

Sisäministeriö

mikko.hiltunen@intermin.fi;
kirjaamo@intermin.fi

Päiväys/Datum

01.09.2020

Dnro/Dnr

TRAFICOM/266732/04.04.05.04/2020

Viite/Referens

Kuulemispyyntöne

17.6.2020; SM2019600; 00.01.05.00; SMDno-2019-2078

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksiä

Sisäministeriö selvittää ja arvioi pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeessa näkemykset pelastustoimen lainsäädännön muutostarpeista erityisesti pelastustoimen kehittämishankkeen, maakunnallisen pelastustoimen perustamisen sekä aikaisemmin tehtyjen muutosten edellyttämän lain rakenteen tarkistamisen osalta. Hankkeen tehtävänä on tuottaa arvio voimassa olevan pelastuslain sisällön ja rakenteen nykytilasta ja toimivuudesta, pelastustoimen lainsäädännön kehittämistarpeista ja mahdollisista uusista sääntelytarpeista sekä tehdä muutostarpeita koskevat perustellut esitykset ja arviot esitysten vaikutuksista. Hanke toteutetaan neljässä valmistelujäaksossa, jotka ovat Pelastustoiminta-jaosto, Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta -jaosto, Varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu -jaosto sekä Lain rakenne ja yhteiset säännökset -jaosto.

Varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu -jaosto on tarjonnut Liikenne- ja viestintävirastolle mahdollisuuden esittää näkemyksiä pelastuslain varautumista ja väestönsuojelua koskevien säännösten (erityisesti pelastuslain luvut 10 ja 11) uudistamistarpeista.

Yleisiä huomioita

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että liikenne ja viestintä ovat usein hyvinkin keskeisessä roolissa pelastustoimessa, ja pelastustoimiin ja poikkeusoloihin liittyvään varautumiseen liittyviä säännöksiä on myös liikenteen ja viestinnän lainsäädännössä. Taustalla on kansainvälisiä sopimuksia ja standardeja, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että pelastuslain ja erityislakien säädökset ovat keskenään sopusoinnussa, ja toimijoihin kohdistuvat vaatimukset on yhteensovitettu niin, että eri säädöksistä toimijoille asetetut velvoitteet ovat johdonmukaiset. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että hankkeessa muodostetaan kokonaiskuva sovellettavista säännöksistä.

Liikenteen toimijoiden varautumisesta poikkeusoloihin säädetään tällä hetkellä liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) II osan 18, 58, 66 ja 129 §:ssä, ilmailulain (864/2014) 160 §:ssä, raideliikennelain (1302/2018) 171 §:ssä ja sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 35 luvussa. Pelastustehtävät ja varautuminen mainitaan myös ilmailulain 11 §:ssä, ja varautuminen lisäksi ilmailulain 11 a §:ssä. Pelastustoimiin liittyvät myös ilmailulain 121 ja 122 § (ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelu ja hätäpaikannuslähetinrekisteri) sekä ilma-aluksen kulkuun puuttumista käsittelevä 167 §. Pelastustoimista on annettu myös suoraan sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä, esimerkiksi ilmailun

hälytys- ja pelastuspalvelusta sekä pelastustoimista säädetään lentopaikkoihin liittyvistä vaatimuksista ja hallinnollisista menettelyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 216/2008 mukaisesti annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 139/2014.

Liikenteen alalla viime vuosina toteutetut organisaatiouudistukset ovat johtaneet siihen, että viranomaistehtäviä on jaettu uudelleen ja liikenteen ohjaukseen ja väylänpitoon liittyviä tehtäviä on osoitettu uusille valtionyhtiöille. Traffic Management Finland -konserni ohjaa liikennettä maalla, merellä ja ilmassa. Siihen kuuluvat [Finrail Oy](#), joka vastaa rautatieliikenteen ohjauksesta ja hallinnasta, [Intelligent Traffic Management Finland Oy \(ITM Finland\)](#), joka vastaa tieliikenteen ohjauksesta ja hallinnasta, [Vessel Traffic Services Finland \(VTS Finland\)](#), joka vastaa meriliikenteen ohjauksesta sekä [Air Navigation Services Finland \(ANS Finland\)](#) vastaa lennonvarmistuksesta ja muun muassa huolehtii ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelun järjestämisestä.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää välttämättömänä, että näiden toimijoiden rooli ja heille osoitetut viranomaistehtävät huomioidaan pelastuslaissa ja sen pohjalta luotavissa viranomaisverkostoissa. Erityisesti tämä on tärkeää huomioida pelastuslain 46 §:n 2 momentin 8 kohdan tarkastelussa, jossa tehtävät nykyisellään osoitetaan liikenne- ja viestintäasioista vastaaville viranomaisille ja hallinnonalan laitoksille. Lisäksi esimerkiksi myös pelastuslain 10 luvun 65 §:ssä mainitaan nyt viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset, jotka ovat velvollisia varautumaan väestönsuojeluun. Nämä pykälät eivät näin ollen huomioi näille yhtiöille osoitettuja tehtäviä.

Nykyisiin pykäliin liittyviä muutostarpeita

Liikenne- ja viestintävirastolla on alla ensin eräitä konkreettisia huomioita ja muutosehdotuksia pelastuslain 10 luvun pykäliin, ja sen jälkeen huomioita myös eräiden muiden pelastuslain pykälien osalta. Liikenne- ja viestintävirasto pyytää Varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu -jaostoa välittämään huomiot muiden jaostojen tietoon siltä osin kuin niillä on merkitystä muiden jaostojen työssä.

Pelastuslain 10 lukuun liittyvät huomiot

64 §:n 4 momentin mukaan pelastustoimen viranomaisten on varauduttava toimialaansa kuuluvien väestönsuojelutehtävien hoitamiseen riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvien valmisteluin varautumalla valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettuun väestön siirtämiseen. Tämän pykälän tarkastelussa olisi huomioitava myös liikenteen viranomaisten sekä keskeisten liikenteen toimijoiden rooli asioiden valmistelussa. Evakuointeihin liittyy keskeisesti väylien kiireellisten kapasiteettien huomioiminen sekä tarvittaessa kalustovaraukset, jotka olisi mahdollisesti sisällytettävä toimijoiden omiin valmiussuunnitelmiin varauksina, joita pelastusviranomaisen väestön evakuointisuunnitelmissa edellyttää. Lisäksi tähän liittyvä koulutusta olisi huomioitava joko velvoitteena tai suosituksina. Näistä toimijoiden valmiussuunnitelmista säädetään siis yleisissä huomioissa esitetyllä tavalla liikenteen lainsäädännössä.

Pelastuslain 65 §:ssä säädetään yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa. Pykälän 1 momentissa viitataan jälleen vain julkisyhteisöihin, joten valtioiden yhtiöiden rooli jää epäselväksi. Pykälän 2 momentin mukaan kukin viranomaisen huolehtii väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta. Liikenne- ja viestintäviraston käsityksen mukaan

tässä pykälässä olisi huomioitava myös elinkeinoelämän toimijoiden rooli. Nykyisellään valmiuslain myötä elinkeinoelämän sekä järjestöjen merkitys toimintavarmuuden toteuttajina korostuu. Lisäksi aiemmin viranomaiselle kuuluneita varautumisen käytännön toimenpiteitä on hajautettu yhä enemmän elinkeinoelämän toimijoille, jotka pitävät yhteiskunnan rattaat pyörimässä. Liikennehallinnon alalla viranomaisille aiemmin kuuluneita velvollisuuksia on erityislainsäädännössä delegoitu edelleen varautumisvelvollisuutena yrityksille ja elinkeinoelämälle. Varautumisvelvoitteessa olisi pelastuslain nojalla huomioitava myös poikkeusolojen väestönsuojelu. Henkilöiden varaamisessa varautumistehtäviin (VAP) unohtuu usein poikkeusolojen väestönsuojeluun tarvittavat henkilövaraukset.

Muut pelastuslakiin liittyvät huomiot pykäläjärjestyksessä

Pelastuslain 3 luvun 14 §:ssä säädetään rakennuksen omistajan, haltijan sekä toiminnanharjoittajan omatoimisesta varautumisesta. Liikenne- ja viestintävirasto pitäisi hyvänä, jos omatoimisen varautumisen tasovaatimusta voisi avata. Pykälän 1 momentin kolme kohdassa muun muassa edellytetään varautumista tulipalojen sammuttamiseen ja muihin sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omatoimisesti kykenevät. Pykälän soveltamiseen liittyen on ollut esillä kysymyksiä siitä, minkä pitäisi olla omatoimisen varautumisen taso, kuinka kauan onnettomuustilanteessa olisi pärjättävä omin toimin ennen pelastusviranomaisen paikalle saapumista ja onko vasteajalla suora yhteys pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin.

Liikenne- ja viestintävirasto esittää harkittavaksi, pitäisikö pelastuslakiin liittää uusi 22 d § satamanpitäjän velvollisuudesta huolehtia valmiudesta vastaanottaa avun tarpeessa oleva alus. Pykäläteksti voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

Pääasiassa kauppamerenkulun käyttöön tarkoitetun sataman pitäjä on velvollinen osallistumaan avun tarpeessa olevien alusten vastaanottamista koskeva suunnitelman laadintaan Rajavartiolaitoksen osoittamalla tavalla ja varautumaan siinä suunniteltujen toimienpiteiden toteuttamiseen yhteistyössä alueellisen pelastuslaitoksen kanssa siltä osin kuin ne koskevat sataman toimintaa.

Tämä pykäläehdotus liittyy alusliikennepalvelulain (623/2005) 20 b ja 20 c §:n soveltamiseen. Säännökset edellyttävät avun tarpeessa olevien alusten vastaanottamiseen liittyvää edellä käyvästä suunnittelusta, joka on tehtävä yhdessä Rajavartiolaitoksen ja muiden meripelastusviranomaisten sekä alueellisen pelastuslaitoksen kanssa. Tarkoitus ei ole aiheuttaa toimijoille merkittäviä kustannuksia, vaan laatia satamalle suunnitelma yhteistoiminnasta sekä mahdollisen laituripaikan luovuttamisesta ja muista toimenpiteistä aiheutuvien haittojen hallitsemisesta.

Liikenne- ja viestintävirasto esittää myös, että alusta ja sen lastia koskevia toimenpiteitä käsittelevän pelastuslain 36 b pykälän 1 momentissa huomioitaisiin alusliikennepalveluntarjoajan rooli seuraavasti:

Jos Suomen aluevesillä tai talousvyöhykkeellä alus uppoaa, joutuu karille tai yhteentörmäyksen osapuoleksi, saa vuodon tai konevian taikka muutoin joutuu tilaan, johon liittyy ilmeinen öljyn tai muun haitallisen aineen vuodon vaara, Rajavartiolaitos voi määrätä ryhdyttäväksi sellaisiin alukseen ja sen lastiin kohdistuviin pelastus- tai muihin toimenpiteisiin, jotka se katsoo välttämättömiksi vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Ennen toimenpiteisiin ryhtymistä Rajavartiolaitoksen on neuvoteltava tilanteesta Liikenne- ja viestintäviraston kanssa sekä kuultava asianomaista

ympäristöviranomaista **ja alusliikennepalvelulaissa (623/2005)** **tarkoitettua alusliikennepalveluntarjoajaa**, ellei tilanteen kiireellisyys muuta edellytä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen on neuvoteltava aluksen omistajan, toimeksiannon saaneen pelastusyhtiön ja vakuutuksenantajien edustajien kanssa, jos se voi tapahtua aiheuttamatta tarpeetonta viivytystä.

Liikenne- ja viestintävirasto pitäisi alusliikennepalveluntarjoajan kuulemista tärkeänä yhteistoiminnan varmistamiseksi ja sellaisten mahdollisten lisäongelmien torjumisesta, jotka voivat aiheutua esimerkiksi muusta liikenteestä.

Liikenne- ja viestintävirasto esittää, että pelastuslain 46 ja 47 §:ssä olisi huomioitava valtion ja kunnan viranomaisten, laitosten sekä liikelaitosten lisäksi myös yhtiömuotoiset julkiset toimijat esimerkiksi seuraavasti:

46 §:n 1 momentti: *Valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset **sekä [valtion ja kunnan omistamat julkista tehtävää hoitavat] yhtiöt** ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun siten kuin 47 §:ssä säädetään sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti.*

46 §:n 3 momentti: ~~Viranomaisten, laitosten ja liikelaitosten~~ **Edellä 1 momentissa tarkoitettua** yhteistyöstä pelastustoiminnassa voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

47 §:n 2 momentti: *Viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset **sekä [valtion ja kunnan omistamat julkista tehtävää hoitavat] yhtiöt**, jotka ovat velvollisia antamaan pelastusviranomaisille virka-apua ja asiantuntija-apua tai joiden asiantuntemusta muutoin tarvitaan pelastustoiminnassa ja siihen varautumisessa...*

Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto esittää, että 46 §:n perusteluissa avattaisiin tarkemmin yhteistyötä liikenteen alalla erityisesti pykälän 2 momentin 8 kohdan osalta. Liikenneväylien raivauksen osalta viranomaisten olisi sovittava valtakunnallinen toimintamalli tekemisestä, tiedonvaihdosta ja kustannusten kohdentamisesta. Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen johdolla on tuotettu 2010-luvulla toimintamalli, ja tätä työtä olisi jatkettava ja pantava täytäntöön. Siltä osin kuin kohta koskee liikenneväylien käytön yhteistoimintakysymyksiä suojaväistöissä, olisi liikenteen ohjauskonserni TMF:n rooli otettava huomioon. Suojaväistöillä on huomattava merkitys liikenteen yleisessä ohjaamisessa, joten TMF osallistaminen tarvitaan haluttaessa varmistaa suojaväistön toteuttaminen liikenteessä.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että pelastuslain 48 §:n tarkastelussa olisi huomioitava valmisteilla oleva vaarallisten aineiden kuljettamisesta annetun lain uudistus. Liikenne- ja viestintäviraston nimeämien voimassa olevan pykälän 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen järjestelyratapihojen rooli on muuttumassa, ja sen myötä ratapihoja koskevat turvallisuusselvitykset, jotka huomioidaan pelastuslaitosten ulkoisissa pelastussuunnitelmissa. Tällä on heijastusvaikutuksia myös pelastuslaitosten järjestämiin asetuksessa edellytettyihin suuronnettomuusharjoituksiin.

Pelastuslain 13 luvussa säädetään pelastustoimiin liittyvästä tiedonsaannista. Säädökset eivät nykyisellään ota kantaa Liikenne- ja viestintäviraston oikeuteen

saada pelastusviranomaisilta suoraan ja nopeasti tietoja onnettomuustilanteista tai niiden vakavuudesta. Liikenne- ja viestintävirastolla on valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017) 2 §:n mukaisesti velvollisuus tiedottaa oman hallinnonalansa ministeriötä ja valtioneuvoston tilannekeskusta sen toimialaan liittyvistä vakavista liikenne- ja ympäristöonnettomuuksista, ja välitön tiedonsaanti onnettomuuspaikalta tai tilannekeskuksista tukisi myös oman tilannekuvan ylläpitoa.

Saarimäki Jarkko
Ylijohtaja

Metsälampi Susanna
Osastopäällikkö

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 1.9.2020. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.