

**ASIA**

Tukiasunnon paloturvallisuus

**ASIAN VIREILLETULO**

Espoon kaupungissa tapahtui 27.3.2008 kaupungin omistuksessa olevan rintamiestalon tulipalo, jossa menehtyi viisi ihmistä. Lehtitietojen mukaan palaneessa talossa asui Espoon kaupungin vuokralaisina päihdeongelmaisia henkilöitä. Käytettävissä olleiden tietojen mukaan kysymys ei näyttänyt olleen täysin tavanomaisesta vuokralalosta eikä vuokrasuhteista. Asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi otin eräiltä osin asiaan liittyvät viranomaistoimet omana aloitteena tutkittavaksi.

**LAUSUNNOT JA SELVITYKSET**

Etelä-Suomen lääninhallitus on antanut 4.6.2008 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on lääninhallituksen pelastusosaston 30.5.2008 päivätty lausunto ja lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston 26.5.2008 päivätty lausunto sekä Espoon kaupungin 14.5.2008 päivätty selvitys ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen 5.5.2008 päivätty selvitys.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto on antanut 12.11.2008 päivätyn lausunnon.

**MUUT ASIAKIRJAT**

Asiaa käsiteltäessä on käytössä ollut myös Onnettomuustutkintakeskuksen asettaman tutkintalautakunnan tutkintaselostus B1/2008Y.

**RATKAISU**

Arviointi

Rintamamiestalon käyttötarkoitus

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan perustuslain 19 § vastaa tuolloin voimassa ollutta hallitusmuodon 15 a §:ää. Hallitusmuodon perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on 15 a §:n osalta todettu muun muassa, että säännöksessä ei asetettaisi nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle, mutta edistettäessä oikeutta asuntoon on kiinnitettävä erityistä huomiota asumisen terveellisyyteen.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää muun muassa asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 1 §:n 1 momentin (1134/2002) mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan tässä laissa muun muassa sosiaalipalveluja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan on pidettävä huolta sosiaalihuollon suunnittelusta ja toteuttamisesta sen mukaan, kuin tässä laissa tai muutoin säädetään.

Lain 11 §:n mukaan sosiaalihuollon toimintoja varten kunnalla on oltava riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet.

Lain 17 §:n 1 momentin (581/2008) 4 kohdan mukaan kunnan on jäljempänä säädetyin tavoin huolehdittava sosiaalipalveluihin kuuluvien asumispalvelujen järjestämisestä. (Ennen kyseistä 1.4.2009 voimaan tullutta säännöstä voimassa ollut säännös (938/2005) oli mainitulta osin saman sisältöinen.) Lain 22 §:n mukaan asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä.

Sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) 10 §:n mukaan asumispalveluja järjestetään palveluasunnoissa ja tukiasunnoissa, joissa henkilön itsenäistä asumista tai siirtymistä itsenäiseen asumiseen tuetaan sosiaalityöllä ja muilla sosiaalipalveluilla.

Päihdehuoltolain (41/1986) 8 §:n mukaan päihdehuollon palveluja annettaessa on päihteiden ongelmakäyttäjää tarvittaessa autettava ratkaisemaan myös muun muassa asumiseen liittyviä ongelmiaan.

Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveystoimiston lausunnon mukaan Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimessa toimii osana mielenterveys- ja päihdepalveluja tuettu asuminen, jossa asukkaat valitaan ja asumisen tuki järjestetään kaupungin tukiasuntoihin ja pienkiinteistöihin. Keväällä 2008 kaksi pienkiinteistöä oli tukiasumiskäytössä. Tulipalossa tuhoutunut rintamamiestalo oli tukiasunto neljälle henkilölle. Kaupungin sosiaalitoimen ohjaajat antoivat tukiasukkaille tuen. Lausunnon mukaan tukiasumisessa noudatetaan pääsääntöisesti asunnon hallinnan osalta lakia asuinhuoneiston vuokraamisesta, ja kuntoutus- ja muista tukipalveluista laaditaan erillinen sopimus. Sosiaalitoimen ohjaajat kävivät kyseisessä rintamamiestalossa 1-2 kertaa viikossa. Käyntejä oli harvemmin lomien aikana. Tapaamiset eivät aina toteutuneet, jos asukkaat eivät olleet paikalla. Ohjaajat seurasivat lausunnon mukaan asukkaiden vuokranmaksua ja asumista yleensä, asuntojen siisteyttä ja talon kuntoa sekä hoitivat erilaisia virastoasioita yhdessä asukkaiden kanssa. Rintamamiestalossa tapahtuneessa asumisessa oli selvityksen mukaan kysymys sosiaalihuoltolain 22 §:n ja sosiaalihuoltoasetuksen 10 §:n mukaisesta tukiasumisesta.

Mainitun palvelun järjestämisessä on otettava huomioon myös edellä mainitut sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja perustuslain säännökset.

## Pelastussuunnitelma ja turvallisuusselvitys

Pelastuslain (468/2003) 8 §:ssä säädetään omatoimisesta varautumisesta. Pykälän mukaan rakennuksen omistaja ja haltija, teollisuus- ja liiketoiminnan harjoittaja, virasto, laitos ja muu yhteisö on asianomaisessa kohteessa ja muussa toiminnassaan velvollinen ehkäisemään vaaratilanteiden syntymistä, varautumaan henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa ja varautumaan sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omatoimisesti kykenevät.

Pelastuslain 9 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin määriteltävään rakennukseen tai muuhun kohteeseen, jossa henkilö- ja paloturvallisuudelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran taikka mahdollisen onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen voidaan arvioida olevan vakavat, on laadittava pelastussuunnitelma 8 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä. Pelastussuunnitelman sisällöstä voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen (787/2003) 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan pelastuslain 9 §:n 3 momentissa tarkoitettu pelastussuunnitelma on laadittava sairaaloihin, vanhainkoteihin, hoitolaitoksiin, liikuntarajoitteisten ja muiden erityisryhmien palvelu- ja asuinrakennuksiin sekä rangaistuslaitoksiin ja muihin näitä vastaaviin tiloihin, joissa olevien ihmisten kyky havaita vaaratilanne tai mahdollisuudet toimia vaaratilanteen edellyttämällä tavalla ovat heikentyneet. Asetuksen 10 §:ssä säädetään pelastussuunnitelman sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan pelastussuunnitelmassa on selvitettävä: 1) ennakoitavat vaaratilanteet ja niiden vaikutukset; 2) toimenpiteet vaaratilanteiden ehkäisemiseksi; 3) poistumis- ja suojautumismahdollisuudet sekä sammutus- ja pelastustehtävien järjestelyt; 4) turvallisuushenkilöstö, sen varaaminen ja kouluttaminen sekä muun henkilöstön tai asukkaiden perehdyttäminen suunnitelmaan; 5) tarvittava materiaali kuten alkusammutus-, pelastus- ja raivauskalusto, henkilösuojaimet ja ensiaputarvikkeet sen mukaan kuin ennakoitujen vaaratilanteiden perusteella on tarpeen; 6) ohjeet erilaisia 1 kohdan mukaisesti ennakoituja onnettomuus-, vaara- ja vahinkotilanteita varten; 7) miten suunnitelmaan sisältyvät tiedot saatetaan asianomaisten tietoon. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun kohteeseen laaditussa pelastussuunnitelmassa on selvitettävä erikseen, miten rakennuksessa tai tilassa olevien heikentynyt toimintakyky otetaan huomioon vaaratilanteisiin varautumisessa.

Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua selvitystä kutsutaan yleisesti turvallisuusselvitykseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut yleisen turvallisuussuunnitteluoppaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköille (sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:13).

Sisäasiainministeriö on lausunnossaan katsonut, että päihdeongelmaisten tukiasuminen kuuluu pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltamisalaan. Lausunnon mukaan vaikka tukiasumisessa on kyse itsenäisestä asumisesta, niin asumisen järjestämistapaan ja asukkaiden valintaan liittyy erityispiirteitä, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi palo- ja asumisturvallisuuteen. Lausunnon mukaan pelastussuunnitelmaa ja turvallisuusselvitystä laadittaessa ja päivitettäessä selvitetään omatoimisen varautumisen riittävä taso. Hoitolaitoksissa ja erityisasumisessa erityinen selvitettävä asia on, miten asukkaiden tai hoidettavien henkilöiden poistumis- ja pelastautumismahdollisuuksista on huolehdittu. Jos selvitysten perusteella tulee esille puutteita, on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin puutteiden korjaamiseksi ja riittävän turvallisuustason saavuttamiseksi. Vastuu asioiden selvittämisestä ja tarvittavien toimenpiteiden määrittämisestä on toiminnanharjoittajalla. Tarvittaessa pelastus-

viranomaisen voi pelastuslain 30 §:n nojalla määrätä toimenpiteistä, joilla riittävä turvallisuustaso voidaan varmistaa.

Ministeriön lausunnon mukaan vuoden 2004 pelastussuunnitelmaa ja turvallisuusselvitystä koskevilla säädösmuutoksilla pyrittiin kiinnittämään huomiota siihen, että kohteiden palo- ja poistumisturvallisuuden riittävyden arvioinnissa ja vaaratilanteisiin varautumisessa ei ensisijaisesti ole kyse rakennuksen tai tilan käyttötaluokituksista, vaan asukkaiden ja hoidettavien henkilöiden todellisesta toimintakyvystä. Lausunnon mukaan säännösten soveltaminen on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi ja edelleen kiinnitetään liikaa huomiota käyttötaluokitukseen ja siihen täyttykö perinteinen hoitolaitoksen määritelmä.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen selvityksen mukaan sen Espoon kaupungilta saamien tietojen mukaan rintamamiestalo oli kahden asunnon asuinrakennus. Pelastuslaitoksen mukaan se, että asukkaiden havaintokyky tai kyky toimia vaaratilanteessa saattaa joissain tilanteissa olla alentunut, ei vaikuta itse rakennuksen käyttötapaan. Selvityksen mukaan pelastuslaki edellyttää pelastussuunnitelmaa asuinrakennukseen, mikäli kyseessä on yli neljän huoneiston taloyhtiö. Koska kysymyksessä oli kahden asunnon asuinrakennus, ei pelastussuunnitelmaa ollut vaadittu.

Espoon kaupungin selvityksen mukaan rintamamiestalon asukkaat olivat vaikeasti asutettavia päihdeongelmaisia henkilöitä. Onnettomuustukikeskuksen tutkintalautakunnan tutkimustelostuksen mukaan asukkaiden psyykinen, sosiaalinen ja fyysinen toimintakyky oli mitä ilmeisimmin alentunut monivuotisen alkoholinkäytön seurauksena siinä määrin, että se vaikutti heidän asunnosta poistumiskykynsä.

Käsitykseni mukaan tukiasumiseen käytetyn talon paloturvallisuuden tai sen edellyttämien toimien arvioimisessa ei huomiota voida kiinnittää pelkästään siihen, millaiseksi rakennuksen käyttö on virallisesti luokiteltu esimerkiksi viranomaisten ylläpitämissä rekistereissä. Pelastussuunnitelmaa ja turvallisuusselvitystä koskevien säännösten perusteella huomiota on kiinnitettävä rakennuksen todelliseen käyttötarkoitukseen ja toisaalta siinä asuvien henkilöiden havainto- ja toimintakykyyn (näin myös sisäasiainministeriön lausunnossa 12.11.2008). Käytettävissäni olevien tietojen mukaan tukiasumiseen käytetyn rintamamiestalon on katsottava olleen pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu erityisryhmän asuinrakennus tai vastaava tila, missä olevien ihmisten kyky havaita vaaratilanne tai mahdollisuudet toimia vaaratilanteen edellyttämällä tavalla olivat mitä ilmeisimmin heikentyneet. Näin ollen mainitun säännöksen perusteella rintamamiestaloon olisi tullut laatia pelastussuunnitelma ja tehdä siihen sisältyvä turvallisuusselvitys.

Pelastuslain 9 §:n 3 momentissa ja pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen 9 sekä 10 §:ssä säädetty pelastussuunnitelman laatiminen liittyy pelastuslain 8 §:ssä säädettyyn oma-toimiseen varautumiseen. Velvoite omatoimiseen varautumiseen on kohdistettu rakennuksen omistajalle ja haltijalle sekä toiminnanharjoittajalle. Sisäasiainministeriön lausunnon mukaan pelastussuunnitelman ja siihen liittyvän turvallisuusselvityksen laatiminen ei ole yksittäisen asuinhuoneiston omistajan tai haltijan vastuulla. Lausunnossa todetaan, että tukiasumisen osalta veloitteen voidaan katsoa kohdentuvan asumispalvelujen järjestäjään, jolla on tiedot asukkaista ja sitä kautta edellytykset arvioida onko asukkaiden toimintakyvyssä sellaisia rajoitteita, jotka on otettava huomioon asunnon turvallisuusjärjestelyissä. Näkemykseni mukaan Espoon kaupungin rintamamiestalon omistajana ja tukiasumisen järjestäjänä olisi tullut huolehtia pelastussuunnitelman ja turvallisuusselvityksen laatimisesta.

## Palotarkastus

Pelastuslain 34 §:ssä säädetään palotarkastuksen sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan palotarkastuksen tarkoituksena on ehkäistä ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle tulipaloista tai muista onnettomuuksista aiheutuvaa vaaraa. Pykälän 2 momentin mukaan palotarkastuksessa on valvottava, että rakennus tai rakennelma, sen ympäristö ja muut olosuhteet tarkastuskohteessa ovat turvalliset ja että kiinteistön omistaja tai haltija on varautunut onnettomuuksien ehkäisyyn, vahinkojen torjuntaan ja väestönsuojeluun säädöksissä ja määräyksissä vaaditulla tavalla. Pykälän 4 momentin mukaan palotarkastuksessa annetaan tarvittaessa tulipalojen ja muiden onnettomuuksien torjuntaa koskevaa neuvontaa.

Pelastuslain 35 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan palotarkastus on toimitettava asuinrakennuksissa ja niihin henkilö- ja paloturvallisuuden kannalta rinnastettavissa kohteissa 13 §:n mukaisessa palvelutasopäätöksessä päätetyin väliajoin.

Pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen 15 §:n mukaan muun muassa asetuksen 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa kohteissa (esimerkiksi erityisryhmien asuinrakennukset) on toimitettava palotarkastus niin usein kuin pelastuslain 35 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään.

Pelastuslain 35 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan palotarkastus on toimitettava valtioneuvoston asetuksella säädettävissä kohteissa, joissa henkilö- ja paloturvallisuudelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran voidaan arvioida olevan tavanomaista suuremman, vuosittain ja tarvittaessa useamminkin.

Pelastuslain 36 §:n 1 momentin mukaan palotarkastuksen saa suorittaa alueen pelastusviranomainen.

Pelastuslain 38 §:ssä säädetään korjausmääräyksestä ja toiminnan keskeyttämisestä silloin, kun palotarkastuksessa tai muutoin havaitaan puutteita.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen selvityksen mukaan sen palotarkastusrekisterin pohjana toimivat kiinteistörekisteritiedot, jotka pääsääntöisesti saadaan Väestörekisterikeskukselta. Espoon kaupungin aineisto palotarkastusrekisteriin on selvityksen mukaan saatu suoraan Espoon kaupungin kiinteistörekisteristä. Mainittujen tietojen mukaan rintamamiestalo oli kahden asunnon asuinrakennus. Selvityksen mukaan kaupungin kiinteistöpalvelukeskus on käsitellyt rakennusta asuinrakennuksena. Selvityksestä käy ilmi, että palvelutasopäätöksen mukainen asuinrakennusten palotarkastusväli on 10 vuotta.

Pelastuslaitoksen selvityksen mukaan rintamamiestaloon oli tehty edellinen palotarkastus 29.8.1986. Palotarkastus oli yritetty tehdä 18.5.2001, mutta kohteeseen ei ollut päästy, koska ilmeisesti ketään ei ollut kotona. Seuraava tarkastusohjelman mukainen palotarkastus olisi selvityksen mukaan ollut vuonna 2011.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen lausunnon mukaan palotarkastuksesta olisi tullut ilmoittaa hallintolain 39 §:n 1 momentin ja 62 §:n nojalla rakennuksen omistajalle ja haltijalle etukäteen. Palotarkastuksen suorittamista olisi tullut lausunnon mukaan yrittää uudelleen toukokuussa 2001 tehdyn yrityksen jälkeen ilmoittaen siitä asianosaisille etukäteen. Edelleen lausunnossa on todettu, että pienikiinteistöissä olevat tukiasunnot tulisi pääsääntöisesti määritellä erityiskohteiksi (liikuntarajoitteisten ja muiden erityisryhmien palvelu- ja asuinrakennuksiksi), joissa on suoritettava palotarkastus vuosittain. Pelastuslaitoksen tulisi lausunnon mukaan yhteistyössä kuntien sosiaalitoimen kanssa kartoittaa alueellaan olevat tukiasunnot ja muut vastaavat asun-

not sekä selvittää, voidaanko nämä määritellä erityiskohteiksi. Lausunnon mukaan Espoon kaupungin taholta ei ollut erikseen tiedotettu Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosta talon käyttötarkoituksesta eikä siitä, että talo toimi päihdeongelmaisten tukiasuntona.

Sisäasiainministeriö on lausunnossaan todennut, että pelastuslain 34 §:n mukaisen valvontavelvoitteen näkökulmasta asuinrakennusten 10 vuoden tarkastusväli on riittämätön.

Käytettävissäni olevien tietojen mukaan Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella ei ole ollut ainaakaan virallisesti tietoa rintamamiestalon todellisesta käyttötarkoituksesta ja siitä, että se mahdollisesti olisi pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu kohde, vaan pelastuslaitos on ollut Espoon kaupungin kiinteistörekisteristä saamiensa tietojen varassa. Sen vuoksi ei voida osoittaa pelastuslaitoksella olleen velvollisuutta suorittaa rakennuksessa palotarkastus muuten kuin palvelutasopäätöksen mukaisesti 10 vuoden välein. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen olisi kuitenkin tullut yrittää palotarkastuksen suorittamista uudelleen vuonna 2001 epäonnistuneen yrityksen jälkeen. Pelastuslaitos ei ole näin tehnyt. Palotarkastusta ei voida jättää kokonaan suorittamatta sen vuoksi, ettei rakennuksessa satu olemaan paikalla ketään silloin, kun sitä yritetään etenkin, jollei tarkastuksesta ole ilmoitettu asianosaisille etukäteen. Jos tällainen menettely hyväksyttäisiin, vesittyisi lainsäädännössä asetettu tarkastusvelvollisuus. Pelastuslaitos on palotarkastuksen suorittamatta jättäessään jättänyt täyttämättä pelastuslaissa sille säädetyn ja palvelutasopäätöksessä tarkemmin määritellyn velvollisuuden.

#### Palovaroittimen hankinta ja huoltaminen

Pelastuslain 29 §:n 1 momentin mukaan huoneiston haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että asunto varustetaan palovaroittimella tai muulla laitteella, joka mahdollisimman aikaisin havaitsee alkavan tulipalon ja hälyttää asunnossa olevat. Pykälän 2 momentin mukaan majoitustiloissa ja hoitolaitoksissa 1 momenttia vastaava velvollisuus on toiminnanharjoittajalla.

Pelastuslain 22 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan palovaroittimen toimintakunnossa pitämisestä, huollosta ja tarkastamisesta vastaa huoneiston haltija hallinnassaan olevien tilojen osalta.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen selvityksen mukaan rintamamiestalossa ei ollut palovaroittimia. Pelastuslaitoksen selvityksessä on todettu, että pelkillä palovaroittimilla ei palokuolemia kyseisessä tapauksessa olisi voitu välttää. Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintalautakunnan tutkintaselostuksen mukaan palovaroittimien olemassaolosta tai kunnosta paloyönä ei saatu varmaa tietoa, mutta sellainen oli tiettävästi talossa joskus ollut.

Espoon kaupungin selvityksen mukaan rintamamiestalossa asuneiden vuokralaisten solmiman vuokrasopimuksen mukaan vuokralainen hankkii palovaroittimen ja pitää sen toimintakunnossa.

Kaupungin selvityksen mukaan kysymys oli sosiaalihuoltolaissa ja -asetuksessa tarkoitettua päihdeongelmaisten henkilöiden tukiasumisesta, jota sosiaalitoimen ohjaajat seurasivat. Selvityksen mukaan rintamamiesasunto oli järjestetty teknisen ja ympäristötoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen yhteistyönä ja asukasvalintapäätökset oli tehty sosiaali- ja terveystoimessa. Rintamamiestalossa vuokralaisina olleiden henkilöiden mahdollisuudet tosiasiallisesti huolehtia siitä, että palovaroittimet olisi hankittu ja niiden toimintakunnosta huolehdittu, on siten ollut vuokranantajan ja tukiasumisen järjestäjän tiedossa.

Pelastuslain 29 §:n 1 momentin ja 22 §:n 1 momentin mukaan velvoite hankkia palovaroitin ja pitää se toimintakunnossa on huoneiston haltijalla. Hoitolaitoksissa hankintavelvoite on pelas-

tuslain 29 §:n 2 momentin mukaan kohdistettu toiminnanharjoittajaan. Rintamamiestalo ei ollut hoitolaitos, joten hankintavelvoitetta ei suoraan mainitun säännöksen perusteella voida kohdistaa toiminnanharjoittajaan eli kaupunkiin. Selvityksen perusteella on jäänyt hieman epäselväksi, oliko talossa ainakin jossakin vaiheessa ollut kaupungin järjestämä palovaroitin. Asiakirjoista ilmenevissä olosuhteissa ei kuitenkaan voida pitää asianmukaisena sitä, että kaupunki oli vuokralaisten kanssa tekemistään vuokrasopimuksista ilmenevästi jättänyt vuokralaisten vastuulle palovaroittimien hankkimisen ja huoltamisen. Tukiasumisen luonne ja tapaukseen liittyvät erityispiirteet huomioiden olisi ollut perusteltua, että vuokranantaja/asumispalvelujen järjestäjä olisi huolehtinut siitä, että tukiasunto varmuudella varustetaan asianmukaisesti palovaroittimilla ja lisäksi varmistunut siitä, että niiden toimintakunnosta huolehditaan. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sosiaalihuollon palvelun laatua korostavat säännökset sekä myös perustuslain 19 §:n 3 ja 4 momentin säännökset tukevat kyseistä näkemystä.

### Rintamamiestalon henkilö- ja paloturvallisuus

Tutkintalautakunnan tutkintaselostuksen mukaan rintamamiestalo oli rakennettu 1950-luvulla perheasunnoksi. Rakennus tuli Espoon kaupungin omistukseen vuonna 1985 ja sitä alettiin käyttää sellaisenaan asunnottomien alkoholistien asuntona. Vuonna 1988 myönnettiin rakennuslupa keittiö- ja pesutilojen sekä saunan rakentamiseen. Rakennusluvan yhteydessä taloa käsiteltiin selostuksen mukaan yhtenä asuntona, koska jakoa kahteen tai neljään asuntoon ei piirustusten mukaan ollut.

Tyypiltään talo ei selostuksen mukaan täysin vastannut perinteistä rintamamiestaloa, sillä portaikko sijaitsi keskellä taloa eikä erillisessä porrashuoneessa. Selostuksen mukaan yhden asunnon rakennuksessa on määräysten mukaan mahdollista käyttää osastoimatonta sisäistä porrasta ainoana poistumisreitteinä, mutta usean asunnon rakennuksessa porraskäytävän tulee olla omana palo-osastonaan. Selostuksen mukaan rakennuksen eri kerroksia ei ollut palo-osastoitu toisistaan. Myöskään asuinhuoneiden välillä ei ollut osastointeja eikä jakoa osiin toteuttavia rakenteita.

Selostuksen mukaan rakennuksen runkorakenteet olivat betonista valmistettua kellarikerrosta lukuun ottamatta puuta. Selostuksen mukaan eristeenä oli pääasiassa puru. Osa pinnoista oli varustettu ohuella kipsikartonkilevyllä ja pääasiallinen pintamateriaali oli puu. Selostuksen mukaan yläkerran ainoana varsinaisena poistumisreitteinä oli alkujaan sisäiseksi portaaksi suunniteltu puurakenteinen porrashuone. Molemmista yläkerran huoneista oli varatie päädyissä olevien ikkunoiden kautta, jotka oli varustettu sukeltajaportaan tyyllisillä varatietikkailla. Alakeran huoneiden varateinä toimivat rikottavat ikkunat.

Rakennuksen paloturvallisuus vastasi selostuksen mukaan sen rakentamisajan normaalin asumisen tasoa ja täytti myös pientalolle nykyisin asetettavat vaatimukset. Selostuksen mukaan rakennuksen paloturvallisuus oli käyttöön ja asukkaiden toimintakykyyn nähden kuitenkin huono. Palon suuriin vahinkoihin johtaneena syynä voidaan selostuksen mukaan pitää rakennuksen soveltumattomuutta sen palonaikaiseen käyttöön. Selostuksen mukaan palo syttyi mahdollisimman pahassa paikassa, pahaan aikaan ja levisi nopeasti. Lisäksi rakennuksen poistumisreitit olivat huonot ja toimintakyvyltään normaalienkin ihmisten pelastautuminen olisi selostuksen mukaan voinut olla mahdotonta. Rakennuksen paloturvallisuus ei selostuksen mukaan ollut asukkaiden kaltaiselle erityisryhmälle riittävä. Rakennuksessa oli selostuksen mukaan ollut viimeisten vuosien aikana useita palonalkuja, jotka oli kuitenkin saatu sammumaan paikalla olleiden toimin eikä palokuntaa ollut tarvittu. Palot olivat pääosin liittyneet tupakointiin, jota tapahtui kaikkialla rakennuksessa. Selostuksen mukaan asukkaat olivat kertoneet olleensa huolissaan rakennuksen paloturvallisuudesta.

Talossa ei selostuksen mukaan ollut paloilmointia, sammutuslaitetta, erillistä savunpoistoa tai alkusammutusvälineitä. Palovaroittimen olemassaolosta tai kunnosta paloyönä ei saatu varmaa tietoa, mutta sellainen oli tiettävästi joskus ollut. Palosta pelastautuneen kertomuksen mukaan kaupunki oli hankkinut rakennukseen palovaroittimen, joka oli sijoitettu porrashuoneen kattoon. Selostuksen mukana on mahdollista, että varoitin ei ollut toimintakunnossa tai paikallaan.

Lääninhallituksen pelastusosaston lausunnon mukaan rintamamiestalo täytti asuinpientalon rakentamisajankohdan mukaiset rakenteelliset vaatimukset. Nykyisin voimassa olevan rakentamismääräyskokoelman paloturvallisuusmääräysten osan E1 mukaisia kahden asunnon talon paloturvallisuusvaatimuksia rakennus ei lausunnon mukaan täyttäisi. Voimassa olevissa rakentamismääräyksissä edellytetään lausunnon mukaan kunkin asuinhuoneiston muodostavan oman palo-osastonsa ja kustakin asunnosta tulee löytyä yksi varsinainen poistumistie ja hätäpoistumismahdollisuus. Lausunnon mukaan rintamamiestalon ylemmän kerroksen asunnosta ei ollut varsinaista poistumistietä (täyttäisi poistumistielle asetetut nykyiset vaatimukset). Rakennuksen palotekninen turvallisuustaso ei poikennut oleellisesti muista vastaavista asuinrakennuksista, mutta sen riskitaso poikkesi normaalista asuinkäytöstä. Lausunnon mukaan ainoastaan automaattisella sammutuslaitteistolla, jota ei nykyisin vaadita asuinrakennuksiin, olisi ollut vältettävissä tapahtuneet vahingot. Lausunnon mukaan pienkiinteistöissä sijaitsevien tukiasuntojen paloturvallisuutta olisi syytä parantaa jälkikäteen asennettavalla automaattisella sammutuslaitteistolla.

Sisäasiainministeriö on lausunnossaan erityisasumisen turvallisuusvaatimuksia käsitelleessään ja automaattisen sammutuslaitteiston tarpeellisuutta arvioidessaan todennut, että kyseisen kaltaisissa vanhoissa, huonokuntoisissa rakennuksissa automaattisen sammutuslaitteiston asentaminen voisi käytännössä tulla kysymykseen vain laajemman peruskorjauksen yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön antaman päihdepalvelujen laatusuosituksen (sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2002:3) mukaan kunta järjestää tarpeenmukaisen asunnottomien ja puutteellisesti asuvien päihdeongelmaisten ensihuollon ja asumisen. Suosituksen mukaan toimitilojen on oltava päihdepalvelujen antamiseen soveltuvia ja tilojen palo- ja asumisturvallisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota kaikissa palveluissa.

Kuvatunkaltaisissa rakennuksissa palon kehittyminen on yleensä hyvin nopeaa. Vuonna 2009 sattuneista palokuolemista suurin osa tapahtui omakotitalon tai muun pientalon tulipaloissa. Tilastotietojen mukaan kuolemaan johtavan tulipalon yleisin syytymisyys on tupakointi ja esimerkiksi vuonna 2007 kaikista palokuolleista oli päihtyneitä 62 %. Runsaalla alkoholilla käytöllä arvioidaan olevan myös vaikutusta palon syttymiseen tai palon seurauksiin.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella voidaan perustellusti esittää kysymys, oliko kuvaillun kaltaista vanhaa, puurakenteista, purueristeistä taloa, joka ei täyttänyt voimassa olevia kahden asunnon talon paloturvallisuusmääräyksiä, asianmukaista käyttää päihdeongelmaisten henkilöiden tukiasuntona. Vaikka rakennus edellä kuvatulla tavalla täyttikin rakennusajankohdan mukaiset rakenteelliset vaatimukset eikä sen palotekninen turvallisuus poikennut oleellisesti muista vastaavista asuinrakennuksista, oli asunnon käyttötarkoitus ja toisaalta asukkaiden elämäntapa ja siihen liittyvät ominaispiirteet sekä niiden turvallisuudelle aiheuttama riski tullut huomioida rakennuksen sopivuutta tukiasumiseen arvioitaessa. Mainitut seikat olisi tullut ottaa huomioon myös talon paloturvallisuuteen liittyvässä varustelussa. Käsitykseni mukaan mainittuihin seikkoihin olisi kiinnitetty huomiota, mikäli rakennukseen olisi tehty edellä käsitelty pelastussuunnitelma ja siihen liittyvä turvallisuus selvitys, joiden perusteella talo olisi ainakin voitu varustaa tarpeellisilla pelastus- ja hälytyslaitteilla.



## Pelastusviranomaisten tiedonsaanti ja viranomaisten välinen yhteistyö

Tutkintalautakunnan tutkintaselostuksen mukaan rintamamiestalon todellinen käyttötarkoitus ja siitä seurannut huono paloturvallisuus oli eri tahojen tiedossa, mutta tieto oli hajanaista eikä keskittynyt oikeille päättävillä tahoille, minkä vuoksi toimenpiteisiin ei ollut ryhdytty. Selostuksen mukaan kaikki pelastustoimintaan osallistuneet organisaatiot tunsivat rakennuksen hyvin. Hätäkeskuksen kautta välitetyjä tehtäviä sinällään pieneen kohteeseen tuli lähes viikoittain. Viimeisen kahden vuoden aikana tehtäviä oli 81, joten rakennuksen todellisen käytön on selostuksen mukaan täytynyt olla viranomaisten tiedossa.

Ministeriön lausunnon mukaan pelastusviranomaisten tiedonsaantioikeudet ovat nykyisellään riittävät palotarkastusten suorittamista varten. Tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan kata kunnan sosiaaliviraston sosiaalihuollon tietoja ja siksi pelastusviranomaisella ei ole edellytyksiä itsenäisesti kartoittaa esimerkiksi alueensa palvelu- ja tukiasuntoja ja kattavasti määrittää pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisia kerran vuodessa palotarkastettavia kohteita. Lausunnon mukaan lainsäädäntöä kehitettäessä olisi perusteltua säätää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisille ja toiminnanharjoittajille velvoite toimia tarvittavalla tavalla yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa riittävän tiedonsaannin turvaamiseksi.

Lääninhallituksen pelastusosaston lausunnon mukaan Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosta ei Espoon kaupungin taholta ollut tiedotettu talon käyttötarkoituksesta. Pelastusosaston näkemyksen mukaan pelastuslaitoksen tulisi perehdyttää kotikäyntejä tekeviä kuntien työntekijöitä turvallisuuden huomioimiseen ja mahdollisten turvallisuuspuutteiden havainnoimiseen yhteistyössä kuntien sosiaalitoimien kanssa.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen selvityksen mukaan pelastuslaitos on aikonut jatkaa kotikäyntejä tekevien kunnan työntekijöiden perehdyttämistä turvallisuuden huomioimiseen ja mahdollisten turvallisuuspuutteiden havainnoimiseen yhteistyössä kuntien sosiaalitoimien kanssa. Lisäksi pelastuslaitos on aikonut kartoittaa alueellaan olevat muut vastaavat asunnot sekä selvittää, voidaanko nämä määritellä erityiskohteiksi. Samassa yhteydessä pelastuslaitos tulee pohtimaan rakennuksille edellytettävät turvallisuusjärjestelyt yhteistyössä pelastuslaitoksen alueen kuntien sosiaali- ja terveystoimien kanssa.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella rintamamiestalon käytöstä ja asukkaista oli eri viranomaisilla ainakin epävirallista tietoa, mutta tuo tieto ei ilmeisesti yhdistynyt missään asiantuntevassa ja päätösvaltaisessa tahossa siten, että talon paloturvallisuuteen olisi osattu kiinnittää huomiota ja ryhtyä sen suhteen toimenpiteisiin. Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen lausunnon perusteella on pääteltävissä, että sosiaali- ja terveystoimella, joka asukasvalintapäätökset teki tai sosiaalitoimen ohjaajilla, jotka asunnossa vierailivat, ei mahdollisesti ollut tarvittavaa tietoa ja osaamista turvallisuuskysymysten arvioimiseen. Ongelma lienee yleisempikin. Selvityksestä ei käy ilmi, oliko kaupungin teknisellä ja ympäristötoimella, joka yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimen kanssa oli järjestänyt rintamamiestalon ja jolla oletettavasti olisi ollut käytössään sen turvallisuuteen liittyvää osaamista, tarpeellista tietoa talon käyttötarkoituksesta turvallisuuskysymysten arvioimiseksi.

Yleisesti voidaan arvioida, että keskeinen tekijä tukiasumisen turvallisuudessa on viranomais- ja viranomaisen eri toimialojen välinen yhteistyö ja oikeanlaisen sekä riittävän tiedon kulkeminen eri alojen asiantuntijoiden välillä. Pelastusviranomaisilla on oltava sellaiset tiedot niiden toimialueeseen kuuluvista kohteista, että ne voivat tehdä tarkastus- ja muuta valvontatoimintaansa säädettyjen velvoitteiden mukaisesti. Tiedon välittymisen kannalta oleellista on se, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat osaavat kiinnittää huomiota turvallisu-

teen liittyviin seikkoihin. Edelleen on oleellista, että organisaatiossa on sovitut toimintatavat tiedon välittämisestä niille tahoille, jotka voivat tehdä päätöksiä ja puuttua konkreettisesti turvallisuutta koskeviin puutteisiin ja ongelmiin. Tarvittavan tiedon välittäminen ei saisi myöskään estyä salassapitosäännösten vuoksi. Lainsäätäjän tehtävänä on huolehtia siitä, että säännökset antavat mahdollisuuden tarpeellisten tietojen välittämiseen eri toimijoiden kesken.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Käytettävissäni olleen selvityksen perusteella 27.3.2008 tulipalossa tuhoutunutta Espoon kaupungin omistamaa rintamamiestaloa käytettiin sosiaalihuoltolain 22 §:n ja sosiaalihuoltoasetuksen 10 §:n mukaisena tukiasuntona päihdeongelmallisille henkilöille. Käsitykseni mukaan Espoon kaupungin olisi tullut talon omistajana ja tukiasumisen järjestäjänä huolehtia pelastuslain 9 §:n 3 momentissa ja pelastustoimesta annetun valtioneuvoston asetuksen 9 sekä 10 §:ssä säädetyn pelastussuunnitelman ja siihen sisältyvä turvallisuusselvityksen laatimisesta.

Vallinneissa olosuhteissa en myöskään pidä asukkaiden turvallisuudesta huolehtimisen kannalta asianmukaisena sitä, että kaupunki oli vuokralaisten kanssa tekemistä vuokrasopimuksista ilmenevästi jättänyt vuokralaisten vastuulle palovaroittimien hankkimisen taloon ja niiden huoltamisen. Tukiasumisen luonne ja tapaukseen liittyvät erityispiirteet huomioiden olisi ollut perustellumpaa, että vuokranantaja/asumispalvelujen järjestäjä olisi huolehtinut siitä, että tukiasunto varmuudella varustetaan asianmukaisesti palovaroittimilla ja lisäksi varmistunut siitä, että niiden toimintakunnosta huolehditaan.

Kiinnitän Espoon kaupungin huomiota edellä mainittuihin seikkoihin. Samoin kiinnitän kaupungin huomiota päätöksestä ilmeneviin näkemyksiin, jotka liittyvät henkilö- ja paloturvallisuudesta saatuun selvitykseen talon soveltuvuudesta toteutuneeseen käyttötarkoitukseen.

Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos on vuonna 2001 tapahtuneen epäonnistuneen palotarkastusyrityksen jälkeen jättäessään yrittämättä uudelleen tarkastusta ja jättäessään siten suorittamatta rintamamiestalossa palotarkastuksen laiminlyönyt sille pelastuslaissa säädetyn ja palvelutasopäätöksessä tarkemmin määritellyn palotarkastusvelvollisuuden. Sen vuoksi kiinnitän pelastuslaitoksen huomiota palotarkastusten suorittamiseen säädetyllä tavalla.

Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunnon mukaan pienkiinteistöissä sijaitsevien tukiasuntojen paloturvallisuutta olisi syytä parantaa jälkikäteen asennettavalla automaattisella sammutuslaitteistolla. Myös sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan hoitolaitokset ja erityisasumisen yksiköt tulisi suojata automaattisella sammutuslaitteistolla, ellei riskianalyysin perusteella voida osoittaa muita keinoja vastaavan turvallisuustason saavuttamiseksi. Ministeriön mukaan vain automaattisella sammutuslaitteistolla suojaamalla voidaan näissä kohteissa minimoida vakavan tulipalon riski.

Hoitolaitosten ja erityisryhmien asumisyksiköiden paloturvallisuudesta tehdyssä selvityksessä (sisäasiainministeriön julkaisu 30/2009) oli tehtävänä kartoittaa muun muassa hoitolaitosten ja erityisryhmien (esimerkiksi päihdeongelmaiset, mielenterveyskuntoutujat sekä asunnottomat) ryhmämuotoisten asumisyksiköiden paloturvallisuutta. Selvityksen mukaan mielenterveyskuntoutujien ja päihdeongelmaisten asumispalveluissa turvallisuusselvityksessä päädytään automaattisen sammutusjärjestelmän asentamiseen selvästi harvemmin kuin vanhustenhuollossa tai kehitysvammaisten asumisessa.

Sisäasiainministeriön lausunnossa on todettu, että sisäasiainministeriö on kesäkuussa 2008 asettanut hankkeen pelastuslain uudistamiseksi. Lausunnon mukaan lain uudistamishanketta edelsi esiselvityshanke, jossa kartoitettiin nykyisen lainsäädännön soveltamiskäytäntöjä sekä

viranomaisten ja eri toimijoiden näkemyksiä kehittämistarpeista. Selvityshankkeessa tuotiin lausunnon mukaan esille nykyisen lainsäädännön puutteita ja selvennystä vaativina asioina muun muassa omatoimisen varautumisen velvoitteen sisältö ja pelastussuunnitelman laatimisvelvoitteen kohdentuminen. Lausunnon mukaan lain uudistamisessa otetaan huomioon myös sisäisen turvallisuuden ohjelma, jonka yhdeksi painopistealueeksi on määritelty asumisen turvallisuus. Lausunnon mukaan toimenpiteitä edellyttää muun muassa hoito- ja hoivalaitosten suojaaminen automaattisilla sammutuslaitteistoilla.

Luonnos hallituksen esitykseksi pelastuslaiksi on sittemmin valmistunut. Luonnoksessa esitetyt muutokset ja täsmennykset liittyvät monilta osin samoihin seikkoihin, joita on käsitelty tässä päätöksessä. Luonnoksessa on muun muassa säännökset pelastussuunnitelman laatimisesta ja palovaroittimen hankkimisesta vastaavasta tahosta sekä poistumisturvallisuusselvityksestä palvelu- ja tukiasumisessa. Edelleen luonnoksessa on säännökset yhteistoiminnasta pelastustoimen tehtävissä ja pelastusviranomaisten tiedonsaantioikeudesta sekä pelastusviranomaisen oikeudesta määrätä hankittavaksi esimerkiksi sammutuskalustoa tai asennettavaksi automaattinen sammutuslaitteisto. Hallituksen esitystä ei kuitenkaan vielä ole annettu eduskunnalle eikä lain lopullista sisältöä ole päätetty. Koska asian käsittely on vielä sisäasiainministeriössä kesken, saatan päätökseni ja siitä ilmenevät huomioni ja kannanottoni yleisesti sekä erityisesti viranomaisten välisen tiedonkulun ja yhteistyön osalta esittämäni huomiot sisäasiainministeriön tietoon toimittamalla sille jäljennöksen päätöksestä.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen