



Hallitusneuvos Ilpo Helismaa

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi pelastuslakia ja Pelastusopistosta annettua lakia.

Esityksen mukaan pelastuslakiin lisättäisiin säännökset siviilivalmiusneuvottelukunnasta, jonka tehtävänä on auttaa sisäministeriötä pelastustoimen kehittämisessä. Lain tiedonsaantioikeuksia, rekisterisäännöksiä, määritelmiä, termejä ja pykäviittauksia täsmennettäisiin ja täydennettäisiin. Pelastustoiminnan tilannekuvatoimintaa ja sitä koskevien tiedonsaantioikeuksia täsmennettäisiin. Lakiin lisättäisiin pelastustoiminnan yhteistyöalueella tapahtuvaa pelastustoiminnan johtamista koskeva säännös. Sisäministeriön pelastusviranomaisen oikeuksia pelastustoiminnan johtamisessa täydennettäisiin ja täsmennettäisiin. Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia selkeytettäisiin niin, että toimivaltuuksia voitaisiin siinä määrin kuin ne ovat välttämättömiä käyttää myös onnettomuuden ilmeisesti uhatessa. Lakiin lisättäisiin säännökset pelastustoiminnan yhteistyöalueen puitteissa tapahtuvasta pelastustoiminnassa tarvittavan avun antamisen ja pelastustoiminnan valtakunnallisen johtamisen ja yhteistoiminnan suunnittelusta. Valtion osallistumista pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen koskevaa sääntelyä täydennettäisiin. Pelastuslaitoksen valvontatehtävää koskevaa sääntelyä täsmennettäisiin ja lakiin lisättäisiin uusi säännös, jossa säädettäisiin rakennushankkeen aikana tehtävien palotarkastusten edellytyksistä.

Pelastusopistosta annettuun lakiin lisättäisiin uusi säännös, jonka mukaan Pelastusopisto olisi toimivaltainen viranomainen päättämään toisessa EU- tai ETA-valtiossa hankitun ammattipätevyyden tuottamasta oikeudesta toimia pelastustoimintaan osallistuvan pelastuslaitoksen päätoimisen miehistön, alipäällystön ja päällystön virassa tai tehtävässä, toimia nuohoojana sekä hoitaa Hätäkeskuslaitoksessa päivystystehtävää.

Perusoikeuksien kannalta merkityksellinen olisi ehdotettu pelastuslain 17 §, jolla asuntojen palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvollisuus siirrettäisiin asukkaalta rakennuksen omistajalle.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Hyvinvointialueen pelastustoimintaa ja sen kustannuksia koskeva sääntely tulisi kuitenkin voimaan 1.1.2023 tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvollisuudella olisi 2 vuoden siirtymäaika.

Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvollisuuden siirtäminen rakennuksen omistajalle

Hallituksen esitykseen sisältyvä palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvollisuutta koskeva muutos on merkityksellinen useiden eri perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen kannalta. Asuntojen palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvollisuutta ehdotetaan muutettavaksi niin, että vastuut

28.11.2022

kohdentuisivat asukkaan sijasta rakennuksen omistajalle. Asuntojen palovaroittimia koskevien muutosten tavoitteena on velvoitteiden nykyistä parempi toteutuminen ja sääntelyn selkeys.

Pelastustoimen onnettomuustilastojen mukaan lähes joka toisessa asuinrakennuksen tulipalossa havaittiin, että asunnossa ei ollut toimivaa palovaroitinta. Luku on viime vuodet pysynyt suunnilleen samalla tasolla. Muiden selvitysten perusteella voidaan arvioida, että kokonaan palovaroitin puuttuu noin 20 prosentista asuntoja.

Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuuseen ehdotettujen säädösmuutosten tavoitteena on parantaa asiantilaa niin, että jatkossa lähtökohtaisesti kaikissa asunnoissa olisi toimivat palovaroittimet. Taloyhtiöissä kaikki asukkaat eivät välttämättä itse kykene vaihtamaan palovaroitinta tai sen paristoa, jolloin vastuun siirtämisen asukkaalta taloyhtiölle voidaan olettaa parantavan tilannetta huomattavasti.

Omaisuuksien suoja

Perustuslain (731/1999) 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan (mm. PeVL 2/1986, PeVL 14/1982) mukaan, mikäli omistusoikeuteen puuttuvat rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön, voidaan rajoituksista säätää tavallisella lailla. Myös vähäisemmästä puuttumisesta perustuslaissa turvattuihin kansalaisen oikeuksiin ja vapauksiin voidaan säätää tavallisella lailla, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset tällaisiin kansalaisen oikeushyviin ovat mahdollisia vain perustuslainsäätämisyksessä. Kuitenkin mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pidemmälle menevästä puuttumisesta kansalaisen oikeuksiin voidaan säätää tavallisella lailla.

Palovaroittimet eivät estä tulipaloja, mutta niiden avulla voidaan ehkäistä merkittävästi henkilövahinkoja ja pienentää omaisuusvahinkoja, koska palon aikaisemman havaitsemisen ansiosta saadaan aikaa pelastautumiselle ja alkusammutukselle. Asuinrakennuksissa syttyy vuosittain 3000 tulipaloa, johon pelastuslaitos hälytetään. Ehdotetun muutoksen vaikutukset kohdistuvat erityisesti kerros- ja rivitaloihin, joissa palovaroittimen puuttuminen tai toimimattomuus vaikuttaa myös naapuriasuntojen paloturvallisuuteen sekä rakennuksen omistajan omaisuuden suojaan.

Lakiehdotuksen 17 §:n mukaan rakennuksen omistaja olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että asunto varustetaan riittävällä määrällä palovaroittimia tai muita laitteita, jotka mahdollisimman aikaisin havaitsevat alkavan tulipalon ja varoittavat asunnossa olevia. Voimassa olevassa pelastuslaissa vastaava palovaroittimien hankintavastuu on säädetty asunnon haltijalle. Uusiin asuinrakennuksiin asennetaan sähköverkkoon kytketyt palovaroittimet jo rakentamisaikana rakennusten paloturvallisuudesta annetun ympäristöministeriön asetuksen perusteella.

Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuun muuttaminen ehdotetulla tavalla merkitsisi uutta velvoitetta suurelle osalle asuinrakennusten omistajia, erityisesti vaikutukset kohdistuisivat asunto-osakeyhtiöihin ja muihin vastaaviin yhteisöihin. Rakennuksen omistajiin kohdistuvat vaikutukset riippuisivat siitä, onko asunnoissa ennestään paristopalovaroittimet vai sähköverkkoon kytketyt palovaroittimet. Vaikutukset riippuvat lisäksi asuntojen määrästä ja koosta sekä rakennuksen omistajuudesta. Kustannusten osalta olisi kyse niiden kohdentumisesta uudella tavalla eli asukkaan sijasta rakennuksen omistajalle. Kustannuksia syntyy palovaroittimien hankinnasta ja asentamisesta, palovaroittimien pariston vaihdosta sekä vanhan tai rikkoutuneen palovaroittimen vaihdosta. Myös sähköverkkoon kytketyissä palovaroittimissa on paristo, joka on vaihdettava säännöllisesti.

Ehdotetulla kunnossapitovastuun muutoksella olisi vaikutusta omaisuuden suojaan erityisesti vanhemmissa asuinrakennuksissa, joissa on paristopalovaroittimet ja joissa asukas ei ole pitänyt huolta palovaroittimen hankinnasta ja sen toimintakunnosta. Uudisrakentamisessa ja rakennuksissa, joissa on jo sähköverkkoon kytketyt palovaroittimet, muutoksella ei olisi vaikutusta nykytilanteeseen.

28.11.2022

Kun kysymys tyypillisesti olisi paristolla toimivien palovaroittimien hankinnasta ja aika ajoin varoittimien sekä paristojen uusimisesta, ehdotettu muutos ei kuitenkaan aiheuttaisi kohtuutonta taloudellista raskautta eikä näin ollen merkittävää omaisuudensuojan rajoittamista. Kerros- ja rivitaloasuntoja, joissa nykyisin on paristopalovaroittimet ja joiden kunnossapito on huoneiston haltijan vastuulla, on yhteensä noin 1,5 miljoonaa. Palovaroittimien asennuksen ja kunnossapidon laskennallinen kustannus vuositasolla on noin 9 miljoonaa euroa. Velvoitteen tarkoituksena on suojata muiden perusoikeuksien toteutumista, mikä lisää omaisuudensuojan rajoittamisen hyväksyttävyyttä. Hallituksen arvion mukaan ehdotettu muutos ei tarkoittaisi omaisuudensuojan osalta merkittävää poikkeusta nykytilanteeseen, kun kyse olisi keskimääräisesti kohtuullisten hankinta- ja kunnossapitokustannusten vyöryttämisestä tietyissä tapauksissa toisen tahon hoidettavaksi.

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Vastuun siirtäminen on merkittävä turvallisuuskysymys, joka ei kuitenkaan aiheuta kohtuutonta taloudellista raskautta yhtiölle. Palovaroittimien kustannus niiden uusimisen tai paristojen vaihdon osalta ei ole kohtuuttoman suuri edes sellaisten pienien yhtiöiden osalta, jossa huoltotoimia tehdään talkoovoimin. Yhtiöt voivat laitteita tai järjestelmää koskeissa hankintapäätöksissä ottaa huomioon hankintakustannusten lisäksi elinkaarenaikaiseen kunnossapitoon ja hoitoon kuten esimerkiksi varavirtalähteiden ja paristojen vaihtoon liittyvät ennakoitavissa olevat kustannukset.

Palovaroittimia koskevien velvoitteiden siirtoa ei ole pidettävä ilmeisen kohtuuttomana verrattuna tavoitteeseen turvata ihmisten henki ja omaisuus sekä ympäristö.

Yhdenvertaisuus

Ehdotetulla muutoksella vahvistetaan myös perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta, muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksia elämään ja omaisuuteen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kertomuksessaan eduskunnalle (K 612018 vp) tuonut esille näkemyksensä, että asumisessa ja rakennetussa ympäristössä tulisi ottaa lähtökohdaksi nykyisiä säännöksiä kattavampi esteettömyys vammaisten henkilöiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi.

Väestörakenteen muuttuessa myös iäkkäiden henkilöiden osuus taloyhtiöissä on otettava huomioon. Taloyhtiöissä asuu henkilöitä, jotka eivät välttämättä edes kykene itse vaihtamaan palovaroitinta tai sen paristoa. Palovaroittimen toiminnan varmistaminen voi olla vaikeaa tai käytännössä jopa mahdotonta myös vammaisille henkilöille. Lisäksi jo palovaroittimen pariston vaihtamiseen liittyy suuri tapaturman vaara. Palovaroittimien kunnossapidon kuuluminen taloyhtiölle lisää turvallista taloyhtiöasumista. Vastuun siirtäminen taloyhtiölle parantaa asumisturvallisuutta, koska osakehuoneistopalo aiheuttaa vaaran myös rakennuksessa oleville muille huoneistoille.

Kotirauhan suoja

Ehdotetun 17 §:n 4 momentin mukaan 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. Säännöksellä on kytkentä yksityiselämän suojaa koskevaan perustuslain 10 §:ään. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan kuitenkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta toimenpiteen voitaisiin katsoa olevan välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi.

28.11.2022

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut palotarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, sekä omaisuudensuojan suojaamiseksi kuin perustuslaissa tarkoitetaan. Samoin onnettomuustutkintaa voidaan valiokunnan mukaan tehdä kotirauhan piirissä, vaikka yhteys perusoikeuksien turvaamiseen saattaa olla etäisempi, mutta voidaan yleisesti arvioida onnettomuustutkinnalla ehkäistävän tulevaisuuden perusoikeusuhkia (PeVL 31/1998 vp, s. 2/l).

Palovaroittimet säädettiin pakollisiksi pelastustoimilailla (561/1999), jonka 31 §:n 1 momentin mukaan asunnoissa sekä majoitus- ja hoitolaitostiloissa on oltava riittävä määrä palovaroittimia tai suojaustasoltaan vähintään vastaavia laitteita. Hallituksen esityksen (HE 76/1998) mukaan säännöksen tavoitteena on vähentää tulipaloissa kuolleiden määrää. Palovaroittimen tarkoitus on auttaa ihmisiä pelastustumaan ajoissa. Palovaroittimella on merkittävä vaikutus ihmishenkien pelastamiseksi tulipaloissa. Palovaroittimet eivät estä tulipaloja, mutta niiden avulla voidaan ehkäistä merkittävästi henkilövahinkoja ja pienentää omaisuusvahinkoja, koska palon aikaisemman havaitsemisen ansiosta saadaan aikaa pelastautumiselle ja alkusammutukselle. Asuinrakennuksissa syttyy vuosittain 3000 tulipaloa, johon pelastuslaitos hälytetään. Palovaroittimen hankinta- ja kunnossapitovelvollisuudella on näin ollen keskeinen yhteys perusoikeuksien toteuttamiseen, kuten perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään ja turvallisuuteen sekä 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.

Pelastustoimen onnettomuustilastojen mukaan lähes joka toisessa asuinrakennuksen tulipalossa havaittiin, että asunnossa ei ollut toimivaa palovaroitinta. Luku on viime vuodet pysynyt suunnilleen samalla tasolla. Muiden selvitysten perusteella voidaan arvioida, että kokonaan palovaroitin puuttuu noin 20 prosentista asuntoja.

Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuuseen ehdotettujen säädösmuutosten tavoitteena on parantaa asiantilaa niin, että jatkossa lähtökohtaisesti kaikissa asunnoissa olisi toimivat palovaroittimet. Taloyhtiöissä kaikki asukkaat eivät välttämättä itse kykene vaihtamaan palovaroitinta tai sen paristoa, jolloin vastuun siirtämisen asukkaalta taloyhtiölle voidaan olettaa parantavan tilannetta huomattavasti.

Kun palovaroittimet säädettiin pakollisiksi vuonna 1999 voimaan tulleilla pelastustoimilailla, tulipaloissa kuoli vuosittain keskimäärin 100 ihmistä. Palovaroittimien yleistymisen arvioitiin vaikuttavan niin, että palokuolemia tapahtuisi vuosittain 5–10 vähemmän. Tämä vähennys on oletettavasti myös toteutunut. Palokuolemia on nykyisin huomattavasti vähemmän, asuntopaloissa vuosien 2016–2020 keskiarvo on 52 palokuolemaa vuodessa. Ehdotetuilla säädösmuutoksilla arvioidaan olevan vaikutusta palokuolemien vähenemiseen edelleenkin nykytasosta.

Vaihtoehtona hankinta- ja kunnossapitovastuun siirrolle ja siten kotirauhan suojan rajoittamiselle voisi olla se, että toimivien palovaroittimien puuttuminen sanktioitaisiin nykyistä tehokkaammin. Tämä olisi kuitenkin kohtuutonta ja tasapuolisuusvaatimuksen vastaista erityisesti niissä tapauksissa, joissa toimivan palovaroittimen puute johtuu esimerkiksi asukkaan iästä tai vammaisuudesta. Lisäksi muutoksesta johtuva vaikutus kotirauhan suojaan vähenee sitä mukaan kuin sähköverkkoon kytkettävät palovaroittimet yleistyvät.

Pelastuslain 17 §:n mukaan palovaroittimet on asennettava asuntoon. Ehdotettu asennus- ja kunnossapitovelvoite on kohdistettu rakennuksen omistajaan. Pelastuslain 105 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan pelastusviranomainen voi määrääjässä velvoittaa oikaisemaan sen, mitä on tehty pelastuslain vastaisesti tai lyöty laimin. Määräys voidaan antaa sille, joka laiminlyö 17 §:ssä säädetyn velvollisuuden varustaa asunto, majoitustilat, hoitolaitos tai palvelu- ja tukiasumiseen kuuluvat tilat palovaroittimilla tai muilla laitteilla, jotka mahdollisimman aikaisin havaitsevat alkavan tulipalon ja varoittavat siitä. Rakennuksen omistajan oikeutta päästä asuntoon on näin ollen pidettävä palovaroittimien kattavuuden turvaamisen lisäksi rakennuksen omistajalle lailla säädetyn veloitteen toteuttamiseksi välttämättömänä.

28.11.2022

Eräissä voimassa olevissa laeissa säädetään rakennuksen omistavan tahon tai sen edustajan oikeudesta tietyissä tapauksissa päästä asuntoon. Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 8 luvun 1 §:n mukaan yhtiön hallituksen jäsenellä ja isännöitsijällä sekä hallituksen tai isännöitsijän valtuuttamalla on oikeus päästä osakehuoneistoon, kun se on tarpeellista osakehuoneiston kunnon ja hoidon valvomista tai osakehuoneistossa suoritettavaa kunnossapito- tai muutostyötä taikka niiden valvomista varten. Käynti osakehuoneistossa on järjestettävä osakkeenomistajalle ja osakehuoneiston haltijalle sopivana aikana, jollei työn kiireellisyys tai laatu sitä estä.

Asumisoikeusasunnoista annetun lain (393/2021) 26 §:n mukaan asumisoikeusyhteisön edustajalla on oikeus päästä huoneistoon, kun se on tarpeellista huoneiston hoidon, kunnon tai kunnossapito- tai muutostyön valvontaa taikka korjaustyön suorittamista varten. Käynti huoneistossa on järjestettävä asumisoikeuden haltijalle sopivana aikana kohtuullisen ajan kuluessa, jollei työn kiireellisyys tai laatu muuta vaadi.

Asuinhuoneiston vuokrauksesta annettua lakia (481/1995) sovelletaan sopimukseen, jolla rakennus tai sen osa (huoneisto) vuokrataan toiselle käytettäväksi asumiseen (asuinhuoneiston huoneenvuokrasopimus). Lain 22 §:n mukaan huoneiston kunnon ja hoidon valvomista varten vuokralaisen on viivytyksettä sopivana aikana päästettävä vuokranantaja huoneistoon.

Pelastuslain 17 §:n muutoksen osalta on tärkeää varmistua siitä, että eri oikeussubjektien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet sekä edellytykset velvoitteiden täyttämiseksi on selkeästi säännelty lain tasolla. Pelastuslain 17 §:n velvoitteen on tarkoitus kohdistua kaikkiin asuntoihin omistus- tai asumismuodosta riippumatta. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä ja rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Sääntelyn kattavuuden ja selkeyden turvaamiseksi on perusteltua säätää pelastuslaissa erikseen rakennuksen omistajan oikeudesta päästä asuntoon pelastuslain 17 §:n mukaisen velvoitteen toteuttamiseksi silloinkin, kun oikeudesta ei olisi säädetty erikseen asumismuotoa koskevassa erityislainsäädännössä.

Säätämisjärjestys

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei olisi ongelmallinen perusoikeuksien suojan kannalta, kun otetaan kokonaisuutena huomioon sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, sen tarpeellisuus yksilöiden ja yleisen turvallisuuden kannalta.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Hallituksen esitys olisi kuitenkin kotirauhan suojaan liittyvien rajoitusten johdosta suotavaa saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.