



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Muistio

30.3.2021

SM050:00/2019
VN6185/2021

Pelastuslain uudistamisen esiselvityshanke – Jaosto 2: Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta

Sisällys

1 Johdanto	4
1.1 Muistion sisältö ja tarkoitus	4
1.2 Sääntelyn rakenne	5
2 Rakennusten ja toimintojen turvallisuus	6
2.1 Yleisiä näkökulmia	6
2.2 Omatoiminen varautuminen ja pelastussuunnitelmat	7
2.3 Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus	8
2.4 Paloturvallisuuslaitteet	9
2.5 Laitteiden kunnossapito	10
2.6 Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuu	11
2.7 Nuohous	16
2.8 Ilmanvaihtolaitteiden huolto	18
2.9 Pelastustoiminnan edellytykset rakennuksessa	19
2.10 Pelastustiet	20
2.11 Hoitolaitosten poistumisturvallisuusselvitys	21
2.12 Paloriski-ilmoitus	22
2.13 Yleisötilaisuuksien ja tapahtumien turvallisuus	24
2.14 Avotulen teon kieltö	25
3 Pelastuslaitoksen valvonta- ja ohjaustehtävä	27
3.1 Valvontatehtävän sisältö ja toteuttaminen	27
3.2 Hyvän hallinnon tavoitteiden toteutuminen	29
3.3 Toimivaltuudet	30
3.4 Rangaistussääntely	32
3.5 Valvonnan maksullisuus	32
3.6 Paloturvallisuuden itsearviointi	33
3.7 Puolustusvoimien kohteiden valvonta	33
3.8 Aluehallintovirastojen arviointi pelastuslaitosten valvonnasta	34
3.9 Kehittämistarpeet	35
4 Poikkileikkaavat asiat	36
4.1 Tiedonsaantioikeudet ja rekisterit	36
4.2 Automaattisen paloilmoittimen erheellisten paloilmoitusten maksullisuus	37
4.3 Hissihälytysten maksullisuus	37
4.4 Nuohoojien ammattipätevyyden tunnustaminen	38
5 Pelastuslain rajapinnat ja kytkennät muun lainsäädännön kanssa	39
5.1 Pelastuslain suhde rakentamisen sääntelyyn	39
5.1.1 Sääntelyn perusteet	39
5.1.2 Pelastuslaitosten rooli rakentamisen ohjauksessa	40

5.1.3 Rakennuksen käyttöönotto	41
5.1.4 Väestönsuojien rakentaminen	42
5.1.5 Pelastustoimen hallintouudistus	43
5.1.6 Sääntelyn kehittämistarpeet	43
5.2 Kemikaaliturvallisuuslaki	44
5.3 Kuluttajaturvallisuuslaki	45
5.4 Muita säädöksiä	45
6 Yhteenveto ehdotuksista	47
Liitteet	48
Muu tausta-aineisto	49

1 Johdanto

1.1 Muistion sisältö ja tarkoitus

Tämän muistion tarkoituksena on kuvata pelastuslain (379/2011) onnettomuuksien ehkäisyä, rakennusten ja toimintojen turvallisuutta sekä valvonnan järjestämistä koskevan sääntelyn nykytilaa ja arvioida sääntelyn muutostarpeita. Muistiossa on pitäydytty sellaisissa kysymyksissä, joihin voidaan vaikuttaa pelastuslailla tai jotka liittyvät kiinteästi pelastuslaitosten ohjaus-, neuvonta- ja valvontatyöhön.

Muistion luvussa 2 käsitellään rakennusten ja toimintojen turvallisuutta koskevia pelastuslain säännöksiä, luvussa 3 pelastuslaitosten valvonta- ja ohjaustehtävää ja luvussa 4 eräitä muita näihin liittyviä asioita. Luvussa 5 käsitellään pelastuslain suhdetta muuhun sääntelyyn. Luvussa 6 on yhteenveto ehdotuksista.

Valmistelussa on käytetty aineistona eri hankkeissa ja työryhmissä tuotettua tietoa toiminnan nykytilasta ja kehittämistarpeista, ja niistä on pyritty tunnistamaan sääntelyyn liittyviä ongelmia. Muistiossa ei esitetä yksityiskohtaisia sääntelyratkaisuja, vaan lähinnä tuodaan esille erilaisia näkökulmia sääntelyn muutostarpeista. Muutosten tavoitteita ja vaikutuksia on arvioitu alustavasti, jatkovalmistelussa on tehtävä kattava vaikutusten ja vaihtoehtoisten toteutustapojen arviointi.

Osa asioista on käsitelty muistiossa yksityiskohtaisemmin. Osa tunnistetuista ongelmista on sellaisia, että niiden osalta sääntelyn muutostarpeiden arviointi ja linjausten tekeminen edellyttää laajempia selvityksiä kuin mihin tässä yhteydessä on ollut mahdollisuus. Muistiossa ei ole myöskään arvioitu pelastuslaitosten toiminnan kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Sisäministeriössä on käynnissä pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet hanke, jossa käsitellään muun muassa pelastuslaitosten valvontatyön kehittämistarpeita.

Valmistelun aikana ei ole pystytty järjestämään laajempia kuulemistilaisuuksia, joten muistiossa esitetyjä arvioita ja johtopäätöksiä on täydennettävä lausuntokierroksen perusteella. Lausuntokierroksella voi tulla esiin myös sellaisia ongelmia tai teemoja, joita ei ole käsitelty tässä muistiossa ja olisi otettava huomioon jatkovalmistelussa.

Muistio on valmisteltu onnettomuuksien ehkäisyn ja valvonnan jaostossa, jonka toimikausi oli 8.2.2020–31.3.2021. Jaosto piti yhdeksän kokousta. Kokousten pöytäkirjat ja aineisto on tallennettu valtioneuvoston hankeikkunaan¹.

Jaoston jäseninä olivat:

- neuvotteleva virkamies Kirsi Rajaniemi, sisäministeriön pelastusosasto (puheenjohtaja)
- yli-insinööri Jaana Rajakko, sisäministeriön pelastusosasto
- pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäki (31.5.2020 asti), johtava asiantuntija Linda Viitala (1.6.–30.9.2020), lainsäädäntöneuvos Annika Parsons (1.10.2020 lähtien), sisäministeriön pelastusosasto
- johtava asiantuntija Sanna-Mari Karjalainen (9.10.2020 asti), varajäsen erityisasiantuntija Emilia Tiuttu (jäsen 10.10.2020 lähtien), työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sari Rapinoja, varajäsen rakennusneuvos Jorma Jantunen, ympäristöministeriö
- pelastusjohtaja Peter Johansson, varajäsen riskienhallintapäällikkö Tomi Pursiainen, pelastuslaitosten kumppanuusverkosto
- pääekonomisti Jukka Kero, varajäsen vanhempi lakiasiantuntija Virpi Hienonen, Suomen Kiinteistöliitto ry

¹ Pelastuslain uudistamisen esiselvityshanke, hankenumero SM050:00/2019.

- johtava asiantuntija Petri Mero, Finanssiala ry
- lakimies Minna Mättö (25.3.2020 asti), lakimies Antti Salonen (26.3.2020 lähtien), varajäsen yhdyskuntatekniikan päällikkö Paavo Taipale, Suomen Kuntaliitto ry
- johtava asiantuntija Kari Telaranta, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry.

1.2 Sääntelyn rakenne

Voimassa oleva pelastuslaki on vuodelta 2011. Lain soveltamisalaan ja sisältöön ei tuolloin tehty isoja muutoksia, merkittävimmät muutokset koskivat pelastuslaitoksen valvontatehtävän sääntelyä, kun palotarkastuksiin perustuvasta toiminnasta siirryttiin riskien arviointiin perustuvaan valvontaan. Lain säätämisen jälkeen lakiin on tehty useita muutoksia, joista onnettomuuksien ehkäisyn ja valvonnan sääntelyn osalta merkittävä on vuonna 2019 voimaan tulleet nuohousta koskevat muutokset (1078/2018).

Vuoden 2011 pelastuslaissa lain rakennetta selkeytettiin, jotta eri tahojen velvollisuudet olivat selkeämmin hahmotettavissa. Jokaista koskevat yleiset velvollisuudet koottiin lain 2 lukuun. Säännökset ovat vanhempaa perua ja olleet jossakin muodossa jo pelastuslakia edeltävissä säädöksissä. Nykyisessä laissa velvollisuuksien sisältöä jossain määrin uudistettiin ja kieliasua tarkistettiin. Rakennuksia ja toimintoja koskevat turvallisuusvaatimukset ja velvoitteet on koottu 3 lukuun. Nuohouspalveluja koskevat säännökset ovat 9 luvussa, pelastuslaitosten valvontatehtävästä säädetään 12 luvussa ja lisäksi 6 luvussa on viranomaisten yhteistyöhön liittyviä säännöksiä.

Nykyinen laki on lähtökohtaisesti ollut toimiva, isompia uudistamistarpeita on tullut esille lähinnä viranomaisten toimintatapojen kehittyessä sekä suhteessa muun lainsäädännön muutoksiin. Eri hankkeissa on tuotu esille muutostarpeita yksittäisten pykälien tai asiakokonaisuuksien osalta; pääosin nämä ovat koskeneet säännösten selkeyttämistä ja soveltamiskäytäntöjen yhdenmukaistamista. Hankkeissa on esitetty myös uusia sääntelytarpeita.

Pelastuslaissa vaatimukset ja velvoitteet ovat pääosin varsin yleisellä tasolla ja samat säännökset koskevat laajaa joukkoa erikokoisia ja -tyyppisiä toimijoita. Esimerkiksi omatoimisen varautumisen velvoite (14 §) koskee samansisältöisenä sekä asuinrakennuksia että teollisuus- ja liikekiinteistöjä. Myös asetustasoista sääntelyä on varsin vähän.

Yleisluonteinen sääntely mahdollistaa joustavan ja tapauskohtaisen soveltamisen ja erilaiset ratkaisut vaatimusten täyttämiseksi. Yleisluonteisuudesta on kuitenkin seurannut myös tulkintaongelmia ja epäyhtenäisiä viranomaiskäytäntöjä.

Pelastuslaissa on pelastuslaitokselle säädetty laaja ohjaus- ja neuvontatehtävä (27 § 2 mom. 1 k). Perinteisesti painotus on ollut rakennusten paloturvallisuudessa, mikä on käsittänyt laajasti muitakin asioita kuin vain pelastuslaissa säädetyt velvoitteet. Ohjaus- ja neuvontatehtävän sisällöstä ja kohdentamisesta ei ole säädetty tarkemmin, nimenomainen maininta on pelastussuunnitelman laadinnan neuvonnasta (valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011, 2 §).

Viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä tueksi antaa ohjeita ilman erityistä laissa olevaa valtuutusta.² Ohjeessa voi olla esimerkiksi neuvoja tietyn asian toteuttamiseksi tai suosituksia hyvistä käytännöistä. Ohjeen on kuitenkin oltava sisällöltään ja sanamuodoiltaan sellainen, ettei siitä synny kuvaa sen oikeudellisesta sitovuudesta.

Lain yhdenmukaisemman soveltamisen edistämiseksi pelastuslaitosten kumppanuusverkostossa on laadittu yhteisiä toimintatapoja ja ohjeita. Tällaisia ohjeita on muun muassa valvontasuunnitelman sisällöstä, yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmasta ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta annetun lain (390/2005, jäljempänä *kemikaaliturvallisuuslaki*) mukaisista ilmoituksista. Ohjeet ja lomakkeet on yleensä julkaistu kumppanuusverkoston verkkosivuilla, osa myös

² Tästä on perustuslakivaliokunnan oikeuskäytäntöä (PeVL 6/2003 vp, 20/2004 vp ja 30/2005 vp).

pelastuslaitosten verkkosivuilla sellaisenaan tai muokattuna. Pelastuslaitokset ovat tehneet myös omia valvonta- ja muita ohjeita.

Pelastuslain soveltamisen tueksi ohjeita ovat laatineet myös järjestöt, erityisesti Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK.

2 Rakennusten ja toimintojen turvallisuus

2.1 Yleisiä näkökulmia

Pelastuslaissa säädetään rakennusten käytön aikaisesta turvallisuudesta. Suuri osa vaatimuksista, erityisesti palo- ja poistumisturvallisuutta koskien, liittyy kiinteästi rakentamista koskevaan sääntelyyn, missä asetetaan vaatimusten perustaso uudis- ja korjausrakentamiselle. Keskeinen säädös on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla annettu ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta (848/2017, jäljempänä *rakennusten paloturvallisuusasetus*).

Ympäristöministeriö valmistelee parhaillaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta.³ Uudistuksessa on tavoitteena muun muassa kehittää rakentamista koskevaa ohjausjärjestelmää kuten elinkaariajattelua, rakentamisen vastuukysymyksiä, rakennusvalvonnan järjestämistä ja rakentamisen lupajärjestelmää.

Toisin kuin pelastuslain sääntely, rakentamisen sääntely on varsin tarkkaa ja yksityiskohtaista. Rakentamisen sääntely on pääosin sidottu rakennuksen käyttötarkoitukseen, ja yksittäisen rakennuskohteen osalta vaatimukset on täsmennetty rakennuslupapäätöksessä.

Vuoden 2011 pelastuslaissa selvennettiin pelastuslaissa säädettyjen vaatimusten suhdetta rakentamisen lainsäädäntöön kuitenkin ilman suoria viittauksia esimerkiksi siihen, että tiettyjen paloturvallisuusasioiden vaatimustaso perustuisi rakentamismääräyksiin tai myönnettyyn rakennuslupaun. Kun esimerkiksi rakennuksen palo- ja poistumisturvallisuuden on oltava pelastuslain 9 §:n mukaisesti sellaisessa kunnossa, että tulipalon leviämisen vaara on vähäinen, niin lähtökohtaisesti rakentamisen sääntelystä määrittyy mikä arvioidaan riittäväksi. Säännös katsottiin tarpeelliseksi, koska pelastusviranomaisella ei ole suoraa toimivaltaa antaa rakennuksen paloturvallisuutta koskevia korjausmääräyksiä rakentamismääräysten perusteella.

Pelastuslain 3 luvussa osassa säännöksiä vaatimustaso on selvemmin kytketty rakennuksen käyttöön. Esimerkiksi 14 § omatoimisesta varautumisesta, jonka mukaan palo- ja poistumisturvallisuuden pitää olla riittävä rakennuksen nykyistä käyttöä ja rakennuksessa harjoitettua toimintaa ajatellen. Säännös ei kohdennu niinkään rakennukseen, vaan rakennuksen olosuhteisiin, ja riittävä taso voidaan saavuttaa myös organisatorisilla toimenpiteillä. Jos palo- ja poistumisturvallisuuden taso ei vastaa rakennuksessa harjoitetun toiminnan vaateita, eivät pelastuslain vaatimukset silloin täyty, vaikka rakennus olisikin rakennusluvan mukainen. Tähän vaikuttavat myös rakennuksen elinkaaren aikana toteutetut rakenteelliset muutokset ja toiminnan vaiheittainen muuttuminen, myös rakennuksen ja tilojen käyttötarkoitus on voinut vaihtua useamman kerran.

Pelastuslaitos voi valvontansa yhteydessä havaita rakennuksen tilojen olevan rakennuslupaun merkityn käyttötarkoituksen vastaisessa käytössä. Näistä havainnoista ilmoitetaan yleensä pelastuslain 81 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti rakennusvalvonnalle, joka arvioi mihin toimenpiteisiin on tarve ryhtyä. Pelastuslaitoksen tekemään valvontaan ei sisälly rakennuksen rakennusluvan mukaisuuden valvonta.

Johtopäätelmät

Pelastuslaissa on tarpeen selvittää vaatimusten suhdetta rakentamisen sääntelyyn ja tarkentaa, mitkä rakennusten turvallisuusvaatimuksista kuuluvat pelastuslain soveltamisalaan joko vaatimusten asettamisen tai vaatimusten toteutumisen ja ylläpidon osalta.

³ Ympäristöministeriö. MRL-kokonaisuudistus. Hankenumero YM014:00/2018.

Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuutta koskevia pelastuslain vaatimuksia, sääntelyn rakennetta ja velvoitteiden kohdentumista on tarpeellista selvittää niin, että ne muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden. Nyt sääntelyssä sekä toimeenpanossa ja valvonnassa korostuvat usein yksittäiset tarkemmat vaatimukset.

2.2 Omatoiminen varautuminen ja pelastussuunnitelmat

Rakennusten ja toimintojen turvallisuuden sääntelyssä keskiössä on omatoimisen varautumisen vaatimus (14 §), jonka toteutumista muut yksityiskohtaisemmat vaatimukset tukevat. Omatoiminen varautuminen kattaa onnettomuuksien ja vaaratilanteiden ehkäisemiseen tähtäävät toimenpiteet sekä varautumisen onnettomuustilanteissa toimimiseen.

Omatoimisen varautumisen vaatimukseen liittyy pelastussuunnitelman laatiminen, mistä vastuu on säädetty rakennuksen tai muun kohteen haltijalle. Asetuksessa on säädetty kattavasti, mitä tahoja dokumentointivelvoite koskee (407/2011, 1 §). Velvoitteen kohdentamisessa on pyritty hyödyntämään muun relevantin sääntelyn määritelmiä ja rajoituksia esimerkiksi majoitusliikkeiden ja myymälöiden osalta.

Pelastussuunnitelmassa dokumentoidaan, miten ja millä toimenpiteillä omatoimisen varautumisen velvoitetta toteutetaan kiinteistössä ja sen eri toiminnoissa. Pelastussuunnittelun avuksi on ohjeita, lomakkeita ja muun muassa verkkopalveluja. Näitä ovat tuottaneet pelastuslaitokset ja järjestöt, myös kaupallisia palveluja on runsaasti tarjolla. Aineistojen ja palvelujen sisältö ja laatu kuitenkin vaihtelee paljon.

Pelastussuunnitteluelvoite tunnetaan hyvin, mutta velvoitteen toteutumisesta ei ole tietoa kootusti saatavilla. Asuinrakennusten osalta asiaa on selvitetty muun muassa kyselytutkimuksilla. SPEKin selvityksen⁴ mukaan asuinrakennuksissa pelastussuunnitelmia on tehty kattavasti, mutta niitä ei välttämättä päivitetä. Puutteena todettiin myös, että vain harvalla taloyhtiöllä pelastussuunnitteluprosessi on jatkuva prosessi, joka sisältäisi myös turvallisuustekoja ja viestintää asukkaille. Pelastussuunnittelussa on usein kyse vain asiakirjan laatimisesta, eikä sitä viedä käytäntöön.

Velvoite pelastussuunnitelman laatimiseen koskee hyvin erilaisia toimijoita, joiden toimintaympäristöt poikkeavat toisistaan samoin kuin myös, miten vastuut toiminnan järjestämisessä on säädetty. Pelastussuunnittelun kehittämiseksi SPEK on esittänyt, että sääntelyä eriytettäisiin ja säädettäisiin erikseen esimerkiksi työpaikkojen ja asuin kiinteistöjen pelastussuunnittelun vaatimukset, koska näissä pelastussuunnittelun tarkoitus ja luonne on erilainen.

SPEK on esittänyt myös, että pelastussuunnittelu ja rakennusten palo- ja poistumisturvallisuuden ylläpitäminen pitäisi kytkeä nykyistä paremmin muuhun asuntojen käyttöä ja kunnossapitoa koskevaan sääntelyyn kuten asunto-osakeyhtiölakiin (1599/2009) ja asuinhuoneiston vuokrauksesta annettuun lakiin (481/1995). Linkitys rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeeseen sekä kiinteistön kunnossapidon tarveselvitykseen edistäisi, että turvallisuustarpeet tulevat säännöllisesti kartoitetuiksi ja mahdollisesti myös viestittäisiin paremmin asukkaille.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että vastuu pelastussuunnitelman laatimisesta ja toimenpiteistä pitäisi säätää myös rakennuksen omistajalle, kun se nykyisin on säädetty vain rakennuksen haltijalle. Laissa pitäisi korostaa pelastussuunnitelman toimeenpanoa ja myös pelastussuunnitelman sisällöstä tarvitaan nykyistä tarkempaa sääntelyä muun muassa riskien arvioinnin osalta. Sähköisten järjestelmien kehittyessä pelastussuunnittelua voitaisiin linkittää paloturvallisuuden itsearviointiin, mikä olisi otettava huomioon sääntelyssä.

Omatoimista varautumista ja pelastussuunnitelmia on käsitelty myös varautuminen ja väestönsuojelu - jaoston muistiossa.

⁴ Laurikainen, Heikki 2013. Selvitys asuinrakennusten pelastussuunnittelusta.

Johtopäätelmät

Omatoimisen varautumisen ja pelastussuunnittelun sääntelyä on tarpeellista selventää ja täydentää. Jatkovalmistelussa on selvitettävä tarkemmin muun muassa sääntelyn eriyttämistä asuinrakennusten ja muiden rakennusten osalta, riskien ja vaarojen arviointia kohteen ja sen toiminnan luonteen mukaisesti sekä asuinrakennusten pelastussuunnittelun kytkemistä muuhun sääntelyyn.

2.3 Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus

Pelastuslain 9 §:n 1 momentissa on säädetty kokoavasti palo- ja poistumisturvallisuutta koskevat vaatimukset, joista rakennuksissa ja niiden ympäristössä on huolehdittava. Nykyisessä pelastuslaissa sääntelyä rajattiin aiempaa selkeämmin koskemaan rakennuksen käytön aikaista turvallisuutta. Lisäksi korostettiin poistumisturvallisuus näkökulmaa ja pelastustoiminnan edellytyksistä huolehtimista. Velvoitteista vastaavat rakennuksen omistaja, haltija ja toiminnanharjoittaja kukin osaltaan määräysvaltansa piirissä olevissa asioissa.

Pelastuslain 9 §:n 2 momentissa on kielletty helposti syttyvän tavaran säilyttäminen rakennuksen ullakolla, kellarissa, rakennuksen alla tai rakennuksen välittömässä läheisyydessä tarkoituksena on paitsi tulipalon syttymisen estäminen, niin myös sen leviämisen rajoittaminen. Vastaava säännös on ollut lainsäädännössä aina, mutta aiheuttaa yhä paljon soveltamiskysymyksiä. Yleinen on esimerkiksi kysymys, miten polttopuita saa säilyttää pientalon pihalla.

Poistumisturvallisuudesta huolehtimista täydentää 10 §:n 1 momentin vaatimus pitää uloskäytävät ja kulkureitit kulkukelpoisina ja esteettöminä ja sellaisessa kunnossa, että niitä voidaan käyttää turvallisesti ja tehokkaasti. Lisäksi 10 §:n 2 momentissa on kielletty tavaroiden säilyttäminen rakennusten uloskäytävillä. Uloskäytävien ja kulkureittien merkinnästä ja valaisemisesta säädetään 3 momentissa. Tarkemmat vaatimukset rakennusten poistumisreittien merkitsemisestä ja valaisemisesta on säädetty 1.1.2006 voimaan tulleella sisäministeriön asetuksella (805/2005). Asetus on annettu kumotun pelastuslain (468/2003) ja kumotun pelastustoimen laitteista annetun lain (562/1999) nojalla ja jätetty voimaan nykyisten lakien siirtymäsäännöksillä. Asetuksen uudistamistarpeiden arviointi sisältyy käynnissä olevaan pelastustoimen laitelain uudistamiseen.⁵

Kielto säilyttää tavaroita uloskäytävässä on hyvin vanhaa perua. Kiellon tarkoituksena on turvata uloskäytävän säilyminen esteettömänä poistumista ja pelastustoimintaa ajatellen sekä estää ylimääräinen palokuorma uloskäytävässä. Kielto on ehdoton, eikä siihen ole jätetty harkinnanvaraa pelastusviranomaiselle sallia toisin. Hallituksen esityksen perusteluissa on täsmennetty, että tavaran säilyttämisellä ei kuitenkaan tarkoiteta tavanomaisia ilmoitustauluja, kynnysmattoja ja ovikoristeita.

Tavaroiden säilyttämiskielloissa soveltamistilanteiden laajuus ja erilaisuus tuo monenlaisia ratkaistavia kysymyksiä. Usein nämä ovat asioita, jotka uusissa rakennuksissa voidaan ottaa huomioon suunnitteluvaiheessa esimerkiksi lisäämällä varastotiloja. Vanhoissa rakennuksissa ratkaisukeinot ovat usein rajallisemmat.

Uusina soveltamiskysymyksinä ovat tulleet esimerkiksi postilaatikoiden tai pakettiautomaattien sijoittaminen kerrostalon porraskäytävään tai yhteiskäyttötiloihin, sähköpyörien lataaminen kerrostalon pyörävarastossa, sähköautojen latauspisteiden sijoittaminen sekä jätehuoltotilojen ja -astioiden paloturvallisuusvaatimukset erilliskeräysvelvoitteen laajentuessa. Pyörätuolien ja muiden liikkumisen apuvälineiden säilyttäminen kerrostalon porrashuoneessa on puolestaan nostettu esiin yhdenvertaisuusasiانا.

Postilaatikoiden sijoittamisesta porraskäytävään on rakennusten paloturvallisuusasetuksen perustelumiestiossa todettu, että uudisrakentamisessa uloskäytävän osastoituun tilaan voidaan sijoittaa postilaatikoita ja ne voidaan myös asentaa jo rakennusvaiheessa. Olemassa olevaan rakennukseen asentaminen edellyttää taloyhtiön päätöstä, jossa on otettava huomioon esimerkiksi rakennussuojelusäätely ja poistumisturvallisuus. Vastaavasti voitaisiin arvioida missä tilanteissa ja

⁵ Sisäministeriö. Pelastustoimen laitteista annetun lain uudistaminen. Hankenumero SM036:00/2017.

millä edellytyksillä myös muu säilyttäminen ja erityisesti erilaisten teknisten laitteiden, kuten paketti- ja jakeluautomaattien, sijoittaminen porraskäytävään voisi olla mahdollista.

Pelastuslain 9 ja 10 § liittyvät kiinteästi rakentamisen sääntelyyn, johon säännöksiä sovellettaessa yleensä tukeudutaan vaatimusten tarkemman sisällön osalta. Yksityiskohtaisempia vaatimuksia johdetaan erityisesti rakennusten paloturvallisuusasetuksesta ja usein myös vakiintuneista käytännöistä, joista osa on myös sisällytetty rakennusvalvontojen ja pelastuslaitosten ohjeisiin. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi palon leviämisen rajoittamiseen liittyen jätteastioiden sijoitus rakennusten pihoilla tai autonrenkaiden säilytys autotalleissa.

Johtopäätelmät

Jatkovalmistelussa on arvioitava onko pelastuslain 9 ja 10 §:iä tarpeen edelleen tarkentaa joko laissa tai asetustasoisilla vaatimuksilla soveltamiskäytäntöjen selventämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Myös suhdetta rakentamisen sääntelyyn on selvennettävä.

2.4 Paloturvallisuuslaitteet

Paloturvallisuuslaitteet, kuten paloilmoin, automaattinen sammutuslaitteisto ja savunpoistolaitteet, asennetaan rakennukseen usein rakennusten paloturvallisuusasetukseen ja rakentamisen lupamenettelyyn perustuen. Pelastuslaissa säädetään ainoastaan palovaroittimista (käsitelty kohdassa 2.6) sekä rakennusten poistumisreittien merkitsemisestä ja valaisemisesta.

Paloturvallisuuslaitteita koskeva sääntely liittyy kiinteästi pelastustoimen laitteista annettuun lakiin (10/2007, jäljempänä *laitelaki*). Laitelaissa säädetään muun muassa paloturvallisuuslaitteita koskevista tuotevaatimuksista, rakennuksiin asennettavien paloilmoinnien ja automaattisten sammutuslaitteistojen toteutuksesta sekä käsiammuttimien tarkastus- ja huoltotöistä. Laitelakia ja sen nojalla annettuja asetuksia ollaan uudistamassa⁶.

Häkävaroitin on palovaroittimen kaltainen laite, niiden hankkimista ei kuitenkaan ole säädetty meillä eikä useimmissa muissakaan maissa pakolliseksi palovaroittimien tapaan. Viranomaiset suosittelevat häkävaroitimien asentamista erityisesti tulisijallisiin asuntoihin sekä tiloihin, joissa käytetään nestekaasua ja joissa siksi on häkämyrkytysriski. Häkävaroitimien vaikuttavuuden ja kustannuksien arvioinnin perusteella aiemmissa pelastuslain valmisteluissa on päädytty siihen, että niitä ei ole tarkoituksenmukaista säätää pakollisiksi asunnoissa. Häkämyrkytysriskin ehkäisyssä häkävaroitinta merkittävämpänä toimenpiteenä on pidetty tulisijan savuhormin sulkupellin oikeaa käyttöä. Rakentamismääräyksissä on huomioitu savukaasujen poistumisen varmistaminen.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) tavaravirtakyselyn mukaan vuonna 2019 markkinoille saatettiin 46 000 häkävaroitinta, kun palovaroittimien vastaava määrä oli 750 000. Näiden määrien ja rakennustietojen perusteella on arvioitu, että häkävaroitin olisi hankittu noin 10–20 prosenttiin tulisijallisista asunnoista. Häkävaroitin maksaa noin 40–50 euroa, joten häkävaroitimien pakollisuudesta aiheutuvat hankintakustannukset olisivat karkeasti arvioiden 50–100 miljoonaa euroa riippuen siitä olisiko yksittäiseen asuntoon tarve hankkia yksi vai useampi varoitin. Häkävaroitimen käyttöikä on noin viisi vuotta, joten kyse ei olisi kertaluonteisista hankintakustannuksista.

Pelastuslain 14 §:n säädetyn omatoimisen varautumisen veloitteen mukaisesti rakennuksissa ja yleisötilaisuuksissa on varauduttava tulipalojen sammuttamiseen. Toimenpiteet, kuten tarvittavien alkusammutusvälineiden määrittely ja hankinta, ovat rakennuksen omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan vastuulla. Alkusammutusvälineillä tarkoitetaan käsiammuttimia, sammutuspeitteitä ja muita vastaavia käsin käytettäviä, kannettavia tuotteita, jotka on tarkoitettu palojen sammuttamiseen palon alkuvaiheessa. Myös liikuteltavat sammutuskärret ja rakennukseen kiinteästi asennettavat pikapalopostit ovat alkusammutusvälineitä.

Varautumisesta tulipalojen sammuttamiseen on säädetty myös muissa säädöksissä. Työturvallisuuslain (738/2002) 45 §:n mukaan työpaikka on työolosuhteiden niin edellytettäessä varustettava tarpeellisilla

⁶ Sisäministeriö. Pelastustoimen laitteista annetun lain uudistaminen. Hankenumero SM036:00/2017.

paloturvallisuusvälineillä. Tuettavaa rakentamista koskevista paloteknisistä vaatimuksista annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (265/2019) edellytetään, että pelastussuunnitelmassa on erityisesti esitettävä alkusammutukseen tarvittavat laitteet. Kemikaaliturvallisuuslain 73 §:n mukaan tuotantolaitoksen alkusammutusvalmiuden tulee olla sellainen, että tulipalon sattuessa sammutus on mahdollista ja palon leviäminen voidaan estää.

Rakentamisen sääntelyssä ei enää nykyisin edellytetä rakennuksen varustamista alkusammutuskalustolla. Rakennusten paloturvallisuusasetuksen valmistelun yhteydessä todettiin, että aiemmassa määräyksessä (Suomen rakentamismääräyskokoelman osa E1 Rakennusten paloturvallisuus (2011), kohta 11.5.1) säädetty yleinen vaatimus varustaa rakennus tarvittaessa tarkoituksenmukaisilla alkusammutusvälineillä on päällekkäinen pelastuslain omatoimisen varautumisen veloitteen kanssa. Myös rakentamismääräysten yleistä vaatimusta täydentävät ohjeet tuotanto- ja varistorakennusten sekä autosuojien varustamisesta alkusammutusvälineillä ovat kumoutuneet (rakentamismääräyskokoelman osat E2 ja E4).

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että alkusammutuskaluston hankkimisesta pitäisi pelastuslaissa säätää tarkemmin kuin vain omatoimisen varautumisen osana. Alkusammutuskaluston vaatimuksista, tasosta ja määrästä tarvittaisiin ohjauksen ja valvonnan tueksi myös tarkempaa sääntelyä aiempien ympäristöministeriön ohjeiden tilalle.

Johtopäätelmät

Pelastuslaissa on tarpeen säätää omatoimisen varautumisen veloitteeseen liittyen tarkempi yleinen vaatimus varustaa rakennus tarkoituksenmukaisilla alkusammutusvälineillä. Vaatimus koskisi nykyiseen tapaan lähinnä muita kuin asuinrakennuksia.

Yksityiskohtaisemmalle sääntelylle siitä, millaisia alkusammutusvälineitä erilaisiin tiloihin pitäisi hankkia, ei ole perusteita. Hyviä käytäntöjä alkusammutusvälineiden valintaan erilaisissa rakennuksissa ja eri käyttötarkoituksiin on mahdollista edistää ohjeistuksella. Tarkoituksenmukainen väline voisi olla myös kansallinen standardi.

2.5 Laitteiden kunnossapito

Pelastuslain 12 §:ssä säädetään rakennusten paloturvallisuuslaitteita koskeva yleinen kunnossapitovelvoite. Kunnossapitovelvoite koskee paloturvallisuuslaitteita, jotka on asennettu tai hankittu rakennukseen pelastuslain tai muun säädöksen perusteella. Näitä ovat erityisesti alkusammutusvälineet, palovaroittimet, paloilmoittimet, automaattiset sammutuslaitteistot, savunpoistolaitteet ja poistumisopasteet. Kunnossapitovelvoite koskee myös väestönsuojien laitteita ja varusteita, mutta siltä osin sääntelyä on käsitelty varautuminen ja väestönsuojelu -jaoston muistiossa.

Kunnossapidosta vastaa 2 momentin mukaan rakennuksen yleisten tilojen ja koko rakennusta palvelevien järjestelyiden osalta rakennuksen omistaja, haltija ja toiminnanharjoittaja kukin osaltaan sekä huoneiston haltija hallinnassaan olevien tilojen osalta.

Nykyinen kunnossapitovelvoitteen rajausta säädöksissä vaadittuihin tai viranomaisen määräämiin eli niin sanottuihin pakollisiin paloturvallisuuslaitteisiin ei vastaa käytännön toimintatapoja ja tarpeita. Säännöksen on tulkittu tarkoittavan sekä sellaisia laitteita, joista on säädöksissä hankintavelvoite, että laitteita, jotka on hankittu rakentamisen lupamenettelyyn tai esimerkiksi Tukesin lupakäsittelyyn liittyen. Paloturvallisuuslaitteiden hankkiminen ei kuitenkaan perustu pelkästään nimenomaisesti säädettyihin hankintavelvoitteisiin, vaan myös yleisempään omatoimisen varautumisen veloitteeseen.

Lisäksi tulkinnanvaraista on, koskeeko säännös vain rakennuksia vai myös esimerkiksi yleisötilaisuuksien käsisammuttimia. Sääntelyn selkeyttämiseksi veneiden käsisammuttimien tarkastamisesta säädetäänkin nykyisin hankintavelvoitteen yhteydessä vesiliikennelaisissa (782/2019) ja linja-autojen käsisammuttimista vastaavasti tieliikennelaisissa (729/2018).

Pelastuslain 12 §:n 1 momentin mukaisesti paloturvallisuuslaitteet on pidettävä toimintakuntoisina sekä huollettava ja tarkastettava asianmukaisesti. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarvittavat

huolto- ja tarkastustoimenpiteet riippuvat laitteesta ja ne kerrotaan laitteen valmistajan laatimassa käyttö- ja huolto-ohjeessa, ohjeita on myös esimerkiksi standardeissa.

Kunnossapidosta voidaan 12 §:n 3 momentin mukaan säätää tarkemmin sisäministeriön asetuksella. Asetustasoista sääntelyä on palovaroittimista (käsitelty tarkemmin kohdassa 2.6), paloilmoittimista ja automaattisista sammutuslaitteistoista, käsisammuttimista sekä poistumisopasteista. Näiden asetusten uudistamistarpeiden arviointi sisältyy käynnissä olevaan pelastustoimen laitelain uudistamiseen, koska ne on annettu osin myös sen nojalla.

Paloilmoittimien ja automaattisten sammutuslaitteistojen kunnossapidosta ja tarkastuksista on aiemmin säädetty kumotun pelastustoimilain (561/1999) ja kumotun laitelain (562/1999) nojalla annetuissa asetuksissa (sisäasiainministeriön asetus automaattisista sammutuslaitteistoista SM-1999-967/Tu-33, julkaisu A:65, sekä sisäasiainministeriön määräys paloilmoittimien hankinnasta, asennuksesta, käyttöönnotosta, huollosta ja tarkastuksesta SM-1999-40/Tu-33, julkaisu A:60). Asetukset kumoutuivat 1.1.2007, mutta uusien säädösten puuttuessa niitä on käytetty edelleen ohjeellisina.

Asetus ei ole kaikilta osin riittävä säädöstaso, vaan ainakin tarkastusvelvoite sekä tarkastusten sisältö ja määrävälit olisi säädettävä lakitasolla. Pelastuslain sijasta paloilmoittimien ja automaattisten sammutuslaitteistojen tarkastuksista ehdotetaan säädettävän uudistettavassa pelastustoimen laitelaisissa. Tarkastuksista säätäminen laitteistojen asennusta ja huoltoa koskevan sääntelyn yhteydessä olisi selkeämpää sekä tarkastusvelvoitteen kohdentumisen että tarkastuksia tekevien tarkastuslaitosten sääntelyn kannalta. Pelastuslaissa olisi kuitenkin perusteltua säilyttää edelleen yleinen velvoite pitää laitteistot toimintakunnossa.

Vastaavasti myös käsisammuttimien tarkastus- ja huoltoväleistä sekä tarkastuksen ja huollon sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi uudistettavassa laitelaisissa. Nykyisin käsisammuttimien tarkastuksesta ja huollosta säädetään sisäministeriön asetuksessa (917/2005), joka on annettu kumotun pelastuslain (468/2003) ja kumotun laitelain (562/1999) nojalla. Asetus on jätetty voimaan nykyisten lakien siirtymäsäännöksillä.

Johtopäätelmät

Paloturvallisuuslaitteiden yleisen kunnossapitovelvoitteen osalta on tarpeellista selventää sen koskevan laitteita, joiden hankkimiseen veloitetaan nimenomaisesti säädöksissä tai jotka hankitaan perustuen viranomaisen lupapäätökseen tai osana yleisempää velvoitetta varautua tulipalojen sammuttamiseen.

Osalle paloturvallisuuslaitteita on jatkossakin perusteltua säätää tarkempia tarkastus- ja huoltovelvoitteita. Näistä velvoitteista on selkeintä säätää hankintavelvoitteen yhteydessä, koska ne kohdistuvat laitteen omistajaan. Kun on kyse tarkastus- ja huoltotöistä, joista säädetään myös töiden sisällöstä ja tekijästä, tarkastuksen ja huollon määrävälit ja muut vastaavat velvoitteet voi olla selkeämpää säätää siinä yhteydessä.

2.6 Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuu

Palovaroittimien hankintavelvoitteesta säädettiin 1.9.1999 voimaan tulleessa pelastustoimilaisissa (561/1999). Pelastustoimilain 31 §:n mukaan asunnoissa sekä majoitus- ja hoitolaitostiloissa oli oltava riittävä määrä palovaroittimia tai suojaustasoltaan vähintään vastaavia laitteita. Velvoite tuli voimaan vuoden siirtymäajan jälkeen eli 1.9.2000. Pelastustoimilain 23 §:ssä säädettiin velvoite pitää palovaroittimet toimintakunnossa.

Tarkempia määräyksiä palovaroittimen sijoituksesta ja kunnossapidosta annettiin sisäasiainministeriön määräyksellä A:59 (SM-1999-00256/Tu-33). Määräyksen mukaan asunnon jokainen kerros tuli varustaa vähintään yhdellä palovaroittimella. Määräyksessä myös todettiin informatiivisesti, että pelastusviranomainen voi pelastustoimilain 31 §:n erityisten turvallisuusvaatimusten nojalla määrätä taloyhtiön hankkimaan rakennuksen yleisiin tiloihin palovaroittimet.

Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvoitteen keskeinen tavoite oli pyrkimys vähentää tulipaloissa kuolleiden määrää auttamalla ihmisiä pelastautumaan ajoissa. Palovaroittimien pakolliseksi

säätämistä myös vastustettiin, perusteluna lähinnä valvonnan vaikeus, eikä niinkään palovaroittimien tarpeellisuuden kyseenalaistaminen. Vuonna 1999 palovaroitin oli jo noin 60 prosentissa kotitalouksista. Palovaroittimet olivat tuolloin lähtökohtaisesti paristokäyttöisiä tuotteita. Kunnossapitovelvoite säädettiin asunnon haltijalle eli asukkaalle, koska asukkaalla katsottiin olevan parhaimmat mahdollisuudet huolehtia velvoitteesta.

Pelastuslain (468/2003) 29 §:ssä palovaroittimen hankintavelvoitetta tarkennettiin ja kohdistettiin velvoite tarkemmin – asunnoissa huoneiston haltijalle, majoitustiloissa ja hoitolaitoksissa toiminnanharjoittajalle. Sääntelyä tarkennettiin myös palovaroittimen tarkoitusta määrittävällä toiminnallisella vaatimuksella tulipalon havaitsemisesta ja asunnossa olevien hälyttämisestä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Toiminnallinen vaatimus on mahdollista toteuttaa tilasta riippuen erilaisilla teknisillä ratkaisuilla, mutta aikainen havaitseminen edellyttää yleensä savu- ja palokaasuihin reagoivia ilmaisimia. Paikallaolijoiden hälyttäminen tarkoittaa, että laitteen antaman hälytyksen pitää kuulua asunnossa niihin tiloihin, joissa normaalisti oleskellaan. Se tarkoittaa myös, että erityisryhmien osalta hälytys on tarvittaessa annettava muutenkin kuin äänimerkillä. Hoitolaitos- ja majoitustiloissa sääntelyn tarkentumisesta seurasi tarve arvioida suojaustaso uudelleen erityisesti tiloissa, joissa oli pelkät palovaroittimet tai lämpöilmaisimin varustetut paloilmoittimet.

Voimassa olevan pelastuslain 17 §:ssä palovaroittimen hankintavelvoitteen sääntelyä tarkennettiin niin, että palvelu- ja tukiasumisessa toiminnanharjoittaja on velvollinen varustamaan kohteen asianmukaisilla palovaroittimilla huoneiston haltijan eli asukkaan sijasta. Palovaroittimien kunnossapitovelvoitteesta säädetään pelastuslain 12 §:ssä. Kunnossapitovelvoite on kohdennettu rakennusten yleisten tilojen ja koko rakennusta palvelevien järjestelyjen osalta yhteisvastuullisesti rakennuksen omistajalle, haltijalle ja toiminnanharjoittajalle sekä huoneiston haltijalle hallinnassaan olevien tilojen osalta.

Palovaroittimien riittävästä määrästä, asianmukaisesta sijoittamisesta ja toimintakunnossa pitämisestä on annettu tarkemmat säännökset 1.1.2010 voimaan tulleella sisäasiainministeriön asetuksella (239/2009). Asetus on annettu kumotun pelastuslain (468/2003) nojalla ja asetus on jätetty voimaan nykyisen pelastuslain siirtymäsäännöksellä.

Asetuksen mukaan palovaroittimia tulee olla vähintään yksi asunnon jokaisen kerroksen tai tason alkavaa 60 m² kohden. Majoitustilan ja hoitolaitoksen jokaisessa majoitushuoneessa on oltava vähintään yksi palovaroitin. Lisäksi majoitushuoneita sisältävän palo-osaston yleisissä tiloissa on oltava vähintään yksi palovaroitin kerroksen jokaista alkavaa 60 m² kohden. Palovaroitin on sijoitettava niin, että se reagoi tulipalosta aiheutuvaan savuun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Huoneistoalan lisäksi palovaroittimen määrässä ja sijoittamisessa on huomioitava suojattavan tilan muoto ja syttymisvaaraa aiheuttavat toiminnot sekä hälytysäänen kuuluvuus.

Rakentamisen sääntelyssä edellytetään palovaroittimia pelastuslakia laajemmin. Uusiin rakennuksiin palovaroittimet asennetaan jo rakentamisvaiheessa, jolloin palovaroittimen asentamisvelvoite on rakentajalla. Uudisrakentamisessa on 1.2.2009 lähtien edellytetty sähköverkkoon kytkettyjä palovaroittimia kaikkiin asuntoihin, kun vaatimus koski aikaisemmin vain asuntoja P2-luokan (puisissa) 3-4 kerroksissa rakennuksissa sekä erityisryhmien asuntoja esimerkiksi vanhustentaloissa. Asuntojen lisäksi vaatimus sähköverkkoon kytketyistä palovaroittimista koski pieniä majoitustiloja, pieniä hoitolaitoksia, päivähoitolaitoksia sekä P2-luokan 3-4 kerroksisia työpaikkarakennuksia. Rakennusten paloturvallisuusasetuksen 38 §:n mukaan asuntojen, majoitustilojen, hoitolaitosten, päivähoitolaitosten, päiväkotien ja muiden varhaiskasvatuksen tilojen sekä koulujen on oltava varustettu tarkoituksenmukaisella laitteistolla, joka varhaisessa vaiheessa ilmoittaa alkavasta palosta. Kohteesta riippuen vaatimus voidaan täyttää sähköverkkoon kytketyllä palovaroittimella, paloilmoittimella tai hätäkeskukseen kytketyllä paloilmoittimella.

Sähköverkkoon kytkettyjen palovaroittimien yleistymisen on nostanut esiin soveltamisongelmia ja tarpeita käytäntöjen muuttamiselle erityisesti kunnossapitovelvoitteen osalta, mutta ongelmia on aiheuttanut myös palovaroittimien epätarkoituksenmukainen sijoittaminen. Sähköverkkoon kytketyt palovaroittimet, jotka on asennettu ennen rakentamismääräyksiin tullutta velvoitetta ja ennen 1.1.2010

voimaan tullutta sisäministeriön asetusta, eivät välttämättä täytä nykyistä vähimmäisvaatimusta palovaroittimien riittävästä määrästä (1/60 m²). Tällöin asuntoon pitää asentaa paristokäyttöisiä palovaroittimia sähköverkkoon kytketyn lisäksi. Koska sähköverkkoon kytkettyjen palovaroittimien sijoittaminen suunnitellaan jo rakentamisvaiheessa osana rakennuksen sähkösuunnittelua, ei palovaroittimien määrä ja sijoitus uusissakaan asunnoissa välttämättä vastaa asunnon tilojen käyttöä. Erityisesti kerros- ja rivitaloissa asukas ei voi valita asennettavaa laitetta tai vastata palovaroittimien oikeasta sijoittamisesta. Hankintavaiheessa tehdyt laitevalinnat ja sijoitusratkaisut vaikuttavat myös palovaroittimien kunnossapidon toteuttamiseen.

Sähköverkkoon kytkettyjen palovaroittimien kunnossapitovastuun osalta sovelletaan pelastuslain rinnalla asunto-osakeyhtiölakia. Sähköverkkoon kytkettyjen palovaroittimien katsotaan sähköjärjestelmän osana olevan sellainen rakennuksen perusjärjestelmä, jonka kunnossapitovastuu on asunto-osakeyhtiölain 4 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan asunto-osakeyhtiöllä. Kunnossapitovastuuseen sisältyy palovaroittimien toiminnan varmentavien paristojen vaihtamisen lisäksi palovaroittimien uusiminen niiden mennessä rikki tai vanhennuttua.

Sähköverkkoon kytkettyjen palovaroittimien kuuluminen yhtiön kunnossapitovastuulle on perusteltua, koska palovaroittimet eivät ole asukkaan itsensä asentamia eikä niiden uusiminen ole mahdollista asukkaan toimesta. Usein myös pariston vaihtaminen edellyttää asennukseen puuttumista, eikä ole siksikään asukkaan itse tehtävissä. Taloyhtiön vastuunjakotaulukkoon sähköverkkoon kytkettyjen palovaroittimien kunnossapitovastuu sisällytettiin vuonna 2014, mistä lähtien soveltamiskäytäntö on selkeytynyt.

Palovaroittimien kunnossapitovastuusta useat tahot ovat esittäneet, että taloyhtiöiden osalta se pitäisi säätää yhtiölle myös paristopalovaroittimien osalta. Yhä yleisempää on, että taloyhtiöt ovat ottaneet huolehtiakseen paristojen säännöllisen vaihdon, koska on asukkaiden yhteinen etu, että kaikissa asunnoissa on toimivat palovaroittimet.

Asunto-osakeyhtiölain muutostarpeita käsittelevässä arviomuistiossa⁷ on useita taloyhtiön ja asukkaan kunnossapitovastuun jakautumista koskevia muutosehdotuksia. Palovaroittimien osalta arviomuistiossa on ehdotettu, että kunnossapitovastuun jaon muuttamisesta on tarvittaessa säädettävä pelastuslaissa. Arviomuistion lausuntokierroksella näkemykset tästä jakautuivat ja lausunnoissa esitettiin myös, että kunnossapitovastuu tulisi määritellä asunto-osakeyhtiölaissa pelastuslain sijasta. Laajasti kuitenkin jaettiin näkemys, että palovaroittimien kunnossapitovastuun ja myös asennusvastuun määrittelyä on tarve muuttaa. Tätä perusteltiin erityisesti sillä, että taloyhtiöissä asuu henkilöitä, jotka eivät välttämättä itse edes kykene vaihtamaan palovaroitinta tai sen paristoa, joten vastuun siirtäminen taloyhtiölle parantaisi asumisturvallisuutta. Lausuntokierroksen aineistossa kerrotaan myös, että asunto-osakeyhtiölain mukaan yhtiöjärjestyksessä voidaan nykyisinkin määrätä palovaroittimien siirtämisestä yhtiön vastuulle, mutta toimintatavan käytännön toteutumisesta ei ole tietoa.

Palovaroittimien hankintavastuuta on useasti esitetty säädettäväksi rakennuksen tai asunnon omistajalle. Palovaroittimet katsotaan asunnon perusvarusteeksi-

Useat eri tahot, kuten SPEK, Finanssiala ry ja Onnettomuustutkintakeskus, ovat esittäneet myös, että palovaroittimien määrästä ja sijoittamisesta tulisi säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin. Käytännössä nykyisen sääntelyn vähimmäisvaatimukset on usein ymmärretty tavoitetasoksi ja palovaroittimia asennetaan asuntoihin 1/60 m² periaatteella ilman, että tarkemmin arvioitaisiin riittävää määrää tai asianmukaista sijoittamista.

Onnettomuustutkintakeskus on antanut sisäministeriölle suosituksen huolehtia säädöksillä ja ohjeilla sekä eri sidosryhmien kanssa toteutettavalla turvallisuusviestinnällä siitä, että palovaroittimia asennetaan asuntoihin selvästi nykyistä minimivaatimusta enemmän.⁸ Palovaroitin tulisi asentaa

⁷ Oikeusministeriö 2020. Lausuntopyyntö asunto-osakeyhtiölain muutostarvetta koskevasta arviomuistiosta.

⁸ Onnettomuustutkintakeskus 2017. Y2016-03 Kahden lapsen kuolemaan johtanut rivitalopalo Raahessa 13.9.2016; sekä Onnettomuustutkintakeskus 2019. Y2019-01 Kolmen lapsen kuolemaan johtanut mökkipalo Kittilän Levillä 12.4.2019.

pääsääntöisesti kaikkiin asuinhuoneisiin ja poistumisreiteille eli neliömäärään perustuvan mitoituksen sijasta huonetilan toimintojen mukaisesti. Onnettomuustutkimuskeskuksen suosituksessa todetaan myös, että määrän lisäämisen ohella tulisi edistää sarjaan kytkettävien palovaroittimien asentamista, koska palovaroittimien hälytysääneen heräämiseen liittyy epävarmuustekijöitä. Sarjaan kytkettävillä palovaroittimilla parannettaisiin todennäköisyyttä, että kaikki asunnossa olijat, erityisesti aikuiset, saisivat varoituksen mahdollisimman nopeasti.

Palovaroittimia koskevan sääntelyn muutostarpeena ovat eri tahot lisäksi esittäneet, että toimivien palovaroittimien puuttuminen pitäisi sanktioida tehokkaammin. Pelastuslain seuraamussääntelyssä on lähdetty siitä, että palovaroittimen puuttuminen havaitaan pelastuslaitoksen suorittaman valvonnan yhteydessä ja asiasta annetaan palotarkastuspöytäkirjalla korjausmääräys. Annettua korjausmääräystä voidaan pelastuslain 105 §:n mukaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetään laiminlyöjän kustannuksella. Palovaroittimen hankinta- tai kunnossapitovelvoitteen laiminlyönti ei sisälly pelastuslain 106 §:n rangaistussäännöksiin.

Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovelvoitteen toteutumisen nykytilasta ei ole saatavilla kattavaa tietoa. Velvoitteiden toteutumista on selvitetty muun muassa kyselytutkimuksilla. Suomalaisten pelastusasenteet 2017 -kyselytutkimuksen⁹ mukaan palovaroitinta pidetään erittäin tärkeänä ja palovaroitin löytyy jokaisesta kodista. Kesämökille palovaroitin hankitaan harvemmin kuin vakituiseen asuntoon eli kyselytutkimuksen mukaan 84 prosentissa vapaa-ajan asunnoissa on palovaroitin. Kyselytutkimuksen mukaan 13 prosenttia tarkastaa palovaroittimensa toimintakunnon vähintään kerran kuukaudessa ja 55 prosenttia useamman kerran vuodessa. Neljäsosa tarkastaa toimintakunnon harvemmin. Kyselytutkimuksen mukaan palovaroittimen hankintavelvoite toteutuisi hyvin, mutta kunnossapitovelvoitteen toteutumisessa olisi parannettavaa.

Pelastuslaitokset valvovat ja seuraavat velvoitteiden toteutumista asuinrakennusten palotarkastuksilla ja paloturvallisuuden itsearviointilomakkeilla. Esimerkiksi Kymenlaakson pelastuslaitoksen vuonna 2019 kokoamien tietojen mukaan omakotitaloista noin 85 prosentissa oli palovaroittimia vähimmäisvaatimuksen edellyttämä määrä, mutta 13 prosenttia palovaroittimista ei toiminut ja 21 prosenttia oli yli 10 vuotta vanhoja.

Tukes on selvittänyt ikääntyneiden palovaroittimien toimintaa ja luotettavuutta.¹⁰ Ikääntymisen myötä palovaroittimet likaantuvat ja ruostuvat, savuherkkyys muuttuu ja äänenvoimakkuus heikkenee. Selvitysten mukaan vanha palovaroitin ei toimi luotettavasti ja selvitysten tulokset tukevat tarvetta uusien palovaroittimien säännölliseen. Käytännössä palovaroittimen alentuneen äänenvoimakkuuden tai toimimattomuuden voi havaita jo palovaroittimen testinappia painamalla. Palovaroittimen käyttöikä on varsin lyhyt 7-10 vuotta. Tuotestandardi edellyttää, että valmistaja merkitsee palovaroittimeen uusimisajankohdan.

Palovaroittimien tekniset vaatimukset on säädetty pelastustoimen laitelaisissa, joka on uusittavana. Tuotevaatimukset perustuvat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 305/2011 rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta (jäljempänä *EU:n rakennustuoteasetus*) ja yhdenmukaistettuun tuotestandardiin SFS-EN 14604. Kansallinen liikkumavara tuotesääntelyssä on pieni, esimerkiksi hälytysäänen voimakkuus tulee standardista.

Pelastustoimen tilastojen mukaan asuinrakennusten tulipaloissa palovaroittimien toimiminen ja toimimattomuus on ajanjaksolla 2014–2018 pysynyt suunnilleen samalla tasolla. Sellaisia asuinrakennusten tulipaloja, joissa asunnossa ei ollut palovaroitinta, oli vuonna 2018 noin 30 prosenttia

⁹ Kokki, Esa 2018. Suomalaisten pelastusasenteet 2017.

¹⁰ Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 2018. Palovaroittimien ikääntymisselvitys, loppuraportti; sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 2020. Palovaroittimien ikääntymisselvitys jatkohanke 2020, loppuraportti.

vähemmän kuin vuonna 2014.¹¹ Pelastuslaitosten vuoden 2019 hälytyksistä joka kolmannessa palokuolemaan johtaneessa tulipalossa asunnosta puuttui toimiva palovaroitin.¹²

Johtopäätelmät

Palovaroittimen hankinta- ja kunnossapitovelvoitteesta on tarpeen säätää pelastuslaissa nykyistä tarkemmin. Asuntojen osalta palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuu olisi perusteltua säätää yksiselitteisesti rakennuksen omistajalle. Aukkaalla olisi huolenpitovelvollisuus (vrt. asunto-osakeyhtiölaki 4 luku 3 § ja laki asuinhuoneiston vuokrauksesta 25 §), joka kattaisi palovaroittimien toimintakunnon seuraamisen ja säännöllisen testaamisen. Muutosten tavoitteena olisi velvoitteiden nykyistä parempi toteutuminen.

Majoitustilojen ja hoitolaitosten osalta hankinta- ja kunnossapitovastuu olisi oltava rakennuksen omistajan lisäksi edelleen myös toiminnanharjoittajalla.

Sisäministeriön asetus palovaroittimien sijoittamisesta ja kunnossapidosta on tarpeen säilyttää. Vaatimusten toteutumisen nykytilasta ei ole kuitenkaan riittävästi tietoa, jotta voitaisiin arvioida, onko perusteita tiukentaa säädösohjausta esimerkiksi niin, että säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisempia vaatimuksia palovaroittimien määrästä.

Hyviä käytäntöjä palovaroittimien valintaan ja oikeaan sijoittamiseen ja asentamiseen on mahdollista edistää ohjeistuksella ja viestinnällä. Tarkoituksenmukainen väline voisi olla myös kansallinen standardi, jollainen on esimerkiksi Britanniassa.¹³

Hankinta- ja kunnossapitovastuun muutosten voimaantulolle tarvitaan riittävän pitkä siirtymäaika, jotta taloyhtiöt voivat suunnitella, miten asian käytännössä järjestävät. Hankinta- ja kunnossapitovastuulle voidaan myös tarvita eripituiset siirtymäajat. Esimerkiksi jos asunnoissa on paristopalovaroittimet, taloyhtiöllä ei yleensä ole tietoa millaiset varoittimet asunnoissa on, eikä myöskään sitä onko niitä riittävä määrä. Palovaroittimien uusiminen voi myös olla tarpeen. Kunnossapitovastuun hoitamisen kannalta käytännössä on helpompaa, jos asunnoissa on taloyhtiön hankkimat ja asentamat palovaroittimet, koska silloin ne ovat samanlaiset ja samanikäiset kaikissa asunnoissa.

Jatkovalmistelussa on arvioitava myös seuraamussäätelyä.

Tilastokeskuksen rakennuksia ja asuntoja koskevan tilaston¹⁴ mukaan vuoden 2019 lopussa asuinrakennuksia oli 1 307 000 ja niissä oli asuntoja yhteensä 3 076 000. Asunnoista 47 % oli kerrostaloissa, 38 % pientaloissa ja 14 % rivi- ja ketjutaloissa. Asunnoista omistusasuntoja oli 56 %, vuokra-asuntoja 32 %, asumisoikeusasuntoja 2 % ja muu hallintaperuste 10 %. Asuntojen keskimääräinen huoneistoala oli 79 neliötä. Uusia asuntoja valmistui 43 000. Asuinrakennusten lisäksi kesämökkejä oli 512 000, ja niiden keskikoko oli 49 neliötä. Suoraviivaisesti laskien, ottamatta huomioon asuntojen koon jakautumista talotyypeittäin, huoneiden ja asuinkerrosten määrää jne., asunnoissa tarvittavien palovaroittimien vähimmäismäärä on yli 6 miljoonaa.

Hankinta- ja kunnossapitovastuun muuttaminen ehdotetulla tavalla merkitsisi uutta velvoitetta suurelle osalle asuinrakennusten omistajia. Erityisesti vaikutukset kohdistuisivat taloyhtiöihin. Rakennuksen omistajiin kohdistuvat vaikutukset riippuisivat siitä, onko asunnoissa paristopalovaroittimet vai sähköverkkoon kytketyt palovaroittimet. Uudisrakentamisessa ja rakennuksissa, joissa on jo sähköverkkoon kytketyt palovaroittimet, muutoksella ei olisi vaikutusta nykytilanteeseen. Vaikutukset riippuvat lisäksi asuntojen määrästä ja koosta (asennettavien palovaroittimien määrä) sekä

¹¹ Ketola, Johannes, Kokki, Esa 2019. Pelastustoimen taskutilasto 2014-2018.

¹² Pelastusopisto 2020. 2019 enemmän liikenneonnettomuuksia, vähemmän paloilmoittimien hälytyksiä ja ensihoitotehtävien avustamisia.

¹³ BS 5839-6:2019 Code of practice for the design, installation, commissioning and maintenance of fire detection and fire alarm systems in domestic buildings, sekä BIP 2044:2020 The Design, Installation, Commissioning and Maintenance of Fire Detection and Fire Alarm Systems in Domestic Premises. A Guide to BS 5839-6:2019.

¹⁴ Tilastokeskus 2019. Suomen virallinen tilasto (SVT): Rakennukset ja kesämökit.

rakennuksen omistajuudesta. Kustannusten osalta olisi kyse niiden kohdentumisesta uudella tavalla eli asukkaan sijasta rakennuksen omistajalle. Kustannuksia syntyy palovaroittimien hankinnasta ja asentamisesta, palovaroittimien pariston vaihdosta sekä vanhan tai rikkoutuneen palovaroittimen vaihdosta. Jatkovalmistelussa on arvioitava mitkä muutoksen vaikutukset olisivat ja miten ne kohdentuisivat esimerkiksi eri talotyypeille.

Pelastuslain palovaroitinsäännökset koskevat myös majoitustiloja ja hoitolaitoksia. Niiden osalta hankinta- ja kunnossapitovastuun muuttamisella ei käytännössä olisi vaikutusta.

Sääntelyn muuttaminen vaikuttaisi pelastuslaitoksiin lisääntyneenä neuvonnan ja viestinnän tarpeena erityisesti siirtymäaikana. Myös oppaat ja viestintämateriaali olisi päivitettävä.

2.7 Nuohous

Rakennusten nuohousta koskevaa sääntelyä on uusittu vähän aikaa sitten. Nuohousta ja nuohouspalveluja koskevat pelastuslain (1078/2018) muutokset tulivat voimaan 1.1.2019. Säädösmuutoksissa pelastuslaitoksilta poistui velvoite huolehtia nuohouspalvelujen järjestämisestä alueellaan. Käytännössä tämä tarkoitti piirinuohousjärjestelmän päättymistä ja nuohouspalvelujen vapautumista kilpailulle.

Siirtymäkauden päätyttyä 30.6.2019 loputkin alueelliset piirinuohoussopimukset raukesivat ja koko maassa siirryttiin nuohouspalvelujen vapaaseen tarjontaan, kun se aikaisemmin oli järjestetty siten vain osassa maata. Säädösmuutosten siirtymäaikana nuohouspalvelut järjestettiin kolmen pelastuslaitoksen alueella piirinuohouksella, yhdeksän pelastuslaitoksen alueella sekä piirinuohouksella, että ilman ja 10 pelastuslaitoksen alueella ilman piirinuohousta. Noin kolmasosassa kuntia piirinuohous oli käytössä siirtymäajan loppuun eli 30.6.2019 asti.

Pelastuslain 13 a §:n mukaan rakennuksen omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan on huolehdittava, että tulisijat ja savuhormit pidetään paloturvallisessa kunnossa ja nuohotaan säännöllisesti. Jotta nuohoustyö olisi mahdollista tehdä turvallisesti, on säädetty myös veloitteesta pitää tikkaat, kattokulkutien osat ja katon turvavarusteet kunnossa.

Pelastuslain 13 b §:ssä säädetään nuohouksen määräväleistä. Tulisijat ja savuhormit on nuohottava riittävän usein ottaen huomioon niiden käyttöaste ja rakenne sekä käytetty polttoaine. Asumiseen käytetyissä rakennuksissa on säädetty vähimmäisnuohousväleistä. Nuohousvälien sääntely on nykyisin sidottu asumisen määrään, ei rakentamisen sääntelyyn liittyvään rakennuksen käyttötarkoitukseen. Jos vapaa-ajan asunnon tulisijaa käytetään ympäri vuoden, on nuohous tehtävä useammin kuin kolmen vuoden välein. Kolmen vuoden nuohousväli koskee vapaa-ajan asuntoja, joita käytetään vain osan vuodesta. Käyttämätöntä tulisijaa ja savuhormia ei aikaisempaan tapaan tarvitse nuohota.

Nuohoustyön sisällöstä on säädetty pelastuslain 60 §:ssä varsin yksityiskohtaisesti kuluttajansuojan takia. Nuohoojalla on aikaisempaan tapaan velvollisuus antaa asiakkaalle todistus suoritetusta nuohoustyöstä. Nuohoustodistuksen sisällöstä säädetään 61 §:ssä yksityiskohtaisesti. Nuohoojalla on velvollisuus kirjata kaikki havaitsemansa puutteet nuohoustodistukseen. Tulipalon vaaraa aiheuttavien vikojen ja puutteiden osalta on tarkennettu, että havainnot on yksilöitävä sillä tarkkuudella, että asiakas voi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Suullisesti asiakkaalle annettu palaute ei ole riittävä taso. Pelastuslain mukaan nuohoustyössä nuohoojan on noudatettava hyvää nuohoustapaa.

Nuohoojalla säilytettiin myös velvoite ilmoittaa kirjallisesti pelastuslaitokselle sellaisista vioista tai puutteista, joista tulisijaa käytettäessä voi aiheutua tulipalon vaara. Pelastuslain 62 §:n mukaan myös nuohoustyön turvallisen suorittamisen vaarantavista puutteista on ilmoitettava kirjallisesti pelastuslaitokselle.

Säädösmuutoksien yhteydessä nuohoojalla säilytettiin ammattitutkintovaatimus. Yritystoiminnalle ei säädetty muita vaatimuksia, vaan ammattitutkinnon katsottiin olevan riittävä tapa varmistaa nuohouspalvelun laatu sekä nuohoojan pätevyys nuohoustyön suorittamiseen. Nuohousuudistuksen kanssa samaan aikaan muuttui ammatillisen koulutuksen sääntely. Nuohousalan tutkinnot yhdistettiin talotekniikan ammattitutkintoihin, joissa nuohous on omana osaamisalanaan. Siksi pelastuslain 63 §:ssä

edellytetään nuohousta tekevältä joko nuohoojan ammattitutkintoa tai nuohouksen osaamisalalta suoritettua talotekniikan ammattitutkintoa. Nuohoojan erikoisammattitutkinto tai nuohousalan talotekniikan erikoisammattitutkinto eivät päteviä nuohoojana toimimiseen.

Pelastuslaitoksen tehtävänä on neuvoa ja ohjata kiinteistöjä sekä valvoa nuohousvelvoitteen noudattamista. Nuohousvelvoitetta valvotaan palotarkastusten yhteydessä, valvontaa tehdään myös nuohoojien toimittamien vikailmoitusten perusteella. Pelastuslaitokset keräävät nuohouksen toteutumisesta tietoa myös asuinrakennuksiin suunnatuilla paloturvallisuuden itsearviointi -lomakkeilla. Pelastuslaitosten tehtäväksi ei ole säädetty nuohouspalvelujen valvontaa.

Sisäministeriön pelastusosasto on asettanut nuohousuudistuksen seurantaryhmän¹⁵, jonka tehtävänä on edistää ja seurata nuohousuudistuksen toimeenpanoa, vahvistaa ja tukea nuohoukseen liittyvää tiedotusta sekä kerätä ja arvioida tietoa säädosmuutosten toteutumisesta ja vaikutuksista. Seurantaryhmän toimikautta on jatkettu 31.12.2021 asti.

Seurantaryhmän arvion mukaan kahdessa vuodessa ei ole tullut ilmi mitään sellaista, joka kertoisi isommista ongelmista nuohouspalvelujen saatavuudessa tai hinnoittelussa. Nuohouspalvelut näyttäisivät toimivat pääsääntöisesti niin kuin ennenkin.

Seurantaryhmän havaintojen ja keräämän tiedon perusteella nuohouksen säädosmuutosten toimeenpano on vielä osittain kesken. Niin kiinteistöjen omistajat kuin nuohousyrittäjät eivät ole täysin sopeutuneet uusiin toimintatapoihin. Säädosmuutosten yhteydessä on ilmennyt, etteivät kaikki ole olleet tietoisia, että vastuu tulisijojen ja savuhormien säännöllisestä nuohouksesta siirrettiin kunnalta kiinteistön omistajalle jo vuonna 1999. Vallitsevasta piirinuohouksesta johtuen moni mielsi nuohouksen edelleen viranomaislähtöiseksi toiminnaksi.

Nuohouksesta huolehtiminen on hyvin kiinteistökohtaista. Säädosmuutosten valmistelun yhteydessä arvioitiin nuohouksen toteuman olleen vuonna 2013 noin 80 % ja vuonna 2016 noin 70 %. Nuohouksen toteutuminen vaihteli paljon pelastustoimen alueittain ja alueiden sisällä nuohouspiireittäin. Kiinteistöliiton ja Omakotiliiton syksyllä 2019 ja 2020 tekemien kyselyjen mukaan nuohouksen toteutuminen on edelleen laskenut.

Neuvonnalla ja viestinnällä on keskeinen merkitys nuohousvelvoitteen toteutumisessa. Nuohousuudistuksesta saadun palautteen perusteella kaikki pelastuslaitokset ja kunnat eivät ole vielä päivittäneet verkkosivujensa nuohousohjeistusta muuttuneen lainsäädännön mukaiseksi.

Pelastuslaitosten mukaan nuohoojien vikailmoitukset ovat loppuneet lähes kokonaan. Pelastuslain 62 §:n mukaan nuohoojan on ilmoitettava tulisijan ja savuhormin vakavista, tulipalon vaaraa aiheuttavista vioista kirjallisesti pelastuslaitokselle. Ilmoittamatta jättäminen on sanktioitu pelastuslain 106 §:ssä. Pelastuslaitosten pitäisi edistää ilmoitusten tekemistä ja esimerkiksi verkkosivuillaan antaa sitä varten selkeät ohjeet tai vähintäänkin yhteystiedot ilmoitusten tekemiseen.

Eduskunta on edellyttänyt pelastuslain muuttamisesta antamassaan vastauksessa (EV 110/2018 vp.), että lainsäädännön uudistamisen vaikutuksia seurataan erityisesti paloturvallisuuden sekä nuohouspalvelujen saatavuuden, laadun ja hinnan osalta. Uudistuksen toimeenpanosta on annettava kirjallinen selvitys hallintovaliokunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä.

Johtopäätelmät

Koska nuohous toteutuu pääosin vuoden tai kolmen vuoden välein, seurantahavainnot kertyvät hitaasti ja vielä on liian aikaista arvioida vuonna 2019 voimaan tulleiden säädosmuutosten todellisia vaikutuksia ja lainsäädännön mahdollisia muutostarpeita.

Nuohousta koskevat pelastuslain muutostarpeet arvioidaan eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä annettavan selvityksen yhteydessä.

¹⁵ Sisäministeriö. Nuohousuudistuksen seurantaryhmä. Hankenumero SM030:00/2018.

2.8 Ilmanvaihtolaitteiden huolto

Pelastuslain 13 §:n mukaan rakennuksen omistajalla, haltijalla ja toiminnanharjoittajalla on velvoite huolehtia, että ilmanvaihtokanavat ja -laitteet on huollettu ja puhdistettu siten, ettei niistä aiheudu tulipalon vaaraa. Pelastuslaissa ei ole säädetty tarkemmin puhdistustyön sisällöstä tai puhdistustyön tekijästä.

Paloturvallisuuden takia tehtävälle ilmanvaihtolaitteiden huollolle ei ole säädetty määräväljä. Lähtökohtana pelastuslain sääntelyssä on, että rakennuksessa arvioidaan ilmanvaihtokanavien ja -laitteiden puhdistus- ja huoltotarve säännöllisesti ja toteutetaan tarvittavat toimenpiteet. Ilmanvaihdon puhdistukseen on käytössä useita erilaisia menetelmiä ja laitteita. Puhdistuksen tarve määrittää kohdekohtaisesti oikean puhdistusvälin. Jos esimerkiksi ammattikeittiön rasvahormi vaatii puhdistusta kahden kuukauden välein, on se silloin puhdistettava kahden kuukauden välein.

Ilmanvaihtokanavien puhdistuksella paloturvallisuuden näkökulmasta on merkitystä tiloissa, joissa ilmanvaihtokanaviin kerääntyy runsaasti paloa levittäviä aineita eli useimmiten rasvaa ja pölyä. Tyypillisiä tällaisia riskikohteita ovat ammattimaiset keittiöt, joissa on esimerkiksi rasvaparila tai rasvakeitin. Rasvahormeista aiheutuvia tulipaloja on Suomessa vuosittain vain muutamia. Nämä kuitenkin tapahtuvat tyypillisesti sellaisissa kiinteistöissä, joissa henkilövahinkojen riski on suuri.

Aiempi sisäasiainministeriön asetus ilmanvaihtokanavien ja -laitteistojen puhdistamisesta (802/2001) on kumoutunut 1.1.2007 lukien pelastuslain (468/2003) siirtymäsäännöksen nojalla. Uutta asetusta ei ole annettu, koska pelastuslain yleinen säännös on katsottu riittävän vahvaksi veloitteeksi huolehtia ilmanvaihtolaitteiden huollosta.

Tarkemman sääntelyn puuttumisen on koettu aiheuttavan ongelmaa pelastuslaitoksen valvontatyöhön. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että ilmanvaihtokanavien ja -laitteiden puhdistuksen määrävälit tulisi säätää vaativille kohteille kuten teollisuus, maalaamot ja ammattikeittiöt. Muiden rakennusten osalta ei ole välttämättä perusteita pelastuslaissa säätää paloturvallisuussyistä tarvittavasta puhdistuksesta.

Pelastuslain 13 § koskee ilmanvaihtolaitteiden huollon osalta vain paloturvallisuutta. Ilmanvaihdon huolto- ja puhdistustarvetta ei kuitenkaan valtaosassa rakennuksia määritetä paloturvallisuuden takia, vaan rakennuksen sisäilman laadulle ja terveellisyydelle asetetut vaatimukset ovat määrävämpiä esimerkiksi asuinrakennuksissa. Likaiset ilmanvaihtoventtiilit ja -kanavat vähentävät ilman vaihtuvuutta tiloissa ja likainen tuloilmalaitteisto heikentää sisäilman laatua. Ilmanvaihdolla on merkitystä myös rakennusten kosteus- ja homeongelmien ehkäisemisessä. Isommissa kiinteistöissä ilmanvaihdon huolto liittyy myös laajemmin rakennusten taloteknisten järjestelmien ja ohjausautomaatiikan kunnossapitoon.

Rakennusten ilmanvaihdon suunnittelua, rakentamista ja kunnossapitoa koskevat vaatimukset sisältyvät maankäyttö- ja rakennuslakiin ja terveydensuojelulakiin (763/1994) sekä niiden nojalla annettuihin säädöksiin. Työpaikkojen ilmanvaihdosta on lisäksi säädetty työturvallisuuslaissa (738/2002) ja sen nojalla annetuissa säädöksissä. Rakennusten ilmanvaihtoa koskien maankäyttö- ja rakennuslain, terveydensuojelulain ja työturvallisuuslain sääntely on pelastuslakia huomattavasti laajempaa ja yksityiskohtaisempaa ja kattaa paitsi turvallisuuden niin myös terveellisyyden. Uuden rakennuksen sisäilmastosta ja ilmanvaihdosta annetussa ympäristöministeriön asetuksessa (1009/2017) annetaan tarkemmat vaatimukset ilmanvaihdon suunnittelusta ja rakentamisesta. Rakennusten paloturvallisuusasetuksessa on säädetty yleisiä vaatimuksia ilmanvaihtolaitteiston paloturvallisuudelle. Asetusten soveltamisen tueksi on laadittu opas ilmanvaihtolaitosten paloturvallisuudesta.¹⁶

Johtopäätelmät

Paloturvallisuussyistä tarvittavan ilmanvaihdon puhdistustarpeen arvioimisen yksinkertaistaminen puhdistustyön sisällöstä ja määrävälleistä säätämiseen ei olisi ratkaisu sääntelyn parempaan noudattamiseen. Hyvin todennäköisesti se vaikuttaisi niin, että säädetyt määrävälit ymmärrettäisiin tavoitetasoksi ja hyväksi käytännöksi, eikä vähimmäisvaatimukseksi. Yksityiskohtaisempi sääntely ei

¹⁶ Talotekniikkainfo 2020. Ilmanvaihtolaitosten paloturvallisuus -opas.

siksi ole tarkoituksenmukaista, vaan samaan lopputulokseen voidaan päästä ohjeistuksella ja asiasta tiedottamisella. Ilmanvaihtolaitteiden huoltotarpeesta viestimässä olisi terveysseikkojen lisäksi tarve painottaa myös paloturvallisuusnäkökohtia.

Jos ilmanvaihtolaitteiden huoltoa koskeva yksityiskohtaisempi sääntely katsotaan tarpeelliseksi, sääntely olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa terveydensuojelulain tai maankäyttö- ja rakennuslain puitteissa, jotta soveltamisala olisi riittävän laaja.

2.9 Pelastustoiminnan edellytykset rakennuksessa

Pelastuslain 9 §:n mukaan rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava, että rakennus, rakennelma ja sen ympäristö pidetään sellaisessa kunnossa, että pelastustoiminta on tulipalon tai muun onnettomuuden sattuessa mahdollista. Pelastuslain 14 §:n mukaan rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan ryhdyttävä toimenpiteisiin pelastustoiminnan helpottamiseksi. Pelastuslain 15 §:n mukaan pelastustoiminnan kannalta tavanomaista vaativammassa rakennuksessa tai kohteessa on laadittava pelastussuunnitelma 14 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 b §:n mukaan rakennuksen on oltava sellainen, että siinä olevat voivat palon sattuessa pelastautua tai heidät voidaan pelastaa. Pelastushenkilöstön turvallisuus on rakentamisessa otettava huomioon. Sammutus- ja pelastustehtävien järjestelyistä säädetään rakennusten paloturvallisuusasetuksen 8 luvussa. Asetuksen 40 §:n mukaan palo- ja pelastuskalustolla on oltava mahdollisuus päästä riittävän lähelle rakennusta. Korkeisiin rakennuksiin edellytetään 41 §:n mukaan palomieshissiiä. Asetuksen 42 §:n mukaan rakennuksessa on oltava soveltuva mahdollisuus savunpoistoon ja 43 §:n mukaan tietyissä tapauksissa kiinteä sammutusvesiputkisto.

Pelastustoiminnan edellytyksillä tarkoitetaan toimia, joilla pyritään mahdollistamaan pelastuslaitoksen toiminta onnettomuustilanteen aikana ja jotka liittyvät kohteen saavutettavuuteen ja sammutus- ja pelastustyöhön. Pelastuslaitoksen yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa rakennuslupien käsittelyvaiheessa ja ennen rakennuksen käyttöönottoa keskittyy pitkälti pelastustoiminnan edellytysten varmistamiseen. Tyypillisiä tarkasteltavia asioita ovat pelastusteiden mitoitus ja merkinnät, rakennuksen poistumis- ja varatiejärjestelyt, rakennuksen paloturvallisuuslaitteiden toiminta ja niiden opasteet, sammutusreittien ja savunpoiston järjestelyt, sammutusveden saanti sekä viranomaisradioverkon kuuluvuus.

Pelastustoiminnan kannalta vaativista kohteista, esimerkiksi maanalaiset tilat ja suuret kauppakeskukset, pelastuslaitos laatii yleensä erillisen kohdeohjeen operatiivisen johtamisen tueksi. Kohteista, joissa on hätäkeskukseen liitetty paloilmoitin, pelastuslaitos ylläpitää kohdekortteja ja yleensä myös avainsäilöjä (palokunnan putkilukko). Kohdekorttiin on koottu tietoja muun muassa paloteknisistä laitteistoista ja taloteknisten pääsulkujen sijainnista.

Pelastustoiminnan edellytysten kannalta monet ratkaisut tehdään jo rakentamisvaiheessa perustuen rakentamisen sääntelyyn. Pelastuslaissa on säädetty pelastustoiminnan edellytyksistä lähinnä kiinteistön käytön ja kunnossapidon näkökulmasta. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että pelastustoiminnan mahdollisuudet tulisi ottaa huomioon sääntelyssä nykyistä paremmin. Uudisrakennukset ovat suurempia, korkeampia ja jatkuvat usein maan alle varsinkin tiiviissä kaupunkirakenteessa, mikä edellyttää pelastustoiminnan toteutuksen tarkempaa suunnittelua jo rakentamisvaiheessa.

Johtopäätelmät

Pelastuslaissa on tarve säätää tarkemmin sammutus- ja pelastustyön järjestelyistä ja muista pelastustoiminnan edellytyksistä, jotta ne otetaan paremmin huomioon rakennuskohteen suunnittelussa ja toteutuksessa sekä kunnossapidossa. Tarkempi sääntely osaltaan myös selventäisi pelastuslaitoksen roolia rakentamisen ohjauksessa. Jatkovalmistelussa on arvioitava, kuinka yksityiskohtaista sääntelyä tarvitaan yleistason veloitteen lisäksi.

Kohdeohjeiden ja -korttien ja niiden sisältämien tietojen tallentamisesta ja käytöstä olisi säädettävä. Myös tiedonsaantioikeudet on tarkistettava.

2.10 Pelastustiet

Pelastuslain 11 §:n mukaan kiinteistön omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että hälytysajoneuvoille tarkoitetut ajotiet ja muut kulkuyhteydet eli pelastustiet pidetään ajokelpoisina ja esteettöminä ja että ne on merkitty asianmukaisesti. Pelastustielle ei saa pysäköidä ajoneuvoja eikä asettaa muutakaan estettä. Myös maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty pelastusteiden säilyttämisestä ajokelpoisina (167 § 4 mom.).

Rakennusten paloturvallisuusasetuksen 40 §:n mukaan palo- ja pelastuskalustolla on oltava mahdollisuus päästä riittävän lähelle rakennusta. Vaatimus pelastustiestä koskee käytännössä kaikkia uusia rakennuksia. Uudisrakentamisessa pelastustien suunnittelu ja toteutus käsitellään rakennusluvan yhteydessä. Pelastustiet ja puomitikasauton nostopaikat esitetään rakennuslupahakemuksen liitteenä olevassa asemapiirroksessa (ympäristöministeriön asetus rakentamista koskevista suunnitelmista ja selvityksistä 216/2015, 6 §).

Pelastustiet mitoitetaan kohteelle tarkoituksenmukaisen ja rakentamisen ajankohtana tyypillisen pelastuskaluston mukaan. Yleensä pelastustietä pitkin tulee päästä rakennuksen viereen nostopaikalle nostolava-autolla. Pelastustien ajoreitin ja nostopaikan suunnittelussa on otettava huomioon kantavuus, kaltevuus, leveys, kääntösäde, vapaa ajokorkeus ja sijainti suhteessa rakennuksen eri kohteisiin. Pelastustien mitoituksen olettamana on, että se soveltuu pelastuslaitoksen raskaalle ajoneuvokalustolle, ei ainoastaan ensihoitoyksikölle.

Olemassa oleviin kiinteistöihin pelastustien perustaminen voi tulla harkittavaksi kiinteistön pelastussuunnitelman laatimisen tai päivittämisen yhteydessä. Jos pelastussuunnitelman mukaan kiinteistöstä pelastautuminen ei ole mahdollista omatoimisesti tai pelastuslaitoksen avustamana, voidaan selvittää mahdollisuutta rakentaa pelastustie joko uudelle tai olemassa olevalla ajoreitille. Pelastustietä ei ole tarkoitettu ratkomaan ongelmia piha-alueiden pysäköinnissä tai läpikulussa.

Sisäministeriön asetuksessa pelastustien merkitsemisestä (1384/2003) on säädetty, että rakennuslupa-asiakirjaan merkitty pelastustie merkitään tieliikenneasetuksen (182/1982; muut. 328/1994) 21 §:n mukaisella tekstillisellä pelastustie -lisäkilvellä. Tieliikennelain (729/2018) siirtymäsäännösten mukaan tieliikenneasetuksen mukaisia liikennemerkkejä saa käyttää kymmenen vuoden ajan lain voimaantulosta eli 31.5.2030 asti. Tieliikennelain 38 §:n mukaan ajoneuvoa ei saa pysäköidä pelastuslain 11 §:ssä säädettyllä liikennemerkillä merkityllä pelastustielle. Pelkästään ambulanssin käyttöön tarkoitettua reittiä ei merkitä pelastustieksi.

Jo olemassa olevan ajoreitin merkitseminen pelastustieksi edellyttää reitin soveltuvuuden arviointia ja mitoitusperusteiden tarkastelua. Vain mitoitukset täyttävä ja virallinen pelastustie voidaan merkitä pelastustie -lisämerkillä, siksi myös jo olemassa oleviin kiinteistöihin perustettavat pelastustiet on lisättävä ja merkittävä kiinteistön viralliseen asemapiirrokseseen. Asemapiirroksen päivittämiseksi kiinteistön on oltava yhteydessä kunnan rakennusvalvontaan.

Pelastustien teknisistä vaatimuksista ja mitoitusperusteista ei ole säädetty tarkemmin. Pelastustie -lisäkilvellä on merkitty muitakin pelastusteitä kuin niitä, jotka on merkitty rakennuslupa-asiakirjoihin. Pelastustien merkitseminen vaihtelee eri puolilla maata, koska pelastusteitä tulkitaan usealla eri tavalla. Nostolava-auton ajoreitistä rakennuksen lähelle, ambulanssin ajoreitistä rakennuksen uloskäyntien välittömään läheisyyteen ja sammutusauton ajoreitistä paloilmoitinkeskukselle käytetään yleisesti termiä pelastustie.

Kunnan rakennusjärjestyksessä edellytetään usein tonttiopastetaulua, jos tontilla on kaksi tai useampi rakennus. Tonttiopastaulu sijoitetaan kiinteistölle johtavalle ajoreitille, parkkipaikalle tai sisääntulotielle. Tonttiopastetaululla ei korvaa talo-, rappu- tai asuntokohtaisen osoitenumeroa. Tonttiopastetauluun merkitään tontin pelastustiet.

Johtopäätelmät

Laissa olisi jatkossakin säädettävä pelastustien merkintävaatimus ja määriteltävä vaatimuksen soveltamisala. Pelastustien merkistä olisi tarkoituksenmukaisempaa säätää pelastuslain sijasta samassa säädöksessä kuin muista liikennemerkeistä. Jatkovalmistelussa on arvioitava, onko pelastusteiden mitoituksesta ja teknisistä vaatimuksista tarpeellista säätää nykyistä tarkemmin.

Vaatimusten yhdenmukaisen soveltamisen tueksi tarvitaan yhteistä ohjeistusta, jossa voidaan tarkemmin käsitellä erilaisia toteutustapoja ja hyviä käytäntöjä.

2.11 Hoitolaitosten poistumisturvallisuusselvitys

Pelastuslain 18–21 §:ssä säädetään hoitolaitosten ja palvelu- ja tukiasumisen velvoitteesta laatia poistumisturvallisuusselvitys. Poistumisturvallisuusselvityksessä määritellään miten rakennuksen käyttötapa, asukkaiden tai hoidettavien henkilöiden toimintakyky ja muut poistumisturvallisuuteen vaikuttavat tekijät otetaan huomioon tulipaloihin ja muihin vaaratilanteisiin varautumisessa ja poistumisjärjestelyissä.

Velvoite selvityksen laatimiseen on ollut pelastustoimen lainsäädännössä vuodesta 2004. Pelastuslakia uudistettaessa selvitystä koskeva sääntely siirrettiin valtioneuvoston asetuksesta lakitasolle. Samalla selvennettiin erityisesti poistumisturvallisuuden riittävyden arvioinnissa noudatettavaa menettelyä. Uudisrakentamisen osalta vastaava velvoite on ollut rakennusten paloturvallisuusasetuksessa vuodesta 2002.

Poistumisturvallisuusselvityksen laatimisesta vastaa toiminnanharjoittaja. Pelastuslain 18 §:n mukaisesti toiminnanharjoittajan on etukäteen laadituin selvityksin ja suunnitelmin ja niiden perusteella toteutetuina toimenpitein huolehdittava, että asukkaat ja hoidettavat henkilöt voivat poistua turvallisesti tulipalossa tai muussa vaaratilanteessa itsenäisesti tai avustettuina. Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan kuntaa ja muuta julkisoikeudellista yhteisöä tai yritystä ja muuta yhteisöä, joka vastaa tai huolehtii hoitolaitoksen ylläpidosta tai palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä.

Poistumisturvallisuusselvitys toimitetaan pelastusviranomaiselle, joka arvioi poistumisturvallisuusvaatimuksen täyttymisen (20 §). Jos selvitys on puutteellinen tai vaatimukset eivät täyty, pelastusviranomaisen pyytää täydentämään selvitystä tai määrää laatimaan suunnitelman poistumisturvallisuuden saamiseksi vaatimusten mukaiseksi. Pelastuslain 21 §:ssä tarkoitettu pelastusviranomaisen antama poistumisturvallisuuden toteuttamismääräys tulee kyseeseen, jos toiminnanharjoittaja ei ryhdy riittäviin toimenpiteisiin. Pelastusviranomaisen voi myös määrätä toteutettavista toimenpiteistä, jos se on välttämätöntä. Tarvittavat toimenpiteet harkitaan yhteistyössä toiminnanharjoittajan ja tarvittaessa kunnan rakennusvalvonnan tai muiden viranomaisten kanssa.

Poistumisturvallisuusselvityksestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (292/2014) on tarkennettu selvityksen sisältövaatimuksia. Asetuksen tarkoituksena on ollut helpottaa selvitysten laatimista ja edistää yhdenmukaisten käytäntöjen muodostumista. Poistumisturvallisuusselvityksen laatimista ei ole sidottu määrämuotoon, mutta usein käytetään valmiita lomakkeita, joita SPEK ja pelastuslaitokset ovat laatineet.

Pelastuslaitosten selvityksen¹⁷ mukaan poistumisturvallisuusselvitysvelvollisia kohteita oli vuonna 2014 noin 4500. Näistä noin 80 prosentissa poistumisturvallisuus oli kunnossa eli täyttyi pelastuslain 18 §:ssä säädetty turvallisen poistumisen vaatimus. Parhaiten poistumisturvallisuus toteutui vanhusten hoito- ja hoivalaitoksissa, kehitysvammaisten hoito- ja hoivalaitoksissa ja asumisyksiköissä sekä muissa palvelutaloissa. Eniten puutteita oli päihdehuollon laitoksissa ja asumisyksiköissä.

Pelastuslain 18 §:n 1 momentin mukaan hoitolaitoksilla tarkoitetaan sairaaloita, vanhainkoteja ja muuta laitoshuoltoa, suljettuja rangaistuslaitoksia ja muita näihin verrattavia kohteita. Palvelu- ja tukiasumisen kohteilla tarkoitetaan asumisyksikön muotoon järjestettyjä palvelu- ja tukiasuntoja, joissa asuvien toimintakyky on tavanomaista huonompi.

¹⁷ Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2015. Kansallisen tilannekuvan kokoaminen poistumisturvallisuusselvitysvelvollisten kohteiden turvallisuustasosta.

Erlaisia asumismuotoja on lukuisia, eikä lainsäädännössä ole kaikille yksiselitteisiä määritelmiä. Tulkintaongelmia on tullut myös tilanteissa, joissa esimerkiksi vanhusten palvelutalossa asumis- ja hoivapalvelujen järjestämistavassa tapahtuu muutoksia ilman, että olosuhteet asukkaiden tai turvallisuusjärjestelyjen kannalta muuttuisivat aiemmasta.

Sääntelyn soveltamisalaan on katsottu kuuluvan sosiaalihuoltolain (1301/2014) ja -asetuksen (607/1983) tarkoittamat laitospalvelut ja palveluasuminen sekä asumisyksikön muotoon järjestetty tukiasuminen. Soveltamisalaan kuuluvat yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) tarkoittamat luvanvaraiset ympärivuorokautiset laitos- ja asumispalvelut.

Sääntelyn soveltamisalaan ei kuulu kaikki erityisryhmien asuminen. Soveltamisalaan eivät kuulu esimerkiksi asunto-osakeyhtiömuotoiset senioritalot. Soveltamisalaan ei kuulu vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) ja asetuksen (759/1987) perusteella vammaisen henkilön kotona järjestettävä palveluasuminen. Kotipalvelut eivät kuulu soveltamisalaan, eikä myöskään kotisairaanhoidon. Myöskään perhehoitolain (263/2015) tarkoittaman toimeksiantosopimukseen perustuvan yksityiskodissa annettavan perhehoidon ei ole katsottu kuuluvan soveltamisalaan toisin kuin luvanvarainen ammatillinen perhehoito.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetus varhaiskasvatuksen yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelystä (772/2018) edellyttää poistumisturvallisuusselvityksen laatimista myös yksityisissä päiväkodeissa (käsitelty tarkemmin kohdassa 5.4).

Pelastuslain 19 §:n 2 momentin mukaan poistumisturvallisuusselvitys pitää päivittää vähintään kolmen vuoden välein tai toiminnan muuttuessa olennaisesti. Hallituksen esityksessä (HE 257/2011) katsottiin, että päivityselvoite on olennainen toiminnassa, jossa olosuhteet voivat muuttua rakennuksen tai tilan käytön aikana niin merkittävästi, että turvallisuusjärjestelyjen riittävyys on arvioitava säännöllisesti. Käytännössä poistumisturvallisuusselvitysten päivittäminen on koettu tarpeelliseksi vain toiminnassa tapahtuviin muutoksiin liittyen, eivätkä pelastuslaitokset ole yleensä edellyttäneet säännöllistä päivittämistä. Myös päivitetyn poistumisturvallisuusselvityksen toimittaminen tiedoksi kunnan rakennusvalvonnalle on koettu tarpeettomaksi. On esitetty, että näiltä osin säännöstä tarkistettaisiin.

Poistumisturvallisuusselvityksen arvioinnissa pelastuslaitosten toimintatavoissa on eroja. Myös käytössä olevat oppaat ja lomakkeet ovat osin vanhentuneet muun lainsäädännön muuttumisen seurauksena.

Poistumisturvallisuusselvityksen laadintavellisuutta pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue ja SPEK ovat esittäneet täsmennettäväksi kattamaan erityisasumisen eri muodot riippumatta siitä, miten ja kenen toimesta asumispalvelut on järjestetty. He ovat esittäneet myös, että asumisen turvallisuuden arviointimenettely pitäisi sisällyttää vanhuspalvelujen ja kotihoidon asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnin järjestelmiin. Nämä ovat pelastuslain sääntelykehikkoa laajempia kysymyksiä, eikä niitä ole käsitelty tässä esiselvityshankkeessa.

Johtopäätelmät

Poistumisturvallisuusselvitysvollisuuden laatimista ja arvioimista koskevan sääntelyn yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi tarvitaan yhteistä ohjeistusta.

Pelastuslain säännöksissä on tarkistettavaa suhteessa muuhun lainsäädäntöön tehtyihin muutoksiin. Lisäksi valmisteilla on muutoksia muun muassa vanhus- ja sosiaalipalveluja koskeviin lupa- ja ilmoitusmenettelyihin. Pelastuslain muutostarpeita on tarkoituksenmukaista arvioida tarkemmin sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestämistä ja palvelujen toteuttamista koskeva sääntely on uudistettu uuden sote-rakenteen mukaiseksi.

2.12 Paloriski-ilmoitus

Pelastuslain 42 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa pelastusviranomaiselle, salassapitosäännösten sitä estämättä, toimintansa yhteydessä havaitsemastaan tai muutoin tietoonsa saamastaan ilmeisestä palonvaarasta tai muusta onnettomuusriskistä. Ilmoitusvelvollisuus koskee viranomaisia ja julkisyhteisöjä ja näiden palveluksessa olevaa henkilöstöä

sekä hoitolaitoksen ylläpidosta ja palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä huolehtivaa toiminnanharjoittajaa ja tämän palveluksessa olevaa henkilöstöä.

Ilmoitusmenettelystä säättämisen tarkoituksena oli parantaa viranomaisten välistä tiedonkulkua ja yhteistyötä, jotta ilmeisiin vaaratilanteisiin pystyttäisiin puuttumaan. Uusi säännös mahdollisti viranomaisten välillä myös arkaluonteisten henkilötietojen välittämisen. Tavoitteena oli osaltaan myös edesauttaa pelastusviranomaisten valvonnan riskiperusteista toteutumista sekä varhaista puuttumista paloturvallisuusongelmiin ohjauksen ja neuvonnan keinoin.

Viranomaisten tiedonkulun ja yhteistyön ongelmat toi esille erityisesti Oikeuskansleri tukiasunnon paloturvallisuutta koskevassa päätöksessään.¹⁸ Oikeuskansleri totesi päätöksessä, että tukiasumisen turvallisuudessa keskeinen tekijä on viranomaisten ja viranomaisen eri toimialojen välinen yhteistyö ja oikeanlaisen ja riittävän tiedon kulkeminen eri alojen asiantuntijoiden välillä. Oleellista tiedon välittymisessä on, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat osaavat kiinnittää huomiota turvallisuuskysymyksiin ja että organisaatioissa on toimintatavat tiedon välittämisestä tahoille, jotka voivat tehdä turvallisuutta koskevia päätöksiä ja puuttua ongelmiin. Myös Onnettomuustutkintakeskus on esittänyt, että paloriskikohteiden tunnistamista ja tarkastamista tulisi kehittää.¹⁹

Uuden menettelyn toimeenpano on vaatinut huomattavaa panostusta pelastuslaitoksilla. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston hankkeessa²⁰ on kehitetty yhteinen toimintamalli paloriski-ilmoitusten käsittelyyn pelastuslaitoksissa sekä yhteistoimintaan muiden viranomaisten kanssa. Ilmoitusvelvollisuudesta on kehitetty yhtenäinen ohjeistus sekä verkkolomake, jolla ilmoitus voidaan tehdä ja lähettää pelastuslaitokselle.²¹

Ohjeistuksen lisääminen on madaltanut ilmoittamiskynnystä ja paloriski-ilmoitusten määrä on kasvanut vuosi vuodelta. Vuonna 2018 pelastuslaitoksilta koottujen tietojen mukaan ilmoituksia tuli noin 800. Lähes jokainen ilmoitus johti pelastusviranomaisen toimenpiteisiin.

Tieto ilmoitusvelvollisuudesta ei kuitenkaan ole vielä riittävän hyvällä tasolla. Esimerkiksi SPEKin tekemän tutkimuksen²² mukaan hoito- ja hoivalaitoksissa tai kotihoidossa vanhus-, vammais-, päihde- ja mielenterveyshoidossa työskentelevistä lähihoitajista neljäsosa oli saanut koulutusta, neuvontaa tai opastusta ilmoituksen tekemiseen.

Tyypillinen paloriski-ilmoitus liittyy asunnon epätavallisen suureen tavaramäärään ja siivottomuuteen. Runsas tavaramäärä saattaa estää liikkumisen asunnossa, muodostaa huomattavan palokuorman tai aiheuttaa terveyshaittoja. Ilmeinen palovaara voi liittyä myös asukkaan toimintakykyyn tai näkyä esimerkiksi toistuvina tulipalon alkuina tai palojälkinä huonekaluissa.

Paloriski-ilmoituksella tarkoitetaan yleisesti myös muita kuin 42 §:n perusteella pelastusviranomaiselle tehtyjä ilmoituksia ja yhteydenottoja asuntojen paloriskeistä. Esimerkiksi taloyhtiöt voivat olla pelastuslaitokseen yhteydessä, jos havaitsevat ongelmia yksittäisen asunnon paloturvallisuudessa, eivätkä saa niitä ratkaistua yhdessä asukkaan kanssa. Toimintatapa näiden yhteydenottojen käsittelyssä on pitkälti samanlainen.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että laissa säädettäisiin mitä toimenpiteitä ilmoitus edellyttää pelastusviranomaiselta. Lisäksi muille viranomaisille pitäisi säätää velvoite osallistua ilmoituksesta seuraavien toimenpiteiden toteutukseen. Ilmoitusvelvoitetta olisi myös

¹⁸ Oikeuskanslerinvirasto 2010. Oikeuskansleri Jaakko Jonka: Tukiasuntojen paloturvallisuudesta huolehdittava.

¹⁹ Onnettomuustutkintakeskus 2009. B1/2008Y Tulipalo tukiasumiseen käytetyssä pientalossa Espoossa 27.3.2008.

²⁰ Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2019. Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen - hanke, loppuraportti.

²¹ Suomen Kuntaliitto 2019. Opas paloriskikohteiden ilmoittamiseen, valvontaan ja viranomaisyhteistyöhön.

²² Ojala, Tarja 2020. Toimintakyvyltään heikentyneiden henkilöiden asumisturvallisuus, hoivahenkilöstön turvallisuus ja turvallisuuskoulutus lähihoitajien kokemana.

laajennettava kolmannen sektorin toimijoihin kuten kotihoitopalveluja tuottaviin sekä sopimuspalokuntiin.

Pelastuslain 42 §:ää laajempi ilmoitusvelvollisuus sisältyy sosiaalihuoltolakiin (1301/2014, 35 §), vanhuspalvelulakiin (980/2012, 25 §) ja lastensuojelulakiin (417/2007, 25 §). Näistä käytetään usein nimitystä huoli-ilmoitus. Näiden säädösten ilmoitusvelvollisuus koskee myös pelastusviranomaisia.

Johtopäätelmät

Ilmoitusvelvollisuudesta säättämisessä keskeistä oli oikeus saada luovuttaa salassa pidettävää tietoa pelastusviranomaiselle, siksi velvoite on säädetty viranomaisille ja muille julkista tehtävää hoitaville toimijoille. Ilmoitusvelvollisuudella on pyritty mahdollistamaan viranomaisten välinen tiedonkulku ja yhteistyö, sillä ei ole säädetty viranomaisille uusia tehtäviä tai toimivaltuuksia. Ilmoituksen tekemättä jättämisestä ei ole myöskään sanktioitu. Ilmoituksen myötä esille tulleiden ongelmien hoitamiseen liittyvät toimivaltuudet ja keinot on säädetty muualla, pelastusviranomaisen osalta pelastuslain 80–82 §:ssä.

Pelastuslain ilmoitusvelvoitetta ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa viranomaisista muihin toimijoihin. Laajemmasta ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty muussa lainsäädännössä.

2.13 Yleisötilaisuuksien ja tapahtumien turvallisuus

Vuodesta 2011 pelastuslaissa on säädetty yleisötilaisuuksien turvallisuudesta aiempaa yksityiskohtaisemmin. Yleisen varautumisvelvoitteen (14 § 2 mom.) lisäksi lakiin otettiin säännökset erityisestä yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmasta, joka tilaisuuden järjestäjän on laadittava ja toimitettava 14 vuorokautta ennen tilaisuutta alueen pelastusviranomaiselle (16 §). Pelastussuunnitelman on sisällettävä vaarojen ja riskien arviointi, tilaisuuden turvallisuusjärjestelyt, ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä ohjeet onnettomuus- ja vaaratilanteessa toimimiseksi.

Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma on laadittava yleisötilaisuuksiin ja tapahtumiin, joihin osallistuvien ihmisten suuren määrän tai muun erityisen syyn vuoksi sisältyy merkittävä henkilö- tai paloturvallisuusriski. Pelastustoimesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa on säädetty (3 §), että pelastussuunnitelma on laadittava tilaisuuteen, jossa arvioidaan olevan läsnä samanaikaisesti vähintään 200 henkilöä. Pelastussuunnitelma on lisäksi laadittava tilaisuuden koosta riippumatta aina, jos tilaisuudessa käytetään avotulta, pyroteknisiä tuotteita tai erikoistehosteina palo- ja räjähdysvaarallisia kemikaaleja, jos tapahtumapaikan poistumisjärjestelyt poikkeavat tavanomaisesta tai jos tapahtuman luonne muutoin aiheuttaa erityistä vaaraa ihmisille. Yleisötilaisuudella ei pelastuslaissa tarkoiteta yleisiä kokouksia, eikä myöskään esimerkiksi asunto-osakeyhtiön yhtiökokouksia.

Erityisestä syystä pelastusviranomainen voi hyväksyä pelastussuunnitelman toimitettavaksi säädettyä 14 vuorokauden määräaikaan myöhemmin. Pelastussuunnitelman määräajassa toimittamisen laiminlyönti on sanktioitu (106 § 1 mom. 9 k).

Pelastusviranomainen arvioi pelastussuunnitelman kattavuuden sekä tilaisuuden turvallisuusjärjestelyjen riittävyttä suhteessa tapahtuman kokoon ja luonteeseen. Tarvittaessa pelastusviranomainen voi suorittaa tilaisuuden järjestämispaikkaan palotarkastuksen.

Yleisötilaisuuksien ja tapahtumien järjestämiselle on myös muihin säädöksiin perustuvia lupa- ja ilmoitusmenettelyjä, näistä keskeisin on kokoontumislaki (530/1999). Lain 14 §:n mukaan yleisötilaisuuden järjestäjän on tehtävä kirjallinen ilmoitus yleisötilaisuuden järjestämispaikan poliisille. Kokoontumislain mukaista ilmoitusta ei tarvitse kuitenkaan tehdä sellaisesta yleisötilaisuudesta, joka osanottajien vähäisen määrän, tilaisuuden luonteen tai järjestämispaikan vuoksi ei edellytä toimenpiteitä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai sivullisille ja ympäristölle aiheutuvan haitan estämiseksi taikka erityisiä liikennejärjestelyjä. Poliisi valvoo yleisötapahtumien turvallisuutta myös muun muassa järjestyslain (612/2003) nojalla.

Tukes valvoo kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) nojalla kuluttajapalveluiden turvallisuutta, muun muassa yleisötapahtumien asiakasturvallisuutta ja tapahtumien palvelusisällön turvallisuutta siltä osin

kuin muussa lainsäädännössä ei ole säädetty turvallisuusvaatimuksista. Tukesin valvontatyö on ennakkollista turvallisuustyötä, eikä niinkään yksittäisiin tapahtuviin kohdistuvaa valvontaa. Erona muihin valvontaviranomaisiin, Tukesin toimivalta on valtakunnallista.

Yleisötilaisuuksien ja tapahtumien järjestämistä valvovat osaltaan myös muun muassa ympäristöterveydenhuollon viranomaiset. Koronapandemian aikaiset rajoitukset yleisötilaisuuksien järjestämisessä ovat tuoneet vielä uuden ulottuvuuden sääntely- ja valvontakokonaisuuteen.

Aktiivinen viranomaisyhteistyö yleisötilaisuuksien ja tapahtumien turvallisuuden edistämässä on tärkeää ja sitä tehdään sekä valtakunnallisten viranomaisten kesken että paikallistasolla.

Onnettomuustutkintakeskus on tutkinnoissaan tuonut esille yleisötapahtumiin liittyvän sääntelyn ja valvonnan haasteita.²³ Tapahtumajärjestäjät eivät tunne sääntelyä riittävästi ja kokevat kokonaisuuden monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Valvontaa toteutetaan usean viranomaisen toimesta ja osin eri näkökulmista ja kokonaisuus on käytännön toimijoille vaikeaselkoinen. Onnettomuustutkintakeskus on esittänyt myös, että sisäministeriö (poliisi- ja pelastustoimi) ja työ- ja elinkeinoministeriö selkiyttävät yleisötilaisuuksien turvallisuusvaatimuksia kohti ”yhden luukun” ja yhden kattavan, turvallisuutta koskevan suunnitelman käytäntöä.

Lupa- ja ilmoitusmenettelyjen sekä viranomaisvaatimusten keventämistä on esitetty myös useissa työryhmäraporteissa, joissa tapahtumien järjestämistä on käsitelty muun muassa vapaaehtoistyön²⁴ tai kulttuurialan²⁵ näkökulmasta.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että 16 §:n 3 momentissa säädetyn pelastusviranomaisen arviointitehtävän luonnetta tulisi selkeyttää. Säännöksen perusteella ei ole selvää, tehdäänkö pelastussuunnitelman täydennettäväksi palauttamisesta valituskelpoinen päätös vai onko kyse ennemminkin pelastussuunnitelman laatimisen ohjauksesta. Turvallisuuspalvelualue on nostanut esille myös yleisötilaisuuksien valvontaan osallistuvien eri viranomaistahojen tiedonvaihdon selkeyttämisen.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK on esittänyt, että yleisötilaisuuksia koskevaa sääntelyä tulisi tarkastella kokonaisuutena. Koronaepidemia ja tartuntatautilain soveltaminen ovat osaltaan tuoneet uusia näkökulmia yleisötapahtuman määritelmän tulkintaa. Yleisötapahtuman järjestämiseksi tehtävissä asiakirjoissa on erilaisia määräaikoja, jotka olisi hyvä yhdenmukaistaa eri sääntelyissä.

Johtopäätelmät

Yleisötilaisuuksien ja tapahtumien turvallisuutta koskeva sääntelykokonaisuus jakautuu usean ministeriön toimialalle, keskeinen säädös on kokoontumislaki. Lupa- ja ilmoitusmenettelyjen selkeyttäminen ja viranomaisten toimintatapojen yhteensovittaminen edellyttää lainsäädännön kattavaa läpikäyntiä, mikä on tarkoituksenmukaisinta tehdä kokonaisuutena ja ministeriöiden yhteistyönä.

2.14 Avotulen teon kielto

Metsä- ja maastopalojen ehkäisemiseksi nuotion ja muun avotulen teko on kielletty Ilmatieteen laitoksen antaman metsä- tai ruohikkopalovaroituksen aikana tai jos olosuhteet kuivuuden, tuulen tai muun syyn takia ovat sellaiset, että metsäpalon, ruohikkopalon tai muun tulipalon vaara on ilmeinen (6 § 1 mom.). Avotulella tarkoitetaan nuotion lisäksi muuta vastaavaa tulen käyttöä, josta tuli voi päästä irti joko maapohjan kautta tai kipinöinnin vuoksi (HE 257/2010 vp). Muuna vastaavana tulen käyttönä

²³ Onnettomuustutkintakeskus 2016. Y2015-03 Monsteriauton pyörän ajautuminen yleisön joukkoon Alahärmässä 8.8.2015; sekä Onnettomuustutkintakeskus 2019. Y2018-03 Autokilpailussa tapahtuneet onnettomuudet Seinäjoella 15.6.2018 ja Porissa 22.6.2018.

²⁴ Valtiovarainministeriö 2015. Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy. Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti.

²⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015. Kulttuuritapahtumien järjestäminen: Sääntelyn ja byrokratian purkamisen tarpeita koskeva kartoitus.

pidetään esimerkiksi suoraan maapohjalle asetettavia ja helposti kaatuvia grillejä kuten esimerkiksi kertakäyttögrillejä. Avotulen tekona ei pidetä tulen tekemistä sellaiseen tulisijaan, josta tuli ei voi päästä leviämään.

Avotulen määritelmä on aiheuttanut runsaasti tulkintakysymyksiä. Säännöksen soveltamisen helpottamiseksi pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että säännöstä tarkistettaessa myös säännösperusteluja täydennettäisiin muun muassa erilaisten grillien, tulisijojen ja tulentekopaikkojen osalta ja muutenkin korostettaisiin tuotteen valmistajan sekä tulentekopaikan ylläpitäjän ohjeiden noudattamisen merkitystä.

Turvallisuuspalvelualue on lisäksi esittänyt, että 7 §:n 1 momentin mukainen oikeus kulottaa metsä- ja ruohikkopaloaaran aikana koskisi ainoastaan metsämaan kulotusta, ei heinä- ja olkikulotusta, sekä että 8 §:ssä ilmoitusvelvollisuutta tarkistettaisiin. Kulotuksen suorittajan tulee 8 §:n mukaan ilmoittaa kulotuksesta ennakolta pelastuslaitokselle. Nykyisessä laissa ilmoitusvelvollisuus laajennettiin koskemaan myös muuta tulenkäyttöä, josta muodostuu merkittävästi savua. Ilmoitusvelvollisuuden toivottiin vähentävän turhia hälytyksiä. Käytännössä ilmoitusten merkitys jäänyt vähäiseksi, koska hätäkeskuksen kautta tuleviin hälytyksiin pelastuslaitos lähtee joka tapauksessa suunnitellulla vasteella.

Säännöstä avotulen teon kiellosta selvennettiin 1.1.2019 voimaan tulleella pelastuslain muutoksella (1353/2018) niin että, avotulen teko on aina kiellettyä Ilmatieteen laitoksen antaman metsä- tai ruohikkopalovaroituksen aikana. Aiemmassa säännöksessä avotulen teko oli kiellettyä, jos tulipalon vaara on ilmeinen olosuhteiden vuoksi, eikä yhteys metsäpalovaroitukseen ollut yhtä selkeä.²⁶ Muutoksen seurauksena säännöksen soveltamiskäytäntö osin muuttui aiemmasta. Esimerkiksi juhannuskokon polttaminen on metsäpalovaroituksen aikana kiellettyä, aiemmin kokon poltto oli usein ollut mahdollista esimerkiksi yleisötilaisuuksissa erityisin varotoimin. Osassa pelastustoimen alueita avotulen teon kiellon on tulkittu tarkoittavan myös esimerkiksi pyrotekniikan käyttöä yleisötilaisuuksissa sekä ilotulitusnäytösten järjestämistä.

Ilotulitteiden käytöstä on kemikaaliturvallisuuslain 91 §:n 3 momentin mukaan ilmoitettava pelastuslaitokselle ja 92 §:ssä säädetään pelastuslaitoksen oikeudesta antaa paikalliset olosuhteet huomioon ottavia määräyksiä ilotulitteiden käytöstä. Pelastuslaitos voi päätöksessään asettaa tarpeellisia ehtoja tai kieltää ilotulitteiden käytön, jos siitä aiheutuu erityistä vaaraa. Ilmoituksen tekemisen laiminlyönti tai sen johdosta annetun päätöksen ehtojen rikkominen on rangaistavaa kemikaaliturvallisuuslain 125 §:n nojalla.

Ilotulitusnäytösten järjestämisen osalta ilmoitusmenettelystä on säädetty erikseen. Ilotulitusnäytösten järjestämistä koskevista turvallisuusvaatimuksista säädetään kemikaaliturvallisuuslain 94–97 §:ssä. Lain 97 §:n mukaan ilotulitusnäytöksen järjestämisestä on ilmoitettava poliisille, joka voi asettaa näytöksen järjestämiselle ilotulitteiden turvallisen käsittelyn ja yleisen turvallisuuden kannalta tarpeellisia ehtoja ja rajoituksia. Poliisi voi myös kieltää näytöksen järjestämisen. Räjähdeiden valmistuksen ja varastoinnin valvonnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (819/2015) 61 §:n mukaan ilmoitus on tehtävä poliisille 14 vuorokautta ennen näytöksen järjestämistä, ja poliisin on kuultava siitä pelastusviranomaista. Ilmoituksen tekemisen laiminlyönti tai sen johdosta annetun päätöksen ehtojen tai järjestäjälle säädettyjen velvollisuuksien rikkominen on rangaistavaa kemikaaliturvallisuuslain 125 §:n nojalla.

Ilotulitusnäytösten järjestäjänä toimiminen on ilmoituksenvaraista toimintaa. Tukesin rekisterissä ilotulitusnäytösten vastuuhenkilöitä on noin 250. Näytöksiä järjestäviä yrityksiä on noin 10.

Pyro- ja ilotulitustaiteen Edistämisyhdistyksen mukaan ammattimaisia ilotulitusnäytöksiä järjestetään vuosittain noin 1000, näistä yksityistilaisuuksissa vajaan 70 % ja loput yleisötilaisuuksissa. Yleisötilaisuuksista noin kolmasosa on sellaisia, joissa ilotulitus on osa yleisötilaisuuden ohjelmaa ja muut sellaisia, joissa on vain ilotulitusnäytös.

Yleisötilaisuuksille, joissa käytetään avotulta, ilotulitteita tai muita pyroteknisiä tuotteita taikka erikoistehosteina vaarallisia kemikaaleja, on laadittava pelastuslain 16 §:ssä tarkoitettu pelastussuunnitelma (407/2011, 3 §). Pelastussuunnitelman on sisällettävä vaarojen ja riskien arviointi,

²⁶ KKV 23/2019 vp. Vastaus kirjalliseen kysymykseen juhannuskokkojen sallimisesta viranomaisharkinnalla.

tilaisuuden turvallisuusjärjestelyt, ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä ohjeet onnettomuus- ja vaaratilanteessa toimimiseksi. Tilaisuuden järjestäjän on toimitettava pelastussuunnitelma 14 vuorokautta ennen tilaisuutta alueen pelastusviranomaiselle.

Avotulen määritelmää, kulutusta ja 8 §:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta on käsitelty tarkemmin pelastustoimintajaoston muistiossa.

Johtopäätelmät

Avotulen teon kieltoa on tarpeen selventää erityisesti siitä näkökulmasta, mikä ei ole säännöksessä tarkoitettua avotulta. Säännöksen soveltamisen tueksi tarvittaisiin yhteistä ohjeistusta, jollaisia on esimerkiksi muissa Pohjoismaissa.

Kemikaaliturvallisuuslaissa säädetty vaatimukset ja ilmoitusmenettelyt yhdessä pelastuslaissa säädetyn yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman laatimisvelvoitteen kanssa ovat riittävät arvioimaan ilotulitusnäytösten turvallisen järjestämisen edellytykset. Sekä kemikaaliturvallisuuslaki että pelastuslaki sisältävät säännökset, joiden perusteella ilotulitusnäytöksen järjestämiselle voidaan asettaa ehtoja tai kieltää näytös.

Pelastuslakia olisi soveltamiskäytännön selventämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi tarkistettava niin, että kemikaaliturvallisuuslain 97 §:ssä tarkoitettuja ilotulitusnäytöksiä olisi mahdollista järjestää kuivanakin aikana erityistä varovaisuutta noudattaen. Myös muu hallittu tulenkäyttö olisi mahdollista pelastuslain 16 §:n tarkoittamissa yleisötilaisuuksissa erityistä varovaisuutta noudattaen. Tällainen sääntely vastaisi mitä pelastuslain 7 §:ssä on säädetty kulutuksesta.

3 Pelastuslaitoksen valvonta- ja ohjaustehtävä

3.1 Valvontatehtävän sisältö ja toteuttaminen

Pelastuslain 27 §:n mukaan pelastuslaitoksen tehtävänä on huolehtia pelastustoimen valvontatehtävistä. Tarkemmat säännökset pelastuslain valvontatehtävästä ovat luvussa 12. Lisäksi pelastuslain 27 §:ssä säädetään pelastuslaitoksen tehtävästä huolehtia alueellaan pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä. Pelastuslaitoksen valvonta- ja ohjaustehtävän tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittaminen. Pelastuslain lisäksi pelastuslaitokselle on säädetty valvontatehtävä kemikaaliturvallisuuslaissa (käsitelty tarkemmin kohdassa 5.2).

Pelastuslaitokset käyttävät ohjaustehtävän toteuttamisesta yleisesti nimitystä asiantuntijapalvelut. Asiantuntijapalveluihin pelastuslaitokset yleensä sisällyttävät onnettomuuksien ehkäisemiseksi annettavan neuvonnan, viranomaisyhteistyön, osallistumisen rakentamisen ohjaukseen sekä lausuntojen antamisen muun muassa kaavoista tai liittyen aluehallintoviranomaisen tai Tukesin lupaprosesseihin.

Lain 78 §:ssä on säädetty pelastuslaitokselle yleinen velvoite valvoa pelastuslain 2 luvussa jokaiselle asetettuja velvollisuuksia sekä 3 luvussa säädettyjä rakennusten ja toimintojen turvallisuuteen liittyviä velvoitteita. Vuoden 2011 pelastuslaissa valvontatehtävän säädösmuutoksilla kohdennettiin valvonnan sisältöä aikaisempaa selkeämmin pelastuslain velvoitteiden valvontaa. Valvontatehtävän rajaus näkyy myös 81 §:ssä säädettyissä toimivaltuuksissa.

Palotarkastuksia ja muuta valvontaa saa suorittaa alueen pelastusviranomainen. Pelastuslain 80 §:ssä säädetään, missä palotarkastus voidaan suorittaa, pelastusviranomaisen oikeudesta päästä tiloihin ja saada asiakirjoja sekä palotarkastuspöytäkirjan laatimisesta. Sääntely vastaa pääosin aikaisempaa pelastuslakia ja sitä edellistä pelastustoimilakia (561/1999).

Valvontatehtävä on pelastuslaissa säännelty niin, että se jättää pelastuslaitokselle laajan harkinnanvaran, miten valvonta toteutetaan. Yksityiskohtaisen sääntelyn sijasta edellytetään, että valvonta perustuu riskien arviointiin, ja on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Valvonnan

suorittamiseksi pelastuslaitoksen on tehtävä palotarkastuksia ja muita valvontatehtävän edellyttämiä toimenpiteitä. Muilla toimenpiteillä tarkoitetaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan erityisesti asiakirjavalvontaa. Laissa ei ole säädetty tarkemmin valvonnan kohdentamisesta tai valvontatoimenpiteistä eikä esimerkiksi palotarkastusten määräväleistä.

Aiemmassa pelastuslaissa (468/2003) palotarkastuksista säädettiin yksityiskohtaisemmin. Palotarkastuksessa valvottiin, että rakennus, rakennelma, sen ympäristö ja muut olosuhteet tarkastuskohteessa ovat turvalliset ja että kiinteistöjen omistaja ja haltija on varautunut onnettomuuksien ehkäisyyn, vahinkojen torjuntaan ja väestönsuojeluun säädöksissä ja määräyksissä vaaditulla tavalla. Palotarkastus oli suoritettava asuinrakennuksissa ja niihin henkilö- ja paloturvallisuuden kannalta rinnastettavissa kohteissa alueen pelastustoimen palvelutasopäätöksessä päätetyin väliajoin. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella oli määritelty kohteet, joissa palotarkastus oli tehtävä ennen toiminnan aloittamista ja sen jälkeen vähintään vuosittain.

Pelastuslain 79 §:n mukaan pelastuslaitoksen on laadittava valvontasuunnitelma valvontatehtävän toteuttamisesta. Valvontasuunnitelmassa on määritettävä suoritettavat palotarkastukset ja muut valvontatoimenpiteet sekä kuvattava, miten valvontasuunnitelman toteutumista arvioidaan. Valvontasuunnitelma on tarkastettava vuosittain. Valvontasuunnitelman mukaisista valvontatoimenpiteistä pelastuslaitos voi periä maksun hyväksymänsä taksan mukaisesti.

Valvontasuunnitelman sisällöstä ei ole tarkempaa sääntelyä. Toisin kuin esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon säädöksissä, valvontasuunnitelman sisältöä ei ohjata myöskään valtakunnallisella valvontaohjelmalla. Valvontasuunnitelman sisällöstä ja riskinarvioinnin perusteista on pelastuslaitosten yhteistyönä laadittu ohje, jota soveltaen pelastuslaitokset ovat laatineet valvontasuunnitelmansa.

Keskeinen valvontakeino on edelleen yrityksiin ja laitoksiin määrävälein tehtävät valvontakäynnit eli palotarkastukset. Asuinrakennuksia valvotaan pääsääntöisesti paloturvallisuuden itsearvioinnin keinoin (tästä enemmän kohdassa 3.6).

Valvontaa tehdään myös pelastuslaitokselle tehdyn ilmoituksen tai yhteydenoton perusteella. Näitä ovat yleisötilaisuuksien pelastussuunnitelmat, hoitolaitosten poistumisturvallisuusselvitykset, 42 §:n 2 momentin mukaiset paloriski-ilmoitukset ja 62 §:n mukaiset nuohoojien ilmoitukset palovaarallisista tulisijoista ja savuhormeista. Pelastustoimen laitelain nojalla paloilmoittimien ja automaattisten sammutuslaitteistojen määräaikaistarkastuksia tekevät tarkastuslaitokset lähettävät tiedot havaitsemistaan vakavista puutteista pelastuslaitokselle laitteistojen kunnossapidon valvontaa varten. Paloilmoittimien erheellisten hälytysten selvittäminen, kemikaaliturvallisuuslain mukaisen ilmoituksen käsittely ja toisen viranomaisen ilmoitus palo- ja henkilöturvallisuuteen liittyvistä havainnoista voivat myös käynnistää valvonnan.

Lisäksi pelastuslaitokset toteuttavat teematarkastuksia tai valvontahankkeita, myös yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Tällaisia ovat muun muassa ravintolatarkastukset pikkujoulesonkina. Valvontahanke voi käynnistyä myös onnettomuuskehityksen seurannassa tai palontutkinnassa tehtyjen havaintojen pohjalta.

Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualue on esittänyt palotarkastus sanan korvaamista valvontakäynnillä. Palotarkastus sanaa käytetään kuin se olisi synonyymi kaikelle valvonnalle, vaikka palotarkastus on yksi pelastusviranomaisen käytössä olevista valvontakeinoista.

Turvallisuuspalvelualue on esittänyt, että valvontatehtävän toteuttamisessa tulisi korostaa korjausmääräysten antamisen sijaan enemmän veloitteiden toteuttamisen ohjausta. Ohjausvaiheen sisällyttämisessä valvontatapahtuman prosessiin nykyistä selkeämmin on kuitenkin huolehdittava, ettei ohjausta ja neuvontaa sekoiteta viranomaisvaatimukseen. Myös ohjauksessa ja neuvonnassa on huomioitava hyvän hallinnon toteutuminen.

Turvallisuuspalvelualue on esittänyt myös, että valvonnassa tulisi panostaa annettujen korjausmääräysten jälkivalvontaan nykyistä enemmän. Tämä tulisi huomioida selkeämmin 80 §:n mukaisessa palotarkastuspöytäkirjan sääntelyssä sekä pelastusviranomaisen valvontakeinoissa. Suomen

Palopäällystiitto ja SPEK esittivät Sote100-pakettia koskeissa lausunnoissaan (helmikuu 2021) pelastuslain muuttamiseen liittyen, että jälkivalvonta tulisi ottaa paremmin osaksi normaalivalvonnan prosesseja.

3.2 Hyvän hallinnon tavoitteiden toteutuminen

Valvontatehtävän toteuttamiseksi pelastuslaki sisältää säännökset pelastusviranomaisen toimivallasta, valvonnan toimittamisesta, hallintopäätöksen laatimisesta ja hallintopäätöksen antamisesta tiedoksi asianosaisille. Hallintomenettelyistä säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003). Hallintolain lisäksi valvonnassa on otettava huomioon myös muut hallinnolliset yleislait kuten kielilaki (423/2003), saamen kielilaki (1086/2003), laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), EU:n tietosuoja-asetus ja tietosuoja laki (1050/2018), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003) ja laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003).

Pelastuslain 80 § 4 momentin mukaan palotarkastuksesta on laadittava pöytäkirja, jossa tulee riittävästi yksilöidä tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot, tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys sekä johtopäätökset ja niiden perustelut. Pöytäkirja on viipymättä annettava tiedoksi asianosaisille. Palotarkastuksen hallintomenettelystä ei ole säädetty pelastuslaissa tarkemmin, jolloin vaatimukset muun muassa palotarkastuksesta ilmoittamisesta tulevat hallintolaista.

Pelastuslain mukaan pelastuslaitoksen tulee järjestää valvontatehtävän toteuttaminen niin, että se on laadukasta, säännöllistä, tehokasta. Valvontatehtävän yhtenä laadullisena perustana on, että valvonta on suoritettu hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Laatuun vaikuttavia hallinnollisen prosessin elementtejä ovat muun muassa palotarkastuspöytäkirjan selkeys valvontakäynnin kulun kuvauksessa ja johtopäätösten perusteluissa, asianosaisten kuuleminen ja valvontaprosessin läpimenoaika. Hallinnollisen laadun lisäksi valvonnan laatuun vaikuttaa asiakaspalvelun toteuttaminen.

Hyvän hallinnon toteutuminen pelastuslaitosten nykyisissä valvontaprosesseissa on viime vuosina noussut esiin pelastuslaitoksien omien toimintojen kehittämisen yhteydessä, aluehallintovirastojen suorittamassa pelastuslaitosten valvonnassa, sisäministeriön palotarkastustoiminnan kehittämishankkeessa²⁷ sekä opinnäytetöissä²⁸. Näissä on todettu, että hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisessa on puutteita erityisesti kuulemisen ja tiedoksiannon osalta, mutta myös asianosaisuuteen liittyen.

Hallintoprosessissa kuulemisen tavoitteena on turvata asianosaisen oikeusturvaa. Hallintolain mukaan kuuleminen tapahtuu lähtökohtaisesti kirjallisesti. Asianosaisten kuuleminen palotarkastuksen havainnoista ja johtopäätelmistä sekä mahdollisista korjausmääräyksistä tapahtuu nykyisin pitkälti suullisesti valvontakäynnin yhteydessä käytännössä ns. loppukeskustelun tai yhteenvedon yhteydessä. Valvonnan suorittaja kirjaa kuulemisen eli tarkastettavan kohteen edustajan esittämän selvityksen palotarkastuspöytäkirjaan. Ongelmalliseksi menettely on muodostunut siinä vaiheessa, kun asianosaisia on useita tai todellinen asianosainen ei ole ollut mukana valvontakäynnillä. Valvontaprosessissa on siirrytty kirjalliseen kuulemiseen yleensä siinä vaiheessa, kun annettua korjausmääräystä on tehostettu uhkasakolla. Palotarkastustoiminnan kehittämishankkeessa arviona oli, ettei käytäntö suullisesta kuulemisesta vastaa hallintolain sääntelyä ja suullista kuulemistä tulisi käyttää vain asianosaisen nimenomaisesta toivomuksesta.

Hallintolain 60 §:n mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Vallitsevana käytäntönä on toimittaa palotarkastuspöytäkirjat, myös velvoittavia korjausmääräyksiä sisältävät, normaalina kirjeenä postitse sekä sähköpostilla kohteen yhteyshenkilölle. Saantitodistusta käytetään lähinnä vain pakkokeinojen kuten uhkasakon asettamisen

²⁷ Sisäministeriö 2015. Palotarkastustoiminnan kehittämishanke. Hankenumero SM007:00/2015.

²⁸ Strömmer, Peter 2013. Palotarkastus ja hyvä hallinto; sekä Telaranta, Kari 2014. Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen: valvontatoiminnan näkökulma.

yhteydessä. Nykyinen toimintapa tiedoksiannon osalta on tullut ongelmaksi ainoastaan silloin, kun asiakas riitauttaa saamansa korjausmääräyksen.

Pelastuslaitokset laativat arviolta yli 60 000 hallintopäätöstä vuosittain. Palotarkastuspöytäkirjoista arviolta 80–90 % sisältää velvoittavia korjausmääräyksiä. Tämä tarkoittaisi vuosittain noin 55 000 todisteellisesti saantitodistuksella lähetettävää tiedoksiantoa.

Pelastuslain velvoitteiden toteutumisen arviointi voi perustua myös kokonaan kohteen laatimiin asiakirjoihin. Tällaisia asiakirjoja ovat esimerkiksi pelastussuunnitelma ja hoitolaitoksen poistumisturvallisuusselvitys. Asiakirjavalvonnan prosessista ei pelastuslaissa säädetä erikseen. Myös tällaisessa hallinnollisessa valvonnassa tulee menetellä hallintolain mukaisesti.

Pelastuslain 80 §:n mukaan kiinteistön omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan on pyynnöstä toimitettava pelastusviranomaiselle muun muassa kohteen palo- ja poistumisturvallisuudesta laaditut asiakirjat, joita pelastusviranomaisen tarvitsee valvonnassa. Viime vuosina on yleistynyt käytäntö, että pelastusviranomaisen edellyttää valvontakäynnin yhteydessä erillisten selvitysten laatimista esimerkiksi laitteistojen kunnossapidon tai rakenteellisen paloturvallisuuden toteutumisesta. Selvitysten edellyttäminen liittyy myös kasvaneeseen asiakirjavalvonnan määrään, sillä suurin osa korjausmääräysten jälkivalvonnasta toteutetaan kohteen toimittamien dokumenttien pohjalta.

Pelastuslaissa ei ole säännöksiä erillisten selvitysten laatimista ja toimittamisesta pelastusviranomaiselle valvontaa varten. Joissakin tilanteissa voi olla tarpeen pyytää lisäselvitystä veloitteen toteutumisen selvittämiseksi. Lähtökohtaisesti viranomaisen selvityspyynnössä lisäselvitettävä asia tulee yksilöidä tarkasti. Toimintatapana selvityspyynnön edellyttäminen asiassa, jossa ei ole valmista asiakirjaa, muodostaa välillisesti hallinnolliseen taakkaan rinnastettavan veloitteen. Selvityspyyntöjen käyttöä ja tarkoitusta osana valvonnan toteuttamista on tarve selvittää tarkemmin.

3.3 Toimivaltuudet

Pelastuslaitoksen valvontatehtävään liittyvät toimivaltuudet on säädetty pelastuslain 81 §:ssä. Lain 81 §:n 1 momentin mukaan pelastusviranomaisen on valvontaa tehdessään määrättävä korjattavaksi havaitsemansa puutteet pelastuslain 2 ja 3 lukujen velvoitteiden noudattamisessa. Toimivaltuuksien käyttö on yhteydessä valvontatehtävän sisältöön.

Lain 81 §:n 2 momentin mukaan pelastusviranomaisen voi valvontaa tehdessä määrätä korjattaviksi myös muussa laissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa havaittuja puutteita. Edellytyksenä kuitenkin on, että havaitun puutteen on aiheutettava vakavaa vaaraa henkilöturvallisuudelle ja puute voidaan korjata heti. Jos asiaa ei voi heti korjata esimerkiksi siksi, että korjaustoimenpiteet edellyttävät suunnittelutyötä, pelastusviranomaisen on ilmoitettava puutteesta asianomaiselle valvontaviranomaiselle. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi rakennuksen käyttötarkoituksen vastainen toiminta ja rakennuksen sähköasennuksissa havaitut puutteet. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu HAO 08.04.2014 14/0252/5, jolla kumottiin palotarkastuksessa annettu korjausmääräys, jossa oli määrätty yhtiö tekemään huolto- ja varastotiloihin palo-osastointia ja hakemaan rakennustöille maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämät luvat.²⁹

²⁹ Helsingin HAO 08.04.2014 14/0252/5: Palotarkastaja ei voinut määrätä yhtiötä tekemään huolto- ja varastotiloihin palo-osastointia ja hakemaan rakennustöille lupaa. Pelastuslain 2 luvun jokaisen yleisiä velvollisuuksia koskevista säännöksistä tai 3 luvun toiminnanharjoittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuuksia koskevista säännöksistä ei voi johtaa pelastusviranomaiselle yleistä toimivaltaa määrätä rakennuksessa tehtäväksi sen rakenteita koskevia muutostöitä, vaikka ne paloturvallisuutta parantaisivatkin. Suomen rakentamismääräyskokoelman rakennusten paloturvallisuutta koskevat määräykset eivät ole pelastuslaissa säädettyjä tai siihen perustuvia velvoitteita eivätkä ne siten muodosta pelastuslain 81 §:n mukaista perustetta korjausmääräyksen antamiselle.

Välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran huomattessaan pelastusviranomaisella on 81 §:n 3 momentin mukaan oikeus tarvittaessa heti keskeyttää toiminta ja määrätä heti noudatettavista välttämättömistä toimenpiteistä. Toiminnan keskeyttämis-oikeus on yleisesti kaikilla pelastusviranomaisilla, eikä toimivaltuutta ole sidottu valvonnan tekemiseen tai maantieteelliseen alueeseen. Korjausmääräyksen voi antaa suullisesti, mutta määräyksestä on 80 §:n 4 momentin mukaan laadittava viipymättä palotarkastuspöytäkirja eli valituskelpoinen hallintopäätös.

Pelastuslain 82 §:n mukaan pelastusviranomainen voi määrätä toiminnanharjoittajan hankkimaan tarkoituksenmukaista sammutuskalustoa ja muita pelastustyötä helpottavia laitteita tai asentamaan automaattisen sammutuslaitteiston, jos kohteessa harjoitettu toiminta aiheuttaa henkilö- tai paloturvallisuudelle tavanomaista suurempaa vaaraa. Lain 82 §:n toimivaltuuden käyttö edellyttää välttämättömyyden arviointia eli sitä ei ole tarkoitettu käytettäväksi kevyin perustein. Pelastuslain 21 §:ssä on erikseen säädetty toimivallasta asettaa erityisiä turvallisuusvaatimuksia hoitolaitosten poistumisturvallisuuden toteuttamismääräyksen yhteydessä.

Lain 81 §:n perusteella annetut korjausmääräykset pelastusviranomainen voi kohdistaa rakennuksen omistajaan, haltijaan tai toiminnanharjoittajaan sen mukaan kenen velvollisuuksiin ja määräysvaltaan velvoitteista huolehtiminen ensisijaisesti kuuluu. Lain 82 §:n toimivaltuus kohdistuu ainoastaan toiminnanharjoittajalle asetettuihin velvoitteisiin, jolloin sitä ei voi käyttää korjausmääräyksiin, jotka kohdistetaan rakennuksen omistajalle tai haltijalle, vaikka välttämättömyyskriteeri täytyisikin.

Toimivaltuuksien käytön kannalta on olennaista, kenelle velvoite on säädöksessä kohdennettu ja kenelle korjausmääräys kohdennetaan. Pelastuslain luvun 3 velvoitteet on lähtökohtaisesti kohdistettu yhteisvastuullisesti rakennuksen omistajalle, haltijalle ja toiminnanharjoittajalle. Tällöin pelastusviranomainen kohdistaa korjausmääräyksen sille, kenen velvollisuuksiin ja määräysvaltaan velvoitteista huolehtimisen voidaan katsoa ensisijaisesti kuuluvan. Lähtökohtaisesti esimerkiksi 9 §:n velvoitteista vastaa rakennuksen omistaja. Rakennuksen omistajan ja haltijan tai toiminnanharjoittajan keskinäisen sopimuksen, esimerkiksi vuokrasopimuksen mukaan vastuun jakautuminen voidaan määritellä myös toisin. Jos pelastusviranomainen ei yksiselitteisesti voi todeta, kenen vastuulle velvoite kuuluu, korjausmääräys kohdistetaan yhteisvastuullisesti kaikille eli rakennuksen omistajalle, haltijalle ja toiminnanharjoittajalle.

Valvonnan toimivaltuuksia koskeva sääntely on rakennettu palotarkastustoiminnan näkökulmasta ja toimivaltuuksia olisi arvioitava myös muiden valvontakeinojen näkökulmasta. Tulisi myös arvioida korjausmääräyksen toimivuutta suhteessa havaittuun puutteeseen ja sitä, tarvittaisiinko mahdollisesti uudenlaisia toimivaltuuksia kuten keskeyttämisuhkaa. Esimerkiksi nuohousvelvoitteen laiminlyönnistä annetun korjausmääräyksen laiminlyönnin tehostamiseen saattaisi soveltua uhkasakkoa paremmin tulisijan tai savuhormien käyttökielto. Nuohoojan havaitsemista ja ilmoittamista tulipalon vaaraa aiheuttavista tulisijoista ja savuhormeista ei voida asettaa ennakkolisesti käyttökieltoon, koska 81 §:n 3 momentin edellyttämä vaaratilanne syntyy vasta sitten, jos tulisijaa tai hormia käytetään havaitusta viasta huolimatta. Tästä huolimatta tulisijoja on käytännössä laitettu käyttökieltoon korjausmääräyksillä.

Pelastusviranomaisen toimivaltuuksista on säädetty myös yksittäisten säännösten yhteydessä. Pelastuslain 6 §:n mukaan alueen pelastusviranomainen voi perustellusta syystä kieltää avotulen teon pelastustoimen alueella tai osassa sitä määräajaksi. Lain 16 §:n mukaan pelastusviranomainen voi palauttaa yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman täydennettäväksi. Jos hoitolaitoksen poistumisturvallisuusselvitys ja poistumisturvallisuudesta laadittu toteuttamissuunnitelma eivät täytä säädettyjä vaatimuksia, on pelastusviranomaisen annettava 21 §:n mukainen toteuttamismääräys. Lain 109 §:n mukaan pelastusviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan tai haltijan hankkimaan välttämättömiä viranomaisradioverkon käytettävyyttä varmistavia laitteita ja pitämään ne toimintakunnossa.

3.4 Rangaistussäätely

Pelastuslaki sisältää pelastusviranomaisten toimivaltuuksiin liittyen tarvittavat muutoksenhakua, pakkokeinoja ja rangaistuksia koskevat säännökset (104–106 §). Pelastusviranomaisen eräitä määräyksiä voidaan tehostaa uhkasakolla tai teettämisuhalla. Pelastusrikkomuksesta voidaan määrätä sakkorangaistus.

Rangaistussäätelyn perusrakenne on aina ollut pääpiirteissään samanlainen. Lain tavoitteiden ja tarkoituksen toteutumiseksi tiettyjen säännösten noudattamatta jättämiseen on liitetty sanktio. Rangaistavaksi on säädetty muun muassa 4 §:n 1 momentissa säädetyn huolellisuusvelvollisuuden olennainen rikkominen, 6 §:ssä säädetyn avotulen teon kiellon rikkominen ja 9 §:ssä säädettyjen palo- ja poistumisturvallisuusvaatimusten rikkominen. Rikosoikeudellista rangaistusvastuuta ei kuitenkaan ole säädetty kaikista pelastuslaissa säädetystä velvoitteista. Esimerkiksi palovaroittimien puuttumista ja nuohouksen laiminlyöntiä ei ole säädetty rangaistavaksi, vaan niihin puututaan pelastusviranomaisen antamalla korjausmääräyksellä, jota voidaan tehostaa hallinnollisella sanktiolla eli uhkasakolla tai teettämisuhalla.

Laiminlyönteihin puuttuminen vain pelastusviranomaisen korjausmääräyksen kautta on liittynyt palotarkastustoimintaan. Aiemmassa lainsäädännössä palotarkastuksista säädettiin yksityiskohtaisemmin ja periaatteessa kaikki rakennukset olivat palotarkastuskohteita, joihin tarkastus tehtiin jollain aikavälillä. Säätelyssä näkökulmana oli, että laiminlyönnistä rankaisemista tai rikosoikeudellisia seuraamuksia olennaisempaa on saada asiantila kuntoon eli esimerkiksi palovaroittimet asennettua ja nuohous tehtyä.

Pelastuslaitoksen tekemän valvonnan muututtua säännöllisistä tarkastuksista riskiperusteiseksi valvonnaksi myös pelastuslain seuraamusjärjestelmää olisi arvioitava ja yhdenmukaistettava muun vastaavan lainsäädännön kanssa. Vähintäänkin rangaistussäätelyssä tulisi huomioida vakavammat rikkomukset kuten pelastusviranomaisen antamien korjausmääräysten toistuva noudattamatta jättäminen ja ylipäättänsä säännösten rikkominen toistuvasti tai törkeällä tavalla.

3.5 Valvonnan maksullisuus

Pelastuslaitosten tekemä valvonta on vuodesta 2013 lähtien ollut pääsääntöisesti maksullista. Pelastuslaitos voi periä maksun valvontasuunnitelman mukaisen palotarkastuksen tai muun valvontatoimenpiteen suorittamisesta eli maksun periminen edellyttää voimassa olevaa valvontasuunnitelmaa (96 §). Tällaisia maksullisia valvontakäyntejä ovat muun muassa yrityksiin ja laitoksiin tehtävät palotarkastukset, jälkitarkastukset, erityiset palotarkastukset eli rakennuksen käyttöönottoon liittyvät käynnit rakennustyömaalla sekä yleisötilaisuuksien palotarkastukset. Asuinrakennusten palotarkastukset ovat pääosin maksuttomia. Lähtökohtaisesti valvonta, joka ei edellytä kohdekäyntiä, on maksutonta.

Maksuista päättää alueen pelastustoimi eli monijäseninen toimielin. Asiat, joista pelastuslaitos voi pelastuslain mukaan periä maksun, eli valvontatoimenpiteet ja automaattisen paloilmoittimen erheelliset paloilmoitukset, on yleensä päätetty samassa taksapäätöksessä kuin pelastuslaitoksen muut maksut esimerkiksi turvallisuuskoulutuksesta.

Koska maksu voi olla enintään kustannusten suuruinen, vaihtelevat maksut jonkin verran pelastuslaitosten välillä. Helsingin ja Itä-, Keski- ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokset ovat sopineet yhteisistä valvontamaksuista. Valvontasuunnitelman mukaisista palotarkastuksista perittävät maksut kattavat osan toiminnasta aiheutuvista kuluista. Pelastuslaissa ei ole säädetty, että toiminnan tulisi olla kustannusvastaavaa.

Pelastuslaitoksien taksaluettelot on laadittu yhdenmukaisin periaattein. Valvontaluokat ja valvontamenetelmät ovat myös yhteismittallisia, mutta sisältöeroja taksoissa ilmenee jonkin verran. Pelastuslaitoksien taksaperusteiden sisältöerot heijastuvat laskutusperusteisiin, jotka vaihtelevat muun muassa kohteen kokoluokan ja valvontatoimenpiteeseen käytetyn työajan mukaan. Myös

valvontakäynnin yhdistäminen johonkin muuhun valvontatoimenpiteeseen (esimerkiksi jälkivalvonta asiakirjavalvontana) voi vaikuttaa maksun suuruuteen.

Maksut muodostuvat lähtökohtaisesti perusosasta, joka on yleensä kaksi tuntia ja asuinrakennuksilla tunti, ja päälle tulevasta tunteihin perustuvasta veloituksesta. Tuntiveloitus on yleisesti noin 50 euroa, joten esimerkiksi yrityskohteille maksu on vähintään perusosan suuruinen 100 euroa.

Kemikaaliturvallisuuslain mukainen valvonta on ollut maksullista jo pidempään. Maksut ovat korkeampia kuin pelastuslain mukaisista valvontakäynneistä. Lähtökohta kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa valvonnassa on, että toiminnan tulisi olla kustannusvastaavaa. Maksu kattaa koko ennakkollisen valvonnan prosessin eli saapuneen ilmoituksen käsittelyn ja hallintopäätöksen sekä päätökseen liittyvän käyttöönottotarkastuksen.

3.6 Paloturvallisuuden itsearviointi

Asuinrakennuksiin valvontaa ei enää juurikaan tehdä säännöllisten palotarkastusten muodossa. Valvontaa on täydennetty ja osittain myös korvattu niin sanotulla paloturvallisuuden itsearvioinnilla. Pientaloihin paloturvallisuuden itsearviointia on suoritettu vuodesta 2012 lähtien. Toimintatavan kehitti Kymenlaakson pelastuslaitos ja vähitellen se on otettu käyttöön kaikissa pelastuslaitoksissa. Viime vuosina moni pelastuslaitos on ottanut itsearvioinnin käyttöön myös kerros- ja rivitaloissa, joissa arviointi tehdään taloyhtiökohtaisesti. Pelastuslaitokset ovat laatineet yhteiset oppaat ja käytettäviä itsearviointilomakkeita ja prosessia on yhdenmukaistettu.

Paloturvallisuuden itsearvioinnilla tarkoitetaan asukkaan tai kiinteistön edustajan itse suorittamaa paloturvallisuuden arviointia pelastuslaitoksen lähettämän tarkastuslistan ja opasvihkon avulla. Paloturvallisuuden itsearvioinnissa asukas tai kiinteistön edustaja palauttaa täytetyn lomakkeen pelastuslaitokselle. Viranomaisen arvioi palautetun lomakkeen sisällön perusteella valvonta- ja neuvontatarpeen. Palautuneisiin lomakkeisiin kirjatut puutteet valvotaan ensisijaisesti ohjauksena ja neuvontana. Tarvittavat jatkotoimenpiteet voivat olla esimerkiksi yhteydenotto puhelimitse taikka sähköpostilla tai palotarkastus eli valvontakäynti.

Paloturvallisuuden itsearvioinnin tavoitteena on parantaa asukkaiden ja kiinteistön omistajien turvallisuustietoa ja -asenteita sekä opettaa havainnoimaan kodin tai kesämökin paloturvallisuuspuutteet ja korjaamaan ne oma-aloitteisesti. Kiinteistöjen itsearviointitieto täydentää pelastusviranomaisten riskitietoutta ja toteuttaa pelastusviranomaisten yleistä velvoitteiden toteutumisen seurantatehtävää. Riskitietoutta hyödynnetään myös valvonnan ja turvallisuusviestinnän kohdentamisessa.

Paloturvallisuuden itsearviointi kohdistuu yleensä vuosittain vaihtuvalle alueelle ja kattaa esimerkiksi noin 10 % kyseisen alueen asuin- ja vapaa-ajan rakennuksista. Silloin yksittäisessä kiinteistössä paloturvallisuuden itsearviointi suoritetaan kymmenen vuoden välein. Itsearviointilomakkeet ohjeineen lähetetään väestörekisterikeskuksen kiinteistötietojärjestelmästä saadun rakennuksen omistajatiedon perusteella.

Paloturvallisuuden itsearviointioppaissa ja -lomakkeissa edellytetään itsearviointilomakkeen palauttamista pelastuslaitokselle määräajassa mukana liitetyssä vastauskuoressa. Osassa pelastuslaitoksia itsearviointilomake on mahdollista palauttaa myös sähköisesti. Rakennusten omistajien ja haltijoiden velvollisuudesta palauttaa itsearviointilomake pelastuslaitokselle ei ole säädetty tarkemmin. Pelastuslain tietojensaantioikeuksia ja rekistereitä koskeva sääntely ei tunne paloturvallisuuden itsearviointimenettelyä.

3.7 Puolustusvoimien kohteiden valvonta

Pelastuslain 83 §:n mukaan pelastuslaitosten valvontatehtävä ei koske sellaisia puolustustoimien hallinnassa olevia kohteita, jotka valtakunnan turvallisuuden vuoksi on pidettävä salassa ja joiden valvontatehtävästä puolustusvoimat on alueen pelastusviranomaiselle ilmoittanut pitävänsä huolto. Puolustusvoimat vastaa näiden kohteiden palotarkastuksista. Tarkastustoiminta ei ulotu kotirauhan

piiriin kuuluviin tiloihin. Pelastuslain 89 §:n 5 momentin mukaan puolustusvoimien tulee antaa alueen pelastusviranomaiselle ja hätäkeskukselle pelastustehtävän asianmukaisen ja turvallisen suorittamisen edellyttämät tiedot.

Tarkastustoiminnasta on annettu tarkempia säännöksiä puolustusministeriön asetuksella puolustustoimivien palotarkastuksista valtakunnan turvallisuuden vuoksi salassa pidettävissä kohteissa (363/2008). Asetuksen mukaan pääesikunta johtaa ja valvoo puolustusvoimien palotarkastustoimintaa. Palotarkastuksen järjestelyistä sovitaan rakennuksen tai muun palotarkastuskohteen omistajan tai haltijan ja puolustusvoimien palotarkastajan kesken. Puolustusvoimien palotarkastajalla on velvoite ilmoittaa alueen pelastusviranomaiselle ja hätäkeskukselle pelastustehtävän asianmukaisen ja turvallisen suorittamisen edellyttämät tiedot.

Vastaavanlaisesti säädetään myös kemikaaliturvallisuuslaissa, jonka 3 §:n mukaan viranomaisille säädetyt räjähteitä koskevat tehtävät sekä maanpuolustuksen kannalta erityissuojattavien kohteiden tapahtuva kemikaalien varastointiin ja teolliseen käsittelyyn liittyvät tehtävät hoidetaan puolustusvoimissa puolustushallinnon sisäisesti. Tehtävien hoitamisesta on annettu tarkempia säännöksiä puolustusministeriön asetuksella (713/2017).

3.8 Aluehallintovirastojen arviointi pelastuslaitosten valvonnasta

Pelastuslain 23 §:n mukaan aluehallintovirasto valvoo pelastustointia ja pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan. Lain 85 §:ssä on täsmennetty, että aluehallintoviraston tehtävänä on valvoa, että alueen pelastustoimen palvelutaso on riittävä. Pelastuslain 79 §:n mukaan valvontasuunnitelma on toimitettava tiedoksi aluehallintovirastolle.

Pelastustoimen valvonnan osalta aluehallintovirastot tekevät keskenään tiivistä yhteistyötä. Osana pelastuslaitosten valvontaa aluehallintovirastot tekevät pelastuslaitoksiin valvontakäyntejä sekä käsittelevät pelastustoimea koskevat hallintokantelut. Osa hallintokanteluista johtaa valvonta-asian käynnistämiseen.

Aluehallintovirastot arvioivat pelastuslaitoksen suorittamaa viranomaisvalvontaa osana peruspalvelujen arviointia vuonna 2018.³⁰ Tämä oli ensimmäinen kerta, kun arvioitiin vuonna 2011 tehtyjen valvonnan säädösmuutosten toimeenpanoa ja toteutumista. Pelastuslaitosten valvontatehtävän osalta tarkasteltiin valvontasuunnitelmassa suunniteltujen valvontatoimenpiteiden toteutumista, annettujen korjausmääräysten jälkivalvonnan toteuttamista, asuinrakennusten paloturvallisuuden itsearviointin toteuttamista osana valvontatehtävää sekä valvonnasta perittävien maksuja ja niiden maksuperusteita. Arviointiaineistona käytettiin pelastuslaitoksien palvelutasopäätöksiä, valvontasuunnitelmia, pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilastoa, taksapäätöksiä sekä valtakunnallista pelastuslaitoksille suunnattua kyselyä.

Arvioinnin johtopäätösten mukaan valvonnan suunnittelussa ja toteutumisessa ilmeni eroja pelastuslaitosten kesken. Vuoden 2017 osalta kolme neljästä pelastuslaitoksesta jäi valvontasuunnitelmassaan esittämästään palotarkastustavoitteesta. Suunnittelun ja toteutuneen valvonnan erojen syiksi pelastuslaitokset nimesivät vaikeudet töiden priorisoinnissa ja henkilöresurssien riittävydessä, puutteet toteutumisen seurannassa ja kokonaisuuden hallinnassa sekä tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat.

Aluehallintoviraston johtopäätösten mukaan jälkivalvonnan suorittaminen ei pääsääntöisesti vastannut ohjeistusta. Pääasialliseksi syyksi poikkeamiin todettiin, etteivät käytössä olevat tietokonejärjestelmät tukeneet korjausmääräysten valvontatoimenpiteiden suunnittelua. Suunnittelun ollessa puutteellista henkilöresursointi on haastavaa. Tulosten mukaan jälkivalvontaa suoritettiin yleisimmin jälkitarkastuksilla tai asiakirjavalvonnalla, valvontakeino valittiin puutteen vakavuuden mukaan.

Paloturvallisuuden itsearviointi -menetelmää ei ollut arvioinnin tekovaiheessa otettu käyttöön kaikissa pelastuslaitoksissa. Tulosten mukaan palautuneiden itsearviointilomakkeiden käsittelyssä oli eroja

³⁰ Aluehallintovirasto 2018. Pelastustoimen suorittama viranomaisvalvonta.

pelastuslaitosten kesken. Johtopäätelmänä todettiin, että menetelmän käyttö valvonnan osana vaatii selkeyttämistä ja yhdenmukaistamista.

Valvonnasta perittävien maksujen osalta todettiin, että pelastuslaitosten taksaluettelot oli laadittu yhdenmukaisin periaattein, mutta taksoissa ilmeni jonkin verran sisältöeroja. Kaikissa pelastuslaitoksissa ei ollut päivitetty valvontataksapäätöksiä säännöllisesti. Taksapäätöksiä sisällölliset erot vaikeuttivat maksuperusteiden vertailua.

Arvioinnin toimenpide-ehdotuksissa tuotiin esille, että pelastustoimen riskienarviointia ja käytössä olevia tietojärjestelmiä tulisi kehittää tukemaan valvontatehtävän toteuttamista ja resursointia. Pelastuslaitosten valvontasuunnitelmien ja niihin liittyvien taksapäätösten tulisi olla ajantasaisia ja keskenään yhdenmukaisia sekä käytettävien käsitteiden valtakunnallisesti yhteneviä, jotta palvelut toteutuisivat yhdenmukaisesti koko valtakunnassa.

3.9 Kehittämistarpeet

Pelastuslaitoksen valvontatehtävän sisältöä ja toteuttamista on tarve selkeyttää. Valvontatehtävän sisältöä määrittää osittain pelastuslain lukujen 2 ja 3 sisältö, mutta valvontatehtävään sisältyy myös muita säännöksiä. Valvonnan toimivaltuuksia ja toteuttamista koskeva sääntely on rakennettu palotarkastustoiminnan näkökulmasta ja sitä olisi arvioitava myös muiden valvontakeinojen näkökulmasta.

Sisäministeriössä on käynnissä pelastustoimen ja siviilivalmiuden suorituskyky ja suunnitteluperusteet hanke, jossa käsitellään muun muassa pelastuslaitosten valvontatyön kehittämistarpeita. Hankkeessa mahdollisesti tulevat sääntelytarpeet on otettava huomioon jatkovalmistelussa.

Valvontatehtävän sisällön tarkemmassa määrittelyssä olisi määriteltävä asiat, jotka vaikuttavat valvonnan toteuttamiseen. Tällaisia ovat hyvän hallinnon toteutuminen, tarkoituksenmukaisen valvontakeinon valinta, valvonnan riskiperusteisuus ja viranomaisyhteistyön järjestelyt.

Toimivaltuuksien laajuutta suhteessa valvonnan luonteeseen olisi arvioitava tarkemmin. Jatkovalmistelussa olisi myös arvioitava, missä määrin pelastusviranomaiselle olisi tarve säätää toimivalta tehostaa antamaansa kieltoa tai määräystä keskeyttämisuhalla.

Pelastuslain 81 §:ssä säädetään korjausmääräyksen antamisesta. Kun viranomainen valvonnan yhteydessä havaitsee puutteita laissa säädettyjen veloitteiden noudattamisessa, on ne määrättävä korjattavaksi. Säännöksen sanamuotoa voisi selventää siten, että korjausmääräyksen antamisen sijasta säädettäisiin, että pelastusviranomaisen on puututtava havaitsemiinsa laiminlyöntheihin. Jos puutteita tai laiminlyönthejä ei voida heti korjata, olisi niiden korjaamiselle annettava määräaika.

Pelastuslaitokselle pelastuslaissa ja kemikaaliturvallisuuslaissa säädettyjen valvontatehtävien tavoitteet ovat yhteneväisiä ja molempien lakien säännöllisen valvonnan toimenpiteet pyritään toteuttamaan samanaikaisesti. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisen valvonnan suunnittelun sisällyttäminen pelastuslain 79 §:n mukaiseen valvontasuunnitelmaan edesauttaa valvontatarpeiden tunnistamista, valvontakokonaisuuden suunnitelmallisuutta ja valvontaresurssien kohdentamista.

Pelastusviranomaisen valvontatehtävän kokonaisuuden hahmottamiseksi ja valvontasuunnitteluvuorituksen toteuttamiseksi pelastuslakiin olisi tarkoituksenmukaista lisätä informatiivinen säännös kemikaaliturvallisuuslain mukaisesta valvontatehtävästä.

Pelastuslaitosten ohjaustehtävää on tarve selkeyttää.

Pelastustoimen siirtyessä hyvinvointialueelle, koskee saamen kielinen neuvontavelvoite koko Lapin hyvinvointialuetta.

4 Poikkileikkaavat asiat

4.1 Tiedonsaantioikeudet ja rekisterit

Pelastuslain 89 §:ssä säädetään pelastusviranomaisen oikeudesta saada valvontatehtävien hoitamisessa tarpeellisia tietoja eri tietojärjestelmästä sekä muilta viranomaisilta. Pelastuslaitoksen valvontatietojen rekisteriin tallentamisesta säädetään pelastuslain 93 §:ssä. Sääntelyä on tarpeellista täydentää niin, että se kattaa kaikki ne tiedot, joita pelastusviranomaisen tarvitsee tai joita pelastusviranomaiselle syntyy osana pelastuslaissa ja kemikaaliturvallisuuksissa säädettyä valvontatehtävää.

Pelastuslain rekisterisääntely ei nykyisellään kata pelastusviranomaisen kemikaaliturvallisuuksilain mukaisia tehtäviä eikä esimerkiksi tarkastuslaitosten toimittamia tietoja paloilmoittimien ja automaattisten sammutuslaitteistojen tarkastuksista (pelastuslain 12 § ja laitelaki).

Valvontatietojen lisäksi on säädettävä tarkemmin erilaisten ilmoitusten käsittelyssä ja valvontaviranomaisten välisessä yhteistyössä, kuten lausuntomenettelyissä ja lupaprosesseissa, syntyvien tietojen tallentamisesta. Myös paloturvallisuuden itsearviointilomakkeisiin liittyvät tiedonsaantia ja tietojen tallentamista ja käyttöä koskevat kysymykset on arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa.

Pelastuslain 89 §:n 3 momentin 2 kohdassa säädetty oikeus saada muilta viranomaisilta tietoja onnettomuuksien ehkäisyn kannalta erityisistä riskikohteista kattaa ainoastaan 42 §:n 1 momentissa säädetyn pelastuslaitoksen yhteistyötehtävän, ei 42 §:n 2 momentin paloriski-ilmoituksia. Pelastusviranomaisen tiedonsaantioikeuksia on tarpeellista täydentää tältä osin.

Pelastustoimen tehtävien suunnittelua varten saatujen kohdetietojen (ns. kohdekortit) tallentamisesta ja käytöstä olisi säädettävä.

Pelastustoimen tehtävien yhteydessä tapahtuvasta kuvaamisesta ja kuva-aineiston tallentamisesta olisi mahdollisesti tarpeellista säätää tarkemmin lailla. Pelastustoimintatehtävän yhteydessä tapahtuva kuvaaminen on harkinnanvarainen toimenpide, josta päättää viime kädessä pelastustoiminnan johtaja. Kuvia käytetään tyypillisesti pelastuslain 41 §:n mukaisessa palontutkinnassa, mutta niitä voidaan 91 §:n nojalla käyttää myös pelastustoimessa toimivien henkilöiden koulutuksessa. Vastaavasti kuva-aineistoa voi muodostua pelastuslain 80 §:n mukaisen pelastusviranomaisen suorittaman valvonnan yhteydessä. Valvontakäynnillä otetut kuvat ja valvontaa varten muuten saatu kuva-aineisto tallennetaan pelastuslain 93 §:ssä tarkoitettuun valvontarekisteriin. Kuva-aineiston hyödyntäminen muuhun tarkoitukseen kuin pelastuslain 91 ja 93 §:ssä tarkoitettuun pelastustoimen seurantaan ja kehittämiseen tai pelastuslain 41 §:ssä tarkoitettuun palontutkintaan vaatii laintasoista sääntelyä ainakin silloin kun kuva-aineisto voidaan yhdistää henkilöön tai henkilöihin. Sellainen kuvaaminen, jossa kuva on yhdistettävissä henkilöön, voi puuttua yksityisyyden suojaan. Kuvaamisella saatetaan puuttua yksityisyyden suojaan myös asunnoissa (kotirauhan suojan ydinalue).

Pelastustoimen tiedonhallintaa ja rekisterejä koskevien kehittämistarpeiden arvioimiseksi sisäministeriössä on käynnissä erillinen hanke (Pelastustoimen tietojenkäsittelyhanke). Hankkeen tehtävänä on muun muassa selvittää pelastustoimen tietoja ja rekisterejä sekä niiden käsittelyä ja käyttämistä koskevat lainsäädännön muutostarpeet. Hankkeen toimikausi on vuoden 2021 loppuun.

Ympäristöministeriössä on käynnissä hanke rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä.³¹ Hallitusohjelman mukaan luodaan uusi rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat. Rakennetun ympäristön rekisterillä ja tietoaalustalla tarkoitetaan uutta yhteistä tietovarantoa sekä sen ja muiden tietovarantojen käyttöä varten rakennettua tietojärjestelmää. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää ja sen sääntelyä koskevan valmistelun edetessä on arvioitava tarkemmin vaikutukset ja liityntäpinnat pelastustoimen tiedonsaantioikeuksiin ja rekistereihin.

³¹ Ympäristöministeriö. RYHTI – Rakennetun ympäristön tietojärjestelmähanke. Hankenumero YM019:00/2020.

4.2 Automaattisen paloilmoittimen erheellisten paloilmoitusten maksullisuus

Pelastuslaitoksen oikeudesta periä maksuja automaattisen paloilmoittimen erheellisistä paloilmoituksista säädetään pelastuslain 96 §:ssä. Automaattisen paloilmoittimen erheellisellä toiminnalla tarkoitetaan pelastuslain 96 §:ssä paloilmoittimen hätäkeskukselle välittämiä ilmoituksia, jotka eivät kuitenkaan ole johtaneet kiinteistössä pelastuslaitoksen sammutus- tai pelastustoimiin (HE 138/2018 vp).

Automaattisen paloilmoittimen toistuvasta erheellisestä toiminnasta aiheutuneista tehtävistä perityistä maksuista on varsin paljon oikeuskäytäntöä, esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden päätökset KHO 3376/2017³² ja KHO:2018:134³³. Päätöksissä oli kyse siitä voiko pelastuslaitos periä maksun ainoastaan sellaisista erheellisistä hälytyksistä, jotka ovat aiheutuneet paloilmoittimeen tulleesta viasta tai muusta laitteen teknisestä toimintahäiriöstä, vai voidaanko maksu periä myös silloin, kun paloilmoitin sinänsä toimii oikein, mutta erheellinen hälytys aiheutuu esimerkiksi ruoanlaitosta tai tupakoinnista tai laitteen virheellisestä sijoittamisesta. Pelastuslain muutoksella (1353/2018) on selvennetty lain 96 §:n 3 momenttia niin, että myös muut kuin laitteen vikaantumisesta johtuneet syyt ovat erheellisiä paloilmoituksia.

Vuosikirjapäätöksessä KHO:2018:134 korkein hallinto-oikeus otti kantaa myös paloilmoitinpainikkeen ilkivaltaisesta painamisesta aiheutuneisiin hälytyksiin. Niitä ei voida pitää paloilmoittimen erheellisenä toimintana, eikä pelastuslaitos voi periä niistä maksua kiinteistöltä.

Laskutusmahdollisuutta erheellisistä paloilmoituksista säädettyä arvioitiin, että erheellisistä paloilmoituksista perittävät maksut vähentäisivät pelastuslaitosten ja niiden sopimuspalokuntien tehtäviä siten, että mahdollisesti vapautuvat voimavarat ja käytettävissä oleva työaika voitaisiin suunnata muun muassa valistus-, ohjaus- ja neuvontatyöhön sekä valvontaan. Maksujen periminen on vähentänyt erheellisiä paloilmoituksia, mutta vaikutukset ovat jääneet säädösvalmisteluvaiheen arvioita vähäisemmiksi.

4.3 Hissihälytysten maksullisuus

Pelastuslaitoksilla on ollut hisseihin liittyviä pelastustehtäviä vuosittain 600–700. Näistä suuri osa on ollut tehtäviä, joissa ihmisiä ei ole ollut välittömässä vaarassa. Käsitys on, että tehtävien suuri määrä on pääosin seurausta siitä, että hissien vikapäivystykset on järjestetty puutteellisesti tai päivystysvalmius ei ole ollut riittävällä tasolla. Hissihälytyksiä on erityisesti taajamien ulkopuolella, missä etäisyydet ovat pidemmät.

Hissiturvallisuuslaissa (1134/2016) hissien kunnossa pitäminen on säädetty hissien haltijan vastuulle. Lain 55 §:n mukaan hissien haltijan on huolehdittava siitä, että matkustajien pelastaminen kerrosten väliin jääneestä korista tapahtuu turvallisesti ja riittävän nopeasti. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan: "Hissien haltijan velvollisuuksiin kuuluisi huolehtia siitä, että hissiin loukkuun jääneet matkustajat pelastetaan turvallisesti ja nopeasti. Hissistä pelastaminen vaatii ammattitaitoa ja hissitekniikan tuntemusta ja käytännössä hissien haltija antaisikin pelastamisen useimmiten hissien huoltajan tehtäväksi. Hissistä pelastamisen ei ole tarkoitus olla ensisijaisesti pelastuslaitoksen tehtävä, vaan pelastuslaitoksen hälyttäminen tulisi rajoittaa tilanteisiin, joissa hissien jäänyt on loukkaantunut tai välittömässä vaarassa tai joissa pelastuslaitosta tarvitaan jostain muusta erityisestä syystä avustamaan

³² KHO 3376/2017: Pelastuslain 96 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna paloilmoittimen erheellisenä toimintana voidaan pitää myös sellaisia palohälytyksiä, jotka aiheutuvat ihmisen käyttäytymisestä, kun kyse ei ole konkreettisesta rakennuspalon vaarasta.

³³ Vuosikirjapäätös KHO:2018:134: Paloilmoitinhälytyksissä, jotka ovat aiheutuneet ruoanlaitosta ja tupakoinnista on kyse paloilmoittimen erheellisestä toiminnasta, kun kyse ei ole ollut konkreettisesta rakennuspalon vaarasta. Paloilmoitinhälytyksiä, jotka olivat aiheutuneet paloilmoitinpainikkeen ilkivaltaisesta painamisesta ja paperin tahallisesta polttamisesta savunilmaisimen alla, ei sen sijaan voida pitää paloilmoittimen erheellisenä toimintana.

pelastustoimenpiteissä. Pelastaminen pitää pystyä tekemään riittävän nopeasti. Kun on tarve nopeampaan pelastamistoimeen kuin mihin hissien huoltaja voi sitoutua, voidaan perehdyttää myös muu henkilö pelastajaksi. Edellä mainittu tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi sairaalan tai hoitolaitoksen kohdalla."

Käytännössä hissien vikatilanteiden ja hälytysten hoitamiseen ei ole aina varauduttu riittävällä tavalla ennalta. Hissien haltijat eivät ole ohjeistaneet miten toimitaan hissihälytyksissä tai vikapäivystystä ei ole järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla.

Ongelmaan yhtenä ratkaisuna on esitetty, että pelastuslaitokselle tulevat tarpeettomat hissihälytystehtävät säädettäisiin maksullisiksi pelastuslaissa. Hissihälytyksiä, vartiointiliikkeen välittämiä palovaroittimen hälytyksiä, yms. ei voi säätää maksullisiksi samoin perustein kuin on säädetty hätäkeskukseen liitettyjen paloilmoittimien erheelliset ilmoitukset. Tällaisesta hälytyksestä arvioidaan aina, onko se sellainen, että se pitää hoitaa kiireellisenä tehtävänä, mitään automaattista velvoitetta siihen ei ole.

Maksullisuus ei myöskään olisi yksinään riittävä toimenpide tarpeettomien hälytysten ehkäisemiseen. Pelastuslaitos voisi laskuttaa ainoastaan aiheutuneet kustannukset, jolloin maksu voisi edelleen jäädä sen suuruiseksi, ettei se välttämättä riittävästi estäisi hälytyksiä. Maksuista säätämällä pelastuslaitokset voitaisiin jopa ymmärtää vaihtoehtoiseksi tavaksi järjestää hissipäivystys. Toisaalta suuruudesta riippumatta maksu todennäköisesti vähentäisi pelastustoimelle tulevia tehtäviä, koska nykyisin ne ovat hissien huoltajalle ja haltijalle ilmaisia. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida tarkemmin, onko maksusta säätämiselle perusteet.

Pelastuslaitokselle kuulumattomien hissihälytysten vähentämiseksi hissiturvallisuuslaissa olisi tarpeellista säätää tarkemmin vikatilanteiden ja hälytysten hoitamisesta. Pelastuslaitoksen hälyttäminen hätäkeskuksen kautta tulisi saada rajoitettua ainoastaan tilanteisiin, joissa hissiin jäänyt on loukkaantunut tai välittömässä vaarassa tai joissa pelastuslaitosta muusta syystä tarvitaan avustamaan pelastustoimenpiteissä. Hissipäivystys tulee jatkossakin hoitaa kaupallisena toimintana eikä maksullisena viranomaistoimintana.

4.4 Nuohoojien ammattipätevyden tunnustaminen

Ammattipätevyden tunnustamista koskevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2005/36/EY, ammattipätevyysdirektiivi) vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion on tunnustettava unionin kansalaisen kotijäsenvaltiossa hankkima koulutus tai ammattipätevyys. Opetus- ja kulttuuriministeriö koordinoi ammattipätevyysdirektiivin täytäntöönpanoa Suomessa. Ammattipätevyysdirektiivi on pantu täytäntöön muun muassa ammattipätevyden tunnustamisesta annetulla lailla (1384/2015, jäljempänä *ammattipätevyyslaki*).

Ammattipätevyyslain 4 §:n mukaan silloin kun muualla lainsäädännössä ei säädetä ulkomailla hankitun ammattipätevyden tunnustamisesta, päättää Opetushallitus muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen tuottamasta kelpoisuudesta säänneltyyn ammattiin. Opetushallitus tekee kyseisen säännöksen nojalla päätökset ulkomailla hankitun ammattipätevyden tunnustamisesta muun muassa pelastusalan miehistön ja alipäällystön, pelastusalan päällystön, nuohoojan ja hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin siitä huolimatta, että tehtävien kelpoisuusvaatimuksista säädetään sisäministeriön hallinnonalalla. Tämä johtuu siitä, että pelastuslaissa ja hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa (692/2010) ei säädetä ulkomailla hankitun ammattipätevyden tunnustamisesta.

Ammattipätevyden tunnustamisesta annetun lain 4 §:ssä Opetushallitukselle säädettyä tehtävää ei ole tarkoitettu pysyväksi ratkaisuksi. Säädosmuutosten yhteydessä toimivaltaa on pyritty siirtämään niille hallinnonaloille, joille kyseistä ammattia tai tehtävää koskeva säädösvalmistelu kuuluu.

Tämän mukaisesti Opetus- ja kulttuuriministeriö on esittänyt, että nuohoojan ammattipätevyden tunnustamista koskevat tehtävät pitäisi siirtää sisäministeriön hallinnonalalle, mikä käytännössä tarkoittaisi asiasta säätämistä pelastuslaissa.

Ratkaisu olisi kuitenkin ongelmallinen ja muitakin vaihtoehtoja pitäisi miettiä. Koska nuohousalaa koskevia hakemuksia ei ole ollut, välitöntä tarvetta asiasta säätämiseksi ei ole.

Nuohoojan koulutuksessa ja tutkinnossa ei ole kyse pelastusalan koulutuksesta eikä pelastustoimen ammattien sääntelystä. Pelastuslain 63 §:ssä säädetään, että nuohoojalla pitää olla nuohoojan ammattitutkinto tai talotekniikan ammattitutkinto, jossa on suoritettu nuohouksen osaamisala. Pelastuslaissa ei ole säädetty ammattitutkinnon lisäksi muita vaatimuksia nuohoojan kelpoisuudelle, eikä nuohoojan ammatissa toimimiseen ole säädetty viranomaisen hyväksyntä- tai rekisteröintimenettelyä.

Aiemmin nuohoojan tutkinnon vastaavuuden toteamisesta säädettiin pelastuslain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa (787/2003). Asetuksen 14 §:n mukaan ulkomailla nuohoojan pätevyyden saaneen kelpoisuudesta nuohoustyöhön Suomessa päätti hakemuksesta Etelä-Suomen lääninhallitus opetushallituksen alaista valtakunnallista nuohoustoimen tutkintotoimikuntaa kuultuaan. Kyseinen sääntely kumottiin vuonna 2011 voimaan tulleella pelastuslailla.

5 Pelastuslain rajapinnat ja kytkennät muun lainsäädännön kanssa

5.1 Pelastuslain suhde rakentamisen sääntelyyn

5.1.1 Sääntelyn perusteet

Lähtökohtana pelastuslain suhteessa maankäyttö- ja rakennuslakiin ja muuhun rakentamisen sääntelyyn on, että pelastuslaissa säädetään rakennuksen käytön aikaisesta turvallisuudesta, ei rakentamisesta. Pelastuslaissa ja pelastustoimen laitelaissa on kuitenkin myös rakentamista koskevaa sääntelyä, mikä perustuu ympäristöministeriön ja sisäministeriön väliseen työnjakoon. Pelastuslaissa ja laitelaissa ja näiden nojalla annetuissa asetuksissa säädetään palo- ja poistumisturvallisuutta koskevia vaatimuksia sekä vaatimuksia, jotka liittyvät pelastuslaitoksen toimintavalmiuksiin ja siihen mitä oletuksia niiden suhteen on tehty. Lisäksi pelastuslaissa säädetään väestönsuojien rakentamisesta.

Lainsäädännön näkökulmasta on epäselvää, miten pelastuslaissa ja laitelaissa säädetty rakentamista koskevat vaatimukset suhtautuvat rakentamisen viranomaisprosesseihin. Pelastuslaitoksen tekemää valvontaa ei ole myöskään sidottu myönnettyyn rakennuslupaun.

Pelastuslaitoksille pelastuslaissa säädetty ohjaus- ja valvontatehtävä koskee rakennusten käyttöä ja käytönaikaista turvallisuutta ja pelastuslaissa on säädetty siihen tarvittavat toimivaltuudet. Käytännössä pelastuslaitokset tekevät ohjausta ja valvontaa myös rakennushankkeen aikana, periaatteessa rakennusvalvonnan asiantuntijana, mutta käyttöönottoaiheessa myös valvontaviranomaisena. Pelastuslaissa ja laitelaissa ei ole säädetty pelastuslaitokselle toimivaltuuksia rakentamisen aikaiseen valvontaan tai ohjaukseen.

Pelastuslaki ja laitelaki perustuvat näiltä osin 1990-luvun ajatuksiin ja linjauksiin. Silloin katsottiin, että pelastustoimen säädöksissä säädetty rakentamista koskevat asiat ohjataan ja valvotaan rakentamisen lupamenettelyssä ja että pelastuslaitos omilla toimillaan tukee kunnan rakennusvalvontaa ja osaltaan neuvoo ja ohjaa rakennushankkeen osapuolia. Tuolloin ei myöskään nähty tarpeellisena säätää erillistä lupa- tai hyväksyntäprosessia pelastusviranomaiselle.

Käytännössä rakennusvalvonnan ja pelastuslaitosten yhteistyö on pitkälti toiminut ja toimintatavat ovat muokkautuneet vastaamaan tämän päivän tarpeita, vaikka ongelmatilanteitakin on ollut. Yhteistyöstä myös hyötyy kumpikin viranomainen.

Aiemmin pelastuslaissa ja -asetuksessa säädettiin, millaisiin rakennuksiin pelastuslaitoksen oli tehtävä palotarkastus ennen rakennuksen käyttöönottoa, vuoden 2011 pelastuslaissa tällaisesta sääntelystä luovuttiin. Käytännössä pelastuslaitokset tekevät edelleen valvontaa pitkälti samalla kohdeajattelulla erityisen palotarkastuksen nimellä. Pelastuslaitoksen tekemän tarkastuksen tarkoituksena on, että rakennusta käyttöönotettaessa varmistettaisiin paloturvallisuus- yms. ratkaisujen olevan kunnossa

myös pelastuslaissa säädettyjen vaatimusten osalta, sen sijaan että pelastuslaitos puuttuisi asioihin vasta vuoden kahden päästä valvontaa tehdessään. Tältä osin valvonnasta ei säädetä selkeästi pelastuslaissa, vaan erityisten palotarkastusten tekeminen perustuu pelastuslaitoksen ja kunnan välillä sovittuihin toimintatapoihin. Yhteisiä käytäntöjä on laadittu myös esimerkiksi rakennusvalvontojen ja alan toimijoiden Topten-käytännöissä³⁴.

5.1.2 Pelastuslaitosten rooli rakentamisen ohjauksessa

Pelastuslaitokset toimivat onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueensa yhteisöjen ja asukkaiden kanssa (42 § 1 mom.). Yhteistyö erityisesti kuntien rakennusvalvontojen kanssa on tiivistä, toimintatavat vaihtelevat kuitenkin pelastuslaitoksittain ja myös kunnittain. Yhteistyötä tehdään erityisesti rakennuslupien käsittelyvaiheessa suunnitelmien tarkastamisessa ja neuvonnassa sekä rakennustyön aikaisessa neuvonnassa ja rakennuksen käyttöönottovaiheessa loppukatselmuksen yhteydessä tehtävässä tarkastuksessa.

Pelastuslaitosten on arvioitu käyttävän rakentamisen ohjaukseen liittyvään toimintaan yhteensä noin 60 henkilötyövuotta, mistä 65 % kohdistuu suunnitteluvaiheeseen.³⁵ Vuonna 2020 pelastuslaitokset tekivät yhteensä noin 3800 rakennusten käyttöönottoon liittyvää palotarkastusta sekä antoivat rakennusluvista 5700 ja kaavoista 530 lausuntoa.

Pelastuslaissa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säädetty pelastuslaitoksen tehtävistä rakentamisen ohjauksessa tai rakennusten paloturvallisen rakentamisen varmistamisessa.

Vanhemmissa, jo kumoutuneissa rakentamismääräyksissä rakentajia ja suunnittelijoita oli ohjeistettu neuvottelemaan pelastusviranomaisen kanssa rakennuksen suunnitteluvaiheessa. Tällaisia neuvoteltavia asioita olivat muun muassa rakennuksen varatie- ja savunpoistojärjestelyt sekä tarvittavat alkusammutusvälineet. Näille asioille ei kuitenkaan ollut säädöspohjaa pelastuslaissa, eikä pelastusviranomaisella toimivaltaa antaa näitä koskevia vaatimuksia kuin tietyin edellytyksin.

Aikaisemmassa pelastuslaissa pelastuslaitokselle oli yleisen yhteistyötehtävän lisäksi säädetty tehtäväksi toimia asiantuntijana pelastustointa koskevissa asioissa (468/2003, 3 §). Lain perustelujen mukaan tällä tarkoitettiin lähinnä asiantuntija-apua muille viranomaisille. Asetuksessa säädettiin tarkemmin, että tehtävänä oli toimia asiantuntijana maankäytön suunnittelussa sekä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa sen mukaan kuin siitä kunnan kanssa oli sovittu (787/2003, 5 §).

Vaativimmissa rakennushankkeissa laaditaan yleensä erillinen palotekninen erityissuunnitelma. Paloteknisessä erityissuunnitelmassa selvitetään kohteen paloturvallisuus muun muassa palo-osastoinnit, rakenteiden palonkestävyys ja pintamateriaalit, poistumisjärjestelyt sekä paloturvallisuuslaitteistojen määrittelyt ja eri laitteistojen asentamisen perusteella saadut poikkeamat perusvaatimustasoista. Palotekninen suunnitelma ei sisällä paloilmoittimen tai sammutuslaitteiston toteutussuunnittelua, myös savunpoisto suunnitellaan yleensä erikseen.

Yleisenä käytäntönä on, että rakennusvalvonta pyytää pelastuslaitokselta lausuntoa paloteknisestä suunnitelmasta tai ohjaa suunnittelijan neuvottelemaan suunnitteluratkaisusta pelastuslaitoksen kanssa. Lähtökohta pelastuslaitoksen antamissa lausunnoissa on rakennuksen käytönaikaisessa henkilöturvallisuudessa esimerkiksi poistumisturvallisuuteen ja pelastustoimintaan liittyvissä yksityiskohdissa. Pelastuslaitokset kuitenkin ottavat lausunnoissaan myös laajemmin kantaa rakennuksen suunnitellusta paloturvallisuustasosta, usein rakennusvalvontaviranomaisen nimenomaisesta pyynnöstä. Pelastuslaitos ei ole rakennuksen lupaehdoista päättävä viranomainen, vaikka lausunto usein sisältääkin lupaehtoihin rinnastettavia vaatimuksia.

³⁴ Rakentamisen Topten-käytännöt. Pelastusviranomaisen rooli rakennuslupaprosessissa, Ohje-Palo 01.

³⁵ Turunen, Jari 2016. Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa.

5.1.3 Rakennuksen käyttöönotto

Pelastuslaissa pelastuslaitoksen valvontatehtävä on rajattu pelastuslain lukujen 2 ja 3 säännösten noudattamiseen. Valvonnan toteuttamisesta säädetään pelastuslain 80 §:ssä, jonka mukaan palotarkastus saadaan suorittaa rakennuksessa ja rakennelmassa, niihin kuuluvissa huoneistoissa ja asunnoissa sekä muissa kohteissa. Pelastusviranomaisten toimivalta ei sinänsä ole sidottu pelastuslaissa rakennusvalvonnan päätökseen rakennuksen käyttöönotosta, vaan lähinnä valvonnan sisältöön. Pelastuslain lukujen 2 ja 3 velvoitteet on kohdistettu rakennuksen omistajalle, haltijalle ja toiminnanharjoittajalle ja ne koskevat rakennuksen turvallista käyttöä, joten käytännössä pelastuslain vaatimukset tulevat sovellettaviksi rakennuksen käyttöönotosta lähtien.

Pelastuslaki ei tunnista pelastuslaitoksen tekemää rakentamisen aikaista valvontaa. Yleistä kuitenkin on, että rakennusvalvonnan ja pelastuslaitoksen välillä on sovittu käytännöstä, jossa pelastuslaitos antaa rakennusvalvonnalle lausuntonsa rakennuksen käyttöönottoon liittyen. Lausunnon antamiseen liittyy käynti rakennustyömaalla. Käynnistä käytetään yleisimmin nimitystä erityinen palotarkastus. Tällaisen erityisen palotarkastuksen tilaaminen pelastuslaitokselta on yleensä kirjattu rakennuslupaehtoihin tehtäväksi ennen rakennuksen varsinaista käyttöönottoa. Rakennusvalvonta ei luonnollisestikaan voi velvoittaa pelastuslaitosta palotarkastuksen suorittamiseen.

Usean pelastuslaitoksen omassa ohjeistuksessa vastuu rakennuslupa-merkitystä erityisen palotarkastuksen tilaamisesta on kohdennettu vastaavalle työnjohtajalle. Pelastuslaitosten taksapäätöksissä on määritetty maksu myös erityiselle palotarkastukselle. Lasku kohdistetaan tarkastuksen tilaajalle.

Pelastuslaki ei tunne pyydettyjä tai tilattuja palotarkastuksia, vaan niissäkin on lähtökohtaisesti kyse pelastuslaitoksen valvontatoimenpiteistä, joiden perusteet olisi määritettävä pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa.

Rakennuksen toteuttaminen paloturvalliseksi laadittujen suunnitelmien mukaan sekä asennettujen paloturvallisuuslaitteistojen toimivuuden varmistaminen rakennuksen käyttöönottovaiheessa luo perustan rakennuksen käytönaikaiselle paloturvallisuudelle. Rakennuksen käyttöönottovaiheessa tehty palotarkastus kohdistuu näiden valvontaan, pelastuslain mukainen valvonta kohdistuu ihmisen toimintaan rakennuksessa. Erityisen palotarkastuksen yhteydessä kiinnitetään erityisesti huomiota rakennuksen poistumisturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen liittyvien laitteistojen toimivuuteen ja pelastustoiminnan edellytysten toteutumiseen.

Sisäministeriön palotarkastusohjeessa (SM 2001-1824/Tu-33), joka on aikoinaan annettu nyt jo kumoutuneen pelastustoimilain nojalla, kuvattiin erityisen palotarkastuksen sisältöä. Palotarkastusohje ei ole enää voimassa, koska pelastuslain sääntely valvontatehtävästä on muuttunut merkittävästi. Palotarkastusohjeen mukaiset menettelyt rakennuksen käyttöönottovaiheessa ovat kuitenkin vielä pitkälti käytössä.

Erityisen palotarkastuksen yhteydessä oletetaan, että pelastuslaitoksella on käytössään rakennuslupapäätöksessä edellytetyt suunnitelmat ja lupa-asiakirjat. Pelastuslain 89 §:n 2 momentin 8 kohdassa säädetään oikeudesta näiden asiakirjojen saamiseen. Tarkastuksen luonteen mukaisesti keskeinen asiakirja on palotekninen erityissuunnitelma. Erityisellä palotarkastuksella voidaan käydä läpi esimerkiksi seuraavia asioita:

- kohteen saavutettavuus eli rakennuslupa-merkittyjen pelastusteiden ja nostopaikkojen toimivuus ja merkinnät, rakennuksen osoitmerkinnät ja mahdollisesti erilliset opastaulut on asennettu
- asuntojen palovaroittimet on asennettu (palovaroittimien toimiminen sähkökatkojen varalta saatetaan testata)
- uloskäytävien ovien ja poistumisreiteillä olevien ovien lukitus mahdollistaa poistumisen hätätilanteessa ilman avainta myös sähkökatkojen aikana, poistumisvalaistus on toimintakuntoinen

- paloilmoittimien ja automaattisten sammutuslaitteistojen tarkastuslaitoksen käyttöönottotarkastus on tehty ja tarkastuslaitoksen mahdollisesti havaitsemat puutteet on korjattu ja laitteisto on käyttövalmis, laitteistoille johtavat avainsäiliöt on asennettu (ulkoavainsäiliöön sijoitetaan paloilmoittimelle johtava reittiavain ja sisäavainsäiliöön kiinteistön sisäovien reittiavain, joilla on pääsy tarvittaviin tiloihin)
- usein savunpoistolaitteiden toimivuutta testataan, koska savunpoistolaitteiden käyttöönottotarkastuksesta ei ole erikseen säädetty
- väestönsuojan laitteet ja varusteet ovat paikoillaan, väestönsuojan käyttöönottotarkastus tiiveys- ja painekokeineen on suoritettu
- lämmitysjärjestelmien turvalaitteet on asennettu ja niistä on käyttö- ja huolto-ohjeet, hormitarkastus on tehty
- palokunnan sammutusveden kuivanousut, veden- ja virransyöttölaitteet ovat asennettu ja opastettu
- viranomaisradioverkon kuuluvuus on mitattu ja mahdolliset viranomaisradioverkon kuuluvuuden parantamiseen liittyvät laitteet on asennettu
- veden, sähkön ja kaasun pääsulut on opastettu opaskilvin, sammutusreitit ja väestönsuojan sijainti on opastettu, kokoontumistiloissa suurinta sallittua henkilömäärää osoittava ilmoitus on paikoillaan
- kemikaalien teollisesta käsittelystä tai varastoinnista on tehty ilmoitukset joko pelastusviranomaiselle tai Tukesille
- rakennuksen omatoimisen pelastustoiminnan edellytykset edellyttää soveltuvaa ja riittävää alkusammutuskalustoa.

Rakennuksen osittaisessa käyttöönotossa kiinnitetään lisäksi huomioita erheellisten paloilmoitusten ehkäisyyn (rakennuspöly), poikkeaviin ja väliaikaisiin poistumisjärjestelyihin sekä palo-osastoinnista huolehtimiseen.

5.1.4 Väestönsuojien rakentaminen

Väestönsuojan rakentamisveloitteesta säädetään pelastuslaissa. Pelastuslaitokset eivät valvo väestönsuojan rakentamisveloitteen toteutumista, eikä valvonnasta ole säädetty pelastuslaissa.

Rakentamisveloitetta ei ole lainsäädännössä liitetty maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin luvan myöntämisen edellytyksiin eikä kunnan rakennusvalvontaviranomaisen suorittamaan valvontaan, vaikka väestönsuojan rakentaminen käsitelläänkin rakennuslupamenettelyssä. Pelastuslain 71 ja 75 §:ssä rakennusluvan myöntävälle viranomaiselle on annettu toimivalta väestönsuojan rakentamista koskevien helpotusten ja lykkäysten osalta. Lykkäyspäätösten valvonnan osalta epäselvyyttä on kuitenkin aiheuttanut, että pelastuslain 105 §:n mukaan myös alueen pelastusviranomainen voi velvoittaa oikaisemaan väestönsuojan rakentamis- tai kunnostamisvelvollisuutta koskevan laiminlyönnin.

Voimassa olevassa pelastuslaissa ei enää säädetä, että pelastuslaitos tarkastaisi uuden väestönsuojan, mutta ainakin osa pelastuslaitoksista edelleen tekee tarkastuksia. Väestönsuojan kunnossapitoveloitteen valvonnasta säädetään pelastuslain 12 §:ssä, mutta vain laitteiden ja varusteiden osalta.

Väestönsuojien rakentamista koskevaa sääntelyä on käsitelty tarkemmin varautuminen ja väestönsuojelu -jaoston muistiossa.

5.1.5 Pelastustoimen hallintouudistus

Nykyisenkaltainen luontainen kunnan sisäinen yhteistyö rakennusvalvonnan ja pelastuslaitoksen välillä katkeaa, kun pelastuslaitokset siirtyvät vuoden 2023 alussa osaksi uusia hyvinvointialueita, eivätkä ole enää osa kunnan palvelurakennetta. Hallintouudistuksen myötä kuntien ja hyvinvointialueiden järjestämien palveluiden välisten yhteistyörakenteiden ja -työmuotojen tulisi olla selkeitä ja perustua voimassaolevaan lainsäädäntöön, ei pelkästään kuntien kanssa sovittuihin käytäntöihin.

Pelastuslaissa säädetty pelastuslaitoksen tekemä valvonta on lähtökohtaisesti maksullista, joten on käsiteltävä myös, miten rakentamisen aikaisen valvonnan sekä lausuntojen osalta toimitaan. Rakentamisen luvista peritään aina lupamaksu, ja kuntien rakennusvalvontojen toiminta rahoitetaan pääosin lupamaksutuloilla. Pelastuslaitoksen tekemä ohjaus ja valvonta ei nykyisin ole sisältynyt rakentamisen lupamaksuihin, vaan pelastuslaitos on oman taksansa perusteella laskuttanut rakennushankkeen osapuolia.

Pelastuslaitosten ja kuntien rakennusvalvonnan välisen yhteistyön kysymyksiä on tuotu esille VN TEAS hankkeessa, jossa arvioitiin rakennusvalvonnan uudelleen organisoinnin lähtökohtia muun muassa viranomaisyhteistyön näkökulmasta.³⁶ Yhtenä kehityskohteenä hankkeessa esitettiin rakennusvalvonnan ja pelastustoimen yhteistyön turvaamista rakentamisen ohjauksessa. Kehittämistarvetta perusteltiin näin: ”Pelastustoimi ja rakennusvalvonta tekevät jatkuvaa yhteistyötä rakentamisen ohjauksessa. Toiminnassa on havaittavissa epäselvyyttä tehtävienjaossa, mihin vaikuttanee osaltaan pienimpien rakennusvalvontayksiköiden osaamistaso ja toisaalta pelastustoimen vahva intressi olla mukana ohjauksessa, koska jälkivalvonta kuuluu sille. Epäselvän tehtävänjaon on mahdollistanut toimialojen läheisyys. Jos toimialat sijaitsevat eri hallinnon tasoilla ja toimivat eri rahoituspohjalla on varmistettava, että rakentamisen ohjauksen taso ei laske osittain epäselvän tehtävänjaon vuoksi.”

Hankkeessa todettiin, että toimialojen asettuminen eri hallinnon tasoille edellyttää selvää tehtävänjakoa toimialojen kesken, ja tarvittaessa tehtävien täsmentämistä lainsäädännössä. Muuten riskinä on, että tehtävien joustava yhteinen hoitaminen vaarantuu. Hankkeessa todettiin myös että, rakennusvalvonnan ja pelastuslaitosten epäselvä tehtävänjako voi tuottaa ongelmia, kun rahoituspohja erkaantuu edelleen toimintojen sijoittuessa pääsääntöisesti eri hallinnon tasoille. Tällöin toimialalta toiselle välittyvät hyödyt ja haitat pitäisi pystyä huomioimaan myös rahoituksessa.

5.1.6 Sääntelyn kehittämistarpeet

Maankäyttö- ja rakennuslakia ollaan uudistamassa ja muutoksia ehdotetaan muun muassa rakentamisen lupamenettelyihin.³⁷ Jatkovalmistelussa on arvioitava, tarvitaanko pelastuslakiin sisällöllisiä muutoksia esimerkiksi väestönsuojien rakentamisveloitteen ja valvonnan osalta. Samalla on perusteltua laajemminkin arvioida mikä on pelastuslain ja pelastusviranomaisten ohjaus- ja valvontatyön suhde rakentamisen sääntelyyn ja ohjaukseen. Sääntelytarvetta on arvioitava sekä viranomaisten vastuiden ja toimivaltuuksien näkökulmasta kuin myös ratkaisujen käytännön toimivuuden ja seurausten kannalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain ja pelastuslain rajapintojen osalta on paljolti kyse siitä, mikä on pelastuslaitoksen tehtävä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa. Mitä asioita pelastuslaitoksen oletetaan ohjaavan ja valvovan, pelastustoimen lainsäädännössä säädettyjä asioita vai myös esimerkiksi rakennusten paloturvallisuusmääräyksiä, ja mikä on pelastusviranomaisen rooli ja toimivalta asettaa vaatimuksia. Rakentamisessa esimerkiksi paloteknisten asioiden osalta on tarkoituksenmukaista, että myös pelastuslaitos ohjaa ja neuvoo suunnittelijoita ja valvontaviranomaisena varmistaa asioiden olevan suunnitelmien ja lupaehtojen mukaisia rakennusta käyttöönottaessa.

³⁶ Parviainen, Jarno 2017. Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat.

³⁷ Ympäristöministeriö. MRL-kokonaisuudistus. Hankenumero YM014:00/2018.

Pelastuslaitosten nykyinen rooli on huomattavasti laajempi kuin mihin viittaavat ilmaisut viranomaisten välinen yhteistyö tai rakennusvalvonnan asiantuntijana toimiminen. Perustuslain 124 §:n näkökulmasta julkisesta hallintotehtävästä tai julkisen vallan käytöstä tulisi säätää lailla. Neuvontaakin voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä. Pelastustoimen hallintouudistuksen myötä katkeavat viimeistään linkit peruskuntiin ja senkin takia säädöksissä on selvennettävä toimivaltuudet ja tehtävät nykyistä tarkemmin, jotta turvataan pelastuslaitosten ja kuntien rakennusvalvonnan yhteistyö rakentamisen ohjauksessa.

Rakentamista ja rakentamisen lupia koskevista kysymyksissä ratkaisuvallan tulee olla selkeästi rakennusvalvonnalla. Lausunnotonnettely on lähtökohtaisesti tarkoituksenmukainen toimintatapa pelastuslaitoksen kuulemiseksi lupa-asioissa. Tällöin rakennusvalvonta ratkaisee, miten lausunto otetaan huomioon lupapäätöksessä.

Rakennustyön aikaisen ja rakennuksen käyttöönottoon liittyvän ohjauksen ja valvonnan osalta nykyinen toimintatapa (pelastusviranomaisen tekemä erityinen palotarkastus, josta annetaan lausunto rakennusvalvontaviranomaiselle) on ollut toimiva ja vastannut käytännön tarpeita. Toimintatavalle ei kuitenkaan ole perusteita nykyisessä lainsäädännössä, joten myöskään toimivaltuuksista tai tarkastuksen sisällöstä ja tarkoituksesta ei ole säädetty tarkemmin.

Menettelyistä, joka vastaisi nykyistä toimintaa, voitaisiin säätää pelastuslaissa ja mukaillen mitä maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa on ollut esillä viranomaistarkastuksista säätämisessä. Rakennusvalvonnan pyynnöstä tai siten kuin rakennusvalvonnan kanssa on sovittu pelastusviranomaisen voisi tehdä rakennuskohteeseen palotarkastuksen rakennustyön aikana, ennen rakennuskohteen loppukatselmusta. Palotarkastuksen tekemisestä päätettäisiin nykyiseen tapaan joustavasti rakentamisen luvituksessa tai aloituskokouksessa ja tarkastuksia tehtäisiin pääsääntöisesti erilaisiin hoito- ja majoitustiloihin, kokoontumis- ja liiketiloihin ja suuriin tuotanto- ja varastotiloihin. Palotarkastus kohdentuisi palo- ja poistumisturvallisuutta ja pelastustoiminnan edellytyksiä koskevien lupamääräysten ja suunnitelmien sekä rakentamista koskevien säännösten noudattamiseen. Pelastusviranomaisen velvoitettaisiin laatimaan palotarkastuksesta pöytäkirja rakennuskohteen omistajalle ja rakennusvalvontaviranomaiselle. Jos palotarkastus antaisi aiheutta huomautuksiin, korjausmääräystä ei antaisi pelastusviranomaisen, vaan rakennusvalvontaviranomainen päättäisi tarvittavista toimenpiteistä. Palotarkastuksen tekemiseen tarvittavista toimivaltuuksista ja tietojensaantioikeuksista sekä tietojen tallentamisesta olisi tarpeen säätää nimenomaisesti. Palotarkastuksesta perittäisiin maksu rakennuskohteen omistajalta.

Pelastuslaissa säädetyistä rakentamista koskevista vaatimuksista olisi tarpeellista säätää selkeämmin, miten niiden valvonta liittyy rakentamisen lupamenettelyihin ja rakennusta käyttöönotettaessa tehtävään valvontaan. Ainakin väestönsuojien rakentamista koskevien vaatimusten osalta pitäisi nimenomaisesti säätää, mitkä säännökset valvotaan rakennusluvassa, jolloin valvontaviranomaisena on kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Sääntelykokonaisuus on monimutkainen ja osin vaikeaselkoinen ja vaatisi selkeyttämistä myös rakennusten käyttäjien näkökulmasta.

5.2 Kemikaaliturvallisuuslaki

Pelastuslaitosten valvontatehtävästä säädetään kemikaaliturvallisuuslain 115 §:ssä. Pelastuslaitokset valvovat kemikaaliturvallisuuslain noudattamista, kun on kysymys:

- 1) vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tai säilytyksestä, jollei toiminta ole osa lain 23 §:n 2 momentissa tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta, jolloin sen valvonta kuulu Tukesille
- 2) yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä tai niiden luovutuksesta yksityiseen kulutukseen

- 3) räjähteiden ja vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena lain 81 §:ssä mainituissa yleisötilaisuuksissa.

Pelastuslaitos valvoo vaarallisten kemikaalien käsittelyä, varastointia ja säilyttämistä ja niihin liittyviä ilmoitus- ja hallintomenettelyjä silloin, kun kemikaalien määrät ovat vähäisiä. Tukesin valvontakohderekisterin mukaan ilmoituksenvaraisia kohteita on tällä hetkellä noin 6300. Lisäksi valvontaan kuuluvat myös niin sanotut ei-ilmoituksenvaraiset kemikaalikohteet.

Kemikaaliturvallisuuslain nojalla pelastuslaitos hoitaa myös räjähteisiin liittyviä tehtäviä, valmistelee päätökset ilotulitteiden käytöstä, valmistelee päätökset ilmoituksista räjähteiden tai vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena sekä käsittelee ilmoitukset yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä.

Kemikaaliturvallisuuslain valvonnassa pelastuslaitosten toimintaa ohjeistaa ja yhtenäistää Tukes kemikaaliturvallisuuslain 116 §:n mukaisesti.

Kemikaaliturvallisuuslain 126 §:ssä säädetään muutoksenhausta ministeriön ja valvontaviranomaisen päätöksistä ja lain 131§:ssä säädetään kemikaaliturvallisuuslain mukaisista maksuista.

Kemikaaliturvallisuuslain 27 a §:n mukaan pelastusviranomaisen on tarkastettava suunnitelmallisesti, järjestelmällisesti ja määräajoin valvonnan alaiset tuotantolaitokset niiden toiminnan edellyttämässä laajuudessa riskinarviointiin perustuen. Tarkastukset sisällytetään pelastuslain 79 §:n mukaiseen valvontasuunnitelmaan. Säännöllisen kohdevalvonnan lisäksi kemikaaliturvallisuuslaissa on säädetty lupakäsittelyyn rinnastettavista ilmoituksista muun muassa ilotulitteiden käytöstä.

Kemikaaliturvallisuuslain ja pelastuslain välisen rajapinnan osalta keskeiset kehittämistarpeet liittyvät valvonnan prosesseihin ja toimintatapoihin, ja ovat pitkälti samoja kuin pelastuslaitoksen valvontatehtävän kehittämisessä muutoinkin. Lisäksi kemikaaliturvallisuuslain valvontatehtävän osalta on tarpeellista selvittää rekistereihin liittyvää sääntelyä.

5.3 Kuluttajaturvallisuuslaki

Nykyinen kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011) tuli voimaan 1.1.2012. Kuluttajaturvallisuuslaki on kulutustavaroiden ja kuluttajapalveluiden turvallisuuden yleislaki, joka tulee sovellettavaksi, jos erityislainsäädännössä ei ole säädetty sitä yksityiskohtaisemmista turvallisuusvaatimuksista

Laissa lähtökohtana on, että kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelujen on oltava turvallisia, eivätkä ne saa aiheuttaa vaaraa kenenkään terveydelle tai omaisuudelle. Vastuu turvallisuudesta on toiminnanharjoittajalla eli tuotteen valmistajalla, maahantuojalla ja jakelijalla tai palveluntarjoajalla.

Lain valvontaviranomainen on Tukes. Tukes valvoo kuluttajaturvallisuuslain nojalla muun muassa yleisötapahtumien asiakasturvallisuutta ja tapahtumien palvelusisällön turvallisuutta. Valvonta on riskiperusteista, eikä Tukes ennakotarkasta uusia palveluita.

Pelastuslain ja kuluttajaturvallisuuslain välisissä rajapinnoissa ei ole tässä yhteydessä tunnistettu erityisiä muutostarpeita lukuun ottamatta yleisötilaisuuksien ja tapahtumien turvallisuuden sääntelyä.

5.4 Muita säädöksiä

Eräissä muissa säädöksissä on säädetty tilojen käyttöönottoon, toiminnan aloittamiseen tai lupa- tai ilmoitusmenettelyyn liittyen pelastusviranomaiselta pyydettävästä lausunnosta tai tarkastuksen tekemisestä. Säädetyt menettelyt eivät ole kaikilta osin tarkoituksenmukaisia, osa myös poikkeaa pelastuslaissa säädetystä.

Terveysturvallisuuslain (763/1994) 13 §:n mukaan majoitus- ja ravintolapalveluista annetussa laissa tarkoitettua majoitusliikkeen käyttöönotosta toiminnanharjoittajan on tehtävä kirjallinen ilmoitus 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista. Terveysturvallisuusviranomaisen on ilmoitettava

majoitusliikettä koskevasta ilmoituksesta ja mahdollisesta tarkastuskäynnistä pelastusviranomaiselle, jolla on oikeus olla läsnä tarkastuksen suorittamisessa.

Yksityisistä sosiaali- ja terveyspalveluista annetussa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa (1053/2011) 1 §:ssä edellytetään, että palvelun tuottaja liittyy lupahakemukseen tai toiminnan aloittamista koskevaan ilmoitukseen pelastuslaissa tarkoitetun pelastussuunnitelman ja poistumisturvallisuusselvityksen sekä pelastusviranomaisen lausunnon. Lupaviranomaisena on aluehallintovirasto tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira.

Varhaiskasvatustilain (540/2018) 44 §:ssä säädetään yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelystä ennen toiminnan aloittamista. Toiminnan aloittamiseen ja ilmoitusmenettelyyn liittyen 44 §:n 3 momentin mukaan kunnan toimielimen tulee tarvittaessa saada lausunnot pelastus- ja terveydensuojeluviranomaisilta. Hallituksen esityksen (40/2018 vp) mukaan ilmoitusmenettely koskisi tiloja ja niissä tehtävää toimintaa koskevien tietojen lisäksi myös tietoa siitä, että pelastusviranomaisen ja terveydensuojeluviranomaisen on hyväksynyt tilat käytettäväksi asianomaiseen tarkoitukseen. Lisäksi toimitettaisiin hyväksyntää koskevat päätökset. Tällainen olisi esimerkiksi pelastusviranomaisen laatima kohdetta koskeva päätösasiakirjan siitä, että palvelun tuottaja on tehnyt pelastussuunnitelmat ja poistumisturvallisuusselvitykset palvelutuotannossa käytettävissä tiloissaan ja kohteissaan ennen toiminnan aloittamista siten kuin pelastuslaissa ja valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta säädetään. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa varhaiskasvatuksen yksityisen palveluntuottajan ilmoitusmenettelystä (772/2018) on tarkennettu, että ilmoitukseen tulee liittää asiakirjat, joista käy ilmi, että pelastusviranomaisen ja terveydensuojeluviranomaisen ovat tarkastaneet tilat. Asetuksen 1 §:n 6 kohdan mukaan edellytetään lisäksi, että ilmoitukseen liitetään pelastuslain mukainen pelastussuunnitelma ja poistumisturvallisuusselvitys.

On luontevaa, että hoito- ja hoivalaitosten ja majoitustilojen käyttöönottoaiheessa tai luvan edellytyksiä arvioitaessa pelastuslaitokselle annetaan mahdollisuus lausua pelastuslain säännösten soveltamisesta toimintaa koskevissa turvallisuusvaatimuksissa ja tuoda esiin mahdolliset muut tilojen turvallisuuteen liittyvät näkökulmat. Lähtökohtaisesti lupa- ja ilmoitusmenettelyihin liittyvät lausunnot ja tiedoksi saattamiset pitäisi kuitenkin säätää niin, että ne hoidetaan viranomaisten välillä. Tällöin pelastuslaitos antaisi lausunnon toimivaltaiselle viranomaiselle, joka ottaisi sen huomioon asian käsittelyssä. Niin varmistettaisiin myös, että pelastuslaitoksen tekemä arvio perustuu samoihin tietoihin ja asiakirjoihin kuin lupakäsittelyssä. Pelastusviranomaisen antama lausunto voi merkittävästi vaikuttaa asiassa tehtävään päätökseen ja siten esimerkiksi lupaa hakeneen oikeuksiin.

Lausunnotmenettelyistä säädetäessä tai lausuntopyyntöön yhteydessä pitäisi myös selvittää mikä on menettelyn tarkoitus, onko kyse pelastuslain säännösten soveltamisesta vai laajemmasta asiantuntijalausunnosta. Pelastuslaitoksen tehtäväksi ei esimerkiksi ole perusteltua siirtää rakennuksen ja tilojen käyttöön liittyvää selvittelyä rakennusluvasta ja mahdollisista kaavamääräyksistä, koska niissä toimivalta on kunnan rakennusvalvontaviranomaisella.

Pelastusviranomaisen tarkastuksesta säätäminen ei ole perusteltua ilman erityistä syytä. Jos pelastusviranomaiselle ei kyseisessä laissa ole säädetty valvontatehtävää, kuten on kemikaaliturvallisuuslaissa, lähtökohtana tarkastusten ja valvontakäyntien tekemisessä pitäisi olla viranomaisten yhteistyö ja tapauskohtainen harkinta. Pelastuslaissa ei säädetä käyttöönotto- tai määräaikaistarkastuksen luonteisista valvontakäynneistä eikä pelastusviranomaisen hyväksy tiloja käyttöön, joten pelastuslain valvonnan näkökulmasta riittää, että pelastusviranomaisen saa tiedon toiminnan aloittamisesta ja voi arvioida tarvittavat toimenpiteet. Ennen toiminnan aloittamista tehtävään palotarkastukseen tai pelastusviranomaisen hyväksyntään viittaaminen antaa väärän käsityksen pelastusviranomaisen valvonnan luonteesta ja tarkoituksesta.

Muiden toimialojen säädöksissä voi olla tarve informatiivisille viittauksille pelastuslaissa tarkoitetun pelastussuunnitelman tai hoitolaitoksen poistumisturvallisuusselvityksen laatimiseen. Ongelmallisia ovat kuitenkin säännökset, joissa laatimiselvoitetta laajennetaan pelastuslaissa säädetystä kuten on opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa. Pelastussuunnitelman laatimiseen ei myöskään liity viranomaisen arviointia tai hyväksyntää, eikä pelastuslaissa säädetä pelastussuunnitelman

toimittamisesta pelastusviranomaiselle. Osin tällaisessa sääntelyssä on ehkä ollut tarkoituksena todeta liittymä pelastuslaissa säädettyihin velvoitteisiin, käytännössä kuitenkin on säädetty uusia velvoitteita sekä toimijalle että pelastuslaitokselle.

Tulkintakysymyksiä on ollut myös siinä, milloin on kyse viranomaisten yhteistyöstä ja milloin virka-avusta. Satunnaiset valvontakäynteihin liittyvät pyynnöt toiselta viranomaiselta voivat olla virka-apua, lähtökohtaisesti lausuntojen antamisessa tai pyynnöstä tehtävissä tarkastuksissa on kuitenkin kyse viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Lausunnosta tai tarkastuksesta voidaan myös periä maksu. Maksullisuus on pääsääntönä aina kun on kyse lupa- tai ilmoitusmenettelyihin liittyvistä toimenpiteistä tai suoraan säädöksiin perustuvista tehtävistä. Asiasta riippuen lausunnot ja tarkastukset voivat olla eri laajuisia ja niihin tarvittava työmäärä voi olla merkittävä (asiaan perehtyminen, tietojen haku, ym.), mikä voi vaikuttaa maksun suuruuteen.

Pelastusviranomaisen antamasta virka-avusta ja virka-avun edellytyksistä säädetään pelastuslain 50 §:ssä. Pelastusviranomaisen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua valtion tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Pelastuslaitoksen yhteistyötehtävästä säädetään pelastuslain 42 §:n 1 momentissa. Pelastuslaitoksen tulee onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimia yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa sekä osallistua paikalliseen ja alueelliseen turvallisuussuunnittelutyöhön. Yhteistyötehtävä on luonteeltaan yleinen, eikä suoraan velvoita pelastuslaitosta esimerkiksi edellä mainittuun lausuntojen antamiseen.

6 Yhteenvedo ehdotuksista

Rakennusten ja toimintojen turvallisuutta koskeva pelastuslain sääntely on monilta osin varsin yleisluonteista. Joitain säännöksiä on perusteltua täsmentää, mutta liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista mennä. Sääntelyllä ei pidä tarpeettomasti rajoittaa millä ratkaisuilla vaatimukset voidaan täyttää, vaan hyviä käytäntöjä ja sääntelyn yhdenmukaisempaa soveltamista voidaan edistää myös ohjeilla. Tulkintaongelmia voidaan vähentää myös viranomaiskäytäntöjen yhtenäistämällä.

Pelastuslaitoksen valvontatehtävän sisältöä ja toteuttamista on tarve selkeyttää. Valvonta- ja ohjaustehtävän nykyinen sääntely ei kaikilta osin vastaa toiminnan luonnetta ja tarkoitusta. Nykyinen sääntely on rakennettu palotarkastusten näkökulmasta, ja valvontakeinojen monipuolistuessa on arvioitava esimerkiksi toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien riittävyys.

Ympäristöministeriö valmistele parhaillaan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta. Siitä seuraavat pelastuslain muutostarpeet on arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa.

Jaostoja on pyydetty jaottelemaan ehdotuksensa pelastuslain muutoksista kolmeen luokkaan:

- 1) kiireelliset ja välttämättömät muutokset, jotka ovat toteutettavissa syksyllä 2021 asetettavassa pelastuslain uudistamishankkeessa ottaen huomioon sen tiivis aikataulu
- 2) muut muutos- ja uudistamistarpeet, jotka eivät ole tässä vaiheessa välttämättömiä, mutta ovat toteutettavissa pelastuslain uudistamishankkeessa
- 3) muutos- ja uudistamistarpeet, jotka edellyttävät laajempaa jatkovalmistelua ennen kuin voidaan arvioida, onko nykyinen sääntely riittävää, millaisia sääntelyvaihtoehtoja asiassa on tai mitkä olisivat erilaisten sääntelyratkaisujen vaikutukset Näihin voi liittyä myös muun sääntelyn muutostarpeita.

Kiireelliset ja välttämättömät muutokset:

- Palovaroittimien hankinta- ja kunnossapitovastuun selventäminen (kohta 2.6)
- Avotulen teon kieltoa koskevan sääntelyn selventäminen (kohta 2.14)
- Valvonnassa havaittuihin laiminlyönteihin puuttuminen (lain 89 § 1 mom.) (kohta 3.9)

- Palotarkastus rakennustyön aikana (kohta 5.1.6)

Muut muutos- ja uudistamistarpeet:

- Yleinen vaatimus rakennusten alkusammutusvälineistä (kohta 2.4)
- Paloturvallisuuslaitteiden kunnossapitovelvoitteen selventäminen (kohta 2.5)
- Tiedonsaantioikeuksia ja rekistereitä koskevan sääntelyn täydentäminen (kohta 4.1)
- Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen johdosta pelastuslakiin tarvittavat muutokset (siltä osin kuin ne voidaan ottaa huomioon ennen uuden lain vahvistamista) (kohta 5.1.6)

Muutos- ja uudistamistarpeet, jotka edellyttävät laajempaa jatkovalmistelua:

- Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuutta koskevien vaatimusten selventäminen (kohdat 2.1–2.3)
- Pelastustoiminnan edellytykset rakennuksessa (kohdat 2.9 ja 2.10)
- Nuohousuudistuksen vaikutukset (kohta 2.7)
- Hoitolaitosten poistumisturvallisuus selvitystä koskevien säännösten tarkistaminen (kohta 2.11)
- Yleisötilaisuuksien ja tapahtumien turvallisuutta koskeva sääntely (kohta 2.13)
- Pelastuslaitosten valvontatehtävän sääntelykokonaisuus (kohta 3.9)
- Pelastuslain suhde rakentamisen sääntelyyn (kohta 5.1.6)
- Muun lainsäädännön pelastuslakia koskevien viittausten selventäminen (kohta 5.4)

Edellisten lisäksi lain rakenteessa on muutostarpeita, jotka säännöksestä riippuen voidaan toteuttaa, kun niitä muutetaan tai kun laki uudistetaan kokonaisuudessaan:

- 3 luvun (rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan velvollisuudet) säännösten ryhmittely
- 42 §:n (yhteistyö onnettomuuksien ehkäisemisessä) jakaminen kahdeksi eri pykäläksi. Pelastuslaitokselle säädetty yhteistyötehtävä (1 mom.) olisi selkeämpi sisällyttää pelastuslaitoksen tehtäväsäädökseen (27 §), jotta se tulee asianmukaisesti huomioiduksi myös palvelutason määrittelyssä. Muille viranomaisille säädetty ilmoitusvelvollisuus paloriskeistä (2 mom.) olisi puolestaan selkeämpi säätää erillisenä pykälänä.
- 9 luvun (nuohouspalvelut) säännösten siirtäminen rakennusten turvallisuutta koskevien säännösten yhteyteen.

Liitteet

Seuraavat liitteet on tallennettu osana jaoston kokousaineistoa valtioneuvoston hankeikkunaan, Pelastuslain uudistamisen esiselvityshanke, hankenumero SM050:00/2019:

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. Esiselvitys pelastuslain muutostarpeista - Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston turvallisuuspalvelualueen esitys. 21.8.2020.

Pyro ja Ilotulitustaiteen Edistämisyhdistys ry. Kuulemispyyntö ja kannanotto, Metsäpalovaroituksen huomioiminen ammattimaisissa ilotulitusnäytöksissä ja pyroteknisissä toteutuksissa. 27.10.2020

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. Muistio pelastuslain uudistusmahdollisuuksista, osa 1/2, omatoiminen varautuminen ja pelastussuunnittelu. 3.12.2020.

Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. Muistio pelastuslain uudistusmahdollisuuksista, osa 2/2, vastuut, prosessit ja toimivaltuudet. 9.2.2021.

Muu tausta-aineisto

Aluehallintovirasto 2018. Pelastustoimen suorittama viranomaisvalvonta. Aluehallintovirastojen vuotta 2017 koskeva peruspalvelujen arviointi. Verkkajulkaisu. Julkaistu www.patio.fi. Viitattu 12.3.2021.

De Caro, Sebastian 2019. Pelastusviranomaisen harkinta pelastuslain mukaisessa valvontatehtävässä. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. Julkaistu erepo.uef.fi 8.11.2019. Viitattu 12.3.2021.

Ketola, Johannes, Kokki, Esa 2019. Pelastustoimen taskutilasto 2014-2018. Pelastusopiston julkaisu D1/2019. Julkaistu www.pelastusopisto.fi. Viitattu 25.2.2021.

Kiinteistöliitto 2020. Lyhytaikainen vuokraaminen taloyhtiöissä -kyselyn tulokset. Julkaistu 16.6.2020 www.kiinteistöliitto.fi. Viitattu 25.2.2021.

Kokki, Esa 2018. Suomalaisten pelastusasenteet 2017. Pelastusopiston julkaisu D1/2018. Viitattu 25.2.2021.

Laurikainen, Heikki 2013. Selvitys asuinrakennusten pelastussuunnittelusta. SPEK tutkii 16. Julkaistu www.spek.fi. Viitattu 19.3.2021.

Mannila, Tanja, Soila, Antti 2020. Pelastustoimen arvioiva valvontamenetelmä -hankkeen loppuraportti. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. Julkaistu www.pelastuslaitokset.fi. Viitattu 12.3.2021.

Oikeuskanslerinvirasto 2010. Oikeuskansleri Jaakko Jonka: Tukiasuntojen paloturvallisuudesta huolehdittava. Tiedote. Julkaistu 24.3.2010 www.okv.fi. Viitattu 12.3.2021.

Oikeusministeriö 2020. Lausuntopyyntö asunto-osakeyhtiölain muutostarvetta koskevasta arviomuistiosta. Asunto-osakeyhtiölain muutostarve -arviomuistio, 21.10.2020. Tietokartoitus asunto-osakeyhtiölain (AOYL) muutostarvetta koskevaa arviomuistiota varten. Julkaistu 27.10.2020 lausuntopalvelu.fi. Viitattu 25.2.2021.

Ojala, Tarja 2020. Toimintakyvyltään heikentyneiden henkilöiden asumisturvallisuus, hoivahenkilöstön turvallisuus ja turvallisuuskoulutus lähihoitajien kokemana. SPEK puheenvuoroja 10. Julkaistu www.spek.fi. Viitattu 12.3.2021.

Onnettomuustutkintakeskus 2009. B1/2008Y Tulipalo tukiasumiseen käytetyssä pientalossa Espoossa 27.3.2008. Julkaistu 14.8.2009 turvallisuustutkinta.fi. Viitattu 12.3.2021.

Onnettomuustutkintakeskus 2016. Y2015-03 Monsteriauton pyörän ajautuminen yleisön joukkoon Alahärmässä 8.8.2015. Julkaistu 15.4.2016 turvallisuustutkinta.fi. Viitattu 12.3.2021.

Onnettomuustutkintakeskus 2017. Y2016-03 Kahden lapsen kuolemaan johtanut rivitalopalo Raahessa 13.9.2016. Julkaistu 2.5.2017 turvallisuustutkinta.fi. Viitattu 25.2.2021.

Onnettomuustutkintakeskus 2019. Y2018-03 Autokilpailussa tapahtuneet onnettomuudet Seinäjoella 15.6.2018 ja Porissa 22.6.2018. Julkaistu 31.1.2019 turvallisuustutkinta.fi. Viitattu 12.3.2021.

Onnettomuustutkintakeskus 2019. Y2019-01 Kolmen lapsen kuolemaan johtanut mökkipalo Kittilän Levillä 12.4.2019. Julkaistu 22.11.2019 turvallisuustutkinta.fi. Viitattu 25.2.2021.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2015. Kulttuuritapahtumien järjestäminen: Sääntelyn ja byrokratian purkamisen tarpeita koskeva kartoitus. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:21. Julkaistu 10.12.2015 julkaisut.valtioneuvosto.fi. Viitattu 12.3.2021.

Parviainen, Jarno 2017. Rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2017. Julkaistu 1.2.2017 tietokayttoon.fi. Viitattu 25.2.2021.

Pelastusopisto 2020. 2019 enemmän liikenneonnettomuuksia, vähemmän paloilmoittimien hälytyksiä ja ensihoitotehtävien avustamisia. Tiedote. Julkaistu 14.2.2020 www.pelastusopisto.fi. Viitattu 25.2.2021.

- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2015. Kansallisen tilannekuvan kokoaminen poistumisturvallisuusselvitysvelvollisten kohteiden turvallisuustasosta. Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisu 3/2015. Julkaistu pelastustieto.fi. Viitattu 3.3.2021.
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2019. Paloriski-ilmoitukset ja viranomaisyhteistyön kehittäminen -hanke, loppuraportti.
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2020. Pelastustoimen arvioiva valvontamenetelmä. Esite. Julkaistu www.pelastuslaitokset.fi. Viitattu 12.3.2021.
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2020. Pientalon paloturvallisuuden itsearviolomake. Julkaistu www.pelastuslaitokset.fi. Viitattu 12.3.2021.
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2020. Pientalon paloturvallisuusopas. Julkaistu www.pelastuslaitokset.fi. Viitattu 12.3.2021.
- Päläs, Jenna, Hovila, Ilari 2020. Mikä on asuinhuoneistojen majoituskäyttöä? Siviilioikeudellisia välineitä maankäyttö- ja rakennuslain käyttötarkoitussääntelyn tulkintaan. Defensor Legis 2020/3 s. 366, Referee-artikkeli.
- Rakentamisen Topten-käytännöt. Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen lupaprosessissa. Ohje-Palo 01, 20.2.2020. Julkaistu www.pksrava.fi. Viitattu 25.2.2021.
- Ryynänen, Talvikki 2021. Pelastustoimen menetelmien kehittäminen kohti vuotta 3000. TUOVI sisäisen turvallisuuden portaali. Julkaistu 24.2.2021 sisäinenturvallisuus.fi. Viitattu 25.2.2021
- Sisäministeriö. Nuohousuudistuksen seurantar ryhmä. Hankenumero SM030:00/2018.
- Sisäministeriö 2015. Palotarkastustoiminnan kehittämishanke. Hankenumero SM007:00/2015.
- Sisäministeriö. Pelastustoimen laitteista annetun lain uudistaminen. Hankenumero SM036:00/2017.
- Strömmer, Peter 2013. Palotarkastus ja hyvä hallinto. Opinnäytetyö. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu. Julkaistu www.theseus.fi. Viitattu 25.2.2021.
- Suomen Kuntaliitto 2018. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. Julkaistu www.kuntaliitto.fi. Viitattu 12.3.2021.
- Suomen Kuntaliitto 2019. Opas paloriskikohteiden ilmoittamiseen, valvontaan ja viranomaisyhteistyöhön. Julkaistu www.kuntaliitto.fi. Viitattu 12.3.2021.
- Talotekniikkainfo 2020. Ilmanvaihtolaitosten paloturvallisuus -opas. Verkkojulkaisu, päivitetty 2.10.2020. Talotekninen teollisuus ja kauppa ry. Julkaistu www.talotekniikkainfo.fi. Viitattu 25.3.2021.
- Telaranta, Kari 2014. Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen: valvontatoiminnan näkökulma. Opinnäytetyö. Laurea-ammattikorkeakoulu. Julkaistu www.theseus.fi. Viitattu 25.2.2021.
- Tilastokeskus 2019. Suomen virallinen tilasto (SVT): Rakennukset ja kesämökkit. Verkkojulkaisu. Julkaistu www.stat.fi. Viitattu 15.3.2021.
- Turunen, Jari 2016. Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa. Opinnäytetyö. Karelia-ammattikorkeakoulu. Julkaistu www.theseus.fi. Viitattu 25.2.2021.
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 2018. Palovaroittimien ikääntymisselvitys, loppuraportti. Julkaistu 8.3.2018 tukes.fi. Viitattu 25.2.2021.
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 2020. Palovaroittimien ikääntymisselvitys jatkohanke 2020, loppuraportti. Julkaistu 27.10.2020 tukes.fi. Viitattu 25.2.2021.
- Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 2020. Yhteenvedo Tukesin suorittaman tavaravirtakyselyn tuloksista, 19.3.2020. Ei julkaistu.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2019. Jakamistalouteen liittyvien kysymysten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja, jakamistaloustyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:31. Julkaistu 23.4.2019 julkaisut.valtioneuvosto.fi. Viitattu 25.2.2021.

Valtiovarainministeriö 2015. Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu - kaikki käy. Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti.

Valtiovarainministeriön raportti 39/2015. Julkaistu 14.10.2015 lausuntopalvelu.fi. Viitattu 12.3.2021.

KKV 23/2019 vp. Vastaus kirjalliseen kysymykseen juhannuskokkojen sallimisesta viranomaisharkinnalla. Julkaistu www.eduskunta.fi. Viitattu 19.3.2021.

Ympäristöministeriö. MRL-kokonaisuudistus. Hankenumero YM014:00/2018.

Ympäristöministeriö. RYHTI – Rakennetun ympäristön tietojärjestelmähanke. Hankenumero YM019:00/2020.