



Pelastuslain muutostarpeiden esiselvityshanke

3. Jaosto - Varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu

SISÄLTÖ

1	Asian tausta ja valmistelu	3
1.1	Tausta	3
1.2	Valmistelu	4
2	Siviilivalmius ja väestönsuojelu	4
2.1	Siviilivalmiuden käsite	4
2.2	Väestönsuojelun käsite ja sääntely	6
	Väestönsuojelu ja kansainvälinen oikeus	6
	Kansainvälisen oikeuden mukaisen määritelmän ja muun lainsäädännön suhde	8
	Väestönsuojelua koskevan sääntelyn nykytilan arviointia	8
	Väestönsuojelua ja siihen liittyviä velvoitteita koskevan sääntelyn kehittämisen arviointia	10
3	Jaoston ehdotukset pelastuslain uudistamiseksi v. 2021-2022 valmistelussa	11
3.1	Pelastuslain rakenteeseen liittyvä nykytilan arviointi	11
3.2	Pykäläkohtainen nykytilan arviointi ja muutosehdotukset	12
	1 § Lain tavoite	12
	2 § Lain soveltamisala	14
	2 a § Määritelmät	14
	36 § Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet	16
	64 § Pelastustoimen viranomaisten varautuminen väestönsuojeluun	19
	66 § Geneven yleissopimusten mukainen suojelu	22
	72 § Väestönsuojan kunnostamisvelvollisuus muutos- ja korjaustyön yhteydessä	23
	73 § Poikkeus väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta	23
	75 § Helpotusten myöntäminen	25
	76 § Väestönsuojan käyttö normaalioloissa ja käyttöönottovalmius	26
	77 § Poikkeusolojen johtamisedellytysten varmistaminen	27
	90 § Oikeus saada tietoja väestönsuojelutehtäviä varten	27
	97 § Valtion osallistuminen valmiuden ylläpitämiseen	28
3.3	Ehdotukset uusiksi säännöksiksi	29
	X1 § Pelastustoimen tilannekuva	29

Muistio 24.3.2021

	X2 § Väestönsuojan purkaminen.....	31
4	Lain kokonaisuudistamisessa huomioitavat ehdotukset.....	32
4.1	Pelastuslain rakenteeseen liittyvä nykytilan arviointi ja muutosehdotukset.....	32
4.2	Pykäläkohtainen nykytilan arviointi ja muutosehdotukset	33
	12 § Laitteiden kunnossapito	33
	47 § Pelastustoimen suunnitelmat.....	34
	65 § Yhteistoiminta väestönsuojeluun varautumisessa	35
	67 § Velvollisuus osallistua väestönsuojelukoulutukseen.....	36
	72 § Väestönsuojan kunnostamisvelvollisuus muutos- ja korjaustyön yhteydessä.....	37
	89 § Tiedonsaantioikeus.....	38
	92 § Varautumistehtävien rekisteri	38
4.3	Ehdotukset uusiksi säännöksiksi.....	39
	Pelastustoimen materiaallinen varautuminen	39
	Hyvinvointialueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävät; kuntien valmiussuunnittelun tukeminen.....	42
	Pelastustoimen tiedonhallinta	43
	Väestönsuojarekisteri/-tietokanta ja/tai riittävät tiedonsaantioikeudet.....	44
5	MUITA HUOMIOITA PELASTUSLAIN NYKYTILASTA	45
	14 § Omatoiminen varautuminen	45
	15 § Pelastussuunnitelma.....	45
	84 § Valmiuden tarkastaminen	45
6	ESITETTYJEN EHDOTUSTEN TAVOITTEET	46
7	ESITETTYJEN EHDOTUSTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI	48
	Taloudelliset vaikutukset.....	48
	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	49
	Yhteiskunnalliset vaikutukset	49

Muistio 24.3.2021

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pelastuslaki (379/2011) tuli voimaan 1.7.2011.

Sisäministeriö asetti 15.12.2015 maakunta- ja sote-uudistukseen liittyneen hankkeen pelastustoimen kehittämiseksi. Tavoitteena oli pelastustoimen ja sen ohjausjärjestelmän uudelleenorganisointi siten, että toimialan kehittäminen voidaan toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein ja tehokkaasti. Hanke toteutettiin neljässä osahankkeessa ja 14 työryhmässä. Hankkeen toimikausi päättyi 31.12.2018.

Osana pelastustoimen uudistushanketta oli pelastuslain uudistamistyöryhmä. Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa pelastuslain ja sen nojalla annettujen asetusten muutostarpeet sekä saat-
taa pelastustoimen lainsäädäntö vastaamaan uutta maakunnallista järjestelmää. Työryhmän työn pohjalta sisäministeriössä valmisteltiin maakuntauudistuksen toimeenpanoon liittyvät hallituksen esitykset 18/2018 ja 240/2018 pelastuslain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Erillisenä hankkeena valmisteltiin lisäksi HE 16/2017 laiksi pelastustoimen järjestämisestä. Nämä esitykset raukesivat hallituksen jätettyä eronpyyntönsä keväällä 2019. Esitystä HE 18/2018 täydentävällä esityksellä HE 138/2018 poistettiin maakuntamuutokset ja jätettiin jäljelle öljyntorjunnan johtovastuuta, väestönsuojarakentamista, sopimushenkilöstön koulutusta sekä Palosuojelurahaston ohjausta koskevat muutokset. Lakimuutokset tulivat voimaan 1.1.2019.

Erillisenä hankkeena sisäministeriössä valmisteltiin hallituksen esitys laiksi pelastuslain muuttamiseksi (HE 64/2018), jolla ehdotettiin muutettavaksi pelastuslakia siten, että alueen pelastustoimelta poistettaisiin velvoite huolehtia nuohouspalvelujen järjestämisestä alueellaan. Lakimuutokset tulivat voimaan 1.1.2019.

Lisäksi pelastuslakia on sen antamisen jälkeen muutettu yli kymmenen kertaa. Nämä muutokset ovat liittyneet mm. tiedonsaantioikeuksiin, rekistereihin ja muutoksenhakuun.

Pelastustoimen strategian mukainen kehittäminen, pelastustoimen sisällöllisen uudistamisen jatkaminen, lainsäädännön kehittäminen ja erilaiset kehittämishankkeet muodostavat kokonaisuuden, jota toteutetaan sisäministeriön johdolla koko toimialan yhteistyönä.

Edellä sanotuista lain muutoksista johtuvat säännösten kumoamiset ja toisaalta niiden lisäämiset ja siirtämiset sekä valmisteilla hyvinvointialueiden perustamisesta vielä johtuvat muutostarpeet edellyttävät pelastuslain sisällön ja rakenteen uudelleentarkastelua.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti pelastustoimen järjestäminen siirretään kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Tätä koskevan hallituksen esityksen valmistelu on toteutettu osana sote-uudistusta yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Hallituksen esitys (241/2020) hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveyden huollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi on annettu eduskunnalle 8.12.2020. Luonnos hallituksen esitykseksi (ns. SOTE 100 HE) eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen on parhaillaan lausuntokierroksella.

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan pelastuslaki uudistetaan kokonaisvaltaisen selvityksen pohjalta. Sisäministeriö asetti pelastuslain uudistamistarpeiden esiselvityshankkeen

Muistio 24.3.2021

30.12.2019. Hankkeen tavoitteena on kokonaisvaltaisesti selvittää ja arvioida näkemykset pelastustoimen lainsäädännön muutostarpeista erityisesti pelastustoimen kehittämishankkeen, maakunnallisen pelastustoimen perustamisen sekä aikaisemmin tehtyjen muutosten edellyttämän lain rakenteen tarkistamisen osalta. Hankkeen toimikaudeksi asetettiin 1.1.2020-31.12.2020. Hankkeen toimikautta jatkettiin 2.10.2020 tehdyllä päätöksellä 31.3.2020 saakka. Jaoston muistiossa on huomioitu ehdotus pelastustoimen järjestämislaiksi ja luonnos ehdotukseksi pelastuslain muuttamisesta (SOTE 100 HE luonnos).

1.2 Valmistelu

Varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu -jaoston ensimmäinen kokous pidettiin 27.2.2020. Jo ennen ensimmäistä jaoston kokousta kartoitettiin alustavasti muutostarpeita pelastustoimen edustajilta pelastustoimen varautumisseminaarissa helmikuussa 2020. Jaosto kuuli työssään laajasti eri toimijoita, pyytämällä kirjeellään 18.6.2020 näitä esittämään arviotaan pelastuslain muutostarpeista. Vastausaikaa annettiin 21.8.2020 saakka. Kuulemista täydennettiin Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle suunnatulla kuulemispyynnöllä. Jaosto kokoontui kaikkiaan kahdeksan kertaa ja viimeinen kokous pidettiin 24.3.2021.

2 Siviilivalmius ja väestönsuojelu

2.1 Siviilivalmiuden käsite

Siviilivalmiuden käsitettä ei ole sen luonteen vuoksi mahdollista määritellä yksiselitteisesti. Käsitettä käytetään hieman eri tavoin voimassa olevassa lainsäädännössä, eri yhteyksissä kansallisesti sekä kansainvälisissä yhteyksissä niin Euroopan Unionin kuin puolustusliitto NATOn piirissä.

Siviilivalmiudella (engl. *civil preparedness*) voidaan laajimmillaan tarkoittaa yleisesti kaikkea siviiliyhteiskunnan varautumis- ja valmiustoimintaa. Esimerkiksi huoltovarmuuteen liittyen Huoltovarmuuskeskus on huoltovarmuussanastossa määritellyt siviilivalmiuden tarkoittavan "ei-sotilaallista valmiutta".

Siviilivalmiuden käsitettä on käytetty eri yhteyksissä niin lainsäädännössä kuin muissa kansallisissa yhteyksissä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/52/EU)

Termiä *siviilivalmius* on käytetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 16.4.2014 2014/52/EU, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 2011/92/EU muuttamisesta¹. Englanninkielinen termi "*civil emergency*" on direktiivin suomenkielisessä versiossa ilmaistu termillä "*siviilivalmius*". Ruotsinkielinen versio on "*civila olyckor och kriser*". Direktiivissä ei kuitenkaan ole määritelty termin sisältöä.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0052>

Muistio 24.3.2021

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017).

Termiä on käytetty myös laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017), mutta sitä ei ole määritelty.

36 § Maanpuolustusta ja siviilivalmiutta koskevat erityissäännökset

Edellä 11 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen voi hankkeesta vastaavan esityksestä päättää, ettei ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelleta sellaisiin hankkeisiin, joiden yksinomaisena tarkoituksena on puolustukseen tai siviilivalmiuteen liittyvät toimet, jos arviointimenettelyn soveltaminen vaarantaisi niiden tarkoituksen. Ennen päätöksen tekemistä on pyydetävä lausunto asianomaisilta viranomaisilta.

Sisäasiainministeriön asetus (1078/2013)

Termiä on käytetty sisäministeriön työjärjestyksen 14 §:n 1 momentissa (sisäministeriön työjärjestyksestä annettu sisäasiainministeriön asetus 1078/2013). Asetuksen muuttamista koskevan sisäministeriön asetuksen (1387/2018) perustelumuistion mukaan

"Siviilivalmius (engl. civil emergency preparedness) on toimintaa, jolla tarkoitetaan pelastustoimea (kansainvälisessä merkityksessä pelastuspalvelua, engl. civil protection), väestönsuojelua sekä näihin liittyvää huoltovarmuutta ja kriittisen infrastruktuurin suojaamista."

Kansainvälisissä yhteyksissä, muun muassa puolustusliitto NATO:ssa siviilivalmiudella (engl. *civil preparedness*, aiemmin käytetty ilmaus *civil emergency planning*, CEP) tarkoitetaan toimintaa, joka tarkoittaa viranomaisten kykyä ylläpitää yhteiskunnan elintärkeitä toiminnot, turvata väestön perushuolto sekä valtion toimintakyky kriisitilanteessa, sekä varmistaa siviiliviranomaisten tuki puolustusvoimille sen sodanajan tehtävässä²³. Tällöin käsite liittyy läheisesti kokonaismaanpuolustuksen käsitteeseen, sisältäen muut kuin sotilaallisen puolustuksen osat alueet. Natossa siviilivalmius ei tarkoita ainoastaan sotilaallista toimintaa tukevaa järjestelyä, joka sekin on yksi kolmesta siviilivalmiuden strategisesta tavoitteesta. Kaksi muuta tavoitetta ovat valtionhallinnon jatkuvuuden turvaaminen ja kriittisten palvelujen turvaaminen väestölle.

EU:n piirissä siviilivalmiuden käsite ei ole laajalti vakiintuneessa merkityksessä olevassa käytössä. Sen sijaan käytössä ovat käsitteet katastrofivalmius (*disaster preparedness*), joka sisältyy humanitaariseen apuun sekä pelastuspalvelu (*civil protection*), johon sisältyy muun muassa

² Ks. esim. seuraavat artikkelit:

Civil Preparedness. 27.10.2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm

Resilience: the first line of defence. Wolf-Diether Roepke & Hasit Thankey 27.2.2019 <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>

Resilience and Article 3. 16.11.2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en

³ Geneven yleissopimusten näkökulmasta ulottuvuus on ristiriitainen, mikäli käsitteeseen sisältyy väestönsuojelu.

Muistio 24.3.2021

EU:n pelastuspalvelumekanismi ja muut Euroopan Unionin toimet. Unionin pelastuspalvelumekanismi kattaa laajasti sekä unionin alueella että sen ulkopuolella tapahtuvat luonnon ja ihmisten aiheuttamat katastrofit, mukaan lukien ympäristökatastrofit, meren pilaantuminen ja akuutit terveyttä uhkaavat hätätilanteet. Unionin mekanismin mukaista pelastuspalvelua ja muuta hätäapua voidaan tarvita kaikissa näissä katastrofeissa täydentämään vahinkoa kärsineen maan valmiuksia. Terroritekojen tai ydin- tai säteilyonnettomuuksien aiheuttamissa katastrofeissa unionin mekanismi kattaa ainoastaan pelastuspalvelun alaan kuuluvat varautumis- ja avustustoimet.

Siviilivalmiudessa pelastustoimen tehtäviin ja yhteensovittamisvastuulle kuuluvat pelastustoiminta ja siihen osallistuminen, varautumistehtävät (ml. väestön suojaamiseen väestön siirtoin ja väestönsuojia käyttäen) sekä niihin liittyvä huoltovarmuus ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen.

Sisäministeriön pelastusosaston tehtävistä myös EU:n pelastuspalvelumekanismiin liittyvät asiat ja aluehallinnon yhteinen varautuminen sisältyvät laajasti ymmärrettynä siviilivalmiuden käsitteeseen.

2.2 Väestönsuojelun käsite ja sääntely

Väestönsuojelu ja kansainvälinen oikeus

Suomen ratifioimassa Geneven yleissopimuksessa 12 päivältä elokuuta 1949 (SopS 8/1955) ja sen lisäpöytäkirjoissa on säädetty siviilihenkilöiden suojelemisesta (engl. *protection of civilians*) sodan aikana. Väestönsuojelusta (engl. *civil defence*) säädetään sen I lisäpöytäkirjassa (SopS 81/1980).

Kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta annetun Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan VI luvun (väestönsuojelu) 61 artiklan mukaan väestönsuojelulla tarkoitetaan humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojeleminen viiolisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Artiklassa määritellään tarkemmin väestönsuojeluun kuuluvat tehtävät ja väestönsuojeluorganisaatio.

Väestönsuojelu on kansainvälisessä oikeudessa määritelty tehtävien ja toimenpiteiden kautta, ei toimenpiteitä suorittavien organisaatioiden kautta. Kansainvälisen oikeuden säännökset eivät myöskään määritä väestönsuojeluorganisaation rakenteita rauhan aikana. Säännökset kuitenkin velvoittavat huolehtimaan siitä, että väestönsuojeluorganisaatio, eli suojelua nauttivat tahot, on tunnistettavissa poikkeusoloissa.

Lisäksi Geneven yleissopimukseen sitoutuneiden valtioiden on jo rauhan aikana toteutettava toimenpiteitä, joilla pannaan väestönsuojelua koskevat kansainvälisoikeudelliset säännökset täytäntöön. Näitä toimenpiteitä ovat:

- toimivaltaisten viranomaisten määrittäminen;
- organisaation, henkilöstön, kohteiden ja kaluston tunnistamiseen ja merkitsemiseen varautuminen;
- tunnusten suojaaminen; sekä
- tunnetuksi tekeminen.

Muistio 24.3.2021

Lisäpöytäkirjan 61 artiklassa esitetty väestönsuojelun tehtäväluettelo on suhteellisen laaja, mutta samalla tyhjentävä. Tehtävistä vastaavat pelastustoimen ohella useat muut viranomais-
tahot ja toimijat. Sopimuksen mukaan väestönsuojelun tehtäviä ovat:

- hälytystoiminta⁴;
- evakuointi;
- suojista huolehtiminen⁵;
- pimennystoimenpiteiden hoito⁶;
- pelastustoiminta⁷;
- lääkintähuolto, mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto⁸;
- sammutustoiminta;
- vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen⁹;
- puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet¹⁰;
- tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu¹¹;
- osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuho-
alueilla¹²;
- välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen¹³;

⁴ Tehtävässä on kyse siviiliväestölle suunnatusta varoitustoiminnasta (engl. *warning*) ja suositusten antamisesta. Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. International Committee of the Red Cross. Geneva 1987. <https://ihl-databases.icrc.org/ap-plic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>

⁵ Tehtävään sisältyy suojien rakentaminen, suojista huolehtivan henkilöstön ja suojissa olevien selviämisen kan-
nalta olennaisen tarpeiston järjestäminen. Suojien rakentaminen (velvoite) rauhan aikana on kuitenkin kansallisesti
määritettävä asia. *Ibid.*

⁶ Tehtävä tarkoittaa huolehtimista (hallinto, johtaminen, valvonta) siitä, että siviiliväestö noudattaa käskettyjä pi-
mennystoimenpiteitä erityisesti ilmahyökkäysten varalta. *Ibid.*

⁷ Tehtävän osalta ei ole määritelty tarkkaan toimintoja. Ne riippuvat tilanteesta, uhkista ja toimintaympäristöstä.
Toimintoja voivat olla esimerkiksi: ihmisten etsintä raunioista, tulvan saartamien ihmisten auttaminen, ihmisten
pelastaminen palavasta rakennuksesta, maanvyöryn hautaamien ihmisten pelastaminen, saastuneelle alueelle jää-
neiden auttaminen. *Ibid.*

⁸ Lääkintätehtävät, -yksiköt, -ajoneuvot, -alukset ja -henkilöstö (so. terveydenhuolto ja sairaanhoito) nauttivat suo-
jelua punaisen ristin, punaisen puolikuun tai punaisen kristallin tunnusmerkkien alla. Väestönsuojeluorganisaatio
ei välttämättä ole yksinomaan lääkinnällisiä tehtäviä toteuttava (esim. pelastustoimen osalta ensivastetoiminta),
jolloin se ei myöskään nauti lääkintähenkilöstölle taattua suojelua. Jotta myös väestönsuojelun organisaatioon kuu-
luvien toteuttama lääkintähuolto nauttisi suojelua, myös sen toteuttamille lääkintähuollollisille toimenpiteille on
taattava suojelua. *Ibid.*

⁹ Tehtävään sisältyy esim. mittaustoiminta ja kartoitus, vaarojen arviointi ja vaarallisten alueiden merkitseminen,
jotta luvattomilta henkilöiltä voidaan evätä pääsy. Tarkoitettu vaara voi seurata vihollisuuksista (pommitukset, alu-
eiden saastuminen) tai onnettomuuksien aiheuttamista tapahtumista (esim. maanjäristysalueet, sortumisvaarassa
olevat rakennukset jne.). *Ibid.*

¹⁰ Tehtävään sisältyy monenlaista puhdistustoimintaa, esimerkiksi henkilöpuhdistus, vedenpuhdistus, saastuneiden
esineiden ja materiaalin hävittäminen. *Ibid.*

¹¹ Esim. telttojen pystyttäminen, muiden tilapäisrakenteiden tekeminen, elintarvikkeiden ja muiden kriittisten päi-
vittäistavaroiden jakelu kiireellisiin tarpeisiin. *Ibid.*

¹² Tehtävä ei tarjoa suojelua poliisitoiminnalle osana väestönsuojelua; poliisi nauttii suojelua siviileinä. Tehtävä vii-
taa ainoastaan tilanteisiin, joissa väestönsuojelu *avustaa* poliisia yleisen järjestyksen pitämisessä tuhoalueilla, esi-
merkiksi seuraavissa toiminnoissa: pakolais- tai evakuointikuljetusten liikenteen ohjaus, alueen eristäminen tai elin-
tarvikkeiden varastojen vartiointi ja niiden jakelun hallinta. *Ibid.*

¹³ Tehtävään kuuluu erityisesti julkinen infrastruktuuri, joka on olennaista selviytymiselle (mm. padot, viemärointi,
kanavat, pumppaamot) sekä infrastruktuurin hätäkorjaukset (esim. juomaveden jakelu, viemäroinnin korjaukset).
Ibid.

Muistio 24.3.2021

- surmansa saaneista huolehtiminen¹⁴;
- avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi¹⁵;
- edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien suunnittelu ja järjestely, muttei rajoittuen näihin¹⁶.

Lisäpöytäkirjan 61 artiklassa on määritelty väestönsuojeluorganisaatio. Artiklan mukaan väestönsuojeluorganisaatio tarkoittaa selkkauksen osapuolen toimivaltaisen viranomaisen valtuuttamaa tai asettamaa laitosta tai muuta yksikköä, joka hoitaa nimenomaan ja pelkästään edellä tarkoitettuja tehtäviä. Edelleen väestönsuojeluorganisaation henkilöstö tarkoittaa selkkauksen osapuolen *yksinomaan* em. tehtäviä hoitamaan nimittämiä henkilöitä, mukaan lukien osapuolen yksinomaan kyseisen organisaation hallintotehtäviin nimeämät henkilöt. Väestönsuojeluorganisaation materiaali tarkoittaa sopimuksen mukaan varusteita, tarvikkeita ja kuluneuvoja, joita kyseinen organisaatio käyttää näiden tehtävien suorittamiseen.

Sopimuksen keskeinen merkitys on siinä, että sopimuksen tarkoittamalle väestönsuojeluorganisaatiolle, väestönsuojelutehtävissä käytettävälle rakennuksille ja materiaalille on sopimusten nojalla taattu erityinen status; ne nauttivat yleistä kunnioitusta ja suojelua sopimuksessa tarkoitetuissa selkkauksissa. Sopimus ei velvoita sopijapuolia esimerkiksi rakentamaan etukäteen rauhan aikana väestönsuojia, laatimaan evakointisuunnitelmia tai huolehtimaan pimennystoimenpiteistä, vaan kansallisella tasolla eri toimijoiden velvoitteet, vastuut ja tehtävät määrittyvät muun lainsäädännön kautta.

Kansainvälisen oikeuden mukaisen määritelmän ja muun lainsäädännön suhde

Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjan mukaisen väestönsuojelun tehtävät ovat Suomessa käytännössä jakautuneet eri viranomaisille kunkin hallinnon ja toimialan lainsäädännössä sekä täydentävällä lainsäädännöllä (esimerkiksi pelastuslaki, valmiuslaki). Näin ollen se, miten ja minkä tahon toimesta Suomessa suojelua nauttivia väestönsuojelutehtäviä hoidetaan ja miten toimintoja koordinoidaan, määräytyy Suomen oikeusjärjestyksen mukaisesti.

Sopimuksessa tarkoitetuissa väestönsuojelutehtävissä pelastusviranomainen on merkittävä toimija, mutta myös esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimella, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan viranomaisilla sekä esimerkiksi pelastustoimintaan osallistuvina valtion ja kuntien eri toimialojen viranomaisilla on ratkaisevan tärkeitä tehtäviä ja vastuita. Näiden toimijoiden valvonta¹⁷ ja ohjaus (ml. varautuminen) niille kuuluvissa väestönsuojelun tehtävissä kuuluvat asianomaiselle hallinnonalalle. Lainsäädännössä ei ole määritelty väestönsuojelulle kokonaisjohtoa tai kaikkien 61 artiklan luettelon mukaisten tehtävien koordinaativastuuta.

Väestönsuojelua koskevan sääntelyn nykytilan arviointia

¹⁴ Väestönsuojelulla lähinnä täydentävä rooli normaaleihin vastuisiin nähden. *Ibid.*

¹⁵ Tehtävää ei ole määritelty tarkasti. Kyse voisi olla Suomen olosuhteissa esim. kaukolämpövoimalan tai vesilaitoksen toimintakunnan säilyttämisessä *avustamista* (elintärkeää siviiliväestön selviytymiselle). *Ibid.*

¹⁶ Sisältää toimintoja, jotka ovat välttämättömiä varsinaisten tehtävien toteuttamiseksi, esim. hallinto, suunnittelu ja koulutus ainakin osin). *Ibid.*

¹⁷ Pelastusviranomaisilla on kuitenkin lain 84 §:n nojalla oikeus tehdä tarkastuksia pelastuslaissa säädettyjen suur-onnettomuuksien ja poikkeusolojen varautumisjärjestelyjen valvomiseksi.

Muistio 24.3.2021

Pelastuslain 2 a §:n 4 kohdan mukaan pelastuslaissa väestönsuojelulla tarkoitetaan valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen aikana tapahtuvaa humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojeleminen viihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Pelastuslain määritelmä on Geneven sopimusten 1 lisäpöytäkirjan (SopS 81/1980) 61 artiklan mukainen.

Pelastustoimen viranomaiset huolehtivat pelastuslaissa säädetyn mukaisesti osaltaan kv-sopimuksissa tarkoitettuja tehtäviä ja toiminnoista, mm. hälytystoiminnasta (siviiliväestön varoittamisesta), evakuoineista, pelastustoiminnasta (esim. pelastaminen raunioista), sammutustoiminnasta ja niin edelleen. Näissä tehtävissään pelastustoimen viranomaiset nauttivat väestönsuojeluorganisaatiolle kuuluvaa suojelua. Pelastuslain 66 §:n mukaan sisäministeriö päättää asianomaisen ministeriön tai alueen pelastusviranomaisen esityksestä, mitä henkilöitä, materiaalia ja tiloja 1 momentissa tarkoitettu suojeleminen koskee. Käytännössä pelastustoimen tehtävät väestönsuojelussa ovat siis joko pelastuslaissa tarkoitettuun pelastustoimintaan sisältyviä (esim. ihmisten pelastaminen, sammutustoiminta, siviiliväestön varoittaminen) tai valmiuslaissa tarkoitettuun väestön siirtämiseen (evakuointi) kuuluvia toimintoja sekä näiden edellyttämiä johtamis-, suunnittelu- ja tukitoimintoja.¹⁸

Pelastuslain 64 §:n 3 momentin mukaan kukin viranomainen huolehtii poikkeusolojen väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaamisesta ja kouluttamisesta ja 65 §:n (palvelussuhteeseen liittyvät tehtävät väestönsuojelussa) mukaan valtion ja kunnan viranomaisen, laitoksen ja liikelaitoksen sekä muun julkisyhteisön vastuulla olevat väestönsuojelutehtävät ja niihin varautuminen kuuluvat niissä palvelevan viran- tai toimenhaltijan virkavelvollisuuksiin ja työsopimussuhteessa olevan henkilön tehtäviin. Edellä sanottu koskee myös näiden tehtävien suorittamista varten tarpeelliseen koulutukseen osallistumista. Näiltä osin pelastuslaki siis käsittelee muidenkin kuin pelastustoimen toimialaan kuuluvien väestönsuojelutehtävien varautumista, ts. siinä on ”yleissäännöksiä” väestönsuojelutehtävistä, eivätkä sen säännökset siten rajoitu pelkästään pelastustoimen vastuulla oleviin tehtäviin. Tiukasti väestönsuojelukäsitettä tulkiten sama problematiikka vaivaa säännöksiä (67–70 §:t) väestönsuojelukoulutuksesta ja siihen osallistuvista.

Valmiuslain (1552/2011) 17 luku sisältää väestönsuojelua ja evakuoiteja koskevat toimivaltuussäännökset¹⁹. Lisäksi väestönsuojelun yhteistoiminnan ja toimintaedellytysten kannalta olennaisia toimivaltuuksia ovat poikkeusolojen kuljetuksia koskevat lain 84 ja 85 §:t.

Pelastuslaissa tai muussa kansallisessa lainsäädännössä ei väestönsuojelujärjestelmää tai väestönsuojeluorganisaatiota ole määritelty tämän tarkemmin. Näin ollen kukin toimiala tai organisaatio hoitaa sille kuuluvia väestönsuojelutehtäviä kyseistä hallinnon- ja toimialaa koskevan lainsäädännön ja valmiuslain mukaisesti sekä ottaa ne huomioon varautuessaan toiminn

¹⁸ Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. International Committee of the Red Cross. Geneva 1987. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>

¹⁹ Valmiuslain 116 § Väestönsuojeluvollisuus; 117 § Pelastustoimessa tarvittavien tavaroiden luovutusvelvollisuus; 118 § Liikkumis- ja oleskelurajoitukset väestön suojaamiseksi; 119 § Väestönsuojeluun tarvittavien alueiden ja tilojen luovutusvelvollisuus; 120 § Pelastustoimen ja väestönsuojelun erityisjärjestelyt; 121 § Väestön siirtäminen ja 122 § Siirretyn väestön huollon järjestäminen.

Muistio 24.3.2021

taansa aseellisissa selkkauksissa. Lainsäädännössä ei myöskään erikseen ole säädetty velvoitteita laatia *erillisiä* väestönsuojelusuunnitelmia, vaan kullekin hallinnonalalle kuuluviin väestönsuojelutehtäviin varautuminen ja niihin liittyvä suunnittelu sisältyy valmiussuunnitteluun²⁰.

Väestönsuojelukäsite on nykyisellään monitulkintainen johtuen sekä pelastuslaissa omaksutun ja kansainvälisoikeudellisten normien mukaisesta suppeasta määritelmästä että Suomessa aiemmin osittain omaksuttuun, jo kumottuun lainsäädäntöön pohjautuvasta laajasta määritelmästä^{21,22}.

Väestönsuojelutehtävien osalta tulisi kansallisia, eri toimijoille kuuluvia tehtäviä käsitellä lainsäädännössä selkeästi ja nykypäivän yhteiskuntaa peilaten. Osa väestönsuojelun tehtävistä ja niihin vastuutetuista toimijoista on jo määritelty pelastuslaissa (65 §) informatiivisessa säännöksessä, mutta tehtäviä, rooleja sekä niihin liittyviä velvoitteita tulisi selventää. Nykytilanteessa eri toimialoilla on epätietoisuutta väestönsuojelun käsitteestä, niille lain mukaan kuuluvista väestönsuojelutehtävistä ja vastuista. Tämä on noussut esiin toistuvasti valmiusharjoitusten yhteydessä, esimerkiksi vuonna 2019 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella järjestetyssä väestönsuojeluteemaisessa LSS19-valmiusharjoituksessa.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan väestönsuojelu kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Pelastuslain ja valmiuslain säännökset väestönsuojelusta ja väestönsuojien rakentamisesta tulevat näin ollen sovellettaviksi myös Ahvenanmaan maakunnassa. Päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolella sijaitsevalle paikkakunnalle voidaan kuitenkin tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Pelastustoimi kuuluu väestönsuojelua lukuun ottamatta maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan maakunnan viranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään. Lain nojalla on annettu tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (900/2000).

Väestönsuojelua ja siihen liittyviä velvoitteita koskevan sääntelyn kehittämisen arviointia

Mikäli väestönsuojelun (siviiliväestön suojaaminen vihollisuuksilta ja niiden aikaista vaaroilta) kansallista toiminnallista kokonaisuutta haluttaisiin säännellä tarkemmin siten, että kaikkia hallinnonaloja koskeva keskeinen sääntely sisältyisi yhteen säädökseen, vaihtoehtoina olisi ainakin kaksi erilaista ratkaisumallia:

- laajentaa lain soveltamisalaa huomattavasti verrattuna nykyiseen pelastuslakiin (*pelastus- ja väestönsuojelulaki*) tai
- laatia erillinen väestönsuojelulaki.

²⁰ Pelastuslain 64 ja 65 §:ssä on säädetty pelastustoimen viranomaisille ja yhteistoimintatahoille velvoite laatia *suunnitelmat tehtäviensä hoitamisesta väestönsuojelussa*. Käytännössä näitä suunnitelmia ovat esimerkiksi evakuoitaisuunnitelmat ja pelastustoiminnan muut suunnitelmat siltä osin, kuin ne koskevat toimintaa aseellisten selkkauksen aikana.

²¹ Kumotun väestönsuojelulain (438/1958) 1 §: "Väestönsuojelun tarkoituksena on, siten kuin tässä laissa säädetään, väestön ja omaisuuden turvaaminen sodan ja muiden siihen verrattavien olosuhteiden aiheuttamilta tuhoilta sekä niiden vahinkojen rajoittaminen ja niiden seurausten lieventäminen."

²² "Väestönsuojelu (siviilipuolustus) laajassa merkityksessä sisältää yleensä kaikki sellaiset kansallisen puolustuksen toimenpiteet, joilla ei ole sotilaallista luonnetta (erityisesti julkisten viranomaisten aseman turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen, julkiset palvelut mukaan lukien terveyspalvelut, kansan henkisen kestokyvyn ylläpitäminen ja sotateollisuuden suojaaminen)". Ilpo Helismaan muistio 3.6.2013.

Muistio 24.3.2021

Kolmas vaihtoehto olisi pelastuslain sääntelyn kehittäminen nykypohjalta siten että, se kattaa pelastustoimen koordinaatiovastuulla olevan toiminnallisen kokonaisuuden niin normaaliolojen kuin poikkeusolojen toimintaan liittyvän varautumisen, suorituskyvyt, valmiuden ja yhteistoiminnan. Ratkaisu edellyttäisi myös mm. valmiuslain väestönsuojelua koskevien säännösten tarkistamista. Tässä vaihtoehdossa pelastustoimen tehtäviin kuuluvaa toiminnallista kokonaisuutta kehitettäisiin ns. civil protection –suuntaan, ja termillä väestönsuojelu (civil defence) tarkoitettaisiin puhtaasti lisäpöytäkirjan tarkoittamia suojelua nauttivia tehtäviä, nimettyä organisaatiota ja kalustoa sekä suojelustatukseen liittyviä toimia (organisaatioiden nimeäminen, merkitseminen jne), eikä sillä olisi muuta toiminnallista merkitystä.

- Pelastuslain soveltamisalan huomattava laajentaminen tarkoittaisi sitä, että pelastuslakiin sisällytettäisiin kaikki väestönsuojelua koskeva sääntely. Tämä tarkoittaisi sitä, että lain valmistelu tältä osin pitäisi tehdä kaikkien asiaa koskettavien ministeriöiden yhteistyönä. Toisaalta tällaisen päätöksen tekeminen jo sinänsä vaatisi laajan poikkihallinnollisesti yhteisen näkemyksen. Tämän vaihtoehdon myötä pelastuslaista tulisi nykyistä huomattavasti velvoittavampi myös muille toimialoille. Toisaalta väestönsuojelun kehittäminen ja toiminnallisuuden yhteensovittaminen olisi helpompaa, jos säännökset löytyisivät yhdestä laista. Käytännössä tämä olisi todennäköisesti vaikeasti toteutettavissa. Käytännössä ratkaisu voisi olla epätarkoituksenmukainen siitä syystä, että eri tehtäviä ja toimijoita koskeva sääntely "irrotettaisiin" muusta ao. toimijoita koskevasta lainsäädännöstä.
- Erillisen väestönsuojelulain vaikutukset myötäilevät pitkälti pelastus- ja väestönsuojelulakivaihtoehtoa. Erona edelliseen vaihtoehtoon, tässä olisi selkeämmin erotettu väestönsuojelu pelastustoimen toimialasta.
- Sääntelyn kehittäminen vain pelastustoimen koordinaatiovastuulla olevan *siviiliväestön suojaamisen toiminnallisen kokonaisuuden* osalta olisi yksinkertaisin ja aikataulullisesti järkevin vaihtoehto. Väestön suojaamisen kokonaisuutta voitaisiin tässä vaihtoehdossa selkeyttää siltä osin, kun vastuut (ml. koordinaatio) kuuluvat pelastustoi-melle. Sääntelyn kehittämisellä saataisiin selkeytettyä nykytilannetta ja osin velvoitteita myös muiden toimialojen osalta.

Jaosto esittää, että pelastuslain sääntelyä kehitettäisiin tässä vaiheessa vain pelastustoimen toiminnallisella ja koordinaatiovastuulla olevan siviiliväestön suojaamisen osalta. Edelleen tulisi myöhemmin erikseen arvioida tarkemmin poikkihallinnollisesti tarvetta ja edellytyksiä yhteiselle sääntelylle esimerkiksi valmiuslain mahdollisen uudistamisen yhteydessä.

3 Jaoston ehdotukset pelastuslain uudistamiseksi v. 2021-2022 valmistelussa

3.1 Pelastuslain rakenteeseen liittyvä nykytilan arviointi

Nykytilan arviointi

Nykyisessä pelastuslaissa ja sen rakenteessa on tunnistettavissa seuraavia varautumista koskevaa sääntelyä tai kokonaisuuksia:

- 1) pelastuslaitosten ja pelastustoimen viranomaisten toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyvät velvoitteet;

Muistio 24.3.2021

- 2) pelastustoimen viranomaisten tehtävät varautumisessa muihin kuin pelastustoimintaan kuuluvissa tehtävissä, esim. valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettuun väestön siirtämiseen varautuminen;
- 3) pelastustoimen viranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet häiriötilanteiden ja poikkeusolojen tilanteen aikaisten toimenpiteiden toteutuksessa ja näihin liittyvässä yhteistoiminnassa (pelastustoiminta ja muu siviiliväestön suojaaminen);
- 4) informatiiviset säännökset²³ muiden viranomaisten tehtävistä ja yhteistointavelvoitteista pelastustoiminnassa ja muussa siviiliväestön suojaamisessa;
- 5) yleiset säännökset mm. väestönsuojelutehtävien kuulumisesta virka- ja työtehtäviin ja väestönsuojelukoulutuksesta;
- 6) kansainvälisistä sopimuksista johtuvat, väestönsuojelun aseellisten selkkausten aikana nauttiman suojelun edellyttämät eri viranomaisille kohdistuvat tehtävät, toimenpiteet ja velvoitteet.

Nykyisen pelastuslain rakennetta ei kaikilta varautumista koskevilta osin voida pitää johdonmukaisena, säännöksiltään kattavana ja tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset²⁴.

Tässä luvussa on käsitelty ne jaoston työssä esillä olleet muutos-/uudistamistarpeet, jotka on arvioitu olevan toteutettavissa meneillään olevan hallituskauden aikana pelastuslakia uudistettaessa.

3.2 Pykäläkohtainen nykytilan arviointi ja muutosehdotukset

Tässä luvussa käsitellään ne pelastuslain pykälät, joita jaosto esittää muutettaviksi tulevan uudistuksen yhteydessä. Kustakin pykälästä on nykytilakuvaus, muutosehdotus, vaikutusarviointi sekä pykälän muutoksen kiireellisyyttä kuvaava kategorisointi. Muutosaikataulu on kuvattu kahdella eri kategorialla. Muutos- ja uudistamistarpeet, jotka edellyttävät laajempaa selvittämistä ja/tai vaativat muutoin laajempaa valmistelua on käsitelty luvussa 4.

Kategoriat:

- 1) kiireelliset ja välttämättömät muutos- ja uudistamistarpeet,
- 2) selkeät muutos- ja uudistamistarpeet, jotka eivät ole tässä vaiheessa välttämättömiä, mutta joiden toteuttaminen on mahdollista tehdä 1. kategorian muutosten kanssa yhtä aikaa.

1 § Lain tavoite

Nykytilan arviointi

Nykyisen pelastuslain tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti.

²³ Viranomaisten ja muiden toimijoiden velvoitteista sinänsä säädetään substanssilaeissa.

²⁴ Muun muassa nykyaikaisten vakavien kriisien luonne, verkottunut ja keskinäisriippuvuuksiin perustuva yhteiskunta, hallinnon rakenteiden muutokset jne.

Muistio 24.3.2021

Käytännössä on tulkinnanvaraista, milloin käsillä on onnettomuus tai jokin muu vaikutuksiltaan onnettomuutta vastaava vaaraa aiheuttava häiriötilanne, jossa pelastustoimen suorituskykyjä tulisi voida hyödyntää. Lisäksi esimerkiksi erilaisissa infrastruktuurin laajoissa ja vakavissa häiriötilanteissa (esim. laajat sähkönjakelun häiriöt) tai ihmisen tahallisesti aiheuttamissa uhkatilanteissa, jotka jäävät abstraktiotasoltaan konkreettista onnettomuusuhkaa korkeammaksi (esimerkkinä sotilaallisen voiman käytön uhkatilanteet), edellyttäisivät väestön tehokkaan ja oikea-aikaisen suojaamisen näkökulmasta pelastustoimen suorituskykyjen sekä suunnittelu- ja toimeenpanovastuulla olevien keinojen käyttöä. Tällaisissa tilanteissa esimerkiksi pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet eivät voi tulla sovellettavaksi.

Muutosehdotukset

Lain tavoitetta koskevan 1 §:n sanamuotoa tulisi muuttaa siten, että siinä huomioidaan muutkin vaarat kuin onnettomuudet, vastaavalla sanaparilla kuten voimassa olevan pelastuslain ja hallituksen esitysluonnoksessa²⁵ muutettavaksi ehdotetun lain 27 §:n 2 momentin eri kohdissa, esim. 1 kohdassa "*asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa*" ja "*väestön varoittamisesta vaara- ja onnettomuustilanteessa*" sekä 34 §:ssä "*onnettomuus tai vaaratilanne*".

Onnettomuus käsitteenä rajaa tarpeettomasti esimerkiksi sotilaallisen voiman käytön uhkatilanteet ulos tai ainakin aiheuttaa epävarmuutta tulkinnan näkökulmasta, sillä uhka ja siten vaara kohdistuu varsinkin tilanteen alkuvaiheessa etukäteen vaikeasti tarkasti määriteltäviin alueisiin, kohteisiin, omaisuuteen tai ihmisiin. Näin ollen mahdolliset vahinkojen rajaamiseksi tehtävät ennakoivat toimenpiteet on vaikea perustella pelastustoimintana onnettomuuskäsitteen kautta.

Muotoilu voisi esimerkinomaisesti olla seuraava:

Tämän lain tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden tai muun vaaran uhatessa tai tapahduttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden tai muun vaaran seurauksia rajoitetaan tehokkaasti niin, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi.

Vaikutukset

Ehdotuksen mukainen muutos laajentaisi lain tavoitteenasettelua nykyisestä siten, että siinä huomioitaisiin myös muut vaaratilanteet kuin onnettomuudet systemaattisesti myös muissa kuin esimerkiksi lain 27 §:ssä (pelastuslaitoksen tehtävät), 34 §:ssä (pelastustoiminnan johtaminen) ja 36 §:ssä (pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet). Muutoksella ei olisi vaikutusta pelastuslaitosten tehtäviin tai pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksiin, sillä edellä mainituissa pykälissä käsite vaara on jo käytössä.

Muutos korostaisi sitä, että pelastustoimen järjestelmä huomioi myös onnettomuuksia vaikutuksiltaan vastaavat muut uhat ja yhteiskuntaan haitallisesti vaikuttavat tilanteet.

Ehdotuksen mukaisella muutoksella voitaisiin paremmin turvata ihmisten oikeutta elämään.

²⁵ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen.

Muistio 24.3.2021

Kategoria

2

2 § Lain soveltamisala

Nykytilan arviointi

Lain soveltamisalaan kuuluu ennen kaikkea tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ennaltaehkäisy, niiden aiheuttamien uhkien torjunta ja toiminta niiden sattuessa.

Kuten lain tavoitteen osalta, myös soveltamisalaan liittyen on tulkinnanvaraista, milloin käsillä on onnettomuus tai jokin muu vaikutuksiltaan onnettomuutta vastaava häiriötilanne, jossa pelastustoimen suorituskkyjä tulisi voida hyödyntää. Lisäksi esimerkiksi erilaisissa infrastruktuurin laajoissa ja vakavissa häiriötilanteissa (esim. laajat sähkönjakelun häiriöt) tai ihmisen tahallisesti aiheuttamissa uhkatilanteissa, ääriesimerkkinä sotilaallisen voiman käytön uhkatilanteet, edellyttäisivät väestön tehokkaan ja oikea-aikaisen suojaamisen näkökulmasta pelastustoimen suorituskkyjen ja suunnittelu- ja toimeenpanovastuulla olevien keinojen käyttöä, jotka jäävät abstraktiotasoltaan konkreettista onnettomuusuhkaa korkeammaksi. Tällaisissa tilanteissa esimerkiksi pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet eivät voi tulla sovellettavaksi.

Lisäksi soveltamisalasta puuttuvat esimerkiksi varautumisen ja väestönsuojelun osa-alueet.

Muutosehdotukset

Lain soveltamisalaa koskevan 2 §:n muutostarpeet ovat osin vastaavia kuin lain tavoitetta koskeva ehdotus: soveltamisalaan tulisi lisätä onnettomuuksien rinnalle esimerkiksi ilmaisu: *tai muu vaara*.

Lisäksi pykälään tulisi lisätä seuraavat kohdat: *pelastustoimen viranomaisten varautuminen toimintansa jatkuvuuden turvaamiseen ja poikkeusolojen toimintaan sekä väestönsuojelua koskevien sopimusmääräysten toimeenpano*.

Vaikutukset

Soveltamisalan laajentamisella ei olisi käytännössä suuria vaikutuksia, vaan enemmänkin kyseessä on informatiivinen pykälä lain sisältämistä asiakokonaisuuksista.

Kategoria

1

2 a § Määritelmät

Nykytilan arviointi

Pelastuslain 2 a §:ssä on määritelty laissa käytettävät käsitteet. Pykälän 1 kohdan mukaan pelastustoimella tarkoitetaan tehtäväalaa, joka koostuu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä sekä pelastustoiminnasta. Käytännössä pelastustoimeen kuuluu myös muita väestön suojaamisen ja poikkeusolojen aikaisen toiminnan (väestönsuojeluun kuuluvia) tehtäviä, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin onnettomuuksien ehkäisyyn tai pelastustoiminnan kokonaisuuksiin.

Suojaväistöäsite on kytketty tulipaloon tai muuhun onnettomuuteen tai niiden välittömään uhkaan. Pelastuslain 36 §:n mukaan hyvinvointialueen ja sisäministeriön pelastusviranomaisella on kuitenkin toimivalta panna toimeen suojaväistö myös muissa vaaratilanteissa.

Muistio 24.3.2021

Muutosehdotukset

Jaosto ehdottaa seuraavia muutoksia:

1. Pykälän 1. momentin 1 kohdassa *pelastustoimen* määritelmä tulisi muuttaa siten, että se sisältäisi myös muut pelastuslaissa ja valmiuslaissa pelastustoimen viranomaisille erikseen säädetyt tehtävät väestön suojaamisessa, väestönsuojelussa sekä niihin varautumisessa.
2. *Muu vaara* -ilmaisua ehdotetaan lisättäväksi myös määritelmiä koskevaan pykälään onnettomuuksien rinnalle siten, että sanamuodoltaan pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia koskevan 36 §:n sanamuotoja.

Esimerkiksi suojaväistön määritelmää tulisi täsmentää siten, että määritelmä vastaisi pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia koskevan 36 §:n sanamuotoa "*Tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi [...]*".

Esimerkinomaisesti ja osin keskenään vaihtoehtoisia malleja määritelmän täsmentämiseksi:

Vaihtoehto 1: Pelastustoiminnan määritelmää ehdotetaan muutettavan lain 36 §:n sanamuotoa vastaavaksi, esimerkiksi seuraavasti: "*pelastustoiminnalla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden tai muun vakavan vaaran uhatessa tai sattuesssa sekä rajoittaa onnettomuudesta tai muusta vakavasta vaarasta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia*". Tällöin määritelmä vastaisi paremmin pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksia koskevan pykälän muotoilua.

Vaihtoehto 2: Suojaväistö-määritelmään tulisi sisällyttää myös "*muu vaara*". Esimerkiksi nykyisen käsitteistön mukainen valmiusevakuointi, jossa ihmiset siirretään sotilaallisen uhan vuoksi etukäteen määritellyltä suhteellisen tarkkaan rajattujen alueiden/kohteiden läheisyydestä suojaväistöä vastaavin periaattein, tulisi voida toteuttaa ilman valmiuslain toimivaltuutta. Vaihtoehto edellyttäisi myös toimivaltuuksien tarkennusta ja liittyvän ehdotuksena on, että tässä yhteydessä toimivalta säädettäisiin pelastusviranomaisille, ei pelastustoiminnan johtajalle, jota ei muun kuin onnettomuustilanne vaaran yhteydessä välttämättä voi nimetä. Toimivaltuuteen liittyvää ehdotusta on käsitelty jäljempänä lain 36 §:ää koskevassa muutosehdotuksessa.

Toimivaltuussäännöksen yhteyteen voitaisiin lisätä tarkennus "*jos toimivaltaa ei ole säädetty jollekin muulle viranomaiselle jossakin muussa laissa*". Tällöin toimivalta koskettaisi ainoastaan tilanteita, joissa toimivaltaa ei ole jossakin lainsäädännössä selkeästi annettu jo jollekin toiselle viranomaiselle. Tällä ehkäistäisiin ristiriitainen toimivaltuussääntely.

Vaikutukset

Pelastustoimen määritelmän muutoksella olisi sääntelyn nykytilannetta selkeyttävä vaikutus, sillä pelastustoimeen sisältyisivät jo nykyisellään pelastustoimen viranomaisille käytännössä kuuluvat tehtävät.

Ehdotuksen mukainen muutos selkeyttäisi pelastustoiminnan ja/tai suojaväistön käsitteitä nykyisestä siten, että niissä huomioitaisiin myös muut vaaratilanteet kuin onnettomuudet. Muu-

Muistio 24.3.2021

tos vaikuttaisi pelastusviranomaisten toimivaltuuksiin välillisesti mm. jäljempänä ehdotettavien lain soveltamisalaan ja pelastusviranomaisten toimivaltuuksiin tehtävien muutosten kautta.

Kategoria

2

36 § Pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet

Nykytilan arviointi: toimivalta evakuoinneissa

Toimivalta suojaväistössä

Pelastuslain 36 §:n 1 momentissa on säädetty pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksista.

Kyseiset toimivaltuudet on säädetty vain ko. alueen tai sisäministeriön pelastusviranomaisen käytettäväksi ja tietyin lisäedellytyksin tilapäisesti pelastustoimintaa johtavalle henkilölle. Toimivaltuuksien käyttäminen on sidottu pelastustoiminnan käsitteeseen eikä toimivaltuuksia voida käyttää esim. silloin kun pelastustoiminnan aloittamisesta ei ole tehty päätöstä. Tällöin esimerkiksi vaaratilanteessa, jonka pelastusviranomainen muutoin kuin pelastustoiminnan yhteydessä havaitsee, hänellä ei näitä toimivaltuuksia ole käytettävissään.

Vaaratilanteet voivat olla muitakin kuin sellaisia onnettomuuksia, joiden torjunnasta pelastusviranomainen vastaa ja on johtovastuussa. Vaaratilanne saattaa olla lisäksi sellainen, ettei ainakaan heti alussa ole tietoa siitä, onko kyse pelastusviranomaisen johtovastuulle kuuluvasta onnettomuudesta vai esimerkiksi poliisin vastuulle kuuluvasta rikollisesta teosta. Esimerkkinä voisi mainita taannoinen Myyrmannin kauppakeskuksen räjähdysten, jossa melko pitkään oli epäselvää mitä oli tapahtunut ja kenen johdettavaksi tilanne kuului. Samoja tulkintaongelmia on havaittu myös erilaisten luonnon aiheuttamien vaaratilanteiden (esim. tykkylumitilanteiden) sekä valmiuslain 3 §:n 2 kohdassa tarkoitetun aseellisen hyökkäyksen uhkatilannetta koskevien evakuointien suunnittelutyössä.

Pelastusviranomaiselle sinänsä on jo nykyisessä pelastuslain 81 §:n 3 momentissa on säädetty yleisesti pelastusviranomaiselle kuuluvasta toimivallasta keskeyttää toiminta vaaraa aiheuttavassa tilanteessa. Momentin mukaan *”Jos valvontatehtävässä tai muutoin havaittu puutteellisuus tai virheellinen menettely aiheuttaa välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran, pelastusviranomaisella on oikeus tarvittaessa heti keskeyttää toiminta ja määrätä onnettomuuden ehkäisemiseksi välttämättömistä toimenpiteistä. Määräystä on heti noudatettava.”*

Hallituksen esityksen²⁶ perusteluiden mukaan

”Pykälän 3 momentin mukainen oikeus keskeyttää toiminta välittömässä tulipalon tai muun onnettomuuden vaaraa aiheuttavassa tilanteessa ja määrätä onnettomuuden ehkäisemiseksi välttämättömistä toimenpiteistä vastaa käytännössä nykyisen pelastuslain 38 §:n 2 momentissa säädettyä. Toiminnan keskeyttämis-oikeus on yleisesti kaikilla pelastusviranomaisilla, eikä toimivaltuutta ole sidottu palotarkastuksen tai valvontatehtävän suorittamiseen. Pelastusviranomaisella tulee olla myös virkatehtäviensä ulkopuolella mahdollisuus puuttua välitöntä onnettomuuden vaaraa aiheuttavaan tilanteeseen, vastaavalla tavalla kuin poliisimiehellä on velvollisuus myös virkatehtäviensä ulkopuolella

²⁶ HE 257/2010 s. 81

Muistio 24.3.2021

tiettyihin turvallisuuden kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin. Toiminnan keskeyttämisestä pelastusviranomaisen tulisi kuitenkin ilmoittaa aina välittömästi asianomaisen alueen pelastusviranomaiselle, jonka tehtävänä olisi suorittaa tilanteen edellyttävät jatkotoimenpiteet."

Vertailua voi tehdä myös esimerkiksi poliisilain (872/2011) 2 luku 8.2 §:ään, jonka mukaan *"poliisimiehellä on oikeus päälylystään kuuluvan poliisimiehen määräyksestä ja kiireellisessä tapauksessa ilman määräystäkin eristää tai tyhjentää kotirauhan tai julkisrauhan suojaama alue, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata"*.

Toimivalta valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettussa väestön siirtämisessä

Pelastuslaissa säädetty pelastustoiminnan johtajan evakuintitoimivaltuus ja siihen liittyvät muut toimivaltuudet on tarkoitettu kiireellistä pelastustoimintaa edellyttäviin tilanteisiin, joissa uhka on välitön. Pelastustoiminnan johtajalle pelastuslaissa säädetty suojaväistöä koskeva toimivaltuus tai muut pelastuslaissa säädetty pelastusviranomaiset toimivaltuudet eivät koske ennakollisia väestön turvallisuuden näkökulmasta välttämättömiä väestön siirtoja.

Valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettu toimivalta päättää, mitä alueita ja mitä osaa alueen väestöstä siirtyminen koskee, on säädetty valtioneuvostolle. Lain 121 §:n nojalla sisäministeriö huolehtii siirtymisen yleisjohdosta. Pelastuslain 64 §:ssä puolestaan on säädetty pelastustoimen viranomaisille velvoite varautua valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettuun väestön siirtämiseen.

Kuitenkaan valmiuslaissa tai muussa laissa ei säädetä väestön siirtämisessä toimivaltaisesta viranomaisesta tai tämän toimivaltuuksista esimerkiksi alueellisella tasolla.

Sinänsä väestön suojaamiseksi toimeenpantavat väestön siirrot kytkeytyvät läheisesti pelastuslain tavoitteisiin ja soveltamisalaan sekä nykyisiin pelastuslaissa säädettyyn pelastustoimen viranomaisten varautumisvelvoitteisiin. Selkeintä kuitenkin olisi, että tehtävästä ja tehtävän toimeenpanemiseksi tarvittavista toimivaltuuksista nimenomaisesti säädettäisiin. Tämä pohjautuu oikeusvaltioperiaatteeseen, joka edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

Muutosehdotus: toimivalta evakuoinneissa

Toimivalta suojaväistössä

Riippuen pelastustoiminnan käsitteen ulottuvuudesta (ns. muut vaarat) ja mahdollisista tähän liittyvistä tulkintaepäselvyyksistä jaosto ehdottaa lisäksi toimivallan määrätä ihmisiä suojautumaan sekä panna toimeen suojaväistö erottamista ainakin tietyin edellytyksin pelastustoiminnan käsitteestä ja pelastustoiminnan johtajan roolista sekä siihen liittyvästä alueen pelastusviranomaisen ja sisäministeriön pelastusviranomaisen toimivallasta. Esimerkkinä edellä selostettu pelastuslain 81.3 §, jossa toimivalta on irrotettu valvontatehtävän suorittamisesta ja suorittajasta.

Jotta sääntely olisi selkeää pelastuslain 36 §:ään voitaisiin esimerkiksi lisätä uusi momentti, jonka mukaan oikeus määrätä ihmisiä suojautumaan ja panna toimeen suojaväistö olisi kaikilla pelastusviranomaisilla ja myös muissa kuin pelastustoiminnan yhteydessä havaituissa vaaratilanteissa, jos se on välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torju-

Muistio 24.3.2021

miseksi eikä alueella olevia voida muuten suojata. Määräyksen antaneen pelastusviranomaisen tulisi kuitenkin ilmoittaa aina välittömästi asianomaisen alueen pelastusviranomaiselle tai poliisiviranomaiselle (poliisimiehelle), joiden tehtävänä olisi suorittaa tilanteen edellyttävät jatkotoimenpiteet.

Pelastusviranomaisten toimivalta laajenisi nykyisestä siten, että pelastusviranomaisilla olisi yleisempi kuin ainoastaan pelastustoimintaan ja sen johtamiseen liittyvä toimivalta huolehtia ihmisten saattamisesta turvaan vakavissa ihmisten henkeä ja terveyttä välittömästi uhkaavissa vaaratilanteissa.

Toimivalta valmiuslain 121 §:ssä tarkoitetussa väestön siirtämisessä

Selvyyden vuoksi ja oikeusvaltioperiaatteeseen kytkeytyvistä syistä olisi tarkoituksenmukaista säätää siitä, mikä viranomainen tai mitkä viranomaiset olisivat toimivaltaisista väestön siirtämisen toimeenpanossa ja toimeenpanossa tarvittavista toimivaltuuksista. Asiaa kytkeytyy myös edellä selostettuihin pelastuslain soveltamisalaa ja pelastustoiminnan käsitettä koskeviin ehdotuksiin.

Tarkoituksenmukaista selkeyttämistarkoituksessa olisi säätää erikseen valmiuslain 121 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa väestön siirtämisestä toimivaltaisesta viranomaisesta ja tarvittavista toimivaltuuksista esimerkiksi siten, että toimivalta on erillinen pelastustoiminnan käsitteestä, eikä ole kytketty pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksiin. Toimivalta voitaisiin säätää sisäministeriön pelastusviranomaiselle ja hyvinvointialueen pelastusviranomaisille. Toinen vaihtoehto olisi laajentaa pelastustoiminnan käsitettä ja sisällyttää toimivaltuus pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksiin tietyin edellytyksin (valmiuslain toimivaltuuden käyttöönotto ja valtioneuvoston päätös).

Kolmas vaihtoehtoinen tapa olisi säätää toimivaltaisista viranomaisista valmiuslakia uudistettaessa.

Nykytilan arviointi: toimivalta määrätä väestönsuojat käyttökuntoon saatettavaksi

Väestönsuojien käyttökuntoon saattamiselle on pelastuslaissa säädetty 72 tunnin aika. Nykyisen pelastuslain sääntelyn pohjalta on epäselvää ja osin tulkinnanvaraista, millä viranomaisella on toimivalta määrätä väestönsuojat käyttökuntoon saatettavaksi.

Pelastuslaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole kuitenkaan suoraan säädetty siitä, kuka tai mikä taho on toimivaltainen päättämään tai määräämään väestönsuojat käyttökuntoon laitettavaksi. Pelastuslain 36 §:ssä pelastustoiminnan johtajalle on säädetty toimivalta määrätä ihmisiä suojautumaan ja *ryhtyä muihinkin* pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin.

On vaikeasti perusteltavissa, että esimerkiksi mahdolliseen asevaikutuksista aiheutuvaan vaaraan varautuminen vuorokausien tai jopa huomattavasti sitä pidemmän ajan kuluttua konkreettisuuteen uhkaan voitaisiin lukea kuuluvan pelastustoimintaan ja kuuluvan pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksiin, jolla olisi toimivalta määrätä väestönsuojat laitettavaksi käyttökuntoon laajahkolla alueella, mahdollisesti jopa koko valtakunnassa. Välttämättä tilanteessa ei edes olisi selvästi osoitettavissa pelastustoiminnan johtajaa. Suuronnettomuustilanteissa toimivalta on kuitenkin selvemmin johdettavissa pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksista.

Muistio 24.3.2021

Muutosehdotukset: toimivalta määrätä väestönsuojat käyttökuntoon saatettavaksi

Jotta tarvittaessa suojautuminen väestönsuojiiin olisi valtakunnallisesti, alueellisesti ja yksittäistapauksissa oikea-aikaista ja tehokasta, tulisi toimivaltuudesta säätää selkeästi pelastuslaissa.

Pelastusviranomaiselle tulisi säätää selvä erillinen toimivalta määrätä väestönsuojat saatettavaksi käyttökuntoon. Toimivaltuus voitaisiin lisätä esimerkiksi 36 §:ään, mikäli pykälään lisättäisiin jaoston ehdotuksen mukaisesti pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksien lisäksi pelastusviranomaisen toimivaltuudet (jos tilannetta ei voida tulkita pelastustoiminnaksi, ei ole myöskään pelastustoiminnan johtajaa). Vaihtoehtoisesti pelastusviranomaisen toimivaltuudet voisivat olla oma pykälänsä tai väestönsuojien käyttökuntoon saattamisesta määrääminen voisi olla uusi pykälä. Toimivalta tulisi olla niin sisäministeriön²⁷ kuin hyvinvointialueen pelastusviranomaisella.

Vaihtoehtoinen ratkaisu voisi myös olla pelastustoiminta-käsitteen tulkinta siten, että varautuminen myös muuhun abstraktiotasoltaan korkeampaan uhkaan tai vaaraan, josta voisi aiheutua vaaraa ihmisille, voitaisiin katsoa pelastustoiminnaksi. Tässä tilanteessa nykyiset pelastustoiminnan johtajan toimivaltuudet riittäisivät määräyksen antamiseen väestönsuojien saattamisesta käyttökuntoon.

Vaikutukset

Muutoksella korjattaisiin nykyisessä lainsäädännössä oleva epäselvyys tai poistettaisiin tulokinnanvaraisuutta. Jatkossa olisi selkeästi säännelty viranomaisen toimivallasta antaa määräys väestönsuojien käyttökuntoon saattamisesta.

Kategoria

1

64 § Pelastustoimen viranomaisten varautuminen väestönsuojeluun

Nykytilan arviointi

Pelastuslain 64 §:ssä säädetään pelastustoimen viranomaisten varautumisesta väestönsuojeluun. Väestönsuojelulla tarkoitetaan valmiuslain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen poikkeusolojen aikana tapahtuvaa humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien ja onnettomuuksien vaaroja vastaan ja siviiliväestön auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välittömien edellytysten luominen eloonjäämiselle.

Nykyisen lain mukaan pykälän soveltamisala koskee vain valmiuslaissa tarkoitettua Suomeen kohdistuva aseellista tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavaa hyökkäystä ja sen välitöntä jälkitilaa. Muihin uhkiin (onnettomuuksia lukuun ottamatta) ei ole pelastuslaissa esitetty tarkempia varautumisvelvoitteita.

Pykälässä ei ole myöskään eritelty tarkemmin, mitkä ovat alueen pelastusviranomaisten, aluehallintoviraston pelastusviranomaisten ja sisäministeriön viranomaisten tehtävät. Tämä on aiheuttanut tarpeetonta epäselvyyttä vastuista ja velvollisuuksista.

²⁷ Huomioitava toimivalta Ahvenanmaalla, toimivalta voisi Ahvenmaan osalta olla esimerkiksi sisäministeriön pelastusviranomaisella ja Ahvenanmaan valtion virastolla.

Muistio 24.3.2021

Pykälän 1. momentin kohdassa 2 käytetään ilmaisua *väestönsuojelun erityishenkilöstö*. Missään ei ole kuitenkaan määritelty tarkemmin, mitä tällä tarkoitetaan. Erityishenkilöstöstä puhutaan 64 §:n lisäksi 67 §:ssä: *"Sisäasiainministeriö ja aluehallintovirasto voivat määrätä väestönsuojelun johto- ja muun erityishenkilöstön osallistumaan Pelastusopiston järjestämään väestönsuojelukoulutukseen enintään kymmeneksi vuorokaudeksi vuodessa."*

Perustuslakivaliokunta²⁸ on työ- ja avustamisvelvollisuutta koskevia lakiehdotuksia aiemmin arvioidessaan kiinnittänyt sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta johtuvien vaatimusten takia huomiota velvollisuuden ajalliseen keston samoin kuin velvoitettavan henkilöryhmän laajuuteen ja määräytymisperusteisiin. Valiokunta on pitänyt säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena esimerkiksi ehdotusta, josta ei selvästi ilmennyt, ketkä kuuluivat tai voivat kuulua väestönsuojelukoulutukseen velvoitettavien joukkoon ja miten heidät valitaan. Perustuslakivaliokunta on lisäksi valmiuslakiehdotusta koskevassa lausunnossaan²⁹ pitänyt ongelmallisena, että työvelvollisuuden piiriin kuuluisi lähes rajoittamaton henkilökunta.

Pykälän 1. momentin kohdassa jää epäselväksi mitä tarkoitetaan väestönsuojelun johtamisvalvonta- ja hälytysjärjestelmillä, joiden perustamisesta ja ylläpidosta pelastustoimi huolehtii. Näistä järjestelmistä huolehtimista koskeva säännös sopisi asiallisesti paremmin pelastustoimintaa koskevan sääntelyn yhteyteen.

Muutosehdotukset

Jaosto ehdottaa, että lain 64 § uudistettaisiin. Vaihtoehtoisesti, mikäli lain rakennetta uudistetaan laajemmin, jaosto ehdottaa pelastustoimen viranomaisten varautumista koskevan erillisen luvun laatimista. Väestönsuojelua ja varautumista koskeva rakenteellinen muutosehdotus on esitetty muistion luvussa 4.1. Molemmissa ehdotetuissa vaihtoehtoisissa laissa tulisi säätää nykyistä 64 §:ää sekä valmiuslain 12 §:n ja ehdotetun lain hyvinvointialueesta 150 §:n³⁰ yleistä varautumisvelvoitetta tarkemmin varautumisvelvoitteista, ei pelkästään varautumisesta väestönsuojeluun.

Pykälän 64 § nimen tulisi muuttua muotoon *"Pelastustoimen viranomaisten ja pelastuslaitoksen varautuminen"*. Pykälässä säädettäisiin sekä pelastustoimen viranomaisten ja pelastuslaitoksen varautumisesta. Pykälä voisi rakentua sisällöllisesti esim. seuraavasti:

X § Pelastustoimen viranomaisten ja pelastuslaitoksen varautuminen

Pelastustoimen viranomaisten on varauduttava tehtäviensä mukaisesti häiriötilanteiden aikaisen toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen ja poikkeusolojen tehtävien hoitamiseen riittävin suunnitelmin ja etukäteen tapahtuvin valmisteluin.

Pelastuslaitoksen tulee varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin seuraavin toimenpitein:

- 1) huolehtimalla tehtäviensä edellyttämästä häiriötilanteiden ja valmiuslain 3 §:n mukaisten poikkeusolojen tilanteiden uhkien ja niiden vaikutusten arvioinnista;

²⁸ PeVL 31/1998 vp, s. 4/I

²⁹ PeVL 6/2009 vp, s. 12/II

³⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (241/2020 vp).

Muistio 24.3.2021

- 2) huolehtimalla uhkien arvioinnin perusteella häiriötilanteiden ja poikkeusolojen edellyttämästä henkilöstöresurssien suunnittelusta ja materiaalisesta varautumisesta³¹;
- 3) huolehtimalla toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen liittyvistä muista toimenpiteistä³²;
- 4) varaamalla ja kouluttamalla johto- ja erityishenkilöstöä³³ sekä muuta henkilöstöä poikkeusolojen edellyttämiin tehtäviin;
- 5) huolehtimalla johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmien³⁴ perustamisesta ja ylläpidosta sekä näihin liittyvästä valmiussuunnittelusta;
- 6) huolehtimalla poikkeusolojen aikaisen väestön varoittamisen erityisjärjestelyistä;
- 7) varautumalla valmiuslain 121 §:ssä tarkoitettuun väestön siirtämiseen ja siirron organisoimiseen ja johtamiseen sekä muuhun valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön liittyviin seikkoihin; sekä
- 8) huolehtimalla muistakin näitä vastaavista toimenpiteistä.

Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi pelastustoimen viranomaisten varautumisesta ja toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa.

Erikseen tulisi vielä arvioida, tulisiko laissa tai asetuksessa yhteydessä säätää yksityiskohtaisempia velvoitteita tai raja-arvoja (esim. *kahden kuukauden normaalikäyttöä tai riskeihin perustuen 72 tunnin poikkeuksellista maksimikulutusta vastaava määrä tms.*) materiaaliselle varautumiselle³⁵.

Pykälässä tulisi olla myös valtuus antaa tarkempia säännöksiä asetuksella.

Vaikutukset

Pykälän sisältö on osin sidoksissa pelastuslain rakennetta koskeviin muutosehdotuksiin ja siten myös vaikutukset vaihtelevat sen mukaisesti.

Lähtökohtaisesti väestönsuojelua ja varautumista koskeviin pykäliin haetaan väestönsuojelua laajempaa *näkökulmaa ja tarkempaa* sääntelyä varautumiseen myös muihin kuin väestönsuojelutilanteisiin. Toisaalta tavoitteena olisi myös selkeyttää väestönsuojeluun liittyviä vastuita pelastustoimen viranomaisten välillä.

Kategoria

1

³¹ Katso erillinen vaihtoehtoinen ehdotus materiaalsen varautumisen uudesta pykälästä

³² Näitä voisivat olla esimerkiksi toimitiloihin liittyvät varautumistoimenpiteet.

³³ 64 §:ssä ja 67 §:ssä mainittu väestönsuojelun erityishenkilöstö on määriteltävä nykyistä tarkemmin joko laissa tai asetuksessa.

³⁴ Tarkoitettut johtamis-, valvonta- ja hälytysjärjestelmät tulisi määritellä tarkemmin.

³⁵ Ehdotukseen laiksi pelastustoimen järjestämisestä (HE 241/2020) sisältyy mahdollisuus koota valtioneuvoston asetuksella pelastustoimeen kuuluvia hyvinvointialueen tehtäviä suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman hyvinvointialueen järjestettäväksi. Ehdotetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan pelastustoimen poikkeusoloihin varautumisen edellytyksenä olevat materiaaliset valmiudet voidaan koota.

Muistio 24.3.2021

66 § Geneven yleissopimusten mukainen suojelu

Nykytilan arviointi

Pelastuslain 66 §:ssä säädetyn mukaisesti sisäministeriö päättää asianomaisen ministeriön tai alueen pelastusviranomaisen esityksestä, mitä henkilöitä, materiaalia ja tiloja 1 momentissa tarkoitettu suojelu koskee.

Nykytilanteessa esityksiä ei pystyttäisi tekemään kovinkaan nopeasti eikä ole tarkempaa kuvausta siitä, miten prosessin pitäisi toimia ja keitä tämä säädös koskee. Samaan kokonaisuuteen liittyy lain 92 §:n arvioinnin yhteydessä esiin tuotu ongelma yhtenäisen rekisterin puuttumisesta, johon suojelun piiriin kuuluva henkilöstö ja muut resurssit voitaisiin kerätä valtakunnallisesti jo varauduttaessa väestönsuojeluun.

Pelastuslaissa tai muussa lainsäädännössä ei ole myöskään säännöksiä organisaation, henkilöstön, kohteiden ja kaluston tunnistamiseen ja merkitsemiseen varautumisesta. Käytännössä on epäselvää, kuka tai mikä taho vastaa Geneven yleissopimusten I-lisäpöytäkirjan 66 artiklan mukaisista väestönsuojeluorganisaation tunnistamiseen liittyvästä varautumisesta ja toimeenpanosta (henkilöstön, rakennusten ja materiaalin merkitseminen ja väestönsuojeluorganisaatioon kuuluvan siviilihenkilön aseman vahvistava henkilökortti).³⁶

Muutosehdotukset

Laissa tai sen nojalla annettavassa asetuksessa³⁷ tulisi säätää riittävän tarkasti, miten suojelusta päättäminen tapahtuu ja siihen liittyvistä vastuista. Sääntelyssä tulisi tarkastella koko väestönsuojelun nauttiman suojelun kohdejoukkoa. Tällöin tulee jälleen arvioitavaksi, onko pelastuslaki oikea paikka säätää tästä asiasta.

Pykälässä tai sen nojalla annettavassa asetuksessa tulisi säätää tarkemmin siitä, miten 2 momentin säännöstä³⁸ sovelletaan. Samaan kokonaisuuteen liittyen ehdotetaan 92 §:n kohdalla, että valtakunnan tasolla perustetaan pelastustoimen varautumisrekisteri, joka osaltaan helpottaisi tässä pykälässä mainittujen esitysten ja päätösten laatimista.

Lisäksi tulisi säätää väestönsuojeluorganisaation tunnistamiseen liittyvistä tehtävistä ja vastuista.

Vaikutukset

Suojelusta päättämisen prosessi selkeytyy ja nopeutuu. Tunnistamiseen liittyvistä tehtävistä ja vastuista on säädetty.

Kategoria

2

³⁶ Lisäpöytäkirjan 80 artikla koskee sopimuksen täytäntöönpanotoimia. Artiklan mukaan "[...] sopimuspuolten ja selkkauksen osapuolten on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin yleissopimusten ja tämän pöytäkirjan mukaisten velvoitteidensa täytäntöönpanemiseksi (...) ja (...) annettava määräykset ja ohjeet yleissopimusten ja tämän pöytäkirjan noudattamisen varmistamiseksi ja valvottava niiden täytäntöönpanoa."

³⁷ Voimassa olevan lain 66 §:ään ei sisälly asetuksenantovaltuutta. Asetuksenantovaltuus tulisi säätää ao. pykälää muuttamalla.

³⁸ "Sisäministeriö päättää asianomaisen ministeriön tai alueen pelastusviranomaisen esityksestä, mitä henkilöitä, materiaalia ja tiloja 1 momentissa tarkoitettu suojelu koskee"

Muistio 24.3.2021

72 § Väestönsuojan kunnostamisvelvollisuus muutos- ja korjaustyön yhteydessä

Nykytilan arviointi

Väestönsuojat Puolustusvoimien kohteissa

katso kohta 73 § nykytilan arviointi.

Muutosehdotukset

Väestönsuojat Puolustusvoimien kohteissa

Puolustusministeriö kiinnitti kuulemisen yhteydessä huomiota myös voimassaolevan pelastuslain 72 §:ään. Vastaavaa säännöstä harkittaessa säännöksessä tulisi huomioida puolustushallinnon mahdollisuus poiketa väestönsuojan kunnostamisvelvollisuudesta muutos- ja korjaustyön yhteydessä nykyisen pelastuslain 83 §:ssä mainittujen kohteiden osalta.

Puolustusministeriö katsoo, että harkintavalta väestönsuojan rakentamisvelvoitteesta poikkeamisesta tulisi olla puolustushallinnossa. Päätös perustuisi siihen, että kyseessä on kohde, jonka paljastuminen saattaa aiheuttaa merkittävää vahinkoa maanpuolustukselle ja sitä koskevien tietojen luovuttamista puolustushallinnon ulkopuolelle tulee rajoittaa.

Kategoria

2

73 § Poikkeus väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta

Nykytilan arviointi

Nykyisen lain perusteella on erilaisia tulkintoja koskien ullakkorakentamista, silloin kun kyseessä on olemassa olevan rakennuksen korottaminen. Tämän tulkinnanvara olisi syytä poistaa pykälän tarkennuksella.

Kuulemisen yhteydessä puolustusministeriö esitti seuraavan arvion nykytilanteesta:

Väestönsuojat Puolustusvoimien kohteissa

"Nykyisin Puolustusvoimat ei vastaa siviiliväestön suojaamisesta (ts. ei kuulu suojelua nauttivaan väestönsuojeluorganisaatioon), vaan nämä tehtävät kuuluvat pelastustoimelle ja muille organisaatioille. Esimerkiksi Geneven yleissopimusten 1 lisäpöytäkirjan (SopS 82/1980) 66 artiklan 4 alakohdassa määriteltyä väestönsuojelun kansainvälistä tunnusta ei voida sijoittaa sotilaskohteeseen.

Voimassaolevan pelastuslain 71 §:n mukaan rakennuksen omistajan on uudisrakentamisen yhteydessä tehtävä rakennukseen tai sen läheisyyteen väestönsuoja, jonka voidaan arvioida suuruudeltaan riittävän rakennuksessa asuvien, pysyvästi työskentelevien tai muutoin oleskelevia henkilöitä varten.

Puolustusministeriö toteaa, että nykymuodossaan säännös ei mahdollista erivapautta väestönsuojan rakentamisvelvoitteesta puolustustarkoitusta varten rakennettavien uudisrakennusten osalta. Puolustusvoimien uudisrakentamisessa on kyse pääasiassa Puolustusvoimien käytössä olevista, usein maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavista kohteista annetun valtioneuvoston asetuksen (676/2017) 2 §:ssä tarkoitetuista kohteista.

Muistio 24.3.2021

Geneven yleissopimusten I lisäpöytäkirjan 52 artiklan mukaan sotilaskohteita ovat ne "joiden luonne, sijainti, tarkoitus tai käyttö muodostavat tärkeän osan sotilaallisesta toiminnasta ja joiden täydellinen tai osittainen tuhoaminen, haltuunotto tai vaarattomaksi saattaminen merkitsee kulloinkin vallitsevissa olosuhteissa ratkaisevaa sotilaallista hyötyä". Näin ollen edellisessä kappaleessa tarkoitetut rakennukset ovat aseellisen selkkauksen aikana kansainvälisen oikeuden mukaan sotilaskohteita.

Väestönsuoja on taas edellä viitatus artiklan mukaan siviilikohde, joka ei saa joutua aseellisen toiminnan kohteeksi. Puolustusministeriö pitää selvänä, että tällaista siviilikohdetta ei voida sijoittaa sotilaskohteeseen.

Puolustusministeriö toteaa, että Puolustusvoimat määrittelee erityissuojattavien sotilaskohteiden rakenteellisen suojauksen (suojarakentaminen) sotilaalliseen uhka-arvioon perustuen. Tämä tarkoittaa usein parempaa rakenteellista suojausta, kuin mitä pelastuslaki ja sen nojalla annetut määräykset edellyttävät. Suojarakentamisen vaatimuksina ei kuitenkaan voida käyttää sellaisenaan pelastuslain mukaisia, väestönsuojaa koskevia vaatimuksia.

Puolustusministeriö huomauttaa lisäksi, että Puolustusvoimien kohteisiin rakennetaan usein myös väestönsuoja pelastuslain 71 §:n perusteella, mutta sitä ei edellä tarkoitettu perusteluilla voida suunnitella eikä käyttää pelastuslaissa tarkoitettuun väestön suojaamistarkoitukseen".

Muutosehdotukset

Pykälää voisi tarkentaa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

"Tämän lain väestönsuojan rakentamisvelvollisuutta koskevat säännökset eivät koske maatalouden tuotantorakennuksia, olemassa olevan rakennuksen korottamista eivätkä olemassa olevassa rakennuksessa tehtävää rakennuksen rakentamiseen verrattavaa rakennuslupaa edellyttävää korjaus- tai muutostyötä, joka samalla lisää rakennuksen kerrosalaa kellarissa tai ullakolla."

Puolustusministeriö ehdotti seuraavaa kuulemisen yhteydessä:

Väestönsuojat Puolustusvoimien kohteissa

Puolustusministeriö esittää, että pelastuslaissa huomioitaisiin puolustushallinnolle poikkeamismahdollisuus väestönsuojan rakentamisvelvoitteesta niiden voimassaolevan pelastuslain 83 §:ssä mainittujen Puolustusvoimien hallinnassa olevien kohteiden osalta, jotka valtakunnan turvallisuuden vuoksi on pidettävä salassa ja joiden valvontatehtävästä Puolustusvoimat on alueen pelastusviranomaiselle ilmoittanut pitävänsä huolta.

Puolustushallinnossa Puolustusvoimat vastaa jo nykyisin näiden kohteiden palotarkastuksesta. Harkintavalta väestönsuojan rakentamisen ja ylläpitämisen osalta olisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan toteutettavissa. (Puolustusministeriö)

Jaosto toteaa kantanaan puolustusministeriön ehdotuksen mukaisesti, että lähtökohtaisesti selkeästi käyttötarkoitukseltaan sotilaallisen maanpuolustuksen käytössä olevien kiinteistöjen osalta poikkeaminen voisi olla esitetyn mukainen.

Muistio 24.3.2021

Kategoria

2

75 § Helpotusten myöntäminen

Nykytilan arviointi

Pykälän sisältöä muutettiin edellisessä pelastuslain päivityksessä. Tässä yhteydessä väestönsuojan rakentamisesta vapauttamisesta päättäminen siirrettiin aluehallintovirastolta rakennusluvan myöntävälle viranomaiselle. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ”*Vapautuksen perusteisiin ei esitetä muutoksia. Esitetyllä muutoksella ei siten ole tarkoitus muuttaa aluehallintoviraston nykyisin soveltamaa ratkaisukäytäntöä kustannusten osalta tai muutenkaan laajentaa tämän vapautusperusteen käyttöä. Vapautuspäätökset olisivat aina yksittäistapa-uksia.*” Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että helpotusten myöntämisen perusteet eivät ole valtakunnallisesti kaikille samat ja siten rakentajia ei kohdella tasapuolisesti. Pykälä jättää liiaksi tulkinnanvaraa, joka pitäisi saada poistettua.

Vapautusten myöntäminen tulisi olla erittäin vahvasti tarkennettu ja yksilöity, koska nykyisin rakenneratkaisuun esim. Israelissa on kyetty vaikeisiin kohteisiin toteuttamaan vähintään paineiskuilta suojaavat ratkaisut. Kyseessä olisi tällöin rakenteellinen helpotus, jolle pitäisi olla hyvät perusteet. Esimerkiksi Helsingissä seuraava kohde tulee olemaan Elielin aukion täydennysrakentaminen, jossa suojaratkaisun toteuttaminen tulee olemassa olevan infran johdosta olemaan erityisen haastava. Toisaalta täyden vapautuksen myöntäminen asettaa rakentajat eriarvoiseen asemaan rakennuspaikan sijainnin perusteella ja saattaa jopa ohjata rakentamista haastaviin paikkoihin vapautusten toivossa.

Pykälän alueellista vapauttamista koskevaa momenttia tulisi harkita uudelleen. Tällä hetkellä kirjaus jättää liikaa tulkinnanvaraa ja vastuuta yksittäisille viranomaisille. Riittävä määrä suoja- paikkoja on hyvin lakea määritelmä, samoin kuin väestön suojaamisen turvaaminen muulla tavoin. Käytännössä alueellista vapauttamista on käytetty vähän, osittain varmasti siksi, että viranomainen joutuisi ottamaan suuren vastuun ilman riittävää lainsäädännön tukea.

Muutosehdotukset

Helpotusten myöntämistä tulisi saada yhdenmukaistettua valtakunnallisesti. Ehdotetaan, että pykälässä annetaan valtioneuvostolle asetuksenantovaltuus ja perusteet helpotusten myöntämisestä kirjattaisiin riittävällä tarkkuudella asetukseen. Perusteet ja päätöksenteko tulee olla avointa, läpinäkyvää ja yhdenmukaista.

Alueellista vapauttamista koskevan momentin voisi kokonaan poistaa. Jos se kuitenkin halutaan jättää, tulisi perusteet kyseiselle päätökselle kirjata nykyistä selkeämmiksi ja siten poistaa tulkinnanvara.

Alueellinen vapauttaminen voisi esimerkiksi tulla kyseeseen ainoastaan aluerakentamisen yhteydessä, jolloin jo alueen suunnitteluvaiheessa pohditaan alueellinen suojaratkaisu, jossa suoja mitoitetaan kattamaan rakennettavan alueen tarpeet ja ottaen huomioon mahdollinen täydennysrakentaminen riittävien reservinsuoja- paikoin. Tällöin ratkaisu voitaisiin tehdä kuntatasolla pelastusviranomaisten, kaavaviranomaisten ja rakennusvalvonnan kanssa yhteistyössä ja ratkaisu kirjataan kaavaan. Ratkaisussa määritellään kerrosalakohtainen suojakorvaus, jolloin yhdenvertaisuus toteutuu ja ”vapaamatkustaminen” ei ole mahdollista.

Muistio 24.3.2021

Ahvenanmaan valtion virasto ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus ehdottavat lausunnossaan yhdenmukaisesti, että Ahvenanmaalla helpotukset tulisi käsitellä alueellisesti Ahvenanmaan valtion virastossa, ei kunnissa, jolloin tarve väestönsuojarakentamiselle tulisi arvioitua alueellisenä kokonaisuutena.

Vaikutukset

Rakennuttajien tasapuolinen kohtelu toteutuisi paremmin.

Kategoria

2

76 § Väestönsuojan käyttö normaalioloissa ja käyttöönottovalmius

Nykytilan arviointi

Pelastuslain 76 §:ssä säädetään väestönsuojan käyttöönotettavuudesta 72 tunnissa. Käytännössä tiedetään, että tilojen muuttaminen normaaliolojen käytöstä väestönsuojakäyttöön voi vaatia huomattavan määrän eri toimenpiteitä. Nykyiset säädökset eivät velvoita suunnittelemaan väestönsuojan käyttöönottoa, jolloin väestönsuojan käyttöönottoon liittyvät toimenpiteet jäävät usein epäselviksi. Erityisenä ongelmana väestönsuojien käyttöönottoon liittyen on tunnistettu käyttöönottoon liittyvien toimenpiteiden hallitsevan henkilöstön heikko saataavuus. Käytännössä suojan hoidosta ja käyttökuntoon saattamisesta vastaa kiinteistöhuollon edustaja. Samalla kiinteistöhoitajalla voi olla vastuullaan lukuisia suojia, joita ei ole näin ollen käytännössä mahdollista saada käyttöön vaaditussa 72 tunnissa.

Tilanne on huonontunut muutosten myötä siten, että esimerkiksi väestönsuojanhoitajan kursseille tai muihin kansalaisille suunnattuihin varautumiskoulutuksiin ei juurikaan saada enää osallistujia.

Muutosehdotukset

Jaosto ehdottaa, että kyseiseen pykälään lisätään velvoite laatia suunnitelma väestönsuojan käyttöönotosta. Velvoite koskisi myös jo olemassa olevia väestönsuojia. Muutoksella varmistettaisiin väestönsuojien käyttöönotto 72 tunnin sisällä. Suunnitelma sisältäisi toimenpiteet, joita tarvitaan väestönsuojan muuttamiseksi väestönsuojakäyttöön. Suojan käyttökuntoonlaittaminen ei näin ollen välttämättä vaatisi erillistä koulutusta, mikäli ohjeistus on laadittu riittävän yksityiskohtaisesti.

Velvoite suunnitelman laatimisesta annettaisiin kiinteistön omistajalle. Pelastuslaitokset valvoisivat toteutusta pelastuslain 78 §:n mukaisten valvontatehtävien yhteydessä.

Suunnitteluvelvoitteelle annettaisiin kymmenen vuoden siirtymäaika, jolloin suunnitelma väestönsuojien käyttöönotosta tehtäisiin käytännössä väestönsuojien tarkastuksen yhteydessä.

Samassa yhteydessä annettaisiin sisäministeriölle asetuksenantovaltuus säätää tarkemmin väestönsuojan käyttöönoton suunnitelman sisällöstä.

Vaikutukset

Muutoksilla parannettaisiin mahdollisuuksia saada väestönsuojat tarvittaessa 72 tunnin sisällä käyttökuntoon.

Muutoksen taloudelliset vaikutukset jäisivät todennäköisesti pieniksi.

Muistio 24.3.2021

Kategoria

2

77 § Poikkeusolojen johtamisedellytysten varmistaminen

Nykytilan arviointi

Nykyisen lain 77 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee järjestää pelastustoiminnan johtamistilat ja muut edellytykset siten, että johtaminen on mahdollista myös poikkeusoloissa. Pykälä on luvussa 11, joten sillä viitataan väestönsuojoihin ja siten lähtökohtaisesti sotilaallisen uhan aiheuttamiin poikkeusoloihin.

Johtamistilat ja muut edellytykset on hyvin väljä kirjaus, jonka sisältöä ei ole tarkemmin määriteltä eikä toimenpiteitä ole valvottu kenenkään toimesta. Sääntelyssä tulisi ottaa huomioon, että jatkossakin tilojen osalta olisi mahdollisuus toimia yhteisissä tiloissa muiden toimijoiden kanssa.

Muutosehdotukset

Tarkoituksenmukaista olisi tarkastella lakia uudistettaessa yhtenä kokonaisuutena pelastustoimen (pelastustoiminta ja muu operatiivinen toiminta) johtamisjärjestelmää, johtamistiloja, sekä muita johtamisedellytyksiä koskevat säännökset kaikissa tilanteissa, myös poikkeusoloissa sekä ratkaista säännösten sisältö ja asemointi lain rakenteeseen niiden sijoituspaikkaa ja sisältöä tarkemmin.

Mikäli lain rakenne säilyisi sitä uudistettaessa ennallaan, 77 § tulisi siirtää lukuun 10, koska kyseessä on laajemmin varautumistehtävää koskeva kokonaisuus, kuin pelkästään väestönsuojatilaa koskeva asia. Samalla tulisi säätää, kuinka velvoitetta valvotaan.

Vaikutukset

Pelastuslaitosten toiminta yhdenmukaistuisi. Tarkempi sääntely aiheuttaisi varmasti jonkin verran kustannuksia, kun johtamistiloja ja muita johtamisedellytyksiä yhdenmukaistettaisiin säädettyjen vaatimusten mukaiselle tasolle. Toisaalta tällä varmistettaisiin parempi toimintavarmuus kaikissa turvallisuustilanteissa ja siten sillä olisi paljon positiivisia vaikutuksia.

Kategoria

1

90 § Oikeus saada tietoja väestönsuojelutehtäviä varten

Nykytilan arviointi

90 §:ssä säädetään pelastusviranomaisen oikeudesta saada tietoja henkilö, tila ja liikenneväline- rekistereistä väestönsuojelutehtäviin varautumiseksi. Kyseinen kirjaus koskee vain väestönsuojelutehtäviä ja jättää siten muut poikkeusolot oikeuden ulkopuolelle. Myös muihin kuin sotilaallisesta voimankäytöstä johtuviin poikkeusoloihin varautumiseksi pitäisi taata riittävät tiedonsaantioikeudet. Pelastusviranomaisten resurssit pitää kyetä suunnittelemaan myös esimerkiksi pandemiasta johtuviin poikkeusoloihin mahdollisimman hyvin ja tällöin tiedonsaantioikeudet eivät saa olla tarpeettomasti suunnittelun esteenä.

Muistio 24.3.2021

Muutosehdotukset

Nykyistä pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pelastusviranomaisen oikeutta saada pykälässä esitettyjä tietoja laajennettaisiin koskemaan kaikkiin poikkeusoloihin liittyvään suunnitteluun ja toimintaan. Muutoksen voisi tehdä korvaamalla nykyisen kirjauksen ”*oikeus saada tietoja väestönsuojelutehtäviä varten*” muotoon ”*Oikeus saada tietoja poikkeusoloihin varautumista varten*”. Momenttien kirjaukset pitäisi muuttaa esimerkiksi muotoon ”Pelastusviranomaisella on oikeus saada salassapitosäynnösten estämättä ja maksutta tietoja *poikkeusoloihin varautumista varten*”.

Vaikutukset

Tiedonsaantioikeuden laajenisivat verrattuna aikaisempaan ja mahdollistaisivat siten aiempaa paremman varautumisen erilaisiin tilanteisiin.

Kategoria

2

97 § Valtion osallistuminen valmiuden ylläpitämiseen

Nykytilan arviointi

Lain 97 §:n mukaan valtio voi osallistua pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen hankkimalla sellaista erityiskalustoa tai rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka hankkiminen tai rahoittaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. Kirjaus on sinänsä toimiva ja tämän perusteella valtio on voinut kohdentaa tukea pelastuslaitoksille mm. koronasta aiheutuvista ylimääräisistä kuluista.

Muutosehdotukset

Lain 97 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jolla valtio voi nimetä ja valtuuttaa jonkin toimijan esimerkiksi hankkimaan tai ylläpitämään valtakunnallista kokonaisuutta, jonka valtio kustantaa. Pykälän kirjaus voisi olla muotoa

Valtio voi osallistua pelastustoimessa tarvittavan valmiuden ylläpitämiseen hankkimalla sellaista erityiskalustoa tai rahoittamalla sellaista toimintaa, jonka hankkiminen tai rahoittaminen valtion varoista on erityisestä syystä tarkoituksenmukaista. Toimintaa varten sisäministeriö voi nimetä ja valtuuttaa valtakunnallisia toimijoita. (vertaa HE Sosiaalihuoltolain muuttamiseksi, 33 e §)

Muutoksen myötä pykälä olisi yhdenmukainen sosiaalihuoltolakiin ehdotetun 33 e §:n *Valtion osallistuminen valmiuden ylläpitämiseen* kanssa.

Vaikutukset

Muutoksen myötä valtion rahoittaman erityiskaluston hankinta tai muu valtakunnallinen toiminta voitaisiin antaa esimerkiksi yhden tai useamman pelastuslaitoksen vastuulle. Muutos edistäisi valtakunnallisten suorituskykyjen kehittämistä.

Kategoria

2

Muistio 24.3.2021

3.3 Ehdotukset uusiksi säännöksiksi

X1 § Pelastustoimen tilannekuva

Nykytilan arviointi

Pelastustoimen strategian tavoitteena on, että pelastustoimella on jatkuvaan analyysiin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä. Pelastuslaista puuttuu tällä hetkellä kokonaan tilannekuvatoimintaan liittyvä sääntely. Pelastustoimen valtakunnallisen reaaliaikaisen tilannekuvan kokoaminen on suhteellisen hankalaa ja hidasta. Yhdenmukaisen tilannekuvatoiminnan merkitys korostuu alueellisesti laajoissa, erityisesti valtakunnallisesti merkittävissä tilanteissa, jotka koskevat useamman kuin yhden pelastuslaitoksen aluetta.

Pelastuslaitoksilla on käytössään erilaisia toimintamalleja ja järjestelmiä tilannekuvan ylläpitämiseksi. Pelastuslaitosten tilannekuvaa ei ole suunniteltu yhdistettäväksi valtakunnalliseksi kokonaisuudeksi ja siten jokainen laitos pitää yllä tilannekuvaa lähinnä oman johtamisen ja resurssitietoisuuden näkökulmasta. Esimerkiksi COVID-19-viruksen aiheuttamaan tilanteeseen ei ollut olemassa valmiita malleja, miten tietoa kootaan pelastuslaitoksilta ministeriölle.

Valtakunnallista toimialaan ja turvallisuustilanteeseen liittyvää tilannekuvaa tulisi pystyä kokoamaan muustakin kuin parhaillaan käynnissä olevista onnettomuuksista, joista on velvollisuus ilmoittaa sisäministeriöön (suuri, mediaa kiinnostava, henkilöstöä loukkaantunut ym.). Tarve yhtenäiselle tilannekuvalle korostuu poikkeusolojen tilanteissa tai muissa valtakunnallisesti merkittävissä vakavissa häiriötilanteissa.

Pelastuslain uudistamisen yhteydessä olisi mahdollista kuvata millaista tilannekuvaa pelastustoimi kokooa, miten sitä analysoidaan ja kenelle sitä jaetaan. Tilannekuva palvelisi normaaliolojen aikana ja poikkeusoloissa niin pelastustoimea kuin mahdollisesti muita paikallisia ja alueellisia turvallisuustoimijoita sekä valtion keskushallintoa.

Muutosehdotukset

Pelastuslakiin tulisi lisätä pelastustoimen tilannekuvatoimintaa säätelevä pykälä, jossa kuvataisiin, millaista tilannekuvaa pelastustoimi kokooa, miten sitä analysoidaan ja kenelle sitä jaetaan. Pelastuslaitosten tehtävänä olisi ylläpitää tilannekuvaa päivittäisten toimintojen ylläpitämisen lisäksi häiriötilanteista ja niiden uhkista, yleisestä turvallisuustilanteesta sekä pelastuslaitoksen valmiudesta vastata erilaisiin häiriötilanteisiin. Tilannekuvatieto yleisestä turvallisuustilanteesta voitaisiin jakaa alueellisesti keskeisille turvallisuustoimijoille.

Pelastustoimintaan ja pelastustoimen viranomaisten johtamaan muuhun siviiliväestön suojaamiseen tähtäävään toimintaan osallistuville voisi säätää velvollisuuden toimittaa tilannekuvan kokoamiseksi tarvittavat tiedot nykyisen pelastuslain 46 §:n muutoksella. Osa pelastuslaitoksista tekee tätä työtä oman toimintansa tueksi sekä alueellisten varautumisen rakenteiden käyttöön jo nyt, mutta se ei näy lakisääteisenä tehtävänä.

Pykälä voitaisiin muotoilla sisällöllisesti esimerkiksi sosiaalihuoltolain³⁹ (1301/2014) ja terveydenhuoltolain(1326/2010) säännöksiä mukaillen esimerkiksi näin:

³⁹ Esimerkiksi HE eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (230/2020) ja StVM 44/2020 vp, Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta:

33 c § Tilannekuvan muodostaminen ja välittäminen

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen tulee omalla alueellaan:

Muistio 24.3.2021

X1 § Pelastustoimen tilannekuvan muodostaminen ja välittäminen

Hyvinvointialueen pelastustoimen tulee omalla alueellaan:

- 1) koota ja analysoida tietoa sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat väestön turvallisuuden, yhteiskunnan tärkeät toiminnot sekä pelastuslaitoksen palveluiden tuottamisen;*
- 2) muodostaa ja ylläpitää pelastustoimen valmiutta ja suorituskykyä kuvaavaa tilannekuvaa, joka sisältää tiedot vallitsevista olosuhteista, palvelujärjestelmän toiminnasta ja kuormituksesta, henkilöstö- ja materiaaliressursseista sekä tukipalveluiden toiminnasta;*
- 3) jakaa 1-2 kohdissa tarkoitetun tilannekuvatiedon salassapitosäynnösten estämättä sisäministeriölle ja muille pelastustoimen viranomaisille niiden tilannekuvan luomiseksi ja tehtäviensä hoitamiseksi;*
- 4) sisäministeriö johtaa ja yhteensovittaa valtakunnallisesti pelastustoimen tilannekuvatoimintaa ja antaa tarvittavat määräykset tilannekuvan rakenteesta, tilannetietojen toimittamisesta ja käytettävistä tietojärjestelmistä.*

Edellä 1 momentissa tarkoitetut tiedot eivät sisällä henkilötietoja.

Pykälän osalta on huomioitava kytkentä pelastustoimen valtakunnalliseen johtamisjärjestelmään, johto- ja tilannekeskuksiin sekä hyvinvointialueiden osalta koottavat palvelut ja näiden mahdolliset vaikutukset.

Vaikutukset

Mahdollinen pelastustoimen tilannekuvatoimintaa koskeva uusi säännös voisi aiheuttaa jonkin verran kustannusten nousua pelastuslaitoksissa. Toisaalta suuressa osassa pelastuslaitoksia on jo käytössä tilannekeskuksia, jotka ylläpitävät tilannekuvaa, joten tilat ja henkilöstö tilannekuvan ylläpitoon on jo monelta osin olemassa. Uudella säädöksellä saataisiin yhdenmukaistettua pelastustoimen sisäistä tilannekuvatoimintaa ja pelastustoimen viranomaisten ulkoisesta toimintaympäristöstä kokoamaa tilannekuvaa alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Kategoria

1

1) koota ja analysoida tietoa sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat väestön sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin sekä sosiaalihuollon toteuttamisen; 2) muodostaa ja ylläpitää sosiaalihuollon valmiutta kuvaavaa tilannekuvaa, joka sisältää tiedot vallitsevista olosuhteista, palvelujärjestelmän toiminnasta ja kuormituksesta, henkilöstö- ja materiaaliressursseista sekä tukipalveluiden toiminnasta; 3) yhteensovittaa sosiaalihuollon tilannekuva perusterveydenhuollon tilannekuvan kanssa; 4) luovuttaa välttämättömät 1—3 kohdassa tarkoitetut tiedot salassapitosäynnösten estämättä aluehallintovirastolle, alueensa sairaanhoitopiirille, alueensa sairaanhoitopiirin keskussairaalan sijaintikunnan sosiaalihuollon johtavalle viranomaiselle ja sosiaali- ja terveysministeriölle niiden tilannekuvan luomiseksi ja tehtäviensä hoitamiseksi. Edellä 1 momentissa tarkoitetut tiedot eivät saa sisältää henkilötietoja.

Muistio 24.3.2021

X2 § Väestönsuojan purkaminen

Nykytilan arviointi

Nykyisessä pelastuslaissa ei ole säännöksiä väestönsuojan purkamisesta. Sääntelyn tarve tulee eteen vanhojen suojien kohdalla alueilla/kiinteistöissä, joiden toiminnassa on tapahtunut vuosien saatossa isoja muutoksia. Laissa tulisi antaa selkeät perusteet sille, kuka päättää purkamisesta ja millä edellytyksillä näin voidaan toimia.

Yleisen väestönsuojan osalta ei ole nykyisellään säännöksiä. Kun yleisen väestönsuojan rakentamisvelvollisuus poistettiin, katsottiin että yleisiä väestönsuojia ei tarvitsisi enää rakentaa, mutta jo rakennetut yleiset väestönsuojat tulisi pitää toimintakunnossa. Pelastuslaista tulisi löytyä kohta, jossa yleisten väestönsuojien ylläpitovelvoite olisi sanottu selkeästi. Myös yleisten väestönsuojien osalta tulisi säätää selkeästi, millaisissa tapauksissa väestönsuojan voisi purkaa sekä siitä, millä perusteilla purettavan yleisen väestönsuojan tilalle tulisi rakentaa uusi väestönsuoja.

Muutosehdotukset

Väestönsuojien osalta ehdotetaan selvennettäväksi, missä tilanteissa väestönsuoja on mahdollista purkaa. Mikäli yleinen väestönsuoja haluttaisiin purkaa, tällöin tulisi tarkastella alueen liikkuvaa väestöä varten tarvittavien suojien tarve. Mikäli yleisten suojien tarve ei olisi muuttunut, tulisi tilalle rakentaa uusi yleinen väestönsuoja.

Väestönsuojan purkamisen osalta ehdotetaan uutta pykälää x, jossa säädetään selkeästi missä tilanteissa ja kuka päätöksen väestönsuojan purkamisesta voi tehdä. Pykälä voisi olla esimerkiksi tämän kaltainen:

X2 § Väestönsuojan purkaminen

Rakennusluvan myöntävä viranomainen voi alueen pelastusviranomaisesta kuulutuaan sallia väestönsuojan purettavaksi seuraavissa tapauksissa:

- 1) Purettavan väestönsuojan tilalle rakennetaan uusi väestönsuoja. Tällöin suojapaikkojen määrää ja teknisiä vaatimuksia sovelletaan nykyisen lainsäädännön mukaisesti.
- 2) Rakennus tai rakennukset, johon väestönsuojan suojapaikat kokonaisuudessaan kohdistuvat, puretaan. Jos suoja on rakennettu yhteiseksi ole-massa olevaa rakennusta tai rakennusryhmää varten, on purkaminen sallittu vain, kun puuttuvat suojapaikat voidaan osoittaa alueella olevan toisen väestönsuojan vapaista suojapaikoista.

Aiemman lainsäädännön nojalla rakennettu yleinen väestönsuoja tulee pitää kunnossa. Yleinen väestönsuoja voidaan sallia purettavaksi seuraavissa tapauksissa:

- 1) Yleisen väestönsuojan purkamiseen liittyvän rakennusluvan yhteydessä myönnetään rakennuslupa yleiselle väestönsuojalle, joka sisältää vastaavan määrän suojapaikkoja samalla alueella tai rakennuspaikalla.
- 2) Jos yleinen väestönsuoja on käynyt ilmeisen tarpeettomaksi väestön suojaamisen kannalta. (HE: esimerkiksi joukkoliikenneaseman purkamisen yhteydessä.)

Muistio 24.3.2021

Vaikutukset

Sääntely selkeytyy ja yhdenmukaistaa nykykäytäntöjä.

Kategoria

2

4 Lain kokonaisuudistamisessa huomioitavat ehdotukset

Tässä luvussa on esitetty muutosehdotukset, jotka olisivat sinällään tärkeitä, mutta edellyttäisivät jaoston mielestä laajempaa selvittämistä, eivätkä aikataulullisesti olisi mahdollisia nyt käsillä olevassa pelastuslain uudistuksessa. Muutosehdotukset tulisi ottaa huomioon seuraavassa lain kokonaisuudistuksessa.

4.1 Pelastuslain rakenteeseen liittyvä nykytilan arviointi ja muutosehdotukset

Nykytilan arviointi

Nykytilan arviointi on esitetty luvussa 3.1.

Pelastuslain rakenteeseen liittyvät ehdotukset

Jaosto ehdottaa pelastuslain rakenteeseen seuraavia pelastustoimen varautumiseen, siviiliväestön suojaamiseen ja väestönsuojeluun liittyviä uudistuksia:

1. Pelastustoimen viranomaisilta edellytettävät toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen (esim. materiaallinen varautuminen, henkilöstövoimavarat jne) tähtäävät velvoittavat säännökset uudistetaan ja kootaan;
2. Pelastustoimen viranomaisten vastuulla olevat siviiliväestön suojaamista koskevat varautumisvelvoitteet (operatiivinen toiminta⁴⁰) ja näihin liittyvää yhteensovittamista koskevat säännökset uudistetaan ja kootaan.

Ao. säännökset⁴¹ tulisi pelastuslain rakenteessa sijoittaa nykyisen pelastuslain 46 ja 47 §:iä koskevien säännösten yhteyteen niiden jatkumoksi. Samalla ao. säännösten perusteella laadittavat pelastustoimen ja yhteistoiminnan suunnitelmat tulisi sisällyttää nykyisen pelastuslain 47 §:n 5 momentissa tarkoitettuihin pelastustoimen suunnitelmiin (operatiiviset suunnitelmat).

Samalla tulisi erikseen arvioida, tulisiko muita viranomaisia koskevista velvoitteista säätää samassa yhteydessä.

3. Pelastustoimen viranomaisten tilanteen aikaista väestön suojaamista koskevat toimivaltuudet kootaan ja siirretään valmiuslaista siltä osin kuin mahdollista, mieluiten loogisesti samaan yhteyteen kuin pelastustoiminnan toimivaltuudet, mutta niistä erillisiksi. Muutoksilla tulisi kyetä vastaamaan myös muihin nopeasti kehittyviin vaaroihin kuin onnettomuuksiin (ml. hybridioperaatiot).

⁴⁰ Ml. väestönsuojelukoulutus Pelastusopiston operatiivisena varautumistehtävänä

⁴¹ Käytännössä tämä tarkoittaisi pelastuslain nykyisten 64 ja 65 §:ien säännösten vähintään osittaista siirtoa.

Muistio 24.3.2021

Käytännössä esim. lisäpöytäkirjassa tarkoitetut väestönsuojelun tehtävät *sammutustoiminta ja pelastustoiminta* sekä osin *evakuoinnit (suojaväistö)* ovat pelastuslain mukaista pelastusviranomaisen johtamaa pelastustoimintaa, joskin asevaikutuksista johtuen ao. tilanteissa korostunevat tietyt tehtävätyypit ja pelastustoiminnassa tarvittavat suorituskyyvyt, esimerkiksi rauniopelastamisen ja CBRN-uhkien torjunnan suorituskyyvyt.

Väestön varoittaminen ilma-aseilta, väestön määrääminen suojautumaan suojatiloihin ja siihen liittyvät johtamistoiminnot sekä valmiuslain toimivaltuuksien nojalla toimeenpantavat väestön siirrot, siltä osin kuin sillä tarkoitetaan väestön laaja siirtoa pidemmäksi aikaa evakuoitavalta alueelta, poikkeavat järjestelyiltään normaaleista pelastustoiminnan järjestelyistä.

4. Lisäpöytäkirjasta johtuvia kv-oikeudellisia velvoitteita koskevat säännökset uudistetaan ja kootaan yhteen, sekä määritetään eri viranomaisille tästä johtuvat velvoitteet varautumisessa ja niitä toimeenpantaessa.

Näitä ovat esimerkiksi suojelua nauttivan organisaation nimeäminen, merkitseminen jne.

5. Väestönsuojien rakentamista ja ylläpitoa koskevat säännökset.

Lain rakenteen selkeyttämiseksi, edellä olevien ehdotusten mukaisesti, ehdotetaan väestönsuojelun ja pelastustoimen viranomaisten varautumista koskevat asiat eriytettäväksi omiin lukuihinsa (nykyinen luku 10). Käytännössä tämä tarkoittaisi väestönsuojelua koskevien kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien velvoitteiden myötä a) sisäministeriölle (ja mahdollisesti muille viranomaisille esim. aluetasolla) kuuluvien tehtävien ja b) pelastustoimen viranomaisen vastuulla olevien varautumistehtävien ja -velvoitteiden aineellisten pykälien eriyttämistä omiin lukuihinsa.

Luvut voisi jaotella esimerkiksi:

Luku X Pelastustoimen viranomaisten ja pelastuslaitoksen varautuminen

Luku Y Väestönsuojelun valmistelut

4.2 Pykäläkohtainen nykytilan arviointi ja muutosehdotukset

12 § Laitteiden kunnossapito

Nykytilan arviointi

Pelastuslain 12 §:ssä säädetään velvoitteet pitää pelastuslaissa vaaditut varusteet ja laitteet toimintakunnossa sekä huoltaa ja tarkastaa nämä asianmukaisesti. Väestönsuojien osalta sisäministeriön asetuksella on annettu tarkempia säännöksiä väestönsuojien teknisistä vaatimuksista ja väestönsuojien laitteiden kunnossapidosta.

Väestönsuojien tarkastuksia ja huoltoja tekevälle henkilöstölle ei ole nykyisin olemassa säädöksissä määriteltyä osaamis-, koulutus- tai pätevyysvaatimusta. Kyseisiä tarkastuksia ja huoltoja voi tehdä tällä hetkellä kuka vain, mistä seuraa huomattavat vaihtelut tarjottavien palveluiden laadussa. Lakiin tai asetukseen tulisi määritellä selkeästi, minkälaisella pätevyydellä väestönsuojan tarkastuksia ja huoltoja voi tehdä, jotta voidaan varmistua tarkastusten ja huoltojen riittävästä laadusta ja yhdenmukaisuudesta. Tällä hetkellä ei ole selkeää käsitystä siitä,

Muistio 24.3.2021

minkäläinen osuus väestönsuojista on laitteiden ja tiiveyden osalta käyttökuntoisia. Joidenkin arvioiden mukaan huonokuntoisten olevien suojien osuus olisi huomattavan suuri. Tähän voitaisiin osaltaan vastata asettamalla vaatimuksia tarkastusten ja huoltojen tekijöille.

Muutosehdotukset

Ehdotetaan lisäystä väestönsuojien tarkastuksia ja huoltoja tekeväälle henkilöstölle; tarkastuksen tai huollon tekijällä on oltava riittävä osaamistaso tarkastuksen/huollon suorittamiseen.

Riittävästä osaamistasosta voitaisiin säätää tarkemmin asetuksen puolella.

Vaikutukset

Ehdotettu lisäys riittävästä osaamistasosta väestönsuojan laitteiden tarkastuksen/ huollon suorittamiseen lisänee hieman kyseisiä huoltoja tekevien toimijoiden kuluja. Toisaalta tällä pystytään paremmin varmistamaan saadun palvelun laatu ja yhdenmukaisuus.

47 § Pelastustoimen suunnitelmat

Nykytilan arviointi

Pelastuslain 47 §:ssä säädetään pelastustoimintaa ja sen johtamista koskevien suunnitelmien laatimisesta. Lain 65 §:ssä säädetään puolestaan väestönsuojeluun varautumisen yhteistoiminnasta. 65 §:n 3 momentin mukaan ”*pelastustoimen viranomaiset huolehtivat niiden vastuulla olevien väestönsuojelutehtävien edellyttämän toiminnan ja suunnitelmien yhteensovittamisesta.*”

Pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun liittyvä suunnittelu on pelastuslaissa nykytilanteessa jaettu kahteen eri pykälään, jotka ovat vielä eri luvuissa. Lain 47 §:n mukaisista suunnitelmista on annettu sisäministeriön asetus pelastustoimen suunnitelmista (1363/2018), jossa tarkennetaan mitä pelastustoimintaan liittyviä suunnitelmia on laadittava. Asetuksessa ei oteta kantaa 65 §:n mukaisiin suunnitelmiin.

Muutosehdotukset

Sääntelyn selkeyden vuoksi ehdotetaan, että *pelastustoimen suunnitelmat* -otsikon alle kootaisiin kaikki pelastustoimen normaalioloihin, häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin liittyvät operatiiviset pelastustoimintaa ja väestön suojaamista koskevat suunnitelmat, mahdollisesti myös toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyvät varautumisen suunnitelmat. Pelastuslaitosten suunnitelmakokonaisuus ei ole tällä hetkellä yhteismitallista eikä helposti yhteensovitettavissa tai valvottavissa.

Pelastustoimen suunnitelmat -pykälään tulisi koota kaikki sellaiset pelastustoimelta edellytettävät operatiiviset suunnitelmat, joista on säädetty pelastuslaissa. Pykälän alle tulisi siirtää väestönsuojelusuunnitteluun liittyvät kohdat 65 §:stä sekä mahdollisesti lisätä kohdat muusta varautumiseen liittyvästä suunnittelusta.

Muutos edellyttäisi laajempaa lain rakenteen ja systematiikan uudistamista.

Vaikutukset

Muutos edistäisi pelastuslaitosten yhdenmukaista operatiivista ja varautumissuunnittelua. Myös suunnitelmien kehittäminen, yhteensovittaminen sekä alueellinen tai valtakunnallinen arviointi ja valvonta helpottuisi, mikäli suunnitelma-arkkitehtuurista ja suunnitelmien sisällystä olisi säädetty tarkemmin. Muutos aiheuttaisi jonkin verran työtä pelastuslaitoksissa.

Muistio 24.3.2021

65 § Yhteistoiminta väestönsuojeluun varautumisessa

Nykytilan arviointi

Pelastuslain 65 §:ssä säädetään yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa. Pykälässä on asetettu velvoitteita pelastustoimen lisäksi myös muille viranomaisille, laitoksille ja liikelaitoksille, jotka ovat velvollisia osallistumaan väestönsuojeluun. Pykälää muutettiin vuoden 2019 alusta voimaan tulleella pelastuslain muutoksella siten, että siihen koottiin säännökset yhteistoiminnasta väestönsuojeluun varautumisessa.

Pykälässä tarkoitettujen velvoitteiden toimeenpano on jäänyt käytännön tasolla ainakin osin puutteelliseksi ja pykälän säännökset on koettu osin epäselviksi. Lainsäädännöstä ei selviä yksiselitteisesti se, mitkä tahot ja miltä osin vastaavat väestönsuojelutehtävistä ja mitkä kuuluvat esimerkiksi pelastustoimen viranomaisten vastuulle. Syynä on se, että yhteistoimintaviranomaisten substanssilainsäädännössä ei ao. pykälä yhteistoimintaa koskevista asioista ole kailta osin säädetty. Epäselväksi on koettu myös yhteensovittamisen ja yhteistoiminnan tasojen määrittely; mitkä ovat alueen pelastusviranomaisten, aluehallintoviraston pelastusviranomaisten tai sisäministeriön pelastusviranomaisen tehtävät ja vastuut.

Pykälä 4 momentin mukaan pelastuslaitokselle on annettava selvitykset väestönsuojeluun käytettävissä olevista voimavaroista. Epäselväksi jää pitäisikö pelastuslaitoksen ylläpitää rekisteriä kaikkien väestönsuojeluun osallistuvien tahojen resursseista. Nykyisillä resursseilla tällaista koordinaatiotehtävää on mahdotonta hoitaa. Kyseisen tehtävän hoitaminen vaatisi Puolustusvoimien aluetoimistojen kaltaisen resurssin.

Ylipäänsä pelastuslain 64 § ja 65 § osalta on jäänyt epäselväksi mihin pelastustoimen viranomaisten vastuu rajoittuu (myös se onko kyse alueen pelastusviranomaisesta vai aluehallintoviraston pelastusviranomaisesta) väestönsuojelun koordinaatiossa.

Nykyisessä lainsäädännössä on annettu velvoitteita vain julkisyhteisöille, vaikka väestönsuojelutehtäviin liittyy oleellisesti myös yrityksiä. Aiemmin viranomaiselle kuuluneita varautumisen käytännön toimenpiteitä on hajautettu yhä enemmän elinkeinoelämän toimijoille⁴². Esimerkiksi liikenteen ja viestiverkkojen toimijat ovat pääosin yrityksiä.

Muutosehdotukset

Kaikkia pykälään kohdistuvia muutosehdotuksia ei jaosto ole työssään pystynyt muodostamaan, sillä yksityiskohdat ovat monelta osin riippuvaisia pelastuslain rakenteesta ja systematiikasta sekä mahdollisista lain 64 §:n muutoksista.

Jaosto ehdottaa kuitenkin seuraavia jatkoselvitystä vaativia muutoksia:

- huoltovarmuuskriittisten yritysten henkilöstön lisääminen varautumis- ja koulutusvelvollisuuden piiriin, sillä nämä tuottavat olennaisia ja välttämättömiä palveluja yhteiskunnan tehtävien toteuttamiseksi, mukaan lukien osa Geneven sopimuksen I lisäpöytäkirjassa tarkoitetuista väestönsuojelutehtävistä;

⁴² Esim. Liikenne- ja viestintävirasto toi esiin kuulemisen yhteydessä, että "pykälän tarkastelussa olisi huomioitava myös liikenteen viranomaisten sekä keskeisten liikenteen toimijoiden rooli asioiden valmistelussa. Evakuointeihin liittyy keskeisesti väylien kiireellisten kapasiteettien huomioiminen sekä tarvittaessa kalustovaraukset, jotka olisi mahdollisesti sisällytettävä toimijoiden omiin valmiussuunnitelmiin varauksina, joita pelastusviranomainen väestön evakuointisuunnitelmissa edellyttää. Lisäksi tähän liittyvä koulutusta olisi huomioitava joko velvoitteena tai suosituksina. Näistä toimijoiden valmiussuunnitelmista säädetään siis yleisissä huomioissa esitetyllä tavalla liikenteen lainsäädännössä."

Muistio 24.3.2021

- yhteistoimintavelvoitteen laajentaminen myös muihin kuin julkisorganisaatioihin. Esimerkiksi liikenteen ja kriittisten viestiverkkojen toimijat tulisi olla mukana väestönsuojeluun varautumisessa vähintään siten, että se koskisi valtio-omisteisia yhtiöitä; ja
- suunnitteluun liittyvät osiot tulisi siirtää 47 §:n yhteyteen, lain 47 §:ää koskevien ehdotusten mukaisesti.

Vaikutukset

Yksityiskohtaisia vaikutuksia on mahdotonta arvioida tarkemmin, ennen kuin pelastuslain tuleva rakenne ja/tai lain 64 §:n mahdolliset muutokset ovat selvillä.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia yrityksille varautumisvelvoitteesta aiheutuvien kustannusten osalta. Toisaalta muutos parantaisi kykyä suojata väestöä poikkeusoloissa.

67 § Velvollisuus osallistua väestönsuojelukoulutukseen

Nykytilan arviointi

Pelastuslain 67 §:ssä säädetään velvollisuudesta osallistua väestönsuojelukoulutukseen. Pykälän mukaan sisäministeriö ja aluehallintovirasto voivat asianomaisen ministeriön tai alueen pelastusviranomaisen esityksestä määrätä väestönsuojelun johto- ja muun erityishenkilöstön⁴³ osallistumaan Pelastusopiston järjestämään väestönsuojelukoulutukseen enintään kymmeneksi vuorokaudeksi vuodessa. Koulutukseen määrääminen koskee vain Pelastusopiston järjestämää väestönsuojelukoulutusta.

Pelastuslain 68 §:ssä säädetään väestönsuojelukoulutuksesta vapauttamisesta, 69 §:ssä väestönsuojelukoulutukseen osallistuvien terveydenhuollosta ja 70 §:ssä väestönsuojelukoulutukseen osallistuvien taloudellisista eduista.

Käytännössä Pelastusopisto on viime vuosina järjestänyt vain vähän väestönsuojelukoulutusta ja siihen on kohdennettu vähän voimavaroja. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että väestönsuojelua käsittelevä koulutus toteutuu yksittäisten luentojen muodossa osana varautumisen peruskursseja. Systemaattisen, tarvetta vastaavan ja kattavan koulutustarjonnan puute on osaltaan heikentänyt väestönsuojelun valtakunnallisia ja alueellisia valmiuksia. Yleistä väestönsuojelun peruskurssia ei ole järjestetty ja lisäksi väestönsuojeluun liittyvät koulutusesitykset tulevat pääosin sisäministeriöstä. Turvallisuustilanteiden muutokset voivat olla hyvinkin nopeita, eikä suorituskyvyn ylläpitämisessä riittävää osaamistasoa voida kasvattaa lyhyellä aikavälillä. Edelleen tarve järjestää väestönsuojelukoulutusta saattaa kasvaa huomattavastikin lyhyen ajan sisällä.

Ensisijaisesti väestönsuojelukoulutuksen riittävä määrä ja laatu voitaisiin turvata osoittamalla sille lisää resursseja. Kuitenkin olisi tarkoituksenmukaista joustavoittaa koulutusjärjestelmää esimerkiksi siten, että väestönsuojelukoulutusta voisivat tarvittaessa antaa muutkin kuin vain Pelastusopisto. Pelastusopiston koulutusresurssit ovat rajalliset ja esimerkiksi pelastuslaitos sekä kunnat voisivat tarvittaessa itse hoitaa vastuullaan olevan väestönsuojeluorganisaation

⁴³ Johto- ja erityishenkilöstöä ovat ainakin pelastustoimen viran- ja toimenhaltijat, yksinomaan pelastustoiminnan ja väestön evakuoinnin tehtäviin väestönsuojelussa osallistuvat tai niissä käytettävät muut henkilöt (erityissuorituskyyt), jotka on suunniteltu ja varattu tiettyyn tehtävään (esim. pelastuskoirakoiden ohjaajat, valtakunnallisiin väestönsuojelun erityistehtäviin suunnitellut henkilöt esim. Pelastusopiston henkilöstöstä, mahdollisesti myös osin sopimuspalokuntien henkilöstö). Lisäksi tarkoitettuun henkilöstöön voi tulkita kuuluvan lisäpöytäkirjassa mainituissa väestönsuojelutehtävissä toimivat muiden hallinnonalojen johto- ja erityishenkilöstö.

Muistio 24.3.2021

johto- ja erityishenkilöstön koulutukset erityisesti tilanteessa, jossa koulutukselle syntyy turvallisuustilanteen muutoksen takia akuuttia tarvetta.

Koulutuksessa voitaisiin näin myös paremmin keskittyä väestönsuojeluun liittyviin paikallisiin ja alueellisiin tarpeisiin sekä erityispiirteisiin. Tarkoituksenmukaista olisi kuitenkin, että koulutuksen järjestämisestä vastaisi muodollisesti Pelastusopisto, vaikka itse koulutuksen toteuttaisi muu Pelastusopiston kanssa sopimuksen tehnyt taho, kuten aluehallintovirasto, sairaanhoitopiiri, pelastuslaitos, (hyvinvointialue), kunta tai jokin kolmannen sektorin toimija. Näin mm. koulutukseen määrättyjen henkilöiden terveydenhuolto ja taloudelliset edut olisivat nykyisen kaltaiset. Suunnittelu ja sopiminen mahdollisen koulutuksen pitämisestä voitaisiin tehdä etukäteen mutta varsinainen 67 §:n pakollinen väestönsuojelukoulutus voitaisiin toteuttaa vasta sitten kun esimerkiksi mahdollisessa turvallisuustilanteen muutoksen aiheuttamassa tilanteessa annetussa lisätalousarvioissa koulutuksen järjestämiseen olisi myönnetty määräraha. Pelastusopiston talousarviossa ei pystytä välttämättä ennakolta ottamaan huomioon mahdollisia lisääntyneeseen väestönsuojelukoulutustarpeeseen tarvittavia määrärahoja. Tästä syystä väestönsuojelukoulutusten järjestäminen äkillisesti kasvavassa koulutustarvelanteessa vaatii vastuuministeriön varmistaman taloudellisen lisäresurssin.

Muutosehdotukset

Pelastuslain 67 §:ää ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen momentti, jonka mukaan Pelastusopisto voi erityisistä syistä sopia koulutuksen toteuttamisesta myös muun väestönsuojelutehtävistä vastaavan tahon kanssa, kuitenkin siten, että koulutus liittyisi pelastustoimeen rahoituksen takia. Pelastusopisto säilyisi kuitenkin koulutuksen taustaorganisaationa, joka hyväksyy väestönsuojelukoulutuksen opetussuunnitelman, varmistaen väestönsuojelukoulutuksen yhdenmukaisuuden, nykyisen väestönsuojelukoulutustehtävänsä mukaisesti (Laki Pelastusopistosta (607/2006), 13 §)

Muutoksella parannettaisiin väestönsuojelujärjestelmän tehokkuutta ja reagointikykyä erityisesti mahdollisessa turvallisuustilanteen nopeassa muutoksessa.

Muutos saattaisi edellyttää myös Pelastusopistosta annetun lain muuttamista.

Vaikutukset

Väestönsuojelukoulutuksen mahdollistaminen myös muiden tahojen kuin Pelastusopiston toimesta voisi jossain tilanteissa tuoda väestönsuojelukoulutustehtäviä myös hyvinvointialueen ja aluehallinnon pelastusviranomaisille tai muille toimijoille.

72 § Väestönsuojan kunnostamisvelvollisuus muutos- ja korjaustyön yhteydessä

Nykytilan arviointi

Nykyisen lain mukaan rakennuksen rakentamiseen verrattavissa olevan korjaus- ja muutostyön yhteydessä tulee väestönsuoja kunnostaa siten, että se täyttää soveltuvin osin nykyiset tekniset määräykset. Käytännössä soveltaminen lain osalta on vaihdellut ja lakia on tulkittu mm. siten, että kunnostamisvelvollisuus syntyisi vasta sitten, mikäli laajennus- tai saneeraus työ ulottuisi väestönsuojan alueelle. Tämä ei ole ollut lain tarkoitus, vaan tarkoituksena on ollut, että väestönsuojaan kohdistuisi uudistustoimenpiteitä tasapuolisesti muuhun rakennukseen nähden. Nykytilanteessa väestönsuoja jätetään hyvin usein muutos- ja korjaustyön ulkopuolelle.

Muistio 24.3.2021

Väestönsuojat ovat rakenteiltaan erittäin kestäviä, ja käytännössä korjaustarpeet liittyvät väestönsuojien laitteisiin ja varusteisiin. Näiden korjauskustannukset ovat yleensä maltillisella tasolla suhteessa rakennuksen muuhun korjaus- ja huoltokustannuksiin.

Väestönsuojan saneeraamisen/nykyaikaistamisen tason vaatimukset vaihtelevat paljon kuntien viranomaisten kesken. Lakia tulisi tarkentaa myös rakennushankkeeseen ryhtyvien yhdenmukaisen kohtelun vuoksi. Ennakoitavilla, selkeillä toimintamalleilla on myös rakentamisen kustannuksia laskeva vaikutus.

Muutosehdotukset

Laissa tulisi säätää nykyistä selkeämmin, millaisissa tapauksissa väestönsuoja tulee kunnostaa vastaamaan soveltuvilta osiltaan nykymääräyksiä.

89 § Tiedonsaantioikeus⁴⁴

Nykytilan arviointi

Pykälässä säädetään pelastusviranomaisen tiedonsaantioikeuksista. Joidenkin tietoja luovuttavien tahojen osalta on ollut erilaisia tulkintoja pelastusviranomaisten kanssa siitä, millaista tietoa pykälässä tarkoitetaan. Esimerkiksi, tarkoitetaanko tiedoilla keskimääräistä tilastoa vuoden ajalta vai reaaliaikaista tietoa. Olisi tarkoituksenmukaista muotoilla pykälän sisältöä siten, että tietojen luovuttajan oma tulkinta ei voisi jatkossa estää tarpeellisten tietojen saamista.

Muutosehdotukset

Lainsäädäntöä ehdotetaan tarkennettavan siten, että pelastuslaitos voi halutessaan saada tiedot haluamassaan muodossa, esimerkiksi ajantasaiset tiedot toimitiloissa työskentelevien henkilöiden todellisesta määrästä eikä vain tilastollista keskimääräistä työntekijämäärää.

Vaikutukset

Muutoksella vältyttäisiin tulkintaeroilta tiedon pyytäjän ja luovuttajan välillä. Pelastusviranomaisella saisi tarvitsemaansa tietoa ja pystyisi siten hyödyntämään tietoa paremmin suunnitelmassaan. Muutos ei aiheuttaisi lisäkustannuksia.

92 § Varautumistehtävien rekisteri

Nykytilan arviointi

Pykälässä on säädetty oikeus ylläpitää varautumistehtävien rekisteriä. Käytännössä pelastuslaitoksilla on hyvin vaihteleva tilanne kyseisen rekisterin osalta. Keskeisin ongelma on, että rekisteri/tietosisältö ei palvele valtakunnallisia tarpeita. Yhtenäisen rekisterin puute hankaloittaa merkittävästi pelastustoimen ja muiden olennaisten toimijoiden henkilöresurssien valtakunnallisen tilanteen arviointia. Käytännössä erilliset rekisterit eivät myöskään mahdollista esimerkiksi väestönsuojeluvelvollisuutta suorittamaan määrättävien tietojen poimimista keskitetysti kansallisen tason rekisteriajona.

⁴⁴ Lain 89 §, 90 § ja 92 §: iin on esitetty kehittämistarpeita yksittäisten pykälien osalta. Tarkoituksenmukaista olisi kuitenkin käsitellä pelastustoimen tiedonsaantioikeudet, tiedon käsittely ja rekisterinpito yhtenä kokonaisuutena (pelastustoimen tiedonhallinta). Tätä on ehdotettu luvussa 4.3 Ehdotukset uusiksi säännöksiksi.

Muistio 24.3.2021

Muutosehdotukset

Pelastuslain 92 §:ää tulisi muuttaa siten, että pelastustoimen viranomaisilla olisi velvoite ylläpitää varautumistehtävien rekisteriä, muilla voisi olla oikeus pitää siltä osin kuin ne osallistuvat pelastustoimintaan ja väestön siirtämiseen.

Lisäksi sääntelyä tulisi muuttaa siten, että rekisteri muodostaisi valtakunnallisen kokonaisuuden, joka tukisi sisäministeriölle/valtion pelastusviranomaiselle kuuluvien tehtävien toteuttamista sekä väestönsuojeluorganisaation määrittämisessä että pelastustoimen varautumisen kokonaistilannekuvan hahmottamisessa.

Vaikutukset

Mahdollinen valtakunnallinen varautumisrekisteri aiheuttaisi suunnittelu- ja toteutuskustannuksia ja käyttöönoton jälkeen ylläpitokustannuksia. Nämä kustannukset jäisivät todennäköisesti valtion rahoitettavaksi.

4.3 Ehdotukset uusiksi säännöksiksi

Pelastustoimen materiaallinen varautuminen

Nykytilan arviointi

Yhteiskunnan verkostoituminen ja teknistyminen asettaa pelastustoimen palvelutuotannolle sekä materiaaliseen varautumiseen uudenlaisia haasteita. Materiaalin hallinta ja varautuminen ovat erittäin kompleksinen kokonaisuus, joka muodostuu erilaisten prosessien hallinnasta aina materiaalien loppukäyttäjiin saakka. Pelastustoimen materiaallisen varautumisen kokonaisuus vaatisi valtakunnallisen järjestelmän ja sen rakentamiseen tarvitaan kokonaan uusia säännöksiä pelastuslakiin.

Pelastustoimen materiaalien toimitusketjujen häiriöiden sietokyvyn kehittämisessä ja turvaamisessa ei voida enää tehdä selkeää eroa erilaisten turvallisuustilanteiden välillä. Pelastuslain muutoksilla tulisi mahdollistaa se, että pelastustoimen viranomaiset voivat ilman erityistoimintavaltuuksia luoda riittävät paikalliset, alueelliset sekä kansalliset valmiudet materiaaliin varautumiseen.

Pelastustoimen materiaallisen varautumisen taso määritellään alueen pelastustoimen hyväksymässä palvelutasopäätöksessä, joka vastaa alueen paikallisia tarpeita ja onnettomuuksia. Palvelutasopäätöksen tulee kattaa myös valmiuslain vaatimukset. Yhtenäistä alueellista tai kansallista materiaallisen varautumisen tilannekuvaa ei ole saatavilla, selkeää velvoitetasoa ei ole säädetty tai määritetty⁴⁵ muutoin ja käytännöt vaihtelevat merkittävästi eri pelastuslaitosten välillä.

⁴⁵ Esimerkiksi vuoden 2020 aikana henkilösuojaustilanne vaihteli erittäin voimakkaasti pelastuslaitoksittain. Pelastustoimella ei ole erikseen kansallisesti määritettyä pelastustoiminnan tai muun toiminnan kannalta kriittisten materiaalien portfoliota, puhumattakaan näiden systemaattisesta varastoinnista tai saatavuuden varmistamisesta muin keinoin.

Muistio 24.3.2021

Muutosehdotukset

Pelastustoimen materiaallinen varautuminen tulee varmistaa lainsäädännöllä siten, että tehtävät voidaan hoitaa kaikissa turvallisuustilanteissa, niin paikallisella, alueellisella kuin valtakunnallisella tasolla. Kansallisesta valmiudesta muodostuu kyky kansainväliseen avun antamiseen.

Pelastuslaissa voitaisiin säätää pelastustoimelle eritasoisia velvoitteita materiaalien varastointimenettelyille. Lainsäädäntöä kehittämällä voitaisiin turvata palvelutuotannon edellyttämien ulkoisten tuotantotekijöiden saatavuus kaikissa tilanteissa, mukaan lukien toimitusketjujen häiriöt ja ennakoimattomat materiaalien kulutusmuutokset. Kehittäminen ja ylläpito tapahtuisi sisäministeriön ja hyvinvointialueiden yhteistyönä. Varastointivelvoitteet tukisivat myös kansainvälisen avun antamisen ja vastaanottamisen valmiutta.

Sisäministeriön tulisi kyetä ohjaamaan ja valvomaan hyvinvointialueita/pelastuslaitoksia materiaallisen valmiuden kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Varastointivelvoite voisi määräytyä materiaalin kriittisyysluokituksen ja tarpeen mukaan. Pelastustoimen materiaalliseen varautumiseen ja/tai materiaalinhallintaan tarvittaisiin oma tietojärjestelmä, jonka toteuttaminen ja ylläpito tulisi olla sisäministeriön vastuulla. Pelastuslaitoksia tulisi voida velvoittaa käyttämään valtakunnallista tietojärjestelmää.

Pääosa materiaalien varastoinnista olisi hyvinvointialueiden vastuulla. Pelastustoimen järjestämislain mukaisesti joitakin materiaallisen varautumisen kokonaisuuksia voitaisiin koota tiettyjen hyvinvointialueiden vastuulle. Valtio vastaisi sellaisen materiaalin (ml. erityissuorituskykyjen kalusto) hankinnasta ja ylläpidosta, joka ylittää hyvinvointialueiden hankinta- ja varastointivelvoitteen tai joka on muutoin valtakunnallisista lähtökohdista tarpeellista pelastustoimen valmiuden ylläpitämiseksi. Hankinta- ja varastointivelvollisen velvoitteeseen kuuluvat myös logistisen kyvykkyyden suunnittelu sekä henkilöstön osaamisen kehittäminen.

Käytännössä materiaalliseen varautumiseen muodostuisi kolme tasoa:

- valtion vastuulla oleva varastointi tai muut järjestelyt (varmuusvarastointi, virtuaalivarastot),
- hyvinvointialueiden pelastuslaitosten tehtävien kokoamisen kautta syntyvä vakavia häiriötilanteita ja poikkeusoloja varten toteutettava valmiusvarastointi tai muut järjestelyt,
- jokaisen pelastuslaitoksen käyttövarastointi/vast.

Tavoitteena tulisi olla, että pelastustoimen varastojen materiaalit kiertävät ja hävikki voidaan minimoida. Ulkopuolelta esim. sopimusperusteisesti hankittavalle materiaalliselle valmiudelle tulisi voida maksaa korvauksia varastoinnista, jolloin kansalliseen varmuusvarastointiin ei tarvita erillisiä tiloja vaan maksetaan varastointikyvystä.

Pelastuslain osalta riittävä taso voisi olla, että laissa on säädetty materiaallisen varautumisen velvoitteet hyvinvointialueelle (huomioiden koottavat tehtävät) sekä sisäministeriölle, esimerkiksi sanamuodolla ”*materiaallinen varautuminen on järjestetty siten, että toimintaedellytykset on turvattu riittävällä tavalla myös häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa*”. Pykälää voitaisiin tarkentaa sisäministeriön asetuksella, joten pykälän yhteydessä tulisi olla asetuksenantovaltuus.

Asetuksessa pitäisi säätää riittävän tarkat velvoitteet varastoinnin järjestämisestä, esimerkinomaisesti seuraavasti:

Muistio 24.3.2021

Asetuksen tarkoituksena on turvata pelastustoimen palvelutuotannon kannalta kriittisen materiaalin saatavuus.

Varastointivelvoite koskee materiaaleja, joilla varmistetaan pelastustoimen kriittinen palvelutuotanto. Varastointivelvoitteet pelastustoimen materiaaleille ovat 1, 3, 6 ja 12 kuukauden normaaliaikaista kulutusta vastaava määrä.

Pelastustoimen 12 kk varastointivelvoitteeseen kuuluvat A-luokan materiaalit, 6 kk varastointivelvoitteeseen kuuluvat B-luokan materiaalit, 3 kk varastointivelvoitteeseen kuuluu C-luokan materiaalit sekä 1 kk velvoitevarastoon D-luokan materiaalit.

Pelastustoimen toimintayksikön varastointivelvoite koskee vain niitä materiaaleja, joita se käyttää pelastustoimen järjestämislain mukaisten tehtävien toiminnissa.

[Asetuksessa tulisi määrittää eri luokkiin kuuluva materiaaliportfolio]

Laissa ja mahdollisesti asetuksessa tulisi myös tarkemmin määritellä yhteisen tietojärjestelmän velvoitteet ja kustannusten jakaminen. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla, että pelastustoi-
messa käytettävistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä säädettäisiin erikseen lailla ja tarvitta-
essa asetuksella, johon on koottu kaikki rekistereihin ja tietojärjestelmiin liittyvät pykälät (tie-
tovaranto).

Vaikutukset

Materiaalisen varautumisen säännöksillä pyritään parantamaan pelastustoimen varautumista niin valtakunnallisesti kuin alueellisestikin, ml. kyky antaa kansainvälistä apua. Materiaaliseen varautumiseen liittyvät velvoitteet tulisivat aiheuttamaan lisäkustannuksia pelastustoillemme niin alue kuin valtakunnan tasolla. Materiaalisen varautumisen tila on tällä hetkellä pelastuslaitoksissa suhteellisen heikko. Yhteisillä hankinnoilla ja yhdenmukaisemmalla materiaalilla olisi saatavissa myös kustannussäästöjä keskittämisen ja digitalisoinnin avulla. Covid-19-viruksen aiheuttamien poikkeusolojen aikana nähtiin, että hankintojen tekeminen kriisin keskellä on paitsi hankalaa, myös erittäin kallista.

Pelastustoimen materiaalisen varautumisen kehittämisellä pyritään yhtenäistämään pelastustoimessa käytettävän materiaalin yhteensopivuutta sekä kehittämään materiaalista tilannekuvaa osana pelastustoimen suorituskykyä. Materiaalinen varautuminen mahdollistaa kapasiteettien kehittämisen ja kasvattamisen sekä erilaisten varastointipalvelujen ratkaisujen hyödyntämisen. Materiaalinen yhteensopivuus mahdollistaa ja antaa paremmat mahdollisuudet pelastustoimen jatkuvuudenhallinnan ja huoltovarmuuden kehittämiseksi.

Materiaalisen varautumisen tiedon digitalisoimisella voidaan optimoida ja kohdentaa materiaaliset tarpeet entistä paremmin tietojohdamisen ja tiedolla johtamisen avulla, tällöin materiaalihävikkiä voidaan vähentää ja kustannustehokkuutta parantaa. Automatisoitujen prosessien tehtävänä on vähentää ihmisen tekemää poikkeushallintaa sekä lisätä sovellusteknologian käyttöä pelastustoimen materiaalissa varautumisessa.

Pelastustoimen materiaalisen varautumisesta tulee yhtenäisempi, jolloin pelastustoimi kykenee vastaamaan paremmin palvelutarpeisiin myös laaja-alaisissa häiriötilanteissa. Uudenlaisen materiaalisen varautumisen järjestelmän rakentaminen vaatii alussa henkilötyövuosia sekä erialaisia ohjelmistoja. Materiaalisen varautumisen kehittämisellä vähennetään toimitusketjujen häiriöiden vaikutusta palvelutuotannon ylläpitämiseen.

Muistio 24.3.2021

Hyvinvointialueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävät; kuntien valmiussuunnittelun tukeminen

Nykytilan arviointi

Pelastuslain 27 §:n mukaisista hyvinvointialueen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävistä on poistettu pykälässä aiemmin ollut 3. momentin 2 kohta, jonka mukaan pelastuslaitos *”tukee pelastustoimen alueeseen kuuluvan kunnan valmiussuunnittelua, jos siitä on kunnan kanssa sovittu.”*

Pelastustoimen strategiassa yhtenä tavoitteena on, että pelastustoimi on siviilivalmiuden vahva yhteensovittaja ja luotettu yhteistyökumppani. Lähtökohtaisesti vastuu kuntien varautumistehtävistä kuuluu kunnalle itselleen. Monilla alueilla pelastuslaitokset tukevat kuntia valmiussuunnittelun lisäksi riskiarviotyössä ja esimerkiksi häiriötilanteiden hallinnassa. Samoin alueellisten valmiustoimikuntien ja -foorumien fasilitointi ja käytännön toimenpiteet ovat monin paikoin pelastuslaitosten tehtävänä. Yleisesti pelastuslain tulisi sitä uudistettaessa jatkossakin mahdollistaa yhteiskunnan turvallisuutta ja häiriönsietokykyä edistävää yhteistoimintaa ja tätä tarkoittavien toimintatapojen kehittäminen. Tämä ei tarkoita sitä, että pelastustoimelle siirrettäisiin muille toimijoille kuuluvia tehtäviä.

Käytännössä pelastuslaitokset ovat tukeneet kuntien valmiussuunnittelua keskenään suhteellisen paljon toisistaan poikkeavin voimavaroin ja toimintatavoin. Esiselvityshankkeen 3. jaoston pyytämässä lausunnoissa nousi esille halu ja tarve kuntien tukemisen mahdollistamiselle myös jatkossa. Kuntien valmiussuunnittelun tukemisen tehtävä nähdään pelastuslaitoksissa tärkeänä, myös pelastustoimen järjestämistä vastuun siirtyessä hyvinvointialueelle. Kuntien tuen tarve on ollut vaihteleva. Pelastuslaitosten näkemysten mukaan annettava tuki on tapa kehittää ja vahvistaa pelastustoimen roolia laaja-alaisena turvallisuustoimijana. Osalla pelastuslaitoksista on mahdollisuus tarjota myös muita tueksi tarkoitettuja palveluita valmiussuunnittelun tukemisen lisäksi.

Hyvinvointialueiden ja kuntien välisestä neuvottelusta säädetään ehdotetussa laissa hyvinvointialueesta (14 §). Pykälän perusteella hyvinvointialueilla ja niiden alueiden kunnilla olisi laintasoisesti säädetty velvoite sopia keskenään yhteistyöstä niille säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Yhteistyö voisi koskea esimerkiksi kuntien valmiussuunnittelua. Hyvinvointialueesta annetun lain 8 §:n mukaan hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Koska valmiussuunnittelu on valmiuslain (1552/2011) 12 §:ssä säädetty kunnan tehtäväksi, voitaisiin neuvottelussa sopia yhteistyöstä valmiussuunnittelussa, mutta ei kuitenkaan kunnan valmiussuunnittelun siirtämisestä kokonaan hyvinvointialueen tehtäväksi.

Muutosehdotukset

Pelastuslakia uudistettaessa olisi tarkoituksenmukaista huolehtia, että pelastuslaitoksilla olisi edelleen mahdollisuus tarjota yhteistoimintatahoille asiantuntijatukea ja -apua niiden vastuulla säilyvään valmiussuunnitteluun. Vaihtoehtoisesti myös muita varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan asiantuntijatukea ja -apua merkitseviä palveluita voitaisiin tarjota mahdollisesti kuntien lisäksi myös muille toimijoille. Pelastustoimen kehittyvään rooliin siviilivalmiuden yhteensovittajana sopisi esimerkiksi seuraava laissa säädettävä tehtävä, joka osaltaan merkitsisi pelastustoimen roolia kuntien ja mahdollisesti muiden toimijoiden keskinäisessä koordinaatiossa: *”Pelastusviranomaisten tehtävänä on osaltaan tukea [julkisen hallinnon toimijoita tms.] häiriötilanteiden ja poikkeusolojen riskien arvioinnissa, valmiusharjoitustoiminnassa, valmiussuunnittelussa ja häiriötilanteiden hallinnassa siten, kuin siitä pelastustoimen*

Muistio 24.3.2021

viranomaisten ja em. muiden kesken sovitaan". Tämä edistäisi ensin mainittua selvemmin pelastustoimen yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja mahdollistaisi pelastustoimen osaamisen ja resurssien tehokkaan hyödyntämisen myös muuhun kuin onnettomuuksien ehkäisyyn ja pelastustoimintaan.

Vaikutukset

Pelastustoimella säilyisi mahdollisuus tukea kuntien valmiussuunnittelua ja tukemistehtävä voisi laajentua entistä enemmän myös häiriötilanteiden hallintaan. Tukea voitaisiin antaa myös muille julkisen hallinnon toimijoille.

Muutos voisi lisätä pelastuslaitosten ja kuntien välistä yhteistyötä ainakin joillakin pelastustoimen alueilla ja parantaa kuntien ja yhteiskunnan kriisivalmiutta. Samalla yhteistyö pelastustoimintaan ym. liittyen paranisi.

Pelastustoimen tiedonhallinta

Nykytilan arviointi

Nykyiset pelastustoimen rekisterit eivät kata kaikkea pelastustoimessa tarvittavaa ja kertyvää tietoa. Lainsäädäntö ei mahdollista tällä hetkellä vaatimusten mukaista rekisterien ylläpitoa. Vain toimenpiderekisterin osalta ohjataan kansallisen järjestelmän käyttöön ja sekin vain välikäisesti. Esimerkiksi varautumistehtävien rekisterit ovat pääasiassa pelastuslaitoskohtaisia Excel-taulukoita, ja ovat siten huonosti ylläpidettävissä, vertailtavissa tai yhteensovittavissa. Valtakunnallista tilannetietoa on mahdotonta koota.

Yksi keskeinen ongelma on pelastustoiminnan suunnitteluun ja pelastuslaitoksen valmiuden suunnitteluun ja ylläpitoon liittyvät rekisterinpidolliset haasteet. Pelastusviranomaisella on pelastuslain 89 §:n mukaisesti tiedonsaantioikeus eri lähteistä pelastustoiminnan suunnittelua varten. Pelastusviranomaisella ei kuitenkaan ole oikeutta tallentaa asianomaisia tietoja suunnittelutehtävää ja pelastustoimintaan varautumista (valmiuden ylläpito) varten.

Kaiken kaikkiaan tiedonhallinta ja rekisterien muodostaminen ja ylläpito eivät vastaa nykyajan vaatimuksia.

Muutosehdotukset

Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että pelastustoimessa mahdollistettaisiin valtakunnalliset rekisterit ja tietojärjestelmät ja niiden muutokset joustavasti siten, kun nähdään tarpeelliseksi (muutoin kuin lakia avaamalla). Pelastustoimen rekisterit tulisi käsitellä kokonaisuutena, jolloin pelastustoimen tiedonhallinta voisi olla kokonaan oma lainsäädäntönsä. Lainsäädäntö on esimerkiksi poliisin ja rajavartiolaitoksen osalta jaettu siten, että henkilötietojen käsittely on eriytetty kokonaan omaksi laiksi. Näiden lakien sisältö mahdollistaa joustavasti tarvittavien rekisterien ylläpidon, ilman, että jokainen rekisteri on kirjoitettava säädökseen. Pelastustoimen osalta pelastuslaista voitaisiin siirtää omaan lakiin koko pelastustoimen tiedonhallinta -kokonaisuus.

Toisaalta terveydenhuoltolaissa on esimerkki siitä, miten tietyn järjestelmän käyttämisestä on velvoitettu valtakunnallisesti: *Ensihoitopalvelun tehtävät välitetään ja käsitellään kansallisilla korkean varautumisen viestintä- ja tietojärjestelmillä. Ensihoitopalvelun toimijoiden on käytettävä kyseisiä järjestelmiä, mukaan lukien kansallista sähköistä ensihoitokertomusta.* (HE 311/2018 39§) Tämä vaihtoehto voisi tulla kyseeseen esimerkiksi materiaalin- ja kalustonhallintajärjestelmän osalta.

Muistio 24.3.2021

Rekisterinpitämisen hallinta tulisi keskittää yhteen paikkaan (SM peo).

Vaikutukset

Pelastustoimen järjestelmän tiedolla johtaminen mahdollistuisi huomattavasti nykyisestä.

Väestönsuojarekisteri/-tietokanta ja/tai riittävät tiedonsaantioikeudet

Nykytilan arviointi

Valtakunnallista järjestelmää, josta nähtäisiin edes väestönsuojien määrä ja paikkaluku ei ole olemassa. Tiedot tulisi löytyä kuntien rakennusvalvonnoista, mutta edes pelastuslaitoskohtaista alueellista ja ajantasaista yhteenvedoa ei kaikilta alueilta löydy.

Muutosehdotukset

Rakennusvalvontojen kiinteistörekistereistä tulisi saada koottua valtakunnallinen väestönsuojien rekisteri siten, että ajantasaiset väestönsuojien tiedot olisivat pelastusviranomaisen saatavissa ja käytettävissä helposti suojatilanteen, suojien sijainnin ja muiden suojatietojen selvittämiseksi sekä suojautumisen johtamiseen ja pelastustoimintaan suojautumistilanteessa.

Rekisterin omistajuus, ylläpito ja tietojen syöttäminen tulisi suunnitella, velvoittaa ja ohjeistaa siten, että valtionhallinnossa olisi omistajuus, mutta tiedot täytettäisiin alueilla automaattisesti uusien rakennushankkeiden yhteydessä. Olemassa olevat tiedot tulisi myös saada syötettyä jonkin tahon toimesta. Tätä tehtävää ei välttämättä olisi järkevää säätää pelastusviranomaisille ja siksi on mietittävä, onko pelastuslaki oikea paikka asian säätämiseksi. Pelastusviranomaisille tulisi säätää vähintään tiedonsaantioikeus tarvittaviin tietoihin. Joka tapauksessa pelastusviranomaiset alueella ja sisäministeriössä tarvitsisivat tällaista tietokantaa suunnittelussa ja päätöksenteon tukena.

Rekisteri/tietokanta tulisi käsitellä osana pelastustoimen tiedonhallintaratkaisua.

Vaikutukset

Asian kuntoon saattaminen vaatisi valtakunnallisen ohjelmiston, jonka kehittäminen ja ylläpitäminen aiheuttaisivat kustannuksia. Käyttöönotto vaatisi koulutusta rakennusvalvonnoissa ja pelastustoimessa työskenteleville henkilöille. Ylläpidon ja sisällön tuottamisen velvoitteet voisivat koskea myös muita kuin pelastusviranomaisia.

Muistio 24.3.2021

5 MUITA HUOMIOITA PELASTUSLAIN NYKYTILASTA

14 § Omatoiminen varautuminen

Nykytilan arviointi

Jaoston esittämän kuulemispyynnön vastauksissa ehdotettiin häiriötilanne-termin voimakkaampaa esiin nostamista pelastuslaissa. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön (SPEK) esittämän näkemyksen mukaan: *"Pelastustoimen lainsäädännön historiallisessa kehityksessä nykyisen pelastuslain 14 §:n mukainen omatoiminen varautuminen ja 15 §:ssä tarkoitettu pelastussuunnitelma ovat muuttuneet varautumispainotuksista ("omakohtainen suojele", "talossuojaus" jne.) lähemmäs onnettomuuksien ehkäisyä. Muutos on monessa mielessä ollut järkevä ja tarkoituksenmukainen, mutta joiltain osin pelastuslaissa varautumistyön painopisteet ovat jääneet vähälle huomiolle tai nykyisiä säännöksiä ei osata tulkita oikein. Pykälän 1 momentin kohtaan 2 ehdotetaan lisättäväksi häiriötilanne -käsite."*

Jaoston näkemyksen mukaan nykyinen pykälä kattaa jo kaikki turvallisuustilanteet ja siten myös erilaisista häiriötilanteista aiheutuvat vaaratilanteet. Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen korostaminen olisi siten ennemminkin viestinnällinen asia.

15 § Pelastussuunnitelma

Nykytilan arviointi

Jaoston esittämän kuulemispyynnön vastauksissa ehdotettiin häiriötilanne-termin voimakkaampaa esiin nostamista pelastuslaissa. SPEK:n esittämän näkemyksen mukaan *"väestön osalta varautumis- ja väestönsuojelutyön keskeinen työkalu on pelastussuunnittelu. Alkuperäinen pelastussuunnittelu ("suojelusuunnitelma") oli vahvasti kytköksissä varautumiseen ja väestönsuojeluun. Pelastuslain 15 §:stä varautuminen häiriötilanteisiin ja väestönsuojaus eivät ilmene kovin selkeästi. Yhteys syntyy lähinnä valtioneuvoston asetuksen (407/2011) 2 §:n 1 momentista: "Pelastussuunnitelmassa on selvítettävä myös, miten pelastuslain 14 §:n mukainen omatoiminen varautuminen toteutetaan poikkeusoloissa." Kuten edeltä käy ilmi, 14 §:ssä ei mainita selvästi häiriötilanteisiin varautumista tai poikkeusoloja. Pelastussuunnittelu -pykälään voisi harkita häiriötilanne-sanan lisäämistä."*

Jaoston näkemyksen mukaan nykyinen pykälä kattaa jo kaikki turvallisuustilanteet. Häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen korostaminen olisi siten ennemminkin viestinnällinen asia.

84 § Valmiuden tarkastaminen

Nykytilan arviointi

Pykälässä 84 § säädetään pelastusviranomaisen mahdollisuudesta tehdä tarkastuksia suuronnettomuuksien ja poikkeusolojen varautumisjärjestelyjen valvomiseksi.

Pykälän suomia valtuuksia ei ole käytetty merkittävässä määrin ja pelastuslaitosten välillä on eroja. Joissakin pelastuslaitoksissa mahdollisuutta on joskus käytetty, joissakin ei ole käytetty koskaan. Pykälä antaisi mahdollisuuden myös aluehallinnon ja valtiohallinnon pelastusviranomaisille tehdä tarkastuksia, joskaan tätä mahdollisuutta ei ole tietävästi juurikaan käytetty.

Muistio 24.3.2021

Pykälän sisällön tarkentamista tulisi harkita, jotta sitä osattaisiin hyödyntää paremmin. Toisaalta kyseisen valvontatoimen osalta ei ole säädetty velvollisuutta valvonnan ennakkosuunnitteluun ja perusteiden kirjaamiseen, toisin kun muiden valvontatoimien osalta pykälissä 78 § ja 79 § säädetään.

Käytännössä toimivaltuuden osalta on jäänyt epäselväksi, miten sitä tulisi käyttää ja kenen toimesta. Pykälän sijoittamisella eri lukuun voisi olla mahdollista saada tämäkin toimivaltuus paremmin tiedoksi ja siten käyttöön nykyistä aktiivisemmin. Erikseen tulisi arvioida, tulisiko tarkastusoikeuden yhteyteen säätää toimivalta antaa määräyksiä, mikäli havaitaan puutteita tai korjattavaa.

6 ESITETTYJEN EHDOTUSTEN TAVOITTEET

Esitettyjen muutosten keskeisimpänä tavoitteena on parantaa yhteiskunnan ja pelastustoimen kriisinkestävyttä ja varautumista sekä selkeyttää joitakin lain kohtia siten, että velvollisuudet ja vastuut käyvät mahdollisimman yksiselitteisesti ilmi.

Väestönsuojelun ja varautumisen kokonaisuuteen on esitetty useita muutoksia. Esitettyjen uudistusten tavoitteena on korostaa häiriötilanteisiin ja myös muihin, kuin sotilaallisen uhan aiheuttamiin poikkeusoloihin varautumista. Väestönsuojelun rinnalle haluttaisiin nostaa aiempaa voimakkaammin varautuminen. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää ja tarkentaa väestönsuojelua koskevaa säädäntöä. Lainsäädännöstä tulisi käydä selkeästi ilmi, miten väestönsuojelu on organisoitu valtakunnallisesti ja mitkä ovat eri toimijoiden vastuut ja velvollisuudet. Väestönsuojelun tulisi olla kansallinen kokonaisuus, jonka suunnittelu ja toteutus ei saisi olla liian tulkinnanvarainen. Tavoitteena on saada yhdenmukaistettua varautumisen ja väestönsuojelun käytäntöjä pelastustoimessa.

Varautumistehtävien rekisterimuutoksilla, pykälässä 92 § tavoitellaan mahdollisuutta valtakunnalliseen rekisteriin, jolloin valtakunnan tasolla saataisiin paremmin tilannekuvaa poikkeusoloihin käytettävissä olevista voimavaroista. Valtionhallinnon tason suunnittelussa tarvitaan nykyistä tarkempi tilannekuva alueellisista resursseista ja suorituskyvyistä. Uutena ehdotuksena on esitetty koko pelastustoimen tiedonhallintakokonaisuuden selkeyttämistä ja mahdollista omaa lainsäädäntöä tämän varmistamiseksi. Tiedonhallinnan, rekistereiden ja tiedonsaantioikeuksien kehittämällä tavoitellaan tilannetta, jossa tietoa kyetään käyttämään taroituksenmukaisesti, turvallisesti ja joustavasti koko toimialan tarpeisiin vastaten.

Pelastusviranomaisen toimivaltaan kohdistuvilla muutoksilla (pykälät 1, 2, 2a, 32 ja 36) tavoitellaan aiempaa selkeämpää vastuunjakoja myös muissa kuin pelastustoiminnan yhteydessä havaituissa vaaratilanteissa, joista aiheutuu vaaraa ihmisten hengelle ja terveydelle. Muutoksilla on tarkoitus päästä eroon tilanteista, joissa joudutaan miettimään, kenellä on oikeus määrätä toimenpiteistä, joilla voidaan pelastaa ihmishenkiä. Kysymys on lähinnä tilanteista, joissa ei voida katsoa pelastustoiminnan alkaneen, esimerkkinä valmiusevakuoinnin toteutus tai tykkylumen aiheuttama pitkäkestoinen sähkökatko.

Väestönsuojien osalta esitetyillä muutoksilla tavoitellaan valtakunnallisesti yhdenmukaisia käytäntöjä tällä hetkellä tulkinnanvaraisiin tai epäselviin säädöksiin. Yhdenmukaisia toimintatapoja pyritään saamaan muun muassa väestönsuojien rakentamisvelvollisuuteen, ylläpitoon, muutostyön yhteydessä velvoitettaviin vanhojen suojien kunnostuksiin sekä väestönsuojan purkamisperusteisiin. Pidemmällä aikavälillä väestönsuojien neliöt pyritään saamaan paremmin hyötykäyttöön normaaliaikana ja toisaalta varmistamaan väestönsuojien nykyistä parempi käyttökunto väestönsuojelutilanteissa.

Muistio 24.3.2021

Tilannekuvan sääntelyllä tavoitellaan nykyistä parempaa tilannetietoisuutta aina hyvinvointi-alueen pelastustoimesta valtion keskushallintoon asti. Ajantasainen ja yhdenmukainen tilannekuva parantaa johtamisen ja päätöksenteon edellytyksiä merkittävästi. Lisäksi ajantasainen ja oikea tilannekuva on edellytys häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa tapahtuvalle valtakunnalliselle johtamiselle ja koordinaatiolle muiden hallinnonalojen kanssa.

Materiaalisen varautumisen säännöksillä pyritään parantamaan pelastustoimen varautumista niin valtakunnallisesti kuin alueellisestikin, ml. kyky antaa kansainvälistä apua. Pelastustoimen materiaalisen varautumisen kehittämisellä pyritään yhtenäistämään pelastustoimessa käytettävän materiaalin yhteensopivuutta sekä kehittämään materiaalista tilannekuvaa osana pelastustoimen suorituskkyä. Materiaalinen varautuminen mahdollistaa kapasiteettien kehittämisen ja kasvattamisen sekä erilaisten varastointipalveluratkaisujen hyödyntämisen. Materiaalinen yhteensopivuus antaa paremmat mahdollisuudet pelastustoimen jatkuvuudenhallinnan ja huoltovarmuuden kehittämiseksi. Pelastustoimen materiaalisesta varautumisesta tulee yhtenäisempi, jolloin pelastustoimi kykenee vastaamaan paremmin palvelutarpeisiin. Materiaalisen varautumisen kehittämisellä vähennetään toimitusketjujen häiriöiden vaikutusta palvelutuotannon ylläpitämiseen. Yhteisillä hankinnoilla ja yhdenmukaisemmalla materiaalilla olisi saatavissa myös kustannussäästöjä keskittämisen ja digitalisaation avulla.

Muistio 24.3.2021

7 ESITETTYJEN EHDOTUSTEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Tässä luvussa on arvioitu alustavasti edellä mainittujen esitysten mahdollisia vaikutuksia.

Taloudelliset vaikutukset

Jaoston esittämien muutoksien taloudelliset vaikutukset ovat pääosin vähäisiä.

12 §:ssä ehdotettu lisäys riittävästä osaamistasosta väestönsuojan laitteiden tarkastuksen/ huollon suorittamiseen lisännee hieman kyseisiä huoltoja tekevien toimijoiden kuluja. Toisaalta tällä pystytään paremmin varmistamaan saadun palvelun laatu ja yhdenmukaisuus.

64 §:ssä ehdotettujen varautumistoimenpiteiden kirjaaminen lakiin ja erityisesti mahdolliset materiaalliseen varautumiseen liittyvät velvoitteet tulisivat aiheuttamaan lisäkuluja pelastustoimelle. Materiaalisen varautumisen tila on tällä hetkellä pelastuslaitoksissa heikko ja siten uusi velvoite aiheuttaisi uusia kustannuksia. Toisaalta jo valmiuslain 12 §:n mukainen velvoite toiminnan varmistamiseksi myös poikkeusoloissa tulisi pitää sisällään myös materiaallinen varautuminen, joten tällä uudistuksella saataisiin pelastustoimen varautuminen vastaamaan paremmin jo olemassa olevia vaatimuksia. Yhteisillä hankinnoilla ja yhdenmukaisemmalla kalustolla olisi saatavissa myös kustannussäästöjä. Covid-19-viruksen aiheuttamien poikkeusolojen aikana nähtiin, että hankintojen tekeminen poikkeusolojen aikana on paitsi hankalaa, myös erittäin kallista.

Pykälässä 65 § ehdotettu huoltovarmuuskriittisten yritysten henkilöstön lisääminen varautumis- ja koulutusvelvollisuuden piiriin lisäisi jonkun verran väestönsuojelukoulutuksen kustannuksia, sillä pelastuslain 70 § mukaisesti *Väestönsuojelukoulutukseen määräyksestä osallistuvat saavat Pelastusopistolta ilmaisen majoituksen sekä matkakustannusten korvausta valtion virkamiesten matkakustannusten korvaamista koskevien virkaehtosopimusmääräysten mukaisesti. Muille kuin julkisyhteisöjen palveluksessa oleville koulutettaville voidaan tarvittaessa maksaa valtion virkaehtosopimuksen mukaisen päivärahan sijasta koulutusajalta reservin kertausharjoituksiin kutsutun asevelvollisen reserviläispalkkaa vastaavaa korvausta ja päivärahaa.* Väestönsuojelun koulutusjärjestelmän käyttöönotto isommassa mittakaavassa edellyttää siihen erikseen myönnettävää määrärahaa. Kustannukset jäänevät vuositasolla kuitenkin hyvin maltillisiksi.

92 §:ssä tehty muutosehdotus valtakunnallisesta rekisteristä aiheuttaa kustannuksia rekisterin suunnitteluun, käyttöönottoon ja ylläpitoon liittyen. Suunnittelun ja käyttöönoton rahoitus tarvitsisi erillisen hankerahoituksen ja ylläpidosta aiheutuisi valtionhallinnolle vuosittainen kustannus, jonka arvioidaan kuitenkin olevan kohtalaisen vähäinen. Hyödyt kyseisestä rekisteristä olisivat kuitenkin merkittävät valtakunnallisen varautumisen tilannekuvan koostamisessa ja poikkeusoloihin varautumisessa.

Pelastustoimen materiaallisen varautumisen parantamiseen tähtäävä uusi säännös tulisi aiheuttamaan lisäkustannuksia niin pelastuslaitoksissa kuin valtionhallinnossa. Järjestelmän rakentaminen ja ylläpito aiheuttaisivat kustannuksia. Toisaalta yhteisillä ja yhdenmukaisemmilla materiaalihankinnoilla sekä digitalisaation paremmalla hyödyntämisellä olisi saatavissa myös kustannussäästöjä.

Mahdollinen uusi pykälä, koskien pelastustoimen tilannekuvaa voisi aiheuttaa jonkin verran kustannusten nousua pelastuslaitoksissa. Toisaalta suuressa osassa pelastuslaitoksia on jo käytössä tilannekeskuksia, jotka ylläpitävät tilannekuvaa, joten tilat ja henkilöstö tilannekuvan yllä-

Muistio 24.3.2021

lähpitoon on jo monelta osin olemassa. Uudella säädöksellä saataisiin yhdenmukaistettua pelastustoimen omaa ja sen muusta yhteiskunnan toiminnasta /ulkoisesta toimintaympäristöstä keräämää tilannekuvaa aluetasolla ja sitä kautta valtakunnallisesti.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetuilla muutoksilla parannettaisiin pelastustoimen valmiutta ja varautumista suuronnettomuuksiin, häiriötilanteisiin sekä poikkeusoloihin. Muutokset selkeyttäisivät varautumiseen ja tilannekuvan ylläpitoon liittyviä vastuita sekä parantaisivat pelastustoimen toimintaedellytyksiä haastavissa tilanteissa. Ehdotetut muutokset voisivat lisätä hallinnollisia tehtäviä jonkin verran.

Esitetyillä muutoksilla pelastustoiminnanjohtajan määräysvalta laajentuisi suojaväistön toteuttamiseksi kaikille pelastusviranomaisille. Samalla toimivalta laajenisi tulipalon ja muun onnettomuuden tai niiden välittömän uhan vuoksi tehtävästä suojaväistöstä myös muuhun vaaraan. Muutos ratkaisisi esimerkiksi ”harmaan vaiheen” aikana toteutettavien valmiusevakuointien toimivaltaongelman. Arvion mukaan suojaväistöä tultaisiin käyttämään muun vaaran osalta harvoin, mutta käytettävät tilanteet voisivat olla ihmisten suojaamisen kannalta hyvin merkittäviä.

67 §:ssä esitetyn väestönsuojelukoulutuksen mahdollistaminen myös muiden kuin pelastusopiston toimesta voisi jossain tilanteissa tuoda väestönsuojelukoulutustehtäviä myös alueen ja aluehallinnon pelastusviranomaisille.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitetyillä muutoksilla parannettaisiin kriisinkestävyyttä sekä varautumista yhä monimuotoisimpiin uhkiin ja riskeihin. Muutosten myötä pelastusviranomaisen toimivalta laajenisi myös muissa kuin perinteisissä onnettomuustilanteissa. Pelastustoimen rooli kasvaisi myös muissa kuin onnettomuuskeskeisissä, yhteiskuntaan haitallisesti vaikuttavissa tilanteissa.

Suojaväistön toteuttamisoikeuden laajentamisella olisi vaikutuksia ihmisten perustuslaillisiin oikeuksiin sillä ihmisiä voitaisiin määrätä siirtymään aiempaa monimuotoisemmissa tilanteissa. Perusteet suojaväistölle on kuitenkin aina oltava lain mukaisia. Toisaalta ehdotuksen mukaisella toimivallan laajentamisella voitaisiin paremmin turvata ihmisten oikeutta elämään.

Varmistamalla aiempaa paremmin pelastustoimen toimintaedellytykset kaikissa tilanteissa, parannetaan samalla myös väestön mahdollisuuksia saada pelastustoimen palveluita ja apua silloin kuin niitä tarvitsee. Pelastustoimen paremmat toimintamahdollisuudet parantavat koko yhteiskunnan turvallisuutta ja lisäävät turvallisuuden tunnetta.