

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Lausunto pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista

Viite: SM050:00/2019

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö kiittää mahdollisuudesta päästä vaikuttamaan pelastuslain uudistuksen esiselvityshankkeen arviointimuistioihin. SPEK on ollut mukana hankkeen seurantaryhmässä sekä onnettomuuksien ehkäisyn ja valvonnan jaostossa. Tämä lausunto jakautuu neljään osuuteen, joista ensimmäisessä käsitellään lain rakennetta ja yhteisiä säädöksiä, toisessa onnettomuuksien ehkäisyä ja valvontaa, kolmannessa pelastustoimintaa ja neljännessä varautumista ja väestönsuojelua nojautuen muistioissa käytettyyn jaotteluun.

1. Lain rakenne ja yhteiset säädökset

Muistiossa ehdotetaan, että merellä olevat tuulivoimalat tulisi mainita pelastuslain 15 §:ssä tai sitten valtioneuvoston asetuksessa niin, että niihin olisi toiminnanharjoittajan laadittava erityinen pelastussuunnitelma. Ruotsalaisen tutkimuslaitoksen (SP Technical Research Institute of Sweden) tekemän tutkimuksen mukaan paloja tapahtuu tuhatta tuuliturbiinia kohden 0,3–0,5 vuodessa. Yleisin syytymisyys on korjaustyö; kolmessa tapauksessa kuudesta ihminen on ollut konehuoneessa palon syttyessä.¹ Euroopan palontorjuntaliittojen yhteisjärjestö CFPA Europe on laatinut aiheetta koskevan ohjeen. Kyseisen ohjeen mukaan kaikkiin tuulivoimaloihin pitäisi laatia pelastussuunnitelma, eikä pelkästään merellä sijaitseviin.² Eurooppalaisten käytänteiden yhtenäistämisen kannalta velvollisuuden ulottamista pelkästään merellä oleviin tuulivoimaloihin ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Erityisesti tuulivoimaloiden henkilöturvallisuusriskit huoltohenkilöstölle ovat merkittäviä myös maalla sijaitsevilla voimaloissa. Pelastussuunnitteluelvoitteen tulisi siis koskea kaikkia tuulivoimaloita, eikä pelkästään merellä sijaitsevia.

Samassa yhteydessä tulisi harkita myös muiden voimalatyyppien – esimerkiksi aurinkosähkövoimaloiden pelastussuunnitteluelvoitteita. Nämä voivat aiheuttaa mm. sähköiskun vaaran pelastushenkilöstölle, ellei toimenpiteitä ja sähkön katkaisua

1 Kling T. & Korhonen T. 2019. Tuulipuistojen paloturvallisuus. Palotutkimuksen päivät 2019. Sivut 17
https://www.spek.fi/wp-content/uploads/2020/08/PTP_2019.pdf

2 CFPA Europe 2012. European Guideline, CFPA-E No 22:2012 F, Wind Turbines Fire Protection Guideline. Sivut 12.
Confederation of Fire Protection Associations in Europe.

onnettomuustilanteissa ole riittävän hyvin suunniteltu ja ohjeistettu. Parempi muotoilu voisikin olla, että pelastussuunnitelma tulee tehdä kaikkiin kohteisiin, joissa on (esimerkiksi tietyn kynnsarvon ylittävä) oma sähköntuotantokapasiteetti.

Arviomuistiossa todetaan, että selvitystyötä on perusteltua jatkaa muiden jaostojen selvitysten tulosten pohjalta varsinaisen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Erityisesti mainitaan tiedonsaantia, rekistereitä, muutoksenhakua koskevat säännökset. SPEK pitää tärkeänä, että pelastustoimen rekistereitä sekä tiedonsaantioikeuksia koskevat pykälät tarkistetaan. Tällä hetkellä pelastusviranomaiset eivät esimerkiksi välttämättä saa veloituksetta tietoja valvontakohteiden vastuuhenkilöistä. Rekistereiden tietosisällöistä on mahdollisesti säädetty liiankin tarkkarajaisesti ottaen huomioon viranomaiselle asetetut hyvän tiedonhallintatavan vaatimukset, jotka puolestaan edellyttäisivät tallentamaan ja arkistomaan lähes kaiken viranomaiselle toimitetun aineiston. Myös hallinnollisia pakkokeinoja koskevaa sääntelyä voisi olla perusteltua laajentaa kosemaan keskeyttämisuhkaa ja rangaistusseuraamusten logiikkaa tulisi tarkistaa.

2. Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta

SPEK kannattaa muistion kohdissa 2.1 ja 2.2 esitettyjä johtopäätelmiä. Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuutta koskevia pelastuslain vaatimuksia, sääntelyn rakennetta ja veloitteiden kohdentumista on tarpeellista selventää niin, että ne muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. Omatoimisen varautumisen ja pelastussuunnittelun sääntelyä on tarpeellista selventää ja täydentää. Jatkovalmistelussa on selvitetävä tarkemmin muun muassa sääntelyn eriyttämistä asuinrakennusten ja muiden rakennusten osalta, riskien ja vaarojen arviointia kohteen ja sen toiminnan luonteen mukaisesti sekä asuinrakennusten pelastussuunnittelun kytkemistä muuhun sääntelyyn.

Lisäksi todetaan aiemmin toimittamamme muistion mukaisesti, että työpaikkojen ja asuinrakennusten pelastussuunnittelun poiketessa toisistaan niin toimintaympäristöjen kuin vastuussa olevien henkilöiden (lakisääteisen) osaamisenkin suhteen, tulisi harkita säädettäväksi erikseen työpaikkojen ja asuin kiinteistöjen pelastussuunnittelusta. Pelastussuunnittelun perusteena oleva riskien tai vaarojen arviointi on perusteltua olla asuin kiinteistöissä täsmällisemmin mutta vähemmän asiantuntemusta vaativien säädetty kuin työpaikoilla.

Myös pelastussuunnitelmien kiinteistökohtaisuutta olisi varaa yleisemminkin vahvistaa. Tällä hetkellä suunnitelmat ovat varsin yleisellä tasolla. Niissä ei useinkaan ole kiinteistökohtaista vaarojen/ riskien arviointia tai juuri kyseistä kiinteistöä varten räätälöityjä toimintaohjeita. Tulisi vähintäänkin mainita esim. lain perusteluissa, että pelastussuunnitelma on laadittava juuri kyseisen kiinteistön olosuhteet huomioiden. Vuokraloyhtiöissä asukkailla voi olla vaikeuksia päästä käsiksi pelastussuunnitelmaan. Tätä edesauttaisi huoneenvuokralakiin tehty täsmennys, joka edellyttäisi antamaan vuokralaiselle turvallisen asumisen kannalta tarpeelliset tiedot. Tämä voisi sisältää viittauksen pelastuslain tarkoittamaan pelastussuunnitelmaan ja/ tai sen sisältämiin toimintaohjeisiin. Vastaavasti myös yhtiön lainmukaisessa järjestyksessä antamat turvallisuutta koskevat kiellot ja määräykset tulisi antaa samassa yhteydessä. Asuinrakennuksen pelastussuunnitelman, kuten myös työpaikan pelastussuunnitelman liitteenä tulee olla asukkailla/työntekijöille annettavat ohjeet, mukaan lukien poistumisturvallisuus (esim. varatiet), kunnossapitovastuut (esim. palovaroittimet) ja selvitys

vaaroista/ riskeistä. Nämä tulisi olla helposti saatavilla ja ne olisi käytävä läpi vuosittain esimerkiksi yhtiökokouksen tai muun asukkaille kohdennetun viestin avulla. Nykyinen asetuksen ”tarvittavalla tavalla” -maininta, joka koskee tiedottamista, on liian epätasällinen. Tämä pitäisikin siirtää asianomaisiin lakeihin (kuten AsOyL) tai viitata näiden lakien sisältöihin.

Tässä yhteydessä SPEK tuo myös esiin jo jaostossa tuomansa huolen hoivapalveluiden keskittymisestä kotiympäristöön, joka johtaa merkittävästi heikentyneeseen poistumisturvallisuuden tasoon verrattuna laitos- ja palveluasumiseen. Siten olisi tarpeen, että erityistä tukea tarvitsevan henkilön turvallisuuden oikeasta tasosta vastaisi se julkisen vallan edustaja, joka on tehnyt päätöksen henkilön toimintakyyn perustuvien palveluiden tarjoamisesta kotiin. Ainakin vammaispalvelulaki (3 a §), vanhuspalvelulaki (16 §) ja sosiaalihuoltolaki (39 §) edellyttävät, että palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä laaditaan henkilökohtainen palvelusuunnitelma. Jos palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä käy ilmi, että henkilön toimintakyky ei riitä itsenäiseen pelastautumiseen, mutta henkilölle päätetään siitä huolimatta tarjota palveluita kotiin, tulisi samalla varmistua asumisen turvallisuudesta ja suunnitella henkilön pelastautuminen tarvittaessa käyttäen hyväksi teknisiä ratkaisuja, joilla voidaan korvata puuttuvaa toimintakykyä. Palvelusuunnitelmassa tulee huomioida myös palovaroittimen sekä teknisten ratkaisujen sopivuus asiakkaalle, huolto ja niiden toimivuuden varmistaminen osana kotiin vietyjä palveluja.

Henkilön asumisen turvallisuus, mukaan lukien paloturvallisuus ja sen tukeminen pitäisi olla palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä vahvemmin julkisen vallan vastuulla. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi laajentamalla nykyistä laitos- ja palveluasumista koskeva poistumisturvallisuus selvitysvelvoite kattamaan vastaavasti esimerkiksi tilanteet, joissa sosiaalipalveluiden asiakkaalle laaditaan henkilökohtainen palvelusuunnitelma. Tämän pitäisi sisältää myös poistumisturvallisuuden arvioinnin ja sitä tukevat toimenpiteet. SPEK viittaa muistion kohtaan 2.11, jonka mukaan pelastuslain säännöksissä on tarkistettavaa suhteessa muuhun lainsäädäntöön tehtyihin muutoksiin.

Muistion kohdassa 2.5 todetaan, että pelastuslaissa on tarpeen säätää omatoimisen varautumisen veloitteeseen liittyen tarkempi yleinen vaatimus varustaa rakennus tarkoituksenmukaisilla alkusammutusvälineillä. Kun alkusammutuskalustoa koskeva ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädäntö on muuttunut epätasällisemmäksi ja enemmän viranomaisharkintaan nojaavaksi, olisi perusteltua säätää pelastuslaissa täsmällisempi velvoite alkusammutuskaluston hankkimiseksi ja ylläpitämiseksi. Kuitenkin muistiossa todetaan, että vaatimus koskisi nykyiseen tapaan lähinnä muita kuin asuinrakennuksia. Tältä osin SPEK ei täysin yhdy muistiossa esitettyyn kantaan. Asuinrakennuksissa tapahtuu merkittävä osa henkilövahinkoihin johtaneista tulipaloista. On näyttöä siitä, että onnistunut alkusammutuskaluston käyttö vähentää merkittävästi palon seurauksia. Alkusammutuskalustoa koskevien hankinta- ja kunnossapitovelvoitteiden pitäisi nimenomaisesti koskea myös vähintään asuinrakennusten yleisiä tiloja. SPEKin ja ARAn yhteisessä vuokra-asuntojen paloturvallisuutta koskevassa kustannus-hyötyanalyysihankkeessa on havaittu, että asuinrakennuksissa alkusammutuskalusto on yksi kustannustehokkaimpia tapoja vähentää palovahinkoja.³

3 Laine, T., Telaranta, K., Lehto, L., Leino, I. & Pouta J. 2021. Vuokratalojen turvallisuuden parantaminen teknisin ratkaisuin - Vaihtoehtojen kustannushyödyt. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. Julkaistaan kesäkuussa 2021.

SPEK kannattaa vahvasti muistion kohdassa 2.6 esitettyä palovaroittimen kunnossapitovastuun siirtämistä rakennuksen omistajalle. Tämä parantaisi merkittävästi toimintakyvyltään heikentyneiden ja niiden henkilöiden asemaa, jotka eivät syystä tai toisesta kykene tai halua huolehtia palovaroittimien toimintakunnosta. Vuosina 2009–2018 palovaroitin on puuttunut tai se ei ole toiminut 62,6 %:ssa palokuolemaan johtaneista tulipaloista, kun varoittimen toiminta on ollut tiedossa.⁴ Palovaroitin tulisi asentaa pääsääntöisesti kaikkiin asuinhuoneisiin ja poistumisreiteille eli neliömäärään perustuvan mitoituksen sijasta huonetilan toimintojen mukaisesti. Samoin palovaroittimen puuttuminen tulisi sanktioida, sillä nykyisellään sen puuttumisesta voi seurata lähinnä teoreettinen uhkasakko.

SPEKin ja ARAn yhteishankkeessa selvitettiin palovaroittimien esiintyvyyttä vuokra-asuntokohteissa. Hankkeessa katselmoitiin noin 200 vuokra-asuntoa. Havaintona oli, että 70 %:ssa vuokra-asunnoista on jonkinlainen puute palovaroittimessa: Niitä ei ole edes ehdotonta minimimäärää, ne ovat väärin asennettu, ne ovat yli-ikäisiä tai ne eivät toimi. Vastaava osuus oli 20,3 %, kun kiinteistön omistaja huolehtii palovaroittimista ainakin vuokralaisen vaihtuessa varustamalla asunnon litiumparistotoimisin varoittimin. Näyttäisi siltä, että ihmiset eivät aina kykene tunnistamaan palovaroittimissa olevia ongelmia – arviomuistiossakin viitatus kyselytutkimuksen mukaan palovaroitin löytyy jokaisesta kodista. Tämä viittaa siihen, että myös toimimaton, yli-ikäinen, väärin asennettu tai joskus katossa havaittu mutta sittemmin poistettu palovaroitin lasketaan ihmisten mielissä palovaroittimeksi. Arviomuistiossa viitattuihin Kymenlaakson pelastuslaitoksen keräämiin tietoihin nähden ero vaikuttaisi olevan merkittävä verrattaessa vuokra-asuntoja omakotitaloihin. Toisaalta on mahdollista, että paloturvallisuuden itsearvointiin perustuvissa valvontatoimenpiteissä palovaroittimien toimintaa arvioidaan edellä mainitun valossa ylioptimistisesti.

Suomen Vuokranantajat ry on arviomuistiosta antamassaan lausunnossaan esittänyt, että jatkossakin pelastuslain sääntelystä huolimatta vuokrasopimuksella pitäisi olla mahdollisuus sopimusvapauden nojalla siirtää hankinta- ja kunnossapitovelvoite palovaroittimien osalta vuokralaiselle. SPEK pitää esitettyä Vuokranantajien kantaa kestävämmänä ja vastuuttomana. Arviomuistiossa esitetyn kunnossapitovastuun siirtämisellä asukkaalta kiinteistön omistajalle on tarkoituksena parantaa palovaroittimien toimintavarmuutta. Mikäli vuokranantajalle jätettäisiin mahdollisuus palauttaa sopimuksella tämä vastuu vuokralaiselle, voisi se tehdä tyhjäksi muutoksella tavoitellut vaikutukset. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että asuntojen vuokrasopimuksiin tulisi vakiosisältö, jolla vastuu siirrettäisiin kuitenkin asukkaalle. Mikäli kunnossapitovastuusta sopiminen halutaan jättää edes osittain sopimusvapauden piiriin, vaihtoehtona voisi olla se, että vastuun voisi siirtää yritykselle tai yhteisölle, mutta ei koskaan yksityishenkilönä toimivalle asukkaalle.

Arviomuistiossa todetaan, että vaatimusten toteutumisen nykytilasta ei ole riittävästi tietoa, jotta voitaisiin arvioida, onko perusteita tiukentaa säädösohjausta esimerkiksi niin, että säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisempia vaatimuksia palovaroittimien määrästä. SPEKin näkemyksen mukaan vaatimusten toteutumisen nykytilasta on riittävästi tietoa lainvalmistelun käynnistämiseksi. Uudisrakentamisessakin palovaroittimien asennus on rajoittunut asetuksessa mainittuun vähimmäismäärään (1 kpl/ 60 m²/ kerros), vaikka tätä voidaan pitää vain ehdottomana minimivaatimuksena, jonka

⁴ Ks. Kokki, E. & Ketola, J. 2014. Pelastustoimen taskutilasto 2009-2013. Pelastusopisto, D-sarja 1/2014. Ks. Kokki, E. & Ketola, J. 2019. Pelastustoimen taskutilasto 2014-2018. Pelastusopisto, D-sarja 1/2019.

pitäisi koskea lähinnä suuria yksioita. Vähimmäisvaatimuksen tulisi olla esimerkiksi olohuone, kaikki makuuhuoneet sekä eteinen.

Muistion kohdassa 2.8 todetaan johtopäätöksenä, että paloturvallisuussyistä tarvittavan ilmanvaihdon puhdistustarpeen arvioimisen yksinkertaistaminen puhdistustyön sisällöstä ja määräväleistä säätämiseen ei olisi ratkaisu sääntelyn parempaan noudattamiseen. SPEKin näkemyksen mukaan tämä voi pitää paikkansa. SPEK toistaa kuitenkin aiemmin jaostossa esittämänsä kannan. Tulisi varmistaa, että rakennuksen huoltokirja sisältää olennaiset asiat, myös ilmanvaihdon puhdistamisen. Vaikka rakennuksen huoltokirja ei ole pakollinen rakennuksissa, joiden rakennuslupa on tullut vireille ennen maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) voimaantuloa (1.1.2000), hyvä kiinteistönpitotapa edellyttäisi nykyisinkin sen laatimista. Siten turvallisuustekniikan ja ilmanvaihdon huollot voisi säätää lakisääteiseksi kiinteistön huolto- ja kunnossapito-ohjeisiin myös ennen vuotta 2000 myönnettyissä rakennusluvuissa esimerkiksi MRL 117 i §:ään tehdyin viittauksin.

SPEK yhtyy muistion kohdassa 2.13 esitettyyn johtopäätelmään, jonka mukaan yleisötapahtumiin liittyvien menettelyiden selkiyttäminen ja viranomaisten toimintatapojen yhteensovittaminen edellyttää lainsäädännön kattavaa läpikäyntiä, mikä on tarkoituksenmukaisinta tehdä kokonaisuutena ja ministeriöiden yhteistyönä. Tätä selkiyttämistä pidetään myös erittäin tarpeellisena.

SPEK yhtyy muistion kohdassa 2.14 esitettyyn johtopäätelmään, jonka mukaan myös muu hallittu tulenkäyttö olisi mahdollista pelastuslain 16 §:n tarkoittamissa yleisötilaisuuksissa erityistä varovaisuutta noudattaen. Nykyisellään tapahtumanjärjestäjien vappuuta suunnitella toimintansa turvallisesti on tarpeettomasti avotulentekokieltoa koskevan sääntelyn tulkintoja tiukentamalla rajoitettu. Ei ole esitetty perusteita sille, että metsäalan ammattilaisen tekemä pelastuslain 7 §:ssä tarkoitettu kulutus olisi vähemmän vaarallista, kuin yleisötapahtumassa riskien arviointiin (yleisötapahtuman pelastussuunnitelma tai ilotulitusnäytöksestä tehtävä ilmoitus) perustuva avotulen teko tai kipinöiden aiheuttaminen (tuliesitykset, juhannuskokot, pyrotekniset esitykset yms). Nykyinen tulkinta on ongelmallinen yhdenvertaisuuden ja elinkeinovapauden kannalta. Rajoitukseen voi ryhtyä vain, jos niille on objektiiviset perusteet ja ne ovat välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämä on tärkeää jo pelastustoimen yleisen uskottavuuden kannalta.

Viitaten muistion kohtiin 3.1 ja 3.2 SPEK esittää, että valvontakäynteihin (palotarkastukset) sidotusta sääntelystä luovutaan, ja monipuolistetaan lain tuntemia valvontakeinoja vastaamaan todellisuutta. Ainakin jälkivalvonta tulisi saattaa tehokkaammin osaksi valvonnan prosesseja, etenkin jos kyseessä on vakava paloturvallisuutta vaarantava puute. Valvonta-asian ei tulisi päättyä korjausmääräykseen. Toisaalta korjausmääräyksen antaminen ei pitäisi olla välttämätöntä, jos asiakkaan kanssa saa edistettyä tarvittavia toimenpiteitä hyvässä yhteistyössä.

Muistion kohdassa 3.3 käsitellään toimivaltuuksia. Näkökulma keskittyy viranomaisiin. Tämän lisäksi tulisi tarkastella uudelleen kiinteistön omistajan toimivaltuuksia suhteessa asukkaaseen. Pelastuslaki sisältää veloitteen arvioida toiminnan vaaroja ja riskejä. Jos arvioinnin perusteella on tarpeen kieltää esimerkiksi parvekegrillaus, herää kysymys siitä, miten taloyhtiö voisi tämän käytännössä toteuttaa. Taloyhtiöllä tulisi olla ainakin oikeus, mutta mahdollisesti myös jonkinasteinen velvollisuus kieltää yleisen turvallisuuden (muiden asukkaiden) vaarantava toiminta, joka ei

kohtuuttomasti puutu yksilönvapauteen. Tämä korostaisi taloyhtiön omaa toimijuutta turvallisuusasioissa. Nykyisellään esimerkiksi merkittävään palokuorma puuttuminen tapahtuu usein pelastusviranomaisen toimenpitein pelastuslain 42.2 §:n perusteella tehdyn ilmoituksen jälkeen, jolloin toiminta on siis viranomaislähtöistä.

Tarvittaisiinkin lisää työkaluja taloyhtiölle antaa sitovia ohjeita vaarojen arvioinnin perusteella, koskien tilojen turvallista käyttöä. Esimerkkinä voidaan mainita grillauksen kieltäminen puurakenteisella ja puuverhoillulla parvekkeella, jos se taloyhtiön tekemän vaarojen arvioinnin yhteydessä tarpeelliseksi havaitaan. Mallia voitaisiin hakea tupakkalaista (549/2016, 79 §), joskin taloyhtiöllä tulisi olla itsenäinen oikeus ilman kunnan viranomaisen interventiota. Tällainen päätös voitaisiin tehdä esimerkiksi yhtiökokouksessa tai hallituksessa. Jotta sääntelystä saataisiin pakottavaa, tulisi varmistua siitä, että taloyhtiöllä on tosiasiallinen mahdollisuus puuttua toistuvaan, muiden asukkaiden asumisturvallisuutta vaarantavaan toimintaan tehokkaalla tavalla.

SPEK yhtyy muistion kohdassa 3.4 todettuun, jonka mukaan rangaistussääntelyä pitäisi tarkistaa. Tällä hetkellä useiden pelastuslain velvoitteiden rikkominen ei ole rangaistavaa. Rangaistuksen uhka tekee eräistä pykälistä enemmänkin suositusluonteisia (viranomaisen ei ehdi valvoa kaikkea). Esimerkkinä voidaan mainita pelastuslain 12 §:n mukainen laitteiden kunnossapitovelvoite, vaikka sen laiminlyönnillä saattaa olla vakavia seurauksia palon sattuessa. Lain esitöissä ei ole kovin hyvin perusteltu, miksi laiminlyönti on rangaistavaa joidenkin pykälien osalta, mutta joidenkin ei.

Tulisikin tarkemmin selvittää ja perustella, minkä pykälien rikkominen tulee olla rangaistavaa ja minkä pykälien ei. Yhtenä esimerkkinä tästä on se, että palovaroittimien asentamatta jättäminen ei ole rangaistavaa, vaan tähän voidaan puuttua lähinnä varsin teoreettiseksi jäävällä hallintopakolla.

Jakamistalouteen liittyvien ilmiöiden lisääntyessä (esimerkiksi oman asunnon vuokraus lyhytaikaisesti lomalaisille) tulisi tarkastella uudelleen pelastuslain rangaistussääntelyä. Ainakin palovaroittimen kunnossapidon laiminlyönnin tulisi olla rangaistavaa pelastusrikkomuksena.

Muistion kohdassa 2.7 todetaan, että pelastuslaitosten mukaan nuohoojien vikailmoitukset ovat loppuneet lähes kokonaan, vaikka pelastuslain 62 §:n mukaan nuohoojan on ilmoitettava tulisijan ja savuhormin vakavista, tulipalon vaaraa aiheuttavista vioista kirjallisesti pelastuslaitokselle. Lisäksi nuohouksen vapauduttua on aiempaa selvempi riski siitä, että asuntoihin pyritään pääsemään sisälle nuohoojaksi tekeytymällä. Nuohoojalla on asukkaan nuohousvelvoitteesta johtuva välillinen ”oikeus” päästä asuntoon. Asukkaan voi olla vaikeaa myös varmistua siitä, että kyseessä on pätevä nuohooja. Siten ehdotetaan, että nuohouspalvelut rinnastettaisiin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 5 luvun mukaiseen turvasuojaustoimintaan. Tällöin poliisi antaisi nuohousalalla toimivalle henkilölle hyväksynnän perusteella nuohoojakortin. Samassa yhteydessä poliisi arvioisi henkilön pätevyyden toimia nuohoojana. Tällainen hyväksyntä voitaisiin myös peruuttaa esimerkiksi henkilön laiminlyödessä toistuvasti pelastuslaissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden.

SPEK yhtyy muistiossa sivuilla 47–48 esitettyyn kiireellisyysluokitteluun lukuun ottamatta sitä seikkaa, että kotona asuvien toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden turvallisuuden varmistaminen edellyttäisi välttämättä ja kiireellisenä tässä ja aiemmin jaostolle toimitetuissa muistioissa esitettyjä toimenpiteitä. Tällaisia on esimerkiksi

tarvittava tuki henkilöille, jotka saavat palveluita kotiin, mutta joilla ei ole riittävää toimintakykyä toimia itsenäisesti palotilanteessa.

3. Pelastustoiminta

SPEK yhtyy muistiossa esitettyyn ehdotukseen avotulen käsitteen täsmentämisestä. Jaoston ehdotus siitä, että metsäammattilaisuutta olennaisempaa olisi johtohenkilön riittävä kokemus kulotuksesta, on kannatettava. Jaosto esittää metsäammattilainen vaatimuksen muuttamista vaatimukseksi kulotuskokemusta omaavaksi henkilöksi. Tällöin esimerkiksi metsäpalojen torjuntaan erikoistunut, riittävän metsäalan tietämyksen omaava vapaaehtoisen palokunnan henkilö voisi toimia kulotuksen johtajana.

Pelastustoimintajaos esittää, että tulisi selkiyttää pelastusviranomaisen tehtäviä ja luoda lainsäädännöllinen peruste pelastusviranomaisten toimintahierarkialle. Samassa yhteydessä jaosto esittää pelastusosastolle roolia pelastustoimen ylijhtona. Jaoston esittämä rooli on monitulkintainen ja saattaa olla ristiriidassa hyvinvointialueiden alueellisen itsehallinnon kanssa.

Jaosto esittää, että kaikkien vesihuoltolaitosten (oli laitoksen rooli ja suhde kuntaan mikä tahansa) velvoite olisi sammutusveden hankinta ja toimittaminen verkostonsa rajoissa. Tämän eksplisiittinen maininta nykyistä vahvemmin voisi olla perusteltua.

Pelastustoiminnan johtaminen

Pelastuslain 34 §:n osalta ehdotetaan, että pelastustoiminnan johtamiseen liittyen pelastuslakiin kirjattaisiin erilliset pykälät pelastustoiminnan johtajasta ja tilapäisesti pelastustoimintaa johtavasta, jolloin mm. virkavastuuta koskevat säädökset voitaisiin kirjata eri pykäliin.

Pelastuslain 36 §:n toimivaltaa koskeviin säädöksiin tulisi lisätä yksityiskohtaisempi momentti, jossa säädetään erikseen toimivallasta kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa.

Pelastuslain 35 §:n osalta tulisi tarkentaa voiko tilapäisesti pelastustoimintaa johtava sopimuspalokuntaan kuuluva toimia myös tilanteen yleisjohtajana huomioiden erityyppiset onnettomuustilanteet ja olosuhteet.

SPEK yhtyy jaoston näkemykseen siitä, että tilapäisen pelastustoiminnan johtajan merkitystä ei tule heikentää. Vastaavasti monijäseninen toimielin, jolla on nykyisen määritelmän mukaan pelastusviranomaisen toimivalta, on sääntelynä epätarkoituksenmukainen. Pelastustoimen rooli kansallisen turvallisuuden keskeisenä viranomaisena edellyttää sitä, että pelastusviranomaisen valta on pelastusalan ammattilaisilla tai tilapäisellä pelastustoiminnan johtajalla – ei valtuutetuista koostetulla toimielimellä. Vastaavaa keskustelua on käyty aiemmin pelastuslain muutoksenhakuun liittyen (oikaisuvaatimusmenettely). Pelastusviranomaisen hallintopäätöksiä ei tule alistaa luottamuselimelle, vaan niistä tulee olla jatkossakin valitusmahdollisuus suoraan hallinto-oikeuteen.

Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet

Sopimuspalokuntien ryhmänjohtajille tulisi varmistaa riittävät valtuudet pelastustoiminnan johtamiseen. Virkavastuu tulisi määritellä tarkemmin tilapäisesti tilannetta johtavien osalta. Niin ikään kotirauhan piiriin, yleisjohtajuuteen ja virka-avun antamiseen liittyvät toimivallat tulisi määritellä tarkemmin.

SPEK kannattaa ehdotusta antaa tilapäisen pelastustoiminnan johtajalle mahdollisuus määrätä työkykyinen henkilö avustamaan pelastustoiminnassa. Tämä toimivalta voisi tulla kyseeseen hyvin harvinaisissa tilanteissa – lähinnä poikkeusoloissa tai jos samanaikaisesti on käynnissä useita vaativia pelastustoimen tehtäviä.

Pelastustoimintaan osallistuvan henkilön toimintakyky

Terveystilan ja fyysisen toimintakyvyn arvioinnin järjestämisestä tulisi sopia palokuntasopimuksissa.

Sopimuspalokuntatoimintaa kuuluvien osalta terveystarkastukset tulisi saattaa kattamaan kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka osallistuvat pelastuslain 32 §:ssä tarkoitettuun pelastustoimintaan lukuun ottamatta avustavia huolto- ja tukitehtäviä. Sisäministeriön ja THL:n johdolla tulisi laatia terveystarkastusten suorittamista koskeva ohjeistus myös muille kuin savusukellukseen osallistuville henkilöille.

Pelastuslain 53 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että 1 momentissa tarkoitettujen terveystarkastuspalveluiden järjestäminen säädettäisiin pelastuslaitoksen vastuulle ja 25 §:ssä tarkoitettussa palokuntasopimuksessa sovittaisiin vain terveystarkastuspalveluiden käytännön järjestelyistä.

Palontutkinta

Jaosto esittää harkittavaksi tulisiko palontutkinnalle säätää oma pykälä ja pelastustoiminnan, toimintavalmiuksien kehittämisen sekä tuloksellisuuden arvioimiselle oma erillinen pykälä. Palontutkinnan tiedonsaantioikeuksia tulisikin SPEKin näkemyksen mukaan tarkistaa. Nykyisen pykälän mukaan on oikeus saada tietoja onnettomuuskohteen edustajalta ja viranomaisilta. Kaikissa tilanteissa onnettomuuskohteen edustajalla ei kuitenkaan ole näitä tietoja, vaan ne ovat esimerkiksi vartiointiliikkeellä.

Pelastusviranomaisen virka-apu muille viranomaisille

Pelastuslain 50 §:n osalta pelastusviranomaisen antaman virka-avun osalta tulisi selvittää miltä osin ja millä edellytyksillä sopimuspalokunnat voivat osallistua virka-avun antamiseen. Pelastuslain 25 §:ssä tarkoitettulla tavalla pelastuslaitoksen tulisi ainakin etukäteen sopia sopimuspalokunnan tai muun yhteisön kanssa pelastustoimen virka-apuun liittyvistä käytänteistä. Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuudet myös maksullisen työvoima-avun antamiseen vastaavalla tavalla kuin puolustusvoimissa on asia ratkaistu. Työvoima-avun osalta säädös selkeyttäisi myös esimerkiksi sopimuspalokuntien varainhankinnan edellytyksiä ja edistäisi kilpailuneutraliteettia. Työvoima-avun osalta tulisi erikseen tarkastella kuljettajatehtävien ammattiajopätevyyksiä koskevat asiat.

Vapaaehtoistoiminta

SPEK pitää hyvänä, että Pelastuslaissa määriteltäisiin selkeästi toisaalta sopimuspalokuntatoiminta pelastustoimen päivittäisen suoritusportaan sivutoimisena osana ja toisaalta puhdas vapaaehtoistyö. Jälkimmäisen osalta ohjeeksi esitetään Euroopan Unionissa ja sen eri jäsenmaissa käytetyt määritteet.

Vapaaehtoistoiminnan edistäminen

SPEK kannattaa jaoston ehdotusta vapaaehtoisia ja sopimuspalokuntia koskevan sääntelyn tarkastamisesta ja vapaaehtoistoiminnan edistämisestä. Jaoston mukaan niiden tavoitteena olisi edistää ja yhdenmukaistaa sopimuspalokuntien ja vapaaehtoisten käyttöä pelastuslaitosten lisäresurssina pelastustoiminnassa sekä vapaaehtoisten huomioimista pelastustoimen varautumisessa suuronnettomuuksiin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Pelastustoiminnassa käytettävien vapaaehtoisten järjestötoimijoiden toimintaedellytyksiä kyettäisiin parantamaan ja vapaaehtoisten voimavaroja kyetään käyttämään tarkoituksenmukaisesti pelastuslaitoksilla pelastustoimintaan liittyvissä tehtävissä. Nämä jaoston esittämät tavoitteet ovat tärkeitä vapaaehtoistoiminnan turvaamiseksi myös tulevaisuudessa.

SPEK kannattaa jaoston esitystä, että vapaaehtoistoiminnan edistämiseen tähtäävät toimenpiteet olisi syytä näkyä kirjattuina tavoitteina ja toimenpiteinä muun muassa pelastuslaitosten toimintasuunnitelmissa.

Sopimuspalokuntaan ja muuhun vastaavaan yhteisöön kuuluvan terveystarkastukset

SPEK esittää, että sopimuspalokuntatoimintaa kuuluvien osalta terveystarkastukset saattaisiin kattamaan kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka osallistuvat pelastuslain 32 §:ssä tarkoitettuun pelastustoimintaan lukuun ottamatta avustavia huolto- ja tukitehtäviä. Sisäministeriön ja THL:n johdolla tulisi laatia terveystarkastusten suorittamista koskeva ohjeistus myös muille kuin savusukellukseen osallistuville henkilöille.

Pelastuslain 53 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että 1 momentissa tarkoitettujen terveystarkastuspalveluiden järjestäminen säädettäisiin pelastuslaitoksen vastuulle ja 25 §:ssä tarkoitettussa palokuntasopimuksessa sovittaisiin vain terveystarkastuspalveluiden käytännön järjestelyistä.

Sopimuspalokuntaan kuuluvan ja vapaaehtoishenkilöstön työturvallisuus

Palokuntasopimuksissa tulisi tarkemmin määritellä, kuka toimii em. vapaaehtoisesti osallistuvan henkilön työnantajana, joka huolehtii työnantajalle määrätyistä velvoitteista: työsuojelun toimintaohjelma laatimisesta, työn vaarojen selvittämisestä ja arvioimisesta, erityistä vaaraa aiheuttavan työn vaarojen arvioimisesta, työympäristön suunnittelusta, työn suunnittelusta, työntekijälle annettavasta opetuksesta ja ohjauksesta, henkilösuojainten, apuvälineiden ja muiden laitteiden varaamisesta, työnantajan edustajan määrittämisestä ja sijaisen nimeämisestä, työnantajan ja työntekijöiden välisen yhteistoiminnan järjestämisestä, työntekijöiden velvollisuuksien ohjeistamisesta ja valvonnasta, työolosuhteiden kehittämisestä ja onnettomuuden vaaran torjunnasta.

Lisäksi rakennuksen omistajan, muun haltijan tai vuokraajan velvollisuudet tulee määrittellä eritoten silloin, kun toimitaan VPK-yhdistyksen omistamalla paloasemalla.

Sopimuspalokunnan tulisi huolehtia työturvallisuudesta hälytys- ja harjoitustilanteissa yhtä huolellisesti kuin työsuhteen tunnusmerkit täyttävän työnantajan. Pelastuslaitoksen tulisi huolehtia, että sopimuspalokunnalla on riittävät edellytykset huolehtia velvoitteistaan. Sopimuksissa tulisi sopia työnjaosta. Perehdyttäminen, työn opastus ja harjoittelu voitaisiin katsoa palokunnan tehtäväksi. Työkykyä ylläpitävä toiminta, työterveyshuollon järjestäminen, työmenetelmät, työvälineet ja suojavarusteet olisi tarkoituksenmukaisinta määrittellä pelastuslaitoksen tehtäväksi. Työsuojelun yhteistoiminnan järjestäminen ja työturvallisuudesta huolehtiminen tulisi organisoida siten, että se kattaa kaikki pelastuslaitoksen henkilöstöryhmät, mukaan lukien sopimuspalokuntien jäsenet. Vaarojen tunnistamiseen ja riskien arviointiin tulisi olla yhteinen toimintamalli. Niin ikään sopimuksissa tulisi sopia menettelystä nuorten työntekijöiden käyttämiseksi. Työnantajalle määrätty vastuu tulisi olla pelastuslaitoksella, jos ei toisin sovi

SPEK esittää, että pelastuslaista poistettaisiin 54 § ensimmäinen momentti ja työturvallisuuslain 4 § kohta 8, jossa määritellään, että lakia sovelletaan myös sopimuspalokuntaan kuuluvan pelastustoimintaan vapaaehtoisesti osallistuvan henkilön työhön. Tällöin niiden henkilöiden osalta, jotka eivät osallistu toimintaan työlainsäädännön mukaisesti, sovelletaan työturvallisuuslain 55 §.

Pelastustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Asetuksessa tulisi määrittellä, että pelastustoimintaan osallistuvalla, pelastusryhmää johtavalta ja pelastusjoukkuetta johtavalta henkilöltä vaaditaan opetussuunnitelman mukainen tehtäväkohtainen osaaminen. Opetussuunnitelmassa tulisi määrittellä tehtäväkohtaiset osaamistaitovaatimukset, joihin SMn antamissa ohjeissa (esim. pelastusukellusohje) viitattaisiin. Opetussuunnitelman tulisi edistää koulutuksen monimuotoisuutta ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista.

Sopimukseen lisättäisiin valmius- ja suoritusvaatimukset pitkäkestoisten tehtävien osalta. Palvelutasopäätöksiin kirjattaisiin mitoitus pitkäkestoisten tehtävien osalta (vrt. poikkeusolojen pelastusmuodostelmat).

Niin ikään tulisi mahdollistaa osallistuminen pelastustehtäviin myös sopimuspalokuntaan kuulumattomille ja palokuntayhdistysten niille jäsenille, jotka eivät osallistu päivittäisiin pelastustehtäviin.

Jaosto ehdottaa, että pelastuslaitoksen päätoiminen henkilöstö, jolla ei ole tehtäväryhmän mukaista tutkintoa, voisi tarvittaessa osallistua koulutustaan (sivutoimisen ja sopimuspalokunnan henkilöstön koulutus) vastaavaan tehtävään pelastustoiminnassa. Täsmennys voisi edistää osaltaan pelastuslaitoksen palveluksessa olevan henkilöstön tehokasta käyttöä erilaisissa häiriötilanteissa ja erityisesti poikkeusoloissa.

Salassapitovelvollisuus, tiedonsaantioikeus ja henkilökisterit

SPEK esittää, että Pelastuslain 89 § muotoiltaisiin siten, että oikeus tiedonsaantiin ulotettaisiin koskemaan myös sopimuspalokunnan yksikköä, kun tällainen on hälytetty onnettomuuskohteeseen. Hätäkeskuksen kautta välitetty tieto koskisi ainakin onnettomuuden tyyppiä ja mahdollista erittelyä, kohteen osoitetta, yhteyshenkilön yhteystietoa sekä käytännön toiminnan kannalta tarpeelliset työturvallisuustiedot.

Sopimuksen perusteella pelastustoimintaan osallistuvien henkilökisteri

SPEK esittää, että Pelastuslain 92 §. Kirjattaisiin asianomaisen henkilön suostumusvaatimus vap-menettelyn osalta.

4. Varautuminen ja väestönsuojelu

Jaoston mukaan väestönsuojelutehtävien eri toimijoille tulisi käsitellä lainsäädännössä selkeästi ja nykypäivän yhteiskuntaa peilaten. Lainsäädännössä ei ole määritetty väestönsuojeluorganisaatiota tai -järjestelmää riittävällä tasolla, vaan jokainen toimiala ja organisaatio hoitaa väestönsuojelutehtäviä kyseisen hallinnon- tai toimialaa koskevan lainsäädännön tai valmiuslain mukaisesti.

SPEK kannattaa jaoston näkemystä, että väestönsuojelutehtävät ja –organisaatio tulee määritellä lainsäädännössä selkeästi. Nykyisessä tilanteessa organisaatioilla on epätietoisuutta omasta roolista väestönsuojelun tehtävissä ja vastuista.

SPEK kannattaa jaoston ehdotusta, että 75 § kirjataan riittävällä tarkkuudella perusteet väestönsuojien rakentamisen helpotuksiin asetuksessa. Tällä hetkellä helpotusten myöntämisen perusteet eivät ole käytännössä valtakunnallisesti samat ja toisaalta päättävä viranomaisen joutuu hankalaan asemaan ottaessaan vastuun päätöksistä ilman riittävää lainsäädännön tukea. Myös rakennuttajat ovat tämän johdosta eri alueilla eriarvoisessa asemassa.

Jaosto ehdottaa, että 76 § lisätään velvoite laatia suunnitelma väestönsuojan käyttöönotosta, jolla varmistetaan väestönsuojien käyttöönotto 72 tunnin sisällä. Suunnitelma sisältäisi toimenpiteet, joita tarvitaan väestönsuojan muuttamiseksi väestönsuojakäyttöön. Nykyisessä SPEKin oppaassa Väestönsuojan huolto ja käyttö on selkeät ohjeet väestönsuojan käyttöönottoon, jonka avulla väestönsuojan käyttöön tutustunut henkilö pystyy ohjaamaan suojan käyttöönottoa kiinteistön käyttäjien avulla.

Käytännössä väestönsuojan hoitajiksi nimetään kuitenkin usein huoltoyhtiön henkilö, jolla saattaa olla vastuulla useita, jopa kymmeniä, kohteita. Huoltoyhtiön henkilö on varmasti osaava ihminen tekemään vuositarkastuksia ja tarvittavia huoltoja, mutta suojautumistilanteessa hän ei voi jakautua useampaan kohteeseen johtamaan suojan käyttöönottoa tai olemaan suojautumistilanteessa useassa suojassa yhtä aikaa.

Näin ollen SPEK esittää, että väestönsuojanhoitajaksi tulee nimetä henkilö, joka pystyy suojautumistilanteessa tosiasiallisesti johtamaan suojan käyttöönottoa sekä toimimaan suojassa myös itse suojautumistilanteessa. Yksi henkilö voidaan nimetä vain yhteen suojaan kerrallaan. Erikseen voidaan nimetä suojanhoitajan avuksi huoltohenkilö, jonka kanssa suojanhoitaja voi yhdessä tehdä vuositarkastukset ja huollot.

Vuosittaiset tarkastukset ja huoltoihin osallistuminen antaa riittävän perehtymisen suojan varusteiden ja laitteiden käyttöön.

SPEK yhtyy muistion ehdotukseen lisäyksestä ja tarkennuksesta koskien väestönsuojan tarkastuksia ja huoltoja tekevän henkilöstön riittävästä osaamistasosta ja huollon suorittamisesta. Riittävä osaamistaso voitaisiin määritellä tarkemmin myös asetuksessa. Nykyinen lainsäädäntö ei määrittele tarkastuksia ja huoltoja tekevälle henkilöstölle osaamis- tai koulutusvaatimuksia. Tämä on johtanut erilaisiin tulkintoihin eri alueilla ja toimijoilla, pahimmillaan huoltoja voi tehdä kuka tahansa. Palveluntilaajalta eli esimerkiksi asuinkiinteistön hallitukselta ei voida odottaa osaamista valita osaava tarkastaja, ellei sitä lainsäädännössä määritellä.

Muistiossa muita huomioita kohdissa 14 § ja 15 § todetaan, että SPEK on ehdottanut "häiriötilanne"-termin voimakkaampaa käyttöä. Jaoston näkemyksen mukaan nykyinen pykälä jo kattaa kaikki turvallisuustilanteet ja SPEKin ehdotus olisi ennemminkin viestinnällinen asia. Kuitenkin muistiossa esitettyjen ehdotusten tavoitteiden mukaan on korostaa häiriötilanteisiin ja myös muihin kuin sotilaallisen uhan aiheuttamiin poikkeusoloihin varautumista.

SPEKin näkemyksen mukaan häiriötilanne on hyvä käsite, jonka tulisi olla mukana myös lainsäädännössä. Esimerkiksi: onko sähkökatko vaara vai häiriö? 14§ mukaan tulee varautua ihmisten ja omaisuuden suojaamiseen vaaratilanteissa. Kuuluuko sähkökatko siis vaaratilanteisiin vai olisiko häiriötilanne täsmällisempi ilmaisu? SPEKin näkemyksen mukaan häiriötilanteisiin varautuminen laajentaa huomioitavien asioiden määrää sille tasolle, joka on jo nyt laajalti käytössä pelastussuunnitelmia laadittaessa ja varautumista suunniteltaessa.

Helsingissä 31.5.2021

SUOMEN PELASTUSALAN KESKUSJÄRJESTÖ

Marko Hasari
toimitusjohtaja

Petri Jaatinen
palokuntajohtaja