SUOMEN PALOPÄÄLLYSTÖLIITTO
FINLANDS BRANDBEFÄLSFÖRBUND

Suomen Palopäällystöliitto 25.9.2018

Asiantuntijalausunto

Kari Telaranta, riskienhallintajaoston pj.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastuslain muuttamisesta

HE 64/2018 vp

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pelastuslakia siten, että nuohoustoiminta vapautettaisiin markkinalähtöiseksi toiminnaksi. Lähtökohtaisesti nuohouksen järjestäminen koko valtakunnassa yhden, selkeän mallin mukaisesti on kannatettava kehityssuunta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on aiemmin todennut asiasta muun muassa, että nuohouspalvelujen järjestämistä uudistettaessa tulee huolehtia erityisesti syrjäseuduilla palvelujen saatavuudesta, laadusta ja hintojen kohtuullisuudesta. Edellä mainittua, samoin kuin nuohoustoiminnan uudelleenjärjestämistä muutoinkin olisi KKV:n alkuperäisen esityksen mukaan arvioitava muutaman vuoden kuluttua uudistuksen voimaantulosta.[1] Nyt käsiteltävänä olevan lain valmistelua varten sisäministeriö toimitti pelastuslaitoksille kyselyn nuohouksen toteutumisesta. Nuohouksen vapauttaminen johtaa kuitenkin siihen, että luotettavaa tietoa nuohouksen toteutumisesta ei välttämättä enää ole saatavissa. Lain vaikutusten seuranta voikin edellyttää uusia tapoja hankkia tietoja nuohouksen kattavuudesta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto esitti myös alun perin, että pelastuslaitoksella tulisi säilyä toissijainen oikeus tuottaa nuohouspalvelut pelastuslaitoksen omana työnä. Mikäli nuohousta ei markkinalähtöisesti joillain alueilla saada toteutettua, saattaisi olla perusteltua säätää maakunnalle mahdollisuus toimia nuohouspalveluiden tilaajana. Lakiesityksen valmistelun yhteydessä sekä lähetekeskustelussa nousi esiin riski siitä, että nuohouspalveluiden saatavuus tulevaisuudessa erityisesti haja-asutusalueilla kärsii. Myös nuohouksen hinnan nousemista on pidetty mahdollisena.

Lakiesityksen perusteluiden mukaan nuohoojien vikailmoitusten tekeminen pelastuslaitokselle vaihtelee ja riippuu hyvin paljon yksittäisestä nuohoojasta. Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen alueella vapautettiin nuohous 1.1.2015. Tämän jälkeen nuohousvikailmoituksia on vastaanotettu huomattavasti aiempaa vähemmän. Yksi syy

[1] Kilpailu- ja kuluttajaviraston aloite nuohousta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Aloite sisäministeriölle 14.2.2013.

tähän voi olla se, että asiakas kokisi vikailmoituksen epätoivottavana palvelutapahtumana, ja asiakassuhteen säilyttämiseksi osa nuohoojista saattaa olla tulkinnut ilmoituskynnyksen melko korkealle. Toisaalta pääsääntöisesti ihmiset ymmärtävät tulisijojen ja hormien merkityksen paloturvallisuudelle – monessa tapauksessa vika on jo ehditty korjata, ennen kuin viranomainen on ehtinyt asiaan reagoimaan. Siten on hyvä, että lakiesityksessä säädettäisiin nuohoustyön yhteydessä tehdyistä havainnoista ilmoittamisesta myös asiakkaan suuntaan nykyistä tarkemmin. Tällöin asiakas voi ryhtyä tarvittaviin korjaustoimenpiteisiin tai esimerkiksi ymmärtää olla käyttämättä tulisijaa tai hormia, jossa on palovaaraa aiheuttava vika.

Piirinuohouksen toteumaksi on esitetty 70 %, ja piirinuohouksen ulkopuolisilla alueilla nuohouksen toteuma on eräiden arvioiden mukaan noin 60 %. Kun paloturvallisuutta vaarantavien vikailmoitusten määrä tulee mahdollisesti nuohouksen vapauttamisen myötä myös laskemaan, lakiesitystä ei välttämättä voida pitää perusteltuna yksin paloturvallisuuden näkökulmasta tarkasteltuna, ja on mahdollista, että tulisijoista ja savuhormeista johtuvat palovahingot tulevat ainakin aluksi nousemaan. Toisaalta on vaikeaa ennustaa, miten nuohousmarkkinat tulevat vapauttamisen myötä pidemmällä tähtäimellä kehittymään. Lisääntynyt kilpailu voi myös parantaa palvelun laatua sekä saatavuutta ja korostaa nuohoojan asiantuntemusta kiinteistön tulisijoihin ja hormeihin aiheuttamien tulipaloriskien ennaltaehkäisyssä.

Lähetekeskustelun yhteydessä edustaja Myllykoski toi esiin, että markkinoiden avaaminen erilaisille toimijoille saattaa mahdollistaa myös väärinkäytökset. Lakisääteisen nuohouksen varjolla voi päästä ihmisten koteihin, joka ei ole kotirauhan kannalta täysin ongelmatonta ja voi mahdollistaa jopa rikollisen toiminnan. Asiakkaan voi olla vaikeaa erottaa viranomaistoimintaa ja yritystoimintaa toisistaan. Siten esimerkiksi lain valmistelun yhteydessä esitetyt ehdotukset erityisten toimivaltuuksien antamisesta nuohoojille, joita ei kuitenkaan lakiesitykseen ole sisällytetty, olisivat paitsi perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallista, olisi myös omiaan hämärtämään viranomaisen ja yksityisen toimijan välistä rajaa. Rajaa, jota tulisi pyrkiä pikemminkin korostamaan ja selkeyttämään.

Nuohousta koskevan sääntelyn kehittämisen osalta tulisikin varautua siihen, että nuohoojalla tulisi olla vähintäänkin jonkinlainen henkilökortti pätevyyttä koskevan todistuksen lisäksi, mikäli tämän lain toteutumisen seurannan yhteydessä se tarpeelliseksi todetaan. Myös palvelun tarjoajaa koskeva ilmoittautumisvelvollisuus sen mahdollistamiseksi, että pelastuslaitos ylipäätään tietäisi, mitä nuohousliikkeitä sen alueella toimii, saattaa olla perusteltua. Samalla voitaisiin edellyttää nuohouksen ajankohdan, tekijän ja nuohouksessa tehtyjen havaintojen kirjaamista valtakunnalliseen rekisteriin, kun sellainen saadaan valmiiksi sekä tarvittaessa esimerkiksi nuohoojien nuhteettomuuden tarkastamista.

Yksityiskohtaisia huomioita

Nuohousvelvoitteen täyttämisen valvonnan kannalta olisi tärkeää, että nuohouksen ajankohta sekä nuohouksen yhteydessä tehdyt havainnot kirjataan valtakunnalliseen rekisteriin. Tämä ei nykyisellään ole vielä mahdollista, ja toisaalta on epäselvää, miten vapaassa nuohouksessa voitaisiin järjestää pääsy tällaiseen rekisteriin. Lakiesityksen mukaan pelastuslaitoksella säilyy vähintäänkin jonkinasteinen velvoite valvoa, että nuohous suoritetaan lain edellyttämällä tavalla. Lakiesityksen 93 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaankin, että jos pelastusviranomainen valvontaa suorittaessaan käsittelee 61 §:ssä tarkoitettuja kiinteistön nuohoustietoja, voidaan ne tarvittaessa

tallentaa valvontarekisteriin pelastuslain 80 §:n 4 momentissa tarkoitetun palotarkastuspöytäkirjan tietoina. Kuitenkin lakiesityksessä todetaan totuudenmukaisesti, että nuohousvelvoitteen toteutumista valvotaan esimerkiksi ns. omavalvonnan keinoin. Kun omavalvonnassa, josta nykyisin käytetään termiä paloturvallisuuden itsearviointi, ei tehdä tarkastusta, ei myöskään synny palotarkastuksesta laadittua pöytäkirjaa. Perusteluista ei ilmene, miksi viittaus 61 §:ään talletettavina rekisteritietoina on perusteltua tarpeettomana poistaa. Jokseenkin epäselvää on valvontarekisteriä koskevan pykälän ja ehdotetun muutoksen suhde EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR, 679/2016) 6 artiklaan sekä parhaillaan lausuntokierroksella olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Pelastuslain valvontarekisteriä koskeva sääntely ei täysin vastaa käytännön tarpeisiin ja tulisi pelastuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä uudistaa.

Lakiesityksen mukaan pelastuslaitos voisi velvoittaa esimerkiksi kiinteistön omistajan tilaamaan nuohouksen, ja tällaista määräystä voitaisiin tehostaa ehdotetun lain 105 §:n mukaisesti uhkasakolla tai sillä, sen uhalla, että nuohous teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Epäselvää on kuitenkin se, sisältääkö ehdotettu pelastuslain 105 §:n muutos sen mahdollisuuden, että alueen pelastusviranomainen määräisi savuhormin nuohottavaksi sen uhalla, että mikäli hormia ei nuohota, sen käyttö kielletään (ns. toiminnan keskeyttämisellä uhkaaminen).[2] Pelastusviranomaisen toimivaltuuksiin liittyvät ongelmakohdat tultaneen kuitenkin korjaamaan pelastuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä, eikä asia ole välttämättä keskeinen juuri tämän lain eduskuntakäsittelyn kannalta.

Yhteenveto

Nuohouksen vapauttaminen selkeyttää nykyisin melko vaikeasti hahmotettavaa nuohouksen järjestämistä valtakunnassa. Sääntelyn täydelliseen vapauttamiseen liittyy riskejä ainakin palveluiden saatavuuteen, asiakkaan oman vastuun ymmärtämiseen ja nuohouksen kattavuuteen liittyen. Sääntelyn täydellinen purkaminen voi lisätä myös mahdollisuuksia väärinkäytöksiin.

Toisaalta nuohouksen vapauttaminen kilpailulle voi houkutella alalle uusia toimijoita ja osaltaan olla ratkaisemassa nyt piirinuohoustakin tietyillä alueilla vaivaavia nuohoojan saatavuusongelmia. Osa uudistuksen aiheuttamista ongelmista voi olla ratkaistavissa tehokkaan tiedottamisen avulla. Uudistuksen yhteydessä tulisikin tehokkaasti jakaa tietoa siitä, että nuohouksen tilaaminen on aiempaa vahvemmin asiakkaan itsensä vastuulla. Markkinoiden itsesääntely voi ratkaista esimerkiksi nuohoojana toimivien henkilöiden tunnistettavuuteen ja luotettavuuteen liittyviä ongelmia. Esimerkiksi vapaaehtoinen, itsesäänteleyyn perustuva henkilösertifiointijärjestelmä voisi olla yksi mahdollinen ratkaisu.

[2] Hallituksen esityksessä pelastuslaiksi (HE 257/2010 vp) ei ole perusteltu, miksi pääsääntöisesti valvontaviranomaisten keinovalikoimaan kuuluva keskeyttämisuhka (vrt. esim kemikaaliturvallisuuslain 390/2005 123 §) ei sisälly pelastuslain mukaisiin toimivaltuuksiin. Teoriassa ainoa käyttökelpoinen ratkaisu voisi siis olla joko uhkasakko tai se, että mikäli nuohousta ei suoriteta, pelastuslaitos hankkii kiinteistön omistajan puolesta nuohoojan nuohoamaan hormin ja lähettää laskun siitä kiinteistön omistajalle. Vähemmän kotirauhaan puuttuva toimenpide voisi kuitenkin olla se, että mikäli nuohousta ei suoriteta, tulisijan käyttö kielletään.

Siten merkittävään asemaan nousee uudistuksen toimeenpanon edistämistä ja muutosten vaikutusten seurantaa varten perustettava seurantaryhmä, jossa olisivat edustettuina nuohousala, viranomaiset ja kiinteistöalan toimijat. Seurantaryhmän keskeisenä tehtävänä olisi tuottaa ja arvioida tietoa muutosten toteutumisesta ja vaikutuksista, mutta myös tehdä ehdotuksia sääntelyn kehittämiseksi. Mikäli seurannan yhteydessä havaitaan nuohousuudistuksessa ongelmia, joita ei kyetä ratkaisemaan markkinoiden itsesääntelyn ja tiedottamisen avulla, tulee varautua myös nuohouksen sääntelyn lisäämiseen. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi jonkinlaista rekisteröitymisvelvoitetta sekä sellaisten tietojärjestelmien käyttöä, joilla nuohouksessa tehdyt havainnot ja ajankohdat saadaan niin pelastuslaitosten mutta myös kiinteistön omistajien itsensä käyttöön esimerkiksi omistajuuden vaihtoa koskevissa tilanteissa.

Vantaalla 25.9.2018

Kari Telaranta

Suomen Palopäällystöliitto ry