



Regeringsråd Ilpo Helismaa

Förstudie till en reform av räddningslagen – sektion 4: Lagens struktur och gemensamma bestämmelser

Tillsättande

Inrikesministeriet tillsatte den 30 december 2019 en förstudie till en reform av räddningslagen för mandattiden 1 januari 2020–31 mars 2020. Mandattiden förlängdes senare så att den löper ut den 31 december 2021.

Mål

Målet med projektet är att göra en övergripande utredning och bedömning av synpunkterna om behoven av att ändra lagstiftningen om räddningsväsendet särskilt i fråga om projektet för utveckling av räddningsväsendet, inrättandet av ett räddningsväsende på landskapsnivå samt den justering av lagens struktur som tidigare ändringar förutsätter.

Målet med projektet är vidare att genom att samla information och synpunkter skapa förutsättningar för att förnya lagstiftningen om räddningsväsendet inom ett särskilt tillsatt lagstiftningsprojekt.

Uppgift

Projektet ska producera en bedömning av nuläget och funktionen vad gäller den gällande räddningslagens innehåll och struktur, behoven av att utveckla lagstiftningen och eventuella nya regleringsbehov för räddningsväsendet samt att utarbeta motiverade förslag gällande ändringsbehoven och bedöma deras konsekvenser.

Projektet anpassas i fråga om tidtabell och innehåll med beredningen av inrättandet av ett räddningsväsende på landskapsnivå.

Syftet med projektet är inte att bereda förslag till paragrafer, utan dessa bereds inom ett lagstiftningsprojekt som tillsätts separat.

Organiseringen av projektet

För projektet utnämndes en uppföljningsgrupp, fyra beredningssektioner och en projektgrupp bestående av beredningssektionernas ordförande.

Projektets beredningssektioner:

1. Räddningsverksamhet
2. Förebyggande av olyckor samt tillsyn
3. Beredskap för undantagsförhållanden samt befolkningsskydd (10 och 11 kap. i räddningslagen)



Regeringsråd Ilpo Helismaa

4. Lagens struktur och gemensamma bestämmelser

Varje sektion hade i uppgift att bedöma lagstiftningens nuläge och funktion, tillämpningspraxis och behovet av ny reglering samt att utarbeta förslag till revidering av lagstiftningen och eventuella andra åtgärder.

Sektionernas förslag ska innehålla en bedömning av nuläget, en bedömning av genomförandealternativ, målet för ändringsförslaget, ett motiverat förslag till innehåll samt en bedömning av förslagets konsekvenser.

Uppgifterna för sektionen Lagens struktur och gemensamma bestämmelser

Sektionen Lagens struktur och gemensamma bestämmelser hade i uppgift att utvärdera och behandla räddningslagens struktur, tydlighet, läsbarhet och funktion med beaktande av de tidigare ändringar som gjorts i räddningslagen, lagstiftningen om inrättandet av ett räddningsväsende på landskapsnivå samt de ändringsförslag som görs i denna förstudie.

Sektionen hade vidare i uppgift att utvärdera och behandla de bestämmelser som gäller räddningsväsendets servicenivå, uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna, rätten att få uppgifter, register, sökande av ändring, ersättningar, definitioner, internationell räddningsverksamhet, tillgången på släckningsvatten samt övriga bestämmelser som inte direkt hör till de övriga sektionernas uppgifter.

Organisationen för sektionen Lagens struktur och gemensamma bestämmelser

Ordförande

Ilpo Helismaa, regeringsråd, inrikesministeriets räddningsavdelning

Medlemmar

- Tanja Ulvinen, specialsakkunnig, inrikesministeriets räddningsavdelning
- Jussi Korhonen, beredskapsdirektör, inrikesministeriets räddningsavdelning
- Pekka Tiainen, specialsakkunnig, inrikesministeriets räddningsavdelning
- Pertti Normia, gränsbevakningsöverinspektör, Gränsbevakningsväsendet
- Pasi Rynnänen, direktör, Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- Seppo Lokka, räddningsdirektör, Södra Savolax räddningsverk
- Antti Salonen, jurist, Kommunförbundet (fr.o.m. 5.5.2020)

Verksamheten inom sektionen Lagens struktur och gemensamma bestämmelser

Möten

Vid sektionens möte den 27 februari 2020 behandlades sektionens uppdrag och arbetsplan. Vid mötet kom man överens om att varje medlem i sektionen för sin egen del tillsammans med sin bakgrundsgrupp kartlägger de ändringsbehov som förutsätter ändring av räddningslagen, som inte hör till de övriga sektionernas uppgifter. Redogörelserna ska innehålla en bedömning av nuläget, problem eller brister gällande tillämpningen samt ett förslag om ändringsbehov.



Regeringsråd Ilpo Helismaa

Vid sektionens möte den 26 mars 2021 konstaterades att Gränsbevakningsväsendet föreslagit ändringar till bestämmelserna om bekämpning av miljöskador. Det konstaterades att sektion 4 enligt den ursprungliga arbetsplanen skulle samla och sammanjämka ändringsbehoven gällande bland annat sökande av ändring, register och rätt att få uppgifter. Detta visade sig vara oändamålsenligt, eftersom dessa behov i praktiken framgår först av de övriga sektionernas förslag, som man fick tillgång till först i slutskedet av projektet. Det är motiverat att behandla dessa frågor i det egentliga lagstiftningsprojektet, som också det bereds i samarbete med övriga aktörer. Dessutom behandlades en del av de frågor som ursprungligen planerades höra till sektionen, såsom behörighet, internationell verksamhet, släckningsvatten och befolkningsskydd i de övriga sektionernas arbete. Vid mötet kom man överens om att komplettera konsekvensbedömningarna.

Kartläggning av ändringbehov

Sektionens medlemmar har föreslagit följande utvecklingsbehov i räddningslagen:

2 a §. Definitioner. kemikalieolycka varje händelse eller serie av händelser med samma ursprung som orsakas av ett fartyg på ett havsområde, som medför eller kan medföra utsläpp av ett annat skadligt ämne än olja, som äventyrar eller kan äventyra den marina miljöns eller kustens tillstånd eller därmed sammanhängande intressen och som kräver brådskande åtgärder. Enligt motiveringen till bestämmelsen definieras fartygskemikalieolycka i stora drag på samma sätt som föroreningsolycka i artikel 2.9 i Helsingforskonventionen och föroreningsolycka i artikel 2.1 i OPRC-HNS-protokollet.

Bedömning av nuläget: Regleringen är inte enhetligt vad gäller fartygsolja och fartygskemikalier. Enligt 5 punkten i samma moment avses med *fartygsoljeskada* varje händelse eller serie av händelser med samma ursprung som orsakas av ett fartyg, som medför eller kan medföra oljeutsläpp, som äventyrar eller kan äventyra vattendrags eller den marina miljöns eller kustens tillstånd eller därmed sammanhängande intressen och som kräver brådskande åtgärder. Enligt motiveringen till bestämmelsen motsvarar definitionen i huvudsak definitionen av föroreningsolycka i artikel 2.9 i Helsingforskonventionen och av oljeskada i artikel 2.2 i OPRC-konventionen.

Förslag: I lagstiftningsprojektet bör det utredas om det finns några motiveringar för olika regionala tillämpningsområden och om det är motiverat att ändra 2 mom. 7 punkten så att den tillämpas enhetligt också på insjöområden.

Konsekvensbedömning: En likadan reglering av fartygskemikalieolyckor och fartygsoljeskador skulle förenhetliga räddningsverksamheten vid fartygsolyckor på Finlands olika vattenområden samt förtydliga räddningslagens bestämmelser om detta. Det finns inga nationella grunder för att regleringen är olika, eftersom fartygstrafik i fråga om detta även när det gäller kemikalier sker både på havsområdena och insjöområdena. Vid utvärderingen ska man också beakta att många så kallade hybridoljor som används som fartygsbränsle numera inte är mineraloljor, utan räknas som kemikalier. Ändringen föranleder inga ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för personalen. Ändringen förbättrar beredskapen för eventuella miljöskador genom att bestämmelserna förtydligas.

15 §. Räddningsplan



Regeringsråd Ilpo Helismaa

Enligt gällande 1 mom. ska en räddningsplan för de åtgärder som avses i 14 § göras upp för byggnader eller andra objekt som med avseende på utrymningssäkerheten eller räddningsverksamheten är mer krävande än normalt eller där människors säkerhet eller brandsäkerheten, miljön eller kulturegendom kan antas vara utsatt för stor risk eller skadorna till följd av en eventuell olycka kan antas vara allvarliga. Enligt 3 mom. föreskrivs genom förordning av statsrådet närmare om de objekt för vilka en räddningsplan ska göras upp.

Bedömning av nuläget: Det har förekommit oklarheter mellan olika myndigheter om vilka bestämmelser som i enskilda fall ska tillämpas på upprätthållandet av vindkraftverks säkerhet.

Förslag: Vindkraftverk till havs bör nämnas antingen i 15 § i räddningslagen eller i statsrådets förordning så att verksamhetsutövaren ska utarbeta en särskild räddningsplan för dem.

Konsekvensbedömning: Bestämmelserna förbättrar säkerheten för så kallade vindkraftsparker som byggs till havs. Det har förekommit oklarhet mellan olika myndigheter om vilka bestämmelser som i varje enskilt fall ska tillämpas på upprätthållandet av vindkraftverks säkerhet, varför regleringen också skulle förenhetliga myndighetspraxis. Arbets säkerheten för dem som arbetar i ett kraftverk till havs skulle förbättras av att det ska utarbetas en särskild räddningsplan för kraftverken. Dessutom tryggar regleringen sjöräddningsverksamheten i en situation där en person i kraftverket är i fara och ska transporteras till vård. Ändringen föranleder kostnader för de räddningsverk som inte skaffat materiel och utbildning för att klättra upp i de kraftverk som byggs inom deras verksamhetsområde. Utarbetandet av en räddningsplan kan inte anses orsaka verksamhetsutövaren betydande tilläggs kostnader, utan en tillräcklig beredskap tvärtom minskar de skadliga totala följderna som verksamhetsutövaren eventuellt orsakas vid en olycksituation.

35 §. *Ledning vid samverkan.*

Enligt gällande 2 mom. kan den allmänna ledaren till sin hjälp bilda en ledningsgrupp bestående av företrädare för myndigheter, inrättningar och frivilliga enheter som deltar i verksamheten. Ledaren kan också tillkalla experter. Enligt 3 mom. ska en sakkunnig inom miljöskyddet kallas till den ledningsgrupp som inrättas för räddningsverksamheten vid oljeskador och kemikalieolyckor eller ges tillfälle att bli hörd.

Bedömning av nuläget: Ledningsgruppens verksamhet har inte beskrivits tydligt i lagen eller dess motiveringar. Det kan vara behövt att precisera detta i samband med uppdateringen. Frågan beaktas dock också i OILART-projektet, varför verksamheten enligt Gränsbevakningsväsendet dock inte ska beskrivas alltför ingående i lagen. Inrikesministeriets styrgrupp under övergångsperioden har ansett att det för närvarande inte finns något behov av att inrätta en särskild, riksomfattande delegation och att det inte heller är ändamålsenligt. Styrgruppen motsvarar den riksomfattande delegationen för sjöräddningstjänsten enligt sjöräddningslagen och räddningsledarens/den allmänna ledarens ledningsgrupp enligt 35 § i räddningslagen motsvaras av sjöräddningsdistriktets ledningsgrupp enligt sjöräddningslagen.



Regeringsråd Ilpo Helismaa

Förslag: I lagstiftningsprojektet bör det utredas om beskrivningen av ledningsgruppens verksamhet bör preciseras.

Konsekvensbedömning: En precisering av ledningsgruppens verksamhet och sammansättning kunde effektivisera gruppens verksamhet och sammankallandet av gruppen samt dess beredskap. På så sätt skulle även bestämmelserna till sin struktur motsvara bestämmelserna om ledningsgrupper i sjölagen. Det finns ingen motivering till att bestämmelserna är olika. Regleringen av sjöräddningsväsendets ledningsgrupper har visat sig fungera väl i praktiken. En likadan reglering kunde även inverka positivt på verksamheten i en situation där en ledningsgrupp enligt räddningslagen och en ledningsgrupp enligt sjölagen ska sammankallas samtidigt eller det är ändamålsenligt att slå samman deras verksamhet vid en olycka. Ändringen föranleder inga ekonomiska konsekvenser och inte heller i praktiken några betydande konsekvenser för personalen. Ändringen skulle förbättra beredskapen för eventuella miljöskador.

36 b §. Åtgärder som gäller ett fartyg och dess last.

Enligt gällande 1 mom. kan Gränsbevakningsväsendet, om ett fartyg på finskt territorialvatten eller inom Finlands ekonomiska zon sjunker, stöter på grund, blir part i en sammanstötning, springer läck, får maskinfel eller annars råkar i en situation där risken för läckage av olja eller något annat skadligt ämne är uppenbar, bestämma att det ska vidtas sådana räddningsåtgärder eller andra åtgärder i fråga om fartyget eller dess last som det anser nödvändiga för att förebygga eller begränsa föroreningen av vattnet. Innan åtgärder vidtas ska Gränsbevakningsväsendet diskutera läget med Transport- och kommunikationsverket samt höra den behöriga miljömyndigheten, om inte situationens brådskande natur kräver något annat. Gränsbevakningsväsendet ska dessutom diskutera med fartygets ägare, med det bärgningsbolag som mottagit bärgningsuppdraget och med representanter för försäkringsgivarna, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Bedömning av nuläget: I det nya 11 a kap. i sjölagen föreskrivs det om ansvaret för avlägsnande av ett farligt vrak som orsakats av en sjöolycka med stöd av den så kallade Nairobi-konventionen om avlägsnande av vrak, som Finland ratificerat. Enligt 11 a kap. 5 § i sjölagen är Traficom ansvarig myndighet när det gäller vrak. Med fara avses enligt artikel 1.5 i konventionen om avlägsnande av vrak varje tillstånd eller förhållande som utgör fara eller hinder för sjöfart, eller kan rimligen väntas medföra betydande skadliga följder för havsmiljön eller skada på kusten eller berörda intressen för en eller flera stater. Detta skulle förtydliga arbetsfördelningen och ansvaret i fråga om vrak mellan sjölagens och räddningslagens bestämmelser.

Förslag: I lagstiftningsprojektet bör det utredas om till paragrafen av tydlighetsskäl bör fogas en hänvisning till vrak så att på ett fartyg som blivit ett vrak ska tillämpas 11 a kap. i sjölagen.

Konsekvensbedömning: Sjölagens 11 a kap. i och räddningslagens 36 b § har olika lagstiftningsgrund. Sjölagens 11 a kap. grundar sig på den så kallade Nairobi-konventionen, dvs. 2007 års internationella konvention om avlägsnande av vrak (FördrS



Regeringsråd Ilpo Helismaa

14/2017) och 36 b § i räddningslagen grundar sig på den så kallade interventionskonventionen, dvs. 1969 års internationella konvention om ingripande på det öppna havet i händelse av oljeföroreningsolyckor (FördrS 62–63/1976) samt

på 1973 års protokoll angående ingripande på det öppna havet i händelse av föroreningar genom andra ämnen än olja (FördrS 72/1986). Finland har ratificerat båda konventionerna och genomfört dem nationellt. Nairobi konventionen tillämpas inte på åtgärder enligt interventionskonventionen. En hänvisningsbestämmelse skulle förtydliga bestämmelsernas tillämpningsområde och mer tydligt konstatera att de tillämpas i olika situationer.

40 §. Efterröjning och efterbevakning samt efterbehandling.

Enligt gällande 1 mom. är den som äger objektet, när situationen inte längre kräver åtgärder från räddningsverkets sida, skyldig att svara för efterröjning och efterbevakning efter en eldsvåda. Tidpunkten avgörs av räddningsledaren. Räddningsledaren ska fatta beslut enligt 34 § 4 mom. om avslutande av räddningsverksamheten och underrätta den som äger objektet om detta. Vid oljeskador ska den myndighet som svarar för efterbehandlingen av oljeskador underrättas. På begäran ska beslutet bekräftas skriftligt.

Bedömning av nuläget: När de så kallade hybridoljorna blir allmännare är de fartygsolyckor som gäller dem fartygskemikalieolyckor. Fartygsoljeskador gäller endast traditionella mineraloljor. De bränslen som de flesta fartyg numera använder har klassificerats som ämnen enligt bilaga II till Marpol 73/78-konventionen (skadliga flytande ämnen).

Förslag: I lagstiftningsprojektet bör det utredas om till paragrafen utöver oljeskador också ska fogas efterbehandling av fartygskemikalieolyckor.

Konsekvensbedömning: Många så kallade hybridoljor som används som fartygsbränsle är inte mineraloljor, utan klassificeras som kemikalier. Deras verkningar på miljön kan ofta vara minst lika skadliga som traditionella mineraloljors, och till och med mer långvariga. Efterbehandlingen när det gäller sådana kemikalier är ofta lika viktig som för olja, varför det inte längre finns någon motivering till att regleringen skiljer sig åt. Avsaknaden av efterbehandling av fartygskemikalieolyckor i bestämmelserna kan således äventyra miljöns tillstånd och skapa oklara tolkningar av ansvaret. En enhetlig reglering av efterbehandlingen gör även bestämmelserna tydligare. Ändringen medför tilläggskostnader för den som är skyldig att se till efterbehandlingen av fartygskemikalieolyckor.

46 §. Samarbete inom räddningsverksamheten.

Enligt gällande 2 mom. 13 punkten ska Finlands miljöcentral delta i bekämpningen av fartygsoljeskador och fartygskemikalieolyckor så som närmare föreskrivs i räddningslagen eller någon annan lag.

Bedömning av nuläget: Ansvaret för att vårda oljeskadade djur har inte föreskrivits som någon aktörs uppgift.



Regeringsråd Ilpo Helismaa

Förslag: I lagstiftningsprojektet bör det utredas om ansvaret för att vårda oljeskadade djur i räddningslagen ska påföras Finlands miljöcentral.

Konsekvensbedömning: För närvarande är regleringen otydlig och ger utrymme för tolkning. En uttrycklig bestämmelse om frågan skulle förtydliga lagstiftningen och myndighetsansvaret vid vården av oljeskadade fåglar. Detta skulle även ha positiva följder för djurskyddet. En ändring i lagstiftningen skulle göra det möjligt för Finlands miljöcentral att på förhand i sin verksamhet göra förberedelser i denna viktiga fråga och skaffa nödvändiga resurser för det. Uppgiften skulle naturligtvis medföra tilläggs-kostnader för Finlands miljöcentral och de kunde täckas i den budget som beviljas miljöministeriet. Kostnaderna för själva bekämpningen kunde vid en olycka återkrävas till staten av den som orsakat skadan eller dess försäkringsbolag.

55 §. Statens ansvar för utbildningen.

Enligt gällande 1 mom. sköter staten yrkesutbildningen inom räddningsväsendet och övrig utbildning som hör samman med räddningsväsendet i enlighet med lagen om Räddningsinstitutet (607/2006).

Bedömning av nuläget: Räddningsinstitutets och Gräns- och sjöbevakningsskolans samarbete inom utbildningen i bekämpning av miljöskador ökar. Detta nämns dock inte i lagstiftningen.

Förslag: Samarbetet mellan Räddningsinstitutet och Gräns- och sjöbevakningsskolan bör utökas och skrivas in i lagstiftningen.

Konsekvensbedömning: Ett utökat samarbete mellan Räddningsinstitutet och Gräns- och sjöbevakningsskolan förbättrar beredskapen för räddningsverksamhet vid fartygs-oljeskador och fartygskemikalieolyckor till havs. De kostnader som hänför sig till detta gäller närmast tilläggsresurser till Räddningsinstitutet och utvecklande av innehållet i den utbildning som tillhandahålls.

111 a §. Efterbehandling av oljeskador.

Enligt den gällande paragrafen svarar miljöministeriet för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av efterbehandlingen av oljeskador. Kommunen ansvarar vid behov för efterbehandlingen inom sitt område. De kommunala myndigheterna och verken ska vid behov delta i efterbehandlingen. Efterbehandlingen leds av den myndighet som den berörda kommunen bestämt. Närings-, trafik- och miljöcentralen styr och samordnar efterbehandlingsarbetet, om bekämpningen omfattar flera kommuner.

Bedömning av nuläget: Om 40 § ändras så att den även omfattar fartygskemikalieolyckor, är det också motiverat att ändra 111 a § så att den gäller fartygskemikalieolyckor.

Förslag: I lagstiftningsprojektet bör det utredas om 111 a § också ska gälla fartygskemikalieolyckor.

Konsekvensbedömning: Ändringen förtydligar lagstiftningen och genom den fås regleringen av fartygskemikalieolyckor i räddningslagen tekniskt att motsvara regleringen



Regeringsråd Ilpo Helismaa

av fartygsolyckor. Detta förbättrar beredskapen för följderna av fartygskemikalieolyckor och effektiviserar bekämpningen av dem. Ändringen medför tilläggskostnader för den som är skyldig att se till efterbehandlingen av fartygskemikalieolyckor.

Räddningslagens 111 a § kommer att upphävas i samband med miljöministeriets lagstiftningsprojekt som gäller motsvarande verksamhet. I fortsättningen föreskrivs om frågan annanstans i lagstiftningen.

Den fortsatta behandlingen av förslagen

Sektionens medlemmar fick den 9 mars 2021 skriftligen de övriga sektionernas utkast till rapporter samt de regeringspropositioner som påverkar utredningen. Sektionens medlemmar bedömde under mars genom ett skriftligt förfarande, om det utöver nämnda material finns frågor som det är motiverat att sektionen Lagens struktur och gemensamma bestämmelser tar upp i samband med förstudien. Gränsbevakningsväsendet kompletterade sitt förslag med förslag till ändringar av 15 och 55 § i räddningslagen. I sektionsmedlemmarnas utredning kom det inte upp andra sådana substansändringsbehov, som inte hade behandlats av de övriga sektionerna.

Uppgiften enligt sektionens uppdrag grundar sig huvudsakligen på resultaten av de övriga sektionernas utredningar och de behov som framkommit i dem. Det är motiverat att fortsätta utredningsarbetet i fråga om dessa i samband med det egentliga lagstiftningsprojektet. Dessa är framför allt bestämmelserna om rätten att få uppgifter, register och sökande av ändring. Dessutom påverkar de lösningar som nås i social- och hälsovårdsreformen ändringsbehoven och tidtabellen. Räddningslagen kommer att ändras framför allt i samband med lagen om ordnande av räddningsväsendet inom social- och hälsovårdsreformen och SOTE100-paketet. Dessa ändringar bör tas i beaktande när totalreformen av räddningslagen bereds. Coronaläget och social- och hälsovårdsreformen har även bromsat upp beredningen av totalreformen och det ansöktes om tilläggstid för hela projektet till utgången av mars 2021.

De frågor som gäller lagens struktur behandlas i samband med lagstiftningsprojektet.