



Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi

Viite Lausuntopyyntöne 02.11.2017, SM17190871; 00.00.01.00.01; SMDno-2016-1495

Hänvisning

Asia LAUSUNTO LUONNOKSESTA ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI PELASTUSLAIN
Ärende MUUTTAMISESTA JA VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA SEKÄ ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN
MUUTTAMISESTA

Sisäministeriön pelastusosasto on pyytänyt ympäristöministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi pelastuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Ympäristöministeriölle nyt kuuluva vastuu öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnan yleisessä ohjauksessa, seurannassa ja kehittämisessä siirtyisi esityksen mukaan sisäministeriön hallinnonalalle. Samoin siirtyisi myös Suomen ympäristökeskuksen huolehtimisvastuu öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjuntavalmiuden hankkimisesta ja ylläpidosta. Myös eräät ympäristövahinkojen torjuntaan liittyvät tehtävät siirtyisivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta maakunnille.

Edellä mainittujen vastuutehtävien siirtymisen johdosta ympäristöministeriö esittää seuraavaa:

Yleistä

Esitetyn siirron taustalla on yleisesti todettu tarve tehostaa rajavartiolaitoksen ja pelastuslaitosten pelastustoimintaa varten kehitettyjen johtamiskeskusten hyödyntämistä myös ympäristövahinkojen torjunnassa. Toinen taustatekijä on, että Suomen ympäristökeskuksen kehittyminen tutkimuspainotteiseksi laitokseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto laati kolme vuotta sitten tuloksellisuustarkastuskertomuksen "Suomenlahden alusöljyvahinkojen hallinta ja vastuut" (tarkastuskertomus 2/2014). Kertomuksessa tarkastusvirasto totesi, että nykyinen organisaatio on toiminut hyvin, mutta samalla virasto huomautti, että Suomen ympäristökeskuksen voimavarat ovat viime vuosina vähentyneet eivätkä ne riitä tulevaisuudessa torjuntatöiden johtamiseen, jos niitä ei täydennetä. Virasto painotti, että mahdollinen organisaatiomuutos ei saa alentaa Suomen ympäristönsuojelun nykyistä tasoa. Ympäristöministeriö yhtyy tähän ja toteaa lisäksi, että Suomen nykyinen ympäristövahinkojen

torjuntavalmius, joka perustuu pitkäjänteiseen ja monipuoliseen virahomaisyhteistyöhön, on kansainvälisessä vertailussa korkealla tasolla.

Hallitusohjelmassa todetaan, että ympäristöönnettomuuksien operatiivinen johtovastuu merialueilla siirretään sisäministeriölle. Virkamiestyöryhmä, joka valmisti tämän siirron toimeenpanoa, esitti kaksi vaihtoehtoa, josta toinen oli suppeampi kuin hallituksen esityksessä nyt valmisteltu siirto. Hallituksen esitys on tehty sisäministeriön päävastuulla yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. On kuitenkin osoittautunut vaikeaksi sisällyttää kumottavaksi esitetyn öljyntorjuntalain säännökset ympäristövahinkojen torjunnasta pelastuslakiin saumattomasti, selkeällä ja helppolukuisella tavalla. Ympäristövahinkojen torjunnan säännösten kokonaisuutta on vaikea hahmottaa pelastuslaista. Yksi tapa selkeyttää esitystä olisi Suomen ympäristökeskuksen lausunnossa esitetty ehdotus erillisestä luvusta ympäristövahinkojen torjunnasta.

Ympäristöasiantuntemuksen varmistaminen

Ympäristönsuojelu on keskeinen tavoite, kun ympäristövahinkojen torjunta toteutetaan pelastustoiminnan osana. Esityksen mukaan ”öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavaan johtoryhmään tulee kutsua ympäristöhallinnon nimeämä edustaja tai muuten varata tällaiselle edustajalle tilaisuus tulla kuulluksi” (35 §). Pelkästään ympäristöasiantuntijan kuuleminen ympäristövahingon torjuntatilanteessa on kuitenkin varsin epävarma tapa varmistaa, että ympäristölle ekologisesti herkat kohteet priorisoidaan ja otetaan huomioon oikealla tavalla torjunnassa ja ettei torjuntatoimenpiteiden ja tekniikan taktisilla valinnoilla aiheuteta tarpeettomasti lisää vahinkoa ympäristölle. Ympäristönsuojelutavoitteen saavuttaminen edellyttää, että torjunnan johtajalla on paitsi teknistä johtamistaitoa myös riittävä oma asiantuntemus ympäristönsuojelusta. Myös muiden torjuntaan osallistuvien tahojen ympäristönsuojeluosaaminen on tärkeä. Pätevyysvaatimuksista tai muista keinoista varmistaa ympäristönsuojelun huomioon ottamista, tulisi säätää esimerkiksi asetuksella.

Useissa tilanteissa ja kysymyksissä pyydettäisiin esityksen mukaan Suomen ympäristökeskukselta tai muilta ympäristöviranomaisilta asiantuntija-apua. Ympäristöministeriö muistuttaa, että suunnitelmassa on siirtää näiltä viranomaisilta asiantuntijoita eri puolille sisäasianhallintoa. Ympäristövahinkojen varsinaiseen torjuntaan perehtyneiden asiantuntijoiden siirtyminen sisäministeriön toimialalle tarkoittaa, että ympäristöviranomaiset pystyvät tulevaisuudessa antamaan asiantuntija-apua enää rajoitusti. Ympäristöviranomaisilla ei olisi enää asiantuntemusta esimerkiksi torjuntatekniikasta ja taktiikasta, vaan lähinnä vain ekosysteemeistä ja herkkien lajien esiintymistä sekä öljyntorjuntakemikaalien, öljyn ja kemikaalipäästöjen leviämisestä ja ympäristövaikutuksista.

Ympäristöministeriö pitää myös tärkeänä, että sisäministeriön hallinnonalalle siirrettävien ympäristöasiantuntijavoimavarojen ja -osaamisen säilymisestä huolehditaan pitkällä tähtäimellä samoin kuin vuorovaikutuksesta ympäristötutkimuksen ja torjuntaosaamisen välillä.

Öljyntorjuntakemikaalien käyttöön liittyy kansainvälisesti sovittuja suosituksia ja riittäviä intressejä. Sen takia on perusteltua, että sisäministeriö voisi esityksen mukaisesti vain poikkeustapauksessa päättää torjuntakemikaalin käytöstä ympäristövahingon torjunnassa ja edellyttäen, että torjuntakemikaalin käyttö on kyseisen vahingon torjunnassa huomattavasti muita torjuntamenetelmiä parempi. Kriteerejä torjunta-

kemikaalien käytön hyväksymiselle tulisi kehittää ympäristöasiantuntijoiden avustuksella etukäteen.

Torjuntaan osallistuvien tahojen ympäristöosaamisesta on huolehdittava. Ympäristövahinkojen torjunnan sisällyttäminen entistä kiinteämmin pelastustoimintaan edellyttää vastaavasti pelastushenkilöstön riittävää ympäristönsuojelukoulutusta.

Kansainvälisen avun pyytäminen ja antaminen torjuntaan merellä ja saaristossa sekä jälkitorjuntaan rannoilla

Merkittävien öljy- ja kemikaalivahinkojen laajamittainen torjunta edellyttää tiivistä ja harjoiteltua kansainvälistä yhteistyötä. Suomi on osapuolena kuudessa kansainvälisessä sopimuksessa, jotka koskevat yhteistyötä öljyn ja muiden vaarallisten aineiden torjunnassa. Tärkein sopimus ympäristövahinkojen torjuntayhteistyöstä on Itämeren merellisen ympäristön suojelusopimus, jonka toimeenpanoa koordinoi Helsingin komissio (HELCOM). Muut yhteistyösopimukset ovat: 2) Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) alainen öljyntorjuntasopimus (OPRC), johon kuuluu erillinen pöytäkirja kemikaalivahinkojen torjunnasta (HNS-pöytäkirja), 3) Kööpenhaminan sopimus Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välillä yhteistyöstä öljyn tai muiden haitallisten aineiden aiheuttaman meren pilaantumisen torjunnassa, 4) Sopimus yhteistyöstä merellä tapahtuvien öljyvahinkojen torjuntavalmiudessa ja torjumisessa arktisella alueella, 5) Suomen tasavallan ja Sosialististen neuvostotasavaltojen liiton välinen sopimus yhteistyöstä torjuttaessa öljyn ja muiden vahingollisten aineiden vahinkotapauksissa aiheuttamaa Itämeren pilaantumista ja 6) Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välinen yhteistyötä torjuttaessa pilaantumisvahinkoja merellä koskeva sopimus ja siihen liittyvä pöytäkirja. Torjunnasta on lisäksi sovittu Venäjän kanssa rajavesiyhteistyön puitteissa.

Edellä mainituista yhteistyösopimuksista Itämeren suojelusopimus koskee nykyään myös torjuntayhteistyötä rannoilla. Tällä hetkellä pelastuslaitoksen henkilö on sisäministeriön pyynnöstä edustanut Suomea HELCOMin yhteistyössä rantojen suojelun osalta, mutta esityksen mukaan ympäristöviranomaisilla ja kunnilla olisi vastuu jälkitorjunnasta.

Esityksen perusteluissa mainitaan, että sisäministeriöllä olisi päätösvalta Suomelta annettavasta avusta sekä Suomen avunpyynnöstä pelastustoiminnassa. Esityksessä viitataan hallituksen esitykseen laiksi pelastustoiminnan järjestämisestä (HE16/2017), jossa kuitenkin on vain yleinen 5 §n säännös pelastustoimen yleisestä johtamisesta. Tämä koskee pääosin pelastushenkilöstön lähettämistä tai vastaanottamista eikä eri öljyntorjuntaan osallistuvien viranomaisten ja muiden tahojen alusten ja öljyntorjuntakaluston lähettämistä. Ei ole selvää, miten kansainvälinen tiedonvaihto, avun pyyntö ja avun tarjoaminen käytännössä toteutetaan, kun apua ehkä pyydetään sekä merellä tapahtuvaan torjuntaan, joka tapahtuu rajavartiolaitoksen johdolla, että torjuntaan, joka tapahtuu alueella, joka on pelastuslaitoksen vastuulla ja lisäksi rannoilla tapahtuvaan jälkitorjuntaan, joka olisi esityksen mukaan ympäristöviranomaisten ja kuntien vastuulla. Pyytääkö sisäministeriö apua kaikkien näiden puolesta ja päättääkö sisäministeriö avun antamisesta myös ympäristövahinkojen jälkitorjuntaan ulkomailla? Menettely edellyttää lisäksi, että sisäministeriöllä on päätöksentekoa varten jatkuva päivystys ja tekninen kompetenssi lähettää kansainvälisten sopimusten mukaiset tiedotus- ja avunpyyntöasiakirjat sopimusten osapuolille sovitussa muodossa. Pelastuslaitoksille ei liene tarkoituksenmukaista osoittaa tähän liittyvää kansainvälis-

tä viestinvaihtoa. On lisäksi selvitettävä, voiko sisäministeriön mahdollinen päivystäjä edellä mainitun pykälän perusteella päättää esimerkiksi merivoimien tai Suomen valtion omistaman tai yksityisen varustamon torjuntavalmiudella varustetun aluksen tai muun torjuntakaluston lähettämisestä ulkomaille osallistumaan torjuntaoperaatioon tai edes kansainväliseen harjoitukseen.

Johtamisvastuun siirto torjunnasta ulkomerellä torjuntaan saaristossa sekä torjunnasta jälkitorjuntaan

Nykyisten säännösten ja käytännön mukaan Suomen ympäristökeskus asettaa torjuntatöiden johtajan, jos alusöljyvahinko on sattunut avomerellä tai jos vahinko on suuri, tai jos torjuntatoimet kestävät pitkään taikka jos siihen muuten on erityistä syytä. Asettamispäätökseen saakka ympäristökeskuksen päivystäjä johtaa torjunnan käynnistämistä. Jos öljyvahinko on sattunut maa-alueella tai saaristossa, pelastuslaitos vastaa torjunnasta alueellaan. Aluskemikaalivahingossa Suomen ympäristökeskus asettaa torjuntatöiden johtajan. Sama torjuntatöiden johtaja on vastuussa torjuntaoperaatiosta alusta loppuun, eli kunnes hän päättää, että johtovastuu siirretään jälkitorjunnasta vastaavalle kunnan asianomaiselle viranomaiselle.

Esityksen mukaan merellisen ympäristövahingon torjuntaoperaation johtamisvastuu siirtyisi kokonaan tai osittain viranomaiselta toiselle operaation aikana. Tämä saattaa johtaa epäselvyyksiin. Pelastuslakiesityksen mukaan rajavartiolaitos johtaisi torjuntaoperaatiota merellä, mutta pelastuslaitoksella olisi päävastuu operaatiosta alueellaan. Tyypillisesti merellä tapahtuva päästö liikkuu avomereltä saaristoon, jolloin voi syntyä intressiristiriitoja torjuntavarojen käytöstä merellä ja saaristossa, kun torjuntaoperaatio on samanaikaisesti meneillään sekä merellä että pelastuslaitoksen alueella.

Jos osa öljystä rantautuu mereltä suoraan, kun samanaikaisesti toinen osa öljystä on vielä saaristossa pelastuslaitoksen öljyntorjunnan kohteena, ei ole välttämättä selvää, milloin ja kenen päätöksellä johtovastuu siirtyy kunnan tai kuntien jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle.

Torjuntaoperaation jälkeen viranomaisten torjuntakustannuksiin haetaan korvauksia vahingon aiheuttajalta, tämän vakuutusyhtiöltä sekä kansainvälisiltä ja kansallisilta rahastoilta. Tämä voi olla pitkäaikainen (monivuotinen) vaihe, jossa korvauksien saamisen kannalta on tärkeätä, että pystytään osoittamaan kenen päätöksellä ja johdolla on ryhdytty mihinkin torjuntatoimenpiteeseen. Jos päävastuu torjunnasta on ollut jaettu jo torjuntaoperaation aikana useiden viranomaisten kesken, korvausprosessista voi tulla tarpeettoman monimutkainen.

Edellä mainituista syistä olisi syytä vielä selvittää tarve nimetä yksi torjuntatöiden yleisjohtaja, jolla on päävastuu torjuntaoperaation alusta loppuun. Tämän yleisjohtajan tulisi pystyä olemaan päävastuussa useita viikkoja.

Suomen ympäristökeskus on omassa lausunnossaan nostanut lisäksi esiin joitakin yksityiskohtaisempia selvittämistarpeita koskientorjuntatöiden johtajuuden siirtymistä Rajavartiolaitoksen ja pelastustoimen välillä sekä nykyisten torjuntaviranomaisten roolin esitettyä supistamista.

Jälkitorjunta

Esityksen mukaan vastuu jälkitorjunnan yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä kuuluisi ympäristöministeriölle. Kunta vastaisi nykyiseen tapaan jälkitorjunnasta alueellaan kunnan eri viranomaisten ja laitosten avustuksella. Valtion viranomainen ohjaisi ja sovittaisi yhteen jälkitorjuntatöitä, jos torjunta ulottuu usean kunnan alueelle. Monet kunnat ovat myös ulkoistaneet jälkitorjuntaan tarvittavia teknisiä palveluja ja pelastuslaitokset ovat joissakin kunnissa sopineet kunnan kanssa tehtävien hoitamisesta ja hallinnasta. Esitetty yleinen vastuunjako jälkitorjunnan yleisestä ohjauksesta ja järjestämisestä on tarkoituksenmukainen, koska osaltaan jälkitorjunnan tarpeita palveleva jätehuollon ja pilaantuneiden maa-alueiden hallinta kuuluu ympäristöviranomaisten ja kuntien tehtäviin.

Tällä hetkellä jälkitorjuntasäännökset koskevat vain mineraaliöljypohjaisten tuotteiden aiheuttamien vahinkojen jälkitorjuntaa. Jatkossa on syytä laajentaa jälkitorjunnan käsitettä, koska yhä useammat öljytuotteet (esimerkiksi biopolttoaineet ja niiden raaka-aineet) perustuvat tulevaisuudessa kokonaan tai pääosin muihin raaka-aineisiin kuin raakaöljyyn.

Torjunnan johtajavan viranomaisen ja torjuntaan osallistuvien muiden viranomaisten oikeudet

Esityksen mukaan pelastustoimintaa johtavalla viranomaisella on oikeus mm. ottaa tilapäisesti käyttöön vahinkojen torjuntaan sopivia laitteita ja tarvikkeita sekä las-taukseen, purkamiseen tai väliaikaiseen varastointiin tarvittavia tiloja ja paikkoja sekä nousta maihin ja liikkua toisen alueella, määrätä maa- ja vesirakennustoimenpi-teistä toisen alueella ja rajoittaa vesiliikennettä. Koska torjuntaoperaatio tyypillisesti on useiden viranomaisten kiireellistä yhteistyötä, olisi harkittava, tulisiko joitakin näistä oikeuksista antaa myös muille torjuntaan osallistuville viranomaisille. Esimer-kiksi maihin nousu ja liikkuminen toisen alueella voi olla tarpeen, kun kiireellisesti ha-lutaan kiinnittää puomikalustoa maihin eikä johtava viranomainen ole paikalla. Myös muu torjuntaan osallistuva viranomainen kuin johtava viranomainen voisi ehkä tarvi-ta oikeutta rajoittaa vesiliikennettä torjunnan yhteydessä.

Kirjoitusvirhe voimaantulosäännöksessä

Pelastuslakiehdotuksen lopussa olevassa voimaantulosäännöksessä lukee: 36 §:n 2 momentin 15 kohta tulee voimaan 1.1.2019. Pitänee olla 46 §:n 2 momentin 15 koh-ta.

Kansliapäällikkö


Hannele Pokka

Erityisasiantuntija



Magnus Nyström

Tiedoksi: Suomen ympäristökeskus, kirjaamo.syke@ymparisto.fi

Säädösvalmisteluavustaja Sari Mustila, sari.mustila@intermin.fi