Uudistuvat paloturvallisuussäädökset

1.7.2020

Paloturvallisuutta koskevat säädökset, kuten muukin säädöstö yhteiskunnassa, on jatkuvan uudistuksen tarpeessa ja alaisena. Toissa vuonna tuli voimaan ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta, joka korvaa Suomen rakentamismääräyskokoelman osan E1 asiasta. Maankäyttö- ja rakennuslaki on parhaillaan uudistumassa vuoden 2021 loppuun mennessä. Myös pelastuslaki on otettu vuoden 2020 alusta lukien tarkastelun kohteeksi esiselvityksessä. Hankkeen tarkoituksena on selvittää ja arvioida pelastustointa koskevan lainsäädännön muutostarpeet, jotka johtuvat mm. maakunnallisen pelastustoimen perustamisesta. Tässä artikkelissa luodaan katsaus keskeisiin paloturvallisuutta koskeviin säädöksiin, ja esitellään niiden viimeaikaisia ja vireillä olevia uudistuksia.

Suomen paloturvallisuussäädökset

Pelastustoimessa ja paloturvallisessa rakentamisessa on hyvin monimuotoinen säädöstö. Säädöksillä tarkoitetaan tässä paitsi lakeja ja asetuksia myös erilaisia määräyksiä ja ohjeita. Tämä onkin tarpeen, sillä on oletettavaa, että tavanomainen toimija ei panostaisi omaehtoisesti paloturvallisuuteen niin paljon kuin on tarpeen. Toinen turvallisuustavoitteita edistävä taho paloalalla on vakuutusyhtiöt, jotka voivat vaatia paloturvallisuusjärjestelyjä vakuutuksen saamiseksi ja myöntää alennusta vakuutusmaksuista, mikäli asiakas panostaa kohteensa paloturvallisuuteen vähimmäisvaatimuksia enemmän.

Tärkeä rakentamista ja myös paloturvallisuutta koskeva peruslaki ja -asetus on maankäyttö- ja rakennuslaki sekä maankäyttö- ja rakennusasetus. Keskeinen erityinen palo- ja pelastustointa koskeva laki on Pelastuslaki, joka säätelee nimenomaan yleisiä paloturvallisuusasioita ja pelastustointa. Pelastuslaki onkin tärkein pelastustoimea koskevista laeista ja asetuksista valtioneuvoston pelastustoimesta antaman asetuksen ohella.

Yhteensä pelastustoimea koskevia lakeja ja asetuksia on kolmekymmentä. Paloturvallista rakentamista sääteli pitkään Suomen rakentamismääräyskokoelman osa E, jossa oli yhdeksän osaa E1 – E9. Osa E1 käsitteli rakennusten paloturvallisuutta ja E2 erityisesti teollisuusrakennusten paloturvallisuutta. Muut osat säätelivät yksityiskohtaisempia rakennuksen paloturvallisuuskysymyksiä kuten pieniä savuhormeja, autosuojia ja lämmityslaitteistoja sekä kattilahuoneita ja polttoainevarastoja. Äskettäin tämä rakentamismääräyskokoelman osa E1 on korvattu Ympäristöministeriön asetuksella rakennusten paloturvallisuudesta 848/2017. Asetuksen tultua voimaan vuoden 2018 alusta sitä piti heti soveltaa uusiin rakennuskohteisiin. Mutta rakentamismääräyskokoelman mukaan voitiin suunnitella loppuun ne kohteet, joiden suunnittelu oli aloitettu ennen asetuksen voimaan tuloa. Suomen paloturvallisuussäädöksiä ja niiden uudistuksia yleisesti ohjaavat pitkälle Euroopan unionin direktiivit.

Lisäksi on runsaasti säädöksiä koskien aktiivisen palontorjunnan järjestelmiä, kuten sprinklereitä ja palonilmaisujärjestelmiä esimerkiksi lämpö- ja savuilmaisimia. Näistä tuotteita säädetään tarkkaan myös erinäisillä standardeilla.

Rakennustuotteita koskevan lainsäädännön tavoitteena on varmistaa, että rakennustuotteista saatava tieto on

luotettavaa ja vertailukelpoista suunnittelijan ja rakentajan arvioidessa tuotteiden soveltuvuutta rakennettavaan kohteeseen. Lainsäädännön tavoitteena on myös edistää rakennustuotteiden myyntiä kotimaan markkinoilla ja ulkomaan viennissä.

Tässä paloturvallisuussäädöksien käsittelyn yhteydessä on syytä tuoda esille myös viranomaisten rooli. Suomessa sisäasianministeriö vastaa palo- ja pelastustoimen ylimmästä johdosta, ohjauksesta ja valvonnasta valtakunnassa. Se myös huolehtii paloturvallisuuteen vaikuttavien laitteiden ja varusteiden teknisistä vaatimuksista. Ympäristöministeriön rooli on huolehtia rakennusmääräysten yhteensovittamisesta. Se julkaisee Suomen rakentamissäädöksiä mukaan lukien rakennusten ja rakentamisen palosäädöksiä. Näistä merkittävin on edellä mainittu asetus rakennusten paloturvallisuudesta 848/2017. Kuntien rakennusvalvontaviranomaiset vastaavat rakennuslupien hyväksynnästä, rakennusten paloturvallisuuden varmistamisesta hankkeissa ja jatkuvasta valvonnasta. Pelastusalueittain organisoituneet paloviranomaiset antavat asiantuntija-apua kuntien rakennusvalvontaviranomaisille paloturvallisuuskysymyksissä ja tekevät mm. palotarkastuksia. Automaattisten paloilmoittimien ja sammutuslaitteistojen tekninen ohjeistus, hyväksyntä ja tarkastus ovat ulkoistettuja valvontatehtäviä.

Uudistumassa olevat palosäädökset

Ympäristöministeriön vetämänä on vireillä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Maankäyttö- ja rakennuslakia ei voitane pitää pelkästään palosäädöksenä, mutta se antaa pohjaa varsinaisille palosäädöksille. Uudistuksen tavoitteena on tehdä alueiden käytön suunnittelujärjestelmästä aikaisempaa yksinkertaisempi, kehittää rakentamisen ohjausta, tukea kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elinympäristöä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon sekä varmistaa lakitekstin selkeys ja johdonmukaisuus. Uudistus valmistellaan parlamentaarisesti, ja valmistelusta vastaa ympäristöministeriö. Tavoitteena on, että hallituksen esitys uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi valmistuu vuoden 2021 loppuun mennessä.

Voimassa olevaa pelastuslakia 379/2011, joka tuli voimaan 1.7.2011, on sen voimassaoloaikana muutettu yli 10 kertaa. Sisäministeriö on viime vuoden vaihteessa asettanut esiselvityshankkeen pelastuslain uudistamistarpeista. Hankkeen tarkoituksena on selvittää ja arvioida pelastustointa koskevan lainsäädännön muutostarpeet, jotka johtuvat muun muassa maakunnallisen pelastustoimen perustamisesta. Pelastustoimen järjestäminen on tarkoitus siirtää maakuntien tehtäväksi ja samalla uudistaa pelastuslaki perusteellisen selvityksen pohjalta pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan.

Esiselvityksessä on tavoitteena tehdä arvio voimassa olevan pelastuslain nykyisestä tilasta ja toimivuudesta, pelastustoimen lainsäädännön kehittämistarpeista ja mahdollisista uusista sääntelytarpeista. Tehtävänä on tuottaa muutostarpeita koskevat perustellut esitykset ja arviot niiden vaikutuksista. Esiselvityksessä ei vielä valmistella itse säädösmuutoksia, vaan mahdolliset lakimuutokset valmistellaan kerättävän tiedon pohjalta erillisessä myöhemmin asetettavassa lainsäädäntöhankkeessa. Esiselvitys, joka on tarkoitus tehdä vuoden 2020 loppuun mennessä, on sisällön ja aikataulun puolesta sovitettu maakunnallisen pelastustoimen perustamisen valmisteluprosessiin. Lain muutoksista johtuvat säännösten kumoamiset, säännösten lisäämiset ja maakuntien vastuu järjestää pelastustoimi edellyttävät pelastuslain tarkastelua uudelleen sekä

sisällön että rakenteen osalta.

Esiselvityshanketta varten on perustettu seurantaryhmä, joka seuraa ja tukee hankkeen valmistelua, tavoitteiden toteutumista sekä tukee näkemyksillään hankkeen valmistelua ja tietojen vaihtoa sekä viestintää hankeen ja pelastustoimen eri toimijoiden välillä. Hankeen neljä valmistelujaostoa ovat: pelastustoiminta, onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta, varautuminen poikkeusoloihin ja väestönsuojelu sekä lain rakenne ja yhteiset säännökset.

Sisäministeriö asetti jo vuonna 2015 maakunta- ja sosiaali- ja terveysalan (sote) uudistukseen liittyneen hankkeen pelastustoimen kehittämiseksi. Hankkeen yksi osa oli pelastuslain uudistamistyöryhmä. Uudistamistyöryhmän piti kartoittaa pelastuslain ja sen nojalla annettujen asetusten muutostarpeet. Tavoitteena oli saattaa pelastustoimen lainsäädäntö vastaamaan pääministeri Sipilän vuoden 2015 hallitusohjelman mukaista maakunnallista järjestelmää. Uudistamistyöryhmän työhön perustuvat hallituksen esitykset raukesivat Sipilän hallituksen pyydettyä eroa keväällä 2019.

Ympäristöministeriön asetus on korvannut rakentamismääräyskokoelman osan E1

Vuoden 2018 alusta voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslain nojalla säädetty Ympäristöministeriön asetus 848/2017 rakennusten paloturvallisuudesta korvaa Suomen rakennusmääräyskokoelman osan E1: Rakennusten paloturvallisuus. Asetuksen tultua voimaan sitä piti heti soveltaa uusiin rakennuskohteisiin, mutta rakentamismääräyskokoelman mukaan voitiin suunnitella loppuun ne kohteet, joiden suunnittelu oli aloitettu ennen asetuksen voimaan tuloa. Uutta asetusta sovelletaan uuden rakennuksen rakentamiseen, rakennuksen laajentamiseen ja sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Asetusta sovelletaan myös rakennuksen korjaus- ja muutostyöhön, jos rakennus tai sen osa muuttuu näin paloturvallisuuden kannalta vaarallisemmaksi.

Uudessa asetuksessa on olennaisilta osin paljon samaa kuin entisessä E1:ssäkin, mutta muuttunut toimintaympäristö vaati kokonaisvaltaista E1:n tarkastelua ja uudelleen kirjoittamista. Uudessa asetuksessa on määritelty rakennuksen paloluokitus ja rakennusten käyttötarkoitus, palokuormamääritykset sekä rakennuksen koon, henkilömäärän ja käyttötarkoituksen rajoitukset. Asetuksen toisessa luvussa säädetään rakenteiden kantavuuden säilyttämisestä palotilanteessa sekä luokitukseen perustuvan mitoituksen osalta että oletettuun palonkehitykseen perustuvan kantavien rakenteiden mitoituksen osalta. Rakennus ja sen osat eivät saa aiheuttaa sortumisesta johtuvaa vaaraa määrättynä aikana palon alkamisesta. Rakennuksen on kestettävä koko palokuorman palaminen ja jäähtyminen sortumatta riittävän luotettavasti. Asetuksen kolmas luku käsittelee palon rajoittamista palo-osastoon. Luku 4 käsittelee palon kehittymisen rajoittamista, mihin kuuluu sisäpuolisten pintojen luokkavaatimukset, sisäpintojen suojaverhouksen vaatimukset sekä ulkoseinän ulkopinnan ja tuuletusvälin pintojen vaatimukset. Myös yläpohjista ja katteista asetetaan vaatimuksia. Palon leviämisen estämistä naapurirakennukseen käsitellään luvussa 5. Siinä säädetään rakennusten välisestä etäisyydestä ja palomuurista. Luku 6 käsittelee poistumista palotilanteessa. Siinä määrätään mm. kulkureittien enimmäispituudesta lähimpään uloskäytävään, uloskäytävien lukumäärästä, uloskäytävien mitoista, poistumisovista sekä mahdollisesta poistumisaikalaskelmasta ja turvallisuusselvityksestä.

Paloteknillisten laitteistojen kuten palovaroittimien, paloilmoittimen ja automaattisen sammutuslaitteiston vaatimisesta rakennuksissa säädetään luvussa 7. Luku 8 käsittelee sammutus- ja pelastustehtävien järjestelyä rakennuksessa.

Hyvin tärkeä asia on luvussa 3. Se tekee mahdolliseksi toiminnallisen paloturvallisuussuunnittelun kohteisiin, joissa taulukkomitoitus ei toimi. Erityisesti suurissa rakennuskohteissa, joita ovat esimerkiksi ostoskeskukset, lentoaseman terminaalit, suurnavetat, urheiluhallit jne., toteutus voi tulla kohtuuttoman kalliiksi tai mahdottomaksi, jos yritetään soveltaa perinteistä taulukkomitoitusta. Toiminnallinen paloturvallisuussuunnittelu antaa mahdollisuuden sopeutua käyttäjän tarpeisiin ja säästää kustannuksia paloturvallisuuden heikentymättä. Tällöin suunnittelussa tulee huolehtia siitä, että rakennus käyttötarkoituksensa puolesta täyttää paloturvallisuudelle asetetut yleiset vaatimukset. Tämä toteutuu toki, jos rakennus suunnitellaan ja rakennetaan noudattaen asetuksen luokkia ja lukuarvoja. Mutta tämä toteutuu myös, jos rakennus suunnitellaan ja rakennetaan perustuen oletettuun palonkehitykseen, joka kattaa kyseisessä rakennuksessa todennäköiset paloskenaariot. Vaatimusten täyttyminen tulee todentaa tapauskohtaisesti ottaen huomioon rakennuksen ominaisuudet ja käyttötapa. Tällöin suunnittelussa on käytettävä menetelmiä, joiden kelpoisuus on osoitettu. Suunnitelman perusteet, paloskenaariot ja käytetyt menetelmät, kuten laskentamallit, ja tulokset herkkyystarkasteluineen on riittävän tarkasti esitettävä suunnitelman dokumenteissa. Toiminnallisen paloturvallisuussuunnitelman soveltaminen asetuksessa tarkoitetulla tavalla vaatii erityistä koulutusta ja kokemusta niin suunnittelijalta kuin paloviranomaiseltakin.

KIRJALLISUUSVIITTEET

Suomen lainsäädäntö on verkko-osoitteessa http://www.finlex.fi/fi

Maankäyttö- ja rakennuslaki 958/2012

Pelastuslaki 379/2011

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011

Ympäristöministeriön asetus rakennusten paloturvallisuudesta 848/2017

Suomen rakentamismääräyskokoelma E, Ympäristöministeriö

Jouni Björkman
FT, dosentti, paloturvallisuustekniikan opettaja
SeAMK Tekniikka