



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Promemoria

30.3.2021

SM050:00/2019
SMDno-2019-2078

Förstudie till en reform av räddningslagen – Sektion 2: Förebyggande av olyckor samt tillsyn

Innehåll

1 Inledning	5
1.1 Promemorians innehåll och syfte	5
1.2 Regleringens struktur	6
2 Byggnadernas och funktionernas säkerhet	7
2.1 Allmänna synpunkter	7
2.2 Egen beredskap och räddningsplaner	8
2.3 Byggnadernas brand- och utrymningssäkerhet	9
2.4 Brandsäkerhetsanordningar	10
2.5 Underhåll av anordningar	11
2.6 Anskaffnings- och underhållsansvar för brandvarnare	11
2.7 Sotning	12
2.8 Underhåll av ventilationsanordningar	18
2.9 Förutsättningar för räddningsverksamheten i byggnaden	21
2.10 Räddningsvägar	22
2.11 Utredning om utrymningssäkerheten i vårdinrättningar	23
2.12 Anmälan om brandrisk	22
2.13 Säkerhet vid offentliga tillställningar och evenemang	26
2.14 Förbudet att göra upp öppen eld	27
3 Räddningsverkets tillsyns- och styrningsuppgift	28
3.1 Tillsynsuppgiftens innehåll och genomförande	28
3.2 Uppfyllande av målen med god förvaltning	31
3.3 Befogenheter	32
3.4 Straffbestämmelser	32
3.5 Avgifter för tillsyn	34
3.6 Självutvärdering av brandsäkerheten	35
3.7 Tillsyn över försvarsmaktens objekt	35
3.8 Regionförvaltningsverkens bedömning av räddningsverkens tillsyn	35
3.9 Utvecklingsbehov	36
4 Diverse frågor	38
4.1 Rätt att få uppgifter samt register	38
4.2 Avgiftsbelagda felaktiga brandlarm från automatiska brandlarmanläggningar	38
4.3 Avgiftsbelagda hisslarm	40
4.4 Erkännande av sotares yrkeskvalifikationer	41
5 Räddningslagens beröringspunkter med och kopplingar till annan lagstiftning	42
5.1 Räddningslagens förhållande till regleringen av byggandet	42
5.1.1 Lagstiftningens grunder	42
5.1.2 Räddningsverkens roll vid styrningen av byggandet	42

5.1.3 Ibruktagande av byggnader	43
5.1.4 Inrättande av skyddsrum	44
5.1.5 Förvaltningsreform inom räddningsväsendet	44
5.1.6 Behov att utveckla regleringen	45
5.2 Kemikaliesäkerhetslagen	46
5.3 Konsument säkerhetslagen	47
5.4 Andra författningar	47
6 Förslagen i sammandrag	50
Bilagor	51
Annat bakgrundsmaterial	52

1 Inledning

1.1 Promemorians innehåll och syfte

Syftet med denna promemoria är att beskriva nuläget av bestämmelserna om förebyggandet av olyckor, byggnadernas och funktionernas säkerhet samt om ordnandet av tillsynen i räddningslagen (379/2011) och bedöma behovet att revidera bestämmelserna. Promemorian koncentrerar sig på sådana frågor som kan påverkas genom räddningslagen eller som har nära anknytning till räddningsverkens styrnings-, rådgivnings- och tillsynsarbete.

I kapitel 2 av promemorian behandlas räddningslagens bestämmelser om byggnadernas och funktionernas säkerhet, i kapitel 3 räddningsverkens tillsyns- och styrningsuppgift och i kapitel 4 vissa andra ärenden i anknytning till dessa. I kapitel 5 behandlas räddningslagens förhållande till den övriga regleringen. Kapitel 6 innehåller en sammanfattning av förslagen.

Under beredningen har som material använts information som har producerats i olika projekt och arbetsgrupper om verksamhetens nuläge och om utvecklingsbehoven. Syftet har varit att identifiera problem i anknytning till regleringen. I promemorian presenteras inte detaljerade regleringslösningar utan närmast olika synpunkter om behovet att revidera regleringen. Ändringarnas syften och effekter har bedömts preliminärt. Under vidareberedningen måste det göras en omfattande bedömning av effekterna och alternativa sätt att genomföra reformen.

Vissa frågor behandlas mer detaljerat i promemorian. En del av de identifierade problemen är sådana att bedömningen av behovet att revidera regleringen och utarbetandet av riktlinjerna om dem kräver mer omfattande utredningar än det i det här sammangänget har varit möjligt att göra. I promemorian har inte heller bedömts några frågor gällande utvecklingen av räddningsverkens verksamhet. På inrikesministeriet finns på gång ett projekt gällande räddningsväsendets och den civila beredskapens prestationsförmåga och planeringsgrunder, som bland annat behandlar behoven att utveckla räddningsverkens tillsynsarbete.

Under beredningen har det inte varit möjligt att ordna mer omfattande hörandetillfällen, vilket innebär att de uppskattningar och slutsatser som presenterats i promemorian ska kompletteras på basis av remissbehandlingen. Under remissbehandlingen kan även sådana problem eller teman som inte har behandlats i denna promemoria och som bör beaktas under vidareberedningen komma fram.

Promemorian har beretts i sektionen för förebyggande av olyckor och tillsyn, vars mandatperiod var 8.2.2020–31.3.2021. Sektionen hade nio sammanträden. Protokollen och materialet från sammanträdena har sparats i statsrådets projektfönster¹.

Sektionens medlemmar var:

- Kirsi Rajaniemi, konsultativ tjänsteman, inrikesministeriets räddningsavdelning (ordförande)
- Jaana Rajakko, överingenjör, inrikesministeriets räddningsavdelning
- Veli-Pekka Hautamäki, räddningsöverinspektör (till 31.5.2020), Linda Viitala, ledande expert (1.6.–30.9.2020), Annika Parsons, lagstiftningsråd (från 1.10.2020), inrikesministeriets räddningsavdelning
- Sanna-Mari Karjalainen, ledande expert (till 9.10.2020), suppleant Emilia Tiuttu, specialsakkunnig, (medlem från 10.10.2020), arbets- och näringsministeriet
- Sari Rapinoja, lagstiftningsråd, suppleant Jorma Jantunen, byggnadsråd, miljöministeriet
- Peter Johansson, räddningsdirektör, suppleant Tomi Pursiainen, riskhanteringschef, räddningsverkens partnernetverk

¹ Förstudie till en reform av räddningslagen, projektnummer SM050:00/2019.

- Jukka Kero, chefsekonom, suppleant Virpi Hienonen, äldre lagstiftningsexpert, Finlands Fastighetsförbund rf
- Petri Mero, ledande expert, Finans Finland rf
- Minna Mättö, jurist (till 25.3.2020), Antti Salonen, jurist (från 26.3.2020), suppleant Paavo Taipale, chef för samhällstekniken, Finlands Kommunförbund rf
- Kari Telaranta, ledande expert, Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland rf.

1.2 Regleringens struktur

Den gällande räddningslagen är från 2011. Då gjordes det inga större ändringar i lagens tillämpningsområde eller innehåll utan de viktigaste ändringarna gällde regleringen av räddningsverkets tillsynsuppgift, när det övergicks från verksamhet som baserar sig på brandinspektioner till tillsyn som baserar sig på riskbedömningar. Efter att lagen stiftades har det gjorts flera ändringar i den. När det gäller bestämmelserna om förebyggandet av olyckor och om tillsynen är ändringarna gällande sotning från 2019 av betydelse (1078/2018).

I räddningslagen från 2011 klarades lagens struktur så att de olika parternas skyldigheter är lättare att gestalta. De allmänna skyldigheter som gäller alla samlades i kapitel 2. Bestämmelserna är av äldre ursprung och har i någon form funnits med i författningar som var i kraft före räddningslagen. I den nuvarande lagen reviderades skyldigheternas innehåll något och språkdräkten justerades. Säkerhetskraven och skyldigheterna gällande byggnader och funktioner har samlats i kapitel 3. Bestämmelserna om sotningstjänster finns i kapitel 9 och om räddningsväsendets tillsynsuppgifter i kapitel 12. Därtill finns det bestämmelser om samverkan i räddningsväsendets uppgifter i kapitel 6.

Den gällande lagen har i princip fungerat väl och större revideringsbehov har förekommit närmast när myndigheternas verksamhetsmetoder utvecklas samt i förhållande till ändringar i den övriga lagstiftningen. I olika projekt har det lyfts fram ändringsbehov gällande enskilda paragrafer eller helheter, och dessa har i huvudsak gällt klarläggandet av bestämmelserna och enhetligandet av tillämpningspraxis. I projekten har även nya regleringsbehov presenterats.

I räddningslagen finns kraven och skyldigheterna i huvudsak på en rätt allmän nivå, och samma bestämmelser gäller en stor grupp aktörer av olika storlekar och typer. Till exempel skyldigheten till egen beredskap (14 §) gäller såväl bostadshus som industri- och affärsfastigheter med samma innehåll. Det finns också rätt litet reglering på förordningsnivån.

Regeringens allmänna natur möjliggör flexibel tillämpning från fall till fall och lösningar av olika slag för att uppfylla kraven. Den allmänna naturen har dock även lett till tolkningsproblem och oenhetlig myndighetspraxis.

Enligt räddningslagen har räddningsväsendet en omfattande styrnings- och rådgivningsuppgift (27 § 2 mom. 1 punkten). Traditionellt har byggnadernas brandsäkerhet framhävts, vilket även har på ett sätt omfattat andra frågor än skyldigheterna enligt räddningslagen. Det finns inga närmare bestämmelser om styrnings- och rådgivningsuppgiftens innehåll och allokering, men rådgivning i anknytning till upprättandet av en räddningsplan nämns uttryckligen i statsrådets förordning om räddningsväsendet (407/2011, 2 §).

Myndigheten kan ge anvisningar som stöd för sin lagstadgade uppgift utan att detta separat nämns i lag.² Anvisningen kan till exempel innehålla råd om genomförandet av en viss sak eller rekommendationer för bästa praxis. Anvisningen ska dock till sitt innehåll och till sin ordalydelse vara sådan att det inte uppstår en sådan uppfattning att den är lagligt bindande.

För att främja en enhetligare tillämpning av lagen har det inom räddningsverkens partnersätverk utarbetats gemensamma verksamhetsmetoder och anvisningar. Sådana anvisningar finns bland annat

² Om detta finns grundlagsutskottets rättspraxis (GrUU 6/2003 rd, 20/2004 rd och 30/2005 rd).

om innehållet av tillsynsplanen, räddningsplanen för offentliga tillställningar och om anmälningar enligt lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005, nedan *kemikaliesäkerhetslagen*). Anvisningarna och blanketterna har vanligen publicerats på partner nätverkets webbplats, en del också på räddningsverkens webbplatser som sådana eller som bearbetade. Räddningsverk har även upprättat egna tillsyns- och andra anvisningar.

Även olika organisationer har upprättat anvisningar som stöd för tillämpningen av räddningslagen, i synnerhet Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland SPEK.

2 Byggnadernas och funktionernas säkerhet

2.1 Allmänna synpunkter

I räddningslagen finns bestämmelser om byggnadernas säkerhet under användningen. Majoriteten av kraven, i synnerhet de som gäller brand- och utrymningssäkerheten, har nära anknytning till bestämmelserna om byggande, som fastställer grundnivån för kraven gällande nybyggen och renovering. En central bestämmelse är miljöministeriets förordning om byggnaders brandsäkerhet (848/2017, nedan *byggnadernas brandsäkerhetsförordning*), som utfärdats med stöd av markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

Miljöministeriet förbereder för närvarande en totalreform av markanvändnings- och bygglagen.³ Syftet med reformen är att bland annat utveckla styrningssystemet gällande byggandet, till exempel livscykel tankandet, ansvarsfrågorna inom byggandet, ordnandet av byggnadstillsynen och tillståndssystemet för byggande.

I motsats till räddningslagen är bestämmelserna om byggande mycket noga och detaljerade. Bestämmelserna om byggande är i regel bundna till byggnadens användningssyfte, och kraven gällande ett enskilt byggföremål har specificerats i beslutet om bygglovet.

I räddningslagen 2011 klarlades förhållandet mellan kraven i räddningslagen och byggnadslagstiftningen dock utan till exempel direkta hänvisningar till det att kravnivån för vissa brandsäkerhetsfrågor skulle basera sig på byggbestämmelserna eller det beviljade bygglovet. När till exempel brand- och utrymningssäkerheten i en byggnad enligt 9 § i räddningslagen ska vara i sådant skick att risken för att en eldsvåda uppstår är liten, är det i princip byggbestämmelserna som avgör vad som anses vara tillräckligt. Bestämmelsen ansågs vara nödvändig, eftersom räddningsmyndigheten inte har direkt befogenhet att på basis av byggbestämmelserna utfärda renoveringsföreskrifter gällande en byggnads brandsäkerhet.

I kapitel 3 i räddningslagen har kravnivån i en del bestämmelser tydligare kopplats med byggnadens användning. Som exempel kan nämnas 14 § om egen beredskap, enligt vilken brand- och utrymningssäkerheten ska vara tillräcklig med tanke på byggnadens nuvarande användning och den verksamhet som bedrivs i byggnaden. Bestämmelsen riktas inte så mycket till byggnaden utan till byggnadens förhållanden, och den tillräckliga nivån kan även uppnås genom organisatoriska åtgärder. Om brand- och utrymningssäkerhetens nivå inte motsvarar de krav som verksamheten i byggnaden ställer, uppfylls kraven enligt räddningslagen inte även om själva byggnaden överensstämde med bygglovet. Detta påverkas även av de strukturella ändringar som gjorts under byggnadens livscykel och verksamhetens gradvisa förändring, dvs. också byggnadens och utrymmenas användningssyfte kan ha ändrats flera gånger.

Räddningsverket kan i samband med tillsynen upptäcka att utrymmen i byggnaden används i strid med det användningssyfte som har nämnts i bygglovet. Byggnadstillsynen underrättas vanligen enligt 81 § 2 mom. i räddningslagen om dessa iakttagelser, och den bedömer sedan vilka åtgärder som behöver

³ Miljöministeriet. Totalreformen av markanvändnings- och bygglagen. Projektnummer YM014:00/2018.

vidtas. Räddningsverkets tillsynsverksamhet omfattar inte i övervakningen av att byggnaden överensstämmer med bygglovet.

Slutsatser

Det är nödvändigt att i räddningslagen klarlägga kravens förhållande till byggbestämmelserna samt specificera vilka av byggnadernas säkerhetskrav som hör till räddningslagens tillämpningsområde, när det gäller antingen ställandet av kraven eller genomförandet av kraven och underhållet.

Det är nödvändigt att klarlägga kraven om byggnadernas brand- och utrymningssäkerhet i räddningslagen, bestämmelsernas struktur och allokeringen av skyldigheterna på så sätt att de bildar en konsekvent helhet. I dagens läge framhävs ofta enskilda noggrannare krav i såväl regleringen som i verkställandet och tillsynen.

2.2 Egen beredskap och räddningsplaner

I regleringen om byggnadernas och funktionernas säkerhet framhävs kravet på egen beredskap (14 §), vars genomförande stöds av andra mer detaljerade krav. Egen beredskap omfattar åtgärder som syftar till att förebygga olyckor och farliga situationer samt beredskapen att agera, när olyckor äger rum.

Upprättandet av en räddningsplan ansluter sig till kravet på egen beredskap. Enligt bestämmelserna är det byggnadens eller objektet innehavare som är ansvarig för detta. I förordningen föreskrivs på ett omfattande sätt vilka aktörer som omfattas av dokumenteringsskyldigheten (407/2011, 1 §). När skyldigheten har allokerats, har syftet varit att utnyttja definitionerna och begränsningarna i den övriga relevanta regleringen, när det gäller till exempel inkvarteringslokaler och affärer.

I en räddningsplan dokumenteras det hur och med vilka åtgärder skyldigheten till egen beredskap genomförs i fastigheten och i dess olika funktioner. Det finns anvisningar, blanketter och bland annat webbtjänster som kan utnyttjas när räddningsplanen upprättas. De har producerats av räddningsverk och organisationer, men det finns också gott om kommersiella tjänster. Innehållet och kvaliteten av materialet och tjänsterna varierar dock mycket.

Skyldigheten att upprätta en räddningsplan är väl känd men det finns ingen samlad information om hur skyldigheten har genomförts. När det gäller bostadsbyggnader har frågan bland annat utretts genom förfrågningar. Enligt en utredning av SPEK⁴ har räddningsplaner för bostadsbyggnader upprättats i stor omfattning, men de uppdateras inte nödvändigtvis. En annan brist är att processen med räddningsplanering för få husbolag är en kontinuerlig process som också innehåller säkerhetsåtgärder och kommunikation gentemot invånarna. Räddningsplaneringen är ofta bara ett dokument som inte genomförs i praktiken.

Skyldigheten att upprätta en räddningsplan gäller aktörer av mycket olika slag som har olika verksamhetsomgivningar, och också bestämmelserna om ansvaret för anordnandet av verksamheten varierar. Med tanke på utvecklingen av räddningsplaneringen har SPEK föreslagit att bestämmelserna borde differentieras och att det till exempel ska föreskrivas separat om kraven på räddningsplaneringen på arbetsplatser och i bostadsfastigheter, eftersom syftet med räddningsplaneringen och dess karaktär i dem är annorlunda.

SPEK har vidare föreslagit att räddningsplaneringen och upprättandet av byggnadernas brand- och utrymningssäkerhet bättre än nu borde kopplas med den övriga regleringen om bostädernas användning och underhåll, till exempel lagen om bostadsaktiebolag (1599/2009) och lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995). Kopplingen till byggnadens bruks- och serviceanvisningar samt till fastighetens underhållsbehovsutredning skulle bidra till att säkerhetsbehoven regelbundet kartläggs och att invånarna eventuellt informeras bättre om dem.

Säkerhetsserviceområdet inom räddningsverkens partnernetverk har föreslagit att även byggandens ägare ska vara ansvarig för upprättandet av räddningsplanen och för åtgärderna, när det enligt

⁴ Laurikainen, Heikki 2013. Selvitys asuinrakennusten pelastussuunnittelusta.

nuvarande bestämmelser bara är byggandens innehavare som är ansvarig. I lagen borde verkställandet av räddningsplanen framhåvas. Dessutom behövs det mer detaljerade bestämmelser om räddningsplanens innehåll när det gäller bland annat riskbedömningen. När elektroniska system utvecklas, kunde räddningsplaneringen kopplas med självbedömningen av brandsäkerheten, vilket borde beaktas i lagstiftningen.

Egen beredskap och räddningsplaner har även behandlats i promemorian av sektionen för beredskap för undantagsförhållanden och befolkningsskydd.

Slutsatser

Det behövs en klarläggning och komplettering av bestämmelserna om egen beredskap och räddningsplanering. Under vidareberedningen ska det noggrannare utredas bland annat om bestämmelserna gällande bostadsbyggnader och andra byggnader kunde särskiljas, om riskerna och tillbud kunde bedömas enligt objektet och verksamhetens natur samt om räddningsplaneringen för bostadsbyggnader kunde kopplas med den övriga regleringen.

2.3 Byggnadernas brand- och utrymnings säkerhet

9 § 1 mom. i räddningslagen omfattar kraven gällande brand- och utrymnings säkerhet, som måste iakttagas i byggnader och i deras omgivning. I den nuvarande räddningslagen begränsades regleringen tydligare än tidigare att gälla säkerheten under byggnadens användning. Därtill framhövdes utrymnings säkerheten och förutsättningarna för räddningsverksamheten. För skyldigheterna svarar byggnadens ägare, innehavare och verksamhetsidkare, alla förde frågor som de har bestämmanderätt över.

Enligt 9 § 2 mom. i räddningslagen får lättantändligt material inte förvaras på vindar, i källare eller under eller i omedelbar närhet av byggnader, om det innebär risk för att eldsvåda uppstår eller sprids. Det har alltid funnits en motsvarande bestämmelse i lagen, men den leder alltjämt till många tillämpningsfrågor. En allmän fråga är till exempel det hur ved kan förvaras på gården av småhus.

Handhavandet av utrymnings säkerheten kompletteras av kravet i 10 § 1 mom. om att utgångarna och vägen är framkomliga och fria från hinder och även i övrigt i sådant skick att de kan användas säkert och effektivt. Därtill är det förbjudet enligt 10 § 2 mom. att förvara saker i byggnadernas utgångar. Om märkningen och belysningen av utgångar och vägen föreskrivs i 3 mom. Närmare bestämmelser om märkningen och belysningen av byggnadernas utgångar finns i inrikesministeriets förordning (805/2005), som trädde i kraft den 1 januari 2006. Förordningen har utfärdats med stöd av den upphävda räddningslagen (468/2003) och den upphävda lagen om de tekniska kraven på anordningar inom räddningsväsendet och brandsäkerheten för produkter (562/1999) och lämnats i kraft genom de nuvarande lagarnas övergångsbestämmelser. Bedömningen av behovet att revidera förordningen ingår i den reform av lagen om anordningar inom räddningsväsendet som är på gång.⁵

Förbudet att förvara saker vid utgången är mycket gammalt. Syftet med förbudet är att se till att utgången inte är blockerad med tanke på utrymningen och räddningsverksamheten samt hindra att det i utgången finns extra brandbörda. Förbudet är absolut, och räddningsmyndigheten har inte getts någon rätt att tillåta annat. I motiveringarna till regeringens proposition har specificerats att det med förvaringen av varor dock inte avses sedvanliga anslagstavlor, tröskelmattor eller dörrprydnader.

När det gäller förbudet att förvara varor medför tillämpningssituationernas omfattning och variation frågor av många slag som ska lösas. Ofta är dessa saker som kan tas i beaktande i nya byggnader redan under planeringsfasen till exempel genom att bygga mera lagerutrymmen. I gamla byggnader är lösningsmöjligheterna ofta mer begränsade.

Nya tillämpningsfrågor är till exempel placeringen av postlådor och paketautomater i trappgången eller de gemensamma utrymmena av ett höghus, laddandet av elcyklar i cykellager, placeringen av elbilars

⁵ Inrikesministeriet. Reform av lagen om anordningar inom räddningsväsendet. Projektnummer SM036:00/2017.

laddningspunkter samt brandsäkerhetskraven på avfallshanteringsutrymmen och -kärnen när sorteringsskyldigheten till separat avfall utvidgas. Förvaringen av rullstolar och andra hjälpmedel i höghusens trappgångar har å andra sidan lyfts fram som en jämställdhetsfråga.

Om placeringen av postlådor i trappgången har det i motiveringspromemorian till byggnadernas brandsäkerhetsförordning konstaterats att det i nybyggen i det utrymme som har reserverats för utgång kan placeras postlådor och de kan redan installeras i byggnadsskedet. Installeringen i en existerande byggnad förutsätter ett beslut av husbolaget, i vilket man måste ta hänsyn till exempel till byggnadsskyddsregleringen och utrymningssäkerheten. På motsvarande sätt kunde man bedöma i vilka situationer och på vilka förutsättningar även annan förvaring och i synnerhet placeringen av tekniskt redskap av olika slag, till exempel paket- och distributionsautomater, i trappuppgången kunde vara möjligt.

9 och 10 § i räddningslagen har nära anslutning till bestämmelserna om byggandet, till vilka man ofta hänför sig, när det gäller kravens närmare innehåll. Mer detaljerade krav härleds i synnerhet från byggnadernas brandsäkerhetsförordning och ofta även från praxis, som också delvis ingår i anvisningar till byggnadsinspektioner och räddningsverk. Sådana saker är till exempel i anslutning till begränsandet av spridningen av en brand placeringen av avfallskärl på byggnadernas gårdar eller förvaringen av bildäck i garage.

Slutsatser

Under vidareberedningen ska man bedöma om det är nödvändigt att ytterligare specificera 9 och 10 § i räddningslagen, antingen i lagen eller med krav på förordningsnivån för att klarlägga och enhetliga tillämpningspraxisen. Även förhållandet med bestämmelserna om byggande ska klarläggas.

2.4 Brandsäkerhetsanordningar

Brandsäkerhetsanordningar, till exempel brandvarnare, automatiska släckningsanläggningar och rökläktar, installeras i byggnaden ofta på basis av byggnadernas brandsäkerhetsförordning och tillståndsförfarandet för byggande. I räddningslagen finns enbart bestämmelser om brandvarnare (behandlas under punkt 2.6) samt om märkningen och belysningen av utrymningsvägar.

Bestämmelserna om brandsäkerhetsanordningar ansluter sig nära till lagen om anordningar inom räddningsväsendet (10/2007, nedan *anordningslagen*). I anordningslagen föreskrivs bland annat om produktkraven gällande brandsäkerhetsanordningar, genomförandet av brandvarnare och automatiska släckningsanläggningar som installeras i byggnader samt om besiktnings- och underhållsarbeten av handbrandsläckare. En revidering av anordningslagen och de förordningar som utfärdats med stöd av den är på gång⁶.

En kolmonoxidvarnare är en anordning som liknar en brandvarnare, men deras anskaffande är enligt bestämmelserna inte obligatoriskt hos oss och inte heller i de flesta andra länder, i motsats till brandvarnare. Myndigheterna rekommenderar kolmonoxidvarnare i synnerhet i bostäder med eldstad samt i utrymmen i vilka gasol används och där det därför finns en risk för kolmonoxidförgiftning. I de tidigare beredningarna av räddningslagen har man på basis av bedömningen av koldioxidvarnarnas effekt och kostnader kommit till den slutsatsen att det inte är ändamålsenligt att föreskriva att de ska vara obligatoriska i bostäder. Vid förebyggandet av risken för koldioxidförgiftning har den korrekta användningen spjället till rökkanalen ansetts vara en mer betydande åtgärd än en koldioxidvarnare. Byggbestämmelserna tar hänsyn till säkrandet av rökgasernas avlägsnande.

Enligt Säkerhets- och kemikalieverkets (Tukes) förfrågning om varuflöden kom det 2019 sammanlagt 46 000 kolmonoxidvarnare på marknaden, när det motsvarande antalet brandvarnare var 750 000. På basis av dessa mängder och byggnadsuppgifter har det uppskattats att en koldioxidvarnare har skaffats till cirka 10–20 procent av bostäder med eldstad. En koldioxidvarnare kostar cirka 40–50 euro, vilket

⁶ Inrikesministeriet. Reform av lagen om anordningar inom räddningsväsendet. Projektnummer SM036:00/2017.

betyder att om en sådan blev obligatorisk, skulle anskaffningskostnaderna uppskattningsvis vara 50–100 miljoner euro beroende på om det behövs en eller flera varnare i en bostad. En koldioxidvarnarens användningstid är cirka fem år, vilket betyder att det inte är fråga om en anskaffningskostnad av engångskaraktär.

Enligt skyldigheten till egen beredskap i 14 § i räddningslagen ska man i byggnader och på offentliga tillställningar bereda sig på att släcka eldsvådor. Åtgärderna, till exempel fastställandet och anskaffningen av den primärsläckningsutrustning som behövs, ska vidtas av ägaren och innehavaren till byggnaden samt av verksamhetsidkaren. Med primärsläckningsutrustning avses handbrandsläckare, släckningsfiltar och andra motsvarande bärbara produkter som används manuellt och som är avsedda för att släcka eldsvådor i deras första skeden. Också en mobil släckningskärra och snabbbrandposter som installeras i byggnaden betraktas som primärsläckningsutrustning.

Det finns bestämmelser om släckningen av bränder även i andra författningar. Enligt 45 § i arbetarskyddslagen (738/2002) ska arbetsplatsen utrustas med nödvändiga larm- och brandsäkerhetsanordningar, när arbetsförhållandena kräver det. I jord- och skogsbruksministeriets förordning om brandtekniska krav för byggnader som understöds (265/2019) förutsätts det att räddningsplanen särskilt ska nämna de anordningar som behövs för primärsläckningen. Enligt 73 § i kemikaliesäkerhetslagen ska en produktionsanläggnings primärsläckningsberedskap vara sådan att släckningen är möjlig och spridningen av elden kan hindras vid en brand.

I bestämmelserna om byggandet förutsätts det inte längre att en byggnad ska förses med primärsläckningsutrustning. I samband med beredningen av byggnadernas brandsäkerhetsförordning konstaterades det att det i den tidigare bestämmelsen (Finlands byggbestämmelsesamling del E1 Byggnadernas brandsäkerhet (2011), punkt 11.5.1) fanns ett allmänt krav på att byggnaden vid behov ska förses med ändamålsenlig primärsläckningsutrustning, som överlappar med skyldigheten till egen beredskap i räddningslagen. Även anvisningarna om primärsläckningsutrustningen i produktions- och lagerbyggnader samt bilförvaringsutrymmen, som kompletterar byggbestämmelsernas allmänna krav, har upphävts (byggbestämmelsesamlingen, delarna E2 och E4).

Säkerhetsserviceområdet inom räddningsverkens partnernetverk har föreslagit att det i räddningslagen närmare bör föreskrivas om anskaffandet av primärsläckningsutrustning än bara som en del av egen beredskap. Det skulle också behövas närmare bestämmelser om kraven på primärsläckningsutrustningen samt dess nivå och antal som stöd för styrningen och övervakningen i stället för miljöministeriets tidigare anvisningar.

Slutsatser

Det är nödvändigt att i räddningslagen i anslutning till skyldigheten till egen beredskap föreskriva närmare om ett allmänt krav att förse en byggnad med ändamålsenlig primärsläckningsutrustning. Kravet skulle på samma sätt som nu närmast gälla andra än bostadsbyggnader.

Det finns inga grunder till mer detaljerade bestämmelser om hurdan primärsläckningsutrustning det borde skaffas till olika utrymmen. Det är möjligt att främja god praxis vid valet av primärsläckningsutrustning till olika byggnader och för olika ändamål genom anvisningar. Ändamålsenligt medel kunde också vara en nationell standard.

2.5 Underhåll av anordningar

I 12 § i räddningslagen föreskrivs om en allmän skyldighet till underhåll av byggnadernas brandsäkerhetsanordningar. Underhållsskyldigheten omfattar brandsäkerhetsanordningar som har installerats eller anskaffat till en byggnad med stöd av räddningslagen eller andra författningar. Sådana är i synnerhet primärsläckningsutrustning, brandvarnare, larmanordningar, automatiska släckningsanläggningar, rökventilationsanläggningar och utrymningsskyltar. Underhållsskyldigheten gäller också anordningar och utrustning i skyddsrum, men till den delen har bestämmelserna behandlats i promemorian om beredskap för undantagsförhållanden och befolkningskydd.

För underhållet svarar enligt 2 mom. ägaren och innehavaren av en byggnad samt en verksamhetsidkare för egen del i fråga om allmänna utrymmen och sådana arrangemang som tjänar hela byggnaden samt innehavaren av en lägenhet i fråga om utrymmen i hans eller hennes besittning.

Den nuvarande underhållsskyldighetens begränsning till brandsäkerhetsanordningar som krävs i författningar eller som förordnats av myndigheter, dvs. s.k. obligatoriska anordningar, motsvarar inte de verkliga verksamhetsätten eller behoven. Det har tolkats att bestämmelsen avser både sådan utrustning om vilken de finns en anskaffningsskyldighet i författningar och sådan utrustning som har skaffats i anslutning till byggandets tillståndsförfarande eller t.ex. Tukes tillståndsbehandling. Anskaffandet av brandsäkerhetsanordningar baserar sig dock inte enbart på uttryckligen föreskrivna anskaffningsskyldigheter utan även till den mer allmänna skyldigheten till egen beredskap.

Dessutom är det en tolkningsfråga om bestämmelsen bara gäller byggnader eller till exempel också handbrandsläckare på offentliga tillställningar. För att tydliggöra bestämmelserna föreskrivs det numera om inspektionen av båtarnas handbrandsläckare i samband med anskaffningsskyldigheten i sjötrafiklagen (782/2019) och om handbrandsläckare i bussar på motsvarande sätt i vägtrafiklagen (729/2018).

Enligt 12 § 1 mom. i räddningslagen ska brandsäkerhetsanordningarna vara funktionsdugliga samt underhållas och inspekteras på behörigt sätt. Enligt motiveringen till regeringens proposition beror de behövliga service- och inspektionsåtgärderna på anordningen och de redogörs för i den användnings- och servicemanual som tillverkaren upprättat. Anvisningar finns också till exempel i standarder.

Enligt 12 § 3 mom. får närmare bestämmelser om underhållet utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Det finns bestämmelser på förordningsnivån om brandvarnare (behandlas närmare under punkt 2.6), brandlarmanläggningar och om automatiska släckningsanläggningar, handbrandsläckare och utrymningsskyltar. Bedömningen av behovet att revidera dessa förordningar ingår i den pågående reformen av anordningslagen.

Om underhållet och inspektionen av brandlarmanläggningar och automatiska släckningsanläggningar har tidigare föreskrivits genom förordningar som har utfärdats med stöd av den upphävda lagen om räddningsväsendet (561/1999) och den upphävda anordningslagen (562/1999) (inrikesministeriets förordning om automatiska släckningsanläggningar SM-1999-967/Tu-33, publikation A:65, samt inrikesministeriets föreskrift för anskaffning, installation, ibruktagning, service och besiktning av brandlarmanläggningar (SM-1999-40/Tu-33, publikation A:60). Förordningarna upphävdes den 1 januari 2007, men i brist på nya bestämmelser har de alltså använts som riktlinjer.

Förordning är inte till alla delar en tillräcklig författningsnivå utan åtminstone om inspektionsskyldigheten samt om inspektionernas innehåll och intervaller borde föreskrivas på lagnivån. Det föreslås att det i stället för räddningslagen ska föreskrivas om inspektioner av brandlarmanläggningar och automatiska släckningsanläggningar i anordningslagen, som håller på att revideras. Att föreskriva om inspektioner i samband med bestämmelserna om installationen och servicen av utrustningen skulle vara klarare gällande såväl allokeringen av inspektionsskyldigheten som regleringen om de aktörer som genomför inspektioner. Det skulle dock vara motiverat att bibehålla den allmänna skyldigheten att hålla utrustningen i funktionsskick i räddningslagen.

På motsvarande sätt föreslås det att det ska föreskrivas om även handbrandsläckarnas inspektions- och serviceintervaller samt om inspektionens och servicens innehåll i den anordningslag som håller på att revideras. För närvarande föreskrivs det om inspektionen och servicen av handbrandsläckare i inrikesministeriets förordning (917/2005), som har utfärdats med stöd av den upphävda räddningslagen (468/2003) och den upphävda anordningslagen (562/1999). Förordningen har lämnats i kraft med de nuvarande lagarnas övergångsbestämmelser

Slutsatser

När det gäller den allmänna underhållsskyldigheten av brandsäkerhetsanordningar, är det nödvändigt att klarlägga att det gäller anordningar till vars anskaffade författningar uttryckligen åläggs eller som

skaffas på basis av myndighetens tillståndsbeslut eller som en del av den mer allmänna skyldigheten att bereda sig på att släcka eldsvådor.

Det är motiverat att även framöver föreskriva om närmare inspektions- och serviceskyldigheter för en del brandsäkerhetsanordningar. Det är klarast att föreskriva om dessa skyldigheter i samband med anskaffningsskyldigheten, eftersom de riktas till anordningarnas ägare. När det är frågan om inspektions- och servicearbete där det också föreskrivs om arbetets innehåll och genomförare, kan det vara tydligare att även föreskriva om inspektions- och serviceintervallerna och andra motsvarande skyldigheter i detta sammanhang.

2.6 Anskaffnings- och underhållsansvar för brandvarnare

Om skyldigheten att skaffa brandvarnare föreskrevs i lagen om räddningsväsendet (561/1999) som trädde i kraft den 1 september 1999. Enligt 31 § i lagen om räddningsväsendet ska det i bostäder samt i inkvarteringslokaler och i vårdinrättningar finnas ett tillräckligt antal brandvarnare eller anordningar som ger minst motsvarande skydd. Skyldigheten trädde i kraft med en övergångsperiod på ett år, dvs. den 1 september 2000. I 23 § i lagen om räddningsväsendet föreskrevs om en skyldighet att hålla brandvarnarna i skick.

Närmare bestämmelser om brandvarnarnas placering och underhåll gavs genom inrikesministeriets föreskrift A:59 (SM-1999-00256/Tu-33). Enligt föreskriften ska varje våning av en bostad försees med minst en brandvarnare. I föreskriften konstaterades också informativt att räddningsmyndigheten kan med stöd av de särskilda säkerhetskraven i 31 § i lagen om räddningsväsendet ålägga ett husbolag att skaffa brandvarnare till byggnadens allmänna utrymmen.

Det centrala syftet med skyldigheten att skaffa och underhålla brandvarnare är strävan efter att minska antalet människor som dör i eldsvådor genom att hjälpa människor att rädda sig i tid. Det fanns också de som var emot det att brandvarnarna skulle bli obligatoriska, och detta motiverades närmast med svårigheterna med övervakningen, inte så mycket med ifrågasättandet av brandvarnarnas nödvändighet. År 1999 hade redan cirka 60 procent av hushållen en brandvarnare. Då fungerade brandvarnarna i princip med batterier. Underhållsskyldigheten skulle tillfalla bostadens innehavare, dvs. den som bodde i den, eftersom det ansågs att han eller hon hade de bästa möjligheterna att ta hand om skyldigheten.

I 29 § i räddningslagen (468/2003) specificerades anskaffningsskyldigheten av brandvarnare och den allokerades noggrannare – i bostäder till lägenhetens innehavare, i inkvarteringslokaler samt i vårdinrättningar till verksamhetsidkaren. Bestämmelserna kompletterades också med ett funktionellt krav som definierar syftet med brandvarnare, dvs. att så tidigt som möjligt upptäcka en begynnande eldsvåda och varnar dem som finns i bostaden. Beroende på utrymmet är det möjligt att genomföra det funktionella kravet med tekniska lösningar av olika slag, men tidigt upptäckande förutsätter vanligen detektorer som reagerar till rök- och brandgaser. Larmandet av de som finns i bostaden betyder att larmet ska höras i de utrymmen där människor normalt befinner sig. Det betyder också att när det gäller specialgrupper måste larmet vid behov också ges på annat sätt än med en ljudsignal. På vårdinrättningar och inkvarteringslokaler ledde specificeringen av bestämmelserna till behovet att bedöma skyddsnivån på nytt i synnerhet i sådana utrymmen i vilka det bara fanns brandvarnare eller brandlarmanläggningar med värmedetektorer.

Bestämmelserna om skyldigheten att skaffa brandvarnare i 17 § i den gällande räddningslagen specificerades på så sätt att det är verksamhetsidkaren på service- och stödboende som är skyldig att förse lokalen med ändamålsenliga brandvarnare i stället för lägenhetens innehavare, dvs. den som bor i lägenheten. Om underhållsskyldigheten av brandvarnare föreskrivs i 12 § i räddningslagen. Underhållsskyldigheten har i fråga om allmänna utrymmen och sådana arrangemang som tjänar hela byggnaden riktats till ägaren och innehavaren av en byggnad samt en verksamhetsidkare samt till innehavaren av en lägenhet gällande utrymmen i hans eller hennes besittning.

Om det tillräckliga antalet brandvarnare, deras ändamålsenliga placering samt deras upprätthållande som funktionsdugliga finns närmare bestämmelser i inrikesministeriets förordning (239/2009), som trädde i kraft den 1 januari 2001. Förordningen har utfärdats med stöd av den upphävda räddningslagen (468/2003), och den är i kraft genom en övergångsbestämmelse i den nuvarande räddningslagen.

Enligt förordningen ska det finnas minst en brandvarnare per varje våning av en bostad eller per begynnande 60 m² på en plan. I varje inkvarteringsrum av en inkvarteringslokal eller vårdinrättning ska det finnas minst en brandvarnare. Dessutom ska de i de allmänna utrymmena en brandcell finnas minst en brandvarnare för varje begynnande lägenhetsyta på 60 m². En brandvarnare ska placeras på så sätt att den reagerar till röken från en eldsvåda i ett så tidigt skede som möjligt. När det gäller antalet brandvarnare och deras placering ska utöver lägenhetsytan även beaktas formen på det utrymme som ska skyddas och aktiviteter som förorsakar speciell fara för antändning.

I byggbestämmelserna förutsätts brandvarnare i större omfattning än i räddningslagen. I nya byggnader installeras brandvarnare redan under byggnadsskedet, och då är det byggaren som ansvarar för deras installation. I nybyggen har det sedan den 1 februari 2009 förutsatts brandvarnare som är kopplade till elnätet i alla bostäder, när detta krav tidigare bara gällde bostäder i byggnader i P2-klassen (av trä) med 3-4 våningar samt bostäder för specialgrupper, till exempel på äldreboenden. Utöver bostäder gällde kravet på brandvarnare som är kopplade till elnätet små inkvarteringslokaler, små vårdinrättningar, dagvårdsinrättningar samt arbetsplatsbyggnader med 3-4 våningar i P2-klassen. Enligt 38 § i förordningen om byggnadernas brandsäkerhet ska bostäder, inkvarteringsutrymmen, vårdinrättningar, dagvårdsinrättningar, daghem och andra utrymmen för småbarnspedagogik samt skolor vara försedda med en ändamålsenlig anläggning som i ett tidigt skede ger larm om en begynnande brand. Beroende på objektet kan kravet uppfyllas med brandvarnare som har kopplats till elnätet, brandlarmanläggningar eller brandlarmanläggningar som är kopplade till nödcentralen.

När brandvarnare som har kopplats till elnätet har blivit allt vanligare, har det uppstått tillämpningsproblem och behov att ändra praxis framför allt när det gäller underhållsskyldigheten, men problem har också orsakats av brandvarnarnas oändamålsenliga placering. Brandvarnare som kopplats till elnätet och som installerats före skyldigheten i byggbestämmelserna och före inrikesministeriets förordning som trädde i kraft den 1 januari 2010 uppfyller inte nödvändigtvis det nuvarande minimikravet på brandvarnarnas tillräckliga antal (1/60 m²). Då måste det i bostaden installeras brandvarnare med batterier vid sidan av de som kopplats till elnätet. Eftersom placeringen av brandvarnare som har kopplats till elnätet planeras redan i byggnadsskedet som en del av byggnadens elplanering, motsvarar antalet brandvarnare och deras placering inte heller i nya bostäder nödvändigtvis användningen av utrymmena. I synnerhet i vånings- och radhus kan invånaren inte välja den utrustning som installeras eller svara för brandvarnarens korrekta placering. De utrustningsval och placeringslösningar som gjorts vid anskaffningsskedet påverkar även genomförandet av brandvarnarnas underhåll.

När det gäller underhållsansvaret för brandvarnare som kopplats till elnätet tillämpas vid sidan av räddningslagen även lagen om bostadsaktiebolag. Som en del av elsystemet anses brandvarnare som har kopplats till elnätet vara ett sådant grundläggande system i en byggnad vars underhållsansvar enligt 4 kap. 2 § 2 mom. i lagen om bostadsaktiebolag hör till bostadsaktiebolaget. I underhållsansvaret ingår utöver bytet av batterier som säkrar brandvarnarens funktion även anskaffandet av nya varnare, när de gamla går sönder eller blir föråldrade.

Det är motiverat att underhållsskyldigheten av brandvarnare som har kopplats till elnätet tillhör bolaget, eftersom de inte har installerats av invånaren, som inte heller kan förnya dem. Ofta måste installationen röras också när batteriet byts ut, och inte heller detta kan göras av själva invånaren. Underhållsansvaret för brandvarnare som har kopplats till elnätet har ingått till husbolagets ansvarsfördelningstabell sedan 2014, vilket har gjort tillämpningspraxisen klarare.

När det gäller underhållsskyldigheten av brandvarnare har flera parter föreslagit att husbolag även borde ansvara för brandvarnare som fungerar med batteri. Det är allt allmänare att husbolag har

börjat ta hand om batteriernas regelbundna byte, eftersom det står i invånarnas gemensamma intresse att alla bostäder har fungerande brandvarnare.

I en bedömningspromemoria⁷ där man kartlägger behoven att ändra lagen om bostadsaktiebolag finns flera ändringsförslag om fördelningen av husbolagets och invånarens underhållsansvar. När det gäller brandvarnare har det i bedömningspromemorian föreslagits att det vid behov ska föreskrivas om en ändring av underhållsansvaret i räddningslagen. Under remissbehandlingen av bedömningspromemorian delades åsikterna om detta och i utlåtanden föreslogs också att underhållsansvaret borde fastställas i lagen om bostadsaktiebolag i stället för räddningslagen. Man var dock rätt eniga om att det är nödvändigt att ändra definitionen av såväl underhålls- som installationsansvaret för brandvarnare. Detta motiverades i synnerhet med att det i husbolag bor människor som inte nödvändigtvis själva ens kan byta en brandvarnare eller batterierna och därför skulle överföringen av ansvaret till husbolaget förbättra säkerheten. I remissbehandlingsmaterialet berättas också att det även för närvarande enligt lagen om bostadsaktiebolag i bolagsordningen kan föreskrivas att brandvarnarna är på bolagets ansvar, men man vet inte om detta har gjorts i praktiken.

Det har ofta föreslagits att det borde vara byggnadens eller bostadens ägare som svarar för anskaffandet av brandvarnare. Brandvarnarna anses höra till en bostads grundläggande utrustning.

Flera aktörer, till exempel SPEK, Finans Finland rf och Olycksutredningscentralen har också föreslagit att man borde föreskriva om antalet brandvarnare och deras placering mer detaljerat än nu. I praktiken har man ofta trott att minimikraven enligt de nuvarande bestämmelserna utgör målnivån, och brandvarnare installeras i bostäder enligt principen 1/60 m² utan att närmare bedöma det tillräckliga antalet eller den ändamålsenliga placeringen.

Olycksutredningscentralen har gett inrikesministeriet en rekommendation enligt vilken det genom författningar och anvisningar samt säkerhetskommunikation med olika intressenter ska se till att ett klart större antal brandvarnare installeras i bostäder än vad det nuvarande minimikravet förutsätter.⁸ En brandvarnare borde i regel installeras i alla bostadsrum och i alla utrymningsvägar dvs. i stället för en dimensionering som baserar sig på antalet kvadrat enligt utrymmets funktion. I Olycksutredningscentralens rekommendation kostanteras även att man vid sidan av det större antalet även borde främja installationen av brandvarnare som kopplas i serier, eftersom det finns osäkerhetsmoment förknippade vid det huruvida invånaren vaknar i larmen. Med brandvarnare som kopplas i serie skulle man förbättra sannolikheten av att alla som befinner sig i bostaden, i synnerhet de vuxna, får en varning så snabbt som möjligt.

Som ändringsbehov av bestämmelserna om brandvarnare har olika aktörer därtill föreslagit att det borde finnas effektivare sanktioner om fungerande brandvarnare fattas. I räddningslagens bestämmelser om påföljder har utgångspunkten varit att det i samband med räddningsverkets tillsynsverksamhet upptäcks om en brandvarnare fattas, och då ges det ett föreläggande att avhjälpa bristerna genom brandinspektionsprotokoll. Ett föreläggande att avhjälpa brister kan enligt 105 § i räddningslagen förenas med vite eller hot om att den åtgärd som inte utförts vidtas på den försumliges bekostnad. Försummelsen av skyldigheten att anskaffa eller underhålla en brandvarnare ingår inte i straffbestämmelserna i 106 § i räddningslagen.

Det finns inte att få heltäckande information om nuläget gällande det hur skyldigheten att anskaffa och underhålla brandvarnare har genomförts. Genomförandet av skyldigheterna har bland annat utretts med förfrågningar. Enligt en förfrågning om finländarnas räddningsattityder 2017⁹ anses en brandvarnare vara mycket viktig och det finns en brandvarnare i varje hem. Till sommarstugan skaffas

⁷ Justitieministeriet 2020. Begäran om utlåtande: bedömningspromemoria om behovet att ändra lagen om bostadsaktiebolag.

⁸ Olycksutredningscentralen 2017. Y2016-03 Radhusbrand i Brahestad som ledde till att två barn dog 13.9.2016; samt Olycksutredningscentralen 2019. Y2019-01 Stugbranden i Levi i Kittilä som ledde till tre barns död 12.4.2019.

⁹ Kokki, Esa 2018. Suomalaisten pelastusasteet 2017.

en brandvarnare mer sällan än till den permanenta bostaden, och enligt förfrågningen finns det en brandvarnare i 84 procent av fritidsbostäder. Enligt förfrågningen kontrollerar 13 procent funktionen av sin brandvarnare minst en gång per år och 55 procent flera gånger per år. En fjärdedel kollar funktionen mer sällan. Enligt förfrågningen genomförs anskaffningsskyldigheten väl, men det finns brister i underhållsskyldighetens genomförande.

Räddningsverken övervakar och följer med hur skyldigheterna uppfylls med brandsinspektioner i bostadshus och med självbedömningsblanketter av brandsäkerheten. Till exempel enligt uppgifter som räddningsverket i Kymmenedalen samlade in 2019 hade cirka 85 procent av egnahemshusen brandvarnare i överensstämmelse med minimikraven, men 13 procent av brandvarnarna fungerade inte och 21 procent var över 10 år gamla.

Tukes har utrett gamla brandvarnarens funktion och pålitlighet.¹⁰ Med åren blir brandvarnarna smutsiga och rostar, deras rökkänslighet ändras och ljudvolymen blir saktare. Enligt utredningar fungerar en gammal brandvarnare inte pålitligt, och resultaten stöder därmed behovet att regelbundet förnya brandvarnare. I praktiken kan man upptäcka brandvarnarens saktare volym eller bristen på funktion redan genom att trycka på brandvarnarens testknapp. En brandvarnarens användningsålder är rätt kort, dvs. 7–10 år. Produktstandarden förutsätter att tillverkaren ska förse brandvarnaren med förnyelsetidpunkten.

Om brandvarnarnas tekniska krav föreskrivs i anordningslagen, som håller på att förnyas. Produktkraven baserar sig på Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr. 305/2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG (nedan *EU:s byggproduktförordning*) och på den harmoniserade produktstandarden SFS-EN 14604. Det finns lite nationellt manöverutrymme inom produktregleringen, till exempel larmljudets volym baserar sig på standarden.

Enligt räddningsväsendets statistik har brandvarnarnas funktion och icke-funktion i bostadshusens eldsvådor legat ungefär på samma nivå under perioden 2014–2018. År 2018 fanns det cirka 30 procent färre sådana eldsvådor i bostadsbyggnader där det inte fanns en brandvarnare i lägenheten än 2014.¹¹ I var tredje eldsvåda som ledde till ett dödsfall bland räddningsverkens larm fattades det en fungerande brandvarnare från lägenheten.¹²

Slutsatser

Det finns ett behov att föreskriva noggrannare om anskaffnings- och underhållsskyldigheten av brandvarnare i räddningslagen. När det gäller bostäder skulle det vara motiverat att föreskriva att det är byggnadens ägare som har ansvaret för att skaffa och underhålla brandvarnarna. Invånarna skulle ha underhållsansvar (jfr. 4 kap. 3 § i lagen om bostadsaktiebolag och 25 § i lagen om hyra av bostadslägenhet), som skulle täcka uppföljningen av brandvarnarnas funktionsduglighet och deras regelbundna testande. Syftet med ändringarna skulle vara bättre genomförande av skyldigheterna.

När det gäller inkvarteringslokaler och i vårdinrättningar ska även verksamhetsledaren vid sidan av byggnadens ägare också i fortsättningen ha anskaffnings- och underhållsskyldighet.

Det är nödvändigt att hålla kvar inrikesministeriets förordning om placeringen och underhållet av brandvarnare. Det finns dock inte tillräckligt mycket information om hur kraven har genomförts för att det skulle kunna vara möjligt att bedöma om det är motiverat att göra styrningen strängare genom författningar till exempel genom att införa mer detaljerade krav på antalet brandvarnare.

¹⁰ Säkerhets- och kemikalieverket 2018. Undersökning av gamla brandvarnare, slutrapport; samt Säkerhets- och kemikalieverket 2020. Undersökning av gamla brandvarnare, fortsatt projekt 2020, slutrapport.

¹¹ Ketola, Johannes, Kokki, Esa 2019. Räddningsväsendets fickstatistik 2014-2018.

¹² Räddningsinstitutet 2020. 2019 enemmän liikenneonnettomuusia, vähemmän paloilmittimien hälytyksiä ja ensihoitotehtävien avustamisia.

Det är möjligt att främja bästa praxis om brandvarnarnas val och korrekta placering samt installering genom anvisningar och kommunikation. Ett ändamålsenligt verktyg kunde också vara en nationell standard på samma sätt som till exempel i Storbritannien.¹³

Det behövs en tillräckligt lång övergångsperiod för ikraftträdandet av ändringarna i anskaffnings- och underhållsansvaret för att husbolagen ska kunna planera hur de genomför ändringen i praktiken. Det kan också behövas övergångsperioder av olika längder för anskaffnings- och underhållsansvaret. Om det till exempel finns brandvarnare med batterier i bostäder, vet husbolaget vanligen inte hurdana varnare det finns i lägenheterna och inte heller om deras antal är tillräckligt. Det kan också vara nödvändigt att förnya brandvarnarna. Med tanke på underhållsansvaret är det i praktiken lättare om lägenheterna har brandvarnare som har skaffats och installerats av husbolaget, eftersom de då är likadana och lika gamla i alla lägenheter.

I vidareberedningen måste man också bedöma bestämmelserna om påföljder.

Enligt Statistikcentralens statistik om byggnader och bostäder¹⁴ fanns det i slutet av 2019 totalt 1 307 000 bostadsbyggnader som hade sammanlagt 3 076 000 bostäder. Av bostäderna fanns 47 % i höghus, 38 % i småhus och 14 % rad- och kedjehus. Av bostäderna var 56 % ägarbostäder, 32 % hyresbostäder, 2 % bostadsrättsbostäder och 10 % hade annan innehavsgrund. Bostädernas genomsnittliga bostadsyta var 79 kvadrat. Allt som allt blev 43 000 nya bostäder färdiga och vid sidan av bostadshus fanns det 512 000 sommarstugor, vars genomsnittliga storlek var 49 kvadrat. Om man kalkylerar helt enligt bostadsytan utan att ta hänsyn till fördelningen av bostädernas storlek enligt hustyp, antalet rum eller våningar osv. är minimiantalet brandvarnare som behövs i bostäder över 6 miljoner.

Ändringen av anskaffnings- och underhållsskyldigheten på det föreslagna sättet skulle innebära en ny skyldighet för en stor del av bostadsbyggnadernas ägare. Effekterna skulle kännas i synnerhet av husbolag. Effekterna på byggnadens ägare skulle bero på det om bostäderna har batteribrandvarnare eller brandvarnare som har kopplats till elnätet. I nybyggen och i byggnader med brandvarnare som har kopplats till elnätet skulle ändringen inte ha några effekter på nuläget. Effekterna beror dessutom på antalet bostäder och deras storlek (antal brandvarnare som ska installeras) samt på byggnadens ägarförhållanden. När det gäller kostnaderna skulle det vara fråga om deras allokering på ett nytt sätt, dvs. i stället för invånaren till byggnadens ägare. Kostnader uppstår på grund av anskaffningen och installeringen av brandvarnare, batteribyte samt byte av gamla eller trasiga brandvarnare. Under vidareberedningen måste man bedöma hurdana konsekvenser ändringen har och hur de till exempel allokeras till olika typer av hus.

Räddningslagens bestämmelser om brandvarnare gäller även inkvarteringslokaler och vårdinrättningar. När det gäller dem har ändringen av anskaffnings- och underhållsskyldigheten inga praktiska konsekvenser.

Ändringen av bestämmelserna skulle påverka räddningsverken som ökat behov av rådgivning och kommunikation i synnerhet under övergångsperioden. Också handböcker och kommunikationsmaterial borde uppdateras.

2.7 Sotning

Bestämmelserna om sotning har nyligen reviderats. Ändringarna i räddningslagen (1078/2018) gällande sotning och sotningstjänster trädde i kraft den 1 januari 2019. I detta sammanhang slopades räddningsverkens skyldighet att ta hand om anordnandet av sotningstjänster inom sitt område. I

¹³ BS 5839-6:2019 Code of practice for the design, installation, commissioning and maintenance of fire detection and fire alarm systems in domestic buildings, samt BIP 2044:2020 The Design, Installation, Commissioning and Maintenance of Fire Detection and Fire Alarm Systems in Domestic Premises. A Guide to BS 5839-6:2019.

¹⁴ Statistikcentralen 2019. Finlands officiella statistik (SOT): Byggnader och sommarstugor.

praktiken innebar detta att distriktssotningssystemet avslutades och sotningstjänsterna öppnades för konkurrens.

Efter en övergångsperiod den 30 juni 2019 upphörde även resten av de regionala distriktssotningsavtalen och man övergick till fritt utbud av sotningstjänster i hela landet, när detta arrangemang tidigare tillämpades i bara en del av landet. Under övergångsperioden ordnades sotningstjänsterna inom tre räddningsverks område genom distriktssotning, inom nio räddningsverks område både med och utan distriktssotning och inom 10 räddningsverks område utan distriktssotning. I cirka en tredjedel av kommunerna användes distriktssotning ända till slutet av övergångsperioden, dvs. till den 30 juni 2019.

Enligt 13 a § i räddningslagen ska ägaren och innehavaren av en byggnad samt en verksamhetsidkare se till att eldstäder och rökkanaler hålls i sådant skick att de kan användas på ett säkert sätt och att en sotare regelbundet sotar eldstäderna och rökkanalerna. För att detta ska vara möjligt på ett tryggt sätt har det också föreskrivits om skyldigheten att hålla stegar, delar av tillträdesvägar på tak och säkerhetsutrustning på tak i skick.

I 13 b § i räddningslagen föreskrivs om intervallerna mellan sotningar. Eldstäder och rökkanaler ska sotas tillräckligt ofta med beaktande av deras användningsgrad och konstruktion samt det bränsle som används. För byggnader som används för stadigvarande boende har det föreskrivits om minimisotningsintervaller. Numera beror sotningsintervallen på det hur ofta man bor i en byggnad, inte på byggnadens användningssyfte, som ansluter sig till bestämmelserna om byggande. Om eldstaden i ett fritidshus används året om, ska sotningen göras oftare än med tre års mellanrum. Mellanrummet på tre år gäller fritidsbostäder som bara används en del av året. På samma sätt som tidigare behöver eldstäder och rökkanaler som inte används inte sotas.

Det finns rätt detaljerade bestämmelser om sotningsarbetets innehåll i 60 § i räddningslagen på grund av konsumentskyddet. På samma sätt som tidigare är en sotare skyldig att ge kunden ett intyg över utfört sotningsarbete. Det finns detaljerade bestämmelser om sotningsintygets innehåll i 61 §. Sotaren är skyldig att anteckna alla brister som han eller hon har upptäckt i sotningsintyget. Fel och brister som medför brandrisk ska specificeras så att kunden kan börja vidta behövliga åtgärder. Muntlig respons till kunden är inte en tillräcklig nivå. Enligt räddningslagen ska sotaren vid sotningsarbetet iakttä god sotningssed.

Om en sotare i en eldstad eller rökkanal upptäcker sådana allvarliga fel eller brister som när eldstaden används kan medföra brandrisk, ska sotaren enligt bestämmelserna skriftligen underrätta räddningsverket om saken. Enligt 62 § i räddningslagen ska räddningsverket också skriftligen underrättas om sådana allvarliga brister som äventyrar en säker sotning.

I samband med revideringen av bestämmelserna infördes det ett krav på yrkesexamen för sotaren. För företagsverksamhet infördes inga krav utan det ansågs att en yrkesexamen är ett tillräckligt sätt att säkra sotningstjänstens kvalitet samt sotarens kompetens att utföra sotningsarbetet. Samtidigt med sotningsreformen ändrades regleringen om yrkesutbildning. Sotningsbranschens examina kombinerade med yrkesexamina inom husteknik, i vilka sotning utgör ett eget kompetensområde. Därför förutsätts det i 63 § i räddningslagen att en sotare ska ha avlagt yrkesexamen för sotare eller sådan yrkesexamen i husteknik som inbegriper kompetensområdet för sotning. Sotarens specialyrkesexamen eller en specialyrkesexamen i husteknik i sotningsbranschen ger inte kompetens att arbeta som sotare.

Det är räddningsverkets uppgift att ge fastigheter råd och styra dem samt övervaka att skyldigheten till sotning iakttas. Sotningsskyldigheten övervakas i samband med brandinspektioner och övervakning genomförs också på basis av sotarnas felanmälningar. Räddningsverken samlar in information om sotningen även med blanketter för självbedömning av brandsäkerheten som avser bostadsbyggnader. Tillsynen över sotningstjänster hör enligt bestämmelserna inte till räddningsverkens uppgifter.

Inrikesministeriets räddningsavdelning har tillsatt en uppföljningsgrupp för sotningsreformen¹⁵, som har i uppgift att främja och följa med genomförandet av sotningsreformen, att stärka och stödja informationsförmedlingen om sotning samt samla in och bedöma information om ändringarnas genomförande och effekter. Uppföljningsgruppens mandatperiod har förlängts till den 31 december 2021.

Enligt uppföljningsgruppens bedömning har det inom två år inte kommit fram någonting sådant som skulle tyda på större problem i tillgången till sotningstjänster eller i deras prissättning. I regel verkar sotningstjänster fungera på samma sätt som tidigare.

På basis av uppföljningsgruppens iakttagelser och den information som den samlat in har verkställandet av de reviderade bestämmelserna delvis inte än slutförts. Varken fastighetsägarna eller sotningsföretagarna har helt anpassat sig till de nya verksamhetsätten. I samband med de ändrade bestämmelserna har det kommit fram att alla inte har varit medvetna om att ansvaret för den regelbundna sotning av eldstäder och rökkanaler redan 1999 överfördes från kommunen till fastighetsägaren. På grund av distriktsotningen har många alltjämt tänkt att sotning initieras av myndigheter.

Det hur sotningen sköts beror mycket långt på fastigheten. I samband med beredningen av lagändringar uppskattades det att genomförandegraden av sotningar 2013 var cirka 80 % och 2016 cirka 70 %. Detta varierade mycket enligt räddningsväsendets område och inom områdena enligt sotningsdistrikt. Enligt förfrågningar som Fastighetsförbundet och Egnahemsförbundet genomförde hösten 2019 och 2020 har genomförandegraden av sotningar alltjämt sjunkit.

Rådgivning och kommunikation har en central roll vid genomförandet av sotningsskyldigheten. Enligt den respons som har fått om sotningsreformen har alla räddningsverk och kommuner inte än uppdaterat sotningsanvisningarna på sina webbsidor enligt den reviderade lagstiftningen.

Enligt räddningsverken har sotarnas felanmälningar nästan helt tagit slut. Enligt 62 § i räddningslagen ska en sotare som i en eldstad eller rökkanal upptäcker sådana allvarliga fel eller brister som när eldstaden används kan medföra brandrisk skriftligen underrätta räddningsverket om saken. Försummelse att göra så är enligt 106 § i räddningslagen straffbart. Räddningsverken borde främja inlämnandet av anmälningar och till exempel på sina webbsidor ge tydliga anvisningar om detta eller minst kontaktuppgifterna för anmälningarna.

Riksdagen har i sitt svar om revidering av räddningslagen (RSv 110/2018 rd) förutsatt att regeringen noga följer vilka konsekvenser revideringen av lagstiftningen om sotning har särskilt för brandsäkerheten samt för tillgången, kvaliteten och priserna på sotningstjänster. En skriftlig utredning om genomförandet av reformen ska lämnas till förvaltningsutskottet före utgången av 2021.

Slutsatser

Eftersom sotningar i regel genomförs med ett eller tre års mellanrum, samlas uppföljningsiakttagelser in långsamt, och det är ännu för tidigt att bedöma de verkliga konsekvenserna av revideringen av bestämmelserna 2019 eller eventuella ändringsbehov i lagstiftningen.

Behoven att ändra bestämmelserna om sotningen i räddningslagen bedöms i samband med den utredning som ska lämnas till riksdagen fram till slutet av 2021.

2.8 Underhåll av ventilationsanordningar

Enligt 13 § i räddningslagen ska ägaren och innehavaren av en byggnad samt en verksamhetsidkare se till att ventilationskanaler och ventilationsanordningar har underhållits och rengjorts så att de inte medför risk för eldsvåda. I räddningslagen finns inga närmare bestämmelser om rengöringens innehåll eller om den som utför arbetet.

¹⁵ Inrikesministeriet. Uppföljningsgrupp för sotningsreformen. Projektnummer SM030:00/2018.

Det har inte föreskrivits några intervaller för servicen av ventilationsanordningar med anledning av brandsäkerheten. Utgångspunkten i räddningslagens bestämmelsen är att ventilationskanalernas och ventilationsanordningarnas behov av rengöring och service bedöms regelbundet och att de nödvändiga åtgärderna genomförs. Det finns flera olika metoder och anordningar för rengöringen av ventilationen. Behovet av rengöring fastställer den rätta intervallen från fall till fall. Om till exempel en rökkanal för fett i ett professionellt kök kräver rengöring med två månaders mellanrum, ska den rengöras med två månaders mellanrum.

Rengöringen av ventilationskanaler har med tanke på brandsäkerheten betydelse i utrymmen i vilka det samlas gott om ämnen som sprider en eldsvåda i ventilationskanaler, oftast fett och dam. Typiska sådana här riskobjekt är yrkeskök med till exempel fettkokare eller -rost. Det finns bara några eldsvådor som orsakas av fettrökkanaler i Finland årligen. Dessa äger dock typiskt rum i sådana fastigheter i vilka risken för personskador är stor.

Inrikesministeriets tidigare förordning om rengöring av ventilationskanaler och ventilationsanordningar (802/2001) har upphävts från den 1 januari 2007 med stöd av räddningslagens (468/2003) övergångsbestämmelse. Ingen ny förordning har utfärdats, eftersom räddningslagens allmänna bestämmelse har ansetts vara en tillräckligt stark skyldighet att underhålla ventilationsanordningarna.

Bristen på noggrannare reglering har upplevts orsaka problem för räddningsverkets tillsynsarbete. Säkerhetsserviceområdet inom räddningsverkens partner nätverk har föreslagit att det borde föreskrivas om reningsintervallerna för ventilationskanaler och -anordningar i krävande objekt, till exempel industrin, målerier och yrkeskök. I fråga om andra byggnader finns det inte nödvändigtvis skäl att i räddningslagen föreskriva om rengöring av brandsäkerhetsskäl.

13 § i räddningslagen gäller bara ventilationsanordningarnas underhåll av brandsäkerhetsskäl. I majoriteten av byggnader fastställs behovet att underhålla och rengöra ventilationen inte med anledning av brandsäkerheten utan kraven på inomhusluftens kvalitet och hälsosamhet är mer avgörande till exempel i bostadsbyggnader. Smutsiga ventilationsventiler och -kanaler minskar luftventilationen och om luften kommer in genom smutsiga anordningar, blir inomhusluften sämre. Ventilationen är också av betydelse vid förebyggandet av byggnadernas fukt- och mögelproblem. I större fastigheter ansluter sig underhållet av ventilationen till underhållet av byggnadernas hustekniska system och styrningsautomatik.

Kraven på planeringen av ventilationen samt dess byggande och underhåll ingår i markanvändnings- och bygglagen samt i hälsoskyddslagen (763/1994) samt de författningar som utfärdats med stöd av dem. Dessutom finns det bestämmelser om ventilationen på arbetsplatser i arbetarskyddslagen (738/2002) och de författningar som utfärdats med stöd av den. När det gäller ventilationen i byggnader är bestämmelserna i markanvändnings- och bygglagen, hälsoskyddslagen och arbetarskyddslagen betydligt mer omfattande än räddningslagens bestämmelser och de omfattar inte bara säkerheten utan också hälsoaspekter. I miljöministeriets förordning om inomhusklimat och ventilation i nya byggnader (1009/2017) ges närmare anvisningar om planeringen och byggandet av ventilationen. I byggnadernas brandsäkerhetsförordning finns allmänna krav på ventilationsanordningarnas brandsäkerhet. Som stöd för tillämpningen av förordningarna finns det en handbok om ventilationsanläggningars brandsäkerhet.¹⁶

Slutsatser

Förenklandet av bedömningen av rengöringsbehovet av ventilationen av brandsäkerhetsskäl i form av bestämmelser om innehållet av rengöringen och dess intervaller är ingen lösning till bättre iakttagande av bestämmelserna. Det skulle mycket sannolikt påverka så att de föreskrivna intervallerna förstås som en målnivå och bästa praxis – inte som minimikrav. Mer detaljerade bestämmelser är därför inte ändamålsenliga utan man kan nå samma resultat genom anvisningar och informationsspridning. När

¹⁶ Talotekniikkainfo 2020. Ilmanvaihtolaitosten paloturvallisuus -opas.

det kommuniceras om ventilationsanordningarnas underhållsbehov är det nödvändigt att framhäva såväl hälsoaspekter som brandsäkerhetsaspekter.

Om det anses att mer detaljerade bestämmelser om ventilationsanläggningarnas underhåll behövs, skulle det vara ändamålsenligt att genomföra detta inom ramen för hälsoskyddslagen eller markanvändnings- och bygglagen så att tillämpningsområdet blir tillräckligt omfattande.

2.9 Förutsättningar för räddningsverksamheten i byggnaden

Enligt 9 § i räddningslagen ska ägaren och innehavaren av en byggnad samt en verksamhetsidkare för egen del se till att byggnaden eller konstruktionen och dess omgivning hålls i sådant skick att räddningsverksamhet är möjlig när en eldsvåda eller någon annan olycka inträffar. Enligt 14 § i räddningslagen ska ägaren och innehavaren av en byggnad samt en verksamhetsidkare för egen del vidta åtgärder för att underlätta räddningsverksamheten. Enligt 15 § i räddningslagen ska en räddningsplan för de åtgärder som avses i 14 § göras upp för byggnader eller andra objekt som är mer krävande än normalt.

Enligt 117 b § i markanvändnings- och bygglagen ska en byggnad vara sådan att de som befinner sig där ska kunna rädda sig själv eller räddas vid händelse av brand. Även räddningspersonalens säkerhet ska beaktas vid byggande. Om arrangemangen för släcknings- och räddningsinsatser föreskrivs i 8 kap. i brandsäkerhetsförordningen. Enligt 40 § i nämnda förordning ska det finnas möjlighet att komma tillräckligt nära byggnaden med brand- och räddningsmateriel. I höga byggnader förutsätts brandmanshiss enligt 41 §. Enligt 42 § i förordningen ska det i byggnaden finnas en lämplig möjlighet till rökventilation och enligt 43 § i vissa fall ett fast rörsystem för släckvatten.

Med förutsättningarna för räddningsverksamheten avses åtgärder med vilka man strävar efter att möjliggöra räddningsverkets verksamhet i olyckor och som ansluter sig till objektets tillgänglighet och till släcknings- och räddningsarbetet. Räddningsverkets samarbete med bygginspektionen redan då bygglov behandlas och innan en byggnad tas i bruk koncentrerar sig mycket lång på säkerställandet av förutsättningarna för räddningsverksamheten. Typiska saker som undersöks är räddningsvägarnas dimensionering och markeringar, byggnadernas utrymning- och reservutgångsarrangemang, funktionen av byggnadens brandsäkerhetsanläggningar och deras skylning, arrangemangen för släckningsrutter och rökventilation, tillgången till släckningsvatten samt myndighetsradionätets signalstyrka.

Om objekt som är krävande med tanke på räddningsverksamheten, till exempel utrymmen under jorden och stora köpcentra, utarbetar räddningsverket vanligen separata anvisningar som stöd för den operativa ledningen. Om objekt med en brandlarmanläggning som har kopplats till nödcentralen upprätthåller räddningsverket objektkort och vanligen också nyckelförvar (brandkårens rörlås). Till objektkortet har samlats information om bland annat brandteknisk utrustning och om placeringen av hustekniska huvudventiler.

Med tanke på förutsättningarna för räddningsverksamheten fattas många beslut redan under byggnadsskedet på basis av bestämmelserna om byggande. I räddningslagen föreskrivs om förutsättningarna för räddningsverksamheten närmast när det gäller användningen och underhållet av en fastighet. Säkerhetsserviceområdet för räddningsverkens partnersätverk har föreslagit att förutsättningarna för räddningsverksamheten borde beaktas i författningarna bättre än nu. Nya byggnader är allt större, högre och fortsätter ofta under jorden i synnerhet i tätt stadsbyggande, vilket förutsätter närmare planering av genomförandet av räddningsverksamheten redan under byggnadsskedet.

Slutsatser

Det finns ett behov att i räddningslagen föreskriva närmare om arrangemangen för släcknings- och räddningsarbetet och om andra förutsättningar för räddningsverksamheten så att de ska bättre tas i beaktande vid planeringen och genomförandet samt underhållet av objektet. Noggrannare bestämmelser skulle också för sin del klarlägga räddningsverkets roll i styrningen av byggandet. Under

vidareberedningen måste man utvärdera hur detaljerade bestämmelserna måste vara vid sidan av den allmänna skyldigheten.

Det ska föreskrivas om förvaringen och användningen av objektanvisningar och -kort samt den information som de innehåller. Också rätten till tillgången till uppgifter måste kontrolleras.

2.10 Räddningsvägar

Enligt 11 § i räddningslagen ska ägaren och innehavaren av en fastighet samt en verksamhetsidkare för egen del se till att körvägar eller andra förbindelser avsedda för utryckningsfordon (räddningsvägar) är farbara och fria från hinder och att de är märkta på lämpligt sätt. Fordon får inte parkeras eller andra hinder placeras på räddningsvägar. Även i markanvändnings- och bygglagen föreskrivs det att räddningsvägarna ska hållas i körbart skick (167 § 4 mom.).

Enligt 40 § i förordningen om byggnadernas brandsäkerhet ska det finnas möjlighet att komma tillräckligt nära byggnaden med brand- och räddningsmateriel. Kravet på räddningsvägen gäller i praktiken alla nya byggnader. Vid nybyggen behandlas planeringen och genomförandet av räddningsvägar i samband med bygglovet. Räddningsvägarna och lyftplatserna för hävare med integrerad stege presenteras i en situationsplan som bifogas till ansökan om bygglov (miljöministeriets förordning om planer och utredningar som gäller byggande 216/2015, 6 §).

Räddningsvägarna dimensioneras enligt räddningsmateriel som är ändamålsenlig för objektet och typisk vid byggnadstidpunkten. Vanligen måste man längs räddningsvägen kunna komma bredvid byggnaden till lyftplatsen med en hävare. Vid planeringen av räddningsvägens färdväg och lyftplats måste man ta hänsyn till bärighet, lutning, bredd, vändradie, fri körhöjd och placering i förhållande till byggnadens olika föremål. Antagandet vid dimensioneringen är att räddningsvägen lämpar sig för räddningsverkets tunga fordonsmateriel, inte enbart för akutvårdsenheter.

Det kan bli aktuellt att grunda en räddningsväg till befintliga fastigheter i samband med utarbetandet eller uppdateringen av en fastighets räddningsplan. Om det enligt räddningsplanen inte är möjligt att rädda sig från fastigheten själv eller med räddningsverkets hjälp, kan man utreda möjligheten att bygga en räddningsväg antingen på en ny eller befintlig färdväg. Räddningsvägarna är inte avsedda att lösa problemen gällande parkeringen på gården eller genomfarten.

Enligt inrikesministeriets förordning om märkning av räddningsvägar (1384/2003) ska en räddningsväg som anges i handling om bygglov märkas med en tillägsskylt med text enligt 21 § vägtrafikordningen (182/1982; ändr. 328/1994). Enligt övergångsbestämmelserna i vägtrafiklagen (729/2018) får vägmärken enligt vägtrafikförordningen användas i tio år efter ikraftträdandet av lagen, dvs. till den 31 maj 2030. Enligt 38 § i vägtrafiklagen får ett fordon inte parkeras på en i 11 § i räddningslagen avsedd räddningsväg som angetts med vägmärke. En rutt som bara är avsedd för ambulans märks inte som räddningsväg.

Märkningen av en redan befintlig färdväg som räddningsväg förutsätter att dess lämplighet bedöms och dimensioneringsgrunder går igenom. Bara en officiell räddningsväg som uppfyller dimensioneringarna kan märkas med en tillägsskylt för räddningsväg, och därför ska räddningsvägar som grundas till befintliga fastigheter läggas till och märkas i fastighetens officiella situationsplan. För att kunna uppdatera situationsplanen måste en fastighet kontakta kommunens bygginspektion.

Det finns inga närmare bestämmelser om kraven på räddningsvägar eller deras dimensioneringsgrunder. Det har använts tillägsskyltar med texten räddningsväg även för andra räddningsvägar än sådana som har antecknats i bygglovshandlingar. Märkningen av räddningsvägar varierar i olika delar av landet, eftersom räddningsvägar tolkas på flera olika sätt. Termen räddningsväg används allmänt om en hävarens färdväg till bygganden, om ambulansens färdväg till omedelbar närhet av byggnadens utgång och om släckningsbilens färdväg till brandalarmcentralen.

I kommunens byggnadsordning förutsätts ofta en vägvisningsskylt för tomten, om det finns två eller flera byggnader på tomten. Vägvisningsskylten placeras på färdvägen till fastigheten, parkeringsplatsen

eller vid infarten. Skylten ersätter inte adressnumret per hus, trappa eller bostad. På skylten märks tomtens räddningsvägar.

Slutsatser

Det ska även framöver föreskrivas i lag om kravet att märka räddningsvägen samt fastställas kravets tillämpningsområde. Det skulle vara mer ändamålsenligt att föreskriva om märket för räddningsvägen i samma författning i vilken det föreskrivs om andra vägmärken. Under vidareberedningen måste man utvärdera om det är nödvändigt att föreskriva om räddningsvägarnas dimensionering och tekniska krav noggrannare än nu.

Som stöd för den enhetliga tillämpningen av kraven behövs gemensamma anvisningar i vilka man närmare kan behandla olika genomföringssätt och bästa praxis.

2.11 Utredning om utrymningssäkerheten i vårdinrättningar

I 18–21 § i räddningslagen föreskrivs om vårdinrättningarnas och service- och stödboendets skyldighet att upprätta en utredning om utrymningssäkerheten. I utredningen om utrymningssäkerheten fastställs hur sättet att använda byggnaden, personernas begränsade, nedsatta eller avvikande funktionsförmåga och andra faktorer som påverkar utrymningssäkerheten beaktas i beredskapen för eldsvådor och andra farliga situationer och i utrymningsarrangemangen.

Skyldigheten att upprätta en utredning har funnits i räddningsväsendets lagstiftning sedan 2004. När räddningslagen reviderades, flyttades bestämmelserna om utredningen från statsrådets förordning till lagnivån. Samtidigt klarlades det förfarande som iakttas i synnerhet vid bedömningen av utrymningssäkerhetens tillräcklighet. I fråga om nybyggen har motsvarande skyldighet funnits i byggnadernas brandsäkerhetsförordning sedan 2002.

Om utarbetandet av utredningen om utrymningssäkerheten ansvarar verksamhetsidkaren. Enligt 18 § i räddningslagen ska verksamhetsidkaren genom på förhand gjorda utredningar och planer och genom åtgärder som vidtagits på grundval av dem se till att det vid en eldsvåda eller någon annan farlig situation är möjligt för de boende och de personer som vårdas att lämna lokalen tryggt antingen självständigt eller med hjälp. Med verksamhetsidkare avses kommuner och andra offentligt rättsliga samfund som ombesörjer driften av vårdinrättningar och ordnandet av service- och stödboende.

Utredningen om utrymningssäkerheten ska lämnas till den lokala räddningsmyndigheten för den bedömning som avses i 20 §. Om utredningen är bristfällig eller om kraven inte uppfylls, ber räddningsmyndigheten en komplettering av utredningen eller bestämmer att verksamhetsidkaren ska uppgöra en plan för hur utrymningssäkerheten ska fås att överensstämma med kraven. Det föreläggande om utrymningssäkerhet som avses i 21 § i räddningslagen kommer i fråga om verksamhetsidkaren inte vidtar tillräckliga åtgärder. Räddningsmyndigheten kan också bestämma om de åtgärder som ska genomföras om detta är nödvändigt. De åtgärder som behövs övervägs i samarbete med verksamhetsidkaren och vid behov med kommunens byggnadsinspektion eller andra myndigheter.

I statsrådets förordning om utredningar om utrymningssäkerhet (292/2014) specificeras innehållskraven på utredningen. Syftet med förordningen har varit att underlätta utarbetandet av utredningen och främja enhetlig praxis. Det föreskrivs inte om något visst format för utredningen men ofta används färdiga blanketter som har utarbetats av SPEK och räddningsverken.

Enligt räddningsverkens utredning¹⁷ fanns det 2014 cirka 4500 objekt som var skyldiga att upprätta en utredning. I cirka 80 procent av dessa var utrymningssäkerheten i skick, dvs. kravet på trygg utrymning enligt 18 § i räddningslagen uppfylldes. Bäst genomfördes utrymningssäkerheten på vårdinrättningar

¹⁷ Räddningsverkens partnernetverk 2015. Kansallisen tilannekuvan kokoaminen poistumisturvallisuusselvitysvollisten kohteiden turvallisuustasosta.

för åldringar samt i vårdinrättningar och boendeenheter för handikappade samt på andra servicehus. Mest brister fanns det i inrättningar och boendeenheter inom missbrukarvården.

Enligt 18 § 1 mom. i räddningslagen avses det med vårdinrättningar sjukhus, ålderdomshem och annan institutionsvård, slutna straffanstalter och andra därmed jämförbara objekt. Med service- och stödboende avses service- och stödbostäder som ordnats i form av en boendeenhet och andra därmed jämförbara bostadsbyggnader och lokaler där det bor människor som har sämre funktionsförmåga än normalt.

Det finns flera olika former av boende och lagstiftningen har inte entydiga definitioner för alla. Det har också uppstått tolkningsproblem i situationer i vilka det till exempel i sättet att ordna boende- och vårdtjänster i ett servicehem för åldringar sker ändringar utan att omständigheterna med tanke på invånarna eller säkerhetsarrangemangen skulle ändras.

Det har ansetts att den i socialvårdslagen (1301/2014) och -förordningen (607/1983) avsedda servicen på en institution och serviceboende samt stödboende i form av boendeenhet hör till regleringens tillämpningsområde. Till tillämpningsområdet hör de i lagen om privat socialservice (922/2011) avsedda tillståndspliktiga anstalts- och boendetjänster som ordnas dygnet runt.

Lagens tillämpningsområde omfattar inte boendet av alla specialgrupper. Till tillämpningsområdet hör till exempel inte seniorhus i form av bostadsaktiebolag. Till tillämpningsområdet hör inte serviceboende hemma som med stöd av lagen (380/1987) och förordningen (759/1987) om service och stöd på grund av handikapp ordnas för en handikappad person. Hemtjänster hör inte till tillämpningsområdet, inte heller hemsjukvård. Inte heller sådan familjevård som avses i familjevårdslagen (263/2015) och som på basis av uppdragsavtal ges i ett privat hem har ansetts höra till tillämpningsområdet i motsats till tillståndspliktig professionell familjevård.

Undervisnings- och kulturministeriets förordning om småbarnspedagogik som tillhandahålls av privata serviceproducenter (772/2018) förutsätter en utredning om utrymningssäkerheten även på privata daghem (behandlas närmare under punkt 5.4).

Enligt 19 § 2 mom. i räddningslagen ska utredningen om utrymningssäkerheten uppdateras åtminstone vart tredje år eller när verksamheten förändras väsentligt. I regeringens proposition (RP 257/2011) ansågs att uppdateringskyldigheten är väsentlig i verksamhet där omständigheterna kan ändras under den tid då byggnaden eller utrymmet används så betydligt att tillräckligheten av säkerhetsarrangemangen ska bedömas regelbundet. I praktiken har det ansetts vara nödvändigt att uppdatera utredningar om utrymningssäkerheten bara i samband med ändringar i verksamheten, och räddningsverken har vanligen inte förutsatt regelbunden uppdatering. Det har också ansetts vara onödigt att skicka en uppdaterad utredning till kommunens bygginspektion för kännedom. Det har föreslagits att författningen till den här delen ska revideras.

Det finns skillnader mellan räddningsverkens verksamhetsmetoder när det gäller utvärderingen av utredningen om utrymningssäkerheten. Också de blanketter och handböcker som är i bruk har delvis åldrats när den övriga lagstiftningen har ändrats.

Säkerhetsserviceområdet inom räddningsverkens partnernetverk och SPEK har föreslagit att skyldigheten att upprätta en utredning om utrymningssäkerheten ska specificeras så att den omfattar olika former av specialboende oberoende av vem som har arrangerat boendeservicen. De har också föreslagit att utvärderingen av boendets säkerhet borde ingå i system för bedömningen av servicebehovet av klienter inom äldre-service och hemvård. Dessa är mer omfattande frågor än revideringen av räddningslagen och har inte behandlats i detta förstudieprojekt.

Slutsatser

Det behövs gemensamma anvisningar för enhetlig tillämpning av bestämmelserna om upprättandet och utvärderingen av skyldigheten att utarbeta en utredning om utrymningssäkerheten.

Räddningslagens bestämmelser måste revideras med tanke på ändringar som har gjorts i den övriga lagstiftningen. Dessutom ska det göras ändringar i bland annat tillstånds- och anmälningsförfaranden som gäller äldre- och socialservice. Det är ändamålsenligt att bedöma behovet att revidera

räddningslagen närmare efter att regleringen om ordnandet av social- och hälsovårdstjänster och genomförandet av tjänsterna har reviderats enligt social- och hälsovårdsreformens struktur.

2.12 Anmälan om brandrisk

I 42 § 2 mom. i räddningslagen föreskrivs om myndigheternas skyldighet att oberoende av eventuella sekretessbestämmelser underrätta den lokala räddningsmyndigheten om de i samband med sin tjänsteförättning upptäcker eller annars får kännedom om uppenbar brandrisk eller annan risk för olyckor. Anmälningsskyldigheten gäller myndigheter och offentliga samfund och deras anställda samt verksamhetsidkare som ombesörjer driften av vårdinrättningar och ordnandet av service- och stödboende och deras anställda.

Syftet med att föreskriva om anmälningsskyldigheten var att förbättra informationsutbytet och samarbetet mellan myndigheter så att det är möjligt att ingripa i uppenbara farosituationer. Den nya bestämmelsen gjorde det också möjligt att utbyta känsliga personuppgifter mellan myndigheter. Ett annat mål var att främja det riskbaserade genomförandet av räddningsmyndigheternas tillsynsarbete samt tidigt ingripande i brandsäkerhetsproblem genom styrning och rådgivning.

Problemen med informationsutbytet och samarbetet mellan myndigheter kom väl fram i justitiekanslerns beslut om brandsäkerheten i en stödbostad.¹⁸ Justitiekanslern konstaterade i sitt beslut att samarbetet mellan myndigheter och myndigheternas olika verksamhetsområden samt utbytet av tillräcklig information av rätt slag mellan sakkunniga i olika områden är en central faktor i säkerheten av stödboendet. Väsentligt i förmedlingen av information är att till exempel aktörer inom social- och hälsovården kan fästa uppmärksamhet vid säkerhetsfrågor och att det inom en organisation finns verksamhetsmetoder för förmedlingen av information till sådana aktörer som kan fatta beslut om säkerheten och ingripa i problem. Även Olycksutredningscentralen har föreslagit att identifieringen och inspektionen av objekt med brandrisk borde utvecklas.¹⁹

Genomförandet av det nya förfarings sättet har krävt betydande insatser av räddningsverken. I ett projekt av räddningsverkens partnersätverk²⁰ har det utvecklats en gemensam verksamhetsmodell för behandlingen av anmälningarna om brandrisk vid räddningsverken samt för samarbetet med andra myndigheter. Det har utvecklats enhetliga anvisningar om anmälningsskyldigheten samt en nätblankett med vilken anmälan kan göras och skickas till räddningsverket.²¹

Ökningen av anvisningarna har gjort anmälningströskeln lägre, och antalet anmälningar om brandrisker har ökat år efter år. Enligt uppgifter som 2018 samlades in av räddningsverken kom det cirka 800 anmälningar. Nästan alla dessa ledde till räddningsmyndighetens åtgärder.

Vetskapen om anmälningsskyldigheten är dock inte än på en tillräckligt bra nivå. Till exempel enligt en utredning av SPEK²² har en fjärdedel av närvårdare som arbetar på vårdinrättningar eller i hemvården inom äldre-, handikapps-, missbrukar- och mentalvårdsarbetet fått utbildning, råd eller handledning om hur man gör en anmälan.

En typisk anmälan om brandrisk ansluter sig till den exceptionellt stora mängden saker i en bostad eller till bostadens orenlighet. Den stora mängden saker i en bostad kan göra att man inte kan röra sig i bostaden och bilda en betydande brandbelastning eller orsakar hälsofara. En uppenbar brandfara kan

¹⁸ Justitiekanslersämbetet 2010. Justitiekansler Jaakko Jonkka: Stödbostäders brandsäkerhet måste ombesörjas.

¹⁹ Olycksutredningscentralen 2009. B1/2008Y Brand i ett småhus som användes för stödboende i Esbo 27.3.2008.

²⁰ Räddningsverkens partnersätverk 2019. Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen -hanke, loppuraportti.

²¹ Kommunförbundet 2019. Opas paloriskikohteiden ilmoittamiseen, valvontaan ja viranomaisyhteistyöhön.

²² Ojala, Tarja 2020. Toimintakyvyttöä heikentyneiden henkilöiden asumisturvallisuus, hoivahenkilöstön turvallisuus ja turvallisuuskoulutus lähihoitajien kokemana.

också ansluta sig till invånarens funktionsförmåga eller synas till exempel som upprepade begynnande eldsvådor eller brandmärken på möblerna.

Med anmälan om brandrisk avses allmänt också andra anmälningar och kontakter gällande brandrisker än sådana som gjorts till räddningsmyndigheten med stöd av 42 §. Till exempel husbolag kan vara i kontakt med räddningsverket, om de upptäcker problem i brandsäkerheten av enskilda bostäder och inte kan lösa dem tillsammans med invånaren. Verksamhets sättet vid behandlingen av sådana här anmälningar är mycket långt det samma.

Säkerhetsserviceområdet inom räddningsverkens partnernetverk har föreslagit att det i lag ska föreskrivas vilka åtgärder anmälan förutsätter av räddningsmyndigheter. Därtill borde det åt andra myndigheter föreskrivas en skyldighet att delta i genomförandet av de åtgärder som föranleds av anmälan. Anmälningsskyldigheten borde också utvidgas till tredje sektorns aktörer, till exempel producenter av hemvårdstjänster, samt till avtalsbrandkårer.

En mer omfattande anmälningsskyldighet än den i 42 § i räddningslagen ingår i socialvårdslagen (1301/2014, 35 §), äldre servicelagen (980/2012, 25 §) och barnskyddslagen (417/2007, 25 §). Om dessa används ofta termen orosanmälan. Anmälningsskyldigheten enligt dessa bestämmelser gäller även räddningsmyndigheterna.

Slutsatser

Det centrala syftet med föreskrivandet av anmälningsskyldigheten var rätten att få överlämna uppgifter som ska hemlighållas till räddningsmyndigheten, och därför omfattar skyldigheten myndigheter och andra aktörer som sköter en offentlig uppgift. Syftet med anmälningsskyldigheten har varit att möjliggöra utbytet av information och samarbetet mellan myndigheter, och skyldigheten har inte medfört nya uppgifter eller befogenheter för myndigheterna. Försummelsen att göra en anmälan leder inte heller till några sanktioner. Om de befogenheter och verksamhets sätt som ansluter sig till skötseln av sådana problem som har kommit fram i anmälningarna har föreskrivits annanstans, i fråga om räddningsmyndigheten i 80–82 § i räddningslagen.

Det är inte ändamålsenligt att utvidga anmälningsskyldigheten enligt räddningslagen från myndigheter till andra aktörer. Om mer omfattande anmälningsskyldighet föreskrivs annanstans i lagstiftningen.

2.13 Säkerhet vid offentliga tillställningar och evenemang

Sedan 2011 har det funnits mer detaljerade bestämmelser om säkerheten vid offentliga tillställningar i räddningslagen. Utöver den allmänna skyldigheten till egen beredskap (14 § 2 mom.) togs det med i lagen bestämmelser om en särskild räddningsplan för en offentlig tillställning, som den som arrangerar tillställning ska upprätta och lämna till den lokala räddningsmyndigheten minst 14 dygn innan tillställningen börjar (16 §). Räddningsplanen ska innehålla bedömningen av faror och risker, tillställningens säkerhetsarrangemang, anvisningar för förebyggande av olyckor samt anvisningar om handlingen vid olyckor och farliga situationer.

Arrangören ska göra upp en räddningsplan för offentliga tillställningar och andra evenemang som kan vara förenade med avsevärd risk för människors säkerhet eller brandsäkerheten på grund av ett stort antal deltagare eller av någon annan särskild orsak. Enligt statsrådets förordning om räddningsväsendet (3 §) ska en räddningsplan göras upp för sådana offentliga tillställningar och evenemang där minst 200 personer beräknas vara på plats samtidigt. En räddningsplan ska därtill alltid göras upp oberoende av tillställningens storlek om det under tillställningen används öppen eld, fyrverkeripjäser eller andra pyrotekniska artiklar eller som specialeffekter brand- och explosionsfarliga kemikalier, om arrangemangen för utrymning av platsen avviker från det normala eller om evenemangets natur medför särskilda risker för människor. Med offentlig tillställning avses inte i räddningslagen allmänna möten och inte heller till exempel ett bostadsaktiebolags bolagsstämmor.

Den lokala räddningsmyndigheten kan av särskilda skäl godta att räddningsplanen för en offentlig tillställning ges in senare än den utsatta tiden på 14 dygn i förväg. Försummelse att lämna in en räddningsplan inom den utsatta tiden leder till sanktioner (106 § 1 mom. 9 k).

Räddningsmyndigheten bedömer hur heltäckande räddningsplanen är och huruvida säkerhetsarrangemangen är tillräckliga med tanke på tillställningens storlek och natur. Vid behov kan räddningsmyndigheten förrätta brandsyn av platsen där tillställningen arrangeras.

Det finns också andra tillstånds- och anmälningsförfaranden förknippade med arrangerandet av offentliga tillställningar och evenemang. Det viktigaste av dessa är lagen om sammankomster (530/1999). Enligt lagens 14 § ska arrangören av en offentlig tillställning lämna en skriftlig anmälan om tillställningen till polisen på den ort där tillställningen ordnas. Anmälan enligt lagen om sammankomster behöver dock inte lämnas om sådana offentliga tillställningar som på grund av det låga antalet deltagare, tillställningens natur eller platsen där tillställningen ordnas inte kräver åtgärder för att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas eller för att olägenhet för utomstående och miljön ska kunna förhindras och inte heller kräver särskilda trafikarrangemang. Polisen övervakar säkerheten vid offentliga tillställningar också bland annat med stöd av ordningslagen (612/2003).

Tukes övervakar med stöd av konsument säkerhetslagen (920/2011) konsumenttjänsternas säkerhet, till exempel kundsäkerheten vid offentliga tillställningar och säkerheten av tillställningens serviceinnehåll till den del det inte i annan lagstiftning har föreskrivits om säkerhetskraven. Tukes tillsynsarbete är proaktivt säkerhetsarbete som inte så mycket riktas till enskilda evenemang. Till skillnad från andra tillsynsmyndigheter har Tukes riksomfattande befogenheter.

Offentliga tillställningar och evenemang övervakas för sin del även av bland annat myndigheterna inom miljöhälsovården. Begränsningarna under coronapandemin gällande offentliga tillställningar har medfört en ny dimension till reglerings- och tillsynshelheten.

Aktivt myndighetssamarbete för främjandet av säkerheten vid offentliga tillställningar och evenemang är viktigt och det förekommer mellan såväl riksomfattande myndigheter som på lokalnivå.

Olycksutredningscentralen har i sina undersökningar lyft fram utmaningarna med regleringen och övervakningen av offentliga tillställningar.²³ Arrangörer av evenemang känner inte bestämmelserna tillräckligt väl och upplever att helheten är komplicerad och svårtydlig. Övervakningen genomförs av flera olika myndigheter och delvis från olika synvinklar, och helheten är svår för arrangörerna att förstå. Olycksutredningscentralen har också föreslagit att inrikesministeriet (polis- och räddningsväsendet) samt arbets- och näringsministeriet ska klarlägga säkerhetskraven på offentliga tillställningar mot "en lucka" och användningen av en enda heltäckande plan om säkerheten.

Lindrandet av tillstånds- och anmälningsförfarandet samt myndighetskraven har också föreslagits i flera arbetsgruppsrapporter, i vilka arrangeringen av evenemang har behandlats bland annat från synvinkeln av frivilligarbete²⁴ eller kulturbranschen²⁵.

Säkerhetsserviceområdet inom räddningsverkens partnersnätverk har föreslagit att naturen av den bedömningsskyldighet som avses i 16 § 3 mom. borde klarläggas. På basis av bestämmelsen är det inte klart om det fattas ett överklagbart beslut om återsändandet av räddningsplanen för komplettering eller om det mer är fråga om handledningen vid utarbetandet av räddningsplanen. Säkerhetsserviceområdet har också lyft fram klarläggandet av informationsutbytet mellan de myndigheter som deltar i övervakningen av offentliga tillställningar.

Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland SPEK har föreslagit att regleringen om offentliga tillställningar borde bedömas som helhet. Coronapandemin och tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar har för sin del gett nya synvinklar till tolkningen av definitionen av en offentlig tillställning. I

²³ Olycksutredningscentralen 2016. Y2015-03 Hjulet på en monsterbil hamnade bland publiken i Alahärmä 8.8.2015 samt Olycksutredningscentralen 2019. Y2018-03 Olyckorna i biltävlingarna i Seinäjoki 15.6.2018 och Björneborg 22.6.2018.

²⁴ Finansministeriet 2015. Frivilligarbete, talkoarbete, grannhjälp – allting går. Slutrapporten av en arbetsgrupp som utreder verksamhetsförutsättningarna för och koordineringen av frivilligarbete.

²⁵ Undervisnings- och kulturministeriet 2015. Kulttuuritapahtumien järjestäminen: Sääntelyn ja byrokratian purkamisen tarpeita koskeva kartoitus.

de dokument som ska upprättas för att en offentlig tillställning kan arrangeras finns olika tidsfrister, som borde enhetligas i de olika författningarna.

Slutsatser

Regleringshelheten om säkerheten vid offentliga tillställningar och evenemang fördelas mellan flera olika ministeriers verksamhetsområde, och den centrala författningen är lagen om sammankomster. Klarläggandet av tillstånds- och anmälningsförfarandet och sammanjämkningen av myndigheternas verksamhetsmetoder förutsätter en heltäckande genomgång av lagstiftningen. Det är ändamålsenligt att göra detta som en helhet och i samarbete mellan ministerier.

2.14 Förbudet att göra upp öppen eld

Lägereld eller annan öppen eld får inte göras upp under den tid för vilken Meteorologiska institutet har utfärdat varning för skogsbrand eller gräsbrand, eller om förhållandena på grund av torka eller vind eller av någon annan orsak är sådana att risken för skogsbrand, gräsbrand eller annan eldsvåda är uppenbar (6 § 1 mom.). Med öppen end avses utöver lägereld annan motsvarande användning av eld från vilken elden kan sprida sig antingen längs marken eller på grund av gnistor (RP 257/2010 rd). Som annan motsvarande användning av eld betraktas till exempel grillar som läggs direkt på marken och som lätt kan falla omkull, till exempel engångsgrillar. Elden anses inte vara öppen eld om den görs upp i en sådan eldstad att den inte kan sprida sig.

Definitionen av öppen eld har lett till en hel del tolkningsfrågor. För att underlätta tillämpningen av bestämmelsen har säkerhetsserviceområdet inom räddningsverkens partnernätverk föreslagit att när bestämmelsen revideras ska också motiveringarna kompletteras gällande bland annat grillar, eldstäder och eldplatser av olika slag. Även annars borde man framhäva betydelsen av att följa produkttillverkarens anvisningar samt anvisningar av eldplatsens upprätthållare.

Säkerhetsserviceområdet har därtill föreslagit att rätten enligt 7 § 1 mom. att utföra hygges- och halmbränning även under torka endast skulle gälla hyggesbränning, inte hö- eller halmbränning, samt att anmälningskyldigheten enligt 8 § ska revideras. Enligt 8 § ska den som utför hygges- eller halmbränning underrätta räddningsverket på förhand. I den nuvarande lagen utvidgades anmälningskyldigheten att också gälla annan användning av eld där rökutvecklingen är avsevärd. Det hoppades att anmälningskyldigheten skulle minska onödiga larm. I praktiken har anmälningarna haft liten betydelse, eftersom räddningsverket i varje fall använder planerad respons vid larm som kommer via nödcentralen.

Bestämmelsen om förbudet att göra upp öppen eld tydliggjordes med en ändring av räddningslagen (1353/2018), som trädde i kraft den 1 januari 2019, så att det alltid är förbjudet att göra upp öppen eld under den tid för vilken Meteorologiska institutet har utfärdat varning för skogsbrand eller gräsbrand. I den tidigare bestämmelsen var det förbjudet att göra upp öppen eld om risken för eldsvåda på grund av omständigheterna är uppenbar, och sambandet med varningen för skogsbrand var inte lika tydligt.²⁶ Till följd av ändringen ändrades bestämmelsens tillämpningspraxis delvis. Det är till exempel förbjudet att göra upp midsommareld under en varning för skogsbrand, medan detta tidigare ofta var möjligt till exempel på offentliga tillställningar med särskilda åtgärder. I en del områden inom räddningsväsendet har förbudet att göra upp öppen eld också tolkats betyda till exempel pyroteknik vid offentliga tillställningar samt anordnandet av fyrverkerier.

Enligt 91 § 3 mom. i kemikaliesäkerhetslagen ska användningen av fyrverkeripjäser på förhand anmälas till räddningsmyndigheten, och enligt 92 § kan räddningsmyndigheten utfärda sådana allmänna föreskrifter om användningen av fyrverkeripjäser vilka föranleds av lokala förhållanden. Räddningsverket kan i sitt beslut ställa nödvändiga villkor eller förbjuda användningen av

²⁶ SSS 23/2019 rd. Svar på skriftligt spørsmål om att tillåta midsommarbrasor genom myndighetsprövning.

fyrverkeripjäser, om deras användning kan anses förorsaka särskild fara. Försummelse att göra en anmälan eller iaktta villkoren i beslutet är straffbart med stöd av 125 § i kemikaliesäkerhetslagen.

När det gäller fyrverkerier har de föreskrivits separat om anmälningsförfarandet. Om säkerhetskraven gällande anordnandet av fyrverkerier föreskrivs i 94–97 § i kemikaliesäkerhetslagen. Enligt 97 § i lagen ska arrangerandet av ett fyrverkeri anmälas till polisen, som kan ställa sådana villkor och begränsningar för arrangerandet av ett fyrverkeri som är nödvändiga med tanke på en trygg hantering av fyrverkeripjäserna och allmän säkerhet. Polisen kan också förbjuda arrangerandet av ett fyrverkeri. Enligt 61 § i statsrådets förordning om övervakning av tillverkningen och upplagringen av explosiva varor (819/2015) ska en anmälan om arrangerande av ett fyrverkeri göras till polisen senast 14 dygn innan fyrverkeriet arrangeras och polisen ska höra räddningsmyndigheten med anledning av anmälan. Försummelse att göra en anmälan eller iaktta villkoren i beslutet med anledning av den eller försummelse att iaktta de skyldigheter som ställts för arrangören är straffbart med stöd av 125 § i kemikaliesäkerhetslagen.

Att arrangera fyrverkerier är anmälningspliktig verksamhet. I Tukes register finns cirka 250 ansvariga personer för fyrverkerier, och antalet företag som ordnar fyrverkerier är cirka 10.

Enligt Samfundet för Pyro- och Fyrverkerikonstens Befrämjande ordnas det cirka 1 000 professionella fyrverkerier årligen. Av dessa är knappt 70 % privata tillställningar och resten offentliga tillställningar. Cirka en tredjedel av de offentliga tillställningarna är sådana där fyrverkeriet är en del av programmet och resten sådana i vilka det bara arrangeras ett fyrverkeri.

För offentliga tillställningar på vilka det används öppen eld, fyrverkeripjäser eller andra pyrotekniska artiklar eller som specialeffekter brand- och explosionsfarliga kemikalier ska utarbetas en räddningsplan som avses i 16 § i räddningslagen (407/211, 3 §). Räddningsplanen ska innehålla bedömningen av faror och risker, tillställningens säkerhetsarrangemang, anvisningar för förebyggande av olyckor samt anvisningar om handlingen vid olyckor och i farliga situationer. Arrangören ska lämna räddningsplanen till den regionala räddningsmyndigheten 14 dygn före tillställningen.

Definitionen av öppen eld, hyggesbränning och anmälningskyldigheten enligt 8 § har behandlats närmare i räddningsverksamhetssektionen promemoria.

Slutsatser

Det är nödvändigt att klargöra förbudet att göra upp öppen eld i synnerhet med hänsyn till vad som inte är sådan öppen eld som avses i bestämmelsen. Som stöd för tillämpningen av bestämmelsen skulle det behövas gemensamma anvisningar. Sådana finns till exempel i andra nordiska länder.

Kraven och anmälningsförfarandet enligt kemikaliesäkerhetslagen tillsammans med skyldigheten enligt räddningslagen att upprätta en räddningsplan för en offentlig tillställning är tillräckliga för bedömningen av förutsättningarna för ett tryggt arrangemang av fyrverkerier. Såväl kemikaliesäkerhetslagen som räddningslagen innehåller bestämmelser på basis av vilka det kan ställas villkor på fyrverkerier eller förbjuda dem.

För att klargöra och enhetliga tillämpningspraxis borde räddningslagen revideras på så sätt att det är möjligt att arrangera fyrverkerier som avses i 97 § i kemikaliesäkerhetslagen även under torra med iakttagande är särskild försiktighet. Även annan kontrollerad användning av eld skulle vara möjlig på sådana offentliga tillställningar som avses i 16 § i räddningslagen med iakttagande av särskild försiktighet. Sådan här reglering motsvarar bestämmelserna om hygges- och halmbränning i 7 § i räddningslagen.

3 Räddningsverkets tillsyns- och styrningsuppgift

3.1 Tillsynsuppgiftens innehåll och genomförande

Enligt 27 § i räddningslagen ska räddningsverket sörja för räddningsväsendets tillsynsuppgifter. Närmare bestämmelser om räddningsväsendets tillsynsuppgifter finns i kapitel 12. Dessutom föreskrivs

det i 27 § i räddningslagen om räddningsverkets uppgift att inom sitt område sörja för den styrning, rådgivning och säkerhetskommunikation som åligger räddningsväsendet. Räddningsverkets tillsyns- och styrningsuppgift syftar till att förebygga eldsvådor och andra olyckor och skapa beredskap att avvärja olyckor samt till ändamålsenlig verksamhet i olycksituationer och vid tillbud och till att – frågor begränsa följderna av olyckor. Förutom i räddningslagen finns det bestämmelser om räddningsverkets tillsynsuppgift i kemikaliesäkerhetslagen (behandlas närmare i avsnitt 5.2).

För genomförandet av styrningsuppgiften använder räddningsverken allmänt benämningen experttjänster. I experttjänsterna inbegriper räddningsverken oftast olycksförebyggande rådgivning, myndighetssamarbete, deltagande i styrningen av byggandet samt utlåtanden som avges till exempel om planer eller i anknytning till regionförvaltningsmyndighetens eller Säkerhets- och kemikalieverkets tillståndsprocesser.

I 78 § i räddningslagen påförs räddningsverket en allmän skyldighet att se till att de skyldigheter enligt i 2 kap. i lagen som gäller envar och de förpliktelser enligt 3 kap. som gäller byggnaders och verksamheters säkerhet iakttas. I räddningslagen av år 2011 inriktades tillsynens innehåll genom ändringar i bestämmelserna om tillsynsuppgiften tydligare än tidigare på tillsyn som avser de skyldigheter som anges i lagen. Avgränsningen av tillsynsuppgiften syns också i de befogenheter som anges i 81 §.

Brandsyner får förrättas av den lokala räddningsmyndigheten som också får vidta andra tillsynsåtgärder. I 80 § i räddningslagen anges var brandsyner får förrättas. Likaså föreskrivs det om räddningsmyndighetens rätt att få tillträde till utrymmen och att få tillgång till handlingar. Dessutom föreskrivs det om att upprätta brandsynsprotokoll. Regleringen motsvarar i huvudsak den tidigare räddningslagen och den lag om räddningsväsendet (561/1999) som föregick den.

Regleringen av tillsynsuppgiften i räddningslagen lämnar räddningsverket betydande rum för prövning i fråga om genomförandet av tillsynen. I stället för en detaljerad reglering förutsätts att tillsynen grundar sig på riskbedömning, håller hög kvalitet och är regelbunden och effektiv. För att genomföra tillsynen ska räddningsverket utföra brandsyner och vidta andra åtgärder som tillsynsuppgiften förutsätter. Med andra åtgärder avses enligt motiveringarna i regeringens proposition särskilt dokumenttillsyn. I lagen finns inga närmare bestämmelser om hur tillsynen ska inriktas eller om tillsynsåtgärderna och inte heller om exempelvis intervallerna mellan brandsyner.

I den förra räddningslagen (468/2003) var bestämmelserna om brandsyner mera detaljerade. Vid brandsyn skulle det kontrolleras att byggnaden eller konstruktionen, dess omgivning samt de övriga förhållandena på platsen var säkra samt att fastighetens ägare eller innehavare hade föreskriven beredskap att förebygga olyckor och avvärja skador samt beredskap för befolkningsskydd. Brandsyn skulle förrättas i bostadshus och på platser som med hänsyn till person- och brandsäkerheten kan jämföras med bostadshus, med intervaller som bestäms i det lokala räddningsväsendets beslut om servicenivån. Genom förordning av statsrådet hade det också bestämts på vilka platser brandsyn skulle förrättas innan verksamheten och därefter minst en gång om året.

Enligt 79 § i räddningslagen ska räddningsverket göra upp en tillsynsplan för fullgörande av tillsynsuppgiften. I tillsynsplanen anges de brandsyner som ska förrättas och andra tillsynsåtgärder som ska vidtas samt beskrivs hur genomförandet av tillsynsplanen bedöms. Tillsynsplanen ska ses över årligen. För tillsynsåtgärder enligt tillsynsplanen får räddningsverket ta ut en avgift enligt en taxa som det fastställs.

Det finns inga närmare bestämmelser om innehållet i tillsynsplanen. Till skillnad från exempelvis författningarna om miljö- och hälsoskyddet styrs innehållet i tillsynsplanen inte heller genom ett riksomfattande tillsynsprogram. Räddningsverken har i samarbete utarbetat en anvisning om tillsynsplanens innehåll och grunderna i riskbedömning. Räddningsverken har tillämpat anvisningen när de utarbetat sina tillsynsplaner.

Ett centralt tillsynsätt är fortfarande de tillsynsbesök, det vill säga brandsyner, som görs regelbundet hos företag och inrättningar. Bostadsbyggnader övervakas i regel genom självutvärdering av brandsäkerheten (mer om detta i avsnitt 3.6).

Tillsyn utövas också på grundval av anmälningar till räddningsverket och när kontakt med verket tas på annat sätt. Hit hör räddningsplaner för offentliga tillställningar, utredningar om utrymningssäkerheten för vårdinrättningar, anmälningar om brandrisk enligt 42 § 2 mom. och anmälningar från sotare om brandfarliga eldstäder och rökkanaler enligt 62 §. Med stöd av lagen om anordningar inom räddningsväsendet ska besiktningsorgan som utför periodiska besiktningar av brandlarmanläggningar och automatiska släckanläggningar till räddningsmyndigheten lämna uppgifter om allvarliga brister som upptäcks för tillsynen över underhållet av anläggningarna. Utredning av felaktiga larm från brandlarmanläggningar, behandling av en anmälan enligt kemikaliesäkerhetslagen och en annan myndighets anmälan om observationer som rör brand- och personsäkerheten kan också leda till att tillsyn inleds.

Dessutom genomför räddningsverken temainspektioner och tillsynsprojekt – även i samarbete med andra myndigheter. Till dessa hör bland annat restauranginspektioner under julfestsäsongen. Ett tillsynsprojekt kan inledas också inom uppföljningen av olycksutvecklingen eller på grundval av observationer från brandutredningar.

Serviceområdet för säkerhet inom räddningsverkens partnerskapsnätverk har föreslagit att ordet brandsyn ersätts med övervakningsbesök. Ordet brandsyn används som om det vore synonymt med all tillsyn även om brandsyn är bara en av de tillsynsmetoder som räddningsmyndigheten förfogar över.

Serviceområdet har föreslagit att man vid genomförandet av tillsynsuppgiften i stället för meddelande av förelägganden att avhjälpa brister ska fokusera mera på handledning med syfte att skyldigheterna ska uppfyllas. Man måste likväl se till att handledningsfasen tas med i blir en klarare del av tillsynsprocessen för att handledningen och rådgivningen inte ska förväxlas med myndighetskrav. Även i handledning och rådgivning måste kravet på att god förvaltning genomförs beaktas.

Serviceområdet för säkerhet har också föreslagit att man vid tillsynen ska satsa mera resurser än i dag på eftertillsynen av meddelade förelägganden att avhjälpa brister. Detta borde beaktas klarare i regleringen om brandsynsprotokoll enligt 80 § och i räddningsmyndighetens tillsynsmetoder. Finlands Brandbefälsförbund och Räddningsbranschens centralorganisation i Finland framförde i sina yttranden om Sote100-paketet (februari 2021) i fråga om en översyn av räddningslagen att eftertillsynen i högre grad borde bli en del av processerna i den normala tillsynen.

3.2 Uppfyllande av målen med god förvaltning

För att räddningsmyndigheten ska uppfylla sin tillsynsuppgift innehåller räddningslagen bestämmelser om räddningsmyndighetens behörighet och om att utöva tillsyn, fatta förvaltningsbeslut och delge berörda parter förvaltningsbeslut. Närmare bestämmelser om förvaltningsförfarandet finns i förvaltningslagen (434/2003). Utöver förvaltningslagen ska hänsyn tas även till övriga allmänna lagar om förvaltningen, såsom språklagen (423/2003), samiska språklagen (1086/2003), lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen (1050/2018), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) och lagen om kommunala tjänsteinnehavare

Enligt 80 § 4 mom. i brandskyddslagen ska det vid brandsyn föras protokoll som i allt väsentligt specificerar syneobjektet, brandsynens förlopp, inspektörens viktigaste iakttagelser, den utredning som representanten för syneobjektet visar upp och slutsatser med motiveringar. Protokollet ska utan dröjsmål delges parterna. I räddningslagen finns det inte närmare bestämmelser om det förvaltningsförfarande som tillämpas vid brandsyn, varför kraven om att bland annat meddela om brandsyner grundar sig på förvaltningslagen.

Enligt räddningslagen ska räddningsverket ordna genomförandet av tillsynsuppgiften så att tillsynen är av hög kvalitet, regelbunden och effektiv. En kvalitativ grund för tillsynsuppgiften är att tillsynen ska

skötas i enlighet med principerna för god förvaltning. Element i förvaltningsprocessen som inverkar på kvaliteten är bland annat hur tydlig beskrivningen av övervakningsbesökets förlopp och motiveringarna till slutsatserna är i brandsynsprotokollet, hörandet av berörda parter och tillsynsprocessens genomloppstid. Kvaliteten på tillsynen beror förutom på den administrativa kvaliteten även på genomförandet av kundservicen.

Hur principen om god förvaltning genomförs i de nuvarande tillsynsprocesserna har under de senaste åren varit på tapeten i samband med utvecklandet av räddningsverkens egna funktioner, i regionförvaltningsverkens tillsyn över regionförvaltningsverken, i inrikesministeriets projekt för utveckling av brandsynsverksamheten²⁷ och i examensarbeten²⁸. I dessa har det konstaterats att det finns brister i hur principerna för god förvaltning genomförs särskilt när det gäller hörande och delgivning, men också i fråga om partsställning.

I förvaltningsprocessen är syftet med hörande att trygga partens rättsskydd. Enligt förvaltningslagen genomförs hörandet i regel skriftligt. Hörandet av parter om observationer och slutsatser i brandsynen samt om eventuella förelägganden att avhjälpa brister sker för närvarande i stor utsträckning muntligt i samband med övervakningsbesök och i praktiken i samband med den så kallade slutdiskussionen eller sammandraget. Den som utför tillsynen antecknar i brandsynsprotokollet den utredning som en företrädare för det objekt som granskas lägger fram. Förfarandet har blivit problematiskt i de fall där det funnits flera parter eller den verkliga parten inte har varit närvarande under övervakningsbesöket. I tillsynsprocessen har man i allmänhet övergått till skriftligt hörande i fall där ett föreläggande att avhjälpa brister har förenats med vite. I projektet för att utveckla brandsynerna bedömdes att praxis med muntliga höranden inte står i samklang med förvaltningslagen och att muntliga höranden bör användas endast när en part uttryckligen begär det.

Enligt 60 § i förvaltningslagen ska delgivningen verkställas per post mot mottagningsbevis, om den gäller ett förpliktande beslut och tiden för sökande av ändring eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från det att beslutet delgavs. Rådande praxis är att delge brandsynsprotokoll, även de som är förpliktande och innehåller förelägganden att avhjälpa brister, som vanlig brev försändelse per post samt per e-post till kontaktpersonen för objektet. Mottagningsbevis används närmast bara i samband med tvångsmedel såsom vite. Det nuvarande förfarandet vid delgivning har varit problematiskt endast i fall där en kund som blivit föremål för ett föreläggande att avhjälpa brister gör detta föreläggande stridigt.

Räddningsverken beräknas fatta över 60 000 förvaltningsbeslut varje år. Av brandskyddsprotokollen innehåller uppskattningsvis 80–90 procent förpliktande förelägganden att avhjälpa brister. Detta innebär årligen ca 55 000 delgivningar mot mottagningsbevis.

Bedömningen av hur väl skyldigheterna enligt räddningslagen har uppfyllts kan också grunda sig helt på handlingar som utarbetats av tillsynsobjektet. Sådana handlingar är till exempel räddningsplaner och utredningar om utrymningssäkerheten i vårdinrättningar. Det finns inga särskilda bestämmelser om processen vid dokumenttillsyn. Även vid sådan administrativ tillsyn ska förvaltningslagen följas.

Enligt 80 § i räddningslagen ska ägaren och innehavaren av en fastighet samt verksamhetsidkare på begäran till räddningsmyndigheten bland annat ge in handlingar över objektets brand- och utrymningssäkerhet som räddningsmyndigheten behöver för sin tillsyn. Under de senaste åren har en sådan praxis blivit vanligare att räddningsmyndigheten i samband med övervakningsbesök kräver att särskilda utredningar utarbetas till exempel om hur underhållet av anläggningar eller den strukturella brandsäkerheten sköts. Kravet på utredningar har också samband med den ökade dokumenttillsynen, eftersom största delen av den efterhandstillsyn som gäller förelägganden om avhjälpan av brister genomförs utifrån handlingar som objektet har gett in.

²⁷ Inrikesministeriet 2015. Palotarkastustoiminnan kehittämishanke. Projektets nummer SM007:00/2015.

²⁸ Strömmer, Peter 2013. Palotarkastus ja hyvä hallinto och Telaranta, Kari 2014. Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen: valvontatoiminnan näkökulma.

I räddningslagen finns det inga bestämmelser om att utarbeta särskilda utredningar och ge in dem till räddningsmyndigheten för tillsynsändamål. I en del situationer kan det vara nödvändigt att be om en tilläggsutredning om hur en skyldighet uppfylls. I allmänhet ska myndigheten i sin begäran om tilläggsutredning noga specificera vilken fråga begäran gäller. Att kräva en begäran om utredning i situationer där det inte finns en färdig handling är ett förfarande som indirekt kan jämföras med en administrativ börda. Användningen av och syftet med begäranden om utredningar som en del av tillsynen behöver utredas noggrannare.

3.3 Befogenheter

Räddningsverkets befogenheter i samband med tillsynsuppgiften anges i 81 § i räddningslagen. Enligt 1 mom. ska räddningsmyndigheten om den i samband med att den utövar tillsyn upptäcker brister i fråga om uppfyllandet av förpliktelser som föreskrivs i 2 och 3 kap. i lagen bestämma att dessa brister ska avhjälpas. Utövandet av befogenheterna har samband med innehållet i tillsynsuppgiften.

Enligt 2 mom. kan räddningsmyndigheten i samband med tillsynen också bestämma att brister i uppfyllandet av förpliktelser som anges i någon annan lag ska avhjälpas. Ett villkor för detta är att bristen medför allvarig risk för människors säkerhet och att bristen kan avhjälpas genast. Om bristen inte kan avhjälpas genast till exempel därför att åtgärderna för att avhjälpa den förutsätter planering, ska räddningsmyndigheten underrätta den behöriga tillsynsmyndigheten om bristen. Till dessa brister hör till exempel att en byggnad inte fungerar så som användningsändamålet förutsätter och brister som upptäckts i byggnadens elinstallationer. Ett exempel på en sådan situation finns i Helsingfors förvaltningsdomstols avgörande HAO 08.04.2014 14/0252/5, genom vilket ett föreläggande att avhjälpa brister som meddelats i en brandsyn upphävdes. I föreläggandet hade ett företag ålagts att inrätta brandsektioner i service- och lagerutrymmen och att skaffa tillstånd för byggarbeten enligt markanvändnings- och bygglagen.

Om en räddningsmyndighet konstaterar en brandrisk eller risk för någon annan olycka, får myndigheten enligt 81 § 3 mom. vid behov genast avbryta en verksamhet och besluta om nödvändiga åtgärder som genast måste vidtas. Rätten att avbryta en verksamhet innehas generellt av alla räddningsmyndigheter, och befogenheten är inte knuten till utövandet av tillsyn eller till ett geografiskt område. Ett föreläggande att avhjälpa bristen kan meddelas muntligt, men enligt 80 § 4 mom. ska ett brandsynsprotokoll, det vill säga ett överklagbart förvaltningsbeslut, upprättas utan dröjsmål.

Enligt 82 § i räddningslagen kan räddningsmyndigheten ålägga verksamhetsidkaren att till platsen skaffa ändamålsenlig släckningsmateriel och annan utrustning som underlättar räddningsarbetet eller installera en automatisk släckanläggning om den verksamhet som utövas på platsen orsakar större fara än vanligt för person- och brandsäkerheten. Användning av befogenheten enligt 82 § förutsätter prövning av nödvändigheten, det vill säga den är inte avsedd att användas utan vägande skäl. I 21 § i räddningslagen föreskrivs det särskilt om behörigheten att ställa särskilda säkerhetskrav i samband med förelägganden om att uppfylla de krav som ställs på utrymningssäkerheten för vårdanstalter.

Räddningsmyndigheten kan rikta förelägganden att avhjälpa brister som meddelas med stöd av 81 § i lagen till byggnadens ägare eller innehavare eller till en verksamhetsutövare beroende på vems skyldigheter och behörighet som primärt omfattar avhjälpandet av bristen. Befogenheten i 82 § i lagen gäller endast skyldigheter som påförts verksamhetsutövare. Den kan därför inte användas för att meddela sådana förelägganden att avhjälpa brister som riktar sig till byggnadens ägare eller innehavare även om nödvändighetskriteriet är uppfyllt.

Med tanke på användningen av befogenheterna är det väsentligt vem skyldigheten i bestämmelsen gäller och vem föreläggandet att avhjälpa brister gäller. Skyldigheterna enligt 3 kap. i räddningslagen gäller i regel byggnadens ägare och innehavare samt verksamhetsutövare solidariskt. Detta innebär att räddningsmyndigheten riktar sitt föreläggande att avhjälpa brister till den vars skyldigheter eller behörighet fullgörandet av förpliktelserna i första hand kan anses omfattas av. I regel är det till exempel byggnadens ägare som ska uppfylla förpliktelserna i 9 §. Ansvarsfördelningen kan genom ett inbördes avtal mellan ägaren och innehavaren eller en verksamhetsutövare också fastställas på något annat sätt,

till exempel enligt ett hyresavtal. Om räddningsmyndigheten inte entydigt kan bestämma vem som ansvarar för att en förpliktelse uppfylls, riktas föreläggandet om att avhjälpa brister till samtliga solidariskt, det vill säga till ägaren, innehavaren och verksamhetsutövaren.

Den lagstiftning som reglerar befogenheter rörande tillsyn har skapats utgående från brandsynens behov, och befogenheterna bör bedömas även med men enligt tanke på övriga tillsynsmetoder. Det bör också bedömas hur väl förelägganden att avhjälpa brister fungerar för en konstaterad brist och om det eventuellt skulle behövas nya slag av befogenheter såsom hot om avbrytande. Vid försummelse av ett föreläggande att avhjälpa brister som meddelats exempelvis till följd av försummelse av sotningsskyldighetens skulle ett förbud mot att använda eldstaden eller rökkanalen kunna fungera bättre än vite. Eldstäder och rökkanaler som enligt sotaren orsakar brandfara och som sotaren anmäler kan inte beläggas med användningsförbud i preventivt syfte, eftersom den farsituation som är en förutsättning enligt 81 § 3 mom. uppstår först när eldstaden eller rökkanalen används trots det observerade felet. Trots detta har eldstäder genom förelägganden att avhjälpa brister i praktiken belagts med användningsförbud.

Bestämmelser om räddningsmyndighetens befogenheter förekommer också i form av enstaka bestämmelser. Enligt 6 § i räddningslagen kan den lokala räddningsmyndigheten av grundad anledning förbjuda öppen eld inom räddningsväsendets område eller inom en del av det för viss tid. Enligt 16 § i lagen kan räddningsmyndigheten återsända räddningsplanen för en offentlig tillställning för komplettering. Om utredningen om utrymningssäkerheten och genomförandeplanen för utrymningssäkerheten för en vårdinrättning inte uppfyller lagstadgade krav, ska räddningsmyndigheten meddela ett föreläggande om genomförande enligt 21 §. Enligt 109 § kan räddningsmyndigheten bestämma att byggnadens ägare eller innehavare ska skaffa nödvändiga anordningar som säkerställer myndighetsnätets tillgänglighet och se till att de är i funktionsdugligt skick.

3.4 Straffbestämmelser

Räddningslagen innehåller de bestämmelser om ändringssökande, tvångsmedel och straff (104–106 §) som behövs med hänsyn till räddningsmyndigheternas befogenheter. En del av räddningsmyndigheternas förelägganden kan förenas med vite eller hot om tvångsutförande. För räddningsförseelse kan böter dömas ut.

Den grundläggande strukturen på straffregleringen har i sina huvuddrag alltid varit likadan. För att målen och syftena med lagen ska kunna uppnås har underlåtelse att iakttä vissa bestämmelser förenats med sanktioner. Straffbart enligt lagen är bland annat att väsentligt åsidosätta skyldigheten enligt 4 § 1 mom. att visa aktsamhet, att bryta mot förbudet i 6 § att göra upp öppen eld och att bryta mot kraven på brand- och utrymningssäkerhet enligt 9 §. Straffrättsligt ansvar föreskrivs emellertid inte för alla skyldigheter som anges i räddningslagen. Avsaknad av brandvarnare och åsidosättande av sotningsskyldigheten är till exempel inte straffbara försummelser, utan de åtgärdas genom förelägganden att avhjälpa brister som räddningsmyndigheten meddelar och som kan förenas med administrativa påföljder, det vill säga vite eller hot om tvångsutförande.

Att man ingriper vid försummelse endast genom räddningsmyndighetens föreläggande att avhjälpa brister sammanhänger med brandinspektionsverksamheten. I den tidigare lagstiftningen var bestämmelserna om brandsyner mera detaljerade, och i princip var alla byggnader föremål för brandsyner som förrättades med givna intervaller. Regleringen grundade sig på tanken att det var viktigare att få saker i skick, det vill säga att få brandvarnare installerad och sotning utförd, än att straffa för försummelser eller utdöma straffrättsliga påföljder.

I och med att den tillsyn som räddningsverket utövar har ändrats från regelbundna syner till riskbaserad tillsyn bör också påföljdssystemet i räddningslagen bedömas och samstämmas med annan motsvarande lagstiftning. I straffbestämmelserna bör de allvarigare förseelserna, såsom upprepad försummelse att iakttä ett föreläggande att avhjälpa brister och över huvud taget överträdelse av bestämmelserna upprepade gånger och på ett grovt sätt.

3.5 Avgifter för tillsyn

Den tillsyn som utövas av räddningsverken har sedan 2013 huvudsakligen varit avgiftsbelagd. Räddningsverken kan ta ut en avgift för en brandsyn eller någon annan tillsynsåtgärd enligt tillsynsplanen, det vill säga för att verket ska kunna ta ut en avgift måste det finnas en giltig tillsynsplan (96 §). Sådana avgiftsbelagda övervakningsbesök är bland annat brandsyner, efterbesiktningar och särskilda brandsyner, det vill säga besök på en byggplats, hos företag och inrättningar samt brandsyner vid offentliga tillställningar. Brandsyner i bostadsbyggnader är i huvudsak avgiftsfria. I regel är också tillsyn som inte kräver besök i objektet avgiftsfri.

Beslut om avgifterna fattas av det lokala räddningsväsendet. Vilka saker som räddningsverket enligt räddningslagen kan ta ut avgifter för, det vill säga tillsynsåtgärder och felaktiga brandlarm från automatiska brandlarmläggningar har vanligen fastställts genom samma taxabeslut som räddningsverkets övriga avgifter för till exempel säkerhetsutbildning.

Eftersom en avgift kan vara högst lika stor som kostnaderna varierar avgifterna något. Helsingfors räddningsverk och Östra Nylands, Mellannylands och Västra Nylands räddningsverk har avtalat om gemensamma tillsynsavgifter. De avgifter som tas ut för brandsyner enligt tillsynsplanen täcker en del av kostnaderna för verksamheten. I räddningslagen föreskrivs det inte att avgifterna ska motsvara kostnaderna.

Räddningsverkens taxaförteckningar har utarbetat enligt enhetliga principer. Tillsynsklasserna och tillsynsmetoderna är också jämförbara, men en del skillnader i taxornas innehåll förekommer. Skillnaderna i innehållet i räddningsverkens taxagrunder avspeglar sig i faktureringsgrunderna som varierar bland annat enligt objektets storleksklass och den arbetstid som använts för tillsynsåtgärden. Om ett övervakningsbesök kombineras med någon annan tillsynsåtgärd (t.ex. eftertillsyn som dokumenttillsyn) kan detta också inverka på avgiftens storlek.

Avgifterna består i regel av en basnivå, som i allmänhet är två timmar och för bostadsbyggnader en timme, och en timdebitering som läggs till. Timdebiteringen är ofta runt 50 euro, varför kostnaden för företagsobjekt är minst lika stor som basnivån 100 euro.

Tillsyn enligt kemikaliesäkerhetslagen har redan varit avgiftsbelagd en längre tid. Avgifterna är högre än för övervakningsbesök enligt räddningslagen. Grundprincipen för tillsynen enligt kemikaliesäkerhetslagen är att avgifterna ska motsvara kostnaderna. Avgiften täcker hela processen i förhandstillsynen det vill säga behandlingen av anmälan som kommit in, förvaltningsbeslutet och den ibruktagningsbesiktning som sammanhänger med beslutet.

3.6 Självutvärdering av brandsäkerheten

I bostadshus utövas knappt längre någon tillsyn i form av regelbunden brandsyn. Tillsynen har kompletterats och delvis också ersatts med en så kallad självutvärdering av brandsäkerheten. För småhus har självutvärdering av brandsäkerheten använts sedan år 2012. Förfarandet utvecklades av Kymmenedalens räddningsverk och har småningom tagits i bruk av samtliga räddningsverk. Under de senaste åren har flera räddningsverk tagit självutvärderingen i bruk också i flervåningshus och radhus, där utvärderingen görs husbolagsvis. Räddningsverken har utarbetat gemensamma anvisningar, och utvärderingsblanketterna och processerna har förenhetligats.

Med självutvärdering av brandsäkerheten avses en utvärdering av brandsäkerheten som utförs av en boende eller av en företrädare för fastigheten med hjälp av en checklista och en anvisning som räddningsverket skickat. Den boende eller företrädaren för fastigheten returnerar blanketten ifyllt till räddningsverket. Myndigheten bedömer utifrån den ifyllda blanketten behovet av tillsyn och rådgivning. De brister som framgår av de returnerade blanketterna övervakas i första hand genom handledning och rådgivning. Behövliga fortsatta åtgärder kan till exempel vara ett samtal per telefon eller e-post eller en brandsyn, det vill säga ett övervakningsbesök.

Målet med självutvärderingen av brandsäkerheten är att förbättra de boendes och fastighetsägarnas säkerhetskunskaper och attityder till säkerhetsfrågor och att lära dem upptäcka brister i brandsäkerheten i hemmet och i sommarstugan och avhjälpa dem på eget initiativ. Uppgifterna från fastigheternas självutvärderingar kompletterar räddningsmyndigheternas kunskap om riskerna och genomför räddningsmyndighetens allmänna uppgift att följa upp hur skyldigheterna fullgörs. Kunskapen om riskerna används också för att rikta tillsynen och säkerhetskommunikationen.

Självutvärderingen av brandsäkerheten riktar sig i allmänhet till områden som varierar årligen, och den kan till exempel omfatta 10 procent av bostads- och fritidshusen i området i fråga. I så fall görs utvärderingen för varje fastighet vart tionde år. Självutvärderingsblanketterna och anvisningarna skickas till byggnadens ägare med hjälp av uppgifter i befolkningsregistercentralens fastighetsdatasystem.

På självutvärderingsblanketterna och i anvisningarna för ifyllande förutsätts att den ifyllda blanketten returneras till räddningsverket i ett bifogat svarskuvert inom utsatt tid. Vid en del räddningsverk kan självbedömningsblanketten också returneras elektroniskt. Det har inte föreskrivits närmare om ägarnas och innehavarnas skyldighet att returnera självvärderingsblanketten till räddningsverket. I regleringen om register och rätten att få uppgifter i räddningslagen nämns inte förfarandet för självbedömning av brandsäkerheten.

3.7 Tillsyn över försvarsmaktens objekt

Enligt 83 § i räddningslagen omfattar räddningsverkens tillsynsuppgift inte posttelefonsamtal platser som försvarsmakten besitter, om dessa ska hemlighållas med hänsyn till rikets säkerhet och försvarsmakten har meddelat den lokala räddningsmyndigheten att den själv sköter tillsynsuppgiften. Försvarsmakten svarar för brandsynen på dessa platser. Inspektionsverksamheten sträcker sig inte till inte utrymmen som omfattas av hemfriden. Enligt 89 § 5 mom. i räddningslagen ska försvarsmakten ge den lokala räddningsmyndigheten och nödcentralen nödvändiga uppgifter för att ett räddningsuppdrag ska kunna utföras säkert och på tillbörligt sätt.

Närmare bestämmelser om inspektionsverksamheten har utfärdats genom försvarsministeriets förordning om försvarsmaktens skötsel av brandsyn på platser som ska hemlighållas med hänsyn till rikets säkerhet (363/2008). Enligt förordningen ska huvudstaben leda och övervaka brandsynsverksamheten vid försvarsmakten. Ägaren eller innehavaren av byggnaden eller brandsynsobjektet och försvarsmaktens brandinspektör ska komma överens om hur brandsynen ordnas. En brandinspektör vid försvarsmakten är skyldig att ge den lokala räddningsmyndigheten och nödcentralen nödvändiga uppgifter för att ett räddningsuppdrag ska kunna utföras säkert och på tillbörligt sätt.

På motsvarande sätt föreskrivs det också i kemikaliesäkerhetslagen. Enligt 3 § i den lagen sköts uppgifter som ålagts myndigheter och som gäller explosiva varor samt uppgifter som sammanhänger med upplagring och industriell hantering av farliga kemikalier i objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar i försvarsmakten internt inom försvarsförvaltningen. Närmare bestämmelser om skötseln av uppgifterna har utfärdats genom förordning av försvarsministeriet (713/2017).

3.8 Regionförvaltningsverkens bedömning av räddningsverkens tillsyn

Enligt 23 § i räddningslagen ska regionförvaltningsverket övervaka räddningsväsendet samt tillgången till och nivån på räddningsväsendets tjänster inom sitt verksamhetsområde. I 85 § ingår preciseringen att regionförvaltningsverket ska utöva tillsyn över att det lokala räddningsväsendet håller en tillräcklig servicenivå. Enligt 79 § i ska tillsynsplanen delges regionförvaltningsverket.

När det gäller tillsynen över räddningsväsendet bedriver regionförvaltningsverken ett nära samarbete. Inom ramen för tillsynen över räddningsverken gör regionförvaltningsverken övervakningsbesök hos räddningsverken och behandlar förvaltningsklaganden som gäller räddningsväsendet. En del av dessa förvaltningsklaganden leder till att ett tillsynsärende inleds.

Regionförvaltningsverken har utvärderat den räddningsverkens myndighetstillsyn som en del av utvärderingen av basservicen från 2018.²⁹ Detta var första gången verkställigheten och utfallet av de lagändringar om tillsynen som genomfördes 2011. När det gäller räddningsverkens tillsynsuppgift granskades hur väl tillsynsåtgärder som ingått i tillsynsplanen genomförts, hur eftertillsynen över meddelade förelägganden att avhjälpa brister genomförts, hur självutvärderingen av brandsäkerheten i bostadshus har genomförts som en del av tillsynsuppgiften samt de avgifter som tagits ut för tillsynen och grunderna för dem. Som underlag för utvärderingen användes räddningsverkens beslut om servicenivån, räddningsväsendets resurs- och olycksstatistik, taxabeslut och en riksomfattande enkät riktad till räddningsväsendet.

Enligt slutsatserna i bedömningen framkom skillnader mellan räddningsverken när i fråga om planeringen och genomförandet av tillsynen. År 2017 nådde tre av fyra räddningsverk inte upp till det mål för brandsynerna som de presenterat i sin tillsynsplan. Som orsaker till skillnaderna mellan den planerade och den genomförda tillsynen framförde räddningsverken svårigheterna att prioritera arbetsuppgifter och de knappa personresurserna, brister i kontrollen av genomförandet och hanteringen av helheten samt problem som sammanhänger med informationssystemen.

Enligt regionförvaltningsverkets slutsatser motsvarade utfördes eftertillsynen i regel inte enligt anvisningarna. Den huvudsakliga orsaken till avvikelserna konstaterades vara att de datorsystem som var i bruk inte stödde planeringen av tillsynsåtgärder för förelägganden att avhjälpa brister. När planeringen är bristfällig är tilldelningen av personresurser en utmaning. Enligt resultaten utfördes eftertillsynen oftast som efterkontroll eller dokumenttillsyn, och tillsynsmetoden valdes enligt hur allvarlig bristen var.

Metoden med självbedömning av brandsäkerheten hade inte tagits i bruk av alla räddningsverk när utvärderingen gjordes. Enligt resultaten förekom skillnader mellan räddningsverken i fråga om behandlingen av de returnerade självvärderingsformulärens. Som slutsats konstaterades att användningen av metoden som en del av tillsynen kräver att den körs klarare standardiseras.

I fråga om de avgifter som tas ut för tillsynen konstaterades att räddningsverkens taxa har utarbetats enligt harmoniserade principer, men att det i taxorna i någon mån förekom skillnader i innehållet. Vid en del räddningsverk hade besluten om tillsynstaxorna inte uppdaterats regelbundet. Skillnaderna i taxabeslutens innehåll gjorde det svårare att jämföra avgiftsgrunderna.

I de åtgärdsförslag som gavs i utredningen konstaterades att räddningsväsendets riskbedömning och de informationssystem som står till förfogande bör utvecklas så att de stöder fullgörandet av tillsynsuppgiften och tilldelningen av resurser för den. Räddningsverkens tillsynsplaner och de taxabeslut som sammanhänger med dem bör hållas uppdaterade och samstämmiga och samma begrepp bör användas överallt för att tjänsterna ska kunna genomföras jämlikt i hela landet.

3.9 Utvecklingsbehov

Det finns behov att göra tillsynsuppgiften klarare till innehåll och genomförande. Innehållet i tillsynsuppgiften bestäms delvis i kapitel 2 och 3 i räddningslagen, men tillsynsuppgiften berörs också av andra bestämmelser. Den lagstiftning som reglerar befogenheter och genomförande rörande tillsyn har skapats ur brandsynens synvinkel, och den bör bedömas även med hänsyn till övriga tillsynsmetoder.

Vid inrikesministeriet pågår projektet Räddningsväsendets och den civila beredskapens prestationsförmåga och grunder för planering, där bland annat behovet att utveckla tillsynsarbetet vid räddningsverken behandlas. I projektet ska eventuella kommande regleringsbehov beaktas i den fortsatta beredningen.

I en exaktare definition av innehållet i tillsynsuppgiften bör man fastställa vilka omständigheter som inverkar på genomförandet av tillsynen. Till dessa hör genomförandet av god förvaltning, valet av en ändamålsenlig tillsynsmetod, tillsynens riskbaserad och arrangemang för myndighetssamarbete.

²⁹ Regionförvaltningsverket 2018. Pelastustoimen suorittama viranomaisvalvonta.

Befogenheternas omfattning i relation till tillsynens karaktär bör bedömas noggrannare. I samband med den fortsatta beredningen bör det också granskas i vilken mån det finns behov att genom lag ge räddningsmyndigheten rätt att förena förbud och förelägganden med hot om avbrytande.

I 81 § i räddningslagen föreskrivs det om att meddela förelägganden om att avhjälpa brister. När myndigheten i samband med tillsynen konstaterar brister i uppfyllandet av förpliktelser som föreskrivs i lagen ska den bestämma att de ska avhjälpas. Ordalydelsen i bestämmelsen skulle kunna förtydligas så att det i stället för meddelande av föreläggande att avhjälpa brister föreskrivs att räddningsmyndigheten ska ingripa när den konstaterar försummelser. Om bristerna eller försummelserna inte kan åtgärdas genast ska en frist utsättas.

De mål med de tillsynsuppgifterna som föreskrivs för räddningsverken i räddningslagen och i kemikaliesäkerhetslagen är samstämmiga, och man strävar efter att genomföra de åtgärder för regelbunden tillsyn som föreskrivs i lagarna samtidigt. När planeringen av tillsynen enligt kemikaliesäkerhetslagen tas med i den tillsynsplan som föreskrivs i 79 § i räddningslagen blir det lättare att identifiera tillsynsbehoven, göra tillsynen som helhet systematisk och rikta tillsynsresurserna. För att kunna greppa räddningsmyndighetens tillsynsuppgift som helhet och uppfylla förpliktelsen att planera tillsynen är det ändamålsenligt att komplettera räddningslagen med en informativ bestämmelse om tillsynsuppgiften enligt kemikaliesäkerhetslagen.

Det finns behov av att göra räddningsverkens styruppgift klarare.

När räddningsväsendet överförs till välfärdsområdena gäller skyldigheten att tillhandahålla rådgivning på samiska Lapplands välfärdsområde i dess helhet.

4 Diverse frågor

4.1 Rätt att få uppgifter samt register

I 89 § i räddningslagen föreskrivs det om räddningsmyndighetens rätt att få uppgifter som behövs för skötseln av övervakningsuppgifter från ett annat informationssystem och av andra myndigheter. Bestämmelser om att införa och spara räddningsverkets uppgifter från tillsynen i ett register finns i 93 § i räddningslagen. Regleringen behöver kompletteras så att den täcker alla uppgifter som räddningsmyndigheten behöver eller som skapas hos räddningsmyndigheten inom ramen för den tillsynsuppgift som den har enligt räddningslagen och kemikaliesäkerhetslagen.

Regleringen om register i räddningslagen täcker för närvarande inte räddningsmyndighetens uppgifter enligt kemikaliesäkerhetslagen och inte heller de uppgifter som besiktningsorganen lämnar om brandlarmanläggningar och automatiska släckanläggningar (12 § i räddningslagen samt anordningslagen).

Utöver uppgifterna från tillsynen bör det föreskrivas närmare om att spara uppgifter som uppstår vid behandlingen av olika slags anmälningar och vid samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter, såsom i utlåtandeförfaranden och tillståndprocesser. Även de frågor som gäller mottagande, sparande och användning av uppgifter bör bedömas närmare vid den fortsatta beredningen.

Räddningsmyndighetens rätt enligt 89 § 3 mom. 2 punkten i räddningslagen att få uppgifter av andra myndigheter om särskilda riskobjekt med tanke på förebyggandet av olyckor omfattar endast räddningsverkets samarbetsuppgift enligt 42 § 1 mom., inte underrättelse om brandrisk enligt 42 § 2 mom. Räddningsmyndighetens rätt att få information behöver kompletteras till denna del.

Det bör lagstiftas hur uppgifter om objekt (s.k. objektskort) som erhållits för planering av räddningsväsendets uppgifter ska sparas och användas.

Det behöver eventuellt föreskrivas närmare i lag om bildupptagning som sker i samband med att räddningsväsendet utför sina uppgifter och om att spara sådant bildmaterial. Fotografering under uppdrag inom räddningsverksamheten är en åtgärd som är underkastad prövning. Beslut fattas i sista hand av räddningsledaren. Bilderna används typiskt vid brandutredningar enligt 41 § i räddningslagen,

men de kan enligt 91 § användas också vid utbildning av arbetstagare inom räddningsväsendet. På motsvarande sätt kan bildmaterial uppkomma i samband med tillsyn enligt 80 § i räddningslagen som utförs av räddningsmyndigheten. Fotografier som tas under övervakningsbesök och bildmaterial som på annat sätt har fåtts för tillsyn införs i det övervakningsregister som avses i 93 § i räddningslagen. Användning av bildmaterialet för något annat ändamål än uppföljning och utveckling av räddningsväsendet enligt i 91 och 93 § i räddningslagen eller brandutredning enligt 41 § i räddningslagen kräver reglering på lagnivå åtminstone när bildmaterialet kan kopplas ihop med en eller flera personer. Sådan avbildning där bilden kan kopplas ihop med en person kan innebära intrång i integritetsskyddet. Genom avbildning kan man göra intrång i integritetsskyddet också i bostäder (kärnområdet för hemfridskyddet).

För att bedöma behoven att utveckla informationshanteringen och registren i räddningsväsendet pågår vid inrikesministeriet ett särskilt projekt (räddningsväsendets informationssystem- och informationshanteringsprojekt). Syftet med projektet är bland annat att utreda räddningsverkets information och register samt behoven av ändringar i lagstiftningen om behandlingen och hanteringen av dem. Projektet pågår till utgången av 2021.

Vid miljöministeriet pågår ett projekt där man ska skapa ett nytt datasystem för den byggda miljön.³⁰ Enligt regeringsprogrammet ska det ska skapas ett riksomfattande digitalt register och en dataplattform för den byggda miljön, vilka ska utgöra underlag för beslut och processer om markanvändning och byggande. Med register och dataplattform för den byggda miljön avses ett gemensamt informationslager och ett datasystem som konstruerats för användning av detta och andra informationslager. När beredningen av datasystemet för den byggda miljön och lagstiftning om systemet framskrider måste konsekvenserna för och kontaktytorna med registren och rätten att få information inom räddningsväsendet bedömas närmare.

4.2 Avgiftsbelagda felaktiga brandlarm från automatiska brandlarmanläggningar

Bestämmelser om räddningsverkets rätt att ta ut avgifter för felaktiga brandlarm från en automatisk brandlarmanläggning är ansluten till nödcentralen Med felaktig funktion hos en brandlarmanläggning avses i 96 § i räddningslagen larm som brandlarmanläggningen förmedlar till nödcentralen men som dock inte lett till släcknings- eller räddningsverksamhet av räddningsverket i fastigheten (RP 138/2018 rd).

I fråga om avgifter som tagits ut för uppdrag som orsakats av upprepad felaktig funktion hos automatiska brandlarmanläggningar finns det tämligen omfattande rättspraxis, till exempel högsta förvaltningsdomstolens avgöranden HFD 3376/2017³¹ och HFD:2018:134³². I avgörandena var det fråga om huruvida ett räddningsverk kan ta ut en avgift endast för sådana felaktiga larm som har orsakats av fel som uppstått i brandlarmanläggningen eller andra tekniska funktionsstörningar i anläggningen eller om en avgift kan tas ut också när brandlarmanläggningen i sig fungerar rätt men det felaktiga larmet orsakas till exempel av matlagning eller tobaksrökning eller av att anläggningen har placerats fel. Genom en ändring i räddningslagen (1353/2018) har 96 § 3 mom. i lagen gjorts klarare så att även onödiga larm som inte beror på fel i anläggningen är felaktiga larm.

³⁰ Miljöministeriet. RYHTI – Datasystemet för den byggda miljön. Projektets nummer YM019:00/2020.

³¹ HFD 3376/2017: Som en sådan felaktig funktion hos en brandlarmanläggning som avses i 96 § 1 mom. 3 punkten i räddningslagen kan man också anse sådana brandlarm som beror på en människas beteende om det inte handlar om en konkret fara för byggnadsbrand.

³² Årsboksavgörande HFD:2018:134: Vid sådana larm från brandlarmanläggningar som har orsakats av matlagning eller rökning har det varit fråga om felaktig funktion i fall där ingen konkret fara för byggnadsbrand har förelegat. Brandlarm som som orsakats av att en larmknapp i brandlarmanläggningen tryckts in eller att papper bränts under en rökdetektor avsiktligt kan däremot inte anses som felaktig funktion hos brandlarmanläggningen.

I årsboksavgörandet HFD:2018:134 tog högsta förvaltningsdomstolen också ställning till larm som utlösts av någon som av okynne tryckt på en alarmknapp. Dessa kan inte ses som felaktig funktion, och räddningsverket kan inte ta ut någon avgift av fastigheten för dem.

När det föreskrevs om möjligheten att ta ut avgifter för felaktiga brandlarm bedömdes att avgifterna skulle minska räddningsverkens och deras avtalsbrandkårers uppdrag på så sätt att de resurser den arbetstid som eventuellt skulle frigöras skulle kunna avsättas för bland annat upplysnings-, styrnings- och rådgivningsarbete. Avgifterna har lett till att antalet felaktiga brandlarm har minskat, men effekterna har varit mindre än de vid beredningen bedömdes bli.

4.3 Avgiftsbelagda hisslarm

Räddningsverken har årligen haft 600–700 räddningsuppdrag som gällt hissar. En stor del av dessa har varit uppdrag där ingen människa har varit i omedelbar fara. Enligt den förhärskande uppfattningen är det stora antalet uppdrag i huvudsak en följd av feljouren för hissarna varit bristfälligt ordnad eller att jourberedskapen inte har varit på en tillräckligt god nivå. Hisslarm förekommer särskilt utanför tätorterna, där avstånden är större.

Enligt hiss säkerhetslagen (1134/2016) vilar ansvaret för att en hiss hålls i skick på innehavaren. Enligt 55 § i lagen ska hissinnehavaren sörja för att räddningen av passagerare ur en korg som har stannat mellan våningar sker tryggt och tillräckligt snabbt. Enligt motiveringarna i regeringens proposition hör det enligt förslaget till hissinnehavarens skyldighet att sörja för att räddningen av passagerare ur en korg som har stannat mellan våningarna sker tryggt och tillräckligt snabbt. Räddning ur hiss kräver yrkeskunnande och kännedom om hissteknik, och i praktiken överlåter hissinnehavaren oftast räddningsarbetet åt den som underhåller hissen. Räddning ur hiss ska i första hand inte vara en uppgift för räddningsverket, utan räddningsverket ska endast alarmeras i sådana situationer där en person som blivit kvar i hissen är skadad eller är i omedelbar fara eller där räddningsverket behövs av någon annan särskild orsak för att biträda vid räddningsåtgärderna. Räddningen måste ske tillräckligt snabbt. När det behövs snabbare räddningsinsats än den som hissunderhållaren kan förbinda sig vid, kan också någon annan person bli instruerad för att bli räddare. En sådan situation som avses ovan kan komma i fråga t.ex. på sjukhus eller vårdanstalter. (RP 23/2016)

I praktiken har det inte alltid skapats tillräcklig beredskap på förhand för att ta hand om fel och larm. Hissinnehavarna har kanske inte gett anvisningar om hur man ska gå till väga vid hisslarm eller så har jouren inte ordnats på ett ändamålsenligt sätt.

Som lösning på problemet har det föreslagits att de onödiga hisslarmsuppdrag som räddningsverket mottar beläggs med avgift genom räddningslagen. Hisslarm, larm från brandvarnare som ett bevakningsföretag förmedlar m.m. kan inte genom lagstiftning avgiftsbeläggas på samma grunder som felaktiga larm från brandlarmanläggningar som är anslutna till nödcentraler. Vid sådana larm avgörs alltid om larmet var sådant att det behöver åtgärdas som ett brådskande uppdrag. Någon automatisk skyldighet till detta finns inte.

Att enbart belägga larmen med avgift skulle inte heller vara en tillräcklig åtgärd för att förebygga onödiga larm. Räddningsverket skulle kunna fakturera endast för de faktiska kostnader som orsakats, varför avgiften skulle kunna bli så låg att den inte i tillräcklig grad förebygger larm. Bestämmelser om avgifter skulle rent av kunna leda till att räddningsverken ses som ett alternativt sätt att ordna hissjouren. Men oberoende av storleken skulle avgiften ändå sannolikt minska räddningsväsendets uppdrag, eftersom de i dag är kostnadsfria för hissinnehavaren och den som står för underhållet av hissen. Vid den fortsatta beredningen finns det behov av att utreda närmare om det finns en grund för att lagstifta om en avgift.

För att reducera antalet hisslarm som felaktigt går till räddningsverken behövs det i hiss säkerhetslagen närmare bestämmelser om hur fel och larm ska skötas. Larmandet av räddningsverket via nödcentralen bör begränsas till sådana situationer där den som blivit instängd i hissen är skadad eller i fara eller där räddningsverket av någon annan orsak behövs för att bistå i räddningsåtgärderna. Hissjouren bör även i

fortsättningen skötas som kommersiell verksamhet och inte som en avgiftsbelagd myndighetsverksamhet.

4.4 Erkännande av sotares yrkeskvalifikationer

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskompetensdirektivet) fastställs regler enligt vilka medlemsstaterna måste godkänna utbildning eller yrkeskompetens som en unionsmedborgare har skaffat sig i sin hemmedlemsstat. Undervisnings- och kulturministeriet samordnar genomförandet av yrkeskompetensdirektivet i Finland. Yrkeskompetensdirektivet har genomförts bland annat genom lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer (1384/2015, nedan *yrkeskompetenslagen*).

När det inte någon annanstans i lagstiftningen föreskrivs om erkännande av yrkeskvalifikationer som förvärvats utomlands fattas beslut om behörighet för reglerade yrken som bevis på formella kvalifikationer medför enligt 4 § i yrkeskompetenslagen av Utbildningsstyrelsen. Utbildningsstyrelsen fattar med stöd av bestämmelsen beslut om erkännande av yrkeskvalifikationer som förvärvats utomlands bland annat i fråga om uppgifter som manskap, underbefäl och befäl i räddningsbranschen, sotare och nödcentralsjourhavande trots att bestämmelser om behörighetsvillkoren för dessa uppgifter utfärdas inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Detta beror på att det i räddningslagen och i lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010) inte föreskrivs om erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats utomlands.

Den uppgift som Utbildningsstyrelsen påförs i 4 § i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer är inte avsedd att vara en permanent lösning. I samband med lagändringar har man strävat efter att överföra behörigheten till de förvaltningsområden som svarar för beredningen av bestämmelser som gäller yrket eller uppgiften i fråga.

I överensstämmelse med detta har Undervisnings- och kulturministeriet föreslagit att de uppgifter som gäller erkännande av yrkeskvalifikationer överförs till inrikesministeriets förvaltningsområde, vilket i praktiken innebär att frågan regleras i räddningslagen.

Lösningen är emellertid inte oproblematiserad, och även andra alternativ bör övervägas. Eftersom inga ansökningar som gäller sotningsbranschen har lämnats in finns det inget omedelbart behov att lagstifta om saken.

I sotarutbildningen och sotarexamen är det inte fråga om utbildning inom räddningsbranschen eller reglering av yrken inom räddningsväsendet. I 63 § i räddningslagen föreskrivs att en sotare ska ha avlagt yrkesexamen för sotare eller sådan yrkesexamen i husteknik som inbegriper kompetensområdet för sotning. I räddningslagen anges inga andra behörighetsvillkor för sotare än yrkesexamen, och för att utöva sotaryrket har det inte föreskrivits något godkännande eller registreringsförfarande.

Tidigare föreskrevs det om verifiering av motsvarighet i fråga om examen för sotare i en förordning av statsrådet (787/2003) utfärdad med stöd av räddningslagen. Enligt 14 § i förordningen fattas beslut om behörighet för personer som erhållit sotarkompetens utomlands för att utföra sotningsarbete i Finland länsstyrelsen i Södra Finlands län på ansökan efter att ha hört den riksomfattande examensnämnd för sotningsväsendet som lyder under utbildningsstyrelsen. Denna reglering upphävdes genom den räddningslag som trädde i kraft 2011.

5 Räddningslagens beröringspunkter med och kopplingar till annan lagstiftning

5.1 Räddningslagens förhållande till regleringen av byggandet

5.1.1 Lagstiftningens grunder

Grundprincipen för räddningslagens förhållande till markanvändnings- och bygglagen och övrig bygglagstiftning är att det i räddningslagen föreskrivs om byggnaders säkerhet vid användning men inte

om byggande. I räddningslagen och i lagen om anordningar inom räddningsväsendet finns det emellertid också bestämmelser om byggande, vilket har sin grund i arbetsfördelningen mellan miljöministeriet och inrikesministeriet. I räddningslagen och lagen om anordningar inom räddningsväsendet och i de förordningar som har utfärdats med stöd av dem anges krav på brand- och utrymningssäkerheten och krav som sammanhänger med räddningsverkets aktionsberedskap och de antaganden som har gjorts om den. I räddningslagen finns det dessutom bestämmelser om byggande av skyddsrum.

Ur lagstiftningssynpunkt är det oklart hur kraven i räddningslagen och lagen om anordningar inom räddningsväsendet förhåller sig till myndighetsprocesserna rörande byggande. Den tillsyn som räddningsverket utövar är inte heller bunden till det bygglov som beviljats.

Den styruppgift som räddningsverken har enligt räddningslagen gäller användningen av byggnader och säkerheten vid användning. I räddningslagen finns bestämmelser om de befogenheter som behövs för detta. I praktiken utövar räddningsverken styrning och tillsyn även under byggprojekt – i princip som expert inom byggnadstillsynen men vid ibruktagandet också som tillsynsmyndighet. I räddningslagen och lagen om anordningar inom räddningsväsendet ges räddningsverken inte befogenheter inom tillsynen och styrningen under byggtiden.

Räddningslagen och lagen om anordningar inom räddningsväsendet grundar sig till dessa delar på tankegångar och riktlinjer från 1990-talet. Då ansågs att de frågor om byggande som regleras i bestämmelserna om räddningsväsendet styrs och övervakas i tillståndsförfarandet för byggande och att räddningsverket genom egna åtgärder stöder den kommunala byggnadstillsynen och för sin del vägleder och styr parterna i byggprojektet. Då ansågs det inte heller nödvändigt att föreskriva om en särskild tillstånds- och godkännandeprocess för räddningsmyndigheten.

I praktiken har byggnadstillsynen och räddningsverkens samarbete i stor utsträckning fungerat och tillvägagångssätten formats så att de motsvarar dagens behov även om det också har förekommit problemsituationer. Samarbetet gagnar också båda myndigheterna.

Tidigare fanns det i räddningslagen och räddningsförordningen bestämmelser om i hurdana byggnader brandsyn måste förrättas innan de tas i bruk. I 2011 års räddningslag frångicks sådan reglering. I praktiken genomför räddningsverken under benämningen ”särskild brandsyn” tillsyn som i stor utsträckning följer samma objektänk. Syftet med den syn som förrättas av räddningsverket är att i samband med att byggnaden tas i bruk säkerställa att brandsäkerhetslösningarna och andra liknande lösningar håller måttet också i fråga om de krav som anges i räddningslagen i stället för att räddningsverket ingriper först i samband med tillsyn efter ett år eller två. Till denna del föreskrivs det inte tydligt om tillsynen i räddningslagen, utan förrättandet av den särskilda brandsynen grundar sig på förfaranden som räddningsverket och kommunen har avtalat om. Gemensamma förfaranden har utarbetats också till exempel i branschaktörernas Topten-praxis³³.

5.1.2 Räddningsverkens roll vid styrningen av byggandet

Räddningsverken arbetar för att förebygga olyckor och upprätthålla säkerheten i samarbete med övriga myndigheter samt organisationerna och invånarna i området (42 § 1 mom.). Det finns ett nära samarbete särskilt med de kommunala byggnadstillsynsmyndigheterna, men tillvägagångssätten varierar från räddningsverk till räddningsverk och från kommun till kommun. Samarbete bedrivs särskilt vid granskning av planer och vid rådgivning under behandlingen av bygglov samt vid rådgivning under byggfasen och vid den granskning som görs i samband med slutsynen när byggnaden tas i bruk.

Räddningsverken har bedömts använda sammanlagt ca 60 årsverken för verksamhet i anslutning till styrningen av byggandet. Av denna resurs avsätts 65 procent för planeringsskedet.³⁴ År 2020 förrättade

³³ Rakentamisen Topten-käytännöt. Pelastusviranomaisen rooli rakennuslupaprosessissa, Ohje-Palo 01.

³⁴ Turunen, Jari 2016. Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa.

räddningsverken sammanlagt ca 3800 brandsyner i samband med ibruktagandet av byggnader och gav 5700 utlåtanden om bygglov och 530 utlåtanden om planer.

I räddningslagen och markanvändnings- och bygglagen föreskrivs det inte om räddningsverkets uppgifter vid styrningen av byggandet eller vid säkerställandet av brandsäkert byggande.

I äldre, upphävda byggbestämmelser anvisades byggare och planläggare att förhandla med räddningsmyndigheten i det skede då en byggnad planerades. Till de frågor där man förhandlade hörde bland annat reservvägs- och rökventilationsarrangemang samt behövliga primärläckningsredskap. För dessa fanns det likväl ingen grund i räddningslagen, och räddningsmyndigheten har inte behörighet att ställa krav om dessa annat än under vissa förutsättningar.

I den förra räddningslagen hade räddningsverket utöver den allmänna samarbetsuppgiften till uppgift att vara sakkunnig i frågor som gällde räddningsväsendet (468/2003, 3 §). Enligt motiveringarna till lagen avsågs med detta närmast sakkunnighjälp till andra myndigheter. I räddningsförordningen föreskrevs det närmare att uppgiften var att fungera som sakkunnig vid planering av markanvändningen och styrning och övervakning av byggandet på det sätt som hade avtalats med kommunen (787/2003, 5 §).

I mera krävande byggprojekt upprättas i allmänhet en separat brandteknisk specialplan. I denna utreds objektets brandsäkerhet, bland annat brandsektioneringen, konstruktionernas brandmotstånd och ytbeklädnader, utrymningsarrangemangen och specificeringen av brandsäkerhetsutrustningen och de avvikelser från den grundläggande kravnivån som uppstått genom installation av olika anordningar. Den brandtekniska planen omfattar inte planeringen av brandlarmanläggningar eller släckanläggningar, och också rökventilationen planeras i allmänhet separat.

Det är allmän praxis att byggnadstillsynen ber räddningsverket om ett utlåtande om den brandtekniska planen eller styr in planeraren i förhandlingar med räddningsverket om planen. Grundprincipen för de utlåtanden som räddningsverket ger är att personsäkerheten ska tryggas vid användningen av byggnaden till exempel genom de detaljer som påverkar utrymnings säkerheten och räddningsverksamheten. Räddningsverken tar likväl i sina utlåtanden ställning till den planerade brandsäkerhetsnivån för byggnader också Toten i ett bredare perspektiv, ofta på uttrycklig begäran av byggnadstillsynsmyndigheten. Räddningsverket är inte den myndighet som beslutar om tillståndsvillkoren för en byggnad trots att utlåtandet ofta innehåller krav som kan jämföras med tillståndsvillkor.

5.1.3 Ibruktagande av byggnader

I räddningslagen har räddningsverkets tillsynsuppgift begränsats till att följa bestämmelserna i 2 och 3 kap. i räddningslagen. Bestämmelser om förrättande av brandsyn finns i 80 § enligt vilken brandsyn får förrättas i byggnader och konstruktioner, i lägenheter och bostäder som hör till dem och i andra objekt. Räddningsmyndigheternas behörighet är i räddningslagen inte i sig bunden till byggnadstillsynens beslut att ta en byggnad i bruk, utan närmast till innehållet i tillsynen. Skyldigheterna i 2 och 3 kap. i räddningslagen åligger byggnadens ägare, innehavare och en verksamhetsutövare, och de gäller vanlig användning av byggnaden, varför kraven i räddningslagen ska tillämpas från och med att byggnaden har tagits i bruk.

Räddningslagen innehåller inte tillsyn som utövas under byggtiden. Det är likväl allmänt att det mellan byggnadstillsynen och räddningsverket i praktiken finns en överenskommelse där räddningsverket ger byggnadstillsynen sitt utlåtande i fråga om ibruktagandet. I samband med att utlåtandet sammanställs görs ett besök på byggplatsen. För detta besök används oftast benämningen särskild brandsyn. I bygglovsvillkoren ingår det i allmänhet att en sådan särskild brandsyn ska bokas hos räddningsverket före det egentliga ibruktagandet av byggnaden. Byggnadstillsynen kan naturligtvis inte ålägga räddningsverket att förrätta brandsyner.

Många räddningsverk slår i sina anvisningar fast att ansvaret för att boka den särskilda brandsyn som anges i bygglovet bärs av den ansvariga arbetsledaren. I räddningsverkens taxebeslut fastställs en avgift också för särskild brandsyn. Fakturan sänds till den som beställt synen.

I räddningslagen nämns inte begärda eller beställd brandsyn, utan även vid dessa är det i princip fråga om tillsynsåtgärder som genomförs av räddningsverket och vars grunder ska anges i verkets tillsynsplan.

Att en byggnad uppförs så att den blir brandsäker enligt uppgjorda planer och att den installerade brandsäkerhetsutrustningens funktion säkerställs när byggnaden tas i bruk skapar en grund för brandsäkerheten när byggnaden används. Den brandsyn som genomförs medan byggnaden tas i bruk gäller tillsyn av brandsäkerhetsutrustning, medan tillsyn enligt räddningslagen avser människors verksamhet i byggnaden. I samband med den särskilda brandsynen fästs särskild vikt vid byggnadens utrymnings säkerhet, funktionen hos den utrustning som ska garantera personsäkerheten och genomförandet av förutsättningarna för räddningsåtgärder.

I inrikesministeriets anvisning om brandsyn (SM 2001-1824/Tu-33), som ursprungligen utfärdades med stöd av den lag om räddningsväsendet som har upphävts beskrevs innehållet i den särskilda brandsynen. Anvisningen gäller inte längre, eftersom regleringen om tillsynsuppgiften i räddningslagen har ändrats väsentligt. De förfaranden vid ibruktagande som anges i brandsynsanvisningen används likväl fortfarande i stor utsträckning.

I samband med en särskild brandsyn antas att räddningsverket har tillgång till de planer och tillståndshandlingar som krävs i bygglovsbeslutet. I 89 § 2 mom. 8 punkten i räddningslagen föreskrivs det om rätten att få dessa handlingar. I enlighet med brandsynens karaktär är den centrala handlingen den brandtekniska specialplanen. Under en särskild brandsyn kan man gå igenom till exempel följande saker:

- hur objektet kan nås det vill säga funktion och märkning av räddningsvägar och lyftplatser som angetts i bygglovet, byggnadens adressskylt och eventuella separata informationstavlor har satts upp
- om brandvarnare har installerats i bostäderna (brandvarnarnas funktion vid strömavbrott kan provas)
- om låsen på dörrar vid utgångar och utrymningsvägar möjliggör utrymning utan nyckel i nödlägen även vid strömavbrott och utrymningsbelysningen fungerar
- om ibruktagningsbesiktning av brandlarmanläggningar och automatiska släckanläggningar har utförts av ett besiktningsorgan och eventuella brister som organet hittade har avhjälpats och anläggningarna är användningsklara, nyckelboxar med nycklar som ger tillträde till anläggningarna har installerats (i boxen för nycklar till ytterdörrarna placeras nyckeln som ger tillträde till brandlarmanläggningarna och i boxen för nycklar till innerdörrar nyckeln för fastighetens innerdörrar som ger tillträde till behövliga utrymmen)
- om rökventilationsanläggningarnas funktion har provats, vilket ofta görs eftersom det inte har föreskrivits särskilt om en ibruktagningsbesiktning av anläggningarna
- om anläggningarna och utrustningen i skyddsrummet är på rätt plats och skyddsrummets ibruktagningsbesiktning inklusive täthets- och tryckprovning har utförts
- om säkerhetsanordningarna för värmesystemen har installerats och bruks- och underhållsanvisningar för dem finns och rökkanalerna har besiktats
- om torrstigare för släckvatten samt brandpost och eluttag för brandkåren har installerats och försetts med informationsskyltar
- om signalstyrkan i myndighetsnätverket har mätts och eventuell utrustning som förbättrar signalstyrkan har installerats

- om huvudkranarna för vatten- och gasledningarna samt huvudströmbrytaren är markerade med informationsskyltar, släckningsvägar och vägen till skyddsrummet är markerad, skyltar visar det maximala antalet personer som får samlas i mötesrum
- om det har lämnats en anmälan till räddningsmyndigheten eller Säkerhets och kemikalieverket om industriell hantering och lagring av kemikalier
- om det finns lämplig och tillräcklig utrustning för inledande primärläckning som behövs för självständig räddningsverksamhet i byggnaden.

Vid partiellt ibruktagande av en byggnad ska avseende dessutom fästas vid förebyggande av felaktiga brandlarm (byggdamm), avvikande och provisoriska utrymningsarrangemang samt brandsektioneringen.

5.1.4 Inrättande av skyddsrum

Bestämmelser om skyldigheten att inrätta skyddsrum finns i räddningslagen. Räddningsverken övervakar inte hur skyldigheten att inrätta befolkningsskydd uppfylls, och det föreskrivs inte om tillsynen i räddningslagen.

I lagstiftningen har denna skyldighet inte bundits till förutsättningarna för att bevilja tillstånd enligt markanvändnings- och bygglagen och inte heller till den tillsyn som utövas av den kommunala byggnadstillsynsmyndigheten även om inrättandet av skyddsrum behandlas inom ramen för bygglovsförfarandet. I 71 och 75 § i räddningslagen ges den myndighet som beviljar byggrätt behörighet att bevilja lättnader och uppskov i fråga om inrättande av skyddsrum. I fråga om tillsynen gällande beslut om uppskov har det likväl orsakat oklarhet att också den regionala räddningsmyndigheten enligt 105 § i räddningslagen kan meddela ett åläggande att rätta till en försummelse av skyldigheten att inrätta eller iståndsätta skyddsrum.

I gällande räddningslag föreskrivs det inte längre att räddningsverket ska inspektera nya skyddsrum, men åtminstone en del av räddningsverken gör förrättar fortfarande inspektioner. Bestämmelser om skyldigheten att hålla befolkningsskydd i skick finns i 12 § i räddningslagen, men de gäller bara anordningar och utrustning.

Den reglering som gäller inrättande av skyddsrum har behandlats närmare i en promemoria av sektionen för beredskap och befolkningsskydd.

5.1.5 Förvaltningsreform inom räddningsväsendet

Det nuvarande naturliga samarbetet mellan byggnadstillsynen och räddningsverket i kommunen bryts när räddningsverken vid ingången av 2023 blir en del av de nya välfärdsområdena och inte längre ingår i kommunernas serviceorganisation. Efter förvaltningsreformen bör strukturerna och arbetsformerna för samarbetet mellan kommunerna och välfärdsområdena vara klara och grunda sig på gällande lagstiftning och inte bara på förfaranden som avtalats med kommunerna.

Den tillsyn som räddningsverket utövar enligt räddningslagen är normalt avgiftsbelagd, varför det också måste klarläggas hur man ska gå till väga vid tillsyn under byggfasen och i fråga om utlåtanden. För tillstånd för byggande tas en tillståndsavgift alltid ut, och den kommunala byggnadstillsynen finansieras i huvudsak med intäkter från dessa avgifter. Den styrning och tillsyn som räddningsverket utövar ingår för närvarande inte i tillståndsavgifterna för byggande, utan räddningsverket har på grundval av sin egen taxa fakturerat parterna i byggprojekten.

Frågor som rör samarbetet mellan räddningsverken och kommunernas byggnadstillsyn har lyfts fram i projektet VN TEAS där man bedömde utgångspunkterna för en omorganisering av byggnadstillsynen bland annat med hänsyn till samarbetet mellan myndigheter.³⁵ Som ett utvecklingsobjekt föreslogs i

³⁵ Parviainen, Jarno 2017. Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat.

projektet att samarbetet mellan byggnadstillsynen och räddningsväsendet tryggas i styrningen av byggandet. Utvecklingsbehovet motiverades som följer: Räddningsväsendet och byggnadstillsynen samarbetar fortlöpande inom styrningen av byggandet. I verksamheten förekommer oklarheter i uppgiftsfördelningen som dels beror på kompetensnivån inom de minsta byggnadstillsynsenheterna, dels på att räddningsväsendets har ett starkt intresse av att delta i styrningen, eftersom det ansvarar för efterbesiktningen. Den oklara uppgiftsfördelningen har möjliggjorts av närheten mellan verksamhetsområdena. Om verksamhetsområdena finns på olika nivåer inom förvaltningen och finansieras på olika sätt måste man säkerställa att nivån på styrningen inte sjunker på grund av en delvis oklar uppgiftsfördelning.

I projektet konstaterades att det i det fall att verksamhetsområdena finns på skilda förvaltningsnivåer behövs en klar uppgiftsfördelning mellan verksamhetsområdena och vid behov att uppgifterna preciseras genom lagstiftning. Annars finns det en risk för att den flexibla gemensamma skötseln av uppgifterna äventyras. I projektet konstaterades också att den oklara uppgiftsfördelningen mellan byggnadstillsynen och räddningsverken kan medföra problem när finansieringsbasen blir allt mera splittrad till följd av att funktionerna i regel förläggs till olika förvaltningsnivåer. Då borde också de fördelar och nackdelar som överförs mellan verksamhetsområdena kunna beaktas i finansieringen.

5.1.6 Behov att utveckla regleringen

En reform av markanvändnings- och bygglagen planeras, och ändringar föreslås bland annat i tillståndsförfarandena för byggande.³⁶ I den fortsatta beredningen ska det bedömas om innehållet i räddningslagen behöver ändras till exempel i fråga om tillsynen över skyldigheten att inrätta skyddsrum. Samtidigt är det motiverat att bedöma vad förhållandet är mellan å ena sidan räddningslagen och räddningsmyndigheternas styr- och tillsynsarbete och å andra sidan regleringen och styrningen av byggandet. Regleringsbehovet måste bedömas med hänsyn till såväl myndigheternas ansvar och befogenheter som lösningarnas funktion och följer i praktiken.

Vad gäller beröringspunkterna mellan markanvändnings- och bygglagen och räddningslagen handlar det i hög grad om vilken roll räddningsverket ska ha i styrningen och tillsynen av byggandet. Vilka frågor antas räddningsverket styra och övervaka – frågor som anges i lagstiftningen för räddningsväsendet eller också till exempel brandsäkerhetsbestämmelserna förbyggnader? Och vilken är räddningsmyndighetens roll och behörighet när det gäller att ställa krav? Vid byggande är det till exempel i brandtekniska frågor ändamålsenligt att också räddningsverket styr och vägleder planerna och som tillsynsmyndighet säkerställer att saker sköts enligt planer och tillståndsvillkor när byggnaden tas i bruk.

Räddningsverkens nuvarande roll är betydligt mera omfattande än vad uttrycken "samarbete mellan myndigheterna" eller att "fungera som sakkunnig i byggnadstillsynen" ger vid handen. Sett till 124 § i grundlagen ska bestämmelser om offentliga förvaltningsuppgifter eller utövning av offentlig makt stiftas genom lag. Rådgivning kan också ses som en offentlig förvaltningsuppgift. Senast i och med förvaltningsreformen bryts kopplingen till primärkommunerna, och även därför måste befogenheterna och uppgifterna i lagstiftningen klarläggas noggrannare än i dag för att trygga samarbetet mellan räddningsverkens och kommunernas byggnadstillsyn i styrningen av byggandet.

I frågor som gäller byggande och tillstånd för byggande ska beslutanderätten tydligt innehas av byggnadstillsynen. Ett utlåtandeförfarande är i regel ett ändamålsenligt sätt att höra räddningsverket i tillståndsfrågor. Byggnadstillsynen avgör hur utlåtandet ska beaktas i tillståndsbeslutet.

I fråga om styrningen och tillsynen under byggfasen och i samband med ibruktagandet av en byggnad har det nuvarande tillvägagångssättet (en särskild brandsyn som utförs av räddningsmyndigheten och om vilken ett utlåtande lämnas till byggnadstillsynsmyndigheten) fungerat och motsvarat de praktiska behoven. Det finns likväl inte någon grund för förfarandet i gällande lagstiftning, varför det inte heller har lagstiftats närmare om befogenheterna eller synens innehåll och syfte.

³⁶ Miljöministeriet. Totalreform av markanvändnings- och bygglagen. Projektets nummer YM014:00/2018.

Bestämmelser som stämmer överens med det nuvarande förfarandet skulle kunna införas i räddningslagen genom att anpassa vad som förts fram om regleringen av myndighetsinspektioner i samband med reformeringen av markanvändnings- och bygglagen. På begäran av byggnadstillsynen eller enligt överenskommelse med byggnadstillsynen ska räddningsmyndigheten kunna förrätta brandsyn medan byggarbetena pågår och före slutsynen av byggnadsobjektet. Beslut om att förrätta brandsyn ska liksom för närvarande fattas flexibelt i samband med att tillstånd för byggprojektet beviljas eller vid det inledande mötet, och syn ska i regel förrättas i olika vård- och inkvarteringslokaler, mötes- och affärslokaler och stora produktions- och lagerhallar. I brandsynen kontrolleras hur tillståndsvillkor och planer som gäller brand- och utrymningssäkerheten och förutsättningarna för räddningsverksamheten samt bestämmelserna om byggande iakttas. Räddningsmyndigheten åläggs att upprätta ett protokoll över brandsynen vilket lämnas till byggnadsobjektets ägare och till byggnadstillsynsmyndigheten. Om brandsynen ger anledning till anmärkningar, meddelas föreläggandet att avhjälpa av bristerna inte av räddningsmyndigheten utan beslut om behövliga åtgärder fattas av byggnadstillsynsmyndigheten. Det finns behov att lagstifta uttryckligen om de befogenheter och rättigheter att få uppgifter som behövs för förrättande av brandsyn samt om att spara uppgifterna. För brandsynen tas en avgift ut av byggnadsobjektets ägare.

Vad gäller byggkraven i räddningslagen finns det behov att lagstifta tydligare om hur tillsynen sammanhänger med tillståndsförfarandena för byggandet och den tillsyn som utförs när byggnaden tas i bruk. Åtminstone i fråga om kraven på inrättande av skyddsrum bör det uttryckligen föreskrivas vilka bestämmelser som ska omfattas av den tillsyn som avser bygglovet, vilken utövas av kommunens byggnadstillsynsmyndighet.

Lagstiftningshelheten är invecklad och delvis svårtolkad, och den behöver göras klarare också ur byggnadernas användares perspektiv.

5.2 Kemikaliesäkerhetslagen

Bestämmelser om räddningsverkens tillsynsuppgift finns i 115 § i kemikaliesäkerhetslagen. Räddningsverken övervakar att kemikaliesäkerhetslagen följs, när det är fråga om

- 1) liten industriell hantering och upplagring eller förvaring av farliga kemikalier, om inte verksamheten utgör en del av en sådan funktionell helhet som avses i 23 § 2 mom. i lagen, i vilket fall tillsynen av verksamheten ska utövas av Säkerhets- och kemikalieverket,
- 2) upplagring i samband med handel av sådana fyrverkeripjäser som har godkänts för enskild konsumtion och andra pyrotekniska artiklar av liten farlighetsgrad eller överlåtelse av dem för enskild konsumtion,
- 3) användningen av explosiva varor och farliga kemikalier för specialeffekter vid sådana tillställningar som nämns i 81 § i lagen.

Räddningsverket övervakar hantering, upplagring och förvaring av farliga kemikalier och de anmälnings- och förvaltningsförfaranden som är förknippade med dem när mängden kemikalier är liten. Enligt Säkerhets- och kemikalieverkets tillsynsregister är antalet anmälningspliktiga objekt för närvarande ca 6300. Dessutom omfattar tillsynen också de så kallade icke-anmälningspliktiga kemikalieobjekten. Med stöd av kemikaliesäkerhetslagen sköter räddningsverken även uppgifter som gäller explosiva varor, bereder beslut om användning av fyrverkerier, bereder beslut om användningen av explosiva varor och farliga kemikalier för specialeffekter och behandlar anmälningar om upplagring i samband med handel av sådana fyrverkeripjäser som har godkänts för enskild konsumtion och andra pyrotekniska artiklar av liten farlighetsgrad.

Vid tillsyn enligt kemikaliesäkerhetslagen styr och förenhetligar Säkerhets- och kemikalieverket räddningsverkens verksamhet i enlighet med 116 § i lagen.

I 126 § i kemikaliesäkerhetslagen föreskrivs det om att söka ändring i ett beslut av ett ministerium och en tillsynsmyndighet och i 131 § om avgifter.

Enligt 27 a § i kemikaliesäkerhetslagen ska räddningsmyndigheten planmässigt, systematiskt och med bestämda intervaller inspektera de produktionsanläggningar som omfattas av tillsynen i den omfattning deras verksamhet förutsätter enligt riskbedömningen. Inspektionerna ska tas in i den tillsynsplan som avses i 79 § i räddningslagen. Utöver bestämmelserna om regelbunden objektillsyn finns det i kemikaliesäkerhetslagen bestämmelser om sådan anmälan om användning av bland annat fyrverkerier som är jämförbar med tillståndsprövning.

När det gäller beröringspunkterna mellan kemikaliesäkerhetslagen och räddningslagen sammanhänger de viktigaste utvecklingsbehoven med tillsynens processer och tillvägagångssätt, och de är i stor utsträckning även i övrigt de samma som vid utvecklandet av räddningsverkets tillsynsuppgift. I fråga om tillsynsuppgiften enligt kemikaliesäkerhetslagen behöver dessutom regleringen om register göras klarare.

5.3 Konsument säkerhetslagen

Den nuvarande konsument säkerhetslagen (920/2011) trädde i kraft den 1 januari 2012. Konsument säkerhetslagen är en allmän lag som reglerar säkerheten för konsumentprodukter och konsumenttjänster. Den ska tillämpas om det inte i speciallagstiftningen anges mera detaljerade säkerhetskrav.

Grundprincipen för lagen är att konsumentprodukter och konsumenttjänster ska vara säkra, och de får inte äventyra någons hälsa eller egendom. Ansvar för säkerheten åligger verksamhetsutövaren, det vill säga tillverkaren, importören och distributören av produkten eller tjänsteleverantören.

Tillsynen över att lagen efterlevs sköts av Säkerhets- och kemikalieverket. Säkerhets- och kemikalieverket övervakar med stöd av konsument säkerhetslagen bland annat kundsäkerheten vid publika evenemang och säkerheten i tjänsteinnehållet vid evenemang. Tillsynen är riskbaserad, och Säkerhets- och kemikalieverket förhandsgranskar inte nya tjänster.

I kontaktytorna mellan räddningslagen och konsument säkerhetslagen har det inte i detta sammanhang identifierats några särskilda ändringsbehov fränsett lagstiftningen om offentliga tillställningar och evenemang.

5.4 Andra författningar

I en del andra författningar finns det bestämmelser om utlåtanden som begärs eller syner som förrättas av räddningsmyndigheten när utrymmen tas i bruk eller verksamhet inleds eller i samband med tillstånds- eller anmälningsförfaranden. De förfaranden som föreskrivs är inte till alla delar ändamålsenliga, och en del avviker också från vad som föreskrivs i räddningslagen.

Enligt 13 § i hälsoskyddslagen (763/1994) ska en verksamhetsutövare som tar i bruk en inkvarteringsrörelse som avses i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet göra en skriftlig anmälan senast 30 dygn innan verksamheten inleds. Hälsoskyddsmyndigheten ska meddela räddningsmyndigheten om en anmälan om inkvarteringsrörelse och ett eventuellt inspektionsbesök, och räddningsmyndigheten har rätt att närvara när inspektionen förrättas.

I 1 § i social- och hälsovårdsministeriets förordning om privat socialservice (1053/2011) förutsätts att serviceproducenten till en tillståndsansökan eller en anmälan om inledande av verksamhet fogar en räddningsplan och en utredning om utrymningssäkerheten enligt räddningslagen samt ett utlåtande av räddningsmyndigheten. Som tillståndsmyndighet fungerar regionförvaltningsverket eller Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.

I 44 § i lagen om småbarns pedagogik föreskrivs det om ett anmälningsförfarande för privata serviceproducenter innan verksamheten inleds. I anknytning till inledandet av verksamheten och anmälningsförfarandet ska det kommunala organet enligt 44 § 3 mom. vid behov få utlåtanden av räddnings- och hälsoskyddsmyndigheterna. Enligt regeringens proposition (RP 40/2018 rd) gäller anmälnings skyldigheten utöver uppgifter om lokalerna och den verksamhet som ska försiggå i dem

också uppgifter om att räddningsmyndigheten och hälsoskyddsmyndigheten har godkänt att lokalerna används för syftet i fråga. Dessutom ska beslut om godkännande lämnas. Ett sådant är till exempel en beslutshandling för objektet utarbetad av räddningsmyndigheten om att serviceproducenten har utarbetat räddningsplaner och utredningar om utrymningssäkerheten för de utrymmen och objekt som den använder i serviceproduktionen innan verksamheten inleds enligt vad som föreskrivs i räddningslagen och i statsrådets förordning om räddningsväsendet. I undervisnings- och kulturministeriets förordning om småbarnspedagogik som tillhandahålls av privata serviceproducenter (772/2018) har det preciserats att det till anmälan ska fogas handlingar av vilka det framgår att räddningsmyndigheten och hälsovårdsmyndigheten har inspekterat lokalerna. Enligt 1 § 6 punkten i förordningen krävs dessutom att det till anmälan fogas räddningsplan och utredning om utrymningssäkerheten enligt räddningslagen.

Det är naturligt att räddningsverket vid ibruktagande av vård- och omsorgsinrättningar och inkvarteringsutrymmen eller vid bedömning av förutsättningarna för tillstånd ska ges möjlighet att yttra sig om tillämpningen av räddningslagen på säkerhetskraven för verksamheten och att föra fram eventuella andra synpunkter på säkerheten i utrymmena. Grundprincipen är likväl att det föreskrivs om utlåtanden och delgivning i tillstånds- och anmälningsförfaranden på ett sådant sätt att utlåtandena och delgivningen sköts mellan myndigheter. Räddningsverket ger ett utlåtande till den behöriga myndigheten, som beaktar den vid behandlingen av frågan. På så sätt säkerställs också att räddningsverkets bedömning grundar sig på samma uppgifter och handlingar som tillståndsprövningen. Räddningsmyndighetens yttrande kan i betydande grad påverka det beslut som fattas i frågan och därför också till exempel den sökandes rättigheter

Vid reglering av utlåtandeförfarandet eller i samband med begäran om utlåtande bör man också klarlägga syftet med förfarandet: är det att tillämpa bestämmelser i räddningslagen eller handlar det om ett mera omfattande expertutlåtande? Till räddningsverket är det till exempel inte motiverat att överföra uppgiften att utreda bygglov och eventuella planebestämmelser i samband med användningen av en byggnad och dess utrymmen, eftersom behörigheten i dessa frågor innehas av kommunens byggnadstillsynsmyndighet.

Det är inte heller motiverat att lagstifta om räddningsmyndighetens besiktningar utan särskilda skäl. Om räddningsmyndigheten inte genom bestämmelser i lagen i fråga ålagts tillsynsuppgiften så som i kemikaliesäkerhetslagen, bör grundprincipen för inspektioner och övervakningsbesök vara att myndigheterna ska samarbeta och genomföra provning från fall till fall. I räddningslagen föreskrivs det inte om övervakningsbesök med karaktären av ibruktagningsbesiktning eller regelbunden besiktning, och räddningsmyndigheten är inte det organ som godkänner utrymmena för användning, varför det ur tillsynens synvinkel räcker att räddningsmyndigheten underrättas om att verksamheten har inletts och kan bedöma vilka åtgärder som behövs. Hänvisning till en brandsyn som förrättas eller ett godkännande som ges av räddningsmyndigheten innan verksamheten inletts ger en felaktig uppfattning om karaktären hos och syftet med den tillsyn som räddningsmyndigheten utövar.

I lagstiftningen för andra förvaltningsområden kan det finnas behov av informativa hänvisningar till uppgörandet av den räddningsplan eller utredning om utrymningssäkerhet för vårdinrättningar som avses i räddningslagen. De bestämmelser där skyldigheten att utarbeta en utredning om utrymningssäkerheten utvidgas jämfört med vad som föreskrivs i räddningslagen, vilket är fallet i undervisnings- och kulturministeriets förordning, är däremot problematiska. Uppgörandet av en räddningsplan är inte heller förenat med något krav på myndigheters bedömning eller godkännande, och det föreskrivs inte i räddningslagen om att lämna räddningsplanen till räddningsmyndigheten. I en sådan reglering har en avsikt kanske varit att konstatera ett samband med skyldigheter enligt räddningslagen. I praktiken har det likväl lagstiftats om nya skyldigheter för såväl aktören som räddningsverket.

Det har också varit en tolkningsfråga när det är fråga om samarbete mellan myndigheter och när det är fråga om handräckning. Sporadiska begäranden av en annan myndighet i samband med övervakningsbesök kan vara handräckning, medan det vid avgivande av utlåtanden eller syner som förrättas på begäran är fråga om samarbete mellan myndigheter. För utlåtanden och syner kan man

även ta ut en avgift. Att avgifter tas ut är en huvudregel alltid när det är fråga om åtgärder som har samband med tillstånds- och anmälningsförfaranden eller uppgifter som grundar sig direkt på lagstiftningen. Beroende på frågan kan utlåtandena och synerna ha olika omfattning, och de arbetsinsatser som krävs kan vara betydande (att sätta sig in i frågan, söka information, m.m.), vilket kan inverka på avgiftens storlek.

Bestämmelser om förutsättningarna för handräckning som ges av räddningsmyndigheten finns i 50 § i räddningslagen. Räddningsmyndigheten kan ge handräckning som är förenlig med dess ansvarsområde för utförandet av en uppgift som i lag föreskrivits för en statlig eller kommunal myndighet.

Bestämmelser räddningsverkens skyldighet att samarbeta finns i 42 § 1 mom. i räddningslagen. I syfte att förebygga olyckor och upprätthålla säkerheten ska räddningsverket samarbeta med andra myndigheter och med sammanslutningar och invånare i området samt delta i lokalt och regionalt säkerhetsplaneringsarbete. Samarbetsuppgiften är allmän till sin karaktär, och den ålägger inte direkt räddningsverket att ge utlåtandena ovan.

6 Förslagen i sammandrag

Regleringen i räddningslagen om byggnaders och funktioners säkerhet är till många delar av tämligen allmän natur. Det är motiverat att precisera en del bestämmelser, men det är inte motiverat att införa en väldigt detaljerad reglering. Genom lagstiftning ska man inte i onödan begränsa vilka lösningar som kan användas för att uppfylla kraven, utan god praxis och en mera enhetlig tillämpning kan främjas också genom anvisningar. Tolkningsproblemen kan minskas också genom att harmonisera myndighetspraxis.

Det finns behov att göra tillsynsuppgiften klarare till innehåll och genomförande. Den nuvarande regleringen av tillsyns- och styrningsuppgiften motsvarar inte till alla delar verksamhetens karaktär och syfte. Regleringen har byggts upp med brandsynerna i åtanke, och när tillsynsmetoderna blir mångsidigare måste man bedöma till exempel i vilken mån befogenheterna och rätten till information är tillräckliga.

Miljöministeriet bereder som bäst en totalreform av markanvändnings- och bygglagen. De behov att ändra räddningslagen som följer av den måste bedömas närmare i samband med den fortsatta beredningen.

Sektionerna har ombetts att dela in sina förslag till ändringar i räddningslagen i tre kategorier:

- 1) brådskande och nödvändiga ändringar som kan genomföras inom ramen för det projekt för att omarbeta räddningslagen som ska tillsättas hösten 2021
- 2) övriga ändrings- och reformbehov, som inte är nödvändiga i detta skede men som kan genomföras inom ramen för projektet för att omarbeta räddningslagen
- 3) ändrings- och reformbehov som förutsätter en mera omfattande fortsatt beredning innan man kan bedöma om den nuvarande regleringen är tillräcklig, vilka regleringsalternativen är och hurdana konsekvenser olika regleringslösningar har; de olika lösningarna kan innebära att också annan lagstiftning behöver ändras.

Brådskande och nödvändiga ändringar:

- Förtydligande av anskaffnings- och underhållsansvaret för brandvarnare (avsnitt 2.6)
- Förtydligande av förbudet mot att göra upp öppen eld (avsnitt 2.14)
- Ingripande i försummelse som upptäckts vid tillsyn (81 § 1 mom.) (avsnitt 3.9)
- Brandsyn under byggfasen (avsnitt 5.1.6)

Övriga behov av ändring och omarbetning:

- Allmänt krav att förse en byggnad med primärsläckningsutrustning (avsnitt 2.4)

- Förtydligande av skyldigheten till underhåll av brandsäkerhetsanordningar (avsnitt 2.5)
- I regleringen om register och rätten att få uppgifter i räddningslagen nämns inte förfarandet för självbedömning av brandsäkerheten.
- Ändringar i räddningslagen som behövs på grund av revideringen av markanvändnings- och bygglagen (till de delar de kan beaktas innan den nya lagen antas) (avsnitt 5.1.6)

Ändrings- och reformbehov som förutsätter en mera omfattande fortsatt beredning:

- Förtydligande av kraven på brand- och utrymningssäkerheten i byggnader (avsnitt 2.1–2.3)
- Förutsättningar för räddningsverksamhet i byggnader (avsnitt 2.9 och 2.10)
- Konsekvenser av sotningsreformen (avsnitt 2.7)
- Översyn av bestämmelserna om utredning av utrymningssäkerheten i vårdinrättningar (avsnitt 2.11)
- Bestämmelserna om säkerheten vid offentliga tillställningar och evenemang (avsnitt 2.13)
- Regleringen om räddningsverkens tillsynsuppgift som helhet (3.9)
- Räddningslagens förhållande till regleringen av byggandet (avsnitt 5.1.6)
- Tydliggörande av hänvisningar till räddningslagen i annan lagstiftning (avsnitt 5.4).

Vid sidan av ändringsbehoven ovan behöver lagens struktur ändras. Beroende på bestämmelsen kan dessa ändringar genomföras när bestämmelserna ändras eller när lagen omarbetas i sin helhet. De behövliga ändringarna är som följer:

- Indelningen av bestämmelserna i 3 kap. (byggnadens ägares och innehavares samt en verksamhetsutövares skyldigheter) i grupper ändras.
- 42 § (samarbete för att förebygga olyckor) delas i två olika paragrafer. Lagen blir klarare om den samarbetsuppgift som föreskrivs för räddningsverken (1 mom.) ingår i regleringen av räddningsverkens uppgifter (27 §) för att den ska beaktas på behörigt sätt också när servicenivån fastställs. Skyldigheten för andra myndigheter att underrätta om brandrisker (2 mom.) blir tydligare om den anges i en skild paragraf.
- Bestämmelserna i 9 kapitlet (sotningstjänster) flyttas och placeras i anslutning till bestämmelserna om säkerheten i byggnader.

Bilagor

Följande bilagor har sparats i statsrådets projektfönster som en del av sektionens mötesmaterial, Förstudie av en reform av räddningslagen, projekt nummer SM050:00/2019:

Räddningsverkens partnerskapsnätverk. Esiselvitys pelastuslain muutostarpeista - Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueen esitys. 21.8.2020.

Samfundet för pyro- och fyrverkerikonstens befrämjande rf Kuulemispyyntö ja kannanotto, Metsäpalovaroituksen huomioiminen ammattimaisissa ilotulitusnäytöksissä ja pyroteknisissä toteutuksissa. 27.10.2020

Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland. Muistio pelastuslain uudistusmahdollisuuksista, osa 1/2, omatoiminen varautuminen ja pelastussuunnittelu. 3.12.2020.

Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland. Muistio pelastuslain uudistusmahdollisuuksista, osa 2/2, vastuut, prosessit ja toimivaltuudet. 9.2.2021.

Annat bakgrundsmaterial

Regionförvaltningsverket 2018. Pelastustoimen suorittama viranomaisvalvonta. Aluehallintovirastojen vuotta 2017 koskeva peruspalvelujen arviointi. Webbpublikation. Publicerad www.patio.fi. Hämtad 12.3.2021.

De Caro, Sebastian 2019. Pelastusviranomaisen harkinta pelastuslain mukaisessa valvontatehtävässä. Pro gradu-arbete. Östra Finlands universitet. Publicerat erepo.uef.fi 8.11.2019. Hämtad 12.3.2021.

Ketola, Johannes, Kokki, Esa 2019. Räddningsväsendets fickstatistik 2014-2018. Räddningsinstitutets publikation D1/2019. Publicerad www.pelastusopisto.fi. Hämtad 25.2.2021.

Finlands Fastighetsförbund 2020. Lyhytaikainen vuokraaminen taloyhtiöissä -kyselyn tulokset. Publicerad 16.6.2020 www.kiinteistöliitto.fi. Hämtad 25.2.2021.

Kokki, Esa 2018. Suomalaisten pelastusasenteet 2017. Räddningsinstitutets publikation D1/2018. Hämtad 25.2.2021.

Laurikainen, Heikki 2013. Selvitys asuinrakennusten pelastussuunnittelusta. SPEK tutkii 16. Publicerad www.spek.fi. Hämtad 19.3.2021.

Mannila, Tanja, Soila, Antti 2020. Pelastustoimen arvioiva valvontamenetelmä -hankkeen loppuraportti. Räddningsverkens partnerskapsnätverk. Publicerad www.pelastuslaitokset.fi. Hämtad 12.3.2021.

Justitiekanslersämbetet 2010. Justitiekansler Jaakko Jonka: Tukiasuntojen paloturvallisuudesta huolehdittava. Meddelande. Publicerat 24.3.2010 www.okv.fi. Hämtad 12.3.2021.

Justitieministeriet 2020. Lausuntopyyntö asunto-osakeyhtiölain muutostarvetta koskevasta arviomuistiosta. Asunto-osakeyhtiölain muutostarve -arviomuistio, 21.10.2020. Tietokartoitus asunto-osakeyhtiölain (AOYL) muutostarvetta koskevaa arviomuistiota varten. Publicerad 27.10.2020 lausuntopalvelu.fi. Hämtad 25.2.2021.

Ojala, Tarja 2020. Toimintakyvyiltään heikentyneiden henkilöiden asumisturvallisuus, hoivahenkilöstön turvallisuus ja turvallisuuskoulutus lähihoitajien kokemana. SPEK puheenvuoroja 10. Publicerad www.spek.fi. Hämtad 12.3.2021.

Olycksutredningscentralen 2009. B1/2008Y Tulipalo tukiasumiseen käytetyssä pientalossa Espoossa 27.3.2008. Publicerad 14.8.2009 turvallisuustutkinta.fi. Hämtad 12.3.2021.

Onnettomuustutkintakeskus 2016. Y2015-03 Monsteriauton pyörän ajautuminen yleisön joukkoon Alahärmässä 8.8.2015. Publicerad 15.4.2016 turvallisuustutkinta.fi. Hämtad 12.3.2021.

Olycksutredningscentralen 2017. Y2016-03 Kahden lapsen kuolemaan johtanut rivitalopalo Raahessa 13.9.2016. Publicerad 2.5.2017 turvallisuustutkinta.fi. Hämtad 25.2.2021.

Olycksutredningscentralen 2019. Y2018-03 Autokilpailussa tapahtuneet onnettomuudet Seinäjoella 15.6.2018 ja Porissa 22.6.2018. Publicerad 31.1.2019 turvallisuustutkinta.fi. Hämtad 12.3.2021.

Olycksutredningscentralen 2019. Y2019-01 Kolmen lapsen kuolemaan johtanut mökkipalo Kittilän Levillä 12.4.2019. Publicerad 22.11.2019 turvallisuustutkinta.fi. Hämtad 25.2.2021.

Undervisnings- och kulturministeriet 2015. Kulttuuritapahtumien järjestäminen: Sääntelyn ja byrokratian purkamisen tarpeita koskeva kartoitus. Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2015:21. Publicerad 10.12.2015 julkaisut.valtioneuvosto.fi. Hämtad 12.3.2021.

Parviainen, Jarno 2017. Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 17/2017. Publicerad 1.2.2017 tietokayttoon.fi. Hämtad 25.2.2021.

Räddningsinstitutet 2020. 2019 enemmän liikenneonnettomuuksia, vähemmän paloilmoittimien hälytyksiä ja ensihoitotehtävien avustamisia. Meddelande. Publicerat 14.2.2020 www.pelastusopisto.fi. Hämtad 25.2.2021.

Räddningsverkens partnerskapsnätverk 2015. Kansallisen tilannekuvan kokoaminen poistumisturvallisuusvelvoitteiden kohteiden turvallisuustasosta. Räddningsverkens partnerskapsnätverks publikation 3/2015 Publicerad www.pelastuslaitokset.fi. Hämtad 3.3.2021.

Räddningsverkens partnerskapsnätverk 2019. Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen -hanke, loppuraportti.

Räddningsverkens partnerskapsnätverk 2020. Pelastustoimen arvioiva valvontamenetelmä. Broschyr. Publicerad www.pelastuslaitokset.fi. Hämtad 12.3.2021.

Räddningsverkens partnerskapsnätverk 2020. Pientalon paloturvallisuuden itsearviolomake. Publicerad www.pelastuslaitokset.fi. Hämtad 12.3.2021.

Räddningsverkens partnerskapsnätverk 2020. Pientalon paloturvallisuusopas. Publicerad www.pelastuslaitokset.fi. Hämtad 12.3.2021.

Päläs, Jenna, Hovila, Ilari 2020. Mikä on asuinhuoneistojen majoituskäyttöä? Siviilioikeudellisia välineitä maankäyttö- ja rakennuslain käyttötarkoitussääntelyn tulkintaan. Defensor Legis 2020/3 s. 366, Referee-artikel.

Rakentamisen Topten-käytännöt. Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen lupaprosessissa. Ohje-Palo 01, 20.2.2020. Publicerad www.pksrava.fi. Hämtad 25.2.2021.

Ryynänen, Talvikki 2021. Pelastustoimen menetelmien kehittäminen kohti vuotta 3000. TUOVI sisäisen turvallisuuden portaali. Publicerad 24.2.2021 sisainturvallisuus.fi. Hämtad 25.2.2021.

Inrikesministeriet. Uppföljningsgrupp för sotningsreformen. Projektets nummer SM030:00/2018.

Inrikesministeriet 2015. Palotarkastustoiminnan kehittämishanke. Projektets nummer SM007:00/2018.

Inrikesministeriet. Reform av lagen om anordningar inom räddningstjänsten. Projektets nummer SM036:00/2018.

Strömmer, Peter 2013. Palotarkastus ja hyvä hallinto. Examensarbeten. Kymmenedalens yrkeshögskola. Publicerad www.theseus.fi. Hämtad 25.2.2021.

Finlands Kommunförbund 2018. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen. Räddningsverkens partnerskapsnätverk. Publicerad www.kuntaliitto.fi. Hämtad 12.3.2021.

Finlands Kommunförbund 2019. Opas paloriskikohteiden ilmoittamiseen, valvontaan ja viranomaisyhteistyöhön. Publicerad www.kuntaliitto.fi. Hämtad 12.3.2021.

Talotekniikkainfo 2020. Ilmanvaihtolaitosten paloturvallisuus -opas. Webbpublikation, uppdaterad 2.10.2020. Finlands fastighetstekniska industri och handel rf Publicerad www.talotekniikkainfo.fi. Hämtad 25.3.2021.

Telaranta, Kari 2014. Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen: valvontatoiminnan näkökulma. Examensarbeten. Laurea yrkeshögskola. Publicerat www.theseus.fi. Hämtad 25.2.2021.

Statistikcentralen 2019. Finlands officiella statistik (FOS): Byggnader och fritidshus. Webbpublikation. Publicerad www.stat.fi. Hämtad 15.3.2021.

Turunen, Jari 2016. Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa. Examensarbeten. Karelia yrkeshögskola. Publicerad www.theseus.fi. Hämtad 25.2.2021.

Säkerhets- och kemikalieverket 2018. Palovaroittimien ikääntymisselvitys, loppuraportti. Publicerad 8.3.2018 tukes.fi. Hämtad 25.2.2021.

Säkerhets- och kemikalieverket 2020. Palovaroittimien ikääntymisselvitys jatkohanke 2020, loppuraportti. Publicerad 27.10.2020 tukes.fi. Hämtad 25.2.2021.

Säkerhets- och kemikalieverket 2020. Yhteenveto Tukesin suorittaman tavaravirtakyselyn tuloksista, 19.3.2020. Inte publicerad.

Arbets- och näringsministeriet 2019. Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja, jakamistaloustyöryhmän loppuraportti. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2019:31. Publicerad julkaisut.valtioneuvosto.fi. Hämtad 25.2.2021.

Finansministeriet 2015. Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy. Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti. Finansministeriets rapport 39/2015. Publicerad 14.10.2015 lausuntopalvelu.fi. Hämtad 12.3.2021.

KKV 23/2019 vp. Svar på skriftligt spørgsmål om att tillåta midsommarbrasor genom myndighetsprövning Publicerad www.eduskunta.fi. Hämtad 19.3.2021.

Miljöministeriet. Totalreformen av markanvändnings- och bygglagen. Projektets nummer YM014:00/2018.

Miljöministeriet. RYHTI – Datasystemet för den byggda miljön. Projektets nummer YM019:00/2020.