

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastuslain 40 ja 48 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pelastuslakia EU:n komission Suomelle antaman säteilyvaaratilanteiden hoitamista koskevan perustellun lausunnon johdosta.

Esityksen mukaan kohteen omistaja olisi velvollinen huolehtimaan tulipalon lisäksi säteilyvaaratilanteen tai muun onnettomuuden jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sekä säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisesta sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä. Kohteen omistajan jälkiraivaus- ja vartiointivelvoitetta rajaisi kuitenkin mahdolliset muille viranomaisille kuin pelastusviranomaisille säädetyt velvoitteet onnettomuuden jälkeisessä jälkiraivauksessa ja -vartioinnissa ja säteilyvaaratilanteiden jälkihoidossa. Säteilyvaaratilanteesta tulisi tehdä ilmoitus Säteilyturvakeskukselle.

Vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävä ratapiha, jolle tulee laatia ulkoinen pelastussuunnitelma, määriteltäisiin sisäministeriön asetuksessa ulkoisista pelastussuunnitelmista. Lisäksi vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävä satama-alue, jolle tulee laatia ulkoinen pelastussuunnitelma, määräytyisi uuden vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain mukaisesti. Sisäministeriön asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävästä ratapihasta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2022 aikana. Ulkoisia pelastussuunnitelmia koskevat muutokset on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan vasta vuoden 2023 alussa samaan aikaan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain kanssa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Säteilyturvallisuusdirektiivi	4
2.2 Pelastuslaki.....	4
2.3 Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta.....	7
2.4 Sisäministeriön asetus ulkoisista pelastussuunnitelmista.....	8
2.5 Nykytilan arvio	8
3 Tavoitteet.....	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
6 Lausuntopalaute.....	13
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	15
8 Lakia alemman asteinen sääntely	16
9 Voimaantulo	16
10 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	16
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	17
11.1 Ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeussäännökset	17
11.2 Lailla ja asetuksella säätäminen	17
11.3 Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen	18
LAKIEHDOTUS	20
Laki pelastuslain 40 ja 48 §:n muuttamisesta	20
LIITE	22
RINNAKKAISTEKSTI.....	22
Laki pelastuslain 40 ja 48 §:n muuttamisesta	22
ASETUSLUONNOS	25
Sisäministeriön asetus ulkoisista pelastussuunnitelmista annetun sisäministeriön asetuksen 2 a ja 4 §:n muuttamisesta	25
LIITE	26

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Euroopan komissio on 3.7.2020 antanut Suomen hallitukselle perustellun lausunnon (2018/2051), joka koskee direktiivin 2013/59/Euratom (jäljempänä *säteilyturvallisuusdirektiivi*) täytäntöönpanoa. Komissio katsoo perustellussa lausunnossaan, että Suomi ei ole täysin noudattanut säteilyturvallisuusdirektiivin 106 a artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, koska Suomi ei ole antanut kaikkia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä noudattaakseen säteilyturvallisuusdirektiiviä eikä ilmoittanut komissiolle näistä säännöksistä.

Säteilyturvallisuusdirektiivin 97 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta luoda järjestelmä säteilyvaaratilanteiden hallintaa varten. Komissio on todennut, että se ei ole selittävässä asiakirjassa ilmoitettujen pelastuslain säännösten perusteella pystynyt selvittämään, onko Suomessa luotu kansallinen säteilyvaaratilanteiden valmiusjärjestelmä ja onko sen ylläpidosta määrätty asianmukaisilla hallinnollisilla säännöksillä, eikä sitä, perustuvatko nämä potentiaalisten säteilyvaaratilanteiden arviointiin ja viitataan ko niissä direktiivin liitteessä I tarkoitettuihin vertailutasoihin.

Suomen hallitus ilmoitti Euroopan komissiolle, että tulipalojen jälkiraivausta ja -vartiointia sekä jälkitorjuntaa koskevaa pelastuslain (379/2011) 40 §:ää on tarkoitus täsmentää. Lainmuutoksella on tarkoitus laajentaa kyseisen pykälän soveltamisalaa siten, että se koskee kaikkia onnettomuustilanteita. Suomen hallitus ilmoitti Euroopan komissiolle, että sisäministeriön on tarkoitus antaa asiaa koskeva hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 aikana.

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä säädettäväksi ehdotettava uusi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu laki (jatkossa VAK-laki) ja sen nojalla annetut alemman asteiset säännökset ja useat määräykset vastaisivat perustuslain, kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin. VAK-lakia koskevan esityksen mukaan raideliikennelaissa (1302/2018) säädetään, millaisia kansallisia rautatieturvallisuutta koskevia oikeussääntöjä voidaan antaa ja miten niistä on ilmoitettava EU:n komissiolle ja EU:n rautatievirastolle. Ilmoituksiin saaduissa vastauksissa on todettu, että voimassaolevan VAK-lain sisältämät vaatimukset ratapihojen turvallisuusselvityksistä ovat kiellettyjä kansallisia oikeussääntöjä, joista on luovuttava. Siksi esitettyyn VAK-lakiin ei sisällytetäisi voimassaolevan VAK-lain säännöksiä Liikenne- ja viestintäviraston nimeämistä ratapihoista ja vaatimuksia ratapihojen turvallisuusselvityksestä. Ehdotetut lait ja asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan kevään 2022 aikana.

Pelastuslain 48 §:ssä on määritelty alueet, joihin pelastuslaitoksen on laadittava ulkoinen pelastussuunnitelma. Pelastuslain 48 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ulkoinen pelastussuunnitelma on laadittava vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä annetun valtioneuvoston asetuksen (195/2002) 32 §:n mukaiselle järjestelyratapihalle sekä 5 kohdan mukaan vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella annetun valtioneuvoston asetuksen (251/2005) 8 §:n mukaiselle satama-alueelle. Kyseiset valtioneuvoston asetukset kumoutuvat voimassa olevan VAK-lain kumoamisen yhteydessä.

Hallituksen esitys on valmisteltu sisäministeriössä virkatyönä. Hallituksen esityksen tausta-aineisto on saatavilla osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella [SM034:00/2020](https://doi.org/10.25127/SM034.00/2020).

Esitys on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastuksessa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Säteilyturvallisuusdirektiivi

Säteilyturvallisuusdirektiivin 97 artiklassa säädetään seuraavaa säteilyvaaratilanteiden valmiusjärjestelmästä:

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava sen huomioiminen, että säteilyvaaratilanteita voi sattua niiden alueilla ja että niiden ulkopuolella tapahtuvilla vaaratilanteilla saattaa olla vaikutusta näihin alueisiin. Jäsenvaltioiden on luotava järjestelmä säteilyvaaratilanteiden hallintaa varten ja määrittävä asianmukaisilla hallinnollisilla säännöksillä niiden ylläpidosta. Säteilyvaaratilanteiden valmiusjärjestelmässä on tarkasteltava liitteessä XI olevassa A jaksossa mainittuja näkökohtia.
2. Valmiusjärjestelmän on vastattava potentiaalisten säteilyvaaratilanteiden arvioinnin tuloksia, ja sen on pystyttävä toimimaan tehokkaasti säteilyvaaratilanteissa, jotka liittyvät toteutettaviin toimintoihin tai ennakoimattomiin tapahtumiin.
3. Säteilyvaaratilanteiden valmiusjärjestelmässä on laadittava toimintasuunnitelmia, joiden tavoitteena on välttää vakaviin deterministisiin haittavaikutuksiin johtavia kudosreaktioita vaaraan joutuneeseen väestöryhmään kuuluvien henkilöiden kohdalla ja pienentää stokastisten haittavaikutusten riskiä ottaen huomioon III luvussa tarkoitettut säteilysuojelun yleiset periaatteet ja vertailutasot.

2.2 Pelastuslaki

Pelastustoimi

Pelastuslaki (379/2011) on pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä ja väestönsuojelua sääntelevä yleislaki. Pelastuslaissa määritellään eri tahojen vastuut pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Pelastuslaki sisältää myös säännökset pelastustoimen palvelutasosta ja pelastustoimen alueiden yhteistoiminnasta. Sisäministeriön tehtävänä on johtaa ja valvoa pelastustointia ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa sekä huolehtia pelastustoimen valtakunnallisista järjestelyistä. Aluehallintovirastojen tehtävänä on huolehtia pelastustoimen laillisuusvalvonnasta ja valvoa pelastustoimen palvelutason toteutumista. Pelastustoimen viranomaisten ohella myös muut viranomaiset ovat velvollisia osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten, kuin niiden tehtävistä kunkin toimialan säädöksissä tai muussa lainsäädännössä säädetään.

Pelastuslain mukaisesti kunnat vastaavat pelastustoimen tehtävistä lakisäateisessä yhteistyössä (alueen pelastustoimi). Valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin ja vahvistetun aluejaon muuttamisesta. Pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alusta hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille.

Jälkiraivaus ja -vartiointi sekä jälkitorjunta

Pelastuslain 40 §:ssä säädetään tulipalojen jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sekä jälkitorjunnasta. Pykälän 1 momentin mukaan kohteen omistaja on velvollinen huolehtimaan tulipalon jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä. Jälkiraivaus ja -vartiointi eivät ole osa pelastustoimintaa. Jälkiraivauksella ja -vartioinnilla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, jotka ovat tulipalon sammuttamisen (pelastustoiminta) päätyttyä tarpeen tulipalon uudelleen syttymisen estämiseksi ja muiden enempien vahinkojen

ehkäisemiseksi (HE 257/2010, s. 57). Pelastustoiminta voidaan lopettaa silloin, kun tuli ja todennäköisesti palopesäkkeet on sammutettu ja muut vahinkojen rajoittamista edellyttävät kii-reelliset toimenpiteet suoritettu. Tämä tarkoittaa, että tulipalon aiheuttamat ilmeiset vaaratekijät on poistettu ja tilanne on ilmeisesti hallinnassa ilman pelastustoimen yksiköiden toimenpiteitä.

Öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaa johtaa aina pelastusviranomainen. Öljyvahinkojen torjuntalainsäädäntö siirrettiin 1.1.2019 lukien osaksi pelastustoimen säädöksiä (pelastuslain muutos 1353/2018) siinä laajuudessa, kuin kyse on pelastustoimintaan rinnastettavasta toiminnasta. Merellisten öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnan kansallisen suorituskyvyn ja kansainvälisen yhteistyön kehittämisestä vastaa sisäministeriön hallinnonala. Sisäministeriön hallinnonala koordinoi tältä osin valtakunnallisesti ympäristövahinkojen torjunnan suunnittelua, siihen liittyvää harjoitustoimintaa, osallistumista kansalliseen ja kansainväliseen öljy- ja aluskemikaalivahinkojen valvonnan ja torjunnan yhteistoimintaan sekä torjuntaosaamisen ja -kaluston kehittämistä yhteistoiminnassa torjuntaan osallistuvien ja sitä tukevien tahojen kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriö vastaa merenkulun onnettomuuksien ennaltaehkäisystä kansallisella tasolla yhteistoiminnassa muiden merellisten viranomaisten kanssa. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja Puolustusvoimat osallistuvat ympäristövahinkojen torjuntaan.

Pelastuslain 40 §:n 1 momentin mukaan ajankohdan pelastustoiminnan lopettamisesta ratkaisee pelastustoiminnan johtaja. Pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä 34 §:n 4 momentissa tarkoitettu päätös pelastustoiminnan lopettamisesta ja ilmoittaa siitä kohteen omistajalle. Öljyvahingoissa ilmoitus tulee tehdä öljyvahinkojen jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle. Pyydetessä päätös on vahvistettava kirjallisesti.

Pelastuslain 40 §:n 2 momentin mukaan alueen pelastusviranomaisella on oikeus tarvittaessa teettää välttämättömät toimenpiteet omistajan kustannuksella. Hallituksen esityksen (HE 56/2021) mukaan pelastuslain 40 §:n 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että alueen pelastusviranomainen muutetaan hyvinvointialueen pelastusviranomaiseksi. Lainmuutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023.

Erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma

Pelastuslain 48 §:ssä on määritelty alueet, joihin pelastuslaitoksen on laadittava ulkoinen pelastussuunnitelma. Ulkoinen pelastussuunnitelma on laadittava pelastuslain 48 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (195/2002) 32 §:n mukaiselle järjestelyratapihalle. Voimassaolevan asetuksen 32 §:ssä säädetään, että jokaisen ratapihalla toimivan rautatieyrityksen on toimitettava VAK-lain 12 §:n 3 momentissa tarkoitettu turvallisuus selvitys Väylävirastolle, joka kokoaa ja täydentää koko ratapihaa koskevan yhtenäisen turvallisuus selvityksen. Turvallisuus selvityksessä on otettava huomioon rautatieyrityksen lisäksi muut ratapihalla toimintaa harjoittavat. VAK- lain 12 §:n 3 momentin mukaan rautatieyrityksellä on oltava ajan tasalla oleva turvallisuus selvitys Liikenne- ja viestintävirasto nimeämälle ratapihalle, jonka kautta kuljetetaan merkittäviä määriä vaarallisia aineita. Väylävirasto kokoaa ja täydentää turvallisuus selvityksen koko ratapihalle ja huolehtii siitä, että turvallisuus selvityksessä kuvatut toiminnot muodostavat turvallisuuden kannalta toimivan kokonaisuuden. Koko ratapihan turvallisuus selvityksen hyväksyy Liikenne- ja viestintävirasto.

Ulkoinen pelastussuunnitelma tulee siten tehdä ratapihoille, joilla on velvoite tehdä turvallisuus selvitys. Asetuksen mukaan Väyläviraston on yhdessä ratapihalla toimivien rautatieyritys-

ten ja tarvittaessa muiden ratapihalla toimintaa harjoittavien kanssa arvioitava riskit sekä tarkistettava ja saatettava turvallisuusselvitys ajan tasalle kuitenkin vähintään joka viides vuosi. Väyläviraston on pyydettävä päivitettävästä turvallisuusselvityksestä sisäisine pelastussuunnitelmiineen lausunto alueen pelastuslaitokselta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä aluehallintovirastolta. Liikenne- ja viestintäviraston, aikaisemmin Rautatieviraston, on vähintään joka kolmas vuosi tarkastettava järjestelmällisesti ratapihat, joilta edellytetään turvallisuusselvitys. Tarkastuksiin on kutsuttava mukaan Väylävirasto, alueen pelastuslaitos ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä aluehallintovirasto.

Yksittäisiä ratapihoja, joille turvallisuusselvitys on tehtävä, ei erikseen määritellä vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa, vaan Rautatieviraston päätöksessä. Rautatieviraston vuonna 2008 tekemän päätöksen perusteella vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (195/2002) 32 §:n 1 momentissa tarkoitettuja järjestelyratapihoja ovat Hamina (ratapiha Haminan ja ratapiha keskipiha), Joensuu, Kotka (Mussalon ratapiha), Kouvola, (Kouvolan tavara ja Kouvolan lajittelu), Kokkola (Kokkolan ratapiha ja Kokkolan Yksipihlajan ratapiha), Niirala, Oulu (Oulun tavara), Riihimäki, Sköldvik, Tampere (Viinikan ratapiha), Turku ja Vainikkala. Näille kyseisille ratapihoille on siten tehtävä turvallisuusselvitys ja sen johdosta myös ulkoinen pelastussuunnitelma. Vuoden 2008 annetun päätöksen jälkeen kyseistä päätöstä ei ole muutettu toimivaltaisen Liikenne- ja viestintäviraston toimesta.

Ulkoinen pelastussuunnitelma on laadittava pelastuslain 48 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan satama-alueelle, joka on määritelty vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella annetussa valtioneuvoston asetuksen (251/2005) 8 §:ssä. Kyseisen valtioneuvoston asetuksen 8 §:ssä säädetään satama-alueen turvallisuusselvityksestä. Pykälän 1 momentin mukaan satama-alueelle, jonka kautta kappaletavara kuljetettavien vaarallisten aineiden määrä on vuodessa yli 10 000 tonnia, on tehtävä turvallisuusselvitys. Liikenne- ja viestintävirasto voi edellyttää myös muilta satama-alueilta turvallisuusselvityksen tekemistä, jos siihen turvallisuuden varmistamiseksi ilmenee tarvetta. Turvallisuusselvitys vaaditaan tällä hetkellä seuraavilta VAK-selvityssatama-alueilta: Helsingin Vuosaaren satama, Helsingin Länsisatama, Helsingin Eteläsatama, Hangon satama, Rauman satama, Naantalin satama, Kvarken Ports Ltd (ent. Vaasan satama), Kokkolan satama, Oulun satama, HaminaKotka Mussalo satama, HaminaKotka Hietasen satama, Turun satama ja Röyhtän satama. Näiltä samoilta satama-alueilta vaaditaan siten myös ulkoinen pelastussuunnitelma.

Pelastuslain 48 §:n 2 momentin mukaan ulkoisessa pelastussuunnitelmassa määritellään toimenpiteet, joilla onnettomuudet ja niistä aiheutuvat seuraukset voidaan rajata ja hallita mahdollisimman tehokkaasti. Suunnitelmaa laadittaessa pelastuslaitoksen on kuultava vaaralle alttiiksi joutuvaa väestöä sekä oltava riittävässä yhteistyössä oman alueen ja naapurialueiden viranomaisten kanssa. Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta sekä järjestettävä harjoituksia pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi.

Pelastuslain 48 §:n 3 momentin mukaan ulkoisen pelastussuunnitelman ja harjoitusten toteuttamista valvoo aluehallintovirasto. Tapahtuneesta onnettomuudesta on tehtävä merkinnät 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin.

Pelastuslain 48 §:n 4 momentissa on asetuksenantovaltuutus, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisesta, uusimisesta ja sisällöstä, väestön kuulemisesta suunnitelman laatimisen yhteydessä ja suunnitelmasta

tiedottamisesta, suunnitelman mukaisista harjoituksista, suunnitelman ja harjoitusten toteutumisen valvonnasta sekä asianomaisissa kohteissa tapahtuneita onnettomuuksia koskevien tietojen merkitsemisestä pelastustoimen toimenpiderekisteriin.

2.3 Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta

Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994) (jäljempänä VAK-laki) tuli voimaan vuonna 1994. VAK-laissa säädetään vaarallisten aineiden kuljetuksesta tiellä, rautatiellä ja muussa raideliikenteessä, ilma-aluksessa sekä kappaletavaran kuljetuksesta Suomen vesialueilla ja Suomen vesialueiden ulkopuolella. Lain tarkoitus on ehkäistä ja torjua vahinkoa ja vaaraa, jota vaarallisten aineiden kuljetus saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Laki sisältää säännökset eri kuljetusosapuolten vastuista sekä viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista.

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) 12 §:ssä säädetään kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä kuljetusketjussa. Pykälän 1 momentin mukaan ratapihan, satama-alueen, lentopaikan ja muun terminaalin suunnittelussa ja toiminnassa tulee ottaa huomioon vaarallisten aineiden kuljetuksen ja tilapäisen säilytyksen aiheuttamat vaarat ihmisille, ympäristölle ja omaisuudelle. Ratapihalla, satama-alueella, lentopaikalla ja muussa terminaalissa saa kuljettaa ja tilapäisesti säilyttää vain sellaisia määriä vaarallisia aineita, ettei aineista aiheudu erityistä vaaraa. Näissä paikoissa myös vaarallisille aineille tarkoitettujen alueiden ja niiden varustelun tulee olla sellaiset, ettei aineista niitä kuljetettaessa tai tilapäisesti säilytettäessä aiheudu erityistä vaaraa.

Pykälän 2 momentin mukaan satamanpitäjällä ja lastinkäsittelypalveluja satamassa suorittavalla tulee olla ajan tasalla oleva turvallisuusselvitys, jos sataman kautta kuljetetaan tai siellä tilapäisesti säilytetään merkittäviä määriä vaarallisia aineita. Sataman turvallisuusselvityksen hyväksyy Liikenne- ja viestintävirasto. Se voi rajoittaa satamassa tilapäisesti säilytettävien vaarallisten aineiden määriä ja määrätä tilapäiselle säilytykselle muita turvallisuuden kannalta tarpeellisia rajoituksia.

Pykälän 3 momentin mukaan rautatieyrityksellä on oltava ajan tasalla oleva turvallisuusselvitys Liikenne- ja viestintävirasto nimeämälle ratapihalle, jonka kautta kuljetetaan merkittäviä määriä vaarallisia aineita. Väylävirasto kokoaa ja täydentää turvallisuusselvityksen koko ratapihalle ja huolehtii siitä, että turvallisuusselvityksessä kuvatut toiminnot muodostavat turvallisuuden kannalta toimivan kokonaisuuden. Koko ratapihan turvallisuusselvityksen hyväksyy Liikenne- ja viestintävirasto.

Pykälän 4 momentin mukaan turvallisuusselvityksessä on selostettava toteutettavat toimenpiteet ja menettelyt, joiden avulla varmistetaan vaarallisten aineiden turvallinen kuljetus ja tilapäinen säilytys, sekä sisäinen pelastussuunnitelma. Sisäisen pelastussuunnitelman tulee sisältää suunnitelma onnettomuuksissa toteutettavista toimenpiteistä. Turvallisuusselvityksen tulee olla pelastusviranomaisten, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä valvontaviranomaisten saatavissa.

VAK-lain uudistuksessa (HE 220/2021) kootaan yhteen vaarallisten aineiden kuljetuksen vaatimukset neljässä eri liikennemuodossa ja harmonisoidaan kaikkien kuljetusmuotojen vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevan sääntelyn yhdeksi lainsäädäntökokonaisuudeksi. Myös tilapäisen varastoinnin selkeyttäminen sekä sisäisen pelastussuunnitelman vaatimus kaikille liikennemuodoille VAK-laissa on tärkeä lisäys turvallisuuden kannalta.

VAK-lain hallituksen esityksen mukaan raideliikennelaisissa (1302/2018) säädetään, millaisia kansallisia rautatieturvallisuutta koskevia oikeussääntöjä voidaan antaa ja miten niistä on ilmoitettava EU:n komissiolle ja EU:n rautatievirastolle. Ilmoitukseen saaduissa vastauksissa on todettu, että voimassaolevan VAK-lain sisältämät vaatimukset ratapihojen turvallisuus selvityksistä ovat kiellettyjä kansallisia oikeussääntöjä, joista on luovuttava. Siksi esitettyyn VAK-lakiin ei sisällytetä voimassaolevan VAK-lain säännöksiä Liikenne- ja viestintäviraston nimeämistä ratapihoista ja vaatimuksia ratapihojen turvallisuus selvityksestä.

2.4 Sisäministeriön asetus ulkoisista pelastussuunnitelmista

Ulkoisista pelastussuunnitelmista annetussa sisäministeriön asetuksessa (1286/2018) säädetään pelastuslain 48 §:ssä tarkoitettujen erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisista pelastussuunnitelmista ja niitä koskevista harjoituksista sekä suunnitelmien ja harjoitusten toteutumisen valvonnasta. Ulkoisessa pelastussuunnitelmassa määritellään toimenpiteet, joilla onnettomuudet ja niistä aiheutuvat seuraukset voidaan rajata ja hallita mahdollisimman tehokkaasti. Suunnitelmaa laadittaessa pelastuslaitoksen on kuultava vaaralle alttiiksi joutuvaa väestöä sekä oltava riittävässä yhteistyössä oman alueen ja naapurialueiden viranomaisten kanssa. Ulkoisista pelastussuunnitelmista on tiedotettava kaikille henkilöille ja yhteisöille, joiden turvallisuuteen suuronnettomuus voi vaikuttaa. Asetus tuli voimaan 1.1.2020 ja sillä kumottiin sisäministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta (612/2015).

2.5 Nykytilan arvio

Euratomin perustamissopimuksen 33 artiklan nojalla jäsenvaltion on pyydettävä komission lausuntoa ennen säteilysuojelualaan liittyvien kansallisten säädösten vahvistamista. Komissiolla on kolme kuukautta aikaa antaa lausuntonsa ehdotetuista säädöksistä.

Komissio on 9.6.2021 päättänyt lopettaa säteilyturvallisuusdirektiiviin liittyvän rikkomusmenettelyn 2018/2051. Vaikka rikkomusmenettely on virallisesti päätetty, se ei estä komissiota tarvittaessa avaamasta asiaa uudelleen. Tästä syystä hallituksen esityksen antaminen säteilyturvallisuusdirektiivin 97 artiklan täytäntöönpanemiseksi ehdotetun pelastuslain 40 §:llä on edelleen tarpeen. Pelastuslain 40 §:n soveltamisalaa on tarpeen laajentaa siten, että jälkiraivaus ja -vartiointi sekä jälkitorjunta koskisivat myös säteilyvaaratilanteita ja muita onnettomuustilanteita tulipalojen lisäksi. Säteilyvaaratilanteesta olisi myös ilmoitettava Säteilyturvakeskukselle.

Pelastuslain 48 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ulkoinen pelastussuunnitelma on tehtävä vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautateillä annetun valtioneuvoston asetuksen (195/2002) 32 §:n mukaiselle järjestelyratapihalle. Ulkoinen pelastussuunnitelma on siten tehtävä ratapihalle, jolle on tehtävä turvallisuus selvitys. VAK-ratapihan turvallisuus selvitysvelvoite poistuu voimaan tulevan uuden VAK-lain myötä. Samalla VAK-uudistuksessa kumoutuu vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu valtioneuvoston asetus (195/2002). Pelastuslain mukainen ulkoinen pelastussuunnitelma on kuitenkin välttämätöntä velvoittaa tehtäväksi nykyisillä VAK-ratapihoilla ja siten varmistaa yleinen turvallisuus ja varautuminen mahdolliseen onnettomuuteen jatkossakin. Tästä syystä on välttämätöntä päivittää pelastuslain mukainen ratapihoja koskeva ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisvelvoite ja määrittää VAK-ratapihat uudelleen säilyttäen nykytilanne.

VAK-ratapihaa ei ole määritelty valtioneuvoston asetuksen (195/2002) 32 §:ssä muutoin, kuin sitomalla se ratapihaan, jolle on tehtävä turvallisuus selvitys. VAK-lain (719/1994) 12 §:n 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto nimeää ratapihat, joilla on oltava turvallisuus selvitys. Yksittäiset VAK-ratapihat on määritelty viimeksi vuoden 2008 silloisen toimivaltaisen vi-

ranomaisen eli Rautatieviraston päätöksessä. Käytännössä ulkoinen pelastussuunnitelma on siten vaadittu kyseisiltä Rautatieviraston päätöksessä mainituilta ratapihoilta. Koska turvallisuus selvitysvelvoite poistuu VAK-ratapihoilta, tulisi määritelmä nykyisten VAK-ratapihojen osalta nostaa Liikenne- ja viestintäviraston päätösten sisäministeriön asetustasolle. Sisäministeriöllä on jo olemassa asetus ulkoisista pelastussuunnitelmista (1286/2019), johon ratapihojen määritelmä olisi perustelua lisätä. Voimassaolevaa Rautatieviraston päätöstä järjestelyratapihojen osalta ei ole perusteltua muuttaa sisällön osalta, mutta ratapihan alueen määrittämisen selkeyttämiseksi asetukseen tulisi lisätä karttakuvat kyseisistä ratapihoista.

Pelastuslain 48 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ulkoinen pelastussuunnitelma on tehtävä vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella annettu valtioneuvoston asetuksen (251/2005) 8 §:n mukaisille satama-alueille. Ulkoinen pelastussuunnitelma on siten laadittava satama-alueille, joille on tehtävä turvallisuus selvitys. Vuoden 2023 aikana voimaan tulevan uuden VAK-lain myötä kyseinen asetus kumoutuu. Tästä johtuen pelastuslain viittaus tulisi päivittää uuden VAK-lain mukaiseksi. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021) laissa vaarallisten aineiden kuljetuksesta 34 §:n mukaan satama-alueella on oltava turvallisuus selvitys, jos sataman kautta aluskuljetuksena kappaletavarana kuljetettavien vaarallisten aineiden määrä ylittää 10 000 tonnia vuodessa. Liikenne- ja viestintävirasto voi edellyttää myös muilta satama-alueilta turvallisuus selvityksen tekemistä, jos siihen turvallisuuden varmistamiseksi ilmenee tarvetta. Turvallisuus selvityksessä on selostettava toteutettavat toimenpiteet ja menettelyt, joiden avulla varmistetaan vaarallisten aineiden turvallinen kuljetus ja siihen liittyvä toiminta satama-alueella.

Uudessa VAK-laissa on tarkoitus säätää tarkennuksia sisäisen pelastussuunnitelman sisältöön. Jos ratapihalla tai satama-alueella vaarallisten aineiden tilapäisen säilytyksen paikassa on suuronnettomuuden riski, olisi sisäisessä pelastussuunnitelmassa erityisesti oltava onnettomuus kuvaukset sekä arvio kuvattujen suuronnettomuuksien seurausten laajuudesta ja vakavuudesta sanallisesti ja kartta kuvin. Tällaisia paikkoja olisivat voimassa olevan VAK-lain nojalla säädetyt ratapihat ja satama-alueet, joissa on vaatimus turvallisuus selvityksen laatimisesta ja sisäisestä pelastussuunnitelmasta. Sisäinen pelastussuunnitelma varmistaa yksityiskohtaiset onnettomuus kuvaukset sekä arvion kuvattujen suuronnettomuuksien seurausten laajuudesta ja vakavuudesta, mikä on oleellista ja välttämätöntä tietoa pelastus lain mukaisen ulkoisen pelastussuunnitelman laatimiseksi.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehdä tarkennuksia pelastus lain 40 §:än, jotta se täyttää säteily turvadi- rektiivin vaatimukset. Ehdotetulla muutoksella on tarkoitus laajentaa kyseisen pykälän sovelta- misalaa siten, että se koskee kaikkia onnettomuus tilanteita, ei ainoastaan tulipaloja. Tavoitteena on myös ehkäistä säteily vaaratilanteen toistuminen sekä muiden vahinkojen syntyminen. Sään- telyn tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja rajoittaa onnettomuuden seurauksia ih- misille, omaisuudelle ja ympäristölle.

Esityksellä varmistetaan lisäksi se, että ulkoinen pelastussuunnitelma laaditaan jatkossakin sel- laiselle ratapihalle ja satama-alueelle, jonka kautta kuljetetaan merkittäviä määriä vaarallisia aineita. VAK-ratapihoja sijaitsee nykyisin kaupunkien välittömässä läheisyydessä, meren ja ve- sistön läheisyydessä sekä pohjavesialueilla. Niiden kautta kulkee VAK-vaunuissa paljon vaa- ralliseksi luokiteltuja kemikaaleja, kuten myrkyllisiä ja palavia kaasuja sekä ympäristölle vaa- ralliseksi luokiteltuja kemikaaleja, esimerkkinä ammoniakkia, rikkidioksidiä ja nestekaasua. Onnettomuus tilanteessa vaara-alueet voivat pahimmillaan ulottua kilometrien etäisyydelle ja alueella voi olla kymmeniä tuhansia ihmisiä. Pelastus laitoksen on tarpeen myös jatkossa laatia

näihin suuronnettomuusvaaran omaaviin kohteisiin ulkoinen pelastussuunnitelma ja valmistautua harjoitusten avulla onnettomuuksiin yhteistoiminnassa alueen muiden toimijoiden kanssa. On välttämätöntä varmistaa, että jatkossakin määritellään toimenpiteet, joilla onnettomuudet ja niistä aiheutuvat seuraukset voidaan rajata ja hallita mahdollisimman tehokkaasti. Tavoitteena on siten varmistaa väestön ja yhteisöjen, joiden turvallisuuteen suuronnettomuus voi vaikuttaa, henki, terveys ja omaisuuden suoja sekä ympäristön turvaaminen vakavilta ja pitkävaikutteisilta ympäristövahingoilta.

Nykytilan säilyttämisellä varmistetaan samalla, että ulkoisen pelastussuunnitelman osana jatkossakin kuullaan tahoja, joihin onnettomuus voi vaikuttaa tai jonka etua asiaa koskeva päätös koskee sekä rekisteröityjä yhteisöjä, joiden tarkoituksena on alueen luonnon-, ympäristön tai terveydensuojelun edistäminen. Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan olisi jatkossakin laadittava yhteistyössä ulkoisesta pelastussuunnitelmasta selkeä tiedote, joka sisältää tiedot suuronnettomuusvaaroista, väestön varoittamisesta, turvallisuustoimenpiteistä ja toimintaohjeista suuronnettomuustilanteessa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Kohteen omistajaolisi velvollinen huolehtimaan tulipalon lisäksi säteilyvaaratilanteen tai muun onnettomuuden jälkiraiivauksesta ja -vartioinnista sekä säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisesta sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä. Edelleen pelastustoiminnan johtajan tulisi tehdä 34 §:n 4 momentissa tarkoitettu päätös pelastustoiminnan lopettamisesta ja ilmoittaa säteilyvaaratilanteesta Säteilyturvakeskukselle. Pyydettyessä päätös on vahvistettava kirjallisesti.

Pelastuslaitoksen olisi laadittava jatkossakin ulkoinen pelastussuunnitelma onnettomuuden varalle nimetyille ratapihoille ja satama-alueille yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa. Ratapiha määriteltäisiin nykyisen Rautatieviraston päätöksen perusteella lisäämällä kyseinen listaus sisäministeriön asetukseen ulkoisista pelastussuunnitelmista. Tämä edellyttää pelastuslakiin asetuksenantovaltuutuksen lisäämistä ratapihan määritelmän osalta. Satama-alue määräytyisi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (/202) 34 §:n mukaisesti.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Erityisesti säteilyonnettomuuksien taloudelliset vaikutukset voivat olla merkittäviä ja toimenpiteet voivat kestää vuosikymmeniä. Ydinonnettomuustilanteessa vahingonkorvausvastuusta säädetään ydinvastuulaisissa (484/1972). Ydinvastuulain mukaan pääsääntö on, että ydinlaitoksen haltija on velvollinen korvaamaan ydinlaitoksessa sattuneesta ydintapahtumasta johtuneen ydinvahingon sekä kuljetuksen aikana sattuneen ydintapahtumasta aiheutuneen ydinvahingon. Ydinvastuulaki myös määrittää, millainen tapahtuma katsotaan korvausvastuun piiriin kuuluvaksi ydinvahingoksi. Tässä esityksessä ei muuteta ydinvastuulain mukaista korvausvastuuta nykytilanteesta.

Ulkoisia pelastussuunnitelmia koskevalla ehdotuksella ei olisi taloudellisia vaikutuksia. Sääntelyllä turvattaisiin nykytilan säilyminen eikä ehdotettu muutos aiheuta lisäresurssoinnin tarvetta pelastuslaitoksille tai muille toimijoille.

Vaikutukset julkiseen talouteen ja viranomaisten toimintaan

Ehdotuksella ei olisi vaikutuksia julkiseen talouteen tai viranomaisten toimintaan, koska sääntelyllä turvattaisiin nykytilan säilyminen myös VAK-lain uudistuksen jälkeen.

Ympäristövaikutukset

Säteilyonnettomuuksien jälkiraivausta koskevalla esityksellä pyritään turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Hyvin toimivat ja riittävästi valvotut turvallisuusjärjestelyt vähentävät osaltaan ympäristöön kohdistuvaa kuormitusta. Erityisesti säteilyonnettomuus sekä kemikaalivuoto voi vaarantaa ympäristöä pitkäaikaisesti ja jopa pysyvästi.

Ympäristön säilymisellä puhtaana on vaikutuksia myös ruoantuotannon ylläpitämiseen Suomessa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Erityisesti säteilyonnettomuuksien jälkiraivaus ja säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisella on merkittäviä vaikutukset ja toimenpiteiden ajallinen kesto voi olla jopa vuosikymmeniä.

Pelastustoimen lainsäädännön kehittämisen tavoitteena on vähentää onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä ylläpitää elämänlaatua. Esityksellä varmistettaisiin sama turvallisuustaso, kuin nykyisellä lainsäädännöllä, jossa ratapihoilta edellytetään turvallisuusselvitys ja ulkoinen pelastussuunnitelma.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Niiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Tavoitteet antavat sisältöperustaa kaavoituksen ennakoivalle ja vuorovaikutteiselle viranomaisyhteistyölle valtakunnallisesti merkittävässä kysymyksissä. Esityksellä ratapihojen ulkoisesta pelastussuunnitelmasta ja siihen liittyvästä riskienarvioinnista toimeenpantaisiin osin Valtioneuvoston valtakunnallisista alueiden käyttötavoitteista annetun päätöksen (YM/2017/81) mukaisia tavoitteita. Kyseisen päätöksen mukaan ”Suuronnettomuusvaaraa aiheuttavat laitokset, kemikaaliratapihat ja vaarallisten aineiden kuljetusten järjestelyratapihat sijoitetaan riittävän etäälle asuinalueista, yleisten toimintojen alueista ja luonnon kannalta herkeistä alueista.” (kohta 3.3.).

Vaikutukset väestöön

Ulkoisia pelastussuunnitelmia koskeva ehdotus vahvistaa väestön asumisturvallisuutta, henkiloturvallisuutta ja avun saamista kaikissa onnettomuustilanteessa. Esitys vahvistaisi siten perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisen oikeutta elämään ja turvallisuuteen sekä perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisesti omaisuuden suojan.

Säteilyonnettomuudesta ei ole olemassa tilastollisesti luotettavaa tapaa arvioida onnettomuuden todennäköisyyttä eikä suuronnettomuuden pitkäaikaisvaikutuksista ole varmaa tietoa. Käytetty ydinpolttoaine pysyy hengenvaarallisen radioaktiivisena hyvin pitkään, ja tähän liittyvät riskit säilyvät sukupolvesta toiseen myös sen jälkeen, kun ydinvoimasta saatu hyöty on käytetty. Käytetyn polttoaineen käsittelyyn, välivarastointiin ja kuljetuksiin ennen loppusijoitusta liittyy henkeen ja terveyteen kohdistuvia suuria riskejä.

Suomessa on sähköntuotannossa neljä ydinvoimalaitosyksikköä. Kaksi niistä on Eurajoen Olkiluodossa ja kaksi Loviisassa. Suomen viides ydinvoimalaitosyksikkö on Olkiluodossa ja Suomen kuudennen ydinvoimalaitosyksikön rakentamista suunnitellaan Pyhäjoelle. Esityksellä on erityisesti vaikutusta näiden alueiden väestöön.

Ulkoisten pelastussuunnitelmien valmistaminen vaikuttaa erityisesti ratapihojen välittömässä läheisyydessä asuvaan väestöön eli Haminan, Joensuun, Kotkan, Kouvolan, Kokkolan, Niiralan, Oulun, Riihimäen, Sköldvikin, Tampereen, Turun ja Vainikkalan asukkaisiin, ratapihojen työntekijöihin sekä pelastuslaitosten työntekijöihin.

Esitys vaikuttaisi nykyisten VAK- satamien läheisyydessä asuvaan väestöön eli asukkaisiin, satamien työntekijöihin sekä pelastuslaitosten työntekijöihin. VAK-satamia on tällä hetkellä Helsingin Vuosaarella, Länsisatamassa ja Eteläsatamassa sekä Hangossa, Raumalla, Naantalissa, Vaasassa (Kvarken port), Kokkolassa, Oulussa, HaminaKotkan Mussalossa ja Hietasessa, Turussa ja Röytässä.

Sekä säteilyonnettomuuksien jälkiraivausta että ulkoisia pelastussuunnitelmia koskeva esitys parantaa ympäristön saastumisen ehkäisyä. Ympäristön suojelulla tai saastumisella on vaikutusta pitkälle tulevaisuuteen ja sitä kautta esityksellä on vaikutuksia erityisesti lapsiin ja nuoriin ja heidän tulevaisuuteensa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Nykyinen ratapihojen turvallisuusselvitys ja siinä oleva riskinarvio ovat keskeinen ja tärkeä tiedonlähde pelastuslaitokselle laadittaessa ulkoista pelastussuunnitelmaa sekä myös maankäytön suunnittelun tarpeisiin kaavoittajalle ja rakennuslupaviranomaiselle. VAK-ratapihoilta ei vaadita ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa. Pelastuslaitokset lausuvat näkemyksensä kaavoittajalle tai rakennuslupaviranomaiselle turvallisuusselvityksen riskinarvion perusteella.

Säilyttämällä ulkoiset pelastussuunnitelmat satamissa ja ratapihoilla varmistetaan osaltaan eri viranomaisten yhteistyön sujuminen suuronnettomuustilanteessa. Ulkoisia pelastussuunnitelmia tulee harjoitella vähintään kolmen vuoden välein yhteistyössä eri viranomaisten kanssa, kuten nytkin.

Esitys vaikuttaa erityisesti niiden kaupunkien alueille, joilla nykyisin on VAK satama-alueita (Helsinki, Hanko, Rauma, Naantali, Vaasa, Kokkola, Oulu, Hamina, Kotka, Turku ja Röyttä) ja VAK ratapihojen (Hamina, Joensuu, Kotka, Kouvola, Kokkola, Niirala, Oulu, Riihimäki, Sköldvik, Tampere, Turku ja Vainikkala) työntekijöihin sekä pelastuslaitosten työntekijöihin. Satama-alueita ja ratapihoja, joille tulee jatkossakin laatia ulkoinen pelastussuunnitelma ei laajenneta, vaan listaukset pidetään nykyisellään. Näin ollen esitys ei luo uusia velvoitteita viranomaisille eikä lisää viranomaisten työtä.

Jatkossa ratapihan, jolle on tehtävä ulkoinen turvallisuussuunnitelma, määritteli Rautatieviraston sijasta sisäministeriö. Sisäministeriön asetuksella määriteltävät ratapihat on tarkoitus jatkossa määritellä karttakuvin.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Yksi toteuttamisvaihtoehto olisi, että pelastuslakia ei muutettaisi ulkoisten pelastussuunnitelmien osalta. VAK uudistuksen myötä valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta

rautatiella (195/2002) sekä valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueilla (251/2005) kumotaan. Satama-alue on jatkossakin tarkoitus määrittää VAK laissa, mutta ratapihaa ei kyseisessä laissa ole tarkoitus määritellä. Tämän johdosta VAK-ratapihoja ei enää määritettäisi ja nykyisiä turvallisuusratkaisuja olisi hankala edellyttää VAK uudistuksen jälkeen. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että kemikaaliratapihojen osalta ei enää voitaisi ulkoisen pelastussuunnitelman laadinnalla varautua siihen kuinka onnettomuudet rajataan ja hallitaan niiden seurauksien minimoimiseksi sekä ihmisten terveydelle, ympäristölle ja omaisuudelle aiheutuvien vahinkojen rajoittamiseksi tai toteutetaan tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi suuronnettomuuksien seurauksilta tai annetaan tarpeelliset tiedot väestölle sekä onnettomuuden hoitamisesta vastaaville alueen viranomaisille ja laitoksille tai varaudutaan suuronnettomuuden jälkien korjaamiseen ja ympäristön puhdistamiseen. Tästä syystä ei ole perusteltua luopua ulkoisien pelastussuunnitelmien vaatimisesta ratapihoilta.

6 Lausuntopalaute

Esitys on ollut lausunnolla 21.9.2021-27.10.2021. Lausunnot pyydettiin työ- ja elinkeinoministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ulkoministeriöltä, ympäristöministeriöltä, pelastuslaitoksilta, Pelastusopistolta, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta, aluehallintovirastoilta, Väylävirastolta, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Kemianteollisuus ry.:ltä, Metsäteollisuus ry.:ltä, Poliisihallitukselta, Traficomilta, Satamaliitolta, Säteilyturvakeskukselta, sisäministeriön poliisiosastolta, valtioneuvoston kanslialta ja Kemianteollisuus ry.:ltä.

Lausunnon antoivat Väylävirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, ympäristöministeriö, Keski-Suomen pelastuslaitos, Länsi-Suomen pelastuslaitos, Lapin pelastuslaitos, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, Säteilyturvakeskus, Pelastusopisto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja työ- ja elinkeinoministeriö. Esitystä kannatettiin ja muutoksia pidettiin tärkeinä ja osin välttämättöminä lähes kaikissa lausunnoissa.

Vai ympäristöministeriö ei kannattanut pelastuslain 40 §:n muuttamista. Ympäristöministeriö katsoi, että pelastuslain 40 §:n muuttaminen jälkiraivauksen ja jälkivartiointin laajentamiseksi tulipalon ja säteilyvaaratilanteiden lisäksi kemikaali- ja öljyvahinkoihin ei ole tässä vaiheessa kannatettavaa. Ympäristöministeriössä on käynnissä ns. JÄLKI-hanke, jossa valmistellaan lainsäädäntöä öljy- ja kemikaalionnettomuuksien jälkitoimista ja jätehuollon järjestämisestä. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi öljy- ja kemikaalionnettomuuksien jälkitoimista ja jätehuollon järjestämisestä (ns. JÄLKI-laki) on tarkoitus antaa kevädistuntokauden lopussa 2022. Ympäristöministeriö katsoo, että öljy- ja kemikaalivahinkoihin liittyvää sääntelyä on syytä tarkastella yhtenä pelastuslain ja valmisteilla olevan JÄLKI-lain muodostamana kokonaisuutena vasta siinä vaiheessa, kun JÄLKI-lakia koskeva hallituksen esitys valmistunut. Pelastuslain 40 §:n muotoilua sekä pykälän säännöskohtaisia perusteluja muutettiin ympäristöministeriön lausunnon johdosta.

Ympäristöministeriö piti tärkeänä, että pelastustoiminnan lopettamisesta tehtäisiin aina kirjallinen päätös, jos johtovastuu on tarpeen siirtää jälkitorjuntaviranomaiselle, sen sijaan että päätös vahvistettaisiin kirjallisesti vain pyydettäessä. Pääsääntöisesti on itsestään selvää, milloin pelastustoiminta loppuu ja kirjallisen päätöksen tekeminen aina aiheuttaisi ylimääräisiä lisätehtäviä. Päätöksen saa pelastuslain nojalla aina pyydettäessä. Lisäksi ympäristöministeriö esitti pelastuslain 40 §:n osalta, että tulisiko pykälään lisätä erillinen kirjaus ympäristönsuojelun asian tuntijan kuulemisesta tarvittaessa ennen siirtopäätöksen tekemistä. Ympäristöasiantuntijan kuulemisesta on säädetty voimassaolevan pelastuslain 35 §:ssä. Sisäministeriössä meneillään ole-

vassa pelastuslain uudistuksessa (SM019:00/2021) pelastuslain 35 §:ä ollaan ehdottamassa täsmennettävän siten, että öljy- ja kemikaalivahinkojen pelastustoimintaa varten perustettavaan johtoryhmään tulee kutsua ympäristönsuojelun asiantuntija tai varata tällaiselle asiantuntijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Ympäristönsuojelun asiantuntijaa olisi tarvittaessa kuultava tai varattava tällaiselle tilaisuus tulla kuulluksi silloinkin, kun johtoryhmää ei aseteta.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto esitti, että säteilyvaaratilanteen määritelmä kirjattaisiin pelastuslakiin tai vaihtoehtoisesti pelastuslakiin tehtäisiin viittaus siihen säädökseen, jossa säteilyvaaratilanne on määritelty. Esityksessä olevan pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on avattu, kuinka säteilyvaara on määritelty säteilylaissa, eikä määritelmää ole tarve lisätä lakiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoi, että ehdotettu 40 §:n sääntely jättää epäselväksi rajoittuvatko kohteen omistajan velvollisuudet jälkiraivauksessa ja -vartioinnissa sekä säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisessa esimerkiksi ydinvoimalaitoksen tapauksessa laitosalueelle vai ulottuvatko velvoitteet laajemmalle alueelle. Lausunnon mukaan on tärkeää varmistaa, että ilmoitusvelvollisuudesta Säteilyturvakeskukselle säädetään täsmällisesti siten, että on eri tilanteissa selvää, minkä tahon velvollisuus on tehdä ilmoitus säteilyvaaratilanteesta. Toiminnanharjoittajan velvollisuudet pelastuslain perusteella rajoittuvat vain heidän omaan omaisuuteensa ja laitosalueelle. Lisäksi muista vastuista on säädetty esimerkiksi ydinvastuulaissa. Lisäksi säteilyvaaratilanteen ilmoitus on tehtävä onnettomuusilmoituksena ja säteily- sekä ydinenergialain mukaisena ilmoituksena jo onnettomuuden uhatessa tai sattuesssa.

Ympäristöministeriö, Itä-Suomen aluehallintovirasto ja Väylävirasto lausuiivat, että on epäselvää, kuuluuko pelastuslain 40 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittuun liikenneonnettomuuteen myös raide- ja vesiliikenteessä sattuneet onnettomuudet. Myös perustelut liikenneonnettomuuksien poisjättämisestä ovat puutteelliset. Perusteluja on muutettu lausuntojen johdosta.

Muutokset pelastuslain 48 §:ään ja sisäministeriön asetukseen ulkoisista pelastussuunnitelmista nähtiin kaikissa lausunnoissa tarpeen nykytilan säilyttämiseksi myös VAK-lain uudistuksen jälkeen, jotta varmistetaan yleinen turvallisuus ja onnettomuuksiin varautuminen jatkossakin. Lausunnoissa tuotiin kuitenkin esiin tarkennusehdotuksia asetuksen pykälämuotoiluun. Sisäministeriön asetusluonnosta on täsmennetty Liikenne- ja viestintäviraston ja liikenne- ja viestintäministeriön ehdotusten mukaisesti. Asetuksen mukaan ratapihojen verkohaltijoiden olisi toimitettava sisäinen pelastussuunnitelma pelastuslaitokselle ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista tai päivittämistä varten, kun sisäinen pelastussuunnitelma on laadittu tai päivitetty. Pykäläluonnokseen on lisätty lausuntojen perustella myös sääntely siitä, että jos samaa kohdetta varten tulee muun lain nojalla laatia vastaava suunnitelma, erillistä sisäistä pelastussuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia, vaan vastaavat asiat voitaisiin koota mainittuun muuhun suunnitelmaan.

Liikenne- ja viestintävirasto esitti, että lakiesityksen jatkovalmistelussa olisi arvioitava, onko sisäministeriön asetusluonnoksen 4 §:n vaatimukset sisäisen pelastussuunnitelman toimittamisesta pelastuslaitokselle perustuslain 80 §:n mukaisesti lain tasolle kuuluva säännös, ja onko tähän asetustasoiseen säännökseen, joka koskee asiakirjojen toimittamista, valtuudet laissa. Pelastuslain 48 §:n 4 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä muun muassa ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisesta. Laissa siis säädetään asetuksen antovaltuutuksesta. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista voidaan asetuksella antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä. Perussäännökset ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisvelvoitteesta ovat esityksen mukaisessa pelastuslain 48 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Kyseinen lainkohta sisältää velvoitteen ulkoisen pelastussuunnitelman laatimiseen ratapihoille ja asetuksella täsmennetään perustuslain mukaisesti lain alaan kuuluvan ulkoisen pelastussuunnitelman osalta

tarkempia säännöksiä eli esimerkiksi mitä asiakirjoja suunnitelman laatimista varten on toimitettava ja miten kyseiset asiakirjat on toimitettava. Tämä on asetuksen tasolle sopivaa sääntelyä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

40 §. Jälkiraivaus ja -vartiointi. Pykälän 1 momenttia esitetään täydennettävän siten, että kohteen omistajan olisi huolehdittava tulipalon lisäksi muidenkin onnettomuuksien ja säteilyvaaratilanteiden jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sekä säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisesta sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä.

Säteilylain (859/2018) 4 §:n mukaan säteilyvaaratilanteella tarkoitetaan tilannetta, jossa säteilyturvallisuuspoikkeaman seuraukset edellyttävät tai voivat edellyttää erityisiä toimenpiteitä pelastustoimintaan tai suojelutoimiin osallistuvien henkilöiden tai väestön säteilyaltistuksen rajoittamiseksi tai pienentämiseksi.

Onnettomuus voi olla esimerkiksi huomattava päästö, tulipalo, räjähdys tai muu ilmiö, joka seuraa ydinlaitoksen, tuotantolaitoksen, kaivannaisjätteen jätealueen, ratapihan tai satama-alueen toiminnassa esiintyvistä hallitsemattomasta tilanteesta ja joka voi aiheuttaa ihmisten terveyteen, ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuvaa välitöntä tai myöhemmin ilmenevää vaaraa ja jossa on mukana yksi tai useampia vaarallisia aineita taikka kaivannaisjätettä.

Pykälän 1 momenttia tarkennettaisiin lisäksi siten, että pelastustoiminnan johtajan olisi ilmoitettava pelastustoiminnan lopettamisesta myös säteilyvaaratilanteissa Säteilyturvakeskukselle. Pelastuslain 34 §:n 4 momentin mukaan päätöksestä on ilmoitettava asianomaisille viranomaisille ja asianomaisille ja pyydettyessä päätös on vahvistettava kirjallisesti. Tästä syystä 1 momentissa ei enää toistettaisi ilmoittamisesta kohteen omistajalle eikä velvoitetta päätöksen vahvistamisesta kirjallisesti pyydettyessä.

48 §. Erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma. Pykälän 1 momentin 2 kohtaa selkeytetään siten, että ulkoinen pelastussuunnitelma on tehtävä alueilla, joilla on tuotantolaitos, josta on tehtävä kohdassa viitatus vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukainen turvallisuusselvitys. Kyseisessä kemikaaliturvallisuuksissa ei määritellä tuotantolaitosta, vaan turvallisuusselvitys. Säännöksen sisältöä ei kuitenkaan muutettaisi nykyiseen. Lisäksi 1 momentin 2 ja 3 kohdista poistettaisiin viittaussääntösten lakinumerot, koska kyseiset lait on mainittu jo aikaisemmin pelastuslaissa.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan pelastuslaitoksen olisi laadittava onnettomuuden varalle ulkoinen pelastussuunnitelma yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa alueille, joilla on vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävä ratapiha. Kyseiset ratapihat määriteltäisiin sisäministeriön asetuksessa (1286/2019). Käytännössä esitys säilyttää nykytilanteen, eikä ulkoisen pelastussuunnitelman laatimiseen ratapihojen osalta tulisi muutosta.

Ratapihojen turvallisuusselvityksen sijaan pelastusviranomaiselle toimitettaisiin uuden VAK-lain (/202) 33 §:n nojalla sisäinen pelastussuunnitelma. VAK-lain 33 §:n 2 momentin mukaan sisäisen pelastussuunnitelman on sisällettävä: 1) selvitys säilytettävistä aineista ja niiden vaarominaisuuksista; 2) tunnistetut onnettomuudet ja niiden vaikutukset; 3) suunnitelma onnettomuuksissa toteutettavista toimenpiteistä; 4) toimenpiteet, joilla torjutaan ennalta mahdollisten onnettomuuksien vaikutuksia ja rajoitetaan seuraukset mahdollisimman vähäisiksi; ja 5) hätätilanneharjoitusten järjestämiseksi suunnitelma, jonka mukaisia harjoituksia on järjestettävä säännöllisesti sisäisen pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi. Sisäinen pelastus-

suunnitelma varmistaa yksityiskohtaiset onnettomuuskuvaukset sekä arvion kuvattujen suuronnettomuuksien seurausten laajuudesta ja vakavuudesta, mikä on oleellista tietoa ulkoisen pelastussuunnitelman laatimiseksi.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan pelastuslaitoksen olisi laadittava onnettomuuden varalle ulkoinen pelastussuunnitelma yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa satama-alueille, jolle toiminnanharjoittajan on laadittava turvallisuusselvitys vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain 34 §:n mukaan. Tämä tarkoittaisi satama-alueita, joiden kautta aluskuljetuksena kappaletavarana kuljetettavien vaarallisten aineiden määrä ylittää 10 000 tonnia vuodessa. Liikenne- ja viestintävirasto voi edellyttää myös muilta satama-alueilta turvallisuusselvityksen tekemistä, jos siihen turvallisuuden varmistamiseksi ilmenee tarvetta. Turvallisuusselvityksessä on selostettava toteutettavat toimenpiteet ja menettelyt, joiden avulla varmistetaan vaarallisten aineiden turvallinen kuljetus ja siihen liittyvä toiminta satama-alueella. Käytännössä esitys säilyttää nykytilanteen, eikä ulkoisen pelastussuunnitelman laatimiseen satama-alueiden osalta tulisi muutosta.

Pykälän 4 momentissa olevaan asetuksenantovaltuutukseen lisättäisiin 1 momentin 4 kohdassa mainittu ratapiha, josta säädettäisiin tarkemmin sisäministeriön asetuksessa ulkoisista pelastussuunnitelmista. Asetuksenantovaltuutuksen kirjoitusasia selkeytettäisiin samalla.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Sisäministeriön asetusta ulkoisista pelastussuunnitelmista muutettaisiin siten, että muutokset tulisivat voimaan yhtä aikaa VAK lain ja pelastuslain 48 §:n muutosten kanssa. Asetuksessa määriteltäisiin nykyiset vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävät ratapihat ja asetukseen lisättäisiin kyseisten ratapihojen karttakuvat. Kyseisten ratapihojen verkonhaltijoiden olisi toimitettava sisäinen pelastussuunnitelma tai vaarallisten aineiden kuljettamisesta annetun lain mukainen muu vastaavat asiat sisältävä suunnitelma pelastuslaitokselle ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista tai päivittämistä varten, kun sisäinen pelastussuunnitelma on laadittu tai päivitetty.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan vuoden 2022 aikana. Lain 48 § ehdotetaan kuitenkin tulemaan voimaan samaan aikaan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain kanssa vuoden 2023 alussa.

10 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Liikenne- ja viestintäministeriö on valmistellut hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 220/2021 vp). Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausunnolla kesällä 2021 ja laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta. Voimassaolevan vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain nojalla on annettu useita asetuksia, jotka kumoutuvat samalla. Muun muassa vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettu valtioneuvoston asetus (195/2002) sekä vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella annettu valtioneuvoston asetus (251/2005) on tarkoitus kumota. Asetukset korvattaisiin uudella vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettavalla valtioneuvoston asetuksella, johon koottaisiin kaikki asetustasoiset säännökset. Asetuksen säännökset muutettaisiin vastaamaan uudistettavaa lakia.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

11.1 Ehdotuksen kannalta keskeiset perusoikeussäännökset

Perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lakeihin voidaan antaa asetuksenantovaltuuksia, jos asioihin liittyy sääntelyä, joka perustuslain mukaan voidaan antaa asetuksen tasolla.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetään velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ehdotus toteuttaa mainittua velvoitetta, sillä sen keskeisenä lähtökohtana ja tavoitteena on turvata kansalaisten henki ja omaisuus sekä ympäristö.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 7 §:n säännöksellä ja siitä aiheutuvilla velvoitteilla on kaksi ulottuvuutta. Julkisen vallan on itse pidättäydyttävä loukkauksista näitä oikeuksia, mutta sen on myös luotava olosuhteet, joissa kyseiset perusoikeudet nauttivat suojaa yksityisiä loukkauksia vastaan. Erityisesti henkilökohtainen turvallisuus korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Viranomaisen laiminlyönti toteuttaa vaaran torjumiseksi siltä olosuhteiden valossa edellytettäviä toimenpiteitä voi merkitä mainitun oikeuden loukkausta. Yksilön oikeus elämään on perusoikeuksista tärkein.

Ehdotuksella on liittymä myös perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Edelleen ehdotus liittyy perustuslain 80 §:ään, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

11.2 Lailla ja asetuksella säätäminen

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksia voivat antaa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö joko perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä.

Lainsäädännön valmisteluohjeiden mukaan ”lähtökohtana valtioneuvoston ja ministeriön välisessä toimivallan jaossa on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi tekniluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa. Ministeriölle voidaan siten antaa asetuksenantovaltaa pääasiassa ministeriön omaa toimialaa koskevissa asioissa edellyttäen, että asia ei sen yhteiskunnallisen merkityksen johdosta ole käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa.”

Voimassa olevan pelastuslain mukainen ulkoinen pelastussuunnitelma on tehtävä valtioneuvoston asetuksen (195/2002) 32 §:n mukaisille järjestelyratapihoille. Kyseisessä valtioneuvoston

asetuksen 32 §:ssä säädetään kuitenkin jokaisen ratapihalla toimivan rautatieyrityksen velvollisuudesta toimittaa VAK-lain 12 §:n 3 momentissa tarkoitettu turvallisuus selvitys Väylävirastolle. Näille samoille ratapihoille on siten tehtävä myös ulkoinen pelastussuunnitelma. Valtioneuvoston asetuksessa ei siten määritellä konkreettisesti mitä nämä ratapihat ovat, vaan ne on määritelty Rautatieviraston päätöksessä VAK-lain (719/1994) 12 §:n 3 momentissa olevan valtuutussäännön nojalla. Toisin sanoen ratapihaa ei käytännössä määritellä valtioneuvostotasoisella asetuksella vaan hallintopäätöksellä. Kyseinen hallintopäätöstasoinen listaus on perusteltua nostaa sisäministeriön asetustasolle, koska kyse on merkittävästä turvallisuuteen liittyvästä asiasta. Ratapihojen voimassa oleva listaus on kuitenkin toimeenpanoa koskeva asia, sitä ei ole käsitelty aikaisemmin valtioneuvoston istunnossa eikä se edellytä käsittelyä jatkossakaan valtioneuvoston istunnossa. Ratapihojen määritelmä koskee VAK-uudistuksen jälkeen vain sisäministeriön hallinnon alaa eli pelastustoimea. Lisäksi sisäministeriöllä on voimassa oleva asetus ulkoisista pelastussuunnitelmista, johon asia sisällöllisesti kuuluu. Asetuksen antovaltuutus on laadittu niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja se rajataan riittävän tarkasti. Säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa.

11.3 Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Rajoituksen kohteena oleva henkilö ei voi käyttää perusoikeuttaan täysimääräisesti silloin, kun sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja perustuslain sallimalla tavalla rajoitettu. Perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja osaksi joihinkin perusoikeussäännöksiin liittyvien yksinkertaisten tai yksilöityjen lakivarausten taikka sääntelyvarausten perusteella.

Rajoitusten on oltava hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Perusoikeusjärjestelmän kannalta tarkasteltuna myös toisten yksilöiden perusoikeuksien turvaamispyrkimys voi muodostaa hyväksyttävän perusteen perusoikeuksien rajoittamiselle. Rajoitus on hyväksyttävä, jos sen toteuttaminen on välttämätöntä painavamman intressin turvaamiseksi. Myös suhteellisuusvaatimusta on pidetty yhtenä perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä. Rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Rajoitusedellytyksiä punnittaessa on varmistettava, että tavoiteltava hyöty on aiheutuvia haittoja merkittävämpää eikä tavoiteltua lopputulosta pystytä saavuttamaan vähemmällä puuttumisella yksilön perusoikeuksiin. Suhteellisuuden arviointi perustuu perusoikeuden suojaamien intressien ja perusoikeuksien rajoittamisen taustalla olevien intressien painoarvojen punnintaan. Perustuslain säännöksillä on punninnassa korostunut asema. Jos perusoikeutta rajoittavia toimia lievemmat toimet ovat riittäviä, ei perusoikeutta saa rajoittaa. Perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää myös riittäviä oikeusturvajärjestelyjä. Edellytys kattaa niin muutoksenhakumahdollisuuden kuin muut menettelylliset oikeusturvatakeet. Perusoikeuksien ydinaluetta suojaa koskemattomuuden vaatimus.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä on todettu, että perusoikeusrajoitusten edellytyksiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen kannalta rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVL 9/2017 vp, s. 5; PeVL 13/2007 vp, s. 2/II; PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Rajoitus ei myöskään saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Tämä merkitsee yleensä sitä, etteivät rajoitukset saa olla omistajan kannalta kohtuuttomia (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 45/2005 vp, s. 2/II, PeVL 9/2004 vp, s. 7/II). Valiokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, että viranomaisella olisi

harkintavalta ilmeisen kohtuuttoman velvollisuuden suhteen. Valiokunta on pitänyt lisäksi aiheellisena täsmentää käsitettä ”ilmeinen kohtuuttomuus” sitomalla se esimerkiksi aiheutuviin kustannuksiin ja vastaaviin seikkoihin.

Lakiehdotuksen 40 §:n mukaisesti kohteen omistaja voitaisiin velvoittaa huolehtimaan tulipalon lisäksi muun onnettomuuden tai säteilyvaaratilanteen jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sekä säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisesta sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä. Ajankohdan ratkaisee pelastustoiminnan johtaja. Ehdotetulla sääntelyllä turvataan useiden perusoikeuksien toteutumista, kuten perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta elämään ja siihen liittyvää perustuslain 19 § 3 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä, 15 §:n omaisuudensuojaa ja 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta. Pelustuslain 40 ja 48 §:n tarkoituksena on osaltaan toteuttaa perustuslain 22 §:n perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Omaisuudensuojan rajoittamisen hyväksyttävyyden perustuu toimenpiteen kohdalla toisen, rajoituksen kohteena olevaa perusoikeutta painavamman perusoikeuden suojelemiseen. Yksilön oikeus elämään on perusoikeuksista tärkein. Ehdotuksen keskeisenä lähtökohtana on turvata ihmisten henki ja terveys sekä omaisuuden suoja. Lisäksi esityksen tavoitteena on onnettomuuksista johtuvien haitallisten ympäristövaikutusten minimointi sekä yleinen turvallisuus.

Velvoite kohdistuu pääsääntöisesti suuriin yrityksiin, joilla on omaisuusmassaa (ydinvoimalat). Julkisten toimijoiden osalta perustuslakivaliokunta on myös todennut, että valtiot, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (PeVL 10/1996vp, PeVL 42/1998 vp ja PeVL 41/2017 vp).

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei olisi ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta, kun otetaan kokonaisuutena huomioon sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, sen tarpeellisuus yksilöiden ja yleisen turvallisuuden kannalta.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

pelastuslain 40 ja 48 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pelastuslain (379/2011) 40 §:n 1 momentti ja 48 §, sellaisina kuin ne ovat, 40 §:n 1 momentti laissa 1353/2018 ja 48 § osaksi laeissa 1171/2016 ja 1353/2018, seuraavasti:

40 §

Jälkiraivaus ja -vartiointi sekä jälkitorjunta

Kohteen omistaja on velvollinen huolehtimaan tulipalon, säteilyvaaratilanteen tai muun onnettomuuden jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sekä säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisesta sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä, eikä tehtävää ole säädetty muulle viranomaiselle. Pelastustoiminnan päättymisen ajankohdan ratkaisee pelastustoiminnan johtaja. Sen lisäksi mitä 34 §:n 4 momentissa säädetään, pelastustoiminnan lopettamisesta on ilmoitettava öljyvahinkojen osalta öljyvahinkojen jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle ja säteilyvaaratilanteiden osalta Säteilyturvakeskukselle.

48 §

Erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma

Pelastuslaitoksen on laadittava onnettomuuden varalle ulkoinen pelastussuunnitelma yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa alueille, joilla on:

- 1) ydinenergialain (990/1987) 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu ydinlaitos;
- 2) tuotantolaitos, josta toiminnanharjoittajan tulee laatia vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain 30 §:n 1 momentissa tai 62 §:n 1 momentissa tarkoitettu turvallisuusselvitys;
- 3) ympäristönsuojelulain 112 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu suuronnettomuuden vaaraa aiheuttava kaivannaisjätteen jätealue;
- 4) vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävä ratapiha; tai
- 5) satama-alue, josta toiminnanharjoittajan tulee laatia vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (/) 34 §:ssä tarkoitettu turvallisuusselvitys.

Ulkoisessa pelastussuunnitelmassa määritellään toimenpiteet, joilla onnettomuudet ja niistä aiheutuvat seuraukset voidaan rajata ja hallita mahdollisimman tehokkaasti. Suunnitelmaa laadittaessa pelastuslaitoksen on kuultava vaaralle alttiiksi joutuvaa väestöä sekä oltava riittävässä yhteistyössä oman alueensa ja naapurialueiden viranomaisten kanssa. Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta sekä järjestettävä harjoituksia pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi.

Ulkoisen pelastussuunnitelman ja harjoitusten toteutumista valvoo aluehallintovirasto. Taapahtuneesta onnettomuudesta on tehtävä merkinnät 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin.

Sisäministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset:

- 1) ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisesta, uusimisesta ja sisällöstä;
- 2) vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävästä ratapihasta;

HE 31/2022 vp

- 3) väestön kuulemisesta suunnitelman laatimisen yhteydessä ja suunnitelmasta tiedottamisesta;
- 4) suunnitelman mukaisista harjoituksista, suunnitelman ja harjoitusten toteutumisen valvonnasta;
- 5) asianomaisissa kohteissa tapahtuneita onnettomuuksia koskevien tietojen merkitsemisestä pelastustoimen toimenpiderekisteriin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 48 § tulee kuitenkin voimaan vasta päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 24.3.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Krista Mikkonen

Laki

pelastuslain 40 ja 48 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan pelastuslain (379/2011) 40 §:n 1 momentti ja 48 §, sellaisina kuin ne ovat, 40 §:n 1 momentti laissa 1353/2018 ja 48 § osaksi laeissa 1171/2016 ja 1353/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

40 §

40 §

Jälkiraivaus ja -vartiointi sekä jälkitorjunta

Jälkiraivaus ja -vartiointi sekä jälkitorjunta

Kohteen omistaja on velvollinen huolehtimaan tulipalon jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä. Ajankohdan ratkaisee pelastustoiminnan johtaja. Pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä 34 §:n 4 momentissa tarkoitettu päätös pelastustoiminnan lopettamisesta ja ilmoittaa siitä kohteen omistajalle. Öljyvahingoissa ilmoitus tulee tehdä öljyvahinkojen jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle. Pyydettyessä päätös on vahvistettava kirjallisesti.

Kohteen omistaja on velvollinen huolehtimaan tulipalon, säteilyvaaratilanteen tai muun onnettomuuden jälkiraivauksesta ja -vartioinnista sekä säteilyvaaratilanteesta aiheutuvan altistuksen rajoittamisesta sen jälkeen, kun tilanne ei enää vaadi pelastuslaitoksen toimenpiteitä, eikä tehtävää ole säädetty muulle viranomaiselle. Pelastustoiminnan päättymisen ajankohdan ratkaisee pelastustoiminnan johtaja. Sen lisäksi mitä 34 §:n 4 momentissa säädetään, pelastustoiminnan lopettamisesta on ilmoitettava öljyvahinkojen osalta öljyvahinkojen jälkitorjunnasta vastaavalle viranomaiselle ja säteilyvaaratilanteiden osalta Säteilyturvakeskukselle.

48 §

48 §

Erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma

Erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma

Pelastuslaitoksen on laadittava onnettomuuden varalle ulkoinen pelastussuunnitelma yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa alueille, joilla on:

- 1) ydinenergiain (990/1987) 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu ydinlaitos;
- 2) vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 30 §:n 1 momentissa tai 62 §:n 1

Pelastuslaitoksen on laadittava onnettomuuden varalle ulkoinen pelastussuunnitelma yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa alueille, joilla on:

- 1) ydinenergiain (990/1987) 3 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu ydinlaitos;
- 2) tuotantolaitos, josta toiminnanharjoittajan tulee laatia vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain

Voimassa oleva laki

momentissa tarkoitettu tuotantolaitos, josta toiminnanharjoittajan tulee laatia turvallisuus selvitys;

3) ympäristönsuojelulain (527/2014) 112 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu suuronnettomuuden vaaraa aiheuttava kaivannaisjätteen jätealue;

4) vaarallisten aineiden *kuljetuksesta rautatiellä annetun valtioneuvoston asetuksen (195/2002) 32 §:n mukainen järjestelyrata-piha*; tai

5) *vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella annetun valtioneuvoston asetuksen (251/2005) 8 §:n mukainen satama-alue.*

Ulkoisessa pelastussuunnitelmassa määritellään toimenpiteet, joilla onnettomuudet ja niistä aiheutuvat seuraukset voidaan rajata ja hallita mahdollisimman tehokkaasti. Suunnitelmaa laadittaessa pelastuslaitoksen on kuuluttava vaaralle alttiiksi joutuvaa väestöä sekä oltava riittävässä yhteistyössä oman alueen ja naapurialueiden viranomaisten kanssa. Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta sekä järjestettävä harjoituksia pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi.

Ulkoisen pelastussuunnitelman ja harjoitusten toteutumista valvoo aluehallintovirasto. Tapahtuneesta onnettomuudesta on tehtävä merkinnät 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin.

Sisäministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisesta, uusimisesta ja sisällöstä, väestön kuulemisesta suunnitelman laatimisen yhteydessä ja suunnitelmasta tiedottamisesta, suunnitelman mukaisista harjoituksista, suunnitelman ja harjoitusten toteutumisen valvonnasta sekä asianomaisissa kohteissa tapahtuneita onnettomuuksia koskevien tietojen merkitsemisestä pelastustoimen toimenpiderekisteriin.

Ehdotus

30 §:n 1 momentissa tai 62 §:n 1 momentissa *tarkoitettu* turvallisuus selvitys;

3) ympäristönsuojelulain 112 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu suuronnettomuuden vaaraa aiheuttava kaivannaisjätteen jätealue;

4) vaarallisten aineiden *kuljetukseen käytettävä ratapiha*; tai

5) satama-alue, *josta toiminnanharjoittajan tulee laatia vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (/) 34 §:ssä tarkoitettu turvallisuus selvitys.*

Ulkoisessa pelastussuunnitelmassa määritellään toimenpiteet, joilla onnettomuudet ja niistä aiheutuvat seuraukset voidaan rajata ja hallita mahdollisimman tehokkaasti. Suunnitelmaa laadittaessa pelastuslaitoksen on kuuluttava vaaralle alttiiksi joutuvaa väestöä sekä oltava riittävässä yhteistyössä oman alueensa ja naapurialueiden viranomaisten kanssa. Pelastuslaitoksen ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava yhteistyössä suunnitelmasta tiedottamisesta sekä järjestettävä harjoituksia pelastussuunnitelman toimivuuden varmistamiseksi.

Ulkoisen pelastussuunnitelman ja harjoitusten toteutumista valvoo aluehallintovirasto. Tapahtuneesta onnettomuudesta on tehtävä merkinnät 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin.

Sisäministeriön asetuksella annetaan *tarkemmat säännökset*:

1) ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisesta, uusimisesta ja sisällöstä;

2) *vaarallisten aineiden kuljetukseen käytettävästä ratapihasta*;

3) väestön kuulemisesta suunnitelman laatimisen yhteydessä ja suunnitelmasta tiedottamisesta;

4) suunnitelman mukaisista harjoituksista, suunnitelman ja harjoitusten toteutumisen valvonnasta;

5) asianomaisissa kohteissa tapahtuneita onnettomuuksia koskevien tietojen merkitsemisestä pelastustoimen toimenpiderekisteriin.

HE 31/2022 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
. Sen 48 § tulee kuitenkin voimaan vasta päi-
vänä kuuta 20 .*

Sisäministeriön asetus

ulkoisista pelastussuunnitelmista annetun sisäministeriön asetuksen 2 a ja 4 §:n muuttamisesta

Sisäministeriön päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkoisista pelastussuunnitelmista annetun sisäministeriön asetuksen (1286/2019) 2 a ja 4 § sellaisena kuin niistä 2 a on asetuksessa 934/2021, seuraavasti:

2 a §

Määritelmät

Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

- 1) *yleisöllä* yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka, kansallisen oikeuden tai käytännön mukaisesti, näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä;
- 2) *yleisöllä, jota asia koskee*, rekisteröityjä yhteisöjä, joiden tarkoituksena on alueen luonnon-, ympäristön tai terveydensuojelun edistäminen sekä yleisöä, johon onnettomuus vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa tai jonka etua asiaa koskeva päätös koskee;
- 3) *ratapihalla* liitteessä 1 määriteltyjä rataverkon alueita.

4 §

Ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista varten toimitettavat asiakirjat

Vaarallisia kemikaaleja käsittelevien ja varastoivien tuotantolaitosten ja satamien toiminnanharjoittajan on toimitettava pelastuslaitokselle turvallisuusselvitys ja sisäinen pelastussuunnitelma ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista tai päivittämistä varten, kun ne on laadittu tai päivitetty. Sataman osalta toiminnanharjoittaja on satamanpitäjä.

Vaarallisia kemikaaleja käsittelevän ja varastoivan ratapihan rataverkonhaltijan on toimitettava sisäinen pelastussuunnitelma tai vaarallisten aineiden kuljettamisesta annetun lain (/20) mukainen muu vastaavat asiat sisältävä suunnitelma ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista tai päivittämistä varten, kun se on laadittu tai päivitetty. Suuronnettomuusvaarallisen kaivannaisjätealueen toiminnanharjoittajan on toimitettava kaivannaisjätteen jätealueen toimintaperiaateasiakirja, turvallisuusjohtamisjärjestelmää kuvaava asiakirja ja sisäinen pelastussuunnitelma pelastuslaitokselle. Ydinlaitoksen toiminnanharjoittajan on toimitettava Säteilyturvakeskuksen hyväksymä ydinlaitoksen valmiussuunnitelma pelastuslaitokselle. Asiakirjat on toimitettava, kun ne on laadittu tai päivitetty.

Puolustushallinnon toiminnanharjoittajan on toimitettava pelastuslaitokselle tarvittavat tiedot turvallisuusselvityksestä ja sisäisestä pelastussuunnitelmasta ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista varten, kun ne on laadittu tai päivitetty.

Toiminnanharjoittajan on lisäksi toimitettava edellä 1—4 momentissa tarkoitettut asiakirjat tai tiedot tiedoksi aluehallintovirastolle, kun ne on laadittu tai päivitetty.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän asetuksen voimaan tullessa voimassa olevat ulkoiset pelastussuunnitelmat ovat edelleen voimassa.

Liite

RATAPIHAT
(2 §:n 3 kohta)

Ratapiha

Kartan numero

A) Hamina (Ratapiha Hamina ja Ratapiha keskipiha)	1
B) Joensuu	2
C) Kotka (Mussalon ratapiha)	3
D) Kouvola (Kouvolan tavara ja Kouvolan lajittelu)	4
E) Kokkola (Kokkolan ratapiha ja Ykspihlajan ratapiha)	5
F) Tohmajärvi (Niirala)	6
G) Oulu (Oulu tavara)	7
H) Riihimäki	8
I) Porvoo (Sköldvik)	9
J) Tampere (Viinikan ratapiha)	10
K) Turku	11
L) Lappeenranta (Vainikkala)	12