakisääteisellä tapaturmavakuutuksella kansalaisille korvataan liikenneonnettomuuden seurauksena ja työtapaturman seurauksena aiheutuneet haitat ainakin osittain. Muita lakisääteisiä yksityisten vahinkovakuutusyhtiöiden hoidettavaksi annettuja vakuutuslajeja ovat potilasvakuutus ja ympäristövakuutus. Yksityiset vakuutuksenantajat ovat lainsäädännön perusteella velvollisia rahastoimaan vastuuta vastaavan määrän vakuutustekniseksi katteeksi, joskin eräät indeksikorotukset ja sairaanhoidon sekä lääkinnällisen kuntoutuksen kulukorvaukset kustannetaan yhteisesti vastuunjakojärjestelmän kautta. Lisäksi vakuutuksenantajia koskevat vakavaraisuussäännökset. Vakuutusyhtiöiden ja muiden vakuutuslaitosten vastuut niiden myöntämistä vapaaehtoisista vakuutuksista ovat rahastoituja.

Valtiot eivät pääsääntöisesti rahastoi enakkoon menojaan, vaan menot katetaan verotuloista. Valtioiden tulot hetkellisesti ylittävät menot katetaan yleensä lainanotolla, joka valtioille pääsääntöisesti on edullista niiden korkean luottoluokituksen vuoksi. Tästä olennaisena poikkeuksena ovat eläkemenot, jotka useassa valtiossa rahastoidaan osit-

tain. Kunnat saattavat rahastoida varoja eri tarkoituksiin, joskaan työryhmän käsityksen mukaan Suomessa kunnilla ei ole Yhdysvaltojen eräitä osavaltioita vastaavia katastrofiraastoja luonnononnettomuuksien varalle. Kuntien rahastot rajattiin työryhmän tarkastelun ulkopuolelle.

Uusien budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamisen edellytykset on rajattu tilanteisiin, joissa valtiolle kuuluvan pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Tällöin kyseessä on tilanne, jossa budjettitalouden piirissä olevat keinot soveltuisivat huonosti tehtävän hoitamiseen.

Erilaiset järjestöt ja yhteisöt kuten Suomen Punainen Risti ja kirkon diakoniatyö ovat olleet merkittävässä asemassa selvitettäessä erilaisia edellä mainittuja erityistilanteita. Kokonaisuutena vapaaehtoisjärjestöjen ja yhteisöjen voimavarat tai erilaisin keräyksin saadut varat ovat vähäiset suhteessa valtion, kuntien ja vakuutusyhtiöiden voimavaroihin ja maksamiin etuuksiin ja korvauksiin. Järjestöjen ja yhteisöjen tarjoama apu täydentää lakisääteisiä sosiaalietuuksia, mutta yksilötasolla järjestöjen ja yhteisöjen antama apu voi olla merkittävää.

2 Suomessa tapahtuneet eräät merkittävät normaaliolojen häiriötilanteet ja Suomen kansalaisia Kaakkois-Aasiassa koskettanut hyökyaalto

Tässä raportissa käsitellyt onnettomuudet on valittu lähemmän tarkastelun kohteeksi, koska niissä onnettomuuden uhreiksi on joutunut suuri joukko Suomen kansalaisia. Tapahtumista on seurannut ylimääräisiä kustannuksia valtiolle ja kunnille. Lisäksi suomalaiset järjestöt ovat rahankeräyksillä ja muilla avustustoimenpiteillä eräissä tapauksissa olennaisesti osallistuneet tapahtuman kohteeksi joutuneiden kansalaisten auttamiseen. Työryhmä on valinnut tarkasteltavat tapaukset niiden ennalta arvaamattoman luonteen johdosta.

Valitessaan tapaukset työryhmä rajasi suuret lento- ja meriliikenneonnettomuudet tarkastelun piiristä, koska lento- ja meriliikenneonnettomuuksissa kuljetusoperaattorit noudattavat kansainvälisiä sopimuksia, jotka osaltaan vaikuttavat korvattaviin määriin. Kuljetukseen liittyvästä vahingosta säädetään myös esimerkiksi merilaissa (674/1994), kuljetuksesta ilma-aluksessa annetussa laissa (289/1937), ilmakuljetussopimuslaissa (45/1977) ja ilmakuljetuslaissa (387/1996). Työryhmä ei ajan puutteen takia katsonut mahdolliseksi selvittää kansainvälisen meri- ja ilmaliikenteen kuljetus- ja korvausehtoja.

Työryhmä on tarkastellut, miten lakisääteiset ja muut etuudet ovat olleet käytettävissä ja miten ne ovat turvanneet onnettomuuksien uhrien ja heidän omaistensa toimeentuloedellytykset kauppakeskus Myyrmannissa tapahtuneen räjähdysturman, Kaakkois-Aasiassa tapahtuneen hyökyaallon, Pohjanmaata koetelleiden tulvien, Konginkankaalla sattuneen liikenneonnettomuuden ja Lapuan patruunatehtaan räjähdysten osalta.

2.1 Lapuan räjähdysonnettomuus 1976

Suomessa huhtikuun 13 päivänä 1976 Lapuan patruunatehtaan lataamossa tapahtunut räjähdysonnettomuus on Suomen rauhan ajan räjähdysonnettomuuksista suurin. Räjähdyks vaati 40 työntekijän hengen. Onnettomuudessa loukkaantui 60 henkilöä. Vanhempansa menetti 76 lasta. Täysorvoiksi jäi kolme lasta.

Onnettomuus oli työtapaturma, minkä vuoksi loukkaantuneiden, kuolleiden ja heidän omaistensa etuudet määräytyivät lähtökohtaisesti lakisääteisen tapaturmavakuutuksen säännösten mukaisesti. Valtio oli työnantajana vastuussa tapaturmavakuutuksen mukaisien etuuksien ja korvausten kustantamisesta. Tapaturmavirasto ja myöhemmin Valtiokonttori hoitivat lakisääteisten eläkkeiden maksatuksen.

Välittömästi räjähdysonnettomuuden jälkeen eri järjestöt ja yhteisöt järjestivät rahakeräyksiä. Raha-apua saatiin keräyksillä yhteensä noin 7,2 miljoonaa markkaa, josta Suomen Punaisen Ristin (SPR) osuus oli noin 4,2 miljoonaa markkaa.¹ Osa SPR:n osuudesta sijoitettiin ja onnistuneiden sijoitusten johdosta apua voitiin jakaa lopulta yhteensä noin 20 miljoonaa markkaa 23 vuoden aikana.

Lapuan onnettomuuden jälkihoito aloitettiin välittömästi. Jo räjähdysturmaa seuraavina päivinä neljä työparia kiersi koteja. Taloudellista tukea myönnettiin ilman tarkempaa tarveharkintaa 1 000 – 3 000 markkaa taloutta kohden kuittausta vastaan. Myöhemmin perustettiin yhteistyötoimikunta koordinoimaan Lapuan avustustoimintaa. Eniten avustusvaroja saaneet järjestöt perustivat lisäksi kaksi toimikuntaa suunnittelemaan ja toteuttamaan avustustoimintaa. Toimikuntiin kuuluivat edustajiansa kautta Lapuan kauppala, Lapuan tuomikirkkoseurakunta, Metallityöväen Liitto ja Suomen Punainen Risti sekä Lions-järjestö. Käytännössä ruokakunnille maksetut avustukset merkittiin kortistoon, jotta taloudellinen tuki jakaantuisi oikeudenmukaisesti. Keräyksillä saaduilla varoilla perheiden elintaso voitiin pitää taloudellisesti samana kuin mitä se oli ennen onnettomuutta.

Lapuan kauppala, kirkko ja Suomen Punainen Risti järjestivät onnettomuuden uhreille myös muita etuuksia, muun muassa psykososiaalista tukea ja kodinhoitoapua. Vapaaehtoistyöntekijät auttoivat kotitöissä ensimmäisinä päivinä ja viikkoina turmassa kuolleiden henkilöiden perheitä. Myöhemmin kauppalaan perustettiin kolme kodinhoitajan virkaa ja hankittiin kotipalveluauto, joka oli kodinhoitajien käytettävissä.

Jo hyvin aikaisessa vaiheessa panostettiin psykososiaaliseen tukeen, joka jälkepäin tarkasteltuna osoittautui onnistuneeksi. Kauppalan ja SPR:n lisäksi myös HYKS:in Lastenlinnan työntekijät osallistuivat psykososiaalisen tuen kartoittamiseen.

Onnettomuuden jälkeen Lapuulle perustettiin psykologin virka. Viranhaltijan tehtävänä oli alussa ensisijaisesti huolehtia räjähdysturman uhrien henkisestä tukemisesta.

Vapaaehtoisin voimin kerätyt rahat päätettiin jakaa siten, että erityisesti lasten ja nuorten tarpeet otettaisiin huomioon. Lapuan uhrien lapsille maksettiin korotettua lapsilisää

¹ Selvitys Lapuan patruunatehtaan räjähdysonnettomuuden jälkeisestä avustustoiminnasta, SPR 12.11.1980

ja kerätyistä varoista voitiin myös maksaa tukea ammatillisiin opintoihin 16 vuotta täytäneille nuorille.

Merkille pantavaa Lapuan räjähdysonnettomuuden selvittämisessä oli kansalaisten halukkuus auttaa. Vapaaehtoisin keräyksin pystyttiin kustantamaan onnettomuuden uhreille huomattavasti lakisääteisiä etuuksia kattavammat etuudet. Vapaaehtoistyö oli merkittävää ja sen rahallista arvoa on vaikea arvioida jälkikäteen. Missään jäljempänä työryhmän tarkastelemassa tilanteessa järjestöt ja yksityiset henkilöt eivät samassa mittakaavassa ole osallistuneet kriisin hoitoon.

Työryhmä on tarkastellut ensisijaisesti lakisääteisten etuuksien ja palveluiden lisäksi Lapuan onnettomuuden uhreille ja heidän perheilleen järjestettyjä etuuksia ja palveluita. Johtopäätöksensä työryhmä toteaa, että kokonaisuudessaan sekä valtion, kuntien että järjestöjen ja muiden vapaaehtoistahojen toiminta oli esimerkillistä ja kansalaisissa herännyt auttamishalu oli ennen näkemätöntä, mutta Lapuan onnettomuuden ylimääräisten etuuksien kustantamista ei voida pitää ennakkotapauksena tuleville tapahtumille.

2.2 Kauppakeskus Myyrmannissa tapahtunut räjähdysonnettomuus

Vantaan Myyrmäen kaupunginosassa sijaitsevassa kauppakeskus Myyrmannissa tapahtui räjähdys 11.10.2002 kello 19.35. Räjähdysten aiheutti itse valmistetun pommin laukeaminen kauppakeskuksen ensimmäisen kerroksen käytävällä. Räjähdyspaikan olosuhteet olivat sellaiset, että nopea pelastustoiminta oli mahdollinen. Viimeistä kriittisessä tilassa ollutta uhria lähdettiin kuljettamaan sairaalaan kello 20.35, tunti räjähdysten jälkeen. Pelastustyö räjähdyspaikalla päättyi kello 23.10. Pelastustoimet saatiin näin ollen loppuun varsin lyhyessä ajassa.

Räjähteen aiheuttamia eriasteisia vammoja oli lähes 200 henkilöllä. Noin 70 henkilöä sai sairaalahoitoa pääkaupunkiseudun sairaaloissa ja yhteensä 164 uhria hakeutui lääketieteelliseen hoitoon. Turmassa kuoli välittömästi seitsemän ihmistä, mukaan luettuna pommin räjäyttäjää. Kaksi kuoli myöhemmin sairaalassa. Fyysisten vammojen lisäksi räjähdysturma aiheutti myös psyykkistä vammautumista. Soili Poijulan sosiaali- ja terveysministeriölle laatimassa raportissa² todetaan tapahtuman olleen äärimmäisen traumaattinen. Kuolleiden omaisista tuli henkirikoksen uhrien omaisia.

Akuutin pelastustoimen jälkeen käynnistettiin välittömästi varhainen kriisi-interventio. Kriisikeskus aloitti toimintansa läheisessä Kilterin koulussa ja jatkui kaksi vuorokautta. Kriisikeskuksessa työskenteli 34 Vantaan kriisikeskuksen omaa tai sen palkkaamaa ammattihenkilöä, yhdeksän Suomen Punaisen Ristin valmiusryhmän psykologia ja noin 80 SPR:n vapaaehtoista sekä muutamia tulkkikeskuksen ja ruokahuollon työntekijöitä. Toiminnasta huomattava osuus oli puheluihin vastaamista ja tiedon antamista. Kriisikeskuksen kävijöiden tukeminen painottui akuuttiin kriisityöhön ja jatkopalvelujen käytön ohjaukseen. Vastaavaa toimintaa oli myös Myyrmäen, Martinlaakson, Tikkurilan ja

² Myyrmannin räjähdys – uhrien ja omaisten psyykinen selviytyminen ja hoidon merkitys, STM:n monisteita 2004:13

Hakunilan sosiaali- ja terveyskeskuksissa. Ensimmäisen viikon aikana terveysasemalla kävi 209 potilasta, joiden tulon syy liittyi jollain tavoin räjähdysonnettomuuteen.

Onnettomuuden johdosta psykososiaalisten palveluiden tarve oli merkittävä. Vantaan kriisikeskus ja SPR:n psykologien valmiusryhmä vastasivat osaltaan varhaisvaiheen kriisityöstä.

Kaikkiin loukkaantuneisiin otettiin yhteyttä poliisilta saadun listan mukaan.

2.2.1 Vantaan, Helsingin ja Espoon kaupunkien toiminta

Vantaan kaupunki palkkasi kuusi ja siirsi yhden työntekijän Myyrmannin uhrien ja omaisten auttamistyöhön. Yksi kriisityöntekijä siirrettiin työskentelemään kuntarajat ylittäen räjähdysten uhrien ja omaisten auttamiseksi. Tilapäisiin työsuhteisiin palkattiin 1,5 uutta terveyskeskuspsykologia ja yksi kouluterveydenhoitaja.

Perheneuvoloiden toimintaa kohdennettiin räjähdysten uhrien ja omaisten hoitoon.

Peijaksen sairaalassa noin kolmannes ruumiillisesti loukkaantuneista potilaista ohjattiin psykiatriseen yksikköön. Kaksi viikkoa tapahtuman jälkeen arvioitiin, että useat potilaat ovat pitkäaikaisen kriisihoidon tarpeessa.

Töölön ja Meilahden sairaaloissa hoidetuista kävi ensimmäisen viikon aikana psykiatrisessa konsultaatiossa noin puolet. Lasten ja nuorten sairaalassa psykiatrista kriisihoidoa annettiin alkuvaiheessa kaikille loukkaantuneille.

Räjähdysten uhrien ja omaisten hoito ei kuormittanut Helsingin kaupungin palvelujärjestelmää siinä määrin, että erityistoimenpiteisiin olisi ollut tarvetta. Myöskään Espoon kaupungissa ei ilmennyt tarvetta lisäresurssoinnille.

2.2.2 Myyrmäki 11.10.2002 rahaston perustaminen

Vantaan kaupunginhallitus päätti 13.10.2002 perustaa rahaston räjäytyksen uhrien auttamiseksi. Koska kunnalla ei ollut oikeutta rahankeräyksen järjestämiseen, rahasto perustettiin yhdessä Suomen Punaisen Ristin kanssa. Rahasto toimii käytännössä osana Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimea, mutta sen ohjauksesta vastaavat SPR ja Vantaan kaupunki yhdessä. Vantaan kaupunki sijoitti rahastoon 150 000 euron peruspääoman. Rahaston kartuttamiseksi käynnistettiin keräys yhdessä SPR:n kanssa. Rahaston koko oli enimmillään 600 000 euroa. Rahastosta on jäljellä elokuussa 2006 noin 164 000 euroa.

Myyrmäki rahaston toimintaperiaatteena on täydentää lakisäätteistä tai muuta perusturvaa ja palveluja onnettomuuden uhrien tai heidän omaistensa elämän normalisoitumiseksi. Rahastosta myönnetään taloudellista tukea ja toiminnassa noudatetaan yhteisesti sovittuja avustusperiaatteita ja SPR:n yleisiä avustusperiaatteita. Avustukset myönnetään hakemuksesta ja tuen tarve kartoitetaan yksilökohtaisesti. Avustusta on myönnetty matkakuluihin, sairauskulujen omavastuiden kattamiseen, sairaalalaskuihin, psykososiaalisiin palveluihin, apuvälineisiin, plastiikkakirurgisiin toimenpiteisiin, hautauskuluihin.

hin, uudelleen kouluttautumiseen, oikeudelliseen apuun ja virkistys ja kuntoutuskustannusten kattamiseen. Suurin avustustarve on kohdistunut yksityiseen kriisi- ja psykoterapiaan.

2.2.3 Maksetut korvaukset

Räjähdyksellä aiheutettu vahinko, minkä vuoksi rikosvahinkolaki tuli sovellettavaksi. Valtiokonttori on maksanut rikosvahinkolain perusteella korvauksia räjähdysonnettomuuden johdosta maaliskuuhun 2004 mennessä yhteensä noin 500 000 euroa, josta noin 400 000 euroa muodostui erilaisista haittakorvauksista.

Osa uhreista hakeutui hoitoon työterveyshuollon piiriin, mutta heidän määräänsä taikka hoidosta aiheutuneita kustannuksia ei ole mahdollista selvittää tarkasti.

Työryhmä ei ole selvittänyt kuinka paljon onnettomuuteen liittyviä kustannuksia jäi Kansaneläkelaitoksen maksettavaksi.

Vakuutusyhtiöiden maksamat korvaukset olivat Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta saatujen tietojen perusteella noin 7 miljoonaa euroa, josta suurin osa muodostui esinekorvauksista ja toiminnan keskeytysvakuutuskorvauksista.

2.2.4 Havaitut ongelmat

Poijulan edellä mainitun selvityksen perusteella työryhmä on päätenyt käsitykseen siitä, että räjähdysonnettomuuden uhrin olivat varsin tyytyväisiä fyysisiin vammoihin saatuun hoitoon. Psykososiaalisen tuen tarve vaihteli, perhe ja muut lähiomaiset olivat tärkeitä psyykkisen tuen osalta. Psykososiaalista tukea julkisista palveluista tai työterveyshuollon kautta käytti noin neljännes asianosaisista. Psykososiaalisen tuen tarve väheni merkittävästi ajan kuluessa.

Vähemmän kuin puolet onnettomuuden uhreista oli tyytyväisiä saamaansa taloudelliseen tukeen. Ongelmaksi muodostui julkisen ja yksityisen tukijärjestelmän hajanaisuus. Rikoksen uhrin kokivat, että heillä ei ollut riittävästi tietoa siitä, mitä taloudellista tukea saattoi hakea. Lisäksi kriisitilanteessa henkilöiden aktiivisuus ja jaksaminen ovat koetuksella. Julkisten etuuksien hakeminen koettiin byrokraattiseksi ja hankalaksi. Lisäksi etenkin Valtiokonttorin korvauskäsittelyn hitaus aiheutti sekä kritiikkiä että käytännön ongelmia, koska muun muassa lääkekustannukset tuli maksaa heti.

Myyrmäki-rahastoon kerätyillä varoilla kustannettiin pääosaksi lakisääteisiä etuuksia täydentäviä etuja. Rahaston avustustoimintaa ei pystytty aloittamaan välittömästi. Työryhmän käsityksen mukaan avustustoiminnan nopeampi käynnistäminen olisi ollut tärkeää, koska avun tarve oli suurin välittömästi tapahtuman jälkeen. Lapuan onnettomuudessa apua myönnettiin ilman tarkempaa tarveharkintaa välittömästi tapahtuman jälkeen. Se, että oliko kunnan sosiaalitoimi näiden pääosin yksityisten lahjoitusten jakamiseen sopiva taho, on kyseenalaista. Työryhmä pitää tärkeänä, että vastaisuudessa kiinnitetään huomiota siihen, minkä järjestelmän tai toimijan kautta rahastoihin kerättyjä varoja hoidetaan ja jaetaan.

2.3 Konginkankaan suuronnettomuus

Perjantaina maaliskuun 19 päivänä 2004 kello 02.00 paperilastissa ollut rekka ja linja-auto törmäsivät yhteen Konginkankaalla, joka sijaitsee noin 80 kilometriä Jyväskylästä pohjoiseen. Linja-auton matkustajat olivat pääosin nuoria hiihtoa harrastavia ihmisiä. Onnettomuudessa kuoli linja-auton kuljettajan lisäksi 22 matkustajaa. Onnettomuudessa loukkaantui 13 henkilöä vakavasti ja yksi lievästi.

Pelastustoimet käynnistettiin kello 02.08 rekka-auton kuljettajan soitettua hätäkeskukseen. Myöhemmin hälytys laajeni suuronnettomuushälytykseksi. Keski-Suomen keskussairaalaan lähetettiin valmiusryhmä kohti onnettomuuspaikkaa klo 03.04. Pelastustöitä vaikeuttivat huonot sääolot ja linja-auton miltei täydellinen romuttuminen. Onnettomuuden uhrien pelastaminen linja-autosta kesti noin tunnin.

Onnettomuus kosketti välittömien uhrien lisäksi laajaa omaisten ja muiden läheisten piiriä. Välittömien terveydenhoitopalvelujen lisäksi uhrin ja omaiset saivat akuuttia kriisiapua. Henkistä ensiapua antoivat Keski-Suomen keskussairaalan lisäksi kriisikeskus Mobile ja Suomen Punainen Risti. Kriisityö käsitti pääasiassa omaisten tukemista vainajien tunnistamisen yhteydessä, sekä potilaiden ja heidän omaistensa tukemista sokkitilanteissa. Uhreille ja heidän omaisilleen järjestettiin myös myöhemmin psykososiaalista tukea, muun muassa jälkipuinti-istuntoja. Myöhemmän psykososiaalisen tuen järjestämisestä vastasivat muun muassa SPR ja seurakunnat. Kaikki asianosaiset eivät ottaneet vastaan tarjottua psykososiaalista tukea.

Konginkankaan suuronnettomuudessa palveluketjun muodostivat kunnallinen pelastustoimi, sairaankuljetus, ensihoito, poliisitoiminta, terveydenhuolto (perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido), vakuutuslaitokset (liikennevakuutus, vapaaehtoiset vakuutukset), Kansaneläkelaitos, kuntoutuspalvelujen tarjoajat ja sosiaalitoimi. Välillisesti onnettomuus koski myös kouluja, päiväkoteja ja työnantajia.

Konginkankaan suuronnettomuuden johdosta Riitta Kumpulaisen laatimassa selvityksessä³ analysoidaan psykososiaalisten palvelujen saatavuutta ja merkitystä uhrien tervehtymisen näkökulmasta. Osa uhreista tai heidän omaisistaan koki psykososiaalisen tuen riittämättömäksi, osa taas ei tarvinnut lainkaan kyseistä tukea. Selvityksestä ilmenee, että uhrin kokivat lakisääteisten etujen maksatuksen olleen eräissä tapauksissa hädästä. Vastaavasti kuin Myyrmannin räjähdysonnettomuudesta laadittujen raporttien perusteella ilmenee, myös Konginkankaan liikenneonnettomuuden osalta, asiakkaat olivat toivoneet enemmän neuvontapalveluja saatavilla olevista julkisista etuuksista.

2.3.1 Onnettomuudesta aiheutuneet kustannukset

Konginkankaan liikenneonnettomuuden kustannuksista merkittävä osa katettiin lakisääteisellä liikennevakuutuksella. Liikenneonnettomuuden johdosta maksettiin Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitosta saadun tiedon mukaan vakuutuskorvauksia noin 6 miljoonaa euroa.

³ Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 50/2006

Työryhmä ei ole selvittänyt pelastustoimelle aiheutuneita kustannuksia.

Keskustellessaan Konginkankaan liikenneonnettomuudesta työryhmä ei havainnut merkittäviä rahoitusongelmia, jotka olisivat estäneet tehokasta pelastustoimintaa. Tapauksen onnettomuustutkintaraportista ei myöskään löytynyt viitteitä merkittävistä puutteista uhrien somaattisessa terveydenhoidossa.

Liikennevakuutuksen perusteella maksettavat korvaukset ja muut etuudet ovat varsin kattavia. Työryhmä pitää todennäköisenä, että korvaukset olisivat olleet eritasoisia, mikäli vammat olisivat syntyneet muussa tapahtumassa kuin liikenneonnettomuudessa.

Tarkasteltavassa tapauksessa työryhmä ei havainnut aukkoja etuus- ja korvausjärjestelmissä.

2.4 Rankkasadetulvat

Suomalaiset luonnonolosuhteet aiheuttavat harvoin ihmishenkiä vaarantavia tilanteita. Rankkasateilla ja tulvilla voi kuitenkin olla merkittäviä turvallisuuteen, terveyteen tai yleiseen hyvinvointiin liittyviä vaikutuksia. Tulvien aiheuttamat taloudelliset vaikutukset kunta- ja yksilötasolla voivat olla huomattavia. Rankkasateiden ja myrskyjen ennustaminen on lähdes mahdotonta.⁴

Loppukesä 2004 oli Suomessa runsassateinen. Sekä Riihimäellä että Vöyrin ja Oravaisen alueella maa oli poikkeuksellisen märkä, minkä johdosta maan vesi-imukyky oli huono. Sateet aiheuttivat vesistöjen tulvimista, mutta myös viemäriverkoston ylikuormittumista. Tulvimisen johdosta kiinteistöjä, tiestöä ja irtaimistoa vahingoitutti useiden miljoonien eurojen edestä. Yhden suurimmista ja pitkäaikaisemmista ongelmista molemmissa tulvatilanteissa muodosti juomaveden pilaantuminen. Tapaukset poikkeavat toisistaan merkittävästi. Riihimäen rankkasateet aiheuttivat Vantaanjoen vedennousun ja hulevesien sekaviemärointi laajoja viemäritulvia kaupunkialueella. Pohjanmaan tulvat aiheuttivat vesistötulvan, joka kattoi kahden joen⁵ koko valuma-alueen.

Tulvatorjunnassa oli useita asianosaisia kuten kiinteistöjen omistajat, pelastuslaitos, poliisi, hätäkeskus, ympäristökeskus, ympäristöterveydenhuolto, kuntien tekninen toimi, vesihuoltolaitos, kunnan johto, tiepiiri ja puolustusvoimat.

Tulvasuojelulla ja tulvatorjunnan suunnittelulla voidaan vähentää vaaratilanteiden määrää ja vahinkojen suuruutta. Suuremmissa tulvissa teknisten tulvasuojelutapojen, kuten jokien ja ojien perkausten, tulvapenkereiden ja muiden tulvasuojelurakenteiden, vaikutus on merkittävä. Rankkasateiden aiheuttamat tulvat voidaan luokitella alueellisesti rajatuiksi normaaliolojen häiriötilanteiksi, jossa viranomaisten on ryhdyttävä erityisiin toimiin ja tiivistettyyn yhteistyöhön. Pelastuslain 1 §:n tarkoittama pelastustoimi käsit-

⁴ Viranomaisten varautuminen rankkasadetulvatilanteisiin: Pelastustoiminnan johtokeskustyöskentelyn ja viranomaisten yhteistoiminnan kehittämistarpeet s 1

⁵ Kimojoki ja Vöyrinjoki

tää kiireelliset toimenpiteet ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi. Alueellinen pelastustoimi vastaa onnettomuuksien ehkäisystä, vahinkojen rajoittamisesta sekä eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toiminnan yhteensovittamisesta pelastustoiminnassa. Myös väestön varoittaminen, uhkaavaan onnettomuuden torjuminen, vaarassa olevien henkilöiden, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen, pelastaminen, jälkiraivaus, vartiointi ja näihin liittyvät johtamis-, tiedotus-, huolto-, ja muut tukitoiminnat ovat pelastustoimen vastuulla. Pelastustoiminnan johtaja vastaa yleisjohtajana pelastustoimintaan osallistuvien eri viranomaisten toiminnan yhteensovittamisesta. Tulviin varautuminen kuuluu kuntien valmiussuunnitteluun. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävänä on tulvatilanteissa asiantuntijana toimiminen, pelastustoiminnan johdon tukeminen antamalla virka-apua ja väliaikaisten tulvasuojausten hyödyllisyyden arvioiminen. Alueelliset ympäristökeskukset ovat vastuussa tulvatorjunnan suunnittelusta ja ennakkoon varautumisesta alueellisella tasolla.

Onnettomuusriskin huomioon ottaminen kuuluu maankäytön suunnitteluun Suomessa. Alueiden maankäytön suunnittelu sekä rakentamisen valvonta ja ohjaus kuuluvat kunnalle. Tulvariskin huomioon ottaminen on yksi tehokkaimpia yhteiskunnallisia keinoja tulvavahinkojen ennaltaehkäisemisessä ja niiden rajoittamisessa.

Nykyisin rakennusomaisuutta ei ole yleensä mahdollista vakuuttaa vesistötulvien aiheuttamien vahinkojen varalta. Valtio korvaa kuitenkin osittain tulvien aiheuttamia omaisuusvahinkoja poikkeuksellisten tulvien aiheuttaminen vahinkojen korvaamisesta annetun lain (284/1983), jäljempänä tulvavahinkolaki, perusteella.

Kysymys pelastustoimen kustannuksista on noussut esiin, kun alueellisesta pelastustoitimesta vastaa kuntayhtymä⁶. Tulvat saattavat aiheuttaa merkittäviä vahinkoja kunnan alueelle ja ylimääräisiä kustannuksia pelastustoimen lisäksi myös muille kunnan toimialoille. Viranomaisyhteistyö ja viranomaisten ja yksityisten tahojen välinen yhteistyö on sujunut tulvatilanteissa suhteellisen hyvin.⁷

Rankkasadetulvien osalta lyhyellä aikavälillä pelastustoimen rahoittaminen ei ole ongelmallista, mutta rahoitukselliset kysymykset korostuvat pidemmällä aikavälillä, kun on kyse tulvien aiheuttamien vahinkojen korjaamisesta ja ennaltaehkäisevien toimenpiteiden rahoittamisesta.

2.4.1 Tulvista seuranneet suorat vahingot

Vaikka edellä mainituissa tulvatilanteissa vältyttiin henkilövahingoilta, omaisuusvahingot olivat mittavia. Kuntien talouden kannalta ongelmia aiheuttivat vahingot tiestölle ja katurakenteille sekä käyttöveden pilaantuminen. Yksityisille ihmisille ja yrityksille kiinteistöille aiheutuneet vahingot olivat merkittäviä. Myös yksityisten kaivojen pilaantuminen aiheutti ongelmia.

⁶ Viranomaisten varautuminen rankkasadetulvatilanteisiin: Pelastustoiminnan johtokeskustyöskentelyn ja viranomaisten yhteistoiminnan kehittämistarpeet s 29

⁷ Viranomaisten varautuminen rankkasadetulvatilanteisiin: Pelastustoiminnan johtokeskustyöskentelyn ja viranomaisten yhteistoiminnan kehittämistarpeet s 35, 37

Korvauksia kesän 2004 vesistötulvien aiheuttamista vahingoista maksettiin valtion varoista kuntakohtaisina määrärahoina 53 kunnalle yhteensä noin 3,7 miljoonaa euroa, josta noin 2,5 miljoonaa maksettiin Vöyrin, Oravaisten ja Riihimäen kunnille. Tulvien aiheuttamat kustannukset ovat huomattavasti suuremmat kuin korvauspäätösten perusteella voidaan arvioida, koska korvaussummista puuttuu tiestölle aiheutuneet vahingot, kuntien omaisuudelle aiheutuneet vahingot, vesiosuuskuntien ja vesilaitosten kustannukset sekä tulvatorjunta ja vahinkojen korjaustyössä mukana olleiden viranomaisten lisäkustannukset.⁸

Tapauksissa vältyttiin henkilövahingoilta. Tulvavahingot ja niiden korvausjärjestelmät ovat olleet tulvavahinkotyöryhmän tarkasteltavana. Tulvavahingoista seuranneita julkisiin palveluihin kohdentuvia lisäkustannuksia ja muita välillisiä kustannuksia ei ole pystytty selvittämään tarkasti.

2.5 Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004

Sumatran saaren luoteispuolella tapahtui 26.12.2004 poikkeuksellisen suuri merenalainen maanjäristys, joka aiheutti noin 1 200 km pituisen maankuoren repeämän ja laajan hyökyaallon (tsunamin). Hyökyaaltoa seuranneissa tuhoissa kuoli tai katosi 179 ja loukkaantui noin 250 suomen kansalaista.

Tapahtuma määritettiin onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain 3 §:n perusteella suuronnettomuudeksi.

Thaimaan viranomaiset aloittivat pelastustoimet välittömästi. Suomalaiset matkatoimistot aloittivat kotiuttamislennot 26.12.2004 illalla. Viranomaisten toiminta alkoi 27.12.2004 aamulla, jolloin päätettiin evakuoida kaikki alueella olevat suomalaiset matkailijat tarvittaessa valtion kustannuksella. Valtion tilaamat evakuointilennot alkoivat 27.12.2004 illalla ja päättyivät 2.1.2005. Lennoilla kotiutettiin yhteensä noin 3 300 henkilöä, jonka lisäksi noin 400 henkilöä tuli reittilentoilla. Tuhoalueille vietiin SPR:n ja yksityisen matkahätäpalveluyrityksen lääkintähenkilöstöä, muuta avustushenkilöstöä, poliisiin tunnistamisryhmän jäseniä ja avustustarvikkeita. Suomessa loukkaantuneille järjestettiin hoito valtakunnan keskussairaaloissa, psykososiaalista tukea sitä tarvitseville sekä omaisille erilaisia palveluja. Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiiri nosti sairaaloiden valmiustilaa suuronnettomuutta vastaavalle tasolle.

Onnettomuuden tutkinnassa todettiin, että viranomaisten valmius ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin suomalaisten auttamiseksi ulkomailla sattuneessa suuronnettomuudessa oli puutteellinen. Toiminnan käynnistyttyä se alkoi toimia tehokkaasti muutamassa päivässä. Viranomaistiedottamisessa havaittiin selkeitä puutteita.⁹

Suomessa matkatoimistoilla, lentoyhtiöillä ja Suomen Punaisella Ristillä oli valmius aloittaa nopeasti avustustoimenpiteet. Maassa ollutta lääkintä- ja pelastusalan sekä len-

⁸ Viranomaisten varautuminen rankkasadetulvatilanteisiin: Pelastustoiminnan johtokeskustyöskentelyn ja viranomaisten yhteistoiminnan kehittämistarpeet s 50-51

⁹ Tutkintaselostus A 2/2004 s 2

toyhtiöiden kapasiteettia jätettiin kuitenkin osin käyttämättä. Erityisesti ulkoministeriössä paljastui puutteellinen toimintavalmius kriisitilanteen johdosta sekä jo aiemmin todetujen puutteiden poistamisen laiminlyönti. Eri viranomaisten yhteistoiminnassa toettiin puutteita, eikä yhteistoimintaan liittyviä harjoituskokemuksia osattu tilanteessa hyödyntää riittävästi.

2.5.1 Valtiojohdon toimenpiteet

Suuronnettomuuden toiminnan johtoon asetettiin pääministerin esityksestä valmiuspäällikkökokous, jonka päätöksiä toteuttivat ulkoministeriö, sisäasiainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Ensimmäisessä kokouksessa 27.12.2004 klo 8.30 päätettiin valmiuspäällikkökokouksen kriisikokoonpanosta, toimenpiteiden operatiivisesta johtamisesta, tilannekuvan muodostamisesta, kriisiavun järjestämisestä ja tiedottamisesta. Lisäksi päätettiin, että kaikki alueella olevat suomalaiset evakuoidaan Suomeen mahdollisimman nopeasti, tarvittaessa valtion kustannuksella. Seuraavassa samana päivänä pidetyssä kokouksessa, johon kuuluivat edellä mainittujen lisäksi Valtioneuvoston kanslia ja Suomen Punainen Risti, päätettiin, että vastuu evakuointilentojen järjestämisestä annetaan Finnairille ja lääkinnällisten toimenpiteiden vastuu SPR:lle. Valmiuspäällikkökokouksissa tehtiin 28. - 31.12.2004 tarvittavat päätökset toimenpiteistä suomalaisten matkailijoiden evakuoimiseksi ja auttamiseksi Thaimaassa.

Valtioneuvoston ensimmäinen istunto tapahtuman jälkeen oli normaali torstai-istunto 30.12.2004 Kokouksessa tehtiin päätös kustannusten korvaamisesta ja annettiin valmiuspäällikkökokoukselle operointivalta.

Valmiuspäällikkökokouksessa 3.1.2005 päätettiin koota selvitysryhmä, joka selvittää evakuointikuljetuksiin liittyvät taloudelliset ja oikeudelliset näkökohdat, Valtiokonttori valmistautuu toimimaan niiden henkilöiden avustamiseksi, jotka ovat matkustaneet ilman vakuutusturvaa, ja että matkatoimistot saavat edelleen tietoa keskusrikospoliisilta kadonneiksi ilmoitetuista.

Humanitaarisen avun järjestely alkoi ulkoasiainministeriössä 27.12.2004 ja varsinaisia päätöksiä alettiin tehdä 30.12.2004 ministerin saavuttua virkapaikalleen. Yhteensä apua myönnettiin 20 miljoonaa euroa. Sisäasiainministeriön pelastusosasto lähetti Aasian katastrofin maille materiaaliapua 28.12.2004 ja poliisiosasto valmistautui kotiutettujen suomalaisten vastaanottamiseen Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Liikenne- ja viestintäministeriön toimialalla Ilmailulaitos antoi alusta alkaen lentoasemalle täydet toimintavaltuudet mukaan lukien tarvittavat väliaikaiset rakenteet ja muut järjestelyt. Opetusministeriön toimialalla Kirkkohallitus käynnisti kriisiorganisaationsa. Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti välittömästi terveydenhoidolliset valmistautumistoimenpiteet sairaanhoitopiirien ja SPR:n avulla.

Välittömien terveyspalvelujen varmistamisen lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö aloitti myös pitkävaikutteisten toimenpiteiden valmistelut muun muassa psykososiaalisten palvelujen osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti alaisensa hallinnon, järjestöjen sekä perhe-eläketurvaa ja muuta sosiaalivakuutusta edustavien tahojen yhteistyökokouksia katastrofin jälkihoidosta sekä työeläke-, perhe-eläke- ja tapaturmavakuutusasioiden hoitamisesta, niistä tiedottamisesta noudatettavista periaatteista ja etuuksien maksamiskäytännöstä sopimiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjeisti kuntia kirjeillään (STM:n kuntatiedote 1/2005, 5.1.2005) varaamaan riittävästi aikaa ja voimavaroja kriisityöhön. Kunnille lähetetyn kirjeen mukaan kustannukset eivät saa olla esteenä tarvittaville toimenpiteille. Sosiaali- ja terveysministeriö kehotti kuntia nimeämään katastrofista selvinneille ja omaisensa kadottaneille tukihenkilön tai tukihenkilötyöparin, joka voisi antaa neuvoja, tukea ja tarvittaessa käytännön apua arkielämään liittyvissä asioissa. Tuki voi olla kodinhoitoapua tai tukea taloudellisten asioiden järjestämiseen, esimerkiksi ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Paikallistasolla tukihenkilötyöhön voivat osallistua kuntien sosiaali- ja terveystoimen, Kelan, seurakuntien ja järjestöjen edustajat. Lisäksi ministeriö suosittelee, että kuntiin luodaan kontaktipiste yhteydenottoja varten.

Sosiaali- ja terveysministeriö selvitti orvoksi jääneiden lasten tilannetta. Täysorvoksi jäi 11 lasta. Kaikille ilman vanhempia jääneille lapsille löytyi läheisiä, jotka huolehtivat heistä ensivaiheessa katastrofin jälkeen. Sosiaaliviranomaisia kehoitettiin tarjoamaan aktiivisesti tukea näille lapsille ja heistä huolehtiville henkilöille. Lasten tilanteen jatkoselvittely, kuten huoltajuuskysymysten ja pidempiaikaisen hoidon järjestäminen kuului kunnan sosiaaliviranomaisten tehtäviin.

Keväällä 2005 sosiaali- ja terveysministeriö lähetti kunnille, joissa asui orvoiksi jääneitä lapsia, kyselyn lasten tilanteesta. Vastausten perusteella kaikkien orvoiksi jääneiden lasten huoltajuuteen ja asumiseen liittyvät järjestelyt olivat hoituneet sukulaisten ja muiden läheisten avulla. Kyselyvastausten perusteella kaikki lapset olivat saaneet kriisiapua. Tukea oli tarjottu ja tarvittaessa annettu myös näiden lasten läheisille. Työtä oli jatkettu eri sosiaalityön ja terapiatyön muodoissa siitä eteenpäin. Lisäksi kunnat olivat osallistuneet lasten taloudellisiin kustannuksiin ennaltaehkäisevällä toimeentulotuella ja lastensuojelullisin perustein. Useamman kohdalla taloudellisen tilanteen uskottiin vakiintuvan, kunhan päätökset mm. perhe-eläkkeistä ja lapsilisistä saadaan. Kunnat arvelivat, että myös jatkossa ainakin harkinnanvaraisen toimeentulotuen tarvetta saattaa syntyä esim. harrastusmenojen tai sukulaisten jaksamisen tukemisesta.

Kansaneläkelaitos osoitti miljoona euroa katastrofin uhrien kuntoutukseen harkinnanvaraiseen kuntoutukseen varatuista määrärahoista. Oikeusministeriö antoi neuvontaa katoamiseen ja kuolemaan liittyvistä oikeudellisista asioista. Puolustusministeriö ja pääesikunta tukivat SPR:n ja poliisin toimintaa materiaaliavulla ja vartiointiin liittyvällä virka-avulla. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalaan kuuluva Kuluttajavirasto antoi laajasti neuvontaa kuluttajille matkoihin ja niiden peruuttamiseen, kulujen korvaamiseen, vakuutuksiin, vahingonkorvauksiin, raha-asioiden hoitoon ym. liittyvistä asioista kriisin yhteydessä.¹⁰

2.5.2 Vakuutusturva ja matkanjärjestäjien vastuu

EU-jäsenyyden myötä vapaaehtoisen vakuutustoiminnan tuoteysteistyö loppui Suomessa eikä enää ole yhtenäisiä matkavakuutusehtoja. Matkavakuutustoimintaa harjoittavien yhtiöiden tuotteet poikkeavat yhä enemmän toisistaan ja Suomen markkinoille on tullut myös paljon lähinnä luottokortteihin liittyviä matkavakuutustuotteita, joissa vakuutuksenantajana on joku kansainvälinen vakuuttaja. Yleisimmin matkustajavakuutuksen pe-

¹⁰ Tutkintaselostus A 2/2004 Y s 40-45

rusteella korvataan tapaturman tai matkasairauden aiheuttamat hoitokulut, joihin sisältyy myös kustannukset sairaankuljetuksesta kotimaahan. Hoitokulut korvataan enintään kolmen kuukauden ajalta matkasairauden hoidon alkamisesta tai tapaturman sattumisesta. Tapaturman aiheuttamasta työkyvyttömyydestä maksetaan sovittua päivärahaa ja tapaturman aiheuttamasta pysyvistä lääketieteellisestä haitasta maksetaan vakuutusehtojen mukainen korvaus. Matkan keskeytyessä äkillisen sairauden vuoksi vakuutuksesta korvataan myös ylimääräiset asumis- ja kotiinpaluukulut ja matkan peruuntuessa peruutumiskulut.

Työryhmän kuullessa Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton asiantuntijaa Aasian katastrofiin liittyen tuli ilmi, että matkailijoiden matkavakuutusturva oli hyvin vaihteleva. Tyypillisten matkavakuutusten mukaan luonnonkatastrofi sinänsä ei ole vakuutustapahuma eli yksin sen perusteella ei synny korvausperustetta. Merkittävistä vakuuttajista yksi yhtiö on sisällyttänyt tuotteeseensa maininnan viranomais määräyksestä korvattavuuden perusteena. Se tulkitsi tsunamionnettomuuden yhteydessä, että Suomen valtion evakuoitoperaatiota pidetään viranomais määräyksenä ja siten vakuutusyhtiö on korvannut vakuutetuilleen muita enemmän taloudellisia vahinkoja.

Jos Suomen valtio ei olisi päättänyt kustannuksellaan evakuoida suomalaisia, olisi jokainen joutunut vastaamaan itse vaihtoehtois majoituksen ja ennen aikaisen matkalta paluun kustannuksista. Tämä johtuu siitä, että valmismatkalain mukaan matkan järjestäjä vapautuu lähes kaikesta vastuustaan ylivoimaisen esteen (kuten luonnonkatastrofi) kohdatessaan. Matkan järjestäjän vastuulla on vain kohtuullinen avustaminen majoituksen ja paluumatkojen järjestämisessä, mutta ei ko. asioiden korvaaminen. Ainoa taloudellinen vastuu on matkahinnan palauttaminen menetettyjen matkapäivien suhteessa. Korvauksen määrä vaihteli siis tässäkin tapauksessa suuresti ja satunnaisesti sen mukaan, missä vaiheessa kunkin matkaa tsunami iski. Oleellista on siis havaita, että markkinoilla olevien matkavakuutus tuotteiden avulla kuluttajat eivät pysty varmuudella siirtämään mahdollisesta luonnonkatastrofista aiheutuvia taloudellisia riskejä vakuutusyhtiölle.

2.5.3 Tietosuojakysymykset

Aasian luonnonkatastrofin yhteydessä syntyi eräitä tietosuojaan liittyviä ongelmia.

Valmismatkojen järjestäjillä ei ole oikeutta kerätä eikä tallettaa asiakkaitensa henkilötunnuksia. Niillä ei liioin ole oikeutta kysyttäessä ilmoittaa, onko määrätty henkilö heidän järjestämällään matkalla ja missä. Omaisten hätäntyneiden kyselyjen jälkeen tästä periaatteesta jouduttiin tinkimään jo 27.12.2004 Menettely ilmoitettiin valmiuspäällikkökokoukselle ja sille saatiin myös tietosuojavaltuutetun hyväksyminen.

Oikeus kadonneiden henkilöiden listojen julkaisemiseen oli tulkinnanvaraista. Vapaaehtoisesti ns. sukeltajien listan pitämisen organisoineet sukellusrytittäjät ja informaatioteknologian asiantuntijat pelkäsivät toimivansa laittomasti, kunnes ilmoittautuivat tietosuojavaltuutetulle ja saivat hyväksynnän toiminnalleen.

Virallinen kadonneiden lista julkaistiin pelastuslain nojalla. Jo ensimmäisenä julkaisupäivänä siitä voitiin poistaa 30 nimeä.

Myös sosiaali- ja vakuutusturvaan liittyvien asioiden selvittely hankaloitui kun viranomaiset eivät pystyneet vaihtamaan tietoa keskenään. Viranomaiset eivät voineet oma-

aloitteisesti tarjota palveluja ja apua uhreille, vaan avun hakeminen jäi onnettomuuden uhrin oman aktiivisuuden varaan. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Valtiokonttori joutuivat erikseen pyytämään sisäasiainministeriöltä ja rajavartiolaitokselta kadonneiksi ilmoitettujen ja menehtyneiden henkilötietoja sekä tietoja kotikunnasta lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi. Myös Kansaneläkelaitoksella sekä eläke- ja henkivakuutusyhtiöillä oli ongelmia tietosuojan takia. Vakuutusyhtiöt eivät saaneet henkilötietoja pyynnöstä huolimatta. Tietosuojaongelmat vaikuttivat siten monien ihmisten erilaisten etuuksien maksamiseen ja mahdollisiin takaisinperimisiin. Tietosuoja on aiheuttanut vaikeuksia myös psykososiaalisen tuen järjestämisessä ja sen ajoituksessa.

Valtioneuvosto päätti, että valtio vastaa luonnonkatastrofin aiheuttamista kustannuksista, jos muuta korvaavaa tahoja ei ole. Valtiokonttorin tehtävänä on ollut valtion puolesta hoitaa korvausasioiden selvittäminen mukaan lukien takaisinsaantitoimenpiteet vakuutusyhtiöihin päin. Tietosuojalainsäädännön mukaan se ei kuitenkaan voinut toimittaa vammautuneiden henkilötietolistaa vakuutusyhtiöihin kunkin yhtiön maksuosuuksien ja valtiolle maksettavien korvausten selvittämiseksi.

Oikeusministeriössä on vireillä henkilötietolainsäädännön seuranta ja arviointia koskeva säädösvalmisteluhanke. Tavoitteena on arvioida henkilötietolain (523/1999) toimivuus henkilötietojen käsittelyä sääntelevänä yleislakina, erityissäännösten tarpeellisuus ja merkitys sekä varmistaa lainsäädännön toimivuus ja johdonmukaisuus. Ensimmäisessä vaiheessa laaditaan suunnitelma henkilötietolain soveltamiskäytännön ja sen vaikutusten selvittämisestä. Samalla kartoitetaan erityislainsäädäntö ja sen suhde henkilötietolakiin sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Ensimmäinen vaihe on tarkoitus toteuttaa vuoden 2006 aikana. Myöhemmässä vaiheessa arvioidaan laadittujen selvitysten pohjalta tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet.

Tietosuojavaltuutettu antoi 27.3.2006 oikeusministeriölle lausunnon Aasian luonnonkatastrofin hoitamisen yhteydessä esiin tulleista tietosuojalainsäädännön kehittämistarpeista. Tietosuojavaltuutettu toteaa launnossaan, että keskeinen kysymys Aasian luonnonkatastrofin hoidossa oli se, mille viranomaiselle tai muille mahdollisille tahoille katastrofin hoitamiseen liittyvät tehtävät valtakunnallisesti kuuluvat ja millä viranomaisella siten oli oikeus kerätä ja käsitellä katastrofin uhrien henkilötietoja. Aasian katastrofin kaltaisen yllätyksellisen tilanteen varalta ei ole selkeitä tehtävänjakoon liittyviä säännöksiä. Asian ratkaiseminen edellyttäne nykyistä selkeämpiä säännöksiä.

Ensisijainen henkilötietojen keräämisen ja käsittelyn peruste on asianomaisen suostumus. Kaikissa tilanteissa suostumuksen pyytäminen ei ole kuitenkaan mahdollista. Katastrofitilanteiden hoitaminen edellyttäisi, että laadittaisiin säännökset, joiden perusteella poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa ja asiaan liittyvien erityisen painavien syiden johdosta tietyin edellytyksin voitaisiin poiketa henkilötietojen käsittelyä ja luovuttamista koskevista säännöksistä. Oikeudesta luovuttaa ja saada tietoja näissä poikkeustilanteissa tulisi säätää keskitetysti ja samalla tulisi määritellä minkälaisissa tilanteissa säännöstä sovellettaisiin.

Lisäksi tietosuojavaltuutettu totesi, että kadonneiden henkilötietojen julkaiseminen tulisi olla viranomaisten tehtävä ja julkaisemisen edellytyksistä tulisi säätää lailla. Etuuksia ja vakuutuksia käsittelevien tahojen, esimerkiksi vakuutusyhtiöt, Kela, Valtiokonttori, osalta kysymys on yksittäisiin tapahtumiin verrattavissa olevista tilanteista, joissa tiedonsaantioikeudet toimivat normaalien pelisääntöjen ja voimassa olevan lainsäädännön mukaan.

2.5.4 Taloudelliset vaikutukset

Sisäasiainministeriön arviomäärärahamomentilta korvattiin vuoden 2004 puolella syntyneitä Aasian katastrofista aiheutuneita kuluja noin 2,8 miljoonaa euroa Kaakkois-Aasiassa hyökyaaltojen seurauksena vahingoittuneiden tai vaarassa olevien suomalaisten pelastamisesta, etsimisestä, kotiuttamisesta ja surmansa saaneista huolehtimisesta syntyneitä kustannuksia.

Vuoden 2005 valtion ensimmäisessä lisäbudjetissa kohdistettiin 14,1 miljoonaa euroa Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin hoitoon. Tästä määrästä 8 miljoonaa euroa kohdistettiin kehitysyhteistyöhön. Suomalaisten evakuointi ja pelastuskustannuksiin kohdistui noin 6,1 miljoonaa euroa, josta 1,2 miljoonaa euroa maksettiin kunnille, 0,8 miljoonaa euroa pelastus- ja evakuointikustannuksiin ja 4,1 miljoonaa euroa poliisin kustannuksiin.

Vuoden 2005 toisessa lisäbudjetissa otettiin huomioon Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofista aiheutuneita kuluja noin 1,6 miljoonaa euroa. Tästä määrästä oli 476 000 euroa kunnille maksettavia kustannuksia, 166 000 euroa STM:n pääluokassa oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen kustannuksia, Ulkoasiainministeriön toimintamenoja 676 000 euroa ja Poliisin toimintamenoja 250 000 euroa.

Sisäasiainministeriö korvasi kunnille aiheutuneet ylimääräiset kustannukset hakemusten perusteella. Kunnat ilmoittivat hakemuksissaan tehtävittäin kriisin jälkihoidosta aiheutuneet ylimääräiset vuoden 2005 toteutuneet ja toteutuvat kustannukset, mukaan lukien kuntayhtymien ja muiden tahojen ostopalvelut. Korvattavien kustannusten piiriin luettiin muun muassa ehkäisevä toimeentulotuki, lastensuojelun kustannukset ja psykososiaaliset kustannukset. Kuntien ja kuntayhtymien hakemuksia saapui yhteensä 33. Maksettava määrä oli yhteensä 1 726 000 euroa, joka maksettiin kunnille ja Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiirille.

Vapaaehtoisista vakuutuksista maksettiin korvauksia noin 12 miljoonaa euroa, josta suurin osa oli henkilövahinkokorvauksia, kuten esimerkiksi kuolemantapauskorvauksia, sairaalahoitoa ja ambulanssilentoja. Suomalaisten omaisuusvahingot tsunamissa jäivät noin yhteen miljoonaan euroon¹¹.

Useat järjestöt osallistuivat Kaakkois-Aasian hyökyaaltojen uhrien auttamiseen sekä kohdemaissa että Suomessa, eikä järjestöjen antamaa taloudellista tukea pystytä arvioimaan kattavasti. Työryhmä rajasi kohdemaissa tehdyn jälleenrakennustyön tarkastelunsa ulkopuolelle.

Esimerkkinä järjestöjen antamasta avusta voidaan todeta, että Suomen Punaisen Ristin keräys Aasian tsunamiuhreille tuotti 26 miljoonaa euroa. Joulukuuhun 2005 mennessä apua on annettu Sri Lankaan, Indonesiaan, Thaimaahan ja itäiseen Afrikkaan 5,4 miljoonaa euroa. Avustustyö alueella jatkuu vielä 5-7 vuotta. Suomen Punainen Risti lähetti 45 avustustyöntekijää Thaimaahan suomalaisten etsintä, hoito- ja evakuointitehtäviin. SPR:n ensiapuryhmäläisiä ja psykologeja oli lentokentällä vastaanottamassa evakuoituja. SPR järjesti henkisen tuen puhelimen ja vertaistukitilaisuuksia sekä antoi vaateapua. SPR:n kotimaan apu vuonna 2005 oli noin 500 000 euroa.

¹¹ Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton tiedote 31.3.2005

Lisäksi UNICEF keräsi tsunamiapuun maailmanlaajuisesti 626,6 miljoonaa US dollaria. Varojen käyttö jaksotettiin kolmen vuoden jälleenrakennustyöhön. Ensimmäisen vuoden aikana varoista on käytetty 181,6 miljoonaa US dollaria. Loput 445 miljoonaa dollaria jakautuvat kahdelle seuraavalle vuodelle. Suomen UNICEFin saamat lahjoitukset olivat 2,89 miljoonaa euroa.

2.5.5 Työryhmän johtopäätökset

Pelastustoimintaan, evakuointiin, uhrien somaattiseen hoitoon ja psykososiaaliseen tukeen tai toimentuloon liittyvien kysymysten osalta työryhmä katsoo, että katastrofira-haston olemassa olo ei olennaisesti olisi nopeuttanut valtion päätöksentekoa tai muutoin vaikuttanut asioiden kulkuun välittömästi maanjäristystä seuraavina päivinä. Aasian ka-tastrofista aiheutuneet kustannukset suhteessa Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon ko-konaismenoihin ovat vähäiset.

Suomalaisten matkailijoiden evakuointilennot ja terveydenhoito kriisialueella järjestet-tiin osin valtion toimesta ja valtion kustannuksella. Valtioneuvoston päätöksellä näille matkailijoille kustannettiin osin sellaisia etuuksia, joiden järjestämiseen valtiolla ei ollut suoranaista lainsäädäntöön perustuvaa velvoitetta ja joita ei todennäköisesti myönnettäi-si yksittäistapauksissa. Yleisesti arvioiden Suomen valtion toimenpiteet on katsottu no-peiksi ja vastuullisiksi.

Tarkasteltava tapaus poikkeaa aiemmin kuvatuista tapauksista ennen kaikkea kahdessa suhteessa. Ensinnäkin kyse oli ulkomailla sattuneesta luonnonkatastrofista, joka kosketti poikkeuksellisen suurta joukkoa Suomen kansalaisia. Tämän johdosta Suomen viran-omaisten mahdollisuudet suoraan vaikuttaa pelastustoimien kulkuun olivat suhteessa muihin tarkasteltavina olleisiin tapauksiin rajallisemmat. Toiseksi tapauksessa, muita tapauksia huomattavasti korostuneemmin, nousivat esille tietosuojaan liittyvät kysy-mykset. Suomen varsin ankara tietosuojalainsäädäntö esti osin pelastus- ja avustustoi-menpiteiden tehokkaan kohdentamisen. Koska tietosuojalainsäädäntö oli esteenä tehok-kaalle tietojenvaihdolle avustus- ja pelastustoiminnasta vastaavien tahojen välillä se toimi onnettomuuden uhrien etujen vastaisesti. Oikeusministeriö valmistelee tietosuoja-lainsäädännön uudistamista, jonka vuoksi työryhmä ei katsonut aiheelliseksi käsitellä tietosuojaan liittyviä kysymyksiä tarkemmin.

3 Lainsäädäntö

3.1 EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin perustuslakisopimukseen sisältyy yhteisvastuulauseke (I-43). Kysei-nen yhteisvastuulauseke luo Unionille ja sen jäsenvaltioille velvollisuuden antaa apua toiselle jäsenvaltiolle, joka on joutunut terrori-iskun, luonnonkatastrofin tai ihmisen ai-heuttaman suuronnettomuuden kohteeksi. Yhteisvastuulauseke edellyttää avun antamis-ta, mutta jokainen jäsenvaltio voi itse päättää avun sisällöstä ja laajuudesta. Eurooppa-

neuvosto päätti maaliskuussa 2004 ottaa yhteisvastuulausekkeen terrorismia koskevat velvoitteet käyttöön jo ennen perustuslakisopimuksen voimaantuloa.¹²

3.1.1 Euroopan unionin Solidaarisuusrahasto

Euroopan unionin solidaarisuusrahasto perustettiin Euroopan neuvoston ja parlamentin asetuksella 2012/2002 EY¹³.

Solidaarisuusrahasto on struktuurirahastoista selkeästi erottuva eurooppalainen rahoitus-instrumentti. Rahasto perustettiin komission aloitteesta Keski-Euroopan maita koetelleiden tulvien jälkeen, tulvavahinkojen korjausten rahoittamiseksi.

Solidaarisuusrahastosta voidaan maksaa tukea jäsenvaltioille tai jäsenyydestä neuvotteleville maille niitä koskettaneen katastrofin seurausten korjaamiseksi. Rahastosta voidaan korvata vahinkoja, jotka liittyvät elinoloihin, ympäristöön tai talouteen. Solidaarisuusrahastosta ei korvata kaikkia katastrofin aiheuttamia vahinkoja, vaan kyse on katastrofin jälkeisen lyhyen aikavälin rahoituksesta. Yksityisvakuutusten kautta vakuutettavia vahinkoja ei lähtökohtaisesti korvata rahastosta. Myös pidempiaikaiset toimenpiteet, kuten kestävä jälleenrakentaminen, taloudellinen uudelleenstruktuuroiminen ja ehkäisevät toimenpiteet rahoitetaan muista rahastoista. Ennalta ehkäisevä toiminta perustuu Unionin struktuurirahastohankkeisiin.

Solidaarisuusrahastosta on maksettu tukea vuoden 2002 Saksaa, Itävaltaa, Tsekiä ja Ranskaa koetelleiden tulvavahinkojen korjaamiseksi. Avustuksia on myös maksettu vuoden 2003 Portugalia koetelleiden metsäpalojen, Etna-tulivuoren purkauksen (Sisilia), maanjäristysten (Molise ja Puglia) sekä Espanjaa kohdanneen Prestige-öljykatastrofin vahinkojen korjaamiseksi.

Solidaarisuusrahastoa voidaan käyttää, kun katastrofista aiheutuvat kustannukset ylittävät 3 miljardia euroa tai 0,6 prosenttia katastrofin kohdanneen maan bruttokansantuotteesta¹⁴. Rahastosta on mahdollista maksaa tukea myös toiselle valtiolle, jota sama katastrofi on koskettanut.

Solidaarisuusrahaston budjetti on miljardi euroa. Vähintään neljäsosa tästä määrästä on oltava saatavissa ensimmäinen lokakuuta, jotta vuoden lopun mahdolliset tarpeet voidaan rahoittaa. Poikkeuksellisissa tilanteissa seuraavan vuoden budjettivaroja voidaan käyttää, mikäli budjetti ylittyy jonakin vuonna. Paikallisten katastrofien rahoittamiseksi voidaan käyttää 7,5 prosenttia solidaarisuusrahaston vuotuisista määrärahoista.

Euroopan unionin solidaarisuusrahasto täydentää niitä kansallisesti määriteltyjä julkisia määrärahoja, joilla katetaan vakuuttamattomien vahinkojen korvaaminen. Tällaisia toimenpiteitä ovat:

¹² Valmiuslakitoimikunnan mietintö s 30

¹³ normiperusta: perustamissopimuksen artiklat 159 ja 308

¹⁴ Suomessa määrä (0,6 prosenttia BKT:sta) olisi noin 0,9 miljardia euroa vuonna 2005

- infrastruktuurin palauttaminen toimintakuntoon (sähkötuotanto, juomavesi, viemä-
röinti, kuljetus, telekommunikaatio, perusterveydenhoito ja koulutus)
- väliaikaiset toimenpiteet asumisen turvaamiseksi
- pelastustoimen rahoittaminen
- katastrofialueiden raivaaminen
- kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kohteiden suojele

Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on 10 viikon kuluessa ensimmäisestä va-
hingosta jätettävä hakemus komissiolle. Hakemuksen tulee sisältää mahdollisimman
kattava selvitys katastrofin aiheuttamista vaikutuksista väestölle ja kansantaloudelle.
Hakijamaan on arvioitava suunniteltujen toimenpiteiden kustannukset ja ilmoitettava
toimenpiteiden aiottu rahoitus, niin kansallinen kuin ylikansallinen.

Komissio määrää mahdollisimman pikaisesti mahdollisen avustusmäärän ja tekee esi-
tyksen budjettiviranomaiselle (Euroopan parlamentille ja neuvostolle) katastrofirahas-
toon kuuluvien varojen käytöstä. Avustus maksetaan mahdollisimman pian jäsenvaltiol-
le. Jäsenvaltion on palautettava varat, joita ei ole käytetty vuoden kuluessa.

3.1.2 EU:n ehdotus nopeiden avustustoimien rahoitusvälineeksi

Ehdotuksessa neuvoston asetukseksi valmiustoimien ja nopeiden avustustoimien rahoi-
tusvälineen perustamisesta vakavia hätätilanteita varten (EU/2005/0922, 2005/0052
(CNS)) tarkoituksena on luoda tarvittava oikeuspohja rahoituskehyksiin pelastuspalve-
lutoiminnan rahoittamiseksi. Kokonaisrahoitukseksi ehdotetaan 173 miljoonaa euroa
aikajaksolla 1.1.2007 - 31.12.2013. Säädösehdotuksella korvataan pelastuspalvelun ny-
kyinen yhteisörahoitus, joka perustuu neuvoston päätökseen 1999/847/EY, jonka voi-
massaolo lakkaa vuoden 2006 lopussa.

Pelastuspalvelu kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Pelastuspalvelujen kehittämien ja val-
miuksien luominen on jäsenvaltioiden vastuulla niiden omilla alueilla. Uutta rahoitusvä-
lineettä ei ole tarkoitettu korvaamaan kansallisten valmiuksien tai voimavarojen rahoitus-
ta.

Komission ehdotuksen mukaan rahoitusvälineellä tuettaisiin ja täydennettäisiin jäsen-
valtioiden järjestelyjä, jotka koskevat varautumista ja toimintaa vakavissa hätätilanteis-
sa, sekä edistettäisiin yhteisön pelastuspalveluvalmiuksien ja nopeiden avustustoimien
kehittämistä ja täytäntöönpanoa. Valmius- ja avustustoimien lisäksi soveltamisalaan
kuuluisivat ennaltaehkäisy sekä EU-kansalaisten tietoisuuden lisääminen.

Komission ehdotuksen mukaan tukikelpoisia toimia valmiustoiminnan osalta olisivat:
koulutus, harjoitukset, työseminaarit, henkilöstön ja asiantuntijoiden vaihto; turvallisten
viestintäjärjestelmien ja välineiden perustaminen ja ylläpito; selvitykset, kartoitukset,
mallintaminen, skenaarioiden ja valmiussuunnitelmien laatiminen, apu valmiuksien ke-
hittämiseksi, demonstraatiohankkeet, teknologiansiirrot, tietoisuuden lisääminen ja tu-
lostien levittäminen, tiedotustoimet ja toimenpiteet Euroopan unionin toimien näkyvyy-
den edistämiseksi, riittävien voimavarojen ja laitteiden hankkiminen sekä seuranta ja
arviointi.

Hätätilanteisiin liittyvien nopeiden avustustoimien osalta tukikelpoisia olisivat: asian-
tuntijoiden, yhteyshenkilöiden, tarkkailijoiden, pelastusyksiköiden laitteiden ja siirrettä-

vien laitteistojen kuljetus ja siihen liittyvä logistinen tuki; asiantuntijoiden, yhteyshenkilöiden ja tarkkailijoiden lähettäminen katastrofipaikalle; riittävien voimavarojen ja tarvikkeiden mobilisointi lyhyellä varoitusaajalla; sekä siirrettävien laboratorioden, korkeat turvallisuusvaatimukset täyttävien siirrettävien laitteistojen ja suojaimien kokoaminen ja kuljetus.

Edellytyksenä rahoitustuen myöntämiselle olisi, että toimi edistää jotakin seuraavista tavoitteista: strategioiden, menettelyjen ja järjestelmien kehittäminen nopeiden avustustoimien tarpeiden arvioimiseksi ja hankintojen edistämiseksi; mekanismien ja menettelyjen käyttöönotto riittävien voimavarojen toimittamiseksi apua pyytäneille valtioille ja kansainvälisille järjestöille; riittävien varojen ja tarvikkeiden saatavuuden varmistaminen vakavien hätätilanteiden vaikutusten torjumiseksi; kansallisten pelastuspalveluviranomaisten nopean ja tehokkaan yhteistyön edistäminen; vakavien hätätilanteiden välittömien vaikutusten hallintaa ja siihen liittyvää tekniikkaa koskevan tietotaidon ja kokemuksen vaihdon vilkastuttaminen, edistäminen ja tukeminen; erityisasiantuntemuksen reaaliaikaisen panoksen varmistaminen vakavissa hätätilanteissa; yksiköiden ja tarvikkeiden saatavuuden ja kuljetusten edistäminen ja helpottaminen; kansanterveyteen liittyvien avustustoimien helpottaminen; sekä siirrettävien laboratorioden ja laitteistojen saatavuuden ja kuljetusten varmistaminen.

Rahoitustukea voitaisiin ehdotuksen mukaan myöntää luonnollisille ja yksityisoikeuden tai julkisoikeuden soveltamisalaan kuuluville oikeushenkilöille.

Asetuksen täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet hyväksyttäisiin komitologiapäätöksen 1999/468/EY mukaisesti sääntelykomiteassa (mahdollisesti pelastuspalvelumekanismipäätöksen mukaisessa komiteassa).

3.2 Suomen perustuslaki

Perustuslailla turvataan kansalaisten perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus, oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suoja, liikkumisvapaus, uskonnon ja omantunnon vapaus, sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, vaali- ja osallistumisoikeudet, omaisuuden suoja, sivistykselliset oikeudet, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus työhön ja elinkeinonvapaus sekä oikeus sosiaaliturvaan. Perusoikeuksien toteutuminen turvataan käytännössä lainsäädännöllä. Katastrofin uhrien kohdalla oikeus sosiaaliturvaan ja välttämättömään toimeentuloon sekä riittäviin terveystalviin ovat keskeisellä sijalla. Yksityiselämän suojan turvaaminen tulee kyseeseen pohdittaessa katastrofin uhrien tietosuojaa suhteessa viranomaisten oikeuteen kerätä ja vaihtaa tietoja erityistilanteissa. Perustuslain 6 §:ssä tarkoitettu yhdenvertaisuusperiaate sisältää vaatimuksen kansalaisten kohtelemisesta samalla tavalla samanlaisissa tilanteissa. Säännös sisältää velvoitteen, jonka mukaan viranomaisten on sovellettava lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perustuslain esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan 19 §:n 1 momentissa tarkoitettulla välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on kaikilla. Avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella tarveharkinnalla. Perustuslain esitöissä viitataan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon osalta toimeentulotukeen. Myös muut tukijärjestelmät turvaavat ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä, kuten esimerkiksi eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet sekä erityisesti oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon. Välttämättömän toimeentulon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Pykälän 2 momentissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tietyissä tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Perustoimeentulon takaavista turvajärjestelmistä säädetään lailla. Perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon. Toisaalta 2 momentissa perustoimeentulon turvaa ei säädetä perustuslain tasoiseksi yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi, vaan perustuslaki asettaa velvoitteen taata tällainen turva tavallisen lain tasolla. Syyperusteinen toimeentuloturva on yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Säännös ei kuitenkaan aseta estettä sille, että järjestelmiin voitaisiin sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia säännöksiä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

3.3 Lakisääteisten korvausjärjestelmien perustana oleva lainsäädäntö

3.3.1 Sairausvakuutus

Sairausvakuutuslaki (1224/2004) määrittelee perusteet, joiden mukaan vakuutetulle syntyy oikeus korvaukseen tarpeellisista sairauden hoidon aiheuttamista kustannuksista ja lyhytaikaisen työkyvyttömyyden aiheuttamasta ansionmenetyksestä. Lakia sovelletaan myös raskauden tai lapsen hoidon aiheuttamaan ansionmenetykseen. Laissa säädetään lisäksi työterveyshuoltokäytännön mukaisen työterveyshuollon kustannusten korvaamisesta sekä vanhempainvapaiden vuosilomakustannusten korvaamisesta työnantajalle.

Sairaanhoitokorvauksia maksetaan terveyden- ja sairaanhoitopalveluista omavastuusuuksien ylittäviltä osilta. Korvauksia ei kuitenkaan makseta kunnan terveystalvetuista

perittävästä maksuista ja julkisen laitoshoidon kustannuksista. Jos henkilölle on maksettu korvausta sairaanhoidosta aiheutuneista kustannuksista tapaturmavakuutusta tai liikennevakuutusta koskevien lakien nojalla, korvaus vähennetään sairausvakuutuksen sairaanhoitokustannuksista. Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada sairausvakuutuksesta maksettua korvausta vastaava määrä tapaturmavakuutuksen tai liikennevakuutuksen perusteella samasta vahingosta tai saman sairauden perusteella maksettavasta korvauksesta vakuutusyhtiöltä, Valtiokonttorilta tai Liikennevakuutuskeskukselta. Sairausvakuutuslain korvaus on ensisijainen suhteessa potilasvahinkolakiin. Sairausvakuutuslain perusteella korvataan myös muualla kuin Suomessa annetun sairaanhoidon kustannukset, jos hoidon tarve on syntynyt henkilön ulkomailla oleskelun aikana. Ulkomailla annetusta hoidosta aiheutuneet kustannukset korvataan kuitenkin enintään määrään, joka olisi korvattu, jos hoitoa olisi annettu Suomessa.

Sairausvakuutusta on uudistettu vuoden 2006 alusta lukien siten, että se on jaettu kahteen osaan, sairaanhoitovakuutukseen ja työtulovakuutukseen. Sairaanhoitovakuutuksesta korvataan osa avohoidon lääkemenosta, matkakuluista, ylioppilaiden työterveys- huollon kustannuksista sekä Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen kustannuksista. Sairaanhoitovakuutuksesta korvataan myös osa yksityisen terveydenhuollon lääkäri- ja hammaslääkäripalkkioista sekä lääkärin määräämistä tutkimuksista ja hoidoista.

Sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta maksetaan sairauspäivärahaa, kuntoutusrahaa, vanhempainpäivärahoja sekä erityisäitiysrahaa. Lisäksi työtulovakuutuksesta korvataan osa työnantajien työterveyshuollon kustannuksista sekä vanhempainloma-ajalta kertyvistä vuosilomakustannuksista.

Sairausvakuutuksen päivärahaa maksetaan 16 – 67-vuotiaalle sairauden vuoksi työkyvyttömälle henkilölle. Edellytyksenä on, että henkilö on tehnyt työtä työkyvyttömyyttä edeltäneiden kolmen kuukauden aikana. Vaikka edellytys ei täytyisikään, sairauspäivärahoikeus alkaa kun työkyvyttömyys on kestänyt yhtäjaksoisesti 55 päivää. Päivärahaa voi saada myös työtön työnhakija tai opiskelija. Päivärahaa maksetaan enintään 300 arkipäivältä. Sairauspäivärahan määrä lasketaan henkilön sairautta edeltävien tulojen perusteella. Pitkäaikaisen, yli vuoden kestäneen työkyvyttömyyden aiheuttamaa ansiotulojen menetystä korvataan työkyvyttömyyseläkkeillä. Niitä ovat täysi työkyvyttömyyseläke, osatyökyvyttömyyseläke, kuntoutustuki, osakuntoutustuki ja yksilöllinen varhaiseläke, joka voidaan myöntää vuonna 1943 tai sitä ennen syntyneelle henkilölle. Täysi työkyvyttömyyseläke ja kuntoutustuki alkavat yleensä sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan maksamisen päätyttyä. Muut työkyvyttömyyseläkkeet voivat alkaa ilman sairauspäivarahajaksoa.

Sairaanhoitovakuutus rahoitetaan puoliksi vakuutettujen ja valtion osuudella, lukuun ottamatta EU-maihin maksettavia sairaanhoitokorvauksia, jotka valtio rahoittaa. Vakuutetut maksavat sairaanhoitomaksua, jonka suuruus on 1,33 % kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta vuonna 2006. Eläke- ja muista etuustuloista sairaanhoitomaksu on 1,5 %.

Työtulovakuutus rahoitetaan työnantajien, palkansaajien, yrittäjien ja valtion osuuksilla. Valtio rahoittaa vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat sekä vähimmäismääräiset kuntoutusrahat. Lisäksi valtio rahoittaa osan maatalousyrittäjien ja yrittäjien työterveyshuollon menoista. Vuonna 2006 työnantajat rahoittavat muista työtulovakuutuksen menoista 73 % ja palkansaajat ja yrittäjät yhdessä 27 %. Sairausvakuutuksen

päivärahamaksuna peritään palkansaajilta 0,77 % ja yrittäjiltä 1,02 %. Työnantajien sairausvakuutusmaksu on 2,06 %.

Sairausvakuutuksen toimeenpanoon liittyvät tehtävät kuuluvat Kansaneläkelaitokselle sekä työpaikkakassoille.

3.3.2 Eläkevakuutus

Pitkäaikaisen työkyvyttömyysajan toimeentuloturva rakentuu työansioihin perustuvasta työeläkkeestä sekä mahdollisesta kansaneläkkeestä ja eläkkeensaajan asumistuesta sekä Kelan myöntämistä vammaisetuuksista.

Kansaneläkettä voidaan kansaneläkelain (437/1956) mukaan myöntää työkyvyttömälle henkilölle määräaikaisena kuntoutustukena tai toistaiseksi myönnettynä työkyvyttömyyseläkkeenä, jos henkilö ei sairauden tai vamman vuoksi voi ansaita toimeentuloaan työllä. Kansaneläkkeen suuruuteen vaikuttavat ansioeläkkeet.

Työntekijällä on oikeus vanhuuseläkkeeseen, työkyvyttömyys-, työttömyys ja osa-aika eläkkeeseen ja työntekijän omaisilla oikeus perhe-eläkkeeseen siten kuin laissa säädetään. Työntekijälle voidaan maksaa myös kuntoutustukea määrätyn ajaksi tukemaan työhön paluuta silloin kun sairauspäiväraha ei ole ollut riittävä työkyvyn palauttamiseksi. Työeläke yhteensovitetään vähentämällä eläkkeestä tapaturmavakuutuslain tarkoittama päiväraha tai tapaturmavakuutuseläke ja korvattavasta kuntoutuksesta myönnetty ansionmenetykskorvaus, liikennevakuutuslain nojalla myönnetty omaan vammaan perustuva jatkuva korvaus ja myönnetty ansionmenetykskorvaus, sotilasvammalain nojalla myönnetty elinkorko ja sotilastapaturmalain nojalla myönnetty päiväraha tai tapaturmaeläke.

Lakisääteistä työeläketurvaa voivat täydentää vapaaehtoiset työeläkkeen lisäedut ja vakuutusyhtiöiden myöntämät työkyvyttömyysvakuutukset.

Perheenhuoltajan kuoltua leskellä ja lapsilla on yleensä oikeus työeläkelakien mukaiseen perhe-eläkkeeseen ja yleiseen perhe-eläkkeeseen. Työeläkkeenä maksettavan perhe-eläkkeen tarkoituksena on säilyttää työntekijän tai yrittäjän perheen toimeentulo kuolemaa edeltäneellä tasolla. Leskeneläke ja lapseneläke määräytyvät kuolleen perheenhuoltajan työeläkkeen perusteella. Leskeneläkkeen maksettavaan määrään voivat vaikuttaa myös lesken omat työeläkkeet. Työeläke on toissijainen työtapaturma-, liikenne-, ja sotilastapaturmakorvauksiin nähden.

Kansaneläkelaitoksen maksaman yleisen perhe-eläkkeen tarkoituksena on turvata perheen vähimmäistoimeentulo perheenhuoltajan kuoltua. Se täydentää työeläkelakien antamaa toimeentuloturvaa, jos perheen tulot ovat pienet. Lapsille maksetaan aina lapseneläkkeen perusmäärä. Leskeneläkkeeseen vaikuttavat lesken muut tulot ja huoltovollisuus.

Työntekijän eläkelakia pääosin vastaavat säännökset, jotka koskevat valtion palvelussuhteita on valtion eläkelaisissa (280/1966).

Työntekijän eläkelain (395/2006) mukaiset etuudet kustannetaan työnantajan ja työntekijän vakuutusmaksuilla. Vuonna 2006 keskimääräinen työnantajan työeläkemaksu on

16,5 %. Työntekijän eläkemaksu on 4,3 %, mutta 53-vuotiaiden ja sitä vanhempien työntekijöiden osalta 5,4 %. Lakia sovelletaan myös ulkomaille lähetetyn työntekijän osalta.

Kansaneläkkeet rahoitetaan valtion osuudella sekä työnantajien kansaneläkemaksulla. Valtion rahoitusosuus kansaneläkkeistä on 40 % ja lisäksi valtio osallistuu eläkkeiden rahoitukseen ns. takuusuorituksen kautta. Yksityisen sektorin työnantajien kansaneläkemaksu on 0,898, 3,098 tai 3,998 % palkoista riippuen poistojen määrästä suhteessa maksettaviin palkkoihin. Muiden työnantajien (valtion, kunnan ja seurakuntien) kansaneläkemaksu on 1,948 % palkoista.

Kansaneläkelaitoksen maksamat perhe-eläkkeet rahoitetaan valtion varoista.

3.3.3 Liikennevakuutus

Liikennevakuutuslain (279/1959) perusteella korvataan liikenteeseen käyttämisestä aiheutunut henkilö- tai omaisuusvahinko ajoneuvoa varten annetusta liikennevakuutuksesta, joka on pakollinen, kun ajoneuvoa tai moottorityökonetta kuljetetaan yleisillä teillä. Suomalaisen liikennevakuutuksen perusteella korvataan myös Suomessa liikennevakuutettavan moottoriajoneuvon liikenteeseen käyttämisestä muualla Euroopan talousalueella sattunut liikennevahinko, jollei vahingon tapahtumamassa voimassa olevan liikennevahingon korvaamista koskeva lainsäädäntö edellytä tätä kattavampaa vakuutus- turvaa.

Jos liikennevahingon on Suomessa aiheuttanut ajoneuvo, jonka pysyvä kotipaikka on muussa Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa, voidaan vahinko korvata tämän jäsenvaltion lain mukaan, jos sen edellyttämä vakuutusturva on Suomen lainsäädäntöä parempi.

Liikennevahingon korvaus määrätään noudattaen vahingonkorvauslain (412/74) 5 luvun 2 - 5 §:n, 7 ja 8 §:n sekä 7 luvun 3 §:n säännöksiä. Määrättäessä korvauksia henkilövahingosta tai kuolemantapauksen johdosta, korvaukseksi luetaan hyvitys paitsi tulojen ja elatuksen vähentymisestä myös työ- tai elinkeinotulojen myöhentymisestä. Kun jatkuvan korvauksen suuruuteen tai elatuksen tarpeeseen vaikuttavat henkilökohtaiset olosuhteet ovat eri aikoina erilaiset, korvaus määrätään sen mukaisesti. Korvaus voidaan oikaista, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet sen jälkeen, kun korvaus on tuomiolla tai sopimuksella määrätty.

Liikennevakuutuksen perusteella maksettavasta korvauksesta vähennetään tapaturmavakuutuslain perusteella henkilövahingosta maksettava korvaus. Vahingoittuneella on oikeus saada korvaus vamman tai sairauden johdosta tarpeellisesta sairaanhoidosta kansanterveyslain (66/1972) ja erikoissairaalahoitolain (1062/1989) mukaisesti. Korvauksen maksaa vakuutuksen myöntänyt vakuutusyhtiö. Vahingonkärsineellä on oikeus vaatia korvausta suoraan vakuutuksenantajalta. Korvausta ei suoriteta, mikäli vahingon kärsinyt henkilö on ajoneuvoa kuljettaessaan ollut sellaisessa tilassa, että hänen verensä alkoholipitoisuus oli ajon aikana vähintään 1,2 promillea tai että hänellä oli vähintään 0,53 milligrammaa alkoholia litrassa uloshengitysilmaa taikka hän on ollut muun huumausaineen vaikutuksen alaisena niin, että hänen kykynsä virheettömiin ajosuorituksiin oli tuntuvasti huonontunut. Perussäännöksestä poiketen korvausta voidaan maksaa vain erityisistä syistä.

Tuntemattoman ajoneuvon aiheuttamasta vahingosta vastaa liikennevakuutuskeskus. Liikennevakuutuksen myöntäneen vakuutusyhtiön konkurssitilassa johtuvassa maksukyvyttömyystilanteessa, suomalaiset vakuutusyhtiöt vastaavat yhteisvastuullisesti korvausten suorittamisesta.

Liikennevakuutuksia myöntävät kotimaiset vakuutusyhtiöt. Liikennevakuutuslain tarkoittamat etuudet kustannetaan ajoneuvoikohtaisilla liikennevakuutusmaksuilla.

3.3.4 Tapaturmavakuutus

Tapaturmavakuutuslain (608/1948) perusteella työntekijällä on oikeus saada korvausta työtapaturmasta. Työtapaturmalla tarkoitetaan tapaturmaa, joka on aiheuttanut työntekijälle vamman tai sairauden työssä, työstä johtuvissa olosuhteissa, työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella, työmatkalla, työntekijän ollessa työnantajan asioilla taikka työntekijän yrittäessä varjella tai pelastaa työnantajan omaisuutta tai työtoiminnan yhteydessä työntekijän yrittäessä varjella ihmishenkiä. Työnantajalla on velvollisuus ottaa lakisääteinen tapaturmavakuutus vakuutuslaitoksesta. Jos työnantaja on laiminlyönyt vakuuttamisvelvollisuutensa korvauksesta vastaa Tapaturmavakuutuslaitosten liitto.

Työtapaturman aiheuttamasta vammasta tai sairaudesta maksetaan korvauksena sairaanhoitoa, päivärahaa, tapaturmaeläkettä, haittarahaa, korvausta ansionmenetyksestä ja kodinhoitokustannuksia tarpeen mukaan. Työntekijän omaisille voidaan lisäksi maksaa perhe-eläkettä ja hautausapua.

Pienemmät korvaukset maksetaan yleensä kertakaikkisena haitan pääoma-arvoa vastaavan määräisinä. Suuremmat korvaukset maksetaan yleensä eläkemuotoisina jatkuvina korvauksina.

Maatalousyrittäjiä koskee erillinen laki maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuksesta (1988/1343), joka pääosin vastaa tapaturmavakuutuslakia.

Lakisääteisiä tapaturmavakuutuksia myöntävät tapaturmavakuutuslaitokset. Käytännössä suurimman osan vakuutuksista ovat myöntäneet kotimaiset vahinkovakuutusyhtiöt. Tapaturmavakuutuslain tarkoittamat etuudet kustannetaan työnantajilta perittävillä vakuutusmaksuilla. Valtiolla ei ole vakuuttamisvelvoitetta, mutta lain 9 §:n mukaan tapaturmavakuutuslakia vastaava korvaus maksetaan valtion varoista.

3.3.5 Rikosvahinkolaki

Rikosvahinkolain (1204/2005) perusteella korvataan rikoksella luonnolliselle henkilölle tai kuolinpesälle aiheutettu vahinko, kun kyseessä on Suomessa tehty rikos. Korvausta ei suoriteta, jos vahinkoa kärsineellä ei korvaushakemuksen tekohetkellä ole eikä rikoksen tekohetkellä ollut asuinpaikkaa Suomessa tai muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa ja jos vahingon yhteys Suomeen on muutoinkin vähäinen.

Suomen ulkopuolella tehdystä rikoksesta suoritetaan korvausta vain henkilövahingoista ja kärsimyksestä. Korvauksen suorittamisen edellytyksenä on, että rikoksen uhrilla oli rikoksen tekohetkellä kotipaikka Suomessa ja että hänen oleskelunsa Suomen ulkopuolella johtui työstä, opiskelusta tai muihin näihin verrattavista syistä.

Suomen ulkopuolella tehdyllä rikoksella aiheutetusta henkilövahingosta ja kärsimykses-
tä voidaan harkinnan mukaan suorittaa korvausta muussakin kuin edellä mainituissa ta-
pauksissa, jos korvauksen suorittamista on pidettävä perusteltuna ottaen erityisesti huo-
mioon rikoksen läheinen yhteys Suomeen, rikosentekijän ja rikoksen uhrin välisen
suhteen läheisyys, vahingon laatu sekä vahinkoa kärsineen mahdollisuus saada korvaus-
ta muualta.

Henkilövahingon kärsineelle suoritetaan lain 3 §:n mukaan korvaus: 1) tarpeellisista sai-
raanhoitokustannuksista ja muista tarpeellisista kuluista; 2) ansionmenetyksestä; 3) ki-
vusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta; sekä 4) pysyvästä haitasta. Henkilöva-
hingon kärsineelle suoritetaan lisäksi kohtuullinen korvaus henkilövahingon yhteydessä
vahingoittuneista vaatteista ja muista henkilökohtaisista käyttöesineistä. Sairaanhoito-
kustannuksina korvataan myös sairaanhoitoon välittömästi liittyvästä lääkinnällisestä
kuntoutuksesta aiheutuvat kustannukset.

Rikosvahinkolain perusteella voidaan maksaa korvausta myös henkilövahingon kärsi-
neen läheiselle ja häneen työnantajalleen.

Rikosvahinkolakiin perustuvat korvaukset ovat toissijaisia muun lain tai vapaaehtoisen
vakuutuksen perusteella maksettaviin korvauksiin nähden. Sama koskee korvausta, jon-
ka hakija on saanut tai on kohtuudella saatavissa olevan selvityksen mukaan oikeutettu
saamaan vieraan valtion lain perusteella.

Rikosvahinkolain perusteella on maksettu korvauksia muun muassa kauppakeskus
Myyrmanissa tapahtuneen räjähdysturman uhreille, uhrien läheisille ja uhrien työnan-
tajille.

Rikosvahinkolain mukaiset korvaukset maksetaan valtion varoista. Korvaukset makse-
taan Valtiokonttorin toimesta.

3.3.6 Laki poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta

Laissa poikkeuksellisten tulvien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta säädetään ve-
sistön tulvimisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta osittain valtion varoista tapa-
uksissa, joissa tulvaa voidaan pitää poikkeuksellisen suurena. Laki on osa maatalouden
tukijärjestelmää. Lakia sovelletaan sisävesien tulvimiseen, joten merenpinnan poikke-
uksellinen nousu ei sisälly lain soveltamisalan piiriin.

Korvausta voidaan maksaa sadolle, puustolle, yksityisteille, silloille, ojille ja penkereille
sekä rakennuksille ja irtaimistolle korkeintaan 80 prosenttia aiheutuneista vahingoista.
Vahingot arvioi kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen, joka voi käyttää tulvan poik-
keuksellisuuden selvittämisessä ja vahinkojen arvioimisessa apunaan alueellisia ympä-
ristökeskuksia, metsälautakuntia ja rakennuslautakuntaa sekä muita kunnan viranomai-
sia. Korvauksen myöntämisestä päättää ja korvauksen maksaa kunnan maaseutuelinkei-
noviranomainen sen jälkeen, kun maa- ja metsätalousministeriö on osoittanut tarkoituk-
seen tarvittavat varat.

Tulvavahinkolaki on tarkoitettu toissijaiseksi. Jos vahingon kärsineellä on oikeus saada
tai hän on saanut korvausta muulla perusteella, vähennetään muun korvauksen määrä
tulvavahinkolain nojalla maksettavasta määrästä.

Tulvavahinkolain perusteella maksettavat korvaukset maksetaan muita vakuutusmuotoja suuremmalla viipeellä, joka saattaa aiheuttaa ongelmia korvauksensaajille. Korvaushakemusten laatiminen on monimutkaista ja käsittely on hidas ja moniportainen prosessi. Tulvavahinkokorvausten maksatus on hidasta myös sen takia, että korvaukset voidaan maksaa aikaisintaan kalenterivuoden lopussa, kun tulvavahinkojen lopullinen määrä on tiedossa ja korvausprosentit voidaan vahvistaa.

Pohjanmaata vuonna 2004 koetelleiden tulvien osalta, kiinteistövakuutukset eivät yleensä kattaneet rakennuksille aiheutuneita tulvavahinkoja, vaan kiinteistöjen tulvavahingot tulivat osin korvattaviksi lain perusteella. Tulvavahinkolain perusteella maksetut korvausmäärät eivät kuitenkaan kata vahingoista aiheutuneita kustannuksia täysimääräisesti.

Tulvavahinkolakia ollaan uudistamassa. Maa- ja metsätalousministeriön alaisuudessa toimiva tulvavahinkotyöryhmä on antanut ehdotuksensa lainsäädännön muutostarpeista 18 päivänä toukokuuta 2006 päivätyssä raportissaan (Työryhmämuistio, mmm 2006:16). Työryhmä on selvittänyt valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen käyttömahdollisuuksia tulvavahinkojen korvaamisessa ja päätenyt johtopäätökseen siitä, että kyseinen ratkaisumalli ei ole mahdollinen. Työryhmä on ehdottanut, että tulvavahinkojen korvaaminen rakennuksille ja niissä olevalle irtaimistolle järjestettäisiin vapaaehtoiisiin palovakuutuksiin pakollisesti liitettävän tulvavahinkovakuutuksen avulla. Tulvavahinkojen korvausten laajuus laajenisi nykyisestä. Nykyisen lain perustella säädetty valtion korvausvelvollisuus kiinteistöjen tulvavahingoista poistettaisiin, minkä vuoksi valtion menot pienenisivät. Menettelystä säädettäisiin määräajan voimassa olevalla uudella tulvavahinkolailla, ja oletuksena on, että vahinkovakuuttajat sisällyttäisivät tulvavahingot vakuutus sopimukseen tämän jälkeen vapaaehtoisesti. Koska kyse on pakottavista säännöksistä, työryhmän ehdotus vastaa kiinteistöjen palovakuutuksissa veroluonteista erää, jolla pienen tulvariskin kiinteistöjen kiinteistövakuutuksien vakuutusmaksuilla katettaisiin suuren tulvariskin kohteena olevien kiinteistöjen tulvavahinkokorvaukset. Työryhmä ehdottaa myös muutoksia satovahinkolakiin ja lakiin yksityisistä teistä.

3.3.7 Laki poikkeusolojen vakuutustakuusta

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi poikkeusolojen vakuutustakuusta (HE 80/2006 vp). Esityksen mukaan vakuutustakuusta säädettäisiin jatkossa erillisessä laissa sen sijaan, että säännökset sisältyisivät nykyiseen tapaan valmiuslakiin. Vakuutustakuuta koskeviin säännöksiin tehtäisiin eräitä muutoksia, jotka liittyvät muun muassa myöntämismenettelyyn ja vakuutustakuun enimmäismäärään. Monilta osilta säännökset säilyisivät kuitenkin ennallaan. Seuraava kuvaus perustuu hallituksen esitykseen.

Laki poikkeusolojen vakuutustakuusta koskisi jälleenvakuutusluonteista valtioneuvoston takuuta, jonka tarkoituksena olisi turvata väestön toimeentulolle, talouselämän toimivuudelle ja huoltovarmuudelle tärkeiden kuljetusten jatkuminen poikkeusoloissa ja vakavissa häiriötilanteissa. Jos asianmukaista jälleenvakuutusta ei olisi saatavilla markkinoilta, valtioneuvosto voisi antaa edellä mainituissa tilanteissa vakuutustakuun määräajaksi tietyt ehdot täyttävälle vahinkovakuutukselle.

Vakuutustakuun soveltamisala kattaisi eri kuljetusmuodot eli meri-, ilma-, raide- ja maaliikenteen. Laissa säädettäisiin myös vakuutustakuun enimmäismäärästä. Valtion vastuun määrä voisi olla yhteensä enintään kymmenen miljardia euroa kalenterivuotta kohti. Vakuutustakuusta voitaisiin periä takuumaksu ja käsittelymaksu.

Valtioneuvoston asettaman poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtävänä olisi osaltaan seurata ja arvioida huoltovarmuuteen liittyviä tekijöitä ja hoitaa eräitä muita vakuutustakuita koskevia selvitys-, tutkimus ja valmistelutehtäviä. Toimikunta myös hallinnoi vakuutustakuita.

Ilmaliikenteen varmistamiseksi Eduskunta myönsi 25.9.2001 valmiuslain perusteella valtioneuvostolle määräaikaisten valtuudet valtioneuvoston antamiseksi. Valtioneuvosto antoi määräajaksi takuut ilmailun henkilö- ja tavaraliikenteen varmistamiseksi 11.9.2001 Yhdysvaltoja kohdanneiden terrori-iskujen jälkeen, kun lentoyhtiöiden vakuutukset sota- ja terroririskejä vastaan irtisanottiin maailmanlaajuisesti kolmansille osapuolille aiheutuvien henkilö- ja esinevahinkojen osalta¹⁵.

Laki poikkeusolojen vakuutustakuusta vaikuttaa vain välillisesti kansalaisten toimeentuloon.

3.4 Kuntien järjestämien sosiaali- ja terveystalvelujen perustana oleva lainsäädäntö

3.4.1 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, josta säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997). Sen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä, kun henkilö ei ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavoin voi saada itselleen tai perheelleen ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa. Toimeentulotuki jakaantuu varsinaiseen toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen.

Varsinainen toimeentulotuki määräytyy toimeentulotukilaisissa määriteltyjen menojen sekä käytävissä olevien tulojen ja varojen perusteella. Toimeentulotuen tarvetta arvioidessa menoina otetaan huomioon perusosalla katettavat menot, tarpeellisen suuruusina huomioon otettavat muut perusmenot sekä erikseen huomioon otettavat täydentävään toimeentulotukeen harkitut menot.

Perusosan määrä ja perusosalla katettavat menot on säädetty laissa. Jos osoittautuu, että hakijan menot ovat perustellusti suuremmat kuin mitä perusosalla voidaan kattaa, lisämenoja voidaan ottaa huomioon täydentävässä toimeentulotuksessa henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvina harkinnanvaraisina menoina. Muihin perusmenoihin sisältyvien menojen, esimerkiksi asumismenojen, huomioon ottamiseen sisältyy harkintaa. Menot otetaan huomioon tarpeellisen suuruusina.

Täydentävään toimeentulotukeen huomioon otettavien menojen osalta kunta voi käyttää laajaa harkintaa. Asiakkaan elämäntilanteesta ja olosuhteista riippuen suuriakin menoja voidaan hyväksyä toimeentulotukilaskelmassa, kun taas toisen asiakkaan elämäntilan-

¹⁵ talousarviokirjat 6/2001, 3/2002 ja 6/2002

teesta riippuen samainen meno voidaan jättää hyväksymättä. Hyväksyttävän menon tulee olla asiakkaalle sellainen, että se on tarpeen asiakkaan toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

On ryhmä menoja, joita toimeentulotuen tarvetta arvioitaessa ei oteta huomioon, mutta joiden maksaminen voi saattaa asiakkaan taloudellisiin vaikeuksiin. Lainan pääomaa, lainan lyhennyksiä, kulutusluottovelkoja ja muitakaan velkoja ei toimeentulotuessa oteta huomioon. Toimeentulotukilain 15 §:n 4 momentissa todetaan, että toimeentulotukea voidaan myöntää erityisistä syistä takautuvasti toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen. Tällaisia menoja voivat olla mm. vuokratästit ja sähkölaskurästit. Näitäkin hyväksytään vain siinä tapauksessa, että jo tuolloin asiakas olisi ollut toimeentulotukeen oikeutettu, mutta ei ole sitä hakenut.

Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Lain mukaan kunta myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tilanteita, jolloin ehkäisevää toimeentulotukea suositellaan käytettäväksi, ovat muun muassa tuen saajan aktiivointia tukevat toimenpiteet, asumisen turvaaminen, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvat vaikeudet sekä muut tuen saajan omatoimista suoriutumista edistävät tarkoitukset.

Ehkäisevän toimeentulotuen osalta laissa ei ole määritelty, mitkä menot ja millaiset tulot tai varat otetaan huomioon tuen tarvetta arvioitaessa. Myöntävä kunta päättää niin menon kuin tuloperusteista ja tilanteista, milloin ja missä laajuudessa ehkäisevää tukea on tarkoitus myöntää. Henkilöllä ei välttämättä tarvitse olla tulon vajausta saadakseen ehkäisevää tukea.

Suosituksena on, että ehkäisevään toimeentulotukeen tulisi käyttää vähintään kolme prosenttia kaikista toimeentulotukimenoista, mutta viime vuosina käytännössä sen osuus lienee osassa kuntia huomattavastikin alle suosituksen.

Toimeentulotukea voidaan periä takaisin toimeentulotukilaissa säädetyin edellytyksin, esimerkiksi tilanteessa, jossa toimeentulotukea on myönnetty sen johdosta, että tulot tai varat eivät myöntämishetkellä ole olleet tuen saajan määräämisvallassa. Takaisinperinnän edellytyksenä on, että korvausvelvollisella on myöhemmin oikeus saada sellaisia tuloja tai varoja, joista korvaus voidaan periä vaarantamatta henkilön toimeentuloa tai elatusvelvollisuuden täyttämistä.

Toimeentulotukilaissa olevat toimeentulotuen takaisinperintää koskevat säännökset eivät eritele, mistä tuesta (varsinaisesta tai ehkäisevästä) takaisinperintäpäättös voidaan tehdä. Vakiintuneen käytännön mukaan ehkäisevästä toimeentulotuesta ei yleensä ole tehty takaisinperintäpäättöstä siinäkään tilanteessa, että hakijalle tehty toimeentulotukilaskelma osoittaisi tuloylijäämää.

3.4.2 Terveystuolto

Terveystuollossa annettavasta hoidosta suurin osa on kiireellistä hoitoa, johon esimerkiksi onnettomuustapauksissa pääsee välittömästi ja vakavissa sairauksissa mahdollisimman pian. Myös kiireettömään hoitoon on päästävä tietystä määräajassa.

Pääosa perusterveydenhuollon palveluista annetaan terveyskeskuksissa, joita Suomessa on runsaat 250. Osa kunnista on järjestänyt terveyskeskustoiminnan yksinään, osa yhdessä muiden kuntien kanssa kuntayhtyminä. Terveyskeskusten tehtäviä ovat kansanterveyslain (66/1972) mukaan terveysneuvonta, yleiset terveystarkastukset ja seulontatutkimukset, neuvolatoiminta, koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto, työterveyshuolto, hammashuolto, sairaanhoito, kotisairaanhoito, sairaankuljetus sekä osa mielenterveyspalveluista.

Runsaat puolitoista miljoonaa työkäistä suomalaista kuuluu lakisääteisen työterveyshuollon piiriin. Heistä valtaosa saa niin halutessaan myös sairaanhoitopalveluita työterveyshuollosta. Pääsääntöisesti erikoissairaanhoidon omaiset palvelut eivät kuulu työterveyshuollon piiriin. Työnantajat voivat järjestää työterveyshuollon palvelut omana toimintanaan, ostamalla palvelut yksityisiltä tai kolmannen sektorin palvelujen tuottajilta taikka hankkimalla ne terveyskeskuksista. Työnantajat rahoittavat työterveyshuollon palveluista puolet ja sairausvakuutus puolet.

Erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämiseksi maa on jaettu 20 sairaanhoitopiiriin, joiden väestöpohjat vaihtelevat vajaasta seitsemästä kymmenestä tuhannesta 1,3 miljoonaan. Sairaanhoitopiirit muodostavat viisi erityisvastuualuetta, joista jokaisessa on yliopistollinen sairaala vaatvimman erikoissairaanhoidon järjestämistä sekä lääketieteellistä opetusta ja tutkimusta varten. Useissa sairaanhoitopiireissä on keskussairaalan lisäksi aluesairaala tai aluesairaaloita, jotka tuottavat erikoissairaanhoidon perustason palveluita. Osa aluesairaaloista on yhdistynyt alueensa terveyskeskusten kanssa terveydenhuoltoalueiksi. Jokaisen kunnan tulee erikoissairaanhoitolain (1062/1989) mukaan kuulua johonkin sairaanhoitopiiriin. Tästä huolimatta kunta voi ostaa erikoissairaanhoidon palveluita myös muualta kuin omasta sairaanhoitopiiristään.

Erikoissairaanhoitolain nojalla sairaanhoitopiiriin tulee alueellaan huolehtia erikoissairaanhoitopalvelujen yhteensovittamisesta ja yhteistyössä terveyskeskusten kanssa suunnitella ja kehittää sairaanhoitoa siten, että kansanterveystyö ja erikoissairaanhoito muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Sairaanhoitopiireillä on erikoissairaanhoitolain nojalla myös velvoite huolehtia siitä, että laboratorio-, kuvantamis- ja tietoteknologia-toiminnot järjestetään yhteistyössä terveyskeskusten kanssa tarkoituksenmukaisella tavalla. Niin ikään erikoissairaanhoitolaki velvoittaa sairaanhoitopiirejä järjestämään hoitoa yhtenäisin lääketieteellisin ja hammaslääketieteellisin perustein.

Terveydenhuollossa on tällä hetkellä monentyyppistä, eri tavoin järjestettyä puhelinpalvelutoimintaa. Puhelinpalvelutoiminnalla on pyritty helpottamaan asiakkaiden yhteydenottoa terveyskeskuksensa hoitohenkilökuntaan ja vastaamaan väestörakenteen muutoksista johtuvaan lisääntyneeseen terveydenhuollon ammattilaisten konsultaatiotarpeeseen. Terveydenhuollon hoitoon pääsyn turvaamista koskeva lakimuutos, joka tuli voimaan 1.3.2005, on vauhdittanut puhelinneuvontapalveluiden perustamista. Puhelinneuvontaa voidaan järjestää palveluneuvontana, jossa annetaan tietoa yleisistä palveluista, esimerkiksi terveystieteiden toimipisteiden ja apteekkien sijainnista ja yhteystiedoista. Terveyden- ja sairaanhoidon neuvonta sisältää sekä yleistä että yksilökohtaista neuvontaa. Yleisessä neuvonnassa soittaja voi saada tietoa muun muassa sairauksien luonteesta, oireista, hoito-ohjeista, käytetyistä tutkimusmenetelmistä, lääkkeiden käytöstä ja sivuvaikutuksista. Yleisessä neuvonnassa ei oteta kantaa soittajan terveydentilaan taikka käsitellä hänen henkilö- tai potilastietojaan. Neuvonta muuttuu yleisestä puhelinneuvonnasta yksilökohtaiseksi neuvonnaksi, kun otetaan kantaa henkilön terveydentilaan tai annetaan hänelle yksilöllisiä hoito-ohjeita. Yksilöllinen neuvonta on potilaslaissa tarkoi-

tettua terveyden- ja sairaanhoitoa, josta on tehtävä merkinnät potilasasiakirjoihin. Palveluun ohjauksen käsittävässä puhelinneuvonnassa soittaja ohjataan terveystalustalustajärjestelmän piiriin ja mahdollisesti tehdään samalla ajanvarausjärjestelyt. Kun palveluun ohjauksessa tehdään puhelimitse arvio potilaan terveydentilasta ja hoidon tarpeesta, on kyseessä yksilöllinen hoidollinen ratkaisu ja neuvoja antavan henkilön tulee tällöin olla terveydenhuollon ammattihenkilö.

3.4.3 Sosiaalihoolto

Sosiaalihoollon järjestäminen on säädetty kunnan tehtäväksi. Sosiaalihoollolain (710/1982) 13 §:n mukaan kunnalla tulee olla valmius huolehtia ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä sosiaalihoollon ja muun sosiaaliurvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämistä sekä sosiaalihoolltoa ja muuta sosiaaliurvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä. Jos tiedon, neuvonnan ja ohjauksen tarve on yksilöllisempi, kysyjän omaan elämäntilanteeseen läheisemmin liittyvää vaihtoehtojen ja mahdollisuuksien tarkastelua, sen tulisi olla mahdollista mm. sosiaalityöhön sisältyvänä työnä. Sosiaalihoollolain 18 §:n mukaan sosiaalityö on sosiaalihoollon ammatillisen henkilöstön suorittama ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta. Kunta voi järjestää palvelut joko omalla henkilöstöllä taikka osittamalla palvelut muun muassa yksityisiltä palvelujen tuottajilta.

Sosiaalihoollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetulla lailla (812/2000), jäljempänä sosiaalihoollon asiakaslaki, turvataan sosiaalihoollon asiakkaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihoolltoon ja hyvään kohteluun. Sosiaalihoollon asiakaslain mukaan sosiaalihoollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on vaikutusta hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Sosiaalityössä on siis otettava huomioon esimerkiksi katastrofin uhrin sokkitila tai fyysisten vammojen aiheuttamat rajoitteet. Pääsääntönä on, että sosiaalihoolltoa toteutettaessa asiakkaalle on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma. Suunnitelma voidaan jättää tekemättä vain, jos kyseessä on tilapäinen neuvonta tai ohjaus tai jos suunnitelman laatiminen on muuten ilmeisen tarpeetonta.

Kunnan on huolehdittava sosiaalihoolltoon kuuluvina tehtävinä muun muassa sosiaalityön, kasvatus- ja perheneuvonnan, kotipalveluiden, asumispalveluiden, lastensuojelun, laitoshuollon, perhehoidon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palveluiden järjestämisestä. Onnettomuuden uhriksi joutuneelle henkilölle keskeisimpiä päivittäisistä toiminnoista selviytymistä tukevia sosiaali palveluja ovat kotipalvelut ja niihin liittyvät tukipalvelut. Kotipalveluja ja niihin liittyviä tukipalveluja voidaan järjestää asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muuhun tavanomaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamiseksi tai niissä avustamiseksi sellaisille henkilöille tai perheille, jotka tarvitsevat apua alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavan syyn perusteella. Päivittäisistä toiminnoista selviytymisen vaikeudet voivat olla lyhyt- tai pitkäaikaisia.

Kotipalveluina voidaan järjestää kodinhoitajan tai kotiavustajan antamaa kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista sekä tuki- palveluja kuten ateria-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, saattaja-, sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja. Kotipalvelujen saantiin eivät vaikuta saajan tulot ja varallisuus. Jos palveluja tarvitsevilla on tuloja, se tulee huomioon otetuksi hänelle määrättyssä asiakasmaksussa.

Onnettomuudessa pysyvästi vammautuneille henkilöille voidaan myöntää myös vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987), jäljempänä vammaispalvelulaki, mukaisia palveluita, jotta henkilö pystyisi elämään mahdollisimman normaalia elämää onnettomuuden jälkeen. Kunta voi myöntää vammaispalvelulain mukaisena palveluna esimerkiksi kuljetuspalveluita, tulkkipalveluita, palveluasumista tai korvausta henkilökohtaisen avustajan palkkaamiseen. Kunnan on myös korvattava vaikeavammaiselle henkilölle välttämättömät asunnon muutostyöt, jotta hän pystyisi elämään asunnossaan. Vammaispalvelulain nojalla voidaan myöntää sopeutumisvalmennusta vammaiselle henkilölle tai hänen omaisilleen. Sopeutumisvalmennuksen tarkoituksena on parantaa vammaisen henkilön toimintakykyä, auttaa vammaista henkilöä sopeutumaan uuteen elämäntilanteeseensa sekä selviytymään vammasta aiheutuvista arkipäivän ongelmista.

Kunnalla on velvollisuus järjestää katastrofitilanteessa vanhempansa menettäneiden lasten hoito ja huolto. Orvoksi jääneiden lasten osalta tulevat ratkaistavaksi kysymykset lastensuojelulain (683/1983) mukaisesta huostaanotosta, sijaishuollosta sekä avohuollon tukitoimista. Hallituksen esitys lastensuojelulain kokonaisuudistukseksi annettiin eduskunnalle lokakuussa 2006. Uudessa laissa keskeisenä tavoitteena on turvata lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat tukitoimet ja palvelut sekä lapsen edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteutettaessa. Esityksellä pyritään edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä lasten kasvuolosuhteiden ja palvelujen kehittämisessä sekä lastensuojelun toteuttamisessa. Tavoitteena on myös ongelmiin puuttuminen entistä varhaisemmassa vaiheessa ja työskentelyn suunnitelmallisuuden sekä annetun tuen vaikuttavuuden parantaminen. Kiireellistä sijoitusta, huostaanottoa, sijaishuoltoa ja jälkihuoltoa koskevia säännöksiä täsmennetään. Uudessa laissa on tarkoitus velvoittaa kartoittamaan lapsen läheisverkosto ennen kodin ulkopuolista sijoitusta.

Vuoden 2007 alkuun mennessä on koko maassa oltava järjestettynä sosiaalipäivystys. Sosiaalipäivystys toimii yleisen hälytysnumeron 112 yhteydessä. Sosiaalipäivystyksellä tarkoitetaan välttämättömien ja kiireellisten sosiaalipalvelujen järjestämistä toimintayksikön tavanomaisen aukioloajan jälkeen siten, että pystytään eri vuorokauden aikoina vastaamaan välittömiin avun tarpeisiin erilaisissa hätä- ja kriisitilanteissa. Kiireellisen sosiaalipalvelun tarpeessa voi olla esimerkiksi hoivaa vaille jäänyt lapsi, nuori ongelmineen, päihteiden käytön johdosta nopeasti hoitoa tarvitseva henkilö taikka vanhus, jonka kunto äkillisesti heikkenee. Kiireellisen sosiaalipalvelun tarpeen voi aiheuttaa myös väkivaltatilanne perheessä.

Kiireellisen sosiaalipalvelun tarve voi syntyä myös toimipisteiden normaalina aukioloaikana, jolloin toimipisteellä tulee olla valmius kiireellisessä avun tarpeessa olevan henkilön välttämättömään palveluun. Kiireellisten sosiaalipalvelujen järjestelyistä on koottu tarkoituksenmukaisesti toimiva palvelukokonaisuus, jossa kaikki toimijat tietävät oman tehtävänsä palvelukokonaisuudessa. Silloin kiireellisen avun tarpeessa oleva asiakas ohjautuu oikean palvelun piiriin ja tulee autetuksi tilanteen vaatimalla tavalla ja kiireellisyydellä. Palvelukokonaisuudessa sovitaan myös järjestelyt jatkohoitopalvelujen to-

teuttamisesta silloin kun avun tarve edellyttää kiireellisen palvelun lisäksi pitkäkestoisempaa apua. Suurin osa sosiaalipäivystyksen asiakkaista saa tarvitsemansa avun puhe- ja kirjallisen, mutta sosiaalipäivystyksellä on oltava valmius myös kotikäyntiin tilanteen niin vaatiessa.

Monilla suuremmilla paikkakunnilla sosiaalipäivystystoimintaa on ollut jo pitkään, ja harvaanasutuilla seuduilla päivystystä on järjestetty kuntien välisenä yhteistyönä, jossa on ollut mukana myös järjestöjä.

3.4.4 Kunnan järjestämien sosiaali- ja terveystalvelujen rahoitus

Kunnan on järjestettävä verorahoilla kaikille asukkailleen sosiaali- ja terveystalvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaan kunta voi järjestää talvelut omana toimintanaan, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, jäsenenä kuntayhtymässä, ostamalla talvelut valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai yksityiseltä talveluntuottajalta taikka antamalla talvelunkäyttäjälle talvelusetelin. Talvelujen sisältöä ei määritellä yksityiskohtaisesti laissa, joten kuntien talveluissa voi olla eroja. Laissa määritellään kuitenkin tietyt perustalvelut, jotka kaikkien kuntien on järjestettävä. Eräissä laeissa, esimerkiksi erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, on säännökset kuulumisesta kuntayhtymään, mutta nämä rajoitukset huomioon ottaen talvelujen järjestämistapa on vapaa. Järjestämistavasta riippumatta lainsäädännön mukaiset talvelut tulee turvata.

Valtio tukee talvelujen järjestämistä maksamalla kunnille valtionosuutta. Valtion osuus kunnallisten sosiaali- ja terveystalvelujen kustannuksista on 33,32 % vuonna 2006. Käytännössä kunnat rahoittavat toimintaansa pääasiassa verotuloilla, joista merkittävimmän osuuden muodostaa kunnallisvero, sekä valtionosuuksilla ja asiakasmaksuilla. Valtioneuvosto antaa vuosittain valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä asetuksen sosiaali- ja terveydenhuollon voimavaroista (voimavara-asetus). Asetus sisältää mm. sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuksien määrittämisessä tarvittavat tiedot. Näitä ovat kunnan asukasta kohden määritellyt laskennalliset kustannukset ja kunnan omarahoitusosuus. Lisäksi asetuksessa hyväksytään valtionavustuksen määrä erikseen kehittämishankkeisiin ja perustamishankkeisiin sekä päätetään osa kehittämishankkeiden valtionavusta jätettäväksi sosiaali- ja terveystalveluministeriön käytettäväksi.

Toimeentulotuen rahoitusta muutettiin vuoden 2006 alusta. Perustoimeentulotuki irrotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon yleisestä valtionosuusjärjestelmästä ja kunta ja valtio osallistuvat perustoimeentulotuen rahoitukseen yhtä suurin osuuksin. Valtio rahoittaa perustoimeentulotuesta aiheutuneita kustannuksia valtionosuudella, joka kattaa puolet perustoimeentulotuen toteutuneista nettokustannuksista. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta menot sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin, joihin laskennallinen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus on edellä mainitun yleisen valtionosuusprosentin suuruinen.

Toimeentulotuen bruttomenoista arvioidaan noin 90 prosenttia olevan perustoimeentulotukeen kohdistuneita menoja. Onnettomuustilanteessa toimeentulotukea tarvitsevien asiakkaiden ylimääräiset menot tai lisääntynyt rahoitustarve sijoittuneeseen perustoimeentulotukeen sisältyviin vähäistä suurempiin terveydenhuoltomeneihin, täydentävään tukeen sisältyvään asiakkaan tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuviin menoihin taikka ehkäisevän toimeentulotuen tarpeeseen. Tilanteissa, jossa kyse olisi laajemmasta

onnettomuudesta tai muutoin suuria lisäkustannuksia aiheuttavasta onnettomuudesta, osassa kuntia toimeentulotuen rahoitus saattaisi muodostua ongelmaksi.

3.5 Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisjärjestelmä

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen tavoitteena on turvata väestölle kaikissa olosuhteissa terveyden ja toimintakyvyn kannalta keskeiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, terveellinen elinympäristö sekä toimeentulo. Palveluiden ja toimeentulon taso sopeutetaan vallitsevaan turvallisuustilanteeseen ja käytettävissä oleviin voimavaroihin. Valmiuslain 40 § velvoittaa valtioneuvostoa, valtion viranomaisia ja liikelaitoksia sekä kuntia varmistamaan valmiussuunnitelmien ja muiden toimenpiteiden avulla tehtäviensä mahdollisimman häiriöttömän toteuttamisen myös poikkeusoloissa. Vastavaan sisältöinen säännös on tarkoitus sisällyttää myös valmisteilla olevaan uuteen valmiuslakiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista erityistilanteisiin ja poikkeusoloihin johtaa, valvoo ja yhteensovittaa sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen kanssa. Valtioneuvoston asettama poikkeusolojen terveydenhuollon neuvottelukunta suunnittelee ja valmistelee terveydenhuollon hoitamista poikkeusoloissa. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot ohjaavat läänin alueen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelua ja osallistuvat sen toteutukseen ja ylläpitoon sekä avustavat kuntia valmiussuunnitelmien ajan tasalla pitämisessä. Lisäksi ne sovittavat yhteen alueelliset suunnitelmat yhteistyössä sairaanhoitopiirien kanssa.

Valmiussuunnittelu kattaa suunnitelmat ja järjestelyt tehtävien hoitamiseksi erityistilanteissa ja poikkeusoloissa. Valmiussuunnitelmat sisältävät periaatteet valmiuden nostamisesta sekä lisäresurssien ja tilannejohtamisjärjestelmien käyttöönottamisesta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Suunnitelmat sisältävät myös mm. teknisen huollon, valmiusvarastoinnin, tietoturvan, viestinnän sekä toimitilaturvallisuuden suunnitelmat.

Terveyskeskukset, sairaalat ja sosiaalihuollon yksiköt ovat laatineet laitoskohtaiset valmiussuunnitelmat toimintojen järjestämisestä ja palvelujen tuottamisesta kaikissa olosuhteissa. Sairaanhoitopiireillä ja lääninhallituksilla on alueelliset valmiussuunnitelmansa siitä, miten alueella toimitaan erityistilanteissa ja poikkeusoloissa. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä hallinnonalan asiantuntijalaitosten valmiussuunnitelmat sisältävät toimintaperiaatteet keskushallinnon tehtävistä, vastuista ja toimintaperiaatteista erilaisissa tilanteissa.

Vapaaehtoisjärjestöjen voimavarat ja osaaminen viranomaisten toiminnan tukena erityistilanteissa ja poikkeusoloissa on usein elintärkeää. Tästä syystä sosiaali- ja terveydenhuollon tulee valmiussuunnittelussaan ottaa huomioon yhteistyö vapaaehtoisjärjestöjen kanssa ja yhteensovittaa suunnitelmat.

Erityistilanteiden ja poikkeusolojen hallitsemiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valmiutta nostetaan joustavasti ja portaattomasti. Perusvalmius on valmiustila, jota ylläpidetään normaaliaikana. Se edellyttää määräysten mukaista suunnitelmavalmiutta ja toi-

minnallisia valmiuksia sekä ennakkojärjestelyjä erityistilanteita ja poikkeusoloja varten. Päivittäiset, tavanomaiset onnettomuus- ja häiriötilanteet hoidetaan perusvalmiudessa.

Valmiuden kohottamistoimenpiteitä nimitetään tehostetuksi valmiudeksi. Tehostettuun valmiuteen siirtymistä edellyttävät usein erilaiset suuronnettomuudet, joissa hoitoa ja hoivaa tarvitsevien henkilöiden määrä on tavanomaista suurempi eikä tilanne ole hallittavissa perusvalmiuden organisaatiolla.

Täysvalmius on valmiustila, jossa kaikki voimavarat on otettu käyttöön erityis- tai poikkeusolotilanteen aiheuttamien vaikutusten ehkäisemiseksi ja niistä selviytymiseksi. Täysvalmiudessa otetaan käyttöön kaikki mahdolliset lisäresurssit ja voimavarat. Tällöin voivat olla kyseessä äärimmäiset onnettomuustilanteet tai poikkeusolot. Täysvalmiudessa käytettävissä olevat resurssit eivät aina riitä tilanteen täysimääräiseen hallintaan. Tästä syystä pitkittyneessä täysvalmiutta edellyttävässä tilanteessa saattaa olla tarpeen keskeisen palvelutuotannon turvaamiseksi heikentää palvelujen laatua ja saataavuutta sekä asettaa palveluja etusijajärjestykseen.

3.5.1 Terveydenhuollon valmiussuunnittelu

Sairaaloilla ja terveyskeskuksilla on valmiussuunnitelmat suuria potilasmääriä aiheuttavia eri tyyppisiä häiriö- ja onnettomuustilanteita varten. Suunnitelmat on todettu toimiviksi käytännön tilanteiden ja tapahtumien sekä valmiusharjoitusten yhteydessä. Suunnitelmia kehitetään jatkuvasti uusiin uhkakuviin ja riskianalyysiin perustuen.

Normaaliolojen häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa on valmiussuunnitelmien mukaan mahdollisuus kahdessa vuorokaudessa lisätä sairaansijojen määrää ja muuta kapasiteettia 25 prosentilla ja 2 – 6 vuorokauden sisällä on mahdollisuus lisätä kapasiteettia 50 prosentilla normaaliajan volyymiin verrattuna.

Sairaanhoitopiirien ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevat alueelliset yhteistyösopimukset sisältävät myös suunnitelmat resurssien yhteiskäytöstä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Elintärkeiden lääkkeiden saatavuus poikkeuksellisissa oloissa on turvattu lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetulla lailla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden määrällinen ja laadullinen riittävyys on merkittävä tekijä kriisitilanteiden ja poikkeusolojen terveydenhuollossa. Kuitenkin terveydenhuollon järjestelyt poikkeusoloissa saattavat edellyttää, että riittävä määrä ammattitaitoista henkilökuntaa saadaan nopeasti ja joustavasti työhön. Tämän mahdollistamiseksi valmiuslain 22 §:n mukaan valtioneuvosto voi väestön terveydenhuollon turvaamiseksi määrätä terveydenhuollon alalla toimivia tai terveydenhuollon koulutuksen saaneita henkilöitä työhön.

3.5.2 Sosiaalihuollon valmiussuunnittelu

Sosiaalihuollon valmiussuunnitelmat sisältävät muun muassa suunnitelmat toimintojen jatkuvuuden turvaamisesta, laajenevan huoltotoiminnan erityistehtävien järjestelyistä, psykososiaalisesta tuesta ja palveluista, hälytysjärjestelmistä ja sosiaalihuollon johtamisesta sekä evakuoitujen väestön hoivasta ja huollosta. Yhteiskunnan toiminnan kannalta

on tärkeää huolehtia esim. perheiden, lasten ja vanhusten turvasta ja toimintakyvystä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhteistyö terveydenhuollon kanssa on olennaista.

Sosiaalihuollon valmiussuunnitelmat sisältävät psykososiaalisen tuen ja palvelujen järjestämisen lähtien arjen traumaattisista tilanteista aina poikkeusoloihin saakka. Suunnitteluvastuu psykososiaalisen tuen ja palvelujen toteuttamiseksi on kunnissa sosiaali- ja/tai terveystoimella. Psykososiaalisen tuen ja palvelujen toteuttamisessa tarvitaan moniammatillista osaamista ja yhteistyötä. Palvelut on porrastettu normaalin palvelujärjestelmän osaksi siten, että on ympärivuorokautinen valmius huolehtia erilaisten tilanteiden ensihuollosta ja jälkihoidosta. Kriisityöntekijöiden ohella toimintaan osallistuu vapaaehtoisia tukihenkilöitä. Suunnitelmissa on otettu huomioon eri väestöryhmien, kuten lasten, vammaisten, vanhusten ja maahanmuuttajien, erityistarpeet. Suomen Punaisen Ristin valtakunnallinen psykologien valmiusryhmä tukee viranomaisia henkisen huollon toteuttamisessa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Ryhmä antaa tarvittaessa konsultaatioapua paikallisille kriisiryhmille.

3.6 Vakuutusyritysten toiminta

Suomessa periaatteena on, että kaikki lailliset etuudet ovat vakuuttamiskelpoisia. Vapaaehtoisin henkilövakuutusin voidaan täydentää lakisääteistä vakuutusturvaa. Suomessa vakuutustoiminnan harjoittaminen edellyttää toimilupaa. Toimilupa vahvistetaan tietyille vakuutusluokille tai vakuutusluokkaryhmille.

Vahinkovakuutusyhtiöille on uskottu hoidettavaksi eräät lakisääteiset etuudet, joista merkittävimmät ovat lakisääteinen tapaturmavakuutuksen ja liikennevakuutuksen perusteella maksettavat korvaukset ja etuudet. Muita vakuutusyhtiöille delegoituja julkisen vallan piiriin kuuluvia tehtäviä ovat potilasvakuutuksen ja ympäristövakuutuksen toimeenpaneminen. Etuudet määräytyvät näitä vakuutuksia koskevan lainsäädännön perusteella. Lakisääteisten vakuutusten osalta vakuutuslaitoksilla on vakuuttamispakko.

Lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavien eläkelaitosten toiminnasta on säännöksiä muun muassa laissa työeläkevakuutusyhtiöistä (354/1997), merimieseläkelaiissa (72/1956), maatalousyrittäjien eläkelaiissa (467/1969), vakuutuskassalaiissa (1164/1992) ja eläkesäätiölaiissa (1774/1995). Lakisääteisen eläkevakuutuksen etuudet määräytyvät yksityisillä aloilla työntekijän eläkelain, merimieseläkelain ja maatalousyrittäjien eläkelain perusteella.

Vakuutusyhtiöitä koskee velvoite laatia valmiussuunnitelmat toiminnan jatkumiselle häiriötilanteissa.

Vapaaehtoisten vakuutusten osalta vakuutusyhtiöillä ja muilla vakuutusyrityksillä on laaja harkintavalta päättää vakuusehdoista ja vakuutusten kattavuudesta. Puitelakeja ovat vakuutussopimuslaki (543/1994), vakuutusyhtiölaki (1062/1979) ja vakuutusyhdistyslaki (1250/1987). Vakuutusyritysten sääntely perustuu Euroopan unionin direktiiveihin. Tarkempia säännöksiä on eräissä vakuutusyhtiölakiin liittyvissä laeissa ja niitä alemman asteisissa säädöksissä. Vakuutusyhtiöt harjoittavat vakuutustoimintaa liiketaloudellisin perustein.

Suomessa toimi vuoden 2005 alussa 68 vakuutusyhtiötä, joista 46 on kotimaisia. Ulkomaisten yhtiöiden edustustoja on 22 ja noin 385 eurooppalaista yhtiötä on ilmoittanut palveluiden tarjoamisesta Suomessa. Vakuutusyhtiöitä ovat myös maamme 90 vakuutusyhdistystä. Muita vakuutuslaitoksia ovat vakuutuskassat, eläkesäätiöt, maatalousyrittäjien eläkelaitos ja merimieseläkekassa, jotka osaltaan hoitavat lakisääteisiä työeläkkeitä.

Vakuutuslaitosten toimitukset vahvistetaan joko henkivakuutusluokille (henkivakuutusyhtiö), vahinkovakuutusluokille (vahinkovakuutusyhtiö, vakuutusyhdistys luokka 1 ja 2 henkivakuutusyhtiö) tai käsittämään lakisääteistä työeläkevakuutusta (työeläkevakuutusyhtiö, eläkekassa tai eläkesäätiö). Kuntien eläkevakuutus, kirkon eläkerahasto ja valtion eläkerahasto vastaavat osaltaan lakisääteisistä työeläkkeistä toimintasektoreillaan, mutta nämä toimivat rahastoperiaatteella.

Vaikka yritysten toimitukset vahvistetaan periaatteessa käsittämään joko henki-, vahinko- tai eläkevakuutusta, vakuutusyhtiöt toimivat yhteistyössä keskenään ja usein myös rahoituslaitosten kanssa. Yhteistoiminta saattaa käsittää esimerkiksi myynti- ja markkinointiorganisaation jakamisen, ATK-järjestelmien kehittämisen ja ylläpidon tai korvauskäsittelytoiminnon. Vakuutuslaitoksia ja niiden toimintaa valvoo Vakuutusvalvontavirasto.

3.6.1 Henkivakuutukset

Henkivakuutusluokka 1 a sisältää pääomavakuutukset, kuten vakuutukset elämisen varalta (säästöhenkivakuutus), kuolemanvaravakuutukset (riski- ja henkivakuutus), vakuutus tietyn iän saavuttamiseksi tai sitä aikaisemman kuoleman varalta sekä pääomavakuutukset vakuutusmaksujen palauttamiseksi. Varsin suuren suosion saavuttanut vakuutus elämisen varalta on vapaaehtoinen eläkevakuutus (henkivakuutusluokka 1 b), joka on eräs säästöhenkivakuutuksen muoto. Eläkevakuutusmaksu on verovähennyskelpoinen tiettyyn rajaan saakka, ja sitä ei voi takaisinostaa muuta kuin tietyissä ennalta määritellyissä erityistilanteissa kuten puolison kuoleman, avioeron tai pitkäaikaisen työkyvyttömyyden tai sairauden kohdatessa. Muut henkivakuutusluokkaan 1 kuuluvat vakuutukset ovat vakuutus henkilövahingon ja henkilövahingon aiheuttaman työkyvyttömyyden varalta, vakuutus tapaturman aiheuttaman kuoleman varalta ja vakuutus tapaturman tai sairauden aiheuttaman invaliditeetin varalta.

Henkivakuutusluokkaan 2 kuuluvat vakuutukset avioliiton ja syntymän varalta, jossa vakuutustapahtuma on avioliiton solmiminen tai lapsen syntymä. Henkivakuutusluokkaan 3 kuuluvat sijoitussidonnaiset vakuutukset, jotka vastaavat edellä mainittuja 1a ja 1b sekä 2 luokkiin kuuluvia vakuutuksia, mutta joissa edut on sidottu tiettyjen vakuutukseen liitettyjen sijoitusten arvojen kehitykseen. Pysyvä sairausvakuutus kuuluu henkivakuutusluokkaan 4. Vakuutusyhtiö ei voi irtisanoa pysyvää sairausvakuutusta. Tontti-toimintaa (luokka 5) ei enää harjoiteta Suomessa. Kapitalisaatiosopimustoiminta (luokka 6) käsittää vakuutusteknisin laskelmiin perustuvat kertyneen pääoman takaisinmaksua tarkoittavat sopimukset kertamaksua tai etukäteen sovittuja maksuja vastaan. Kapitalisaatiosopimuksessa ei ole vakuutetun terveydentilaan liittyvää riskiä, vaan se voidaan vakuutetun näkökulmasta tarkasteltuna nähdä luonteeltaan lähinnä talletuksena. Henkivakuutusluokka 7 käsittää ryhmäeläkerahastojen hoitamisen. Käytännössä tämä tarkoittaa eläkekassojen, eläkesäätiöiden ja muiden ryhmäeläkerahastojen varojen

ja sijoitustoiminnan hoitamista. Sosiaalivakuutuslainsäädäntöön perustuvat henki- ja eläkevakuutukset kuuluvat henkivakuutusluokkaan 9.

Lakisääteisiä sosiaalietuuksia täydentävinä voidaan pitää lähinnä henkivakuutusluokkaan 1 kuuluvia vakuutussovimuksia.

Vapaaehtoisten henkivakuutusten perusteella maksettavien korvausten ja muiden etuuksien kustantaminen perustuu vakuutuksenottajilta perittäviin vakuutusmaksuihin ja vakuutusmaksujen sijoittamisesta saatuihin tuottoihin.

3.6.2 Vahinkovakuutukset

Vahinkovakuutusluokkiin sisältyvät sekä omaisuus- että henkilövahinkojen varalta otettavat vakuutukset. Vahinkovakuutusluokkaan 1 kuuluvat tapaturmavakuutukset, mukaan lukien työtapaturmat ja ammattitaudit, johon sisältyvät kiinteät rahalliset etuudet, vahingonkorvausluonteiset etuudet ja näiden yhdistelmät sekä matkustajille aiheutuneet vammat. Luokkaan kuuluu myös lakisääteinen tapaturmavakuutus.

Vahinkovakuutusluokkaan 2 ”sairaus” sisältyvät vakuutukset sairauden varalle, jotka käsittävät kiinteät rahalliset etuudet ja vahingonkorvausluonteiset etuudet sekä näiden kahden yhdistelmät.

Vahinkovakuutusluokat 3 - 13 käsittävät omaisuus- ja vastuuvakuutukset, joista merkittävin vastuuvakuutus on lakisääteinen liikennevakuutus. Korvausta maksetaan erilaista menetyksistä, jotka saattavat olla seurausta tulipalosta, räjähdyksestä, maan vajoamisesta, myrskystä tai muista luonnonvoimista, varkaudesta, kuljetuksesta tai omaisuuden käyttämisestä. Muut varallisuusvahingot (luokka 16) käsittää taloudelliset tappiot, joiden syynä ovat esimerkiksi työttömyys, huono sää, ansio- tai liiketoiminnan keskeytyminen tai muut yrittäjätoimintaan liittyvät riskit. Vahinkovakuutusluokan 18 ”matkakuutus” käsittää matkoilla tai muuten asuinpaikkansa ulkopuolella oleskeleville, vaikeuksiin joutuneille henkilöille annettavan sekä taloudellisen että muun tuen.

Vapaaehtoisia vahinkovakuutuksia tarjoavat vakuutusyhtiöt, vakuutusyhdistykset ja ulkomaiset vakuutusyhtiöt. Vahinkovakuutuksilla kotitaloudet voivat ostaa suojaa suurimmalle osalle omaisuutta kohtaaville riskeille.

Vapaaehtoisten vahinkovakuutusten korvausten ja muiden etuuksien kustantaminen perustuu vakuutuksenottajilta perittyihin vakuutusmaksuihin ja vakuutusmaksujen sijoittamisesta saatuihin tuottoihin.

4 Eräät rahastot Suomessa

4.1 Valtion rahastot

Uusien budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamisen edellytykset on rajattu tarkasti. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen edellytyksenä on perustuslain 87 §:n mukaan se, että valtiolle kuuluvan pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyt-

tää. Tällöin kyseessä on tilanne, jossa budjettitalouden piirissä olevat keinot soveltuisivat huonosti tehtävän hoitamiseen. Rahaston perustaminen voisi olla mahdollista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa (esim. Valtiontakuurahasto). Myös huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin ennakoitavissa oleviin tarpeisiin kuten eläkkeisiin on katsottu edellyttävän rahastointia.

Valtion talousarvion ulkopuolisen uuden rahaston perustamista taikka nykyisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa kahden kolmasosan määräenemmistöpäätös annetuista äänistä. Talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin kytkeytyvän vaikeutetun säätämisyjärjestyksen avulla pyritään suojaamaan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s 139/II). Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 10/1998 vp, s 24/I) katsonut, että vaikeutetun säätämisyjärjestyksen edellytyksiä tulee tulkita tiukan pidättyvästi. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 1/1997 ja PeVL 34/2002 vp) katsonut, että rahaston laajentamisen olennaisuutta ei pidä arvioida ainoastaan rahastokohtaisesti, vaan ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta.

Olemassa olevia valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja ovat valtion asuntorahasto ja öljynsuojelurahasto (ympäristöministeriö), maatilatalouden kehittämisrahasto ja maatalouden interventiorahasto (maa- ja metsätalousministeriö), palosuojelurahasto (sisäasianministeriö), valtion eläkerahasto ja valtion vakuusrahasto (valtiovarainministeriö), valtion televisio- ja radiorahasto (liikenne- ja viestintäministeriö) sekä huoltovarmuusrahasto, valtion ydinjätehuoltorahasto ja valtiontakuurahasto (kauppa- ja teollisuusministeriö).

4.2 Suomen Punaisen Ristin katastrofirahasto

Suomen Punaisen Ristin katastrofirahasto on perustettu vuonna 1961. Aluksi katastrofirahaston rahankeräyslupa oli voimassa toistaiseksi, mutta nykyisin valtakunnallinen keräyslupa haetaan vuosittain Etelä-Suomen lääninhallitukselta.

Katastrofirahaston peruspääoma on 850 000 euroa. Katastrofirahastoon kerätään jatkuvasti sitomattomia, eli kaikkiin tarvittaviin avustuskohteisiin käytettävissä olevia varoja. Yli 90 prosenttia rahaston varoista saadaan yksityisiltä lahjoittajilta, loput yhteisöiltä ja yrityksiltä. Tarvittaessa, esimerkiksi suuren katastrofin sattuessa, SPR järjestää erityiskampanjoita. Tiettyyn tarkoitukseen lahjoitetut varat tulee käyttää tähän tarkoitukseen. Varoja käytetään sekä kotimaan että ulkomaan avustuskohteisiin tarpeen mukaan.

Äkillisissä onnettomuustilanteissa SPR:n osastot voivat toimia viranomaisten tukena avustamassa onnettomuuksien uhreja. Apua voidaan myöntää äkillisissä onnettomuuksissa, joiden vaikutukset yksilölle tai perheelle ovat kohtuuttomia, kuten esimerkiksi tulipalo, tulva, luonnononnettomuus, liikenneonnettomuus, rikoksen uhriksi joutuminen tai suuronnettomuus. Avustusta voidaan myöntää erityisistä ja perustelluista syistä kustannuksiin, jotka aiheutuvat kriisi- ja onnettomuustilanteeseen joutuneiden kuljetuksista ja matkoista Suomeen tai Suomesta. Tukea voidaan antaa myös muihin onnettomuustilanteesta johtuviin välittömiin menoihin, esimerkiksi sairaalalaskuihin EU-alueen ulkopuolella.

Äkillisessä onnettomuustilanteessa, kun SPR:n edustaja saa tiedon onnettomuudesta esimerkiksi pelastusviranomaiselta tai sosiaaliviranomaiselta, SPR:n edustaja ottaa viipymättä yhteyttä onnettomuuden uhriin kartoittaakseen avun tarpeen. Tarvekartoituksen yhteydessä selvitetään viranomaisten antama apu, vakuutusturva sekä muiden auttavien organisaatioiden antama tuki. Apu voi olla henkistä tukea, ohjausta ja neuvontaa, käytännön apua, talkootyötä ja taloudellista apua. Avustusta haetaan hakemuskäytännöllä, jonka SPR:n edustaja täyttää.

Taloudellista apua myönnetään onnettomuutta välittömästi seuraaviin välttämättömiin tarpeisiin, esimerkiksi majoitukseen, ruokailuun, vaatetukseen sekä kodin tarvikkeiden ja huonekalujen hankintaan. Taloudellisen avun antaminen aloitetaan mahdollisimman pian, viimeistään kolmen vuorokauden kuluessa onnettomuudesta, jos kyseessä on katastrofirahastosta annettava avustus. Suositeltu enimmäisavustus on yhdelle henkilölle 500 euroa, perheelle 1 000 euroa. Mikäli taloudellista apua tarvitaan enemmän tai onnettomuus koskettaa useita perheitä, SPR:n osasto neuvottelee asiasta piiritoimiston kanssa, jolla on oikeus myöntää avustusta 10 000 euroon saakka. Suuremmissa avustustarpeissa asiasta päättää keskustoimisto. Taloudellinen avustus annetaan maksusitoumuksena.

Pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen (787/2003) 6 §:n 16 kohdassa määritellään avustaminen normaaliajan tilanteissa kunnan viranomaisten ja erityisesti sosiaaliviranomaisten tehtäväksi. Koska kuntien sosiaalitoimen päivystysjärjestelmät eivät toimi vielä joka puolella maata, Suomen Punaisen Ristin nopea apu voi olla onnettomuuden uhrien kannalta merkittävää. Osastojen antaman ensihuollon jälkeen avuntarvitsijat ohjataan viranomaisten palvelujen piiriin.

4.3 Kirkon rahastot

Kirkon Ulkomaanavun säätiöllä on katastrofirahasto, jonka tarkoituksena on parantaa Kirkon Ulkomaanavun säätiön valmiuksia auttaa katastrofien uhreja sekä tukea katastrofien jälkeistä jälleenrakennustyötä. Rahasto on perustettu vuonna 1999. Katastrofirahastosta myönnetään avustuksia kun tarvitaan nopeaa päätöksentekoa äkillisissä katastrofeissa sekä pitkittyneissä kriiseissä silloin kun kohteeseen ei ole kertynyt riittävästi kohdistettuja keräysvaroja. Rahastoa kartutetaan lahjoituksin, testamentein, kolehdein sekä järjestämällä rahankeräyksiä.

Kotimaan avusta vastaa kirkon diakonityö. Seurakuntien omat varat ovat suhteellisen pieniä. Lisäksi hiippakuntien rahastoista voidaan ohjata varoja seurakuntien diakoniatyöhön, jos seurakuntien avustusvarat eivät riitä. Perusteilla on myös valtakunnallinen diakoniarahasto, jonka määräksi on suunniteltu noin 1 miljoona euroa. Diakoniatyö on, kuten SPR:n toimintakin, käsitettävä lakisääteisiä etuuksia täydentäväksi. Avustuksia maksetaan yksittäisille hakijoille, etupäässä yksittäisinä tapauksina. Rahoitus saadaan pääosin yksittäisistä lahjoituksista, mutta kirkko saa käyttöönsä osan yhteisvastuukeräyksestä.

5 Korvauskäsittelyn hallinnointi

Kansaneläkelaitos vastaa useiden sellaisten etuuksien maksatuksesta, jotka tulevat kyseeseen normaaliolojen häiriötilanteessa. Kelan etuusmenot ovat yhteensä yli 10 miljardia euroa vuodessa. Erilaisia maksusuoritteita on noin 60 miljoonaa kappaletta vuodessa. Vuonna 2005 Kelan tuotoista noin 55 prosenttia muodostui valtion osuuksista, noin 32 prosenttia vakuutusmaksutuloista, noin 9 prosenttia arvonlisäveron tilityksistä ja 4 prosenttia kuntien suorituksista. Vuodesta 2006 arvonlisäveron tilityksiä ei enää ohjata Kelaan. Volyymit ja rahoitusrakenne huomioiden suurikaan katastrofi ei liene rahoituksen kannalta ongelmallinen, ellei kyse ole koko kansakuntaa yleisemminkin järkyttävästä tilanteesta. Kelan järjestelmät ja organisaatio on rakennettu siten, että sen toiminta voisi jatkua myös poikkeusoloissa.

Kelan maksamat etuudet liittyvät kiinteästi henkilövahinkoihin. Käytännössä katastrofitilanteessa kyseeseen tulevat etuudet ovat sairauspäiväraha, kuntoutus ja kuntoutusraha, työkyvyttömyyseläke, vammaisetuudet, lesken- ja orvoneläkkeet, asumisen tuet, lapsilisät sekä erimuotoiset kotihoidontuet. Kela yhteensovittaa maksamiaan tukia työeläkelaitosten maksamien tukien kanssa, koska esimerkiksi eläkkeet maksetaan osin työeläkelaitosten toimesta, kun kyse on lakisääteisistä työeläkkeistä.

Työeläkelaitokset vastaavat eläkkeiden ja muiden työntekijäin eläkelain mukaisten etuuksien maksamisesta. Kansaneläkelaitoksen toimistot ottavat vastaan merkittävän osan työeläkehakemuksista. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeitä haetaan yhteisellä lomakkeella.

Vakuutusyhtiöt vastaavat vapaaehtoisten vakuutusten vahingonselvittelystä ja vapaaehtoisten vakuutusten perusteella maksettavien korvausten maksamisesta. Lisäksi vahinkovakuutusyhtiöt vastaavat liikennevakuutuslain, lakisääteisen tapaturmavakuutuslain, potilasvakuutuslain ja ympäristövakuutuslain mukaisista korvauksista. Vahinkovakuutusyhtiöt saattavat tietyssä vakuutusluokissa, kuten matka-apuvakuutuksessa, tehdä yhteistyötä muiden palveluntarjoajien kanssa.

Valtiokonttori toimii myös valtion vakuutuslaitoksena, joka hoitaa valtion virastojen ja laitosten lakisääteiset työeläke-, tapaturma- ja vahinkovakuutukset. Lisäksi Valtiokonttori antaa valtion toimintayksiköille monipuolisia riskienhallintaa tukevia palveluja.

Valtiokonttorin korvaustoiminnot kohdistuvat joko valtion omiin toimintoihin tai henkilöstöön taikka kaikkiin Suomen kansalaisiin tai Suomessa oleviin henkilöihin. Ensiksi mainittuja ovat tapaturma- ja sotilastapaturmavakuutuslain sekä ryhmähenkivakuutusta vastaavan taloudellisen tuen mukainen turva valtion henkilöstölle, asevelvollisille ja heidän omaisilleen, erorahalainsäädäntöön perustuvan toistuvan korvauksen maksaminen siihen oikeutetuille henkilöille samoin kuin virkavahinkojen ja eräiden oikeudenkäyntikustannusten korvaamisesta annetun lain tarjoama turva valtion henkilöstölle. Liikennevakuutuslain nojalla korvataan valtion moottoriajoneuvojen käytöstä aiheutuneet vahingot. Kaikki Suomen alueella oleskelevat henkilöt kansalaisuudesta riippumatta ovat rikosvahinkolain nojalla tietyin edellytyksin turvattuja täällä tapahtuneisiin rikoksella aiheutettuihin henkilövahinkoihin nähden. Lisäksi Valtiokonttori maksaa korvaukset viranomaistoimenpiteiden johdosta aiheuttomasti vapautensa menettäneille henkilöille sekä korvaa hirvi- ja petoeläinten henkilöille sekä moottoriajoneuvoille aiheuttamia vahinkoja.

Erilaisia vahingonkorvauksia Valtiokonttorista maksetaan vuosittain 36 000 päätöksellä yhteensä 30 miljoonaa euroa. Yksi suurimmista yksittäisistä rikosvahinkolain nojalla korvatuista vahingoista on Vantaan Myyrmäessä tapahtuneen pommiräjähdyksen aiheuttamat henkilövahingot. Valtiokonttori korvasi myös valtiovarainministeriön erillisen päätöksen perusteella Kaakkois-Aasian tsunamin jälkeen suomalaisten pelastustoimista ja evakuoinneista sekä vainajien kotiin tuomisesta aiheutuneita kustannuksia yhteensä 3 miljoonalla eurolla. Lisäksi Valtiokonttori neuvotteli eri vakuutusyhtiöiden kanssa korvausmenettelystä sekä huolehti valtion maksamien korvausten takaisinperimisestä vakuutusyhtiöiltä, kun henkilöillä oli yksityisvakuutus, jonka perusteella yhtiölle muodostui korvausvelvollisuus kyseisestä tapahtumasta.

6 Onnettomuuksista aiheutuneet kustannukset

Tässä raportissa esimerkkeinä käsitellyt onnettomuudet ovat olleet erilaisia ja onnettomuuksista aiheutuneiden kustannusten korvaaminen on perustunut eri korvausjärjestelmiin.

Lapuan patruunatehtaan räjähdysten uhrien auttamiseksi saatiin keräysvaroja yhteensä 7,2 miljoonaa markkaa vuonna 1976.

Kauppakeskus Myyrmannin räjähdysonnettomuuden johdosta Valtiokonttori maksoi rikosvahinkokorvauksia uhreille noin 500 000 euroa. Myyrmäki-rahastoon kertyi rahaa onnettomuuden uhrien auttamiseksi Vantaan kaupungilta ja yksityisiltä lahjoittajilta yhteensä 600 000 euroa. Lisäksi vakuutusyhtiöt maksoivat vakuutuskorvauksia noin 7 miljoonaa euroa.

Konginkankaan liikenneonnettomuuden johdosta maksettiin vakuutuskorvauksia noin 6 miljoonaa euroa. Korvausmäärä sisältää onnettomuudessa romuttuneiden linja-auton ja rekan kustannukset.

Kesän 2004 rankkasadetulvien aiheuttamista vahingoista maksettiin kuntakohtaisina määrärahoina 53 kunnalle yhteensä 3,7 miljoonaa euroa.

Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin johdosta Suomen valtion budjetin kautta maksettiin suomalaisten onnettomuuden uhrien kustannuksia vuosina 2004 ja 2005 yhteensä noin 10,5 miljoonaa euroa. Määrä sisältää vuoden 2005 kahden lisätalousarvion kautta kunnille ja kuntayhtymille korvattuja lisäkustannuksia yhteensä 1,7 miljoonaa euroa. Vakuutusyhtiöt maksoivat vapaaehtosiin vakuutuksiin perustuvia korvauksia noin 12 miljoonaa euroa.

7 Työryhmän johtopäätökset

7.1 Kansalaisten vastuu

Ympäröivä maailma on muuttunut yhä globaalimmaksi. Suomen kansalaiset matkustavat sekä työnsä puolesta että vapaa-aikanaan huomattavasti aiempaa enemmän. Suomen valtion mahdollisuudet ottaa vastuuta sellaisista tapahtumista, jotka sattuvat maan rajojen ulkopuolella ovat rajalliset.

Yksityisin järjestelyin voidaan täydentää lakisääteistä turvaa. Kansalaisia tulee kannustaa omaehtoiseen varautumiseen. Riskeihin varautuminen edellyttää niiden tiedostamista. Olennaisena osana työryhmä piti kansalaisten neuvontaan liittyviä kysymyksiä, joista vastuun kantavat niin viranomaiset, matkanjärjestäjät kuin myös vakuutusyritykset. Merkittävä osa riskeistä voidaan siirtää vakuutusyritysten kannettaviksi. Erityisesti vapaa-ajan viettoon liittyvän lisäturvan järjestäminen kuuluu ensisijaisesti kansalaisille. Työsuhteeseen liittyvä turva, kuten lakisääteinen tapaturmavakuutus ja työnantajalle muut työsuhteeseen kuuluvat velvoitteet ovat Suomessa varsin kattavia. Vapaaehtoisin järjestelyin, kuten vakuutuksin kustannettavat lisäetuudet ovat työryhmän käsityksen mukaan tärkeitä ja ne saattavat tietyissä tapauksissa korvata muutoin lakisääteisten järjestelyjen kautta katettavia etuuksia. Vapaaehtoiset vakuutukset voivat näin ollen eräissä tapauksissa vähentää julkisia menoja, joskin vaikutus kokonaisuudessaan lienee vähäinen. Työryhmä katsoo keskeiseksi sen, että vakuutusyritykset panostavat myös jatkossa vahingontorjuntatyöhön sekä tutkimus- ja kehitystoimintaan ja kehittävät vakuutusmuotoja, joilla kansalaiset voivat täydentää riskiturvaansa siirtämällä uuden tyyppisiä riskejä vakuutusyritysten kannettaviksi. Työryhmä piti uusina riskeinä sellaisia, jotka ovat seurausta esimerkiksi globalisoitumisesta, jossa kyse on Suomen kansalaisia maan ulkopuolella uhkaavista riskeistä.

Kun kyse on yksityisin järjestelyin katettavissa olevista riskeistä valtion ja kuntien toimenpiteet tulisi nähdä toissijaisina suhteessa yksityisiin järjestelyihin. Esimerkiksi konsulilainsäädäntö lähtee siitä, että ulkomailla hädänalaiseen tilaan joutuneille kansalaisille annettava apu on toissijaista suhteessa vakuutuksiin ja muihin yksityisiin järjestelyihin. Konsulipalvelut ovat pääsääntöisesti maksullisia, vain erityisestä syystä maksu voidaan jättää perimättä. Työryhmä ei ole nähnyt tarvetta lakisääteisten etuuksien laajentamiselle. Valtion vastuuta ei tule laajentaa kattamaan sellaisia riskejä, joihin kansalaisten on käytännössä mahdollista varautua vapaaehtoisilla vakuutuksilla tai muilla omaehtoisilla toimenpiteillä.

Järjestöjen ja yhteisöjen myöntämää tukea ei lähtökohtaisesti tulisi nähdä ensisijaiseksi suhteessa valtion ja kuntien kustantamiin etuuksiin, vaan järjestöjen ja yhteisöjen tuki ja toiminnallinen apu tulisi nähdä lakisääteisiä toimenpiteitä ja kehittämislinjauksia täydentävinä.

7.2 Kansalaisten yhdenvertaisuus

Kansalaisten tulee olla yhdenvertaisessa asemassa valtion ja kuntien hoitamien toimeentuloturvaetuuksien ja sosiaali- ja terveystalveluiden suhteen riippumatta siitä, onko kyse erityistilanteesta, joka koskettaa suurta joukkoa kansalaisia vai onnettomuudesta, joka koskettaa yksittäistä kansalaista.

Suuronnettomuustilanteissa valtio ja kunnat ovat ryhtyneet erityistoimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on ollut palvelujen saatavuuden turvaaminen ja palvelutason säilyttäminen. Näissä tilanteissa työryhmä pitää erityistoimenpiteisiin ryhtymistä perusteltuna. Päätökset tarvittavista erityistoimenpiteistä tulee päättää tapauskohtaisesti.

Normaaliolojen häiriötilanteissa järjestöjen ja yhteisöjen antama apu on ollut monessa tapauksessa keskeisessä asemassa. Järjestöt pystyvät kriisitilanteissa toimimaan nopeasti ja joustavasti. Järjestöjen ja yhteisöjen avustuksilla on saatettu merkittävästi täydentää valtion ja kuntien järjestämiä etuuksia. Vapaaehtoisjärjestöjen ja yhteisöjen keräykset ja muu apu tulee nähdä positiiviseksi asiaksi, joka parantaa uhrien asemaa. Järjestöjen tai yhteisöjen tuella saatetaan täydentää lakisääteistä turvaa tapauksissa, joissa lakisääteinen turva on vähäinen tai vapaaehtoinen vakuutusturva on puutteellinen. Kunnat voivat ostaa järjestöiltä tai muilta palvelujen tuottajilta tiettyjä palveluja, esimerkiksi kriisiapua ja psykososiaalista tukea erityistilanteissa.

Suuronnettomuuksissa loukkaantuneet henkilöt saattavat olla suhteellisesti paremmassa asemassa kuin henkilöt, jotka loukkaantuvat onnettomuuksissa, jotka koskettavat yksittäistä henkilöä tai pienempää ryhmää. Vapaaehtoisjärjestöt todennäköisemmin järjestävät keräyksiä tällaisissa tilanteissa. Julkisuus luo osin mahdollisuuden järjestää keräyksiä menestyksellisesti, mutta se voi myös osaltaan luoda paineita julkisen vallan erityistoimenpiteille, joissa tietyille kohderyhmälle järjestetään erityisiä etuuksia.

Työryhmän mielestä lakisääteisen etuusjärjestelmän kattavuus on hyvä. Korvausjärjestelmä, jonka perusteella korvaukset maksetaan, määräytyy onnettomuustilanteen olosuhteiden perusteella. Yleisesti ottaen vakuutusturva on yleensä kattavampi tilanteissa, joissa on kyse työtapaturmasta tai liikenneonnettomuudesta, kuin vapaa-aikana sattuneesta muusta onnettomuudesta. Samanlaisen vamman saaneiden henkilöiden korvaukset saattavat vaihdella korvausjärjestelmästä riippuen. Täysin aukotonta etuuslainsäädäntöä tai joka tilanteessa nopeasti ja tasapuolisesti toimivaa korvauksenkäsittelyjärjestelmää on vaikeaa luoda.

Työryhmä katsoo, että kansalaisten yhdenvertaisuusasema ei ole uhattuna silloin, kun vapaaehtoisen vakuutuksen hankkinut henkilö on paremmassa asemassa kuin henkilö, jolla ei ole itse hankittua yksityisvakuutusta.

7.3 Erityistilanteiden avun koordinointi

Pelastustoimintaan kuuluu hätäilmoitusten vastaanotto, pelastusyksiköiden ja muun avun hälyttäminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen, vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, tulipalojen sammuttaminen ja muiden vahinkojen torjuminen ja rajoittaminen, jälkiraivaus ja vartiointi sekä näihin liittyvät johtamis-, tiedotus-, huolto- ja muut tukitoiminnat. Pelastustoiminnan johtaja on siltä pelastustoiminnan alueelta, jossa onnettomuus tai vaaratilanne on saanut alkunsa. Mikäli kyse on suuresta onnettomuudesta, pelastustoiminnan koordinointi voidaan siirtää osin ylemmälle hallinnon tasolle. Lääninhallituksella ja sisäasianministeriöllä on erityisestä syystä oikeus antaa pelastustoimintaa koskevia käskyjä. Jos on kyse suuresta kriisistä, valmiuspäällikkökokous voidaan kutsua kokoon.

Valtioneuvoston kanslian saatua tiedon katastrofista kanslia muodostaa tapahtumasta tilannekuvan, jonka pohjalta tehdään päätökset jatkotoimista ja mahdollisesta valtion osallistumisesta katastrofin hoitoon. Työryhmä pitää tärkeänä, että päätösten tekoa ja toimivaltakysymyksiä koskevat säännökset ovat selkeitä. Päätökset, jotka koskevat valtion osallistumista erityistilanteiden hoitoon ja rahoitukseen, tulisi kirjata mahdollisimman täsmällisesti.

Työryhmän käsityksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että olemassa olevia järjestelmiä hyödynnetään, kun kyse on erityistilanteen vahingonselvittelystä ja korvausten ja muiden etuuksien maksamisesta katastrofin jälkeen. Valtiokonttorin kautta maksetaan jo nykyisin suuri määrä erilaisia korvauksia ja Valtiokonttorin palveluja voidaan siksi käyttää valtion korvaamien vahinkojen maksamisessa katastrofitilanteessa. Lisäksi Valtiokonttorilla on tarvittavat yhteydet muihin korvausoperaattoreihin.

Järjestöt ja yhteisöt huolehtivat itse hankkimiensa varojen jakamisesta kohderyhmille. Kansaneläkelaitos ja vakuutuslaitokset vastaavat omalta osaltaan niiden etuuksien ja korvausten maksamisesta, jotka kuuluvat heidän hallinnonalaansa. Raportissa käsiteltävien onnettomuuksien perusteella voidaan todeta, että Kansaneläkelaitos, Valtiokonttori ja vakuutuslaitokset pystyvät hoitamaan suurestakin onnettomuudesta johtuvien etuuksien ja korvausten maksatuksen ja osa kunnista toimeentulotuen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen normaalien toimintojensa puitteissa. Pienille kunnille useita kuntalaisia koskettava onnettomuus saattaa aiheuttaa merkittäviäkin taloudellisia vaikeuksia.

Viive tuen ja korvausten saamisessa saattaa aiheuttaa onnettomuuden kohteeksi joutuneille henkilöille välittömiä taloudellisia ongelmia, jotka välillisesti saattavat aiheuttaa myös psyykkistä pahoinvointia. Myös tapahtuma itsessään voi olla traumatisoiva. Etuuksien ja korvausten osalta käsittelyajoissa on merkittäviä eroja. Sellaiset etuudet, jotka ovat ensisijaisia ja joille on selkeä lainsäädännöllinen peruste, kuten suurin osa Kelan maksamista etuuksista, käsittelyajat ovat työryhmän käsityksen mukaan kohtuullisia. Luonteeltaan toissijaisiksi tai viimesijaisiksi tarkoitettujen etuuksien käsittelyajat voivat muodostua pitkiksi. Näistä esimerkkeinä voidaan mainita rikoksella aiheutetun vahingon korvaaminen, valtiolle kuuluvien tulvavahinkojen korvaaminen tai toimeentulotuen hakeminen. Työryhmä katsoi, että hakemus- ja korvauskäsittelyä olisi syytä pyrkiä nopeuttamaan.

Työryhmän käsityksen mukaan olennaista on toimivaltaisten viranomaisten yhteistyö vahinkotapahtuman selvittämisessä, jotta saadaan mahdollisimman nopeasti kuva vahinkotapahtuman luonteesta, laajuudesta ja aiheutuneista vahingoista. Kun tilannekuva on muodostunut, viranomaisten tulisi kunkin omalta osaltaan viipymättä kartoittaa lakisääteisten etuuksien ja palvelujen kattavuus kyseisessä tilanteessa. Työryhmä pitää tärkeänä, että viranomaiset muodostavat nopeasti kokonaiskuvan siitä, missä määrin tilanteen selvittäminen edellyttää erityisjärjestelyjä. Mikäli osoittautuu, että erityistilanteen hoitamiseen tarvitaan tavanomaisesta poikkeavia järjestelyjä, päätökset korvattavista vahingoista, myönnettävistä etuuksista sekä tuotettavista palveluista on tehtävä viipymättä. Päätökset valtion toimesta korvattavista vahingoista tai erityistilanteeseen liittyvistä ylimääräisistä kuluista kansalaisille (korvausperusteet) tulisi kirjata mahdollisimman täsmälliseen muotoon ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta vahingonselvittely ja korvausten maksaminen voitaisiin aloittaa viipymättä.

Vahingonselvittely tulisi aloittaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja työryhmä näkee keskeiseksi sen, että vahingonselvittelyyn osallistuvat ne viranomaistahot, joilla on paras asiantuntemus kyseisten vahinkojen selvittämisessä. Viranomaisten tulisi tarpeen mukaan toimia yhteistyössä muiden tahojen kanssa, jotka vastaavat saman tilanteen vahinkojen selvittelystä tai joilla on asiantuntemus kyseisten tyyppisten vahinkojen selvittämisestä. Korvaukset tulisi maksaa sen viranomaistahon toimesta, jonka organisaatio soveltuu parhaiten kyseisten korvausten maksamiseen.

Etuuksien myöntämisessä ja maksamisessa toimivaltaisille viranomaisille on syytä varata tiettyä harkintavaltaa.

Työryhmän ehdotus:

Erityistilanteissa, joissa valtioneuvosto päättää korvata kustannuksia, joiden osalta ei ole selkeää korvauskäytäntöä, työryhmä pitää tärkeänä, että myös korvauserusteiden selvittelyyn ja vahingonselvittelyyn kiinnitettäisiin huomiota. Niiden viranomaisten, joilla on paras asiantuntemus kyseisten vahinkotilanteiden selvittämiseen, tulisi osallistua vahingonselvittelyyn.

Kun erityistilanteiden johdosta aiheutuvien ylimääräisten kustannusten korvaamisesta päätetään, on tärkeää, että päätökset korvattavista kuluista tai maksettavista etuuksista ja periaatteet korvauskäytännöstä kirjataan mahdollisimman täsmälliseen muotoon, jotta vahingonselvittely- ja korvaustoiminta voidaan aloittaa viipymättä.

Työryhmän käsityksen mukaan Valtiokonttorin organisaation soveltuvuus korvausten maksamiseksi selvitetäisiin ensisijaisesti. Valtiokonttori vastaisi lähtökohtaisesti valtion yksityishenkilöille ja yrityksille maksettavaksi päätettyjen korvausten maksamisesta. Työryhmän käsityksen mukaan Valtiokonttorin organisaatio selviytyy suurtenkin onnettomuuksien korvaustoiminnasta.

Niiltä osin kun on kyse erityistilanteista johtuvista kunnille aiheutuneista lisäkustannusten korvaamisesta, korvausmenettelystä on työryhmän käsityksen mukaan tarkoituksenmukaista päättää tapauskohtaisesti.

7.4 Kansalaisten neuvonta

Suomen lakisääteinen etuusjärjestelmä on varsin kattava, mutta katastrofin uhriksi joutuneen asiakkaan näkökulmasta pirstaleinen ja vaikeasti hallittava. Hallintolaki (434/2003) velvoittaa viranomaisia toimivaltansa rajoissa antamaan asiakkaille hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan on järjestettävä ohjausta ja neuvontaa sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämisestä. Sosiaalihuollon asiakaslaki velvoittaa sosiaalihuollon henkilöstöä selvittämään asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset ratkaisuvaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen kuuluu

kunnille, ja kunnat ovat vastuussa kuntalaisten hyvinvoinnista, minkä vuoksi kuntien valmiussuunnittelun tulee kattaa myös kuntien hoitamia palveluja ja etuuksia koskeva tehostettu neuvonta erityistilanteissa.

Keskeiseksi ongelmaksi yksilön kannalta työryhmä näki käytännön vaikeudet taloudellisen tuen hakemiselle välittömästi tapahtuman jälkeen. Yksilöä kohdanneessa kriisitilanteissa on usein kyse varsin monitahoisesta ongelmasta. Akuuttien terveydenhoitopalvelujen lisäksi onnettomuuden uhri saattaa tarvita henkistä tukea, neuvontaa etuuksien hakemisesta ja kodinhoitoapua esimerkiksi ruokahuoltoon ja kodinhoitoon liittyvissä asioissa. Epätietoisuus haettavissa olevista etuuksista ja henkilön heikko terveydentila saattavat olla esteenä etuuksien hakemiselle taikka vaikeuttaa etuuksien hakemista.

Työryhmän kuultavana olleet sosiaali- ja terveystalouden asiantuntijat ja onnettomuuksien asianosaiset toivat esille sen, että katastrofin uhri tarvitsee usein apua kokonaistilanteensa selvittämiseksi ja neuvoja etuuksien ja korvausten hakemiseen. Koska eri viranomaiset yleensä pystyvät antamaan neuvoja lähinnä niistä palveluista, sosiaalietuuksista ja korvauksista, jotka kuuluvat omaan hallinnonalaan, asiakkaan kannalta keskitetysti järjestetty neuvonta auttaisi olennaisesti. Neuvonnan tulisi kattaa koko etuus- ja palvelujärjestelmä, jolloin asiakas saisi yhdestä paikasta neuvoja siihen, mitä etuuksia hänen on mahdollista saada, mistä kutakin etuutta haetaan ja mikä on etuuksien etusijajärjestys. Asiakkaan kannalta myös itse hankittujen yksityisvakuutusten kattavuuden selvittäminen saattaa olla hankalaa.

Työryhmän käsityksen mukaan viranomaisten nykyistä tiiviimpi verkostoituminen saattaisi osaltaan vaikuttaa siihen, että kansalaisten neuvontaa voitaisiin parantaa. Työryhmä on päättänyt esittämään neuvontapuhelimen perustamista erityistilanteisiin, joissa tapahtuman kohteena on suuri joukko kansalaisia. Työryhmä katsoo, että viranomaisten neuvontapalvelujen tulisi käsittää laajasti käytettävissä olevat tukijärjestelmät, mukaan lukien järjestöiltä haettavat tuet.

Valtioneuvoston kansliaan ollaan perustamassa ja rakentamassa pysyvää teknistä ympäristöä, jossa kansalaisten neuvontaa voidaan tehostaa erityistilanteissa. Kansalaisten neuvonta edellä mainituissa tilanteissa on määrä toteuttaa puhelinpalveluna ja verkkopalveluna. Puhelinpalvelusta vastaisivat kulloisenkin erityistilanteen asiantuntijat. Puhelinvastajina toimivat henkilöt edustaisivat niitä hallinnonaloja, joiden vastuulle erityistilanteen hoito kuuluu. Verkkopalvelun osalta palvelun tuottaminen on suunnitteluvaiheessa eikä palvelun lopullisesta toteuttamistavasta tai siihen liittyvistä menettelytavoista siksi ole vielä päätöksiä. Työryhmä pitää valtioneuvoston kansliaan perustettavaa teknistä ympäristöä tärkeänä ja katsoo, että sen turvin voidaan tehostaa neuvontaa erityisesti suurissa katastrofeissa.

Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että viranomaiset edelleen kehittävät valmiuksiin tehostettuun neuvontaan kriisi- ja erityistilanteissa. Tehostettuun neuvontaan on syytä ryhtyä, kun kyse on erityistilanteesta, joka koskettaa suurta määrää kansalaisia. Tehostettu neuvonta koskee niin puhelinneuvontaa kuin internetin ja muun joukkoviestinnän kautta tapahtuvaa neuvontaa.

Yleisen ad-hoc tyyppisen tilannekohtaisen neuvonnan lisääminen erityistilanteissa koskee kaikkia viranomaisia. Työryhmä katsoo, että tehostetun neuvonnan koordinoimisella voidaan saada aikaan tehokkuushyötyjä. Tavoitteena tulisi olla asiakkaan ohjaaminen viipymättä sille viranomaiselle tai vakuutuslaitokselle, jolle tehtävän hoito kuuluu, ja siten vähentää viipeitä vahingonselvittelyssä, korvausten maksamisessa tai palvelujen saamisessa. Työryhmä katsoo viranomaisten nykyistä tiiviimmän verkostoitumisen ensisijaiseksi keinoksi neuvonnan tehostamiseksi.

Työryhmä näkee keskeiseksi sen, että viranomaiset laativat erityistilanteissa selkeät ohjeet haettavissa olevista sosiaali- ja terveystalviteista sekä haettavissa olevista lainsäädäntöön perustuvista etuuksista.

Työryhmä kannattaa valtioneuvoston kansliaan suunnitellun pysyvän teknisen ympäristön perustamista. Kansalaisten neuvontaa tulee tehostaa erityistilanteissa, jotka koskettavat suurta joukkoa kansalaisia. Tämän lisäksi työryhmä katsoo tarpeelliseksi selvittää, onko tarpeen luoda vastaava tekninen ympäristö esitetyn neuvonnan järjestämiseksi erityistilanteissa myös muun sellaisen viranomaisen yhteyteen, jonka tehtäviin todennäköisesti keskeisesti kuuluisi erityistilanteen hoitaminen.

7.5 Sosiaalipalvelut

Kunnan velvollisuutena on tarjota sosiaalipalveluja asiakkaille tarpeen mukaisesti. Asiakas saattaa tarvita sosiaalihuollon asiantuntijan apua sen selvittämisessä, millä palveluilla vastataan parhaiten hänen tarpeisiinsa sekä käytännön apua palvelujen hakemisessa. Sairaalahoidossa olevat onnettomuuksien uhrit saavat usein apua sairaalan sosiaalityöntekijältä. Myös sellaiset katastrofien uhrit, jotka eivät ole olleet sairaalahoidossa, voivat tarvita sosiaalihuollon asiantuntijan apua haettavissa olevien toimeentuloturvateuuksien ja palveluiden selvittelyssä ja hakemisessa. Osa onnettomuuksien uhreista saa edellä mainitun kaltaista apua kuntien kriisiryhmiltä. Työryhmä painottaa, että kriisiryhmien kriisityössä tulisi kartoittaa myös uhrin taloudellista tilannetta ja sosiaalipalvelujen tarvetta psykososiaalisen tuen lisäksi. Soili Poijulan Myyrmannin räjähdystä koskevan tutkimuksen mukaan toimeentuloepäselvyydet pahensivat uhrien henkistä tilaa ja pidensivät kriisistä selviytymiseen kulunutta aikaa. Työryhmä on todennut, että sosiaalihuollon ammattilaisten antama apu ei tavoita kaikkia katastrofien uhreja riittävässä määrin. Terveystalvitehuollon ja sosiaalihuollon välisessä yhteistyössä voi olla ongelmia silloin kun asiakas siirtyy sairaalasta kotikuntaansa tarvitsemiensa sosiaalipalvelujen piiriin.

Yleisen neuvonnan lisäksi onnettomuuden uhri voi tarvita myös yksilökohtaista neuvontaa ja käytännön apua asioidensa hoitamisessa. Sairaalassa olevalle onnettomuuden uhrille asioiden hoitaminen ja etuushakemusten liitteeksi tarvittavien asiakirjojen hankkiminen voi olla hankalaa fyysisten ja psyykkisten vammojen vuoksi. Sairaalan sosiaalityöntekijän tehtäviin kuuluu auttaa asiakasta esimerkiksi neuvomalla tai selvittämällä

haettavissa olevia toimeentuloturvaetuksia ja palveluita sekä tarvittaessa auttaa niiden hakemisessa. Sairaalan sosiaalityöntekijän työtä vaikeuttaa se, että hänellä ei ole mahdollisuutta saada tietoja Kansaneläkelaitoksen asiakasrekisteristä teknisen käyttöyhteyden avulla. Sosiaalihuollon asiakaslain 21 §:n mukaan sosiaalihuollon viranomainen voi saada salassa pidettäviä tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla maksun määräämistä ja tietojen tarkistamista varten. Ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista tietoja pyytävän viranomaisen on esitettävä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

Usein onnettomuuden uhrin sairaalasta kotiutumisen ja kotona selviytymisen edellytyksenä on tarvittavien sosiaalipalvelujen saaminen välittömästi kotiin. Onnettomuuksien uhrin saattavat tarvita kotisairaanhoidon palveluja sekä kotipalveluja, esimerkiksi apua ruokahuollossa, kodinhoidossa tai lastenhoidossa. Jos onnettomuuden uhri on saanut pysyvän vamman, hän saattaa tarvita myös vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia kotona selviytymisen ja jokapäiväisen elämänsä tueksi. Sairaalan sosiaalityöntekijä kartoittaa asiakkaan tilanteen ja palvelut, joita hän tarvitsee selviytyäkseen kotona. Päätöksen asiakkaan tarvitsemista sosiaalipalveluista tekee kuitenkin asiakkaan kotikunnan sosiaaliviranomainen.

Kuntien käytännöissä on suuria vaihteluita. Kunnasta riippuen asiakkaalle tarjotaan hyvin eri tavoin muun muassa kotiapua tai lastenhoitoapua. Kotiavun saamisessa on usein viivettä ja sen saaminen voi olla ajallisesti rajattu. Joissakin tilanteissa tarvittava palvelu voi jäädä saamatta. Työryhmän mielestä tilanne ei ole tyydyttävä.

Työryhmän ehdotus

Työryhmän mielestä kuntien tulisi valmiussuunnitelmissaan kiinnittää huomiota ja varautua riittävien sosiaalipalvelujen, erityisesti kotipalvelujen ja muiden kotona selviytymistä edistävien palveluiden, järjestämiseen katastrofien uhreille.

Työryhmä esittää sen selvittämistä, miten palvelut saataisiin toimimaan asiakkaan kannalta saumattomasti yli sektorirajojen.

Työryhmä ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittäisi mahdollisuutta muuttaa sosiaalihuollon asiakaslakia siten, että sairaaloissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden olisi mahdollista saada teknisen käyttöyhteyden avulla Kansaneläkelaitokselta välttämättömät tiedot sen maksamista etuuksista asiakkaan tilanteen selvittämistä varten.

7.6 Tietosuojakysymykset

Työryhmä on tarkastellessaan tässä raportissa referoituja luonnonilmiöiden seurannaisvaikutuksia ja onnettomuuksia todennut, että Suomen tietosuojalainsäädäntö on suhteellisen tiukkaa ja että se on osin estänyt viranomaisten tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen toiminnan. Tietojen vaihto eri viranomaisten kesken on tärkeää, jotta viranomaiset voivat koordinoita pelastus-, sosiaali- ja terveystyöt mahdollisen vähäisillä viipeillä.

Eritoten luonnonkatastrofien, mutta osaksi myös suuronnettomuuksien ja rikoksella aiheutuneiden suurten vahinkojen nopeampi selvittäminen olisi edellyttänyt mahdollisuutta vaihtaa tietoja eri viranomaisten ja korvausten maksajien kesken nykyistä joustavammin. Tietosuojalainsäädännön tarkoituksena on suojata henkilön yksityisyyttä. Myös katastrofien uhrien yksityisyyden suoja on turvattava. Erityisesti tilanteissa, joissa henkilö ei pysty antamaan suostumustaan henkilötietojensa käsittelyyn, tulisi harkita, voidaanko viranomaisille antaa tietyissä tilanteissa mahdollisuus käsitellä henkilötietoja nykyistä joustavammin.

Työryhmä on todennut, että tietosuojaan liittyvät kysymykset ovat oikeusministeriössä tarkastelun kohteena (tarkemmin kohdassa 2.5.3). Lisäksi suuronnettomuuden psykososiaalisen tuen ja palvelun asiantuntijaryhmä (sosiaali- ja terveysministeriön työryhmiä) antaa ehdotuksensa tietosuojalainsäädännön kehittämistarpeista.

Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että tietosuojalainsäädännön muutostarvetta selvitettäessä pyritään varmistamaan viranomaisten välinen tiedonsaanti sosiaali- ja terveydenhuollon salassapitosäännösten estämättä.

7.7 Rahaston perustamista koskevat näkökohdat

Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen on lailla mahdollista, mutta se edellyttää perustuslain 87 §:n mukaan sitä, että valtion pysyvien tehtävien hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö eduskunnassa annetuista äänistä.

Työryhmä on käynyt laajasti läpi eri lakisäateisten etuusjärjestelmien tarjoaman turvan katastrofitilanteissa. Työryhmän arvion mukaan kyseisten järjestelmien rahoituksessa ei ole merkittäviä aukkoja, joiden täydentämiseen tarvittaisiin erillistä rahastoa. Lakisäateisten etuuksien kokonaisvolyymi on sen verran suuri, että viime vuosien katastrofitilanteissa lisärahoitustarvetta ei ole merkittävästi syntynyt. Työryhmä ei ole löytänyt sellaisia perustuslain tarkoittamia välttämättömiä syitä, jotka puoltaisivat rahaston perustamista.

Työryhmän mielestä SPR:n ja kirkon rahastoja on syytä jatkossakin hyödyntää katastrofitilanteissa uhrien auttamiseen. Myyrmäki-rahaston kokemukset huomioon ottaen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota annettavan avun nopeuteen.

Suomessa tai Suomen lähialueella tapahtuva ihmisen aiheuttama onnettomuus saattaa aiheuttaa merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Tällaisia onnettomuuksia voivat olla esimerkiksi Suomenlahdella tapahtuva suuri öljyvahinko, laajalle alueelle levinneet tulipalot tai ydinonnettomuus Suomessa tai Suomen lähialueella. Tällaisen suuronnettomuuden vahinkojen korjaamiseksi Suomella on mahdollisuus hakea tukea Euroopan yhteisöjen solidaarisuusrahastosta. Lisäksi työryhmä pitää mahdollisena, että Suomi saisi muuta tukea muilta jäsenvaltioilta.

Työryhmän ehdotus

Työryhmän arvion mukaan lakisääteisten etuusjärjestelmien rahoituksessa ei ole sellaisia merkittäviä aukkoja, joiden täydentämiseen tarvittaisiin erillistä rahastoa.

Työryhmän mielestä tavanomaista suurempien onnettomuuksien aiheuttamat lisäkustannukset olisi tarkoituksenmukaista jatkossakin rahoittaa valtion budjettimenettelyn kautta.

7.8 Vaihtoehtoiset rahoituskeinot

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti keskustellut myös rahaston perustamisen vaihtoehtona mahdollisuuksista sisällyttää valtion talousarvioon joko arviomäärärahamomentti tai siirtoramäärämomentti, jota voitaisiin käyttää ennalta arvaamattomien tilanteiden seurausten korvaamisen rahoittamiseksi. Koska määrärahan käyttöä ei ole asian luonteen takia mahdollista yksilöidä tarkasti, siihen liittyy eräitä perustuslain ja talousarviolain kannalta ongelmallisia piirteitä.

Valtion talousarvion arviomäärärahaa ei perustuslain 85 §:n 1 momentin ja valtion talousarviosta annetun lain (423/1988, jäljempänä talousarviolaki) 7 §:n 2 momentin mukaan saa siirtää käytettäväksi sen varainhoitovuoden jälkeen, jolle se on eduskunnan päätöksellä budjetoitu (arviomäärärahan siirtokielto). Arviomääräraha ei tämän vuoksi ole tarkoituksenmukainen tilanteissa, joissa on tarkoitus budjetoida määrärahaa käytettäväksi eduskunnan päätöksen mukaisesti yhtä useampana, varainhoitovuotta seuraavana vuotena (siirtomäärärahat ja valtuusmenettely).

Arviomääräraha on pääsääntöisesti *säädösperusteinen* eli lakisääteisiin, nimenomaisesti lainsäädännöstä johtuviin ja siinä *yksilöityihin*, vuosittaisiin menoihin talousarvion pääluokittain (hallinnonaloittain) tarkoitettu määrärahatyyppi. Tämä ilmenee talousarviolain 7 §:n 2 momentista, jossa säädetään arviomäärärahan ylittämistä koskevan luvan olevan myönnettävissä, jos ylitys perustuu lakisääteiseen, lakisääteistä vastaavaan tai ennakoimattomaan muuhun välttämättömään tai vaikeasti arvioitavaan tarpeeseen taikka arvioitua suurempaan yleisen kustannustason nousuun eikä määrärahatarvetta ole mahdollista muutoin toteuttaa.

Ylitys on siis mahdollinen em. lakisääteisistä tai niihin verrattavista syistä tilanteissa, joissa talousarviossa oleva, nimenomaiseen, lainsäädännössä yksilöityyn menotarpeeseen (esim. viranomaisen tiettyjen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen) myönnetty määräraha ei osoittaudu riittäväksi. Arviomäärärahaa tai mahdollisuuksia sen ylittämiseen ei ole tarkoitettu käytettäväksi, ennalta arvaamattomien menojen kattamiseen jonkinlaisena talousarvion yleisenä ”kaatomomenttina.”

Arviomäärärahan ja sen ylittämismahdollisuuksien kytkeminen sekä vuotuisuuteen (arviomäärärahan siirtokielto) että määrärahan perusteiden lakisääteisyyteen johtuu eduskunnalle perustuslain 3 sekä 83 ja 84 §:n mukaan kuuluvasta lainsäädäntövallasta ja vuotuisesta budjettivallasta: eduskunta päättää 1) lainsäädännöstä, josta voi johtua laki-

sääteisiä, talousarvioon otettavia menoja, sekä 2) varainhoitovuosittain näiden menojen suuruudesta talousarviossa.

Vuoden 2007 talousarvioon sisältyy määrärahoja eräisiin hallinnonaloittain jakamattomiin menoihin. Momentille 28.81.95 on myönnetty arviomääräraha (100 000 euroa) lakiin tai asetukseen perustuviin menoihin, joita varten talousarvioon ei ole erikseen myönnetty määrärahaa. Momentille 28.81.96 on myönnetty kiinteä määräraha (5 000 000 euroa) edeltä arvaamattomiin tarpeisiin. Määrärahaa saa käyttää sellaisten edeltä arvaamattomista tarpeista aiheutuvien välttämättömien menojen maksamiseen, joita varten talousarviossa ei ole määrärahaa.

Budjettiperiaatteisiin kuuluu täydellisyysperiaate, johon kuuluu, että valtion talousarvioon otetaan, eräin perustuslaissa säädetyin nimenomaisin poikkeuksin, kaikki varainhoitovuoden tulot ja menot. Budjettiperiaatteisiin kuuluu myös yksilöimisvaatimus. Jotta eduskunta voi käyttää tosiasiallista budjettivaltaa, budjetin käyttötarkoitus on oltava tarkasti määritelty.

Siirtomäärärahan tavanomaiset käyttötarkoitukset liittyvät monivuotisiin investointihankkeisiin ja muihin pitkävaikutteisiin menoihin. Myös siirtomäärärahan käyttötarkoituksen on oltava yksilöity ja rajattu. Koska työryhmän tarkasteltavana olevat tapaukset, ovat sellaisia, joiden esiintymistiheys on pieni ja joiden yksilöiminen on vaikeaa, myös siirtomäärärahan käyttöä koskevat vastaavat oikeudelliset ongelmat kuin arviomäärärahan käytön osalta.

Käytännössä varainhoitovuoden aikana ilmenevä ennalta arvaamaton määrärahatarve on saatettava perustuslain 86 §:n ja talousarviolain 11 §:n mukaisessa lisätalousarviomenettelyssä eduskunnan käsiteltäväksi.

Pelastuslaki, konsulipalveluista annettu laki ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö velvoittavat viranomaisia toimimaan myös katastrofitilanteissa niin, että kansalaisten terveyttä voidaan suojella ja välttämätön toimeentulo turvata. Jos laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen varatut määrarahat osoittautuvat riittämättömiksi, viranomaisen, jolle tehtävän hoito kuuluu, tulee saattaa asia edellä kerrotulla tavalla eduskunnan käsiteltäväksi lisätalousarviomenettelyssä.

Valtiokonttorin toimintamenoja koskevaa arviomääräramomenttia (28.07.50) saa käyttää valtioneuvoston erikseen niin päättäessä luonnonkatastrofien johdosta katastrofialueilla tehdystä pelastus- ja evakuointitoimista, evakuointilennoista ja annetusta sairaanhoidosta sekä surmansa saaneiden kotimaahan kuljettamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen.

7.8.1 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Valtio maksaa kunnille valtionosuutta sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiin menoihin. Erityistilanteen jälkihoidosta sosiaali- ja terveydenhuollolle aiheutuvat kuntien lisäkustannukset kuuluvat normaaliin kuntien valtionosuuksilla rahoitettavaan toimintaan. Järjestelmä huomioi merkittävät lisäkustannukset kuntien ja valtion välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa.

Valtioneuvosto voi erillisellä päätöksellä korvata kunnille katastrofin jälkihoidosta aiheutuvia lisäkustannuksia. Näin tapahtui Aasian luonnononnettomuuden yhteydessä, jolloin kunnille aiheutuneet ylimääräiset kustannukset maksettiin sisäasianministeriön vuoden 2005 lisätalousarvioon avatulta momentilta. Tällä tavoin tapauskohtaisen talousarviomomentin lisääminen on vaihtoehto, silloin kun valtion talousarvion muita momenteja ei voida käyttää. Mikäli kunnille aiheutuu katastrofista pidempiaikaisia poikkeuksellisen suuria kustannuksia, on syytä pohtia harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen käyttämistä.

Suomen Kuntaliiton edustaja työryhmässä pitää tärkeänä, että kunnille korvataan valtion toimesta katastrofin aiheuttamat ylimääräiset kustannukset.

Työryhmän ehdotus

Työryhmä toteaa, että mahdollisen katastrofin kuntien sosiaali- ja terveydenhuollolle aiheuttamat lisäkustannukset kuuluvat normaalin kuntien valtionosuuden piiriin. Suurten katastrofien kohdalla valtioneuvosto voi tehdä päätöksen pääsäännöstä poikkeamisesta.

Työryhmä ehdottaa, että kunnille, kuntayhtymille tai muille yhteisöille korvattavien katastrofista aiheutuvien lisäkustannusten korvaaminen toteutettaisiin tarvittaessa lisätalousarviomenettelyn kautta. Määräraha osoitettaisiin kyseisen vuoden lisätalousarvioon ja maksettaisiin hakemusten perusteella asianomaisille tahoille. Seuraavien vuosien kustannukset voitaisiin poikkeustapauksissa ottaa huomioon yhtenä kriteerinä harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen jakamisesta päätettäessä.

7.8.2 Pelastustoimi

Pelastustoiminnan kustannuksista vastaa pääsääntöisesti se, jonka velvollisuutena toimenpiteen tai tehtävän suorittaminen taikka siitä huolehtiminen on. Jos pelastustehtävä on aiheuttanut alueen pelastustoimelle poikkeuksellisen suuria kustannuksia, voidaan sille pelastuslain 77 §:n 1 momentin mukaan myöntää harkinnanvaraista avustusta valtion talousarvion rajoissa.

Valtion talousarvion arviomäärärahamomenttia 26.80.22 (pelastustoimen erityismenot) saa käyttää pelastuslain 77 §:n 1 momentin nojalla suoritettavien korvausten maksamiseen ja toimintakustannuksiin, jotka aiheutuvat ilma-alusten käytöstä etsintä- ja pelastustehtäviin ja siihen liittyvän hälytys- ja johtamisjärjestelmän välittömien kustannusten korvaamisesta Ilmailulaitokselle sekä kustannuksiin metsäpalojen tähystystoiminnasta ja kansainvälisen hätäavun antamisesta ja vastaanottamisesta ja siihen varautumisesta. Määrärahaa saa käyttää myös poliisiviranomaisen johtamaan etsintä- tai muuhun vastaavaan virka-aputehtävään.

Työryhmä on myös huomioinut komission ehdotuksen neuvoston asetukseksi valmiusvoimien ja nopeiden avustustoimien rahoitusvälineen perustamisesta vakavia hätätilanteita varten, josta on kuvaus kohdassa 3.1.2. Sisäasiainministeriön eduskunnalle toimitetussa perusmuistiossa (SM2006-00297) todetaan, että pelastuspalveluyhteistyön kautta saatavissa oleva EU-rahoitus ei nykyisten olosuhteiden vallitessa tule olemaan

merkittävä Suomelle. Työryhmä katsoo kuitenkin myönteiseksi sen, että pelastuspalvelun merkitystä unionin alueella on kasvatettu lisäämällä pelastusyhteistyöhön käytettäviä varoja (komission ehdotus) ja laajentamalla rahoituskelpoisten toimien joukkoa avustustoiminnassa. EU:n rahoitusta tulisi pyrkiä hyödyntämään katastrofitilanteiden valmiussuunnittelussa.

Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että momentilta 26.80.22 maksettavia avustuksia voitaisiin käyttää talousarviossa lueteltujen käyttötarkoitusten lisäksi alueen pelastustoimelle aiheutuneiden ennakkoimattomien poikkeuksellisten suurten kustannusten kattamiseksi, kun kyse on ihmisen aiheuttaman onnettomuuden, luonnononnettomuuden tai muun hätä-, kriisi- ja onnettomuustilanteen johdosta suoritettavista pelastustoimintaan liittyvistä kuljetuksista ja matkoista Suomessa, Suomesta tai Suomeen, jollei tarkoitukseen ole saatavissa EU:n rahoitusta. Tarvittavat lisämäärärahat osoitettaisiin lisätalousarviomenettelyn kautta.

7.8.3 Konsulipalvelut

Konsulipalvelulain 3 luvussa säädetään palveluista, joita voidaan antaa Suomen kansalaiselle, suomalaiselle yhteisölle taikka sellaiselle pysyvästi Suomessa asuvalle ulkomaalaiselle henkilölle, jolle on myönnetty lupa oleskeluun tai työskentelyyn pysyvässä tai siihen verrattavassa tarkoituksessa Suomessa, ja jonka edustusto on todennut olevan hädänalaisessa asemassa sairauden, tapaturman, onnettomuuden, rikoksen kohteeksi joutumisen tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi. Lain 4 luvussa säädetään palveluista kriisitilanteessa. Suuronnettomuuden, luonnononnettomuuden, ympäristöonnettomuuden, sodan, sisällissodan tai muun kriisitilanteen sattuessa tai uhatessa, edustusto avustaa luonnollisia henkilöitä heidän henkilökohtaisen turvallisuutensa suojelemiseksi.

Ulkoasianministeriön momentille 24.99.51 on vuoden 2007 talousarvioon varattu arviomäärärahaa 39 000 euroa. Määrärahaa saa käyttää konsulipalvelulain mukaan hädänalaisessa asemassa olevien henkilöiden kotiuttamisesta ja avustamisesta aiheutuvien menojen maksamiseen, tileistä poistoihin sekä avustuksien maksamiseen ulkomailla.

Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että valtion talousarvion arviomäärärahamomentin 24.99.51 käyttötarkoitusta laajennettaisiin siten, että sitä saisi käyttää myös ulkomailla syntyneistä kriisitilanteista aiheutuneiden kustannusten kattamiseen konsulipalvelulain 3 ja 4 luvuissa määritellyissä tapauksissa. Työryhmän käsityksen mukaan varsinaista lainsäädännön muutostarvetta ei ole, vaan arviomäärärahaa koskevan ylitysluvan osalta noudatettaisiin normaalia menettelyä. Työryhmä ehdottaa, että menettelyperiaatteita, jotka koskevat konsulipalvelulain 42 §:ssä tarkoitettua erityistä syytä jättää valtion varois-

ta maksettu avustus perimättä takaisin, tarkennettaisiin.¹⁶ Tarvittavat lisämäärärahat osoitettaisiin lisätalousarviomenettelyn kautta.

7.9 Toimeentulotuen käyttö katastrofitilanteiden toimeentulovaikeuksien helpottamiseksi

Työryhmän tehtävään kuului selvittää toimeentulotuen käytön mahdollisuudet ja ongelmat katastrofista aiheutuvien toimeentulovaikeuksien helpottamiseksi. Työryhmä katsoo, että perustuslaissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo on rinnastettavissa toimeentulotukilain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon. Toimeentulotuki jakautuu perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki muodostaa valtaosan toimeentulotulotukea koskevan lain perusteella maksettavista etuuksista.

Toimeentulotuen myöntämisen edellytyksenä on tukea hakevan henkilön käytettävissä olevien tulojen varallisuuden ja menojen varsin seikkaperäinen selvittäminen. Varsinaisen toimeentulotuen myöntämisen edellytykset ovat varsin tiukat, joten varsinainen toimeentulotuki tulee kyseeseen vain silloin kun katastrofin uhrilla ei ole tuloja tai varallisuutta. Työryhmä katsoi, että varsinainen toimeentulotuki soveltuu huonosti välineeksi helpottaa katastrofista aiheutuvia toimeentulovaikeuksia. Onnettomuus ei yleensä aiheuta henkilölle sellaista pysyvää tulo- ja varallisuustason alenemista, jonka perusteella perustoimeentulotukea tai täydentävää toimeentulotukea olisi mahdollista myöntää.

Käytännössä ehkäisevä toimeentulotuki voi tulla kyseeseen katastrofin uhrien lyhyen aikavälin toimeentulovaikeuksien helpottamiseksi. Kukin kunta päättää osaltaan ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisperusteista sekä tilanteista, joissa ehkäisevää toimeentulotukea myönnetään. Kunnissa on erilaisia käytäntöjä ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisessä. Ehkäisevän toimeentulotuen tavoitetasoksi on asetettu 3,3 prosenttia toimeentulotuen kustannuksista¹⁷, mutta tavoite ei toteudu kaikissa kunnissa.

Tilanteessa, jossa katastrofin uhrilla ei ole muita etuuksia tai varoja välittömästi käytettävissään, katastrofin uhrin toimeentulo voidaan tilapäisesti turvata myöntämällä ehkäisevää toimeentulotukea. Ehkäisevällä toimeentulotuella pyritään riittävän ajoissa auttamaan tuen tarpeessa olevaa henkilöä selviytymään odotettavissa olevista toimeentulo-ongelmista. Ongelmat voivat liittyä akuutteihin kriiseihin, kuten onnettomuuteen, vakavaan sairauteen, kodin menetykseen tai rikoksen uhriksi joutumiseen.

Ennen toimeentulotuen myöntämistä kunnan sosiaalitoimi ja asiakas kartoittavat yhdessä asiakkaan tilanteen. Jos jo tukea myönnettäessä on tiedossa, että asiakas saa myöhemmin käyttöönsä varoja, voidaan toimeentulotukea myönnettäessä päättää, että myönnetty tuki peritään takaisin asiakkaan myöhemmin käyttöönsä saamista varoista. Jos ehkäisevää toimeentulotukea, johon liitetään takaisinperintämahdollisuus, käytettäi-

¹⁶ Konsulipalvelulain 44 §:n mukaan tarkemmat säännökset lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

¹⁷ HE 134/2000 vp

siin nykyistä useammin, katastrofin uhriksi joutunut henkilö saisi käyttöönsä varoja välttämättömän toimeentulonsa turvaamiseksi. Toimeentulotuen myöntäminen katastrofin uhreiksi joutuneille henkilöille ei vaatisi lakimuutoksia, mutta soveltamisohjeet toimeentulotuen myöntämisestä erityistilanteissa olisivat tarpeen. Soveltamisohjeiden antaminen yhtenäistäisi toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä erityistilanteissa.

Ehkäisevän toimeentulotuen käyttäminen nykyistä laajemmin välineenä toimeentulovaikeuksien rahoittamisessa laajoissa onnettomuustapauksissa tai muissa useita kuntalaisia samanaikaisesti koskettavissa kriisitilanteissa voi, varsinkin pienissä kunnissa, aiheuttaa kunnalle merkittävän rahoituksellisen ongelman. Kuntien mahdollisuus käyttää ehkäisevää toimeentulotukea nykyistä laajemmin erityistilanteissa paranisi, mikäli valtioneuvosto päättäisi korvata kunnille ylimääräiset kustannukset. Työryhmä toteaa, että kun valtioneuvosto tekee päätöksen valtion osallistumisesta lisärahoituksella katastrofin hoitoon, on tärkeää, että lisärahoituksen käyttämisestä annetaan samalla tarkat määräykset.

Työryhmä päätyi käsitykseen siitä, että lyhyen aikavälin rahoitusongelmat saattavat muodostaa merkittävän toimeentulo-ongelman kansalaisille heitä koskettaneessa henkilökohtaisessa katastrofitilanteessa. Osaksi ongelmat aiheutuvat lakisääteisten etuuksien maksatusten viiveestä ja osaksi muiden korvausten viivästymisestä. Kun muut lyhyen aikavälin rahoituskeinot eivät ole kansalaisten käytettävissä, työryhmä katsoi, että kuntien tulisi nykyistä laajemmin harkita ehkäisevän toimeentulotuen käyttämistä kansalaisten välttämättömän toimeentulon turvaamistarkoituksessa kyseisissä erityistilanteissa. Työryhmä ei nähnyt tarvetta toimeentulotukea koskevan lainsäädännön muuttamiselle, mutta katsoi toimeentulotuen myöntämistä koskevien menettelyohjeiden selkeyttämisen erityistilanteiden osalta keskeiseksi. Kansalaisten toimeentuloturva myös katastrofitilanteissa määräytyy yleisten sosiaaliturvaa koskevien säännösten ensisijaisten etuuksien mukaan. Viimesijaisella toimeentulotuella on lähinnä täydentävä vaikutus.

Suomen Kuntaliiton edustajan käsityksen mukaan sellaisissa tilanteissa, joista seuraa samanaikaisesti toimeentulovaikeuksia suurelle määrälle kuntien asukkaita, ehkäisevän toimeentulotuen rahoituspohja muodostuu riittämättömäksi, minkä vuoksi kunta ei voi käytännössä myöntää toimeentulotukea suurelle joukolle apua tarvitsevia ihmisiä. Tämän johdosta on käytännössä välttämätöntä, että kyseisissä tilanteissa kuntalaisten toimeentulotukea koskevasta rahoituksesta tehdään erillispäätös, mikäli kunnan menot ehkäisevästä toimeentulotuesta kasvavat merkittävästi. Vaikka kunta käytännössä saattaisi vastata tuen maksamisesta myös ennalta arvaamattomissa erityistilanteissa, jotka koskettavat suurta joukkoa kansalaisia, sen rahoituksesta tulisi kyseisissä erityistilanteissa (katastrofeissa) vastata valtio.

Työryhmän ehdotus:

Työryhmä ehdottaa, että ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä koskevia periaatteita pyrittäisiin yhtenäistämään kunnissa, kun on kyse katastrofin tai muun ennalta arvaamattoman tilanteen uhriksi joutuneiden henkilöiden auttamisesta. Tavoitteen saavuttamiseksi työryhmä ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö täsmentää toimeentulotukilakia koskevia soveltamisohjeita erityistilanteiden osalta.

7.10 Vapaaehtoiset henkilö- ja vahinkovakuutukset

Työryhmä on päätenyt siihen käsitykseen, että vakuutusyhtiöiden korvauskäsittely yleisesti ottaen on varsin nopeaa ja tehokasta. Vapaaehtoisin vakuutuksin on käytännössä mahdollista suojautua erilaisilta henkilöjä ja omaisuutta uhkaavilta riskeiltä, kun kyse on riskien taloudellisista vaikutuksista. Tapahtumien toteutumista ei sen sijaan vakuutuksilla voi estää.

Kiinteään yksityiseen omaisuuteen kohdistuvat riskit ovat Suomessa valtaosiltaan vakuuttamiskelpoisia ja kohteet ovat yleensä varsin hyvin vakuutettuja. Määrällisesti suurin osa Onnettomuustutkintakeskuksen määrittelemistä suuronnettomuuden vaaratilanteista ovat olleet kattojen sortumisvaarasta johtuneita tilanteita. Rakennusten kunnossapitovelvoite kuuluu kiinteistön omistajalle. Rakennukset ovat yleensä vakuutettuja, jonka vuoksi aineellisten vahinkojen kattamiseksi ei vakuutuksien lisäksi ole tarvetta lisäjärjestelyille. Suuren rakennuksen katon sortuminen saattaa aiheuttaa mittavia henkilövahinkoja, mutta myös nämä vahingot ovat vakuuttamiskelpoisia.

Vapaaehtoiset vakuutukset myönnetään liiketaloudellisin perustein, minkä johdosta tietyt vakuutukset, joissa vahinkojen toteutumisen todennäköisyys on suuri, muodostuvat käytännössä niin kalliiksi, että niille ei ole kysyntää, ja nämä vahingot suljetaan pois vakuutusten piiristä. Tällaisia saattavat olla esimerkiksi tulvavahinkoja kattavat yhdistelmävakuutukset tulvaherkillä alueilla. Tulvavahinkotyöryhmä on esittänyt, että suomalaiset vahinkovakuutusyhtiöt ja vakuutusyhdistykset velvoitettaisiin sisällyttämään kiinteistöjen vapaaehtoiisiin palovakuutuksiin vakuutussuojan tulvavahinkojen varalle.

Niiltä osin kun kyse on vapaaehtoisten vakuutusten ehdoista ja vakuutusturvan sisällöstä työryhmä katsoo, että julkisen vallan interventio on epäsuotavaa. Jos vakuutusten sisältöön puututaan tavalla, joka johtaa vakuutus sopimuksesta perittävän maksun ja vakuutuksen perusteella katettavan odotetun korvausmäärän epäsuhtaan, tämä saattaa aiheuttaa vääristymiä vakuutusmarkkinoilla. Ottaen huomioon potentiaalisesti lisääntyvä ulkomainen kilpailu ja yleinen sopimusvapaus, kotimaisia vakuutusyrityksiä ei tulisi saattaa muita yrityksiä huonompaan asemaan puuttamalla vapaaehtoisten vakuutusten olennaiseen sisältöön. Koska vapaaehtoisia vakuutuksia ei koske vakuutuksenantajan vakuuttamispakko ja hinnoittelu on vapaata, kuluttajan kannalta on keskeistä, että on olemassa erilaisia vaihtoehtoja. Jos tietyt riskit kuuluvat pakollisina yhdistelmävakuutuksen piiriin, vakuutuksenantajilla ei ole liiketaloudellisia perusteita myöntää yhdistelmävakuutusta normaaliehdoin sellaisissa tapauksissa, joissa riskin toteutuminen on suuri. Tämä saattaisi esimerkiksi yhdistetyssä palo-tulvavakuutuksessa johtaa palovakuutuksen epäämiseen tulvaherkillä alueilla.

Työryhmän ehdotus

Työryhmä katsoo, että olemassa olevien vahingonselvittely- ja korvausjärjestelmien rinnalle ei ole tarpeen rakentaa uusia järjestelmiä.

- 2006: 1 Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö, Esko Mustonen. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi. Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta.
ISBN 952-00-1928-6 (nid.)
ISBN 952-00-1929-4 (PDF)
- 2 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2006. (Moniste)
ISBN 952-00-1933-2 (nid.)
ISBN 952-00-1934-0 (PDF)
- 3 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004-2007. Tarkistusvuosi 2006. (Moniste)
ISBN 952-00-1937-5 (nid.)
ISBN 952-00-1938-3 (PDF)
- 4 Seppo Tuomola. Kansallisen terveysthankkeen piiriin kuuluvan hankerahoituksen vaikuttavuuden arviointi. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-1939-1 (PDF)
- 5 Ehkäisevää huumetyötä nuorten työpajoilla kehittävän hankkeen loppuraportti.
ISBN 952-00-1940-5 (nid.)
ISBN 952-00-1941-3 (PDF)
- 6 Rikoksista rangaistujen tuen tarve. Suositukset yhteistoiminnalle. Vankien jälkihuoltotyöryhmän raportti.
ISBN 952-00-1942-1 (nid.)
ISBN 952-00-1943-X (PDF)
- 7 Lasten tuetut ja valvotut tapaamiset. (Moniste)
ISBN 952-00-1944-8 (nid.)
ISBN 952-00-1945-6 (PDF)
- 8 Terveysthuollon valtakunnallisen tietojärjestelmäarkkitehtuurin periaatteet. Alueellisista ratkaisuista kansalliseen kokonaisuuteen.
ISBN 952-00-1948-0 (nid.)
ISBN 952-00-1949-9 (PDF)
- 9 Christel Lamberg-Allardt, Heli Viljakainen ja työryhmä. D-vitamiinitilanteen seuranta tutkimus 2002-2004.
ISBN 952-00-1952-9 (PDF)
- 10 Päivähoitopaikkojen tilat ja turvallisuus. Helsingin ja Oulunsalon päivähoitohenkilökunnalle sekä lasten vanhemmille ja huoltajille suunnattujen kyselyjen tulokset. Toim. Airi Palosaari ja Olli Saarsalmi.
ISBN 952-00-1953-7 (nid.)
ISBN 952-00-1954-5 (PDF)
- 11 Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Kansallisen pandemiavarautumisen työryhmän ehdotus.
ISBN 952-00-1985-5 (nid.)
ISBN 952-00-1986-3 (PDF)
- 12 Niilo Färkkilä. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistaminen. Lausuntoyhteenveto toimikunnan mietinnöstä. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-1987-1 (PDF)

- 2006: 13 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2005 toiminnasta. (Moniste)
ISBN 952-00-1988-X (nid.)
ISBN 952-00-1989-8 (PDF)
- 14 Hallituksen tasa-arvo-ohjelman (2004-2007) seurantaraportti. Maaliskuu 2006. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-1960-X (PDF)
- 15 Ehdotus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon talousarvioehdotuksen rakenteen ja selvitysosien sisällön uudistamiseksi. (Moniste)
ISBN 952-00-2000-4 (nid.)
ISBN 952-00-2001-2 (PDF)
- 16 Niilo Färkkilä, Tarja Kahiluoto, Merja Kivistö. Lasten päivähoiton tilannekatsaus. Syyskuu 2005. (Moniste)
ISBN 952-00-2002-0 (nid.)
ISBN 952-00-2003-9 (PDF)
- 17 Perhepäivähoidon kehittämishaasteita. Toim. Sanna Parrila.
ISBN 952-00-2008-X (nid.)
ISBN 952-00-2009-8 (PDF)
- 18 Terveydenhuollon varautumiskoulutuksen haasteita. Selvitys häiriötilanteiden ja poikkeusolojen koulutuksesta ammattikorkeakouluissa ja lääketieteellisissä tiedekunnissa. (Moniste)
ISBN 952-00-1962-6 (nid.)
ISBN 952-00-1963-4 (PDF)
- 19 Alkoholilolot EU-Suomessa. Kulutus, haitat ja politiikan kehys 1990-2005.
ISBN 952-00-2089-6 (nid.)
ISBN 952-00-2090-X (PDF)
- 20 Alkoholförhållandena i EU-Finland. Konsumtion, skadeverkningar och policyramar 1990-2005.
ISBN 952-00-2012-8 (inh.)
ISBN 952-00-2013-6 (PDF)
- 21 Alcohol Issues in Finland after Accession to the EU. Consumption, Harm and Policy Framework 1990-2005.
ISBN 952-00-2014-4 (print.)
ISBN 952-00-2015-2 (PDF)
- 22 Carita Lahti, Sini Jämsén, Saara Tarumo. Samapalkkaisuuteen palkkausjärjestelmämuutuksiin. Työn vaatavuuden ja henkilön pätevyyden arviointi Suomessa.
ISBN 952-00-2016-0 (nid.)
ISBN 952-00-2017-9 (PDF)
- 23 Valtioneuvoston vammaispoliittisen selonteon tausta-aineisto. (Moniste)
ISBN 952-00-2020-9 (nid.)
ISBN 952-00-2021-7 (PDF)
- 24 Työurat pitenevät? Veto-ohjelman indikaattorit. (Moniste)
ISBN 952-00-2030-6 (nid.)
ISBN 952-00-2031-4 (PDF)
- 25 Lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 952-00-2032-2 (nid.)
ISBN 952-00-2033-0 (PDF)
- 26 Liisa Heinimäki. Varhaisen tuen vahvistaminen varhaiskasvatuksessa. VarTu -hankekuvaus 2004-2005. (Moniste)
ISBN 952-00-2041-1 (nid.)
ISBN 952-00-2042-X (PDF)

- 2006: 27 Rakennusalan terveystarkastusten seurantarekisteri. (Moniste)
ISBN 952-00-2043-8 (nid.)
ISBN 952-00-2044-6 (PDF)
- 28 Petri Virtanen, Janne Jalava, Mari Ruuth. Valtakunnallisen työtaturmaohjelman arviointi. Tammikuu 2006.
ISBN 952-00-2045-4 (nid.)
ISBN 952-00-2046-2 (PDF)
- 29 Arja Rimpelä, Susanna Rainio, Lasse Pere, Tomi Lintonen, Matti Rimpelä. Use of Tobacco Products, Alcohol Use and Exposure to Drugs in 1977-2005.
ISBN 952-00-2047-0 (paperback)
ISBN 952-00-2048-9 (PDF)
- 30 Sirkka-Liisa Kivelä. Geriatrisen hoidon ja vanhustyön kehittäminen. Selvityshenkilön raportti. (Moniste)
ISBN 952-00-2068-3 (nid.)
ISBN 952-00-2069-1 (PDF)
- 31 Lapsiperheiden toimeentuloedellytysten kehittäminen. Koordinaatioryhmän yhteenvetoraportti.
ISBN 952-00-2070-5 (nid.)
ISBN 952-00-2071-3 (PDF)
- 32 Jyrki Korkeila. Psykiatrian opetuksen kehittämistarpeet perusterveydenhuollossa. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-2072-1 (PDF)
- 33 Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 952-00-2079-9 (nid.)
ISBN 952-00-2080-2 (PDF)
- 34 EVO-tutkimusrahoituksen jakoperusteiden uudistaminen. Työryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 952-00-2085-3 (nid.)
ISBN 952-00-2086-1 (PDF)
- 35 Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsaus 2006. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-1966-9 (PDF)
- 36 Lapsiasiavaltuutetun toimintakertomus vuodelta 2005.
ISBN 952-00-2034-9 (nid.)
ISBN 952-00-2035-7 (PDF)
- 37 Kliinisten laboratorioiden korvausten määräytymisperustetta selvittävän työryhmän raportti. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-2091-8 (PDF)
- 38 Pirjo Näkki. Vankien velkaantuminen ja yhteiskuntaan integroituminen.
ISBN 952-00-1967-7 (nid.)
ISBN 952-00-1968-5 (PDF)
- 39 Raimo Kärkkäinen, Marie Reijo, Keijo Tanner, Timo Tähtinen. Lapsiperheiden asumisen muutokset 1995–2004.
ISBN 952-00-2092-6 (nid.)
ISBN 952-00-2093-4 (PDF)
- 40 Maatalouslomituksen kehittämismahdollisuuksia selvittäneen työryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 952-00-2102-7 (nid.)
ISBN 952-00-2103-5 (PDF)
- 41 Longer careers? The Veto Programme Indicators. (Moniste)
ISBN 952-00-2104-3 (paperback)
ISBN 952-00-2105-1 (PDF)

- 2006: 42 Anita Haataja. Ikääntyvät työmarkkinoilla 1989-2005.
ISBN 952-00-2107-8 (nid.)
ISBN 952-00-2108-6 (PDF)
- 43 Anita Haataja. Pohjoismainen ansaitsijahoivaajamalli. Ruotsin ja Suomen perhevapaajärjestelmän vertailu.
ISBN 952-00-2109-4 (nid.)
ISBN 952-00-2103-5 (PDF)
- 44 Ulkomailla asuvien sairaanhoidosta Suomessa aiheutuvien kustannusten korvaaminen. EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetusten mukaisten sairaanhoitokustannusten korvaamista selvittäneen työryhmän muistio. (Moniste)
ISBN 952-00-2111 6 (nid.)
ISBN 952-00-2112-4 (PDF)
- 45 Jukka Kumpuvuori. Perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvamma palvelujen toteuttamisessa.
ISBN 952-00-2114-0 (nid.)
ISBN 952-00-2115-9 (PDF)
- 46 Petri Virtanen, Janne Jalava, Tuomas Koskela, Janne Kilappa. Syrjäytymistä ehkäisevien EU-hankkeiden arviointi.
ISBN 952-00-2116-7 (nid.)
ISBN 952-00-2117-5 (PDF)
- 47 Peppi Saikku. Asiakasyhteistyötä uudella lailla? Kuntoutuksen asiakasyhteistyön arviointia.
ISBN 952-00-2124-8 (nid.)
ISBN 952-00-2125-6 (PDF)
- 48 Rintamaveteraanikuntoutus vuonna 2005. Selvitys veteraanikuntoutusmäärärahojen käytöstä. (Moniste)
ISBN 952-00-2118-3 (nid.)
ISBN 952-00-2119-1 (PDF)
- 49 Maria Rautio. Terveystiedon edistämisen koulutus sosiaali- ja terveysalalla.
ISBN 952-00-2142-6 (nid.)
ISBN 952-00-2143-4 (PDF)
- 50 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti sosiaali- ja terveysministeriölle kevään 2006 toiminnasta. (Moniste)
ISBN 952-00-2150-7 (nid.)
ISBN 952-00-2151-5 (PDF)
- 51 Aulikki Rautavaara, Jouko Kokko. Kuulo- ja puhevammaisten verkostoituvat tulkkipalvelut. Selvitys alueyhteistyön tuloksellisuudesta ja vaikutuksista.
ISBN 952-00-2157-4 (nid.)
ISBN 952-00-2158-2 (PDF)
- 52 National reports on Strategies for Social Protection and Social inclusion – Finland.
ISBN 952-00-2160-4 (paperback)
ISBN 952-00-2159-0 (PDF)
- 53 Kansallinen raportti sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden strategioista.
ISBN 952-00-2161-2 (nid.)
ISBN 952-00-2162-0 (PDF)
- 54 Huumausainepolitiikan kertomus vuodelta 2005. (Moniste)
ISBN 952-00-2165-5 (nid.)
ISBN 952-00-2166-3 (PDF)
- 55 Sosiaali- ja terveysministeriön kustannuslaskentatyöryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 952-00-2167-1 (nid.)
ISBN 952-00-2168-X (PDF)

- 2006: 56 Kati Myllymäki. Terveyskeskus 2015. Terveyskeskustyön tulevaisuus. (Moniste)
ISBN 952-00-2169-8 (nid.)
ISBN 952-00-2170-1 (PDF)
- 57 Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunta. Toimintakertomus 2005. (Moniste)
ISBN 952-00-2179-5 (nid.)
ISBN 952-00-2180-9 (PDF)
- 58 Nämnden för internationella adoptionsärenden i Finland. Verksamhetsberättelse 2005.
ISBN 952-00-2181-7 (inh.)
ISBN 952-00-2182-5 (PDF)
- 59 The Finnish Board of Inter-Country Adoption Affairs. Annual Report 2005.
ISBN 952-00-2183-3 (paperback)
ISBN 952-00-2184-1 (PDF)
- 60 Henri Métivier, Sven Nielsen, Jouko Tuomisto, Wolfgang Weiss. International Evaluation of the Research Activities of the Finnish Radiation and Nuclear Safety Authority (STUK).
ISBN 952-00-2187-6 (paperback)
ISBN 952-00-2188-4 (PDF)
- 61 Hengityshalvauspotilaiden hoito. Valtakunnallisen asiantuntijatyöryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 952-00-2192-2 (nid.)
ISBN 952-00-2193-0 (PDF)
- 62 Health in the World of Work. Workplace Health Promotion as a Tool for Improving and Extending Work Life.
ISBN 952-00-2194-9 (paperback)
ISBN 952-00-2195-7 (PDF)
- 63 Katastrofirahaston tarvetta selvittäneen työryhmän raportti. (Moniste)
ISBN 952-00-2196-5 (nid.)
ISBN 952-00-2197-3 (PDF)