



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Sisäministeriön pelastusosaston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslain muuttamiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt sisäministeriön pelastusosastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi varhaiskasvatuslain muuttamiseksi. Esitysluonnoksen mukaan nykyisen ilmoitusmenettelyn sijasta säädettäisiin yksityisen päiväkotitoiminnan luvanvaraisuudesta.

Sisäministeriön pelastusosasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Esitysluonnoksen tavoitteena on vahvistaa yksityisen varhaiskasvatuksen ennakkollista valvontaa, selkeyttää työnjakoa viranomaisten kesken sekä säätää tarkemmin luvan saamisen ja mahdollisen menettämisen edellytyksistä. Sisäministeriön pelastusosasto kannattaa näitä esityksen tavoitteita, mutta esittää huolena epäilyn tavoitteiden toteutumisesta esitetyillä muutoksilla.

Pelastusviranomaisen roolista nykyisessä ilmoitusmenettelyssä

Voimassa olevan varhaiskasvatuslain (540/2018) 44 §:n 3 momentin mukaan kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisilta. Hallituksen esityksen (40/2018 vp s.112) mukaan lausunnolla tarkoitetaan viranomaishyväksyntää eli tietoa siitä, että pelastusviranomaisen on hyväksynyt tilat käytettäväksi asianomaiseen tarkoitukseen. Lisäksi toimitettaisiin hyväksyntää koskevat päätökset. Tällainen olisi esimerkiksi pelastusviranomaisen laatima kohdetta koskeva päätösasiakirja siitä, että palvelun tuottaja on tehnyt pelastussuunnitelmat ja poistumisturvallisuusselvitykset palvelutuotannossa käytettävissä tiloissaan ja kohteissaan ennen toiminnan aloittamista siten kuin pelastuslaissa (379/2011, 15 § ja 19 §) ja valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (407/2011) säädetään.

Säännöksen sanamuoto on tulkittavissa niin, että kunnan toimielimelle on säädetty oikeus saada lausunto pelastusviranomaiselta ja toisaalta pelastusviranomaiselle on säädetty velvollisuus antaa lausunto kunnan toimielimelle. Lain sanamuodon mukaan lausunnon pyytämiseksi käytettäisiin viranomaisharkintaa. Viranomaisharkintaa lausuntojen antamisessa ei käytännössä kuitenkaan ole, koska opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa varhaiskasvatuksen yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelystä (772/2018) 1 §:ssä edellytetään, että toiminnanharjoittaja liittyy ilmoitukseen asiakirjan, josta käy ilmi, että pelastusviranomaisen on tarkastanut tilat.

Nykyisessä muodossaan lain säännös yhdessä asetuksen kanssa sisältää käytännössä velvoitteen pelastusviranomaiselle tarkastuksen tekemiseen ja päätösasiakirjan laatimiseen, mikä ei vastaa pelastuslaissa säädettyjä alueen pelastusviranomaisen pelastuslain mukaisia tehtäviä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

295 480 171
358 295 480 171

916 044 635
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Näkemyksemme mukaan 44 §:ssä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa on säädetty pelastusviranomaisille uusia tehtäviä.

Pelastuslaissa ei ole säädetty pelastusviranomaisten tehtäväksi tehdä käyttöönottoluonteisia valvontakäyntejä, eikä pelastusviranomaiselle ole säädetty toimivaltaa hyväksyä tiloja käyttöön. Alueen pelastusviranomaisen tekemästä tarkastuksesta säättäminen olisi poikkeus pelastuslain sääntelyyn. Vaikka on luontevaa, että hoito- ja hoivalaitosten ja majoitustilojen käyttöönottovaiheessa tai luvan edellytyksiä arvioitaessa pelastuslaitokselle annetaan mahdollisuus lausua pelastuslain säännösten soveltamisesta toimintaa koskevilla turvallisuusvaatimuksissa, ei sisäministeriön pelastusosasto pidä erillisestä tarkastuskäynnistä säättämistä perusteltuna. Pelastuslain valvonnan näkökulmasta riittää, että pelastusviranomaisen saa tiedon toiminnan aloittamisesta ja voi arvioida tiedon perusteella tarvittavat valvontatoimenpiteensä riskiperusteisesti.

Jos pelastusviranomaisen tekemästä käyttöönottotarkastuksesta säädetään erikseen varhaiskasvatuslaissa, olisi samassa yhteydessä huomioitava tehtävän hoitamiseen liittyvän muun sääntelyn yhteensopivuus. Esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslaissa (390/2005) on säädetty pelastuslaista poikkeavista alueen pelastusviranomaisen tehtävistä ja toimivallasta. Säädösvalmistelun vaikutustenarviointiin tulisi sisällyttää myös vaikutukset pelastusviranomaisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa ilmoitusmenettelystä edellytetään, että toiminnanharjoittaja liittyy ilmoitukseen asiakirjan, josta käy ilmi, että pelastusviranomaisen on tarkastanut tilat. Lähtökohtaisesti lupa- ja ilmoitusmenettelyihin liittyvät viranomaisten lausunnot ja tiedoksi saattamiset tulisi säätää niin, että ne hoidetaan viranomaisten välillä. Tällöin pelastuslaitos antaisi lausunnon suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle, ei toiminnanharjoittajalle liitettäväksi ilmoitukseen. Tällä varmistettaisiin myös, että pelastuslaitoksen tekemä arvio perustuu samoihin tietoihin ja asiakirjoihin kuin muu hakemuksen käsittely.

Esitämme varhaiskasvatuslain 44 §:n 3 momentin tarkistamista siltä osin kuin kyse on viittauksista pelastusviranomaiseen. Jos varhaiskasvatuslaissa viitataan jatkossa pelastusviranomaiseen, olisi viittausta tarkennettava niin, että tarkoitetaan selkeästi nykyistä alueen pelastustoimen pelastusviranomaista, ei esimerkiksi valtion pelastusviranomaista. Pelastusviranomaisista on säädetty pelastuslain 26 §:ssä. Koska esityksen mukaan varhaiskasvatuslain muutokset olisivat tulossa voimaan 1.1.2023, tulee mahdollisessa viittauksessa huomioida pelastustoimen tuleva hallintouudistus. Hyvinvointialueiden perustamisesta johtuen alueen pelastustoimen pelastusviranomaiset muutetaan hyvinvointialueen pelastusviranomaisiksi. Pelastuslain 26 §:n muutosesitys sisältyy eduskunnalle annettuun ns. SOTE-100 -lakupakettiin (HE 56/2021, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_56+2021.aspx).

Toimipaikkojen turvallisuusvaatimuksista

Opetus- ja kulttuuriministeriön yksityisen palvelutuottajan ilmoitusmenettelystä annetun asetuksen 1 §:n 6 kohdan mukaan ilmoitukseen on liitettävä pelastuslain mukainen pelastussuunnitelma ja poistumisturvallisuusselvitys. Esitysluonnoksen sanamuodosta saa sen käsityksen, että nykyinen asetustasoinen sääntely olisi tarkoitus säilyttää kutakuinkin ennallaan.

Pelastuslain 18 §:ssä on säädetty, että poistumisturvallisuusselvitys on laadittava hoitolaitoksissa sekä palvelu- ja tukiasumisissa. Päiväkotien ei ole katsottu kuuluvan tämän sääntelyn soveltamisalaan. Poikkeuksena on kuitenkin ympärivuorokautisen käytön päiväkodit, sillä ne luetaan hoitolaitoksiin verrattaviksi kohteiksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa on käytännössä laajennettu pelastuslain poistumisturvallisuusselvityksen laatimisvelvoitetta. Osin sääntelyssä on ehkä ollut tarkoituksena todeta liittymä pelastuslaissa säädettyihin velvoitteisiin laatia pelastussuunnitelma tai hoitolaitoksen poistumisturvallisuusselvitys, käytännössä on kuitenkin säädetty uusia velvoitteita sekä toiminnanharjoittajalle että pelastuslaitokselle.

Pelastuslaissa ei ole säädetty pelastussuunnitelman laatimiseen liittyvästä viranomaisen ennakkolisestä arvioinnista tai hyväksynnästä. Pelastuslaissa ei myöskään säädetä pelastussuunnitelman toimittamisesta pelastusviranomaiselle muutoin kuin pyydettyäessä.

Pelastussuunnitelmaa ja poistumisturvallisuusselvitystä koskevia velvoitteita ei ole perusteltua laajentaa varhaiskasvatuslaissa siitä, mitä on säädetty pelastuslaissa. Päiväkotitoiminnan turvallisuusvaatimuksien tulisi olla samalla tasolla riippumatta siitä, tuottaako palvelut kunta itse vai yksityinen palveluntuottaja.

Esitetyistä säädösmuutoksista

Esitetty lupamenettely vastaa pääpiirteittäin nykyistä ilmoitusmenettelyä. Aikaisemmin esille tuomamme asiat pelastusviranomaisten tehtävistä ja poistumisturvallisuusselvityksen edellyttämisestä on huomioitava sääntelyä uusittaessa. Tämä edellyttää myös alemman asteisin asetuksen sisällön uusimista.

Jos lupaviranomainen tarvitsee alueen pelastusviranomaisen lausunnon tai käytäntönä on lausunnon pyytäminen, on lausunnotmenettelystä perusteltua säätää laissa. Säännöksestä tai vähintäänkin perusteluista tulee käydä ilmi, mistä asioista tai missä tarkoituksessa lausuntoa pyydetäisiin. Onko kyse pelastuslain säännösten soveltamisesta vai laajemmasta asiantuntijalausunnosta. Vähintäänkin perusteluissa olisi selvennettävä, ettei pelastusviranomainen ole varhaiskasvatuslaissa tarkoitettu valvontaviranomainen.

Pelastuslaitoksille on nykyisin epäselvää, miksi heiltä tarvitaan lausunto ja mistä asioista heidän tulisi lausua. Alueen pelastusviranomainen voi tuoda lausunnossaan esille pelastuslakia koskevia asioita, mutta käytännössä lausunnoissa halutaan kannanottoa tilojen soveltuvuudesta suhteessa jo olemassa olevan rakennuksen rakennuslupaan tai kaavamääräyksiin. Näissä asioissa toimivaltainen viranomainen on kuitenkin kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Turhauttavaksi alueen pelastusviranomaiset ovat kokeneet lausunnon antamisen, kun kyseessä on ollut uudisrakennus ja lausunnon sisältämät asiat on käyty vastikään läpi jo rakennuslupamenettelyn yhteydessä.

Esityksen 44 a §:n 4 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden tarkempien säännösten antamiselle. Asetuksenantovaltuutus kohdistuu nykyiseen tapaan lupahakemukseen eli palveluntuottajan velvoitteeseen hankkia säädetyt liitteet. Lupamenettelyyn liittyvien lausuntojen tai tarkastuksien pyytäminen toisilta viranomaisilta tulisi lähtökohtaisesti säätää lupaviranomaisen tehtäväksi, ei asetuksella toiminnanharjoittajalle. Käytännön soveltamisessa nykyinen sääntely on johtanut siihen, että ilmoituksen liitteiden osalta pelastusviranomainen antaa ohjausta toiminnanharjoittajalle ilmoitusprosessista kunnan toimielimen sijasta.

Jos jatkossa on tarkoitus sisällyttää pelastusviranomaisen tehtäviin pelastussuunnitelman ja poistumisturvallisuusselvitysten arviointi jo lupahakemusvaiheessa, olisi tästä säädettävä lain tasolla. Pelastusviranomaisen antama lausunto voi merkittävästi vaikuttaa asiassa tehtävään päätökseen ja siten esimerkiksi lupaa hakeneen oikeuksiin. Muutoinkin olisi hyvä kuvata, mitä mahdollisesti tarkoitetaan esityksen 44 a §:n 1 momentin 12 kohdan muilla tiedoilla.

Taloudelliset vaikutukset

Nykyisenkaltainen luontainen kunnan sisäinen yhteistyö kunnan eri toimielimien ja pelastuslaitoksen välillä katkeaa, kun pelastuslaitosten tehtävät siirtyvät vuoden 2023 alussa uusille perustettaville hyvinvointialueille. Jatkossa pelastuslaitokset eivät ole enää osa kunnan palvelurakennetta. Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyöstä voidaan jatkossakin sopia eduskunnassa käsitellyssä olevan hyvinvointialuelain 14 §:n mukaisessa neuvottelumenettelyssä. Esitys laiksi hyvinvointialueesta sisältyy ns. sote-uudistuksen lakipakettiin (HE 241/2020, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_241+2020.pdf).

Pelastuslaissa säädetty pelastuslaitoksen suorittama valvonta on lähtökohtaisesti maksullista. Esityksen mukaan lupamenettelyn maksullisuuden on tarkoitus kattaa vain lupaviranomaiselle aiheutuvia kustannuksia. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta lupamaksun olisi hyvä kattaa kaikki viranomaiskulut. Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa olisi hyvä vielä käsitellä, sisältyvätkö pelastusviranomaisen tai kunnan toimielimen suorittamat toimenpiteet palveluntuottajalta perittävään lupamaksuun ja jos sisältyvät, niin miten ja missä suhteessa muiden viranomaisten käyttämä resurssi lupaprosessiin korvataan.

Muita havaintoja

Esityksen 44 a §:n velvoitteet kohdistuvat sekä palveluntuottajaan että kunnan toimielimeen. Sääntelyn selkeyttämiseksi esitämme harkittavaksi 44 a §:n sisällön jakamista vielä kahteen erilliseen säännökseen sen mukaan, kenelle luvan hakemisessa velvoitteet ja tehtävät tosiasiasa kohdistuvat.

Lisäksi esitämme vielä arvioitavaksi kunnan toimielimen ja lupaviranomaisen yhteistyön riittävyttä. Koska kunnan toimielimelle säädettäisiin lupaviranomaisen sijasta palveluntuottajan ohjaus- ja neuvontavelvoite luvan hakemisessa, olisi hyvä varmistua myös tehtävän toteuttamisen edellytyksistä.

Pelastusylijohtaja

Kimmo Kohvakka

Yli-insinööri

Jaana Rajakko

Liitteet

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi