

20.5.2021

Sisäministeriö
Pelastusosasto
kirjaamo@intermin.fi

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

JOKILAAKSOJEN PELASTUSLAITOKSEN LAUSUNTO PELASTUSLAIN UUDISTAMISEN ESISELVITYSHANKKEEN VALMISTELUJAOSTOJEN ARVIOINTIMUISTIOISTA

Jokilaaksojen alueen pelastustoimen johtokunta on käsitellyt tämän lausunnon kokouksessaan 28.5.2021. Pelastuslaitos ei anna erikseen enää lausuntoa.

Yleistä

Pelastuslain muuttamistarpeiden esiselvityshankkeen tavoitteena oli laatia hallitusohjelman mukainen kokonaisvaltainen selvitys pelastuslain uudistamiseksi. Esiselvityksen ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta asetetaan elokuussa pelastuslain uudistamisen lainsäädäntöhanke, jossa toteutetaan kiireisimmät esiselvityksen aikana esille nousseet uudistamistarpeet.

Seuraavalla hallituskaudella toteutettaneen esiselvityshankkeessa esille tuotuja perusteellisempaa valmistelua ja vaikutusten arviointia edellyttävät pelastuslain muutokset, jolloin on mahdollista tarkastella myös lain rakenteen toimivuutta. Uudistusten toteutus moniportaisesti tulee perustelluksi myös sen vuoksi, että hyvinvointialueuudistus toteutuessaan sitoo käytännössä erittäin suuren osan pelastuslaitosten henkilöstöä, jolloin implementointiin osoitettavat resurssit voivat jäädä liian niukoiksi suurien uudistusten läpivientiin käytännön työssä. Lisäksi nykyinen pelastuslaki asetukseksi on osoittautunut pelastuslaitosten näkökulmasta hyvin toimivaksi säädöskokonaisuudeksi, jonka puitteissa tehokas pelastuslaitosten palvelutuotanto on kyetty ylläpitämään.

Kansalaisten palvelujen yhdenmukaisuus ja yhdenvertaisuus on puhuttanut viime vuosina ollen myös yhtenä perusteena valmisteilla olevaan hyvinvointialueuudistukseen. Pelastuslaitosten toimesta, jossa työssä mm. Jokilaaksojen pelastuslaitos on ollut vahvasti mukana, on Kumppanuusverkoston puitteissa yhteisillä valmisteluilla sekä linjauksilla kyetty edistämään väestön yhdenvertaisuutta palvelutuotannon suunnittelun perusteena huomioiden kuitenkin alueelliset ja paikalliset palvelutarpeet.

Pelastuslain päivityksen tulee edelleen tukea pelastustoimen palvelujen yhdenvertaista saataavuutta kuitenkin niin, että palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa lähtökohtana ovat alueelliset ja paikalliset riskit ja uhat sekä palvelutarpeet. On myös huomioitava, että laajempi yhteiskunnallinen kehitys haastaa pelastustoimen palvelutuotantoa ja sen suorituskykyä tulevaisuudessa entistään voimakkaammin. Lainsäädännön valmistelussa on kyettävä huomioimaan, että Suomessa on hyvin erilaisista lähtökohdista toimivia alueita ja kuntia, mikä edellyttää alueellisten ja myös kunta-kohtaisten erityistarpeiden huomioimista sekä palvelujen mitoituksessa, palvelutasopäätöksissä

unohtamatta pelastustoimen resursointia ja rahoitusta. Tällöin pelastustoimen kansallista suorituskykyä voidaan kehittää ja resursoida tasapainoisesti ja oikeassa suhteessa tosiasialliseen, alueelliseen sekä paikalliseen palvelutarpeeseen nähden.

Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta - muistio

Jaoston työ lähtenyt kentän tunnistamista tarpeista sekä hyvin tunnistanut ne herkkyydet, mitkä liittyvät esimerkiksi eri viranomaisten väliseen yhdyspintaan.

Muistiossa on pitäydytty sellaisissa kysymyksissä, joihin voidaan vaikuttaa pelastuslailla tai jotka liittyvät kiinteästi pelastuslaitosten ohjaus-, neuvonta- ja valvontatyöhön. Muistion mukaan osa asioista on käsitelty muistiossa yksityiskohtaisemmin. Osa tunnistetuista ongelmista on muistion mukaan sellaisia, että niiden osalta sääntelyn muutostarpeiden arviointi ja linjausten tekeminen edellyttävät laajempia selvityksiä kuin mihin valmistelun yhteydessä on ollut mahdollisuus.

Hallinnollisten käytänteiden kuntoon saattaminen on tärkeä lainsäädäntötyön tavoite ja tätä näkökulmaa on muistiossa täysin perustellusti painotettu. Ohjauksessa ja neuvonnassa on aina huomioitava hyvän hallinnon toteutuminen. Muistiossa esitetyt vaatimukset jälkivalvonnan vakioidusta ja laadukkaasta toteutuksesta ovat valvonnan vaikuttavuustavoitteiden näkökulmasta välttämättömiä.

Ympäristöministeriö valmistelee parhaillaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta. Uudistuksessa on tavoitteena muun muassa kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää kuten rakentamisen vastuukysymyksiä, rakennusvalvonnan järjestämistä ja rakentamisen lupajärjestelmää. Kuten muistiossa todetaan, on rakentamisen sääntely varsin yksityiskohtaista. Pelastustoimen yleisluontoisemman lainsäädännön ja erilaisen lain toteutuksen perinteen yhteensovittaminen on tähän astisessa kiinteässä kuntayhteydessä ollut helpompaa kuin mahdollisen hallintouudistuksen jälkeen tulee olemaan. Tarvitaan erityistä herkkyyttä, kun määritetään yhdyspintaa rakennusvalvontaan ja muuhun kunnalliseen yhdyspintaan erityisesti roolien määrittelyn osalta. Voi olla, että erityisesti toimiva työnjako ja selkeä suhde rakennusvalvontaan ja rakennusvalvonnan vastuisin edellyttää rakentamiseen liittyvän yhdyspinnan rakentamista aiempaa tarkkarajaisemmin myös pelastuslaissa. Tämä tarkastelu edellyttää tiivistä ja avointa yhteistyötä kahden keskeisen ministeriön, hyvinvointialueiden pelastusviranomaisten sekä kuntia edustavien tahojen välillä. Hyvinvointialueiden pelastusviranomaisten alueensa rakentamisen ohjaukseen annettavien palveluiden kustannukset on pidettävä jatkossakin maksuttomina suhteessa alueensa kuntiin, mikä on huomioitava pelastuslaitosten kokonaisbudjetissa.

Muistiossa on nostettu esille tarve säätää tarkemmin sammutus- ja pelastustyön järjestelyistä ja muista pelastustoiminnan edellytyksistä, jotta ne otetaan paremmin huomioon rakennuskohteen suunnittelussa ja toteutuksessa sekä kunnossapidossa. Tarkempi sääntely tällä osa-alueella on tärkeää ja kuten muistiossa todetaan, se osaltaan selventäisi pelastuslaitoksen roolia rakentamisen ohjauksessa.

Kuten muistiossa todetaan ovat pelastustien merkitsemisessä ja rakentamisessa alueellisia eroja. Muistiossa ei selkeästi oteta kantaa olisiko pelastuslaitosten raskaiden yksiköiden kulun mahdollistamisen lisäksi tarve turvata ambulanssien ja muiden kevyiden hälytysajoneuvojen pääsy rakennusten vierelle vakioimalla esimerkiksi pelastussuunnittelun sisältöä tämän kysymyksen osalta.

Tiedonsaantioikeuksien ja rekistereiden osalta pelastuslaitosten oikeuksia on vaillinaisesti säädetty. Pelastuslain rekisterisääntely ei nykyisellään kata pelastusviranomaisen kemikaaliturvallisuuslain mukaisia tehtäviä eikä esimerkiksi tarkastuslaitosten toimittamia tietoja paloilmoittimien ja auto-maattisten sammutuslaitteistojen tarkastuksista.

Valvontatietojen lisäksi on säädettävä tarkemmin erilaisten ilmoitusten käsittelyssä ja valvontaviranomaisten välisessä yhteistyössä, kuten lausuntomenettelyissä ja lupaprosesseissa, syntyvien tietojen tallentamisesta. Myös paloturvallisuuden itsearviointilomakkeisiin liittyvät tiedonsaantia ja tietojen tallentamista ja käyttöä koskevat kysymykset on arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa. Pelastuslain 89 §:n 3 momentin 2 kohdassa säädetty oikeus saada muilta viranomaisilta tietoja onnettomuuksien ehkäisyn kannalta erityisistä riskikohteista kattaa ainoastaan 42 §:n 1 momentissa säädetyn pelastuslaitoksen yhteistyötehtävän, ei 42 §:n 2 momentin paloriski-ilmoituksia. Pelastustoimen tehtävien suunnittelua varten saatujen kohdetietojen (ns. kohdekortit) tallentamisesta ja käytöstä olisi säädettävä. Jatkovalmistelussa olisi huomioitava useat muuttuneet lait (mm. tietosuoja, rekisterien ylläpito, saavutettavuus jne.), jotka vaikuttavat rekisterien hallintaa ja ylläpitoon. Voisi olla tarkoituksenmukaista, että pelastuslakiin mahdollisesti tuleva pykälä olisi sellainen, että se mahdollistaisi kaikkiin lainmukaisiin tehtäviin pidettävät rekisterit.

Pelastuslaitoksen hälyttäminen hätäkeskuksen kautta tulisi muistiossa esitetyllä tavalla saada rajoitettua ainoastaan tilanteisiin, joissa hissiin jäänyt on loukkaantunut tai välittömässä vaarassa tai joissa pelastuslaitosta muusta syystä tarvitaan avustamaan pelastustoimenpiteissä.

Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta –jaoston muistiossa esitettyihin johtopäätelmiin on lähtökohtaisesti helppo yhtyä koskien sekä esityksiä että näiden perusteluja. Siten muistio muodostaa hyvän pohjan jatkovalmistelulle.

Pelastustoimintajaos - muistio

Pelastustoimintajaoston tehtävänantoon kuului valmistella pelastustoimea, pelastustoiminnan suunnittelua ja sen tavoitteita koskevat asiat. Jaoston käsittelemiin kysymyksiin liittyy useita yhdyspintoja muihin viranomaisiin, joten kokoonpanoa tulisi jatkovalmistelussa laajentaa. Esimerkiksi pelastuslain soveltamisalan muuttaminen vaatisi laaja käsittelyä myös pelastustoimen ulkopuolella. Joissain tapauksissa jaosto antaa esityksiä pykälämuotoilusta antamatta selkeitä perusteluja sekä pohtimatta mahdollisia vaikutuksia mikä vaikeuttaa muistion sisältämien esitysten arviointia. Jatkossa jaoston työn osa-alueella tulisi painottaa vaikutusarvioita, jotka todellisuudessa ovat kovin paljon laajempia kuin muistiossa esitetyt toteamukset.

On kannatettavaa, että sopimuspalokuntaa koskevissa määritelmässä tulisi huomioida pelastustoimen uudistushankkeen sopimuspalokuntatoiminnan kehittämistä pohtineen työryhmän linjauksia erityisesti koska työryhmässä oli laaja pelastustoimen organisaatioiden edustus.

Tietyvästi vesihuoltolaissa ei enää edellytetä vesihuollon kehittämissuunnitelman laadintaa. Tämän vuoksi pelastuslaitoksien tulisi pyrkiä alueensa kuntien ja vesihuollon toimijoiden kanssa yhteiseen vesihuollon suunnitteluun, jossa huomioidaan sammutusveden saanti vesijohtoverkostoista. Yhteistyörakenteet ja riittävän tarkasti säädetty vastuusuhteet kuntien, vesihuollon toimijoiden ja



hyvinvointialueen pelastustoimen kesken rahoituksen vastuujako huomioiden, tulevat erityisen tärkeäksi pelastustoimen hallinnollisen muutoksen seurauksena.

Jaosto esittää, että sisäministeriölle tulee antaa ohjaus- ja asetuksenantovaltuus hälytysjärjestelyiden valtakunnallisesta yhteensovittamisesta. Nykyisen lain pelastuslaitoksille annettu yhteensovittamisvastuu ei muistion mukaan ole toiminut. Muistiossa tulisi pyrkiä tarkkaan tarvittavien toimenpiteiden perustelujen kuvaamiseen. Tässä tapauksessa esitetyn toteamuksen lisäksi olisi annettava riittävän tarkka kuvaus yhteensovittamisen ongelmista, jolloin arvio ohjaus- ja asetuksenantovaltuuden tarpeellisuudesta voidaan tehdä tietoon perustuen.

Tilanne- ja johtokeskusratkaisujen osalta jaosto viittaa sisäministeriön julkaisuun 21/2018 Ehdotus pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi sekä sisäministeriön julkaisuun 2019:7 Tilannekeskus- ja johtokeskuspalveluiden suorituskykyvaatimukset. Aiemmassa valmistelussa tilanne- ja johtokeskusjärjestelyjen tarkasteluja ovat puoltaneet toiminnalliset perusteet. Muistiossa ei oteta kantaa hyvinvointialueen päivityksellisiin tarpeisiin ja hyvinvointialueen oletettaviin ratkaisuihin mitä voidaan pitää tarkastelun puutteena. Samoin yhteistyö sosiaali- ja terveystoimen kanssa jää muistiossa valitettavasti kuvaamatta. Tilanne- ja johtokeskusten osalta on perusteltua selvittää myös yhteistyömahdollisuudet toimitilajärjestelyissä muiden viranomaisten 24/7 tilanne- ja johtokeskusten osalta.

Lainsäädäntö edellyttää, että pelastustoiminnan tulee olla tehokasta kaikissa tilanteissa. Muistio viittaa tarpeeseen laatia asetus, jolla määritellään palokunnan muodostelmien suorituskyvyt. Muistio viittaa tässä yhteydessä ensihoitoasetukseen, mutta ensihoitoasetuksessa ei tiettävästi ole suorituskykyvaatimuksia siinä merkityksessä, miten jaosto näyttää asian ymmärtävän.

Jaosto esittää, että lainsäädännössä tulisi tarkentaa yleisjohtajuuden määritelmää sekä pelastustoiminnan johtajan roolia yhteen sovittaa eri toimijoita ja toimintaa yleisesti. Yleisjohtajuuden tarkkarajainen määrittely on välttämätöntä ja se tulee toteuttaa laajassa yhteistyössä eri viranomaisten kanssa.

Muistion pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia koskeva osuus ei sisällä riittävän selkeää kuvausta toimivaltuuksista eri toimintatasoilla ja siten sitä koskevaa esitystä olisi syytä syventää liittämällä esitykseen kuvaus johtamisjärjestelmästä ja tavoitteista, joita säädösmuutoksella pyrittäisiin saavuttamaan.

Jaosto toteaa, että kansainvälisen pelastustoiminnan käytännön järjestelyt ovat osoittautuneet riittämättömiksi sekä lakisääteisten velvoitteiden (Laki Pelastusopistosta 21.7.2006/607) että Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämän kansainvälisen avunannon valmiuksien näkökulmasta kuitenkin yksilöimättä ongelmia. Muistion mukaan Pelastusopistolle keskitetyn kansainvälisen pelastustoiminnan yhteydet pelastuslaitosten vastuulla olevaan kotimaan valmiuteen eivät ole riittävällä tasolla (esimerkiksi kapasiteettien käyttö kotimaassa ja pelastuslaitosten henkilöstön hälyttäminen) eikä kansainvälisiä tehtäviä varten kehitettyjä valmiuksia ole kyetty hyödyntämään täysimääräisesti kansallisen valmiuden tukena. Pelastusopisto on suoraan sisäministeriön pelastusosaston tulosohjauksessa ja mahdolliset ongelmien taustatekijät tulosohjauksessa, rahoituksessa, avun hälyttämisen organisoinnissa tms. tulisi muistiossa avoimesti esittää.

Jälkiraivaus ja -vartiointia koskien esitetyt dokumentoinnin tarkentamistavoitteet ovat perusteltuja

ja dokumentoinnin vakiointi myös pelastusviranomaisten toimien osalta on perusteltua. Vastavalla tavalla pelastusviranomaisten on perusteltua yhtenäistää palontutkinnan yhteydessä havaittuista palo- ja henkilöturvallisuusrikkomuksista ilmoittamista. Sen sijaan erillisen pykälän laatiminen pelastustoiminnan, toimintavalmiuksien kehittämisen sekä tuloksellisuuden arvioimiselle osana palontutkintaa ei ole perusteltu, koska nykyinen lainsäädäntö esittää pelastustoiminnan arvioinnin osana perustelluista tutkinnan sisällöistä ja mahdollinen painopisteen ohjaaminen tähän voidaan toteuttaa informaatio-ohjauksen menetelmillä.

Muistiossa vapaaehtoisilla tarkoitetaan vapaaehtoisten pelastuspalvelujärjestöjen nimissä vastikkeettomasti toimivia ja työskenteleviä järjestöön kuulumattomia kansalaisia, jotka ovat vapaaehtoisesti ja korvauksetta sitoutuneet osaksi pelastuslaitosten pelastustoimintaa sekä organisoimatonta ja epämuodollisempaa vapaaehtoistoimintaa suuronnettomuus- tai häiriötilanteissa eli niin kutsuttuja spontaaneja vapaaehtoisia. Vapaaehtoisten hyödyntämistä ei voitane käsitellä erillisinä suorituskykyinä, jolloin useiden toisistaan poikkeavien menettelyjen vuoksi aihealueesta säättäminen on haastavaa.

Tavanomainen tulkinta on, että vapaaehtoiset voisivat osallistua viranomaisten tukemiseen siten, että järjestöt erikseen sovittavalla tavalla huolehtivat vapaaehtoisten osallistumisen muodoista harjoittelusta tilanteenaikaiseen hallintaan asti, jotta viranomaisten kuormitus ei kohtuuttomasti kasvaisi vapaaehtoisten koordinaatiotehtävän yhteydessä.

Jaoston esittämästä poiketen ei ole perusteita säätää pelastustoimen viranomaiselle velvoitetta edistää pelastustoimen tehtävissä käytettävien vapaaehtoisten organisaatioiden toimintaedellytyksiä. Pelastuslaitokset arvioivat tarpeen vapaaehtoisten organisaatioiden käyttöön palvelutuotantoon suunnitellussa sekä valitsevat siinä yhteydessä ne keinot, joilla mahdollisesti tarvittavat vapaaehtoiset organisaatiot voivat viranomaisia tukea. Erityisen harkitsemattomia ovat kirjaukset siitä, että vapaaehtoistoiminnan edistämiseen tähtäävät toimenpiteet tulisi kirjata tavoitteina ja toimenpiteinä pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiin ja toimintasuunnitelmiin.

Palvelutasopäätös on lähtökohtaisesti sopimus palvelutuotannosta, jonka sisällöllisenä perusteluosana on riskianalyysi ja tätä asiakirjakokonaisuuden luonnetta tulee kunnioittaa riippumatta pelastustoimen rahoitusratkaisusta. On myös ymmärrettävä, että sopimuspalokuntatoimintaa koskevat harvaan asutun alueen haasteet eivät ole ratkaistavissa pelkästään toimialakohtaisina kysymyksinä, koska niissä on laajat yhteydet yhteiskunnallisiin kehityslinjoihin.

Sopimuspalokuntaan liittyviä sinänsä perusteltuja kehittämistoimia työturvallisuutta ja terveystarkastuksia pohdittaessa tulisi ottaa huomioon, että sopimuspalokuntatoiminnan taustalla toimivat yhdistykset ovat itsenäisiä kolmannen sektorin toimijoita. Sopimuspalokuntatoiminnan edellytysten kehittäminen ei edellytä pelastuslaitosten ja yhdistysten sopimussisältöjen harmonisointia eikä sellaisen toimenpiteen esittämiseen tosiasiallisesti ole mandaattia. Muistion mukaan sopimuspalokunta- ja vapaaehtoistoiminnan aktiivinen kehittäminen on pelastuslaitoksilta unohtunut. Kyseessä on väittämä, josta on saatava luotettavaa, tutkittua tietoa ennen kuin asiasta laaditaan säädöksiä. Nyt muistiosta ei selviä lähde, johon tämä väittämä perustuu.

Pelastusalan koulutuksesta säädettäessä tarkastelussa on oltava myös Helsingin Pelastuskoulun aseman vakiinnuttaminen. Pelastustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskeva kehitystyö

tulisi asettaa yhdeksi tärkeimmistä säädösvalmistelun painopisteistä, koska sillä on merkittäviä vaikutuksia paitsi harva-alueella käytettävissä oleviin resursseihin myös moniammatillisten yksiköiden hyödyntämismahdollisuuksiin.

Jokilaaksojen alueella on ilmennyt ongelmia päätoimisen, pelastusalan ammattitutkinnon omaavan henkilökunnan saatavuudessa. Syyt siihen ovat hyvinkin moninaisia, mutta yksi keskeisimmistä on riittävä pelastusalan ammattilaisia tuottava koulutuskapasiteetti, josta valtion on vastuutoimijana huolehdittava. Esitämme harkittavaksi, että pelastusalan ammattikoulutusta voisi nykyistä laajemmin toteuttaa alueellisesti, verkostomaisesti hyödyntäen entistä yleisempää monimuoto-opetusta ja monipaikkaista koulutustarjontaa. Monipaikkaisen pelastusalan ammattikoulutuksen palveluntuottajana Pelastusopiston ohjauksessa voisivat olla mukana mm. alueelliset ja paikalliset oppilaitokset sekä ammattikorkeakoulut. Myös pelastuslaitokset voisivat olla osaltaan eräiden koulutusmoduulien osalta palvelun tuottajina Pelastusopistolle.

Pelastustoimen työntekijöiden tiedonsaantioikeuden, tietosuojan ja tietojenkäsittelyn periaatteiden selvittäminen sekä säädösten ajantasaisuus on äärimmäisen tärkeää erityisesti pelastustoimen turvallisuusverkon käyttöveloitteen tuomien uusien vaatimusten vuoksi.

Kokonaisuutta arvioiden voidaan todeta, että jaosto on tunnistanut keskeisiä pelastuslain kehittämistarpeita, mutta valmistelua tulee jatkaa laajalla kokoonpanolla pyrkien erityisesti vaihtoehtoisten säädöstopojen arviointiin sekä perustelujen tietoperustan avaamiseen.

Varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu – muistio

Jokilaaksojen pelastuslaitos näkee tärkeänä, että pelastuslain soveltamisalaa tulisi laajentaa verrattuna nykyiseen lakiin ja väestönsuojelun tehtävät sekä niihin vastuutetut toimijat tulisi määritellä nykyistä pelastuslain 65 §:ä tarkemmin. Lisäksi Geneven yleissopimuksen I lisäpöytäkirjan (SopS 81/1980) 61 artiklan luettelon mukaisten tehtävien koordinaatiovastuu tulisi määritellä kansallisessa lainsäädännössä. Nykyisen lain 64 §:n ja 65 §:n osalta on epäselvää, mihin pelastustoimen viranomaisen väestönsuojelun koordinaatiovastuu rajoittuu.

Nykyisen Väestön suojaamisen strategian (2007) mukaan poikkeusoloissa väestö varaudutaan riskiarvioiden ja uhkatilanteiden mukaisesti suojaamaan olemassa oleviin väestönsuojoihin, mahdollisimman hyvän suojan antaviin sisätiloihin tai evakuoitien avulla. Lain uudistuksessa tulee säätää toimivaltasuhteista ja toimivaltuuksista valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettua väestön siirtämisessä sekä toimivallasta määrätä väestönsuojat käyttökuntoon saatettavaksi.

Siviilivalmiuden käsitettä on käytetty eri yhteyksissä niin lainsäädännössä kuin muissa kansallisissa yhteyksissä. Olisi kuitenkin arvokasta todeta, että kokonaisturvallisuuden sanasto ei määritä termiä suomalaiseseen kontekstiin yksiselitteisellä tavalla, mitä voi pitää esteenä koko hallinnon jakaman käsityksen muodostumiselle termin sisällöstä ja tarkasta käyttötarkoituksesta. On selvää, että siviilivalmiuden käsitteen kuvaaminen käsittekartassa on jatkossa tarpeellista, jotta voidaan tarkasti kuvata määritelmän suhde muihin toiminta-alueita koskeviin määritelmiin.

Määritelmien osalta voidaan kyseenalaistaa myös jatkuvuuden turvaaminen, sillä jää epäselväksi miksi laajassa käytössä olevaa jatkuvuuden hallinnan rinnalle tarvitaan uusi muotoilu.

Väestönsuojelua ja siihen liittyviä velvoitteita koskevan sääntelyn kehittämisen arviointia koskevassa osuudessa pohditaan ratkaisumalleja, joista yksi on erillisen väestönsuojelulain laadinta ja

toinen pelastuslain soveltamisalan huomattava laajentaminen. Kolmas vaihtoehto olisi jaoston mukaan pelastuslain sääntelyn kehittäminen nykypohjalta siten että, se kattaa pelastustoimen koordinaatiovastuulla olevan toiminnallisen kokonaisuuden niin normaaliolojen kuin poikkeusolojen toimintaan liittyvän varautumisen, suorituskyvyt, valmiuden ja yhteistoiminnan. Muistio ei suoraan ota kantaa edellä mainittujen ratkaisujen paremmuuteen, mutta lienee niin että yhteiskunnallisesti mahdollisimman laajan hyväksynnän sekä erityisen selkeyden toisi väestönsuojelua koskevien säädösten kokoaminen omaan lakiinsa.

Pelastustoimella on merkittävä rooli yhteiskunnassa kaikissa turvallisuustilanteissa. Pelastuslain tavoitteeseen esitetty täydennys on perusteltu ja se onnistuneesti varmistaisi, että pelastustoimen järjestelmä huomioi myös onnettomuuksia vaikutuksiltaan vastaavat muut uhat ja yhteiskuntaan haitallisesti vaikuttavat tilanteet. Vastaavasti myös soveltamisalan laajentaminen sekä toimivaltuuksien laajentaminen ovat perusteltuja toimenpiteitä.

Jaoston ajatus uudesta momentista, jonka mukaan oikeus määrätä ihmisiä suojautumaan ja panna toimeen suojaväistö olisi kaikilla pelastusviranomaisilla ja myös muissa kuin pelastustoiminnan yhteydessä havaituissa vaaratilanteissa, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata sisältää voimakkaan henkilöstöpoliittisen ulottuvuuden. On selvää, että evakuointitilanteita ja suojaväistöä koskevien säädösten tarkastelu tulee toteuttaa laajassa viranomaisyhteistyössä.

Jaoston esitys uudeksi Pelastustoimen viranomaisten ja pelastuslaitoksen varautuminen -pykäläksi on sisällöltään asetustasoisena tarkkaa ja siksi vaihtoehtoisen ohjauskeinojen käyttöä olisi tässä yhteydessä perusteltua pohtia.

Pelastuslaitoksilla on merkittävä rooli alueellisesti ja paikallisesti lähes kaikissa nyt tunnistettavissa olevissa turvallisuustilanteissa. Pelastuslain on jatkossakin mahdollistettava ja varmistettava hyvinvointialueen pelastusviranomaisten aktiivinen tuki alueensa kuntien ja kuntayhtymien varautumiseen ja valmiussuunnitteluun. Tukemistehtävä voisi laajentua entistä enemmän myös muiden häiriötilanteiden hallintaan ja tukea voitaisiin antaa myös muille julkisen hallinnon toimijoille. Laajalla mandaatilla mahdollistettaisiin pelastuslaitosten ja kuntien välisen yhteistyön jatkuminen, mikä parantaa paitsi kuntien ja niiden asukkaiden sekä alueen yritysten, mutta myös koko yhteiskunnan kriisivalmiutta.

Yhteiskunnallinen kehitys haastaa laajasti paikallista ja alueellista julkista palvelutuotantoa ja sen resursseja. Pelastuslain uudistuksessa on syytä arvioida pelastusviranomaisten roolin ja virka-avun sekä toimivallan laajentamista siten, että sen avulla voidaan tarvittaessa joustavasti säädösten estämättä tukea paikallisia tai alueellisia viranomaisia joskus hyvinkin paikallisissa häiriötilanteissa. Lisäksi hallitusti suunniteltu laajennus pelastuslaitosten tulevassa tehtäväkentässä varmistaisi, että pelastustoimen järjestelmä huomioi myös vaikutuksiltaan perinteisiä pelastustoimen vastuulla olevia onnettomuuksia vastaavat muut uhat ja yhteiskuntaan paikallisesti tai alueellisesti haitallisesti vaikuttavat tilanteet. Vastaavasti myös soveltamisalan laajentaminen sekä toimivaltuuksien hallittu laajentaminen ovat perusteltuja toimenpiteitä.

Pelastuslain uudistuksessa on huolehdittava, että jatkossakin hyvinvointialueen pelastusviranomaisilla on velvoite tuottaa ja yhteen sovittaa tilanetietoa alueensa kunnille. Jokilaaksojen alueella on pelastuslaitoksemme aloitteesta perustettu 2020 vuoden alussa kuntavetoinen Jokilaaksojen val-



mius- ja turvallisuusfoorumi. Foorumin merkitys tilannekuvan ylläpitämisessä, kuntien välisen tiedonvaihdon kanavana ja varautumisen sekä valmiussuunnittelun kehittämisessä korostui erityisesti Covid-19 pandemian aiheuttamassa tilanteessa. Toimialakohtaisen tilannekuvan tuottamisen ja jakamisen lisäksi pelastustoimelle voidaan rakentaa toimialaa laajempi, alueensa kuntia ja kuntayhtymiä sekä sitä kautta alueensa asukkaita sekä yrityksiä palveleva rooli keskeisenä turvallisuustiedon solmukohtana.

Tiedonsaantioikeuden laajentaminen koskemaan poikkeusoloja varatumista varten tulee arvioida laajassa viranomaisyhteistyössä ja vaikutukset laajasti huomioiden.

Valtion osallistuminen valmiuden ylläpitämiseen tulisi mahdollistaa jaoston kannan mukaisesti siten, että valtion rahoittaman erityiskaluston hankinta tai muu valtakunnallinen toiminta voitaisiin antaa esimerkiksi yhden tai useamman pelastuslaitoksen vastuulle.

Kuten jaosto toteaa, on 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 erilaisia häiriötilanteita. Portaittainen toimenpiteiden säätö turvallisuustilanteen muutoksia heijastaen on hyvä lähtökohta kehittämistyölle ja jaetun ymmärryksen luomiselle myös jatkossa.

Väestönsuojarakentamisen helpotusten myöntäminen

Esitämme perusteellisesti selvitettäväksi, onko pykälässä esitetty menettelytapa osoittautunut käytännössä toimivaksi. Suojien rakentaminen herättää rakentajissa erinäisiä tunteita ja usein suojan rakentamiseen haetaan puhtaasti taloudellisista syistä helpotusta. Aikojen saatossa helpotusten myöntäjänä on ollut aluehallintovirasto (lääninhallitus), ministeriö, pelastuslaitos ja rakennusvalvonta. Valtakunnallisesti helpotukset eivät ole olleet vertailukelpoisia ja tämä aiheuttaa osaltaan alueellista sekä paikallista eriarvoisuutta. Viimeisessä muutoksessa rakennusvalvonta sai lisää valtaa helpotusten myöntämiseen, mutta asianosaista pelastuslaitosta pitää kuulla ennen helpotuksen myöntämistä. Tämä todennäköisesti aiheuttaa entisestään paikallista ja alueellista kirjavuutta rakentamisvelvoitteisiin ja helpotusten käsittelyyn. Tasapuolisen ja yhdenmukaisen kohtelun takaamiseksi helpotukset tulisi käsitellä esimerkiksi yhdessä aluehallintovirastossa.

Ehdotus uudesta velvoitteesta laatia suunnitelma väestönsuojan käyttöönotosta vahvistaa väestönsuojelua ja on siten perusteltu.

Jatkovalmistelussa vaihtoehtoisten ohjauskeinojen arviointi on erityisen perusteltua, sillä esitys olisi lisäämässä merkittävässä määrin hyvin yksityiskohtaista säätelyä.

Lain rakenne ja yhteiset säännökset – muistio

Jaoston valmisteluun erityisen hyvin sopivia säädöksiä ovat esimerkiksi tiedonsaantia, rekistereitä ja muutoksenhakua koskevat säännökset, jotka tulisi lainsäädännössä koota yhteen. Pelastustoimen lakisäateisten tehtävien toteuttamisessa on korostetun tärkeää huolehtia tiedonsaantioikeuksia ja rekistereitä koskevien säädöksiä ajantasaisuudesta.

Yksityiskohtaisempia huomioita

8 §. Ilmoitusvelvollisuus

Nykytila

Kulotuksen suorittajan tulee ilmoittaa kulotuksesta ennakolta pelastuslaitokselle. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös muuta tulenkäyttöä, josta muodostuu merkittävästi savua.

Kommentit:

Ilmoitusvelvollisuus koskee myös muuta tulenkäyttöä, josta muodostuu merkittävästi savua. Merkittävästi savua aiheuttaa tulkinnan varan, jota ei pelastuslaki aukikirjoita.

Jokilaaksojen pelastuslaitoksella asia on määritelty seuraavasti:

*Olkien ja hakkuujätteiden polttamisesta katsotaan syntyvän lain tarkoittama merkittävä savu
Pienimuotoisesta risujen ja oksien polttamisesta ei tarvitse ilmoittaa pelastuslaitokselle, tällä tarkoitetaan nuotion kokoista risunpolttoa, josta ei muodostu merkittävästi savua
Merkittävyyttä voidaan arvioida yleisesti myös siten, että nuotion kokoinen on pieni, mutta juhanuskokon kokoinen on jo merkittävä.*

Kuitenkin ilmoitusvelvollisuudesta voi syntyä omia tulkintoja. Tulisiko merkittävästi sana poistaa.

2 Rakennusten ja toimintojen turvallisuus

2.3 Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus (s. 8)

Pelastuslakiin kirjaus millä tasolla voidaan vaikuttaa:

Esim. loma-asuinrakennus vs. majoitustila poistumisreitit, eli luvitusvaiheen tulkinta vs. käytönaikein valvonta (ilmoitus poikkeamisista on tehtävä rakennusvalvonnalle, mutta ei velvoitetta rakennusluvanmukaisuuden valvontaan)

2.4 Paloturvallisuuslaitteet s. 9

Pelastuslain 14§. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että alkusammutuskaluston hankkimisesta pitäisi pelastuslaissa säätää tarkemmin kuin vain omatoimisen

varautumisen osana. Alkusammutuskaluston vaatimuksista, tasosta ja määrästä tarvittaisiin ohjauksen

ja valvonnan tueksi myös tarkempaa sääntelyä aiempien ympäristöministeriön ohjeiden tilalle.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueen linjaus on hyvä. Jos pelastuslaki säätäisi tarkemmin alkusammutuskaluston määrää ja laatua välttäisiin erilaisista alueellisista tulkinnoista. Valtakunnallisesti rakentavat rakennusliikkeet ovat huomautelleet tulkintaeroista

2.5 Laitteiden kunnossapito s. 10

Pelastuslain 12§. Käsisammuttimien tarkastus- ja huoltoväleistä sekä tarkastuksen ja huollon sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi uudistettavassa laitelaisissa. Nykyisin käsisammuttimien tarkastuksesta ja huollosta säädetään sisäministeriön asetuksessa (917/2005), joka on annettu kumotun pelastuslain (468/2003) ja kumotun laitelain (562/1999) nojalla. Asetus on jätetty voimaan nykyisten lakien siirtymäsäännöksillä.

Pikapalopostien huollosta ja testauksesta keskustellaan lähes jokaisella tarkastuksella, kun käsitellään alkusammutuskalustoa. Koska pikapalopostien testaus- ja huoltoväliä ei ole missään säädetty, pitäisi alkusammutusvälineiden huolto ulottaa koskemaan myös pikapaloposteja, joiden hankkimiseen veloitetaan nimenomaisesti säädöksissä tai jotka hankitaan perustuen viranomaisen lupapäätökseen tai osana yleisempää veloitetta varautua tulipalojen sammuttamiseen.

2.7 Nuohous s. 16

Pelastuslaitoksen tehtävänä on neuvoa ja ohjata kiinteistöjä sekä valvoa nuohousveloitteen noudattamista. Nuohousveloitteen valvonta on käytännössä mahdotonta, kun tieto on kerättävä asiakkailta. Nuohoojat eivät toimita entiseen tapaan ”piirinsä” kokonaistoteumaa ja myös vikailmoitusten määrä on vähentynyt huomattavasti. Edellä mainituista johtuen nuohouksen valvonta on siirrettävä kuluttajalain piiriin.

2.10 Pelastustiet s.20

Pelastuslain 11§. mukaan kiinteistön omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että hälytysajoneuvoille tarkoitetut ajotiet ja muut kulkuyhteydet eli pelastustiet pidetään ajokelpoisina ja esteettöminä ja että ne on merkitty asianmukaisesti. Pelastustielle ei saa pysäköidä ajoneuvoja eikä asettaa muutakaan estettä. Myös maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty pelastusteiden säilyttämisestä ajokelpoisina (167 § 4 mom.).

Jatkovalmistelussa on pelastusteiden mitoituksista ja teknisistä vaatimuksista tarpeellista säätää nykyistä tarkemmin.

2.11 Hoitolaitosten poistumisturvallisuusselvitys s. 21

Pelastuslain 18–21 §:ssä säädetään hoitolaitosten ja palvelu- ja tukiasumisen veloitteesta laatia poistumisturvallisuusselvitys. Poistumisturvallisuusselvityksessä määritellään miten rakennuksen käyttötapa, asukkaiden tai hoidettavien henkilöiden toimintakyky ja muut poistumisturvallisuuteen vaikuttavat tekijät otetaan huomioon tulipaloihin ja muihin vaaratilanteisiin varautumisessa ja poistumisjärjestelyissä.

Poistumisturvallisuusselvitysvelvollisuuden laatimista ja arvioimista koskevan sääntelyn yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi tarvitaan yhteistä ohjeistusta. Lakiin on kirjattava selkeämmin, mitkä kriteerit tulee täyttyä poistumisturvallisuusselvityksen laatimisvelvollisuuden täyttymiseksi. Nyt on liikaa harmaita alueita ja mahdollisuuksia välttää poistumisturvallisuusselvityksen laatimiselta esimerkiksi erottamalla asumis- ja hoivapalvelujen tuottaminen.

2.12 Paloriski-ilmoitus s. 22

Pelastuslain 42 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa

pelastusviranomaiselle, salassapitosäännösten sitä estämättä, toimintansa yhteydessä havaitsemastaan tai muutoin tietoonsa saamastaan ilmeisestä palonvaarasta tai muusta onnettomuusriskistä. Ilmoitusvelvollisuus koskee viranomaisia ja julkisyhteisöjä ja näiden palveluksessa olevaa henkilöstöä sekä hoitolaitoksen ylläpidosta ja palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä huolehtivaa toiminnanharjoittajaa ja tämän palveluksessa olevaa henkilöstöä.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että laissa säädettäisiin mitä toimenpiteitä ilmoitus edellyttää pelastusviranomaiselta. Lisäksi muille viranomaisille pitäisi säätää velvoite osallistua ilmoituksesta seuraavien toimenpiteiden toteutukseen. Laissa pitäisi myös selkeyttää eri viranomaisten roolit. Lisäksi laissa tulisi jotenkin huomioida pientaloihin kohdistuvien ilmoitusprosessien lopettamisen reunaehdot, ettei tapauksista tule pelastusviranomaisten iäisyysprojekteja.

2.13 Yleisötilaisuuksien ja tapahtumien turvallisuus s. 24

Ehdotetaan säädettäväksi kokoontumislaissa yleisötilaisuuden turvallisuussuunnitelmasta, joka sisältää yleisötilaisuuden kannalta keskeiset asiat (kuluttajaturvallisuuden ja pelastussuunnitelman sisällöt). Tilaisuuden järjestäjälle tulee säätää suunnitelman toimitusvelvollisuus nykyisen mallin mukaisesti pelastusviranomaiselle. Pelastuslaissa annettaisiin pelastusviranomaiselle ohjaus- ja neuvontavelvoite turvallisuussuunnitelman sisältöön. Suunnitelma olisi pakollinen kaikkiin ilmoitettaviin yleisötilaisuuksiin ja sen hyväksyy poliisi pelastusviranomaisen lausunnon perusteella.

3 Pelastuslaitoksen valvonta- ja ohjaustehtävä

3.1 Valvontatehtävän sisältö ja toteuttaminen s. 27

Pelastuslain 79 §:n mukaan pelastuslaitoksen on laadittava valvontasuunnitelma valvontatehtävän toteuttamisesta. Valvontasuunnitelmassa on määritettävä suoritettavat palotarkastukset ja muut valvontatoimenpiteet sekä kuvattava, miten valvontasuunnitelman toteutumista arvioidaan. Valvontasuunnitelma on tarkastettava vuosittain. Valvontasuunnitelman mukaisista valvontatoimenpiteistä pelastuslaitos voi periä maksun hyväksymänsä taksan mukaisesti.

Valvontasuunnitelman sisällöstä tulisi säätää pelastuslaissa. Kumppanuusverkostolla on ohje mutta se ei ole ohjannut siihen, että pelastuslaitosten valvontasuunnitelmat olisivat yhdenmukaisia. Pelastuslakiin tulee selkeämmin sisällyttää hallintolain kanssa yhdenmukaiset valvontaprosessit. Lain tulee ohjata siihen, että valvonnan eri tilanteissa asiakkaan oikeudet tulevat luonnollisesti huomioiduksi, ettei valvontatyötä tekevien tarvitse selvittää pelastuslain lisäksi hallintolain vaatimuksia.

3.2 Hyvän hallinnon tavoitteiden toteutuminen s. 29

Pelastuslain 81 §:ssä säädetään korjausmääräyksen antamisesta. Kun viranomainen valvonnan yhteydessä havaitsee puutteita laissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisessa, on ne määrättävä korjattavaksi.

Kumppanuusverkoston valvonnan asiantuntijaverkosto on kuvannut valvonnan prosessin, jossa on huomioitu hallintolain vaatimukset. Säännöksen sisällön tulisi ottaa huomioon asiantuntijaverkoston kuvaaman valvonnan prosessin, jossa puute ei johda suoraan määräyksen antamiseen.

3.4 Rangaistussäätely s. 32

Pelastuslaki (104–106 §). Pelastusviranomaisen eräitä määräyksiä voidaan tehostaa uhkasakolla tai teettämisuhalla. Pelastusrikkomuksesta voidaan määrätä sakkorangaistus.

Nyt ko. pykälissä ovat ne pelastuslain pykälät, joista rangaistusmenettelyn voi ottaa käyttöön. Pitäisikö lakiin lisätä, että mikäli toistuvasti jättää pelastusviranomaisen määräyksiä noudattamatta voidaan tuomita sakkoon?

3.6 Paloturvallisuuden itsearviointi s. 33

Pientalojen itsearviointi on ristiriidassa pelastuslain riskiperustaisen ja laadukkaan valvonnan vaatimuksen kanssa. Eikä itsearviointi ole edes valvontaa sanan varsinaisessa merkityksessä. Poistetaan pelastusviranomaiselta pientalojen valvontavelvollisuus ja korvataan esim. säännönmukaisella turvallisuustiedottamisella.

Pelastuslain 42§:n ja viranomaisyhteistyön edelleen kehittämällä asumisen riskiperustainen valvonta toteutuisi paremmin. Säännöllisillä tiedotus ja valistuskampanjoilla ns. normiasumisen turvallisuutta pystytään todennäköisesti edistämään yhtä tehokkaasti kuin keräämällä lomakkeita kymmenen vuoden välein.

3.8 Aluehallintovirastojen arviointi pelastuslaitosten valvonnasta s. 34

Aluehallintoviranomaisten valvonta keskittyy edelleen valvonnan määrään. Määrän sijasta tulisi keskittyä valvonnan riskiperusteisuuteen ja laatuun. Pelastuslaitos on velvollinen toimittamaan valvontasuunnitelman aluehallintoviranomaiselle tiedoksi, mutta pelastuslaitokselle ei tule mitään tietoa siitä, miten valvontasuunnitelma käsitellään.

5 Pelastuslain rajapinnat ja kytkennät muun lainsäädännön kanssa

5.1.2 Pelastuslaitosten rooli rakentamisen ohjauksessa s. 40

Roolien selkeytys tärkeää. Pelastuslain kautta pelastusviranomaiselle saatava lain tuoma mandaatti osallistua rakentamisen ohjaamiseen, ilman toisen viranomaisen harkinnanvaraista pyyntöä. Pelastuslakiin kirjaus, milloin vähintään annetaan lausunto rakennushankkeesta ja mikä on lausunnon merkitys ja miten se kirjataan lupapäätökseen, koska rakennusvalvontojen osaaminen, käytännöt ja tulkinnat vaihtelevat.

Pelastuslaitos huomauttaa, että käytönaikaisessa valvonnassa hankala puuttua, jos puutteet hyväksytyt rakennusvaiheessa (pelkkä ”Pelastusviranomaisen antamia ohjeita noudatettava” -maininta lupaehtoisissa ei riitä, vaan korjaukset tulisi löytyä leimatuista suunnitelmista/päätöksestä)

5.1.3 Rakennuksen käyttöönotto s. 41

Pelastuslakiin kirjaus milloin vähintään pelastusviranomaisen osallistuu mukaan rakennuksen käyttöönottokatselmukseen (esim. jos annettu lausunto), koska kuntien rakennusvalvontojen käytännöt vaihtelevat.

5.1.4 Väestönsuojien rakentaminen s. 42

Rakennusvalvonnan roolia tulisi korostaa, koska heillä päätösvalta ja vastuu. Rakennusvalvonnalla on usein epätietoisuutta tästä. Pelastuslaitosten rooli rakennuslupavaiheessa on toimia lausunnon antajana.

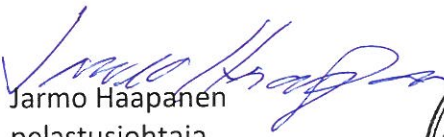
Prosessi kaipaa selkeytystä, koska MRL:n alainen viranomaisen ratkaisee väestönsuoja-asiat, jotka ovat pelastuslain alla, tulkinnat vaihtelee, esim. väestönsuojan koon laskeminen VNa 408/2011:sta prosenttimitoitus ja MRL:sta kerrosala.

Tilanne on ristiriitainen koska pelastusviranomaisen ei valvo vss:n rakentamisvelvoitteen toteutumisesta, mutta on "velvollisuus" velvoittaa oikaisemaan väestönsuojan rakentamisvelvoitteen laiminlyönti (PeL 105 §).

5.1.5 Pelastustoimen hallintouudistus s. 43

Pelastuslaitoksen rakentamisenohjaukseen annettavien palveluiden kustannukset huomioitava pelastuslaitoksen kokonaisbudjetissa. Hallintorakennemuutoksen kustannuksia ei tule siirtää asiakkaan maksettavaksi.

JOKILAAKSOJEN PELASTUSLAITOS


Jarmo Haapanen
pelastusjohtaja

