Eduskunnan ympäristövaliokunta

YmV@eduskunta.fi

Pyyntö 20.3.2018

HE 18/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiksi muiksi laeiksi

Pelastuslain muutosesityksen tavoitteena on tehdä erityisesti maakuntauudistuksen täytäntöönpanoon sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointiin liittyvät muutokset. Merkittävänä muutoksena pelastuslakiin esitetään myös öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan liittyvien tehtävien uudelleen järjestämistä. Esityksessä ehdotetaan, että öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan ylin johto, ohjaus ja valvonta siirtyisivät ympäristöministeriöstä sisäministeriölle. Suomen ympäristökeskuksesta (SYKE) siirrettäisiin alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunta-, koulutus- ja kehittämistehtävät Rajavartiolaitokselle.

Suomen ympäristökeskus tukee lakiesityksen tavoitteita. SYKE kiinnittää huomiota nykyisin SYKEn vastuulla olevien tehtävien siirtämiseen Rajavartiolaitokselle sekä vakavien torjuntatilanteiden vastuiden määrittämiseen. SYKE ehdottaa, että laissa tarkennettaisiin neljää kohtaa:

- öljy- ja kemikaalivahinkojen vastuiden alueellinen rajaaminen pelastuslaitosten ja Rajavartiolaitoksen välillä
- vastuu öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan ja alan ammatillisen jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestämisestä sekä torjuntavalmiuden hankkimisesta ja ylläpidosta
- luonto-osaamisen huomioonottaminen torjuntatöiden johtamisessa
- sisävesillä tapahtuvien vahinkojen torjunnan johtamisen tukeminen tietojärjestelmien avulla

1) Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen vastuiden alueellinen rajaaminen

Nykyisin öljyvahinkojen torjuntalain 5 §:n mukaisesti Suomen ympäristökeskus vastaa alusöljyvahinkojen torjunnasta ja asettaa torjuntatöiden johtajan, jos alusöljyvahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa Suomen vesialueella aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä. Aluskemikaalivahinkojen osalta vastuu on laajempi. Suomen ympäristökeskus vastaa torjunnasta ja asettaa torjuntatöiden johtajan, jos aluskemikaalivahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa Suomen vesialueella tai talousvyöhykkeellä. Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/22009) 2§:ssä on määritelty, että Suomen vesialueella tarkoitetaan aluevesiä ja sisävesialuetta. Ehdotetussa pelastuslaissa on tarpeen vielä täsmentää Rajavartiolaitoksen vastuualueita, sillä ehdotetun lain 27a § ja 34 § määrittävät Rajavartiolaitoksen torjuntavastuualueet eri tavoin. Säännösesityksen 27a § määrittää vastuualueeksi Suomen aluevesialueen ja talousvyöhykkeen, mikä on laajempi määritelmä kuin 34 §:n Suomen aluevesillä aavalla selällä tai talousvyöhykkeellä.

SYKE esittää, että säännökset 27a§ ja 34§ tarkistettaisiin vastaamaan öljyvahinkojen torjuntalain 5 §:n säännöksiä. Myös säännöksen verbin ”huolehtii” tilalla tulisi olla, että Rajavartiolaitos ”vastaa pelastustoiminnasta” …

SM vastine:

- Pelastuslain terminologiassa käytetään termiä "huolehtii"
- Myös öljyntorjuntalaissa käytetään termiä "huolehtii"
- Rajavartiolaitoksen pelastuslain 34 §:n mukainen johtovastuu rajoittuu aluevesiin aavalla selällä tai talousvyöhykkeelle
- Rajavartiolaitoksen pelastuslain 27 a § mukainen huolehtimis- ja yhteensovittamisvastuu ulottuu myös rannikolle ja saaristoon siltä osin kun on avomeritorjunnan näkökulmasta tarpeen
- Tehokkaan avomeritorjunnan turvaamiseksi Rajavartiolaitoksen velvoite sovittaa yhteen varautumista on kuitenkin perusteltua ulottaa myös avomeren ja pelastustoimen vastuualueen rajapintaan.
- Varautumisen yhteensovittamisella varmistetaan se, että esimerkiksi pelastuslaitosten alus- ja muut kalustohankinnat palvelevat pelastuslaitosten omalle vastuulle kuuluvien tehtävien lisäksi avomeritorjunnan kokonaisuutta.

- Samoin Rajavartiolaitoksen nimeämän pelastustoiminnan johtajan yleisjohtajuus palvelee samaa tavoitetta.
- Johtovastuu on rannikolla ja saaristossa kuitenkin pelastusviranomaisella
- Rajavartiolaitoksen yhteensovittaminen ei ole johtamista vaan varautumisen koordinoimista
- Sisävesialueella vastuu johtamisesta ja varautumisesta on pelastuslaitoksilla

Öljyvahinkojen torjuntalain 5 §:n mukaan ”Jos alusöljyvahinko on sattunut tai sen vaara uhkaa yhtä useammalla pelastustoimen alueella taikka jos vahinko tai sen vaara on niin suuri, ettei alueen pelastustointa kohtuudella voida vaatia yksin huolehtimaan torjuntatöistä, tai jos torjuntatoimet kestävät pitkään taikka siihen muuten on erityistä syytä, Suomen ympäristökeskus voi ottaa torjunnan vastuulleen ja asettaa torjuntatöiden johtajan.” Pelastuslakiesityksessä johtovastuuta koskevassa 34 §:ssä on lause ”Valtion pelastusviranomaisella on oikeus antaa pelastustoimintaa koskevia käskyjä ja määrätä pelastustoiminnan johtajasta ja hänen toimialueestaan toisin kuin 1 momentissa on säädetty”.

SYKE esittää, että 34§:ssä kuvattu oikeus määriteltäisiin koskemaan alusöljyvahinkojen osalta Rajavartiolaitosta.

SM vastine:

- Ei tarpeellista, pelastuslaki sisältää useita mahdollisuuksia määrittää pelastustoiminnan johtaja
- Rajavartiolaitoksen asettama pelastustoiminnan johtaja johtaa avomerellä
- Pelastusviranomainen johtaa rannikolla ja saaristossa oman maakuntansa alueella
- Jos onnettomuus ulottuu useamman maakunnan alueelle, pelastustoimintaa johtaa sen maakunnan pelastusviranomainen jossa tilanne on saanut alkunsa
- Maakunnat voiva sopia pelastustoiminnan johtajasta toisin maakuntalain 51 §:n nojalla
- Tehtävä voidaan osoittaa yhden maakunnan pelastusviranomaiselle pelastustoimen järjestämislain 3 § nojalla
- Valtion pelastusviranomainen voi määrätä pelastustoiminnan johtajasta toisin - voi olla tarvittaessa myös Rajavartiolaitoksen asettama pelastustoiminnan johtaja

2) Vastuu öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan ja alan ammatillisen jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestämisestä sekä vastuu torjuntavalmiuden hankkimisesta ja ylläpidosta

SYKE korostaa, että öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan varautuminen, öljyn keräyksen teknologian kehittäminen, torjuntasuunnitelmat ja koulutus ovat torjunnan kannalta erittäin tärkeitä ennakoivia toimia. SYKE näkee, että öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan kehittäminen sekä valtakunnallisen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavalmiuden hankkiminen ja ylläpito tulisi myös olla Rajavartiolaitoksen lakiin perustuva tehtävä. Säännöksessä tulisi ottaa huomioon myös se, että valtakunnallisen vastuuviranomaisen tulee tukea myös pelastustoimen kehittämistä.

SM vastine:

- Pelastustoimen järjestämislain 5 § nojalla sisäministeriölle kuuluu pelastustoimen valtakunnallinen johtaminen. Sisäministeriö vastaa pelastustoimen yleisestä suunnittelusta, ohjauksesta, valvonnasta ja koordinoinnista sekä niiden kehittämisestä. Sisäministeriön tehtävänä on huolehtia myös pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä
- Valtakunnallisen alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavalmiuden hankkiminen ja ylläpito on Rajavartiolaitoksen lakiin perustuva tehtävä
- Pelastuslain 27 a §:n mukaan Rajavartiolaitos huolehtii pelastustoiminnasta Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä tapahtuneissa alusöljyvahingoissa ja aluskemikaalivahingoissa ja sovittaa yhteen siihen varautumista
- Pykälän perusteluiden mukaan käytännössä Rajavartiolaitos sopisi nykyistä käytäntöä vastaavalla tavalla uushankintojen tekemisestä yhteistyöviranomaisen kanssa siten, että kalusto hankitaan suoraan asianomaisen yhteistyökumppanin omistukseen. Valtion varastoihin hankittua kalustoa puolestaan luovutetaan muiden viranomaisten käyttöön tarpeen mukaan. Yleinen vastuu öljy- ja kemikaalivahin-

kojen pelastustoimintaan varautumisesta kuuluu pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:n mukaan sisäministeriölle.
- Valtakunnallinen yhteensovittaminen kohdistuu myös pelastuslaitosten valmiuteen siltä osin kun se on tarpeen avomeritorjuntaa varautumisessa
- Pelastuslaitokset varautuvat ja huolehtivat omalle vastuulleen kuuluvasta valmiudesta rannikolla ja saaristossa

SYKE esittää, että säännökset 27a § ja 34 § tarkistettaisiin vastaamaan öljyvahinkojen torjuntalain 5 §:n säännöksiä. Rajavartiolaitoksen vastuun määrittelyä on syytä tarkentaa ja laitoksella tulee olla lakiin perustuva oikeus toimia myös pelastustoimen alueella sekä velvollisuus koulutuksen ja torjuntavalmiuden ylläpitoon.

SM vastine:

- Rajavartiolaitos toimii tarvittaessa jokaisen maakunnan alueella - maakuntaan kuuluvan saariston ja rannikon ulkopuolella
- Rajavartiolaitos huolehtii torjunnasta saariston ja rannikon ulkopuolella, huolehtii siihen tarvittavasta torjuntavalmiudesta ja toimii yleisjohtajana myös rannikolla ja saaristossa siltä osin kun on tarpeen avomeritorjunnan näkökulmasta
- Koulutuksesta vastaavat pelastustoimen ja Rajavartiolaitoksen oppilaitokset ja viranomaiset itse

3) Luonto-osaamisen huomioonottaminen torjuntatöiden johtamisessa

Pelastuslakiehdotuksen 35 §:ssä (Johtaminen yhteistoimintatilanteessa), todetaan: "Öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavaan johtoryhmään tulee kutsua ympäristöhallinnon nimeämä edustaja tai muuten varata tällaiselle edustajalle tilaisuus tulla kuulluksi."

SYKE esittää, että lakiin sisällytettäisiin velvollisuus kuulla ympäristöasiantuntijoita myös tilanteissa, jolloin ei perusteta erillistä yhteistyöjohtoryhmää. SYKE toteaa, että ympäristöasioita koskevina viranomais- tai asiantuntijatahoina voivat tulla kyseeseen ELY-keskukset, (vuodesta 2020 alkaen maakunnat), kunnat, SYKE, Metsähallitus ja Luonnonvarakeskus.

SM vastine:

- Ympäristöasiantuntijoiden kuulemisvelvollisuus ei ole sidoksissa johtoryhmän perustamiseen
- Mm. 36 b § Alusta ja sen lastia koskevat toimenpiteet, 36 c § Torjuntakemikaalin käyttö
- Muodollisen johtoryhmän perustaminen on pelastustoiminnan johtajan harkinnassa
- Pelastustoiminnan johtaja voi kutsua myös asiantuntijoita avukseen ilman johtoryhmän perustamistakin

4) Sisävesillä tapahtuvien vahinkojen johtamisen tukeminen

Esityksen perusteluissa todetaan: ”Öljyvahinkojen torjuntaan osallistuvien viranomaisten yhteinen tilannekuvajärjestelmä (BORIS) integroitaisiin osaksi merellisten onnettomuustilanteiden hallinnan kokonaisuutta. Tämä kehittäisi järjestelmän käytettävyyttä osana johtamisjärjestelmäkokonaisuutta nykyistä tehokkaammin ja mahdollistaisi yhtenäisten järjestelmien luomisen ja tehokkaamman käytön yksittäisten sovellusten sijaan.” SYKEn näkemyksen mukaan uudessa tilannekuvajärjestelmässä on otettava huomioon myös maa-alueet ja sisävedet sekä se, miten luontotiedot päivitetään uuteen tilannekuvajärjestelmään.

SYKE esittää, että pelastuslakiin sisällytetään säännös, jossa Rajavartiolaitoksen tehtäväksi määritetään öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa palvelevan tilannekuvajärjestelmän ylläpito siten, että järjestelmä tukee myös sisävesillä tapahtuvien vahinkojen torjuntaa.

SM vastine:

- Rajavartiolaitos uudistaa meripelastuksen johtojärjestelmän lähivuosina ja yhteydet muihin sisäministeriön olemassa oleviin ja tuleviin tietojärjestelmiin otetaan tietojärjestelmäuudistuksessa täysimääräisesti huomioon.
- Samaan aikaan nykyisen öljyntorjunnan erillisen tilannekuvajärjestelmän, "Boriksen" tekninen käyttöikä loppuu koska ohjelmistoalustan maailmanlaajuinen tuki loppuu.
- Nykyinen Boris ei ole kovin laaja ohjelmisto, mutta sisältää ominaisuuksia joita on tarkoituksen mukaista säilyttää ja edelleen kehittää valtakunnallisesti, ts. huomioiden sekä merialueet, että sisävedet.
- Johtovastuun keskittäminen yhden ministeriön hallinnon alalle jatkossa selkeyttää myös tietojärjestelmien kehittämistä.
- Öljyntorjunta on jatkossa osa pelastustoimea, jonka tilannekuvajärjestelmä kattaa tehtäväalan edellyttämät elementit. Pelastustoimen tilannekuvajärjestelmien - mukaa lukien sisävesialueiden ympäristövahinkojen torjunta - kehittäminen kuuluu pelastustoimea ohjaavalle sisäministeriölle.

SYKE kiinnittää huomiota myös muutamiin kohtiin, joita olisi tarpeellista tarkentaa:

- SYKE esittää, että nykyisen öljyvahinkojen torjuntalain 3 luvun mukaisesti pelastuslaissa säädetään erillisenä säännöksenä öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntasuunnitelmien laatimisesta. Lisäksi on tarpeen olla valtuutus asetuksen säätämiseen. Asetuksessa tulee määritellä suunnitelman sisällöstä mukaan lukien Natura-alueiden ja muiden ympäristön kannalta tärkeiden alueiden sisällyttämisestä suunnitelmiin ja niiden suojaamisesta öljyvahingoilta.

  SM vastine:

  - Pelastuslain 47 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee laatia maakunnan onnettomuusuhkien edellyttämät pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevat suunnitelmat.
  - Pykälän perusteluiden mukaan suunnitelmia voisivat olla esimerkiksi metsäpalojen torjuntasuunnitelma, tulvantorjuntasuunnitelma, öljyntorjuntasuunnitelma, …
  - Merialueella tapahtuvaa alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa koskevat suunnitelmat laaditaan Rajavartiolaitoksen johdolla.
  - Sisäministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä laadittavista pelastustoimen suunnitelmista sekä niiden sisällöstä ja rakenteesta.
  - Asetusvaltuuden perusteella voitaisiin määrätä, millaisia suunnitelmia pelastuslaitosten tai Rajavartiolaitoksen johdolla tulisi laatia. Lisäksi voitaisiin määrätä, mitä asioita suunnitelmissa tulisi käsitellä. Riittävän yhdenmukaisuuden varmistamiseksi voitaisiin määrätä myös suunnitelmien rakenteesta.
- SYKE esittää, että lakiesityksessä (46 §) käytetty termi ympäristöhallinto määritellään ja virka-apuviranomaisina todetaan maakunnat, kunnat, SYKE, Metsähallitus ja Luke.

  SM vastine:

  - Lakiesityksen 46 §:ssä ei käytetä termiä "ympäristöhallinto" vaan pelastuslain 46 §:n mukaan ympäristöviranomaiset sekä hallinnonalojen laitokset huolehtivat tehtävistään niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti. Pelastuslaissa ei siis säädetä eri hallinnonalojen sisäisestä työnjaosta.
- SYKE esittää, että pelastuslain väliaikaista muuttamista koskevissa säännöksissä otetaan huomioon Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten asema vuonna 2019. Nykyisessä öljyvahinkojen torjuntalaissa on useita ELY-keskuksia koskevia säädöksiä.

  SM vastine:

  - ELY keskusten tehtävät rajoittuvat 1.1.2019 lukien suurten öljyvarastojen ja satamien valvontaa ja jälkitorjunnan yhteensovittamiseen (22 b, 22 c ja 111 a §).
  - ELY keskusten ohjaus- ja valvontatehtävät siirtyvät sisäministeriölle

Muistion valmisteluun ovat Suomen ympäristökeskuksessa osallistuneet ylitarkastaja Heli Haapasaari, kehittämispäällikkö Markku Maunula ja palvelujohtaja Harri Juvonen.