

Kaupunginhallitus
Kaupunginhallitus

§ 68
§ 85

08.02.2021
22.02.2021

LAUSUNTO TOIMINTAVALMIUSJÄRJESTELYJEN UUDISTAMISESTA PELASTUSTOIMESSA

59/0.10/2021

KHALL § 68

Jokilaaksojen pelastuslaitos pyytää lausuntoa toimintavalmiusjärjestelyjen uudistamisesta viimeistään 24.2.2021.

Uudistuksen tausta

Pelastustoimessa on vuosikymmenten ajan lähes koko Suomessa varmistettu pelastustoiminnan kiireellistä palvelutuotantoa sopimalla työntekijöiden ja viranhaltijoiden sekä sopimushenkilöstön hälytettävyydestä vapaa-ajaltaan vapaa-muotoisen varallaolon avulla.

Pelastustoimen varallaoloihin liittyvä oikeuskäytäntö on vuoden 2015 jälkeen muuttunut alkaen Korkeimman oikeuden päätöksestä KKO 2015:48. Suomalaiseen oikeuskäytäntöön vaikuttaa myös EU-tason tuomioistuinratkaisu (EUT-518/15 ns. Matzak-tapaus). Viimeisimpiä asiaan vaikuttavia ratkaisuja Suomessa ovat Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisu 8.4.2019 (518/443) johon Korkein oikeus ei antanut valituslupaa (27.11.2019, S2019/332) sekä Työtuomioistuimen ratkaisu 2020:30.

Suomessa eri oikeusasteissa jo ratkaistujen kanteiden lisäksi on vireillä työtuomioistuimessa useita eri pelastuslaitoksia koskevia varallaoloihin liittyviä jälkikäteisiä palkkasaatavavaatimuksia ja ilmeisesti myös eri käräjäoikeuksiin on sopimushenkilöstön osalta vastaavia vireillä. EU-tuomioistuimessa on vireillä ainakin yksi merkittävä varallaoloihin liittyvä oikeuskäsittely (EU C-580/19) (vireille 30.7.2019). Lisäksi loppuvuodesta 2020 on eräissä pelastuslaitoksissa tullut runsaasti lisää jälkikäteisiä palkkasaatavavaatimuksia ilmi. Näissä on haastettu myös nykyistä meillä käytössä olevaa varallaolijan valmiusaikaa täydeksi työajaksi.

Jokilaaksojen pelastuslaitoksen osalta on vireillä kaksi kannetta Työtuomioistuimessa. Myös sopimushenkilöstön osalta on varallaoloaika riitautettu, käräjäoikeusprosessin alkamisesta ei ole vielä tietoa. Yhteensä näissä kanteissa vaaditaan yli 2,6 milj.€ jälkikäteisiä palkkasaatavia varallaoloajalta.

Varmuutta siihen, etteikö pelastustoiminnan tehtävien kiireellisyyden vuoksi riitauteta myös pidempiä varallaolon valmiusaikoja työajaksi, ei käytännössä ole olemassa tai saatavilla. Siten riski jälkikäteisille palkkasaataville sekä päätoimisen, että sopimushenkilöstön taholta on olemassa niin kauan, kun pelastustoiminnan kiireellistä palvelutuotantoa varten pidetään yllä varallaoloa. Taloudelli-

nen riski on skenaarioissa arvioitu pelastuslaitoksemme osalta suurimmillaan kymmeniksi miljooniksi euroiksi ja mahdollisesti realisoituessaan se jakaantuu alueen kuntien maksettavaksi.

Uuden työaikalain, kuin myös vanhan lain, (872/2019) 4.1 §:n mukaan varallaoloaika ei lueta työaikaan, ellei työntekijän ole oleskeltava työpaikalla tai sen välittömässä läheisyydessä. Säädösten mukaan varallaolo ei saa kohtuuttomasti haitata työntekijän vapaa-ajan käyttöä. Oikeuskäytännön kehittymisen myötä on olemassa vahvat perusteet olettaa, että myös uuden työaikalain tulkinnat suhteessa pelastustoiminnan luonteeseen liittyvään kiireelliseen reagointiin ja oleskeluun lähellä paloasemaa, tulevat jatkamaan pelastustoiminnan varallaoloon liittyviä oikeuskäsittelyitä.

Uuden oikeuskäytännön ja työaikalain määräysten valossa pelastuslaitoksissa on laajasti päädytty käynnistämään ja suuressa osassa jo toteutetaan, toimenpiteitä miehistö-, ryhmänjohtaja- ja päällystövarallaolosta luopumiseksi. Toistaiseksi vain päällikkövarallaolo jäisi käyttöön.

Kaikissa pelastuslaitoksemme alueen kunnissa pelastustoiminnan toimintavalmius kiireellisissä tehtävissä perustuu suurelta osin sopimuspalokuntiin ja niiden hälytysosastojen henkilöstön suorituskykyyn. Sopimuspalokuntajärjestelmä tulee edelleen olemaan käytössä nykyisessä laajuudessa ja sen kehittämiseen yhteistyössä sopimuspalokuntien kanssa kiinnitetään muutoksessa ja sen toteuttamisessa erityistä huomiota. Olemme myös käynnistämässä erillistä sopimuspalokuntatoiminnan kehittämishanketta, mihin on haettu Palosuojelurahaston avustusta noin 180.000 €. Yhteistyökumppanimme hankkeessa on seitsemän muuta Pohjois- ja Itä-Suomen pelastuslaitosta sekä pelastustoimen kansallisia järjestöjä kuten Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ja Suomen Palopäällystöliitto.

Varallaolosta luopumisen aiheuttamaa toimintavalmiuden epävarmuutta on suunniteltu korvattavaksi esimerkiksi seuraavilla toimenpiteillä:

- Hälytysrahakäytäntöä muutetaan siten, että se kannustaa pelastustoimintaan osallistuvaa henkilöstöä lähtemään vapaalta hälytyksiin, toimintakyvyn ylläpitoon, osaamisen kehittämiseen ja aktiivisuuteen. Käytännössä voidaan puhua aktivointikorvauksesta.
- Päätoimisen henkilöstön määrän lisääminen, työajan uudet painotukset.
- Päätoimisen henkilöstön työaikojen ja työskentelypisteiden optimointi siten, että sen avulla on mahdollisuus varmistaa etenkin virka-aikaista pelastustoiminnan toimintavalmiutta aikana, jolloin sopimushenkilöstön saatavuus hälytyksiin on heikointa.
- Pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän osittainen uudistaminen.
- Sopimuspalokunnat jatkavat luonnollisesti entisellään ja todennäköisesti niiden hälytysmäärät tulevat lisääntymään naapuripaloasemien varmentavien valmiuksien vuoksi. Sopimuspalokuntatoimintaan kohdistetaan merkittäviä kehittämistoimenpiteitä muutoksessa ja myös pidemmällä aikavälillä.
- Onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn, omatoimisen varautumisen ja etenkin tur-

vallisuusviestinnän kehittäminen siten, että on mahdollisuus parantaa ihmisten omaa toimintakykyä kohdata erilaisia onnettomuuksia ja arjen häiriötilanteita.

Yhtenä lähtökohtana valmistelussa on pyritty myös pitämään sitä, että pelastustoimen kuntalaskutus ja siten kuntien kulut eivät tämän uudistuksen vuoksi oleellisesti kasvaisi.

Valmistelussa on tehty laajasti yhteistyötä eri työryhmissä, joissa on ollut vahvasti henkilöstön edustusta mukana. Asiaa on käsitelty myös pelastuslaitoksen palokuntatiimissä ja lisäksi kaikkia sopimuspalokuntia on kuultu etenkin aktivointikorvauksen valmistelussa. Kansallisella tasolla on tehty tiivistä yhteistyötä muiden vastaavassa tilanteessa olevien pelastuslaitosten kesken.

Aikataulullisesti on suunniteltu, että varallaoloista luovutaan erilliseen suunnitelmaan perustuen lakkauttamalla paloasemakohtaiset ja päivystävän palomestarin varallaolot sitä mukaan, kun riittävästi korvaavaa järjestelyä on kyetty toteuttamaan. Aikataulutavoitteena on, että jo 1.6.2021 alkaen merkittävä osa varallaoloista olisi lakkautettu.

Kuntia pyydetään ottamaan kantaa erityisesti vaihtoehtojen A ja B välillä. Varallaolojärjestelmän jatkamista pelastustoiminnan kiireellisen valmiuden varmistajana ei voida merkittävistä taloudellisista riskeistä johtuen harkita vakavalla tavalla.

Mikäli kuntanne päätyy lausunnossaan painottamaan mallia A, pyydämme lisäksi ottamaan kantaa seuraavaan asiaan:

- Pelastuslaitos käynnistää viipymättä mallin A käyttöönoton yhteydessä valmistelut suunnitelmasta, jolla siirrytään asteittain 5 vuoden kuluessa mallin B-tyyppiin toimintavalmiusjärjestelyyn.
- Suunnittelussa huomioitaisiin mallin A käyttöönoton jälkeen saatava tietoaineisto toteutuneista toimintavalmiuksista, toimintaympäristön ja alueemme riskien kehittymisestä sekä kustannusten toteutumisesta tätä jatkosuunnitelmaa yksityiskohdiltaan valmisteltaessa ja aikanaan toteutettaessa.
- Jatkovalmistelu tehtäisiin tiiviissä yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja päätöksentekoon se tulisi aikaisintaan vuoden 2022 talousarvion ja toimintasuunnitelman valmistelun yhteydessä.

Tulevien ratkaisujen toteuttamisessa eri vaiheissa toimivaltaisia päätöksentekijöitä ovat pelastuslaitoksen johtokunta, Ylivieskan kaupunginhallitus sekä pelastusjohtaja, kukin toimivaltansa rajoissa.

Tavoitteena on, että uudistus on johtokunnan käsittelyssä 5. maaliskuuta, jonka jälkeen kyetään käynnistämään uudistuksen toteutus.

Pelastuslaitoksen lähettämä aineisto on oheismateriaalina.

Kaupunginjohtaja: Kaupunginhallitus ilmoittaa lausuntonaan seuraavaa:

1. Asiakirjoista saatavien tietojen perusteella on pääteltävissä, että nykyisestä varallaolojärjestelmästä luopuminen ja korvaaminen toimintavalmiussuunnitelman vaihtoehtoilla A tai B heikentää alueen pelastuslaitoksen toimialaan kuuluvaa turvallisuutta erityisesti niissä kunnissa, joihin uudet esitetyt toimintavalmiussuunnitelmat eivät takaa ympärivuorokautista päivystystä;

2. Esitetyistä vaihtoehtoista kaupunginhallitus pitää toteuttamiskelpoisena vaihtoehtoa A, joka kustannusvaikutuksiltaan on edes lähellä tavoitteeksi asetettua kustannusneutraalisuutta verrattuna nykyjärjestelmään. Tällä toimintavalmiussuunnitelmalla on toimittava vähintäänkin vuoden 2022 loppuun, jolloin mahdollinen hyvinvointialue / maakunta aloittaa toimintansa ja tuolloin Pohjois-Pohjanmaan nykyiset kaksi pelastuslaitosta on yhdistetty. Perusteita aloittaa valmistelut B-tyyppiseen toimintavalmiussuunnitelmaan ei tässä tilanteessa ole olemassa. Vaihtoehto B:n kustannusvaikutus on noin + 2,0 milj.€ vuositasolla, lisäksi tässä vaihtoehdossa pelkona on sopimuspalokuntien roolin hiipuminen ja sitä kautta motivaation heikkeneminen. Tähän alueella ei ole varaa, sillä pelkästään vakituiseen virkahenkilöstöön perustuva järjestelmä edellyttäisi jatkossa edelleen lisäresursseja. Vaihtoehdon B toteuttamisessa myös päätoimisen henkilöstön rekrytointi tulisi olemaan vaikeata ja johtaisi kasvaviin henkilöstömenoihin.

3. Toimintavalmiuden turvaamisessa erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, millä tapaa sopimuspalokuntien valmiudet ja motivaatio saadaan säilymään uudentyypisessä, vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvassa järjestelyssä. Tässä kaupunginhallitus edellyttää, että Pelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien kanssa käydään tiivistä, jatkuvaa ja yhteistyöhakuista vuoropuhelua ja järjestelmässä havaittuihin puutteisiin haetaan yhdessä toimivat parannuskeinot. Kansalaisten turvallisuus on pystyttävä turvaamaan kaikissa oloissa ja kaikkina vuorokaudenaikoina siltä osin kuin kyse on pelastustoimen vastuulla.

Uusi toimintavalmiussuunnitelma vaatii toteutuessaan erillisen seurantaryhmän asettamista. Seurantaryhmään tulisi edustus Jokipelastuksen lisäksi useammasta alueen sopimuspalokunnasta. Ryhmä raportoi Pelastuslaitoksen johtokunnalle havaituista puutteista ja turvallisuusvajaeista sekä tekisi kehittämisehdotuksia.

Kaupunginhallitus: Asia päätettiin yksimielisesti jättää pöydälle.

Merkittiin, että Jokilaaksojen pelastuslaitoksen edustajat Jarmo Haapanen ja Esa Kaikkonen esittelivät asiaa kaupunginhallitukselle.

KHALL § 85

Kaupunginjohtaja: Lausuntonaan Jokilaaksojen Pelastuslaitoksen toimintavalmiussuudistuksesta kaupunginhallitus toteaa seuraavaa:

Mikäli oikeuskäytäntö linjaa toimintatapoja siten, että varallaolokorvauksista on luovuttava, on Jokilaaksojen Pelastuslaitoksen ja siten johtokunnan suunnattava aktiivisesti kehittämistoimenpiteitä sopimushenkilöstön hankintaan, toimintaky-

kyyn ja sitoutuneisuuteen myös tulevaisuudessa. Em. kehittämistoimenpiteiden tulee koskea myös Jokilaaksojen Pelastuslaitoksen henkilökuntaa.

Sopimushenkilöstöllä tulee olla myös jatkossa erittäin suuri merkitys kattavan toimintavalmiuden ylläpitämisessä sekä kiireellisen valmiuden varmistajana vakituisen henkilökunnan lisäksi.

Kaupunginhallitus toteaa, että esitetyistä kahdesta vaihtoehdosta (A tai B) A on perustellumpi taloudellisesta ja toiminnallisesta näkökulmasta. A vaihtoehdon hyväksyminen mm. kannustaa Jokilaaksojen Pelastuslaitosta aktiivisempaan rekrytointiin ja motivointiin sopimuspalokunnan osalta. Sopimuspalokunnan rooli on keskeinen pelastustoiminnan kiireellisen toimintavalmiuden varmistajana.

Oikeuskäytännön linjatessa toimintatapojen (varallaolokorvauksista luopumiseen) muutokseen, on johtokunnan linjattava muutossuunnitelman sisältö ja vaiheistus. Merkittävistä muutoksista on kuultava kuntia valmisteluvaiheessa. Koska tätä muutossuunnitelmaa ei ole esitetty kunnille, on kuntien mahdotonta hyväksyä A tai B vaihtoehtoa lopullisesti. Näin ollen asia tulee palauttaa jatkovalmisteluun ja valmistelun lähtökohdaksi ottaa 20 min. lähtövalmius varallaolossa. Tällainen lähtövalmius sisältyy mm. Keski-Suomessa helmikuun alussa hyväksytyyn sopimukseen. Jatkovalmisteluissa tulee huomioida myös hyvinvointialueiden valmistelu ja tässä yhteydessä pelastustoimen yhdistyminen Oulu-Koillismaan pelastuslaitoksen kanssa, mikäli hyvinvointialueita koskeva lakipaketti tulee hyväksytyksi eduskunnassa. On kyse eräänlaisesta siirtymäjaksosta eikä nyt tehtävillä päätöksillä ole merkitystä niille takautuville saataville, joita tässä kysymyksessä on käytetty muutoksen perusteena.

Kaupunginhallitus: Hyväksyttiin yksimielisesti.