

23/0202/2021

31.5.2021

kirjaamo@intermin.fi

VN/6185/2021, 7.4.2021

Säteilyturvakeskuksen lausunto pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista

Sisäministeriö on viitteessä mainitulla lausuntopyynnöllä pyytänyt Säteilyturvakeskukselta (STUK) lausuntoa pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista. STUK kiittää tilaisuudesta lausua asiasta.

STUK pitää pelastuslain kokonaisuudistusta tarpeellisena, jotta pelastuslain tunnistetut parantamistarpeet saadaan toteutettua mahdollisimman hyvin. STUK on parhaillaan valmistelemassa suosituksia tarvittavista varautumisjärjestelyjen parannuksista 10.12.2020 tapahtuneen Olkiluoto 2:n laitoshätätilanteen perusteella. Osa näistä suosituksista koskee pelastuslain soveltamisalaa ja STUK pitää tärkeänä, että ne huomioidaan pelastuslain uudistuksessa.

Valmistelujaostojen arviointimuistioista STUK toteaa seuraavaa:

Johtaminen laajoissa moniviranomaistilanteissa

Nykyisen pelastuslain mukaan yleisjohtamisvastuu usean viranomaisen toimia vaativissa onnettomuustilanteissa on lähtökohtaisesti alueellisella pelastuslaitoksella. Tämä vastuu on osoittautunut ongelmalliseksi harjoituksissa, joissa on harjoitettu laajavaikutteisia tilanteita, sekä todellisissa tilanteissa, joissa on ollut mahdollisuus laajavaikutteisen tilanteen syntymiseen. Onnettomuustilanteen laajavaikutteisuus voi seurata joko tilanteen maantieteellisestä laajuudesta tai onnettomuuden vaikutuksista, jotka vaativat monen eri sektorin virnaomaisten yhtäaikaista toimia.

Laajavaikutteinen tilanne voisi syntyä esimerkiksi vakavan ydinvoimalaitosonnettomuuden seurauksena. Tällöin pelastuslaitoksella ei käytännössä ole tosiasiallisia edellytyksiä toteuttaa kaikkia laissa kirjattuja yleisjohtamisen tehtäviä. Tällaiset tilanteet edellyttävät laajaa koordinaatiota niin alueiden sisällä kuin alueiden välillä sekä valtakunnallisella tasolla. Tapahtuman hoito edellyttää toimia usealta keskushallinnon viranomaiselta. Näistä merkittävä osa on viranomaisia, joilla ei normaalitilanteessa ole yhteyksiä alueellisiin pelastuslaitoksiin tai alueellisen varautumisen yhteistoimintajärjestelyihin. Esimerkiksi elintarvike- ja ympäristöterveydenhuollon viranomaiset eivät ole mukana pelastuslaitoksen johtamis- ja koordinaatiojärjestelyissä.

STUKin näkemyksen mukaan alueellisten pelastuslaitosten resurssit ja yhteydet eivät käytännössä mahdollista nykyisen pelastuslain 35 §:n mukaista toiminnan yhteensovittamista laajan ja eri tasoilla olevan viranomaisjoukon kohdalla. Tämä on erityisen selvää tilanteessa, jossa tarvitaan väestöön kohdistuvia kiireellisiä suojelutoimia, jolloin pelastuslaitoksen toiminnan on keskityttävä väestön suojaamiseen.

23/0202/2021

31.5.2021

Kiireellisten suojelutoimien toteuttaminen voi olla johtamisen kannalta erityisen haastavaa valtakunnan ulkopuolelta Suomeen kohdistuvassa säteilyvaaratilanteessa. Tällaisissa tilanteissa johtamisvastuu voi tulla sellaisen alueellisen pelastuslaitoksen hoidettavaksi, joka ei ole varautunut laajamittaisen säteilyvaaratilanteen johtamiseen. Lisäksi erityinen ongelma johtovastuun määrittelyssä olisi tilanteessa, jossa Ruotsista tuleva päästö kulkeutuisi Ahvenanmaan maakunnan alueen kautta edelleen Manner-Suomeen.

Sisäministeriöllä on lain mukaan mahdollisuus ottaa laajamittaisen tilanteen yleisjohto vastuulleen. Siitä, millaisessa tilanteessa tämä tulisi sovellettavaksi ja millaisilla johtamis- ja viestijärjestelyillä silloin toimittaisiin, ei kuitenkaan ole olemassa linjauksia. STUKin näkemyksen mukaan nykymuotoinen kirjaus sisäministeriön mahdollisuudesta ottaa yleisjohtovastuu ei ole riittävä eikä se tarvittavalla tavalla selkiytä laajavaikutteisten tilanteiden hoitoa.

Arviointimuistiossa käsitellään useassa kohtaa asioita, joilla on vaikutusta johtamiseen laajoissa moniviranomaistilanteissa. Asia on nostettu omaksi huomiokseen pelastustoimintajaoksen kommentissa pelastuslain 35 §:stä, mutta tähän liittyviä asioita on myös esimerkiksi väestönsuojelujajaoksen tilannekuvaa koskevassa esityksessä.

STUK pitää tärkeänä, että pelastuslain uudistuksen valmistelussa laajojen moniviranomaistilanteiden johtamisen järjestelyt arvioidaan ja valmistellaan kokonaisuutena, jotta luodaan riittävät lainsäädännölliset edellytykset tilanteiden koordinoitulle hoitamiselle ja lain eri osiin tulevista säädöksistä muodostuu eheä kokonaisuus. Pelastustoimen kansallisen tason operatiivista johtamista ei näkemyksemme mukaan voi nykyresursseilla osoittaa yksittäisten pienten pelastuslaitosten tehtäväksi. Muiden valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden olisi myös helpompi luoda kiinteämmät johtamisen ja tiedonvaihtamisen järjestelyt yhden, etukäteen määritetyn johtamisvastuussa olevan toimijan kanssa, jolla olisi tällaiseen laajamittaiseen tilanteen hallintaan liittyvää osaamista ja johtamiskykyä.

Valmisteltaessa laajan moniviranomaistilanteen johtamisjärjestelyjä koskevia säännöksiä on tärkeää huomioida myös muut johtamista ja tilannekuvaa koskevat vireillä olevat säädöshankkeet. Esimerkiksi 1.3.2021 voimaan astuneen terveydenhuoltolain muutoksessa on uudistettu terveydenhuollon osalta vakavien häiriötilanteiden tilannekuvan ja johtamisen järjestelyjä. Laajojen moniviranomaistilanteiden johtamisjärjestelyjen kannalta olisi tärkeää, että eri sektorien järjestelyjen mahdollisimman hyvä yhteensopivuus ja yhteistoiminta huomioitaisiin jo valmistelujen aikaisessa vaiheessa.

Sote-uudistuksen myötä eri sektoreille ennen kuuluneita vastuita on siirtymässä hyvinvointialueille. Tämän myötä niille tulee myös erilaisten häiriötilanteiden toiminta- ja johtovastuita. Jotta hyvinvointialueet pystyisivät toteuttamaan varautumisjärjestelyt eri tilanteisiin mahdollisimman hyvin ja kustannustehokkaasti, STUKin näkemyksen mukaan on tärkeää, että ne voisivat hyödyntää joustavasti kaikkia resurssejaan erilaisissa häiriötilanteissa. Pelastuslain uudistuksessa tulisi mahdollistaa hyvinvointialueen häiriötilanteiden johtamisen tukeutuminen pelastustoiminnan johtokeskusjärjestelyihin silloinkin, kun pelastuslaitoksella ei ole tehtävää itse tilanteessa.

23/0202/2021

31.5.2021

Väestölle tiedottaminen

Väestölle tiedottamisen vastuut on määritelty onnettomuustilanteiden osalta selkeästi. Kansalaisten tiedontarve on suuri myös niissä tilanteissa, joissa ei ole tapahtunut varsinaista onnettomuutta, esimerkiksi aiheettoman onnettomuushuhun levitessä tai muussa vakavassa tilanteessa, joka ei kuitenkaan aiheuta varsinaista onnettomuutta. Näihin tilanteisiin ei kuitenkaan ole määritelty vastaavia viestintävastuita kuin onnettomuustilanteeseen, ja joitakin viestintäkeinoja, kuten vaaratiedotetta, ei ole käytettävissä. Lain uudistamisen yhteydessä on syytä myös täydentää nykyistä asetusta säteilyvaaratilanteesta tiedottamisesta (774/2011), jossa tällä hetkellä ei ole määritelty mille toimijoille asetuksessa listatut tehtävät kuuluvat.

STUK pitää tärkeänä, että vastuut ja käytettävät keinot väestölle tiedottamiseen määritellään tällaisissa tilanteissa vastaaviksi kuin onnettomuustilanteissa. Tilanteissa, joissa esiintyy disinformaation levittämistä näin määritellyt selkeät vastuut ovat erityisen tärkeitä.

Ulkoisten pelastussuunnitelmien säätely

Nykyisen lain perusteella on asetettu velvollisuus laatia tietyille erityistä vaaraa aiheuttaville kohteille ulkoinen pelastussuunnitelma. Nykyisessä pelastuslaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa ulkoisesta pelastussuunnitelmasta käsitellään samoilla säädöksillä hyvin erilaisia kohteita aina tietyistä ratapihoista ydinvoimalaitoksiin. Kohteiden aiheuttama uhat ovat seurauksiltaan ja erityisesti niiden maantieteellisiltä laajuuksiltaan kuitenkin niin eritasoisia, että nykyinen, erilaisille kohteille samat vaatimukset asettava säätely, aiheuttaa väistämättä epätarkoituksenmukaisia vaatimuksia.

Yhtenä käytännön esimerkkinä on tunnistettu erityisesti ulkoisten pelastussuunnitelmien harjoittamisen säädökset. Näiden mukaan harjoituksen järjestämisestä vastaa pelastuslaitos, mikä on järkevää kohteissa, joista seuraa paikallinen uhka. Ydinvoimalaitosten kohdalla tärkeitä toimijoita on kuitenkin myös valtakunnallisella tasolla, mukaan lukien useat ministeriöt sekä keskusvirastot. Pelastuslaitos alueellisena toimijana ei ole tällaisten harjoitusten järjestämisvastuun kantajana paras toimija, sillä sen on hankala saada mukaan valtakunnallisia toimijoita ja järjestää niiden toiminnalle harjoituksessa järkevät kehykset. Ongelma on todettu aikaisempien ydinvoimalaitosten pelastustoimiharjoitusten yhteydessä.

Erilaisten kohteiden ulkoisten pelastussuunnitelmien säätelyä samoilla säädöksillä hankaloittaa myös niihin kohdistuva erilainen EU-tasoinen säätely. Esimerkiksi ydinvoimalaitosten ympäristön valmiussuunnittelusta säädetään EU:n direktiivissä 2013/59/Euratom ionisoivalta säteilystä suojelusta. Jotkut tämän direktiivin vaatimukset on toimeenpantu ulkoista pelastussuunnitelmaa koskevilla säädöksillä. Direktiivin vaatimukset ja siitä tulevaisuudessa johtuvat mahdolliset muutostarpeet olisi helpompi huomioida, mikäli ydinvoimaloiden ulkoisten pelastussuunnitelmien säädökset olisivat erillisiä.

Edellä olevan johdosta STUK esittää, että ulkoisten pelastussuunnitelmien osalta ominaisuuksiltaan ja riskeiltään selvästi erilaisten kohteiden kohdalla vähintään ulkoisten pelastussuunnitelmien asetustasoinen säätely erotetaan toisistaan.

23/0202/2021

31.5.2021

Samalla olisi syytä selvittää muutenkin tarpeita uudistaa ulkoisten pelastussuunnitelmien järjestelyjen muutostarpeita.

Kansainvälisen avun vastaanottaminen ja lähettäminen

Pelastustoimintajaos esittää arviointimuistiossaan kaikkien kansainvälistä pelastustoimintaa koskevien säädösten siirtämistä pelastuslain alle. STUK pitää ehdotusta kannatettavana, ja esittää, että samassa yhteydessä arvioitaisiin, voitaisiinko samaan yhteyteen kerätä tai muuten päivittää säädökset, jotka koskevat sellaista kansainvälistä apua, joka ei ole pelastustoimeen kuuluvaa apua, mutta on luonteeltaan hyvin samankaltaista. Esimerkkejä tällaisesta avusta voivat olla jotkut rescEU-mekanismiin suunnitellut CBRNE-kapasiteetit tai avunannosta ydinonnettomuuden tai säteilyhäätätilan yhteydessä tehdyn yleissopimuksen (SopS 82/1990) puitteissa annettu apu. Vaikka tämä ei ole pelastustoiminnan apua, se tulisi vastaavasti kyseeseen vakavan onnettomuuden yhteydessä tai jälkitilanteessa, ja sisäministeriön hallinnonalalla olisi tärkeä rooli avun lähettämisessä tai vastaanotetun avun hyödyntämisessä. Tämän johdosta voisi olla järkevää yhdistää myös tällaista apua koskevat säännökset samaan yhteyteen.

Muita huomioita

Onnettomuuksien ehkäisyn ja valvonnan jaoston muistion luvussa 2.13 esitetty yhden luukun periaate tapahtuman järjestäjille on kannatettava tavoite. Asiainnissa on otettava huomioon eri toimijoiden vastuut ja velvoitteet. Esimerkiksi STUKin valvontaan liittyen tällaisia toimijoita ovat tapahtumajärjestäjän lisäksi ainakin laseroperaattori (kotimainen, mahdollisesti myös ulkomaisen) sekä taivaalle päätettävien (suunnattujen) lasersäteiden osalta Traficom.

Pääjohtaja

Petteri Tiippana

Ylitarkastaja

Antero Kuusi

