Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine HE 184/2022 vp

7.2.2023

Hallitusneuvos Ilpo Helismaa

HE 184/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta - sisäministeriön vastine

Eduskunnan hallintovaliokunta

6 § Avotulen teko

Hallituksen esitys

Pykälän perusteluissa oleva avotulen määritelmä esitetään selkeyden vuoksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaistamiseksi siirrettäväksi pykälän 1 momenttiin. Säännöksen ei olisi tarkoitus estää sellaisenaan tulen hallittua käyttöä erityistä varovaisuutta noudattaen. Tulenteon muotojen sallimista tai kieltämistä maastopalovaroituksen aikana tulisi arvioida sen perusteella, onko tulen mahdollista päästä irti maapohjan kautta esimerkiksi tulisijan rakenteesta johtuen tai kipinöinnin vuoksi esimerkiksi käytetystä polttoaineesta tai voimakkaasta tuulesta johtuen.

Lausunnot

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos toteaa lausunnossaan, että hallituksen esitystä tulisi täydentää siten, että siinä otettaisiin kantaa avotulen määritelmään siten, että hallituksen esityksessä otettaisiin erikseen kantaa ammattimaisiin toimintoihin kuten tulityöt, ammattimaiset ilotulitusnäytökset tai tuliesitykset sekä räjäytystyöt.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö toteaa lausunnossaan, että selkeyden vuoksi pykälään lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan: *Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske yleisötilaisuuksia, joihin on laadittu 16 §:ssä tarkoitettu yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma*.

Sisäministeriön vastine

Säännöksen perusteluissa korostetaan, että avotulentekokielto ei estäisi sellaisenaan tulen hallittua käyttöä erityistä varovaisuutta noudattaen. Kielto kohdistuisi ainoastaan sellaiseen tulen käyttöön, josta tulen on mahdollista päästä irti maapohjan kautta tai kipinöinnin vuoksi. Erityisen varovaisuuden noudattaminen, palamattoman alustan käyttö, hormi ja muu vastaava rakenteellinen ratkaisu voisivat olla perusteita sellaiselle arviolle, että tulen ei olisi mahdollista päästä irti maapohjan kautta tai kipinöinnin vuoksi. Pelkästään, se, että tulta käytetään liiketoiminnassa, ei yksin ole osoitus siitä, että tulen ei olisi mahdollista päästä irti maapohjan kautta tai kipinöinnin vuoksi. Uusia tulisijoja ja vastaavia tulee jatkuvasti markkinoille. Sallittuja tulentekomuotoja olisi mahdotonta säätää riittävän kattavasti lailla.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

17 § Palovaroittimet

Hallituksen esitys

Pykälän 1 momentin mukaan rakennuksen omistaja olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että asunto varustetaan riittävällä määrällä palovaroittimia tai suojaustasoltaan vastaavia muita laitteita, jotka mahdollisimman aikaisin havaitsevat alkavan tulipalon ja varoittavat asunnossa olevia.

Hallintovaliokunnan saamista lausunnoista käy hyvin ilmi, että palovaroittimien hankinta- ja kunnossapidon sääntelyn uudistamista kannatetaan laajasti. Lausunnoissa nostettiin esille tarve sääntelyn selkeyttämiselle ja tarkentamiselle. Asiantuntijalausunnoissa tuotiin esille muutamia huolia, jotka lähinnä liittyvät muutoksen käytännön toteuttamiseen. Sisäministeriön näkemyksen mukaan nämä seikat ovat esimerkkejä, miksi tarvitaan siirtymäaikaa muutoksen toimeenpanolle. Lausunnoissaan Suomen Isännöintiliitto ja Suomen Kiinteistöliito pitivät ehdotuksen sisältämää kahden vuoden siirtymäaikaa riittävän pitkänä.

Asumisen paloturvallisuuden kannalta on olennaista, että asunnoissa on toimivat palovaroittimet. Suomen Kiinteistöliitto korosti lausunnossaan 17 §:ään lisättävän uuden 4 momentin tärkeyttä.

Lausunnot ja sisäministeriön vastineet

Rakli ry pitää lausunnossaan pelastustoimen ja rakennetun ympäristön turvallisuuden kehittämistä tärkeinä asioina.

Rakli näkee erittäin ongelmallisena, että taholta, jolla pitäisi olla suurin intressi ja vastuu palovaroittimen kunnosta eli huoneiston käyttäjällä, poistetaan hallituksen esityksessä vastuu huolehtia turvallisuudesta. Huoneiston haltija on käytännössä se taho, jolla on parhaat mahdollisuudet valvoa palovaroittimien kuntoa. Näemme, että vastuun palovaroittimien toimintakunnosta siirtäminen pois tilanhaltijalta vähentää turvallisuutta, kun vastuurajat palovaroittimien kunnon ylläpitämisestä hämärtyvät.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että intressi asunnon paloturvallisuudesta on asukkaan ohella myös rakennuksen omistajalla. Erityisesti kerros- ja rivitaloissa tulipalo yhdessä asunnossa voi levitä myös rakennuksen yhteisiin tiloihin ja muihin asuntoihin.

Kysymys kuuluu lisäksi, miten mahdollisissa onnettomuustilanteissa varmistetaan, onko huoneiston haltija täyttänyt ilmoitusvelvollisuutensa vai ei? Raklin vuokra-asuntokiinteistöjä omistavat jäsenet kertovat tapauksista, joissa huoneistojen haltijat eli esimerkiksi asukkaat ovat itse poistaneet palovaroittimia asuntojen katoista ja myös hävittäneet varoittimia ilman mitään ilmoitusta kiinteistönomistajalle. On selvää, että vastuu palovaroittimien toimintakykyisyydestä ei näissä tapauksissa voi kuulua kiinteistönomistajalle ja tämä on kirjattava selkeästi esityksen perusteluihin.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että käytännössä palovaroittimien paristojen vaihto on tarkoituksenmukaista tehdä säännöllisesti ja palovaroittimien uusiminen suunnitellusti. Palovaroittimen käyttöikä on yleensä enintään 10 vuotta. Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuun huolehtimisen kannalta on oletettavaa, että jatkossa taloyhtiöissä ja vuokrataloissa rakennuksen omistajan hankkimat ja asentamat palovaroittimet ovat samanlaisia ja samanikäisiä kaikissa asunnoissa. Tällöin palovaroittimien paristojen ja itse laitteiden vaihdot voidaan toteuttaa suunnitellusti ja säännöllisesti. Velvoitteiden todentamisen kannalta tärkeää on, että toimenpiteet suunnitellaan ja dokumentoidaan ja siihen soveltuu hyvin esimerkiksi rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje tai vastaava järjestelmä.

Lain tarkoituksena on varmistaa, että huoneistoissa on jatkuvasti toimintakykyiset palovaroittimet. Esitetty ajatus perustuen kiinteistöomistajan vastuuseen on käytännössä mahdoton, sillä kiinteistön omistajalle ei ole keinoja jatkuvasti valvoa palovaroittimien käyttökuntoa. Tehokkain valvonta tulee huoneiston haltijan kautta.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että säädösmuutosten tavoitteena on selkeyttää ja tarkentaa nykyistä sääntelyä, joka toteutuu eri lailla eri rakennuksissa riippuen palovaroittimien tyypistä: paristovarmenteinen vai sähköverkkoon kytketty palovaroitin. Palovaroittimien kunnossapidossa vastuuta olisi sekä rakennuksen omistajalla että asukkaalla.

Rakli kiinnittää huomiota siihen, että esitetty malli kiinteistönomistajan vastuusta palovaroittimien toimintakyvyn varmistamisessa, on lisäksi erittäin kustannustehoton. Tämän tyyppinen kokonaisvastuuta hämärtävä sääntely lisää asumisen kustannuksia, jotka ovat jo nyt korkealla tasolla. Luvussa 4.3.1 esitetyt ”Taloudelliset vaikutukset” ovat riittämättömiä, koska niissä ei huomioida esimerkiksi asiasta huoltopäivystystöiden kautta syntyviä kustannuksia. Jatkossa kiinteistön omistajan kustannukseksi tulevat myös kaikki tarpeelliset ja turhat huoltokäynnit huoneiston asukkaan ilmoituksen perusteella. Kustannuksien kohdentumisessa erityisesti asunto-osakeyhtiökanta ja vuokra-asuntokanta eroavat merkittävästi toisistaan, mitä ei ole esityksessä tunnistettu. Ennakoimme myös palovaroittimien kustannuksien nousevan säädösesityksen voimaantulon lähestyessä.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuu ei olisi uusi kustannuserä asumiselle, koska velvoitteet vastaavat nykyisiä eli ovat jo olemassa. Nykyisin asukas on vastannut suoraan itse kustannuksista, mutta vastuun siirtyessä rakennuksen omistajalle esimerkiksi taloyhtiöissä ja vuokra-asuntokiinteistöissä, jo olemassa olevat kustannukset siirtyvät yhtiölle eli siten välillisesti asukkaan maksettaviksi joko vuokrassa tai yhtiövastikkeessa. Huoltopäivystyksen kiinteisiin kustannuksiin ei esityksellä ole vaikutusta. Päivystysluonteisten huoltokäyntien määrä voi lisääntyä, mutta rakennuksen omistaja voi vaikuttaa tähän ennakoivilla huoltotoimilla ja laitevalinnoilla.

Esityksellä on laajat vaikutukset asuntokantaan, koska suurin osa asuntokannassa olevista palovaroittimista on vielä tyypiltään patterilla varmennettuja varoittimia. Varoittimien patterien vaihtaminen on kiireetön huoltotoimi, josta on vuokra-asumista koskevien säädöksien mukaan aina sovittava erikseen huoneiston haltijan kanssa hyvissä ajoin. Tämä seikka jo yksistään aiheuttaa merkittäviä kustannuksia pattereiden vaihdosta.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että pelastuslakiin ehdotetussa 17.2 §:ssä on kyse asukkaan ilmoittamasta paristonvaihdon tarpeesta tilanteessa, jossa varoitin hälyttää paristojen loppumisesta tai asukas on muuten huomannut, ettei varoitin toimi. Tällöin huoltotoimet toteutetaan viipymättä. Muutoin palovaroittimien uusiminen ja paristojen vaihtaminen voidaan toteuttaa ennakoivasti ja suunnitellusti.

Esitys ei sisällä vaatimusta, että asunnoissa nykyisin olevat paristopalovaroittimet olisi uusittava sähköverkkoon kytketyiksi palovaroittimiksi.

Vastustamme esityksessä ehdotettua vastuun siirtoa palovaroittimien toimintakunnosta huoneiston haltijalta kiinteistönomistajalle.

Pidämme asumisen turvallisuuden kehittämistä erittäin tärkeänä. Nähdäksemme haettua tavoitetta on mahdollista edistää tehokkaammin esimerkiksi informaatio-ohjauksen keinoin. On olennaisen tärkeää, että huoneiston käyttäjä ymmärtää palovaroittimien merkityksen tilan käyttämisen turvallisuuteen, eikä tilankäyttäjän oma vastuu palovaroittimien kunnosta ja siten paloturvallisuudesta käy epäselväksi.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että informaatio-ohjaus on jatkossakin erittäin tärkeää, mikä on todettu myös hallituksen esityksessä. Palovaroitinvaatimus on ollut voimassa jo yli 20 vuotta, ja tänä aikana on tullut selkeästi osoitettua, että informaatio-ohjaus ei riitä ja tästä syystä pelastuslakiin on päädytty ehdottamaan muutosta ja laajasti eri tahot ovat kannattaneet ehdotettuja muutoksia ja pitäneet niitä tarpeellisina ja tärkeinä.

Mikäli vastuisiin palovaroittimien toimintakunnon osalta halutaan tehdä muutoksia, esitämme seuraavia vaihtoehtoisi korjauksia hallituksen esitykseen alla olevassa tärkeysjärjestyksessä:

1. Palovaroittimien toimintakunnon vastuun siirto tapahtuisi vasta, kun asuinrakennukseen tehdään luvanvarainen korjaushanke, jossa uudistetaan asuntojen sähköjärjestelmiä. Tällöin korjausten yhteydessä asuntoihin olisi asennettava verkkovirtaan kytkeytyvät akkuvarmennetut palovaroittimet kuten uudisrakentamisen yhteydessä. Tämä vastaisi menettelytavaltaan vesilaskutuksen menettelyjen kytkeytymistä huoneistokohtaisten vesimittareiden asentamiseen. Tällöin siirtymä vastuun osalta tapahtuisi vaiheittain ja kytkeytyisi uudenmallisiin, paremmin esitettyä vastuumuutosta tukeviin palovaroittimiin. Samalla lailla peruskorjauksiin kytkeytyvät mm. velvoitteet sähköautojen latauspistevalmiuksista asuinrakennuksien yhteydessä. Tämä olisi myös kiinteistönomistajan omaisuudensuojaa kunnioittava vaihtoehtoinen tapa lakimuutoksen tarkoituksen toteuttamiseen.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että, pelastuslakiin ehdotetut muutokset eivät edellytä asuntojen paristopalovaroittimien uusimista sähköverkkoon kytketyiksi palovaroittimiksi, joten muutosten sitominen asuntojen sähköjärjestelmien uusimiseen ei ole perusteltavissa. Lisäksi asuinrakennuksiin tehdään varsin harvoin niin laajoja korjauksia, että asuntojen sähköjärjestelmät uudistettaisiin. Isompien lvi-remonttien ja linjasaneerausten yhteydessä asuntojen sähköistykseen tehdään tavallisesti muutoksia ja esimerkiksi voidaan asentaa uudet sähkökeskukset, mutta tämä ei yleensä tarkoita asunnon huonetilojen sähköjen uusimista.

2. Mikäli vastuusta halutaan kirjata esityksen kaltaisesti, niin esitykseen ja sen perusteluihin kirjattaisiin, että palovaroittimien toimintakunnon vastuunjaosta on myös mahdollista sopia toisin. Sopiminen toisin voitaisiin tehdä esimerkiksi asuinhuoneiston vuokrasopimuksessa. Tällöin asunto-osakeyhtiöissä voitaisiin toimia vastuun osalta esityksen tyyppisesti ja vuokra-asuntokannassa voitaisiin niin sovittaessa toimia toisin. Ehdottamamme kirjaus voidaan myös yhdistää kohtaan 1 eli vastuun siirtoon peruskorjauksiin liittyen.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että muutoksen tarkoitus ei toteutuisi, kun tavoitteena nimenomaan selventää vaatimuksia niin, että palovaroitinvaatimukset ovat samat asuntotyypistä ja asunnon hallintasuhteista riippumatta, tai onko asunnoissa paristo- vai muunlaiset palovaroittimet.

On rakennuksen omistajan ja kaikkien asukkaiden etu, että palovaroittimet ovat kunnossa kaikissa asunnoissa.

Vastuu ehdotetaan rakennuksen omistajalle, ei asuinhuoneiston omistajalle.

Jo nykyisin moni taloyhtiö on ottanut asiakseen huolehtia palovaroittimien asentamisesta ja säännöllisestä uusimisesta asukkaan sijasta. Tämä asumisen paloturvallisuutta edistävä nykyinen hyvä käytäntö laajenisi säädösmuutosten myötä kaikkiin asuinrakennuksiin.

Suurimmat ongelmat palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvoitteen toteutumisessa on nimenomaan vuokra-asumisessa, jolloin ehdotuksella ei käytännössä olisi vaikutusta nykytilanteeseen.

3. Vastuun kohdentumista ja huoneiston haltijan ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä terävöitetään selvästi esityksessä. Vastuun kohdentumiskysymys mahdollisissa vahinkotilanteissa tässä henkilöturvallisuuteen liittyvässä tärkeässä asiassa on oltava aivan selvä. Esityksessä pitää käydä selkeämmin läpi vastuiden rajautumiset ja kunkin osapuolen velvollisuudet eri tapauksissa. Palovaroittimen toimintakykyisyys ei voi tarkoittaa jatkuvaa toimintakykyisyyttä vaan se on sidottava palovaroittimen elinkaaren alku- ja päätöspisteisiin. Ehdotamme perusteluihin kirjausta, että vaatimusta palovaroittimen toimintakuntoisuudesta ei omistajalla ole, jos velvollisuus palovaroittimen vikaantumisesta ilmoittamisesta on laiminlyöty ja/tai palovaroitin on toimintakyvytön omistajasta riippumattomasta syystä.

Ilmoituksen tekotavan pitää olla myös täysin selvä molemmille osapuolille. Sen kirjaaminen tulee varmistaa ja ilmoituksen on tapahduttava kiinteistönomistajan osoittamalla yleisellä tavalla. Esityksen mukaan kiinteistönomistajan korjaavien toimien toteuttaminen tulee tehdä ”viipymättä”. Tilanteiden vaihdellessa näkisimme, että asia pitäisi kirjata toisella paremmin eri tilanteisiin soveltuvalla ilmaisulla kuten ”ilman tarpeetonta viivästystä” ja kuten aiemmin todettua täytyy olla selkeää, että huoneiston haltijalle kuuluu ehdottomasti velvollisuus ilmoittaa vikatilanteista.

Esityksessä mainittu palovaroitinten toimintakuntoisuus voidaan ymmärtää myös vastuuksi testata palovaroitin suositusten mukaisesti kerran kuukaudessa. Tätä vastuuta ei voi siirtää kiinteistönomistajalle vaan testaaminen pitää ehdottomasti olla asunnon haltijan vastuulla. Tämän on selkeämmin käytävä ilmi hallituksen esityksestä.

Kiinteistönomistajan osalta toimintakykyisyyden varmistaminen tulisikin tarkoittaa kunnossapitovastuuta eli käytännössä palovaroittimien uusimisen viemistä kunnossapito-ohjelmiin. Vikaantuneen palovaroittimen uusiminen tulee kytkeytyä huoneiston haltijan ilmoitukseen vikaantumisesta eli ilmoitusvelvollisuuden tulee selkeästi ja yksiselitteisesti olla tilanhaltijalla.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että ilmaisuilla "viipymättä" ja "ilman aiheetonta viivästystä" ei ole merkittävää eroa.

Palovaroittimen testinapin painaminen kerran kuukaudessa ei sisälly ”toimintakunnossa pitämiseen”, eikä pykälän perusteluissa ole mainittu säännöllistä testaamista.

Mahdollinen onnettomuus tai tulipalo ei muuttaisi peruslähtökohtaa eli sitä, että vastuu toimivasta palovaroittimesta on rakennuksen omistajalla (esim. vastuu säilyy rakennuksen omistajalla, jos joku kaatuu liukkaalla pihalla, jota huoltoyhtiö ei ole vielä ehtinyt hiekoittaa), mutta asukkaalla olisi myös oma vastuunsa. Seuraamusten kannalta merkittävää varmaan olisi kunkin tapauksen yksityiskohdilla, kuten mistä syystä palovaroitin ei toiminut ja kuinka kauan ollut toimimattomana tai olisivatko mahdolliset palovahingot olleet pienempiä, jos palovaroitin olisi hälyttänyt.

Suomen isännöintiliitto toteaa lausunnossaan, että verkkovirtaan kytkettyjen palovaroitinjärjestelmien kunnossapitovastuu kuuluu jo nykyisellään asunto-osakeyhtiölain

kunnossapitovastuuta koskevien säännösten perusteella yhtiölle, joten käytännössä vastuu palovaroittimien hankinnasta ja kunnossapidosta on ollut asukkailla vain niissä vanhemmissa rakennuksissa, joissa on käytössä paristokäyttöiset palovaroittimet. Pelastuslain muutoksella tilanne selkiytyy ja kunnossapitovastuu on aina yhtiöllä riippumatta siitä, millainen palovaroitinjärjestelmä yhtiössä on käytössä. Isännöintiliitto kannattaa esitettyä lakimuutosta ja pitää sitä asuinrakennusten yleisen turvallisuuden ja onnettomuustilanteiden ennaltaehkäisemisen kannalta positiivisena ja tärkeänä muutoksena. Vastuun siirtäminen taloyhtiölle parantaa rakennusten yleistä asumisturvallisuutta, koska huoneistopalo aiheuttaa vaaran myös rakennuksessa oleville muille huoneistoille. Rakennuksen omistajalla kuten asunto-osakeyhtiöllä on todennäköisesti yksittäistä asukasta paremmat edellytykset huolehtia palovaroittimien pitämisestä toimintakuntoisena erityisesti silloin, jos asukkaan toimintakyky on esimerkiksi sairauden vuoksi heikentynyt.

Säädösesityksen mukaan asukkaalla olisi kuitenkin jatkossa velvollisuus viipymättä ilmoittaa omistajalle palovaroittimen vioista. Tämä maininta asukkaan ilmoitusvelvollisuudesta on Isännöintiliiton näkemyksen mukaan erittäin tärkeä, jotta asukkaat ymmärtävät paremmin velvollisuutensa tehdä havaintoja ja ilmoittaa palovaroittimien vioista. Rakennuksen omistajalla ei ole mitään mahdollisuutta huolehtia varoittimien toimintakuntoon saattamisesta vikatilanteissa, jos niistä ei saada tietoa asukkaalta itseltään.

Hankinta- ja kunnossapitovastuun muutosten voimaantulolle tarvitaan riittävän pitkä siirtymäaika, jotta asunto-osakeyhtiöt voivat suunnitella, miten asian käytännössä järjestävät. Isännöintiliitto katsoo, että esitykseen sisältyvä kahden vuoden siirtymäaika on riittävän pitkä.

Suomen kiinteistöliitto toteaa lausunnossaan, että yksi keskeisimmistä uudistuksista taloyhtiöiden kannalta olisikin se, että rakennuksen omistajan on huolehdittava, että palovaroittimet ja muut laitteet pidetään toimintakunnossa. Huoneiston asukkaan on puolestaan viipymättä ilmoitettava omistajalle palovaroittimien ja muiden laitteiden vioista.

Jotta yhtiöllä on myös tosiasiallinen mahdollisuus huolehtia hankinta- ja kunnossapitovastuustaan, on tärkeää, että pelastuslain 17 pykälään esitetään lisättäväksi uusi 4. momentti, jonka mukaisesti ”Rakennuksen omistajalla tai hänen edustajallaan on oikeus päästä huoneistoon, kun se on tarpeellista tässä pykälässä säädetyn velvollisuuden toteuttamista varten. Käynti huoneistossa on järjestettävä huoneiston haltijalle sopivana aikana kohtuullisen ajan kuluessa, jollei työn kiireellisyys tai laatu muuta vaadi.”

Suomen vuokranantajat toteaa lausunnossaan pitävänsä hyvänä esitystä, jonka mukaan asuntojen palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuu säädettäisiin yksiselitteisesti rakennuksen omistajalle. Erityisesti asunto-osakeyhtiöissä on paloturvallisuuden näkökulmasta perusteltua, että kunnossapitovastuu on taloyhtiöllä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetulla tavalla taloyhtiöissä saattaa asua henkilöitä, jotka eivät edes kykene huolehtimaan palovaroittimien toiminnasta. Lisäksi taloyhtiöissä palovaroittimen puuttuminen yhdessä huoneistossa asettaa vaaraan myös muut huoneistot. Pidämme myös tärkeänä, että asukkaalle on säädetty nimenomainen ilmoitusvelvollisuus palovaroittimien ja muiden laitteiden vioista.

Suomen Vuokranantajat pyytää valiokuntaa kuitenkin harkitsemaan huolellisesti hallituksen esityksessä ehdotetun kahden vuoden siirtymäajan välttämättömyyttä. Näkemyksemme mukaan yhden vuoden siirtymäaikaa tulisi pitää riittävänä. Kyseessä on turvallisuuden kannalta merkittävä lakimuutos, joka puoltaa lyhyempää siirtymäaikaa. Ottaen huomioon taloyhtiöissä jatkuvasti suoritettavat huolto- ja korjaustoimenpiteet, palovaroittimien tarkistamista ja/tai hankkimista kaikkiin huoneistoihin ei voida pitää haastavana tai kovin paljon aikaa vievänä tehtävänä. Vaikka muutos kohdistuu suureen joukkoon taloyhtiöitä, yksittäisen taloyhtiön vastuulle jääviä käytännön järjestelyjä ei voida pitää niin merkittävinä, että kahden vuoden siirtymäaika olisi perusteltu. Siirtymäaikaa harkittaessa on mielestämme punnittava turvallisuuteen liittyviä näkökohtia, ja

huomioitava, että tarpeettoman pitkä siirtymäaika saattaa johtaa jopa vältettävissä oleviin kuolemiin (vrt. tilastot hallituksen esityksen sivulla 9).

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa viitaten Etelä-Suomen aluehallintoviraston, kiinteistöliiton ja isännöintiliiton lausuntoihin, että yhden vuoden siirtymäaika on arvioitu liian lyhyeksi.

Invalidiliitto kannattaa lausunnossaan pelastuslain 17 §:n uudistusta, jonka mukaan asuntojen osalta palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuu kuuluisi jatkossa rakennuksen omistajalle ja asukkaalla olisi puolestaan ilmoitusvelvoite omistajalle, jos palovaroittimen paristo loppuu tai palovaroitin vikaantuu. Eri tavoin vammaisille ihmisille, kuten pyörätuolinkäyttäjälle tai lyhytkasvuiselle, voi olla mahdotonta huolehtia itsenäisesti palovaroittimen asentamisesta ja palovaroittimien kunnossapidosta, kuten pariston vaihdosta, mikäli paristonvaihtokotelo ei ole sopivalla korkeudella. Lakiesityksen mukaan "palovaroittimet on pidettävä aina toimintakunnossa, joten pariston loppuessa tai palovaroittimen vikaantuessa korjaavat toimet on tehtävä viipymättä."

Invalidiliitto teki kyselyn jäsenistölleen palovaroittimen hankinnasta ja kunnossapidosta. Valtaosasta vastauksista (N 37) kävi ilmi, että vastuun siirtymistä asukkaalta omistajalle pidettiin hyvänä muutoksena, mutta asukkaat kokivat, että paristonvaihdosta ilmoittavasta äänimerkistä huolimatta heillä ei ollut mahdollisuutta vaihtaa paristoa viipymättä. Invalidiliitto katsoo, että palovaroittimien patterien vaihto äkillisessä tilanteessa vastaisi avainten unohtumista kotiin, mikä aktualisoisi huoltoyhtiön akuutin toiminnan. Majoitustilojen ja hoitolaitosten osalta hankinta- ja kunnossapitovastuun säilyttäminen rakennuksen omistajan sijasta toiminnanharjoittajalla, kuten nykyisinkin, on perusteltua. Lakiesityksen perusteluissa käytetään termiä erityisryhmät, mutta olisi perusteltua käyttää myös termiä vammaiset henkilöt.

Voimaantulosäännöksestä käy ilmi, että lain 17 §:ssä tarkoitettu rakennuksen omistajan palovaroittimien hankintaa ja kunnossapitoa koskeva velvollisuus tulee voimaan kahden vuoden kuluttua lain voimaan tulosta. Invalidiliitto katsoo, että tämän vastuun tulisi alkaa jo puolen vuoden kuluttua lain voimaan tulosta, koska hyvinvointialueet ovat aloittaneet jo toimintansa ja pelastuspalvelut siirtyneet niille 1.1.2023 alkaen.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa viitaten Etelä-Suomen aluehallintoviraston, kiinteistöliiton ja isännöintiliiton lausuntoihin, että yhden vuoden siirtymäaika on arvioitu liian lyhyeksi.

Vammaisfoorumi kannattaa lausunnossaan uudistusta. On tarkoituksenmukaista, että asuntojen osalta palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuu kuuluisi jatkossa rakennuksen omistajalle. Asukkaalla olisi puolestaan velvollisuus ilmoittaa omistajalle, jos palovaroittimen paristo loppuu tai palovaroittimeen tulee vika.

On hyvä, että pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa on kirjaus, että erityisryhmien osalta tulee varoitus antaa tarvittaessa muutenkin kuin äänimerkillä. Vammaisfoorumi muistuttaa, että palovaroittimen tulee olla riittävä huoneiston asukkaan toimintakykyyn nähden ja sen hälytyksen on oltava havaittavissa myös muulla kuin kuuloaistilla. Vastuun siirtäminen ehdotetulla tavalla edellyttää huoltoyhtiöille tulevaa toimintavelvoitetta, mikäli asukas ilmoittaa palovaroittimen pariston olevan lopussa. Asia tulee huoltoyhtiön toimesta ratkaista samalla toimintatavalla, päivystysluonteisena työnä, kuin esimerkiksi toimitaan asukkaan unohtaessa avaimet. Tämä toimintatapa on perusteltua sopia, vaikka rakennuksen omistaja uusisikin palovaroittimien paristot ja palovaroittimet säännöllisesti ja ennakoivasti.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että palovaroittimen hankintavelvollisuus kattaa perustasoisen palovaroittimen. Jos asukas tarvitsee toimintakykynsä johdosta varoituksen esim. äänimerkillä, valolla tai tärinällä, ei rakennuksen omistajalla olisi velvollisuus tarjota tällaista palovaroitinta. Asukkaan tulisi itse hankkia perustasosta poikkeava palovaroitin, koska rakennuksen omistajalle ei säädetä asukkaan toimintakyvyn arviointia tai asukkaalle velvollisuutta ilmoittaa omasta toimintakyvystään rakennuksen omistajalle.

Pelastuslain 17 § 3 momentin mukaisesti vastuu majoitustilojen, hoitolaitoksien sekä palvelu- ja tukiasumisen asuntojen palovaroittimien hankinnasta ja kunnossapidosta olisi nykyiseen tapaan toiminnanharjoittajalla.

Osa vammaisista ihmisistä asuu itsenäisesti rakennuksessa, jonka he myös omistavat. Vastaavasti heillä on omistuksessaan vapaa-ajanasuntoja. Vammaisfoorumi ehdottaa, että näissä tilanteissa vammainen ihminen voisi saada positiivisena erityiskohteluna paikallisen pelastusviranomaisen apua palovaroittimen asentamiseksi ja sen toimintakunnon säännölliseen tarkistamiseen.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että turvallisuusviestintäkampanjoissa on annettu apua palovaroittimen asentamisessa, mutta ministeriöllä ei tiedossa kuinka laajaa tämä on ollut. Sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena tällaisen palvelutoiminnan lisäämistä pelastuslaitosten pelastuslaissa säädettäviin lakisääteisiin tehtäviin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin nykyiseen tapaan toiminnanharjoittajan velvollisuudesta varustaa majoitustilat, hoitolaitokset sekä palvelu- ja tukiasumisen asunnot palovaroittimilla. Vammaisfoorumi pitää esitystä perusteltuna. Vammaisfoorumi esittää harkittavaksi, että vammaisilla ihmisillä olisi omalla suostumuksellaan mahdollisuus antaa yhteystietonsa hyvinvointialueen pelastusviranomaisille ja hätäkeskuksille. Asunto-osakeyhtiöissä ilmoituksen voisi antaa myös isännöitsijän tehtäväksi, jolloin isännöitsijän tulee myös varmistaa, että tieto on mennyt pelastustoimelle. Tämä nopeuttaisi ja helpottaisi pelastushenkilöstön työtä, kun he tietäisivät ennalta, että kohteessa on vammainen ihminen.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että henkilötietojen ilmoittamisen mahdollisuus ei ole sisältynyt nyt valmisteltaviin muutosehdotuksiin. Tämä vaatisi perusteellisempaa selvittämistä ja arviointia, mitä ei ole mahdollista tehdä vastinemenettelyssä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kannattaa lausunnossaan palovaroittimiin liittyvien vastuukysymysten muutosta haltijalta omistajalle, sillä tutkimusten mukaan kiinteistön omistajat huolehtivat palovaroittimista asukkaita huolellisemmin ja näin ollen voidaan olettaa turvallisuuden kehittyvän myönteisempään suuntaan.

Kahden vuoden siirtymäsäännöstä kyseiselle pykälälle voidaan pitää minimiaikana, sillä muutos vaatii paljon muutoksia rakennuksen omistajien osalta käytännön järjestelyihin. Muutos vaatii myös paljon monikanavaista viestintää, sillä se koskee merkittävää osaa Suomen rakennuskannasta.

Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että kunnossapitovelvollisuus mahdollisesti jää epäselväksi vastuiden osalta niissä tapauksissa, kun palovaroitin ei toimi ja jotain sattuu. Esitystä tulisi tältä osin täsmentää.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunnan mukaan esimerkiksi

laitteiden ja laitteistojen sähköturvallisuutta voidaan valvoa kotirauhan piiriin ulottuvin tarkastuksin sääntelyllä, josta käyvät riittävän täsmällisesti ilmi ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastusvaltuudet ovat välttämättömiä ja joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa (esimerkiksi ihmisten elämän ja turvallisuuden suojaaminen) ja joka on täsmennetty koskemaan tilanteita, joissa on konkreettinen ja perusteltu epäily perusoikeuksien vaarantumisesta (PeVL 39/2016 vp, s. 3—6).

Ehdotettua säännöstä vastaavia säännöksiä sisältyy voimassaolevaan oikeuteen esimerkiksi asunto-osakeyhtiölaissa (8 luvun 1 §), asumisoikeusasunnoista annetussa laissa (26 §) ja asuinhuoneiston vuokrauksesta annetussa laissa (22 §). Kyse on muun ohella omistajan perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan turvaamisesta. Säännöstä on kuitenkin myös nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä valtiosääntöoikeudellisista syistä muutettava muotoilemalla huoneistoon pääsyn edellytys kiinnittyväksi tarpeellisuuden asemesta välttämättömyyteen pykälässä säädetyn velvollisuuden toteuttamista varten.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö esittää edellä sanotun perusteella, että ehdotettu pelastuslain 17 § 4 momentti muutettaisiin alla olevaan muotoon:

17 §

Palovaroittimet

— —

Rakennuksen omistajalla tai hänen edustajallaan on oikeus päästä huoneistoon, kun se on ~~tarpeellista~~ välttämätöntä tässä pykälässä säädetyn velvollisuuden toteuttamista varten. Käynti huoneistossa on järjestettävä huoneiston haltijalle sopivana aikana kohtuullisen ajan kuluessa, jollei työn kiireellisyys tai laatu muuta vaadi.

— —

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö pitää lausunnossaan erittäin kannatettavana palovaroitinten kunnossapitovastuun siirtämistä kiinteistön omistajalle.

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.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että kuukausittainen testinapin painaminen on hyvä käytäntö.

Tuotteessa tai tuotteen mukana tulee toimittaa ohjeet ja ohjeissa on oltava tarpeelliset tiedot tuotteen asianmukaista ja turvallista asentamista, käyttöä ja huoltoa varten. Tarvittavilta osin ohjeet on toimitettava tuotteen loppukäyttäjälle. Tämä on myös rakennuksen omistajan intressi.

Asuinrakennuksissa, joihin on laadittava pelastussuunnitelma, on pelastuslain 14 §:n mukaan pelastussuunnitelmassa oltava selostus, miten huolehditaan asukkaille ja muille henkilöille annettavista ohjeista onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä

onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi. Tämä kattaa myös tarvittavan ohjeistuksen palovaroittimista.

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.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että velvoite kattaa perustasoisen palovaroittimen, mutta säännös ei kuitenkaan estä hankkimasta perustasoa parempaa ja siten palvelemasta asukkaita, jos niin yhtiössä päätetään.

Vammaisten henkilöiden oikeudesta apuvälineisiin on säädetty toisaalla. Ei ole tarve lähteä säätämään palovaroittimista erikseen, koska apuvälineiden ja tukitoimien tarve arvioidaan henkilökohtaisen palvelusuunnitelman perusteella. Hyvinvointialueet vastaavat vammaispalveluiden toteuttamisesta. Kunnat ovat voineet antaa asuntoon kuuluvia välineitä tai laitteita korvauksetta vaikeavammaisen henkilön käyttöön. Osassa kuntia palovaroittimet ovat sisältyneet tähän palveluun.

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.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että asukkaan oma ilmoitus esim. palovaroittimien pariston vaihdosta ei poista välttämättömyyttä siitä, että rakennuksen omistajan on voitava mennä kotirauhan piiriin palovaroittimen toimintakunnon varmistamiseksi tai selvittämiseksi. Tällä varmistettaisiin se, etteivät rakennuksen palovaroittimet jää huoltamatta vain sen takia, ettei asukas halua huoltomiehen käyvän asunnossa.

Suomen Palopäällystöliitto kannattaa lausunnossaan palovaroitinten kunnossapitovastuun siirtämistä kiinteistön omistajalle. Siirto on aiemmin havaittu yhteiskuntataloudellisesti kannattavaksi SPEKin ja ARAn yhteiskunnallisessa kustannus-hyötyanalyysissä, ja palovaroitinten

kunnossapito-vastuun siirtäminen kiinteistön omistajalle lisää merkittävästi niiden toimintavarmuutta palotilanteessa.

Sisäministeriön vastine 17 §:ää koskevien lausuntojen osalta

Sisäministeriö ei esitä pykälään 4 momenttiin ehdotetun muutoksen lisäksi muita muutoksia.

23 a § Siviilivalmiusneuvottelukunta

Hallituksen esitys

Pykälän ehdotetun 1 momentin mukaan pelastustoimen suunnittelua, kehittämistä ja seurantaa varten sisäministeriön apuna olisi siviilivalmiusneuvottelukunta. Neuvottelukunta olisi yhteistoimintaelin, jonka tehtävänä olisi edistää sisäministeriön ja ministeriöiden sekä muiden toimialojen yhteistoimintaa ja toiminnan kokonaisvaltaista kehittämistä pelastustoimessa.

Lausunnot

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, että neuvottelukunnan nimenä olisi pelastustoimen neuvottelukunta.

Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että, myös kuntien edustus on mukana siviilivalmiusneuvottelukunnassa.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö toteaa lausunnossaan, että neuvottelukuntaan olisi tärkeää saada myös siviilivalmiuden kannalta keskeiset järjestöt.

Sisäministeriön vastine

Nimi *Pelastustoimen neuvottelukunta* on varattu pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa säädetylle neuvottelukunnalle. Pykälän 2 momentin mukaan neuvottelukunnan kokoonpanosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

27 § Hyvinvointialueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävät

Hallituksen esitys

Pykälän 4 momentti ehdotetaan muutettavaksi seuraavaan muotoon: *Hyvinvointialue voi tuottaa pelastustoimintaan kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen sopimuspalokunnalta tai muulta pelastusalalla toimivalta yhteisöltä, ei kuitenkaan tehtävissä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä*. Pelastuslakiin ehdotettava säännös olisi informatiivinen ja tuottamistavasta päättämisestä säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa.

Lausunnot

Helsingin kaupungin pelastuslaitos toteaa lausunnossaan, että ehdotettu muutos lain 27 §:ään ei ole johdonmukainen lain 25 §:n kanssa. Perustelujen mukaan sopimuspalokunta voisi palveluiden tuottajana olla yhdenvertainen pelastuslaitoksen kanssa. Laki kuitenkin edellyttää, että hyvinvointialueella on pelastustoimen tehtäviä varten pelastuslaitos. Käytännössä pelastuslaitoksen palveluksessa on virkamieskoneisto, joka paitsi tuottaa pelastustoiminnan palvelut, myös virkavastuulla huolehtii hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason ja siihen tarvittavien resurssien suunnittelusta ja ylläpidosta. Jos sopimuspalokunta olisi pelastuslaitokseen nähden itsenäinen palveluntuottaja, voisi syntyä tilanne, jossa syntyy resurssien käyttöön ja rahoitukseen liittyviä ristiriitoja pelastuslaitoksen ja sopimuspalokunnan välille. Virkamiesorganisaationa pelastuslaitokselle kuuluu käytännössä myös vastuu sopimuspalokunnan toiminnan laadun valvonnasta, mikä tehtävä vaikeutuisi ehdotetun lainmuutoksen myötä.

Helsingin kaupungin pelastuslaitos katsoo, että lain 27 §:ää ei tule muuttaa, vaan nykyinen sisältö tulee säilyttää sellaisenaan. Sopimuspalokuntien käyttöä pelastustoimen tehtävissä voidaan riittävällä tavalla ohjata palvelutasopäätöksellä ja siihen liittyvällä taloudellisten resurssien ohjauksella hyvinvointialueen päätöksenteossa.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että vaikka perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan PeVL 76/2022 vp ole arvioinut ehdotettua 27 §:n 4 momenttia, voidaan siihen kuitenkin kiinnittää huomiota, kun säännöksessä palveluiden hankkimista rajaavana tekijänä pidettäisiin sitä, että tehtäviin ei saa sisältyä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Säännöksen perusteluissa (s. 41) säännöksen todetaan olevan informatiivinen ja tuottamistavasta päättämisestä säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa.

Vaikka säännös sen perusteluissa todetaan informatiiviseksi, voinee se lain soveltamisessa kuitenkin saada aineellista merkitystä. Säännös on sinänsä sidottu pelastustoimintaan, jonka sisältö määritetään pelastuslain 32 §:ssä. Merkittävä julkisen vallan käyttö on perustuslain 124 §:ssä käytetty muotoilu, jolla rajataan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, ja lienee epätavallista, että kyseistä muotoilua käytetään tavallisen lain tasolla toistamaan perustuslakia. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain jonkin säännöksen sisällön toistamiselle laissa ei ole valtiosäännöstä johtuvia esteitä, vaikka siihen ei olekaan syytä pyrkiä. Toisto on oikeudellisesti tarpeetonta. (PeVL 31/2002 vp s. 2)

Suomen pelastusalan ammattilaiset SPAL ry toteaa lausunnossaan, että termin "apuna" poistamisen johdosta voitaneen tulkita, että sopimuspalokuntien ja muiden yhteisöjen toimivalta pelastustoiminnassa tulisi kasvamaan.

Esitetyn lakikohdan mukaisesti sopimuspalokunta tai muut pelastusalalla toimivat yhteisöt voisivat jatkossa tuottaa niin sovittaessa pelastustoimintaan kuuluvat palvelut, kunhan ne eivät sisältäisi merkittävää julkisen vallan käyttöä. Muilta osin em. yhteisöjen toimivaltuutta pelastustoimen tehtävien tuottamisessa ei enää rajoitettaisi. SPAL pitää kyseistä muutosta merkittävänä toimivallan luovutuksena viranomaisilta yksityisille toimijoille.

Perustuslain 124 §:n mukaan tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävän julkisen vallan käytön sisältöä ei ole avattu yksiselitteisesti perustuslaissa tai sen esitöissä. Perinteisesti (esimerkiksi HE 1/1998 s. 179) on katsottu, että merkittävää julkisen vallan käyttöä on itsenäiseen harkintaan perustuva voimakeinojen käyttö tai muu merkittävä puuttuminen yksilön perusoikeuksiin. Useat pelastustoimen tehtävät sisältävät tai saattavat sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tästä syystä SPAL katsoo, että pykälässä tulisi avata yksiselitteisesti ja tyhjentävästi ne pelastustoimen tehtävät, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tällaisista pelastustoimen tehtävistä ei voitaisi sopia sopimuspalokuntien tai muiden pelastusalalla toimivien yhteisöjen kanssa.

Vähintään listaus tulisi tehdä asetustasoisesti tai viime kädessä lain esitöissä. Muussa tapauksessa pykälän sisältö on liian avoin perustuslailliselle tulkinnalle.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että pelastuslain 25 § on kumottu lailla 616/2022, joka on tullut voimaan 1.1.2023.

Sisäministeriö toteaa, että muutoksen pääasiallisena tarkoituksena on sovittaa pelastuslain säännös yhteen 1.1.2023 voimaan tulleen hyvinvointialuelainsäädännön kanssa.

Sisäministeriö toteaa, että pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan *hyvinvointialue vastaa pelastustoimen järjestämisestä alueellaan siten kuin tässä ja muussa laissa säädetään*.

Hyvinvointialueesta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan, *jollei lailla toisin säädetä, hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta*.

Hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan *hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:*

1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;

2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;

3) tuottamistavan valinnasta;

4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;

5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Tuottamistavan valintaa ohjaa pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:n 2 momentti, jonka mukaan *pelastustoimen palvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja että onnettomuus- ja vaaratilanteissa tarvittavat toimenpiteet voidaan suorittaa viivytyksettä ja tehokkaasti*. Sopimuspalokuntia voidaan siten käyttää pelastustoiminnassa jatkossakin vain sellaisissa tehtävissä, joissa niiden toimintavalmius riittävän nopea.

Pelastuslain 2 a §:n 6 kohdan mukaan sopimuspalokunnalla tarkoitetaan pelastustoimen järjestelmään kuuluvaa vapaaehtoista palokuntaa, laitospalokuntaa, teollisuuspalokuntaa tai sotilaspalokuntaa, joka on tehnyt hyvinvointialueen kanssa sopimuksen pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta.

Vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 3 luvun mukaan palveluiden hankkimisesta yksityiseltä palveluiden tuottajalta päättää ja sopii hyvinvointialue, ei virasto, kuten sairaala.

Sääntely ei estä sitä, että hyvinvointialueen toimivaltainen toimielin valtuuttaa käytännössä pelastuslaitoksen huolehtimaan sopimusneuvotteluista sopimuspalokuntien kanssa.

Esitetty muutos ei muutenkaan muuta pelastuslaitoksen ja sopimuspalokuntien toimivaltasuhteita tai tehtäväjakoa. Sopimuspalokunnat eivät jatkossakaan missään tehtävässä, alueella tai sen osassa toimi itsenäisesti. Pelastuslain 34 § 1 momentin mukaan pelastustoimintaa johtaa aina pelastusviranomainen. Pelastuslain 36 §:n mukaisia toimivaltuuksia voi täysimääräisesti käyttää vain pelastusviranomainen. Pelastuslain 80 §:n mukaan palotarkastuksia ja muita 78 §:n mukaisen valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä saa suorittaa vain pelastusviranomainen.

Pelastuslain 2 a § 1 momentin 5 kohdan mukaan *pelastuslaitoksella tarkoitetaan pelastustoimen tehtäväalaan kuuluvien palveluiden omasta tuotannosta vastaavaa hyvinvointialueen organisaatiota*. Hyvinvointialueesta annetun lain 22 § 2 momentin 2 kohdan mukaan *hyvinvointialueen aluevaltuusto päättää hyvinvointialueen hallintosäännöstä*. Hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan *hallintosääntöön tulee ottaa tarpeelliset määräykset siitä, mitä toimielimiä hyvinvointialueella on, miten hyvinvointialueen johtaminen on järjestetty ja miten*

hyvinvointialueen henkilöstöorganisaatio on järjestetty. Pelastuslaitos on hyvinvointialueen organisaatioon kuuluva pelastustoimen palveluita tuottava virasto. Sopimuspalokuntien tosiasiallinen johtaminen, ohjaus ja valvonta kuuluvat siten jatkossakin käytännössä pelastuslaitokselle.

Sopimuspalokunnat huolehtivat pelastusviranomaisen johdossa pelastustoimintaa kuuluvien palveluiden käytännön tuottamisesta merkittävässä osassa maata, erityisesti harvaan asutulla alueella. Erityisesti näissä tapauksissa ilmaisu "pelastuslaitoksen apuna" antaa sopimuspalokuntien merkityksestä osana pelastustoimen järjestelmää harhaan johtavan kuvan.

Säännös on informatiivinen, eikä sen poistaminen siksi muuttaisi oikeustilaa. Informatiivisen säännöksen säilyttäminen hyvinvointialueiden käynnistymisvaiheessa on perusteltua kiinnittämään pelastustoimen järjestämisestä vastaavien hyvinvointialueiden huomiota sopimuspalokuntien merkityksestä pelastustoimen järjestelmässä.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

31 a § Tilannekuvatoiminta

Hallituksen esitys

Pelastuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös pelastustoimen tilannekuvatoiminnasta. Kukin pelastustoiminnasta ja sen johtamisesta vastaava taho vastaisi oman tilannekuvansa kokoamisesta, ylläpitämisestä ja jakamisesta. Tilannekuva koottaisiin hyvinvointialueilla, pelastustoiminnan yhteistyöalueilla ja valtakunnallisesti. Tilanne- ja johtokeskustoiminnon tarkoitus on tukea pelastustoimintaa johtavaa pelastusviranomaista pelastustoiminnan johtamisessa.

Lausunnot

Etelä-Savon hyvinvointialue toteaa lausunnossaan, että valtakunnallisen johtamisen ja tilannekuvan ylläpitämisen jatkuva 24/7 valmius valtakunnallisessa tilanne- ja johtokeskuksessa edellyttää arviolta kuuden henkilötyövuoden lisäystä sisäministeriölle. Lisäksi perusteluissa on esitetty yhteensä 13 henkilötyövuoden lisäämistä sisäministeriön tarpeisiin. Tätä lisäystä ei voida pitää perusteltuna ja Etelä-Savon hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tähän on suhtauduttava kriittisesti. Valtakunnallisten tehtävien hoitamisesta voidaan sopia myös hyvinvointialueiden kanssa. Johtamisen ja yhteistoiminnan suunnittelu on tehtävä yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa ilman, että ne aiheuttavat resurssitarvetta sisäministeriölle.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, että aluehallintovirastolla ei ole roolia tulevassa tilannekuva- ja johtamisjärjestelmässä operatiivisena toimijana, vaan sen tehtävä on valvoa tilannekuva- ja johtamisjärjestelyjen lainmukaisuutta. Lisäksi aluehallintovirastolla ei ole nykyisellään varattuna henkilöresursseja tilannekuva- ja johtamisjärjestelyjen avustamistehtävään eikä niitä esitetä myöskään lisättäväksi hallituksen esityksessä resursointia koskevassa osiossa. Aluehallintoviraston ehdottaa, että 31 a §:n 3 momentti poistetaan esityksestä.

Aluehallintovirasto ehdottaa lisättäväksi varautumisen ja alueellisen kokonaisturvallisuuden tilannekuvaa käsittelevä pykälä ja annetaan tilannekuvan keräämiseen valtuudet sekä määriteltäväksi vastaajille velvoitteet.

Alueellisten turvallisuus- ja valmiusfoorumien muodostaminen tulisi olla lakisääteisesti velvoitettu ja niiden monialaisen jäsenistönsä ja vakiintuneen toimintamallinsa vuoksi tulisi olla säädösperusteisesti nimettyjä vastaajia varautumisen ja alueellisen kokonaisturvallisuuden tilannekuvaan.

Helsingin kaupungin pelastuslaitos ei puolla sitä, että tilannekuvan ylläpitäminen säädetään sisäministeriön tehtäväksi 31 a §:ssä ehdotetulla tavalla.

Pelastustoiminnan tilannekuvan ylläpito edellyttää Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan vankkaa kokemukseen perustuvaa tietotaitoa, jota sisäministeriöllä ei ole. Tilannekuvan ylläpitäminen on hyvinvointialueilla osa pelastustoiminnan jokapäiväistä johtamista ja hyvinvointialueilla on siihen osaaminen ja resurssit. Ehdotetulla pelastuslain lisäyksellä ollaan luomassa sisäministeriöön hyvinvointialueiden kanssa päällekkäistä tilannekuvatoimintoa, mikä on vahvassa ristiriidassa sen kanssa, että pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:n mukaisesti Suomeen on jo suunniteltu useampia hyvinvointialueen rajat ylittäviä hyvinvointialueiden pelastustoimen tilannekuvakeskuksia.

Helsingin kaupungin pelastuslaitos toteaa, että tilannekuvatoiminta esitetyssä laajuudessa on kannatettava ja palvelee nykyistä paremmin yhdenmukaisen tilannekuvan järjestämistä myös hyvinvointialueiden rajat ylittävissä onnettomuuksissa ja onnettomuusuhkissa. Esitetyssä laajuudessa tilannekuvatoiminta laajentuu kuitenkin huomattavasti nykyisestä. Tämä tulee vaatimaan henkilöstölisäyksiä hyvinvointialueilla. Nykyisin ei myöskään ole yhteisiä tietojärjestelmiä tukemaan esityksen mukaista laajennettua tilannekuvatoimintaa. Esimerkiksi tulossa oleva KEJO ei vastaa tähän tarpeeseen ainakaan tällä hetkellä. Tietojärjestelmien kehittäminen esitettyyn tarpeeseen tulee aiheuttamaan uusia kustannuksia. On huomioitava lisäksi se, että nykyisin tilannekeskukset seuraavat myös muiden turvallisuusviranomaisten tilannekuvaa, esimerkiksi Krivat.

Huolena on myös henkilöstön saatavuus tilannekuvatoimintaa keskitettäessä. Kuten hätäkeskuslaitoksen uudistuksessa huomattiin, henkilöstö ei ole kovinkaan halukas muuttamaan uudelle paikkakunnalle keskitettyyn tilannekeskukseen.

Helsingin kaupunki totesi jo hyvinvointialueiden lakipakettia säädettäessä lausunnossaan, että uudistus näyttää johtavan siihen, että pelastustoimen resursseja kasvatetaan merkittävästi sisäministeriössä, kun samalla hyvinvointialueilta edellytetään tuottavuuden merkittävää kasvattamista. Nyt ehdotettu lakimuutos osoittaa tämän huolen aiheelliseksi. Ehdotuksen myötä sisäministeriön tilannekuvatoimintaan suunnatut resurssit ja siten pelastustoimen tilannekuvatoiminnan kokonaisresurssit kasvavat tarpeettomasti ja ovat siten suoraan pois julkisen sektorin tuottavuuden kehittämisestä. Sisäministeriössä ei ole nykyisellään resurssia hoitaa sille kaavailtua tehtävää. Henkilöstön lisäksi sisäministeriöstä puuttuu kokemus ja osaaminen, joka normisääteisesti vaaditaan pelastustoiminnan tilannekuvan seuraamiseen ja analysointiin. Hyvinvointialueiden pelastusviranomaisilta sen sijaan löytyy kyky ja osaaminen erilaisten ja eri kokoisten tilanteiden johtamiseen. Päällekkäisen resurssin luominen sisäministeriöön ei ole tarkoituksenmukaista.

Tilannekuvan ylläpitotehtävät tulee pitää hyvinvointialueiden tehtävänä. Valtakunnallista tilannekuvaa voidaan ylläpitää ja pelastustoimintaa johtaa hyvinvointialueiden yhteistoiminnalle asetettuja vaatimuksia ja yhteistä tilannekuvatoimintaa hyvinvointialueiden yhteistyönä kehittämällä.

Hyvil Oy toteaa lausunnossaan, että voimassa olevat säännökset velvoittavat ja oikeuttavat pelastustoiminnan johtamisesta vastaavia pelastusviranomaisia ylläpitämään pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavaa tilannekuvaa. Tästä huolimatta sivulla 42 viitataan mahdollisuuteen, että alueellinen tilannekeskus voisi tuottaa johtokeskus- ja tilannekuvapalveluita myös pelastustoiminnan yhteistyöalueen muille pelastuslaitoksille silloin kun pienimpien pelastuslaitosten ei olisi tarkoituksenmukaista ylläpitää jatkuvasti toimivaa omaa tilanne- ja johtokeskusta.

Hyvinvointialueet ovat valmiusorganisaatioita, eikä ole mahdollista nähdä ratkaisuja, joissa hyvinvointialueella ei olisi omaa tilanne- ja johtokeskusta. Ei myöskään ole toiminnallisesti tai taloudellisesti perusteltavissa, että pelastustoiminnan tarvitsemat tilanne- ja johtokeskuspalvelut eivät olisi hyvinvointialueiden omien tilanne- ja johtokeskusten tuottamia, jolloin hyvinvointialueiden yhteiset resurssit olisivat tehokkaasti hyödynnettävissä.

Esityksen mukaan valtakunnallisen johtamisen ja tilannekuvan ylläpitämisen jatkuva 24/7 valmius valtakunnallisessa tilanne- ja johtokeskuksessa edellyttää arviolta kuuden henkilötyövuoden lisäystä sisäministeriölle.

Tulkintaa lisäresurssien tarpeesta keskushallinnossa on pidettävä erikoisena ottaen huomioon, että valtioneuvostolla on koko hallintoa palveleva tilannekeskus ja että jokaisella hyvinvointialue on jo lähtökohtaisesti valmiusorganisaatio, joka kykenee kaikissa häiriötilanteissa käynnistämään välittömästi toimet, joilla pyritään palauttamaan tilanne normaaliksi.

Tilanne- ja johtokeskus toiminnan perusperiaatteiden tulisi olla yhtenevät pelastustoimessa tarkoittaen toimintoihin varautumista jo olemassa olevilla resursseilla. Pelastuslaitoksissa on koulutettu laajasti koko henkilöstöä työskentelemään tarvittaessa tilanne- ja johtokeskustehtävissä ja vastaavaa periaatetta tulisi noudattaa myös keskushallinnossa.

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos toteaa lausunnossaan, että pelastustoimen tilannekuvatoimintaa koskeva tiedonvälitys on lain perusteluissa kuvattu vain pelastuslaitoksilta SM:n suuntaan, mutta ei toisin päin. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos kiinnittää huomiota siihen, että tiedonvälityksen tulisi kuitenkin aina olla kaksisuuntaista eli tiedon tulisi kulkea ilman kitkaa myös ministeriöstä pelastuslaitosten suuntaan. Tilannekuvatoimintaa varten tarvitaan myös erilaisia tiedonsaantioikeuksia, mutta niitä ei kuvata itse pykälässä.

Laissa puhutaan sekä pelastustoimen tilannekuvasta että pelastustoiminnan tilannekuvasta. Myös perusteluosassa on tältä osin jonkin verran sekavuutta. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos katsoo, että käsitteet pitäisi määritellä tarkemmin toisin sanoen todeta selvästi, mikä on pelastustoimen tilannekuva ja mikä pelastustoiminnan tilannekuva. Lisäksi pitäisi määritellä selvemmin, mitä ovat eri tasojen (SM, AVI, YT-alueen johtava pelastuslaitos, tavallinen pelastuslaitos) tehtävät näissä molemmissa. Toinen vaihtoehto voisi olla puhua kategorisesti vain pelastustoimen tilannekuvasta, minkä voisi määritellä niin, että se kattaisi sekä pelastustoiminnan että myös muiden pelastuslaitosten toimintojen tilannekuvan.

Pelastuslaitosten avunantoa ja pelastustoiminnan suunnitelmia koskevissa pykälissä korostetaan toimintaa ja suunnittelua lähes yksinomaan yhteistyöalueen sisäisenä prosessina. Itä-Uudenmaan pelastuslaitos kiinnittää huomiota siihen, että monilla maantieteellisillä rajapinnoilla yhteistyötä on suunniteltava aivan yhtä tarkasti myös toiseen yhteistyöalueeseen kuuluvan naapuripelastuslaitoksen kanssa. Samoin tulisi laissa tai ainakin sen perusteluissa varmistaa, että horisontaalinen tiedonvaihto on mahdollista myös eri YT-alueisiin kuuluvien pelastuslaitosten välillä, tilannekuvan ylläpitämistarkoituksessa.

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos kiinnittää huomiota siihen, että tässä laajuudessa toteutettuna kyseessä on käytännössä uusi tehtävä, joka tulee pelastuslaitoksilla vaatimaan merkittävää tilannekeskustoiminnan kehittämistä ja tuntuvia lisäresursseja. Tästä huolimatta lisäresursseja esitetään vain ministeriöön, ei hyvinvointialueille.

Lain perusteluissa määritellään, että yhteistyöalueen uusi "alueellinen tilannekeskus voisi tuottaa johtokeskus- ja tilannekuvapalveluita myös pelastustoiminnan yhteistyöalueen muille pelastuslaitoksille. Tämä tulisi kyseeseen esimerkiksi silloin kun pienimpien pelastuslaitosten ei olisi tarkoituksenmukaista ylläpitää jatkuvasti toimivaa omaa tilanne- ja johtokeskusta." Itä-Uudenmaan pelastuslaitos toteaa, että esimerkiksi Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella tilanne- ja johtokeskustoimintaa on (yhden olemassa olevan suunnitelman mukaan) mahdollista kehittää

alueellisesti eli horisontaalisesti, siten että myös sosiaali- ja terveystoimi voi hyödyntää pienen pelastuslaitoksen 24/7 -tilannekeskusta. Hallituksen esityksessä rakennetaan vahvasti vertikaalista eli valtakunnallista mallia, jossa SM on ylimpänä kärkenä. Alueellisia tarpeita ei tunnisteta riittävästi ja logiikkana näyttää lähtökohtaisesti olevan se, että pienten pelastuslaitosten tilannekeskuksia ei ainakaan ympärivuorokautisesti tarvita.

Kuntaliitto pitää lausunnossaan ehdotettua säännöstä tilannekuvatoiminnasta erittäin tärkeänä. Kuntaliitto on aikaisemmin useissa lausunnoissaan nostanut esille häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin liittyvän tilannekuvatiedon keräämis- ja tiedonvaihtotarpeen. Nyt esitetty säännös antaa mahdollisuuden tilannekuvatoiminnon kehittämiselle pelastustoiminnan sekä pelastustoimintaan varautumisen näkökulmasta. 31 a §:n ensimmäisessä momentissa todetaan, että ”pelastustoimen viranomaisten tulee pelastustoimintaan varautumiseksi, pelastustoimen valmiuden säätelemiseksi sekä pelastustoimen palvelujen tuottamisen turvaamiseksi järjestää tilannekuvatoiminta.” Pelastuslain 46 §:n mukaan ”valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.” Koska varautuminen pelastustoimintaan ulottuu myös kuntiin, tarkoittaa tämä Kuntaliiton näkemyksen mukaan, että pelastustoiminnan varautumiseen liittyvä tilannekuvatoiminto voi ulottua myös kuntiin ja muihin viranomaisiin, joiden edellytetään varautuvan pelastustoimintaan. Kuntien kannalta on tärkeää, että Pelastustoimen viranomaisten tilannekuva palvelee myös niiden varautumista ja häiriötilanteita. Selvyyden vuoksi olisi tarpeellista, että asia todettaisiin myös valiokunnan perusteluissa.

Kunnissa tapahtuvat häiriötilanteet ovat usein sellaisia, että niihin liittyy kunnan oman toiminnan lisäksi pelastustoimintaa sekä usein myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa. Hyvinvointialueiden ja kuntien välisestä neuvottelusta säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 14 §:ssä. Pykälän perusteella hyvinvointialueilla ja niiden alueiden kunnilla olisi laintasoisesti säädetty velvoite sopia keskenään yhteistyöstä niille säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Yhteistyö voi koskea esimerkiksi kuntien valmiussuunnittelua mutta myös tilannekuvatoimintaa. Yhteistyössä olisi tarkoituksenmukaista sopia tilannekuvan jakamisesta kuntiin siltä osin, kun tilannekuva koskettaa ao. kuntaa. 31 a § 6 momentin mukaisesti ”tilannekuvan sisällöstä, kokoamisesta, analysoinnista, ylläpitämisestä ja jakamisesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä sisäministeriön asetuksella.” Kuntaliitto korostaa, että tilannekuvan jakaminen myös kunnille niitä koskevin osin pelastustoimintaan varautumiseksi tulee huomioida annettavassa asetuksessa ja tilannekuvan tarkemmasta sisällöstä voidaan sopia alueen Pelastuslaitoksen ja kuntien kesken erikseen.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos toteaa lausunnossaan pitävänsä erinomaisena, että tilannekuvasta on säädetty omassa pykälässään. Sääntelyä tulisi kuitenkin mielestämme kehittää niin, että siinä otettaisiin huomioon oikeus jakaa tilannekuvaa muille viranomaisille mahdollisten salassapitosäännösten estämättä. Asiaa on käsitelty hallituksen esityksessä ainoastaan valtakunnalliseen tilanne- ja johtokeskukseen ja SM:ään välittämisen osalta. Tilannekuvan välittämistä ylemmältä tasolta alaspäin ei vastaavasti ole kuvattu. Lisäksi esityksessä on viitattu, että asiasta säädettäisiin tarkemmin sisäministeriön asetuksella. Pidämme asiasta säätämistä erikseen säädöstasolla tärkeänä.

Pelastusopisto pyytää lausunnossaan kiinnittämään erityistä huomiota pelastustoimen ja pelastustoiminnan käsitteiden tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Pelastustoimen ja pelastustoiminnan käsitteillä on sisällöllisesti merkittävä ero, joten kyseisissä 2 ja 5 momenteissa tulee huomioida, onko käsitteiden käytössä ristiriitaisuuksia, ja palveleeko nyt esitetty muotoilu kokonaisuudessaan sisäministeriön tarvetta. Ehdotetun 4 momentin mukaan valtakunnallisten ja alueellisten tilanne- ja johtokeskusjärjestelyiden kokoamisesta yhden tai useamman hyvinvointialueen järjestettäväksi säädettäisiin pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 5 §:ssä.

Pelastusopiston näkemyksen mukaan edellä mainittu ehdotettu 4 momentin kohta olisi tarkoituksenmukaista sijoittaa pelastuslain pelastustoiminnan johtamista koskevaan 34 §:ään.

Ehdotetun 4 momentin perustelukohdan mukaan alueellinen tilannekeskus voisi tuottaa johtokeskus- ja tilannekuvapalveluita. Pelastusopisto pyytää kiinnittämään huomiota käsitteeseen alueellinen tilannekeskus, sillä johtokeskuspalvelut tuottaa yhteistyöalueen johtokeskus, ei alueellinen tilannekeskus (ks. kokonaisturvallisuuden sanasto).

Ehdotetun 6 momentin mukaan tilannekuvan sisällöstä, kokoamisesta, analysoinnista, ylläpitämisestä ja jakamisesta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä sisäministeriön asetuksella. Pelastusopisto pyytää kiinnittämään erityistä huomiota siihen, antaako kyseinen säännös riittävät valtuudet pelastusviranomaiselle tilannekuvatoiminnan suunnitteluun ja ylläpitämiseen tiedonsaantioikeuksien kannalta pelastuslain 89 § huomioon ottaen.

Lisäksi Pelastusopiston näkemyksen mukaan yhteistoiminta-alueiden tiedonsaanti sisäministeriöstä olisi tarpeen varmistaa, jotta laadukas ja tavoitteellinen tilannekuva saadaan toteutettua eri johtamistasoilla. Tämä on todettu myös hallituksen esityksessä nykytilaa ja sen arviointia koskevassa luvussa pelastustoiminnan sääntelyn osalta (s.14). Nyt ehdotettu sääntely mahdollistaa kuitenkin ainoastaan sisäministeriön tiedonsaannin yhteistoiminta-alueilta.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriön tarvitsema valtakunnallinen tilannekuvatoiminta ei ole päällekkäinen hyvinvointialueiden tilannekuvatoiminnan kanssa vaan valtakunnallisen pelastustoiminnan johtajan johtokeskuksena toimiva valtakunnallinen johto- ja tilannekeskus. Valtakunnallinen johto- ja tilannekeskus on suunniteltu perustettavaksi Uudenmaan johto- ja tilannekeskuksen yhteyteen. Suunnitellulla Uudenmaan yhteisellä tilannekeskuksella saavutetaan merkittäviä synergiaetuja. Uudenmaan tilannekeskus palvelee paitsi Helsingin kaupungin tilannekuvatarpeita, niin samalla myös Uudenmaan pelastustoiminnan yhteistyöalueen alueellisia tilankuvatarpeita sekä sisäministeriön valtakunnallisia tilannekuvatarpeita. Uudenmaan tilannekeskuksen resursointi ja rahoitus kootaan Helsingin kaupungin, Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueiden sekä sisäministeriön rahoituksesta ja henkilöstöstä. Näin ollen sisäministeriön tilannekuvatoiminnan edellyttämä rahoitus ei vähennä hyvinvointialueiden rahoitusta, vaan päinvastoin valtion osoittama 6 henkilötyövuoden resursointi tukee myös hyvinvointialueiden tilannekeskustarpeiden toteuttamista.

Lausunnoissa viitataan johto- ja tilannekeskustoiminnan edellyttämään vankkaan osaamiseen. Edellä kuvatulla rakenteella valtakunnallisessa johto- ja tilannekeskustoiminnassa käytetään pelastustoiminnan arjen tehtävissä kokenutta ja koulutettua henkilöstöä täydennettynä sisäministeriön pelastusosaston kansallisissa ja kansainvälisissä koordinaatiotehtävissä harjaantuneen henkilöstön (esimerkiksi materiaaliapu Ukrainaan) osaamisella. Tarkoituksena on hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti parasta mahdollista osaamista myös valtakunnallisen pelastustoiminnan johtamisen tukena.

Sisäministeriö toteaa, että sen palveluksessa on jo nykyisin henkilöstöä, jolla on tarvittava koulutus ja runsaasti kokemusta pelastustoiminnan johtamisesta useilla eri tasoilla ja myös siihen liittyvää kokemusta tilannekuvan seuraamiseen ja analysointiin.

Etelä-Savon hyvinvointialueen lausunnossa todetaan, että, valtakunnallisten tehtävien hoitamisesta voidaan sopia myös hyvinvointialueiden kanssa. Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen lausunnon mukaan tilannekuvan ylläpitotehtävät tulee

pitää hyvinvointialueiden tehtävänä. Sisäministeriö toteaa, että valtakunnallisessa pelastustoiminnassa on kuitenkin myös sellaisia tehtäviä, jotka ovat yksiselitteisesti valtion vastuulla, eikä niitä voida hoitaa hyvinvointialueiden toimesta. Esimerkiksi pelastustoimintaa koskevan kansainvälisen avun antamisesta ja pyytämisestä vastaa pelastuslain 38 §:n mukaan sisäministeriö. Pelastuslain 23 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriö huolehtii pelastustoimen valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä sekä yhteensovittaa eri ministeriöiden ja toimialojen toimintaa pelastustoimessa. Pelastustoiminnan aikana vaadittavaa eri ministeriöiden ja toimialojen yhteensovittamistehtävää eivät hyvinvointialueet voi hoitaa.

Aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueet ovat merkittävä osa valtion pelastushallinnon rakennetta. Aluehallintovirastolle säädettävä tehtävä tukea sisäministeriötä pelastustoimen valtakunnallisen tilannekuvatoiminnan järjestämisessä ei edellytä aluehallintovirastolta operatiivista rakennetta tai suorituskykyä. Voimassa olevassa valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta säädetään jo nykyisinkin aluehallintoviraston tehtäväksi avustaa sisäministeriötä pelastustoiminnan johtamisessa tarvittavan tiedon hankinnassa ja tilannekuvan ylläpitämisessä. Aluehallintoviraston rooli tilannekuvan osalta ei näin ollen juurikaan muuttuisi nykyisestä. Aluehallintovirastot ovat monialaisia usean eri ministeriön ohjauksessa olevia virastoja. Niille on säädetty laissa aluehallintovirastoista tehtäväksi mm. varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen sekä viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Aluehallintovirastoilla on tässä tehtävässä alueellaan sellaista laaja-alaista tietoa yhteiskunnasta, josta voi olla merkittävää tukea sisäministeriölle pelastustoiminnan johtamisen edellyttämässä tilannekuvassa ja sen perusteella tehtävissä pelastustoimintaa koskevissa ratkaisuissa. Tällaista tietoa ei välttämättä ole saatavissa pelkästään hyvinvointialueiden pelastusviranomaisilta.

Pelastuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys ei koske aluehallintovirastosta annetun lain mukaista alueellista varautumista tai alueellisen varautumisen tilannekuvaa. Pelastuslaissa säädetään pelastustoiminnasta ja sen johtamisesta sekä pelastusviranomaisten tehtävistä väestönsuojelussa. Alueellinen varautuminen ei kuulu pelastuslain soveltamisalan piiriin, eikä se siten ole pelastuslaissa säädettävissä. Asiaan liittyvä lainvalmistelu ei myöskään kuulu pelkästään sisäministeriön toimialaan.

Lausunnoissa ei erotella pelastuslaitostasolla tapahtuvaa tilannekuvan seuraamista ja analysointia valtion tasolla tarvittavasta valtakunnallisen tilannekuvan seuraamisesta ja analysoinnista. Tehtävät on sekoitettu keskenään, vaikka niiden tarpeet ja vaatimukset ovat osittain erilaisia. Hyvinvointialuetasolla ei voida ylläpitää sellaista kattavaa pelastustoiminnan tilannekuvaa, jota tarvitaan valtion vastuulla olevien pelastustoiminnan tehtävien tukemiseksi.

Hyvil Oy toteaa lausunnossaan, että valtioneuvostolla on koko hallintoa palveleva tilannekeskus. Sisäministeriö toteaa, että valtioneuvoston tilannekeskuksesta on oma lainsäädäntönsä ja omat tehtävänsä. Valtioneuvoston tilannekeskuksen tehtävät ja rooli eivät palvele pelastustoiminnassa tarvittavaa tilannekuvaa.

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että alueellinen tilannekeskus voisi tuottaa johtokeskus- ja tilannekuvapalveluita myös pelastustoiminnan yhteistyöalueen muille pelastuslaitoksille silloin kun pienimpien pelastuslaitosten ei olisi tarkoituksenmukaista ylläpitää jatkuvasti toimivaa omaa tilanne- ja

johtokeskusta. Alueellisia tarpeita ei tunnisteta riittävästi ja logiikkana näyttää lähtökohtaisesti olevan se, että pienten pelastuslaitosten tilannekeskuksia ei ainakaan ympärivuorokautisesti tarvita.

Sisäministeriö toteaa, että pykälän perusteluiden mukaan alueellinen tilannekeskus voisi tuottaa johtokeskus- ja tilannekuvapalveluita myös pelastustoiminnan yhteistyöalueen muille pelastuslaitoksille. Tämä tulisi kyseeseen esimerkiksi silloin kun pienimpien pelastuslaitosten ei olisi tarkoituksenmukaista ylläpitää jatkuvasti toimivaa omaa tilanne- ja johtokeskusta. Tällainen järjestely ei kuitenkaan olisi pakollinen, vaan se perustuisi hyvinvointialueiden keskinäiseen sopimukseen.

Laki ei rajoita sopimista myös toisen pelastustoiminnan yhteistyöalueen kanssa.

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota tilannekuvan jakamiseen valtakunnallisesta tilannekeskuksesta alueellisiin ja paikallisiin tilannekeskuksiin sekä saman tasoisten tilannekeskusten keskinäisestä tiedon jakamiseen.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun 31 a §:n 6 kohdan mukaan tilannekuvan sisällöstä, kokoamisesta, analysoinnista, ylläpitämisestä ja jakamisesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä sisäministeriön asetuksella.

Lainsäädäntö ei estä tilannekeskuksia jakamasta julkisia tietoja keskenään. Tiedonsaantioikeuksista salassapitosäännösten estämättä säädetään mm. pelastuslain 89 §:ssä.

Sisäministeriö toteaa, että hallituksen esityksen valmistelun aikana tilannekuvatoiminnan laajuutta on täsmennetty koskemaan myös tilannekuvaa ennen onnettomuuden tapahtumista, mutta ehdotettuun 31 a §:n 2 momenttiin on epähuomiossa jäänyt virheellinen ilmaisu.

Sisäministeriö esittää, että hallintovaliokunta muuttaisi pelastuslain 31 a §:n 2 momentin seuraavasti:

31 a §

Tilannekuvatoiminta

Pelastustoimen viranomaisten tulee pelastustoimintaan varautumiseksi, pelastustoimen valmiuden säätelemiseksi sekä pelastustoimen palvelujen tuottamisen turvaamiseksi järjestää tilannekuvatoiminta.

— —

Sisäministeriö vastaa pelastustoimen valtakunnallisen tilannekuvatoiminnan järjestämisestä yhteistoiminnassa hyvinvointialueiden ~~valtakunnallisesta~~ valtakunnallisen ~~pelastustoiminnan~~ pelastustoimen tilannekuvan järjestämisestä vastaavan hyvinvointialueen pelastuslaitoksen kanssa.

— —

34 § Pelastustoiminnan johtaminen - 3 ja 4 momentti, alueellinen ja valtakunnallinen johtaminen

Hallituksen esitys

Ehdotetun 34 § 4 momentin mukaan sisäministeriön pelastusviranomainen voi ottaa tilanteen johtaaksensa, jos se on välttämätöntä tarvittavien valtakunnallisten järjestelyjen, onnettomuuden laadun tai laajuuden takia. Tällöin sisäministeriön pelastusviranomainen vastaa tilannekuvan ylläpitämisestä ja toiminnan yhteensovittamisesta.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan täsmennettäväksi sisäministeriön pelastusviranomaisen tehtäviä pelastustoiminnan johtamisessa. Muutoksen perusteella pelastustoiminnan valtakunnallista johtamista ja yhteistoimintaa koskevat suunnitelmat tulisi laatia sisäministeriön johdolla ja yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa. Sisäministeriölle ehdotetut tehtävät edellyttävät uusia henkilöresursseja.

Valtakunnallisen johtamisen ja tilannekuvan ylläpitämisen jatkuva 24/7 valmius valtakunnallisessa tilanne- ja johtokeskuksessa edellyttää arviolta kuuden henkilötyövuoden lisäystä sisäministeriölle. Muun päivystysluontoisen tehtävänsä ohella nämä henkilöt osallistuisivat pelastustoiminnan valtakunnallista johtamista ja yhteistoimintaa koskevien sisäministeriön vastuulla olevien suunnitelmien laatimiseen ja ylläpitämiseen.

Lausunnot

Helsingin kaupungin pelastuslaitos ei puolla esitetyn uuden 4 momentin lisäämistä pelastuslain 34 §:ään.

Helsingin kaupunki totesi jo hyvinvointialueiden lakipakettia säädettäessä lausunnossaan, että uudistus näyttää johtavan siihen, että pelastustoimen resursseja kasvatetaan merkittävästi sisäministeriössä, kun samalla hyvinvointialueilta edellytetään tuottavuuden merkittävää kasvattamista. Nyt ehdotettu lakimuutos osoittaa tämän huolen aiheelliseksi.

Henkilöstön lisäksi sisäministeriöstä puuttuu kokemus ja osaaminen, joka normisääteisesti vaaditaan pelastustoiminnan johtamiseen. Hyvinvointialueiden pelastusviranomaisilta sen sijaan löytyy kyky ja osaaminen erilaisten ja eri kokoisten tilanteiden johtamiseen. Sen sijaan, että resurssia lisätään sisäministeriöön luomalla hyvinvointialueiden kanssa päällekkäinen johtamis- ja tilannekuvarakenne, olisi ehdotettu kuuden henkilötyövuoden resurssi suunnattava hyvinvointialueiden yhteisistä tilannekeskuksista vastaavien hyvinvointialueiden hyväksi.

Hyvil Oy toteaa lausunnossaan, että tietyissä laajoissa tilanteissa pelastustoiminnan tehokas johtaminen edellyttää käytännössä paikallisten toimenpiteiden lisäksi alueellisia ja valtakunnallisia järjestelyitä. Pelastustoiminnan kustannusvastuiden kohdentaminen edellyttää eri johtotasojen roolin täsmentämistä. Esityksessä johtotasojen roolit jäävät kuitenkin määrittämättä, sillä esityksen sivuilla 43–44 todetaan, että pelastustoimen johtamisen sisällöstä ei ole perusteltua säätää erikseen pelastustoiminnan yhteistyön järjestämisestä vastaavan pelastuslaitoksen pelastusviranomaisen tai sisäministeriön pelastusviranomaisen osalta, vaan se määräytyisi jatkossakin kunkin johtamistilanteen tarpeiden mukaisesti. Näin avoin määritys on omiaan tuottamaan vaikeasti ratkaistavissa olevia tulkintaeroja paitsi kustannusjaon kysymyksistä myös toimivallan käytöstä ja jaosta.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että velvoitteet sisäministeriön kykyyn pelastustoiminnan ja väestönsuojelun valtakunnallisen johtamiseen ja tilannekuvan ylläpitämiseen sekä niihin varautumiseen eivät ole uusia tehtäviä, vaan ne perustuvat jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Pelastuslakiin esitetyt muutokset täydentävät ja täsmentävät viranomaisten voimassa olevan lainsäädännön mukaisia tehtäviä ja työnjakoa ja tehostavat eri viranomaisten yhteistoimintaa. Hallituksen esitys pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamiseksi ei ole budjettilaki. Esityksen mukaiset toimet toteutetaan voimassa olevassa julkisen talouden suunnitelmassa osoitettujen kehysmäärärahojen puitteissa tarvittaessa hallinnonalan määrärahojen uudelleenkohdennuksin. Mahdolliset kehyksen ylittävät resurssitarpeet käsitellään erikseen osana tulevia talousarvioita ja julkisen talouden suunnitelmia koskevia neuvotteluja. Nykyinen maailmantilanne korostaa kuitenkin entisestään lisärahoituksen tarvetta.

Sisäministeriön tehtävänä on jo voimassa olevan pelastuslain 23 §:n mukaisesti johtaa, ohjata ja valvoa yleisesti pelastustointa ja huolehtia pelastustoimen valtakunnallisista järjestelyistä. Edelleen pelastuslain 34 §:n 3 momentin mukaan sisäministeriön pelastusviranomainen antaa tarvittaessa pelastustoimintaa koskevia määräyksiä tai päättää pelastustoiminnan johtajasta tai hänen toimialueestaan toisin kuin lain 1 momentissa on säädetty. Näiden säädettyjen tehtävien tarkoitus johtamistoiminnan osalta on vastata valtakunnalliseen johtamistarpeeseen silloin kuin onnettomuus tai onnettomuudet ovat vaikutuksiltaan niin laajat, että ne koskettavat koko valtakuntaa tai suurta osaa siitä.

Sisäministeriön työjärjestyksen mukaisesti pelastusylijohtaja määrää pelastustoiminnan valtakunnallisesta johtajasta tarvittaessa. Valtakunnallinen pelastustoiminnan johtaja on oikeutettu käyttämään laissa säädettyjä pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia koko valtakunnan alueella. Pelastustoiminnan valtakunnallinen johtaminen tarkoittaa siis tarvittaessa kaikkien hyvinvointialueiden pelastustoimen voimavarojen, pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten (esimerkiksi Puolustusvoimat) koordinoitua käyttöä suuronnettomuuden, onnettomuuksien tai poikkeusolojen tilanteessa. Samalla johtorakenteella valmistaudutaan vielä käyttämään valmiuslain toimivaltuuksien käyttöä poikkeusoloissa (Valmiuslaki 17 luku – Väestönsuojelu ja evakuointi).

Lausunnoissa esiintyy virheellinen käsitys, jonka mukaan pelastustoiminnan valtakunnallisella johtamisella tarkoitettaisiin puuttumista yksittäisen hyvinvointialueen pelastusviranomaisen johtamiseen pelastustoiminnan johtajana. Valtakunnallisen pelastustoiminnan johtajan käskyllä voidaan kuitenkin esimerkiksi hyvinvointialueen pelastustoimen voimavaroja suunnata muualle kokonaistilanteen niin edellyttäessä.

Pelastustoiminnan johtamisen osalta sisäministeriön pelastusosaston tehtävät ovat rinnasteisia esimerkiksi poliisihallituksen tehtäviin valtakunnallisessa poliisitoiminnan johtamisessa, Rajavartiolaitoksen esikunnan tehtäviin rajavartiolaitoksen valtakunnallisessa johtamisessa tai puolustusvoimien pääesikunnan ja maavoimien esikunnan tehtäviin puolustusvoimien johtamisessa.

Tämä tehtävä on voimassa jo nykyisen lainsäädännön mukaisesti. Sisäministeriö on todennut johdonmukaisesti jo vuodesta 2019 lukien, että sisäministeriön pelastusosaston voimavarat eivät vastaa laissa tarkoitetun pelastustoiminnan tai väestönsuojelun valtakunnallisen johtamisen valmistelujen, suunnitelmien, etukäteisjärjestelyjen sekä itse varsinaisen johtamistoiminnan edellyttämiä vaatimuksia. Voimavaroja on johdonmukaisesti esitetty lisättäväksi taloutta koskevissa esityksissä. Viimeksi voimavarojen täydentämistä koskevat esitykset on uusittu julkisen talouden suunnitelman 2024 – 2027 esityksissä. Nyt hallituksen esityksessä todetut voimavaratarpeet on sisällytetty näihin esityksiin.

Lausunnoissa esitetty huoli hyvinvointialueiden voimavaroista on ymmärrettävä, mutta siten perusteeton, että sisäministeriön valtakunnalliset tehtävien edellyttämiä voimavaroja ei esitetä hyvinvointialueiden järjestelyjen kustannuksella, vaan valtakunnallisen tehokkaan toiminnan välttämättömäksi tueksi.

Sisäministeriö toteaa, että vastoin lausunnoissa esitettyä, sisäministeriön palveluksessa on jo nykyisin useita sellaisia virkamiehiä, joilla on tarvittava koulutus ja kokemusta pelastustoiminnan johtamisesta useilla eri tasoilla sekä siihen liittyvää kokemusta tilannekuvan seuraamiseen ja analysointiin. Lausunnossa ei myöskään erotella hyvinvointialuetasolla tapahtuvaa johtamista valtion tasolla tapahtuvasta

johtamisesta. Pelastustoiminnan johtamisen tulee tapahtua aina sillä tasolla, missä itse pelastustoimintaakin tehdään. Lisäksi johtamistoimintaa tehdään usealla eri tasolla aina riippuen pelastusmuodostelmien rakenteesta. Uudistuksessa ei ole tarkoitus, että sisäministeriön pelastusviranomaiset johtaisivat hyvinvointialuetasolla olevia pelastusmuodostelmia, vaan niiden operatiivinen johtaminen tapahtuu hyvinvointialueen pelastusviranomaisten toimesta.

Hyvinvointialueen pelastusviranomaiset eivät kuitenkaan voi vastata siitä osasta pelastustoiminnan päätöksentekoa, joka kuuluu valtion pelastusviranomaisten vastuulle.

34 § Pelastustoiminnan johtaminen - 5 momentti, pelastustoiminnan lopettaminen

Hallituksen esitys

Pykälän 4 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että päätös pelastustoiminnan lopettamisesta tulisi pyytämisen lisäksi antaa kirjallisesti erillisen pyynnön lisäksi tarvittaessa. Momentin perusteluiden mukaan päätös olisi tarpeen antaa kirjallisesti silloin kun päätöksellä on vaikutusta toisen henkilön, viranomaisen tai muun toimijan oikeuksiin tai velvollisuuksiin, kuten velvollisuus jälkiraivaukseen ja vartiointiin ja öljyvahingon jälkitoimiin.

Lausunnot

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, että koska pelastustoimintatilanteessa pelastusviranomaisella on hyvin merkittäviä toimivaltuuksia, tulisi pelastustoiminta aina aloittaa ja lopettaa pelastusviranomaisen päätöksellä, joka on jälkikäteen todennettavissa.

Hyvil Oy toteaa lausunnossaan, että toimintatapana pelastustoiminnan lopettamisesta ilmoittamisessa tulisi aina olla kirjallinen ilmoitus, josta voitaisiin poiketa yksittäisissä tilanteissa vain painavin perustein.

Pelastusopisto toteaa lausunnossaan, että jälkiraivaukseen ja vartiointiin sekä öljyvahingon jälkitoimiin liittyen annettava päätös tulisi antaa aina kirjallisesti, sillä kyseinen päätös vaikuttaa yksilön tai yhteisön oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä oikeusturvaan.

Ympäristöministeriö pitää lausunnossaan tarpeellisena, että öljyvahingon pelastustoiminnan lopettamisesta tehtäisiin säännönmukaisesti aina kirjallinen päätös ja se saatettaisiin välittömästi jälkitorjuntaviranomaisen tietoon, jos jälkitorjunnalle on tarvetta. Kirjallinen dokumentointi torjunnan siirtymävaiheista on tärkeää esimerkiksi viranomaisten vastuusääntelyn sekä vahinkojen kustannusten korvaamisen takia.

Sisäministeriön vastine

Päätös pelastustoiminnan lopettamisesta voi olla hallintopäätös. Hallintopäätöksen tehdessään viranomainen soveltaa lainsäädäntöä yksittäistapaukseen. Kyse on yleensä yksipuolisesta julkisen vallan käytöstä, joka kohdistuu hallinnon ulkopuolisen henkilön oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuihin. Viranomainen päättää hallintoasian käsittelyn tekemällä hallintopäätöksen.

Hallintolain (434/2003) 43 §:n mukaan *hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen.*

Pelastuslain 40 §:n 1 momentin mukaan *kohteen omistaja on velvollinen huolehtimaan tulipalon jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä. Ajankohdan ratkaisee pelastustoiminnan*

johtaja. Pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä 34 §:n 4 momentissa tarkoitettu päätös pelastustoiminnan lopettamisesta ja ilmoittaa siitä kohteen omistajalle.

Tosiasiallisella hallintotoiminnalla ei ole suoranaista vaikutusta yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin kuten hallintopäätöksillä, vaan se on konkreettisempaa toimintaa. Valtaosa pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Pelastuslaitos käy esimerkiksi sammuttamassa maastopalon eikä tilanteesta johdu hallinnon ulkopuoliselle henkilölle oikeuksia, velvollisuuksia tai etuja. Tällöin päätöksen antaminen kirjallisesti ei ole tarpeellista.

Säännöstä esitetään muutettavaksi niin, että päätös tulisi pyytämisen lisäksi antaa kirjallisesti erillisen pyynnön lisäksi *tarvittaessa*. Päätös olisi tarve antaa kirjallisesti silloin kun päätöksellä on vaikutusta toisen henkilön, viranomaisen tai muun toimijan oikeuksiin tai velvollisuuksiin, kuten velvollisuus jälkiraivaukseen ja vartiointiin ja öljyvahingon jälkitoimiin.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

37 § Velvollisuus osallistua pelastustoimintaan

Lausunnot

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos toteaa lausunnossaan, että muutosesityksestä näyttää edelleen puuttuvan Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen tärkeänä pitämä mahdollisuus tilapäisesti poiketa työaikalain lepoaikoja, ylityötä tai vuosilomia koskevista määräyksistä perustelluissa, poikkeavissa tilanteissa. Hallituksen esitykseen oli kirjattu tämä kannanotto lausuntoihin, joiden perusteella ei esitetä tehtäväksi muutoksia.

Nykyisin voimassa olevan valmiuslain 93 §:stä tällaiset poikkeukset löytyvät, mutta esimerkiksi koronapandemia on osoittanut, että valmiuslakia ei ole useinkaan järkevää ottaa raskaana menettelynä käyttöön yksinomaan akuuttia, esimerkiksi pitkäkestoisesta onnettomuustilanteesta aiheutuvien, työmäärien hallintaa varten. Lisäksi tilanne saattaa olla nykyisen kaltainen, jossa ylityömäärät ovat jo valmiiksi ylärajoilla esimerkiksi pandemiasta johtuen, pitkäkestoisen onnettomuuden tai muu vakavan yhteiskunnallisen poikkeaman sattuessa. Mielestämme tällainen mahdollisuus poiketa työaikalainsäädännöstä voitaisiin ottaa esimerkiksi pelastuslain 37 §:n yhteyteen. Oikeus poiketa voisi olla pituudeltaan enintään kaksi kuukautta ja vain erittäin perustellusta syystä. Sen käyttämisestä olisi välittömästi ilmoitettava esimerkiksi aluehallintovirastolle, joka valvoo työturvallisuusasioita.

Aluehallintovirastolle jäisi harkinta siitä, onko syy riittävä poikkeamiselle. Aluehallintoviraston tulisi ilmoittaa kantansa esimerkiksi seitsemän päivän sisällä ilmoituksesta ja tätä kantaa pelastuslaitoksen tulisi noudattaa. Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ei kuitenkaan saa aiheuttaa vaaraa työturvallisuudelle tai työntekijän terveydelle.

Tällainen poikkeamismahdollisuus kuuluu mielestämme pelastuslakiin, koska pelastustoimen ja mahdollisesti muiden viranomaisten poikkeamistarpeiden luettelu työaikalaissa olisi määrittelyllisesti hankalaa. Toisaalta asiaa ei mielestämme kannata käsitellä enää lisää valmiuslaissa, koska sieltä se jo löytyy, mutta edellyttää valmiuslain käyttöönottoa. Pyydämme selvittämään, miten tämän asian voisi huomioida joko pelastuslain päivittämisen tai muun, kuten työaikalainsäädännön, päivittämisen yhteydessä tulevaisuudessa.

Sisäministeriön vastine

Työajasta säädetään työaikalaissa (872/2019), joka on pakottavaa lainsäädäntöä. Työaika on työsuojelukysymys. Työaika vaikuttaa ihmisen kykyyn toimia oikein erilaisissa tilanteissa. Onnettomuus- ja tapaturmariskit kasvavat erityisesti silloin, kun tehdään ylipitkiä työvuoroja. Laista poikkeavasta työajasta voidaan sopia

työehtosopimuksella. Mahdollinen määrittelyn hankaluus ei ole peruste työajasta toisin säätämiselle normaalioloissa erikseen pelastuslaissa. Työajasta poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa, eikä poikkeavasta työajasta säätämistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ole perusteltavissa.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

58 § Erivapaudet

Lausunnot

Suomen pelastusalan ammattilaiset SPAL ry toteaa lausunnossaan, että erivapauspykälä tulee poistaa pelastuslaista. Pelastustoimen tehtäviin voidaan jo nykysäännösten mukaisesti palkata kelpoisuusehdot täyttämättömiä henkilöitä määräaikaisiin työsuhteisiin. Erivapaudelle ei ole erikseen tarvetta.

Vastaavat erivapausmääräykset ovat yhteiskunnassa harvinaisia. Erivapaus on selkeä poikkeus pääsäännöstä. Jos erivapaussäännös säilytetään, erivapauksien myöntäminen tulee olla täysin poikkeuksellista.

Pelastusopiston pääsykokeilla on tietty funktio. Niissä hakijoilta testataan fyysiset ja psyykkiset ominaisuudet. Psyykkisiä testejä ovat esimerkiksi eri fobiatestit. Näitä ei tule testattua erivapauden saajilta, mistä saattaa aiheutua merkittävä turvallisuusriski. Pelastusalalla selvitetään ja valmistellaan koulutusuudistusta. Koulutusuudistukseen ja sen tavoitteisiin peilaten erivapauksien säilyttäminen lainsäädännössä ei ole kannatettavaa. Nyt toteutettavassa pelastuslain osauudistuksessa on esitetty muutoksenhakua koskeva pykälä 104 § muutettavaksi siten, että myös 58 §:ssä tarkoitetuista erivapauspäätöksistä voitaisiin tehdä oikaisuvaatimus. SPAL ei vastusta esitystä, mutta katsoo, että oikaisuvaatimus erivapauspäätöksestä tulisi säätää myös niille asianosaisille, joiden oikeuksiin erivapauspäätös saattaa vaikuttaa. Asianosaiset tulisi määritellä laissa tai ainakin sen perusteluissa. Kyseeseen tulisivat ainakin pelastuslaitos ja sen henkilöstö.

Sisäministeriön vastine

Erivapauspykälä ei vastoin lausuntoa ole tarpeeton. Lain kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003) 6 §:n 2 momentin mukaan *henkilö voidaan ottaa määräaikaiseen virkasuhteeseen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista riippumatta, jos siitä erikseen säädetään taikka kunta tai hyvinvointialue erityisestä syystä yksittäistapauksessa toisin päättää*. Poikkeaminen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ei kuitenkaan ole mahdollista silloin, kun kysymyksessä on henkilön ottaminen toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen. Erivapauden myöntäminen on poikkeuksellista. Erivapauspäätöksiä tehdään vuosittain keskimäärin 12 kappaletta. Erivapauden myöntäminen ei merkitse sitä, että erivapauden saanut henkilö tulisi pelkästään sen perusteella nimitetyksi virkaan. Virkasuhteeseen ottamisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Lisäksi virkasuhteeseen otettavalla on oltava kunnan tai hyvinvointialueen päättämä erityinen kelpoisuus.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

81 § Korjausmääräys ja toiminnan keskeyttäminen

Hallituksen esitys

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täsmennettävän valvonnassa havaittuihin puutteisiin reagoimisen osalta. Jos pelastusviranomainen valvontaa tehdessään havaitsee puutteita pelastuslaissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisessa, on viranomaisen niihin puututtava. Tämä tarkoittaa niin palotarkastuksia ja muita valvontakäyntejä kuin myös asiakirjavalvontaa. Jos

puutteet ovat pieniä tai merkitykseltään vähäisempiä ja ne korjataan saman tien, ei niistä olisi aina tarpeellista antaa kirjallista korjausmääräystä. Palo-tarkastuksesta on 80 §:n 4 momentin mukaan laadittava pöytäkirja, johon nämä puutteet ja tehdyt korjaavat toimenpiteet kuitenkin kirjattaisiin. Jos puutteita ei voi heti korjata, annettaisiin niistä kuten nykyisinkin korjausmääräys ja puutteiden korjaamiselle annettaisiin määräaika. Menettelyssä on noudatettava hallintolakia ja hyvän hallinnon vaatimuksia.

Lausunnot

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö toteaa lausunnossaan, että 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 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.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että kotirauhan suojaa koskevat kysymykset liittyvät esityksessä palovaroittimiin liittyviin velvoitteisiin. Voidaan todeta, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on kyseistä hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 76/2022 vp) käsitellyt mainittua kotirauhan suojaan liittyvää tematiikkaa, kiinnittäen erikseen huomiota lähinnä siihen, että omistajan oikeuden päästä toisen henkilön hallinnassa olevaan asuntoon pitää perustua välttämättömyyteen. Kun ehdotettu sääntely on perustuslakivaliokunnan toimesta arvioitu, ei tässä lausunnossa ole tarkoituksenmukaista käsitellä esityksen suhdetta kotirauhan suojaan enemmälti.

Sääntelyn tarkkuuden osalta voi kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että pelastuslakiin ei ehdoteta säädettäväksi erillistä säännöstä siitä, että omistajalla olisi oikeus olla läsnä pelastusviranomaisen suorittamassa palotarkastuksessa, jossa palovaroittimien olemassaolo ja toimintakunto todetaan. Oikeusministeriö on viitannut nimenomaisen säännöksen tarpeeseen em. lausunnossaan. Ehdotetun pelastuslain 17 §:n perusteluissa (s. 40) todetaan, että ”Koska pelastuslain 17 §:n velvoite on kohdistettu rakennuksen omistajaan, hän on sellainen hallintolain

11 §:ssä tarkoitettu asianosainen, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee ja hallintolain 39 §:n 1 momentin mukaiset oikeudet tulisivat sovellettavaksi rakennuksen omistajaan.”

Kotirauhan suojan kannalta em. syy on sinänsä eri kuin se syy, että asunnon omistaja kävisi ehdotetun pelastuslain 17 §:n nojalla omatoimisesti tai asunnon haltijan pyynnöstä tarkistamassa tai huoltamassa palovaroittimia. Perusoikeuden rajoittamisedellytysten kannalta olisi perusteltua, että omistajan oikeudesta olla läsnä palotarkastuksessa kotirauhan suojan piiriin kuuluvassa asunnossa palovaroittimiin liittyen säädettäisiin nimenomaisesti erikseen, eikä tuota oikeutta johdettaisi hallintolain 39 §:stä.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että pelastuslaitosten valvontatehtävän sääntelykokonaisuus on pelastuslain esiselvityshankkeessa tunnistettu alueeksi, joka edellyttää kehittämistä. Valvontatehtävän sisällön tarkemmassa määrittelyssä olisi määriteltävä asiat, jotka vaikuttavat valvonnan toteuttamiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi hyvän hallinnon toteutuminen, tarkoituksenmukaisen valvontakeinon valinta, valvonnan riskiperusteisuus ja viranomaisyhteistyön järjestelyt. Nämä muutos- ja uudistamistarpeet edellyttävät kuitenkin laajempaa selvittämistä, arviointia ja jatkovalmistelua.

Ilmaisun "on määrättävä" muuttaminen muotoon ”voi määrätä” ei selkeyttäisi säännöstä tavoitetulla tavalla. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön esittämä muutos laajentaisi pelastusviranomaisen harkintavaltaa suhteettomasti ja riskinä on, että kohteita kohdeltaisiin eriarvoisesti. Tällaista muutosta ei ole mahdollista tehdä vastinemenettelyssä ilman perusteellista valmistelua ja sen arvioimista, miten viranomaisharkintavaltaa tulisi rajata.

Hallituksen esityksessä on todettu, että valvontatehtävän sääntelyä olisi tarpeen muuttaa enemmänkin, mutta että muutosten valmistelu edellyttää laajempaa jatkotyötä, eikä se ole mahdollista tässä vaiheessa.

Nyt esitetyn muutoksen tarkoitus on lieventää pelastusviranomaisen velvoitetta antaa aina korjausmääräys, mutta säännös velvoittaisi edelleen pelastusviranomaista puuttumaan havaittuihin puutteisiin tai laiminlyönteihin. Säännös lisäisi pelastusviranomaisen keinovalikoimaa tapauksissa, joissa viranomainen havaitsee sellaisen puutteen tai laiminlyönnin, joka on mahdollista korjata saman tien. Tämä omalta osaltaan vähentäisi velvoittavien korjausmääräyksien lukumäärää. Niissä tapauksissa, joissa pelastusviranomainen ei voi todeta puutteen tai laiminlyönnin korjaamista, on edelleen tarve antaa korjausmääräys ja sille määräaika.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

81 a § Tarkastus rakennushankkeen aikana

Hallituksen esitys

Pykälässä säädettäisiin tarkastuksista, joita pelastusviranomainen voi tehdä rakennushankkeen aikana. Säännös olisi uusi.

Lausunnot

Rakli ry pitää lausunnossaan hyväksyttävänä kehittää rakennusvalvontaviranomaisen, pelastusviranomaisen ja rakennushankkeeseen ryhtyvän yhteistyötä rakennushankkeen aikana. Raklin jäsenet ovat kuitenkin tuoneet esille tapauksia, missä pelastusviranomainen on kertonut näkemyksiään olennaisista puutteista vasta rakennushankkeen käyttöönottotarkastuksessa

huolimatta siitä, että mahdollisuus asiaan olisi ollut aikaisemmin. Mielestämme uudessa 81 a §:ssä esitetyn tarkastuksen tulokset olisikin toimitettava tiedoksi rakennushankkeeseen ryhtyvälle kohtuullisessa ajassa ja tämä on tuotava esille kyseisen pykälän perusteluissa. Rakennushanketta koskevat vaatimukset on oltava selkeästi tiedossa rakennuttajalla mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta ne voidaan huomioida parhaalla mahdollisella tavalla kustannustehokkaasti, eivätkä kyseiset seikat viivästytä rakennushankkeiden käyttöönottoa.

Vammaisfoorumi kannattaa lausunnossaan esitettävää uutta pykälää. Pelastusviranomaisen tarkastus rakennusvaiheessa painottuisi poistumisturvallisuuteen, paloturvallisuuslaitteisiin, pelastustoiminnan edellytyksiin ja väestönsuojiin.

Vammaisfoorumi muistuttaa, että kyseisissä tarkastustoimissa on otettava huomioon eri tavoin vammaiset ihmiset ja heidän tarpeensa, rakennusten, myös väestönsuojat ja poistumistiet, esteettömyys sekä tiedonsaannin saavutettavuus ja monikanavaisuus.

Invalidiliitto näkee lausunnossaan tarkoituksenmukaisena pelastuslain uuden säännöksen 81 a § Tarkastus rakennushankkeen aikana. Pelastusviranomaisen tarkastus rakennusvaiheessa painottuisi poistumisturvallisuuteen, paloturvallisuuslaitteisiin, pelastustoiminnan edellytyksiin ja väestönsuojiin. Invalidiliitto pitää tärkeänä, että kyseisissä tarkastustoiminnoissa on huomioitava erilaiset vammaryhmät, rakennusten ml. väestönsuojien esteettömyys ja tiedonsaannin saavutettavuus.

Suomen Kiinteistöliitto kannattaa esitystä rakennushankkeen aikana tehtävästä palotarkastuksesta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää lausunnossaan tärkeänä, että pelastusviranomaisella on mahdollisuus suorittaa valvontatyötä myös ennen rakennusten käyttöönottoa. Aluehallintovirasto ei kuitenkaan kannata 81 a §:n asettamista ehdotetussa muodossa.

Aluehallintoviraston ehdotus muutoksista säännöksen 81 a § Katselmus rakennushankkeen aikana:

Hyvinvointialueen pelastusviranomainen voi tehdä rakennuskohteeseen katselmuksen ~~tarkastuksen~~ rakennushankkeen aikana, jos rakennusvalvontaviranomainen ja pelastusviranomainen arvioivat katselmuksen tarpeelliseksi lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten noudattamisen varmistamiseksi.

Pelastusviranomainen laatii katselmuksesta kirjallisen lausunnon rakennusvalvontaviranomaiselle, joka toimivaltaisena viranomaisena voi ryhtyä lausunnon johdosta tarvittaviin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin toimenpiteisiin. Lausunto annetaan tiedoksi rakennushankkeeseen ryhtyvälle ja tarvittaessa muille asianosaisille.

Ehdotetussa säännöksessä on käytetty termiä tarkastus. Pelastuslain mukaan tarkastuksella tarkoitetaan valvontakäyntiä, jolla on mahdollisuus määrätä havaitut puutteet korjattaviksi. Nyt ehdotetun 81 a §:n mukaisella tarkastuksella ei olisi kuitenkaan toimivaltaa lisäävää tarkoitusta. Näin ollen tarkastus -sanasta tulisi pidättäytyä tässä yhteydessä. Rakennushankkeen aikana tehtävä tarkastus eroaa merkittävästi toimivallan osalta muista pelastusviranomaisen tekemistä tarkastuskäynneistä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tarkastus on terminä pidettävä erillään katselmusluontoisista asiantuntijakäynneistä.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että tarkastuksessa mahdollisesti esille tulevat puutteet käsiteltäisiin rakentamisen lupaprosessissa, eikä erillisinä pelastusviranomaisen antamina korjausmääräyksinä. Tarkastus on terminä tässä yhteydessä omiaan hämärtämään tarkastusluontoisen ja muun valvontakäynnin eroa.

Ehdotetun säännöksen tarkoittamalla tarkastuskäynnillä pelastusviranomainen tekisi valvontakäynnin nimestä huolimatta ainoastaan ohjauksen ja neuvonnan keinoin. Tästä syystä säännöksen tarkoittama pelastusviranomaisen valvontatoimenpide on erotettava käsitteellisesti selkeästi palotarkastuksista.

Aluehallintovirasto pitää perusteltuna, että asiantuntijaviranomaisen roolissa tehty käynti työmaalle on katselmus. Tällä pyritään välttämään tilanne, jossa viranomaiselle itselleen tai asianosaiselle on epäselvää, onko rakennustyömaalle tehty käynti tarkastus, jolla voidaan antaa korjausmääräyksiä vai katselmus, josta annetaan lausunto ja toimivalta on yksiselitteisesti rakennusvalvontaviranomaisella.

Ehdotetulla säännöksellä ei ole pelastusviranomaiselle oikeudellisesti toimivaltaa luovaa tarkoitusta. Säännös sisältää kuitenkin mahdollisuuden tilanteelle, jossa pelastusviranomaiselle muodostuu tosiasiallista toimivaltaa antava merkitys rakentamislainsäädännön alaisissa asioissa. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa pelastusviranomaisen esittämät näkemykset ja vaatimukset asettuvat lupaehtoihin rinnastettaviksi vaatimuksiksi. Tämä on viranomaiselta edellytettävän laillisuusvaatimuksen näkökulmasta ongelmallinen tilanne. Aluehallintoviraston ehdottamalla muutoksella vältettäisiin edellä kuvattuja tilanteita ja selkeytettäisiin viranomaisten rooleja rakennushankkeen aikana.

Asiantuntijaviranomaisena toimiminen rakennushankkeen aikana olisi verrattavissa Museoviraston asemaan rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvässä kokonaisuudessa. Laissa museovirastossa Museovirastolle asetetaan asiantuntijarooli. Velvoittavat päätökset tekee kuitenkin ELY-keskus. Rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kokonaisuuksissa Museovirastolla on tällöin mahdollisuus antaa ohjeita ja lausuntoja ilman, että sille annetaan erikseen toimivaltaa kokonaisuuttaa koskevassa lainsäädännössä (KHO 2020:54). Pelastusviranomaisen rooli tulisi määritellä rakennushankkeen aikana Museoviraston kaltaiseksi asiantuntijaviranomaiseksi, joka antaa lausuntoja tai ohjaa, mutta ei tee tarkastuksia eikä käytä toimivaltaa. Silti asiassa ratkaisuvaltaa käyttävä viranomainen voi käyttää päätöksensä tukena asiantuntijaviranomaisen lausuntoa ja säännöstasoinen määrittely antaa lausunnolle oikeudellista painoarvoa.

Oikeudellisen tai tosiasiallisen toimivallan antaminen rakennushankkeen aikana pelastusviranomaiselle edellyttää laajempaa säännösvalmistelua ja mahdollisia muutoksia myös rakennuslainsäädännön puolella. Samassa yhteydessä tulisi määritellä millaisia osaamisvaatimuksia rakennushankkeissa mukana olevaan pelastusviranomaiseen kohdistuu.

Kuntaliitto katsoo lausunnossaan ehdotuksen perustelluksi. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa, onko mahdollista tehdä tarkastuksia myös työmaajärjestelyihin liittyen. Esitystä on tarpeen tältä osin täsmentää.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön lausunnon mukaan 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.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa *Rakli ry:n* lausuntoon viitaten, että vakiintuneena käytäntönä on, että pelastusviranomaisen tarkastus tehdään vasta rakennushankkeen loppuvaiheessa ennen rakennusvalvontaviranomaisen loppukatselmusta, jotta voidaan riittävällä tavalla todentaa, että toteutus täyttää myös pelastuslaissa säädetyt velvoitteet heti rakennuksen valmistumisesta lähtien. Säännös mahdollistaa pelastusviranomaisen osallistumisen rakentamisen ohjaukseen jo lupamääräysten ja suunnitelmien käsittelyn yhteydessä, mutta pelastusviranomainen ei itsenäisesti aseta ehtoja rakennushankkeelle. Vaatimukset asettaa kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Pelastusviranomaiset pyrkivät toimittamaan lausuntonsa 1-5 vrk kuluessa tarkastuksesta, jos lausuntoa ei jo kirjoiteta työmaalla.

Sisäministeriö toteaa *Vammaisfoorumin* lausuntoon viitaten, että rakennuksen tekniset ja rakenteelliset vaatimukset määritetään rakennuslupavaiheessa, ei enää käyttöönottovaiheessa tehtävän tarkastuksen yhteydessä.

Sisäministeriö toteaa *Etelä-Suomen aluehallintoviraston* lausuntoon viitaten, että käsitteiden "tarkastus" ja "katselmus" ongelmallisuus on tunnistettu ja valmistelussa on harkittu mitä käsitettä käytettäisiin. Valmistelussa on päädytty siihen, että selkeintä on käyttää vakiintunutta käsitettä "tarkastus" erotuksena pelastusviranomaisen pelastuslain valvontatehtävään sisältyvistä palotarkastuksista. Ilmaisua "katselmus" käytetään maankäyttö- ja rakentamislaissa ja tarkoitetaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tekemään valvontaan sisältyviä lakisääteisiä viranomaiskatselmuksia. Ehdotettu uusi 81 a § ei rinnastu maankäyttö- ja rakentamislain mukaisiin katselmuksiin.

Pykälän perusteluissa asiaa on selvennetty: Ehdotettu pykälä vastaisi tarkoitukseltaan maankäyttö- ja rakennuslain 150 a §:ää, jossa on säädetty rakennustyön aikana tehtävistä viranomaistarkastuksista, joita rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä tehtäväksi lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi.

Vastoin Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuntoa pelastuslaissa ei ole säädetty, että pelastuslain mukaan tarkastuksella tarkoitetaan valvontakäyntiä, jolla on mahdollisuus määrätä havaitut puutteet korjattaviksi. Pelastuslain valvonnassa pelastusviranomainen tekee palotarkastuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa katselmuksilla ei tarkoiteta ”asiantuntijaviranomaisen roolissa tehtyjä käyntejä työmaalle”, joten myös katselmus käsitteen käyttö voisi aiheuttaa epäselvyyttä pelastusviranomaisen roolista.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ja rakentamisen toimialalla käytetään katselmus -termiä, kun nimenomaan tarkoitetaan viranomaiskäyntiä toimivaltuuksilla (150 § viranomaiskatselmukset). Näin ollen pelastusviranomaisen tarkastus ei voi olla katselmus, jotta sitä ei sekoiteta rakentamisen viranomaiskatselmukseen.

Viranomaisten roolien selkeyden kannalta ei ole merkitystä sillä, puhutaanko tarkastuksista vai katselmuksista. Pelastusviranomaisen roolin selkeyttämisen kannalta merkitystä on ehdotetulla 2 momentilla (eli antaa lausunnon eikä korjausmääräystä).

Kuntien rakennusvalvonnan ja alueen pelastustoimen yhteistyöstä ja pelastuslaitoksen roolista rakentamisen ohjauksessa ei ole nykyisin säädetty.

Pelastusviranomaisen roolin ja tehtävien määrittely on isompi kokonaisuus, joka edellyttää laajempaa valmistelua ja myös maankäyttö- ja rakennuslain tarkastelua.

Kuntaliiton lausuntoon viitaten sisäministeriö toteaa, että tässä yhteydessä ei ole tarkoitus säätää työmaajärjestelyjen ”valvonnasta”. Työmaajärjestelyjen valvonnasta säätäminen pelastuslaissa edellyttäisi myös muun lainsäädännön tarkastelua.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

89 § Tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten

Hallituksen esitys

Pykälän 2 momentin 3 kohta ehdotetaan muutettavan niin, että pelastusviranomaisella olisi oikeus saada tietoja *Turvallisuus- ja kemikaaliviraston rekistereissä olevista valvontakohteista ja niihin liittyvistä tiedoista*. Muutoksella varmistettaisiin tarvittavien tietojen saanti rekisterien muuttuessa. Pelastusviranomaiset tarvitsevat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen muun muassa tietoja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kemikaalikohteiden valvontarekisteristä ja kemikaalituoterekisteristä.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 kohta, jossa säädettäisiin pelastusviranomaisen oikeudesta saada tietoja *Hätäkeskuslaitoksen ylläpitämästä ilmoitinlaiterekisteristä*. Pelastusviranomaiset tarvitsevat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi tietoja esimerkiksi laitteiston haltijasta, sijainnista ja yhteyshenkilöistä, sijainti-, tunniste- ja yhteystiedot rakennuksesta, laitteistosta, laitteiston haltijasta ja hälytystilanteissa tavoitettavista yhteyshenkilöistä. Laitteiston haltijan yhteystiedot pelastusviranomainen saattaa tarvita myös erheellisten paloilmoitusten laskutusta varten.

Lausunnot

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että tiedonsaantioikeuksien osalta pelastuslain 89 §:n 2 momentin 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että pelastusviranomaisella olisi tiedonsaantioikeus Turvallisuus- ja kemikaaliviraston rekistereissä olevista valvontakohteista ja niihin liittyvistä tiedoista. Oikeusministeriö kiinnitti em. lausunnossaan huomiota siihen, että lisäystä ”ja niihin liittyvistä tiedoista” ei oltu esitysluonnoksessa perusteltu. Voidaan todeta, ettei ehdotettua sääntelyä ole nyt lausuttavana olevassa esityksessäkään perusteltu ja säännöksen säännöskohtaiset perustelut ovat sinällään jopa harhaanjohtavat, koska niissä ei mainita ”niihin liittyviä tietoja” ollenkaan (s. 48). Tiedonsaantioikeuksia ei käsitellä myöskään esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa. Tiedonsaantioikeuden rajautumista Turvallisuus- ja kemikaaliviraston valvontakohteisiin voinee pitää sääntelyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta riittävänä, kun valvontakohteet on määritetty Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa koskevassa lainsäädännössä. Sen sijaan säännökseen kaavailtu lisäys ”niihin liittyvistä tiedoista” näyttäisi epämääräisellä tavalla lisäävän tiedonsaantioikeutta.

Pelastuslain 89 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 kohta, jonka perusteella pelastusviranomaisella olisi tiedonsaantioikeus Hätäkeskuslaitoksen ylläpitämästä ilmoitinlaiterekisteristä. Oikeusministeriön em. lausunnossa pidetään sääntelyn selkeyden ja tarkkuuden kannalta perusteltuna, että ”ilmoitinlaiterekisterin” sijaan 89 §:n 2 momentin 11 kohdassa säädettäisiin oikeudesta saada tietoja ”hätäkeskustietojärjestelmästä hätäkeskustoiminnasta annetun lain 17 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuista ilmoitinlaitteiden kohdetiedoista sijainti- tai paikkatietoineen.” Tällöin sääntely vastaisi tarkkuudeltaan esimerkiksi voimassa olevan 89 §:n 2 momentin 9 kohdassa säädettyä tiedonsaantioikeutta. Hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa (692/2010) ei erikseen nimenomaisesti säädetä ”ilmoitinlaiterekisteristä”, mutta rekisteristä on tehty Hätäkeskuslaitoksessa ilmoitinlaiterekisterin

tietosuojaseloste, jonka perusteella ao. rekisteri perustuu hätäkeskustoiminnasta annetun lain 17 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla saataviin tietoihin, jotka sisältävät henkilötietoja.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että pelastuslain 89 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädetyillä valvontakohteisiin liittyvillä tiedoilla tarkoitetaan kohteiden ilmoittamia kemikaalituotetietoja, joiden perusteella määritetään, kuuluuko kohde Tukesin vai pelastusviranomaisen valvottavaksi. Lisäksi pelastusviranomainen tarvitsee nämä tiedot kohteen tekemän ilmoituksen käsittelyyn. Ilmoituksen käsittelyssä tehdään päätös, joka voi sisältää ehtoja toiminnalle. (kemikaaliturvallisuuslaki 23 a -25 §). Tukes on uusinut järjestelmiään ja kohteet ilmoittavat kemikaalinsa omaan järjestelmään. Sähköisessä menettelyssä on oletus, ettei kohteen tarvitse ilmoittaa samoja tietoja moneen kertaa usealle eri taholle, vaan tarkoitus on, että pelastusviranomainen sai tiedot KemiDigistä. Tieto eri kemikaaleista ja kemikaalien määristä säilyy tällöin ehyenä ja samanlaisena, kun se tallennetaan vain yhteen paikkaan.

Sisäministeriö toteaa, että eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi HE 149/2022. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi mm. hätäkeskustoiminnasta annetun lain 17 §:ää.

Sisäministeriö esittää, että hallintovaliokunta muuttaisi 89 §:n 2 momentin 11 kohdan seuraavasti:

89 §

Tiedonsaantioikeus pelastustoimintaa ja valvontatehtäviä varten

— —

Tässä tarkoituksessa pelastusviranomaisella on oikeus saada tietoja sekä valvontatehtävien hoitamista että pelastustoiminnan suunnittelua ja toteutusta varten:

— —

11) ~~Hätäkeskuslaitoksen ylläpitämästä ilmoitinlaiterekisteristä~~. hätäkeskustietojärjestelmästä hätäkeskustoiminnasta annetun lain 17 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetuista hätäkeskukseen kytketyn paloilmoittimen ja automaattisen sammutuslaitteiston kohde-, sijainti- ja paikkatiedot sekä testaustoiminnan ja vikatilanteiden tiedot.

— —

91 § Toimenpiderekisteri

Hallituksen esitys

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan viittaus kumottuun 25 §:ään muutettavaksi viittaukseksi 27 §:n 4 momenttiin.

Sisäministeriön vastine

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi Hätäkeskustoiminnasta annetun lain muuttamiseksi HE 149/2023, jossa esitetään samaa momenttia koskeva saman sisältöinen muutos. Muutos on tarkoituksenmukaista käsitellä HE 149/2023 yhteydessä.

Sisäministeriö esittää, että hallintovaliokunta poistaisi pelastuslain 91 §:n 3 momenttia koskevan muutosesityksen.

92 § Varautumistehtävien rekisteri

Hallituksen esitys

Pelastuslain 92 §:n 1 momentin mukaan pelastuslaitos ja yhteisö, joka on 46 §:n mukaisesti velvollinen osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun ja hoitamaan lakisääteisiä tehtäviään pelastustoiminnan yhteydessä sekä varautumaan näiden tehtävien hoitamiseen normaali- ja poikkeusoloissa, saavat pitää tehtäviensä hoitamista ja niihin varautumista varten henkilörekisteriä tehtäviin varatuista henkilöistä ja voimavaroista. Varautumistehtävien rekisterin pitäminen ehdotetaan muutettavaksi pakolliseksi.

Lausunnot

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, että kyseisen pykälän osalta jää epäselväksi, onko tämän velvoitteen toteutumisen valvontaa suunniteltu pelastusviranomaisille ja jos on, niin onko valvova viranomainen hyvinvointialueen pelastustoimi vai joku muu? Kenellä on tiedonsaantioikeus rekisterin tiedoista? Ketä rekisteri koskee, sillä lähtökohtaisesti pelastustoimintaan liittyvät toimijat ovat jo omissa tehtävissään, mikäli väestönsuojelumuodostelmia tullaan tarvitsemaan?

Helsingin kaupungin pelastuslaitos pitää ehdotettua rekisteriä ja sen pakollisuutta sinänsä tarpeellisena, mutta toteaa samalla, että ehdotetun rekisterin laajuus ja siihen vaadittavan ohjelmiston tarpeellisuus vaihtelee suuresti hyvinvointialueittain koon ja uhkakuvien mukaisesti. Ennen kuin asiasta säädetään lailla, olisi selvitettävä rekisteriarkkitehtuuri hyvinvointialueiden henkilöstöjärjestelmien ja pelastustoiminnan operatiivisten henkilöresurssien suunnittelujärjestelmien kanssa. Lisäksi olisi tutkittava missä määrin olisi tarkoituksenmukaista koota samaan rekisteriin kuntien palvelutuotantoon varatun henkilöstön tietoja. Uuden pakollisen rekisterivelvoitteen luominen hyvinvointialueiden aloittaessa vasta toimintaansa on ennenaikaista. Helsingin kaupungin pelastuslaitos katsoo, että pelastuslain 92 §:ää ei tässä vaiheessa tule muuttaa ehdotetulla tavalla, vaan sen sijaan käynnistetään selvitys rekisteriarkkitehtuurista ja järjestelmän kustannuksista.

Itä-Uudenmaan pelastuslaitos toteaa lausunnossaan, että varautumistehtävien rekisteriä koskevissa perusteluissa mainitaan mahdollisuus kansallisen tason rekisteriajosta silloin, kun tarvitaan tietoja väestönsuojeluvelvollisuutta suorittamaan määrättävistä henkilöistä. Jos tällainen on suunnitteilla, asiaa varten tarvitaan kaikkien pelastuslaitosten yhteinen tietojärjestelmä. Tällaisen kehittäminen, hankinta, käyttöönottaminen ja käyttö vaatii resursseja eli aikaa, rahaa ja henkilöstöä.

Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että uusi säännös tekisi rekisteristä velvoittavan, eli rekisterinpitäminen velvoittaisi myös kuntia. Lain perusteluissa ei ole minkäänlaista arviota rekisteripidon vaikutuksista kuntiin. Jos kysymys on lähinnä henkilörekisteristä (VAP), muutos on hyvin pieni, mutta mikäli varautumistehtävärekisterin sisältöä lähdetään laajentamaan, voi rekisterinpito vaatia jonkinlaista resurssia.

Hyvil Oy toteaa lausunnossaan, että hyvinvointialueet yhtyvät esityksen näkemykseen varautumisrekisterin tarpeesta, mutta perustamiseen ja ylläpitoon liittyvät kulut tulee huomioida hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Suomen Palopäällystöliitto toteaa lausunnossaan, että varautumistehtäviin liittyvän rekisterin perustaminen ja ylläpito ovat kuitenkin tosiasiallisesti uusi pakollinen tehtävä, jonka kustannusvaikutukset tulisi huomioida hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että pykälän muutosesitys sisältää ainoastaan rekisterin pitämisen muuttamisen pakolliseksi. Esitys ei muuttaisi rekisterin käyttötarkoitusta, valvontaa, tiedonsaantioikeuksia tai rekisterin tietosisältöä. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 5 §:n 1 momentin mukaan valtion rahoituksen perusteena käytetään hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käyttökustannuksia, rahoituskustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalentumisia. Lain perusteluiden mukaan lähtökohtana on, että valtion rahoitus olisi kattava järjestämisvastuulle kuuluvien kaikkien tehtävien hoitamiseen, eikä hyvinvointialueilla olisi valtion rahoituksen ja palveluista perittävien asiakas- ja käyttömaksujen lisäksi muita merkittäviä tulolähteitä.

Oikeusministeriö on asettanut valmiuslain kokonaisuudistusta koskevan hankkeen. Valmiuslaissa säädetään mm. varautumisesta ja väestönsuojeluvelvollisuudesta. Sisäministeriö on asettamassa pelastuslain uudistamiselle jatkohanketta, jonka yhteydessä on tarkoitus selvittää perusteellisesti rekisterinpitoa koskevat kysymykset. Pelastuslain 92 §:n sisältöä koskeva muutosesitys ei ole siinä määrin kiireellinen, että se olisi perusteltua ratkaista tässä yhteydessä vastinemenettelyssä. Sisäministeriö katsoo, että pelastuslain 92 §:ssä säädettyä rekisteriä koskevat kysymykset on perusteltua selvittää pelastuslain uudistamisen yhteydessä.

Sisäministeriö esittää, että hallintovaliokunta poistaisi pelastuslain 92 §:ää koskevan muutosesityksen.

94 § Sopimuksen perusteella pelastustoimintaan osallistuvien henkilörekisteri

Hallituksen esitys

Pelastuslain 94:n 1 momentissa ehdotetaan viittaus kumottuun 25 §:ään poistettavaksi. Muutos on tekninen.

Lausunnot

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos esittää lausunnossaan, että rekisterin pitäminen muutettaisiin pakolliseksi.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö on asettamassa pelastuslain uudistamiselle jatkohanketta, jonka yhteydessä on tarkoitus selvittää perusteellisesti rekisterinpitoa koskevat kysymykset. Pelastuslain 94 §:n sisältöä koskeva muutosesitys ei ole siinä määrin kiireellinen, että se olisi perusteltua ratkaista tässä yhteydessä vastinemenettelyssä. Sisäministeriö katsoo, että pelastuslain 94 §:ssä säädettyä rekisteriä koskevat kysymykset on perusteltua selvittää pelastuslain uudistamisen yhteydessä.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

97 § Valtion osallistuminen valmiuden ylläpitämiseen

Hallituksen esitys

Voimassa olevan 97 §:n mukaan valtio voi osallistua pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen hankkimalla sellaista erityiskalustoa tai rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka hankkiminen tai rahoittaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. Ehdotetun muutoksen mukaan valtion varoilla voitaisiin hankkia myös nimenomaan poikkeusolojen pelastustoimintaa sekä kansainvälistä pelastustointa palvelevaa kalustoa, varusteita ja materiaalia. Kalustohankintojen lisäksi säännöksen perusteella olisi mahdollista rahoittaa valmiuden

ylläpitämiseen tähtääviä laajoja alueita palvelevia toimintoja kuten poikkeuksellisten onnettomuuksien torjunnan suunnittelua ja torjuntavalmiuden ylläpitämistä.

Pykälän ehdotetun 2 momentin mukaan kansainväliseen pelastustoimeen soveltuvaa kalustoa voidaan luovuttaa hyvinvointialueiden haltuun ja käyttöön, jos luovutettu kalusto sijoitetaan ja varastoidaan siten, että se on viivytyksettä käytettävissä 38 §:ssä tarkoitettuun pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen ulkomaille.

Lausunnot

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos toteaa lausunnossaan, että säännös muutettaisiin muotoon: Valtion *tulee* osallistua pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen hankkimalla sellaista erityiskalustoa tai rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka hankkiminen tai rahoittaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. Kansainvälisissä sopimuksissa valtio on kuitenkin jo sitoutunut kansainvälisessä pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitoon esimerkiksi EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta.

Hyvil Oy toteaa lausunnossaan, että kansainvälisessä avunannossa hyödynnettävien varusteiden ja kalusteiden varastointi ja ylläpito on uusi tehtävä, joka tulee huomioida hyvinvointialueiden rahoituksessa. Toimiva järjestelmä perustuu materiaalien kiertoon ja siten tehtävän toteutus edellyttää riittävää henkilöresursointia.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö päättää kansainväliseen avunantoon käytettävistä erityisvalmiuksista ja vastaa niiden kustannuksista. Sisäministeriö vastaa myös ulkomaille annettavasta avusta ja kansainvälisen avun pyytämisestä Suomelle johtuvista kustannuksista, kun sisäministeriö tekee päätöksen kansainvälisen avun antamisesta tai vastaanottamisesta pelastuslain 38 §:n nojalla.

Pelastuslain ehdotettu 97 §:n 2 momentti ei velvoita hyvinvointialueita ottamaan kansainväliseen pelastustoimeen soveltuvaa kalustoa haltuunsa ja käyttöönsä, vaan tämä on niiden omassa päätösvallassa. Hyvinvointialueet vastaisivat käyttöön ottamansa kaluston varastoinnista ja ylläpidosta samoin perustein kuin ne tekevät muunkin niiden käytössä olevan kaluston osalta. Luovutuksen edellytyksenä olisi, että luovutettu kalusto sijoitetaan ja varastoidaan siten, että se on viivytyksettä käytettävissä 38 §:ssä tarkoitettuun pelastustoimeen kuuluvan avun antamiseen ulkomaille.

Sisäministeriö toteaa, että valtio vastaa viime kädessä kaikista kansainväliseen pelastustoimintaan kohdistuvista kustannuksista. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 5 §:n 1 momentin mukaan valtion rahoituksen perusteena käytetään hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käyttökustannuksia, rahoituskustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalentumisia. Lain perusteluiden mukaan lähtökohtana on, että valtion rahoitus olisi kattava järjestämisvastuulle kuuluvien kaikkien tehtävien hoitamiseen.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

Pelastusopistosta annetun lain 2 a§; Muussa EU- tai ETA-valtiossa hankitun ammattipätevyyden tunnustaminen

Hallituksen esitys

Ehdotetussa uudessa pykälässä säädettäisiin Pelastusopiston tehtäväksi toimia ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettuna ammattipätevyyden tunnustamisesta

vastaavana viranomaisena pelastusalan miehistön, alipäällystön ja päällystön, nuohoojan sekä hätäkeskuspäivystäjän tehtävien osalta.

Lausunnot

Pelastusopisto pitää lausunnossaan ehdotettua ammattipätevyyden tunnustamista koskevan toimivallan siirtoa Pelastusopistolle kannatettavana siltä osin kuin kyse on Pelastusopiston antamasta koulutuksesta. Pelastusopistolla ovat parhaat edellytykset arvioida laatimansa opetussuunnitelman tavoitteiden täyttymistä ja vastaavuutta.

Ammattipätevyyden tunnustamista koskevaan prosessiin ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää eri viranomaisia enempää kuin on välttämätöntä. Koska Pelastusopisto ei järjestä nuohoojan ammattipätevyyden edellyttämää koulutusta, Pelastusopisto ei katso omaavansa Opetushallitusta parempia edellytyksiä arvioida nuohoojan ammattipätevyyden tunnustamista.

Mikäli nuohoojan ammattipätevyyden tunnustaminen katsotaan tarkoituksenmukaiseksi siirtää sisäministeriön hallinnonalalle, tulee se sisällyttää Pelastusopiston tehtäviin. Mikäli nuohoojan ammattipätevyyden tunnustaminen siirretään Pelastusopiston tehtäväksi, tulee tarkastella myös koulutuksen tutkintovaatimusten vahvistamisen siirtämistä Pelastusopistolle. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan vastuu tutkintovaatimusten vahvistamisesta säilyisi edelleen Opetushallituksella, vaikka ammattipätevyyden tunnustaminen siirrettäisiin Pelastusopistolle.

Pelastusopisto kiinnittää erityistä huomiota riittävien resurssien varaamiseen sille siirrettäessä lisää tehtäviä.

Opetushallitus kannattaa lausunnossaan esitystä ammattipätevyyden tunnustamista koskevan toimivallan siirtämisestä Opetushallitukselta Pelastusopistolle.

Opetushallitus ehdottaa kuitenkin, että toimivalta siirrettäisiin Pelastusopistolle esitettyä laajemmin eli myös niissä tilanteissa, joissa hakemus ammattipätevyyden tunnustamiseksi koskee kelpoisuutta voimassa olevan pelastuslain 57 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin (pelastustoimintaan osallistuva sivutoiminen sekä sopimuspalokuntaan ja muuhun sopimuksen tehneeseen yhteisöön kuuluva henkilöstö). Tämä edellyttäisi muutosta esitettyyn pelastuslain 57 §:n 2 momenttiin ja esitettyyn Pelastusopistosta annetun lain 2 a §:än. Vaikka sisäministeriö ei ole ilmoittanut nykyisessä pelastuslain 57 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä säännellyiksi ammateiksi, niihin on määritelty kelpoisuusvaatimuksiksi Pelastusopiston opetussuunnitelman mukainen koulutus. Oikea taho ratkaisemaan mahdolliset ammattipätevyyden tunnustamishakemukset kelpoisuudesta nykyisen pelastuslain 57 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin on Pelastusopisto, jonka tarjoamaan koulutukseen säännöksessä viitataan ja jolle toimivalta pelastustoimen ammattipätevyyksien tunnustamisessa on yleisemminkin siirtymässä. Sisäministeriö tekee viime kädessä tulkinnan siitä, ovatko ko. säännöksessä tarkoitetut tehtävät ammattipätevyysdirektiivissä tarkoitetulla tavalla säänneltyjä ammatteja niin, että toisessa EU- tai ETA-jäsenmaassa tehtäviin pätevöitynyt tarvitsee toimivaltaisen viranomaisen päätöksen ammattipätevyytensä tunnustamisesta voidakseen Suomessa työskennellä näissä tehtävissä. Aiemmin saavutettu kelpoisuus ja lopulliset päätökset ammattipätevyyden tunnustamisesta

Esityksessä on kiitettävästi huomioitu niiden henkilöiden asema, jotka ovat aiemmin saavuttaneet kelpoisuuden kyseessä oleviin tehtäviin tai saaneet ehdollisen päätöksen ammattipätevyyden tunnustamisesta. Opetushallituksella ei ole huomautettavaa ehdotettujen lakien voimaantulosäännöksiin siltä osin, kun niissä asetettaisiin määräaika Opetushallituksen ehdollisen ammattipätevyyden tunnustamispäätöksen saaneille lopullisen tunnustamispäätöksen saamiseksi. Opetushallitus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännökseen tulisi selvyyden vuoksi lisätä mennessä-sana seuraavasti: ”Jos Opetushallitus on asettanut hakijalle vaatimuksen korvaavista toimenpiteistä,

tulee hakijan suorittaa kyseiset toimenpiteet ja saada lopullinen päätös ammattipätevyyden tunnustamisesta 31 päivään joulukuuta 2025 mennessä.”.

Opetushallituksella ei ole huomautettavaa siihen, että lopulliset päätökset Opetushallituksen antamista ehdollisista päätöksistä tekisi Opetushallitus.

Suomen Sopimuspalokuntien liiton lausunnon mukaan kyseessä on ulkomailla hankitun sopimuspalokuntakoulutuksen tunnustaminen myös suomalaisessa koulutusjärjestelmässä, joka toisaalta suomalaisessa pelastuslainsäädännössä (PeL 57 §) määrittää pelastustoimintaan osallistuvien kelpoisuuden ja jonka sisältö toisaalta on annettu samaisen kohdan myötä Pelastusopiston määritettäväksi. Tarkemmin PeL 57 § 2 momentti kuuluu näin:

”Pelastustoimintaan osallistuvalta sivutoimiselta sekä sopimuspalokuntaan ja muuhun sopimuksen tehneeseen yhteisöön kuuluvalta henkilöltä vaaditaan Pelastusopiston opetussuunnitelman mukainen koulutus.”

Hallituksen esityksessä tämä asia siis ehdotetaan siirrettäväksi myöhemmin käsiteltäväksi sillä perusteella, että pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan koulutuksen uudistamishanke on käynnissä. Nyttemmin on kuitenkin ilmennyt, että kyseinen hanke lähinnä koskee alan ammattikoulutusta, joten ulkomailla saadun sopimuspalokuntakoulutuksen tunnustamiseen ja nivoutumiseen suomalaiseen järjestelmään jo nyt ei ole merkittävää estettä. Suomi on nopeasti kansainvälistyvä yhteiskunta ja syksyn aikana on noussut esille useita tapauksia, missä on kyseenalaistettu muusta maasta tulevan palokuntalaisen kotimaassa saadun sopimuspalokuntaperuskoulutuksen antamaa kelpoisuutta esim. palokuntatoimintaan osallistumiseen Suomessa sekä sopimuspalokuntien jatkokoulutuksen pohjaksi, mikä epäselvyys toisaalta on haitannut sopimuspalokuntien rekrytointia, toisaalta sotii eurooppalaista työvoiman vapaan liikkuvuuden periaatetta vastaan ja toisaalta ilmeisenä resurssihukkana haittaa suomalaisten sopimuspalokuntien monimuotoisuutta.

Näin ollen esitämme, että ehdotus Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta ehdotetun 2 a §:ään lisätään seuraava 2 momentti:

Vastaavasti Pelastusopisto päättää, kulloinkin esitettävien dokumenttien, todistuksien ja muun tiedon pohjalta, missä määrin ja millä ehdoilla ulkomailla saatu sopimuspalokuntakoulutus mahdollisesti lisäkoulutuksella täydennettynä vastaa pelastuslain 57 § mukaisessa Pelastusopiston opetussuunnitelmassa määritettyä koulutusta.

Kyseessä ei niinkään ole eurooppalainen ammattipätevyys vaan missä tahansa maailmassa saatu palokuntakoulutus, joten tarvittaessa 2 a §:n otsikkoakin voitaisiin vastaavasti tarkentaa.

Sisäministeriön vastine

Sisäministeriö toteaa, että nykykäytännössä Opetushallituksella on mahdollisuus hankkia päätöksensä tueksi Pelastusopiston asiantuntijalausunto pelastustoimen ammattien osalta. Vastaavasti Pelastusopistolla on mahdollisuus hankkia päätöksensä tueksi Opetushallituksen lausunto nuohoojan pätevyyden osalta.

Sisäministeriö ei pidä perusteltuna siirron laajentamista vastinemenettelyssä pelastuslain 57 § 2 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin. Sisäministeriö on asettamassa hankkeen Pelastusopistosta annetun lain uudistamiseksi. Laajentaminen on tarkoituksenmukaista selvittää ja arvioida tämän hankkeen yhteydessä.

Sisäministeriö ei esitä pykälään muutoksia.

Sisäministeriö esittää, että hallintovaliokunta muuttaisi lain Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta voimaantulosäännöstä seuraavasti:

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Opetushallituksen ennen tämän lain voimaan tuloa antama päätös ammattipätevyyden tunnustamisesta on voimassa tämän lain tultua voimaan.

Jos Opetushallitus on asettanut hakijalle vaatimuksen korvaavista toimenpiteistä, tulee hakijan suorittaa kyseiset toimenpiteet ja saada lopullinen päätös ammattipätevyyden tunnustamisesta 31 päivään joulukuuta 2025 mennessä. Lopullisen päätöksen asiassa tekee Opetushallitus.

Valtakunnallisen tilannekuvatoiminnan sekä pelastustoiminnan ja väestönsuojelun johtamisen edellyttämä rahoitus

Seuraavassa on esitetty sisäministeriön esitykset pelastustoiminnan ja väestönsuojelun valtakunnallisen johtamisen edellyttämistä lisätarpeista. Esitysten mukaiset tarpeet ovat olemassa jo sisäministeriön nykyisissä lakisääteisissä tehtävissä.

Sisäministeriö on esittänyt momentille 26.30.01 seuraavat vuotuiset määrärahatarpeet, euroa:

Määrärahatarve, e	2024	2025	2026	2027
Valtakunnallinen pelastustoiminnan johtaminen ja tilannekuvatoiminta (6 htv)	480 000	480 000	480 000	480 000
Valtakunnallisen johto- ja tilannekeskustoiminnan perustaminen ja investoinnit	1 600 000			

Valtakunnallinen pelastustoiminnan johtaminen ja tilannekuvatoiminta (6 htv)

Pelastustoimella tulee olla paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti jatkuvasti ylläpidettävä johtamiskyky, tilannetietoisuus ja tilannekuva. Pelastustoiminnan valtakunnallisen johtokeskuksen tehtäviin kuuluu mm. pelastustoimen valtakunnallisen valmiuden säätely ja koordinointi sekä valtakunnan sisäisen sekä kansainvälisen virka-avun (esim. lentosammutuskaluston) antamiseen ja pyytämiseen liittyvät tehtävät.

Tilannekuvaa kootaan muun muassa uhkaavista tai tapahtuneista onnettomuuksista sekä sellaisista häiriötilanteista, muista tapahtumista ja niiden uhkista, joilla voi olla vaikutusta pelastustoiminnan tehtäviin tai valmiuteen. Lisäksi tarvitaan tilannekuva pelastustoiminnan palvelujärjestelmän valmiudesta, joka sisältää tiedot muun muassa pelastustoiminnan palvelujärjestelmän toiminnasta ja kuormituksesta, henkilöstö- ja materiaaliresursseista sekä tukipalveluiden toiminnasta.

Pelastustoimi tukee myös yhteiskunnan muiden toimijoiden ja pelastuslaitosten varautumista toimintojen jatkuvuuden hallinnassa esim. laajoissa häiriötilanteissa ja pitkäkestoisissa pelastustoimen tehtävissä. Toiminnan tavoitteena on tukea kriittisen palvelutuotannon häiriöttömyyttä sekä luoda kykyä tunnistaa toimintaan vaikuttavat riskit ja uhkatekijät sekä varautua niiden toteutumiseen.

Sisäministeriöltä edellytetään jatkuvaa valtakunnallista johtamisvalmiutta ja kykyä ylläpitää tilannekuvaa niin kansallisessa kuin kansainvälisessä pelastustoiminnassa. Sisäministeriöllä pelastustoimen ylijohtona on oltava kyky kehittää ja ohjata varautumisjärjestelyjä sekä valmius valtakunnalliseen johtamiseen.

Sisäministeriö voi Euroopan unionin, toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille, milloin avun antaminen ihmisten, ympäristön tai omaisuuden turvaamiseksi on perusteltua. Uudenmaan yhteistyöalueen tilanne- ja johtokeskus voi avustaa sisäministeriötä päätöksen toimeenpanossa ennalta sovitulla tavalla. Em. johtokeskus voi hälyttää kansalliset erityisresurssit niin kotimaiseen kuin kansainväliseen pelastustoimintaan sekä toimia kotimaan yhteyspisteenä kansainvälisille ilmoituksille.

Sisäministeriö voi pyytää tarvittaessa pelastustoimeen kuuluvaa kansainvälistä apua Euroopan unionilta, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä. Sisäministeriön Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin yhteinen Uudenmaan tilanne- ja johtokeskus voi avustaa sisäministeriötä kansainvälisen avun pyytämiseen liittyvässä valmistelussa sekä

pelastuslaitoksia "Host Nation Support" (HNS)-toiminnassa. Kansainvälisen avun vastanottamistilanteessa HNS -tukitoiminto koottaisiin kansainväliseen pelastustoimintaan koulutetusta pelastuslaitosten henkilöstöstä. HNS-toiminnassa voidaan hyödyntää henkilöstön lisäksi muitakin kansallisia erityisresursseja.

Pelastustoiminnan johtamisen lisäksi sisäministeriön vastuulla on poikkeusolojen väestönsuojeluun liittyviä varautumis- ja johtamistehtäviä. Sisäministeriö vastaa pelastustoimen valtakunnallisesta suunnittelusta poikkeusolojen ja muiden häiriötilanteiden varalta sekä muusta toimialan varautumisesta. Sisäministeriön ja sisäministeriön pelastusviranomaisen johtaessa valtakunnallisia toimintoja valmiuslain nojalla käyttöönotetuin toimivaltuuksin, valtakunnallinen tilanne- ja johtokeskus toimii valtakunnallisten väestönsuojelumuodostelmien johtamisen, väestön suojaamisen tai laajojen väestösiirtojen johtokeskuksena.

Valtakunnallisen johtamisen ja tilannekuvan ylläpitämisen jatkuva 24/7 -valmius Uudenmaan valtakunnallisessa tilanne- ja johtokeskuksessa edellyttää kuuden henkilötyövuoden lisäystä sisäministeriölle. Pelastustoimen johtamisjärjestelmän valmiuden ylläpitäminen edellyttää mm. osaamisen hallintaa koko pelastustoimen johtamisen osalta. Päivystysluontoisten tehtäviensä (johtamisen tuki, kansainväliset avunantotehtävät jne.) ohella nämä henkilöt osallistuisivat pelastustoiminnan johtamista ja yhteistoimintaa koskevien sisäministeriön vastuulla olevien ohjeiden ja suunnitelmien laatimiseen ja ylläpitämiseen.

Sisäministeriö on esittänyt momentille 26.01.01 yhteensä 480 000 euroa, joka mahdollistaisi valtakunnallisen tilannekuvatoimintojen resursoinnin (6 htv). Esitys toteuttaa hallitusohjelmaa, jonka mukaan pelastusviranomaisten johto- ja tilannekeskuskokonaisuus yhtenäistetään sekä huolehditaan sen kytkeytymisestä muiden viranomaisten johto- ja tilannekeskuksiin.

Valtakunnallisen johto- ja tilannekeskustoiminnan perustaminen ja investoinnit

Sisäministeriöltä edellytetään jatkuvaa johtamisvalmiutta ja kykyä ylläpitää tilannekuvaa niin kansallisessa kuin kansainvälisessä pelastustoiminnassa. Pelastustoiminnan johtamisen lisäksi sisäministeriön vastuulla on myös poikkeusolojen väestönsuojeluun liittyviä varautumis- ja johtamistehtäviä.

Sisäministeriö on esittänyt valtakunnallisen johtamisen ja tilannekuvatoiminnan toteuttaminen edellyttävän valtakunnalliseen tilanne- ja johtokeskuksen toimitilaan, kalusteisiin ja laitteisiin liittyviä hankintoja. Sisäministeriö esittää tähän varattavaksi yhteensä 1 600 000 euroa. Määrärahaesityksessä on kyse kertaluontoisesta sisäministeriön valtakunnallisen johtamistoiminnan edellyttämästä osuudesta uuteen Uudenmaan yhteistyöalueen (HIKLU) johtokeskukseen. Keskus toimisi kaikissa turvallisuustilanteissa kalliosuojatiloissa.

Pelastustoimen, varautumisen ja väestönsuojelun valtakunnallisen johtamisen ja suorituskyvyn vahvistaminen

Pelastustoimen ja varautumisen valtakunnalliset johtamisjärjestelyt sekä suorituskyvyn turvaaminen on saatettava vastaamaan turvallisuusympäristön muutoksiin. Varautumisen ja väestönsuojelun resursoinnin suunnittelun ja ohjeistamisen vahvistaminen ja vakinaistaminen

korostuu erityisesti nykyisessä kansainvälisessä turvallisuustilanteessa. Kehittämistyö edellyttää myös tietojohtamisen toimintamallin käyttöönottoa ja vakiinnuttamista.

Huomiona todettava, että sisäministeriön esitys on tarkentunut HE tekstin 13sta henkilötyövuodesta 11 henkilötyövuoteen viimeisessä JTS 2024 – 2027 esityksessä.

Sisäministeriö on esittänyt momentille 26.30.01 esitetään määrärahalisäystä vuosittain seuraavasti:

Tehtävä, euroa	2024	2025	2026	2027
Pelastustoiminnan valtakunnalliset johtamisjärjestelyt	160 000	160 000	160 000	160 000
Pelastustoiminnan suorituskykyjen valtakunnallinen suunnittelu ja kehittäminen	160 000	160 000	160 000	160 000
Pelastustoimen varautumisen ja väestönsuojelun valtakunnalliset järjestelyt	240 000	240 000	240 000	240 000
Aluehallinnon yhteisen varautumisen keskushallinnon tehtävät	160 000	160 000	160 000	160 000
Pelastustoimen tietojohtamisen vahvistaminen	160 000	160 000	160 000	160 000
Yhteensä	880 000	880 000	880 000	880 000

Määrärahaesitykseen sisältyvä arvioitu htv-tarve:

Tehtävä, htv	2024	2025	2026	2027
Pelastustoiminnan valtakunnalliset johtamisjärjestelyt	2	2	2	2
Pelastustoiminnan suorituskykyjen valtakunnallinen suunnittelu ja kehittäminen	2	2	2	2
Pelastustoimen varautumisen ja väestönsuojelun valtakunnalliset järjestelyt	3	3	3	4
Aluehallinnon yhteisen varautumisen keskushallinnon tehtävät	2	2	2	2
Pelastustoimen tietojohtamisen vahvistaminen	2	2	2	2
Yhteensä	11	11	11	11

Sisäministeriön pelastusosasto toimii pelastustoimen ylijohtona ja huolehtii ministeriötehtävien ohella myös pelastustoimen keskusvirastotehtävistä. Voimavaratarpeet aiheutuvat seuraavista tehtäväkokonaisuuksista, joiden hoitaminen edellyttää lisäresursseja pelastusosastolla:

Pelastustoiminnan valtakunnalliset johtamisjärjestelyt (2 htv)

Pelastustoimen valtakunnallinen suorituskyky rakentuu pääosin paikallisista ja alueellisista suorituskyvyistä (resurssit, osaaminen, kalusto ja muu materiaali, toimintamallit). Valtakunnallisella tasolla on kyettävä johtamaan, ohjaamaan ja koordinoimaan koko järjestelmää, sen varautumista pelastustoimintaan sekä johtamaan ja tukemaan varsinaista pelastustoimintaa.

Häiriötilanteissa, suuronnettomuuksissa ja poikkeusoloissa tapahtuva pelastustoiminta ja toimintaan varautuminen edellyttävät, että pelastustoimen järjestelmä toimii yhdenmukaisesti. Paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla tapahtuva toiminta on tarvittavien voimavarojen saamiseksi kyettävä tarvittaessa nopeasti ja koordinoidusti yhteensovittamaan. Jotta yhdenmukaisuuden periaate toteutuu, on toimintaa johdettava ja koordinoitava niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Tämä edellyttää valtakunnallisen yhdenmukaisen johtamisjärjestelmän muodostamista.

Pelastustoimella tulee olla yhtenevin perustein toteutettu valtakunnallinen johtamisjärjestelmä, jonka puitteissa on mahdollista tarvittaessa johtaa ja tukea pelastustoiminnan suorituskyvyn käyttöä eri yhteistyötahojen kanssa kaikissa turvallisuustilanteissa.

Nykyinen johtamisjärjestelmä koostuu 22 erillisestä alueen pelastustoimen johtamisjärjestelmästä, pelastusosaston varallaolojärjestelystä sekä sisäministeriön tilanne-/johtokeskuksesta, jonka toiminnallinen valmius ei ole alueellisesti ja valtakunnallisesti riittävä.

Valtakunnallisiin tilanteisiin riittävän valmiuden ja johtamiskykyisen johtamisjärjestelmän muodostaminen edellyttää tehokasta pelastustoimen ylijohtoa, jolla on riittävät voimavarat johtaa, ohjata ja kehittää toimintaa niin normaali- kuin poikkeusoloissakin. Yhtenäisen johtamisjärjestelmän avulla varmistetaan pelastustoimen kyky vastata erilaisiin onnettomuus- ja häiriötilanteisiin nopeasti ja tehokkaasti.

Johtamisjärjestelmä perustuu pelastustoimelle yhteisten suorituskykyvaatimusten määrittelylle ja toimintatavan käyttöönotolle sekä toiminnan organisoinnille ja johtamiselle. Myös valtakunnan sisäisten kyvykkyyksien järjestelmän kehittäminen ja pelastustoimen järjestämislain 5 §:n (613/2021) mukaisten koottavien tehtävien määrittely, valtakunnallisten skenaarioiden ja suorituskykyvaatimusten pohjalta, on osa pelastustoimen uudistuksen mukaista johtamisjärjestelmää.

Lisäresursseja tarvitaan pelastustoiminnan johtamisjärjestelmän toiminnallisiin vaatimuksiin (ml. johtamisjärjestelmän tekniset tukijärjestelmät) vastaamiseksi. Tarkoituksena on kehittää valtakunnallista pelastustoiminnan johtamista, johtokeskusorganisaatiota pelastustoiminnan johtajan esikuntana sekä valtakunnallisia johtamisjärjestelyjä. Pelastustoimen ylijohdon pelastustoiminnan johtokeskusorganisaatiota ylläpidetään sekä vastataan johtamisen valtakunnallisen ohjeistuksen laatimisesta, ylläpitämisestä ja kehittämisestä.

Sisäministeriö on esittänyt, että momentille esitetään 2 htv:n lisäresurssia (160 000 e) johtamisjärjestelmän suunnittelulle, käyttöönotolle ja ylläpitämiselle. Tehtävissä valmistellaan sisäministeriön määräämän valtakunnallisen pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksien käyttöä ja valmistaudutaan osallistumaan valtakunnalliseen johtamiseen. Tehtävissä ohjataan alueellisten johtamisjärjestelyjen kehittämistä ja huolehditaan järjestelmän kehittymisestä kokonaisuutena. Edelleen tehtävänä on pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten yhteistoiminnan johtaminen.

Resursseilla voidaan varmistaa pelastustoimen ylijohdon kyky ylläpitää, muodostaa ja jakaa tilannekuvaa sekä johtaa ja koordinoida suuronnettomuuksien, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana sisäministeriön vastuulle kuuluvia pelastustoiminnan toimintoja. Lisäksi niillä varmistettaisiin valtakunnallisen pelastustoiminnan johtamisen ja tilannekuvatoimintojen hoitaminen siten, että siihen liittyvä suunnittelu ja koordinointi olisi riittävällä tavalla hoidettu ja varmistettu.

Pelastustoiminnan suorituskykyjen valtakunnallinen suunnittelu ja kehittäminen (2 htv)

Suuronnettomuuksissa ja muissa pelastustoiminnan suorituskykyä vaativissa häiriötilanteissa tarvittava valmius edellyttävät jo normaalitilanteessa kattavaa valtakunnallista toimintamallien, henkilöstön ja materiaalisten suorituskyvyn osatekijöiden suunnittelua ja kehittämistoimintaa. Suuronnettomuuksien ja poikkeusolojen toiminta perustuu normaalioloissa käytössä oleville ja valmistelluille toimintatavoille. Valtakunnallisen pelastustoiminnan edellyttämä henkilöstön laadullinen ja määrällinen kehittäminen, osaamisen hallinta ja rekisterit sekä vastaavien pelastustoiminnan materiaalisten valmiuksien kehittäminen on keskeinen osa valmiutta.

Sisäministeriö on esittänyt, että pelastustoiminnan valmiuden valtakunnallisten toimintamallien, henkilöstö- ja materiaalisuorituskykyjen suunnittelu, toiminnallinen ohjaus, koordinointi ja kehittäminen (ml. pelastustoiminnan kv. avun vastaanottamisen ja antamisen edellyttämät valtakunnalliset valmiudet) edellyttävät 2 htv:n lisäresurssia (160 000 euroa) sisäministeriön pelastusosastolle.

Resurssit kohdennettaisiin pelastustoiminnan suorituskykyjen parantamiseksi ja kehittämiseksi, erityisesti kaluston ja erityismateriaalien valtakunnallisiin logistisiin ja materiaalisiin valmiuksiin, kalustojärjestelmien valtakunnalliseen kehittämiseen sekä pelastustoiminnan huoltovarmuuteen. Pelastustoiminnan henkilöstövaatimuksia määritettäisiin ja kehitettäisiin osaamisen hallinnan ja koulutuksen keinoin.

Pelastustoimen varautumisen ja väestönsuojelun valtakunnalliset järjestelyt ja toiminnallinen ohjaus (4 htv)

Sisäministeriöllä ja valtion pelastusviranomaisella on merkittävät lakisääteiset vastuut pelastuslain ja valmiuslain säädösten mukaisesta valtakunnallisesta pelastustoimen järjestelmän ja väestönsuojelun varautumisesta sekä näihin liittyvästä kehittämistoiminnasta. Pelastustoimi tukee ja varmistaa osaltaan yhteiskunnan muiden toimijoiden ja pelastuslaitosten varautumista toimintojen jatkuvuuden hallinnassa, kriittisen infrastruktuurin ja toimintojen turvaamisessa. Varautumisen ja väestönsuojelun valtakunnallisten järjestelyjen ja toiminnallisen ohjauksen riittävien resurssien merkitys korostuu erityisesti nykyisessä kansainvälisessä turvallisuustilanteessa.

Pelastustoimen keskushallintotason varautuminen ja valmiussuunnittelu

Sisäministeriöllä pelastustoimen ylijohtona ja väestönsuojeluun varautumista keskushallinnon tasolla yhteensovittavana tahona on oltava kyky johtaa ja kehittää sekä varautumisjärjestelyitä että huolehtia valtakunnallisen tasolla operatiivista väestönsuojelun toiminnoista. Tällä hetkellä varautumisen ja väestönsuojelun järjestelyt eivät kaikilta osin vastaa nykyvaatimuksia eivätkä erityisesti nykyisessä kansainvälisessä ja kansallisessa turvallisuusympäristössä tapahtuneita muutoksia.

Myös aiempaa aktiivisempi Euroopan Unionin ja muu kansainvälinen toiminta, mm. EU:n pelastuspalvelumekanismin kehittyminen, EU:n resilienssitavoitteet, Naton resilienssi- ja siviilivalmiustoiminta, vaikuttavat myös kansallisiin varautumisen järjestelyihin ja niiden huomioiminen edellyttää voimavaroja.

Pelastuslain 10 luku käsittelee väestönsuojeluun varautumista ja väestönsuojelukoulutusta sekä luku 11 väestönsuojia. Pelastuslaissa on informatiiviset säännökset myös muiden hallinnonalojen viranomaisten velvoitteista ja vastuista pelastustoimintaan osallistumisessa ja väestönsuojelussa, joiden yhteensovittamisesta, johtamisesta ja valvonnasta säädetään myös sisäministeriön tai pelastusviranomaisen tehtäväksi.

Sisäministeriön vastuulla olevien valtakunnallisen väestönsuojelun uhkien arvioinnin, väestön suojaamista koskevan valmiussuunnittelun ja muiden varautumisjärjestelyiden sekä

väestönsuojeluun varautumisen yhteensovittaminen eri hallinnonalojen kanssa ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttävät riittäviä ja nykyistä vahvempia henkilöstövoimavaroja.

Varautumisen ja väestönsuojelun toiminnallinen ohjaus-, valvonta ja yhteensovittaminen

Varautumisen ja väestönsuojelun järjestelyt edellyttävät sisäministeriön omien toimenpiteiden ohella myös muiden tahojen, kuten alueellisten ja paikallisten viranomaisten ja muiden toimijoiden (hyvinvointialueet, kunnat ja muiden hallinnonalojen viranomaisten, väestönsuojelukoulutusta järjestävät tahot, järjestö- ja vapaaehtoistoimijat viranomaisten tukena) toimenpiteitä. Toiminnan tavoitteena on tukea pelastustoimen kriittisen palvelutuotannon häiriöttömyyttä ja luoda kykyä tunnistaa toimintaan vaikuttavat riskit ja uhkatekijät sekä varautua niiden toteutumiseen.

Toiminnallista ohjausta sekä valvonta-, yhteensovitus- ja kehittämistyötä tulee voida sisäministeriössä tehdä tarvittavilla voimavaroilla suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Sisäministeriöllä on oltava kyky tarvittaessa myös poikkeusoloissa huolehtia väestön suojaamisen valtakunnallisista johtamis- ja koordinaatiotoiminnoista.

Esitys: Lisämäärärahaa esitetään kohdennettavaksi seuraaviin valtakunnallisiin tehtäväkokonaisuuksiin:

- valtakunnallisiin toimintaympäristöanalyyseihin ja poikkeusolojen uhkien arviointiin sekä niiden kehittämiseen, tarvittavassa yhteistoiminnassa puolustusvoimien ja muiden viranomaisten kanssa;
- sisäministeriön ja väestönsuojelun valtakunnalliseen operatiiviseen valmiussuunnitteluun ja varautumisen etukäteisvalmisteluihin;
- väestönsuojelun edellyttämien pelastustoimen suorituskykyjen suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön sekä tarvittaviin valtakunnallisiin operatiivisen varautumisen valvonta-, yhteensovittamis- ja ohjaustoimintoihin;
- väestönsuojelun henkilöstön saatavuutta ja osaamisen hallintaa edistäviin valtakunnallisin ohjaaviin toimiin, ml. varautumistehtävien henkilörekisterien ylläpito- ja kehittäminen, varautumis- ja väestönsuojelukoulutuksen ja harjoitustoiminnan ohjaaminen;
- poikkeusolojen toiminnan materiaalisten valmiuksien ja huoltovarmuuden suunnitteluun ja ohjaukseen;
- poikkeusolojen evakuointeihin varautumiseen, ohjeistukseen, suunnitteluun sekä järjestelyiden yhteensovittamiseen ja kehittämiseen (lainsäädäntö).
- väestönsuojelun valtakunnallisten valvonta- ja hälytysjärjestelmien perustamiseen, kehittämiseen ja ylläpitämiseen (väestön varoitusjärjestelmät, ilmahälytysjärjestelmät, CBRNE -valvontajärjestelmät) sekä
- väestönsuojajärjestelmän ja väestönsuojien asiantuntijatehtäviin (lainsäädäntö, soveltamisohjeistus, teknisten määräysten ohjeistus).

Aluehallinnon yhteisen varautumisen keskushallinnon tehtävät (2 htv)

Sisäministeriön toimiala vastaa aluehallinnon yhteisestä varautumisesta poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin. Aluehallinnon yhteisen varautumisen keskushallinnon tehtävät edellyttävät pysyviä voimavaroja, jotta sekä keskushallinnon horisontaalisen koordinaation ja alueellisten toimijoiden ohjaus, koordinaatio ja valtakunnallisen kehittämisen toiminnot kyettäisiin hoitamaan tuloksellisesti. Sitä edellyttää myös nykyinen kansainvälinen turvallisuusympäristö.

Aluehallinnon yhteisen varautumisen keskushallinnon tehtäviin kuuluvat mm. seuraavat tehtäväkokonaisuudet:

- Aluehallintovirastojen tulosohjaus (varautumisen alueellinen yhteensovittaminen, valmiusharjoitukset);
- Aluehallinnon valmiussuunnittelun tukeminen, yhdenmukaistaminen ja kehittäminen;
- Aluehallinnon yhteisen riskien ja uhkien arvioinnin kehittäminen;
- Kuntien valmiussuunnittelun yleinen tukeminen;
- Aluejohtokeskusten ja johtamisjärjestelyjen ohjaaminen ja kehittäminen (johtokeskukset, tilannekuvajärjestelmät sekä viesti- ja tietotekniset järjestelmät);
- Aluehallinnon varautumiskoulutuksen ja valmiusharjoitusten järjestämisen valtakunnallinen ohjaus (yhteistyö eri ministeriöihin ja Pelastusopiston tulosohjaus);
- Osallistuminen tarvittaessa asiantuntijoina eri ministeriöiden alue- ja paikallishallintoa koskevan valmiussuunnitteluohjeistuksen laatimiseen ja muihin hankkeisiin sekä
- Alueellisen varautumisvalmiuden seuranta.

Alueellinen varautuminen edellyttää mm. koronapandemiatilanteen kokemusten mukaan valtion keskushallinnon nykyistä selvästi vahvempaa koordinaatiota. Se korostaa sisäministeriön vastuulle kuuluvia keskushallinnon tehtäviä ja näin ollen voimavaratarpeita.

Sisäministeriö on esittänyt aluehallinnon yhteisen varautumisen keskushallinnon tehtäviin 2 htv:n resurssilisäystä (160 000 e) vastaamaan aluehallinnon yhteisen varautumisen keskushallinnon tehtävien edellyttämistä ohjaus-, yhteensovittamis- ja kehittämistoiminnasta valtioneuvostotasolla lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Pelastustoimen tietojohtamisen vahvistaminen (2 htv)

Hyvinvointialueiden ohjausjärjestelmän keskeinen lähtökohta pelastustoimen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden sekä kustannusten ja tuottavuuden seurannalle on siirtyminen tiedolla johtamisen toimintamalliin. Tiedolla johtaminen on keskeinen toimintaperiaate uudistuvalle pelastustoimelle, mutta myös edellytys uudistuksen onnistumiselle.

Tällä hetkellä tietoja pelastustoimen tehtävistä ja toiminnasta kertyy paljon. Tiedot ovat hajallaan eri järjestelmissä ja yhdenmukaista kuvaa valtakunnallisesta palvelutasosta on vaikea saada. Osa tiedoista saadaan vain kyselytutkimusten avulla ja tämän vuoksi tietojen yhdenmukaisuutta ja vertailukelpoisuutta ei voida varmistaa.

Pelastustoimen käytettävissä olevaa tietopohjaa on yhdenmukaistettava ja saatavuus turvattava suunnittelun, johtamisen ja toiminnan kehittämisen tueksi. Tarve tietopohjan yhdenmukaistamiseksi on välttämätön, jotta toiminnan vaikuttavuutta ja laatua voidaan valtakunnallisesti arvioida.

Tämä edellyttää pelastustoimen tietoperustan päivittämistä, keskitetyn analyysitoiminnon perustamista, tutkimustoiminnan merkittävää vahvistamista sekä tutkitun tiedon systemaattista hyödyntämistä ja valtakunnallista tukemista. Myös panostaminen uuden tieteellisen tiedon tuotantoon mahdollistaa uusien, entistä paremmin toimivien tai kohdennettujen palveluiden tarjoamisen ihmisille.

Pelastustoimella tuleekin olla kyky huolehtia alan kehittämisen näkökulmasta kriittisten tutkimusteemojen jatkuvuudesta ja uuden tiedon hyödyntämisestä osana johtamista, ohjausta ja kehittämistä. Myös pelastustoimen kehittämishankkeiden valtakunnallinen koordinaatio edellyttää vakiinnuttamista ja resursointia. Näitä ministeriölle kuuluvia tehtäviä varten ei sisäministeriön pelastusosastolla ole kuitenkaan osoittaa tarvittavia henkilöresursseja.

Sisäministeriö on esittänyt tietoperustan ja analyysitoimintojen vahvistaminen edellyttää noin kahden henkilötyövuoden (160 000 e) lisäpanostuksen sisäministeriön pelastusosastolle. Lisäksi tutkimus- ja kehittämistoiminta edellyttää resursointia, jotta alan kehittämisen näkökulmasta kriittisten tutkimusteemojen jatkuvuus voidaan turvata.