LAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE PELASTUSLAIN JA PELASTUSOPISTOLAIN MUUTTAMISESTA (HE 184/2022 vp)

SPEK kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi pelastuslain ja pelastusopistolain muuttamisessa. Kokonaisuudessaan hallituksen esitystä on merkittävästi kehitetty lausunnolla olleesta versiosta, ja täydennetyssä hallituksen esityksessä on paremmin huomioitu pelastuslain muuttamisen esiselvityshankkeen onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta -jaoston havaitsemat kehittämistarpeet, joiden laatimiseen SPEK osallistui.

Avotulentekokieltoa koskevan säännöksen sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi

Soveltamiskäytännössä nykyistä pykälää on joissain tapauksissa tulkittu niin, että kaikki tulen käyttö olisi maastopalovaroituksen aikana kielletty. Kuten HE toteaa, pykälää ei kuitenkaan ole tarkoitettu ehdottomaksi tulentekokielloksi maastopalovaroituksen aikana. Soveltamiskäytännöstä on kuitenkin aiheutunut kohtuuttomia vaikutuksia, kun esimerkiksi kaupunkien järjestämiä juhannustapahtumia, joissa on suunniteltu esimerkiksi kokko huolellisesti ja turvallisesti poltettavaksi, on jouduttu merkittävästi rajoittamaan.

Kuten hallituksen esityksessä sivulla 38 todetaan, arvioinnissa tulisi ottaa huomioon omatoimisen varautumisen taso ja erilaiset varotoimet kuten varautuminen omatoimisiin pelastus- ja sammutustoimenpiteisiin. Pelastuslain 14 §:n omatoimisen varautumisen velvoite koskeekin rakennusten lisäksi muualla kuin rakennuksessa harjoitettavaa toimintaa sekä yleisötilaisuuksia. Ehdotettu 6 §:n täsmennys yhdistettynä lain perustelutekstiin mahdollistaa sen tulkinnan, että etukäteen suunniteltu, esimerkiksi yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmassa huomioitu avotulen käyttö on mahdollista, sillä se ei voi päästä leviämään maapohjan kautta tai kipinöinnin vuoksi tilaisuuden turvajärjestelyiden ansiosta. Ehdotettu sääntely jättää kuitenkin tilaa myös muille tulkinnoille.

Tähän asti eniten epäselvyyksiä on aiheutunut siitä, voiko yleisötapahtumissa käyttää pyroteknisiä erikoistehosteita, esittää tuliperformansseja tai muutoin käyttää avotulta siten, että teoreettinen mahdollisuus tulen leviämisestä on olemassa ja ehdotetun pykälän mukainen avotulen määritelmä täyttyy. Näissä tapauksissa tapahtuman järjestäjä on kuitenkin laatinut voimassa olevan pelastuslain 16 §:ssä tarkoitetun yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman, jossa esitetään tilaisuuden vaarat ja riskit. Niiden perusteella on määritelty tilaisuuden turvallisuusjärjestelyt sekä tilaisuuden toteuttamisesta vastaavalle henkilöstölle ja tilaisuuteen osallistuvalle yleisölle annettavat ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja onnettomuus- ja vaaratilanteessa

toimimiseksi. Näillä suunnitelluilla turvajärjestelyillä on mahdollista omatoimisen varautumisen toimenpitein, kuten varaamalla paikalle riittävästi sammutuskalustoa ja -henkilöstöä, toteuttaa avotulen käyttö hallitusti yleisötilaisuudessa.

Siten ehdotetaan selkeyden vuoksi uuden viimeisen momentin lisäämistä 6 §:ään:

> *Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske yleisötilaisuuksia, joihin on laadittu 16 §:ssä tarkoitettu yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma.*

Asuntojen palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvollisuutta ehdotetaan muutettavaksi niin, että vastuut kohdentuisivat asukkaan sijasta rakennuksen omistajalle.

SPEK pitää erittäin kannatettavana palovaroitinten kunnossapitovastuun siirtämistä kiinteistön omistajalle. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön ja ARAn yhdessä toteuttamassa Vuokratalojen turvallisuuden parantaminen teknisin ratkaisuin: Vaihtoehtojen kustannushyödyt -tutkimuksessa (SPEK Tutkii 24, https://issuu.com/spek_ry/docs/spek_tutkii_24) havaittiin, että kiinteistön omistajan huolehtiminen palovaroittimista lisää merkittävästi niiden toimimisen todennäköisyyttä. Jos kiinteistön omistaja huolehtii palovaroittimista, viidesosassa asunnoista on ongelmia palovaroittimien sijoittamisessa, toimintakunnossa tai niiden riittävyydessä. Jos kiinteistön omistaja ei huolehdi palovaroittimista, ongelmia on yli kahdessa kolmasosassa tutkimuksen kohteena olleista asuinhuoneistoista. Tyypillisesti palovaroitin puuttuu kokonaan, on ylittänyt teknisen käyttöikänsä tai on virheellisesti asennettu.

Palokuolemaan johtaneissa tulipaloissa, kun palovaroitinten toimivuus on ollut pelastuslaitoksen tiedossa, palovaroitin on puuttunut tai se ei ole toiminut 63 %:ssa tapauksista. Tieto perustuu Pelastustoimen taskutilaston tietoihin (vuodet 2009–2018) (Kokki & Ketola 2014 & 2019). Siten palovaroitinten kunnossapitovastuun siirtämisellä kiinteistön omistajalle on todennäköisesti merkittävä palokuolemia ehkäisevä vaikutus. Em. tutkimuksessa havaitsimme myös, että yhteiskunnallisella tasolla kustannus-hyötyanalyysiin perustuvassa tarkastelussa palovaroittimien siirtäminen kiinteistön omistajan vastuulle vähentää tulipaloista aiheutuvia kokonaiskustannuksia, ja on siten myös yhteiskuntataloudellisesti järkevää. Erityisen suuri vaikuttavuus kohdistuu vuokra-asuntoihin, sillä niissä on keskimäärin enemmän ongelmia palovaroittimissa, kuin omistusasunnoissa.

Ehdotettu säännös sisältää eräitä teknisiä yksityiskohtia, joiden ratkaiseminen jää nykyisessä muodossaan lain soveltamiskäytännön varaan. Esimerkiksi palovaroittimen testaaminen tulisi suorittaa asukkaan omin toimenpitein kuukausittain. Ehdotettuun rakennuksen omistajan toimintakunnon huolehtimisvastuuseen voidaankin katsoa sisältyvän asukkaalle annettavat ohjeet palovaroittimien testaamiseksi. Tällöin asukkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus ilmoittaa rakennuksen omistajalle palovaroittimien vioista ehdotetun 17 §:n 2 momentin mukaisesti.

Ehdotetussa muodossaan soveltamiskäytännön varaan näyttäisi jäävän myös esimerkiksi kuulovammaisten erityistarpeet, kun on kyse palovaroittimista. YK:n vammaissopimuksen (CRPD) 14 artiklan mukaan vammaiset nauttivat oikeutta turvallisuuteen yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Saman sopimuksen 5 artiklan mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi tulee varmistaa kohtuullisten mukautusten tekeminen, joka tarkoittaa tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Siten kunnossapitovastuun siirtyminen kiinteistön omistajalle lienee syytä tulkita siten, että vammaisten henkilöiden mahdollisuus saada hänen tarpeisiinsa soveltuva palovaroitin (esim. värinähälytys rannekkeeseen) siirtyy asukkaalta kiinteistön omistajalle, mikäli asukas tällaisesta erityisestä tarpeesta kiinteistön omistajalle ilmoittaa tai kiinteistön omistaja on siitä muutoin tietoinen. Asiassa on kuitenkin syytä kuulla myös vammaisjärjestöjä.

Mikäli hallintovaliokunta päätyy muuttamaan lopullisen pykälän 4 momentin muotoilua perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti siten, että oikeus päästä huoneistoon sidotaan tarpeellisuuden sijaan välttämättömyyteen, tämä voi käytännössä tarkoittaa sitä, että osittainen kunnossapitovastuu siirretään kiinteistön omistajan ja asukkaan välisellä sopimuksella asukkaalle. Tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos asukas ei halua, että huoltomies käy hänen asunnossaan vaihtamassa palovaroittimen pariston säännöllisesti. Tämä sisältää riskin siitä, että palovaroittimen toiminnasta ei tosiasiallisesti pidetäkään huolta. Siten on tärkeää, että valvontavastuu palovaroittimien huollosta ja kunnossapidosta on aina kiinteistön omistajalla, jonka tulee tällaisissa tilanteissa edellyttää esimerkiksi riittävän huolellisesti asukkaan laatimaa dokumentaatiota siitä, että palovaroittimesta on pidetty huolta kiinteistön omistajan antamien ohjeiden mukaisesti.

Pelastuslaitoksen valvontatehtävää koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettävän valvonnan yhteydessä havaittuihin puutteisiin reagoimisen osalta.

Lakiesitys sisältää kannatettavan ehdotuksen 81 §:n muuttamiseksi siten, että korjausmääräyksen antamisen sijasta säädettäisiin ensisijaisesti, että pelastusviranomaisen olisi puututtava havaitsemiinsa puutteisiin. Edelleen esityksen mukaan, jos puutteita tai laiminlyöntejä ei voida heti korjata, olisi ne määrättävä korjattavaksi ja korjaamiselle olisi annettava määräaika.

Lakiesitystä on mahdollista tulkita nykyiseen tapaan siten, että riittävä toimenpide puutteen havaitsemisen jälkeen on puutteen korjattavaksi määrääminen, joka olisi edelleen tehtävä, jos puutetta ei voitaisi heti korjata. Nykyisellään suurimmat ongelmat hyvän hallinnon toteuttamisessa pelastusviranomaisen valvontatehtävällä liittyvät siihen, että korjausmääräyksen antamisessa ei aina noudateta hallintolakia esimerkiksi asianosaisten kuulemisen osalta, jota lakiehdotus ei näyttäisi korjaavan. Voimassa olevaa 81 §:ää on tietyissä tapauksissa tulkittu siten, että asiakkaan riittävä kuuleminen olisi mahdollista ohittaa, eikä pykälän uudistettu muotoilu näyttäisi riittävän voimakkaasti huomioivan tätä viranomaiskäytännössä ilmennyttä ongelmaa. Lisäksi korjausmääräys on luonteeltaan velvoittava hallintopäätös, joka tulee toimittaa todisteellisesti (hallintolaki 60 §), ja saattaa olla poikkeuksellisen raskas hallinnollinen toimenpide, mikäli puutteiden korjaamisesta päästään yhteisymmärrykseen asiakkaan ja valvontaviranomaisen välillä ilman, että viranomaisen on välttämätöntä käyttää toimivaltaansa tilanteen korjaamiseksi.

Aluehallintovirastot arvioivat pelastustoimen suorittamaa viranomaisvalvontaa vuotta 2017 koskien peruspalveluiden valvonnan yhteydessä. Aluehallintovirastot totesivat, että jälkivalvonnan toteuttamisperiaatteissa on suurta hajontaa pelastuslaitoksien kesken. Aluehallintovirastojen havaintojen mukaan suurin osa pelastuslaitoksista ei ole kyennyt suorittamaan jälkivalvontaa valvontasuunnitelmaohjeen vähimmäistason (>90 %) mukaisesti tai ollenkaan.

Nykyisellään viranomaisvalvonta on siis keskittynyt lain sanamuodon mukaisesti siihen, että havaituista puutteista riippumatta puutteen merkittävyydestä turvallisuuden kannalta annetaan korjausmääräys, mutta puutteiden korjaamista ei käytännössä valvota loppuun saakka kuin hyvin harvoin. Ehdotettu muutos saattaa edelleen ohjata siihen tulkintaan, että puuttumistoimeksi valitaan pykälässä mainittu korjausmääräys ilman, että puutteen korjausta valvotaan määräyksen antamisen jälkeen.

Käytännössä valvonnan kohteena oleva voi olla halukas jo oma-aloitteisesti korjaamaan puutteen, jolloin velvoittavalle päätökselle ei ole tarvetta. Hän ei välttämättä ole ollut esimerkiksi lainkaan tietoinen puutteen olemassaolosta. Nykyinen laki ei tunnista mahdollisuutta mitoittaa viranomaisen toimenpiteet alimmalle mahdolliselle tasolle, jolla saavutetaan haluttu vaikutus – eli puutteen tosiasiallinen korjatuksi tuleminen.

Siten nykyistä parempi muotoilu voisikin olla esimerkiksi (muutosehdotus):

> Hyvinvointialueen pelastusviranomaisen on puututtava valvontatehtävää suorittaessaan havaitsemiinsa puutteisiin tässä laissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa. Jos puutteita ei voida heti korjata, pelastusviranomaisen *voi* määrätä ne korjattaviksi ja *antaa korjaamiselle määräajan.*

Tällöin viranomaiselle jäisi harkintavalta siitä, onko puute välttämätöntä määrätä korjattavaksi. Vaihtoehtoisesti kiinteistön omistaja voi esimerkiksi palotarkastuksen yhteydessä tai se jälkeen esittää uskottavan selvityksen puutteiden suunnitellusta korjaamisesta ja sen aikataulusta, jolloin hallinnollisesti (myös hallinnon asiakkaan kannalta) raskaaseen velvoittavan toimivallan käyttöprosessiin ei olisi aina välttämätöntä ryhtyä.

Asiaa on käsitelty syvemmin SPEKin aiemmassa lausunnossa hallintovaliokunnalle asiassa HE 56/2021 vp, sivut 3-4. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2021-AK-388879.pdf

Pelastuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jossa säädettäisiin rakennushankkeen aikana tehtävien palotarkastusten edellytyksistä.

Lakiehdotus sisältää uuden 81 a §:n, joka käytännössä antaa hallintolain 39 §:n mukaisen tarkastusoikeuden pelastusviranomaiselle rakennushankkeen aikana. Säännös selkiyttää osaltaan rakennusvalvontaviranomaisen ja pelastusviranomaisen välistä työnjakoa, sillä tarkastuksesta laadittaisiin kirjallinen lausunto rakennusvalvontaviranomaiselle, joka päättää mahdollisista lausunnon seurauksena tarvittavista toimenpiteistä siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Nykyisellään korjausmääräyksiä on saatettu antaa suoraan esimerkiksi

rakennushankkeeseen ryhtyneelle pelastuslain perusteella, joka on omiaan aiheuttamaan sekaannusta rakennustyön valvontaan liittyvästä viranomaistoimivallan käytöstä. Perustelutekstissä todetaankin, että pelastusviranomaisen lausunto olisi osa rakentamisen lupakäsittelyä, joten lausunnosta ei voisi erikseen valittaa, vaan valituskelpoisen päätöksen antaisi rakennusvalvontaviranomainen.

Tulisi kuitenkin huomioida, että tietyissä tapauksissa pelastusviranomaisella on itsenäinen toimivalta myös rakennushankkeen aikana. Tällainen toimivalta on esimerkiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukaisissa valvonta-asioissa, joita liittyy rakennustyömaiden valvontaan, kun on kyse esimerkiksi nestekaasun käytöstä rakennustyömaan lämmittämisessä. Vastaavasti pelastuslain 36 §:n tai 82 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttö voi tulla kyseeseen myös rakennustyön aikana, jolloin pelastusviranomaisen mahdollinen päätös muodostaa rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä erillisen, itsenäisen päätöksen.

Muut huomiot

SPEK pitää hyvin perusteltuina 32 §, 34 §, 35 §, 36 §, 45 § ja 47 §:iin esitettyjä muutoksia ja toteaa, että ne muodostavat loogisen kokonaisuuden, jossa pelastustoiminnan yhteistyön järjestämisestä vastaava pelastuslaitos saa tarvittavat toimivaltuudet tehtäviensä suorittamiseen.

23 a §:n mukaiseen siviilivalmiuden neuvottelukuntaan olisi tärkeää saada myös siviilivalmiuden kannalta keskeiset järjestöt. SPEKillä ei ole huomautettavaa pelastusopistosta annetun lain muuttamista koskevaan esitykseen.

Helsingissä 31.1.2023

Kari Telaranta
johtava asiantuntija
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK