

Asia: VN/20323/2020

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

### **Valitkaa jompikumpi alla olevista vaihtoehdoista**

Lausunnonantajalla on lausuttavaa esitysluonnoksesta

### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Viite: Lausuntopyyntö, diaarinumero: VN/20323/2020

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

Hallituksen esitysluonnoksesta Suomen Sopimuspalokuntien Liitto toteaa seuraavaa:

Sopimuspalokuntatoiminnan osalta Suomen Sopimuspalokuntien Liitto näkee uudistuksessa sekä mahdollisuuksia että myös uhkia. Uudistuksessa esitetty valtiovallan vahvempi ohjaava rooli on pirstaleisen pelastustoimen osalta tervetullut uudistus, joka saattaakin olla erityisesti tarpeen siinä tapauksessa, että uudet hyvinvointialueet varsin väljän lainsäädäntökehyyksen puitteissa päättäisivät esimerkiksi merkittävässä määrin ulkoistaa keskeisiä osia kokonaisuuden kannalta marginaaliasemassa olevasta pelastustoimesta. Toteamme, että pelastus-toimen osalta uudistus saattaa olla erittäin merkityksellinen, mutta saattaa myös käydä niin, että muutokset jäävät lähinnä semanttiselle tasolle. Näin ollen suomalaisen sopimus-palo-kuntatoiminnan varmistaminen ja kehittäminen saattaisi edellyttää selvempiä ilmaisuja ei ainoastaan perusteluissa vaan myös itse lakiteksteissä. Alempana esitämme joitakin yksit-täisiä huomioita varsin mittavan lainsäädäntöpakettin eri yksityiskohtien osalta.

Yleistä

Sopimuspalokuntien yleinen yhteiskunnallinen arvo, vastuu toiminnasta epäselvä

On syytä pitää kaikessa toiminnassa mielessä, että toimiva sopimuspalokunta-järjestelmä on suomalaisen yhteiskunnan kannalta huomattavasti arvokkaampi resurssi kuin pelkästään päivittäisten operatiivisten palvelujen keskeisenä tuottajana. Akuutti-hädässä olevan kanssaihminen auttamisen ollessa yhdistävänä tekijänä järjestelmä kokoaa kansalaisia niiden yhteiskunnallisesta asemasta, uskonnosta, politiikasta ynnä muista ihmiskuntaa jakavista seikoista riippumatta tuottamaan yhdessä toisaalta nopeasti toimivia resursseja mutta toisaalta myös paikallista sosiaalista yhteistä hyvin-vointia, kansalaisyhteiskuntaa ja yleistä turvallisuuden tunnetta. Tämä tosiasia ei aina käy niinkään selvästi esille päivittäisistä vasteista käytävästä pelastusalan sisäisestä keskus-telusta. Siinä suhteessa operatiivinen palokuntatoiminta on lähinnä vain se ulkoinen viitekehys, jonka puitteissa sopimuspalokuntatoiminnan ydin eli yhteiskuntaa kokonaisuutena palveleva, äärimmäisen nopeaan toimintaan varautunut yleisturvallisuutta ja siihen liittyvää sosiaalista pääomaa tuottavana järjestelmänä kiteytyy. Kenelle päällim-mäinen vastuu tämän rakenteen olemassaolon turvaamisesta viime kädessä voisi kuulua, on toistaiseksi epäselvää, mutta sen yhteiskunnallinen tuotos ulottuu merkittä-vässä määrin operatiivista palveluja tarjoavien pelastuslaitosten ulkopuolelle.

### Sopimuspalokuntajärjestelmän strateginen kehittäminen

Hyvinvointialueiden osalta sopimuspalokuntien kokonaisvaltaisen roolin tunnista-minen, tunnustaminen ja vastuu sopimuspalokuntien toimintaolosuhteiden ja järjes-telmän kehittämisestä ei sellaisenaan ilmene hallituksen esityksen mistään osasta. Todettakoon kuitenkin, että lakipaketista ilmenevä sisäministeriön vahvempi ohjaava rooli on tervetullut elementti jokseenkin villiksi kasvaneen alueellisen pelastustoimen järjestelmään. Hyvin strukturoitu strateginen ote pelastustoimen kehityksestä mahdol-listaa myös sopimuspalokuntatoiminnan suunnitelmallisen kehittämisen sekä valta-kunnallisesti että aluetasolla. Jo vuosina 2020...2021 käyty rönsyilevä keskustelu palkatusta varallaolosta osoittaa, että yhteiskunnan turvallisuusjärjestelyiden tulisi olla kokonaisuutena paremmin hallittavissa. Ei ole kaukaa haettu sekään ajatus, että pelastustoimi aikojen saatossa hyvinkin voisi olla suoraan valtion vastuulla.

Jotta pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle olisi tarvittaessa myöhemmin vaiva-ton, olisi tarkoituksenmukaista, että lainsäädäntöön jo tässä vaiheessa sisällytetään mekanismi, jolla pelastustoimen tai sen osien mahdollinen ulkoistaminen hyvinvointi-alueelta yksityisille toimijoille voitaisiin jälkeinpäin hallitusti purkaa. Samaten siihen on syytä sisällyttää nykyisten sopimuspalokuntien toiminnan jatkuvuutta edesauttavia mekanismeja.

### Sopimuspalokuntien tasapuolinen kauaskantoinen kohtelu

On syytä todeta, että yhteiskunnallinen kokonaisuus edellyttää vahvan sopimus-palokuntien roolin kaikissa miellellävissä olevissa pelastustoimen järjestämismalleissa. Sopimuspalokuntia onkin varsin ansiokkaasti mainittu dokumentin eri osioissa, kuiten-kin painottaen lähinnä päivittäistä operatiivista palvelutuotantoa. Sopimuspalokunta-toiminta laajemmin tarkasteltuna on kuitenkin jossain määrin arka yksittäisiin moti-vaatiota heikentäviin ilmentymiin. Yksi sellainen on yksittäisen palokunnan tulevai-suus, jolloin on syytä muistaa, että sopimuspalokuntien ”vahvuus” on vuodesta toiseen vaihteleva ominaisuus, jossa keskeisenä tekijänä on yksittäisen palokunnan henkilöstö ja etenkin vastuuta kantavat yksittäiset palokuntalaiset. Jonkun yksittäisen palokunnan suosiminen toisten kustannuksella saattaa olla kohtalokasta sekä muille palokunnille että pitkällä tähtäyksellä suosiossa olevan palokunnan palvelutuotannollekin, jos tämä palokunta pääsee luontaisen vaihtelun puitteissa vaikkapa tilapäisesti heikentymään. Silloin muista, järjestelmästä mahdollisesti poistuneista palokunnista tai palokuntalaista ei olekaan enää vajeen paikkaajia, koska kokemus on osoittanut, että henkilöstön siirty-minen palokunnasta toiseen on kovin marginaalinen ilmiö. Jos

palokunnan jättää, niin se on yleensä lopullinen valinta. Jos tämä jättäminen tapahtuu sen seurauksena, että palokunnan sopimussuhteeseen tulee katkos, niin lopputulos on hälytyskelpoisten palo-kuntalaisten kokonaismäärän vähentyminen.

Hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä tulisikin selkeästi varmistua siitä, että nykyisen alueellisen pelastustoimen kaikille olemassa oleville sopimuspalokunnille tulee riittävän pitkäksi ylimenokaudeksi taata sopimussuhteen jatkuminen, ja tämä sellaisissakin tapauksissa, että hyvinvointialue päättäisikin esimerkiksi ulkoistaa pelastustoimen osan tai kokonaisuuden kolmannelle osapuolelle.

Joitakin irrallisia havaintoja lakipaketista luettavista erinäisistä kohdista

Vertailumaiden valinta epätasapainoinen

Nyt käsiteltävä ehdotus kuvaa pelastustoimen järjestelyitä joissakin muissa Euroopan maita. Mukana vertailussa ovat Ruotsi, Norja, Tanska, Viro, Iso-Britannia ja Irlanti. Sen sijaan ei sanallakaan mainita, että mainituista maista poiketen sellaisissa maissa kuin Saksa, Itävalta, Sveitsi ja Ranska on pelastustoimi Suomen tavoin rakentunut merkittävästi sopimuspalokuntia huomioiden. Ruotsin osalta unohdetaan mainita, että siellä palkattuihin sivutoimisiin perustuva pelastustoimi näkee suuria haasteita etenkin työaikadirektiivin valossa.

Pelastustoimen järjestäminen hyvinvointialueella epäselvä

Esityksen mukaan pelastustoimen järjestämisvastuu olisi hyvinvointialueilla, mutta mistään ei käy selvästi ilmi, miten sen tulisi olla järjestettynä, pois lukien viittaus nykyiseen pelastuslain määräykseen, että alueellisessa pelastustoimessa tulee pelastus-toimen tehtävien hoitamista varten olla pelastuslaitos. Pelastuslaki on kuitenkin muutosprosessin kohteena, joten myös pelastuslaitosten rooli tulevaisuudessa saattaa olla uudelleen arvioitavissa. Tällöin ei mistään ilmene, että pelastuslaitosta mahdollisesti tulotaisiin vaatimaan myös hyvinvointialueilta, vaan päinvastoin on suullisesti esitetty, että hyvinvointialueet itse asiassa saisivat järjestää pelastustoimensa aivan kuten itse katsovat tarkoituksenmukaiseksi, vaikkapa ostamalla yksityiseltä palvelun-tarjoajalta.

Asiakirjoista jää avoimeksi, miten jokseenkin vapaa pelastustoimen järjestämismalli sopii sen kanssa yhteen, että ainakin sopimuspalokuntien osalta on koko ajan painotettu sitä, että merkittävää julkista valtaa edellyttäviä tehtäviä ei voida antaa niiden vastuulle. Pelastustoimen eri osa-alueiden osalta (kuten mm. tarkastustyö, operatiivinen johtaminen) jää julkisen vallan käyttäjätaho näin ollen jossain määrin epäselväksi, var-sinkin, jos pelastustoimi onkin ulkoistettu vaikkapa kaupalliselle toimijalle.

Hyvinvointialueen palvelutasopäätösprosessin heikkous

Alueellisessa pelastustoimessa on alueen itse itselleen asettama palvelutasopäätös eli toiminnan laadulliset, taloudelliset ja toiminnalliset kehykset saatettava yksittäisten kuntien kommentoitavaksi, vaikka ei kommentteja välttämättä tarvitse sitten vahvistuksessa huomioida. Tämä onkin ollut yksi kanava, jonka kautta myös alueen sopimus-palokunnat ovat voineet vaikuttaa niiden toimintaa keskeisesti sääteleviin puitteisiin. Hyvinvointialueiden osalta tällainen kuntien kuuleminen on katsottu tarpeettomaksi sillä perusteella, että kunnat eivät enää vastaa kustannuksistakaan.

Joissakin kunnissa on paikallisturvallisuus ollut eräs keskeinen teema (mm. teollisuutta houkuttelevana elementtinä) mutta esitetyn järjestelyn mukaan ainoastaan Helsingin kaupunki pystyisi kuntana tällaista elementtiä jatkossa systemaattisesti hyödyntämään.

Esitetyn mukaan ainoa ulkoapäin hyvinvointialueen palvelutasoon vaikuttava kanava olisi valtakunnan tason palvelutasopäätös, jonka vaikutus hyvinvointialueen itselleen määrittämään palvelutasoon olisi aluehallintoviraston valvonnassa. On epäilty, että alle 2 % hyvinvointialueen toiminnoista edustavan pelastustoimen erityispiirteet sopimus-palokuntatoimintaa mukaan lukien saattaisi jäädä vähemmälle huomiolle, kun pelastus-toimen palvelutaso vahvistetaan. Tällä saattaisi olla jopa erittäin vakavia vaikutuksia hyvinvointialueen sopimuspalokuntien toimintaolosuhteisiin.

#### Palokunta- ja toimitilasopimusten käsittelyn epäselvyys

Palokuntasopimusten ja toimitilojen osalta esityskokonaisuus on epäselvä. Jää mm. epäselväksi, kuuluvatko pelastuslaitosten kunnilta vuokraamat tilat ”siirrettävien sopimusten piiriin”. Näin näyttäisi toki olevan, mutta asiasta on syytä saada täysi varmuus, koska nimenomaan moni sopimuspalokunta toimii tällaisissa tiloissa. Uudistusta koskevan lainsäädännön voimaantulakiesityksen 22 § 2 momentin perustelut sisältävät tämän osalta jossain määrin jopa vaarallisen tulkinnanvaraisen kirjauksen, eli ”Hyvinvointialue vuokraa tällöinkin siirtymäkauden ajaksi vain ne tilat, jotka tosi-asiallisesti ovat hyvinvointialueen vastuulla olevan toiminnan käytössä.” Sopimus-palokunta-kentällä on jo alueellisessa pelastustoimessa ilmennyt tapauksia, missä pelastuslaitos on yksipuolisesti katsonut, että ”VPK ei tarvitse sitä taikka tätä”, ja se näkemys on erityisesti kohdistunut juuri tiloihin, ja erityisesti palokuntayhdistysten itse omistamiin tiloihin. Sopimuspalokuntien tilat ovat kuitenkin mitkä ovat, rakennettu aikojen saatossa niihin paikkoihin, ”missä sopimuspalokuntaa on tarvittu” (vrt. selvitys-mies Pekka Myllyniemen alueellistamisselvitys ”Onnettomuusriskit hallintaan”, SM 3/2000), ja kaikki yritykset tilojen karsimiseen lyhytnäköisen kustannusajattelun pohjalta ovat olleet omiaan haittaamaan sopimushenkilöstön motivaatiota. Tällaiseen ei ole hyvinvointialueillakaan varaa ainakaan toiminnan käynnistämisvaiheessa.

#### Voimassa olevien sopimusten siirto epäselvä, siirtymäkausi liian lyhyt

Nyt voimassa olevien palokuntasopimusten siirtyminen pelastustoimen alueelta hyvinvointialueelle on epäselvä. Siitä on toki ollut maininta sisäministeriön kotisivuilla, mutta lainsäädäntöpaketista näyttäisi puuttuvan siitä selvä tahdonilmaisu. Sen sijaan aineistosta ainakin ilmenee, että suunniteltu siirtymäkausi ulottuisi vain vuoden 2025 loppuun. Tämä ei ilmene suoraan tekstistä, vaan kovin epäsuorasti voimaantulolain 68 §:n perusteluista. Pykälä koskee avustusten takaisinmaksua, ja siinä onkin sitten maininta, että hyvinvointialue voisi sanoa palokuntasopimuksia irti 22 §:ssa mainitun siirtymäkauden eli 31.12.2025 jälkeen. Mainitun 22 §:n perustelu mainitun 68 §:n perustelun valossa onkin ainoa kohta, missä palokuntasopimuksiakin koskeva suunniteltu siirtymäkausi on selkeästi esitetty. Olkoon miten tahansa, sopimuspalokunta-toiminnan häiriötön jatkuvuus edellyttää:

- a) että kaikki nyt voimassa olevat palokuntasopimukset sellaisinaan siirtyvät pelastustoimen alueelta hyvinvointialueelle, ja
- b) että ylimenokausi (eli aika, minkä jälkeen nykyiset palokuntasopimukset vasta voisivat olla yksipuolisesti irtisanottavissa) on riittävän pitkä, jotta sopimus-palokuntien roolia uudessa pelastustoimen järjestelyssä olisi arvioitavissa ja palokunnilla olisi mahdollisuus omilla toimenpiteillä kehittyä vastaamaan mahdollisia uusia haasteita.

Todettakoon, että kun pelastustoimi aikoinaan siirtyi kunnallisesta alueelliseksi, niin keskeisten toimijoiden välillä (Suomen Kuntaliitto ja Suomen Sopimuspalokuntien Liitto) sovittiin

siirtymäkaudeksi seitsemän (7) vuotta, mikä myös käytännössä toteutui. Siihen nähden esitetty siirtymäkausi 2023...2025 on aivan liian lyhyt, ottaen mm. huomioon, että kun aikoinaan siirryttiin alueelliseen pelastustoimeen, siirtyi mukana merkittävä osuus oman lähialuekunnan toimintaa tuntevat palopäälliköt alueen uusiin tehtäviin.

Pelastusalueen toiminnassa sopimuspalokuntien rooli on merkittävä ja edustaa kustan-nuksiltaankin 18 % pelastustoimen kokonaismenoista, mutta hyvinvointialueiden kokonaisuudessa sopimuspalokuntatoiminta kokonaisuutena edustaisi enää 4 promillea hyvinvointialueen menoista. Näin ollen on epätodennäköistä, että poliittisten päätöksentekijöiden keskeinen huomio ainakaan toiminnan alkuvaiheessa kiinnittyisi mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin sopimuspalokuntakentällä, missä mahdollisilla häiriöillä kuitenkin olisi merkittävä ja pahimmassa tapauksessa välitön vaikutus paikalliseen turvallisuuteen.

Näin ollen esitämme, että kaikkien voimassa olevien palokuntasopimusten siirtä-mismekanismi ja riittävän pitkä siirtymäkausi selkeästi kirjattaisiin säädös-tekstiin.

Vastuiden siirto yleisemminkin epäselvä

Kaiken kaikkiaan vastuiden siirtyminen on jokseenkin epäselvästi kirjoitettu toimeen-panolain 22...26 §§:ssä, missä on käsitelty kuntien hallinnassa olevien tilojen, irtaimiston ja sopimusten siirtämisestä hyvinvointialueille. Ilmeisestikään ei ole syvällisemmin paneuduttu sopimuspalokuntien jossain määrin muusta toiminnasta poikkeavaan sopimusproblematiikkaan, missä palokuntasopimukset pääsääntöisesti joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta on tehty ei niinkään yksittäisen kunnan vaan kuntien yhteisesti ylläpitämän alueen pelastustoimen kanssa. Sama koskee silloin myös tilojen vuokrasopimukset siinä, missä tilat ovat palokuntayhdistysten omistuksessa.

Eräs toimitiloihin liittyvä epäselvyys koskee muiden kuin kuntien tai palokuntien omistamia paloasematiloja. Joillakin alueilla tällaisia tiloja on myös kuntayhtymien tai kunnallisten liikelaitosten hallinnassa, jolloin niitäkin varten on saatu Palosuojelu-rahaston avustusta. Hallituksen esityksestä ei näyttäisi käyvän aivan kirkkaanselvästi ilmi, miten tällaisten tilojen hallinta ja etenkin peruskorjausten muotoista ylläpitoa on tarkoitettu järjestettäväksi.

Siirtopykälä olisi näin ollen tältäkin kannalta hyvä täydentää palokuntasopimuksien ja niihin liittyvien tilojen hallintaa koskevilla selvillä siirtomääräyksillä.

Kustannusrakenteesta

Esitys ansiokkaasti analysoi hyvinvointialueiden ja niiden eri osatoimintojen kustannusrakennetta. Pelastustoimen osalta analyysi aivan oikeasti toteaa, että kustannus-nousun täysimääräinen hillintä toteutunee vasta monen vuoden jälkeen. Emme tässä ota kantaa perusteluissa esitetyn kustannusjaon oikeellisuuteen, mutta toteamme, että vaikka sopimuspalokuntatoiminta on varsin kustannustehokasta niin se ei ole ilmaista, joten riittävä rahoitus on myös sopimuspalokuntatoiminnan peruste. Siinä suhteessa sopimuspalokuntia on monella pelastustoimen alueella kuitenkin pidetty vasta rahoitus-rakenteen ääripäässä, eli siinä, mihin säästöjä on yritetty ensisijaisesti kohdistaa. Näin ollen rahoituksen on niukkuus joskus pahastikin vaikuttanut kielteisesti palokunta-laisten motivointiin. Vastaavasti on joitakin toiminnan kannalta keskeisiä asioita kuten varmatoiminen hälyttämisjärjestelmä, tiettyjen työantajavelvoitteiden täyttäminen kuten osittain myös koulutus jääneet alueesta riippuen enemmän tai vähemmän puut-teelliseksi. Näiden vajeiden korjaaminen tulisi ottaa rahoituslaskelmissa huomioon, koska perus- tai kumuloitua vaje on edelleenkin olemassa.

## Yhteistyön painotus pelastustoimen järjestämislaissa

Pelastustoimen järjestämislakiehdotuksen 8 § 2 momentti on tervetullut ainakin siltä osin kuin se esittää säännöllisten ja systemaattisten yhteistyörakenteiden muodosta–mista hyvinvointialueen ja sopimuspalokuntien välille.

### Pelastustoimen tuottavuus parannettavissa

Esitys kiinnittää ansiokkaasti huomiota pelastustoimen tuottavuuden parantamiseen, johon sopimuspalokuntien nykyistä strukturoidumpi käyttäminen antanee hyviä mahdollisuuksia.

### Valvonnan tehostaminen tervetullut yhtenäisyyden varmistukseen

Pelastustoimen järjestämislain ehdotus valvonnan tehostamiseksi on tervetullut kehitys-suunta, olkoonkin, että esitys toteaa, että pelkästään kanteluihin perustuva valvonta-mekanismi on riittämätön. Ainakin sopimuspalokuntatoiminnan osalta tämä pitää ehdottomasti paikkansa, koska palokuntalaisten henkilökohtaiseen motivaatioon perustuva sopimuspalokuntatoiminta on varsin herkkä esim. viranhaltijoista peräisin oleville ylilyönneille, olkoot niiden perusteet vaikka kuinka hyvin yksittäistapauksissa kuvattu.

### Sopimuspalokuntien rooli kirjoitettava auki pelastustoimen järjestämislakiin

Lopuksi todettakoon, että vaikka hyvinvointialueiden perustamisessa on yleisellä tasolla kyse paljon suuremmasta kokonaisuudesta kuin pelastustoimesta, niin pelastustoimen siirtymisen onnistuminen on kaikkia kansalaisia pahimmassa tapauksessa päivittäin koskeva asia, jossa nimenomaan sopimuspalokuntatoiminnalla on palvelujen tuottamisessa keskeinen rooli. Se rooli pitää toisaalta eri keinoin varmistaa ja toisaalta tietoisesti myös tunnustaa. Näin ollen olisi kohtuullista sekä motivoinnin ja mahdollisten tulkinnanvaraisuuksien kannalta tarkoituksenmukaista, että sopimuspalokuntien keskeinen rooli olisi kirjattu ei ainoastaan erinäisiin perusteluihin vaan selkeästi myös itse pelastustoimen järjestämislakiin. On vaikea mieltää järjestelmää, olkoon se sitten pelastuslaitos tai kaupallinen toimija, jossa muulla tavalla kuin sopimuspalokuntatoimintaa hyödyntämällä voitaisiin hyvinvointialueiden puitteissa ylläpitää koko valtakuntaa kattavaa ja vähintään nykytasosta palvelua tarjoavaa turvallisuusverkostoa kohtuuhintaan. Se tosiasia tulisi näkyä myös itse lakiteksteissä ja erityisesti pelastustoimen järjestämislaista.

Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry, psta

Maskonen Ari  
Suomen Sopimuspalokuntien Liitto