

# Lausunto pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeen valmistelujaostojen arviointimuistioista VN/6185/2021

## *1. L2 Paloturvallisuus Oy, a Jensen Hughes company*

L2 Paloturvallisuus on Suomen suurin paloturvallisuuteen ja muiden onnettomuuksien hallintaan keskittyvä suunnittelutoimisto. L2 Paloturvallisuus on osa Jensen Hughesia, joka on maailman suurin turvallisuusalan suunnittelutoimisto.

## *2§ Lain soveltamisala*

### KOMMENTTI

Pelastuslainsäädäntöä on viety jo pidempään yleisemmin muidenkin onnettomuuksien ehkäisyyn ja torjuntaan kuin vain tulipalojen.

Suunta on sinällään hyvä, mutta siitä on seurannut myös epätoivottavia lieveilmiöitä. Vaikka tarkoitus sinällään on hyvä, pelastusviranomaiset ovat puuttuneet ”velvoittavilla” määräyksillä mm. bussipysäkkien ja jalankulkualueiden suunnitteluun, omaamatta liikennesuunnittelun koulutusta ja näkemystä.

### EHDOTUS

Korostetaan lain valmisteluaineistossa pelastusviranomaisen ohjaavaa roolia ja laaja-alaista katsantokantaa.

## *10§ Rakennusten uloskäytävät*

”Rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että uloskäytävät ja kulkureitit niille pidetään kulkukelpoisina ja esteettöminä ja muutenkin sellaisessa kunnossa, että niitä voidaan käyttää turvallisesti ja tehokkaasti.”

## KOMMENTTI

Pelastuslain 10§ taustoittavassa hallituksen esityksessä HE 257/2010 todetaan, että:

*Kulkukelpoisuusvaatimusta ehdotetaan täydennettävän vaatimuksella pitää uloskäytävät ja kulkureitit muutoinkin turvallisen ja tehokkaan poistumisen mahdollistamassa kunnossa. Tämä merkitsisi muun muassa sitä, että uloskäytävien ovia ei saisi lukita tai teljetä poistumisen estävällä tavalla.*

Osa toimijoista tulkitsee pykälää ehdottomana, jolloin tietyissä tilanteissa tulkinta voi heikentää turvallisuutta, ei parantaa sitä. Esimerkiksi ulkoisessa uhkatilanteessa (esim. aseistettu uhka joka pyrkii rakennukseen sisään) voi olla tarve tilapäisesti lukita myös poistumisreittien ovia. Rakennuksen ulko-ovet eivät yleensä ole ongelma, koska ne muutenkin yleensä sallivat rakennuksesta poistumisen ulos, mutta voidaan lukita siten, ettei ulkoa pääse sisälle.

Ongelma muodostuu kun haluttaisiin rajoittaa jo rakennukseen sisälle päässeen kulkua rakennuksen sisällä tai ohjaamaan häntä tiettyyn suuntaan. Tällöin rakennuksen turvahenkilöstöllä tulisi olla käytössään ohjeistus ja tekninen järjestelmä, jolla pystytään tilapäisesti lukitsemaan myös poistumisreittien ovia.

## EHDOTUS

Uuden lain valmistelussa huomioidaan, tai ainakin tuodaan mahdollisuus esiin hallituksen esityksen perusteluissa, että esimerkiksi ulkoisen uhan tapauksessa kulku uloskäytävillä voidaan tilapäisesti estää. Sulkutoimet, sen aktivointi ja purku tulisi suunnitella etukäteen ja dokumentoida pelastussuunnitelmaan.

## 30§ Sammutusvesi

### KOMMENTTI

- 1) Vaikka pelastuslaki selkeästi määrittää sammutusveden hankinnan kunnan velvollisuudeksi, pelastusviranomaiset yrittävät laajasti ja jatkuvasti siirtää velvoitetta rakennusprojektien kustannettavaksi velvoittamalla rakentamaan rakennuspaloposteja ja vesiasemia rakennusprojektien yhteydessä.
- 2) Vesihuoltolaitosten velvoitteiden vähentyessä monet vesihuoltolaitokset ovat ilmoittaneet, etteivät ne enää toimita vettä automaattisiin sammutuslaitoksiin tai että ne rajoittavat olennaisesti automaattisten sammutuslaitosten liittymien vesimäärää. Tämä on johtanut siihen, että moniin rakennuksiin joudutaan rakentamaan oma sammutusvesiallas ja pumppaamo, vaikka kunnallisessa vesijohdossa olisi runsaasti vettä ja riittävä paine automaattisen sammutuslaitoksen tarpeisiin. Kansantaloudellisesti olisi selkeästi halvempaa tarjota sammutusvesi myös automaattisiin sammutuslaitteistoihin kunnan vesijohdosta kuin rakennuskohtaisesti.

## EHDOTUS

- 1) Korostetaan lain valmisteluaineistossa, että pelastusviranomaisten ei tule siirtää kustannusvastuuta rakennusprojektille, vaan että kustannus kuuluu kunnalle.
- 2) Otetaan kantaa onko sammutuslaitteistojen käyttämä vesi 30§ tarkoittamaa sammutusvettä, jonka hankinta ja toimittaminen kuuluu kunnan vastuulle. Jos tulkinta on että ei ole, tulisi selvittää keinoja millä turvataan sammutusvesi rakennuskohtaisiin sammutuslaitteistoihin.

## *57§ Pelastustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimukset*

### KOMMENTTI

Palotarkastajat käyttävät merkittävää julkista valtaa ilman muodollista pätevyysvaatimusta. Kun palotarkastajiksi rekrytoidaan henkilöitä ilman pelastusalan koulutusta, seurauksena on usein lakikirjavirkamiehiä, jotka yrittävät tulkita pelastuslakia ilman käsitystä siitä, miksi säädös on laadittu ja miten se liittyy turvallisuuteen. Kun palotarkastajiksi rekrytoidaan palomiespohjalta, henkilöltä puuttuu usein riittävä käistys rakennustekniikasta ja rakennuslainsäädännöstä, jolloin pelastustoiminnan tarpeet usein ylikorostuvat ja rakenteellisen palontorjunnan tarpeet vääristyvät. Molemmissa tapauksissa on yleistä, ettei hallitolakia olla edes avattu, ja se valittavasti näkyy toiminnassa.

### EHDOTUS

Asettetaan palotarkastajan kelpoisuusvaatimukseksi pelastusalan päällystötutkinto. Lisätään päällystötutkinnon sisältöön sellaisia opintokokonaisuuksia, jotka valmentavat erityisesti palotarkastajan tehtäviin.

## *Alkusammutuskalusto*

Jaoston 2 arviontimuistion kohdassa 2.4 mainitaan mm. että:

”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 käsisammuttimia, sammutuspeitteitä ja muita vastaavia käsin käytettäviä, kannettavia tuotteita, jotka on tarkoitettu palojen sammuttamiseen palon alkuvaiheessa. Myös liikuteltavat sammutuskärryt ja rakennukseen kiinteästi asennettavat pikapalopostit ovat alkusammutusvälineitä.”

”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.”

”Pelastuslaissa on tarpeen säätää omatoimisen varautumisen velvoitteeseen 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.”

## KOMMENTTI

Velvoite tarkoituksenmukaisen alkusammutuskaluston hankkimisesta ja ylläpidosta on hyvä kirjata pelastuslakiin tai asetukseen.

Vaatimuksen perusteluissa on kuitenkin syytä korostaa rakennuksen omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan velvollisuutta tarpeen määrittämisessä, hankinnassa ja ylläpidossa. Alkusammutuskaluston valinta on tarkoituksenmukaisinta määrittää pelastussuunnitelman riskiarvioinnin yhteydessä.

Edellä mainitut tahot ovat parhaita asiantuntijoita oman toimintansa luonteesta ja riskeistä. Heillä ei kuitenkaan juuri koskaan ole riittävää asiantuntemusta itse alkusammutuskaluston valikoimasta, tehokkuudesta tai soveltuvuudesta, joten ohjeistusta ja ohjausta tarvitaan.

Nykyinen pelastusviranomaisen ohjeistus ja ohjaus on kuitenkin kestävämmällä pohjalla. Alla muutamia poimintoja esimerkiksi pääkaupunkiseudun pelastuslaitosten HIKLUn alkusammutuskalusto.ohjeesta 3.11.2020:

*” Ohje on laadittu kiinteistön omistajien, haltijoiden, toiminnanharjoittajien ja suunnittelijoiden avuksi selkeyttämään pelastuslain vaatimuksia alkusammutuskaluston osalta.”*

Vaikka käytetään nimitystä ohje, annetaan ymmärtää, että kyseessä on vaatimus.

*” Mahdollisista poikkeamista ohjeeseen neuvotellaan aina paikallisen pelastusviranomaisen kanssa.”*

Jos kyseessä on ohjaava dokumentti, miksi pitäisi neuvotella pelastusviranomaisen kanssa?

*” Pikapaloposteja asennetaan pääsääntöisesti kaikkiin rakennuksiin ja tiloihin. Poikkeuksia ovat asuinrakennukset, yksittäiset pienehköt kokoontumis- ja liiketilat (alle 300 m<sup>2</sup>) ja pienehköt työpaikatilat (alle 300 m<sup>2</sup>).”*

*” Pikapaloposteilla varustettu tila on aina varustettava myös tilaan soveltuvilla käsisammuttimilla.”*

Sanamuodot on asetettu siten, että lukijalle muodostuu vahva käsitys velvoittavasta määräyksestä. Kaikkien rakennusten varustaminen pikapalopostilla ei ole perusteltua.

## EHDOTUS

Velvoite tarkoituksenmukaisen alkusammutuskaluston hankkimisesta ja ylläpidosta on hyvä kirjata pelastuslakiin tai asetukseen.

Lain valmistelussa ja perusteluissa tulee korostaa pelastusviranomisen ohjaavaa roolia, hallintolain noudattamista ja hyvää hallintotapaa. Alkusammutuskaluston määrittely, hankinta ja ylläpito tulee yksiselitteisesti olla rakennuksen omistajalla, haltijalla tai toiminnanharjoittajalla. Pelastusviranomaisen ei tule antaa määräyksiä tai määräyksenomaisia ohjeita alkusammutuskaluston määrästä, laadusta tai sijoittamisesta. Tarpeen ja laadun määrittäminen tulisi perustua ensisijaisesti pelastussuunnitelmaan.

## *Pelastustoiminnan edellytykset rakennuksessa ja pelastustiet*

Jaoston 2 arviointimuistion kohdassa 2.9 mainitaan mm. että:

” 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.”

## KOMMENTTI

Näkemyksemme mukaan pelastusviranomaisille ei tule antaa mahdollisuutta säädellä oman harkintavaltansa puitteissa pelastustoiminnan edellytysten vaatimustasoa. On kansantaloudellisesti kestävämpää, että rakennuksia tehtäisiin sen mukaan millaista kalustoa tai millaisia tarpeita pelastuslaitoksilla sattuu olemaan. On myös oikeuskäytännön ja tasapuolisuuden näkökulmasta kohtuutonta, että vaatimustaso saattaa muuttua riippuen siitä kenen yksittäisen paloviranomaisen kanssa neuvotellaan ja jopa kesken rakennusproijektin.

Kokemuksen mukaan yksittäinen pelastusviranomainen ja myös pelastuslaitosten kumppanuusverkosto tarkastelee pelastustoimen tarpeita liian paljon pelkästään pelastustoimen tarpeiden kannalta, eikä ota riittävästi huomioon muita yhteiskunnallisia tekijöitä.

Alla muutamia käytännön esimerkkejä:

- 1) Pelastusteiden mitoitukset perustuu kunkin pelastuslaitoksen mitoitushyönteisiin sen mukaan millaista nostokalustoa heillä on käytettävissään. Pahimmillaan pelastuslaitos on ilmoittanut,

että sen julkaisema ohje on vanhentunut eikä siinä ilmoitettua mitoitusta voi enää käyttää. Miten rakennustyöhön ryhtyvä pystyy ennakoimaan rakentamista tällaisen käytännön vallitessa?

- 2) Edellä mainittu käytäntö on johtanut siihen, että pelastuslaitos voi vapaasti valita oman kalustonsa, ja rakennetun ympäristön tulee sopeutua kulloinkin pelastuslaitoksen käytössä olevaan kalustoon. Kun nostokaluston koko jatkuvasti kasvaa, syntyy jatkuvasti alueita, jotka on mitoitettu vanhan kaluston mukaan eikä niille enää pääse nykykalustolla.

Esimerkiksi Saksassa on määritelty pelastuskaluston koko ja suorituskykyvaatimukset, ja rakennukset suunnitellaan kyseisen standardin mukaisesti. Tällöin palokunta hankkii kalustonsa olemassa olevan ja uuden rakennettavan infran mukaan eikä päinvastoin. Kansantaloudellisesti on paljon halvempaa säädellä palokaluston kokoa kuin rakennettua ympäristöä.

- 3) Eräessä projektissa pelastuslaitos määritteli pelastustominnan turvallisuuteen vedoten, että rakennuksen alakatot tulee mitoittaa R60 vaatimuksen mukaisesti. Putoava alakatto on varmasti riski sammuttajille, mutta tällaisella yksittäisellä vaatimuksella muutettaisiin vuosikymmenten käytäntö kerralla. Lisäksi on niin, ettei R60 tarkoita alakatoille yhtään mitään, koska alakattojen osalta sille ei ole määritelty raja-arvoja.
- 4) Eräessä projektissa pelastuslaitos edellytti pelastustominnan turvallisuuteen vedoten, että kohteeseen tulisi rakentaa jo suunnitellun sammutusvesiputkiston rinnalle ylimääräinen sammutusvesiputkisto, jonka kustannus olisi ollut noin 1,5 miljoonaa euroa. Pelastuslaitoskin hyväksyi perustelun, että on olemassa yleisesti saatavilla kaupallisia suihkuputkia, joilla ongelma olisi voitu ratkaista siten, että ylimääräistä sammutusvesiputkistoa ei olisi tarvinnut rakentaa. Pelastuslaitos kuitenkin ilmoitti, ettei juuri kyseisen pelastuslaitoksen kalustoon tällä hetkellä kuulu kyseisen tyyppisiä suihkuputkia ja vaati edelleen ylimääräisen sammutusvesiputkiston rakentamista. Ilman rakennusvalvonnan puuttumista olisi jouduttu tekemään 1,5 miljoonan hukkainvestointi, jonka hinnalla olisi saanut noin 3000 kyseisen tyyppistä suihkuputkea.
- 5) Eräs pelastuslaitos on ilmoittanut, että sen käyttämät parit ovat normaalia isompia, jolloin hissien palomieshissistandardin SFS EN 81-72 mukainen parimitoitus ei riittäisi, vaan hissikorit tulisi suunnitella normaalimitoitusta isompana.

## EHDOTUS

Jos pelastuslakiin tai sen nojalla annettaviin asetuksiin sisällytetään rakennusprosessiin tai kaavoittamiseen liittyviä määräyksiä, ne eivät saa olla yleisluontoisia, vaan sekavan tulkintakäytännön välttämiseksi niiden pitää nimenomaan olla riittävän yksityiskohtaisia.

Määräysten tason valinta tulee perustua laajaan harkintaan, jossa tarkastellaan niiden vaikutusta rakentamisen kokonaisuuteen, ja lisäksi varmistetaan, että määräysten aiheuttamat kustannukset ovat järkevässä suhteessa toimenpiteillä saavutettavaan turvallisuushyötyyn nähden.

Ehdotamme, että pelastuslaissa tai sen nojalla annettavissa säädöksissä määriteltäisiin kuinka lähelle rakennuksen eri osia pelastusteiden tulee ulottua eri tapauksissa sekä pelastusteiden mitoitus ja kantavuusvaatimukset siten, että rakentamista voidaan suunnitella pitkällä aikavälillä luotettavasti ja kustannustehokkaasti. Mitoituksen ei tule perustua pelastuslaitosten nykyiseen kalustoon, vaan rakentamismääräysten tason määrittämään tarpeeseen (esim. varatiet 24 m ja rakennuksen korkeus 28 m). Pelastuslaitosten tulisi jatkossa hankkia kalustonsa kyseisen mitoituksen mukaan.

## *Hyvän hallinnon tavoitteiden toteutuminen*

### KOMMENTTI

Kannatamme hyvän hallintatavan korostamista kaikessa pelastusviranomaisen toiminnassa. Tämä tulisi ulottaa myös neuvontapalveluihin. Vaikka neuvonnassa ei tehdä hallintolain tarkoittamia päätöksiä, valitettavan usein pelastusviranomaiset antavat neuvontaa siten, että annetaan kuva neuvonnan ja ohjeistuksen velvoittavuudesta.

Lausunnon kokosi:



**Juha-Pekka Laaksonen**

Paloturvallisuusasiantuntija, FISE PV

Juha-pekka.laaksonen@jensenhughes.com

+358 400 729 329

L2 Paloturvallisuus Oy

Runeberginkatu 5 B

00100 Helsinki