Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Hallitussihteeri Merja Huhtala

MUISTIO
3.4.2018

Ympäristövaliokunta

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

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa *Ratkaisujen Suomi 27.5.2015* on kirjaus: Ympäristöonnettomuuksien operatiivinen johtovastuu merialueilla siirretään sisäministeriölle. Siirron toimeenpanoa valmistellut ympäristöministeriön ja sisäministeriön yhteinen työryhmä esitti harkittavaksi kahta ratkaisuvaihtoehtoa, suppeata ja laajaa siirtoa. Ympäristöministeriön ja sisäministeriön ehdotuksesta hallitus on päättänyt esittää öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan vastuiden siirtämistä sisäministeriölle laajan ratkaisuvaihtoehdon pohjalta. HE 18/2018 vp on valmisteltu sisäministeriön johdolla yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa.

Vastuiden siirtämisen taustalla on yleisesti tunnistettu tarve tehostaa Rajavartiolaitoksen ja pelastuslaitosten pelastustoimintaa varten kehitettyjen johtamisjärjestelmien ja –keskusten hyödyntämistä myös ympäristövahinkojen torjunnassa. Lisäksi tilanteen arviointiin on vaikuttanut Suomen ympäristökeskuksen kehittyminen tutkimuslaitokseksi.

Hallituksen esityksessä öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa koskevat säännökset (Öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009) on siirretty pelastuslakiin hyvin pitkälle nykymuodossaan ottaen kuitenkin huomioon pelastustoimen toimintatavat ja johtamisjärjestelmä. Torjuntavastuun siirron toimeenpanossa ympäristöministeriö toivoo kiinnitettävän huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

Johtovastuun siirto torjunnasta ulkomerellä torjuntaan saaristossa sekä torjunnasta jälkitorjuntaan

Alusöljy- tai aluskemikaalivahingon sattuessa avomerellä vastaa Suomen ympäristökeskus nykyisin torjunnasta ja asettaa torjuntatöiden johtajan. Sama torjuntatöiden johtaja on vastuussa torjuntaoperaatiosta alusta loppuun, eli öljyvahingon torjunnassa aina siihen asti kunnes hän päättää, että johtovastuu siirretään jälkitorjunnasta vastaavalle kunnan asianomaiselle viranomaiselle.

Hallituksen esityksen mukaan torjuntaoperaatiota merellä johtaisi Rajavartiolaitos, mutta saaristossa ja ranta-alueella toiminnan johtaminen kuuluisi alueen/maakunnan pelastusviranomaiselle. Tyypillisesti merellä tapahtuva päästö liikkuu avomereltä saaristoon. Tällöin samanaikaisesti toimivilla eri viranomaisilla voi olla keskenään ristiriitaisi toiveita voimavarojen käytöstä eri osissa torjunta-aluetta. Vastaava tilanne voi syntyä myös esimerkiksi silloin, kun osa öljypäästöstä liikkuu saaristosta takaisin ulkomerelle, tai kun osa öljystä on rantautunut suoraan mereltä ja osa vaatii vielä pelastustoimen torjuntatoimia saaristossa. Viranomaisille ei välttämättä näissä tilanteessa ole selvää, voiko johtovastuu palautua pelastustoimelta Rajavartiolaitokselle, taikka milloin ja kenen päätöksellä johtovastuu siirtyy kunnan tai kuntien jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle.

SM vastine:

- Avomerellä alkaneessa alusöljyvahingossa RVL asettama pelastustoiminnan johtaja johtaa pelastustoimintaa niin kauan kuin tilanne edellyttää torjuntatoimia avomerellä
- RVL asettama pelastustoiminnan johtaja toimii yleisjohtajana suhteessa pelastuslaitokseen siltä osin kun torjunta liittyy avomeritorjuntaan (esim. mitkä salmet pelastuslaitoksen on tarpeen puomittaa)
- Pelastusviranomainen johtaa torjuntatoimia rannikolla ja saaristossa ja toimii yleisjohtajana suhteessa tähän toimintaan osallistuviin muihin viranomaisiin
- Viranomaisten resurssit on käytännössä mitoitettu niiden vastuiden perusteella. Pelastuslaitosten kalusto soveltuu käytettäväksi rannikolla ja saaristossa mutta ei avomerellä. Tarpeiden ristiriitaisuus on näin ollen enemmän teoreettista
- Pelastuslain 35 §:n nojalla, jos pelastustoimintaan osallistuu useamman toimialan viranomaisia, tilanteen yleisjohtajana toimii pelastustoiminnan johtaja.
- Yleisjohtaja vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta.
- Eri toimialojen yksiköt toimivat oman johtonsa alaisuudessa siten, että niiden toimenpiteet kokonaisuudessaan edistävät onnettomuuden tai tilanteen seurausten tehokasta torjuntaa.
- Johtovastuu ei siirry tai palaudu. Niin RVL kuin pelastuslaitoksen johtavat itse omaa toimintaansa niin kauan kuin niiden vastuulle kuuluva tehtävä jatkuu.

Torjuntakustannuksista haetaan korvausta vahingon aiheuttajalta, tämän vakuutusyhtiöltä ja öljytankkerivahingoissa kansainvälisiltä korvausrahastoilta (IOPC Funds) sekä mahdollisesti öljysuojarahastolta. Korvausvaatimusten menestymisen kannalta on tärkeätä pystyä osoittamaan, millä perusteella ja kenen päätöksellä ja johdolla torjuntatoimenpiteisiin on ryhdytty. Jos päävastuu torjunnasta on jaettu useiden viranomaisten kesken, voi se aiheuttaa epäselvyyttä toimivallasta ja sen rajoista ja siten hidastaa korvaustoimintaa.

SM vastine:

- Pelastuslaki sisältää säännökset, joiden perusteella vastuut ovat selkeät
- Pelastuslain 34 §:n mukaan, jos eri viranomaisille ja tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi on tarpeen, pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastustoiminnan aloittamisesta tai lopettamisesta nimenomainen päätös.
- Päätöksestä on ilmoitettava asianomaisille viranomaisille ja asianosaisille heti, kun se on mahdollista.
- Pyydettäessä päätös on vahvistettava kirjallisesti.

Ympäristöministeriö toivoo, että sisäministeriö kehittää johtamisjärjestelmäänsä suuren aluksista aiheutuvan ympäristövahingon varalta niin, että edellä esitetyt huolenaiheet osoittautuvat aiheettomiksi. Lisäksi ympäristöministeriö toivoo, että öljyvahinkojen torjunnassa kiinnitetään huomiota siihen, että pelastusviranomaiset eivät liian varhaisessa vaiheessa siirrä tehtävää jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle.

SM vastine:

- Yhdenmukaiset päätöskäytännöt varmistetaan SM ohjauksella
- Pelastustoimen järjestämislain tavoitteena on erityisesti pelastustoimen ohjausjärjestelmän kehittäminen siten, että se mahdollistaa tarvittaessa nykyistä paremmin valtakunnalliset ja yhdenmukaiset toimintamallit, yhteiset tietojärjestelmät ja yhdenmukaiset palvelut koko maassa.

Kansainvälisen avun pyytäminen ja antaminen torjuntaan merellä ja saaristossa sekä jälkitorjuntaan rannoilla

Merkittävien aluksista aiheutuvien öljy- ja kemikaalivahinkojen laajamittainen torjunta edellyttää tiivistä ja harjoiteltua kansainvälistä yhteistyötä. Suomi on osapuolena kuudessa kansainvälisessä sopimuksessa, joista Itämeren suojelusopimus (Helcom) koskee nykyään myös torjuntayhteistyötä rannoilla.

Hallituksen esityksestä ei täysin käy selville, miten kansainvälinen tiedonvaihto, avun pyyntö ja avun tarjoaminen käytännössä toteutetaan. Pelastuslain 38 §:n 1-3 momentin mukaan sisäministeriö päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille sekä avun vastaanottamisesta Suomeen. Lakiesityksen mukaan Rajavartiolaitokselle kuuluu pelastustoiminta alusöljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjunnassa Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä. Ison vahingon tapahtuessa joudutaan helposti tilanteeseen, jossa apua pyydetään sekä Rajavartiolaitoksen johtamaan torjuntaan merellä, että pelastuslaitoksen johdolla hoidettavaan torjuntaan saaristossa ja rannalla. Mikä taho sisäministeriössä vastaa avun pyytämisestä näissä tilanteissa? Öljyvahingon jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu esityksen mukaan ympäristöministeriölle, mutta epävarmaa on, kuka päättää kansainvälisen avun pyytämisestä ja antamisesta jälkitorjuntaa varten.

SM vastine:

- KV avun pyytämisestä pelastustoimintaan päättää SM.
- SM työjärjestyksen mukaan pelastustoiminnan osalta avun pyytämisestä päättää pelastusylijohtaja.
- Öljyvahinkojen osalta apua pyytävä RVL virkamies säädetään SM työjärjestyksessä.
- Pelastuslain 111 a §:n nojalla öljyvahinkojen jälkitorjunnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluu ympäristöministeriölle.
- Myös jälkitorjunnasta säätäminen kuuluu YM:lle
- YM asian on päättää ja säätää viranomaisesta, jonka tehtävänä on KV avun pyytäminen jälkitorjuntaan.

Ympäristöministeriö toivoo, että näihin kysymyksiin saataisiin ensi tilassa riittävän selkeät ratkaisut, jotta mahdollisessa vahinkotilanteessa torjunta-avun pyytäminen ei tarpeettomasti viivästyisi.

Suunnitelma öljyvahinkojen torjunnasta

Ehdotetussa pelastuslain 47 §:ssä säädetään pelastustoimen suunnitelmista, joista yhtenä perusteluissa mainitaan öljyvahinkojen torjuntasuunnitelma. Torjuntasuunnitelman perusteella alueen/maakunnan pelastustoimella on oikeus saada öljysuojarahastosta korvaus kalusto- ja ylläpitohankintoihinsa. Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia ohjeita suunnitelman sisällöstä ja rakenteesta.

Ympäristöministeriö esittää, että öljyvahinkojen torjuntasuunnitelmien valmistelu tehtäisiin yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja jatkossa valtion lupa- ja valvontaviraston öljyntorjunnan asiantuntijoiden kanssa. Yhteistyö lisäisi asiantuntijoiden tietämystä pelastustoimen tilanteesta ja suunnitelmista sekä parantaisi heidän mahdollisuuksiaan antaa öljysuojarahastolle pelastustoimen korvaushakemuksista kattava lausunto. Samalla paranisivat hankintojen realistisuus ja arviot öljysuojarahastolta saatavista korvauksista.

SM vastine:

- Suunnittelu tehdään nimenomaan viranomaisten yhteistyönä
- Pelastuslain 46 §:n nojalla valtion, maakunnan ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun siten kuin 47 §:ssä säädetään sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.
- Pelastuslain 47 §:n nojalla viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, jotka ovat velvollisia antamaan pelastusviranomaisille virka-apua ja asiantuntija-apua tai joiden asiantuntemusta muutoin tarvitaan pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa, ovat velvollisia laatimaan pelastuslaitoksen johdolla ja yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta pelastustoiminnan yhteydessä ja osallistumisesta pelastustoimintaan.
- Merialueella tapahtuvaa alusöljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen pelastustoimintaa koskevat suunnitelmat laaditaan kuitenkin Rajavartiolaitoksen johdolla.

Koulutustoiminta

Esityksen yksi keskeisistä hyvistä seurauksista on öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan opintokokonaisuuksien lisääminen Pelastusopiston ja Raja- ja merivartiokoulun opetusohjelmaan. Ympäristöministeriö toivoo, että opetusohjelmissa erityisesti otettaisiin huomioon, ettei ympäristövahinkojen torjunta ole pelkästään tehokasta johtamista vaan myös käytännön ympäristönsuojelua. Juuri kukaan torjuntatehtävään osallistuva ei ole syvällinen ’ympäristöosaaja’, mutta tärkeätä olisi tunnistaa ne tilanteet, joissa on syytä pyytää apua erityisasiantuntijalta.

SM vastine:

- Ympäristönsuojelunäkökohtien huomioon ottaminen kuuluu pelastuslain nojalla jo nykyisin olennaisena osana pelastustoimen tehtäviin ja se sisältyy näin ollen myös opetusohjelmiin