

9.11.2016

Sisäministeriö
SM 1620744
00.01.05.00
SMDno-20152070

Lausuntopyyntö: HE luonnos laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

Yleistä

Pelastustoimi aiotaan järjestää uudelleen osana maakuntauudistusta. Suomi jaetaan siinä 18 maakuntaan, joille annetaan sosiaali- ja terveystoimen tehtävien lisäksi 21 muuta tehtävää, mm. pelastustoimen tehtävät. Pelastustoimen järjestämisvastuu on hallituksen esityksessä ehdotettu annettavaksi 5 maakunnalle, joilla on erityisvastuualueena järjestämisvastuu mm. ensi- ja erikoissairaanhoidon järjestämisestä. Keskittämistä perustellaan mm. yhtenäisemmällä johtamisella, tietojärjestelmien kehittämisellä ja niiden tulevilla paremmalla yhteensopivuudella. Lisäksi katsotaan, että tukipalveluja keskittämällä voidaan säästää joitain miljoonia euroja vuodessa. Myös nykyiset tutkimus- ja kehittämistoiminnan puutteet ovat perusteluna nykyisen 22 pelastustoimen keskittämistä 5 maakunnalle.

JHL kannattaa pelastustoimen kehittämistä, mutta katsoo, että pelastustoimen siirtäminen 5 maakunnan järjestämisvastuulle ei ole toimiva ratkaisu. Pelastustoimen kiinteä yhteys päivystysjärjestelmään ja – vastuuseen edellyttäisi pelastustoimen organisoitumista järjestämisvastuun osalta samoille 12 maakunnalle, jotka vastaavat ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämisestä. Käytännössä pelastustoimi hoitaa lähes kaikki välittömät ensihoitotehtävät koko Suomen alueella, jotka ovat kiinteästi yhteydessä laajaan päivystykseen.

Pelastustoimi voitaisiin organisoida toimimaan itsenäisesti kaikkien 18 maakunnan alueella, hallituksen esittämän 5 vastuumaakunnan sijaan. 12–18 maakunnan vastuulla pelastustoimelle asetetut kehittämistavoitteet on saavutettavissa ilman raskasta sopimusneuvottelumenettelyä samalla, kun pelastustoimi säilyy kokonaisuudessaan lähellä avun tarvitsijoita.

Esityksellä tavoitellaan pelastustoimen voimavarojen käytön tehostamisen lisäksi palvelujen laadun parantamista ja saatavuutta. Tavoitteena on lisäksi kustannustehokkuuden ja urapolkujen kehittäminen uudistamalla koulutusjärjestelmää sekä kehittämällä sopimuspalokuntajärjestelmää.

JHL huomauttaa, että koulutusjärjestelmästä ei saa tulla sellainen, että aiheuttaa kenellekään esteitä edetä uralla tai kehittyä tehtävissä. Sopimuspalokuntajärjestelmän kehittäminen ei saa ajaa oman järkevästi organisoidun toiminnan edelle. Pelastustoimea ei voi kehittää ensisijassa talouden tunnuslukujen valossa.

JHL:n näkökulma pelastustoimen kehittämiseen osana maakuntien tehtäviä

Pelastuslaitosten toimintakyvyn turvaamisen on oltava kaikessa ensisijainen tavoite. Toiminnan jatkuvuus ja pelastustoimen tehokas toiminta on turvattava koko maassa niin, että henkilö- ja omaisuusvahinkoja voidaan tehokkaasti ehkäistä.

Tavoite pelastustoimen resurssien tehokkaammalle käytölle on sinällään hyvä. Maakuntien toiminnan suunnittelussa on oltava mukana myös pelastustoimen järjestämisen suunnittelu, ei nyt lähtökohtana oleva ensihoidon ohjaavuus. Esimerkkejä ovat mm. valistus-, koulutus- ja tarkastustehtävät. Erilaiset alueelliset tarpeet pelastustoimessa aiheuttavat sen, että koko maata ei voi tarkastella samoin ehdoin.

Hälytystehtävien jakaantuminen eri vuorokauden ajoille ei saa johtaa siihen, että onnettomuuden sattuessa pelastustoimi voisi hoitaa tehtävänsä eri tavalla riippuen vuorokauden ajasta.

Tämän hetken yksi suurista haasteista on vapaaehtoisten toimijoiden suhteellisen suuri määrä pelastustehtävissä. Pelastustehtävään ei aina saada tarvittavaa ammattitaitoista miehistöä, jos se perustuu vapaaehtoisuuteen. Vapaaehtoistyö ja sopimuspalokunnat voivat tukea pelastuslaitosten toimintaa, mutta ne eivät voi ottaa vastuuta pelastustoimesta. Pelastustoimen resurssit tulee turvata jatkossa niin, että hälytystehtävät voidaan suorittaa Sisäministeriön ohjeiden mukaisesti. Samalla pelastustoimi on oltava myös jatkossa osa julkista palveluntuotantoa.

Kaikissa alaa koskevissa muutoksessa tulee noudattaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Henkilöstöpoliittisten periaatteiden tulee koskea samalla lailla sekä virkasuhteista että työsuhteista henkilöstöä. Uudistus ei saa johtaa nykyistä laajempiin työssäkäyntialueisiin.

Yksityiskohtaiset huomiot

Lakiehdotuksen 2, 3, 4 ja 5 §:ssä säädetään pelastustoimen järjestämisestä, palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin, maakuntien yhteistyösopimuksesta ja pelastustoiminnan palvelujen tuottamisesta. Ehdotuksen mukaan pelastustoimen palveluiden tuottamisesta vastaisi pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan palvelulaitos. Palveluiden tuottamisessa voidaan käyttää sopimuspalokuntia ja muita yhteisöjä. Yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien olisi tehtävä yhteistyösopimus, joka huomioi valtakunnallisten tavoitteiden lisäksi mahdollisuudet tuottaa ensihoitopalveluja maakunnan sisäisenä toimintana ns. in house -periaatteen mukaisesti.

JHL katsoo, että jos pelastustoimi organisoidaan 5 maakunnan järjestämisvastuulle ja se toimii kaikkialla usean maakunnan laajuisesti, tulee sisäisen toiminnan organisoinnista helposti monimutkaista. Julkisen vallan käyttö ja varautuminen tulee olla maakunnan käsissä suoraan, ei sopimus pohjaisesti. JHL katsoo, että pelastustoimen järjestäminen ja palvelujen tuottamisesta vastaaminen 5 vastuumaakunnan palvelulaitoksesta käsin on liian vähän.

Lakiehdotuksen mukaan pelastustoiminnan järjestämisvastuussa oleva maakunta voisi päättää ensihoitopalvelujen tuottamisesta halutessaan ostopalveluna kokonaan tai osin. Päätös koskisi kaikkia yhteistyöalueen maakuntia. JHL ei pidä tätä ehdotusta järkevänä. Palvelujen tuottamistavasta, määrästä, laadusta ja muista keskeisistä seikoista olisi sovittava yhteistyösopimuksessa niin, että jokainen yhteistyöalueen maakunta pääsee niihin vaikuttamaan.

Pelastustoimen järjestämisestä vastaavan maakunnan on erotettava palvelujen järjestäminen ja tuottaminen toisistaan. Pelastustoimeen liittyvää julkista valtaa ei voi antaa sopimuspalokunnalle, vaan julkisen vallan käytöstä vastaisi palvelulaitoksen viranomaisena.

JHL pitää linjausta julkisen vallan säilyttämistä palvelulaitoksen viranomaisella välttämättömänä.

Henkilöstön osalta lakiehdotuksessa säädetään niin, että pää- ja sivutoiminen henkilöstö siirtyisi pelastustoimen järjestämisestä vastaavien viiden maakunnan palvelukseen, mutta heidät sijoitettaisiin lain tullessa voimaan kaikkien maakuntien alueelle pääosin nykytilannetta vastaavasti.

JHL ehdottaa, että henkilöstön asemasta on säädettävä niin, että henkilöstön työskentelypaikka ei olennaisesti muutu nyt, eikä tulevaisuudessa. Työssäkäyntialueeksi ei voi muodostua koko järjestämisvastuussa oleva maakunta, vaan sen tulee säilyä nykyisenä. Mikäli henkilö liikkuu pelastustehtävissä esimerkiksi varalla ollessaan usean maakunnan alueella, tulee tällaiset tilanteet aina katsoa työmatkoiksi, jotka korvataan ja lasketaan työajaksi normaalin nykykäytännön mukaan.

Lakiehdotuksen perusteluissa ja tavoitteissa esitetään säästöjä syntyvän henkilöstö-, talous- ja ICT-hallinnon tehtävistä. Maakuntauudistuksen yhteydessä on varmistettava, että näitä tehtäviä hoitaa ammattitaitoinen tukipalveluhenkilöstö, eikä tehtävien sisältöjä siirry muiden henkilöiden suoritettavaksi.

Maakuntauudistuksen keskeinen tavoite on keskittää kaikki henkilöstö-, talous-, kiinteistö ja ICT-palvelut valtakunnallisille palvelukeskuksille, joiden käytöstä tulisi maakuntien palvelulaitoksille pakollista. Nämä seikat on huomioitava myös pelastustoimen tukipalvelujen organisoitumisessa alusta asti.

Kaluston osalta lakiesityksessä ehdotetaan säädettäväksi siirtyminen viiden maakunnan omistukseen. Tilat jäisivät kuntien omistukseen niin, että järjestämisvastuussa olevat maakunnat vuokraisivat tiloja. Maakuntauudistuksen muiden toimintojen osalta vuokrausvelvollisuuksiin on säädetty siirtymäaika. Tämä tulee huomioida pelastustoimen käytössä olevien tilojen suhteen.

Lakiehdotuksella ei sinänsä katsota olevan vaikutuksia pelastustoimen henkilöstön tai kaluston sijoittumiseen tai nykyiseen paloasemaverkkoon. Tästä tulisi säätää järjestämisvastuussa olevia maakuntia velvoittavasti.

Lain 6 §:ssä säädetään ohjauksesta, suunnittelusta ja kehittämisestä. Lakiesityksen perusteluosassa esitetään, että yhteiskunnan nykyistä parempi häiriö-, kriisi ja katastrofivalmius edellyttävät toiminnan kehittämistä. Hallitus esittää, että pelastustoimella tulisi olla katastrofivalmiuden ja varautumisen koordinaatiossa nykyistä vahvempi rooli. Lakiuudistuksella pyritään saavuttamaan tilanne, jossa pelastustoimen organisointi nykyistä suuremmille vastuualueille edesauttaa yhteiskunnallisten poikkeustilojen hoidossa pelastustoimen mahdollisuuksia koordinoita toimintaa nykyistä paremmin. Toiminta edellyttää lakiesityksen perustelujen mukaan valtion ohjauksen tiivistämistä ja tehostamista. Erilaiset toimintamallit ja tietojärjestelmät ovat olleet omiaan heikentämään valtakunnallisia uudistuksia ja niiden läpi viemistä alue- ja paikallishallintoon. Uhkien torjunta ja mahdollinen varsinainen katastrofin aikainen toiminta vaatii parempaa ja valtakunnallisesti yhdenmukaista johtamista sekä yhteisen tilannekuvan nopeampaa luomista eri viranomaisten välillä.

JHL kannattaa yhdenmukaistamista ja ohjauksen sekä toiminnan tehostamista. Nykyisten 22 pelastustoimen organisaation sijasta 12–18 maakuntiin kytkettyä pelastustoimen organisaatiota voi nykyistä paremmin ja nopeammin vastata

yhteiskunnan kokonaisvaltaiseen suojeluun ja samalla ensihoito- ja muihin pelastustoimen perustehtäviin.

Lain 7 ja 8 §:ssä säädetään pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden asettamisesta ja niiden valmistelusta. Valtioneuvoston neljän vuoden välein vahvistamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet olisivat keskeinen osa pelastustoimen ohjausta, vaikka ne eivät olisi sellaisenaan maakuntien sitovia. Tavoitteilla on lain perusteluosan mukaan kuitenkin pelastustoimen lainsäädäntöä täydentävä rooli. Tavoitteet asetetaan seurantatietoihin perustuen. Seurantatiedoissa käsitellään esimerkiksi tulipaloja ja onnettomuuksia, ja talouden näkökulmasta sekä valtion että maakuntien talouslukuja ja valtioneuvoston asettamia finanssipoliittisia tavoitteita ja niiden toteutumista. Tavoitteet valmistellaan maakuntia kuullen, mitä JHL pitää tärkeänä.

9 §:ssä säädetään palvelurakenteen ja tietohallinnon ohjauksesta. Pykälän mukaan valtioneuvosto voi antaa maakuntaa sitovia hallintopäätöksiä, jotka voivat koskea esimerkiksi tarkoituksenmukaista henkilöstörakennetta, toimintavalmiuden määrittelyä riskien, vuodenaikojen tai vuorokauden ajan perusteella, sopimuspäätösten käytön periaatteita, paloasemaverkkoa ja ajoneuvo- ja muun kaluston yhdenmukaisuutta. Sitova päätös annettaisiin, mikäli 10 §:n omavalvontaohjelman mukainen valvonta on pettänyt tai 11 §:n mukainen neuvottelumenettely ei ole johtanut korjaaviin toimenpiteisiin. 12 §:ssä säädetään palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arvioinnista. Valtioneuvosto myös päättää laajakantoisista investoinneista maakuntalain 12 §:n mukaisesti. 14 §:n mukaan säädetään puolestaan pelastustoimen palvelutasopäätöksestä. Järjestämisvastuussa oleva maakunta päättää asiasta yhteistyösopimuksen osapuolina olevia maakuntia kuultuaan. Mikäli palvelutaso ei vastaa alueen tarpeita ja valtakunnallisia strategisia tavoitteita, valtioneuvosto voisi määrätä maakuntaa sitovasti pelastustoimen palvelutason.

JHL pitää tärkeänä, että maakunnilla on ensisijainen vastuu organisoida toimintansa niin, että se vastaa sekä valtakunnallisia tavoitteita, että toiminta-alueensa pelastustehtäviä. Edelleen on erittäin tärkeää, että valtioneuvosto kuulee kaikkia asianomaisia maakuntia asettaessaan sitovia päätöksiä keskeisissä organisaatiota koskevissa asioissa, ei vain järjestämisvastuullista maakuntaa. Taloudellisia tavoitteita, investointien rajoittamista ja neuvottelumenettelyä ei tule laatia liian tiukaksi ja byrokraattiseksi. Pelastustoimen kaluston, tietojärjestelmien ja organisaation tulee voida vastata kaikkina vuoden ja vuorokauden aikoina tehtäviin, jotka on asetettu sen hoidettavaksi.

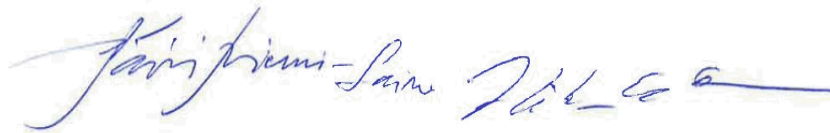
15 ja 16 §:ssä säädetään viranomaisvalvonnasta ja tiedonsaantioikeudesta. Viranomaisvalvonta ehdotetaan siirrettäväksi niiltä osin sisäministeriölle, kun se koskee palvelutason puutteita koskevia korjaavia määräyksiä. Lisäksi sisäministeriölle ehdotetaan säädettäväksi tiedonsaantioikeus niissä asioissa, jotka valvonnan vuoksi ovat välttämättömiä. JHL pitää ehdotettua muutosta valtakunnallisen ohjauksen ja yhdenmukaisuuden perusteella tarkoituksenmukaisena. Nykyiselle aluehallintovirastolle kuuluvasta laillisuusvalvonnasta säädetään erikseen maakuntalaissa.

Lakiesityksen 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi maakunnan varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. 18 §:ssä säädetään lisäksi siitä, miten valtio osallistuu pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen esimerkiksi kalustoa hankkimalla tai rahoittamalla valmiustoimintaa. Pelastustoimella tulee olla jatkuva valmius pelastustoiminnan johtamiseen, tilannekuvan muodostamiseen ja ihmisten pelastamiseen sekä evakuoimiseen riippumatta yhtäaikaisten tehtävien määrästä, tilanteen laajuudesta, kestosta tai pelastettavien määrästä. Häiriötilanteissa myös pelastustoimen oman toiminnan suojaamiseen on kiinnitettävä huomiota ja se on pystyttävä takaamaan. Säännöksen mukainen varautumisvelvoite koskisi vain julkisen hallinnon tehtävien hoitamista. Lain perusteluosassakin tuodaan esille, että

aiemmin monia kuntien itse hoitamia tehtäviä ostetaan nykyään muilta palvelutarjoajilta. Maakuntien pelastustoimen tulisi varmistaa itse tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen perus-, poikkeus- ja häiriötilanteissa. Lain perusteluosassa esitetään, että käytännössä tehtävien varmistus ja palvelujen jatkuvuuden turvaaminen voidaan tehdä ottamalla erinäisiä ehtoja ostopalvelusopimuksiin.

JHL peräänkuuluttaa pelastustoimen tehtävien moninaisuutta, haavoittuvuutta ja keskeistä roolia yhteiskunnan perustoimintojen ylläpitämisessä. Pelastustehtäviä ei tulisi keskeisiltä osin ulkoistaa yksityisten palvelutuottajien tehtäväksi. Ostopalvelusopimusten hallinnointi, valvonta ja kehittäminen eivät ole samalla tavalla mahdollisia, kuin valtakunnallinen ja maakunnan tason pelastustoimen johtaminen, ohjaus ja organisaation tarvittava muuttaminen omana työnä. Ostopalvelusopimuksia ei tulisi laatia kriittisimmille alueille ollenkaan.

Helsingissä 9.11.2016



Päivi Niemi-Laine

puheenjohtaja

Håkan Ekström

toimialajohtaja

Lisätiedot:

Minna Salminen, erityisasiantuntija: minna.salminen@jhl.fi, p. 050 445 5350

Hannu Moilanen, sopimustoimitsija: hannu.moilanen@jhl.fi, p. 040 310 1255