

## SUOMEN PALOMIESLIITTO SPAL RY:N LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISESTÄ HE 16/2017 vp

### Hallintovaliokunnalle

Suomen Palomiesliitto SPAL ry antaa otsikkoasiassa seuraavan kirjallisen asiantuntijalausunnon:

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategiseen ohjelmaan (29.5.2015) on kirjattu pelastustoimen osalta seuraavaa:

*"Pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinointia vahvistetaan ja parannetaan valtakunnan tason pelastusviranomaisten toimesta. Selkeytetään pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten johtamista sekä koordinointia laaja-alaisen uhkien torjunnassa. Ympäristöonnettomuuksien operatiivinen johtovastuu merialueilla siirretään sisäministeriölle. Pelastusalan kustannustehokkuutta ja urapolkuja kehitetään uudistamalla koulutusjärjestelmää sekä kehittämällä sopimuspalokuntajärjestelmää."*

Em. hallitusohjelman kirjauksen nojalla ja sote- ja maakuntauudistusten yhteydessä myös pelastustoimi on tarkoitus uudistaa. Pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on:

- taata kustannustehokas, yhtenäinen ja laadukas pelastustoimi koko maassa,
- varmistaa pelastustoimen resurssien tehokas käyttö niin, että pelastustoimen toimintavalmius ei heikkene,
- varautua myös harvinaisiin suuronnettomuuksiin tai luonnonkatastrofeihin kaikkialla Suomessa,
- varmistaa, että pelastustoimen mahdollisuudet toteuttaa ensihoitoa ja yhteistyöhyödyt sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa säilyvät sekä
- vahvistaa ja parantaa pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinaatiota.

Sisäministeriö lähetti 1.9.2016 pelastustoimen järjestämislakiluonnoksen lausuntokierrokselle. Luonnokseen annettujen lausuntojen johdosta eduskunnalle annettiin 9.3.2017 hallituksen esitys pelastustoimen järjestämislaista, joka oli sisällöllisesti muuttunut merkittävästi lausuntokierroksella olleesta lakiluonnoksesta.

Palomiesliitto katsoo, että hallitusohjelman kirjaudet ja pelastustoimen uudistuksen tavoitteet olisivat olleet toteutettavissa luonnosversion pohjalta huomattavasti vaikuttavammin verrattuna eduskunnalle nyt annetun esityksen sisältöön.

Merkittävin muutos nyt annetun esityksen ja alkuperäisen luonnoksen välillä on pelastusalueiden lukumäärä. Luonnoksessa (1.9.2016) pelastustoimi oli tarkoitus järjestää viidellä alueella. Eduskunnalle annetussa esityksessä (9.3.2017) pelastustoimi järjestetään kaikkien 18 maakunnan toimesta. Alueellisia muutoksia tapahtuu vähäisessä määrin Keski-Pohjanmaalla, hieman merkittävimpiä Pohjois-Pohjanmaalla (jossa Jokilaaksojen ja Oulu-Koillismaan pelastuslaitokset yhdistyvät) ja erityisen merkittäviä muutoksia tapahtuu Uudellamaalla, jossa neljä pelastuslaitosta (Itä-Uusimaa, Länsi-Uusimaa, Keski-Uusimaa ja Helsinki) yhdistyvät. Syntyvästä Uudenmaan alueen pelastuslaitoksesta tulee kooltaan (henkilöstö ja talous) ylivertainen valtakunnan muihin pelastuslaitoksiin verrattuna.

Palomiesliitto katsoo, että tavoiteltu kustannustehokkuus ei toteudu esitetyssä 18 maakunnan mallissa. Kustannusten kasvua ei kyetä hillitsemään nykyisestä vuosittaisesta 1,8 prosentin kasvusta

alaspäin. Käytännössä nykyisistä 22 pelastuslaitoksesta 16 jatkaa 1.1.2019 entiseen tapaansa. Järjestäjäksi tulee maakunta nykyisten alueen kuntien sijaan. Tästä seuraa mahdollisesti merkittäviäkin siirtymävaiheen kustannuksia. Uudenmaan laitokselta ei voida olettaa syntyvän kustannussäästöjä huomioiden laitoksen koko, asema ja merkittävyys valtakunnan tasolla.

Viiden alueen malli olisi mahdollistanut jatkossa tapahtuvien eläköitymisten kautta kustannusten nousun hillitsemisen. Eläköitymisen kautta vapautuvia resursseja olisi voitu osin kohdentaa pelastustoimen ydintehtäviin sekä toisaalta osin puhtaisiin säästöihin. Lisäksi päällekkäisiä toimintoja olisi voitu karsia ja keskittää.

Myös ikääntyvien pelastajien urapolkujen suunnittelu olisi vihdoinkin voitu saada käyntiin suuremmissa yksiköissä. Nyt on oletettavaa, että mikään ei Uttamaata lukuun ottamatta tule muuttamaan ja edelleen 10 vuoden päästä ollaan tilanteessa, jossa yhdessä ihmetellään mitä tehdään ikääntyneille ja toimintakykynsä menettäneille pelastajille. Tältä osin Palomiesliitto ei allekirjoita hallituksen esityksen kirjausta tulevasta urapolkujen kehittämisestä.

Hallitusohjelman kirjaus sekä pelastustoimen uudistamisen tavoite vahvistaa ja parantaa pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinaatiota toteutuu esityksessä Palomiesliiton näkemyksen mukaan osittain. Toisaalta maakunnat ovat itsenäisiä palvelun järjestäjiä, jotka viime kädessä ratkaisevat pelastustoimen sisällön maakunnan sisällä. Vaikka valtiovalan pelastustoimen sanavaltaa on esityksessä nykyiseen lakiin verrattuna lisätty, jää kuitenkin nähtäväksi, miten paljon tämä tulee vaikuttamaan esimerkiksi pelastustoimen toimintatapojen yhtenäistämiseen. 1.9.2016 annettu luonnos olisi mahdollistanut Palomiesliiton näkemyksen mukaan vahvemman roolin pelastustoimen ylimmälle johtajalle eli sisäministeriölle.

Pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on varmistaa pelastustoimen resurssien tehokas käyttö niin, että pelastustoimen toimintavalmius ei heikkene. Toimintavalmiuden säilyttämisessä on valtavasti tekemistä jo nykyisellään eikä ole oletettavaa, että esitetty 18 maakunnallisen pelastuslaitoksen malli mitenkään helpottaisi nykytilannetta. Tällä hetkellä toimintavalmius on erittäin huono suurempien kaupunkien ulkopuolella. Palvelutasopäätösten minimivahvuuksista on tullut maksimivahvuuksia, eikä asiaa helpota sopimuspalokuntien savusukellusohjeen edellyttämien toimintakykyisten henkilöiden jatkuva väheneminen. Jo tällä hetkellä monissa maakunnissa ei ole täysin poikkeuksellista se, että jo II-riskialueella ollaan toisinaan tilanteissa, joissa alueellisesti toimintakykyisten pelastajien toimintavalmius ja kirjavahvuus on pyöreä nolla.

Maakuntien vahvuudet pelastustoimen osalta on koordinoitusti saatettava riittävälle tasolle. Tämä on paitsi pelastustoimen johtajan eli sisäministeriön mutta myös nykyisten aluepelastuslaitosten sekä tulevien maakuntien asia. On välttämätöntä, että sisäministeri Paula Risikonkin peräänkuuluttamia ”tekeviä käsiä” saadaan nopeasti lisättyä. Muussa tapauksessa tavoite yhtenäisestä ja laadukkaasta pelastustoimesta koko maassa voidaan unohtaa. Nykytilanteessa pelastustoimen maksajat eli kansalaiset eivät saa valtakunnassa missään nimessä edes teoreettisesti arvioiden ja riskialueluokituksetkin huomioiden yhdenvertaista palvelua. Mikäli asialle ei tehdä mitään, pelastustoimen toimintavalmius ja laadukkuus tulee edelleen heikkenemään. Tällöin Palomiesliiton kanta on, että pelastustoimesta vastuussa olevien tahojen eli sisäministeriön ja tulevien maakuntien on kansalaisia asiasta rehellisesti ja suoraan informoitava. Veronmaksajilla on omissa maakunnissaan oikeus tietää, mikäli heiltä edellytetään omatoimisen varautumisen tehostamista ja lisäämistä.

Järjestämislain esityksessä on kirjaus:

*”Valmiusjärjestelyjä optimoitaisiin niin, että otetaan huomioon vaihtelut riskeissä vuorokauden ja*

*vuodenajan mukaan.”*

Palomiesliitolle ei ole täysin selvää, mitä em. kirjauksella tarkoitetaan. Mikäli tarkoitus on miehistövahvuuksia muokkaamalla saada päivystykseen erilaiset miehistövahvuudet eri vuorokauden-, viikonpäivän- tms. ajoille (ns. painopistevuorot), ei kirjauksen tavoite käytännössä ole toteutettavissa. Palomiesliitto viittaa edellä lausumaansa päivystyksen vahvuuksista. Riskit voivat vaihdella yhteiskunnassa eri aikoina, mutta jos pelastustoimen operatiivinen vahvuus on laskettu minimivahvuuteen, ei päivystyksen valmiusjärjestelyissä ole enää mitään optimointia tehtävissä. Ei ainakaan, mikäli edes nykyinen pelastustoimen toimintavalmius halutaan jatkossa säilyttää.

Pelastustoimen uudistamisessa on pyritty varmistamaan se, että myös jatkossa pelastustoimi voi tuottaa ensihoitoa. Tätä tavoitetta on perustettu mm. pelastustoimen ja ensihoidon synergiaeduilla. Palomiesliitto toteaa, että tämä tavoite ollaan uudistuksen myötä kohtuullisesti saavuttamassa.

Ensihoito ei kuitenkaan ole eikä siitä mitään ilmeisemmin koskaan tule pelastustoimen lakisääteistä tehtävää. Terveystenhuoltolaissa ensihoitopalvelu määritellään terveydenhuollon toiminnaksi, jonka tehtävänä on vastata ensisijaisesti terveydenhuollon laitosten ulkopuolella olevien kiireellistä apua tarvitsevien potilaiden hoidosta. Ensihoitopalvelu on luonteeltaan ei-taloudellista viranomais toimintaa ja osa yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.

Ensihoito tulee olemaan maakunnan järjestämistä varten kuuluvien sosiaali- ja terveysten palvelujen osa. Pelastustoimeen ensihoito linkittyy vain siten, että pelastustoimella on mahdollisuus tuottaa alueen ensihoitopalveluja, mikäli tästä maakunnan (nykyisin sairaanhoitopiirin) kanssa näin sovitaan. Pelastustoimella ei siis ole lainkaan subjektiivisia oikeuksia ensihoitoon nähden. Maakunnan sote-viranomaiset voivat yksipuolisilla päätöksillään eriyttää ensihoidon pelastustoimesta. Tätä taustaa vasten Palomiesliitto katsoo, että ensihoito ja sen liittyminen pelastustoimeen on saanut pelastustoimen uudistuksessa ainakin osittain liian keskeisen aseman. Pelastustoimen ydintehtävät ja niiden kehittäminen ovat uudistuksessa jääneet ensihoidon varjoon.

Vaarana on, että pelastustoimen palvelut tuotetaan ensihoito-edellä periaatteella ja ensihoidon ehdoin. Muodostetut ja suunnitellut hybridiyksiköt ovat yksi esimerkki tästä kehityksestä. Teoriatasolla hybridiyksiköiden ajatus on ollut hyvä: hybridiyksikkö voi osallistua tarpeen mukaan ensihoito- tai pelastustoimen tehtäviin. Käytäntö on kuitenkin osoittanut ainakin tietyillä alueilla, että hybridiyksiköstä on ajan myötä muodostunut käytännössä 100 %-sti ensihoidon yksikkö, joka ei osallistu pelastustoimen tehtäviin. Tällöin hybridiyksikköön sijoitettu palomies-pelastaja vähentää jälleen pelastustoimen jo entuudestaan olematonta toimintavalmiutta.

Jo nyt ensihoidon korostettu asema pelastustoimessa on aiheuttanut eräillä alueilla vakavia ongelmia pelastustoimen ydintehtävien suorittamisessa. Palomies-pelastajia on sidottu ensihoitoon ja hybridiyksiköihin siten, että palvelutasopäätöksen mukaiset vahvuudet alittuvat pelastustoimessa säännöllisesti. Kuten aiemmin on jo mainittu, on ollut jopa tilanteita, joissa II-riskialueella ei ole ollut pelastustoimen valmiudessa ainuttakaan pelastajaa. Palomiesliiton jäsenistöltä saatujen tietojen mukaan toimintakykyisten pelastajien alhainen toimintavalmiuslukumäärä on johtanut siihen, että savusukellustehtävissä on ainakin eräillä alueilla pikemminkin sääntö kuin poikkeus se, että savusukellusparilla ei ole lainkaan turvaparia. Viimeksi mainittu tilanne on työturvallisuus sekä vastuukysymykset huomioiden täysin kestävä.

Jotta edellä mainituilta alimiehitys- ja työturvallisuusvaaratilanteilta jatkossa vältytään, Palomiesliitto katsoo, että pelastustoimeen on luotava pikaisesti valtakunnalliset palvelutasot ja mittarit.

Ensihoito ei ole yksin vastuussa pelastustoimen heikoista toimintavalmiuksista, mutta on osaltaan vaikuttamassa tilanteeseen. Jos pelastustoimen tarkoitus on jatkossakin toimia merkittävänä

ensihoidon tuottajana, on tätä tarkoitusta varten viimeistään nyt kohdistettava merkittäviä lisäresursseja.

Palomiesliitto toteaa vielä, että pelastustoimen kokonaiskuvan, uudistusedellytysten ja myös alan arvostuksen ja uskottavuudenkin kannalta olisi välttämätöntä, että lainsäätäjillä olisi yhtenäistä tietoa pelastustoimessa työskentelevien päätoimisen henkilöstön lukumäärästä. Esityksen sivulla 4 todetaan, että pelastustoimessa työskenteli vuonna 2014 yhteensä 5 747 henkilöä. Toisaalta maakuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu vuonna 2015 pelastuslaitoksissa työskentelevän yhteensä 6 640 päätoimista henkilöä. Toisaalla samassa esityksessä on todettu, että kunnallisessa pelastustoimessa työskenteli vuonna 2015 yhteensä 6 000 henkilöä. Eri vuosiluvut eivät selitä eroavaisuuksia henkilöstön määrässä, kun vielä huomioidaan Pelastusopiston julkaisema luku, jonka mukaan pelastuslaitosten päätoimista henkilöstöä oli vuonna 2015 yhteensä 5 796.

Huolimatta edellä esitetystä kritiikistä Palomiesliitto toteaa, että esitykseen liittyy paljon hyvääkin. Esityksessä on tiedostettu pelastustoimen valtakunnallinen tarve yhtenäisille toimintatavoille ja käytännöille. Tämä on mahdollista ennen kaikkea valtakunnallista ohjausta ja valvontaa tehostamalla. Nyt esityksessä on otettu ensimmäiset varovaiset askeleen ministeriövetoiseen johtovastuuseen. Palomiesliitto pitää tätä hyvänä avauksena ja tulevaisuuden suuntana.

Palomiesliitto pitää myös ensihoidon varmistamista pelastustoimen tulevaisuudessakin toteuttamana tehtävänä pääsääntöisesti hyvänä asiana. Ensihoidon osalta on kuitenkin huomioitava se, että ensihoidon varjolla ei voida vaarantaa pelastustoimen lakisääteisiä ydintehtäviä.

Kaiken kaikkiaan Palomiesliitto katsoo, että hallituksen esitys pelastustoimen järjestämisestä on mainio pelastustoimen uudistamisen aloittava säädös. Uudistusta on kuitenkin mahdollisimman pian jatkettava, jotta turvallisuus voidaan pelastustoimen osalta jatkossa yhteiskunnassa varmistaa.

Vantaalla 25.5.2017

Kim Nikula  
Järjestön johtaja, SPAL  
puh. 040 716 1805

Pasi Jaakkola  
Edunvalvontajohtaja, SPAL  
puh. 045 854 1989