

Pelastustoimi ja varautuminen

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asianumero HE 184/2022

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt Etelä-Suomen aluehallintovirastolta sähköpostilla kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pelastuslain ja Pelastusopistosta annetun lain muuttamisesta. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on perehtynyt lausuntopyyntöä koskeviin asiakirjoihin ja toteaa muutosehdotuksista jäsennellysti seuraavaa:

2 a §. Määritelmät

Yleisenä huomiona todettakoon, ettei esitetyt pelastustoiminnan yhteistoiminta-alueet eivät vastaa aluehallintovirastojen aluejakoa ja vaatii valvontatoiminnan entistä tarkempaa yhteensovittamista.

6 § Avotulen teko

Avotulen tekemiseen liittyvä viestintä ja maastopalojen ennaltaehkäiseminen on nykyisellä sääntelyllä ollut epäselvää ja on jättänyt tulkinnanvaraa. Etelä-Suomen aluehallintovirasto kannattaa esitettyjä muutoksia entistä yksiselitteisemmästä avotulen määritelmästä.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

Postiosoite: PL 1, 13035 AVI | Käyntiosoite: Wähäjärvenkatu 6, Hämeenlinna

puh. 0295 016 000
kirjaamo.etela@avi.fi

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

www.avi.fi

17 §. Palovaroittimet.

Vuoden 2008-2019 välisenä aikana tapahtuneissa rakennuspaloissa 32 % puuttui palovaroitin. Palovaroittimet puuttuivat erityisesti vuokra-asunnoissa.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kannattaa 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.

23 a § Siviilivalmiusneuvottelukunta

Siviilivalmius -termiä ei ole määritelty missään pelastusalan termistöä selittävässä sanastossa, eikä kansainvälinen suora käänös Civil Defence -vastaa sitä suomenkielistä määritelmää, jota tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Aluehallintoviraston ehdotus muutoksista säännöksen:

23 a § Pelastustoimen neuvottelukunta

Pelastustoimen suunnittelua, kehittämistä ja seurantaa varten sisäministeriön apuna on pelastustoimen neuvottelukunta...

Perustelut

Lainsäädännössä tulisi käyttää vakiintunutta ja sanastoissa (TEPA-termipankki, kokonaisturvallisuuden sanasto) määriteltyä termiä väärinkäsitysten välttämiseksi. Koska neuvottelukunnan on nimenomaisesti tarkoitus käsitellä pelastustoimen suunnittelua, kehittämistä ja seurantaa, on tuo nimitys pelastustoimen neuvottelukunta looginen ja hyvin sisältöä selittävä.

31 a § Tilannekuvatoiminta

31 a §:n 3 momentissa aluehallintovirastolle esitetään sisäministeriön tukitehtävää tilannekuvatoiminnassa. Pykälän 6 momentin mukaisesti sisäministeriö on käynnistänyt työryhmän valmistelemaan asetusta, jossa tilannekuvatoimintaa koskevaa lakipykälää tarkennetaan. Työryhmä on aloittanut toimintansa ja aluehallintovirasto on ollut työryhmässä aktiivisesti mukana. Asetustyöryhmässä on oltu yksimielisiä siitä, 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 ehdotus muutoksista säännöksen

Poistetaan 31 a §:n 3 momentti.

Perustelut

Pelastuslaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa määritellään aluehallintoviraston tehtäväksi sisäministeriön tukeminen pelastustoimen johtamis-, ohjaus- ja valvomistehtävässä. Pääasiallisena aluehallintoviraston tehtävänä on kuitenkin hyvinvointialueiden pelastustoimen valvonta- ja arviointitehtävä. Aluehallintovirasto on asiantuntijaorganisaatio, jolla ei ole tilannekuva- tai johtamistoimintaan kykenevää operatiivista rakennetta tai suorituskykyä. Näiden syiden sisäministeriön tukemistehtävän kirjaaminen erikseen pelastuslain 31 a §:ään ei ole perusteltua.

31 a §. Tilannekuvatoiminta

Varautumisen ja kokonaisturvallisuuden alueellista tilannekuvaa ei käsitellä lakiuudistuksessa tai tilannekuvia käsittelevässä pykälässä lainkaan. Varautumisen ja kokonaisturvallisuuden alueellinen tilannekuva nähtiin kuitenkin koronapandemian aikana tarpeelliseksi

ja sen perusteella alueellisen varautumisen ja kokonaisturvallisuuden tilannekuvan kerääminen aloitettiin Valtioneuvoston tilannekeskuksen johdolla. Tilannekuvan kerääminen jäi käytännöksi koronapandemian päätyttyä.

Aluehallintoviraston ehdotus muutoksista säännöksen

Lisätään varautumisen ja alueellisen kokonaisturvallisuuden tilannekuvaa käsittelevä pykälä ja annetaan tilannekuvan keräämiseen valtuudet sekä määritellään vastaajille velvoitteet.

Perustelut

Hyvinvointialueuudistuksen käynnistyttyä syntyi YTA-aluekohtaisia valmiuskeskuksia (sote) ja tämän lakimuutoksen myötä syntyy pelastustoimen yhteistoiminta-alueiden tilannekeskuksia. Näistä alueellisista tahoista kummallekaan ei olla annettu tehtäväksi varautumisen ja alueellisen kokonaisturvallisuuden tilannekuvan tehtävää. Tietoja kuitenkin kerätään koko ajan Valtioneuvoston tilannekeskuksen johdolla ja se koetaan tärkeäksi ja on osana keskushallinnolle jaettavaa tilannekuvaa. Alueelliset varautumisen tilannekatsaukset ovat myös yksi lähdemateriaali Yhteiskuntakatsauksen laadinnassa.

Mikäli kerättävä tilannekuva ei olla annettu lakisääteiseksi tehtäväksi kenellekään kerätä eikä vastaajille ole annettu lakisääteiseksi tehtäväksi siihen vastata, jää tuotteen juridinen merkitys olemattomaksi sekä vastausten taso vaihtelevaksi. Voi tulla tilanne, että jokin toimiala tai maakunta jää täysin ilman vastausta ja mahdolliset indikaatiot häiriötilanteeseen huomioimatta, kun toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen ja hyvään tahtoon tehdä asioita yhdessä. Tässä lakiuudistuksessa pelastuslaitokset, jotka kuntien kanssa pääosin edelleen jatkavat varautumistyötä käytännön tasolla, olisivat oiva lähde tuottamaan tilannekuvatietoja myös varautumis- ja kokonaisturvallisuuden osalta.

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.

34 § Pelastustoiminnan johtaminen

34 §:n 5 momentissa mainitaan, että pelastustoiminnan aloittamisesta ja lopettamisesta on tehtävä päätös, jos se eri viranomaisille ja tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi on tarpeen. Lisäksi päätös on tarvittaessa tai pyydettyessä on vahvistettava kirjallisesti.

Pelastustoiminta -käsitettä esitetään 36 §:n mukaisesti laajennettavaksi proaktiivisempaan suuntaan (eli pelastustoimintatilanteessa olevia toimivaltuuksia voidaan käyttää myös onnettomuuden *ilmeisesti uhatessa*) ja edelleen 36 §:ssä pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia esitetään laajennettavaksi koskemaan kaikkia pelastusviranomaisia. Koska pelastustoimintatilanteessa pelastusviranomaisella on hyvin merkittäviä toimivaltuuksia, tulisi pelastustoiminta aina aloittaa ja lopettaa pelastusviranomaisen päätöksellä, joka on jälkikäteen todennettavissa. Teknisiä ratkaisuja voivat olla esim. statuksen painaminen päätelaitteesta, VIRVEssä annettu käsky (tallentuvassa puheryhmässä) tai nimenomainen kirjallinen päätös.

Aluehallintoviraston ehdotus muutoksista säännöksen

34 §:n 5 momentti: 34 §:n 5 momentti:

Pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastustoiminnan aloittamisesta ja lopettamisesta nimenomainen päätös. Päätöksestä on ilmoitettava pelastustoimintaan osallistuville viranomaisille ja asianosaisille heti, kun se on mahdollista. Päätös on vahvistettava kirjallisesti. Jälkikäteen ja -vartiointiin liittyvästä pelastustoiminnan johtajan päätöksestä lopettaa pelastustoiminta säädetään 40 §:ssä.

Perustelut muutosehdotukselle

Pelastustoimintatilanteessa käytettävien toimivaltuuksien käyttöoikeus laajenee esitetyn 36 §:n mukaisesti sekä toimivaltuuksien käyttäjien, että käyttötilanteiden osalta. Toimivaltuudet antavat pelastusviranomaiselle erittäin laajat toimintamahdollisuudet kajota yksityiseen omaisuuteen tai ihmisten liikkumiseen. Tämän vuoksi pelastustoiminnan aloittamisesta ja lopettamisesta tulisi aina tehdä päätös, jonka kautta kävisi kaikille pelastustoimintatilanteisiin osallistuville selväksi milloin toimivaltuudet ovat käytössä ja milloin niiden käyttöoikeus päättyy.

81 a § Tarkastus rakennushankkeen aikana
Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää 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 pelastusviranomaisen voi tehdä rakennuskohteeseen katselmuksen rakennushankkeen aikana, jos rakennusvalvontaviranomaisen ja pelastusviranomaisen arvioivat katselmuksen tarpeelliseksi lupamääräysten, suunnitelmien tai rakentamista koskevien säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Pelastusviranomaisen 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.

Perustelut

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 pelastusviranomaisen 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 kokonaisuutta 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 ratkaisovaltaa käyttävä viranomainen voi käyttää päätöksensä tukena asiantuntijaviranomaisen lausuntoa ja säännösten määrittely antaa lausunnon 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.

92 § Varautumistehtävien rekisteri

Lakimuutos muuttaa varautumistehtävien rekisterin velvoittavaksi kaikille organisaatioille, jotka ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun, hoitamaan lakisääteisiä tehtäviään pelastustoiminnan yhteydessä tai varautumaan näiden tehtävien hoitamiseen normaali- ja poikkeusoloissa.

Kyseisen pykälän osalta jää epäselväksi, onko tämän veloitteen 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?



Kyseinen pykälä jättää nykyisellään paljon tulkinnan varaa ja vaatii lisämäärittelyjä toteutuakseen käytännössä lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto kehittäisi pelastuslain muutosehdotuksia vielä yllämainituin osin ja kannattaa pelastuslain kokonaisuudistuksen eteenpäin viemistä.

Johtaja

Tommi Laurinen

Pelastusylitarkastaja

Mira Leinonen