

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
Hallinto

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitoksen lausunto väestönsuojia koskevan osahankkeen raporttiluonnoksesta

Viite: VN/28404/2022

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos haluaa kiinnittää asiakokonaisuuden kehittämiseksi huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin.

Säädöspohja

Säädöspohjan merkitys väestönsuojien suunnitteluun, rakentamiseen, ylläpitämiseen ja käyttämiseen on olennaisessa roolissa. Nykyinen säädöspohja on hyvin hajanainen ja sen laadukas soveltaminen vaatii erityisen hyvää ammatillista perehtymistä lukuisiin säädöksiin ja säädöksiä perusteleviin asiakirjoihin. Seurausvaikutuksena aiheutuu epätarkoituksenmukaisia ja epätasa-arvoisia ratkaisuja rakentamiseen liittyvässä lupakäsittelyssä, puutteita väestönsuojien ylläpitämisessä, väestönsuojien toimintakuntoisuuden valvomisessa viranomaisten toimesta sekä ongelmia suojatilojen käyttämiseen. Esitämme raportissa huomioitavaksi seuraavia asioita:

1) Väestönsuojan varsinaisen suojatilan koko (VnA 408/2011 2 §)

Suojatilan kokoa käsitellään asetuksessa tavanomaiseen rakennuslupakäsittelyyn nähden poikkeavin rakennuksen käyttötarkoituserittelyin. Rakennuksen palo- ja henkilöturvallisuuteen

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
Hallinto

liittyvä käyttötarkoituserittely perustuu tavanomaisesti YmA 848/2017 5 §:ään. Väestönsuojien osalta on käytössä Tilastokeskuksen rakennusluokitus. Kahden erilaisen luokittelun käyttämiseen ei ole tarvetta.

Kaksi erilaista luokitusta aiheuttaa vääriä tulkintoja mitoituserusteesta. Esimerkiksi tulkintavirheitä on tehty koulujen osalta. Koulu on käyttötarkoitukseltaan YmA 848/2017 5 §:n kokoontumistila, mutta se ei kuitenkaan ole VnA 408/2011 2 §:n mukainen kokoontumisrakennus (vertaa "opetusalan rakennus").

Suojatilan mitoituserusteen määrittäminen on tarpeettoman monimutkaisesti kirjoitettu. Määrittelyssä annetaan yleisesti vähimmäistasoa kuvaava perusarvo 2 %. Kuvataan rakennusluokitus, joissa voidaan poiketa 1 %:iin ja kuvataan uudestaan mahdollisuus poikkeavaan mitoituserusteeseen henkilömäärään perustuen. Säädös olisi selkeämpi, mikäli väestönsuojan suojapinta-alalla olisi minimikoko, mitoituksella vakioitu perusarvo ja mahdollisuus suorittaa mitoituserusteella joko suojatilan kokoa pienemmäksi kohtuullistamalla tai suojapaikkojen riittävyden varmistamiseksi pinta-alaa kasvattamalla. Säädöksiin tulisi lisäksi nykyistä tarkemmin perustella, missä tilanteessa pinta-alaa on velvoite kasvattaa henkilömäärään tai poikkeavaan tilantarpeeseen perustuen. "Voidaan väestönsuojan koko määrätä" on muotoiluna epäselvä ja jättää määräyksen perusteen ja veloitteen antaa määräys avoimeksi.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
Hallinto

2) Velvoite pitää väestönsuoja toimintakuntoisena (Pel.L. 379/2011 12 § ja SmA 506/2011 20 §)

Pelastuslain 12 § velvoittaa pitämään toimintakuntoisena, huoltamaan ja tarkastamaan asianmukaisesti väestönsuojien laitteet ja varusteet.

Kansalaiselle ylläpidon kokonaisuuden velvoitteet on liian epäselvästi kirjattuna. Väestönsuojien laitteiden toimintakunnon tarkastamisesta ja huoltamisesta on säädetty asetuksen 20 §:ssä. Edellä mainittu pykälä velvoittaa kuitenkin vain 10 vuoden välein tehtävään tarkastukseen. Tiheämpi ylläpitovelvoite, niin sanottu ”vuosihuolto”, on johdettavissa pelastuslain 12 §:n perusteluosasta (HE 257/2010):

” Yleinen kunnossapitovelvoite koskisi kaikkia rakennusten paloturvallisuuslaitteita sekä väestönsuojien varusteita ja laitteita. Laitteiden toimintakunnossa pitäminen edellyttää yleensä säännöllistä huoltoa ja tarkastusta. Tarvittavat huolto- ja tarkastustoimenpiteet riippuvat laitteesta ja ne kerrotaan laitteen valmistajan laatimassa käyttö- ja huolto-ohjeessa.”

Esitämme, että vuosittaiseen ylläpitoon liittyvä velvoite ja ylläpidon dokumentoiminen sisällytetään SmA 506/2011 20 §:ään. Näin toimien ylläpidon kokonaisuus olisi säädöksissä selkeästi kuvattuna. Selkeä säädös edistää velvoitteen jalkautumista ja vähentää väärinymmärryksiä.

3) Velvoite ohjeistaa väestönsuojan käyttöön ottaminen (Pel.L. 379/2011 14 ja 15 §, VnA 407/2011 2 §)

Pelastuslaissa tai asetuksessa ei ole yksilöity velvoitetta ohjeistaa väestönsuojan käyttöönottamiseen liittyvistä toimenpiteistä. Yleisesti

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
Hallinto

arvioiden ohjeet väestönsuojien käyttöönottamiseksi usein puuttuvat pelastussuunnitelmasta kokonaan tai toimenpiteet on kuvattu vain osittain. Koska puute on erittäin yleinen, voidaan arvioida, ettei lainsäädäntö ole antanut riittävän selkeää ohjausta pelastussuunnitelman sisällöstä. Asetuksen 2 § täsmentää pelastussuunnitelman sisältövaatimusta. Esitämme, että 2 § sisältöä muutetaan ja siihen lisätään velvoite kuvata pelastussuunnitelmassa väestönsuojan käyttöönottamiseksi tarvittavat toimenpiteet sekä väestönsuojan käyttämisen edellyttämät ohjeet ja varautuminen. Väestönsuojan käyttämisessä tulee huomioida omatoimisen varautumisen ja yhteiskunnan varautumisen asiakohtien yhteensovittaminen.

4) Väestönsuojan varusteet (Pel.L. 379/2011 14 §, VnA 409/2011, Laki pel.t. laitteista 10/2007)

Pientarvikkeet ja suojelumateriaali:

Väestönsuojan laitteita ja varusteita käsitellään säädöspohjassa pääasiassa valtioneuvoston asetukseen perustuen, pelastustoimen laitteen määritelmää ja vaatimuksia täsmentäen. Arkikielessä väestönsuojan varusteilla tarkoitetaan etenkin väestönsuojan pientarvikkeita ja suojelumateriaalia. Viimeksi mainittujen osalta ei ole voimassa olevaa säädöspohjasta yksilöivää vaatimusta.

Tyypillisesti pientarvikkeiden osalta sovelletaan esimerkiksi SPEK:n varustelista, jotka perustuvat hyvin kauan sitten kumoutuneisiin säädöksiin. Tämä ei tarkoita, etteikö edellä mainitun listan tuotteet useilta osin olisi

kuitenkin tarkoituksenmukaisia. Väestönsuojan pientarvikkeiden ja suojelumateriaalin listoja sovelletaan usein säädöksen kaltaisesti. Tästä aiheutuu väestönsuojan omistajille pakkomyynnin kaltaisia tilanteita. Varustepakettien tuotteilla saattaa lisäksi olla tavanomaisiin markkinoihin nähden korkeampi hintataso, joka nostaa väestönsuojien ylläpidon kustannuksia.

Pientarvikkeiden osalta olisi selkeämpää, toiminnallisesti tehokkaampaa ja yhteiskunnan kehittyminen paremmin huomioivaa, mikäli yksilöityjen tuotteiden sijasta kuvattaisiin tarvetta ja tavoitteita, toiminnallista tasoa ja käytön käyttöolosuhteita, joihin pientarvikkeilla tulee kyetä vastaamaan. Näin toimien väestönsuojaan voitaisiin valita varusteiksi todellinen paikallinen tarve huomioiden tarkoituksenmukaisimmat tuotteet, mahdollistettaisiin tuotteiden kehittäminen sekä varusteiden hankintahintaa kyettäisiin merkittävästi alentamaan avoimia markkinoita hyödyntämällä.

Osa väestönsuojan pientarvikkeista on myös tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta olla väestönsuojan käyttötilanteen ulkopuolella muussa hyötykäytössä väestönsuojan läheisyydessä. Muu hyötykäyttö voi liittyä esimerkiksi normaaliajan häiriötilanteisiin varautumiseen.

Esitämme edellä kuvatuin perustein, että VnA 409/2011 muutetaan huomioimaan väestönsuojan käytön edellyttämät pientarvikkeet ja varusteet. Säädöksen muotoilussa huomioidaan taloudellisuus, häiriötilanteisiin varautuminen, paikalliset olosuhteet ja mahdollistetaan varusteiden kehittyminen ja vapaa hyödyntäminen uusien innovaatioiden sekä vapaiden markkinoiden myötä.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
Hallinto

Hätäpoistuminen:

Asetus 409/2011 käsittelee hätäpoistumislukua. Vaatimusta hätäpoistumiseen tarvittavasta luukun takana alkavasta reitistä ei kuitenkaan yksilöidä. Soveltuvia käytäntöjä arvioidaan tyypillisesti RT-ohjekortista. Säädökseen perustuva tapa hätäpoistumiseen parantaisi väestönsuojien suunnittelun tasoa. Esitämme kuvausta lisättäväksi asetukseen.

5) Väestönsuojan tarkastaminen (SmA 506/2011 20 §)

Väestönsuojan laitteiden toimintakuntauuden varmistamisen sisällöstä ja tarkastajan kelpoisuudesta tehtäväänsä ei ole säädetty. Tarkastuksen sisällöstä on olemassa erilaisia tulkintoja, jotka aiheuttavat epätasa-arvoista kohtelua asiakkaille. Tyypillinen esimerkki tulkintaeroista kohdistuu hätäpoistumiseen tarkoitettujen reittien täysimääräiseen tarkastamiseen ja siihen, kuka voi suorittaa tarkastuksen ja millainen perehtyneisiin tarkastajalla tulee olla.

Esitämme, että tarkastuksen sisältö ja sen laajuus määritellään asetuksessa. Esitämme, että tarkastajan perehtyneisyydestä tehtäväänsä säädetään tarkastuksen laadun varmistamiseksi.

6) Väestönsuojien kirjaaminen rekisteriin (Pel.L. 379/2011 64, 91, 92 ja 93 §)

Velvollisuutta rekisteröidä väestönsuojoihin liittyvät olennaisimmat tiedot väestönsuojelun johtamiseksi tai valvomiseksi, esimerkiksi suojien sijainti ja suojapinta-ala, ei tällä hetkellä ole kenelläkään. Rakennusvalvontaviranomainen

pitää rekisteriä rakennusluvista, mutta tieto väestönsuojista on osana rakennuslupakokonaisuutta, ei esimerkiksi yhteisessä hakukelpoisessa muodossa. Pelastusviranomaisella on mahdollisuus kirjata tiedot osaksi valvontarekisteriä ja tallentaa tietoja toimenpiderekisteriin. Pelastusviranomaisen tulee varautua väestönsuojelutehtäviin.

Esitämme, että pelastusviranomaisen tehtäväksi säädetään rekisterin pitäminen väestönsuojista. Rekisteri on tarkoituksenmukaista toteuttaa osana valvontarekisteriä.

7) Koulutus

Väestönsuojiiin liittyvässä koulutuksessa tulee lisätä painoarvoa väestönsuojien tarkoituksenmukaiseen ja suojaustarpeen mukaiseen soveltavaan käyttämiseen. Nykyinen ammatillinen ja siviileille annettava koulutus painottuu väestönsuojien ”vuosihuoltoon” ja käyttökuntoon laittamiseen. Pelastusalan ammatillisessa koulutuksessa väestönsuojia käsitellään pääasiassa pintapuolisesti ja oppilas ei ehdi saavuttamaan riittävän syvällistä osaamista kokonaisuudesta.

Koulutuksen laatua ja sisältöä on tarpeellista kehittää huomioimaan väestönsuojien antamat mahdollisuudet erilaisiin suojautumista edellyttäviin tilanteisiin. Koulutuksen monipuolisuutta on tarpeellista kehittää sekä pelastusalan ammatillisessa koulutuksessa, että kansalaisvalistuksessa. Myös rakennusten suunnittelijat tulee ottaa huomioon.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
Hallinto

Pelastusviranomaisen suorittamassa valvonnassa on havaittu, että suunnittelijoiden tekemistä virheistä on aiheutunut helposti vältettävissä olevia käytännön ongelmia väestönsuojia rakennettaessa. Suunnittelussa ei ole esimerkiksi huomioitu mahdollista rakenteiden purkamista ilman vaurioita ja palauttamista mahdollisimman helposti takaisin ennalleen. Hyvällä suunnittelulla vältettäisiin myöhempiä lisäkustannuksia ja nopeutettaisiin väestönsuojien käyttöönottamista.

Koulutuksen sisältö voisi olla aihekokonaisuuden laajuus kohderyhmän mukaan sovitettuna esimerkiksi:

- väestönsuojien rakentaminen
- väestönsuojan perusrakenteet ja toimintaperiaate
- väestönsuojan vuosihuolto ja 10-vuotistarkastus
- väestönsuojan käyttökuntoon laittaminen
- väestönsuojan käyttäminen ja jatkuvuudenhallinta

8) Väestönsuojien alueellinen kattavuus

Selvityksessä on tuotu aiheellisesti esille ongelma väestönsuojapaikkojen epätasaisessa jakautumisessa eri puolilla Suomea. Ongelmaa tulisi nähdäksemme käsitellä laaja-alaisena suojautumisen eri vaihtoehtojen kokonaisuutena. Eräs mahdollisuus olisi myös varata, hyödyntää ja kehittää nykyistä tehokkaammin perinteisten aseiden vaikutukselta suojautumiseen soveltuvaa infrastruktuuria, kuten maanalaista rakentamista. Asia voitaisiin ottaa huomioon jo rakentamisvaiheessa yhteiskunnan ja yksityisen sektorin yhteistyöllä.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
Hallinto

Valmistelija ja lisätiedot:

Matti Hietalahti

040 774 8418

palopäällikkö

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

Hyväksyntä:

Harri Setälä

pelastusjohtaja

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos