

MUISTIO PELASTUSLAIN UUDISTUSMAHDOLLISUUKSISTA

Osa 2/2, vastuut, prosessit ja toimivaltuudet

Tässä muistiossa arvioidaan SPEKin asiantuntijoiden ja tutkijoiden havaitsemia, nykyisessä pelastuslaissa ja siihen kytkeytyvässä sääntelyssä ilmeneviä ongelmakohtia ja haasteita. Muistio on laadittu pelastuslain uudistuksen esiselvityshankkeen onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta - työryhmää varten ja se on valmisteltu SPEKin sisäisenä työnä ottaen huomioon neuvonta- ja ohjaustyössä havaittuja seikkoja sekä aiheeseen liittyvää aiempaa tutkimusta.

Yleisötilaisuuksiin liittyvä sääntely

Pandemian myötä yleisötilaisuuksia koskevat tulkinnat ovat monimutkaistuneet entisestään. Jo aiemmin poliisilla ja pelastusviranomaisella saattoi olla erilaisia tulkintoja siitä, mikä ylipäätään on yleisötilaisuus (vrt. pelastuslain ja kokoontumislain käsitteistö ja erityisesti pelastusasetuksen kynnysarvot suunnitelman laatimiselle). Yleisötapaukset ovat samalla myös kuluttajaturvallisuuslain tarkoittamia kuluttajapalveluita. Pandemia on tuonut lisäksi uusia viranomaisia tulkitsemaan yleisötapauksen määritelmää mm. tartuntatautilain 58 §:n soveltamisen myötä. Samalla haasteena asiakkaan kannalta on mm. se, että pelastuslaissa ja kokoontumislaisissa on erilaiset määräajat asiakirjojen toimittamiselle.

Yleisötilaisuuksia koskeva sääntely vaatisi hallinnonalojen välisessä yhteistyössä tehtävää kokonaistarkastelua, joka laajuudeltaan ylittänee nyt käynnissä olevan pelastuslain uudistuksen esiselvityshankkeen mahdollisuudet. Sisäministeriön tulisi kuitenkin osaltaan edesauttaa sääntelyn selkeyttämistä ja tähän tarpeeseen vastaavan lainsäädäntöhankkeen käynnistämistä.

Pelastusviranomaisen yleisötapauksien pelastussuunnitelmien arviointivelvoite ei niin ikään ole selvä. Esimerkiksi hallintolaki ei tunne tällaista arviointi-termiä. Epäselvää on esimerkiksi se, mitä mitä tarkoitetaan sillä, että pelastusviranomaisen arvioi yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman. Tehdäänkö siitä esimerkiksi lausunto vai hallintopäätös? Onko tästä valitusmahdollisuutta? Tätä tulisi selventää.

Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmassa on selvitettävä ja arvioitava tilaisuuden vaarat ja riskit. Niiden perusteella määritellään tilaisuuden turvallisuusjärjestelyt sekä tilaisuuden toteuttamisesta vastaavalle henkilöstölle ja tilaisuuteen osallistuvalla yleisöllä annettavat ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja onnettomuus- ja vaaratilanteessa toimimiseksi. ”Turvallisuusjärjestelyt” -kohtaa tulisikin tarkentaa (mitä kaikkea sillä tarkoitetaan) vähintään asetuksen puolella.

Nykyisen 16 pykälän mukaan alueen pelastusviranomaisen tulee tarvittaessa ilmoittaa sille toimitetusta suunnitelmasta poliisille ja ensihoidosta vastaavalle terveysviranomaiselle. Laissa ei tällä hetkellä määritellä, miten tapahtuman ensiapu- ja ensihoitovalmiussuunnittelu toteutetaan. Täten ensiapusuunnitelmien käsittelyssä on suuria eroavaisuuksia valtakunnallisesti. Lakiin tulisi kirjata toiminta ensiapusuunnittelun osalta tarkemmin (terveysviranomaisen rooli). Pelastusviranomaisen tiedottamisvelvollisuus muille viranomaisille yleisötapauksista. Nykyinen teksti rajaa osan toimijoista pois, joten tämän voisi muotoilla: Alueen pelastusviranomaisen tulee tarvittaessa ilmoittaa sille toimitetusta suunnitelmasta muille toimivaltaisille viranomaisille.

Yleisötilaisuuksien valvonnan täsmentämiseksi voitaisiin tehdä ainakin vahvempaa kytköstä kokoontumislain ja pelastuslain välille. Tässä tilanteessa asiakkaan kannalta olisi selkeintä, että yksi viranomainen toimisi asiointikanavana. Se voisi olla esimerkiksi poliisi, joka voisi toimia varsinaisena ilmoituksen vastaanottajatahona, ja esimerkiksi asetuksessa mainitun kynnysarvon ylittyessä tulisi yleisötilaisuudesta tehtävän ilmoituksen ohessa toimittaa tapahtuman pelastussuunnitelma. Tällöin pelastustoimi toimisi lausunnonantajana poliisille, joka ratkaisisi tapahtuman kannalta olennaiset turvatoimet tai pelastuslaitoksen lausunnon perusteella, mikäli se turvallisuuden kannalta olisi välttämätöntä, voisi tarvittaessa ryhtyä myös kokoontumislain 15 §:n mukaisiin toimenpiteisiin yleisötilaisuuden kieltämiseksi.

Yleisötapahtumiin liittyvät toimivaltakysymykset eri viranomaisten välillä voisi järjestää esimerkiksi vastaavasti kuin rakennuslupa-asioissa, joissa toimivaltaa käyttää kunnan rakennusvalvontaviranomainen ja pelastuslaitos lausuu asiassa.

Ammattimainen vs. yksityinen toiminta

Kuten työryhmällekkin toimitetussa PITE ry:n kirjeessä todetaan, nykyiset pelastuslain tulkinnat metsäpalovaroituksen aikaisista kielloista ovat ongelmallisia, sillä ne rajoittavat kohtuuttoman paljon ammattimaista ja suunnitelmallista toimintaa. Jokaisella on lähtökohtaisesti oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Voimassa olevan pelastuslain tulkinta, jonka mukaan tietyn ammatin harjoittaminen (metsätalous) ja siihen liittyvä kulutus on sallittua metsäpalovaroituksenkin aikana, mutta ammattimaisen ilotulitusnäytöksen järjestäminen huolella turvallisuus suunnitellen ei ole, on toiminnan legitimitetin kannalta ongelmallinen. Vastaavalla tavalla ongelmallinen on pelastussuunnittelua edellyttävissä yleisötilaisuuksissa käytettävän avotulen käytön kieltäminen (juhannuskokot, tuliesitykset) metsäpalovaroituksen aikana, riippumatta tilaisuuden järjestäjän suunnittelemista turvatoimista.

Lähtökohtana tulisi olla, että toiminnan kieltäminen on vasta viimesijainen keino harkittaessa vaihtoehtoja, kun tavoitteena on sinänsä tarpeellinen metsäpalojen torjunta. Siten tulisi yhtenäistää ammattimaisen ja siihen rinnastettavalle toiminnalle asetettavia rajoituksia siten, että lähtökohtaisesti toiminta on hyväksyttävää, jos turvatoimet on asianmukaisesti suunniteltu joko pelastuslain tarkoittamassa yleisötapahtuman pelastussuunnitelmassa tai kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa ilmoituksesta räjähteiden tai vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena.

Muun muassa SPPL on edellisessä pelastuslain muuttamisessa lausunut avotulenteon kiellosta seuraavaa: Palopäällystöliitto kannattaa, että avotulenteoa rajoitetaan, mutta säännöstä tulee täydentää esimerkiksi lisäehdolla ”milloin leviämiskaava on ilmeinen”. Lisäksi tulisi määritellä avotuli. Avotulen teon kokonaan kieltäminen koko varoitusalueella, kun esimerkiksi metsää tai ruohikkoa ei ole lähimailla, ei ole tarkoituksenmukaista. Kieltojen ja rajoitusten tulisikin aina perustua toiminnasta aiheutuviin riskeihin, eikä niiden tulisi lähtökohtaisesti olla kategorisia – ainakaan, kun kyseessä on ammattimainen toiminta.

Valvonnan prosesseihin liittyvä sääntely

Jo pitkään on ollut tiedossa, että usein pelastuslaitosten suorittamassa valvonnassa ei riittävän hyvin huomioida asianosaisten menettelyllisiä oikeuksia esimerkiksi kuulluksi tulemisen osalta. Jo aiemmin on muodostunut näkemys siitä, että pelastusviranomaisen suorittama valvonta ei ole tehokasta ja laadukasta ilman, että havaittujen puutteiden korjaamista seurataan (jälkivalvonta). Nykyiset valvonnan toimintamallit eivät vastaa hallintolain vaatimuksiin asianosaisten kuulemisen ja velvoittavien päätösten tiedoksiannon suhteen.

Viimeistään tässä vaiheessa jälkivalvonta tulisi selkeämmin muotoilla pelastuslaitosten tehtäväksi. Nykyinen 81.1 §:n sanamuoto ohjaa siihen, että asian käsittely ja seuranta päättyy korjausmääräyksen antamiseen. 81.1 §:n muuttaminen olisi kohtuullisen yksinkertaista

mahdollistamaan toiminnan, jossa prosessi (hallintoasia) ei pääty viranomaisen laatimaan pöytäkirjaan, ja uudelleenmuotoilu antaisi pelastuslaitosten valvonnallisille prosesseille enemmän liikkumavaraa. Tämä voisi toteutua esimerkiksi, jos nykyinen 81 §:n 1 momentti olisi muodossa

Jos alueen pelastusviranomainen valvontatehtävää suorittaessaan havaitsee vakavia puutteita tässä laissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa, pelastusviranomaisen on valvottava, että puutteet korjataan. Tarvittaessa puutteet voidaan määrätä korjattavaksi.

Samalla jälkivalvontavelvollisuuden voisi kohdentaa vain vakaviin puutteisiin. Esimerkiksi yksittäisten sammuttimien huollon laiminlyönti ja siihen rinnastettavat teot eivät välttämättä ole sellaisia, joihin alueen pelastusviranomaisen resursseja kannattaa käyttää liikaa. Muotoilulla tulisi jättää harkintaa viranomaiselle, mitkä puutteet seurataan jälkivalvonnalla ja missä puutteen esiintuominen on riittävä toimenpide.

Palovaroittimet

Onnettomuustutkintakeskus on suositellut, että Sisäministeriö huolehtisi säädöksillä ja ohjeilla sekä eri sidosryhmien kanssa toteutettavalla turvallisuusviestinnällä siitä, että palovaroittimia asennetaan asuntoihin selvästi nykyistä minimivaatimusta enemmän. Palovaroitin tulee asentaa pääsääntöisesti kaikkii asuinhuoneisiin ja poistumisreiteille. Koska myös palovaroittimiin heräämiseen liittyy epävarmuustekijöitä, niiden määrän lisäämisen ohella tulisi edistää sarjaan kytkettävien palovaroittimien asentamista. Näin parannetaan todennäköisyyttä, että kaikki asunnossa olijat, erityisesti aikuiset, saavat varoituksen mahdollisimman nopeasti.

Palovaroittimen hankinta- ja kunnossapitovelvoitteesta on tarve säätää pelastuslaissa nykyistä tarkemmin. Pelastuslaissa tulisi säätää esimerkiksi yleiseksi velvoitteeksi omistajan vastuun palovaroittimista, jonka voisi asukkaan aloitteesta sopimuksella siirtää asukkaalle itselleen. Taustalla on se tosiseikka, että väestön ikääntyessä ja toimintakyvyn heikentyessä asukkaan oma kyky huolehtia palovaroittimen toimintakunnosta laskee. Siten tulisi luoda mekanismit, joilla vastuun palovaroittimen kunnossapidosta voisi kohdentaa ainakin erityisryhmien kohdalla rakennuksen omistajalle.

Palovaroittimia tulisi edellyttää asennettavaksi nykyistä enemmän niiden toimintavarmuuden ja kattavuuden parantamiseksi. Lähtökohtaisesti ainakin ammattimaisessa toiminnassa sekä toimintakyvyltään rajoittuneille henkilöille tarkoitetuissa tiloissa tulisi aina käyttää yhteenliitettäviä palovaroittimia, jotka kaikki samassa huoneistossa olevat varoittimet hälyttävät yhden havaitessa savua.

Hallintopakko- ja rangaistussäätely

Tällä hetkellä useiden pelastuslain velvoitteiden rikkominen ei ole rangaistavaa. Rangaistuksen uhka tekee eräistä pykälistä enemmänkin suositusluonteisia (viranomainen ei ehdi valvoa kaikkea) esimerkkinä voidaan mainita pelastuslain 12 §:n mukainen laitteiden kunnossapitovelvoite, vaikka sen laiminlyönnillä saattaa olla vakavia seurauksia palon sattuessa. Lain esitöissä ei ole kovin hyvin perusteltu, miksi laiminlyönti on rangaistavaa joidenkin pykälien osalta, mutta joidenkin ei. Tulisikin tarkemmin selvittää ja perustella, minkä pykälien rikkominen tulee olla rangaistavaa ja minkä pykälien ei. Yhtenä esimerkkinä tästä on se, että palovaroittimien asentamatta jättäminen ei ole rangaistavaa, vaan tähän voidaan puuttua lähinnä varsin teoreettiseksi jäävällä hallintopakolla. Jakamistalouteen liittyvien ilmiöiden lisääntyessä (esimerkiksi oman asunnon vuokraus lyhytaikaisesti lomalaisille) tulisi tarkastella uudelleen pelastuslain rangaistussäätelyä. Ainakin palovaroittimen kunnossapidon laiminlyönnin tulisi olla rangaistavaa pelastusrikkomuksena.

Toisaalta Hautamäkikin on sitä mieltä, että sanktio-näkökulma ei kuitenkaan saisi saada liian suurta huomiota alan sääntelyssä. Pelastustoimea koskevan positiivisen oikeuden näkökulma on pitkälti varautumisen näkökulmaa erilaisiin vaaratilanteisiin ja onnettomuuksiin. Kaikenlaisen epäonnistuneen ennakoimisen sanktiointi saattaisikin johtaa monissa tapauksissa oikeudellisesti kohtuuttomiin lopputuloksiin. Siten on perusteltua, että esimerkiksi riskien arvioinnin epäonnistuessa ja vahingon sattuessa ei liene perusteltua jälkiviisaana etsiä perusteita sanktiolle omatoimisen varautumisen laiminlyönnistä. Sen sijaan selkeiden velvoitteiden, kuten turvallisuuden kannalta tärkeän ja viranomaisen edellyttämän sammutuslaitteiston tai savunpoiston kunnossapidon laiminlyönti olisi perusteltua olla rangaistavaa. Nykyisellään velvoitteen laiminlyönnistä voi seurata lähinnä teoreettinen uhkasakko, ellei toissijaisia yksityisoikeudellisia seuraamuksia kuten mahdollista vakuutuskorvauksen alentamista lasketa. Jotta lakia noudatettaisiin, tulisi olla realistinen uhka siitä, että lain rikkomisesta voi seurata sanktio.

Toisaalta velvoitteiden rikkominen henkilön toimintakyvyn vakavan alentumisen vuoksi, esimerkiksi kotihoidon asiakkaan tuottamuksellisesti aiheuttama palo tilanteessa, jossa hänen ei kohonneen riskin vuoksi tulisi enää asua kotihoidossa, on otettava näkökulmana mukaan rangaistavuuden pohdintaan. Ilman selkeää kannanottoa tuottamuksellisten palojen sytyttäjät voivat joutua keskenään eriarvoiseen asemaan, jonkun joutuessa vastuuseen ja toisen välttyessä vastuulta. Asia on haastava esimerkiksi muistisairaiden asumisessa – tällöin esimerkiksi palovaroittimen kunnossapidolle asetetut vaatimukset voivat olla kohtuuttomia henkilön toimintakykyyn nähden, ja palovaroitimiin liittyviä vastuita tulisikin tarkastella aiemmin esitetyn mukaisesti uudelleen.

Vastaavasti tulisi selkiyttää uhkasakkoa koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi uloskäyntien esteettömyyttä koskevaa määrystä ei voida lain 105 §:n mukaisesti tehostaa uhkasakolla - tai voidaan 81 §:n mukaisen korjausmääräyksen yhteydessä, mutta lainsäätäjän tarkoitus 105 §:n suhteen on epäselvä. Miksi pelastustien merkitseminen (14 §) on erikseen mainittu, mutta uloskäytäviä (10 §) ei? Onko tarkoituksena ollut, että uloskäyntien esteettömyys voidaan määrätä sakon uhalla korjattavaksi vain, mikäli on ensin annettu tehosteeton määräys (joka sekin

hallintopakko), jota ei ole noudatettu (1. momentti 11 kohta)? Toisaalta uloskäytävien esteettömänä pitämisen laiminlyönti on rangaistavaa pelastuslain 106.1 §:n 7 kohdan perusteella. Onko tarkoitus ollut, että havaituista puutteista vain ilmoitetaan poliisille esitutkintaa varten? Rangaistuksen saaminen ei välttämättä poista itse ongelmaa. Pelastuslain 105 §:n hallintopakkoa koskeva sääntely on tältä osin poikkeuksellisen epäselvää ja poikkeaa merkittävästi ymmärrettävyydeltään esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain 123 §:stä.

Epätarkoituksenmukaisena voidaan pitää myös sitä, että keskeyttämisuhkaa ei ole pelastusviranomaisen pelastuslain mukaisessa keinovalikoimassa. Toiminnan välitön keskeyttäminen (välitön pakottaminen) on mahdollista, mutta pelkästään tästä ei voida tehdä johtopäätöstä, että myös keskeyttämisellä uhkaaminen olisi mahdollista. Välitön toiminnan keskeyttäminen tulee kyseeseen niissä tilanteissa, kun toiminta aiheuttaa välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran. Keskeyttämisuhan puuttumisen takia voidaan esimerkiksi päätyä tulkintaan, että pelastusviranomainen ei voisi määrätä tulisijaa käyttökieltoon, mikäli nuohousta ei suoriteta annettuun määräaikaan mennessä. Tällöin kyseessä olisi tulisijan käytön keskeyttämisellä uhkaaminen. Nuohous on esimerkiksi saattanut jäädä suorittamatta, koska nuohooja ei ole työturvallisuuteensa vedoten, esimerkiksi puuttuvien kattoturvaruusteiden johdosta kyennyt suorittamaan nuohousta. Suhteellisuusperiaatteen mukaista olisikin keskeyttää tulisijan käyttö sen sijaan, että määrätään mahdollisesti mittavia parannuksia kattoturvallisuusvarusteisiin.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta todetaan, että uhkasakkoa, teettämisuhkaa ja keskeyttämisuhkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa säädetään. Keskeyttämisuhkaan viittaamisen tarkoitus jää uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevan pykälän sanamuoto huomioon ottaen epäselväksi. Vastaavasti pelastuslain 105.3 § sisältää keskeyttämisuhkaa koskevan viittauksen uhkasakkolakiin.

Epäselvää on, onko lainsäätäjän tarkoitus ollut jättää pelastusviranomaiselta keskeyttämishukan mahdollisuus pois, vai onko lainsäädäntö vain laadittu epäselvästi. Usein todelliset tilanteet saattavat kuitenkin poiketa siitä, mitä lainsäätäjät on mahdollisesti ennakoanut, eikä viranomaisilla yleisesti käytössä olevien työvälineiden rajaaminen pois ole perusteltavissa.

Poistumisturvallisuus

Poistumisturvallisuutta tulisi käsitteellä tarkastella uudelleen. Tietyissä tilanteissa, esimerkiksi kun henkilö on sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden piirissä, poistumisturvallisuuden olennaisten vaatimusten tulisi vähintäänkin rajoitetusti koskea myös tavanomaista asumista, jossa esim. ikäihminen, muistisairas tai toimintakyvyltään muuten rajoittunut asukas asuu. Palvelu- ja tukiasuminen pitää kytkeä tiukemmin selvitysten piiriin. Tällaisia ovat esimerkiksi poistumisturvallisuusselvitysvelvollisuudesta pudonneet ”senioritalot”, joita markkinoidaan laajasti ikäihmisille turvallisina asuntoina. Voimassa olevan pelastuslain mukaan palvelu- ja tukiasumisen pitää olla järjestetty asumisyksikön muotoon. Tämä rajaa lain ulkopuolelle useita sellaisia kohteita, joissa esimerkiksi vuokranantaja tarjoaa palvelu- ja tukiasumista yksittäisiin vuokra-asuntoihin, vaikkakin kysymyksessä olisi yksi ja sama rakennus.

Nykyisissä määrittelyissä nojataan vuoden 1982 sosiaalihuoltolakiin, joka ei vastaa enää tämän päivän toimintakenttää. Tämän jälkeen kotona asumisen tukeminen on määritelty ensisijaiseksi sosiaalipalveluiden asiakkaiden asuinmuodoksi. Poistumisturvallisuusselvitysvelvollisten kohteiden suojaaminen automaattisella sammutuslaitteistolla tulisi saada pakolliseksi sekä uudisrakentamisessa että käytössä olevissa kohteissa. Poistumisturvallisuusselvitykseen liittyvät vaatimukset tulisi yhdenmukaistaa eri hallinnonalojen säädöksissä.

Poistumisturvallisuusselvitys tulisi laatia aina ennen rakennusluvan myöntämistä ja tämä edellytys tulisi kirjata lakiin. Ympärivuorokautisten päiväkotien kuulumisen pelastusviranomaisten hoitolaitos –tulkinnan kautta selvitysvelvollisiksi voitaisiin arvioida uudelleen, samoin lastenkotien ja muiden lastensuojeluyksiköiden kuulumisen selvitysvelvollisiksi. Perhehoito, jota järjestetään useille erityisryhmille, olisi myös tunnistettava tässä pykälässä sopivalla tavalla. Lakiin tulisi lisäksi esimerkiksi viittauksin täsmentää muun valvontaviranomaisen (Avi/Valvira) edellyttämän toimiluvan. Tällöin kyseisen viranomaisen olisi toimitettava lupa-asiakirjat tiedoksi pelastusviranomaiselle poistumisturvallisuusselvityksen käsittelyä varten. Perusteluna on, että aina poistumisturvallisuusselvitykseen kirjatut asiat eivät vastaa haettua toimilupaa. Toimilupatapauksissa pelastusviranomaisen tulisi antaa poistumisturvallisuusselvitys yms. lausunnot suoraan terveydenhuollon valvontaviranomaiselle.

Tällä hetkellä vastuuta kotona asuvien toimintakyvyltään rajoittuneiden asukkaiden esim. ikäihmisten turvallisuustason seurannasta ja sen vaatimista toimenpiteistä ei ole selkeästi säädetty kenellekään viranomaiselle. On selvää, että toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden palveluja pyritään nykyisen linjauksen mukaisesti tarjoamaan mahdollisimman pitkään omaan kotiympäristöön. Tämän linjauksen yhteydessä ei kuitenkaan ole huomioitu henkilön omaa tai asuinyhteisön turvallisuutta kokonaisvaltaisesti. Havaittavissa on, että kyseinen kohderyhmä on jo nyt valitettavan kattavasti edustettuna maassamme aiheutuneissa asuinrakennuspaloissa, myös tulipaloissa menehtyneiden joukossa. Jotta ongelmaan voidaan vaikuttaa, edellyttää se yhteistoimintaa ja tarkempaa vastuurajojen määrittämistä viranomaisten kesken. Kenelle kuuluu kotiin palveluja saavan asukkaan turvallisuustason määrittäminen ja siitä huolehtiminen (sote, pela, asukas, omaiset, taloyhtiöt jne.)? Olisi tarkoituksenmukaista, että riskiasukkaan turvallisuuden oikeasta tasosta vastaisi se taho, joka on tehnyt päätöksen henkilön toimintakyvystä ja kotiin tarjottavista palveluista. Lisäksi tulisi luoda seurantajärjestelmä toimintakyvyltään rajoittuneen henkilön kunnon seurantaan. Palveluja saavan asukkaan palo- ja poistumisturvallisuuden arvioinnissa voisi hyödyntää EVAC-järjestelmää. Toimivalla seurantatyökalulla havaitaan

riskiasukas ja pystytään ajoissa ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin palo- ja henkilöriskin hallitsemiseksi / poistamiseksi.

Uutena esille on tullut palvelukeskusten muuttaminen ”senioriasumiseen”, joissa palvelut on lopetettu ja yöhoitoa ei ole, mutta kotipalvelun toimipiste on sijoitettu samoihin tiloihin. Samoin mielenterveys- ja päihdeasiakkaiden kuntoutumisasunnot ovat nykyisin selvitysten ulkopuolella. Näin ollen asuminen järjestetään erikseen palveluista, jolloin ”tuottaja” pääsee selvityksestä eroon. Käytännössä ongelmia on aiheuttanut myös toimintaympäristön muutos, jossa toimitaan hyvin erilaisin nimikkein. Tuoreimpana vanhuspalveluiden kehittämisen yhteydessä esitetty asumisen moninuotoisuuden edistäminen. Tämän tyyppinen toiminta ei käytännössä ole muuttanut asukkaan avun- ja palveluntarvetta, ja toimintaan liittyy edelleen samat turvallisuusriskit.

Lähtökohtana tulisikin olla, että ”senioriasuminen” ja siihen verrattava asuminen on turvallisuustasoltaan yhdenmukaista koko maassa. Poistumisturvallisuus selvityksellisten kohteiden pakollinen suojaaminen automaattisella sammutuslaitteistolla toisi kohteisiin riittävän palo- ja poistumisturvallisuuden ja yhtenäistäisi käytännöt.

Poistumisturvallisuus selvityksellisisä kohteissa asiakkaiden toimintakyky tulee heikkenemään vuosikymmeniä, koska hoitopaikkoja on rajallinen määrä ja ikääntyvien ihmisten määrä kasvaa. Perhehoito ei selkeästi tunnistu nykyisillä vaatimuksilla minkään velvoitteen piiriin. Perhehoitoa on kahdenlaista, AVI:n valvomaa yritysmuotoista perhekotitoimintaa ja yksityisten ihmisten tekemää, kuntien kanssa toimeksiannolla sopimaa perhehoitoa. Ainakaan jälkimmäistä ei tällä hetkellä aina tunnisteta, joten toiminta ei myöskään välttämättä ole poistumisturvallisuusvelvoitteen piirissä.

Toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden (riskiasukas) asumiseen liittyvän turvallisuuden nykyistä selkeämpi ja täsmällisempi vastuuttaminen sekä viranomaisrajapinnan selkeyttäminen tulisi huomioida lakiuudistuksessa. Lisää yhteistyötä eri toimijoiden välillä riskiasukkaan turvallisuudesta huolehtimisessa sekä ennakoivassa onnettomuuksien ehkäisytyössä. EVAC-arviointityökalun hyödyntäminen loisi yhdenmukaisen toimintamallin esim. kodinhoidon piirissä olevan asiakkaan palo- ja poistumisturvallisuuden arvioinnissa. EVAC-menetelmä ei lisää esim. kotisairaanhoidon tehtävämäärää, koska arviointimenetelmä hyödyntää RAI-arviota ja tuottaa turvallisuustason määrittämisen järjestelmän taustatiedoista. Käytännössä muutos nykytilaan olisi vähäinen, koska kohteiden sprinklaaminen on vallitsevana käytäntönä levinnyt jo laajalti Suomessa. Vastaavasti RAI-arviointimenetelmä on tulossa pakolliseksi palvelutarpeen arvioinnissa, joka mahdollistaisi yhdenmukaisen arviointikriteeristön tuottamisen asuntokohtaisen poistumisturvallisuuden arviointiin sekä siitä kerättävän tiedon valtakunnallisen seuraamisen.

Sosiaali- ja terveystoimen tehdessä asiakkaille kodinhoitotarpeen arviointia tulisi samassa yhteydessä huomioida asukkaan erityisvaatimukset asumisen turvallisuudelle. Asukkaan tulisi saada turvallisuudeltaan tasa-arvoista palvelua, riippumatta siitä annetaanko hoito hoitolaitoksessa vai kotiin. Sosiaali- ja terveystoimen valitsema asumismuoto ei saa ratkaista sitä, kuoleeko asukas tulipalossa vai ei.

Muita huomioita

Tässä vaiheessa ei ole huomautettavaa nuohousta koskeviin pykäliin. Nuohousta koskevat pelastuslain muutostarpeet arvioidaan selvityksessä, joka annetaan eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä.

Työryhmän työskentelyn edetessä on pohdittu sitä, tulisiko rakennuslupien yhteydessä annettavien lausuntojen olla maksullisia. Tämä liittyy siihen, että jatkossa pelastuslaitokset ovat kunnista erillisessä hallinnollisessa organisaatiossa (hyvinvointialueet). Harkitessa näiden toimenpiteiden maksullisuutta on syytä huomioida viranomaisten välisestä laskutuksesta muualla julkishallinnossa

saadut kokemukset. Esimerkiksi poliisin virka-avun siirtyminen maksulliseksi aiheutti ilmeisesti tilanteita, joissa poliisin virka-avun saatavuus heikkeni. Ks. Kirjallinen kysymys KK 713/2020 vp.

Vaatimusta alkusammutuskaluston hankkimisesta ja ylläpidosta ei enää ole missään säädöksessä, kun se poistui ympäristöministeriön ylläpitämistä rakentamismääräyksistä (848/2017). Voisiko asuntoihin vaatia hankittavaksi vähintään sammutuspeitteen tai käsiammuttimen?

Lisäksi on syytä mainita, että pelastuslaitosten kumppanuusverkosto on Pelastustoimen uudistushankkeen (2015-2019) yhteydessä luovuttanut sisäministeriölle Onnettomuuksien ehkäisyyn yhdenmukaistaminen -työryhmän loppuraportin. Raportin sivulta 86 alkaen on esitetty yksityiskohtaisia ehdotuksia huomioitavaksi pelastuslain uudistuksen yhteydessä. Näitä ovat:

- Kulotusta koskevan sääntelyn tarkentaminen siten, että heinä- ja olkikulotus olisi kiellettyä metsä- ja ruohikkopalovaroituksen aikana ja tätä koskevan ilmoitusvelvollisuuden tarkentaminen siten, että vain metsämaan kulotuksesta tulisi ilmoittaa pelastusviranomaiselle. Ilmoituksen yhteydessä esitettäisiin kulotuksen turvallisuusjärjestelyt. Tästä tarkemmin aiemmin kohdassa ”avotuli”.
- Pelastuslain määritelmän tarkentaminen huomioimaan erilaiset tarpeet sekä pelastusteitä koskevan teknisen sääntelyn tai ohjeistusten tarkentaminen.
- Laitteistoja koskevan sääntelyn käsitteiden uudistaminen.
- Nuohoustyön turvallisuuden huomioiminen (huomioitu L 1078/2018).
- Ilmanvaihtolaitteiden puhdistusvälien määrittelemine.
- Riskiperusteisuuden vahvistaminen omatoimisessa varautumisessa (huomioitu tässä aiemmin).
- Pelastussuunnitelmavelvoitteen kohdentaminen myös rakennuksen omistajaan (huomioitu tässä aiemmin).
- Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmaan kohdistuvan hallintomenettelyn selkeyttäminen.
- Poistumisturvallisuutta koskevan sääntelyn täsmentäminen (huomioitu tässä aiemmin).
- Turvetuotannon toiminnanharjoittajan vastuiden täsmentäminen.
- Pelastusviranomaisen alueellisen toimivallan laajentaminen ja valtakunnallisen valvontatoiminnan mahdollistaminen sääntelyssä (esimerkiksi paloturvallisuuden itsearviointin vastuuttaminen yhdelle hyvinvointialueen pelastuslaitokselle).
- Valistus ja neuvonta -käsitteen korvaaminen turvallisuusviestinnällä.
- Tietojen saaminen maksutta kunnilta palvelutasopäätöksen valmistelua varten.
- Pelastustoiminta-käsitteen täsmentäminen jälkitoimenpiteiden osalta.
- Palontutkintatehtäviin liittyvän sääntelyn ja toimivaltuuksien tarkistaminen.
- Pelastuslain mukaisten paloriski-ilmoitusten yhteistyön ja tiedonvälityksen parantaminen.
- Viranomaistehtävien hoito toisen pelastuslaitoksen alueella perustuen pelastuslaitosten välisiin sopimuksiin.
- Virka-apua koskevan sääntelyn laajentaminen palontutkinnan osalta.
- Sivutoimisen henkilöstön koulutuksen järjestäminen, kun kyseessä on onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvät tehtävät kuten turvallisuusviestintä.
- Valvontatehtävissä käytettävän henkilöstön kelpoisuusvaatimusten tarkistaminen.
- Pelastuslaissa määritellyn valvontatehtävän laajentaminen kattamaan kemikaaliturvallisuus.
- Pelastuslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten valvontatehtävien ja niihin liittyvien menettelyiden yhdenmukainen sääntely pelastuslaissa ja kemikaaliturvallisuuslaissa.
- Pelastuslaitosten antaman rakenteellisen suunnittelun ohjauksen tunnistaminen ja tunnustaminen pelastuslaissa.
- Palotarkastus -käsitteen nykyaikaistaminen, esimerkiksi valvontakäynniksi.
- Valvontaan liittyvien hallintokäytänteiden monipuolistaminen siten, että viranomaisen toimenpiteet voidaan mitoittaa alimmalle tasolle, jolla saavutetaan haluttu vaikutus.
- Valvontasuunnitelman sisältövaatimusten laajentaminen kattamaan laadun seurannan (huom. linkitys hyvinvointialueen omavalvontaohjelmaan) sekä jälkivalvonnan.

- Pelastuslain erityisten turvallisuusvaatimusten (korkean riskin kohteet) soveltamisalan laajentaminen kattamaan selkeämmin myös yksityisasunnot.
- Vaitiolovelvollisuutta koskevan sääntelyn tarkkarajaistaminen, kun kyseessä on vaitiolovelvollisuuden rikkominen (huomautus: vaitiolovelvollisuuden poikkeuksista on säädetty monissa eri laeissa, ja luettelon ylläpitäminen pelastuslaissa voi olla lakiteknisesti haastavaa ja epätarkoituksenmukaistakin – myös julkisuuslain uudistus on juuri käynnistymässä).
- Palontutkintaan liittyvien tiedonsaantioikeuksien laajentaminen.
- Valvontatyön suunnittelun ja riskiperusteisen kohdentamisen

Vantaalla 9.2.2021

Kari Telaranta
johtava asiantuntija
Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö