

Vesa-Pekka Tervo

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista, 7.4.2021, VN/6185/2021

Suomen Kuntaliiton lausunto pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta osallistua jäsenenä pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen seurantaryhmän ja alatyöryhmien työhön. Seurantaryhmälle ei esitetty valmistelun sisältöjä ennen kuin juuri työn ollessa päättymässä ja seurantaryhmällä ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta valmistelun kommentointiin. Tämän vuoksi Kuntaliitto katsoo, että muistioista laadittujen lausuntojen painoarvo on tavanomaista suurempi. Kuntaliitto muistuttaa tässä yhteydessä tarpeesta palata lainvalmistelun normaalitilan mukaisiin laadukkaisiin kuulemiskäytänteisiin kaikissa lainvalmistelun vaiheissa.

Seuraavassa lausunnot muistioista jaoksittain.

Jaosto 2: Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta

Kuntaliitto katsoo, että jaoston monialainen valmistelukokoonpano vastaa hyvin tarpeeseen käsitellä esille nousseita kysymyksiä laaja-alaisesti ja monipuolisesti.

Kuntaliitto kiittää jaostoa riittävän huomion osoittamisesta hyvän hallinnon toteutumiseen, mitä vahvasti perustelee horjuvuus onnettomuuksien ehkäisytyön hallinnollisissa käytänteissä. Kysymys liittyy myös pelastustoimen palvelutuotannon asiakasläh-töisyyteen ja pelastustoimen rooliin riskienhallinnan asiantuntijaorganisaationa.

Kuntaliitto osallistuu myös maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmisteluun. Uudistuksessa on tavoitteena muun muassa kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää kuten rakentamisen vastuukysymyksiä, rakennusvalvonnan järjestämistä ja rakentamisen lupajärjestelmää. Valmistelun kohdentuminen kahden ministeriön suunnasta rakennusvalvonnan ja pelastusviranomaisen yhdyspintaan edellyttää, että yhteistyö kahden keskeisen ministeriön välillä sekä sidosryhmien suuntaan on tiivistä ja avointa. Rakennusvalvonnan ja pelastuslaitoksen toimiessa kunnallisena



Vesa-Pekka Tervo

palveluna on toimialojen tiivis yhteyspinta toisaalta synnyttänyt kahden viranomaisen välisen taloudellisen ja tehokkaan sekä asiakasta palvelevan yhteistyörakenteen, mutta toisaalta kehitys on ollut omiaan tuottamaan niitä toimivaltuuksiin liittyviä ongelmallisia käytänteitä, joihin esimerkiksi Onnettomuuskeskuksen tutkintaselosteessa viitataan (suositukseen numero 2021-S6). Kuten jaoston muistiossa todetaan, tarvitaan erityistä herkkyyttä, kun määritetään yhdyspintaa rakennusvalvontaan ja muuhun kunnalliseen yhdyspintaan erityisesti roolien määrittelyn osalta. Erityistä ajankohtaisuutta teemaan tuo mahdollinen hyvinvointialueiden perustaminen, joka viimeistään pakottaa paitsi tarkkarajaiseen määrittelyyn viranomaisvastuiden ja -roolin osalta myös tehokkaan yhteistoiminnan suunnitteluun ns. puhtaalta pöydältä.

Kuntaliitto yhtyy näkemykseen, että nuohousta koskevat pelastuslain muutostarpeet tulisi arvioida tarkemmin selvityksessä, joka annetaan eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä. Tällöin valmistelussa on käytettävissä myös uutta tutkimuslaitosten tuottamaa seuranta- ja tutkimustietoa.

Kaiken kaikkiaan Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta -jaoston muistio on perusteellista työtä sisältäen hyvän tietopohjan, asianmukaiset viittauskäytännöt sekä perusteellisen pohdinnan. Siten muistio muodostaa hyvän pohjan jatkovalmistelulle.

Pelastustoimintajaos

Pelastustoimintajaoston tehtävänantoon kuului valmistella pelastustoimea, pelastustoiminnan suunnittelua ja sen tavoitteita koskevat asiat. Pelastustoimintajaosto koostui edustajista sisäministeriön pelastusosastolta, Pelastusopistolta, pelastuslaitoksesta, aluehallintovirastosta sekä Suomen Sopimuspalokuntien liitosta. Jaoston käsittelemiin kysymyksiin liittyy useita yhdyspintoja muihin viranomaisiin ja toimijoihin, joten kokoonpanoa tulisi jatkovalmistelussa laajentaa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että jaosto antaa osan esityksiään antamatta selkeitä perusteluja tai pohtimatta esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksia riittävän laaja-alaisesti. Tämä vaikeuttaa muistion esitysten arviointia. Jatkossa jaoston työn osa-alueella tulisi painottaa kattavien vaikutusarvioiden laadintaa argumentoinnin todistusvoimaisuuden lisäämiseksi.

Sammutusvesihuollon järjestelyissä Kuntaliitto esittää pelastustoimen vastuun kasvattamista ja kuntien vastuun pienentämistä, jolloin päävastuu järjestelyistä olisi pelastustoimella ja työhön osallistuisivat kunnat ja vesilaitokset. Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien tulisi voida sopia siitä, että sammutusveden hankinnasta huolehtii alueen pelastustoimi. Perusteena tälle on pelastustoimen eriytyminen kunnan organisaatiosta sekä Kuntaliiton tulkinta sammutusvesihuollon lukemisesta sammutustoiminnan tukitehtäväksi, joista pelastustoimi muiltakin osin huolehtii. Muistion esittämästä poiketen voimassa olevassa vesihuoltolaissa ei enää edellytetä



Vesa-Pekka Tervo

vesihuollon kehittämissuunnitelman laadintaa. Kuntaliitto katsoo, että pelastuslaitoksen tulisi pyrkiä vesihuollon toimijoiden kanssa esitetyn kirjauksen sijasta yhteiseen vesihuollon suunnitteluun. Yhteistyörakenteet tulevat erityisen tärkeäksi pelastustoimen hallinnollisen muutoksen seurauksena. Kuvatussa vesihuollon tilaa tulisi pystyä esittämään arvioiden lisäksi määrällisiä tietoja vesijohtoverkkojen kunnosta sekä palopostien ja sammutusvesiasemien huollon tilanteesta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että muistiossa pelastustoimen palvelutasopäätöksen katsotaan olevan asiakirja, johon lainsäädännöllä tulisi ohjata sisältöjä. Tämä käsitys on sikäli virheellinen, että palvelutasopäätös on palvelujen järjestäjän, tilaajan ja kustantajan (kunnat) sekä pelastuslaitoksen välinen sopimus tuotettavista palveluista. Palvelutasopäätöksen perusteluosa on riskianalyysi, jolloin voidaan varmistaa, että palvelutuotanto on suunniteltu lainsäädännön edellyttämällä tavalla alueellisten- ja paikallisten riskipiirteet huomioiden. Vastaava valmistelun ja päätöksen toteutuksen rakenne toteutuu myös mahdollisella hyvinvointialueilla pelastustoimen rahoitusratkaisusta riippumatta. Hyvinvointialueella palvelutasopäätös on järjestämisestä vastaavan aluevaltuuston päätös siitä, miten hyvinvointialue toteuttaa laissa säädetyn järjestämistehtävänsä.

Tilanne- ja johtokeskusratkaisujen osalta jaosto perustaa näkemyksensä pelastustoimen omiin tarvemäärittelyihin. Muistiossa ei oteta kantaa hyvinvointialueen päivystyksellisiin tarpeisiin ja hyvinvointialueen oletettaviin ratkaisuihin mitä voidaan pitää tarkastelun puutteena. Samoin yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen kanssa sekä kuntien johtamisen tilannekuvat tarpeet jäivät muistiossa kuvaamatta. Tältä osalta laajempi yhteiskunnallinen vaihtoehtojen vertailu ja synergioiden etsintä tulee toteuttaa jatkovalmistelussa.

Kuntaliitto katsoo, että pelastuslaissa tulee olla viittaukset valmisteille tulevaan öljy- ja kemikaalivahinkojen ensi- ja jälkitorjuntaa ja jätehuoltoa koskevaan ympäristöministeriön säätelyyn. Onnettomuus- ja vahinkotilanteissa kunnan ja pelastustoimen yhteistyöstä ja selkeästä vastuunjaosta vahingon vaikutusten arvioinnissa sekä siirtäessä ensitorjunnasta jälkitorjuntaan tulee ehdottomasti huolehtia.

Kuntaliitto esittää, että jaoston vastuualueen kysymyksissä valmistelua jatketaan tähänastista laajemmalla kokoonpanolla sekä pyrkien erityisesti vaihtoehtojen säädös- ja ohjaustapojen arviointiin sekä esitettyjen perustelujen tietoperustan vahvistamiseen.

3. Jaosto - Varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että jaoston kokoonpanoa ei ole esitelty muistiossa ja esittää jatkossa varmistettavaksi, että varautumista ja väestönsuojelua



Vesa-Pekka Tervo

käsittelevään valmisteluun nimetään kokoonpano, joka vastaa aihealueen yhteiskunnallista merkittävyyttä ja laajuutta.

Kuntaliitto katsoo varautumisen ja väestönsuojelun olevan sisällöltään tavattoman laaja-alaisia ja sen vuoksi katsoo perustellun säädösstrategian lähtökohdan olevan kokonaan oman lainsäädännön valmistelu. Muilla muistiossa esitetyillä vaihtoehdoilla ei ole mahdollista saavuttaa hallinnon jakamaa yhteistä näkemystä rooleista ja vastuista.

Kuntaliitto kyseenalaistaa muistiossa esitetyn muutoksen väestönsuojien rakentamiseen myönnettävien helpotusten osalta. Muistiossa muutettavaksi esitetty säädös perusteltiin eduskunnalle siten, että sisäministeriö seuraisi asiakohdan täytäntöönpanoa. Helpotusten myöntämiseen liittyvät esitykset muuttaisivat vain muutaman vuoden vanhaa oikeustilaa ja siksi muutosesitys tulisi pystyä perustelemaan tilastollisella dokumentaatiolla eikä vain viittaamalla liikaan tulkinnanvaraisuuteen ja epäselvyyteen soveltamisessa.

Kuntaliitto katsoo, että jaoston esitys uudeksi pelastustoimen viranomaisten ja pelastuslaitoksen varautuminen -pykäläksi ei yksityiskohtaisen sisältönsä vuoksi sovi lainsäädäntöön ja siksi vaihtoehtoisten ohjauskeinojen käyttö olisi perusteltu vaihtoehto.

Tilannekuvatoiminnan kehittämistarpeita pohtivassa osuudessa viitataan Covid-19 aiheuttamaan tilanteeseen. Pandemia on erityisen selvästi tuonut esille erittäin moninaiset tarpeet tilannekuvatoiminnan kehittämisessä – ei vain pelastustoimen asioissa vaan koko julkista hallintoa koskien. Kuntien johto muodostaa yhden johtamistason kaikissa eri turvallisuustilanteissa ja tämä pitää huomioida tietovirtoja suunnitellessa. Tilannetietoa välittävät järjestelmät tulee suunnitella siten, että menettelyltään ne ovat vähän kuormittavia, kaksisuuntaista sekä johtamisfunktion kautta perusteltuja tietoja välittäviä. Tässä yhteydessä olisi piirrettävä järjestelmä- ja tietovirtakuvaus, jossa otetaan huomioon koko julkinen sektori sekä varmistettava, että ratkaisut eivät tuota päällekkäisiä rakenteita tai vastuita.

Kuten jaosto toteaa, systemaattisen, tarvetta vastaavan ja kattavan koulutustarjonnan puute on osaltaan heikentänyt väestönsuojelun valtakunnallisia ja alueellisia valmiuksia. Taustalla ilmiössä on, että kansallista konsensusta väestönsuojelun kokonaisuudesta rooleineen ja tavoitteineen ei ole saavutettu. Erityisesti alueellisten ja paikallisten tarpeiden näkökulmasta ovat korostuneet valmiuden ja väestönsuojelun ratkaisut, jotka parhaalla mahdollisella tavalla palvelevat jo normaaliolojen erilaisista häiriötilanteista lähtien. Kuntaliitto katsoo, että tätä toimintamallia ei ole toistaiseksi kehitetty riittävän kiinteässä yhteistyössä. On selvää, että vastuiden jakaantuessa useille toimille tulee toteutukseen jättää sellaista joustonvaraa, jolla voidaan saavuttaa paras mahdollinen toimijakohtainen suorituskyky.



Vesa-Pekka Tervo

Pelastustoimella tulisi säilyttää jaoston esittämän mukaisesti mahdollisuus tukea kuntien valmiussuunnittelua. Tukemistehtävä voisi laajentua entistä enemmän myös häiriötilanteiden hallintaan ja tukea voitaisiin antaa myös muille julkisen hallinnon toimijoille. Laajalla mandaatilla mahdollistettaisiin pelastuslaitosten ja kuntien välisen yhteistyön jatkuminen, mikä vahvistaa kuntien ja koko yhteiskunnan kriisivalmiutta.

Jaoston muistiossa on asiamukaiset lähdeviittaukset sekä arvioita esitettyjen vaihtoehtojen yhteiskunnallisista vaikutuksista sekä vaikutuksista viranomaisiin ja siten työ muodostaa hyvän lähtökohdan seuraaville valmisteluvaiheille. Jatkovalmistelussa vaihtoehtoisten ohjauskeinojen arviointi on erityisen perusteltua, sillä esitys olisi liisäämässä merkittävässä määrin hyvin yksityiskohtaista säätelyä.

Jaosto 4: Lain rakenne ja yhteiset säännökset

Jaosto kokoontui esiselvityksen aikana vain muutamia kertoja. Kuntaliitto katsoo, että jaoston valmisteluun sopivia valmisteluteemoja olisi ollut tunnistettavissa jo heti esiselvityksen alussa. Näitä olisivat olleet muun muassa muiden jaostojen esille osin ottamat kysymykset pelastustoimen tiedonsaantioikeuksista, turvallisuusluokitellun tiedon käsittelystä, rekistereistä sekä yleensä tiedonhallinnasta.

Tähän asti tiedonhallintaan liittyvät kysymykset ovat jääneet säädösvalmistelussa liian vähälle huomiolle. Mahdollinen hyvinvointialueiden perustaminen sekä turvallisuusverkon laajentuva käyttö läpivalaisevat pelastustoimen tiedonhallinnan käytänteet ja osa kehittämistarvetta liittyy lainsäädännön määrityksiin asiassa.

Tiedonhallintaan liittyvän asiakokonaisuuden asianmukainen huomiointi edellyttää Kuntaliiton mielestä jatkossa erillisen valmistelun. Tarvittavat säädöskohdat olisi taroituksenmukaista koota yhteen pelastuslain kappaleeseen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Miira Riipinen
johtaja, yhdyskunta ja ympäristö -yksikkö

Tiedoksi

Kirjaamo

