

PELASTUSLAIN UUDISTAMISHANKE

YLEISTÄ

Strategia

Sisäasiainministeriön pelastusosasto asetti 7.9.2007 *Pelastuslain uudistamisen esiselvitys -hankkeen* ajalle 7.9.2007 - 31.3.2008. Esiselvitys -hankkeen tarkoituksena oli selvittää pelastuslain uudistamistarpeita seuraavissa neljässä asiakokonaisuudessa:

- 1) Onnettomuuksien ehkäisyä koskevien säännösten muutostarpeet;
- 2) Väestönsuojelujärjestelmää koskevien säännösten muutostarpeet;
- 3) Väestönsuojien rakentamista koskevien säännösten muutostarpeet; sekä
- 4) Pelastuslain muut muutostarpeet.

Pelastuslain uudistamisen lähtökohtana ovat pelastuslain uudistamisen esiselvitys -hankkeen loppuraporteissa esille tuodut lainsäädännön kehittämislinjaukset. Lainsäädännön kehittämisstrategia pohjautuu erityisesti seuraaviin strategisiin lähtökohtiin ja linjauksiin:

Pelastustoimen järjestelmän muutokset

Vuonna 1999 voimaan tulleella pelastustoimilaille (561/1999) korvattiin vuonna 1975 annettu laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975) ja vuonna 1958 annettu väestönsuojelulaki (438/1958). Uudistuksessa koottiin silloiset normaaliolojen ja poikkeusolojen järjestelyjä koskevat säännökset samaan lakiin sekä saatettiin säännökset ajan tasalle suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Pelastustoimilakiin perustunut pelastustoimen järjestelmä määritteli edelleen vastuun pelastustoimen tehtävistä yksittäisten kuntien vastuulle. Pelastustoimilaissa säädettiin kuitenkin uudella tavalla pelastustoimen valmiudesta ottamalla käyttöön onnettomuusuhkiin perustuva pelastustoimen palvelutason määrittäminen. Säännökset muun muassa pelastustoimen koulutuksesta ja kelpoisuusvaatimuksista, onnettomuuksien ehkäisystä, palotarkastuksista, nuohouksesta, pelastustoiminnasta, väestönsuojelusta ja pelastustoimen henkilörekistereistä tarkistettiin pelastustoimilain säätämisen yhteydessä.

Pelastustoimilain säätämisen jälkeen pelastustoimen lainsäädäntöä ja järjestelmää kehitettiin edelleen tavoitteena vähentää onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja. Kehittämisen strategiset päämäärät liittyivät pelastustoimen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja palvelujärjestelmään ja työn tuloksena säädettiin laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta (1214/2001), jonka mukaan kunnat ovat vuoden 2004 alusta lukien vastanneet pelastustoimesta yhteistoiminnassa (alueen pelastustoimi) valtioneuvoston määräämillä 22:lla pelastustoimen alueella.

Pelastustoimilaki korvattiin vuoden 2004 alusta pelastuslailla (468/2003), jossa määritellään alueen pelastustoimen tehtävät ja vastuut pelastustoimen hoitamisessa. Pelastustoimen alueiden vastuulle säädettiin eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kaikki pelastustoimilaissa kunnan vastuulle säädetyt pelastustoimen tehtävät ja muut vastuut. Pelastuslailla määriteltiin uudelleen ja tarkistettiin eräitä pelastustoimeen kuuluvia asiakokonaisuuksia. Myös onnettomuuksien ehkäisyä koskevia säännöksiä tarkistettiin, mutta muun muassa palotarkastuksia ja nuohousta koskevat säännökset sisällytettiin pelastuslakiin pääosin aikaisemman kaltaisina.

Pelastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että onnettomuuksien ehkäisyä koskevassa järjestelmässä ja säädöksissä samoin kuin yhteistyössä onnettomuuksien ehkäisemiseen osallistuvien eri viranomaisten ja muiden tahojen kanssa on vielä kehittämistarpeita. Pelastuslain säätämisen yhteydessä ei voitu aikataulullisista kysymyksistä johtuen selvittää laaja-alaisesti onnettomuuksien ehkäisyä koskevien säännösten kehittämistarpeita.

Hallitusohjelma

Hallitusohjelman mukaan pelastuslaki tarkistetaan tavoitteena erityisesti onnettomuuksien ehkäisyn ja asumisturvallisuuden parantaminen. Samalla arvioidaan nykyisten väestönsuojelumääräysten tarkoituksenmukaisuus. Palotarkastukset ja muut turvallisuutta edistävät toimet kohdistetaan nykyistä paremmin riskikohteisiin ja turvallisuutta parantavan tekniikan käyttöä lisätään.

Hallitusohjelmassa todetaan edelleen, että hallitus määrittää sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet poikkihallinnollisesti sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (ks. jäljempänä).

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta (2006) määritellään yhteiskunnan elintärkeät toiminnat, niiden tavoitetilat sekä ministeriöille kuuluvat strategiset tehtävät koskien muun muassa sisäisen turvallisuuden ylläpitämistä. Strategian mukaan pelastustoimen ylläpitämisellä ehkäistään vakavia onnettomuuksia ennalta, havaitaan ne ja varoitetaan niistä sekä torjutaan onnettomuudet ja estetään niiden laajentuminen pyrkien minimoimaan niistä aiheutuvat vahingot. Väestönsuojelulla ylläpidetään pelastustoiminnan valmiuksia poikkeusoloissa, turvataan väestön suojaamismahdollisuuksia ja varaudutaan tarvittaviin evakuointeihin.

Väestön suojaamisen strategia

Sisäasiainministeriö on valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa (2004) linjatun mukaisesti vahvistanut väestön suojaamisen strategian 20.11.2007. Väestön suojaamisen strategiassa on esitetty periaatteellisella tasolla väestönsuojelujärjestelmään ja väestönsuojien rakentamiseen liittyviä muutostarpeita.

Sisäisen turvallisuuden ohjelma

Hallitusohjelman (15.4.2007) perusteella valtioneuvosto asetti 29.8.2007 hankkeen valmistelemaan uutta sisäisen turvallisuuden ohjelmaa. Ohjelman painopisteen alueiksi määriteltiin muun muassa asumisen turvallisuus sekä merellisten suuronnettomuuksien ja ympäristötuhojen torjunta.

Valtioneuvosto on 8.5.2008 hyväksynyt periaatepäätöksen sisäisen turvallisuuden ohjelmaksi. Ohjelmassa määritellään sisäisen turvallisuuden keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet poikkihallinnollisesti. Ohjelman tavoitteena on, että Suomi on Euroopan turvallisim maa vuonna 2015.

Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa todetaan, että Suomessa menehtyy vuosittain palokuolemissa noin 100 ihmistä, mikä on kansainvälisesti vertailtuna korkea luku. Ohjelman mukaan jatkossa toimenpiteitä edellyttää muun muassa hoito- ja hoivalaitoksien suojaaminen automaattisilla sammutuslaitteistoilla.

Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon (2008) valmistelu on käynnistetty. Selonteon valmistelun yhteydessä otettaneen kantaa myös pelastustoimen, erityisesti poikkeusolojen väestönsuojelun perusteisiin ja järjestelyihin.

Keskeiset kehittämiskohteet

- 1) Pelastuslain onnettomuuksien ehkäisyä koskevien säännösten tarkistaminen ottaen erityisesti huomioon hallitusohjelmassa ja sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2008) esitetyt kehittämissuunnitelmat sekä uudesta pelastustoimen järjestelmästä saadut kokemukset.
- 2) Pelastuslain väestönsuojelujärjestelmää ja väestönsuojien rakentamista koskevien säännösten tarkistaminen ottaen erityisesti huomioon hallitusohjelmassa, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa ja uuden turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon laadinnan yhteydessä esiin tulevat kehittämissuunnitelmat sekä väestön suojaamisen strategiassa esitetyt lainsäädännön kehittämisenäkökohdat.
- 3) Pelastustoimintaa ja pelastustoimen hallintojärjestelmää koskevien säännösten tarkistaminen ottaen erityisesti huomioon uudesta pelastustoimen järjestelmästä saadut kokemukset sekä valtion aluehallinnon uudistamishankkeen suunnitelmat.
- 4) Pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen tarkistaminen ottaen huomioon pelastuslakiin esitettävät muutokset.
- 5) Pelastuslain nojalla annettujen sisäasiainministeriön asetusten tarkistaminen ottaen huomioon pelastuslakiin esitettävät muutokset.

HANKKEEN TEHTÄVÄ

Hankkeen organisointi ja vastuhenkilöt

Hankkeelle on asetettu johtoryhmä (pelastusosaston johtoryhmä), koordinaattori, työryhmä ja seuraavat valmistelujaostot: 1) Onnettomuuksien ehkäisyn jaosto, 2) Väestönsuojelujaosto sekä 3) Pelastustoiminta- ja hallintojärjestelmäjaosto.

Valmistelujaostojen tehtävänä on laatia työryhmälle ehdotus jaoston toimialaan kuuluvista pelastuslain ja pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen sekä tarpeellisten sisäasiainministeriön asetusten muutoksista. Ehdotusten tulee sisältää tarvittavat esitykset pykälämuutoksiksi sekä esityksen yleiset ja yksikohtaiset perustelut. Valmistelujaostot toimittavat työryhmälle käsiteltäväksi ja jatkovalmistelun linjauksia varten tarvittavat luonnokset ehdotuksista työryhmän määrittelemän aikataulun mukaisesti.

Työryhmä ohjaa valmistelujaostojen työtä sekä määrittelee tarvittaessa tarkemmin jaostojen tehtävät ja valmisteluvastuut.

Valmistelujaostot kutsuvat valmistelutyöhön asiantuntijoita ministeriöistä ja muista viranomaisista sekä muista yhteisöistä. Jaostojen tulee lisäksi kuulla valmistelutyön aikana pelastustoimen kannalta keskeisiä sidosryhmiä.

Työryhmän puheenjohtajana toimii apulaisosastopäällikkö Esko Koskinen, varapuheenjohtajana hallitusneuvos Tarja Oksanen sekä jäsenenä tekninen johtaja Hannu Olamo, valmiusjohtaja Janne Koivukoski, projektipäällikkö Taito Vainio, Yli-insinööri Kirsi Rajaniemi, pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare, pelastusylitarkastaja Ilpo Helismaa, kehittämisspäällikkö Markku Haiko, pelastusjohtaja Seppo Lokka sekä lainsäädäntöneuvos Mika Kättö, joka toimii myös työryhmän sihteerinä ja hankkeen koordinaattorina.

Onnettomuuksien ehkäisyn jaoston puheenjohtajana toimii yli-insinööri Kirsi Rajaniemi ja jäsenenä yli-insinööri Jaana Rajakko, ylitarkastaja Maija Peltokangas, arkkitehti Markku Axelsson sekä pelastusjohtaja Veli-Pekka Ihamäki.

Väestönsuojelujäoston puheenjohtajana toimii pelastusylitarkastaja Tarmo Kopare ja jäseninä toimistoinsinööri Pekka Rajajärvi, hallitusneuvos Timo Viitanen, ylitarkastaja Alpo Nikula, rakennuttajainsinööri Hannu Huhtala sekä pelastusjohtaja Olavi Liljemark.

Pelastustoiminta- ja hallintojärjestelmäjäoston puheenjohtajana toimii lainsäädäntöneuvos Mika Kättö ja jäseninä hallitusneuvos Tarja Oksanen, valmiusjohtaja Janne Koivukoski, pelastusylitarkastaja Ilpo Helismaa, kehittämisspäällikkö Markku Haiko sekä pelastusjohtaja Jari Sainio.

Hankkeen tehtävien tarkempi yksilöinti ja aikataulu

Onnettomuuksien ehkäisyn jaosto valmistelee pelastuslain ja asetusten muutokset, jotka koskevat (onnettomuuksien ehkäisyn näkökulmasta) asuntojen ja hoitolaitosten paloturvallisuutta, poistumisturvallisuutta, rakennusten turvallista käyttöä, viranomaisvalvontaa, palotarkastuksia, valistusta ja neuvontaa, omatoimista varautumista, pelastustoimen palvelutasoa, pelastusviranomaisten yhteistyötä (myös muiden viranomaisten kanssa), pelastusviranomaisten asiantuntijatehtäviä, suunnitteluvaihtoehtoja, palontutkintaa, nuohousta, pelastustoimen henkilöstön valmiuksia onnettomuuksien ehkäisytyöhön sekä muita työryhmän jaostolle valmisteltavaksi antamia asiakokonaisuuksia.

Väestönsuojelujäosto valmistelee pelastuslain ja asetusten muutokset, jotka koskevat väestönsuojelujärjestelmää ja väestönsuojien rakentamista sekä muita työryhmän jaostolle valmisteltavaksi antamia asiakokonaisuuksia.

Pelastustoiminta- ja hallintojärjestelmäjäosto valmistelee pelastuslain ja asetusten muutokset, jotka koskevat pelastustoimintaa, sopimuspalokuntia, vapaaehtoisten osallistumista, aluehallinnon uudistamista, pelastustoimen alueiden muodostamista ja yhteistoimintaa, kansainvälistä avunantoa, koulutusvastuita, pelastustoimen henkilörekistereitä, pakkokeinoja ja rangaistuksia, pelastustoimen palvelujen maksullisuutta sekä muita työryhmän jaostolle valmisteltavaksi antamia asiakokonaisuuksia.

Pelastuslain muutosten valmistelu

1. Luonnos hallituksen esitykseksi pelastuslain muuttamisesta laaditaan 30.10.2009 mennessä.
2. Lausuntokierros toteutetaan 31.12.2009 mennessä.
3. Hallituksen esitys viimeistellään 28.2.2010 mennessä.
4. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslain muuttamisesta annetaan 31.3.2010 mennessä.
5. Laki pelastuslain muuttamisesta saatetaan voimaan 1.1.2011.

Pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen ja sisäasiainministeriön asetusten muutosten valmistelu

1. Asetusten valmistelulinjaukset valmistellaan 28.2.2010 mennessä.
2. Luonnokset asetusmuutoksiksi valmistellaan 15.9.2010 mennessä.
3. Lausuntokierrokset toteutetaan 15.11.2010 mennessä.
4. Asetusmuutokset saatetaan voimaan 1.1.2011.

Kustannukset ja rahoitus

Hankkeen ylimääräiset kustannukset maksetaan määrärahojen puitteissa pelastushallinnon toimintamenoilta.