

Sisäministeriö
Kirjaamo
kirjaamo.sm@govsec.fi

Viite: VN/14247/2021-SM-1 – Lausuntopyyntö Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta

ESITYS PELASTUSLAIN JA PELASTUSOPISTOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Suomen Sopimuspalokuntien Liitto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä pelastuslain muutoksesta suhteessa pääministeri Marinin hallitusohjelmaan

Pidämme huolestuttavana, että lainmuutosesitys näyttäisi perustuvan ainoastaan hallitusohjelman karsittuun suppeaan tulkintaan eikä laajemman kokonaisuuden hahmottamiseen. Lausuntopyyntö on toki maininta hallitusohjelman kokonaisvaltaisesta selvityksestä lainmuutoksen pohjaksi, mutta itse lainmuutoksen perusteluista puuttuu sekä kyseinen osio että sopimuspalokuntatoiminnan kannalta keskeinen kirjaus sopimuspalokuntien toimintaedellytysten vahvistamisesta ja niiden nykyisten ja tulevaisuuden haasteiden ja erityispiirteiden tunnistamisesta. Näin ollen nyt esillä oleva lakiehdotus onkin katsottava lähinnä joidenkin akuuttipuutteiden pikakorjaukseksi. Näihin akuuttipuutteisiin pitäisi sisällyttää myös joitakin sopimuspalokuntatoimintaa haittaavia elementtejä, joista ei kuitenkaan ole lainmuutosesityksessä viitteitä eikä myöskään mainintaa eri tasoilla liikkuvissa kuvauksissa siitä, mitä ensi hallituskaudella olisi tarkoitus korjata.

Voidaan siis yleisesti todeta, että nyt lausunnon kohteena oleva lainmuutos ei näyttäisi toteuttavan sitä, mitä on pääministeri Marinin hallitusohjelmaan kirjattu. Näin ollen hallitusohjelman kokonaisvaltaiseen selvitykseen ja sopimuspalokuntatoiminnan todelliseen edistämiseen tulee palata viimeistään seuraavan hallituskauden aikana, jolloin keväällä 2022 muuttunutta turvallisuustilannetta on syytä katsoa laajemminkin perspektiivissä. Niistä yksi elementti on EU:n työaikadirektiivin (EU- 2003/88) implementoinnin aiheuttamat haasteet, joista muutama piirre näyttäisi ilmenevän jo hyvinvointialueuudistuksen alkumetrioiden tarkemman analyysin yhteydessä.

Nyt esillä olevan lainmuutoksen vaikutukset sopimuspalokuntatoimintaan

Itse sopimuspalokuntien osalta pelastuslakiin nyt esitetty muutama tekninen korjaus ei mitenkään vaikuta sopimuspalokuntien toimintaedellytyksiin. Muut lähinnä erilaisia hallintomenettelyitä koskevat muutokset eivät myöskään vaikuta sopimuspalokuntien

toimintaan. Näin ollen sopimuspalokuntien toimintaa tulee jatkossakin haittaamaan muutama pelastuslain keskeinen puute, josta alempana tarkemmin.

Nyt lausunnolla oleva pelastuslain muutosesitys edelleen kieltäytyy tunnistamasta arkitodellisuutta eli sitä, että pelastustoimen palvelutuotanto nykyisessä maantieteellisessä ja toiminnallisessa laajuudessa edellyttää sopimuspalokuntia. Samaten lakiesitys jättää edelleenkin työturvallisuuden vastuuketjussa ammottavan aukon. Näiden ohella on hyvinvointialueuudistuksen edetessä ilmennyt joukko rakenteellisia huolenaiheita, joiden torjunta vaatii pelastuslain tukea jo nyt eikä vasta tulevaisuudessa. Asiaa auttaisi merkittävästi se, että kaikkiin hyvinvointialueisiin tulisi lakisääteisesti nimenomaan pelastustoimesta huolta kantava luottamushenkilöelin. Moneen hyvinvointialueeseen onkin jo kaavailtu tai valittu yleisesti turvallisuutta käsittelevä luottamushenkilöelin, jonka tehtäviin kuuluu vastuu siitä, että taloudellisesti marginaalinen pelastustoimi saa osakseen riittävän huomion.

Lausunnon kohteena oleva pelastuslain muutosesitys onkin katsottava lähinnä eräiden hallinnollisten ongelmien tilapäisratkaisuksi, ja vasta kokonaisvaltainen selvitys tuonee vastaukset siihen, tarvitaanko jatkossa jopa erillinen sopimuspalokuntalaki. Vähintä mitä voi tässä tilanteessa edellyttää on, että muutettu pelastuslaki huomioisi joitakin keskeisiä ja kauan käytännön toimintaa haittavia akuuttiongelmia, joista sopimuspalokuntien roolin ja sopimushenkilöstön juridisen aseman epäselvyydet ovat keskeisiä.

Joitakin keskeisiä käytännön sopimuspalokuntatoimintaa haittaavia puutteita

1. Pelastuslaki ei kuvaa, miten suomalaisen pelastustoimen operatiivinen tuotanto todellisuudessa rakentuu toisaalta ammattihenkilöstön ja toisaalta sivutoimisen sopimushenkilöstön varaan. Liki puolet yhteiskunnan vastuulle kuuluvan viranomaistyön palvelut tuotetaan todellisuudessa sopimusten perusteella kolmannen sektorin eli sopimuspalokuntien voimin. Tämä puutteellisuus on omiaan toisaalta hämärtämään kansalaisten, päättäjien sekä joidenkin viranhaltijoidenkin kuvaa arkitodellisuudesta, niin mahdollistaen jopa joidenkin vastuiden ainakin henkistä välttelyäkin, ja toisaalta vaikeuttamaan sopimuspalokuntien rekrytointia siksi, että toimenkuva ja siten sopimuspalokuntien rooli järjestelmässä sekä niiden missio siinä jää ulkopuolisten silmin epäselväksi. Näin nykyinen pelastuslaki itse asiassa haittaa sopimuspalokuntatoiminnan jatkuvuuden turvaamista.
2. Työturvallisuuslain mukaan (738/2002) lakia sovelletaan myös sopimushenkilöstöön ja laki asettaakin työnantajalle tietyt työturvallisuuteen ja työhyvinvointiin liittyvät velvoitteet. Pelastustoimessa on kuitenkin jäänyt monessa tapauksessa täysin epäselväksi ja alueellisen tulkinnan varaiseksi, kenet on katsottava velvoitteita kantavaksi työnantajaksi. Näin aivan erityisesti niissä tapauksissa, missä yhteisösopimuksen puitteissa toimivalle sopimushenkilöstölle ei makseta suoritteista lainkaan vastikkeita, jolloin työsopimuslain (55/2001) mukaista työsuhdettakaan ei synny. Silloin työnantajaakaan ei ole muodollisesti määritettävissä, jolloin työterveyslain vastuutahokin jää määrittelemättä. Koska kyse on nimenomaan pelastustoimen henkilöstö, joka suomalaisessa pelastustoimessa toimii viranomaistoiminnan ja kolmannen sektorin rajamailla, lienee pelastuslaki se säädös, jonka avulla puute ensisijaisesti tulisi korjata. Kyseessä siis ei ole mikään muussa laissa kertaalleen ratkaistu ongelma, vaan ongelma, joka johtuu nimenomaan pelastustoimen rakenteesta.

Pelastustoimen eri alueilla onkin muodostunut kaikenlaisia käytäntöjä, joissa vastuuta on toisaalta epämääräisesti vältelty ja toisaalta vieritetty jonkun muun vastuulle, jolloin seurauksena kaikissa tapauksissa on ollut joidenkin asioiden jääminen olennaisesti hoitamatta, mistä esim. Sopimuspalokuntabarometrit (vuosin 2014, 2017 ja 2020) toistuvasti ovat varsin karulla tavalla kertoneet.

Ottaen huomioon, että operatiivista sopimuspalokuntatyötä tehdään nimenomaan osana pelastuslaitoksen viranomaistoiminta ja pelastuslain mukaisesti pelastusviranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa, jolloin mahdollinen palkkakin lähtökohtaisesti maksetaan pelastuslaitoksen varoista mutta joskus ”muodollisen sijaismaksajan roolissa”, on loogista, että työnantajavastuu on yksiselitteisesti pelastuslaitoksella, ellei sopimuspalokunta nimenomaan halua pitää se itsellään, mihin useimmilla VPK-muotoisilla sopimuspalokunnilla ei ole valmiutta.

Todettakoon, että täsmälleen samaa työtä tekevien henkilökohtaisen sopimuksen sopimuspalokuntien henkilöstöllä tätä ongelmaa ei ole, koska niissä sivutoiminen henkilöstö on suoraan pelastuslaitoksen palkkalisioilla. Näiden lisäksi on kuitenkin varsin suuri joukko erilaisia välimuotoja, joissa tilanne on vastaavalla tavalla epäselvä.

Vaasan Hovioikeus onkin päätöksessään 242/2017 eräästä tapauksesta todennut mm. seuraavaa: *”...vapaapalokuntalaisen toiminnan työoikeudellinen luonne on perusteluista ilmenevällä tavalla tapauskohtaisesti ratkaistava kysymys, joka riippuu asiassa vallitsevista tosiseikoista...”*. Näkemystä voidaankin nykytilanteessa pitää yleispätevänä.

Kyseessä on siis työturvallisuuteen liittyvä ongelmakokonaisuus, joka ei ole muiden lakien pohjalta yksiselitteisesti ratkaistavissa muutoin kuin oikeudenkäynnin kautta. Ongelman ydin piilee siinä, että pelastusalan oma erikoislaki tietoisesti jättää pelastustoimen todellisen rakenteen tunnustamatta eikä myöskään tunnusta, että todellisuudessa työsuhteenomaisen tilanteen tietyt vastuut viime kädessä kuuluvat pelastuslaitokselle.

3. Jostain syystä aikoinaan pääotsikon ”Pelastustoimen vapaaehtoistoiminta” alle sijoitettu pelastuslain 53 §:n mukainen määrite ”muu raskas työ” ja siitä johtuva viittaus työterveyshuoltolakiin on koko pelastuslain voimassaolon aikana aiheuttanut tulkinnanvaraisuuksia ja alueellista hajontaa. Tässä yhteydessä voidaan viitata esim. Ruotsin MSB:n tutkimuksiin (projektet ”Brandmannens fysiska förmåga”), joiden mukaan pelastustoiminnan raskain elementti ei ole niinkään savusukellus vaan letkun vetäminen. Siitä huolimatta on työterveyshuolto joillakin alueilla rajattu yksinomaan savusukeltajien osalta hoidettavaksi. Tältäkin osin olisi toivottavaa, että laki kirjoitettaisiin siten, että siviilimaailmasta tuttu työterveyshuolto olisi pelastustoimenkin osalta selkeä.

Muita havaintoja

Toteamme, että muiden kuin ”omaisuudeksi” katsottavien eläinten pelastaminen ei edelleenkään näyttäisi kuuluvan pelastustoimen tehtäviin. Tämä lienee ristiriidassa sekä keskivertokansalaisten eettisten näkemysten että eläinsuojelulainsäädännön kanssa.

Toteamme myös, että esityksen mukainen pelastuslaki muutettunakin näyttäisi olevan varsin köykäinen ilmastomuutoksen todennäköisesti tuomien luonnontapahtumien aiheuttavan vahingontorjunnan osalta. Nykyisen lain määrite ”muu onnettomuus” näyttäisi esimerkiksi aiheuttavan paikallista tulkinnanvaraa siitä, missä määrin myrskyvaurioiden torjuminen

kuuluu pelastustoimen tehtäviin. Vastaavasti on sellainen kuin tulvien torjunta edelleenkin monen toimijan vastuulla.

Suomen Sopimuspalokuntien Liiton konkreettinen muutosesitys nyt lausunnon kohteena olevaan pelastuslain muutokseen

Ehdotetaan lisättäväksi pelastuslakiin uusi 2 b §, joka määrittää pelastustoimen todellisen rakenteen, poistaa hyvinvointialueiden muodostukseen liittyvän riskin sekä poistaa pahimmat nykyiset tulkinnanvaraisuudet:

2 b § Pelastustoimen rakenne

Pelastustoimen suoritusportaana on pelastuslaitokset, joissa on päätoimista ammattihenkilöstöä sekä sivutoimista sopimushenkilöstöä.

Pelastuslaitoksissa on kulloinkin ylimpänä toimielimenä monijäseninen pelastustoimen luottamushenkilöelin, jona voi toimia myös hyvinvointialueen tähän tarkoitukseen asettama muu turvallisuutta käsittelevä erityinen toimielin.

Sivutoiminen henkilöstö on pelastuslaitokseen nähden suorassa työsuhteessa, tai yhteisösopimuksen kautta epäsuorassa, työsuhteeseen verrattavassa suhteessa.

Pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön osalta pelastuslaitos vastaa työnantajavelvoitteiden täyttämistä, ellei muulla tavalla ole erikseen sovittu.

Laki pelastusopistosta annetun lain muutoksesta

Maailma muuttuu pelastusalallakin, jolloin sopimuspalokunnissa saattaa toimia ulkomailla koulutettuja henkilöitä, joiden muodollinen pätevyys osallistua palokuntatoimintaan on noussut esille. Pelastusopistosta annetun lainmuutoksen osalta toteamme siksi, että koska Pelastusopisto nykyisin vastaa sekä ammattihenkilöstön koulutuksesta että myös sopimuspalokuntien henkilöstön koulutuksesta, tulisi ammattihenkilöstöä koskeva pätevyitysmenettely ulkomailla suoritettujen tutkintojen osalta myös ulottaa vastaavasti soveltuvien osien koskemaan ulkomailla koulutetun sopimushenkilöstön toimimista suomalaisessa sopimuspalokunnassa pelastuslain 57 §:n mukaisesti.

Muilta osin ei ole otsikossa mainittuihin lakiesityksiin nyt huomauttamista. Yksinkertaisempien ja vähäisempien ongelmien pariin palaamme ylempänä mainitun kokonaisvaltaisen selvityksen yhteydessä.

Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry – Finlands Avtalsbrandkårers Förbund rf

Ari Maskonen, toiminnanjohtaja