



22

**Pelastuslautakunnan lausunto kaupunginhallitukselle
sisäministeriön lausuntopyynnöstä nuohousta koskevan
lainsäädännön muutostarpeesta**

HEL 2012-008480 T 03 00 00

Viite: SM 141 7686, SM 028:00 / 2012

Esitysehdotus

Pelastuslautakunta esittää kaupunginhallitukselle seuraavien asiakohtien huomioimista lausunnon antamisessa sisäministeriölle viitekohdan asiasta.

Muistion sisältökokonaisuus antaa sisäministeriölle hyvän mahdollisuuden tehdä ratkaisun lainsäädännön muutostarpeesta ja jos muutokseen nähdään tarve niin esitykseen siitä kuinka lakia tai ohjaavia toimenpiteitä pitäisi kehittää.

Nykylainsäädäntö mahdollistaa nuohouspalvelun hankinnan asianmukaisesti kunnan erityispiirteet huomioiden. Keskeisiä järjestelmän heikkouksia näyttäisi enemmänkin olevan viranomaisten valmiudessa hallita ja toteuttaa asiallisesti eri vaihtoehtoja. Ohjausta kaipaavia tekijöitä ovat mm. kilpailuttaminen, palvelun hinnoitteluperiaate ja valvonta.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa jo nykyisellään palvelun kilpailuttamisen, eikä näin ollen sorran vapaan kilpailun tilannetta. Piirinuohousjärjestelmän kohdalla kilpailutus tapahtuu hankintalain mukaisessa tarjouskilpailuvaiheessa. Sopimusperusteisessa taas yrittäjät kilpailevat tapauskohtaisesti palvelun tuottamisesta.

Nuohoustoimen eri järjestämisvaihtoehtojen toimivuutta suhteessa tulisi- ja niiden hormenteista aiheutuneiden tulipalojen määrän kehitykseen tulisi tutkia enemmän. Yleisesti arvellaan, eri osapuolista riippuen, että nuohouspalvelujen tuottamisen laadussa ja paloturvallisuuden osatekijää palvelevana on omia heikkouksia järjestelmästä riippuen. Asiasta ei ole riittävästi objektiivista tietoa.

Nuohoustoimen tarpeellisuuden ja merkityksen selvittäminen tulee asettaa jatkoselvitystyön seuraavaksi prioriteetiksi. Sen pohjalta on vasta mahdollisuus tehdä järjestelmävaihtoehtojen asettaminen ja tarkastella nuohouspalvelujen tarvetta välttämättömyyspalveluna.

Pelastusviranomaisen valvontavelvoitteen keinoja ja menetelmiä tulee konkretisoida. Muistion yhdessä muutosesityksessä esitetään



valvonnan säilyttämistä pelastusviranomaisella. Paloturvallisuuden näkökulmasta valvonta on tarpeellista. Sille on kuitenkin luotava edellytykset.

Nykyisellään pelastusviranomaisella ei ole sujuvaa mahdollisuutta selvittää tai seurata nuohoustoimintaa harjoittavien yritysten olemassaoloa. Tällaisen rekisterin muodostamiselle on tarvetta siitä riippumatta millainen nuohoustoimen järjestelmä kunta-alueelle valitaan.

Nuohoustoimen päätöksenteon keskittäminen liian etäälle (valtionhallinnon tasolle) kuntatasosta saattaa johtaa siihen, että kuntakohtaiset erityispiirteet jäävät huomioimatta.

Nuohoojien ammattitutkintovaade tulee säilyttää ja sitä on kehitettävä. Nuohoojien läsnäololla rakennuksissa on myönteistä potentiaalia paloturvallisuuden ja puunpolton asiantuntijana. Monipuolinen asiantuntijuus osaaminen voi olla myös kilpailuvaltti.

Tulisijojen ja niiden hormien korjausmenetelmien sopivuutta ei nykyisellään säätele ja faktisesti valvo kukaan. Niin ikään markkinavalvontaa tulisijojen ja hormien yhteensopivuudessa ja asennuksissa tulee lisätä. Rakennus ja korjausvaiheen asianmukaisella toteutuksella on merkittävä vaikutus rakennuksen paloturvallisuuteen.

Esittelijän perustelut

Esityksen taustatiedot

Sisäministeriön pelastusosasto on pyytänyt lausuntoa oheisesta esiselvityksestä. Lausunnoissa pyydetään erityisesti ottamaan kantaa raportissa esitettyihin kehittämisehdotuksiin ja esittämään mahdolliset vaihtoehtoiset ratkaisut.

Sisäministeriössä on tehty esiselvitys nuohousta koskevan olemassa olevan pelastustoimen lainsäädännön (379 / 2011) mahdollisista muutostarpeista ottaen huomioon vaikutukset nuohous-palveluiden tarjontaan ja saatavuuteen, valvontaan, sisältöön, hintaan ja laatuun.

Esiselvityksessä on kartoitettu nykytilanne nuohouspalveluiden järjestämisessä ja arvioitu voimassa olevan sääntelyn toimivuutta. Valmistelun aikana sisäministeriö on kuullut eri asiantuntijoita ja sidosryhmiä sekä järjestetty kysely nykytilan kartoittamiseksi.

Yksityiskohtaisempi vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi tehdään mahdollisessa jatkotoimenpiteenä asetettavassa lainsäädäntöhankkeessa.



Ilmanvaihtokanavien ja – laitteiden huolto ja puhdistus eivät ole sisältyneet tämän hankkeen tehtäviin.

Päätökset nuohouspalveluiden kehittämissuunnasta ja jatkotoimenpiteistä kuten mahdollisen lain-säädäntöhankeen sisällöstä ja tehtävästä tehdään myöhemmin.

Nuohoustoimeen liittyvää lainsäädännöllistä sääntelyä on tehty pelastustoimen lainsäädännön muutos-vaiheissa aiemmin.

1.1.1934 voimaan tulleessa palolaissa ja sen nojalla annetussa palosäännössä nuohousta koskevat säännökset ovat pääpiirteissään säilyneet nykyiseen pelastuslakiin asti. Palolaissa säädettiin tulisijojen ja hormien nuohoamisesta varsin samansuuntaisesti kuin voimassa olevissa säädöksissä. Nuohouksen järjestämistavalle oli jo kaksi vaihtoehtoa: kunnallinen nuohouslaitos tai nuohouspiireittäin valitut yksityiset nuohoojat.

1.9.1999 voimaan tulleessa pelastustoimilaissa (561/1999) vastuu tulisijojen ja hormien nuohouksen suorittamisesta siirrettiin kunnalta rakennuksen omistajalle ja haltijalle. Samalla säädettiin kolmanneksi vaihtoehdoksi nuohoustoimen järjestämiseksi sopimusperusteinen nuohousjärjestelmä, jossa rakennuksen omistaja tai haltija voi teettää nuohouksen itse valitsemallaan nuohoojalla.

1.1.2004 voimaan tulleessa pelastuslaissa (468/2003) pelastustoimen alueellistamisen takia kunnille säädetyt tehtävät siirrettiin alueen pelastustoimen tehtäviksi. Samalla säädettiin mahdolliseksi käyttää kaikkia nuohouksen eri järjestämisvaihtoehtoja samanaikaisesti rinnakkain pelastuslaitoksen alueella. Nuohoojan kelpoisuusehtoihin luotiin siirtymäsäännökset ja tunnustettiin nuohoojan ammattipätevyys toisesta EU - valtiosta.

Nykyinen pelastuslaki (379/2011) tuli voimaan 1.7.2011. Pelastuslain uudistamisen yhteydessä nykyisessä nuohousjärjestelmässä ei ilmennyt suuria muutospaineita. Pelastuslain valmistelussa päädyttiin siihen, että nuohouspalveluja ja nuohoustoimintaa koskevien säännösten muutostarpeet selvitetään erikseen.

Nuohousta koskevat pelastuslain (379/2011) ja nuohousasetuksen (539/2005) velvoitteet kohdistuvat kiinteistön omistajalle, pelastuslaitokselle ja nuohoojille.

Viimeisimmässä pelastuslain uudistuksessa lisättiin nuohousvelvoitteeseen tarkennus, että nuohous tulee suorittaa pelastuslaitoksen päättämällä tavalla.



Koska nuohous on säädetty kiinteistön omistajan lakisääteiseksi velvollisuudeksi, voidaan nuohous-palvelut lukea välttämättömyyspalveluksi.

Pääsääntöisesti nuohouspalvelut on järjestetty Suomessa piirinuohousjärjestelmällä eli pelastuslaitokset ovat päättäneet hankkia nuohouspalvelut palveluntuottajalta. Sopimusperusteinen nuohous on mahdollista muutamissa kunnissa.

1. Kehittämismvaihtoehdot

Hankkeen aikana on noussut esille kolme vaihtoehtoista kehittämisslinjaa.

A) Jatketaan nykyisellä sääntelyllä

Pääosin nykyiseen nuohouspalveluiden tilanteeseen ollaan tyytyväisiä ja katsotaan, että kolme olemassa olevaa järjestämismvaihtoehtoa takaavat joustavuuden ja palveluiden saatavuuden kaikkialle. Osa nuohoojista, kiinteistöjen omistajista sekä pelastusviranomaisista ovat toki tyytymättömiä ja pitävät nykyistä sääntelyä vanhanaikaisena ja monimutkaisena.

B) Sääntelyn purkaminen

Toimenpiteenä nuohous luetaan osaksi kiinteistön normaalia kunnossapitoa. On esitetty nuohouksen "vapauttamista", joka voidaan tulkita aloitteeksi sääntelyn purkamisesta.

C) Kehitetään nykyistä sääntelyä

Nykyinen nuohouksen sääntely on laadittu piirinuohousjärjestelmään. Toimintaympäristö muuttuu ja sopimusperusteinen (vapaan) nuohous lisääntyy ja tämä luo tarpeen uudenlaiselle sääntelylle. Nuhousta koskevaa sääntelyä voidaan kehittää muuttamalla nykyisiä säännöksiä niin, että ne soveltuvat piirinuohouksen lisäksi myös sopimusperusteiseen nuohousjärjestelmään.

Esitetään nuhoussääntelyn jatkotyöstämistä kehittämissvaihtoehto C:n mukaan.

2. Keskeiset johtopäätelmät ja ehdotukset

Voimassa olevaa nuohouksen sääntelyä on yhtenäistettävä tiukasti säädellyn piirinuohouksen ja täysin vapaan sopimusperusteisen järjestelmien välillä. Nykyisessä sääntelyssä asetetaan tiettyjä vaatimuksia nuohoojalle ja nuhoustoiminnan harjoittajalle esim. vioista ilmoittaminen, nuohousluettelon yllä-pitäminen ja nuohoojan kelpoisuus. Näiden vaatimusten valvonnasta ei ole sääntelyä, koska on oletettu, että asioista sovitaan pelastuslaitoksen ja nuhoustoiminnan



harjoittajan välisessä piirinuohous-sopimuksessa. Koska pelastuslaitoksen valvontatehtävä kohdistuu ainoastaan kiinteistön nuohous-velvoitteen toteutumiseen, on tarve terävöittää muuta nuohoukseen liittyvää sääntelyä. Seuraavien ehdotusten lähtökohtana on, että

- 1) nuohousvelvoite säilyy kiinteistöillä nykyisen kaltaisena
- 2) pelastuslaitosta ei eroteta nuohouksen sääntelystä
- 3) nuohoojien ammattitutkintovaatimus säilyy nykyisenä.

2.1 Järjestämisvaihtoehtojen vähentäminen

Nuohouspalveluiden järjestämisessä on olemassa kolme vaihtoehtoa, joista ainoastaan kahta käytetään. Valtioneuvostossa on käynnissä hankkeet kuntien järjestämisvastuulla olevien tehtävien vähentämiseksi, joten poistetaan järjestämisvaihtoehtoista pelastuslaitoksen mahdollisuus hoitaa nuohous omana työnään. Koska nuohous on välttämättömyyspalvelu, on varmistettava nuohouspalveluiden saatavuus.

Esitetään, että jatketaan kahdella nuohouksen järjestämisvaihtoehdolla: sopimusperusteisella eli vapaalla nuohouksella ja piirinuohouksella.

2.2 Pelastuslaitokselle seurantavelvoite

Nykyisen sääntelyn mukainen pelastuslaitoksen vastuu nuohouspalveluiden asianmukaisesta järjestämisestä on tehtävänä epäselvä. Jotta sääntely olisi tasa-arvoista ja yhdenmukaista nuohouspalveluiden järjestämistavasta riippumatta, tulee pelastuslaitoksen roolia ja tehtäviä tarkentaa.

Esitetään, että pelastuslaitokselle säädetään velvoite seurata alueensa nuohouspalveluiden palvelutasoa eli saatavuutta ja tarjontaa, toteutumista sekä hintakehitystä.

2.3 Nuohoojille ilmoittautumis - ja tiedonantovelvoite

Ilman uudenlaista sääntelyä sopimusperusteisessa järjestelmässä pelastuslaitos ei tiedä alueellansa toimivia nuohousyrittäjiä.

Esitetään, että sopimusperusteista nuohousjärjestelmää käytettäessä nuohouspalveluiden tarjoajille säädetään lupamenettelyä kevyempi ilmoitusvelvollisuus viranomaiselle toiminnan aloittamisesta alueella. Ilmoitus sisältäisi myös tiedot itsenäisesti nuohoustyötä tekevista henkilöistä ja oppisopimus-koulutettavista.



20.1.2015

Vaihtoehto kohtien 2.2 ja 2.3 esityksille

Nuohouspalvelut koetaan vahvasti kunnalliseksi palveluksi, jolloin tietoja mahdollisista palveluntuottajista haetaan ensisijaisesti kunnan perusteella. Tämä puoltaisi tarvetta valtakunnallisesta nuohoojarekisteri pelastuslaitoskohtaisten rekisterien sijasta. Nuohouspalveluiden palvelutason seuranta ja siihen reagointi sekä nuohoojien toiminnanharjoittamisilmoitusten käsittely ja rekisterin pito voivat olla myös jonkin

toisen kuin pelastuslaitoksen tehtävä esim. aluehallintoviraston. Käytännössä tämä tarkoittaisi nykyisten tehtävien siirtoa kunnista valtiolle. Tällöin pelastuslaitokselle jäisi entistä selvemmin rooli nuohous-velvoitteen valvonnassa.

Vaihtoehtoisesti esitetään, että pelastuslaitoksen sijasta nuohouspalveluihin liittyvä päätöksenteko keskitetään valtakunnalliselle viranomaistaholle.

2.4 Vastuuta enemmän kiinteistölle itselleen

Nykyinen nuohousvälien sääntely ei ota huomioon tulisijan ja hormin käyttötapaa, vaan lähtökohtana on ollut kiinteistön käyttötapa ja käytetty polttoaine.

Esitetään, että nuohousvälien määrittämisessä otetaan nykyistä enemmän huomioon tulisijan käyttötapa.

Esitetään, että omatoimisen nuohouksen lupapäätöksissä muutetaan voimassa olevaa soveltamis-käytäntöä sallivampaan suuntaan.

Omatoimisen nuohouksen toteutumisesta tulee valvoa. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi edellyttämällä ammattitutkinnon suorittaneen nuohoojan suorittamaa nuhousta esim. kolmen vuoden välein. Tällöin nuhoustyön sisältö painottuisi tulisijan ja hormin käyttö- ja paloturvallisuuden tarkastamiseen.

2.5 Nuohouspalveluiden järjestämisen luonnollinen kehityskulku

Nuohouspalveluiden järjestämistavan luonnollista kehittymistä piirinuohouksesta vapaaseen kilpailuun ja sopimusperusteiseen järjestelmään ei ole tarkoitus rajoittaa lainsäädännöllä.

Nuohouspalveluiden kilpailutukseen on tarve laatia yhdenmukaiset valtakunnalliset kriteerit.

Esitetään, että esim. viiden vuoden siirtymäajan jälkeen nuohouspalvelut on järjestettävä joko sopimusperusteisesti eli vapaana



nuohouksena tai nuohouspiirit on kilpailutettava hankintalainsäädännön mukaisesti.

3. Pelastuslainsäädännön ulkopuoliset keskeiset johtopäätelmät ja ehdotukset

Pelastuslainsäädännöllä ei ratkaista kaikkia nuohoukseen liittyviä kehittämistarpeita.

3.1 Koulutusjärjestelmä laajemmalle pohjalle

Ammatillisessa koulutuksessa on käynnissä tutkintorakenteen muutos. Muutoksen yhteydessä tarkastellaan tutkintonimikkeitä, joka voi olla tutkintokohtainen tai osaamisalakohtainen. Nuohoojan ammattitutkinto on esitetty yhdistettävän osaksi laajempaa tekniikan alan ammatillista perustutkintoa.

3.2 Turvallisemmat rakenteelliset ratkaisut

Pronton tilastojen mukaan iso osa tulisisijoista ja hormeista alkaneista tulipaloista on johtunut rakennusaikaisista virheistä. Nuohoustyön yhteydessä ei pystytä havaitsemaan piileviä rakennevirheitä, jotka eivät välttämättä ole olleet olemassa rakennusvaiheessa tehdyn hormikatselmuksen aikana. Tulisijan tai hormin muutokset ovat tyypillisesti toimenpiteitä, joille ei haeta rakennus- tai toimen-pidelupaa. Prontoon kirjattujen pelastusviranomaisen arvioiden mukaan iso osa tulipaloista onkin johtunut näistä ns. tee se itse -virityksistä. Rakentamisen valvontaa, lupakäytäntöä ja ohjausta olisi syytä tältä osin terävöittää. Pidemmällä aikajänteellä muutokset ilmasto-, ympäristö-, terveys- ja energiatehokkuusvaatimuksissa saattavat vaikuttaa merkittävästi tulisisijoilta ja hormeilta edellytettäviin ominaisuuksiin. Tällöin paloturvallisuusvaatimukset tulevat olemaan vain yksi osa isosta kokonaisuudesta. Kehitys tulee väistämättä vaikuttamaan myös tulevaisuuden nuohousta koskevaan lainsäädäntöön.

Esittelijä

pelastuskomentaja
Simo Wecksten

Lisätiedot

Seppo Sihvonen, palomestari, puhelin: 310 30061
seppo.sihvonen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Sisäministeriön lausuntopyyntö nuohousesiselvityksessä
- 2 Nuohousesiselvitys lausuntoversio 26.11.2014



20.1.2015

PEK/22

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinginpelastuslaitos@hel.fi

Käyntiosoite

Agricolankatu 15 A
HELSINKI 00530
<http://www.hel.fi/pel>

Puhelin

+358 9 310 1651

Faksi

+358 9 310 30029

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566