



**LAUREA**  
AMMATTIKORKEAKOULU

*Uuden edellä*

# Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen – valvontatoiminnan näkökulma

Telaranta, Kari

2014 Hyvinkää



Laurea-ammattikorkeakoulu  
Hyvinkää

## Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen – valvontatoiminnan näkökulma

Kari Telaaranta  
Yrittäjyyden ja  
liiketoimintaosaamisen  
koulutusohjelma (YAMK)  
Opinnäytetyö  
Huhtikuu, 2014

Telaranta, Kari

Hyvä hallinto ja pelastusviranomainen – valvontatoiminnan näkökulma

Vuosi 2014 Sivumäärä 212

---

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää pelastuslain- ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukaisten toimivaltuuksien suhdetta hyvään hallintoon. Tutkimuksessa selvitetään yleisesti, mitä hyvä hallinto tarkoittaa ja minkälaisia vaatimuksia se asettaa alueen pelastusviranomaisen suorittamalle valvonnalle.

Tutkimus on oikeusdogmaattinen, julkisoikeudellinen tutkimus. Positiivisen oikeuden ja lainvalmisteluasiakirjojen lisäksi merkittävä paino tutkimuksessa on hallintotuomioistuinten sekä laillisuusvalvontaviranomaisten toimialaa koskevilla ratkaisuilla. Tutkimus jakautuu kahteen osuuteen, joista ensimmäisessä selvitetään hyvän hallinnon vaatimuksia valvontatoiminnalle yleisellä tasolla, ja toisessa osuudessa käsitellään hyvän hallinnon suhdetta käytännön valvontatoimintaan sekä eräisiin valvonnan erityistilanteisiin.

Tutkimuksen keskeisimmät havainnot liittyvät pelastusviranomaisen toimintamalleihin. Yleisin virhe hyvän hallinnon kannalta on asianosaisten puutteellinen kuuleminen. Hyvän hallinnon kannalta valvontatoiminta olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää ensisijassa neuvoin ja kehoituksin sen sijaan, että palotarkastuksen yhteydessä annetaan ensitoimenpiteenä velvoittavia määräyksiä. Lisäksi havaittiin, että pelastustoimen viranhaltijoiden eräät sivutoimet saattavat olla omiaan heikentämään viranomaistoiminnan uskottavuutta objektiivisuuden osalta.

Tutkimus sisältää suppean oikeuspoliittisen näkökulman, sillä tutkimuksen yhteydessä havaittiin eräitä lainsäädännöllisiä epäkohtia. Näitä käsitellään omassa luvussaan. Tutkimuksen tavoitteena on myös tuottaa työelämän tarpeita palvelevaa uutta tietoa Tästä syystä tutkimuksessa hankitun tiedon ja osaamisen perusteella on laadittu ehdotus pelastuslaitoksen sisäiseksi ohjeistukseksi koskien kuulemista valvontatoiminnan yhteydessä sekä jälkivalvontaan ja hallintopakoon liittyvää menettelyä. Ohje-ehdotus sekä aiheeseen liittyviä pöytäkirjamalleja on tämän tutkimuksen liitteenä.

Asiasanat hyvä hallinto, pelastusviranomainen, pelastuslaitos, valvonta

Telaranta, Kari

Good administration and Rescue Authority – Code enforcement perspective

Year	2014	Pages	212
------	------	-------	-----

---

The objective of this thesis is to clarify the relation of powers given by of Rescue Act and Act on the Safe Handling and Storage of Dangerous Chemicals and Explosives to good administration. The meaning of good administration and the requirements set out by it to the control performed by the Rescue Authority are studied at a general level.

The study is juridical and oriented to public law. In addition to provisions and rationale (government propositions) the major role in this study is given to judgements by appellate authorities targeted to the sector. The study is divided into two parts. The first part examines the requirements of good administration to control activity at a general level. The second part focuses on the relationship of good administration and practices of the controlling authority. The effects of good administration in some special occasions are also examined.

The major findings of the study are related to the operational models of Rescue Authority. The most common mistake, when good administration is not properly taken into account, is the lack of interviewing of parties. Considering good administration, the most appropriate means to organize control activities would be primarily not to issue orders, but to advise and admonish. It was also noted, that some part-time employments of occupants may deteriorate the credibility of neutrality.

The thesis contains also a succinct chapter that focuses on Legal Policy based on the findings of the study. The objective of the study was also to produce new knowledge to support working life. Because of this, a proposal for a rescue department with in-house directions based on the knowledge acquired during the study has been made. This is to enhance the interviewing and post-controlling of parties and to enable the use of coercive means. The proposition and sample transcripts related to the subject are attached to this thesis.

Keywords Good Administration, Rescue Authority, Rescue Department, control

## Alkusanat

Oikeudenmukaisuus ja turvallisuus ovat arvoja, joita olen koko lyhyen aikuisikäni ajan pitänyt suuressa arvossa. Toimiessani palotarkastajana, paloinsinöörinä ja valvontaa suorittavien viranhaltijoiden tiiminvetäjänä olen huomannut, että valvontahenkilöstö toivoo usein mahdollisimman kasuistista normistoa, joista löytäisi mahdollisimman hyvin suoran vastauksen käsillä olevaan tilanteeseen. Mikäli vastausta ei ole löytynyt säädöksistä, on toivottu että viranomaisen sisällä laaditaan yksityiskohtaiset ohjeet eri tilanteisiin. Palotarkastustoiminnassa on myös perinteisesti nojautettu ns. "keittokirjaan" (Suomen rakentamismääräyskokoelma) paloturvallisuuden konkreettisesti valvonnassa, mutta ajat ovat muuttumassa. Tekniikan, tieteen ja muu yhteiskunnan kehitys ovat johtamassa siihen, että käsiteltäviä asioita joudutaan yhä enemmän arvioimaan kokonaisuuksina – miten toimintaan liittyvät riskit voidaan mahdollisimman tehokkaasti poistaa tai rajoittaa parhain käytettävissä olevin keinoin. Valmiiksi pureskeltujen ratkaisujen aika on hiipumassa.

Viranomaisen harkinnan kasvaessa kasvaa myös hyvän hallinnon merkitys. Sen lisäksi että tehävillä ratkaisuilla saavutetaan hyvä turvallisuus, niiden pitää olla myös oikeudenmukaisia. Muutoinkin viranomaisen on toiminnassaan noudatettava hyvää hallintotapaa. Hallinnon asiakkaiden tulee saada asianmukaista palvelua pelastusviranomaiselta, joka on avulias ja ystävällinen, mutta tarvittaessa myös tiukka ja määrätietoinen – kyse on koko viranomaistoiminnan uskottavuudesta. Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, mitä hyvä hallintotapa pelastusviranomaisen valvontatoiminnalta edellyttää. Olen pyrkinyt pitämään yllä edesmenneiden isoisäni (OTT) Kaarlon ja isäni (OTL) Riston perinteitä purevaan argumentointiin ja rationaalisuuteen. Todettakoon kuitenkin, että kirjoittajana olen vielä varsin aloittelija heidän töihinsä verrattuna.

Kiitokset työnantajalleni Keski-Uudenmaan pelastuslaitokselle ja erityisesti sen turvallisuuspalveluiden tulosityksikölle siitä, että olen saanut työtehtävissäni käyttää ja kehittää lainsäädännöllistä osaamistani, ja siitä että osaamiseni on myös tunnustettu. Tämä on osaltaan motivoinut minua kehittymään yhä paremmaksi asiantuntijaksi. Pelastuslaitoksen sisältä kiitokset ansaitsee erityisesti riskienhallintapäällikkö (FM) Vesa-Pekka Tervo, jolta sain arvokasta palautetta ennen työn julkaisua.

Kiitokset kaikille kollegoilleni siitä, että ette päästäneet minua liian helpolla esitellessäni teille tutkimuksen johtopäätösten johdosta käyttöön otettavia uusia toimintamalleja. Erityiskiitokset kollegalleni Ville Hyytiäiselle, jonka antaman palautteen johdosta päädyin laatimaan työn liitteisiin ehdotuksen jälkivalvonnan prosessikaavioksi.

Kiitän myös vaimoani Heljää sekä poikaani Tatua, jotka ovat sietäneet sitä, että olen ajoittain ollut henkisesti lainopin ulottuvuuksissa vaikka olenkin fyysisesti ollut läsnä. Kiitokset vaimoleni myös työn oikolukemisesta.

Haluan kiittää myös entistä Laurea-ammattikorkeakoulun turvallisuusalan koulutusohjelman lehtoria (OTT) Timo Kerttulaa mieleenpainuvista ja elävöitetyistä luennoista, jotka saivat silläni kyteneen kiinnostukseni lainoppiin kehittymään täyden palon vaiheeseen asti. Toivotan hänelle määrätietoisuutta ja pitkäjänteisyyttä yksityistä turvallisuusalaa koskevien normien uudistamisessa.

Kiitokset myös opinnäytetyön ohjaajille (OTT) Reijo Knuutiselle ja (OTT, VT, MBA) Irma Pahlmanille tutkimuksen aloittamiseen liittyvistä neuvoista ja ohjauksesta sekä työn edetessä saamastani tuesta ja palautteesta. Kiitokset myös Laurea-ammattikorkeakoulun lehtori Leena Suoniemi-Särkijärvelle työn oikolukemisesta.

Lopuksi haluan vielä erityisesti kiittää Itä-Suomen yliopiston valtiosääntöoikeuden dosenttina toimivaa sisäministeriön pelastusosaston pelastusylitarkastaja (HTT) Veli-Pekka Hautamäkeä. Hän antoi minulle yksityishenkilönä palautetta työn olennaisten johtopäätösten kannalta kriittisistä argumenteista. Olen pyrkinyt parhaani mukaan huomioimaan hänen asiantuntevat kommenttinsa tässä työn lopullisessa versiossa.

Toivon että työstäni on apua niin valvontaa suorittaville viranhaltijoille, heidän esimiehilleen ja pelastusalan opiskelijoille kuin myös pelastusviranomaisten asiakkaille.

Vantaalla 4.4.2014

Kari Telaranta

## Laki- ja lyhenneluettelo

AOK	Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri
AVI	Aluehallintovirasto
EIS	Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 19/1990)
EIT	Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin
HAO	Hallinto-oikeus
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
PL	Perustuslaki (731/1999/731)
JulkL, julkisuuslaki	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
Julkisuusasetus	Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)
LaVL	Eduskunnan lakivaliokunnan lausunto
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KK	Kirjallinen kysymys
KL	Kuntalaki (365/1995)
KO	Käräjäoikeus
LO	Lääninoikeus
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
OKA	Valtioneuvoston oikeuskansleri
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
RL	Rikoslaki (39/1889)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
T	Taltionumero
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
VHL, viranhaltijalaki	Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (86/2000)
vp	Valtiopäivät

## Sisällys

1	Johdanto .....	10
2	Yleistä tutkimuksesta .....	10
2.1	Tutkimuksen tausta ja tavoitteet .....	11
2.2	Tutkimuksen menetelmät .....	13
2.3	Tutkimuksen rajaukset .....	14
3	Hyvän hallinnon olemus .....	15
3.1	Perusoikeuksien turvaamisvelvoite .....	19
3.2	Eurooppaoikeuden asettamat vaatimukset .....	21
3.3	Legaliteettiperiaate hallinnossa .....	22
3.4	Hallinnon oikeusperiaatteet .....	25
3.4.1	Yhdenvertaisuus .....	26
3.4.2	Tarkoitussidonnaisuus .....	28
3.4.3	Objektiivisuus .....	30
3.4.4	Suhteellisuus .....	32
3.4.5	Luottamuksensuoja .....	37
3.5	Palvelu ja sen asianmukaisuus .....	41
3.6	Neuvonta .....	42
3.7	Hyvä kielenkäyttö .....	45
3.8	Viranomaisyhteistyö .....	47
3.9	Viranomaisen tehtävät, toimivalta ja velvollisuudet .....	50
3.10	Asianosaisen määritelmä .....	56
3.11	Asian käsittely .....	59
3.11.1	Esteellisyys asian käsittelyssä .....	60
3.11.2	Käsittelytavat .....	63
3.11.3	Vireille tuleminen .....	65
3.11.4	Puhevallan käyttäminen .....	67
3.11.5	Asian selvittäminen .....	70
3.11.6	Asianosaisen kuuleminen .....	74
3.11.7	Käsittelyn viivytyksettömyys .....	80
3.11.8	Asioiden yhdessä käsitteleminen .....	81
3.12	Päätös ja sen perustelevuus .....	82
3.13	Virheen korjaaminen .....	85
3.14	Päätöksen sitovuus .....	88
3.15	Tiedoksianto .....	89
3.16	Oikeusturvakysymyksistä .....	93
3.17	Julkisuuperiaate ja tiedottamisvelvollisuus .....	98
3.18	Salassapito .....	100



3.19	Kielelliset oikeudet .....	103
3.20	Arkistointi ja hyvä tiedonhallintatapa .....	105
3.21	Hallinnon organisointi ja työjärjestys .....	109
4	Valvontatehtävät ja hyvä hallinto .....	111
4.1	Tarkastus- ja valvontatehtävät yleisesti .....	111
4.2	Valvonnallinen kehoitus parempi kuin velvoittava määräys.....	119
4.3	Lakisääteiset ilmoitukset ja muut vireille tulleet asiat .....	129
4.4	Suunnitelmien ja selvitysten valvonta .....	133
4.5	Ohjaus, valistus ja neuvontatehtävät .....	135
4.6	Pelastusviranomaisen laatimat suunnitelmat .....	137
4.7	Palontutkinta .....	142
4.8	Maksut .....	143
4.9	Nuohouksen järjestäminen .....	145
4.10	Asiakirjapyynnöt.....	147
4.11	Pakkokeinot, rangaistukset .....	151
5	<i>De lege ferenda</i> .....	158
5.1	Pelastuslain pakkokeinot ja rangaistusseuraamukset .....	159
5.2	Pyroteknisten erikoistehosteiden käytön valvonta .....	161
5.3	Uhkasakon tuomitseminen ensi asteena hallinto-oikeudessa.....	162
6	Johtopäätökset .....	164
7	Lopuksi .....	172
	Lähteet .....	176
	Kuvat .....	183
	Liitteet .....	184

## 1 Johdanto

Paloturvallisuusvalvonta ei ole uusi keksintö. Jo Rooman valtakunnassa, vuoden 64 suurpalon jälkeen annettiin rakentamista koskevia määräyksiä, joissa paloturvallisuuteenkin kiinnitettiin huomiota.<sup>1</sup> Näiden määräysten toimeenpano on todennäköisesti edellyttänyt jonkinasteista valvontaa. Suomessa tulisijoja ja alkusammutuskalustoa on mahdollisesti tarkastettu jo 1600-luvulta lähtien.<sup>2</sup> Teknisten yksityiskohtien valvonnasta on kuitenkin siirrytty viimeisinä vuosikymmeninä entistä riskiperusteisempaan valvontaan, samalla kun yksityiskohtaiset kansallisen tason säädökset ovat vähitellen vähentyneet. Viimeistään perustuslakiuudistuksen myötä 90-luvun lopussa hallinnon asianmukaisuus, siis hyvä hallinto, sai entistä enemmän jalansijaa myös pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa. Yksityiskohtaisen sääntelyn puuttuessa viranomaisen harkintavalta kasvaa, joten hyvän hallinnon, erityisesti hallinnon oikeusperiaatteiden, merkitys korostuu. Harkintaa ei myöskään ole mahdollista hävittää oikeusjärjestyksestä – laki, joka olisi kirjaimellisesti varautunut ”kaikkiin tilanteisiin”, on looginen mahdottomuus.<sup>3</sup>

Valvontaa suorittava pelastustoimen viranhaltija lähtökohtaisesti osaa pelastuslain ”kuin omat taskunsa”. Hän osaa soveltaa pelastuslakia ja tietää, miten lakia tulee yksittäistapauksissa tulkita. Pelastuslaki on kuitenkin vain yksi laki lukemattoman säädösviidakon joukossa. Myös muussa sääntelyssä perustuslaista lähtien on velvoitteita, jotka kohdistuvat muun muassa viranomaisen harkintaan, käyttäytymiseen ja menettelyyn hallintoasioissa. Pelastustoimen viranhaltijan tulisi olla asiantuntija paitsi omaan toimialaansa liittyvissä kysymyksissä, myös julkisoikeudellisissa kysymyksissä. Pelastustoimen viranhaltijat kun ovat kunnallisten viranhaltijoiden joukossa yksi harvoista, joilla on oikeus ja velvollisuus käyttää viranomaisen toimivaltaa itsenäisesti.

Olen itse toiminut pelastuslain mukaisissa valvontatehtävissä tätä kirjoittaessani noin seitsemän vuoden ajan ja toimin edelleen aluepelastuslaitoksen palotarkastajana ja suuren kaupungin palotarkastajien tiiminvetäjänä.

## 2 Yleistä tutkimuksesta

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää hyvän hallinnon asettamia vaatimuksia pelastusviranomaisen valvontatoiminnalle. Silloin kun se on lainopillisesti mahdollista, on pyritty ottamaan huomioon myös rajallisten resurssien asettamat rajat hyvän hallinnon toteuttamiselle – äärettömän hyvä hallinto kun vaatisi äärettömän paljon resursseja, toisin

---

<sup>1</sup> Dando-Collins 2010, 104.

<sup>2</sup> Ks. Strömmer 2013, 6.

<sup>3</sup> Lagerspetz 2002, 49.

sanoen äärettömän paljon rahaa. Hyvän hallinnon toteuttamisessa ei voida kuitenkaan unoh-  
taa taloudellisuutta ja tehokkuutta, reaalisten ja osittain myös positiivisen oikeuden asetta-  
mien rajoitteiden vuoksi. Tässä tutkimuksessa onkin pyritty osittain selvittämään myös sitä,  
mikä olisi realistinen optimi hyvän hallinnon toteuttamiselle valvontatoiminnassa.

Ammattikorkeakoululain (351/2003) 4 §:n mukaan ammattikorkeakoulujen tehtävänä on har-  
joittaa muun muassa työelämää tukevaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä. Tämän tutki-  
muksen yksi tavoite on myös eri oikeuslähteiden valossa selvittää, miten alueen pelastusvi-  
ranomaisen tulisi erilaisissa konkreettisissa valvontatoimintaan liittyvissä tilanteissa menetel-  
lä, jotta hyvä hallinto toteutuisi tehokkaasti. Pyrkimyksenä on tuottaa pelastustoimen viran-  
haltijoille tärkeää tietoa hyvästä hallinnosta – sellaista, joka on tietämisen arvoista. Tärkei-  
den arviointi jää kuitenkin lukijalle itselleen, sillä tutkimuksen sisältämän tiedon tärkeyden  
määrittely on tieteellisin keinoin vaikeaa, ellei mahdotonta.<sup>4</sup>

Tutkimuksen keskeinen väite on, että pelastusviranomaisen on noudatettava hyvää hallintoa  
ylläpitääkseen uskottavuuttaan julkisen vallan edustajana ja toimiakseen lainmukaisesti.

## 2.1 Tutkimuksen tausta ja tavoitteet

Uudistettu pelastuslaki tuli voimaan 1.7.2011. Laissa tehtiin joukko erilaisia muutoksia, joista  
yhtenä merkittävimmistä voidaan pitää pelastusviranomaisen ”yleistoimivallan” kaventamista  
aiemmasta sääntelemällä tarkemmin toimivaltuuksien käytön edellytyksiä ja niiden sisältöä.  
Samalla rajattiin myös eräitä sivutoimisen pelastushenkilöstön merkittävän julkisen vallan  
käyttöön liittyviä toimenpiteitä. Siten myös pelastusalan lainsäädäntöön on uudistuksen myö-  
tä tullut entistä perusoikeuslähtöisempi ajattelumalli.

Pelastustoimen valvontatoiminnan kannalta tärkein laki, pelastuslaki (379/2011), ja seuraa-  
vaksi tärkein laki, laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta  
(390/2005, tästä eteenpäin: kemikaaliturvallisuuslaki), määrittelevät toimintaa kuitenkin hy-  
vin yleisellä tasolla. On toimittava huolellisesti, riittävin varotoimenpitein ja huolehdittava,  
että vaara on vähäinen. Pelastusviranomaiselle on myös annettu suhteellisen laajat tarkastus-  
ja valvontaoikeudet sekä mahdollisuus antaa määräyksiä lain nojalla, tehostaa annettuja  
määräyksiä erilaisilla uhkilla tai jopa keskeyttää vaaraa aiheuttava toiminta.

Nykyinen malli on silti arvioitavissa tarkoituksenmukaiseksi. Toimialan lakeja tuskin olisi mah-  
dollista laatia niin kasuistiseksi että tulkinnan mahdollisuus olisi vähäinen. Tästä aiheutuu  
kuitenkin potentiaalisia ongelmia hyvän hallinnon toteutumiseksi. Moniin muihin maihin ver-

---

<sup>4</sup> Ks. Weber 2009, 47

rattuna Suomen kohtalaisen alkeelliset mahdollisuudet vaikuttaa viranomaisen passiivisuuteen, kuntakentän erilaiset taloudelliset resurssit ja tulkintaongelmat saattavat aiheuttaa ongelmia valvonnan tasapuolisuudessa. Asiaa ei helpota toimialan hajanaisuus. Suomessa toimii 22 aluepelastuslaitosta kuntaorganisaatioiden alaisuudessa sisäministeriön löyhässä ohjausnuorassa. Vaarallisissa kemikaaleissa ja räjähteissä vastuuministerinä toimii puolestaan työ- ja elinkeinoministeriö. Merkittävää vaikutusta pelastusviranomaisen toimintaan on myös ympäristöministeriön rakentamismääräyksillä erityisesti paloturvallisuuteen liittyvissä asiantuntijatehtävissä. Vastaavasti ympäristöalan lainsäädännöllä on vaikutusta erityisesti vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnassa.

Pelastusviranomaisella on laajat valtuudet kotirauhan suojaan puuttuviin toimenpiteisiin, joista merkittävimpana voidaan pitää palotarkastusta. Kuka tahansa saattaisi kokea tilanteen kiuksalliseksi, tunkeilevaksi ja ehkä myös loukkaavaksi, kun virkapukuinen henkilö astuu kotiovesta sisään ja ryhtyy antamaan määräyksiä. Pelastusviranomaisella on myös mahdollisuus saada salassa pidettyjä tietoja. Pelastusviranomaiselle on siis annettu sekä yksityisyyteen että kotirauhaan puuttuvia valtaoikeuksia. Vaikka nykyisen koulutusjärjestelmän arviointiin ei tutkimuksessa olekaan tarkoitus pureutua, voidaan perustellusti esittää kysymys, onko alan koulutus perusoikeuksista ja hyvästä hallinnosta riittävällä tasolla valtaoikeuksiin suhteutettuna?<sup>5</sup> Toisaalta valtaoikeudet on annettu sellaisten perustavaa laatua olevien oikeushyvien kuten henkilökohtainen turvallisuus ja omaisuuden suoja suojelemiseksi, joten niitä tulee myös tarvittaessa käyttää.

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus tarkemmin selvittää erityisesti pelastuslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten toimivaltuuksien suhdetta hyvään hallintoon ja antaa vastauksia sellaisiin kysymyksiin, joihin ei ilmene vastauksia lainsäädännöstä. Nämä kysymykset voidaan muotoilla seuraavasti.

1. Mitä vaatimuksia hyvä hallinto asettaa valvontatoiminnalle?
2. Miten hyvä hallinto näkyy tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen ratkaisussa pelastusviranomaisen valvontatoimialaan liittyvissä asioissa?

Kysymyksissä mainittu pelastusviranomainen on tässä yhteydessä ensisijaisesti valvonta- ja tarkastustehtäviä suorittava viranomainen (onnettomuuksien ennaltaehkäisy), ei niinkään pelastustoimintaa johtava tai sitä suorittava viranomainen. Kysymyksen 1 osalta on tarkoitus selvittää yleisesti, mitä tarkoitetaan hyvällä hallinnolla, tarkastella pelastusviranomaisen eri valtaoikeuksien suhdetta hyvään hallintoon ja selvittää, mitä hyvään hallintoon liittyviä näkökohtia tulisi huomioida ko. valtaoikeuksia käytettäessä. Kysymyksen 1 osalta on myös tarkoi-

---

<sup>5</sup> Strömmer on sen sijaan arvioinut koulutustarpeita omassa opinnäytetyössään. Ks. Strömmer 2013, 73-75.

tuksena peilata pelastusviranomaisen toimintaa hyvän hallinnon vaatimuksiin. Minkälaisia hallintotoimenpiteitä pelastusviranomaisen suorittaa ja miten hyvän hallinnon toteutuminen voidaan turvata mahdollisimman tehokkaasti, mutta kuitenkin pragmaattiset näkökohdat huomioiden.

Tutkimuskysymykseen 2 liittyen on hankittu melko laaja otos pelastusviranomaisen valvonta-toimintaan liittyviä hallintolainkäyttö- ja laillisuusvalvontapäätöksiä korkeimmasta hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeuksista, aluehallintovirastoista, eduskunnan oikeusasiamieheltä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilta toukokuussa 2013. Lisäksi merkittäviä alaan liittyviä lainkäyttöpäätöksiä on pyritty seuraamaan tutkimuksen julkaisuun saakka. Sivuttaen kvantitatiiviset tutkimusmenetelmät keskitytään puhtaasti kvalitatiivisesti analysoimaan, miten hyvä hallinto näyttäytyy näissä ratkaisuissa.

Tutkimus on jaettu kahteen osuuteen (luvut 3 ja 4). Näistä ensimmäisessä käsitellään toimintaa yleishallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Jälkimmäisessä käsitellään erilaisia valvonnan toimialaan liittyviä asioita valvontatoimintaan liittyvien erityislakien näkökulmasta. Molemmilla osuuksilla on pyritty oikeustapauksia ja laillisuusvalvontaa esittelemällä sekä erilaisin esimerkein konkretisoimaan hyvää hallintoa. Luvussa 3 pyritään luomaan ”teoreettinen viitekehys”, jonka valossa pelastusviranomaisen käsittelemiä asioita käsitellään käytännön näkökulmista luvussa 4. Luvuissa 3 ja 4 esitettyjen argumenttien pohjalta on päädytty työn keskeisiin johtopäätöksiin, joita esitellään luvussa 6. Lainsäädännön kehittämistarpeita on erikseen lyhyesti pohdittu luvussa 5.

Kun luku 3 lähestyy asiaa hallintolain ryhmittelyä mukailleen, luvussa 4 selvitetään erilaisia valvontaan liittyviä toimenpiteitä hyvän hallinnon näkökulmasta keskittyen lähinnä tapauksiin, jotka saattavat olla ongelmallisia hyvän hallinnon kannalta. Aiheellisesti voidaan kysyä, miksi luvussa keskitytään niin voimakkaasti erilaisiin ongelmatilanteisiin. Tätä perustellaan sillä, että erityisesti ongelmallisissa tilanteissa hyvän hallinnon vaatimukset korostuvat. Tilanteissa viranhaltija saattaa joutua punnitsemaan lain tarkoituksen, perusoikeuksien, hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden sekä tosiseikkojen välistä suhdetta, ja *oikea* ratkaisu saattaa olla hankalaa löytää.

## 2.2 Tutkimuksen menetelmät

Pelastustoimen lainsäädäntöön ja oikeudellisiin kysymyksiin liittyviä lainopillisia tutkimuksia on tehty Suomessa erittäin vähän, ja aiheetta sivuavia tieteellisiä artikkeleita vain muutamia.<sup>6</sup> Myös oikeuskäytäntö alalta on muihin hallinnonaloihin nähden suhteellisen vähäistä.

---

<sup>6</sup> Retorisesti voidaan kysyä myös, onko lainopillinen tutkimus ylipäätään mahdollista – onko lainoppi tiedettä? Ainakaan lainoppi ei kutsu itseään tieteenksi (Koivisto 2011b, 3). Ks. myös

Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat tutkineet pelastusviranomaisen toimintaa melko harvoin. Sivutoimisen henkilöstön toimivaltasäännöksiä pro gradu-tutkielmassaan selvittänyt Johanna Saukkonen toteaaakin, että pelastustoimi kaipaa sekä juridista tutkimusta, että lisäkoulutusta myös kentän väelle toimivaltuuksiin liittyvissä kysymyksissä.<sup>7</sup> Koska alan oikeuslähteet ovat rajallisia, on tätä tutkimusta varten kerätty 2000-luvun puolivälistä alkaen kaikki hallinto-oikeuksien (valitusasiat asiaryhmästä palo- ja pelastustoimi sekä väestönsuojelu) ja aluehallintovirastojen (kanteluasiat) pelastusviranomaista koskevat ratkaisut. Näitä päätöksiä on lukumääräisesti huomattavasti enemmän.

Lainsäädännön valmisteluasiakirjojen, oikeuskäytännön ja mahdollisen maan tavan lisäksi merkittävä lähde tutkimuksessa on suomalaisilla oikeustieteellisillä kirjoitelmillä, jotka koskevat viranomaistoimintaa ja sille asetettavia vaatimuksia, hyvää hallintoa ja yleisiä oikeusperiaatteita. Edellä mainittujen oikeuslähteiden perusteella on laadittu tutkimuksen yleinen osuus (luku 3), jossa selvitetään yleisellä tasolla pelastusviranomaisen valvontatoiminnan suhdetta hyvään hallintoon.

Tutkimus on luonteeltaan oikeusdogmaattinen, julkisoikeudellinen tutkimus perustuen kvalitatiivisiin tutkimusmenetelmiin. Koska tutkimuksen edetessä havaitsin lainsäädännössä myös kehitettävää, sisällytin tutkimukseen suppean oikeuspoliittisen näkökulman – miten säädöksiä olisi mahdollisesti syytä kehittää, jotta hyvän hallinnon vaatimukset tulisivat paremmin huomioituiksi.<sup>8</sup>

### 2.3 Tutkimuksen rajaukset

Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on systematisoida ja tulkita alueen pelastusviranomaisen pelastuslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten valvontatehtävien ja hyvää hallintoa koskevan sääntelyn keskinäistä suhdetta. Näkökulma on siis alueen pelastusviranomaisessa, ja muut pelastuslain valvontaviranomaiset kuten aluehallintovirastot ja kemikaaliturvallisuuslain valvontaviranomaiset kuten turvallisuus- ja kemikaalivirasto sekä poliisi on rajattu tutkimuk-

---

Tuori 2003, 24. Lähestymistapa tässä tutkimuksessa onkin erilainen verrattuna Strömmeriin (2013), joka on kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia menetelmiä soveltaen tutkinut, miten hyvä hallinto käytännössä toteutuu palotarkastuksista laadittujen pöytäkirjojen perusteella. Todettakoon kuitenkin, että Strömmer on varsin ansiokkaasti tuonut esiin hyvän hallinnon palotarkastukselle asettamia vaatimuksia työnsä luvussa 3.

<sup>7</sup> Palokuntalainen 2012.

<sup>8</sup> Weberin oikeustieteen olemuksen määritelmästä poiketen pyrin siis myös rajoitetusti vastaamaan kysymykseen *pitäisikö sille (oikeudelle) asettaa nimenomaan nämä säännöt?* Ks. Weber 2009, 40.

sen ulkopuolelle.<sup>9</sup> Tutkimuksen fokuksen ollessa valvontatoiminnassa, tutkimuksessa ei käsitellä eräitä hyvän hallinnon erikoistapauksia, kuten hallintosopimuksia.

Tutkimuksen fokus on alueen pelastusviranomaisen valvontaan tyypillisesti kuuluvissa tilanteissa. Tutkimuksessa ei oteta kantaa esimerkiksi pelastustoimen resursseista päättävän toimielimen suhteesta hyvään hallintoon. Valvontatoiminnan rajaus ei kuitenkaan ole ehdoton. Tutkimuksessa pohditaankin eräitä tilanteita, joiden hoitaminen ei monissa pelastuslaitoksissa välttämättä kuulu valvonnan toimialaan, eikä toimenpiteiden yhteydessä välttämättä käytetä valvontatoiminnalle tyypillistä toimivaltaa.

### 3 Hyvän hallinnon olemus

Hyvän hallinnon määrittäminen tuntuu vaikeammalta kuin sen määrittely, mitä hyvä hallinto ei ole. Menemättä vielä tässä vaiheessa tarkemmin hyvän hallinnon yksityiskohtaisiin vaatimuksiin, voitaneen todeta, että ainakin osa hyvän hallinnon keskeisistä vaatimuksista voidaan johtaa perustuslaista (731/1999, tästä eteenpäin: PL). Sen oikeusturvaa koskevan pykälä (21) kuuluu seuraavasti:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja haakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Vaikka pykälän otsikkona on ”oikeusturva”, on pykälän sisältönä kuitenkin vaatimuksia, joita voidaan yleisemmin käsitellä hyvän hallinnon kriteereinä. Näitä ovat perustuslain mukaan:

- käsittelyn asianmukaisuus
- käsittelyn viivytyksettömyys
- muutoksenhakuoikeus riippumattomaan lainkäyttöelimeen
- käsittelyn julkisuus

---

<sup>9</sup> Aluehallintovirastojen väestönsuojeluasioita on kuitenkin käsitelty esimerkinomaisesti, sillä monissa tapauksissa hyvä hallinto tulee esiin hallinto-oikeuksien ratkaisujen perusteluissa. Rajaus ei siis tarkoita sitä, että tutkimuksen havaintoja ei voitaisi soveltaa myös näissä viranomaisissa. Hyvän hallinnon vaatimusta voidaan pitää hallintolain soveltamisala huomioon ottaen myös melko universaalina viranomaisten ja muiden julkista valtaa käyttävien keskuudessa, vaikka tietyt tahot, kuten ylimmät laillisuusvalvojat, onkin rajattu hallintolain soveltamisalueen ulkopuolelle (HL 2 § ja 4 §). PL 21.2 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla, ja perustuslaillinen toimeksianto on toteutettu hallintolaillla (ks. HE 72/2002 vp, 1).

- oikeus tulla kuulluksi
- oikeus saada perusteltu päätös
- oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Hyvän hallinnon vaatimusten nostamisella perusoikeustasolle oikeusturvan perussäännökseen onkin pidettävä kansalaisen kannalta tärkeänä asiana, eikä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa ole perusteltua tarkastella erillisinä kokonaisuuksina.<sup>10</sup> Myös perustuslain 124 §:ssä on viittaus hyvään hallintoon: julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslaissa yksilöityjen kriteerien lisäksi perustuslaki edellyttää hyvän hallinnon takeiden säätämistä lailla. Perustuslain määritelmää ei siis voida pitää tyhjentävänä, mutta siitä voidaan johtaa kriteereitä, jotka ainakin määrittelevät hyvää hallintoa. Hyvästä hallinnosta onkin säädetty hallintolailla (434/2003, tästä eteenpäin: HL) vuonna 2003. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta todetaan, että lailla säädetään viranomaisten toimintaan yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista, vahvistetaan viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat keskeiset periaatteet, säädetään asiointin järjestämisen lähtökohdat, säädetään viranomaisilta edellytettävästä hyvästä kielenkäytöstä ja asetetaan aiempaa laajempi velvollisuus antaa asiakkailleen neuvontaa ja viranomaisapua toisen viranomaisen pyynnöstä.<sup>11</sup>

Perustuslakia mukailevaa näkökulmaa voidaan kuitenkin pitää uusliberaalien hallintouudistusten alla hieman vanhanaikaisena. Vaatimukset hallinnon tuottavuudelle ja tehokkuudelle ovat kasvaneet - kansalaiset vaativat myös laatua.<sup>12</sup> Tehokkuusajattelua onkin viety ainakin jossain määrin myös lainsäädäntötasolle<sup>13</sup> ja erityisesti eurooppaoikeudessa on "kunnostauduttu" te-

---

<sup>10</sup> Hallberg 2011, 806. eduskunnan lakivaliokunta oli kuitenkin asiasta toista mieltä: *Lakivaliokunta esittää, että perustuslakivaliokunta harkitsisi säännösten selkeyttämiseksi pykälän 1 momentin jakamista, mahdollisista toistoista huolimatta, kahdeksi eri momentiksi siten, että toinen koskisi hyvän hallinnon vaatimuksia ja toinen oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia* (LaVL 5/1994 vp, kohta 3. pykäläkohtaisia huomautuksia).

<sup>11</sup> HE 72/2002 vp, 1.

<sup>12</sup> Käytännön toteutuksen kohdalla voidaan puhua esimerkiksi ns. New Public Management -ideologiasta, joka sisältää periaatteita siitä, kuinka julkishallinnon johtamista voidaan parantaa. Näitä periaatteita ovat yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen soveltaminen julkiselle sektorille, huomion kiinnittäminen tehokkuuden ja talouden kysymyksiin sekä vahvan johtamisen ihanne. Ks. Lähdesmäki 2003.

<sup>13</sup> Esimerkiksi julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on "tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta". Myös hallituksen esityksessä hallintolaiksi tehokkuus mainitaan monissa kohdin (yhteensä 26 kertaa).



hokkuusvaatimuksissa.<sup>14</sup> Hallintotoiminnan sisällölle on määritelty vähimmäisvaatimukset lainsäädännöllä, joten se vähentää mahdollisuuksia tuottavuuden ja tehokkuuden nimissä tapahtuvaan hallintotehtävien karsimiseen.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen suhteellisen varhain tekemien ratkaisujen perusteella alettiin katsoa, että hallinto ei ole hyvää, jos kansalaisella on perusteltua aihetta ärtyä viranomaisen menettelyn kuten hitauden, vastaamatta jättämisen ja virkamiehen käytöksen takia.<sup>15</sup> Voisiko hallinnon resurssien tuhlaava käyttäminen ja hallinnon yleinen tehostomuus olla kansalaisen perustellun ärtymyksen aiheena, jolloin hallinto ei em. määritelmän mukaan ole hyvää? Monen veronmaksajan vastaus asiaan lienee myönteinen, joten tehokkuuden ja taloudellisuuden näkökulmia ei voida täysin sivuuttaa määrittäessä hyvää hallintoa.

Hyvään hallintoon voidaan kytkeä puolueettoman, lainmukaisen ja yhtenäisen käsittelyn varmistamiseksi myös ns. virkamieshallintoperiaate. Sen mukaan julkista valtaa voi yleensä kuulua vain viranomaisiksi organisoiduille elimille tai virkasuhteessa oleville henkilöille. Näissä tehtävissä toimivia henkilöitä koskee erityinen virkavastuu. Asiallisena perusteena virkamieshallintoperiaatelle voidaan pitää sitä, että oikeusturvan takeet on yleensä järjestetty yhtenäisesti hallintokoneistossa.<sup>16</sup> Virkamieshallintoperiaate ilmenee perustuslain 124 §:ssä, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lainnoijalla. Saman pykälän mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muille kuin viranomaisille.

Kun luonnollinen henkilö voi käyttää oikeudellista autonomiaansa varsin vapaasti oikeusjärjestyksen puitteissa ja tehdä esimerkiksi erilaisia oikeustoimia, on julkinen valta eri asemassa. Se kuuluu viranomaisille (ja niiden virkamiehille tai viranhaltijoille), ei yksityisille oikeushenkilöille. Periaate ei kuitenkaan täysin estä julkisen vallan antamista myös muille tahoille, kuten julkisia tehtäviä hoitaville yksityisoikeudellisille yhteisöille. Luovuttamiseen täytyy liittyä lakiin perustuvia sitovia rajoitteita, ja yksityisille luovutettuja julkisen vallan tehtäviä hoidettaessa tulee huomioida hyvän hallinnon vaatimukset.<sup>17</sup> Pelastustoimen alalla esimerkkinä tällaisesta yksityiselle luovutetusta hallintotehtävästä voidaan pitää tarkastuslaitosten suorittamia paloilmoin- ja sammutuslaitteistotarkastuksia.

Hyvän hallinnon käsitteen määrittelyn yhteydessä ei voitane unohtaa myöskään virkamiesetiikkaa. Vaikka sen periaatteet eivät kuulu varsinaisiin oikeuslähteisiin, varsinainen lainsäädäntö osoittaa ainoastaan virkamiesmoraalin vähimmäistason. Täten myös moraalinormeil-

---

<sup>14</sup> Euroopan neuvoston suosituksessa hyvästä hallintotavasta käytetään 38 sivua sisältävässä asiakirjassa sanaa tehokkuus 41 kertaa. Ks. Koivisto 2011b, 237-243.

<sup>15</sup> Koivisto 2006, 18.

<sup>16</sup> Mäenpää 2011a, 56.

<sup>17</sup> Husa & Pohjalainen 2011, 67-69.

la on merkitystä varsinkin silloin, kun viranhaltija ei pysty pelkästään lainsäädännön ja oikeusperiaatteiden perusteella päättämään hyväksyttävän toiminnan rajoja. Virkamiesetiikka onkin otettu huomioon ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä, mutta pelkän eettisen normin rikkominen ei kuitenkaan ole normaalisti rangaistavaa.<sup>18</sup>

Edellä mainittujen näkökulmien, hyvä hallinto osana oikeusjärjestystä, hyvä hallinto eettisesti tarkasteltuna ja hyvä hallinto tehokkuuden kannalta, lisäksi voidaan esittää myös neljäs hyvän hallinnon ulottuvuus: kehitys. Hyvää hallintoa on monissa kansainvälisten järjestöjen suosituksissa ja kehitysohjelmissä markkinoitu erityisesti yhteiskunnallisen kehityksen keskeisenä osana, edellytyksenä ja päämääränä.<sup>19</sup> Kehitysperspektiivi soveltuu kuitenkin paremmin termiin hyvä hallinta (*good governance*) kuin hyvä hallinto (*good administration*), vaikka hyvän hallinnon käsite kielellisesti kattaakin molemmat. Hyvä hallinta viittaa enemmän politiikkaan ja hyvä hallinto oikeuteen.<sup>20</sup>

Koiviston mukaan hyvän hallinnon käsite onkin melko epämääräinen. Määritelmä vaihtelee jonkin verran oikeuslähteittäin, ja yhä uusia vaatimuksia on sisällytetty käsitteen piiriin. Käsite turpoo merkityksiltään ja vahvistuu institutionaalisesti samanaikaisesti kun sen ”muodikkuus” häviää – siitä on tullut osa asioiden luonnollista järjestystä.<sup>21</sup> Voitaneen päätellä, että hyvän hallinnon kriteerit eivät selviä täysin tyhjentävästi mistään yksittäisestä positiivisen oikeuden säännöksestä, vaan määritelmä on kehittynyt vuosien saatossa kansallisen (perustuslaki, hallintolaki), EU-lainsäädännön, laillisuusvalvonnan ja oikeuskäytännön perusteella.<sup>22</sup>

Suomessa hyvän hallinnon kriteerit on pyritty sittemmin vahvistamaan hallintolaililla, johon on kirjattu menettelylliset oikeusturvatakeet ja hyvää hallintoa koskevat laadulliset vaatimukset. Näihin sisältyvät vaatimukset tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisesta virkatehtävien hoitamisesta ja joustavaan ja vuorovaikutteiseen hallintokäytäntöön pyrkimisestä.<sup>23</sup> Näiden lisäksi hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta mainitaan EIS:n asettamat laadulliset vaatimukset,<sup>24</sup> hallinnon siirtymisestä välilliseen julkiseen hallintoon ja yksityisille johtuvat yksityisen oikeusasemaa koskevat ongelmat,<sup>25</sup> hallintosopimukset,<sup>26</sup> viranomaisten keskinäisen yhteistyön tarve,<sup>27</sup> sähköisten me-

<sup>18</sup> Koskinen & Kulla 2005, 27.

<sup>19</sup> Koivisto 2011b, 253-254.

<sup>20</sup> Koivisto 2011b, 4-5.

<sup>21</sup> Koivisto 2011a, 391.

<sup>22</sup> Ks. Koivisto 2006, 18-45. Myös EIT on käsitellyt hyvän hallinnon toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä. Esim. esteellisyydestä ks. Hallberg 2011, 800 ja yhdenvertaisuudesta Ojanen & Scheinin 2011, 227. Ks. myös Moskal v. Puola: Hyvän hallintotavan periaate edellyttää, että jos yleinen etu on uhattuna, viranomaisten velvollisuutena on toimia nopeasti, asianmukaisesti ja johdonmukaisesti.

<sup>23</sup> HE 72/2002 vp, 4.

<sup>24</sup> HE 72/2002 vp, 17-18.

<sup>25</sup> HE 72/2002 vp, 4, 13.

netelmien ja massaluonteisten päätösten lisääntyminen,<sup>28</sup> hallintomenettelylain puutteellisuus hallintoasian käsittelyä koskevissa osakysymyksissä<sup>29</sup> ja lainsäädännön hajanaisuus<sup>30</sup> syiksi hallintoasian käsittelyä koskevan yleisen lainsäädännön uudistamiselle.

Voidaan myös pohtia, kuinka tarpeen hyvää hallintoa on ylipäätään määritellä täsmällisesti. *Omnis definitio in iure (civili) periculosa est; parum est enim, ut non subverti posset.*<sup>31</sup> Eriytyisen seikkaperäinen määritelmä kun saattaa lisätä tulkinnanvaraisuutta, niin paradoksaalista kuin se onkin.<sup>32</sup> Koska tämä tutkimus on lainopillinen, näkökulma on säädöspainotteinen ja keskittyy lainsäätäjän, ei niinkään esimerkiksi kirstun- tai moraalinvartijan tahtoon, vaikka nämä voidaan laskea yhdeksi hyvän hallinnon osatekijöistä.<sup>33</sup> Niillä ei kuitenkaan ole lainopilliseen lähtökohtaan verrattavaa oikeusvaikutusta.

Seuraavissa luvuissa käsitellään yksityiskohtaisemmin perustuslain, eurooppaoikeuden, hallintolain ja eräiden muiden lakien asettamia vaatimuksia, joita voidaan pitää edellytyksinä hyvän hallinnon toteutumiseksi. Luvuissa mukaillaan hallintolain mukaista kaavaa asioiden ryhmittelyssä. Koska tämän tutkimuksen fokus on pelastusviranomaisen valvontatoiminnan järjestämisestä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, eräät asiakokonaisuudet kuten hallintosopimukset on rajattu käsittelyn ulkopuolelle.

### 3.1 Perusoikeuksien turvaamisvelvoite

Perusoikeuksien turvaamisvelvoite on säädetty perustuslain 22 §:ssä: julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien turvaaminen voidaan lukea hyvän hallinnon keskeisiin periaatteisiin.<sup>34</sup> Myös hallinnon legaliteettiperiaate edellyttää perusoikeuksien huomioon ottamista hallintotoiminnassa, koska perusoikeudet ovat perustuslailla erityisesti suojattuja oikeuksia. Perusoikeuksien huomioon ottaminen kuuluu viranhaltijoiden virkavelvollisuuksiin.<sup>35</sup>

<sup>26</sup> HE 72/2002 vp, 32.

<sup>27</sup> HE 72/2002 vp, 33, 45, 57.

<sup>28</sup> HE 72/2002 vp, 4, 16, 54.

<sup>29</sup> HE 72/2002 vp, 26.

<sup>30</sup> HE 72/2002 vp, 23, 93.

<sup>31</sup> Jokainen määritelmä laissa on vaarallinen, koska lähes kaikki voidaan kumota. Roomalainen oikeusoppinut Javolenus Priscus roomalaisen oikeuden kodifikaatiossa *Corpus Iuris Civilis* (2014, D. 50,17,202).

<sup>32</sup> Koivisto 2011b, 14.

<sup>33</sup> Myös puuttuva hallinto saattaa olla taloudellinen hallinto – Koivisto onkin pohtinut, ”onko hyvä, että on hallintoa”. Onko puuttuva hallinto huono tai paha hallinto? Ks. Koivisto 2011a, 389.

<sup>34</sup> Tätä tukee myös perustuslain 124 §:n ”... vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia”. Lause pitää sisällään sen, että perusoikeudet ja oikeusturva ovat hyvän hallinnon vaatimuksia.

<sup>35</sup> Mäenpää 2011a, 55.

Perusoikeuksilla on vaikutusta toiminnan lakisidonnaisuuteen. Hallintoviranomaisten on otettava perusoikeudet huomioon, kun ne tulkitsevat lakeja. Perusoikeuksien etusija merkitsee, että esimerkiksi perusoikeutena turvattua yhdistymisvapautta tai asiakirjajulkisuutta rajoittava alemman tasoinen normi, jos se on ristiriidassa perustuslain kanssa, on jätettävä soveltamatta.<sup>36</sup> Vaikka perustuslain 106 §:ään kirjattu perustuslain etusijan periaate ristiriitatilanteissa koskee vain tuomioistuimia, ei asia ole aivan yksinkertainen ja aiheen syvällisempi käsittely on tämän tutkimuksen rajoissa mahdotonta. Mainittakoon kuitenkin, että EU:n oikeudessa perusoikeudet on vahvistettu oikeudellisesti sitovalla tavalla Lissabonin sopimuksella, ja ristiriitatilanteissa EU:n oikeudella on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Tätä etusijaperiaatetta on myös viranomaisten noudatettava.<sup>37</sup>

Pelastustoimen viranhaltija saattaakin tehtävissään usein joutua punnitsemaan perusoikeuksien merkitystä käsillä olevaan tilanteeseen, esimerkiksi palotarkastuksen ja sen yhteydessä annettavien korjausmääräysten suhteesta kotirauhaan (PL 10 §) tai omaisuuden suojaan (PL 15 §). Pelastusviranomaiselle on säädetty tarkastuksia koskeva toimivalta lailla, joten lähtökohtaisesti toiminnan perustuslainmukaisuus on arvioitu jo eduskunnassa.<sup>38</sup> Keskeisenä periaatteena on, että perusoikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on toiminnan tarkoituksen kannalta välttämätöntä.<sup>39</sup>

Pelastusviranomaisen on valvontatoimissa usein tekemisissä oikeushenkilöiden kanssa luonnollisten henkilöiden edustaessa ko. oikeushenkilöä, joten oikeushenkilöiden perusoikeuksista todettakoon seuraavaa. Oikeushenkilöihin perusoikeudet ulottuvat lähtökohtaisesti välillisesti, koska oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Kuitenkaan oikeushenkilön jättäminen vaille hallinnon ja lain-

---

<sup>36</sup> Mäenpää 2011a, 55.

<sup>37</sup> Ojanen 2010, 74-76.

<sup>38</sup> HE 257/2010 vp, 102: *Ehdotettu 80 §:n säännös säädettäisiin ihmisten hengen ja terveyden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja ehdotetusta säännöksestä aiheutuvan kotirauhan rajoituksen voidaan katsoa tapahtuvan perusoikeuksien turvaamiseksi. Valvonnan kannalta on välttämätöntä, että viranomaisella on oikeus tarkastaa myös kotirauhan suojaan kuuluvia tiloja. Palo- tai onnettomuusvaarasta ei aiheudu vaaraa pelkästään kohteen omalle turvallisuudelle vaan tulipaloista, räjähdyksistä ja muista vastaavista onnettomuuksista joutuvat kärsimään myös lähipiirissä asuvat tai oleskelevat. Tarkastusten voidaan katsoa olevan siten myös tärkeän yleisen edun vaatimia.* Toisaalta perustuslakivaliokunta on vuoden 1999 pelastustoimilain tarkastusvaltuuksien arvioinnissa todennut seuraavaa: *Lakiehdotuksen 17 §:n perusteluissa todetaan, että kyseiset tarkastukset eivät luonteensa vuoksi koskisi ihmisten asuntoja. Valiokunta yhtyy tähän käsitykseen ja pitää aiheellisena tämän rajauksen mainitsemista itse lakitekstissä.* (PeVL 31/1998 vp, 2). Maininta koskee tosin valmiuden tarkastamista, ei itse palotarkastusta. Valmiuden tarkastaminen ei lienekään perusoikeuksien turvaamisen kannalta yhtä keskeistä kuin palotarkastus. Hautamäki toteaa (2012, 11), että kotirauhan ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on pakko murtaa suoritettaessa asunnossa palotarkastus, ja että palotarkastuksen hyväksyttävyyden suhteessa kotirauhan suojaan puolestaan voi edellyttää enemmän perusteluja. Perusoikeusristiriitojen ratkaisut eivät hänen mukaansa liene mitenkään yksiselitteisiä.

<sup>39</sup> Viljanen 2011a, 157.

käytön oikeusturvatakeita ei liene hyväksyttävissä, ja voidaankin ajatella että perustuslain 21 § takaa hyvän hallinnon instituutiona silloinkin, kun kyseessä on oikeushenkilö. On myös esitetty, että oikeushenkilöiden ”välillinen” perusoikeussuoja ei ole yhtä vahva kuin yksityishenkilöiden ”välitön” suoja.<sup>40</sup>

Toisaalta Kerttula puolestaan on taipunut kannattamaan näkemystä, jonka mukaan oikeushenkilökin nauttii perusoikeuksien suojaa riippumatta siitä, onko kyseessä pieni perheyrittäjä vai pörssiyhtiö. Jos oikeushenkilön ei katsottaisi olevan välittömän oikeussuojan piirissä, siitä seuraisi ongelmia: perusoikeussuoja voisi jäädä riippumaan sattumanvaraisista seikoista kuten yhtiömuodosta (toiminimi vs. osakeyhtiö). Myös yksityisten välisissä horisontaalisuhteissa luonnollinen henkilö voisi vedota perusoikeussuojaansa, mutta oikeushenkilö ei voisi. Siten perusoikeusjärjestelmä voisi näiden välisten suhteiden punnintatilanteissa päätyä vain oikeushenkilön vahingoksi, ei koskaan hyödyksi.<sup>41</sup> Julkisyhteisöt sen sijaan eivät pääsääntöisesti voi saada perusoikeussuojaa.<sup>42</sup> Oikeushenkilön vetoaminen perusoikeuksiin (oikeutta tulla kuulluksi lukuun ottamatta) lienee käytännön valvontatoiminnassa harvinaista.<sup>43</sup>

### 3.2 Eurooppaoikeuden asettamat vaatimukset

Oikeutta hyvään hallintoon on käsitelty Euroopan Unionin perusoikeuskirjassa.<sup>44</sup> Hyvään hallintoon kuuluu sen mukaan ainakin asian puolueeton ja oikeudenmukainen käsittely kohtuullisessa ajassa sekä oikeus tulla kuulluksi, velvoitettavan oikeus tutustua asiakirjoihin ja päätösten perusteluvollisuus. Myös oikeus saada vahingonkorvausta ja kielelliset oikeudet on turvattu.<sup>45</sup> Lissabonin sopimuksen myötä vuonna 2009 perusoikeuskirja sai perussopimuksia vastaavan oikeudellisen aseman.<sup>46</sup>

Myös Euroopan oikeusasiamies on laatinut Euroopan hyvän hallintotavan säännöstön, jonka Euroopan neuvosto on hyväksynyt vuonna 2001. Sen mukaan toimintaa ohjaavia julkisen palvelun periaatteita ovat:

<sup>40</sup> Viljanen 2011b, 96-98.

<sup>41</sup> Kerttula 2010, 67-68.

<sup>42</sup> Viljanen 2011b, 99.

<sup>43</sup> Tosin tätä kirjoittaessa KHO:ssa on vireillä kaksi pelastusviranomaisen antamaa päätöstä koskevaa tapausta, jossa valittajayhtiö vetoaa ensisijaisesti juuri perusoikeuksiensa rikkomiseen. Tapaukset dnro:t 2582/1/13 ja 3666/1/13.

<sup>44</sup> 2000/C 364/1 41 ja 42 artikla.

<sup>45</sup> Kielelliset oikeudet koskevat Unionin perussopimuksen kieliä.

<sup>46</sup> Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto 6 artikla 1 kohta. Euroopan unionin virallinen lehti C 83/13. Perusoikeuskirjan 41 artiklaa ja hyvän hallintotavan säännöstöä voidaan soveltaa suoraan vain Euroopan unionin toimielimiin ja virkamiehiin. Oikeus hyvään hallintoon perustuu kuitenkin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jolloin yleiset periaatteet velvoittavat myös jäsenvaltioita. Periaatteet ovat muotoutuneet jo varhain. Välittömästä oikeusvaikutuksesta ks. EYT Van Gend & Loos C-26/62, EU:n oikeuden etusijasta Costa v. ENEL C-6/64 ja esim. yhdenvertaisuudesta Johnston C-222/84.

Sitoutuminen Euroopan unioniin ja sen kansalaisiin, rehellisyys, objektiivisuus, kunnioitus muita kohtaan, avoimuus, lainmukaisuus, syrjinnästä pidättäytyminen, suhteellisuus, vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen, puolueettomuus ja riippumattomuus, perustellut odotukset, johdonmukaisuus ja neuvonta, oikeudenmukaisuus, palveluperiaate, kirjeisiin vastaaminen kansalaisen kielellä, vastaanottoilmoitus ja asiasta vastaavan virkamiehen osoittaminen, velvollisuus siirtää asia toimielimen asiasta vastaavaan yksikköön, oikeus tulla kuulluksi ja antaa lausuntoja, päätöksenteon kohtuulliset määräajat, päätösten perusteleminen velvollisuus, valitusmahdollisuuksien osoittaminen, henkilötietojen suoja, päätöksestä ilmoittaminen, velvollisuus vastata tiedusteluihin, riittävä kirjankäyttö, säännösten julkisuus, oikeus kannella Euroopan oikeusasiamiehelle ja hyvän hallintotavan säännösten käyttöönoton seuranta ja raportointi

Hyvää hallintoa on korostettu myös komission 2001 antamassa valkoisessa kirjassa eurooppalaisesta hallintotavasta. Sen mukaan hyvän hallintotavan periaatteita on viisi: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Valkoisen kirjan mukaan näiden viiden periaatteen soveltaminen vahvistaa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita – ovatko julkiset toimet välttämättömiä, onko EU:n taso kaikkein sopivin toteutustaso ja ovatko valitut toimenpiteet oikeassa suhteessa tavoitteisiin.<sup>47</sup>

### 3.3 Legaliteettiperiaate hallinnossa

Legaliteettiperiaate eli hallinnon lainalaisuusperiaate ei suoraan ilmene hallintolaista, mutta se voidaan johtaa jo suoraan perustuslain 2 §:stä. Sen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Mäenpää liittyy hallinnon lainalaisuus- ja lakisidonnaisuuden hyvän hallinnon keskeisiin oikeusperiaatteisiin ja toteaa periaatteen ankkuroituvan erityisesti oikeusvaltion ideaan – oikeusvaltiossa hallintoviranomaiset toimivat lain mukaan.<sup>48</sup>

Hallinnon lainalaisuusperiaatteella suojataan kansalaisten oikeuksia viranomaisten mielivallalta, jonka torjumiseksi on nähty tarpeelliseksi sitoa hallintoviranomaisten toiminta lakiin.<sup>49</sup> Legaliteettiperiaate edellyttää myös niiden kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan.<sup>50</sup> Legaliteettiperiaatteeseen voitaneen yhdistää myös perustuslain 107 §:ssä säädetty lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus ristiriitalanteissa.

<sup>47</sup> KOM (2001) 428, 11-12.

<sup>48</sup> Mäenpää 2008a, 60.

<sup>49</sup> Mäenpää 2008a, 60.

<sup>50</sup> Hautamäki 2004, 44.

Julkisen hallinnon on oikeusvaltiossa noudatettava muodollista lakisidonnaisuutta laajempaa ja sisällöllisempää vaatimusta, hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Hallintoelimet eivät voi tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimenpiteitä, jollei niille ole lailla määritelty siihen toimivaltaa. Toimivallan on lisäksi oltava riittävän täsmällistä ja ennakoitavaa, jotta se perustaa oikeudellisesti sitovia velvoitteita vallankäytön kohteille. Viranomaisen käyttämä julkinen valta ei myöskään saa perustua delegeoituun lainsäädäntöön (kuten asetuksiin),<sup>51</sup> eivätkä toimivallan perusteeksi riitä pelkät hallinnolliset normit kuten sisäministeriön määräykset, pelastuslaitoksen sisäiset ohjeet tai palvelutasopäätös.<sup>52</sup> Legaliiteettiperiaatteen kannalta havainnollistavana voidaan pitää seuraavia ratkaisuja.

KHO 16.3.2011 T 677

Itä-Suomessa toimiva muutoksenhakija oli valittanut Länsi-Suomen lääninhallituksen ja Turun hallinto-oikeuden päätöksestä hylätä hakijan vaatimus väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta vapauttamiseksi. Korkein hallinto-oikeus poisti hallinto-oikeuden ja Länsi-Suomen lääninhallituksen asiaa koskevat päätökset, koska sisäasiainministeriön asiaa koskeva määräys, jolla väestönsuojien rakentamisvelvollisuudesta vapauttamista koskeva päätöksentekotoimivalta oli tulosneuvotteluissa tehdyn sopimuksen mukaisesti siirretty Itä-Suomen lääninhallitukselta Länsi-Suomen lääninhallitukselle, ei ollut sellainen säädöskokoelmassa tai muulla tavoin yleiseen tietoon saatettu määräys, jota lääninhallituslain (22/1997) 3 §:n 3 momentissa oli katsottava tarkoitettuna. Tästä syystä Länsi-Suomen lääninhallitus ei ollut toimivaltainen ratkaisemaan käsittelyssä ollut Itä-Suomen lääniin kuuluneen teollisuushallin väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta vapauttamista koskevaa asiaa. Viivytyksen välttämiseksi, ja koska lääninhallitukset oli valtion aluehallinnon uudistamisen yhteydessä 1.1.2010 alkaen lakkautettu, muutoksenhakijan Turun hallinto-oikeudelle tekemässä vali-

---

<sup>51</sup> Esimerkkinä tällaisesta räjähdeasetuksen (473/1993) 8 luvun 82 §:n antama mahdollisuus kunnalle asettaa rajoituksia tai kieltää pyroteknisten välineiden käyttö kunnan alueella. Kemikaaliturvallisuuslaki ei anna kunnalle tällaista mahdollisuutta, vaan oikeus on ainoastaan pelastusviranomaisella (kemikaaliturvallisuuslaki 92 §). Kunnan rajoittaessa ilotulitteiden käyttöä ilman lakiin perustuvaa toimivaltaa, on kyseessä lainalaisuusperiaatteen ja perustuslain 107 §:n rikkominen. Aiheeseen liittyen ks. myös AOK Dnro 1232/1/07, jossa AOK on käsitellyt ilotulitteiden käytön kieltämättä jättämistä koskevaa kantelua.

<sup>52</sup> Mäenpää 2008a, 60. Tässä yhteydessä sovellettuna pelastusviranomaisen toimialalle. Esimerkkinä lainalaisuusperiaatteen unohtamisesta voidaan mainita myös sisäasiainministeriön kirje 29.9.2008 SMDno/2008/1009 aselupakäytäntöjen yhtenäistämiseksi silloisen ampumaselain lupaharkinnassa, jolla edellytettiin ampuma-aselupien myöntämistä määräaikaikaisina. Lain mukaan luvat myönnettiin pääsääntöisesti toistaiseksi ja määräaikaisuus edellytti erityistä syytä, joten määräaikaisuuden piti perustua tapauskohtaiseen harkintaan eikä sisäasiainministeriön kirjeen ohjeeseen (ks. KK 709/2009 vp).

tuksessa esitetyt vaatimukset oli syytä ottaa KHO:ssa välittömästi tutkittavaksi. KHO hylkäsi vaatimukset.<sup>53</sup>

Hämeenlinnan HAO 6.6.2006 T 06/0378/2

Palomestari määräsi arkiston rakenteellista paloturvallisuutta parannettavaksi. Lähiarkiston tuli arkistotilaohjeen mukaisesti olla palonkestoluokkaa EI60 palomaton. Pelastuslaitoksen lausunnossa oli todettu, että yhtiötä on pidetty arkistolain 1.1 §:n 6 kohdassa tarkoitettuna yhteisönä, jota koskevat valtionearkiston 3.2.1984 antamat arkistotilaohjeet. Yhtiö oli valituksessaan lausunut, että palotarkastuksen kohteena olleessa varastossa ei ole säilytetty virallisia papereita, vaan voimajohtojen rakentamisasiakirjojen kopioita. HAO totesi, että yhtiö oli selvittänyt, että kyseessä olevassa varastotilassa ei ole arkistoitu julkista tehtävää suoritettaessa kertyviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettussa laissa tarkoitettuja asiakirjoja. Asiassa ei siten tullut soveltaa arkistolakia. Lisäksi arkistolain 16 §:n nojalla annettuja arkistointiohjeita voidaan soveltaa ainoastaan arkistolain 1.1 §:n 1 kohdassa mainittujen viranomaisten toimintaa valvottaessa. Kun pelastusviranomaisen päätös arkistotilan osalta perustui virheelliseen lain soveltamiseen, se kumottiin lainvastaisena.

Viranomaisen toiminnan oikeutuksen on aina viimekädessä perustuttava lakiin, eikä toimivaltaa siis voida perustaa pelkästään lakia alemmanasteisin säädöksiin. Hallinnon yhdenvertaisuuden, luottamuksensuojan ja muun hallinnon asianmukaisuuden järjestämiseksi voidaan kuitenkin antaa erilaisia ohjeita esim. lain soveltamisesta tietyn kaltaisissa tilanteissa. Viranomaisen voi myös joissain tilanteissa edellyttää, että toimenpiteet suoritetaan esimerkiksi määritellyn oppaan mukaisesti, mikäli se on perusteltua.

Turun HAO 10.5.2013 T 13/0300/3

Palotarkastaja oli yliopistollisen keskussairaalan kirurgisen sairaalan yleisen palotarkastuksen yhteydessä velvoittanut sairaanhoitopiirin muun muassa laatimaan kohteen pelastussuunnitelman liitteeksi poistumisturvallisuusselvityksen. Poistumisturvallisuusselvityksessä tuli muun muassa esittää hoidettavien pelastamiseen kuluva aika Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön Turvallisuusselvityk-

---

<sup>53</sup> KHO:n päätös lienee ollut osapuolten kannalta tarkoituksenmukainen, mutta silti legaliteettiperiaatteen kannalta kritisoitavissa. Viivytyksen välttäminen lienee ollut perusteltua, ja hallinnon uudelleenorganisoinnista johtui, että ilmeisesti KHO:ssa asiasta lausunut Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli toimivaltainen ratkaisemaan ensi asteena väestönsuojan rakentamisesta vapauttamista koskevan hakemuksen. Kun Länsi-Suomen lääninhallituksen päätös poistettiin KHO:ssa, tarkoitti se kuitenkin käytännössä sitä, että toimivaltainen viranomaisen ei ollut tehnyt asiassa ratkaisua. Tarkoituksenmukaisuudesta ei kuitenkaan voida johtaa viranomaiselle toimivaltaa, eikä korkeimmalla hallinto-oikeudella ole ensi asteena oikeutta ratkaista väestönsuojan rakentamisesta vapauttamista koskevaa asiaa.



sen laadintaoppaan mukaisesti. Sairaanhoidopiiri vaati, että palotarkastajan määräyksestä on poistettava poistumisturvallisuusselvityksen laskentakaavan käyttämistä koskeva osa, koska se ei perustu lakiin. Sairaanhoidopiiri esitti näkemyksensä, että Turvallisuusselvityksen laadintaoppaassa esitetty laskentakaava on vain yksi tapa selvittää poistumisturvallisuutta. Teoreettisen laskentatavan käyttäminen toiminnassa olevan sairaalan poistumisturvallisuusselvityksen tekemiseen aiheuttaisi sairaanhoidopiirin näkemyksen mukaan kohtuuttomasti työtä, eikä se lisäisi turvallisuutta. Toiminnanharjoittaja oli arvioinut tilanteen osastoittain, ja tietojen perusteella arvioinut poistumisturvallisuutta sekä poistumiseen kuluvaa aikaa. Pelastamisen onnistuminen asetetuissa määräajoissa oli varmistettu järjestämällä opetusta, ohjausta ja käytännön harjoituksia. Mikäli teoreettiset laskelmat poistumisturvallisuusselvityksessä olivat tarpeen, sairaanhoidopiirin mukaan menetelmäksi tulisi joka tapauksessa hyväksyä myös muu, toiminnan harjoittajan parhaaksi katsoma tapa.

HAO totesi, että opas on laadittu paloturvallisuuden suunnitteluun, toteutukseen ja ylläpitoon juuri kysymyksessä olevan kaltaisissa kohteissa, ja sen on laatijaorganisaationsa pelastusalan asiantuntemuksen vuoksi katsottava soveltuvan välineeksi kysymyksessä olleen kohteen poistumisturvallisuuden arviointiin. Myös sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön kannanotot oppaan käyttökelpoisuudesta tukivat osaltaan käsitystä oppaassa esitettyjen laatimisohjeiden asianmukaisuudesta. Tilanteessa pelastuslaitos, jonka tehtävänä oli poistumisturvallisuusselvityksen perusteella arvioida, täyttääkö poistumisturvallisuus säädetyt edellytykset, oli voinut velvoittaa toiminnanharjoittajan esittämään hoidettavien henkilöiden pelastamiseen kuluvan ajan poistumisturvallisuusselvityksessä laadintaoppaassa esitetyn laskentakaavan mukaisesti.

### 3.4 Hallinnon oikeusperiaatteet

Tässä luvussa käsitellään hyvän hallinnon periaatteita siten, kun ne on esitetty hallintolain 2 luvussa. Lain toisessa luvussa on hallintoa koskevat perussäännökset ja siinä asetetaan viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset.<sup>54</sup> Perussäännöksissä ei ole tyhjentävästi määritelty hyvän hallinnon kriteereitä,<sup>55</sup> mutta siinä on esitetty perustavaa laatua olevat säännökset, jotka jokaisen julkista valtaa käyttävän on syytä tiedostaa ja ymmärtää. Näiden lisäksi on lukuisia menettelyllisiä vaatimuksia, joihin palataan myöhemmin. Viranomaisen on

---

<sup>54</sup> HE 72/2002 vp, 33.

<sup>55</sup> HE 72/2002 vp, 33. *Lakiin ei kuitenkaan voida ottaa säännöksiä kaikista hyvän hallinnon osakysymyksistä, vaan tarkoituksena on turvata ainoastaan viranomaisten toiminnassa noudatettava lähtötaso.*

myös hyvä tiedostaa, että hallinnon oikeusperiaatteiden rikkominen voidaan katsoa harkintavallan väärinkäyttämiseksi.<sup>56</sup>

Hallintolaki on hallintomenettelyn yleislaki, mutta hallintolain 5.1 §:n mukaan sitä sovelletaan toissijaisesti. Siten jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta. Hallintolain sääntelemistä hyvän hallinnon perusteista ei ole kuitenkaan muualla lainsäädännössä kuin yksittäisiä mainintoja, joten hallinnon oikeusperiaatteita ja muita hyvän hallinnon kriteereitä sovelletaan julkishallinnossa hyvin laajalaisesti.<sup>57</sup> Pelastuslaki ja kemikaaliturvallisuuslaki sisältävät joitakin menettelyllisiä vaatimuksia, mutta niiden sisältö ei ole hallintomenettelyn kannalta tyhjentävä. Tällöin sovelletaan hallintolakia. Hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan aina pelastusviranomaisen toimintaan. Harkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon tilanne kokonaisuutena, eikä päätöksenteossa voida esimerkiksi nojautua puhtaasti luottamuksensuojaan perusteena sille, että ”näin on aina toimittu ja toimitaan jatkossakin”.

Pelastusviranomaisen toiminnassa säädösten sanamuodonmukainen tulkinta on usein riittämätön menetelmä tulkintaongelman ratkaisemiseksi, vaikka sitä voidaankin pitää tulkinnan kiistattomana lähtökohtana. Päätöksentekijän onkin etsittävä tulkinnan perusteeksi muita oikeuslähteitä, joiden avulla ongelma voidaan ratkaista. Joskus saattaa olla, että oikeuslähteistä ei löydy apua tulkintaongelman ratkaisuun. Tällöin viranhaltijan tulee itse määritellä, mitä säännöksellä käsillä olevassa tapauksessa ajatellaan tarkoitettavan.<sup>58</sup> Hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden noudattamisen voidaan katsoa kuuluvan yleisiin virkavelvollisuuksiin ja myös virkavastuun toteuttaminen on mahdollista hallinnon oikeusperiaatteen vastaisen menettelyn seurauksena.<sup>59</sup>

#### 3.4.1 Yhdenvertaisuus

Hallintolain 6 §:n mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Mainittu vaatimus saa merkityssisältönsä lähinnä perustuslain yhdenvertaisuutta koskevasta pykälästä. Kyseessä on harkintavaltaa ohjaava yleinen periaate ja perustuslailla vahvistettu ihmisten perusoikeus. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös edellyttää yhdenvertaisuutta lain edessä ja kieltää syrjinnän henkilöön liittyvien syiden perusteella.<sup>60</sup> Alkuperäistä halli-

<sup>56</sup> Ks. esim. KHO 27.1.2010 T 116 ja Mäenpää 2008a, 66. Harkintavallan väärinkäyttö jo sellaisenaan mahdollistaa päätöksen kumoamisen.

<sup>57</sup> Kulla 2012, 90.

<sup>58</sup> Hautamäki 2004, 18-19.

<sup>59</sup> Mäenpää 2011a, 67.

<sup>60</sup> Tätä ei ole aina liitetty itsestään selvästi oikeushenkilöihin, joiden ”ominaisuuksista” lienee keinokeinoista puhua. Ks. Kolehmainen 2012, 2. Oikeus tasapuoliseen (yhdenvertaiseen) kohteluun on kaikilla, myös oikeushenkilöillä. Hallintolain 6 § ei rajaa tasapuolisen kohtelun velvoitetta ainoastaan luonnollisiin henkilöihin.

tusmuodon pykälää<sup>61</sup> pidettiin tuomioistuimia ja muita lain soveltajia velvoittavana, vaikka perusoikeuksien ns. suora soveltaminen oli harvinaista, joten yhdenvertaisuutta voidaan pitää jo varhain vahvistettuna perusoikeutena.<sup>62</sup>

Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan edellytä hallinnon asiakkaiden täysin yhdenvertaista kohtelua kaikissa tilanteissa. Sallittuja syitä poiketa yhdenvertaisuusperiaatteesta ovat niukkojen tai rajallisten resurssien jakaminen<sup>63</sup> ja positiiviset erityistoimet.<sup>64</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeaminen esimerkiksi viranomaisen virheen vuoksi ei muodosta oikeutta vaatia, että viranomainen menettelisi samoin kaikissa vastaavissa tapauksissa.

Helsingin HAO 25.3.2013 T 13/0467/4

Lastensuojelupalveluita tarjoava yritys oli valittanut pelastusviranomaisen määräyksestä varustaa lasten majoitushuoneet sähköverkkoon kytketyin palovaroitimin. Yhtiö vetosi valitusperusteissaan muun muassa tasapuolisuuteen. Yhtiön mukaan toisessa samalla alueella toimivassa vastaavassa saman palotarkastajan tarkastamassa yksikössä oli riittänyt paristokäyttöiset palovaroitimet. Vaikka vastaavaa sähköverkkoon kytkettyä palovaroitinta ei ollut mahdollisesti vaadittu jossain toisessa kohteessa, se ei ollut peruste mainittujen säännösten mukaisen velvollisuuden sivuuttamiseen.

Yhdenvertaisuus voidaan jakaa muodolliseen ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Muodollinen yhdenvertaisuus tarkoittaa, että oikeudellisesti arvioituna samanlaiset tapaukset on käsiteltävä samalla tavalla. Lainkäyttäjän tulee olla sokea sellaisille ihmisten välisille eroille, joilla ei ole merkitystä asian ratkaisussa. Tosiasiallisella yhdenvertaisuudella puolestaan tarkoitetaan yhdenvertaisuutta yhteiskunnallisella tasolla, pyrkimyksenä edistää eriarvoisuuden poistamista esimerkiksi positiivisen erityiskohtelun keinoin.<sup>65</sup>

Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Vaatimus tasapuolisesta kohtelusta menettelyllisenä veloitteena taas tarkoittaa, että hallinnon asiakkaille pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tämä korostuu, kun käytetään yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. On huo-

<sup>61</sup> Suomen Hallitusmuodon (17.7.1919/94) 5 § oli seuraava: *Suomen kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä.*

<sup>62</sup> Ojanen & Scheinin 2011, 228.

<sup>63</sup> Tällöin korostuu HL 25 §:n vaatimus asioiden samanaikaisesta ratkaisemisesta ja yhdenmukaisten kriteerien soveltaminen päätöksenteossa.

<sup>64</sup> Mäenpää 2011a, 61.

<sup>65</sup> Ojanen & Scheinin 2011, 228, 252-255. Positiivinen erityiskohtelu ei ilmeisesti kuitenkaan koske oikeushenkilöitä. Positiivinen erityiskohtelu tasa-arvon edistämisen työkaluna ei liene mahdollista pelastuslain mukaisen valvontatoiminnan yhteydessä, sillä pelastusviranomaisen käsittelee näissä tehtävissä harvoin jos koskaan tämän kannalta relevantteja tapauksia.

lehdittävä, että hallinnon asiakkailla on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Toiminnan tulisi olla myös johdonmukaista: harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja on arvioitava samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein, ja käytännöstä poikkeamisen on perustuttava tapauksen erityislaatuun. Säännös ei kuitenkaan estä muuttamasta tulkintalinjaa perustellusta syystä kuten tuomioistuinten ratkaisuista johtuen.<sup>66</sup>

Hallintolain lisäksi vaatimus tasapuolisuudesta on esitetty myös kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003, jatkossa: VHL tai viranhaltijalaki) 4 luvun 17 §:ssä. Sen mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Yhdenvertaisuus sisältää kiellon asettaa ketään perusteettomasti eriarvoiseen asemaan esimerkiksi alkuperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan tai muun vastaavan vuoksi. Yhdenvertaisuussäätely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuin- ja kotipaikkaan katsomatta.<sup>67</sup>

Kouvolan HAO 26.3.2012 T 12/0164/1

Pelastuslautakunta oli päättänyt irtisanoa kunnan alueelle tehdyn nuohouspalvelusopimuksen, perusteena palveluntuottajan saama vanhuuseläkepäätös. Valittaja katsoi, että häntä ei ole kohdeltu yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti, sillä aluepelastuslaitoksen muita nuohouspalvelusopimuksia ei irtisanottu. Ratkaisusaan HAO viittasi syrjintäkieltoon, mutta totesi että palvelutasopäätöksen mukaisesti nuohoojapiirijakoa tarkastetaan sitä mukaa, kun piirinuohoojat lopettavat toimintansa tai toimintaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia. Pelastuslautakunnan päätöksessä oli käsitelty niitä tilanteita, kun nuohouksessa oli tapahtunut muutoksia. Yhdenvertaisuus ei edellyttänyt kaikkien nuohouspalvelusopimusten irtisanomista kerralla. Lisäksi HAO totesi, että valittaja voi pelastuslautakunnan päätöksen jälkeenkin jatkaa nuohoojan ammatin harjoittajana riippumatta siitä, sijaitseeko kohde vapautetussa nuohousjärjestelmässä vai piirinuohousjärjestelmässä.<sup>68</sup>

### 3.4.2 Tarkoitussidonnaisuus

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tämä ns. tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa, että sallit-

<sup>66</sup> HE 72/2002 vp, 54.

<sup>67</sup> Mäenpää 2008, 67.

<sup>68</sup> HAO lienee tarkoittanut, että nuohooja voi jatkaa piirinuohousjärjestelmässä, mikäli tekee uuden sopimuksen jonkin pelastustoimen alueen kanssa.

tuja sisällöllisiä toimintaperusteita rajaa sovellettavan lain tarkoitus. Arvioitaessa tarkoitussidonnaisuuden vaikutuksia on selvitettävä, mihin tarkoitukseen viranomaiselle on lainsäädännöllä annettu päätösvalta tai muu toimivalta.<sup>69</sup>

Julkisen vallan käyttö ei tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti voi olla kaupanteon kohteena, joten esimerkiksi kunta ei voi sopia, että se tekee tietynsisältöisen rakennuslupa- tai kaavapäätöksen vastiketta vastaan.<sup>70</sup> Toimivaltaa ei siis tule käyttää edistämään viranomaisen toiminnalle tai tehtäville vieraita tarkoituseriä.

Myös asiallisen yhteyden puuttuminen suorituksen ja vastasuorituksen välillä voi johtaa tarkoitussidonnaisuuden loukkaukseen. Tällaista lainvastaista koplaamista olisi esimerkiksi rakennuslupaan liitetty ehto, jonka mukaan hakijan on muutettava asumaan kuntaan. Eräässä tapauksessa kunnanvaltuusto oli hyväksynyt määräalaa koskevat kaupat, joissa kunta oli ensin ostanut ja sitten myynyt eteenpäin, jotta hinta oli verotuksellisin perusteiden saatu pidettyä ostajalle edullisena. Tämä todettiin harkintavallan väärinkäytöksi.<sup>71</sup>

Tutkimuksessa käytetyn oikeuskirjallisuuden perusteella on pääteltävissä, että viranomaisen tulee toiminnassaan arvioida säännösten soveltuvuutta tapauskohtaisesti. Arvioitaessa soveltuuko jokin tietty pykälä käsillä olevaan tapaukseen, kokonaisharkinnassa tulee tukeutua lain tarkoitukseen. Mikäli lain tarkoituksena ei ole niiden päämäärien edistäminen, joihin säädöstä soveltamalla päädyttäisiin, tulee tämä huomioida päätöksenteossa. Vastaavasti mikäli normin soveltaminen on tulkinnanvaraista, mutta edesauttaa lain tarkoitusten saavuttamista, tarkoitussidonnaisuuden periaate ohjaa kohti lain tavoitteiden mukaista ratkaisua.

KHO 27.12.2004 T 3411

Palopäällikkö oli määrännyt pelastustoimilain nojalla erityisiä turvallisuusvaatimuksia uimarannalle. Uimarannalle tuli asettaa muun muassa uimavalvojat määrätyksi ajaksi. Ottaen huomioon tilanne kokonaisuutena, pelastustoimilain 21 §:n mukainen lain soveltamisala ja 22 §:n mukainen viranomaisen tehtävä (lain yleinen tarkoitus onnettomuuksien ehkäisemiseksi), uimaranta voitiin tulkita pelastustoimilain 31.2 §:n mukaiseksi kohteeksi.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Kulla 2012, 99.

<sup>70</sup> Mäenpää 2011a, 63.

<sup>71</sup> Kulla 2012, 101. Ks. myös KHO 8.5.1990 T 1545.

<sup>72</sup> Kumotun pelastustoimilain (561/1999) säädös erityisistä turvallisuusvaatimuksista vastaa pelastusviranomaisen toimivallan osalta pitkälti nykyistä pelastuslain 82 §:ää. Tapaus ei liene relevantti enää kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) myötä, sillä uimarantojen valvontaviranomaisena toimii nykyään kunnan kuluttajaturvallisuusvalvontaviranomainen.

### 3.4.3 Objektiivisuus

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Pelastusviranomaisen harkintavalta on kohtalaisen laaja. Säännöstelyn yleisluonteisuus sekä laaja soveltamisala ja puoltanevat siten oikeusnormien tavoitteellista (teleologista) tulkintaa. Teleologisen tulkinnan ominaispiirteinä on sen erilaisia arvostuksellisia seikkoja korostettaessa viranomaisen harkintavallan kasvu. Tällöin päätösten objektiivisuus voidaan kyseenalaistaa. Kun harkintavalta kasvaa, kasvavat myös mahdollisuudet vallan väärinkäyttöön.<sup>73</sup>

Puolueettomuus sisältää velvollisuuden objektiiviseen toimintaan, jossa otetaan huomioon vain asiaan vaikuttavat seikat. Tavoitteisiin kuulumattomat vieraat perusteet eivät saa vaikuttaa asian ratkaisuun. Viranhaltijan tekemiin päätöksiin eivät saa vaikuttaa hänen henkilökohtaiset käsityksensä eivätkä kansalliset intressit, poliittisesta painostuksesta puhumatta. Puolueettomuuden vaatimuksella turvataan yleistä luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen.<sup>74</sup> Puolueeton eli objektiivinen näkemys, arvostus tai muu kannanotto on riippuvainen tarkasteltavasta asiasta enemmän kuin tarkastelevasta henkilöstä.<sup>75</sup>

Puolueettomuusperiaate on sisällöltään melko väljä, joten sitä on tarkennettu muun muassa lahjomakiellolla, virkarikossäännöksillä, virkamiesten sivutoimien rajoittamisella ja esteellisyyssäännöksillä.<sup>76</sup> Viranomaistoiminnan objektiivisuuden varmistamiseksi onkin perusteltua säätää rangaistaviksi toimet, jotka ovat omiaan vähentämään luottamusta koko virkakuntaan. Näistä säädetään rikoslain (39/1889, jatkossa: RL) 40 luvussa: lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen ja lievä muoto lahjusrikkomus. Myös virka-aseman väärinkäyttäminen ja törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen on säädetty rangaistaviksi rikoslaissa, ja niillä voitaneen katsoa olevan kiinteä yhteys vaatimukseen viranomaistoiminnan puolueettomuudesta.

Koska pelastustoimen tehtävissä toimivien sivutoimet ovat melko yleisiä työaikajärjestelyistä johtuen, käsitellään seuraavaksi vielä näiden hyväksyttävyyttä objektiviteettiperiaatteen kannalta. Viranhaltijalain 4 luvun 18.2 §:n mukaan viranhaltija ei saa ottaa vastaan eikä pitää sellaista sivutoimintaa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen ilman työnantajan lupaa. Työajan ulkopuoliset sivutoimet edellyttävät ilmoitusta työnantajalle (VHL 4 luku 18.5 §). Myös kilpailevan toiminnan valmisteleminen on kielletty (VHL 4 luku 18.4 §). Sekä lupaa harkitessaan että ilmoitusta käsitellessään työnantajalla on velvollisuus arvioida, tuleeko viranhaltija esteelliseksi tehtävässään, vaarantaako se luottamusta tehtävän tasapuoliseen hoitamiseen tai muutoin haittaa tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimi ei myöskään saa kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

<sup>73</sup> Hautamäki 2004, 21.

<sup>74</sup> Mäenpää 2008a, 8.

<sup>75</sup> Kulla 2012, 102.

<sup>76</sup> Kulla 2012, 103.

Näissä tapauksissa työnantajalla on oikeus tai jopa velvollisuus evätä lupa tai kieltää sivutoimi ilmoituksen perusteella (VHL 4 luku 18.3 § ja 18.5 §). Arvioinnissa on syytä huomioida erityisesti hallintolain 28.1 §:n 4 kohdan mukainen mahdollinen palvelussuhdejääviys (ks. luku 3.11.1).

Poliisimiesten sivutoimia on käsitelty kohtuullisen paljon oikeuskäytännössä. Poliisimiehen toimiminen kuljettajana saattoi vaarantaa luottamusta poliisimiehen tasapuolisuuteen liikenteenvalvontatehtävien ryhmänjohtajana hänen toimiessaan ainakin osaksi samalla maantieteellisellä alueella (KHO 18.3.2008 T 569).<sup>77</sup> Poliisimiehen toimiessa vakuutusedustajana hän saattoi tulla esteelliseksi virkatehtäviinsä kuuluvissa asioissa ja hänen puolueettomuutensa saattoi vaarantua. Vakuutusedustajan tehtävään kuuluivat neuvonta ja opastus, jotka muistuttivat poliisin tehtäviä (KHO 6.11.2007 T 2824). Rajavartiolaitoksen yliluutnantti puolestaan ei voinut toimia charterveneen kuljettajana, koska venettä kuljetettaisiin rajavartiolaitoksen valvonta-alueella ja rajavartiolaitos valvoo muun muassa vesiliikennelakia vesialueella (KHO 19.9.2000 T 2315). Poliisien ja rajavalojien toimiminen järjestyksenvallontatehtävissä on myös oikeuskäytännössä kielletty.<sup>78</sup>

Kun yleisesti kaikilla pelastusviranomaisilla on pelastuslain 81.3 §:n mukainen oikeus keskeyttää toiminta välittömässä tulipalon tai muun onnettomuuden vaaraa aiheuttavassa tilanteessa ja määrätä onnettomuuden ehkäisemiseksi välttämättömistä toimenpiteistä, eikä toimivaltuutta ole sidottu palotarkastuksen tai valvontatehtävän suorittamiseen, analogiaa sivutoimien hyväksyttävyydelle voidaan hakea poliisien ja rajavartijoiden sivutoimia koskevasta oikeuskäytännöstä. Em. pelastuslain säännöksellä on annettu pelastustoimen viranhaltijoille myös virkatehtäviensä ulkopuolella mahdollisuus puuttua välitöntä vaaraa aiheuttavaan tilanteeseen vastaavalla tavalla, kuin poliisimiehellä on velvollisuus myös virkatehtäviensä ulkopuolella tiettyihin turvallisuuden kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin.<sup>79</sup>

Esitellyissä tapauksissa kysymyksessä on merkittävää julkista valtaa käyttävien virkamiesten sivutoimien hyväksyttävyyys, kun he sivutoimen tehtävissään tekevät omiin työtehtäviinsä liittyviä asioita tai hoitavat työtehtäviä, joiden valvonta kuuluu heille itselleen. Mainittujen tapauksien perusteella voitaneen johtaa yleisempi oikeusohje turvallisuusviranomaisen sivutoimien hyväksyttävyydelle.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Vastaava tapaus on myös KHO 9.1.1990 T 29. Erikoiskuljetukseen määrättävän varoitusauton kuljettajan tehtävä oli sellainen, jossa poliisimies voi tulla esteelliseksi tai jonka vuoksi luottamus virkamiesten tasapuolisuuteen saattoi vaarantua.

<sup>78</sup> KHO 11.9.2011 T 2122, KHO 7.5.2004 T 1010 ja KHO 19.9.2000 T 2311.

<sup>79</sup> HE 257/2010 vp, 81.

<sup>80</sup> Tästä ns. *ratio decidendi* -päättelystä ks. esim. Siltala 2001, 115, Makkonen 1998, 99-101 ja Aarnio 2011, 73-78.

Mikäli sivutoimen tehtävät pitävät sisällään viranomaisen tehtäville ominaisia piirteitä kuten neuvontaa paloturvallisuusasioissa, pelastussuunnitelmien tai muiden alan asiakirjojen laadintaa tai muutoin avustetaan tehtävissä, joiden valvonta kuuluu pelastusviranomaiselle pelastuslain tai kemikaaliturvallisuuslain mukaisesti, sivutoimi voitaneen katsoa sellaiseksi, joka on omiaan vaarantamaan viranomaisen puolueettomuutta. Tulkinnanvaraista on näiden tehtävien suorittaminen oman valvonta-alueen ulkopuolella, mutta näissäkään tehtävissä ei todennäköisesti voida täysin sulkea pois kaikille pelastusviranomaisille annettujen toimivaltuuksien käyttöä. Toimeksiantajana saattaa olla yhtiö, joka toimii myös viranhaltijan pelastuslaitoksen alueella.

#### 3.4.4 Suhteellisuus

Hallintolain 6 §:n mukaisesti viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämän niin sanotun suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.<sup>81</sup>

Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta on todettu, että erityisesti suhteellisuusperiaatteella on merkitystä kun viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkinä valvontatoiminta. Lisäksi mainitaan, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi – asianosaiselta ei esimerkiksi voida vaatia enempää selvitystä, kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi.<sup>82</sup>

Mäenpää jakaa periaatteen sisällön kolmeen peruselementtiin. Toimen on oltava asianmukainen ja tehokas sekä sopivassa suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään. Toimen tarpeellisuus ja välttämättömyys on arvioitava erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Toimien on myös oltava oikeasuhtaisia: vaikka toimiin sisältyisi rajoittavia tai muutoin negatiivisia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää oikeudenrajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa enempää, kuin on välttämätöntä tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> HE 72/2002 vp, 55.

<sup>82</sup> Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä on toivottu myös taloudellisuus- ja tehokkuusnäkökohtien ottamista huomioon: *milloin sen [lisäselvityksen] hankkiminen viran puolesta on välttämätöntä, sen tulisi tapahtua asianosaisen ja viranomaisen kannalta vähiten vaivaa ja kustannuksia tuottavalla tavalla.* HE 72/2002 vp, 55.

<sup>83</sup> Mäenpää 2008a, 74.



Esimerkkinä suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta voidaan pitää KHO:n päätöstä (10.6.1999 T 1571) tullin määräämästä veroseuraamuksesta. Tapauksessa Suomen kansalainen oli lähtenyt ajamaan ruotsalaisen avopuolisonsa Ruotsiin rekisteröidyllä autolla töihin, kun hänen oma autonsa oli ollut korjaamolla. Tulli määräsi auton ruotsalaiselle omistajalle auton maahan- tuonnista maksettavaksi autoverona, arvonlisäverona ja veronkorotuksena yhteensä 86 880 markkaa. KHO totesi, että veroseuraamus ei ole oikeassa suhteessa käytön tilapäisyyteen ja vähäisyyteen, vaikka lain sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan veroseuraamus tuli määrätä. Myös seuraavassa Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisussa on punnittu suhteellisuusperiaatteen vaikutusta.<sup>84</sup>

Helsingin HAO 10.7.2012 T 12/0665/5

Kaupungin rakennustarkastaja oli myöntänyt rakennusluvan muun muassa varastohalliin rakennetulle parvelle ja osittaiselle toiselle kerrokselle, joka oli rakennettu ennen rakennusluvan hakemista. Kyseessä olleeseen P3-luokkaiseen<sup>85</sup> rakennukseen oli hyväksytty (maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, tästä eteenpäin: MRL) 175 §:n mukaisena vähäisenä poikkeamisena P3-luokan rakennuksen toteuttamisen kaksikerroksisena edellyttäen, että savunpoisto toteutetaan vähintään kolmella sähköisesti avattavalla savunpoistoikkunalla. Valittaja vaati, että rakennusluvasta poistetaan sähköisesti avattavia savunpoistoikkunoita koskeva ehto lakiin perustumattomana. Valittaja esitti myös, että ehto on hyvän ja tasapuolisen hallintokäytännön sekä suhteellisuusperiaatteen vastainen – sähköisesti avattava luukku ei perustu mihinkään säädökseen, ei lisää pelastushenkilöstön turvallisuutta ja on kustannuksiltaan kohtuuton. Valittaja valitti myös siitä, että pelastuslaitoksen paloinsinööri ei ole vastannut yhtiön tiedusteluun.

Pelastuslaitoksen paloinsinöörin lausunnon mukaan sähköisesti avattavilla savunpoistoluukuilla voitiin saavuttaa kiinteistön kokonaisturvallisuuden kannalta

---

<sup>84</sup> KHO tuli kuitenkin asiassa myöhemmin toiseen lopputulokseen, ja totesi että savunpoistoa koskevat olennaiset vaatimukset täyttyivät ilman sähköisesti avattavaa savunpoistoluukku. Kun asetettu lupaehto ei liittynyt myöskään kantaviin rakenteisiin, joista poikkeaminen oli myönnetty, eikä savunpoistoluukku korjannut mahdollista kantavien rakenteiden aiheuttamaa paloteknistä vaaraa, savunpoistoluukku koskeva lupaehto oli perusteeton. *Koska korkein hallinto-oikeus ei voi ensi asteena asettaa paloturvallisuudesta poikkeamista koskevia lupaehtoja ja asiassa tulee harkittavaksi, onko ehdon poistamisen vuoksi tarpeen asettaa toistaiseksi muita, kuten rakennuksen kantavuuteen liittyviä lupaehtoja, jotta suunniteltu ratkaisu olisi paloturvallisuudeltaan riittävä, on asia tältä osin palautettava rakennuslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.* KHO:n näkemys voitaneen tulkita siten, että paloteknisestä vaatimuksesta poikkeamista ei voi kompensoida toisella, asiaan liittymättömällä lisävaatimuksella. Ehkä rakenteisiin myönnetyn helpotuksen johdosta lupaehdoksi olisi voitu asettaa esimerkiksi kantavien rakenteiden palonkestoa parantava automaattinen sammuuslaitteisto? KHO 29.7.2013 T 2452. Ks. myös alaviite 86.

<sup>85</sup> Suomen rakentamismääräyskokoelma E1 kohta 3.1 ja E2 kohta 4.3.

tydyttävä taso purkamatta jo olemassa olevia rakenteita. Kun rakennus sai paloluokassa P3 olla vain yksikerroksinen ja seinällä rajattua parven osaa pidettiin 2-kerroksen tiloina, ja kun myös kahta muuta rakennuksen parvitiilaa oli hallinto-oikeuden mielestä pidettävä omana kerroksenaan, hallia ei voitu pitää rakentamismääräyskokoelman E2 kohdassa 4.4. tarkoitetulla tavalla paloteknisesä mielessä yksikerroksisena. Koska rakenteiden kantavuudesta oli myönnetty poikkeaminen, rakennusluvan ehdoksi voitiin asettaa kiinteistön kokonaisturvallisuutta parantava sähköistä savunpoistolaitteistoa koskeva ehto. Ehto ei ollut lain tai suhteellisuusperiaatteen vastainen. Hallinto-oikeus ei tutkinut viranomaisen toimintatapoihin kohdistunutta valitusta, koska sen toimivaltaan ei kuulu tutkia hallintokantelun luontoisia valitusperusteita.<sup>86</sup>

Valvontatoiminnassa suhteellisuusperiaateella voidaan arvioida olevan vaikutusta suhteellisen usein.<sup>87</sup> Lainvastainen tilanne on määrättävä korjattavaksi alimman tason mukaan, jolla päämäärä voidaan saavuttaa. Myös esimerkiksi hallintopakon yhteydessä suhteellisuusperiaatteen vaikutus lienee syytä huomioida esimerkiksi uhkasakon määrää harkittaessa. Suhteellisuusperiaatteen vaikutusta voidaan seuraavien tapausten valossa pitää melko tulkinnanvaraisena, ja tapauksissa voidaankin kritisoida sitä, että suhteellisuusperiaatteen vaikutusta ei ole erikseen

---

<sup>86</sup> Asiaa käsiteltiin myöhemmin hallintokanteluna Etelä-Suomen aluehallintovirastossa (20.2.2014 Dnro ESAVI/07183/06.04.01/2013). Kanteluratkaisussaan AVI katsoi, että pelastuslaitos oli menetellyt lausunnossaan *virheellisesti*, ja lisäehto sähköisesti avattavista ikkunoista oli perusteeton. AVIn ratkaisua voidaan kuitenkin kritisoida, mikäli sanotun kaltainen virheellinen toiminta on moitittavaa. Ensinnäkin kyseessä oli pelastusviranomaisen *lausunto* rakennusvalvontaviranomaiselle, siis kannanotto rakennuksen kannalta hyväksyttävästä turvallisuustasosta rakentamista koskevat säädökset ja suhteellisuusperiaate huomioiden. Rakentamismääräyskokoelman E1 kohdassa 11.4.5. tunnustetaan, että automaattisella savunpoistolaitteistolla voidaan sallia lievennyksiä *rakenteita* koskevista määräyksistä niin, että lämpötilan hitaamman nousun saa mitoituksessa ottaa huomioon. Olisiko vastaava vaikutus voinut olla etälaukaistavalla savunpoistolaitteistolla? Tähän rakenteiden ja savunpoiston kytkentään edes KHO ei ottanut päätöksessään (29.7.2013 T 2452) kantaa, vaan totesi ylimalkaisesti, että *asetettu lupaehto ei myöskään liity rakennuksen kantavien rakenteiden olennaisiin teknisiin vaatimuksiin*. Toteamus olisi kaivannut lisäperusteluja.

Kyseessä on siis ollut tilanne, jota voidaan tulkita monella tavalla (ks. alaviite 142). Tätä puoltaa se, että Helsingin HAO on päätynyt samaan johtopäätelmään kuin lausunnon antanut paloinsinööri ja päätöksen tehnyt rakennusvalvonta. Viranomaisilla ei ole ollut käytössään "kristallipalloa", josta olisi voitu nähdä KHO:n lopullinen ratkaisu asiassa. Kunnes oikea tulkinta on vahvistettu KHO:ssa, sitä aikaisemmat tulkinnat eivät muuttune moitittaviksi. Vasta mikäli linjaa ei KHO:n päätöksen johdosta muuteta, lienee kyseessä moitittavuus. Tulkinnanvaraisissa asioissa, jos oikeus lopulta toteaa että asianosaisen tulkinta on sittenkin ollut oikea, ei kyseessä kuitenkaan liene viranomaisen virhe. Muutoin joudutaan toimimaan aina "varman päälle", ja lain tavoitteet voivat jäädä liian supistavilla tulkinnoilla saavuttamatta.

<sup>87</sup> Myös muut hallinnon oikeusperiaatteet tulee huomioida. Vaikka yksittäisen viranhaltijan mielestä jokin viranomaisen tulkintakäytäntö olisi virheellinen ja vaikutukset asiakkaan näkökulmasta paremmin saavutettavissa muilla keinoilla, yhdenvertaisuus- ja oikeusvarmuusperiaatteet rajoittavat "sooloilua" ilman objektiivisia perusteita käsillä olevassa tapauksessa.

arvioitu. Onko kaikkien pelastustoimen alueen kynnysmattojen määrääminen poistettaviksi oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden?

Etelä-Suomen AVI 21.11.2011 Dnro ESAVI/03635/06.04.01/2011

Kantelija oli arvostellut aluepelastuslaitoksen menettelyä. Kantelijan mukaan aluepelastuslaitos tulkitsee pelastuslain 32 §:ää niin, että asukkaiden itse laittamat kerrostasannematot kerrostaloissa sallitaan.<sup>88</sup> Asiassa oli pyydetty lausunto sisäasianministeriön pelastusosaston hallitusneuvokselta, jonka näkemys uuden pelastuslain tulkinnasta on, että tavanomaisina kynnysmattoina on pidettävä taloyhtiön "hankkimia ja ylläpitämiä kuramattoja". Hallitusneuvos ei pitänyt pelastuslain tarkoittamina tavanomaisina mattoina huoneistokohtaisia käytävämattoja. Ne voivat aiheuttaa sen, että uloskäytävä ei ole pelastuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla turvallisesti ja tehokkaasti käytettävissä poistumiseen tulipalotilanteessa. Huoneistokohtainen ovimatto voi esimerkiksi "ryttääntyä oven eteen ja estää/haitata poistumista asunnosta tulipalotilanteessa". Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoi, että aluepelastuslaitos ei ollut toiminut lain mukaisesti. Aluehallintovirasto edellytti, että aluepelastuslaitos ryhtyy toimenpiteisiin kyseisessä asiassa ja huolehtii siitä, että huoneistokohtaisia käytävämattoja ei säilytetä enää pelastustoimen alueen rakennusten uloskäytävillä.

Etelä-Suomen AVI 11.12.2012 Dnro ESAVI/04665/06.04.01/2012

Asianosainen oli tehnyt kantelun aluepelastuslaitoksen menettelystä pelastuslain 10 §:n soveltamista koskevassa asiassa. Kantelija kertoi, että aluepelastuslaitoksen palotarkastaja oli vaatinut pitkän porrashuoneen poistoa kerrostalon porrashuoneesta. Palotarkastajan määräyksestä kerrosmatto oli poistettu. Kantelijan käsityksen mukaan pelastuslain 10 § ei määrittele onko matto "tavara". 10 § määrittelee, että rakennusten käytävien tulee olla turvallisia ja että niitä pitää voida käyttää turvallisesti. Kantelijan käsityksen mukaan turvallisuutta ei ole, jos matto on poistettu. Kantelijan käsityksen mukaan palotarkastaja oli tulkinnut pelastuslain 10 §:ää väärin. Pelastuslain tulkinta oli kantelijan käsityksen mukaan ristiriitainen maan eri osissa. Selvityksessään aluepelastuslaitos totesi, että se on noudattanut aluehallintoviraston 21.11.2011 antamaa päätöstä huolehtia siitä, että huoneistokohtaisia käytävämattoja ei säilytetä enää pelastustoimen alueen uloskäytävillä. Aluehallintovirasto totesi, että kynnysmattoina on pidettävä taloyhtiön hankkimia ja ylläpitämiä kuramattoja, mutta ei huoneistokohtaisia käytävä- tai ovimattoja. Kerrostalojen porrashuo-

---

<sup>88</sup> Vanhan, kumotun pelastuslain (468/2003) 32 § vastaa sisällöltään nykyisin voimassa olevan pelastuslain 10 §:ää, paitsi että nykyisen lain sisältö on laajempi.

neissa, jotka ovat ensisijaisia poistumisteitä ja uloskäytäviä tulipalotilanteessa, ei saa säilyttää mitään käytävämattoja, ei huoneistokohtaisia eikä taloyhtiön hankkimia ja ylläpitämiä. Pelastuslaitos ei ollut toiminut lain vastaisesti, tulkinut väärin pelastuslain 10 §:ää, vaatiessaan palotarkastuspäätöksissään porraskäytävässä olevan maton poistamista.

Kouvolan HAO 24.1.2013 T 13/0033/1

Yleisen palotarkastuksen yhteydessä annetun korjausmääräyksen mukaan porraskäytävien matot oli poistettava annettuun määräaikaan mennessä. Muutoksenhakijan mukaan matot olivat julkisiin tiloihin tarkoitettuja, paloluokiteltuja käytävämattoja. Muutoksenhakija vetosi myös siihen, että mattojen itsesyttyminen ei ole mahdollista, huoneistopalon yhteydessä maton syttyminen on hyvin epätodennäköistä, tuhopolton yrityksen kannalta matto on vaikeasti syttyvä ja matossa on liian vähän palokuormaa aiheuttaakseen vakavaa vaaraa. Muutoksenhakija vetosi myös vahattujen lattioiden liukkauteen etenkin silloin, kun jalkineiden pohjat ovat märkiä, joten matot olivat muutoksenhakijan mukaan tarpeellisia turvallisuussyistä (kiinteistössä paljon iäkkäitä). HAO totesi, että suurta käytävämattoa ei voitu pitää hallituksen esityksessä tarkoitettuna huoneistokohtaisena kynnysmattona. Käytävämatoista saattoi aiheutua vaaraa paloturvallisuudelle esimerkiksi siten, että poistuminen tulipalon aikana vaikeutuu maton kurttautumisen vuoksi.<sup>89</sup>

Edellä mainittujen tapausten valossa on edelleen epäselvää, minkälaiset matot aiheuttavat vaaraa poistumisturvallisuudelle ja tulee määrätä poistettavaksi. Hallituksen esityksen eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta mukaan säilyttämisellä ei säännöksessä tarkoiteta *tavanomaisia kynnysmattoja*.<sup>90</sup> Hallitusneuvoksen mukaan *tavanomaisella kynnysmatolla* tarkoitetaan *taloyhtiön hankkimia ja ylläpitämiä kuramattoja*. Aluehallintoviraston mukaan ei saa säilyttää *mitään käytävämattoja*, ei huoneistokohtaisia eikä taloyhtiön hankkimia ja ylläpitämiä. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan taloyhtiön hankkima suuri kynnysmatto ei ollut hallituksen esityksessä tarkoitettu huoneistokohtainen

---

<sup>89</sup> Ks. myös Kouvolan HAO 30.4.2012 T 12/0211/1: Yleisen palotarkastuksen yhteydessä oli annettu korjausmääräys, jonka mukaan ylimmän kerroksen yhteisissä tiloissa oleva käytävämatto oli poistettava. Päätös oli kohdistettu asunto-osaakeyhtiöön, eikä päätös vaikuttanut muutoksenhakijan oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen pelkästään hänen asumisensa tai osakkeenomistuksensa perusteella tai sillä perusteella, että käytävämatto oli yläkerran asukkaiden yhteinen. Muutoksenhakija ei myöskään esittänyt muuta syytä, jonka perusteella päätös vaikuttaisi hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa eikä selvitystä mahdollisesta oikeudesta käyttää asunto-osaakeyhtiön puhevaltaa asiassa. Valitus jätettiin tutkimatta.

<sup>90</sup> HE 257/2010 vp, 37.

kynnysmatto.<sup>91</sup> Olisiko suhteellisuusperiaatteen perusteella voitu alun perin päätyä toisenlaiseen ratkaisuun? Lienee mahdollista, että mattojen kurttaantuminen uloskäytävillä on jopa aiheuttanut henkilövahinkoja, jolloin rajoitus on mahdollisesti perusteltu. Merkittäviä, vallitsevaan käytäntöön puuttuvia laintulkintoja voitaneen kuitenkin pitää moitittavina ilman vankkaa näyttöä tulkintalinjan muutoksen välttämättömyydestä lain tavoitteiden kannalta.

#### 3.4.5 Luottamuksensuoja

Luottamuksensuojan periaate ilmenee hallintolain 6 §:ssä. Sen mukaan viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaate merkitsee yksilön suojaa julkista valtaa vastaan – hallintotoiminnan kohteiden kannalta kun toimitaan villittömällä mielellä, toimenpiteiden kohteena olevalla on tietysti, perustelluin edellytyksin oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti saa muuttua siten, että se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti.<sup>92</sup>

Luottamusvaatimus tarkoittaa siis perusteltua viranomaistoimintaan kohdistuvaa odotusta, ja henkilö, yrittäjä tai muu oikeussubjekti voi luottamuksensuojan perusteella odottaa viranomaisen toimivan määrättyllä tavalla.<sup>93</sup> Suojaamisen keskeisenä sisältönä onkin, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen.<sup>94</sup> Luottamuksen suojaaminen on rajoitettu koskemaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.<sup>95</sup> Käytännössä tämä edellyttää, että suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin oikeusjärjestyksen keskeisistä ainesosista, joiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle hallinto-

---

<sup>91</sup> Sana *huoneistokohtainen* on HAO:n oma lisäys, eikä ilmene pelastuslain perusteluista, jossa puhutaan *kynnysmatoista*. Hallituksen esityksessä (HE 257/2010 vp, 37) tarkoitettu matto on ilmeisesti ainakin pienikokoinen, taloyhtiön ylläpitämä, esimerkiksi rakennuksen pääsisäänkäynnillä oleva kuramatto. Mahdollisesti myös taloyhtiön ylläpitämät, taloyhtiön tiloissa kuten porrashuoneissa olevat huoneistokohtaiset käytävämatot, jotka eivät voi *kurttaantua* kuuluvat määrittelyn piiriin. Markkinoilla voisi olla tarvetta kurttaantumattomille matoille. Kun kyseessä on taloyhtiön tilat, voisiko taloyhtiö ohjeistaa asukkaita halutessaan hankkimaan sellaiset matot, jotka taloyhtiö riskien arvioinnin johtopäätelmässään on todennut turvallisiksi? Hallitusneuvoksen linjauksen mukaan jälkimmäinen tulkinta ei ilmeisesti olisi mahdollinen, ja sallittuja olisivat vain sisäänkäynnillä olevat kuramatot. Tästä puolestaan seuraisi se, että ilmeisesti myös muiden kuin asuinrakennusten uloskäytävillä ja uloskäytäviin johtavilla kulkureiteillä olevat matot tulisi määrätä poistettavaksi pelastuslain 10 §:n nojalla, kun kyseessä ei ole sisäänkäynnillä oleva kiinteistöyhtiön ylläpitämä ja hankkima kuramatto. Toisaalta voisiko ”kuramattoja” olla myös muualla kuin sisäänkäynnillä?

<sup>92</sup> Mäenpää 2011a, 66.

<sup>93</sup> Kulla 2012, 109.

<sup>94</sup> HE 72/2002 vp 55-56.

<sup>95</sup> HE 72/2002 vp, 56.

laiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta mainitaan lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset.<sup>96</sup>

Luottamuksensuojaa arvioitaessa tulee myös kysyä, onko tehdyn päätöksen muuttaminen yksityisen oikeutettujen odotusten vastaista, kun yksityinen on luottanut päätöksen pysyvyyteen ja järjestänyt elämänsä tai liiketoimintansa tämän oletettaman varaan. Jos päätöksen muuttamisen voidaan katsoa loukkaavan luottamuksensuojan periaatetta, joudutaan vielä pohtimaan, mitkä (oikeudellisesti merkittävät) seikat puhuvat päätöksen muuttamisen puolesta ja punnitsemaan näitä keskenään.<sup>97</sup> Tämän voitaneen katsoa pätevän kaikkien oikeusperiaatteiden keskinäiseen arviointiin.

Helsingin HAO 9.3.2010 T 10/0339/3

Pelastuslaitoksen palotarkastaja oli palotarkastuspöytäkirjaan kirjaamassaan päätöksessä keskeyttänyt ilotulitteiden myynnin, koska myyntipaikkana oli ollut pysäköintipaikalle sijoitettu kontti eikä kiinteä liikehuoneisto. Vaatimuksissaan valittaja totesi, että pelastuslaitos oli menetellyt virheellisesti hyväksyessään ilotulitteiden varastointia koskevan ilmoituksen ilman huomautuksia, ja myöhemmin tarkastuksen yhteydessä määrätessään kaupan keskeytettäväksi välittömästi. Valittajan kertoman mukaan jo ennen ilmoituksen tekemistä se oli tiedustellut palotarkastajalta mahdollisuudesta käyttää tarkoitukseen soveltuvaa teräskonttia ilotulitteiden myynti- ja varastotilana. Saatuaan myönteisen vastauksen ja myöhemmin pöytäkirjapäätöksen valittaja oli käynnistänyt valmistelut myyntitoiminnan aloittamiseksi. Valittaja vaati vahingonkorvausta 20 450 euroa. Hallinto-oikeus ei tutkinut valitusta, koska valittaja ei vaatinut muutosta pelastusviranomaisen päätökseen, eikä sen toimivaltaan kuulu vahingonkorvaus- ja sen luonteisten kuluvaatimusten eikä viranomaisen menettelyä koskevien hallintokantelun luonteisten vaatimusten tutkiminen.

Mikäli yksityinen on menetellyt tietoisesti lainvastaisesti, luottamuksensuoja ei sovellu.<sup>98</sup> Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolain ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta todetaan, että viranomaisten asiakkaille esittämät käsitykset tai lupaukset eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota.<sup>99</sup> Kulla näkee asian hieman toisin ja toteaa, että *hallinnolliset yleisohjeet voivat sinänsä olla luottamusvaati-*

<sup>96</sup> HE 72/2002 vp, 56. *Yleisten oikeusperiaatteiden huomioon ottamisella ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että oikeutettu odotus voisi perustua esimerkiksi oikeusteoriaan, vaan kysymys on niistä yleisistä periaatteista, joiden pohjalle Suomen oikeusjärjestys rakentuu.*

<sup>97</sup> Suviranta 2004, 1421 ja 1433. Suviranta mainitsee esimerkkeinä muista seikoista yleisen ja julkisen edun, legaliteettiperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen.

<sup>98</sup> HE 72/2002 vp, 18. Asianosaisen vilppi, virheellisten tai olennaisesti puutteellisten tietojen antaminen ei perusta luottamuksensuojaa. HE 72/2002 vp, 56.

<sup>99</sup> HE 72/2002 vp, 18.

*muksen perusteena, samoin viranomaisen antama yleinen informaatio... selvää myös on, että viranomaisen asiakkaalle antamat neuvot voivat vastaavasti sitoa viranomaista.*<sup>100</sup>

Viranomaisen antaman virheellisen neuvon tai muun toiminnan osalta luottamusta ei suojata, jos asiakkaan olisi kohtuudella pitänyt havaita virhe. Kulla toteaa, että tätä mitataan lähinnä sen valossa, miten vastuullinen ja samat tiedot omaava toinen henkilö olisi käyttäytynyt samassa tilanteessa.<sup>101</sup> Luottamuksensuojan periaatetta on konkretisoitu hallintolain 50 §:ssä asiavirheen korjaamisesta. Päätöksen korjaaminen ratkaisemalla asia uudelleen edellyttää aina asianosaisen suostumusta, jos korjaaminen tapahtuu asianosaisen vahingoksi. Jos muutos tapahtuu asianosaisen eduksi tai tämän suostumuksella, luottamuksensuojaperiaate ei estä tällaista muutosta.<sup>102</sup>

Aiemmin esitellyssä lastensuojelupalveluita käsitelleessä oikeustapauksessa (Helsingin HAO 25.3.2013 T 13/0467/4) lastensuojelupalveluita tarjoava yhtiö oli valitusperusteissaan vedonnut myös siihen, että vuodesta 2005 toimineessa lastenkodissa ei ollut aiemminkaan vaadittu sähköverkkoon kytkettyjä palovaroittimia. Hallinto-oikeus ei erikseen arvioinut luottamuksensuojan merkitystä tilanteessa. Tätä voitaneen pitää perusteltuna, koska sähköverkkoon kytkettyjen palovaroittimien vaade oli jo vuoden 2002 rakentamismääräyskokoelmassa,<sup>103</sup> eikä selvästi säännösten vastaiselle menettelylle, vaikka viranomainen ei olisi siihen puuttunutkaan, voida perustaa luottamuksensuojaa.

KHO 28.12.1990 T 4657

Kaupungin palolautakunta oli myöntänyt päätöksillään palomiehelle virkavapautta sairauden vuoksi täysin palkkaeduin taikka osapalkkauksella. Palolautakunta oli päätöksellään muuttanut päätöksiä siten, että virkavapaus oli osan ajasta palkaton, ja kaupunginhallitus oli hylännyt palomiehen oikaisuvaatimuksen. Lääninoikeus kumosi päätökset oikeutta loukkaavina, koska palolautakunta ei ollut voinut muuttaa palkallisena myönnettyä virkavapautta palkattomaksi, kun viranhaltija oli sitä vastustanut. KHO pysytti lääninoikeuden päätöksen.

KHO 27.3.2008 T 623

Pelastuslaitos oli palotarkastuspöytäkirjassa määrännyt asianosaisen rakentamaan hormin päähän kaiteen. Valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle valittaja vetosi siihen, että mitään ei voida määrätä muutettavaksi, että perustetta rakennusluvalla hyväksytyn talon määräämisestä rakennettavaksi edes osittain uudelleen ei ole olemassa, ja että olemassa oleva asiointila on aikoi-

<sup>100</sup> Kulla 2012, 110.

<sup>101</sup> Kulla 2012, 110. Voitaneen puhua ns. objektiivisesta standardista.

<sup>102</sup> Mäenpää 2008a, 76.

<sup>103</sup> Suomen rakentamismääräyskokoelma E1 2002 11.3.1.

naan hyväksytty. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä hylätä valitus – viranomaisten aiempi puuttumatta jättäminen ei muodosta luottamuksen-suojaa.

Hämeenlinnan HAO 8.2.2010 T 10/0121/2

Yhtiölle oli myönnetty rakennuslupa, jossa asuinrakennuksen varatiejärjestelyksi oli hyväksytty parvekeluukut. Palotarkastaja oli myöhemmin suositellut, että parvekeluukkujen sijaan rakennettaisiin pelastustie. Haettiin uusi rakennuslupa pelastustien rakentamiseksi, ja pelastustie rakennettiin, mutta parvekeluukut jätettiin rakentamatta. Pelastustien käyttö osoittautui hankalaksi, sillä pääsisäänkäynnin puolella pelastustie oli melko kapea. Myöhemmin määrättiin, että rakennusluvassa esitetyt parvekeluukut on rakennettava. HAO totesi, että asiakirjoista kävi ilmi, että alueella ei ole käytettävissä sopivaa pelastuskalustoa pelastamaan henkilöitä parvekkeelta. Koska parvekkeille ei edellä esitetyn mukaan voitu päästä pelastuslaitoksen kalustolla, poistumisalueilta oli rakennettava varatie, jonka kautta pelastautuminen on mahdollista omatoimisesti. HAO totesi myös, että yhtiö oli valituksessaan vedonnut siihen, että sen käsityksen mukaan palotarkastuksessa tosiasiallisesti hyväksyttiin toteutettu ratkaisu ilman parvekkeiden poistumisloukkuja. Rakennus ei kuitenkaan täyttänyt ilman hätäpoistumisloukkujen ja tikkaiden rakentamista paloturvallisuusvaatimuksia. Näissä olosuhteissa yhtiön luottamusta ei voitu suojata.

Luottamuksensuoja liittyy läheisesti oikeusvarmuuden periaatteeseen.<sup>104</sup> Tutkimuksessa käytetyn oikeuskirjallisuuden valossa voitaneen tulkita, että oikeusvarmuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että valtiossa ylläpidetään oikeutta, viranomaiset valvovat lain noudattamista ja tuomioistuimet tekevät ratkaisuja kansan oikeuskäsityksen pohjalta – kyseessä on varmuus siitä, että oikeusjärjestystä pidetään yllä. Täten myös viranomaisten asiakirjoja voidaan pitää luotettavina, oikeaperäisinä ja laillisesti todistettuina, ellei niitä erikseen todisteta vääräksi. Puhutaan laillisuuspresumptiosta, olettamasta, jonka mukaan hallintopäätös sisältää oletettaman laillisuudestaan ja pysyvyydestään.<sup>105</sup>

Luottamuksensuojan periaatteella lienee myös jonkinlainen kytkös *kukaan ei saa hyötyä tekemästään vääryydestä* -periaatteeseen pelastusviranomaisen toiminnassa. Hallinnon asiakkailla on oikeus odottaa, että viranomainen kohtelee kaikkia yhdenvertaisesti, eikä kukaan

<sup>104</sup> Hautamäki (2004, 185) toteaa, että luottamuksensuojan periaatetta pidetään oikeusvarmuuden periaatteen johdannaisena sen hallintomenettelyä koskevan ulottuvuuden koskiessa keskeisesti sitä, että edunsoovien päätösten jälkikäteinen muuttaminen tai niiden peruuttaminen on rajoitettua.

<sup>105</sup> Kulla 2012, 107.



saa asiatonta kilpailuetua siitä, että jättää lain noudattamatta viranomaisen siihen puuttumatta.<sup>106</sup>

### 3.5 Palvelu ja sen asianmukaisuus

Hallintolain 7 §:ssä on määritelty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus hyvän hallinnon perusteeksi. Säännön mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta todetaan, että tällä halutaan turvata viranomaispalveluiden saatavuus ja toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävä huomioita hallinnossa asioivien tarpeisiin.<sup>107</sup> Asiointiin tulisi voida tapahtua hallinnon asiakkaan ja viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti ja kustannuksia säästäen.<sup>108</sup>

Viranomaispalveluja järjestettäessä lähtökohtana onkin asiakkaan näkökulman asettamien vaatimusten huomioon ottaminen. Näin ollen esimerkiksi muodollisten menettelyvaatimusten noudattaminen ei ole itsetarkoitus, vaan asian käsittely on menettelysäännösten puitteissa järjestettävä ensi sijassa hallinnon asiakkaita silmällä pitäen.<sup>109</sup>

Asioiksi, jotka asiakkaan näkökulmalla tarkoitetaan, Kulla mainitsee esimerkinomaisesti viranomaisen aukioloajat, tiedusteluihin vastaamisen ja asiakkaan auttamisen asiansa hoidossa tarvittaessa. Asiakkaan on myös voitava nopeasti perehtyä asiansa hoitamisen edellytyksiin - käytännössä tietämättömyys palveluista ja niiden edellytyksistä on ongelma, joten asiakkaan tulisi voida helposti muodostaa kokonaiskäsitys asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista.<sup>110</sup>

Pelastusviranomaisen toiminnassa palvelun vaatimus voisi konkretisoitua esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö ottaa puhelimitse yhteyttä ja kertoo suunnittelevansa ilotulitteiden käyttöä ystävänsä häissä. Viranomaisen tulee tällöin kertoa asiakkaalle ilotulitteiden käyttämisen lakisääteisistä<sup>111</sup> edellytyksistä (ilmoitus pelastusviranomaiselle), siitä miten ilmoitus tehdään ja minkälaiselle lomakkeelle, milloin ilmoitus on tehtävä, minkä ajan kuluessa voi odottaa saa-

<sup>106</sup> Periaatteesta lisää Siltala 2001, 62 ja tapauksesta Riggs v. Palmer.

<sup>107</sup> HE 72/2002 vp, 56.

<sup>108</sup> Pykälällä ei kuitenkaan ole ollut tarkoitus asettaa viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalveluiden asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaa käytettävissä olevien taloudellisten resurssien ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen. HE 72/2002 vp, 57.

<sup>109</sup> Mäenpää 2008a, 68

<sup>110</sup> Kulla 2012, 114.

<sup>111</sup> Ilotulitteiden käytölle on asetettu rajoituksia mm. kemikaaliturvallisuuslain 91 §:ssä, 92 §:ssä, 97 §:ssä sekä räjähdeseasetuksen 8 luvun 77 §:ssä ja 79 §:ssä.

vansa päätöksen, ilmoituksen käsittelyyn vaikuttavat seikat ja paljonko ilmoituksen käsittelystä veloitetaan. Mikäli kävisi ilmi, että pelastusviranomaisen ei olekaan toimivaltainen ratkaisemaan asiaa (ilotulitusnäytös),<sup>112</sup> tulisi asiakas palvelu- ja neuvontaperiaatteen mukaisesti ohjata ottamaan yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen (poliisi).

### 3.6 Neuvonta

Neuvontaperiaate on vahvistettu hallintolaissa (8 §). Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuuden piiriin kuuluvat asiat ovat maksuttomia (HL 8.1 §).<sup>113</sup> Asiakas on pyrittävä opastamaan toimivaltaiseen viranomaiseen, mikäli asian käsittely ei kuulu viranomaisen toimivaltaan (HL 8.2 §). Neuvontavelvollisuus kytkeytynee läheisesti edellisessä luvussa esiteltyyn palveluperiaatteeseen.

Lähtökohtaisesti hallintolain mukainen neuvontavelvoite kattaa vain menettelyneuvot, eli lähinnä vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvät ohjeet. Menettelyneuvonta on luonteeltaan lähinnä muodollista, ja siitä pitäisi erottaa sisällöllinen eli asiallinen neuvonta.<sup>114</sup> Mäenpään mukaan neuvonnan antaminen koskee myös erilaisia viranomaisen toteuttamia palveluita.<sup>115</sup>

Kullan mukaan neuvontavelvollisuus ei ulotu sisällölliseen neuvontaan, mutta sitä ei ole kuitenkaan suoraan kielletty. Mikäli virkamiehet neuvovat myös sisältökysymyksissä, tulee hänen mukaansa erityisesti kiinnittää huomioita yhdenvertaisuuden takaamiseen ja esteellisyyden välttämiseen. Asianmukaisena ei voida yleensä pitää sitä, että viranhaltija oma-aloitteisesti laatii ja perustelee hakemuksen asiakkaan puolesta. Neuvottaessa ei myöskään ole aihetta sitovan tuntuisesti ennakoida yksittäisen asian menestymistä, vaikka yleisiä tietoja ratkaisukäytännön linjauksista onkin syytä antaa. Viranhaltijalta ei voida edellyttää täsmällisiä kannanottoja hankaliin (tulkinnanvaraisiin) kysymyksiin. Neuvontavelvollisuus ulottuu ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin.<sup>116</sup>

Pelastusviranomaisen neuvontavelvollisuutta on käsitelty myös aikaisemman, jo kumotun pelastuslain (468/2003) 34.4 §:ssä. Sen mukaan palotarkastuksissa piti antaa tarvittaessa tulipa-

---

<sup>112</sup> Kemikaaliturvallisuuslain 97 §:ssä tarkoitettu poliisille kuuluva asia.

<sup>113</sup> Myöskään pelastuslain 96 § ei mahdollista neuvonnasta perittäviä maksuja.

<sup>114</sup> Kulla 2012, 116.

<sup>115</sup> Mäenpää 2008a, 155.

<sup>116</sup> Kulla 2012, 117.

lojen ja muiden onnettomuuksien torjuntaa koskevaa neuvontaa.<sup>117</sup> Voimassa olevassa pelastuslaissa neuvontavelvollisuutta on tarkennettu. Myös neuvonnan asiallista sisältöä on laajennettu: pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, valistuksesta ja neuvonnasta, jonka tehtävänä on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa (pelastuslaki 27.2 § 1. kohta).

Mikä sitten on hallintolain ja pelastuslain mukaisen neuvontavelvollisuuden suhde? Hallintolain neuvontavelvollisuuden ollessa pelastuslain neuvontavelvollisuuteen nähden toissijainen voitaneen todeta, että oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemykset viranomaisen yleisestä neuvontavelvollisuudesta (tai lähinnä sen sisällöstä rajoituksineen) eivät suoraan sovellu pelastusviranomaiseen. Kemikaaliturvallisuuslaki ei määrittele viranomaisen neuvonnan sisältöä, joten toimittaessa kemikaaliturvallisuuslain mukaisin toimivaltuuksin neuvontavelvollisuus määräytyy lähtökohtaisesti hallintolain perusteella. Sekä pelastuslain että kemikaaliturvallisuuslain asiallinen soveltamisala on jossain määrin päällekkäinen ja pelastuslain mukainen muiden onnettomuuksien määritelmä kattaa muutkin kuin tulipalot, joten pelastusviranomainen on velvollinen antamaan sisällöllistä neuvontaa myös vaarallisten kemikaalien käsittelyä ja varastointia koskevissa asioissa, kun kyse on onnettomuuksien ehkäisemisestä, onnettomuusiin varautumisesta tai onnettomuuksien seurausten rajoittamisesta.

Pelastuslain mukaisessa neuvontavelvollisuudessa ei voine olla kyse siitä, että viranomainen selvittäisi asiakkaan kannalta optimaalisen vaihtoehdon tai laskisi tälle useista mahdollisista vaihtoehdoista taloudellisesti edullisimman tai vähiten rajoittavan ratkaisun. Muutenkaan neuvonta ei saa sisältää vastaavia taktisia tai asianajollisia ohjeita. Viranomainen ei voi ryhtyä asiakkaan avustajaksi tai konsultiksi.<sup>118</sup>

Esimerkkinä Määttänen mainitsee pelastustoimen alueellista ratkaisukäytäntöä koskevana neuvona sen, pitääkö asunnon maantasaisen takaoven olla avattavissa ilman avainta vai ei, mutta asiakkaan omakotitalon savupiipun oikean korkeuden määrittely ei hänen mukaansa kuuluisi pelastusviranomaisen tehtäviin.<sup>119</sup> Kuten seuraavasta oikeuskanslerin päätöksestä il-

---

<sup>117</sup> Kumotun pelastuslain (468/2003) 3.1 §:n 2. kohdan mukaan alueen pelastustoimen tuli huolehtia myös pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta sekä toimia asiantuntijana pelastustointia koskevissa asioissa. Saman lain 20 §:n mukaan valistuksen ja neuvonnan tavoitteena oli, että ihmiset tunnistavat erilaiset vaaran aiheuttajat, osaavat ehkäistä onnettomuuksia ja toimia onnettomuustilanteissa sekä tietävät, miten varautua poikkeusoloihin. Neuvontaa koskevat pykälät oli sijoitettu eri kohtiin lakia melko epäjohdonmukaisella tavalla.

<sup>118</sup> Mäenpää 2008a, 156.

<sup>119</sup> Määttänen 2011, 26.

menee, ainakin pelastuslain ja sen nojalla annettujen säädösten tulkinta kuulunee pelastusviranomaisen neuvontavelvollisuuden piiriin.

OKA 5.12.2005 Dnro 931/1/04

Kantelija ei ollut saanut viranomaisilta selkeää ja yhtäpitävää tulkintaa pelastustoimiasetuksen (857/1999) 16.2 §:n tulkitsemisesta. Kantelijan mukaan hän oli saanut asiallisen vastauksen pelastuslaitoksen pelastuskomentajalta, mutta muun muassa sisäasiainministeriön pelastusosastolta saatu vastaus oli kantelijan mukaan sekava, pelastustoimiasetuksen vastainen ja sellainen, jota jokainen voi tulkita haluamallaan tavalla. Oikeuskansleri totesi, että pelastusosaston vastaus, joka sisältää kannanoton kysymyksiin, ei ole ratkaisu, jolla olisi asianosaisia sitova vaikutus.<sup>120</sup>

Oikeuskansleri totesi, että pelastusosaston vastaukseen sisältävä varaus ovikoristeiden osalta saattaa jäädä epäselväksi, mutta ottaen huomioon mitä pelastusosaston vastauksessa on esitetty, oli pelastusosasto pyrkinyt selvittämään asiaa ja siten täyttänyt viranomaiselle kuuluvan neuvontavelvollisuuden. Vaikka pelastusosaston jostain säännöksestä esittämää tulkintaa kohtaan voidaan esittää epäilyksiä, se ei sellaisenaan osoita, että virkamiehet olisivat menettelleet virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Neuvonta voi olla sekä suullista että kirjallista, mutta kirjalliseen kysymykseen vastataan yleensä kirjallisesti. Yksinkertaisiin tiedusteluihin voi vastata myös puhelimitse, ja suulliseen tiedusteluun tulee yleensä vastata heti. Kirjallisessa vastauksessa vastaamisaikaan vaikuttavat asian laatu ja mutkikkuus ja edellyttäväkö vastauksen antaminen esimerkiksi lisäselvitystä.<sup>121</sup> Neuvo voinee olla myös kirjallinen lausunto, jolloin lausunnon kohteena on pelastusviranomaisen alueellaan yleisesti soveltama lainmukainen ratkaisukäytäntö.<sup>122</sup> Neuvonta ja lausunto eivät ole sellaisia päätöksiä, joilla asia olisi ratkaistu ja niistä aiheutuisi välittömiä oikeusvaihtokutuksia, joten ne eivät ole valituskelpoisia.<sup>123</sup>

Helsingin HAO 6.7.2007 T 07/0814/6

Pelastuslaitos oli antanut kahden asunto-osaakeyhtiön osakkaan hakemuksesta lausunnon taloyhtiön pelastustien parantamisesta. Lausunnossa oli esitetty kolme vaihtoehtoista tapaa toteuttaa pelastustien parantaminen. Lausunnon

<sup>120</sup> Ks. Korte 2011a, 6 ja 12. *Ylempi viranomainen ei voi antaa sitovia määräyksiä siitä, millaisia ratkaisuja alemman viranomaisen on yksittäistapauksissa tehtävä.*

<sup>121</sup> Kulla 2012, 116.

<sup>122</sup> Määttänen 2011, 26.

<sup>123</sup> Ennakkokannanotto tai valmisteluvaiheen aikana tehty ratkaisu, esimerkiksi oikeudellisesti sitova lausunto, voi kuitenkin sisältää luonteeltaan lopullisen asiaratkaisun, josta voi valittaa. Mäenpää 2008, 307.

antanut pelastuslaitoksen palotarkastaja oli valituksen mukaan myöhemmin muuttanut yksittäisten osakkaiden toiveiden pohjalta lausuntoa. Hallinto-oikeus totesi, että lausunto ei ole hallintolainkäyttölain (586/1999, jatkossa: HLL) 5 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös, jolla asia on ratkaistu. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta ja poisti lausuntoon liitetyn valitusosoituksen.

Edellä esitellyssä tapauksessa viranomaisen menettely on mahdollisesti ollut luottamuksensuojan kannalta kyseenalaista. Rakennuslupa-asioihin liittyvissä tilanteissa asianosaisilla on kuitenkin mahdollisuus valittaa rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä, kuten aiemmin esitellystä tapauksesta ilmenee.<sup>124</sup> Siten perustuslaillinen oikeus saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi täyttyy. Mikäli rakennusvalvontaviranomainen antaa ehtoja tai määräyksiä rakennusluvan yhteydessä pelastusviranomaisen lausunnon perusteella, lausunnon muuttaminen jälkikäteen ei liene mahdollista siten, että siitä aiheutuisi oikeusvaikutuksia.<sup>125</sup> Oikeusvaikutukset edellyttäisivät rakennusluvan uudelleenkäsitelyä.

Koska vain viranomaisen antamilla asiakirjoilla on julkinen luotettavuus, sitovaa oikeusvaikutusta ei saavuteta pelkillä etukäteen annetuilla kannanotoilla. Perusoikeuksien ja luottamuksensuojan kannalta tällainen näkemys ei kuitenkaan ole täysin hyväksyttävissä,<sup>126</sup> joten viranomaisen on syytä pidättäytyä antamasta etukäteiskannanottoja, jos asian lopputuloksesta ei ole varmuutta. Viranomaisen saattaa olla korvausvelvollinen neuvonnalla aiheutetuista vahingoista.<sup>127</sup>

### 3.7 Hyvä kielenkäyttö

Hyvän kielenkäytön vaatimus määräytyy hallintotoiminnalle asetettavaksi vaatimukseksi hallintolain 9 §:n perusteella. Ensinnäkin viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Toiseksi asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.<sup>128</sup> Hallintolain 9.1 § määrittelee kielenkäytön tapaa ja laatua sekä suullisessa että kirjallisessa viestinnässä.

Asiallinen kielenkäyttö merkitsee, että asiakasta kohdellaan tahdikkaasti ja kunnioittavasti. Häneen ei myöskään kohdisteta epäasiallisia ilmaisuja eikä viranomaisen toimi loukkaavasti,

<sup>124</sup> Helsingin HAO 10.7.2013 T 12/0665/5.

<sup>125</sup> Tämä johtuu siitä, että rakennusvalvontaviranomaiselle annettu lausunto ei itsessään ole oikeudellisesti sitova.

<sup>126</sup> Kulla 2012, 118.

<sup>127</sup> Palotarkastajan julkista valtaa käyttäen antaman virheellisen neuvon korvattavuudesta ks. Määttänen 2011.

<sup>128</sup> Kielellisistä oikeuksista lisää luvussa 3.19.

leimaavasti, väheksyvästi tai syrjivästi. Asiakkaiden erot voidaan ottaa huomioon siten, että vuorovaikutus viranomaisen ja asiakkaan välillä toimii luontevasti ja joustavasti.<sup>129</sup> Viranomaisen käyttämän kielen sävy ei myöskään pitäisi olla tyly tai holhoava, mutta sen pitää olla selkeää (puheen tai tekstin ymmärtämistä tukevat sanaston, lauseopin, tekstuaalisen rakenteen ja esitystavan parannukset) ja ymmärrettävää (sisällöllinen käsitettävyyttä).<sup>130</sup>

Säädökset, suunnittelu- ja päätösasiakirjat, viranomaisten antamat ohjeet sekä yksityisille tarkoitetut asiakirjat onkin kirjoitettava siten, että niiden sisältö on vaikeuksista ymmärrettävissä ja olennaiset kohdat sekä tärkeimmät perustelut helposti havaittavissa. Muille kuin asiantuntijoille tarkoitetuissa asiakirjoissa tulee välttää ilmauksia, jotka eivät ole yleisesti tunnettuja tai eivät selity asiayhteydestä. Viranomaisen on tarvittaessa avattava käsitteiden sisältöä. Hyvää kieltä on käytettävä myös puhelinkeskusteluissa.<sup>131</sup>

Lounais-Suomen AVI 31.10.2011 Dnro LSAVI/648/06.04.01/2011

Aluehallintovirastolle oli tehty kantelu palotarkastajan menettelystä savuhormin paloturvallisuutta koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan palotarkastaja oli käyttäytynyt asiattomasti. Aluehallintovirasto totesi, että ristiriitaisten selvitysten perusteella ei voitu todeta, että palotarkastaja olisi käyttäytynyt vastoin viranhaltijalain 17.2 §:ssä edellytettyä. Aluehallintovirasto totesi kuitenkin yleisellä tasolla, että viranomaistoiminnan luottamuksen säilyttämiseksi on tärkeää, että virkatehtäviä hoidettaessa käytetään sellaisia virkatehtävien hoitamisen kannalta tarpeettomia ilmaisuja, joiden perusteella asiakkaalle voi syntyä kuva, että viranhaltija korostaa hänen virkatehtäviinsä kuuluvaa virkavaltaa ilman asianmukaista perustetta. Tämäntyyppinen käyttäytyminen saattaa synnyttää epäilyksen siitä, että viranhaltija voisi käyttää hänelle kuuluvaa valtaa hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden eli harkintavallan rajoitusperiaatteiden vastaisesti. Viranhaltijan tulee viranhaltijalain 17 §:n mukaisesti suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävänsä asianmukaisesti ja hänen on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Samoin hallintolain 9.1 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista kieltä. Viranhaltijan on siten kielenkäytössään kohdeltava asiakasta puolueettomasti siten, ettei hän kohdista asiakkaaseen loukkaavia tai väheksyviä sanontoja.

---

<sup>129</sup> Mäenpää 2011a, 92.

<sup>130</sup> Kulla 2012, 121.

<sup>131</sup> Niemivuo ym. 2010, 142-143.

### 3.8 Viranomaisyhteistyö

Hallintolain 10 §:n mukaan viranomaisen on pyrittävä toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustamaan toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Säännöksen tavoitteena on vahvistaa viranomaisten yhteistoimintaa rakenteellisesti eriytyneen julkisen sektorin sisällä ja yhteistyöllä on mahdollista parantaa hallinnossa asioivien palvelua.<sup>132</sup> Säännöksestä käy ilmi, että yhteistyö on viranomaiselle kuuluva velvollisuus.<sup>133</sup>

Asian ratkaisemiseksi tarvitaan usein lausuntoja ja selvityksiä, joita asiaa käsittelevä viranomainen ei voi itse laatia käytännön syistä tai erityisasiantuntemuksen puutteen vuoksi. Tällaisia tapauksia voisi pelastusviranomaisen kohdalla olla esimerkiksi se, onko tuotantolaitoksen läheisyydessä oleva kohde kemikaaliturvallisuuslain 18 §:ssä tarkoitettu ympäristönsuojelun kannalta tärkeä kohde. Tällöin voitaisiin yhteistyössä ympäristöviranomaisen ja toiminnanharjoittajan kanssa selvittää, miten varmistetaan se, että ennakoitavissa olevat räjähdykset, tulipalot ja kemikaalipäästöt eivät aiheuta näissä kohteissa ympäristövahinkojen vaaraa.

Lähtökohtaisesti viranomainen on itsenäinen toimielin, ja sen toiminta rajoittuu siten vain sen oman toimivallan piiriin. Monien viranomaisten toiminnalla on kuitenkin useita yhteisiä päämääriä, arvoja ja periaatteita, joihin niiden toiminta on sitoutunut.<sup>134</sup> Esimerkkinä tällaisista voidaan mainita rakennusvalvontaviranomaisen ja pelastusviranomaisen yhteinen tavoite paloturvallisesta rakentamisesta, ympäristöviranomaisen ja pelastusviranomaisen tavoite ympäristövahinkojen välttämisestä, poliisin, kuluttajaturvallisuusviranomaisen ja pelastusviranomaisen yhteinen tavoite turvallisista yleisötapahtumista sekä turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja pelastusviranomaisen yhteinen tavoite muun muassa sähköön liittyvien tapaturmien ja tulipalojen vähentämiseksi sekä kemikaali- ja räjähdönnettomuuksien torjumiseksi.

Toiminnan vahvasti samansuuntaiset tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa lojalla yhteistyöllä, jolla näiden yhteisten tavoitteiden toteutuminen voidaan sujuvasti, taloudellisesti ja tehokkaasti toteuttaa. Siirtyminen tiukan hierarkkisesta hallintorakenteesta verkostomaiseen toimintaan ja tietotekniikan mahdollistama joustava viestintä viranomaisten välillä luokittelee paineita viranomaisten väliselle yhteistyölle, eivätkä tehtävät myöskään aina rajoitu selvästi vain yhden viranomaisen toimivallan puitteisiin. Palveluperiaatteen kannalta on myös tärkeää, että viranomaiset toimivat yhteistyössä sen sijaan, että asiakkaan pitäisi aina asioida jokaisen viranomaisen kanssa erikseen.<sup>135</sup>

<sup>132</sup> Mäenpää 2011a, 104.

<sup>133</sup> Niemivuo ym. 2010, 144.

<sup>134</sup> Kulla 2012, 104.

<sup>135</sup> Kulla 2012, 104-105. Viranomaisten yhteistoiminta ei kuitenkaan saa johtaa roolin sekoittumiseen itse päätöksenteossa. Ks. Kulla 2012, 128.

Pelastuslaissa ja kemikaaliturvallisuuslain nojalla annetussa vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetussa asetuksessa (855/2012) on täsmennetty viranomais-ten välisen yhteistyön vaatimusta. Näistä kirjoitan seuraavaksi tarkemmin.<sup>136</sup>

1. Pelastuslaitoksen tulee tehdä sammutusvesisuunnitelma yhteistyössä pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien ja pelastustoimen alueella toimintaa harjoittavien vesihuoltolaitosten ja vesilaitosten kanssa (pelastuslaki 30.1 §).
2. Pelastuslaitoksen tulee yhteistyössä pelastustoimintaan osallistuvien, virka-apua antavien viranomaisten sekä Hätäkeskuslaitoksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä (pelastuslaki 33.1 §).
3. Yhteistoimintatilanteissa pelastustoiminnan johtaja toimii yleisjohtajana ja vastaa muun muassa toiminnan yhteensovittamisesta. Hän voi ottaa viranomaisten ja muiden toimijoiden välisen johtoryhmän ja kutsua asiantuntijoita avukseen (pelastuslaki 35 §).
4. Pelastuslaitoksen tulee onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimia yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella toimivien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa sekä osallistua paikalliseen ja alueelliseen turvallisuussuunnittelutyöhön (pelastuslaki 42.1 §). Vastaavasti muille viranomaisille on asetettu tietyissä tilanteissa ilmoitusvelvollisuus pelastusviranomaiselle, joka edellyttäne jonkinasteista yhteistyötä (pelastuslaki 42.2 §).
5. Pelastuslaitoksen tulee tarvittaessa tehdä onnettomuusuhkien sekä onnettomuuksien määrän ja syiden kehityksen perusteella esityksiä muille viranomaisille ja tahoille (pelastuslaki 43 §).
6. Pelastuslaitosten tulee toimia keskenään yhteistyössä ja antaa keskinäistä apua (pelastuslaki 33.2 §, 33.3 §, 44 §, 45 §).
7. Valtion ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun ja toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti (pelastuslaki 46 §).
8. Pelastuslaitoksen on ulkoista pelastussuunnitelmaa laatiessaan oltava riittävässä yhteistyössä oman ja naapurialueiden viranomaisten kanssa sekä pyydettävä pelastuslain 46 §:n mukaisilta tahoilta lausunto (pelastuslaki 48 §, asetus eri-

---

<sup>136</sup> Luettelo ei ole tyhjentävä. Pelastusviranomaiselta saatetaan esimerkiksi pyytää lausunto maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 28 §:n 4 kohdan mukaisesti asemakaavaehdotuksista ja ympäristölupaharkinnassa ympäristönsuojelulain (86/2000, jatkossa: YSL) 36.2 §:n 2. tai 3. kohdan mukaisesti ympäristöluvista, jälkimmäisessä etenkin jos asia koskee vaarallisten kemikaalien vähäistä käsittelyä tai varastointia harjoittavaa yritystä.



tyistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta (406/2011) 3.7 §).

9. Edellä mainittujen lisäksi viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään pelastuslain 49 §:ssä ja 50 §:ssä.
10. Tukesin on vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetun asetuksen 8 §:n mukaista lupahakemusta käsitellessään pyydettävä lausunto muun muassa pelastusviranomaiselta (asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 9 §) ja tiedotettava tälle päätöksestä (asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 11 §).
11. Tukesin on varattava muun muassa pelastusviranomaiselle mahdollisuus esittää mielipiteensä turvallisuus selvityksestä (asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 15.2 §).
12. Tukes laatii yhteistyössä muun muassa pelastusviranomaisen kanssa tarkastusohjelman ja ilmoittaa sille tarkastuksista (asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 29.7 § ja 29.8 §).
13. Pelastusviranomaisen on vaarallisten kemikaalien vähäistä käsittelyä ja varastointia koskevien ilmoitusten käsittelyn yhteydessä toimittava riittävässä yhteistyössä kunnan asianomaisten viranomaisten kanssa (asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 34 §) ja toimitettava päätös tiedoksi aluehallintovirastolle, kunnan kemikaalivalvontaviranomaiselle, ympäristönsuojeluviranomaiselle ja rakennusvalvontaviranomaiselle (asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 35.3 §).
14. Tukesin on hankittava ennen räjähteiden valmistusluvan myöntämistä, räjähteiden kaupan varastointiluvan myöntämistä tai räjähteiden pysyvän varastointiluvan myöntämistä hankittava pelastusviranomaisen lausunto (räjähdeasetus 11 §, 43.2 §, 56.4 §).

Kuten edellä mainitusta luettelosta havaitaan, hallintolain mukaista viranomaisten välistä yhteistyövelvollisuutta on täsmennetty melko laajasti pelastustoimea koskevassa erityislainsäädännössä. Ei voida kuitenkaan ajatella, että pelastusviranomaisen viranomaisyhteistyö rajoituisi pelkästään näihin nimenomaisiin yhteistyövelvoitteisiin, vaan yhteistyövelvoite on tätä laajempi. Huomionarvoista on myös esimerkiksi se, että yhteistyövelvoite ei rajoitu pelkästään viranomaisiin, vaan pelastuslaitoksen tulee onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi toimia yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja asukkaiden kanssa (pelastuslain 42.1 §). Edellä mainittu yhteistyö ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vastuu esimerkiksi paloturvallisuustekniikasta olisi yhteistyöpykälän perusteella alueen pelastusviranomaisella.

Etelä-Suomen AVI 21.6.2010 Dnro ESAVI-2010-02531/Tu-35

Kantelija oli tehnyt asuntolan palovaroittimista kantelun aluehallintovirastolle. Kantelijan käsityksen mukaan huoneissa olevien savuilmamaisimien toimiminen tulisi pelastuslaitoksen valvonnassa tarkastaa säännöllisin lyhyin väliajoin. Kantelijan mukaan pelastuslaitos ei voi ohjeistaa selvittämään epäonnistuneen paloilmoittimen koekäytön syytä suoraan kiinteistön omistajalta, vaan yhteistyövelvoitteen perusteella velvollisuus selvittää asia oli pelastuslaitoksella. Kantelijan käsityksen mukaan kun lain mukaan pelastustoimen tulee huolehtia vaaratilanteiden ehkäisystä, niin tähän käsitteeseen sisältyy hälytyslaitteiden kunnossa olemisen tarkistus pelastuslaitoksen toimesta riittävän usein. Aluehallintoviraston päätöksen mukaan pelastuslaitoksen yhteistoiminta asuntolan asukkaiden kanssa oli toteutunut säädetyllä tavalla. Kantelijan pelastuslaitokselle lähettämään kirjeeseen oli vastattu.

Viranomaisen resursseihin ei todennäköisesti ole lähiaikoina ennustettavissa merkittävää lisäystä, joten viranomaisten keskinäinen yhteistyö hyvän vaikuttavuuden saavuttamiseksi ja resurssien tehokkaaksi käyttämiseksi onkin tärkeää. Hallintolain mukaiset yhteistyövaatimukset koskevat myös muita viranomaisia, vaikka toimialan erityislainsäädännössä ei yhteistyölle olisikaan nimenomaista säännöstä. Pelastusviranomaisen tulisivikin aktiivisesti pyrkiä yhteistyöhön muiden viranomaisten kanssa ja on myös mahdollista, että muita viranomaisia joudutaan joskus muistuttamaan yhteistyövelvoitteistaan. Viranomaisten yhteistyössä havaitut ongelmat voidaan saattaa kanteluasiana laillisuusvalvojien ratkaistavaksi.

### 3.9 Viranomaisen tehtävät, toimivalta ja velvollisuudet

Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyin oikeusvaltioperiaatteen mukaan perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee tämän perustuslakisääntelyn takia aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta.<sup>137</sup> Viranomainen ei siten esimerkiksi voi tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää julkista valtaa, ellei sille ole laissa määritelty siihen toimivaltaa. Perustuslaista johtuu viranomaiselle toimivaltaa luovalle laille myös tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Esimerkiksi lain tavoitteet tai viranomaiselle laissa säädetyt tehtävät eivät perusta viranomaiselle toimivaltaa eikä oikeutta johtaa tällaisista tavoitteista tai tehtävistä itselleen toimivaltuuksia.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> HE 1/1998 vp, 74.

<sup>138</sup> Oikeusministeriö lausunnossaan kohdassa 3.1. oikeuskanslerille vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä koskeneessa asiassa OKV/681/1/2008.

Viranomainen on velvollinen käsittelemään, tutkimaan ja antamaan ratkaisun jokaiseen asianmukaisella tavalla vireille pantuun asiaan. Tämän niin sanotun käsittelyvelvollisuuden syntymiselle edellytyksenä on, että vireille pannussa asiassa vaaditaan päätöstä tai toimenpidettä ja vaatimus on esitetty ymmärrettävässä muodossa.<sup>139</sup> Käsittelyvelvollisuus ilmenee myös perustuslain 21.1 §:stä.

Kunkin viranomaisen toimivalta perustuu lakiin, ja viranomainen voi käsitellä asian ainoastaan, mikäli sillä on kompetenssi siihen.<sup>140</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että käsittelevällä viranhaltijalla tulee olla muodollis-organisatorinen toimivalta käsitellä asiaa. Muodollis-organisatorisella toimivallalla viitataan viranomaisen sisäiseen työnjakoon. Sen lisäksi tulee olla asiallinen toimivalta – viranomainen ei saa ottaa käsiteltäväkseen muita kuin omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvia asioita.<sup>141</sup> Milloin asia sitten kuuluu viranomaisen asialliseen toimivaltaan? Tätä kysymystä saattavat valaista seuraavat hallinto-oikeuksien päätökset.

KHO 13.1.2003 T 37

Yhtiö oli hakenut vapautusta väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta kokonaan tai ainakin 30.6.2003 saakka. Itä-Suomen lääninhallitus oli päätöksellään hylännyt hakemuksen perusteluinaan, että lääninhallitus ei voinut myöntää lykystä väestönsuojan rakentamiseen, vaan asia kuului rakennusvalvontaviranomaiselle. KHO totesi, että yhtiö oli hakenut helpotusta väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta pelastustoimilain 62 §:n mukaisesti, ja että lääninhallituksen toimivalta myöntää yksittäistapauksissa vapautus koskee vapautuksen myöntämistä myös määrääjäksi.

Turun HAO 26.6.2007 T 07/0459/3

Yhtiö oli hakenut lupaa saada poistaa käytössä olevan tuotantorakennuksen kaksi väestönsuojaa väestönsuojakäytöstä. Lääninhallitus totesi päätöksessään, että voimassa oleva lainsäädäntö ei anna lääninhallitukselle toimivaltaa päättää käytössä olevan rakennuksen väestönsuojan poistamisesta. HAO totesi, että lääninhallitus voi myöntää vapautuksen laissa säädetystä rakentamisvelvollisuudesta ja käyttää myös hallinnollisia pakkokeinoja. Vaikka pelastuslaissa ei ollutkaan nimenomaista toimivaltuutta myöntää lupa väestönsuojan käytöstä poistamiseksi, lääninhallituksella on ollut yleistoimivalta asiassa ja siten myös

<sup>139</sup> Väättänen 2011, 349.

<sup>140</sup> Kompetenssin määrittely ei kaikissa pelastusviranomaisen toimialaan kuuluvissa asioissa ole aina selvää. Esimerkiksi pölyräjähdysvaarallisten tilojen valvonnasta ks. Telaranta 2008, liite 1, 13-17.

<sup>141</sup> Kulla 2012, 126-128.

toimivalta ratkaista väestönsuojan poistamista väestönsuojelukäytöstä koskeva hakemus.<sup>142</sup>

Mainittujen muodollis-organisatorisen ja asiallisen toimivallan lisäksi voidaan vielä mainita asteellinen toimivalta, joka on sidottu hallinnon hierarkkiseen rakenteeseen.<sup>143</sup> Esimerkkinä voidaan mainita pelastuslain 75 §:n mukaiset pysyvät helpotukset väestönsuojien rakentamisvelvoitteeseen, joiden myöntäminen ei kuulu alueen pelastusviranomaisen asteelliseen toimivaltaan, vaan oikeus on ainoastaan ylemmällä viranomaisella, aluehallintovirastolla tai merkittävässä tapauksissa sisäministeriöllä.

Viranomaisen on oltava velvollisuksistaan selvillä, ettei se laiminlyö käsittelyvelvollisuutta esimerkiksi siten, että se vain merkitsee asian tietoonsa saatetuksi, vaikka sen olisi otettava asia ratkaistavakseen. Monessa tapauksessa kyse on paitsi asian ratkaisemisesta, myös päätöksen toimeenpanosta.<sup>144</sup> Mikäli pelastusviranomaisella on toimivalta käsitellä asia, esimerkiksi ilmoitus ilotulitteiden varastoinnista kaupan yhteydessä, asiassa on päädyttävä ratkaisuun. Myös viranomaisen tiedoksi tuotu lainvastainen menettely, jolla vaaditaan viranomaisen toimenpiteitä, on käsiteltävä ja ratkaistava hallintolain edellyttämällä tavalla. Tällainen saattaisi olla esimerkiksi asunto-osakeyhtiön osakkaan ilmoitus epäilystä palo- tai kemikaaliturvallisuuteen liittyvästä rikkomuksesta, johon pelastusviranomaisen on toimivaltainen puuttumaan pelastuslain tai kemikaaliturvallisuuslain säännösten nojalla.<sup>145</sup>

Viranomaisen toimintavelvollisuutta voidaan perustella luottamuksensuojalla. Luottamuksensuojan perusteella myös muilla kuin asianosaisilla on oikeus odottaa, että viranomaisen puuttuu lainvastaiseen menettelyyn lain ollessa sama kaikille. Mikäli viranomaisen puuttuu valvontatoiminnassaan esimerkiksi palavan materiaalin varastointiin rakennuksen välittömässä läheisyydessä, on reagoitava myös kansalaisten vireille panemiin asiaa koskeviin asioihin. Viranomaisen tulkintalinjasta on tullut osa voimassa olevaa oikeusjärjestystä.

---

<sup>142</sup> Tapaus osoittaa hyvin, miten säädöksiä voidaan tulkita eri tavoin. Aluehallintovirasto on mahdollisesti arvioinut, että lain tarkoitus, *ratio legis*, ei ole poistaa olemassa olevia väestönsuojia käytöstä vaan tuottaa lisää väestönsuojapaikkoja, ja päätynyt *e contrario* -päätelmään: oikeusnormilauseen ilmaisemaa normia ei sovellettaisi sanamuodon ulkopuolelle jääviin tilanteisiin. Hallinto-oikeus taas on käsitellyssään mahdollisesti arvioinut, että tällainen tulkinta ei olisi lopputuloksen kannalta hyväksyttävä (toimivaltaista viranomaista ei olisi), vaan on päätynyt *analogiapäätelyyn*: tilanne vastaa oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa tilannetta, johon normi riidattomasti soveltuu. Vaihtoehtona olisi voinut olla myös päätymisen siihen ratkaisuun, että väestönsuojaa ei voida poistaa käytöstä muutoin kuin rakennus purkamalla, jolloin rakennusvalvontaviranomainen *maan tavan* mukaisesti myöntää samalla luvan väestönsuojan purkamiselle, siis käytöstä poistamiselle, vaikka nimenomaista toimivaltuutta ei olekaan. Ks. Tuori 2003, 52-54 ja Aarnio 2011, 70-71.

<sup>143</sup> Kulla 2012, 127.

<sup>144</sup> Väättänen 2011, 352.

<sup>145</sup> Pelastuslaissa on lisäksi erikseen määrätty, että pelastuslaitoksen on valvottava alueellaan pelastuslain 2 ja 3 luvun säännösten noudattamista (pelastuslaki 78 §).

Toimintavelvollisuutta voidaan perustella myös perusoikeuksien turvaamisvelvoitteella: yhdenvertaisuus edellyttää, että oikeudellisesti arvioituna toisiaan vastaavat tapaukset käsitellään samalla tavoin. Pelastusviranomaisen olemassaolon tarkoitus lienee turvata perustuslailisia oikeuksia kuten oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (PL 7 §), omaisuuden suoja (PL 15 §) ja oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20 §).<sup>146</sup> Kansalaisen läheystyössä viranomaista huolenaan perustuslailla turvattuja oikeushyviä potentiaalisesti uhkaava tilanne tai käyttäytyminen on viranomaisen arvioitava tilanne ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, edellyttäen että asia kuuluu pelastusviranomaisen toimivaltaan esimerkiksi pelastuslain nojalla.<sup>147</sup>

Jämsän KO 17.11.1998 Dnro 414 R 97/400

Syyttäjä vaati rangaistusta kunnan palopäällikölle, joka oli toimittamassaan palotarkastuksessa laiminlyönyt asettaa määräajan toteamiensa osastoivien ovien kiinnittämisen ja niiden ovipumppujen kuntoon saattamisen sekä huoneistokohtaisten palovaroittimien puuttumisen korjaamisessa ja niin ikään laiminlyönyt valvoa, että mainitut palotarkastuksessa todetut puutteet olisi hotellitoimintaa harjoittaneen yhtiön puolesta korjattu sekä jättänyt kokonaan vaille huomioita huoneistokohtaisten toimintaohjeiden ja varokeinosuunnitelman puuttumisen. Hotellissa, jossa palotarkastus oli toimitettu, syntyi myöhemmin tulipalo, joka johti yhden henkilön kuolemaan ja useisiin loukkaantumisiin.

Palopäällikkö kiisti syytteet ja totesi, että oli suorittamassaan palotarkastuksessa todennut osastoivien palo-ovien olevan avoinna ja huomauttanut asian merkityksestä kiinteistön omistajalle. Hän oli myös määrännyt ovet kunnostettavaksi ja ulos menoa osoittavan valon korjattavaksi. Hän oli todennut palovaroittimien olevan valmiina kiinnitettäväksi ja keskustellut niistä hotellin pitäjän kanssa. Palopäällikkö oli katsonut asettaneensa puutteiden korjaamiselle mää-

<sup>146</sup> Hautamäki vaikuttaisi olevan samaa mieltä ja toteaa samalla, että pelastusviranomaisen toimivaltuuksilla pyritään myös välillisesti luomaan edellytyksiä muidenkin perusoikeuksien toteutumiselle. Ks. Hautamäki 2012, 9.

<sup>147</sup> Toisin kuin Strömmer toteaa (2013, 70), että velvoittavaa käskyä ei periaatteessa voisi antaa yksittäisestä turvallisuuspuutteesta täsmentämättä lausettaan tarkemmin, väitän että yksittäinenkin puute, esimerkiksi yksittäisen uloskäytäväoven lukittuna pitäminen siten, että ovi ei ole käytettävissä hätätilanteessa, muodostaa puuttumisvelvollisuuden. Vastaavasti porrashuoneessa oleva kynnysmatto voi muodostaa puuttumisvelvollisuuden, mikäli viranomaisen toimintalinjana on ollut puuttua kynnysmattoihin. Mikäli yksittäinenkin puute on vastoin pelastuslain tai kemikaaliturvallisuuslain säännöksiä, on siihen puututtava. Tosin Strömmer jatkaa, että velvoite on aina johdettava lakiin, ja on siinä oikeassa. Hän tarkoittaa, että esimerkiksi grillin suojaetäisyyttä ei voitane määrätä pidennettäväksi perustelematta asiaa tosiseikastolla ja lainsäädännöllä, jota pelastusviranomaisen on toimivaltainen valvomaan. Voitaneen kuitenkin päätellä, että yksittäisellä turvallisuuspuutteella Strömmer tarkoittaa enemmänkin esimerkiksi yksittäisen rikkiäisen poistumisopasteen ja sen sijainnin kirjaamista palotarkastuspöytäkirjaan ja ko. opasteeseen liittyvää korjausmääräystä (ks. Strömmer 2014, 50).

rääjan siten, että puutteet olisi korjattava seuraavaan palotarkastukseen mennessä, joka olisi ollut viimeistään vuoden kuluttua. Määräaikaa ei kirjoitettu palotarkastuspöytäkirjaan, koska edellytettiin, että puutteet korjataan seuraavaan tarkastukseen mennessä. Palopäällikkö totesi myös, että hän ei ilmeisesti ollut määrännyt huoneistokohtaisia toimintaohjeita ja varokeinosuunnitelmia, joka oli inhimillinen lapsus, mutta huoneistokohtaisten toimintaohjeiden ja varokeinosuunnitelmien unohtaminen oli niin pieni inhimillinen rike palotarkastuksessa, että siitä tuli jättää rangaistukseen tuomitsematta.

Kyseessä oleva palopäällikkö tuomittiin sakkoon palo- ja pelastussäännösten rikkomisesta sekä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Virkavelvollisuuden rikkomisesta KO totesi, että palotarkastuksessa oli ollut kysymyksen omistajan toimesta avatun majoitusliikkeen tarkastamisesta, jonka kaltaisessa kohteessa henkilö- ja paloturvallisuudelle tulee asettaa korkeat laatuvaatimukset. Tämän vuoksi majoitusliikkeiden palo- ja henkilöturvallisuudesta oli annettu myös erityisiä määräyksiä. Ottaen huomioon tällaista kohdetta tarkastavan pelastusviranomaisen huolellisuusvelvollisuuden merkittävyys tekoa ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ollut kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä. KO ei myöskään pitänyt asianmukaisena määräajan jäämistä auki niin, että sen voitiin katsoa täytyvän vasta noin vuoden kuluttua, kun hotelli oli jatkuvasti toiminnassa. Palopäällikkö oli myös laiminlyönyt valvoa, että puutteet oli korjattu.<sup>148</sup>

Vaasan HAO 5.10.2005 T 05/0334/3

Palopäällikkö oli korjausmääräyksenä määrännyt sairaskodin poistamaan poistumistiellä olevan potilashuoneen ja määrännyt poistamaan poistumistiellä olevan toimiston. Valitusperusteissaan muutoksenhakija vetosi siihen, että rakenteet eivät vaaranna poistumisturvallisuutta. Lausunnossaan palopäällikkö esitti valituksen hylkäämistä. Kyseiset tilat oli otettu rakennusluvasta poikkeavaan käyttöön. Kulkumatka kahdelle varsinaiselle uloskäytävälle oli yli sallitun 30 metrin, joten varapoistumisteillä on erityinen merkitys hoitolaitoksena toimivan talon turvallisuudessa. Uloskäytävillä ei saanut säilyttää poistumista haittaavaa tai syttyvää tavaraa eikä niihin saa sijoittaa sellaisia tarvikkeita, rakennusosia tai laitteita, jotka lisäävät palokuormaa tai savunmuodostuksensa takia

<sup>148</sup> Tapauksen käsittelyn yhteydessä KO piti hotellin omistajien osalta törkeänä huolimattomuutena sitä, että palotarkastuksen yhteydessä korjattaviksi määrättyt palo-ovet olivat auki ja palovaroittimet asentamatta, ja omistajat olivat siten suhtautuneet heidän vastuullaan olleeseen hotellin palo- ja henkilöturvallisuuteen välinpitämättömästi. Palo-ovien auki pitäminen oli ollut syy-yhteydessä siihen, että henkilö menehtyi savukaasuihin hotellin käytävällä. Hotellin omistajat tuomittiin kuolemantuottamuksesta, vaaran aiheuttamisesta ja palo- ja pelastussäännösten rikkomisesta sakkoon sekä vahingonkorvauksiin palon uhreille.

vaarantavat henkilöturvallisuutta. Turvallisuusselvityksen mukaan syttynyt potilashuone oli voitava tyhjentää asukkaista 2-3 minuutissa ja koko hoito-osaston tuli olla evakuoituna 15 minuutissa syttymisestä. Kaikki nämä toimenpiteet jäivät paikalla olevan henkilökunnan varaan, joita yöaikana oli vain yksi. Rakennuksen yksikerroksisuus ei palopäällikön mukaan helpottanut poistumistiesiasiasa, koska kyseessä on hoitolaitos, jossa on asukkaina vanhuksia, joiden toiminta- ja liikuntakyky oli eriasteisesti alentunut.

HAO hylkäsi valituksen ja totesi, että palotarkastuksessa oli havaittu, että sairauskodissa on yhdellä poistumistiellä potilashuone ja toisella toimisto. Palopäällikön *oli tullut määrätä* mainitut poistumistietä haittaavat toiminnot poistettaviksi.

OKA 27.2.2014 Dnro OKV/307/1/2012

Oikeuskanslerille oli toimitettu kolme kantelua, jotka koskivat ELY-keskuksen suorittamaa kaivosyhtiön valvontaa. Kaivostoiminnan harjoittamisessa oli kirjoitusten mukaan toistuvasti ilmennyt häiriöitä, lupaehtojen vastaisia päästöjä ja kielteisiä ympäristövaikutuksia. ELY-keskuksen käyttämät valvontatoimenpiteet olivat kirjoitusten mukaan olleet riittämättömät, ELY-keskus oli viivytellyt tehtäviensä hoitamisessa, eikä hallintopakkeinoihin ollut ryhdytty. Kaivosyhtiön toiminnan ei voitu katsoa OKA:n käytössä olleen selvityksen perusteella palanneen ympäristönsuojelulain edellyttämään tilaan lukuisista annetuista ohjeista ja kehotuksista huolimatta, mutta ELY-keskuksen toimenpiteet asiassa olivat tästä huolimatta pysyneet jatkuvasti samansisältöisinä. ELY-keskuksen esittämä arvio siitä, että hallintopakkeinojen käyttämiseen ei ole ollut tarvetta tai edellytyksiä, oli arvostelulle altis.

ELY-keskuksen näkemystä siitä, että toiminnanharjoittajan velvoittaminen YSL 84 a §:n mukaisesti korjaaviin toimenpiteisiin ei ole ollut välttämätöntä, ei voitu käytettävissä olleen aineiston valossa pitää oikeudellisesti perusteltuna. Valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu velvollisuus toimia huolellisesti ja puuttua epäkohtiin riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Viranomaisen laiminlyönti voi näin ollen syntyä myös tilanteessa, jossa ei ryhdytä käyttämään pakkokeinoja tilanteen korjaamiseksi. Perustuslaissa ja hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja muun muassa siitä, että hallintoasia tulee käsitellä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. OKA katsoi, ettei ELY-keskus ollut noudattanut kaivosyhtiön valvontamenettelyssä hyvän hallinnon vaatimuksia, koska se ei ollut käyttänyt laissa valvontaviranomaiselle annettua toimivaltaa riittävän ajoissa ja tehokkaasti.

Vaikka asiaa käsittelevällä viranhaltijalla olisi muodollis-organisatorinen ja asiallinen toimivalta, tulee olla myös alueellinen toimivalta. Täten Suomen viranomaisilla ei ole toimivaltaa Suomen rajojen ulkopuolella, eikä aluepelastuslaitoksen viranhaltijoilla aluepelastuslaitoksen alueen ulkopuolella (jälkimmäinen pelastuslain 81.2 §:n mukaisia välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä tilanteita lukuun ottamatta). Mikäli muodollis-organisatorista, asiallista tai alueellista toimivaltaa ei ole, tulee asia siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle (HL 21.1 §).<sup>149</sup>

Kunnallista viranhaltijaa koskevat yleiset velvollisuudet<sup>150</sup> on määritelty viranhaltijalain 17 §:ssä. Sen mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Hän ei myöskään saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40 luvussa.

Viranhaltijan keskeisenä veloitteena voidaan pitää virantoimittamisvelvollisuutta. Viranhaltijan velvollisuutena on suorittaa hänelle kuuluvat tehtävät itse, eikä niitä saa siirtää muiden hoidettavaksi, ellei tätä ole mahdollistettu esimerkiksi delegointimääräyksillä. Ainakin merkittävimpien virkojen viranhaltijan tehtävät on määritelty johtosäännöissä, mutta ne voidaan määritellä myös kirjallisella toimenkuvalla tai muulla sopivaksi katsotulla tavalla. Saattaa myös olla tarkoituksenmukaista määritellä tehtävät yleisluontoisesti ilman yksityiskohtaisia tehtäväluetteloja esimerkiksi toteamalla virkasuhteen tehtäviin kuuluvat vastualueet ja asiakokonaisuudet.<sup>151</sup>

### 3.10 Asianosaisen määritelmä

Asianosaisaseman määrittely on hallintoasioissa keskeistä. Sillä on vaikutusta menettelyn edellytysten täyttymiseen ja myös käsittelyssä noudatettavien ennakkollisten oikeusturvaperiaatteiden soveltamiseen (muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös). Hallintolaki määrittelee asian lyhyesti: asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (HL 11 §). Käytännössä asianosaisaseman määrittely ei kuitenkaan ole aina niin helppoa, kuten alla esittelystä oikeustapauksesta ilmenee (katso myös alaviite 152).

<sup>149</sup> Kulla 2012, 128-129. Asiakirjan siirtämisestä ilmoittamisvelvollisuus ei koske asian siirtoa viranomaisen sisällä viranhaltijalta toiselle, koska kyse on samasta viranomaisesta.

<sup>150</sup> VHL:n mukaisissa velvollisuuksissa ilmenee pitkälti hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden ja laadun vaatimukset. Velvollisuuksia ei liene tyhjentävästi määritelty VHL:ssa.

<sup>151</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006, 143.



Helsingin HAO 25.3.2013 T 13/0468/4

Asukas oli esittänyt pelastuslaitokselle havaintonsa asunto-osakeyhtiön paloturvallisuuteen liittyvistä seikoista (roska-astian, terassien ja pihagrillin etäisyys rakennuksista). Pelastuslaitos oli päätöksellään päättänyt olla ryhtymättä toimenpiteisiin asiassa. Hallinto-oikeus jätti ko. asukkaan valituksen tutkimatta. Kyseessä eivät olleet valittajan hallinnassa olleet tilat, joten päätös olla ryhtymättä toimenpiteisiin ei vaikuttanut välittömästi valittajan oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Sillä seikalla, että valittaja oli osakkaana ko. taloyhtiössä, ei muodostunut valitusoikeutta asiassa.<sup>152</sup>

Asianosaisaseman on tyypillisesti katsottu kuuluvan sille, jonka oikeuksiin tai muihin lailla suojattuihin intresseihin asiassa tehtävällä päätöksellä saattaa olla vaikutusta. Asianosaiseksi on katsottu myös se, joka velvoitetaan hallintopäätöksellä johonkin toimenpiteeseen. Hallintomenettelylain (kumottu hallintolailla) valmistelun yhteydessä harkittiin asianosaiskäsitteen määritelmän ottamista lakiin, mutta tällaisen yleisluontoisen käsitteen määrittelyä ei pidetty mahdollisena sen sisällöllisen epätasällisuuden vuoksi.<sup>153</sup> Vallitsevan oikeuskäytännön mukaan asunto-osakeyhtiössä valitusoikeus on taloyhtiön lisäksi sillä, jonka hallitsemaan asuntoon korjausmääräys kohdistuu.

Helsingin HAO 16.11.2007 T 07/1315/6

Alueen pelastusviranomaisen oli määrännyt, että tulisijaa ei saa käyttää ennen kuin viat ja puutteet on korjattu ja nuohoojamestari on todennut korjaukset. Ellei savuhormia korjattu määräaikaan mennessä, oli tulisijan käyttö estettävä umpeen muuraamalla tai muulla luotettavalla tavalla. Valittaja katsoi, että asunto-osakeyhtiö on velvoitettava sakon uhalla korjaamaan hormi, sillä se on ollut talon alkuperäisvaruste. Hallinto-oikeus katsoi, että koska määräys on kohdistunut valittajan omistamaan asuinhuoneistoon, hänellä on asuinhuoneis-

<sup>152</sup> Tapaus on mielenkiintoinen äänestysratkaisu. Yksi hallinto-oikeuden jäsen katsoi, että osakas on yhtiön huoneistossa asuvana sellaisessa asemassa, että päätös välittömästi vaikuttaa hänen oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa, ja hänellä olisi siten valitusoikeus. Asian esittelijä puolestaan katsoi, että toimenpiteisiin ryhtymättä jättäminen ei ollut sellainen asiaratkaisu, josta voisi valittaa. Esittelijän mielipidettä voidaan pitää ongelmallisena pelastusviranomaisen toimivaltaan kuuluvien asioiden ratkaisupakon ja oikeusturvan saatavuuden valossa. HLL 5.1 §:n mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Esittelijänkin mielipide on kuitenkin perusteltu, jos arvioidaan että asia ei ole tullut vireille kuin *muodollisesti*, ja viranomaisen päätös olla ryhtymättä toimenpiteisiin on vain palveluperiaatteen mukainen vastaus asiakkaalle. Ks. luku 3.11.3. Osakkaan valitusoikeudesta ks. myös Hämeenlinnan HAO 4.11.2011 T 11/0618/2. Tapauksessa osakas oli hakenut muutosta palotarkastuksessa annettuun määräykseen yksityisenä osakkeenomistajana. Palotarkastuksessa annettu kielto säilyttää lastenrattaita porrashuoneessa kohdistui asunto-osakeyhtiön omistamaan ja hallitsemaan porrashuonetilaan, eikä sen voitu katsoa vaikuttavan yksittäisen osakkaan oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun.

<sup>153</sup> Niemivuo ym. 2010, 148.

ton hallintaan oikeuttavien osakkeiden omistajana oikeus hakea muutosta kyseessä olevaan päätökseen. Pelastuslaitos oli kuitenkin voinut nuohoojan lausunnon perusteella antaa tulisisjan käyttökieltoa koskevan määräyksen uhalla, että tulisisjan käyttö on estettävä, ellei savuhormia korjata määräaikaan mennessä. Määräys oli tullut ensisijaisesti antaa rakennuksen omistajalle eli taloyhtiölle. Määräyksen perusteella ei voitu määrittää, kenen kustannuksella muutostyöt on viimesijaisesti tehtävä. Määräys oli voitu antaa ilman uhkasakkoa.

Hallintoasiassa asianosaisasema on yleensä yksiselitteinen, kun hallintoasian panee vireille omaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevassa asiassa tai kun viranomaisen antaa velvoittavan määräyksen. Asianosaisten piiri voi kuitenkin vaihdella asian luonteesta ja tehtävän päätöksen oikeusvaikutuksista riippuen. Asianosaisasemassa perusteena on jokin etu (kuten palosuojelurahaston avustus), oikeus (kuten lupa räjähdevaraston perustamiseen) tai velvoite (kuten palotarkastuksella annettu korjausmääräys). Samassa asiassa voi olla myös useita asianosaisia, joilla saattaa olla ristiriitaiset intressit ja asian voi panna vireille myös muu (ulko-  
puolinen) henkilö, jolloin asianosaisena on yleensä asiassa tehtävän päätöksen kohde. Hallintoasiassa käsittelevää ja siinä päätöksen tekevää viranomaista ei pääsääntöisesti pidetä asianosaisena.<sup>154</sup>

Hallintolain 11 §:ssä määritellyn asianosaiskäsitteen soveltamisessa on huomattava kuitenkin se, että asianosaisasema ei määräydy pelkästään ratkaisun vaikutusten perusteella, vaan ratkaisevaa on nimenomaan kytkentä käsillä olevaan asiaan. Asiaan liittyvä tosiasiallinen intressi, merkityksellinen tai merkityksetön, ei riitä tuottamaan asianosaisasemaa.<sup>155</sup> Hallintolaki ei kuitenkaan nimenomaisesti edellytä, että ratkaisulla tulee olla välitön oikeusvaikutus, vaan se voi mahdollisesti olla myös välillinen.<sup>156</sup> Välittömässä oikeusvaikutuksessa asianosaisasema on selviö, mutta välillinen oikeusvaikutus on hankalampi. Mitään yleistä sääntöä, milloin välillinen oikeusvaikutus puoltaa asianosaispuhevallan myöntämistä, ei ole. Yksinomaan valitusoikeus päätöksestä ei vielä anna oikeutta asianosaispuhevallan käyttämiseen päätöksen valmisteluvaiheessa.<sup>157</sup>

Helsingin HAO 16.6.2009 T 09/0585/6

Palotarkastaja oli kieltänyt kiinteistölle rakennettuun taloon asennetun kiukaan ja hormin yhteiskäytön yhteensopimattomina. Rakennustarkastaja oli tämän perusteella määrännyt, että kiuas/hormi on vaihdettava. Palotarkastajan ja ra-

<sup>154</sup> Mäenpää 2011a, 126-128. Viranomaisella on kuitenkin valitusoikeus, jos niin laissa säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (HLL 6.2 §).

<sup>155</sup> Kulla 2012, 135. Intressin on oltava oikeudellinen.

<sup>156</sup> Toisaalta oikeusministeriö vaikuttaisi katsovan, että välillinen vaikutus ei anna asianosaisasemaa. Oikeusministeriö 2013, 264.

<sup>157</sup> Niemivuo ym. 2010, 153-157. Ks. myös Kulla 2012, 135 ja Kulla 2012, 137 (sivuväliintulija).

kennustarkastajan antama määräys ei kohdistunut valituksen tehneeseen savupiipun toimittaneeseen yhtiöön, eikä määräysten voitu katsoa välittömästi kohdistuvan yhtiön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Yhtiöllä ei ollut valitusoikeutta.<sup>158</sup> HAO ei myöskään voinut tutkia rakennustarkastajan antamaa määräystä, koska siitä ei voi ensi asteena valittaa hallinto-oikeuteen.

Toisaalta hallintolainkäytöstä ilmenee, että pelastusviranomaisen toimialaan liittyvissä kysymyksissä asianosaisen määritelmää on joskus tulkittu melko suppeasti. Mikäli määrätään ajoyhteys toisen tontin kautta, olisi tälläkin ainakin lähtökohtaisesti vaikutusta myös esimerkiksi toisen tontin liikennejärjestelyihin, vaikka päätös ei suoraan kohdistukaan ko. kiinteistöön. Seuraavassa tapauksessa hallinto-oikeus ei kuitenkaan perustellut, miksi kyseinen naapuri ei ollut asianosainen, vaan valitusoikeus rajattiin pois, koska päätöstä ei ollut kohdistettu valittajalle.

Helsingin HAO 21.3.2006 T 06/0336/6

Pelastuslaitoksen palotarkastaja oli pitänyt ylimääräisen palotarkastuksen taloyhtiö A:ssa. Tarkastus koski ajoyhteyttä taloyhtiö B:n tontin puolelta taloyhtiö A:n sisäpihalle. Tarkastuksessa todettiin, että kuusi huoneistoa on pelastuslaitoksen ulottumattomassa hätätilanteessa. Tämän vuoksi B:n parkkialueelta tuli olla ympärivuorokautinen ajoyhteys A:n pihakannelle. B valitti päätöksestä. Hallinto-oikeus totesi, että palotarkastajan antamaa korjausmääräystä ei ollut kohdistettu B:lle. Näin ollen yhtiöllä ei ollut asiassa valitusoikeutta ja valitus oli jätettävä tutkimatta.

Pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa asianosaisten käsite onkin ajoittain huomattavan hankalaa määritellä. Sen lisäksi, että päätökset kohdistuvat usein oikeushenkilöihin, joiden taustalla vaikuttaa useita luonnollisia henkilöitä ja päätöksellä saattaa olla vaikutusta näiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin, pelastusviranomaisella on myös erilaisia suunnitteluvuorotteita, joissa asianosaisen käsite on vähintäänkin haastava

### 3.11 Asian käsittely

Viranomaisella on asian käsittelyssä ratkaisupakko, velvollisuus käsitellä ja ratkaista kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet asiallisesti vireille. Päätöksessä on oltava kannanotto kaikkiin asiassa tehtyihin vaatimuksiin tai sen on oltava päätös, jolla

---

<sup>158</sup> HAO ei tässä yhteydessä arvioinut välillisen vaikutuksen täyttymisen kriteereitä, joten pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei voitane tapauksen johdosta vetää.

jätetään vaatimus tutkimatta.<sup>159</sup> Mikäli asia jätettäisiin kokonaan käsittelemättä, sillä loukattaisiin oikeutta joutuisaan ja asianmukaiseen asian käsittelyyn ja oikeutta saattaa päätös muutoksenhakuelimen ratkaistavaksi.<sup>160</sup> Mikäli asian on pannut vireille joku muu kuin asianosainen, viranomaiselle ei kuitenkaan synny asiallista ratkaisuvollisuutta.<sup>161</sup> Ennen asian ratkaisua on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (HL 31 §).

Asian käsittelyssä on huomioitava, onko asia jo aiemmin ratkaistu. Viranomainen ei pääsääntöisesti voi ottaa asiaa uudelleen käsiteltäväksi tai korjata sitä, ainakaan ilman laissa olevan säännöksen tukea. Pelastusviranomaisella on melko laaja mahdollisuus itse korjata lainvoiman saanutta päätöstään asia- tai kirjoitusvirheen vuoksi. Tämä voidaan tehdä yleensä kuitenkin vain asianosaisen eduksi.<sup>162</sup> Viranomainen ei pääsääntöisesti vapaudu käsittelyvelvollisuudestaan sillä, että sama asia on jo aikaisemmin ollut vireillä tai että se on vireillä samanaikaisesti toisessa viranomaisessa. Käsittelyvelvollisuudella on merkitystä myös viranomaisen omasta aloitteesta vireille tulevissa asioissa etenkin, jos asiassa annettavalla päätöksellä voi olla vaikutusta hallinnon ulkopuolisiin tahoihin.<sup>163</sup>

Kuten aiemmin todettu, toimivaltainen viranomainen on velvollinen tutkimaan vireille tulleet asiat ja antamaan niihin ratkaisun (käsittelyvelvollisuus). Seuraavissa luvuissa esitellään tarkemmin käsittelylle asetettuja vaatimuksia. Erityinen paino on asian selvittämiseen ja kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä, koska toimialan oikeuskäytäntö on osoittanut kuulemiseen liittyvät kysymykset haastaviksi.

### 3.11.1 Esteellisyys asian käsittelyssä

Esteellisyyssäädöksillä pyritään turvaamaan viranomaisen puolueettomuutta. Jos viranhaltija on joko käsiteltävään asiaan tai siinä esiintyvään asianosaiseen oikeudellisesti arvioituna sellaisessa suhteessa, että hänen puolueettomuutensa voidaan kyseenalaistaa, häntä voidaan niiden perusteella kieltää käsittelemästä asiaa. Esteellinen virkamies ei saa ottaa osaa mihinkään asian käsittelyvaiheeseen eli vireillepanoon, valmisteluun, päätöksentekoon tai täytäntöönpanoon eikä hän saa myöskään olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Kyseessä on siis objektiivisesti arvioiden tilanne, jossa epäasiallisten henkilökohtaisten vaikuttimien voidaan arvioida vaikuttavan viranhaltijan toimintaan. Nämä esteellisyyserusteet on määritelty hallintolain 28

---

<sup>159</sup> Mäenpää 2011a, 155. Tällöin kyseessä on päätös, että asiaratkaisua ei anneta. Ks. Hallberg ym. 1997, 74.

<sup>160</sup> Väättänen 2011, 350.

<sup>161</sup> Mäenpää 2008a, 222.

<sup>162</sup> Kulla 2011, 130-132.

<sup>163</sup> Niemivuo ym. 2010, 207.

§:ssä ja ne korostavat puolueettomuuden ennakkollista huomioon ottamista.<sup>164</sup> Hallintoasian käsittelyssä viranhaltijalla on itsellään velvollisuus tunnistaa, koska on esteellinen ja vetäytyä syrjään asiassa. Mikäli näin ei toimita, on kyseessä menettelyvirhe, joka vaikuttaa toimen oikeudelliseen pätevyYTEEN. *Älköön kukaan olko tuomarina omassa asiassaan.*<sup>165</sup>

Ennen esteellisyysperusteiden esittelyä on syytä määritellä *läheinen*. Nämä jaetaan kolmeen ryhmään, joita ovat *perheenjäsenet* ja muut erityisen läheiset henkilöt, joilla yleensä tulee olla viranhaltijan elämässä vastaavanlainen asema kuin perheenjäsenellä. Näitä erityisen läheisiä ovat siten muun muassa seurustelukumppani, kihlattu, lapset ja lapsenlapset (myös neljännen polven sukulaiset), sisarukset ja erittäin läheinen ystävä ja heidän puolisonsa.<sup>166</sup> Myös *kaukaisemmat sukulaiset* ovat läheisiä ja niihin lasketaan viranhaltijan vanhempien sisarukset eli tädit, sedät ja enot ja heidän puolisonsa. Myös viranhaltijan sisarusten lapset ja ex-puoliso ovat luettelossa mukana. Kolmannen ryhmän muodostavat *puolison sukulaiset*, joita ovat puolison lapsi, lapsenlapsi, sisarus, vanhempi, isovanhempi ja heidän puolisonsa ja viranhaltijan puolison sisarusten lapset.<sup>167</sup> Myös vastaavat puolisuukulaiset lasketaan mukaan.<sup>168</sup>

Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita, rekisteröidyissä parisuhteissa eläviä sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä (avopuolisot). Listan ulkopuolelle jäävät muun muassa serkut, serkkujen puoliset, sisarusten lasten puoliset, puolison ex-puoliso ja puolison vanhempien sisarukset, ellei viranhaltija ole yleislausekkeen perusteella esteellinen käsittelemään heidän asiaansa.<sup>169</sup>

Hallintolain 28 §:n mukaiset esteellisyysperusteet ovat seuraavat:<sup>170</sup>

1. Asianosaisjäävi. Virkamies itse tai hänen läheisensä on asianosainen. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen esimerkiksi käsitellessä nuohoojan tekemää vikailmoitusta, joka koskee viranhaltijan vanhempien omistaman tulisijan hormia.
2. Edustusjäävi. Virkamies itse tai hänen läheisensä edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Esteellisyysperuste on asiakohtainen. Täten esimerkiksi palotarkastaja on esteellinen käsittelemään poistumisturvallisuusselvitystä, jonka hänen enonsa puoliso on hoitolaitoksen edustajana toimittanut pelastusviranomaiselle.
3. Intressijäävi. Asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa viranhaltijalle tai hänen läheiselleen. Intressijääviys voi muodostua esimerkiksi

<sup>164</sup> Niemivuo ym. 2010, 225-227.

<sup>165</sup> Kulla 2012, 174.

<sup>166</sup> HE 72/2002 vp, 82-83.

<sup>167</sup> Niemivuo ym. 2010, 232-233.

<sup>168</sup> HE 72/2002 vp, 82.

<sup>169</sup> Niemivuo ym. 2010, 233 ja HE 72/2002 vp, 83.

<sup>170</sup> Kulla 2012, 179-198, Mäenpää 2008a, 135-141. Sovelletuna pelastusviranomaisen toimialalle.

silloin, kun yhtiön osakkeita omistava viranhaltija käsittelee yhtiön tekemää ilmoitusta vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista ja päätöksessä annetuilla ehdoilla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yhtiölle. Jos viranhaltijan hyöty tai haitta on epävarma tai epätodennäköinen, esteellisyyttä ei välttämättä muodostu.<sup>171</sup>

4. Palvelussuhdejäävi. Viranhaltija on palvelussuhteessa asianosaiseen tai intressenttiin tai hänellä on toimeksianto, joka liittyy käsiteltävään asiaan. Palvelussuhteella tarkoitetaan virka- tai työsuhdetta, toimeksiantosuhteella esimerkiksi sitä että asianosainen hankkii asiantuntijapalvelua viranhaltijalta. Täten esimerkiksi palomestari, joka tarjoaa yrityksen toimipaikkaan paloturvallisuuteen liittyviä asiantuntijapalveluita, on esteellinen toimittamaan ko. toimipaikkaan palotarkastuksen. Kuntalain (365/1995, jatkossa: KL) 52.3 §:n mukaan viranhaltija ei kuitenkaan ole palvelussuhteensa perusteella esteellinen käsittelemään asioita, joissa kunta on asianosainen.
5. Yhteisöjäävi. Viranhaltija tai hänen läheisensä on johtavassa tai muutoin vastuunalaisessa asemassa esim. yhdistyksessä tai yhtiössä, joka on asiassa asianosainen tai intressentti. Pelkkä jäsenyys tai osakkeiden omistaminen ei yleensä muodosta yhteisöjääviyttä, mutta intressijäävi saattaa tällöin tulla kyseeseen. Yhteisöjääviys saattaisi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos urheiluseuran hallituksessa toimiva palotarkastaja käsittelee urheiluseuran yleisötapahtumaa varten laatimaa pelastussuunnitelmaa ja sen johdosta annettavia määräyksiä, vaikka ko. palotarkastaja ei muutoin olisikaan tekemisissä ko. yleisötapahtuman kanssa.
6. Virasto- ja laitosjäävi. Virkamies tai hänen läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy ko. viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.
7. Yleislausekkeeseen perustuva jäävi. Kyse on tilanteista, jolloin luottamus virkamiehen puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu. Pelkästään epäluottamus virkamieheen tai viranomaisen toimintaan ei vielä muodosta esteellisyyttä, vaan luottamuksen vaarantumiselle on oltava erityinen syy. Tavanomainen asiakkuus- tai tuttavuusuhde ei perusta esteellisyyttä, vaan syyn on merkittävydeltään rinnastuttava muihin esteellisyyksiperusteisiin. Viranhaltijalla on myös oikeus mielipiteisiin, joiden ilmaiseminen ei vielä tee viranhaltijasta esteellistä. Kuitenkin etukäteen ilmaistut, vahvat mielipiteet voivat selvän ennakoasenteen vuoksi vaarantaa puolueettomuuden. Sen sijaan esteellisyyden

---

<sup>171</sup> Tämä ns. *intressenttin* käsite saattaa tulla sovellettavaksi, vaikka ei olisikaan muodollista asianosaisasemaa. Riittää, että asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian käsitteijälle tai tämän läheiselle. Hyödyn tai vahingon on kuitenkin oltava luonteeltaan erityistä, kuten esimerkiksi taloudellisesti tuntuva tai muutoin merkityksellistä. Mäenpää 2008a, 135.

yleislausekkeen perusteella saattaa aiheuttaa jäsenyys esimerkiksi yhdistyksessä, joka edellyttää jäseniltään vahvaa keskinäistä lojaalisuutta suhteessa muihin jäseniin, kun kyseessä on yhdistyksen jäsenen asia.

Edellä mainittujen lisäksi voidaan mainita vielä ns. toisen asteen jäävi.<sup>172</sup> Mikäli samaa asiaa alemmassa viranomaisessa aikaisemmin käsitelty tai siinä lausunnon antanut henkilö käsittelee sitä uudestaan toisessa elimessä, hän saattaa olla esteellinen, koska voidaan ajatella, että henkilöllä on asiasta objektiiviseen harkintaan vaikuttava ennakkonäkemyks. Kuitenkaan esimerkiksi hallinto-oikeuden uudelleen käsiteltäväksi palauttama asia ei estä samaa viranhaltijaa käsittelemästä asiaa uudelleen.<sup>173</sup> Pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa toisen asteen jääviys lienee harvinaista, mutta saattaa tulla kyseeseen esimerkiksi, jos viranhaltija on pelastuslaitoksen palveluksessa ollessaan antanut lausunnon aluehallintovirastolle väestönsuojan rakentamista koskevan helpotuksen myöntämisestä, jonka jälkeen hän siirtyy aluehallintoviraston palvelukseen ja ryhtyy sen virkamiehenä käsittelemään samaa asiaa.

Kuopion HAO 12.5.2011 T 11/0202/3

Pelastuslaitoksen riskienhallintapäällikkö oli velvoittanut sakan uhalla hoitokotiyhtiön varustamaan tilat automaattisella sammutuslaitteistolla. Yhtiö perusteli valitusta muun muassa sillä, että riskienhallintapäällikkö oli ollut esteellinen käsittelemään asiaa, koska hän oli laatinut pelastusviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välisestä kokouksesta muistion, joka ei valittajan mukaan vastannut kokouksen kulkua. Kokouksessa sovittiin, että muistion tekee kokoukseen osallistunut palomestari. Hallinto-oikeus totesi, että vaikka riskienhallintapäällikkö oli laatinut kokouksesta muistion, se ei tehnyt häntä esteelliseksi tekemään myöhemmin päätöstä kokouksessa käsitellystä asiasta.<sup>174</sup>

### 3.11.2 Käsittelytavat

Pääsääntöisesti hallintoasiat käsitellään kirjallisessa menettelyssä. Hallintolaki mahdollistaa asioiden käsittelyn myös suullisesti siten, että käytännöllisesti katsoen käsittelyn kaikki vaiheet voidaan toimittaa suullisesti. Suullisen käsittelyn käyttömahdollisuus riippuu viranomaisen harkinnasta, ja se on dokumentoitava jälkikäteen. Asiat voidaan käsitellä myös sähköisesti, jos viranomaisen tekninen varustus mahdollistaa sähköiseen asiointiin siirtymisen. Viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää sille sähköisesti erilaisia ilmoituksia, selvityksiä sekä muita asiakirjoja ja viestejä (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003 5.1

<sup>172</sup> Ks. Mäenpää 2008a, 139.

<sup>173</sup> Mäenpää 2011a, 84 ja EOA 15.2.2002 Dnro 146/4/00.

<sup>174</sup> KHO hylkäsi myöhemmin jatkovalituksen, jossa ei enää vedottu jääviyteen. Ks. KHO 17.12.2013 T 3541.

§). Asianosainen voi siis esittää selvityksen ja kannanottonsa sähköisellä asiakirjalla, esimerkiksi faxilla tai sähköpostilla. Mahdollisuus riippuu kuitenkin viranomaisen teknisistä valmiuksista vastaanottaa sähköisiä asiakirjoja, eikä asiakkaalla ole ehdotonta oikeutta esittää selvitystä tai tehdä ilmoitusta sähköisesti.<sup>175</sup>

Hallintolaissa on useita suullista käsittelyä koskevia lainkohtia. Asia voidaan panna vireille suullisesti viranomaisen suostumuksella (HL 19 §), viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle tilaisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia (HL 37.1 §), viranomainen voi pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen (HL 37.2 §), ja päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi (HL 43.2 §). Huomionarvoista kuitenkin on, että viranomaisella on velvollisuus suulliseen käsittelyyn vain, jos se on tarpeen ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Muissa tapauksissa suullinen käsittely on viranomaisen harkinnassa, mutta edellyttää aina asianosaisen nimenomaista tahdonilmaisua suulliseen käsittelyyn.<sup>176</sup> Hallintopäätös voidaan kuitenkin antaa suullisesti myös asianosaisen vastustuksesta huolimatta, jos asian kiireellisyys sitä edellyttää, mutta se on viipymättä annettava myös kirjallisesti (HL 43 §).

Tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun on kuitenkin kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä (HL 42 §). Vastaavasti suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisesti muutoksenhakuohjeineen (HL 43.3 §). Erityisenä pykälänä suullisesta käsittelystä mainittakoon myös hallintolain 40 §:n mukainen suullinen todistelu, jossa erityisestä syystä hallintoasiassa voidaan kuulla todistajaa valan tai vakuutuksen nojalla ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Suullista todistelua on kuitenkin käytetty hyvin harvoin.<sup>177</sup>

Pelastusviranomaisen toiminnassa suullinen käsittely on luontevaa palotarkastusten yhteydessä, mutta tarkastuksella annettavista velvoittavista määräyksistä asianosaiselle olisi myöhemmin esitettävien perusteiden mukaisesti annettava mahdollisuus kohtuullisen ajan kuluessa myös kirjallisen selvityksen antamiseen (HL 33.1 §),<sup>178</sup> ainakin jos asianosainen näin haluaa ja asian käsittely kestää viivytystä. Pelastuslain 80.3 §:n mukaan tarkastuksesta on aina laadittava pöytäkirja, josta selviää tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot, tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys sekä johtopäätökset

---

<sup>175</sup> Mäenpää 2008a, 111-113.

<sup>176</sup> Niemivuo ym. 2010, 298.

<sup>177</sup> Mäenpää 2008a, 112.

<sup>178</sup> Tällöin on ilmoitettava, että määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisua (HL 33.2 §). Ks. luvut 4.1 ja 4.2.



ja niiden perustelut. Tällöin suullisessa käsittelyssä saatu asianosaisen selvitys kirjataan palotarkastuspöytäkirjaan.

### 3.11.3 Vireille tuleminen

Hallintolain 19 §:n mukaan asia on pantava vireille kirjallisesti. Viranomaisen suostumuksella asian saa kuitenkin panna vireille myös suullisesti. Asia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut pelastusviranomaiselle, jos asia kuuluu pelastusviranomaisen toimivaltaan. Myös suullisen vireillepanon yhteydessä asia tulee vireille, kun asia on esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu (HL 20 §). Vireillepanon kirjallisen muodon täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja, jota ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos siinä on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ole syytä epäillä. Sähköisessä asioinnissa asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa, ellei viranomaisen sitä edellytä (oltava aihe epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta) (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 9 §).

Vireille tulemiselle on kuitenkin tiettyjä edellytyksiä. Koska vireillepanoasiakirjassa on mainittava vireille panijan nimi ja yhteystiedot asian hoitamiseksi (HL 16 §), hallintoasiaa ei voida panna vireille nimettömänä.<sup>179</sup> Ellei erityislainsäädännössä aseteta vaatimusta asiakirjan allekirjoittamiselle, sen puuttuminen ei voi estää asian käsittelyä, eikä asiakirjaa voida edellyttää täydennettäväksi puuttuvan allekirjoituksen johdosta ellei asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä (HL 22.2 §). Vireillepanolta ei edellytetä määrämuotoa eikä esimerkiksi tietyn kaavakkeen tai tyylin käyttämistä, ellei erityislainsäädännössä ole asetettu tällaisia vaatimuksia. Monissa pelastusviranomaisen käsittelemien asioiden erityissäädöksissä on täsmennetty, mitä tietoja esimerkiksi ilmoitukseen pitää liittää. Näiden tietojen puutteellisuus ei kuitenkaan estä asian vireille tuloa. Hallintolain 22.1 § edellyttää, että tällöin asiakirjaa on pyydettävä täydentämään.

Vireille tulemisen edellytyksenä on myös selvyys siitä, mitä asia koskee (HL 16 §). Asiaa ei kuitenkaan tarvitse nimenomaisesti yksilöidä. Riittävää on, että asiakirjasta ilmenee selvästi, mihin asiakokonaisuuteen asia liittyy tai mitä kysymyksiä siinä on tarkoitettu ratkaistavan.<sup>180</sup> Mikäli tästä on epäselvyyttä, asiakirjan lähettäjää on kehotettava määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi (HL 22.1 §).

---

<sup>179</sup> Hallinnossa ei ole kuitenkaan nimenomaisesti kielletty anonyymia asiointia, kuten esimerkiksi paloturvallisuuspuutteiden nimetöntä ilmiantoa. Tällainen ilmianto on kuitenkin vain vihjetiedon luonteinen ja viranomaisen on siten itse harkittava, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy. Jos toimenpiteisiin ryhdytään, asia on tullut viranomaisen aloitteesta vireille. Ks. Niemivuo ym. 2010, 186.

<sup>180</sup> Niemivuo ym. 2010, 185.

Aina asian vireille tulemiseen ei kuitenkaan tarvita nimenomaista vireillepanoa, vaan asia tulee usein vireille viranomaisen alkaessa käsitellä asiaa.<sup>181</sup> Kuinka menetellään, jos asian panee vireille joku muu kuin asianosainen? Pelastusviranomaisen toiminnassa on tyypillistä, että ulkopuolinen henkilö ilmoittaa viranomaiselle paloturvallisuuspuutteista, ja vaatii ehkä viranomaista ryhtymään toimenpiteisiin mahdollisesti lainvastaisen menettelyn oikaisemiseksi. Tällainen asia tulee vireille ainoastaan *muodollisesti*, eikä tämä vielä aiheuta viranomaiselle asiallista ratkaisuvollisuutta. Sanotun kaltaisessa tapauksessa viranomaisen toimenpiteisiin ryhtyminen on pääosin viranomaisen itsensä harkinnassa.<sup>182</sup> Asianosaisaseman puuttuminen voi olla peruste sille, että viranomaiselle esitetty vaatimus ei merkitse sellaista hallintoasian vireille tuloa, johon olisi annettava hallintopäätös. Tällöinkin on annettava perusteltu vastaus, miksi ei anneta valituskelpoista päätöstä. Jos velvollisuus hallintopäätöksen antamiseen on tulkinnanvarainen, tulee viranomaisen perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaisesti antaa asiassa perusteltu päätös muutoksenhakuohjeineen.<sup>183</sup>

On kuitenkin huomioitava, että jos epäkohtaan tai lainvastaiseen toimintaan puuttuminen kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin, ilmoituksen asiallista tutkimista ja ratkaisua voidaan pitää viranomaisen virkavelvollisuutena. Tällainen ilmoitus johtaa muodollisen vireille tulemisen lisäksi *asialliseen* vireille tuloon, jos ilmoituksen perusteella on pidettävä todennäköisenä, että pelastusviranomaisen valvomaa lainsäädäntöä on rikottu. Vireille panija ei saa asiassa kuitenkaan asianosaisasemaa. Muodollinen ja asiallinen vireille tuleminen poikkeavat siten, että muodollisessa vireille tulossa viranomaisella on velvollisuus vastata vireille panijalle. Vastaus ei kuitenkaan sisällä sellaista asiaratkaisua, josta voisi valittaa. Asiallisessa vireille tulemisessa tuloksena on lopulta valituskelpoinen ratkaisu.<sup>184</sup>

Yhteenvetona voitaneen tulkita, että pelastusviranomaiselle tehtyjen ilmiäntöjen perusteella asia tulee myös asiallisesti vireille, jos viranhaltija ryhtyy selvittämään tilannetta, siis asiaa. Jos ilmiannon perusteella on ilmeistä, että kyseessä ei ole pelastuslain tai kemikaaliturvallisuuslain vastainen tilanne, annetaan ilmiäntäjälle vastaus, jossa kerrotaan miksi pelastusviranomaisen ei ryhdy toimenpiteisiin. Jos paikalla suoritetaan tarkastus, muutoin käytetään julkista valtaa,<sup>185</sup> tai ryhdytään muilla keinoin selvittämään tapaukseen liittyviä olosuhteita, asia on tullut asiallisesti vireille ja siinä on annettava valituskelpoinen ratkaisu. Tällöin voita-

<sup>181</sup> Kulla 2012, 145.

<sup>182</sup> Mäenpää 2008a, 222 ja Mäenpää 2011a, 123. Esimerkkinä Mäenpää mainitsee työsuojeluviranomaiselle tehdyn anonyymien ilmoituksen työsuojelulain vastaisesta menettelystä, jolloin viranomaisen on viran puolesta ryhdyttävä tutkimaan asiaa.

<sup>183</sup> Väättänen 2012, 439-431. Ks. myös EOA 31.8.2009 Dnro 3346/4/07: *Hyvään hallintoon kuuluva neuvontavelvollisuus olisi kuitenkin mielestäni edellyttännyt, että kantelijan kesäkuussa 2007 lähettämiin viesteihin olisi annettu kirjallinen vastaus, jonka perusteluista olisi käynyt ilmi, miksi hänen esittämiinsä vaatimuksiin ei annettu valituskelpoista hallintopäätöstä.*

<sup>184</sup> Mäenpää 2008a, 123.

<sup>185</sup> Julkisen vallan käsitteestä ks. esim. Keravuori-Rusanen 2008, 100-138.

neen katsoa, että asia on tullut muodollisesti vireille muun kuin asianosaisen aloitteesta, ja asiallisesti vireille viranomaisen aloitteesta. Tilanteen alustavaa selvitystä, siis esimerkiksi aikaisempien valvontatoimenpiteiden hakua valvontarekisteristä, ei kuitenkaan voitane laskea varsinaiseksi asian selvittämiseksi – ”syytä epäillä” -kynnyksen tulisi ylittyä. Tällöin kyseessä on alustava tilannearvio siitä, onko viranomaisen syytä ryhtyä selvittämään asiaa perusteellisesti.

Tulee myös huomioida hallintolain 23.1 §:n säännös, joka korostaa viranomaisen velvollisuutta käsitellä kaikki vireille pannut asiat, ja joka kaventaa viranomaisten harkintavaltaa mielestään vähämerkityksellisten asioiden käsittelemättä jättämiseen. Viranomainen ei voi vain jättää asiaa käsittelemättä, vaan on velvollinen reagoimaan vireille pantuun asiaan vähintäänkin tekemällä asiassa ratkaisun, ettei se ota asiaa käsiteltäväkseen. Viranomaisen tulee myös ottaa kantaa kaikkiin esitettyihin vaatimuksiin.<sup>186</sup>

Pohjois-Suomen AVI 30.11.2010 Dnro PSAVI-2010-01163/Tu-35

Kantelu oli tehty pelastuslaitoksen toimista palvelukodin paloturvallisuuden valvonnassa. Aluehallintovirasto kiinnitti pelastuslaitoksen huomiota siihen, kuinka pelastuslaitos reagoi niihin yhteydenottoihin, joiden taustalla on pelastustoimen valvottavia turvallisuuteen liittyviä ilmeisiä puutteita. Aluehallintovirasto suositteli, että näissä tapauksissa pelastuslaitos ilmoittaa asianomaiselle ottaneensa asian käsittelyyn ja kertoo asian johdosta tehtävistä toimenpiteistä aikatauluarvioineen.

#### 3.11.4 Puhevallan käyttäminen

Puhevaltaa hallintomenettelyssä käyttää asianosainen edellyttäen, että hän on siihen kelpoinen. Asianosaisen tulee olla hallintomenettelykelpoinen, siis oikeudellisesti kyvykäs toimimaan hallintomenettelyssä.<sup>187</sup> Oikeustieteessä puhevallan käytöllä tarkoitetaan lähinnä oikeutta edustaa itseään käsittelyn kohteena olevassa asiassa, ja sen käyttämiseen oikeutettu voi käyttää prosessuaalisia oikeuksiaan ja tehdä sitovia oikeustoimia. Puhevalta voi kuitenkin kuulua myös muille kuin asianosaisille, jos ko. henkilöllä on asiassa menettelyllisiä oikeuksia vireillä olevaan asiaan liittyvän merkittävän intressiyhteyden perusteella.<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> Väättänen 2011, 349-351. Mikäli asia ei tule *asiallisesti* vireille, ratkaisua ei tehdä. Aloitteen tekijälle annetaan kuitenkin vastaus.

<sup>187</sup> Kulla 2012, 138.

<sup>188</sup> Niemivuo ym. 2010, 171.

Hallintomenettelykelpoisia ovat täysivaltaiset luonnolliset henkilöt sekä oikeushenkilöt.<sup>189</sup> Asianosaisia puolestaan ovat kaikki, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisasema ei kuitenkaan vielä takaa oikeutta puhevaltan käyttämiseen, vaan vajaavaltaitten puhevaltaa käyttää edunvalvoja, huoltaja tai muu laillinen edustaja (HL 14.1 §). Vajaavaltaisella on kuitenkin oikeus yksinään käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta tai jos asia koskee hänen henkilöään, ja hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen (HL 14.1§, 14.2 §). Myös kaksitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta (HL 14.3 §).

Vajaavaltaisia ovat alaikäiset (alle 18-vuotiaat) sekä sellainen täysi-ikäinen henkilö, joka on julistettu vajaavaltaiseksi tuomioistuimen päätöksellä. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa on merkitystä myös perustuslain 6.3 §:llä, jonka mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti sekä lapsen oikeuksia koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella (SopS 60/1991), jonka 12 artiklan mukaan lasta tulee kuulla hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaan häntä itseään koskevissa hallinnollisissa ja oikeudellisissa ratkaisuissa.<sup>190</sup> Käytännössä pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa lienee harvinaista mutta ei mahdotonta, että käsiteltäisiin asioita, jotka liittyvät lasta itseään koskeviin asioihin. Esimerkiksi kokontumislain (530/1999) 15 §:n mukaan vajaavaltainen, joka on täyttänyt 15 vuotta, saa järjestää yleisen kokouksen, ellei ole ilmeistä, ettei hän kykene vastaamaan järjestäjälle lain mukaan kuuluvista velvoitteista. Tällaista ilmoitusta käsitellessään poliisiviranomainen voi ja tarvittaessa sen tulee toimia yhteistyössä (luku 3.8) pelastusviranomaisen kanssa.

Asianosainen voi käyttää hallintoasiassa myös asiamiestä tai avustajaa, mutta päämiehen on tultava henkilökohtaisesti paikalle, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu päämiehensä edustamiseen (HL 12.1 §). Päämies voi antaa valtuutuksen myös suullisesti viranomaisen luona.<sup>191</sup> Jos asiamiehen toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä, valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, mutta asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos viranomainen niin määrää (HL 12.1 §). Jos asiamies tai avustaja on tehtävänsä sopimaton, viranomainen voi kieltää tätä esiintymästä asiassa ko. viranomaisessa. Tällöin kiellosta on ilmoitettava päämiehelle ja varattava tälle tilaisuus uuden asiamiehen tai avustajan hankkimiseen. Esiintymiskielloa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta pelastusviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa hallintolainkäyttölain mukaisesti. Asiaa voidaan käsitellä muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää. (HL 12.2 §, 12.3 §)

---

<sup>189</sup> Mäenpää 2011a, 124.

<sup>190</sup> Kulla 2012, 138-139.

<sup>191</sup> Mäenpää 2011a, 125.

Avustaja sen sijaan ei käytä asianosaisen puhevaltaa, vaan hänen tehtävänä on lähinnä päämiehen tosiasiallinen tai oikeudellinen avustaminen. Asiamiehen ei tarvitse esittää valtakirjaa. Hän ei voi yksin käyttää asianosaisen puhevaltaa, ja avustajan käyttäminen tulee kyseseen erityisesti suullisessa käsittelyssä.<sup>192</sup> Asiamiehelle tai avustajalle ei ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia,<sup>193</sup> mutta heille on määrätty salassapitovelvollisuus hallintolain 13 §:ssä.

Oikeushenkilöä sen sijaan edustavat ne oikeushenkilön toimielimet, joille puhevalta on annettu esimerkiksi yhtiöjärjestyksessä tai yhdistyksen säännöissä. Puhevalta voi siten kuulua esimerkiksi yhtiön toimitusjohtajalle ja yhdistyksen hallitukselle.<sup>194</sup> Myös niillä, joilla on yhteisörekisteriin merkityn prokuravaltuuden mukaan oikeus kirjoittaa yhtiön toiminimi, on oikeus käyttää yhtiön puhevaltaa. Valtiota edustaa yleensä se viranomais, jonka toimivaltaan asia kuuluu, tai jos tästä on epäselvyyttä, aluehallintovirasto. Kunnan puhevaltaa käyttää yleensä kunnanjohtaja tai kunnanhallitus, mutta puhevalta on voitu uskoa myös muulle kunnalliselle viranomaiselle tai yksittäiselle viranhaltijalle.<sup>195</sup>

Pelastusviranomaisen toiminnassa on kuitenkin tavanomaista, että oikeushenkilön puhevaltaa käyttää joku muu kuin nimenomaisesti yhtiön nimenkirjoitusoikeudella varustettu henkilö. Tällöin kyse on asemansa perusteella puhevallan käyttöön oikeutetusta henkilöstä.<sup>196</sup> Asemavaltuutuksen käyttö voi tulla kyseeseen esimerkiksi myymälän osastopäällikön tehdessä ilmoituksen ilotulitteiden varastoinnista kaupan yhteydessä (kemikaaliturvallisuuslaki 63.1 §). Asemavaltuutus on oikeustoimilain (228/1929) 10.2 §:ssä määritelty seuraavasti: milloin jollakin toisen toimessa ollen tai muuten toisen kanssa tekemänsä sopimuksen johdosta on sellainen asema, että siihen lain tai yleisen tavan mukaan liittyy määrätynlainen kelpoisuus toimia tämän puolesta, katsotaan hänet valtuutetuksi tämän kelpoisuuden rajoissa tekemään oikeustoimia.

Joskus kyseessä saattaa olla myös ns. tilannevaltuutus, jolloin kelpoisuus toimia päämiehen puolesta liitetään erilaisten olosuhteiden ja tosiasioiden hetkelliseen yhdistelmään, ja sen voidaan katsoa syntyneen vain silloin, kun objektiivisen standardin mukaisesti arvioidaan päämiehen suhtautumista tilanteessa edustajana esiintyvään henkilöön ja tämän oikeutukseen toimia päämiehen puolesta asiassa.<sup>197</sup>

---

<sup>192</sup> Kulla 2012, 143.

<sup>193</sup> Kulla 2012, 142.

<sup>194</sup> Mäenpää 2011a, 126.

<sup>195</sup> Niemivuo ym. 2010, 172.

<sup>196</sup> Ks. Niemivuo ym. 2010, 171.

<sup>197</sup> Saarnilehto 2000, 12.

### 3.11.5 Asian selvittäminen

Viranomaisen on tunnettava käsiteltävän asian tosiasiallinen tausta, eli selvittävät ne seikat ja olosuhteet, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Hallintomenettelyssä on aina pyrittävä lainmukaiseen ja tosiasioita vastaavaan, aineellisesti oikeaan ratkaisuun. Tosiasioiden lisäksi asian ratkaiseminen edellyttää tietoa sovellettavista oikeusohjeista.<sup>198</sup> Asian käsittelylle asetettu kirjallinen vaatimus ei sellaisenaan ulotu enää asian käsittelyn myöhempiin vaiheisiin, joten viranomaisen voi myös kirjallisesti vireille pantua asiaa käsitellessään antaa mahdollisuuden suullisten tietojen antamiseen (HL 37.2 §). Hallinnossa lähtökohtana on, että päävastuu asian selvittämisestä ja asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisten tietojen hankkimisesta on viranomaisella (HL 31.1 §). Viranomaisen menettelyjohtovaltaan kuuluu, että selvitystehtävät hoidetaan asianmukaisesti – kysymys on hallinto-oikeudellisesta virallisperiaatteesta.<sup>199</sup> Virallisperiaate ei kuitenkaan edellytä, että viranomaisen hankkii itse kaiken asiassa tarvittavan selvityksen. Viranomaisen ohella myös asianosaisen on huolehdittava oman asiansa konkreettisesta selvittämisestä.<sup>200</sup>

Viranomaisen selvitysvelvollisuus ulottuu asialliseen selvittämiseen, jossa selvitetään ratkaisun kannalta tarpeelliset tiedot, vaatimuksen perusteena olevat tosiseikat ja niiden oikeellisuutta tukevat todisteet. Sovellettavan oikeuden selvittäminen on aina viranomaisen asia, jonka on viran puolesta tunnettava Suomen voimassa oleva oikeus, siihen luettuna valtiosäisesti voimaan saatetut kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin oikeus.<sup>201</sup>

Asian selvittämiseen liittyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Asiat on selvittävä perusteellisesti ja on noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Selvitystehtävän hoidossa on huomioitava myös hallinnon oikeusperiaatteet. Erityisesti yhdessä käsiteltävissä asioissa ja asioissa, joissa on useita asianosaisia, selvittämistoiminnassa ei saa loukata yhdenvertaisuutta.<sup>202</sup>

Selvitystä on hankittava riittävästi. Asiaa ei voida ratkaista, ellei ratkaisuun lain mukaan vaikuttavaa tietoa ole saatavilla. Selvitystä ei kuitenkaan tarvitse hankkia rajattomasti, sillä asioiden täydellinen ja lopullisella varmuudella selvittäminen ei yleensä ole edes mahdollista. Viranomaisen tehtävänä on arvioida, milloin selvitys on riittävä. Viranomaisen voi ratkaista asian, vaikka asianosainen haluaisi jatkuvasti tarjota uutta selvitystä. Ratkaisun perusteena olevan tiedon tulisi olla mahdollisimman luotettavaa ja objektiivista, ja selvitys on hankittava

<sup>198</sup> Kulla 2012, 207.

<sup>199</sup> Niemivuo ym. 2010, 275.

<sup>200</sup> Mäenpää 2011a, 137. HL 31.2 §:n mukaisesti asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista, ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

<sup>201</sup> Kulla 2012, 208. Ks. myös KHO 6.4.2011 T 949.

<sup>202</sup> Niemivuo ym. 2010, 278.

laillisesti ja asianosaisten menettelyllisiä oikeuksia kunnioittaen. Siten esimerkiksi lainvastaisiin menetelmiin hankittua selvitystä ei yleensä voida käyttää ratkaisun perusteena.<sup>203</sup>

Selvitysvelvollisuuteen liittyy asiakirjan täydentäminen (HL 22.1 §): jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määrääjässä täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä. Asianosainen voi myös omasta aloitteestaan toimittaa viranomaiselle täydentäviä dokumentteja.<sup>204</sup>

Hämeenlinnan HAO 15.8.2012 T 12/0421/2

Aluehallintovirasto oli hylännyt väestönsuojan rakentamisveloitteesta vapauttamista koskevan hakemuksen sillä perusteella, ettei hakija ollut esittänyt pelastuslain 66.1 §:n edellyttämää erityisen painavaa syytä vapautuksen myöntämiseksi. Rakennusvalvontaviranomainen oli aiemmin siirtänyt asian toimivaltansa kuulumattomana aluehallintovirastolle. Asian vireille tulotapa huomioon ottaen aluehallintoviraston ei olisi tullut hylätä hakemusta varaamatta hakijalle tilaisuutta esittää sellaisia seikkoja, joiden yhtiö katsoo olevan tällaisia erityisen painavia syitä. Tämän vuoksi ja koska hakija oli hallinto-oikeudessa esittänyt hakemuksensa tueksi sellaisia uusia seikkoja, joita hallinto-oikeus ei ota ensi asteena ratkaistavakseen, asia oli palautettava aluehallintovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.<sup>205</sup>

Asiakirjan täydentämistä tai lisäselvitystä joudutaan mahdollisesti pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa pyytämään kohtuullisen usein esimerkiksi erilaisten ilmoitusten ja poistumisturvallisuusselvityksen käsittelyn yhteydessä. Asiakirjan täydentämistä ja selvityksen antamista koskevassa pyynnössä on annettava asian laatuun nähden riittävä määräaika (HL 33.1 §). Täten esimerkiksi vaarallisten kemikaalien käsittelyä ja varastointia koskevan ilmoituksen käsittelyn yhteydessä täydentämiselle tai lisäselvitykselle asetettu määräaika voi olla huomattavasti pidempi kuin ilotulitteiden käyttöä koskevassa ilmoituksessa, joka on saapunut 5 vuorokautta ennen käyttöajankohtaa pelastusviranomaiselle.<sup>206</sup> Asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisua (HL 33.2 §). Määräaikaa voidaan kuitenkin asianosaisten pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. (HL 33.2 §).

---

<sup>203</sup> Mäenpää 2011a, 138.

<sup>204</sup> Kulla 2012, 155.

<sup>205</sup> Vastaavan tyyppinen tapaus, ks. Hämeenlinnan HAO 17.6.2011 T 11/0341/2.

<sup>206</sup> Räjähdeasetuksen 79 §:n mukaan ilmoitus on tehtävä vähintään viittä vuorokautta ennen tapahtumaa, joten asian käsittelylle varattu aika on varsin rajallinen. Tämä rajoittaa myös täydentämiselle annettavia määräaikoja.

Kemikaaliturvallisuuslaki ja pelastuslaki sisältävät erityissäännöksiä valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Kemikaaliturvallisuuslain 117 §:n mukaisesti valvontaviranomaisella on oikeus saada kemikaaliturvallisuuslain säännösten noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot niiltä toiminnanharjoittajilta ja henkilöiltä, joita lain velvoitteet koskevat. Pelastuslain 80.3 §:n mukaan kiinteistön omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan on pyynnöstä toimitettava alueen pelastusviranomaiselle maksutta pelastussuunnitelma ja mahdolliset muut sellaiset kohteen palo- ja poistumisturvallisuudesta laaditut asiakirjat, joita alueen pelastusviranomaisen tarvitsee valvontatehtävässään. Vaikka kemikaaliturvallisuuslaki ei sisälläkään vastaavaa määräystä tietojen maksuttomuudesta kuin pelastuslaki, ei niiden toimittamisesta viranomaiselle valvontatehtävää varten liene mahdollista periä maksua. Tätä väitettä voidaan perustella sillä, että vaikka lainsäädännössä ei olisikaan nimenomaista mainintaa tietojen maksuttomasta toimittamisesta viranomaiselle, yleinen käytäntö ainakin pelastusviranomaisen toiminnassa on, että maksua ei peritä. Mikäli asianosainen suostuu toimittamaan tiedot vain maksua vastaan, asia voidaan ratkaista myös ilman pyydettyä tietoa. Asiakirjojen toimittamiseksi maksutta voitaneen tehdä velvoittava päätös, jota voidaan tehostaa lain mukaisin keinoin (esim. uhkasakko).<sup>207</sup> Tällöin asianosainen voi valittaa päätöksestä, mikäli haluaa periä viranomaiselta maksun asiakirjan tai asiakirjojen toimittamisesta.

Hallintolain 32 §:n mukaisen selvityspyynnön lisäksi ratkaisun pohjaksi tarvittavaa tietoa voidaan hankkia myös muilla keinoin. Näitä keinoja ovat aiemmin esitelty suullinen todistelu (HL 40 §), pelastuslain mukainen palotarkastus (pelastuslaki 80 §) ja valvontaviranomaisen tarkastus (kemikaaliturvallisuuslaki 118 §). Näistä kahteen jälkimmäiseen sovelletaan hallintolain 39 §:n tarkastusta koskevaa sääntelyä siltä osin, kun erityislainsäädännössä ei muuta tarkastuksen toimittamisesta todeta.<sup>208</sup> Lisäksi voidaan käyttää jokaiselle viranomaiselle kuuluvaa katselmusmahdollisuutta (HL 38 §). Tarkastuksen ja katselmuksen välinen ero on se, että katselmus on julkinen ja sen voi suorittaa mikä tahansa viranomaisen. Hallintolain 38 § ei kuitenkaan oikeuta pakkokeinoihin tai virka-apuun katselmuksen suorittamiseksi ilman erityissäännöstä. Tarkastus puolestaan ei ole julkinen<sup>209</sup> ja sen suorittamiseksi voi saada virka-apua erityislainsäädännön mukaisesti. Katselmuksen suorittaminen lienee käytännössä harvinaista pelastusviranomaisen toiminnassa.

---

<sup>207</sup> *Monilla hallinnon aloilla, verotuksesta tasa-arvoasioihin, voidaan uhkasakolla tehostaa velvollisuutta antaa viranomaiselle valvontaa varten tarpeellisia tietoja tai asiakirjoja.* HE 63/1990 vp, 6.

<sup>208</sup> Hallituksen esityksessä eduskunnalle pelastuslaiksi ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 192/2002 vp, 21) todetaan, että palotarkastustoiminnan sääntely on tarkoituksenmukaista sisällyttää pelastustoimen erityislainsäädäntöön, ja pelastuslakiin otettiin hallintolain tarkastusta vastaava säännös. Lain esitöistä ei kuitenkaan ilmene, että säännöksellä olisi tarkoitus poiketa hallintolaista. Kemikaaliturvallisuuslain ja sen nojalla annettu vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetun asetuksen sisältö on tarkastuksen toimittamista ja pöytäkirjan sisältöä koskevilta osin suppeampi, joten näihin sovelletaan hallintolain 39 §:n tarkastusta koskevaa säännöstä soveltuvin osin.

<sup>209</sup> Mäenpää 2008a, 162.



Viranomaisen saattaa olla tarkoituksenmukaista myös muutoin tehdä havaintoja asiaan liittyvistä tosiseikoista katselmusta ja tarkastusta kevyemmällä menettelyllä. Puhtaasti tehokkuuden näkökulmasta voidaan arvioida ongelmalliseksi se, että asianosaiselle on varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa ja esittää mielipiteensä esille tulevista seikoista ja katselmuksesta, ja että katselmuksesta on laadittava pöytäkirja. Tarkastus sen sijaan voidaan suorittaa myös ennalta ilmoittamatta, jos ilmoittaminen vaarantaisi tarkastuksen toteutumisen.<sup>210</sup>

Toisinaan hallinnon tehokkuuden kannalta saattaa olla tarkoituksenmukaista varmistaa esimerkiksi ohi ajettassa, että esimerkiksi asennettavaksi edellytetty opastaulu tai käsisammutin on määrättyllä paikalla. Laissa ei ole sääntelyä tällaisten tilanteiden varalle, ja rajanveto tarkastuksen, katselmuksen ja sanotun kaltaisen vapaamuotoisen havainnoinnin välillä on hankalaa. Mikäli tulkitaan, että kyseessä on hallintolain mukainen katselmus tai tarkastus, kyseisten havaintojen tekeminen ei ole sallittua ilmoittamatta aikomuksista etukäteen asianosaiselle. Käytännössä valvonnan toteuttaminen sanotulla tavalla ei kuitenkaan liene olennainen menettelyvirhe, sillä asianosaiselle on kuitenkin annettava mahdollisuus selityksen antamiseen tehdyistä havainnoista, jos asia antaa aihetta viranomaisen toimenpiteille, ja tarvittaessa paikalla voidaan (tulee) suorittaa uusi tarkastus, johon asianosainen voi osallistua. Mikäli asianosainen ei katso uutta tarkastusta tarpeelliseksi ja tehdyt havainnot ovat riidattomia, niitä voidaan siten käyttää ratkaisun perusteena, koska asianosainen on hyväksynyt tilanteen.<sup>211</sup>

Asian selvittämisessä on tarvittaessa huomioitava myös hallintolain 41.1 §:n mukainen vaikutusmahdollisuuksien varaaminen myös muille kuin varsinaisille asianosaisille. Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoa asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Perustuslain 14.3 §

<sup>210</sup> Toisinaan tarkastuksen tarkoituksen toteutuminen saattaa edellyttää yllätyksellisyyttä. Tämä voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun asianosaisen voidaan olettaa hankaloittavan tarkastuksen suorittamista tai vääristävän tarkastuksen kohteena olevia tosiseikkoja (HE 72/2002 vp, 93).

<sup>211</sup> Ks. esim. Oulun LO 10.7.1986 T 570/I. Rakennuslain (370/1958) 132 §:n mukaisesti paikalla olisi pitänyt suorittaa katselmus ennen rakennusluvan myöntämistä, mutta katselmusta ei ollut suoritettu. Asiassa oli siten tapahtunut menettelyvirhe, jonka ei kuitenkaan voitu katsoa olennaisesti vaikuttaneen rakennuslautakunnan päätökseen. Toisaalta tapauksessa KHO 31.1.1984 T 411 katselmuksen suorittamatta jättäminen oli peruste päätöksen purkamiselle. Tapauksessa AOK 19.4.2000 Dnro 601/1/98 maaseutulauslautakunnan puheenjohtaja ja sihteeri olivat käyneet mittaamassa tien kutsumatta asianosaisia paikalle, ja asianosaisille olisi tullut varata tilaisuus olla mukana katselmuksessa. Tapauksessa AOA 31.5.2005 Dnro 1013/4/03 *tarkastuskäynnissä ei kuitenkaan ollut kysymys tuolloin voimassa olleella hallintomenettelylain (598/1982) 19 §:n 1 momentissa tarkoitettusta katselmuksesta, vaan sellaisesta vapaamuotoisesta tarkastuksesta, joka on sinänsä ollut mahdollista suorittaa myös kutsumatta asianosaisia paikalle*. Kun HL sisältää vaatimukset myös tarkastuksen toimittamiselle, ei asianosaisten paikalle kutsumatta jättäminen liene tapauksen johdosta enää perusteltavissa. Hyvän hallinnon vaatimusten rikkomisen oikeuttamisperusteiden pohtiminen ei ole tämän laajemmin perusteltua tämän tutkimuksen tavoite huomioiden.

sisältääkin julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja itseään koskevaan päätöksentekoon, jota kyseessä olevalla hallintolain säännöksellä on pyritty konkretisoimaan. Lain sanamuoto edellyttää kuitenkin huomattavaa vaikutusta, ja asian vireilläolosta ei myöskään tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta (HL 41.3 §).

Huomattavan vaikutuksen arviointi onkin ensisijassa viranomaisen tehtävä, ja jos kynnyksen arvioidaan ylittyvän, asiasta on ilmoitettava merkitys ja laajuus huomioon ottaen sopivalla tavalla (HL 41.2 §). Ilmoituksessa on selitettävä, mistä asiasta käsittelyssä on kysymys ja minkä tyyppisiä ratkaisun kohteena olevien asemaan liittyvät vaikutukset saattavat käytännössä olla. Ilmoituksessa on myös mainittava, miten ja minkä ajan kuluessa viranomaiselle voidaan esittää asiaa koskevia tietoja, mielipiteitä ja kysymyksiä ja miten vaikutuspiiriin kuuluvat henkilöt voivat saada lisätietoja. Ilmoituksessa on kuitenkin huomioitava julkisuuslain rajoitukset ilmoituksen sisällölle, ja ilmoituksesta on pääsääntöisesti ilmoitettava hallintolain tiedoksiantosäännösten mukaisesti.<sup>212</sup>

#### 3.11.6 Asianosaisten kuuleminen

Hallintolain 34.1 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Perustuslain 21 §:n mukaisesti asianosaisen kuuleminen on hyvän hallinnon kannalta keskeistä. Kuulemisessa asianosainen voi viranomaiselta saamiensa tietojen valossa asettaa kyseenalaiseksi toimenpiteen perusteet ja lainmukaisuuden. Toissijaisesti kuuleminen on viranomaisen keino hankkia selvitystä. Kyseessä on oikeudellinen velvollisuus, josta voidaan poiketa vain lain osoittamissa tilanteissa.<sup>213</sup> Nämä tilanteet on lueteltu hallintolain 34 §:ssä. Ko. pykälän toisen momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta seuraavin perustein:

1. Vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään perusteettomana.
2. Asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista.
3. Asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä.
4. Kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.
5. Hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

<sup>212</sup> Niemivuo ym. 2010, 306.

<sup>213</sup> Kulla 2012, 239.

Pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa kuulemisen suorittamatta jättäminen saattaa joskus olla perusteltua hallintolain 34.2 §:n 4 kohdan perusteella esimerkiksi silloin, kun puute aiheuttaa niin vakavaa vaaraa turvallisuudelle, että asia ei kestä kuulemisesta aiheutuvaa viivytystä. Tällöinkin viranomaisen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti kuulee asiakasta jälkikäteen ja tarvittaessa ottaa asian uudestaan käsittelyyn. Mikäli kuuleminen on jätetty suorittamatta ilman lainmukaista perustetta, on se peruste jopa päätöksen purkamiselle ylimääräisellä muutoksenhauulla.<sup>214</sup> Kuulemisessa on huomioitava myös, että hallintolain 35 § asettaa erityisiä vaatimuksia käsiteltäessä vajaavaltaisia koskevia asioita: edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

Kuultaessa asianosaista hänelle annetaan ensinnäkin mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta. Pelkästään hankitusta tosiasia-aineistosta kuuleminen ei yleensä ole riittävää, vaan asianosaisella on oltava mahdollisuus lausua käsityksensä myös itse asiasta, kuten valmisteltavan toimenpiteen lainmukaisuudesta. Asianosaisen oikeussuojan kannalta on keskeistä, että hän voi ottaa kantaa myös valmisteltavan toimenpiteen laillisuuteen.<sup>215</sup> Täten esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain 109 §:n mukaista toiminnan rajoittamista koskevaa päätöstä valmisteltaessa toiminnanharjoittajaa on kuultava valmisteltavasta rajoittamisasiasta kokonaisuudessaan, ei pelkästään laiminlyönneistä, jotka ovat johtamassa toimenpiteisiin.

Viranomaisaloitteisen kuulemisen kohteena on usein vaatimus eli toimenpide, johon ryhtymistä viranomaisen valmistelevasti käsittelee. Jos toimenpiteen edellytyksenä on muita toimia, myös näistä on kuultava. Kuulemistilanteessa viranomaisen tulee ilmoittaa asianosaiselle, minkä tyyppiseen toimenpiteeseen asiassa ollaan ryhtymässä – kuulemisen kohteena on selvitysten ohella käsiteltävä asia. Kuulemisella annetaan asianosaiselle mahdollisuus antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Selvitys eli lausunto on asianosaisen tahdonilmaisu ja kannanotto asiaan. Selvitys taas on tosiasiatieto tai todiste.<sup>216</sup> Näiden kahden välillä on siis merkityksellinen ero.

Jos asiassa kertynyt uusi aineisto ei sisällä ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavia vaatimuksia tai selvityksiä, asianosaista ei tarvitse kuulla uudestaan tästä aineistosta. Kuitenkin asianosaisen tulee yleensä voida itse arvioida aineistoa tästä näkökulmasta, joten viranomaisen voi tällä perusteella rajata etukäteen asiakirjoja kuulemisen ulkopuolelle vain ilmeisen selvissä tapa-

---

<sup>214</sup> HLL 63.1 § ja Väättänen 2011, 395.

<sup>215</sup> Kulla 2012, 245.

<sup>216</sup> Kulla 2012, 245.

uksissa tai asianosaisen nimenomaisella suostumuksella.<sup>217</sup> Kuten seuraavista tapauksista ilmenee, pelastusviranomaisen päätöksistä valittaminen on melko yleistä kuulemisvelvoitteen laiminlyöntiin vedoten.

Kuopion HAO 15.9.2010 T 10/0412/3

Palomestari oli toimittanut ylimääräisen palotarkastuksen, josta tehdyssä pöytäkirjassa asetettiin rakennus käyttökieltoon majoituskäytön osalta. Kiinteistön omisti kaksi henkilöä, jotka olivat kiinteistöllä vuokralaisena toimineen komandiittiyhtiön yhtiömiehiä. Ennen palotarkastuksen toimittamista toiseen henkilöistä otettiin yhteyttä puhelimitse, mutta hän kertoi, ettei hänellä ole aikaa palotarkastusta varten. Ilmoitus palotarkastuksesta lähetettiin kyseessä olevalle yhtiömiehelle myös saantitodistuskirjeenä, mutta hän ei noutanut lähetystä. Asianosaisten mahdollisuus osallistua tarkastukseen ja esittää siitä mielipiteitään ei toteutunut eivätkä puhelinsoitto ja noutamaton saantitodistuskirje täyttäneet kuulemiselle säädetyt edellytyksiä. Kyseessä ei myöskään ollut hallintolain 34.2 §:n mukainen asia, jonka voisi ratkaista asianosaista kuulematta. Myöskään kyse ei ollut pelastuslain 38 §:ssä (nyk. 81.3 §) tarkoitettusta välittömästä onnettomuusvaarasta, jonka vuoksi toiminta olisi tullut välittömästi keskeyttää, jo ennen kuin asianosaisille on varattu tilaisuus tulla kuulluksi. Päätös kumottiin.

Hämeenlinnan HAO 14.11.2006 T 06/0712/2

Palotarkastaja oli ylimääräisen palotarkastuksen yhteydessä määrännyt, että parvekkeilla ja myös alaterasseilla grillaaminen on kielletty. Mikäli alapihalla grillataan, tulee se suorittaa noin viiden metrin etäisyydellä räystäälinjoista. HAO totesi, että palotarkastuksesta ei ilmoitettu taloyhtiön viralliselle edustajalle. Asiassa ei esitetty sellaista syytä, minkä vuoksi palotarkastus olisi ollut suoritettava niin kiireellisenä, ettei taloyhtiön virallista edustajaa voitu kuulla. Kun asianosaiselle ei siten ollut annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä, päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Päätöksessä oli viitattu pelastuslain 38 §:ään, mutta siinä ei tarkemmin perusteltu annettuja määräyksiä paloturvallisuuden kannalta. Päätös oli siten puutteellisesti perusteltu. HAO palautti asian palotarkastajalle uudelleen käsiteltäväksi.

Hämeenlinnan HAO 7.4.2010 T 10/0266/2

Palotarkastuksessa oli annettu korjausmääräyksiä. Tarkastuksesta oli ilmoitettu toiminnanharjoittajalle, mutta ei kiinteistön omistajalle. Yhtiötä ei kuultu ennen korjausmääräysten antamista eikä tarkastuskertomusta annettu viivytyk-

---

<sup>217</sup> Kulla 2012, 247.

settä viran puolesta tiedoksi yhtiölle. Ottaen huomioon sen seikan, että palotarkastuksessa oli annettu myös kiinteistön omistajaa välittömästi velvoittavia korjausmääräyksiä, yhtiötä oli pidettävä asianosaisena, jota asia välittömästi koskee. Tähän nähden asiassa oli tapahtunut menettelyvirhe.

Kouvolan HAO 5.12.2008 T 08/0538/1

Pelastuslaitos oli määräykseksi otsikoidulla asiakirjalla pyytänyt Ratahallintokeskusta laatimaan suunnitelman aikatauluineen sammutusjärjestelmistä kemikaaliratapihoille. Päätökseen oli liitetty oikaisuvaatimusohje, mutta tästä huolimatta Ratahallintokeskus valitti asiasta hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus totei, että kyseessä oli pelastusviranomaisen päätös, josta virheellisestä valitusosoituksesta huolimatta valitetaan hallinto-oikeuteen. Pelastuslaitos oli antanut Ratahallintokeskukselle määräyksen asianosaista kuulematta. Kuulemisena ei voitu pitää sitä, että Ratahallintokeskuksen edustaja oli ollut läsnä tarkastuksella. Pelastuslaitos ei myöskään ollut väittänyt, että kuulematta jättäminen johtuisi HL 34.2 §:ssä mainitusta syystä. Päätös kumottiin ja asia palautettiin alueen pelastuslaitokselle uudelleen käsiteltäväksi.<sup>218</sup>

Kuulemisessa tapahtuneet virheet vaikuttaisivat tätä tutkimusta varten hankitun hallintolainkäyttöaineiston perusteella yleisin peruste pelastusviranomaisen korjausmääräyksen kumoamiselle.<sup>219</sup> Tästä syystä kuulemisen asianmukaiseen toteuttamiseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota valvontatoiminnassa. HL 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemista koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään ja asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennösinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin. Palotarkastuspöytäkirjaan on kirjattava kohteen edustajan esittämä selvitys (pelastuslaki 80.4 §). Hallintolain 42 § edellyttää vain sellaisten suullisten vaatimusten ja selvitysten kirjaamista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Vaikka suullisten tietojen osalta pöytäkirjaan tulee kirjata vain selvitykset, siis tosiseikat, asianosainen voi antaa asiassa myös muuta selitystä kuin faktatietoa, ja asianosaisella saattaa olla viranomaisesta poikkeava käsitys antamansa tiedon vaikutuksesta ratkaisuharkinnassa. Täten selitys voitaneen jättää kirjaamatta pöytäkirjaan vain selvissä tapauksissa, kuten asianosaisen mielihiteen ollessa ilmeisen asiaton tai loukkaava tai asianosaisen suostumuksella.

<sup>218</sup> Aikaisemmassa pelastuslaissa suora hallintovalitusoikeus päätöksistä oli rajattu vain tiettyihin tapauksiin (pelastuslain 468/2003 81 §), ja esimerkiksi nuohouksesta vapauttamista koskevasta päätöksestä tuli valittaa kuntalain mukaisesti. Ks. Vaasan HAO 15.8.2005 T 05/0262/3. Nykyisin voimassa olevan pelastuslain 104 §:n mukaan kaikki pelastusviranomaisen pelastuslain nojalla tekemät päätökset käsitellään hallintovalituksina.

<sup>219</sup> Edellä ei ole esitelty kaikkia tutkimusta varten hankitussa aineistossa ilmenneitä kuulemisvirheitä. Myös Strömmer (2013, 65) katsoo, että vain 7 %:ssa tapauksista (tutkimuksessa käytetty pöytäkirja-aineisto) asianosainen on tosiasiallisesti tullut kuulluksi.

Yleisesti käytetty palotarkastuspöytäkirjoihin kirjattu lause kuten ”asiakasta on kuultu ennen korjausmääräyksen antamista” ei vielä täytä kuulemiselle asetettuja vaatimuksia. Pöytäkirjaan on kirjattava asianosaisen antama selitys, tai jos tätä ei ole, kirjattava että asianosainen ei halunnut käyttää mahdollisuuttaan selityksen antamiseen asiassa. Kirjallisen menettelyn lähtökohtaisesta vaatimuksesta johtuen kuuleminen voidaan suorittaa palotarkastuksen yhteydessä suullisesti vain asianosaisen suostumuksella, tai jos kirjallisesta käsittelystä aiheutuva viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, ympäristölle tai yleiselle turvallisuudelle (HL 34.2 § 4 kohta, ks. myös pelastuslain 81.3 §). Vaikka asianosaisen selitystä ei ole kirjattu pöytäkirjaan, kyseessä ei välttämättä ole sellainen menettelyvirhe, että päätös olisi kumottava menettelyvirheen johdosta.

Helsingin HAO 8.1.2008 T 08/0011/6

Palotarkastaja oli määrännyt palotarkastuspöytäkirjassa porrashuoneiden alatasanteiden syvennyksiin sijoitetut kalusteet ja viherkasvit poistettaviksi pelastuslain vastaisina. Valittaja vetosi valitusperusteissaan muun muassa siihen, että asunto-osakeyhtiötä ei asianmukaisesti kuultu ennen korjausmääräyksen antamista. Kuulemisena ei valittajan mukaan voitu pitää sitä, että yhtiön edustaja oli ollut läsnä palotarkastuksessa. Palotarkastuspöytäkirjassa ei esitetty yhtiön edustajan esittämää selvitystä eikä siitä käynyt ilmi, mitä kuultaessa tuli esille. Palotarkastuspöytäkirjan mukaan asiakasta oli kuultu ennen korjausmääräyksen antamista, ja pelastuslaitoksen lausunnon mukaan kohteen edustajana toimineella isännöitsijällä oli mahdollisuus esittää palotarkastuksella kantansa korjausmääräyksiin ja niiden määräaikoihin. HAO katsoi, että kun palotarkastus oli suoritettu silloisen pelastuslain 36 §:n mukaisesti, yhtiön valitusvaiheessa hallinto-oikeudelle palotarkastuspöytäkirjan korjausmääräyksen johdosta esittämä selvitys huomioon ottaen korjausmääräystä ei ollut syytä kumota ja asiaa palauttaa pelastuslaitokselle uudelleen sen vuoksi, että isännöitsijän palotarkastuksessa esittämää selvitystä ei ollut kaikilta osin kirjattu palotarkastuspöytäkirjaan.<sup>220</sup>

Kuulemisen suorittamatta jättäminen saattaa tulla kyseeseen myös siksi, että kirjallinen kuuleminen on *muusta syystä ilmeisen tarpeetonta* (HL 34.2 § 5 kohta). Ilmeinen tarpeettomuus

---

<sup>220</sup> Tapauksessa pelastuslaitos vetosi lausunnossaan siihen, että valittajalla ei ollut yhtiöjärjestyksen mukaista nimenkirjoitusoikeutta. Valituskirjelmän oli allekirjoittanut hallituksen puheenjohtaja yksin. Yhtiön antaman vastaselityskirjelmän allekirjoitti kuitenkin kaksi hallituksen jäsentä, joten HAO katsoi, että valituksessa ollut allekirjoitusta koskenut muotovirhe oli korjaantunut. Ks. luku 3.11.4. Yhtiö vetosi valitusperusteissaan myös perustuslailla turvattuun omaisuuden suojaan ja yhdenvertaisuuteen, mutta näihin HAO ei ottanut asian käsittelyssä kantaa. Asiasisällöltään kyseessä on vastaavankaltainen tapaus kuin Helsingin HAO 12.3.2010 T 10/0290/6.

lienee selvää vain, jos myös asianosaiset ovat samaa mieltä kirjallisen kuulemisen ilmeisestä tarpeettomuudesta.<sup>221</sup> Kuten seuraavasta tapauksesta voidaan todeta, kuulemisen laiminlyönti ei kuitenkaan välttämättä aina ole sellainen menettelyvirhe, jonka perusteella päätös olisi kumottava, mikäli kuulemisen laiminlyönnillä ei ole vaikutusta lopputulokseen ja vaikutusmahdollisuuksia on ainakin jossain määrin annettu. Tällaisen menettelyvirheen ei kuitenkaan voitane katsoa olevan hyvää hallintoa.

#### KHO 1.2.2012 T 142

Palotarkastaja oli päätöksellään määrännyt kiinteistön savuhormit nuohottavaksi. Päätöksessä oli todettu, että asiakasta on kuultu ennen korjausmääräyksen antamista, mutta näin ei ollut. Asiaa aikaisemmin käsitellyt hallinto-oikeus toteasi, että valittajan oli katsottava olleen (nuohouksen) palauteraporttiin tehdyn merkinnän ja nuohoojan hänen kanssaan käymän puhelinkeskustelun perusteella tietoinen siitä, että valittajan asunnon tulisija ja savuhormi on nuohottava, ja hänellä oli ollut jo tuossa yhteydessä tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Kuitenkin palotarkastajan päätös oli menettelyvirheen johdosta syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska palotarkastaja ei ollut kuullut asianosaista ennen määräyksen antamista. Kun kuulemisessa tapahtuneella menettelyvirheellä ei voitu arvioida kysymyksessä olevan asian oikeudellinen laatu huomioon ottaen olleen vaikutusta päätöksen sisältöön, palotarkastajan päätöksen kumoamiseen mainitun menettelyvirheen johdosta ei ollut aihetta. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä valittaja vetosi siihen, että nuohousraportin ilmoitus asianosaisten kuulemisesta ei pidä paikkaansa, eikä puhelinsoitto ole todisteellinen kuuleminen. KHO ei kuitenkaan saadun selvityksen perusteella muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisua.

Pelastusviranomaisen voi myös itse, mikäli kuulemisessa on selvästi tapahtunut virhe, poistaa virheellisessä järjestyksessä tehdyn päätöksen ja ratkaista asian uudelleen (HL 50 §). Asiaa ei muuta se, että asiasta olisi jo valitettu. Viranomaisella on siitä huolimatta oikeus virheen korjaamiseen.

#### Kouvolan HAO 27.4.2011 T 11/0231/2

Palomestari oli antanut korjausmääräyksiä asuinrakennukseen tehdyn palotarkastuksen yhteydessä. Asianosaiset olivat valittaneet päätöksestä, mutta eivät ilmeisesti valitusperusteissaan maininneet kuulematta jättämistä. Pelastuslaitos poisti viitaten vuonna 2003 kumottuun hallintomenettelylakiin virheellisen

---

<sup>221</sup> Toisaalta tapauksessa KHO 18.9.1997 T 2284 katsottiin, että huomioiden tieosuuden sulkemisesta aiheutuva suhteellisen vähäinen haitta ja lyhyt kesto aika, asia voitiin ratkaista varaamatta asianosaisille mahdollisuutta tulla kuulluksi.

päätöksen, ja ilmoitti suorittavansa uuden palotarkastuksen (HAO kiinnitti huomioita virheelliseen viittaukseen, ja korjasi viranomaisen tarkoittaneen hallintolain 50 §:ää). Asia jätettiin tutkimatta.

### 3.11.7 Käsittelyn viivytyksettömyys

Asian käsittelyssä on huomioitava perustuslain 21.1 §:ssä ja hallintolain 23.1 §:ssä ilmenevä viivytyksettömyysvaatimus. Viivytyksetön käsittely tarkoittaa, että asiat käsitellään ilman aiheutonta viivytystä, ja että viranomainen esittää asianosaiselle tämän pyynnöstä arvion päätöksen antamisajankohdasta ja muutoinkin vastaa käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Viivyttely asian käsittelyssä voidaan katsoa myös käsittelyvelvollisuuden rikkomiseksi. Käsittelyssä ei saa syntyä sellaisia passiivisia ajanjaksoja, jolloin valmistelussa ei tapahdu mitään asian ratkaisemista edistäviä välitoimia, eikä asia saa jäädä vaille ratkaisua määräämättömäksi ajaksi. Asian käsittelyn keskeyttämiselle on oltava perusteltu syy.<sup>222</sup>

Asia ei myöskään voi odottaa, että tulisi työtehtävien kannalta hiljaisempi ajankohta, tai että asian valmisteluun paremmin soveltuvat (esimerkiksi kokeneemmat tai muuten pätevämmät) henkilöt vapautuisivat asian käsittelyyn. Viranomaisen on järjestettävä tehtäviensä hoito niin, että asiat voidaan valmistella päätöksentekoa varten ilman aiheettomia viivästyksiä. Resursien puuttuminen, sairauslomat tai valmistelusta vastaavan viranhaltijan vaihtuminen ei ole peruste päätöksenteon lykkäämiselle. Tiedossa olevan lakimuutoksen voimaantulon odottaminen voidaan kuitenkin katsoa perustelluksi syyksi käsittelyn lykkäämiselle, etenkin jos voidaan välttää asioiden uudelleen käsittely lakimuutoksen tultua voimaan.<sup>223</sup>

Viivytyksettömyys on joustava käsite, jonka soveltaminen riippuu käsiteltävästä asiasta, sen luonteesta, vaikeusasteesta ja käsittelyn edellyttämistä menettelyvaiheista. Käsittelyaika ei saa olla pidempi, kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Viivytyksettömyyden tavoite ei kuitenkaan muodosta perustetta tinkiä asian käsittelylle asetetuista muista vaatimuksista. Käsittelyaika määräytyy siis tapauskohtaisesti, mutta samanlaisissa asioissa on noudatettava osapuilleen samanlaista käsittelyaikaa.<sup>224</sup> Käsittelyajalle tai käsittelyn nopeudelle ei ole asetettu hallintolaissa täsmällisiä vaatimuksia, mutta niitä saattaa seurata erityislain perusteella. Esimerkiksi kun yleisötapahtuman pelastussuunnitelma on toimitettava pelastusviranomaiselle viimeistään 14 vuorokautta ennen tapahtumaa (pelastuslaki 16.3 §), mahdollinen pelastussuunnitelmaa koskeva asia tulee käsitellä ennen yleisötapahtuman alkamista.

<sup>222</sup> Väättänen 2011, 355.

<sup>223</sup> Väättänen 2011, 356.

<sup>224</sup> Mäenpää 2011a, 76-77.



Viranomaisen harkitessa käsiteltävänä olevien asioiden kiireellisyyttä voidaankin yhtenä arviointikriteerinä pitää asian sisältämää määräaika. Vireille tulleesta asiasta itsestään on pääteltävissä takaraja, johon mennessä se on käsiteltävä. Ratkaisun viivästyminen voi pahimmassa tapauksessa "vesittää" tavoitteen, johon hakemuksella pyritään. Asian käsittelyn viivymisen seuraukset onkin otettava huomioon myös asioiden priorisoinnissa, ja yksittäisten asioiden kohdalla voi olla kiireellisyyseroja. Asian käsittelyn viivästyminen aiheutuvat seuraukset voivat olla taloudellisten vaikutusten lisäksi myös immateriaalisia ja niitä voi aiheutua asianosaisten lisäksi myös muille intressenteille tai sivullisille.<sup>225</sup>

### 3.11.8 Asioiden yhdessä käsitteleminen

Hallintolain 25 §:n mukaan jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmistettava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeellonta. Sääntelyllä on merkitystä myös hallintomenettelyn yhdenvertaisuuden kannalta. Yhdessä käsiteltäviä ovat erityisesti eräät hakemusasiat, kuten kilpailevat hakemukset elinkeinollaan saamiseksi, kun osa hakemuksista joudutaan hylkäämään.<sup>226</sup> Valvontatoiminnassa ei yleensä käsitellä tällaisia hakemuksia.<sup>227</sup>

Asiat voidaan käsittelyssä myös erottaa toisistaan, jos edellytyksiä yhdessä käsittelemiseen ei enää ole. Jos valitusviranomainen on palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi, yhdessä tai erikseen käsittelemisen edellytykset on arvioitava uudelleen kiinnittäen huomiota valitusviranomaisen perusteluihin päätöksen palauttamisesta. Asioita ei tarvitse käsitellä yhdessä, mikäli se on laadun tai luonteen vuoksi tarpeellonta. Esimerkiksi jos muutoin yhdessä käsiteltävistä asioista toinen on ennakkopäätöksenluonteinen, asia voi oikeusturvasyistä edellyttää erillistä käsittelyä. Viranomaisen toiminnan organisointiin liittyvät seikat eivät kuitenkaan yleensä ole riittävä peruste poiketa yhdessä käsittelemisen vaatimuksesta, vaan pikemminkin viranomaisen on järjestettävä toimintansa niin, että yhdessä käsitteleminen on mahdollista.<sup>228</sup>

On vaikeaa etukäteen selvittää kaikkia potentiaalisia tilanteita, joissa asioiden yhdessä käsittelemisen vaatimus voisi koskea pelastusviranomaista, vaan ne tulisi tunnistaa asiayhteydestä

<sup>225</sup> Väättänen 2012, 277-280. Väättänen mainitsee esimerkkinä hajuhaitat ympäristövalvontaa koskevien asioiden kohdalla.

<sup>226</sup> Kulla 2012, 165.

<sup>227</sup> Tässä yhteydessä mainittakoon kuitenkin eräs tutkimuksen kirjoittajalle sattunut tapaus, jossa kaksi erillistä toiminnanharjoittajaa ilmoitti harjoittavansa ilotulitteiden kaupan varastointia täsmälleen samassa fyysisessä paikassa. Sanotussa tapauksessa ilmoitukset oli perusteltua käsitellä yhdessä, ja tilojen haltijan näkemyksellä oli ratkaiseva vaikutus.

<sup>228</sup> Kulla 2012, 165-167.

tilanteen ollessa käsillä. Tällaisia tilanteita voisi kuitenkin olla esimerkiksi kahden erillisen toiminnanharjoittajan laatimien erillisten poistumisturvallisuusselvitysten (pelastuslaki 19 §) käsittely, kun toiminnanharjoittajat toimivat samassa rakennuksessa ja toiminnanharjoittajien välillä on muutoinkin asiallinen kytkös.

### 3.12 Päätös ja sen perusteleminen

Viranomaisen tehtävänä on selvitysten arviointi todistelun kannalta ja päätösharkinta, jotka eivät ole kuultavia asioita.<sup>229</sup> Asian tosiseikkojen, selvitysten ja muiden käsittelyn lopputulokseen oikeudellisesti vaikuttavien seikkojen perusteella pelastusviranomaisen päätyttyä asiassa ratkaisuun, siis asia saa päätöksen. Päätös on annettava kirjallisesti, ellei sen antaminen suullisesti ole välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi (HL 34.1 §). Annettaessa suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksiineen (HL 43.2 §). Muutoksenhaku-aika alkaa tällöin vasta kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista (HL 43.2 §).

Kirjallisesta päätöksestä on selvästi käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu, sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä (HL 44 §). Päätöksessä on myös oltava perustelut, joissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun, sekä mainittava sovelletut säädökset (HL 45.1 §, myös PL 21.2 §).

Hallintolain 45.2 §:n mukaan päätökset voidaan kuitenkin jättää esittämättä, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista, päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia, päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin, päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta, tai jos perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.<sup>230</sup> Jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön, päätös on aina perusteltava (HL 45.3 §). Vastaavasti suullisen päätöksen kohdalla asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu ja selostettava ratkaisun perustelut. Pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa tekemään päätökseen on myös liitettävä valitusosoitus (HL 47 §).<sup>231</sup>

<sup>229</sup> Kulla 2012, 247 ja KHO 22.11.1985 T 5440.

<sup>230</sup> On kuitenkin perusteltava miksi päätös on jätetty perustelematta. Ks. Hurskainen 2003 266-267.

<sup>231</sup> Jos päätökseen ei voi hakea valitusta erityisen kieltoäännöksen nojalla tai päätös ei ole valituskelpoinen, päätökseen tulisi sisällyttää ilmoitus siitä, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista. Tällöin esimerkiksi palotarkastuspöytäkirjan asiavirheen

Perusteluvelvollisuus liittyy päätöksen hallintotoimintaa oikeuttavaan funktioon ja päätöksen tiedonvälitystehtävään. Perusteluilla varmistetaan, että asianosainen tai kuka tahansa saa halutessaan tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta, myös sen perusteista. Perusteluiden valossa arvioidaan tarvetta muutoksenhauille. Perusteleminen on myös hallintolainkäytön edellytys. Niiden puuttuessa valitusviranomaisen joutuu arvailemaan päätöksenteon perusteita. Viranomaiselta valitusvaiheessa pyydetty lausunto voi ainoastaan selventää perusteluita, muttei korvata niitä. Perusteluissa tosiseikat on myös erotettava oikeussäännöistä. Viittauksella oikeussäännön mukaiseen abstraktiin oikeustositseikastoon ei voida korvata konkreettista tosiasiakuvausta. Jos perusteluissa vain toistetaan laissa mainitut edellytykset tai niiden puuttuminen, perustelu jää liian yleiseksi, koska siinä ei yksilöidä käsiteltävään asiaan liittyviä tosiseikkoja. Mikäli laissa mainitaan "painavat" tai "erityiset" syyt (ks. esimerkiksi pelastuslain 82 §), nuo syyt on tarkkaan yksilöitävä tosiasiaperusteluissa, eikä pelkkä lain tekstin toistaminen riitä.<sup>232</sup>

AOA 9.9.2011 Dnro 2513/4/10

Aluepelastuslaitoksen paloesimiehen viran täytön valmistelu ei ollut asianmukainen, koska puutteellisen dokumentoinnin vuoksi jälkikäteen ei ollut mahdollista arvioida, oliko asiaa kaikkien viran hakijoiden osalta selvitetty tasapuolisesti, syrjimättömästi ja riittävästi. Myöskään viranhaltijapäätöksestä sen puuttuvien perustelujen johdosta ei voitu todeta, perustuiko nimitysharkinta haettavana olevan viran tehtävälleen ja perustuslaissa säädettyihin yleisiin nimityksiperusteisiin. Edellä todetuista perusteista virantäyttömenettely oli AOA:n käsityksen mukaan ollut lainvastainen.

Päätöksen sisällölle asetetut vaatimukset edellyttävät päätöksen täydellisyyttä, riittävää yksilöintiä ja selkeyttä. Päätöksestä tulee käydä ilmi asianosaiselle myönnetty edut ja oikeudet tai hänelle asetetut velvollisuudet. Päätöksessä ei voida esittää vaihtoehtoisia lopputuloksia tai osittaisia ratkaisuja.<sup>233</sup> Mikään ei kuitenkaan estäne esittämästä velvoittavassa päätöksessä vaihtoehtoisia keinoja, joilla asetettu päävelvoite katsotaan täytetyksi.<sup>234</sup>

---

korjaamisvaatimuksen hylkäämisen yhteydessä tulisi ilmoittaa, että ratkaisuun ei voi hakea muutosta hallintolain 53 §:n 3 momentin perusteella.

<sup>232</sup> Kulla 2012, 270-273.

<sup>233</sup> Mäenpää 2011a, 156.

<sup>234</sup> Ks. HE 63/1990 vp, 14. *Pätevänä syynä päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen voisi olla myös olosuhteiden muutos. Mikäli esimerkiksi työmenetelmää koskevan työsuojeluvuorituksen noudattamisen tiedetään käyvän tarpeettomaksi työnantajan muutettua asianomaisen työvaiheen koneellisesti suoritettavaksi, uhkasakkoa ei tuomittaisi.* Vaihtoehtoisten päävelvoitteen täyttämiskeinojen luettelointi voidaan perustella myös neuvontavelvollisuudella ja pienimmän haitan periaatteella. Asianosainen saattaa arvioida pienimmän haitan käsillä olevassa tapauksessa eri tavalla kuin viranomaisen.

Rakenteeltaan hallintopäätös voidaan jakaa otsikkoon, kertoelmaan eli resiittiin ja päätöslauselmaan. Näistä otsikossa mainitaan tunnistetiedot eli päätöksen antava viranomainen, päivämäärä, asian laatu ja sen diaari- tai taltionumero sekä asianosaiset. Usein asianosaiset ovat kertoelman tietona. Kertoelmassa selostetaan ratkaistavana olevasta asiasta sekä prosessin vaiheista siltä osin, kuin niillä on asiassa merkitystä. Kertoelma on tavallisesti suppea ja usein väliotsikoin selvennetty. Sen pitäisi olla lyhyt ja tiivis yhteenveto asian kulusta. Päätöslauselma on viranomaisen perustellun ratkaisun sisältävä kannanotto asiassa. Se koostuu kolmesta osasta: tosiasia-perusteluna ovat ne tosiasiat, joiden mukaisesti asia on ratkaistu, oikeusperusteluna viitataan ratkaisun perusteena oleviin säännöksiin, ja varsinainen kannanotto eli ratkaisu koostuu perusteluista tehdyistä johtopäätöksistä ja itse lopputuloksesta.<sup>235</sup>

Hallintopäätös voidaan jakaa vielä seuraaviin erilaisiin päätöstyyppihin:<sup>236</sup>

1. Pääasiaratkaisu, joka sisältää päätöksen vireillä olevaan asiaan kokonaisuudessaan kaikkine vaatimuksineen.
2. Väli ratkaisu, joka on pääasiaan nähden epäitsenäinen päätös menettelyasiassa, kuten asian selvittämisessä ja asianosaisen kuulemisessa.
3. Osaratkaisu, jolla asia ratkaistaan vain tietyiltä osiltaan. Osaratkaisun antaminen ei yleensä ole mahdollista, jollei sitä ole erikseen sallittu lainsäädännössä.<sup>237</sup>
4. Tutkimatta jättämistä koskeva ratkaisu.

Hallintopäätökseen voidaan sisällyttää ehtoja yleensä vain lain sääntelemässä tilanteessa. Ehdollisen päätöksen antaminen saattaa olla kuitenkin mahdollista muulloinkin, erityisesti tilanteessa, jossa viranomaisella on harkintavaltaa tai jossa asianosainen suostuu ehtoon.<sup>238</sup> Pelastusviranomaisen toimialalla viranomaiselle on jätetty monin osin harkintavaltaa tai ehtojen antamismahdollisuus on kirjattu suoraan lainsäädäntöön (esim. kemikaaliturvallisuuslain mukaiset ilmoitukset). Käytännössä valvontatoiminnassa päätöksiin voitaneen aina liittää ehtoja tai määräyksiä tilanteen sitä edellyttäessä ainakin pelastuslain 82 §:n nojalla.

Hallintolaki ei edellytä, että viranomaisen päätös olisi allekirjoitettu. Hyvään hallintoon voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan, että päätös allekirjoitetaan. Mäenpään mukaan päätös voidaan jättää allekirjoittamatta vain erityisen painavista syistä.<sup>239</sup> Allekirjoitusvaatimus on johdettavissa välillisesti myös viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, tästä eteenpäin: julkisuuslaki tai JulKL) 6.1 §:n 8 kohdan säännöksestä, jonka mukaan viranomai-

<sup>235</sup> Kulla 2012, 264.

<sup>236</sup> Kulla 2012, 265.

<sup>237</sup> Tämä johtuu siitä, että ratkaistavat kysymykset ovat asiayhteydessä toisiinsa, eli ne ovat saman asian osia. Jos tällaista yhteyttä ei ole, asiat ovat toisiinsa nähden itsenäisiä ja niissä voidaan antaa toisistaan erilliset pääasiaratkaisut. Kulla 2012, 265.

<sup>238</sup> Kulla 2012, 265.

<sup>239</sup> Mäenpää 2011a, 157.

sen päätös tulee julkiseksi, kun se on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu.<sup>240</sup> Vaikka päätöstä ei allekirjoitettaisi, siitä on silti käytävä ilmi päätöksentekijän nimi tai lisätietojen antaja.<sup>241</sup>

### 3.13 Virheen korjaaminen

Pelastusviranomaisen toiminta ei ole aina virheetöntä. Lainsäätäjä onkin varautunut näihin virheisiin hallintolaisissa. Asiavirhe (HL 50 §) ja kirjoitusvirhe (HL 51 §) voidaan korjata. Hallinnon tehokkuusvaatimuksen ja joutuisan käsittelyn kannalta on perusteltua, että päätöksiä voidaan korjata myös muutoin kuin muutoksenhaun kautta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta todetaankin, että oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudelle olisi tärkeää, että viranomaiset tietäisivät nykyistä paremmin hallintolain itseoikaisukeinon olemassaolosta ja tunnistaisivat hallinnon palveluperiaatteeseen ja sitä kautta hyvään hallintoon liittyvän vastuunsa ko. oikaisumuodon asianmukaisesta hyödyntämisestä.<sup>242</sup> Hallintoviranomaisen ei tulisi siirtää selvimpien virheiden korjaamista hallintotuomioistuinten vastuulle.<sup>243</sup>

Oikeusvarmuus kuitenkin edellyttää, että viranomainen voi itseoikaisuna korjata tekemäänsä päätöstä vain laissa säädetyin edellytyksin. Hallintolain mukaisesta asiavirheen korjaamisesta on kyse, kun viranomainen poistaa päätöksensä ja ratkaisee asian uudestaan, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen, päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe (esimerkiksi asiakasta ei ole kuultu tai asia on ratkaistu esteellisenä), tai jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen (HL 50.1 §). Mikäli asiaan on tullut uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen, päätöstä ei voida korjata muutoin kuin asianosaisen eduksi. Muissa tapauksissa päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Päätös voidaan kuitenkin korjata asianosaisen vahingoksi myös, mikäli virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (HL 50.2 §). Hallinnon sisäisissä kannanotoissa, joissa ei ole asianosaisista eikä oikeusvoimasta johtuvia rajoituksia, päätöksiä voidaan korjata myös muissa kuin hallintolain 6 luvun sääntelemissä tilanteissa.<sup>244</sup>

<sup>240</sup> Väättänen 2011, 436.

<sup>241</sup> HL 44.1 § 4 kohta.

<sup>242</sup> HE 226/2009 vp, 22.

<sup>243</sup> Ks. Vaasan HAO 18.12.2009 T 09/0412/1, jossa palotarkastuspöytäkirjaan virheellisesti kirjatun päivämäärän johdosta asianosainen ei voinut täyttää velvoitetta määräajassa. HAO totesi *i protokollet har av misstag antecknats fel datum för tidpunkten när bristerna skall vara åtgärdade. Med beaktande av den tid som åtgått vid handläggningen av besvären har den utsatta tiden förlängts.* Tapauksessa asianosainen ei tosin ilmeisesti ollut kirjoitusvirheen johdosta yhteydessä pelastuslaitokseen ennen valituksen tekemistä.

<sup>244</sup> Kulla 2012, 292.

Ennen asiavirheen korjaamiseen ryhtymistä viranomaisen on tapauskohtaisesti arvioitava selvityksen virheellisyyden tai puutteellisuuden *selvyys* tai virheellisen lain soveltamisen *ilmeisyys*. Selvitys on tehty virheellisesti, jos tosiseikat eivät vastaa todellisuutta. Jos kyse on asiakkaan toimittamasta selvityksestä, joka osoittautuukin paikkansa pitämättömäksi, asia voidaan tällöin ratkaista uudelleen myös asianosaisen vahingoksi. Virhettä ei kuitenkaan voida pitää millään tavoin tulkinnanvaraisena, ja asianosaisen puutteellisen toiminnan on oltava luonteeltaan vakavasti moitittavaa ja tahallista. Viranomaisella on näyttövastuu siitä, että virhe on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä, ja jos asiassa on useita asianosaisia, korjaamismahdollisuus ulottuu päätökseen vain siltä osin, kun se koskee virheellisesti menettellyttä asianosaista.<sup>245</sup>

Ilmeisen väärän lain soveltamisessa viranomainen ei voi korjata päätöstään vain siitä syystä, että se tulee päätöksen tehtyään tulkinnassaan toiseen lopputulokseen, jos asiaa koskeva sääntely on väljä.<sup>246</sup> Ilmeisen väärä soveltaminen tarkoittaa lähinnä väärän lainkohdan soveltamista tai erehtymistä sovellettavan normin sisällöstä, ilmeisen väärää lain tulkintaa tai toimivallan ylitystä tai virheellistä käsitystä tosiseikoista ja siitä johtuvaa väärää lain soveltamista.<sup>247</sup>

Jos viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa selvästi vastoin hallintolain 6 §:ssä määriteltyä hallinnon oikeusperiaatetta, päätöksen voidaan myös katsoa perustuvan väärään lain soveltamiseen. Sen sijaan jos päätös on tehty harkintavallan rajoissa, päätös ei perustu ilmeiseen väärän lain soveltamiseen, vaikka lopputulosta ei pidettäisikään onnistuneena. Vääränä lain soveltamisena ei myöskään pidetä sitä, että viranomainen on tulkinnut joustavaa normia ("erityiset syyt", "asianmukaisuus") tavalla, jolle voidaan esittää myös vaihtoehtoinen tulkinta.<sup>248</sup>

Mikäli päätökseen liittyy päävelvoite, jota on tehostettu uhkasakkolain mukaisesti, uhkasakon asettanut viranomainen voi poistaa aikaisemman tehosteen asettamista koskevan päätöksensä ja käsitellä asian kokonaan tai osittain uudelleen. Edellytyksenä on, että olosuhteet ovat muuttuneet tai asiaan on saatu olennaista uutta selvitystä tai aikaisempi päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen (uhkasakkolaki 12.2 §).<sup>249</sup> Uhkasakkolain mukainen pää-

<sup>245</sup> Kulla 2012, 296. Kullan mukaan joissain tapauksissa myös asianosaisen huolimattomuus voi täyttää edellytyksen.

<sup>246</sup> Väättänen 2011, 466.

<sup>247</sup> Kulla 2012, 293.

<sup>248</sup> Mäenpää 2011b, 340.

<sup>249</sup> Hallituksen esityksen eduskunnalle uhkasakkolaiksi mukaan päävelvoite asetetaan usein julkisen edun vaatimuksesta, joten päätöstä olisi voitava muuttaa myös asianosaisen vahingoksi. Uhkasakkolaisissa asiasta on säädetty yleislaista (HL) poikkeavalla tavalla, joka syrjäyttäneen vastaavan hallintolain säädöksen (*lex specialis derogat legi generali*). Hallituksen esityksessä todetaankin, että pykälä syrjäyttää hallintomenettelylain vastaavan säännöksen. HE 63/1990 vp, 16.

töksen itseoikaisumahdollisuus on laajempi kuin hallintolaissa esitetty, kun kyse on saadusta selvityksestä. Asia voidaan ratkaista asianosaisen vahingoksi ilman asianosaisen suostumusta. Uhkasakkolaissa ei kuitenkaan mainita menettelyvirhettä korjaamisperusteena. Hyvän hallinnon kannalta on ongelmallista, että uhkasakkoa koskevassa laissa asiakkaan vahingoksi tapahtuva oikaisumahdollisuus on laajempi kuin hallintoa koskevassa yleislaissa (HL). Tällöin viranomaisen mahdollisuudet itseoikaisuun ovat erilaisia riippuen siitä, käytetäänkö päävelvoitteen tehosteena esimerkiksi uhkasakkoa vai onko kyseessä tehosteeton määräys. Tällä voi olla vaikutusta luottamuksensuojaan ja hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuuteen.

Edellä mainituin perustein lienee suositeltavaa, että uhkasakkolain mukaista laajempaa itseoikaisumahdollisuutta käytetään ensisijassa vain tehosteeseen (esim. liian pieneksi asetetun uhkasakon korottaminen ennen määräajan päättymistä). Painavista syistä voitaneen myös annettua määräaika muuttaa asiakkaan vahingoksi, jos uhkasakkolain edellytykset täyttyvät. Lähtökohtana pitäisi kuitenkin olla, että erityisesti velvoittavia päätöksiä valmistellessaan viranomainen noudattaa valmisteluvaiheessa sellaista huolellisuutta, että tarvetta päätöksen korjaamiselle ainakaan asiakkaan vahingoksi ei tule. Päätöksen jälkikäteistä korjaamista asiakkaan vahingoksi uhkasakkolain mahdollistamalla tavalla ei voitane ainakaan kohteen kokemana pitää modernin hyvän hallinnon mukaisena, vaikka se lain sanamuodon mukaisesti lieneekin sallittua. Toisaalta hyvään hallintoon kuuluu muun muassa perusoikeuksien turvaamisvelvoite, joten on perusteltua, että viranomainen voi muuttaa asiavirheitäkin sisältäviä päätöksiä asianosaisen vahingoksi tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa. Viime kädessä kyse on eri intressien välisestä punninnasta, mutta oikeusperustelut päätöksen muuttamiselle asianosaisen vahingoksi ovat helpommin löydettävissä, kun on käytetty uhkasakkolain mukaista tehostetta.<sup>250</sup>

Asiavirheen korjaamisen lisäksi myös kirjoitusvirheen korjaaminen on mahdollista. Viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe tai muu niihin verrattava selvä virhe (HL 51.1 §). Virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (HL 51.2 §). Olennaista kirjoitusvirheen korjaamisessa on, että tehdyn päätöksen oikea sisältö ja sen saama kirjallinen muoto ovat joltain osin ristiriidassa. Virhe on siis lähinnä tekninen, joka johtuu näppäilyvirheestä tai laskutoimituksen väärästä suorittamisesta. Jos virheen juuret ovat virheellisessä selvityksessä tai väärän lain soveltamisessa, kyseessä on asia- eikä kirjoitusvirhe.<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> Mikäli tehostetta ei ole asetettu, tilanne on monimutkaisempi. Tällöin voitaisiin mahdollisesti vedota käsillä olevan tilanteen *analogiaan* uhkasakkolain mukaiseen tilanteeseen nähden. Vaikka päävelvoitteen tehosteeksi ei ole asetettu uhkaa, kyseessä on uhkasakkolain 12.2 §:ään verrattavissa oleva tilanne ja uhkasakkolain perusteluissa mainittu tärkeä yleinen etu vaatii asian uudelleen käsittelyä.

<sup>251</sup> Mäenpää 2011a, 214.

Viranomainen voi myös ryhtyä korjaustoimiin tai jatkaa korjaamista, vaikka asia on jo vireillä oikaisuvaatimuksen, valituksen tai ylimääräisen muutoksenhaun johdosta. Korjaamalla ei kuitenkaan voida puuttua valitusviranomaisen jo antamaan päätökseen. Korjaamiseen ryhdyttäessä on kuitenkin selvitettävä mahdollinen muutoksenhaku, joka käy ilmi viimeistään valitusviranomaisen pyytäessä lausuntoa valituksesta. Jos muutosta on haettu, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava muutoksenhakuviranomaiselle. Sille on myös toimitettava korjattu päätös. Asiavirheen vuoksi uudelleen ratkaistussa asiassa annettu päätös on valituskelpoinen, mutta vain niiltä osin, kun aikaisempaa päätöstä on korjattu.<sup>252</sup>

Korjaamismenettelyn vireilletulosta ja käsittelystä on säädetty hallintolain 52 §:ssä. Virheen korjaamista koskeva asia tulee vireille viranomaisen omasta aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta. Virhe on korjattava viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen (vanha päätös poistetaan) ja asiassa annetaan uusi päätös. Kirjoitusvirheessä menettely on kevyempi, ja virheen sisältävä toimituskirja kuten palotarkastuspöytäkirja korvataan korjatulla toimituskirjalla. Asianosaiselle on kuitenkin varattava mahdollisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, ellei se ole tarpeetonta. Asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen tai viranomaisen käytössä olevaan tietojärjestelmään ja uusi tai korjattu toimituskirja on annettava asianosaiselle maksutta.<sup>253</sup>

### 3.14 Päätöksen sitovuus

Päätöksen sitovuudessa on kyse siitä, onko päätös lopullisesti sitova eli lainvoimainen, ja sillä on yhteys oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteisiin. Lainvoimaisuus tarkoittaa, että päätökseen ei voi enää hakea oikaisua tai, kuten pelastusviranomaisen tekemisessä päätöksissä, muutosta. Hallintopäätös tulee siis lainvoimaiseksi oikaisuvaatimusajan tai valitusajan päättyessä, jos siihen ei ole vaadittu oikaisua tai siitä ole valitettu. Ne päätökset, joista ei saa valittaa, tulevat lainvoimaisiksi heti.<sup>254</sup> Päätös saa viimeistään lainvoimaisuuden siinä vaiheessa, kun ylin valitusviranomainen (yleensä KHO) on antanut asiassa päätöksen tai valittaja peruuttanut valituksen – päätös on tullut lainvoimaiseksi. Mahdollisuus ylimääräiseen muutok-

<sup>252</sup> Kulla 2012, 299-301.

<sup>253</sup> Kulla 2012, 299-301.

<sup>254</sup> Tiedossa ei ole, että pelastusviranomainen voisi valvontatehtävissä tehdä velvoittavia päätöksiä, joista olisi valituskielto. Tällaiseksi voitaneen rinnastaa pelastuslain 81.3 §:n mukainen *välitön pakottaminen* siihen asti, että asiassa on tarvittaessa tehty varsinainen asiaratkaisu (ks. luku 4.11). Tällaisessa tapauksessa asianosainen ei voi hakea toimenpiteelle edes täytäntöönpanokieltoa, sillä kyseessä on *tosiasiallinen hallintotoiminta* (ks. Keravuori-Rusanen 2008, 129-133), josta ei ole valitusoikeutta. Muut kuin varsinaiset asiaratkaisut, kuten virheen korjaamista koskevan vaatimuksen hylkääminen (HL 53.3 §) ovat kuitenkin päätöksiä, joihin ei voi hakea muutosta valittamalla.



senhakuun ja itseoikaisuun ei vaikuta lainvoimaisuuteen.<sup>255</sup> Pelastusviranomaisen valvonta-toimialalla voitaneen katsoa, että päätökset voidaan katsoa oikeusvoimaisiksi siitä huolimatta, että ne eivät ole vielä lainvoimaisia (pelastuslaki 104 § ja kemikaaliturvallisuuslaki 126 §).

Oikeusvoima määritellään hallintopäätöksen tulevaisuuteen suuntautuvaksi ja sitovaksi vaikutukseksi. Se suojaa päätöksen pysyvyyttä ja päätöksellä perustettua oikeusasemaa.<sup>256</sup> Päätöksen sitovuus voi ulottua päätöksen tehneen viranomaisen ja asianosaisten lisäksi myös muihin viranomaisiin.<sup>257</sup> Jos esimerkiksi Tukes voisi rinnastaa tietyn ulkomailla suoritetun, pyroteknisten tuotteiden kaupan varastointia koskevan kokeen vastaamaan räjähdeasetuksen 47 §:ssä määrättyä vastaavan hoitajan pätevyyttä, pelastusviranomainen ei voisi pyroteknisten tuotteiden kaupan varastointia koskevassa päätöksessään kiistää tunnustamispäätöstä ja pitää vastaavaa hoitajaa epäpätevänä.

Olojen muuttuessa ja uusien tarpeiden ilmetessä voi kuitenkin tulla perusteltu tarve päätöksen muuttamiselle. Päätöksen perusteena ollut tieteellinen tieto on esimerkiksi saattanut vanhentua. Mahdollista on sekin, että hallintopäätös on alun perin perustunut virheellisiin tietoihin tai virhearvioon. Yleisen edun kannalta saattaa tällöin olla perusteltua, että päätöksiä voidaan muuttaa tai korjata. Kun pelastuslaki tai kemikaaliturvallisuuslaki ei sisällä erityissäännöksiä päätöksen muuttamiselle, ja kyseessä ei ole hallintolain 8 luvun mukainen virheen korjaaminen, päätöksen pysyvyyttä joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti. Tapauskohtaisessa arvioinnissa joudutaan arvioimaan, onko päätöksellä ollut tarkoitus järjestää ratkaistavana ollut asia lopullisella tavalla, vai onko esimerkiksi asiaan liittyvästä lainsäädännöstä kokonaisuudessaan pääteltävissä, että jos olosuhteet muuttuvat, myös aikaisempia päätöksiä tulee voida muuttaa.<sup>258</sup>

### 3.15 Tiedoksianto

Tiedoksianto eroaa tiedottamisesta siten, että tiedottamisessa painopiste on valmisteluvaiheessa, kun taas tiedoksianto ajoittuu päätöksen tekemisen jälkeiseen aikaan. Tiedottaminen on myös luonteeltaan yleistä, kun taas tiedoksiannon kohteena on päätös tai muu asiakirja.<sup>259</sup> Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla.<sup>260</sup> Myös

---

<sup>255</sup> Kulla 2012, 131.

<sup>256</sup> Kulla 2012, 132.

<sup>257</sup> Suviranta 2004, 1423.

<sup>258</sup> Suviranta 2004, 1424.

<sup>259</sup> Kulla 2012, 303.

<sup>260</sup> Myös muille kuin asianosaisille ja intressenteille tulisi tarvittaessa antaa tieto päätöksen sisällöstä. Esimerkiksi jos aloitteen toimenpiteisiin ryhtymisestä on tehnyt ulkopuolinen, tällaisen päätöksen tiedoksi antamista ei-asianosaiselle voidaan pitää hyvän hallintotavan mukaisena menettelynä. Mäenpää 2011b, 282.

muutoksenhakukiellon sisältävä päätös on annettava tiedoksi. Tiedoksianto on säädetty viranomaisen tehtäväksi hallintolain 54 §:ssä.

Asiakirja voidaan antaa alkuperäisenä tai jäljennöksenä, ja jos jostain syystä tiedoksi annettavaan asiakirjaan on liitetty asian käsittelyssä kertyneitä asiakirjoja joita ei voida toimittaa asianosaiselle, näihin on varattava tutustumismahdollisuus (HL 54.3 §). Päätös onkin täytännönpanokelpoinen vasta, kun päätöksen kohteena oleva asianosainen on saanut siitä tiedon. Myös päätöksen oikeusvaikutukset alkavat yleensä toteutua vasta, kun päätös on annettu tiedoksi. Samoin muutoksenhaku-aika alkaa vasta päätöksen tiedoksisaamisesta.<sup>261</sup>

Tiedoksianto voidaan toteuttaa tavallisena tiedoksiantona (HL 59 §), todisteellisena tiedoksiantona (HL 60 §), sijaistiedoksiantona (HL 61 §) tai yleistiedoksiantona (HL 62 §). Tavallisella tiedoksiannolla tarkoitetaan postitse kirjeellä toimitettavaa tiedoksiantoa. Vastaanottajan katsotaan saaneen tällöin asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, ellei muuta näytetä. Asianosaisen suostumuksella tavallinen tiedoksianto voidaan toimittaa myös sähköisenä viestinä, esimerkiksi sähköpostilla.<sup>262</sup> Sen katsotaan tulleen tiedoksi kolmantena päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä.<sup>263</sup> Viranomainen saa kuitenkin tiedon asiasta kirjeen tai sähköpostin saapumispäivänä (HL 18.2 § ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 10.1 §).

Todisteellisella tiedoksiannolla tarkoitetaan postitse saantitodistusta vastaan toimitettavaa asiakirjaa, asiakirjan noutamista viranomaisesta, haastetiedoksiantoa ja sijaistiedoksiantoa toiselle henkilölle. Tätä tiedoksiantotapaa on käytettävä, jos kyseessä on velvoittava päätös, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika (HL 60 §). Todisteellinen sähköinen tiedoksiantotapa ei nykyisellään lie puuttuvan teknologian vuoksi pelastusviranomaisen toiminnassa mahdollista, sillä se edellyttäisi vahvaa sähköisen tunnistamisen tunnistusvälinettä, laatuvarmennetta tai muuta tietoturvallista ja todisteellista tunnistautumistekniikkaa.<sup>264</sup>

Hämeenlinnan HAO 14.11.2006 T 06/0712/2

Tapaus on esitelty luvussa 3.11.6. Palotarkastuspöytäkirja oli toimitettu yhtiön lailliselle edustajalle faksilla. Tuomion yhteydessä HAO totesi lisäksi seuraavaa:

<sup>261</sup> Mäenpää 2011a, 162-163.

<sup>262</sup> Kullan (2012, 309) mukaan asianomaisen suostumus voi olla yksittäistapauksellinen tai yleisempi, ja se voi ilmetä myös sähköisen yhteystiedon ilmoittamisesta.

<sup>263</sup> Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 19.2 §.

<sup>264</sup> Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 18.2 §. Mikään ei kuitenkaan estäne pelastuslaitosta rakentamasta tällaista järjestelmää, paitsi mahdollisesti hallinnon tehokkuusvaatimus. Jos jokainen pelastuslaitos ryhtyy rakentamaan omia järjestelmiään, tätä ei voitane pitää tehokkaana. Sähköisten tiedoksiantomahdollisuuksien järjestäminen olisikin tehokkuusvaatimus huomioiden perusteltua toteuttaa valtion keskushallinnon toimenpitein.

Hallintolain mukaan asianosaista velvoittava päätös on saatettava asianosaisen tietoon todistettavasti. Tämä tarkoittaa lähinnä saantitodistusmenettelyä tai haastetiedoksiantoa. Muun muassa valitusaika alkaa kulua yleensä päätöksen tiedoksiannosta. Kiireellisessä tapauksessa päätös voidaan joissakin tapauksissa lähettää asianosaiselle myös faksilla, mutta tämän lisäksi on lähetettävä myös todisteellinen tiedoksianto. Palotarkastuspöytäkirja on saatettu taloyhtiön edustajan eli isännöitsijän tietoon talon asukkaan lähettämällä faksilla. Tämä ei pelkästään ollut riittävä ja lain edellyttämä tiedoksiantotapa.

Kuopion HAO 30.4.2013 T 13/0150/1

Palotarkastaja oli ylimääräisessä palotarkastuksessa velvoittanut asukkaan poistamaan huoneistostaan ylimääräisen palokuorman annettuun määräaikaan mennessä. Muutoksenhakija katsoi muun muassa, että määräaika on hänen olosuhteisiinsa nähden liian lyhyt. Palotarkastuksen pöytäkirja oli lähetetty tiedoksi tavanomaisena kirjeenä, ja muutoksenhakijan oli katsottava saaneen tiedon valituksenalaisesta päätöksestä viimeistään seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Pelastuslaitos oli lisäksi ilmoittanut, että pöytäkirja oli lähetetty tiedoksi myös sähköpostilla. Hallinto-oikeus katsoi, että muutoksenhakijalle oli annettu riittävä määräaika hänen esittämänsä perusteet huomioon ottaenkin. HAO ei muuttanut palotarkastajan päätöstä eikä puuttunut siihen, että tiedoksianto ei ollut tapahtunut hallintolain 60 §:n mukaisesti.

Todisteellisena tiedoksiantona toimii myös haastetiedoksianto. Tällöin asiakirja toimitetaan oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 11 lukua soveltaen. Haastetiedoksiannon voi toimittaa myös pelastusviranomaisen palveluksessa oleva viranhaltija, joka eri määräyksellä on oikeutettu toimittamaan haastetiedoksiantoja viranomaisen toimialaan kuuluvassa asiassa esteellisyyssäännösten rajoissa (HL 60 §).<sup>265</sup> Haastetiedoksiannossa haastemiehen välityksellä pelastusviranomaisen toimittaa asiakirjat toimivaltaiselle käräjäoikeudelle, jonka haastemies huolehtii tiedoksiannosta. Viranomaisen on ilmoitettava haastemiehelle, milloin tiedoksianto viimeistään on toimitettava (OK 11 luku 4.2 §).

---

<sup>265</sup> Vaatimusta eri määräyksestä ei voitane soveltaa sanamuodon mukaisesti pelastusviranomaisen toiminnassa. Tarkastuksen toimittamiseen ja sen perusteella annettavien määräysten antamiseen oikeutettu viranhaltija lienee oikeutettu antamaan päätöksen tiedoksi asianosaiselle myös todisteellisesti ilman eri määräystä, tiedoksiannon voidaan katsoa kuuluvan osaksi virkatehtäviä. Esimerkiksi mainittakoon tilanne, kun pöytäkirja laaditaan asianosaisen läsnä ollessa ja asianosainen allekirjoittaa pöytäkirjan. Myös asiakirjan noutaminen täyttää todisteellisen tiedoksiannon vaatimukset, ja noutaessa asiakirjan tiedoksi antavalla viranhaltijalla ei ole vastaavaa edellytystä eri määräyksestä. Toisaalta tällöin kyse lienee todisteellisesta tiedoksiannosta, ei haastetiedoksiannosta.

Sijaistiedoksiantoa voidaan käyttää, jos todisteellisen tiedoksiannon vastaanottajaa tai tämän edustajaa ei tavoiteta. Tällöin asiakirja luovutetaan toiselle henkilölle suljettuna kirjeenä suostumusta vastaan. Sijaistiedoksianto on siis toissijainen varsinaiseen todisteelliseen tiedoksiantoon nähden. Ennen sijaistiedoksiantoon turvautumista viranomaisen on pyrittävä selvittämään vastaanottajan olinpaikka eikä sijaistiedoksiantoa voida käyttää, jos vastaanottajan ei voida otaksua saavan asiakirjaa haltuunsa kohtuullisessa ajassa.<sup>266</sup>

Sijaistiedoksianto voidaan luovuttaa samassa taloudessa asuvalle 15 vuotta täyttäneelle, vastaanottajan työnantajalle tai työnantajan edustajalle, elinkeinoa harjoittavan vastaanottajan pysyvään toimipaikkaan tämän yrityksen palveluksessa olevalle henkilölle tai vastaanottajana olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevalle toimihenkilölle (HL 61.1 §). Sijaistiedoksiannosta laaditaan tällöin kirjallinen todistus, josta käy ilmi tiedoksiannon toimittaja ja kelle asiakirja on luovutettu sekä tiedoksiannon ajankohta. Jäljennös tiedoksiantotodistuksesta on lähetettävä viipymättä tiedoksiannon vastaanottajalle (HL 61.2 §). Tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä tiedoksiantotodistuksen päiväyksestä (HL 61.3 §).

Pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa voi tapahtua, että esimerkiksi kiinteistön omistajaa ei onnistuta tavoittamaan edes haastemiehen välityksellä. Tällöin ainoaksi keinoksi jää yleistiedoksianto. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös, jos asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä (HL 55.2 §).

Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Kullan mukaan säännöstä ei voida tulkita sananmukaisesti, koska asiakirjaa ei tosiasiallisesti pidetä viranomaisessa yleisesti nähtävillä, vaan asianosaisen pitää erikseen pyytää asiakirja nähtäväkseen.<sup>267</sup> Yleistiedoksiannossa nähtävillä asetamisesta ilmoitetaan virallisessa lehdesessä. Tämän lisäksi siitä ilmoitetaan viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdesessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Ilmoituksessa on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä ja siinä on todettava, että tiedoksisääntöä katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä (HL 62 §). Mikäli asiakirjaa ei saada toimitetuksi ulkomaille, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla (HL 63 §).

Kun tiedoksiannon kohteena on yksityishenkilö, se toimitetaan henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalle. Jos sekä edustajalla että vastaanottajalla on molemmilla oikeus käyttää

---

<sup>266</sup> HL 61.3 § ja Kulla 2012, 311. Näin asia voi olla Kullan mukaan esimerkiksi silloin, kun henkilöä ei ole pitkään aikaan näkynyt kotona eikä työpaikalla.

<sup>267</sup> Kulla 2012, 312.

asiassa puhevaltaa, tiedoksianto toimitetaan kummallekin erikseen (HL 56.1 §). Mikäli asia koskee kahta tai useampaa asianosaista yhteisesti, tiedoksianto toimitetaan asiakirjassa ilmoitetulle yhdyshenkilölle. Jos yhdyshenkilöä ei ole ilmoitettu, tiedoksianto toimitetaan asiakirjan ensimmäiselle allekirjoittajalle. Vastaanottajan on ilmoitettava tiedoksisaanista muille allekirjoittajille (HL 56.2 §).<sup>268</sup> Tiedoksianto toimitetaan asianosaisen valtuuttamalle henkilölle, jollei tämän oikeutta vastaanottaa tiedoksiantoja ole erikseen rajoitettu tai tiedoksiantoa ole toimitettava asianosaiselle henkilökohtaisesti. Valtuutetulle on ilmoitettava päämiehelle toimitetusta tiedoksiannosta (HL 56.3 §).

Kun tiedoksiannon vastaanottajana on yhteisö tai säätiö, se toimitetaan yhteisön tai säätiön ilmoittamaan osoitteeseen. Todisteellinen tiedoksianto yhteisölle tai säätiölle toimitetaan henkilölle, jolla on oikeus ottaa vastaan sen puolesta tiedoksiantoja. Tiedoksianto kuolinpesälle toimitetaan sille pesän osakkaalle, jonka hallussa pesä on, tai pesänhoitajalle. Jos kuolinpesä on usean osakkaan yhteisessä hallinnossa, tiedoksianto voidaan toimittaa yhdelle heistä. Osakkaan on ilmoitettava tiedoksisaanista muille pesän osakkaille. Tiedoksianto konkurssipesälle toimitetaan pesänhoitajalle (HL 57 §).

Jos tiedoksiannon vastaanottajana on viranomainen, se toimitetaan sille viranomaiselle, joka käyttää asiassa puhevaltaa. Jos valtion puhevaltaa käyttävästä viranomaisesta on epätietoisuutta, tiedoksianto toimitetaan aluehallintovirastolle. Todisteellinen tiedoksianto kunnalle toimitetaan kunnanjohtajalle tai kunnan puhevaltaa asiassa käyttävän toimielimen puheenjohtajalle. Tiedoksianto voidaan toimittaa myös muulle henkilölle, joka on oikeutettu kunnanjohtajan tai toimielimen puheenjohtajan puolesta vastaanottamaan tiedoksiantoja (HL 58 §).

### 3.16 Oikeusturvakysymyksistä

Hyvään hallintoon voitaneen laskea kuuluvan pelastusviranomaisten ymmärrys hallinnon asiakkaiden mahdollisuuksista eri oikeusturvakeinojen käyttöön. Viranomaisen tehtävänä on edesauttaa perusoikeuksien kuten oikeusturvan toteutumista, joten viranhaltijoiden tulee tuntea näiden oikeuksien sisältö. Hallinnon asiakkaiden kannalta keskeiset oikeusturvakeinot ovat ennakkolliset oikeusturvakeinot ja jälkikäteiset oikeusturvakeinot. Ennakollisia ovat ne, joilla turvataan käsittelyn oikeudenmukaisuus pelastusviranomaisessa – näitä konkretisoivat muun muassa edellä mainitut oikeudet tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä muut hyvän hallinnon vaatimukset.

---

<sup>268</sup> Vastaanottaja on velvollinen korvaamaan ilmoittamatta jättämisestä tai asiakirjan toimittamatta jättämisestä taikka sen viivästymisestä aiheutuneen vahingon, mikäli se harkitaan kohtuulliseksi. Ilmoitus/toimitusvelvollisuudesta ja vahingonkorvausvastuusta on liitettävä ilmoitus tiedoksiannettavaan asiakirjaan (HL 68 §).

Pelastusviranomaisen pelastuslain nojalla tekemiin hallintopäätöksiin haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti, mutta hallintopäätöstä on pelastuslain 104 §:n mukaan noudatettava valituksesta huolimatta, ellei muutoksenhakuviranomaisen toisin määrää. Vastaava sääntö on kemikaaliturvallisuuslain 126 §:ssä.<sup>269</sup> Tämä siis poikkeaa pääsäännöstä, jonka mukaan viranomaisen päätöstä ei saa panna täytäntöön ellei se ole lainvoimainen. Hallintovalituksen siirtävä vaikutus täytäntöönpanoon on poistettu mainituilla erityissäännöksillä. Valitusoikeuden omaavalla on kuitenkin mahdollisuus tässäkin tapauksessa käyttää väliaikaista oikeusturvakeinoja – hakea hallintotuomioistuimelta määräystä päätöksen täytäntöönpanon kieltämiseksi tai keskeyttämiseksi. Muista kunnallisista viranhaltijoista poiketen pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa tekemä päätös on siis suoraan valituskelpoinen hallinto-oikeuteen, eikä kuntalain 11 luvun mukainen oikaisuvaatimus tule kyseeseen. Näillä säännöksillä konkretisoidaan perustuslailla (21 §) vahvistettua oikeusturvaa pelastusviranomaisen toimialaan kuuluvissa asioissa.

Helsingin HAO 1.2.2013 T 13/0128/4

Pelastuslaitos oli pelastuslain nojalla päävelvoitteena määrännyt senioritalon laatimaan turvallisuus selvityksen. Päävelvoitetta oli tehostettu juoksevalla uhkasakolla. Oikeuskäsittelyn edetessä pelastuslaitos kumosi uhkasakon asettamispäätöksen. Yhtiö esitti valituksessaan, ettei päätöksen mukana ollut valitusosoitusta. Valitus oli pantu vireille noin 1,5 kuukautta valitusajan päättymisen jälkeen. Pelastuslaitos toimitti hallinto-oikeudelle lausuntonsa liitteenä valitusosoituksen, jonka mukaan julkisuuslain perusteella tehtyyn viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Ottaen huomioon, sen että kyseessä ei ollut julkisuuslain nojalla tehty päätös ja yhtiön väite valitusosoituksen puuttumisesta, HAO päätyi toteamaan, että kyse oli hallintolainkäyttölain 30 §:n mukaisesta tilanteesta. Valitus oli puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi tehty väärää menettelyä noudattaen, joten valitus oli siitä huolimatta tutkittava.

Viranomaisen tulee hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaisen ratkaisun tehdessään tai jättäessään asian tutkimatta liittää päätökseen hallintolainkäyttölain 14 §:ssä mainittu valitusosoitus. Vastaava velvoite on hallintolain 47 §:ssä. Edellä mainitusta oikeustapauksesta voitaneen päätellä, että itse päätösasiakirjassa on vähintään viitattava liitteenä olevaan valitusosoitukseen. Tällöin voitaneen lähteä siitä, että mikäli pöytäkirjassa viitattu liite puuttuu, asianosaisen

---

<sup>269</sup> Hallituksen esityksissä pelastuslaiksi ja kemikaaliturvallisuuslaiksi tätä perustellaan seuraavasti: *Hallintopäätöksen noudattaminen valituksesta huolimatta on pelastustoimessa usein perusteltua yleisen turvallisuuden varmistamiseksi* (HE 257/2010 vp, 95) ja *päätösten tarkoituksena on yleensä viime kädessä vähentää henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja sekä edistää yleistä turvallisuutta. Tästä syystä päätöksiä olisi pääsääntöisesti lainvoimaa vaille olevinakin noudatettava* (HE 279/2004 vp, 46).

tulisi havaita asiakirjassa oleva puutteellisuus ja pyytää puuttuvaa valitusosoitusta viranomaiselta. Mikäli tällaista viittausta ei tehdä, asianosainen voi aina väittää, että päätöksen liitteenä ei ole ollut valitusosoitusta. Luonnollisesti päätökseen tulee liittää *oikea* valitusosoitus.

Kun asiassa annetaan valitusosoitus, kyseessä on lopullinen asiaratkaisu. Kaikki sitä edeltävät ja siihen jotenkin vaikuttavat toimenpiteet ja välipäätökset voidaan laskea valmisteluksi siitä riippumatta, onko vielä kyse konkreettiseen päätökseen johtavasta valmistelusta. Myös erilaiset muistutukset ja kehotukset, joissa vain yleisesti viitataan lainsäädännöstä ilmenevään velvoitteeseen, ja joihin ei liity oikeusseuraamuksia, eivät pääsääntöisesti ole valituskelpoisia.<sup>270</sup> Siten esimerkiksi palotarkastajan asukkaan yhteydenoton johdosta isännöitsijälle lähettämä sähköposti, jossa muistutetaan pelastuslain mukaisista velvoitteista ja pyydetään varmistamaan, että velvoitteet on täytetty, ei ole valituskelpoinen hallintopäätös.

Valituskelvottomia ovat siis sellaiset päätökset, joilla ei ole vaikutusta kenenkään etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Päävelvoitteen asettava päätös (kuten pelastuslain 81 §:n mukainen korjausmääräys tai 82 §:n mukainen erityinen turvallisuusvaatimus) on valituskelpoinen riippumatta siitä, onko päävelvoitteen tehosteeksi asetettu uhkaa vai ei. Tehosteetonkin velvoite merkitsee jo itsessään hallinnollisen pakon käyttämistä.<sup>271</sup>

KHO 31.1.2005 T 209

Turvatekniikan keskus oli päätöksessään katsonut A:n menetelleen sähköturvallisuuslain ja sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti ja oli sähköturvallisuuslain 26 §:n nojalla kieltänyt päätöksessä tarkoitetun A:n toiminnan asettamatta kuitenkaan päätöksensä tehosteeksi sähköturvallisuuslain 34 §:ssä tarkoitettua uhkasakkoa. Päätös oli valituskelpoinen.

Helsingin HAO 14.1.2005 T 05/0003/5

Palotarkastaja oli määrännyt muun muassa että taloyhtiön autosuojassa ei moottoriajoneuvojen lisäksi saa säilyttää tai varastoida mitään muuta kuin pöytäkirjan liitteessä "Autosuojien paloturvallisuus: esitys yksikköohjeeksi 20.4.2004" sallittua irtaimistoa. Taloyhtiö haki päätökseen muutosta, koska autohallissa on sprinkleri ja savunpoisto, jota verkkokellareissa (joihin tavarat olisi käytännössä siirretty) ei ole. Pelastuslaitos antoi lausunnon, jonka mukaan valitus oli jätettävä tutkimatta, koska palotarkastuspöytäkirjan määräys ei ole sellainen, josta voisi valittaa.

<sup>270</sup> Hallberg ym. 1997, 87. Ks. myös Anttila 2011, 20 sekä KHO 22.5.1985 T 2143.

<sup>271</sup> KHO 27.5.2010 T 1270. Ks. myös Anttila 2011, 21 ja Hallberg ym. 1997, 88.

HAO totesi, että pelastuslain (468/2003, kumottu) 81.1 §:n mukaan pelastusviranomaisen pelastuslain 38 §:n nojalla tekemästä päätöksestä valitetaan siten, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Korjausmääräyksessä oli kyse pelastuslain 38 §:n nojalla tehdystä päätöksestä. Yhtiön valitusta ei voitu jättää tutkimatta. HAO kuitenkin totesi, että kun autonrenkaiden säilyttäminen autosuojassa lisää palokuormaa, aiheuttaa tulipalon leviämisen vaaraa ja vaikeuttaa sammutustoimintaa palon sattuessa, palotarkastaja oli pelastuslain 38 §:n 1 momentin nojalla voinut antaa määräyksen siitä, että autonrenkaat on poistettava autosuojasta.

Hämeenlinnan HAO 21.12.2010 T 10/0788/2

HAO ei tutkinut väestönsuojan rakentamisvelvollisuudesta vapauttamisesta tehtyä päätöstä koskevaa valitusta. Muutoksenhakija oli saanut valituksenalaisen päätöksen tiedoksi saantitodistuksella varustetulla kirjeellä 15.10.2010. Päätökseen oli liitetty laillinen valitusosoitus. Valitusajan viimeinen päivä on ollut maanantai 15.11.2010. Yhtiön valitus oli saapunut hallinto-oikeuteen 17.11.2010 eli valitusajan päättymisen jälkeen.

Hallintovalituksen lisäksi hallinnon asiakkailta on mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhaakuun. Näitä ovat prosessuaalinen kantelu, menetetyn määräajan palauttaminen ja purku. Hallinto-oikeus voi *poistaa* päätöksen, jos (HLL 59 §):

- Asianosaiselle ei ole annettu mahdollisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan.
- Asiassa on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.
- Päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville miten asia on ratkaistu.

Päätöksen poistaminen edellyttää, että asiaan haetaan muutosta prosessuaalisena kanteluna, joka on eri menettely kuin ylemmälle viranomaiselle tai laillisuusvalvojalle tehty kantelu. Kantelua ei voi kuitenkaan tehdä, jos päätöksen valitusaika ei ole kulunut loppuun. Kantelu on tehtävä kuuden kuukauden määräajassa päätöksen tiedoksisaannista, tai jos valituksen perusteena on muu menettelyvirhe, kuuden kuukauden sisällä päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta (HLL 60 §).

Mahdollista on myös menetetyn määräajan palauttaminen (HLL 61 §). Se on mahdollista, jos laillinen este tai muu erityisen painava syy on estänyt määräajan noudattamisen. Mäenpää mainitsee esimerkkeinä laillisesta esteestä tilanteen, jossa valittajalla on ollut äkillinen sairauskohtaus tai liikenne on keskeytynyt postilakon tai lumimyrskyn vuoksi. Muu erittäin paina-



va syy voisi olla esimerkiksi viranomaisen viivyttely, tiedonannon epäjohtomukaisuus tai virheellinen menettelyneuvo.<sup>272</sup> Menetetyn määräajan palauttamista haetaan KHO:lta, ja se on tehtävä 30 päivän kuluessa jos kyse on ollut laillinen este. Muussa tapauksessa määräajan palauttamista on haettava viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun määräaika päättyi, mutta erityisen painavista syistä määräaika voidaan palauttaa vielä sen jälkeenkin (HLL 62 §).

Tietyin edellytyksin päätös voidaan *purkaa* sen lainvoimaisuudesta huolimatta. Perusteita päätöksen purkamiselle on olennainen menettelyvirhe, ilmeisesti väärä lain soveltaminen ja päätöksen perusteena olleiden tosiasioiden osoittautuminen virheellisiksi (HLL 63.1 §). Päätöksen purkamiselle on kokonaisuutena arvioiden oltava riittävän painavat perusteet, eikä päätöstä saa purkaa ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista.<sup>273</sup> Päätöksen purkamista on haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös on saanut lainvoiman ja vain erityisen painavista syistä voidaan tutkia tätä myöhemmin tehty purkuhakemus (HLL 64 §).

Prosessuaalisten oikeusturvakeinojen lisäksi kenellä tahansa on käytettävissään vielä yksi oikeusturvakeino, hallintokantelu. Kannella voidaan ylempälle valvovalle viranomaiselle,<sup>274</sup> kuten pelastusviranomaisen osalta aluehallintovirastolle tai ylimmälle laillisuusvalvojalle, joi- ta ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Myös eräät muut viranomaiset kuten tasa-arvovaltuutettu ja ulkomaalaisasiamies käsittelevät oman toimialansa kanteluita. Kantelun perusteella valvova viranomainen voi saada tiedon lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä. Kantelu ei ole kuitenkaan muutoksenhakukeino, eikä ylempi viranomainen voi puuttua alemman viranomaisen toimintaan yksittäistapauksissa, vaikka se olisi- kin selvästi virheellistä.<sup>275</sup> Laillisuusvalvoja voi kuitenkin hakea päätöksen purkamista.

Lopuksi voitaneen vielä mainita lähinnä teoreettinen mahdollisuus julkisen oikeuden tai velvollisuuden olemassaoloa koskevaan vahvistuskanteeseen viranomaisen passiivisuuden varalta hallintoriitamenettelyssä (HLL 69 §) toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa.<sup>276</sup>

---

<sup>272</sup> Mäenpää 2011, 242.

<sup>273</sup> Mäenpää 2011, 241.

<sup>274</sup> Kantelun voi osoittaa myös viranhaltijan esimiehelle.

<sup>275</sup> Kulla 2012, 335-336.

<sup>276</sup> Ks. Suviranta 2002, 915, 935. Oikeusministeriön passiivisuustyöryhmä (oikeusministeriö 2008, 6) mainitsee hallintoriitamenettelyn mahdollisena oikeussuojakeinona *tosiasiallisessa hallintotoiminnassa*. Esimerkiksi palotarkastuksen toimittamisen ollessa tosiasiallista hallintotoimintaa, asianosainen voi hallintoriitamenettelyssä vaatia pelastusviranomaista toimittamaan palotarkastuksen, mikäli pelastusviranomainen ei vaatimukseen suostu.

### 3.17 Julkisuuperiaate ja tiedottamisvelvollisuus

Julkisuuperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus halutessaan saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisen muusta toiminnasta. Julkisuuperiaate edellyttää menettelyn avoimuutta ja se velvoittaa viranomaisen myös tiedottamaan toiminnastaan. Julkisuuperiaate kohdistuu ensisijaisesti viranomaisen tietoon eli viranomaisen asiakirjoihin. Myös viranomaisella oleva informaatio kuuluu julkisuuperiaatteen alaan riippumatta siitä, onko sitä tallennettu.<sup>277</sup> Julkisuuperiaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisen toiminnasta niissäkin asioissa, jotka eivät koske välittömästi häntä itseään.<sup>278</sup> Julkisuus on perustuslain 12.2 §:ssä vahvistettu perusoikeus, jonka toteutumista viranomaisten on turvattava.

Julkisuuperiaate toteutuu viranomaistoiminnassa asiakäsittelyn julkisuudella, asiakirjajulkisuutena ja tiedonhallintaperiaatteiden, tehokkaan tiedottamisen ja tiedontuottamisen avulla. Julkisuuperiaatteen toteuttamisessa viranomaisella on aktiivinen velvollisuus edistää avoimuutta, mutta jokaisella on subjektiivinen oikeus toteuttaa julkisuuperiaatetta pyytämällä viranomaiselta tietoja ja asiakirjoja sen toiminnasta. Viranhaltijan virkavelvollisuuksiin kuuluu vastata asiakirjapyyntöihin ja edistää muutenkin julkisuuperiaatteen toteuttamista.<sup>279</sup>

Julkisuuperiaatteen kannalta keskeisimpänä lakina voidaan julkisuuslakia, jonka mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä (JulKL 1.1 §). Kyseessä on *julkisuusolettama*: asiakirja on julkinen, ellei sitä lain tasoisen säädöksen perusteella ole pidettävä ei-julkisena tai salassa pidettävänä. Asiakirjat jakaantuvat julkisuusasteeltaan kolmeen eri ryhmään: julkisiin, salassa pidettäviin ja harkinnanvaraisesti julkisiin asiakirjoihin.

Julkisuuperiaatetta voitaneen katsoa konkretisoivan myös hallintolain 41 §,<sup>280</sup> jolla varmistetaan, että asioissa joilla on huomattavaa vaikutusta elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, myös muut kuin ne, joihin asia välittömästi vaikuttaa, saavat tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja voivat lausua mielipiteensä asiasta.

Julkisuuperiaatteessa huomioitavaa on myös, että tekijänoikeudet eivät rajoita asiakirjojen julkisuutta. Viranomaisen päätökset, normit ja valtiosopimukset on suljettu automaattisesti tekijänoikeuden ulkopuolelle, mutta viranomaisella saattaa olla hallussaan myös asiakirjoja, jotka ovat tekijänoikeuslain 1 §:ssä tarkoitettuja teoksia. Tällaisia teoksia voi olla viranomaisen laatimat asiakirjat kuten muistiot, selvitykset ja tieteelliset tutkimukset, jonka laatijalla on tekijänoikeus laatimaansa asiakirjaan. Viranomaisen asiakirja voi olla myös asian käsittelyä varten lähetetty tai annettu yksityinen asiakirja, kuten käsikirjoitus, kirja tai muu tallenne.

<sup>277</sup> Mäenpää 2008b, 1-5.

<sup>278</sup> HE 30/1998 vp, yleisperusteluiden johdanto-osa.

<sup>279</sup> Voutilainen 2012, 73.

<sup>280</sup> Ks. myös PL 2.2 § ja 14.3 §.

Asiakirja säilyy sen laatijan tekijänoikeuden suojaamana, vaikka tuleekin viranomaisen haltuun. Tekijänoikeuksista riippumatta julkinen asiakirja on luovutettava sitä pyydettyäessä, eikä luovutukseen tarvita tekijänoikeuden omistajan lupaa.<sup>281</sup>

Asiakirjajulkisuuden lisäksi julkisuusperiaatteen kannalta tärkeää on viranomaisten oma-aloitteiden tiedottaminen ja hyvä tiedonhallintatapa. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttää, että viranomaisen asiakirjat ovat helposti löydettävissä ja järjestettyä tietoa siitä minkälaisia asiakirjoja viranomaisen hallussa on, on saatavilla.<sup>282</sup> Viranomaisen on julkisuuslain 20.3 §:n mukaan huolehdittava sitä koskevien tietojen yleisestä saatavuudesta. Yleisön tiedonsaannin kannalta tärkeiden asiakirjojen ja niitä koskevien luetteloiden tuleekin tarpeen mukaan olla saatavissa kirjastoissa, yleisissä tietoverkoissa tai muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Kuitenkin erityisesti verkkotiedottamisessa tulee huomioida myös salassapitoa ja henkilötietojen suojaa koskevat velvoitteet.<sup>283</sup>

Lähtökohtaisesti viranomaisen toiminta ei ole yleisölle julkista sen käsitellessä yksittäistä hallintoasiaa. Hallintolain 24 §:n mukaan hallintoasia käsitellään julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. Hallintoasian käsittelyssä yleisöjulkisuus perustuu aina erityissäännöksiin.<sup>284</sup> Hallintoasian julkisesta käsittelystä pelastusviranomaisen toiminnassa säädetään esimerkiksi erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta annetussa sisäasiainministeriön asetuksessa (406/2011).

Myös avoimuuden edistäminen ja aktiivinen tiedottaminen ovat osa julkisuusperiaatetta. Avoimuutta voi edistää esimerkiksi toteuttamalla myönteistä julkisuuskäytäntöä ja tehokkaalla tiedottamisella. Avoimuuden edistämiseksi viranomaisen on julkisuuslain 20.1 §:n mukaan tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja. Niiden tarkoituksena on tiedottaa viranomaisen tuottamista ja tarjoamista palveluista, viranomaisen ratkaisukäytännöistä ja sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä viranomaisen toimialalla.<sup>285</sup> Julkisuuslain 20.2 §:n mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Mikäli halutaan saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä, tietopyyntö on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Julkisuuslain 13.1 §:n mukaan tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Mainitun pykälän mukaan pyytäjän ei tarvitse sel-

---

<sup>281</sup> Mäenpää 2008b, 49-50. Tekijänoikeuslaki (404/1961) 25 d §.

<sup>282</sup> Mäenpää 2011b, 98.

<sup>283</sup> Mäenpää 2008b, 247.

<sup>284</sup> Mäenpää 2011b, 186.

<sup>285</sup> Mäenpää 2008b, 246.

vittää henkilöllisyyttään eikä pyyntöä tarvitse perustella, ellei selvittäminen ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä.

Viranomaisen on käsiteltävä tietopyynnöt viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Laissa määritellyistä syistä johtuen tiedonanto voi viivästyä, mutta sen tulee tapahtua aina viimeistään kuukauden kuluessa tietopyynnön vastaanottamisesta.<sup>286</sup> Mikäli pyydetään asiakirjaa, johon on ollut velvollisuus tehdä turvaluokkaa koskeva merkintä,<sup>287</sup> ja jonka muu viranomainen on laatinut, on asia siirrettävä asiakirjan laatineen viranomaisen ratkaistavaksi.<sup>288</sup> Vastaavasti jos pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut tai joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, tiedonsaantia koskeva asia voidaan siirtää ko. viranomaiselle.<sup>289</sup> Mikäli pyydetään esimerkiksi valvontarekisteristä sellaisia tietoja, jotka on saatu Väestörekisterikeskuksesta, tiedonsaantia koskeva asia voidaan siirtää Väestörekisterikeskuksen käsiteltäväksi.<sup>290</sup>

### 3.18 Salassapito

Salassapitovelvoite koostuu kolmesta eri tekijästä, jotka ovat sidoksissa toisiinsa: asiakirjasalaisuus, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto. Eri laeissa on säädetty vaitiolovelvollisuudesta eri yhteyksissä, esimerkiksi pelastuslain 86 §:ssä.<sup>291</sup> Julkisuuslaissa on säädetty asiakirjasalaisuudesta asiakirjoja käsiteltäessä sekä asiakirjasalaisuuden sidoksesta vaitiolovelvollisuuteen. Salassapidon tulee perustua lain säännöksiin tai laissa säädettyyn valtuutukseen määrätä salassapidosta. Viranomainen ei voi rajoittaa tiedonsaantia salassapitoon vedoten

<sup>286</sup> JulKL 14.4 §. Laissa määritellyt syyt ovat asiakirjojen suuri määrä, asiakirjoissa paljon salassa pidettäviä osia tai muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän.

<sup>287</sup> Ks. laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004). Turvaluokiteltuja asiakirjoja ovat JulKL 24.1 §:n kohtien 1, 2, 5, 7, 8, 9, 10 tai 11 kohtien perusteella salassa pidettävät asiakirjat. Tällaiset asiakirjat käsittelevät yhteiskunnan turvallisuuden ja tiettyjen keskeisten yleisten etujen vuoksi arkaluonteista, salassa pidettävää tietoa. JHS 147, 3.

<sup>288</sup> JulKL 15.3 §.

<sup>289</sup> JulKL 15.1 §. Näin ollen esimerkiksi kiinteistön paloturvallisuustekniikkaa koskevat tiedustelut järjestelyistä, jotka on vahvistettu rakennusluvassa, voidaan siirtää rakennusvalvontaviranomaiselle.

<sup>290</sup> Ks. JulKL 15.2 §.

<sup>291</sup> Pelastuslain 86 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus koskee seikkoja, joista on säädetty salassapitovelvollisuus taikka jos se koskee yksityistä liike- tai ammatillisalaisuutta, taloudellista asemaa, henkilökohtaisia olosuhteita tai terveydentilaa. Pelastuslain 86 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus pitää siis sisällään JulKL:n 24 §:ssä säädetty salassapitovelvoitteet. JulKL:n 23.1 §:n mukaan vaitiolovelvollisuus koskee tietoja, jotka on säädetty asiakirjoissa salassa pidettäviksi.

esimerkiksi siitä syystä, että asiakirjan antaminen olisi kiusallista viranomaiselle, se leimaisi viranomaisen toimintaa tai aiheuttaisi väärinkäsityksiä.<sup>292</sup>

Julkisuuslain 24.1 §:ssä säädetty salassapitovelvoitteet perustuvat salassapitointressiin, jolla tarkoitetaan niitä perusteita, joiden vuoksi tieto viranomaisen asiakirjassa on säädetty salassa pidettäväksi. Salassapitointressit voidaan jakaa seuraaviin ryhmiin:<sup>293</sup>

- Valtion ulkosuhteiden luottamuksellinen hoito (1 ja 2 kohta)
- Valtion sisäinen tai ulkoinen turvallisuus (kohdat 8 - 10)
- Viranomaisen toiminnan turvaaminen (kohdat 3 - 8, 11 - 13, 15, 16, 18, 19 ja 22)
- Omaisuuden suojaaminen (kohdat 14, 17, 20 ja 21)
- Yksityisyyden ja henkilötietojen suojaaminen (kohdat 4, 15, 23, 24 - 32)

Salassapitosäännökset on jaettavissa kolmeen luokkaan. Ns. vahinkoedellytyslausekkeilla annetaan viranomaiselle harkintavaltaa siitä, että salassa pidettävä tieto voidaan antaa eräissä tilanteissa, jos salassapitointressi ei vaarannu. Julkisuuslain 17.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjaa tai siinä olevaa tietoa voi koskea *ehdottomaan salassapitoon* perustuva salassapitosäännös, jolloin säännöksessä ei ole säädetty asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös). Salassapitosäännös voi olla *julkisuusolettamaan* perustuva, jolloin vahinkoedellytyslauseke alkaa sanoilla "jos tiedon antaminen vaarantaisi..." tai *salassapito-olettamaan* perustuva, jolloin vahinkoedellytyslauseke alkaa sanoilla "jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaarantaisi...". Jos salassapito perustuu vahinkoedellytyslausekkeelliseen salassapitovelvollisuuteen, viranomaisen on tapauskohtaisesti arvioitava salassapidon edellytykset.<sup>294</sup>

Asianosaisella on lähtökohtaisesti oikeus saada tietoja myös salassa pidettävästä asiakirjasta. Tätä oikeutta on kuitenkin rajoitettu julkisuuslain 11.2 §:ssä. Oikeutta ei ole, mikäli tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua (JulkL 11.2 § 1 kohta). Muita asianosaisen tiedonsaantioikeutta rajoittavia tekijöitä ovat eräät esitutkinnan ja poliisitutkinnan asiakirjat (11.2 § 2 kohta), eräät keskenäiset muistiot, ratkaisuehdotukset ja muut valmisteluasiakirjat (11.2 § 3 kohta), eräät viranomaisen oikeudenkäyntiin valmistautumista koskevat asiakirjat (11.2 § 4 kohta), eräät ulosotto- ja hankinta-asioiden asiakirjat sekä eräät yhteystiedot (11.2 § 5- 7 kohdat). Tiedonsaantioikeus ei myöskään muodostu pelkästään sillä perusteella, että henkilö on asianosaisena asiassa, joka koskee tietopyynnön käsittelyä (JulkL 11.2 § 8 kohta). Itseään koskeviin asiakirjoihin asianosaisilla on lähes aina oikeus (JulkL 12 § rajoituksineen). Jos asiakirjan pyytjä on

<sup>292</sup> Voutilainen 2012, 149.

<sup>293</sup> Ks. Voutilainen 2012, 157-172.

<sup>294</sup> Voutilainen 2012, 157.

asianosainen vain yhdessä asiassa, hän ei voi vedota asianosaisasemaansa saadakseen tietoja toisessa asiassa.<sup>295</sup>

Mikäli kyseessä on asiakirja, joka julkisuuslain 6 ja 7 §:n mukaan<sup>296</sup> ei ole vielä tullut julkiseksi (*ei-julkiset asiakirjat*), tiedon antaminen asiakirjan sisällöstä on viranomaisen harkinnassa (JulKL 9 §). Harkinnassa on kuitenkin huomioitava julkisuuslain 17 §:n säännökset muun muassa siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. Tiedon pyytäjiä on myös kohdeltava tasapuolisesti.

Mikäli asiakirjaa ei voida luovuttaa sitä pyytävälle salassapitoon vedoten, on asiakkaalle ilmoitettava kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Mikäli asia on pantu vireille kirjallisesti, tulee tiedustella kirjallisesti, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Samalla on annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.<sup>297</sup>

Kuten seuraavasta tapauksesta voidaan päätellä, pelastusviranomainen saattaa käsitellä salassa pidettävää tietoa esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain mukaisia ilmoituksia käsitellessään.

KHO 20.4.2010 T 838

Ilotulitusnäytöstä koskevassa tarjouksessa eriteltyt räjähteiden kaliiberia, lukumäärää, kokoa, räjähdyskertoja ja efektejä koskevat tiedot koskivat ilotulituskokonaisuuden yksityiskohtaista järjestämistä. Täten kyseessä oli tarjouksen tehneen yrityksen liikesalaisuus.

Pelastuslain 86 §:ssä määritelty vaitiolovelvollisuus poikkeaa jossain määrin julkisuuslain määritelmästä. Pelastuslain mukaan pelastustoimen palveluksessa oleva tai pelastustoimintaan osallistuva sekä pelastuslain 107 §:ssä tarkoitettu tutkintalautakunnan jäsen ja asiantuntija eivät saa pelastustoimeen kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eivätkä luvatta ilmaista muille tässä tehtävässään tietoon saamaansa seikkaa, jos siitä on laissa säädetty salassapitolovelvollisuus taikka jos se koskee yksityistä liike- tai ammattisalaisuutta, taloudellista asemaa, henkilökohtaisia olosuhteita tai terveydentilaa. Vaitiolovelvollisuus ei kuitenkaan estä ilmaisemasta sellaista tietoa, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. Huomionarvoista on, että pelastuslain 86.2 §:ssä säädetään edellä mainittu poikkeus vaitiolovelvollisuuteen. Poikkeustapaukset ovatkin mahdollisia julkisuuslain 26.1 §:n 1 kohdan perus-

<sup>295</sup> Ks. KHO 10.5.2001 T 1030.

<sup>296</sup> Asiakirja tulee julkiseksi esimerkiksi kun se on viety diaariin tai se on allekirjoitettu (pl. asian valmistelemiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat).

<sup>297</sup> JulKL 14.3 §.

teella, joten pelastusviranomaisella on lähtökohtaisesti muita viranomaisia laajemmat oikeudet poiketa salassapidosta. Vastaavasti pelastusviranomaisella on monia muita viranomaisia laajemmat oikeudet saada salassa pidettävää tietoa muun muassa pelastuslain 42.2 §:n ja 88 §:n perusteella.

Julkisuuslain 22 §:n mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ovat myös ne, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Voidaankin pohtia, onko pelastuslain nojalla joissain tapauksissa laajempi vaitiolovelvollisuus, kuin lähtökohtaisesti julkisuuslain 24 §:n mukaan olisi. Pelastuslain mukaan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat muun muassa ”henkilökohtaiset olosuhteet”, kun julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan mukaan tiedot henkilön poliittisesta vakaumuksesta, tiedot henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä ja tiedot henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä ja muut niihin verrattavista olevat henkilökohtaiset olot ovat salassa pidettäviä. Voitaneen kuitenkin ajatella, että lainsäätäjän tavoite ei ole ollut laajentaa pelastusviranomaisen vaitiolovelvollisuutta julkisuuslain mukaisesta, sillä siitä saattaisi seurata tilanteita, joita ei voida pitää tarkoituksenmukaisina. Pelastuslaitos ei voisi luovuttaa tietoa pelastuslain vaitiolovelvollisuuden perusteella, mutta jokin toinen saman tiedon omaava toinen viranomainen, jota pelastuslain vaitiolovelvollisuus ei koske, voisi tiedon luovuttaa.

### 3.19 Kielelliset oikeudet

Suomi on kaksikielinen valtio. Perussäännön mukaan jokaisella on oikeus valtion tai kunnan viranomaisessa käyttää valitsemaansa kieltä, joko suomea tai ruotsia, ja saada toimituskirja tai sen käännös valitsemallaan kielellä. Periaate on vahvistettu perustuslain 17 §:ssä, ja tarkemmat säännökset ovat kielilaissa (423/2003). Ko. laissa on säännökset oikeudesta käyttää suomea ja ruotsia tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa eri tilanteissa, oikeudesta saada palvelua mainituilla kielillä ja samoin säännökset käsittely- ja työkielestä viranomaisissa.<sup>298</sup>

Viranomainen voi myös antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaissa edellytetään (kielilaki 2.3 §). Tietyissä tilanteissa tämä on pakollista: Hallintolain 26.1 §:n mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla viranomaisen aloitteesta vireille, jos romani- taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä tai jos asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun (HL 26.4 §).

---

<sup>298</sup> Kulla 2012, 168.

Kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia, ja viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultaville mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Sen sijaan yksikielisessä kunnassa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomaisen pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.<sup>299</sup> Yhtiöllä, yhdistyksellä ja muulla oikeushenkilöllä on, noudattaen soveltuvin osin yksityishenkilön kielellisistä oikeuksista annettuja säännöksiä, oikeus viranomaisessa asioidessaan käyttää pöytäkirjakieltään, joko suomea tai ruotsia. Yhtiöjärjestyksensä tai sääntöjensä mukaan kaksikielisen oikeushenkilön on kuitenkin tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa käsiteltävässä asiassa vastattava sillä kielellä, jolla asia on pantu vireille.<sup>300</sup>

Kielilain 23 § edellyttää viranomaisilta nimenomaan oma-aloitteista toimintaa kielellisten oikeuksien toteutumiseksi käytännössä. Valtion viranomaisilla ja kaksikielisten kuntien viranomaisilla velvollisuus on kuitenkin laajempi kuin yksikielisten kuntien viranomaisilla. Laki ei kuitenkaan estä esimerkiksi viranhaltijaa siirtämästä asiakaspuhelua eteenpäin kieltä hallitsemalle henkilölle. Voidaan pitää myös luetteloa niistä virkamiehistä, jotka palvelevat vähemmän käytetyillä kielillä. Tällöin viranomaisen joustava toiminta kokonaisuutena ratkaisee sen, miten kielelliset oikeudet toteutuvat.<sup>301</sup>

Pelastusviranomaisen toiminnassa valvonta on usein viranomaisaloitteista, joten yleensä asianosaisilla on oikeus käyttää omaa kieltään (suomi tai ruotsi) valvontaan liittyvissä asioissa.<sup>302</sup> Yksikielinen viranomaisen voi käyttää viranomaisen kieltä käsittelykielenä hallintoasiassa kielilain 10 §:n rajoituksin, jollei viranomaisen asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen päätä toisen kielen käyttämisestä. Hallintoasian käsittelykielenä on kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisten kieli. Jos asianosaiset ovat erikielisiä tai jos kaikki asianosaiset eivät asian vireille tullessa ole viranomaisen tiedossa, viranomaisen päättää käytettävästä kielestä asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen. Jos kielivalintaa ei voida tehdä tällä perusteella, käytetään viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kieltä.<sup>303</sup> Tulkintemista ja kääntämisestä koskevasta viranomaisen päätöksestä ei voi valittaa erikseen, vaan vasta haettaessa muutosta pääasiaan. Mikäli pääasian lopputulokseen ei haeta samassa yhteydessä muutosta,

<sup>299</sup> Kielilaki 10 §.

<sup>300</sup> Kielilaki 11 §.

<sup>301</sup> Ks. Tallroth 2004, 521-522.

<sup>302</sup> Kullan (2012, 173) mukaan yksityishenkilöllä on kielilain 10, 11 ja 12 §:n nojalla *aina* oikeus, kansalaisuudesta riippumatta, käyttää viranomaisessa suomea tai ruotsia ja saada käännökset ja tulkaus vastaavalla kielellä. Tallroth (2004, 523) yhdistää kielelliset oikeudet mm. hyvään hallintoon ja kysyy ”kuinka hallinto – mukaan lukien palvelu – voi olla hyvää, jollei se ole *kielellisesti ymmärrettävää*”

<sup>303</sup> Kielilaki 12 §.



asia saatetaan jättää valituskelvottomana tutkimatta.<sup>304</sup> Harkinnanvarainen kääntäminen (HL 26.3 §) voi tulla kyseeseen, jos se on julkisen edun turvaamiseksi tarpeen esimerkiksi silloin, kun asiaa ei muulla tavoin saada selvitettyksi.<sup>305</sup>

### 3.20 Arkistointi ja hyvä tiedonhallintatapa

Julkisuuslain 18 §:n nojalla on viranomaisen otettava hyvä tiedonhallintatapa huomioon toiminnassaan. Hyvä tiedonhallintatapa koostuu asianhallinnan peruseriaatteista, tietojärjestelmien avoimuuseriaatteesta, määrittely- ja suunnitteluperiaatteista tietojärjestelmien, hallinnollisten ja lainsäädännöllisten uudistusten osalta sekä tietoturvallisuuseriaatteesta. Viranomaisen palveluksessa olevilla ja viranomaisen lukuun toimivilla henkilöillä on oltava tiedot hyvän tiedonhallintatavan sisällöstä ja sen käytännön toteuttamisesta. Viranomaisen on myös huolehdittava toimintansa järjestämisessä hyvän tiedonhallintatavan valvonnasta hallinnollisesti ja teknisesti.<sup>306</sup>

Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää toimivaa asianhallintaa. Viranomaisen on pidettävä luetteloa sen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai viranomaisen on muutoin huolehdittava siitä, että sen hallussa olevat julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.<sup>307</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa asianhallinnan järjestämisvelvollisuutta. Asianhallinnalla tarkoitetaan viranomaisessa käsiteltävien asioiden ja asiakirjojen hallintaa suunnitelmallisesti ja yhdenmukaisesti. Sen avulla viranomainen toteuttaa asian käsittelyn julkisuutta ja muita julkisuuseriaatteen ja lainmukaisen asian käsittelyn vaatimuksia. Asianhallinta koostuu asian käsittelyyn liittyvistä käsittelyvaiheista ja niissä tapahtuvien toimien kokonaisuuden hallinnasta, jolla asia saadaan käsiteltyksi ennalta määritellyn suunnitelman mukaisesti.<sup>308</sup> Käytännössä asianhallinta toteutetaan diaarilla tai asiarekisterillä, mutta se voi olla myös hajautunut useisiin eri tietojärjestelmiin – pelastuslaitoksessa valvonta-asiat ovat yleensä eri tietojärjestelmässä kuin esimerkiksi henkilöstö- tai hankinta-asiat.

Asianhallinnan järjestämisestä on säädetty tarkemmin asetuksella viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (julkisuusasetus 1030/1999). Julkisuusasetuksen 1 §:n mukaisesti viranomaisen on julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdan mukaista suunnittelua tehdessään hyväksikäyttäen arkistolain mukaista arkistonmuodostussuunnitelmaa selvitettävä ja arvioitava asiakirjansa ja tietojärjestelmänsä sekä niihin tallennettujen tietojen merkitys

---

<sup>304</sup> Kulla 2012, 173.

<sup>305</sup> Kulla 2012, 172.

<sup>306</sup> Voutilainen 2012, 97.

<sup>307</sup> JulKL 18.1 § 1 kohta.

<sup>308</sup> Voutilainen 2012, 98.

samoin kuin asiakirja- ja tietohallintonsa. Toimenpiteiden tarvetta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka toteutetaan

- oikeus saada tietoja viranomaisten julkisista asiakirjoista
- velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoja sekä antaa tietoja keskeneräisistä asioista
- henkilötietojen, erityisesti arkaluonteisten tietojen, suojaaminen
- salassa pidettäväksi säädettyjen tietojen suojaaminen
- tietojen käyttötarkoituksia koskevat rajoitukset
- tietojen käytettävyys, eheys ja laatu viranomaisen tehtävän hoidossa ja viranomaisten yhteistyössä
- tietojen laatu erityisesti käytettäessä niitä yksilöitä ja yhteisöjä koskevan päätöksenteon pohjana tai oikeuksien ja velvollisuuksien osoittajina.

Selvityksessä on huomioitava myös tietojen saatavuuteen, käytettävyyteen, laatuun ja suojaan sekä tietoturvallisuuteen vaikuttavat uhat sekä niiden vähentämiseksi ja poistamiseksi käytettävissä olevat keinot ja niiden kustannukset sekä muut vaikutukset. Selvitysten perusteella on arvioitava ja toteutettava tarvittavat toimenpiteet hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi.<sup>309</sup>

Lisäksi julkisuusasetus määrittelee hyvän tiedonhallintatavan vaatimuksiksi ohjeistuksen, valvonnan ja seurannan (4 §), asiakirjarekisterit (5 §) ja niihin merkittävät tiedot (6 §), asiakirjarekisterin ja arkistonmuodostussuunnitelman saatavilla pitämisen (7 §) ja tietojärjestelmäselosteet (8 §). Hyvää tiedonhallintatapaa edistää myös laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) edistämällä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja siten tehostamalla julkisen hallinnon toimintaa ja parantamalla julkisia palveluita ja niiden saatavuutta.

Hyvään tiedonhallintatapaan liittyy tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen arkistointi. Arkistolain mukaan viranomaisen on määrättävä näiden asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa (AMS), joka on oltava lähes kaikilla viranomaisilla.<sup>310</sup> Arkistonmuodostussuunnitelmaan on sisällytettävä kuvaukset kaikista viranomaiseen kertyvistä asiakirjoista ja tietoaineistoista sekä niiden rekisteröintiin ja käsittelyyn liittyvistä järjestelmistä ja menetelmistä. Arkistonmuodostussuunnitelmat tulisi laatia prosessilähtöisesti ja tehtäväpohjaiseksi - tulisi kuvata viranomaisen kaikki ne prosessit, joista syntyy arkistoitavaa asiakirja-aineistoa. Laadittaessa arkistonmuodostussuunnitelmaa on välttämätöntä, että viranomaisen kartoittaa ja kuvaa ylläpitämiensä tai käyttämiensä rekisterit ja muut tietovarannot sekä niihin tallennettavat tiedot. Samalla ne linkitetään osaksi niitä asiankäsittelyprosesseja, joissa niissä olevia tietoja käytetään ja luodaan kuvaus tietojärjestelmistä ja niiden sidoksista asiankäsittelyprosesseihin. Arkistonmuodostussuunnitelmal-

<sup>309</sup> Julkisuusasetus 1 §.

<sup>310</sup> Ks. arkistolaki (831/1994) 8.2 §.

la on tarkoitus varmistaa, että arkistointi toteutetaan säännönmukaisesti, että asiakirjoja ei kirjata useaan kertaan, ja että asiakirjat ovat löydettävissä helposti.<sup>311</sup>

Viranomaisen arkistoinnin keskeinen tehtävä on turvata perusoikeudet asiakirjojen käsittelyssä. Arkistoinnilla varmistetaan myös asiakirjojen todistusvoimaisuus. Arkistoinnin tehtävänä on myös huolehtia, että asiakirja-aineisto tukee tieteellisen tutkimuksen vapautta ja mahdollistaa sen. Sen tulee suojata tiedot asiattomilta. Arkistoon kuuluvia asiakirjoja ovat viranomaiselle tehtävien johdosta saapuneet tai sen toiminnan yhteydessä syntyneet asiakokonaisuudet. Normaaliin viranomaistoimintaan kuuluvia asiakirjoja ovat muun muassa hakemusasiakirjat, asian selvittämiseen liittyvät asiakirjat ja muistiot, muutoksenhaku- ja valitusasiakirjat sekä pöytäkirjat ja päätöisasiakirjat. Arkistoinnilla huolehditaan asiakirjojen säilymisestä ja käytettävyydestä. Arkistotoimen tehtävänä on huolehtia asiakirjoja koskevasta tietopalvelusta ja sen pitää määritellä asiakirjojen säilytysarvo sekä hävittää tarpeeton aineisto.<sup>312</sup>

Arkistotoimen tehtävät mahdollistavat osaltaan julkisuusperiaatteen toteutumisen. Viranomaisen on tunnistettava, milloin sillä on velvollisuus säilyttää asiakirjat. Lähtökohtaisesti viranomaisen tulee säilyttää kaikki sen itsensä laatimat viranomaisen asiakirjat sekä sille saapuneet asiakirjat, jotka katsotaan viranomaisen asiakirjoiksi. Muissa tilanteissa viranomaisen harkinnassa on, mitä asiakirjoja viranomainen säilyttää ja miten se arvioi asiakirjojen säilytysarvon. Asiakirjat, joita arkistolaitos ei ole määrännyt pysyvästi säilytettäväksi, on hävitettävä niille määrätyn säilytysajan jälkeen.<sup>313</sup> Viranomainen voi antaa asiakirjoja lainaksi vain toiselle viranomaiselle, arkistolaitokselle tai muulle laitokselle, mikäli niiden tietoturvasuus voidaan taata.<sup>314</sup>

Pelastusviranomaisella on hallussaan pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja. Arkistolaitoksen päätöksen mukaan pysyvästi säilytettäviä pelastustoimen asiakirjoja ovat palvelutasopäätökset, keskeiset pelastuslaitoksen antamat lausunnot turvallisuuspalveluiden yleisestä järjestämisestä ja ohjauksesta, maankäytön suunnitteluun ja rakentamisen ohjaukseen liittyvät keskeiset rakenteellisesta paloturvallisuudesta annetut lausunnot liitteineen (muun muassa kaavaluonnoksista, sammutusvesisuunnitelmista ja rakennuksista tai rakennuskohteista), onnettomuusrakennus- palontutkinta- ja tehtäväselosteet nollaan ja viiteen päättyviltä vuosilta, keskeiset lähialueen ja kansainvälisten tehtävien asiakirjat (muun muassa sopimukset ja toimintaselos-

---

<sup>311</sup> Voutilainen 2012, 103-105.

<sup>312</sup> Arkistolaki 6.1 § ja 7.1 §.

<sup>313</sup> Voutilainen 2012, 108-109. Pelastuslaki pitää sisällään määräyksiä tietojen poistamisesta. Esimerkiksi valvontarekisterissä olevat tiedot on tarkastettava ja tarpeettomat tiedot poistettava tarkastuksen yhteydessä määrävälein, kuitenkin viimeistään kymmenen vuoden kuluttua edellisen merkinnän tekemisestä (pelastuslaki 93.2 §).

<sup>314</sup> Arkistolaki 15 §.

teet), koko kuntaa koskevat kriisienhallinnan, väestönsuojelun suunnitelmat ja valmiussuunnitelmat sekä keskeiset väestönsuojia koskevat lausunnot (annetut).<sup>315</sup>

Hyvän tiedonhallintatavan ja arkistoinnin kannalta ongelmallisena voidaan pitää yksittäisille henkilöille saapuneita viestejä kuten sähköpostiviestejä. Tällöin viranomaisen on tehtävä tapauskohtaisesti rajanvetoa siitä, milloin viesti liittyy siinä määrin olennaisesti viranomaisen tehtävien hoitamiseen, että sitä on pidettävä viranomaisen asiakirjana. Viranomaisen on ohjeistettava myös siitä, milloin saapunutta viestiä on pidettävä luonteeltaan yksityisenä viestinä, jota ei arkistoida. Näihin tilanteisiin otetaan kantaa ainakin arkistonmuodostussuunnitelmassa.<sup>316</sup>

Rekisterinpitäjänä toimivan pelastusviranomaisen on henkilötietoja kerätessään huolehdittava siitä, että rekisteröity voi saada tiedon rekisterinpitäjästä ja tarvittaessa tämän edustajasta, henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta sekä siitä, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan, samoin kuin ne tiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseksi asianomaisessa henkilötietojen käsittelyssä. Tiedot on annettava henkilötietoja kerätessä ja talletettaessa tai, jos tiedot hankitaan muualta kuin rekisteröidyltä itseltään ja tietoja on tarkoitus luovuttaa, viimeistään silloin kun tietoja ensi kerran luovutetaan (henkilötietolaki 523/1999 24 §). Henkilörekistereistä, kuten valvontarekisteristä on myös laadittava ns. rekisteriseloste (henkilötietolaki 10.1 §), jossa on esitettävä

- rekisterinpitäjän ja tarvittaessa tämän edustajan nimi ja yhteystiedot
- henkilötietojen käsittelyn tarkoitus
- kuvaus rekisteröityjen ryhmästä tai ryhmistä ja näihin liittyvistä tiedoista tai tietoryhmistä
- mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan ja siirretäänkö tietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle
- kuvaus rekisterin suojauksen periaatteista.

Rekisterinpitäjän on pidettävä rekisteriseloste jokaisen saatavilla (henkilötietolaki 10.2 §). Tästä velvollisuudesta voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi, rikosten ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi taikka verotukseen tai julkiseen talouteen liittyvän valvontatehtävän vuoksi (henkilötietolaki 10.2 §). Rekisteriselosteen saatavilla pitämisen poikkeukset tuskin tulevat kyseeseen pelastustoimen valvontatoimialan henkilörekisterien kohdalla.

---

<sup>315</sup> Arkistolaitos 2013, liite 2, 4-5. Tarkemmin pelastusviranomaisen asiakirjojen säilytysajoista, ks. Suomen Kuntaliitto 2013, 49-56. Arkistolain 14 §:n mukaan pysyvästi säilytettävät asiakirjat on siirrettävä kansallisarkistoon, maakunta-arkistoon tai muuhun arkistoon siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.

<sup>316</sup> Voutilainen 2012, 109.

### 3.21 Hallinnon organisointi ja työjärjestys

Perustuslain 121.1 §:n mukaisesti Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Lähtökohtaisesti kunnat voivat siis itse päättää pelastuslaitostensa organisaatiosta. Lait kuitenkin määrittelevät jossain määrin organisaation järjestämistä. Kuntalain 16.1 §:n mukaan hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaoista ja tehtävistä. Pelastuslaitoksella voi myös olla oma johtokunta (KL 17.3 § 2 kohta), jota voidaan pitää jopa välttämättömänä, jotta jokaisella kunnalla olisi mahdollisuus vaikuttaa pelastuslaitoksen toimintaan (KL 77 §). Pelastuslaitos voi toimia myös kuntayhtymänä, jolloin on tehtävä kuntayhtymän perussopimus (KL 78 §).

Pelastuslain 2.2 §:n mukaisesti pelastuslaissa säädetään myös pelastustoimen viranomaisten organisaatiosta, hallinnosta ja toimivallasta (3 kohta). Organisaatiota koskevat pykälät ovat kuitenkin melko suppeita. Pelastustoimi vastaa pelastustoimen palvelutasosta, pelastuslaitoksen toiminnan ja nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä ja muissa pelastuslaissa säädettyistä tehtävistä (pelastuslaki 27.1 §). Pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos (pelastuslaki 25 §). Alueen pelastusviranomaisia ovat pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat sekä alueen pelastustoimen asianomainen monijäseninen toimielin (pelastuslaki 26 §). Monijäsenisellä toimielimellä ei kuitenkaan ole otto-oikeutta pelastuslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisten valvontatoimenpiteiden kohdalla (KL 51.5 § 1 kohta), ja pelastustoimen viranhaltijan tekemät päätökset ovatkin suoraan valituskelpoisia (vielä tätä kirjoittaessa) ilman oikaisuvaatimusmenettelyä. Teoriassa pelastuslaitoksen sisäisessä työjärjestyksessä voitaisiin siis määrätä, että esimerkiksi poistumisturvallisuusselvitykset käsittelee pelastuslaitoksen johtokunta, joka on myös pelastuslain mukainen pelastusviranomainen.<sup>317</sup>

Pelastuslaitoksen organisaation on kuitenkin kyettävä vastaamaan sille lainsäädännössä annettuihin tehtäviin. Näitä ovat muun muassa

- pelastustoimelle kuuluvasta ohjauksesta, valistuksesta ja neuvonnasta huolehtiminen (pelastuslaki 27.2 § 1 kohta)
- väestön varoittaminen vaara- ja onnettomuustilanteessa sekä siihen tarvittavasta hälytysjärjestelmästä huolehtiminen (pelastuslaki 27.2 § 3 kohta)
- pelastustoimintaan kuuluvat tehtävät (pelastuslaki 27.2 § 4 kohta)
- öljyntorjunta ja muut pelastustoimelle säädettyt tehtävät (pelastuslaki 27.3 § 3 kohta, öljyvahinkojen torjuntalaki 7 §) sekä öljyvahinkojen torjuntasuunnitelman laatiminen (öljyvahinkojen torjuntalaki 12 §)

---

<sup>317</sup> Käytännössä tämä aiheuttaisi kuitenkin ongelmia, joita ei tässä yhteydessä käsitellä syvemmin.

- poistumisturvallisuuden arviointi (pelastuslaki 20 §) ja toteuttamismääräys (pelastuslaki 21 §)
- palvelutasosta päättäminen (pelastuslaki 28 §)
- sammutusvesisuunnitelman tekeminen (pelastuslaki 30 §)
- pelastustoiminnan johtaminen (pelastuslaki 34 §)
- palontutkinta (pelastuslaki 41 §)
- yhteistyö onnettomuuksien ehkäisemisessä (pelastuslaki 42 §)
- onnettomuuskehityksen seuranta (pelastuslaki 43 §)
- ulkoisten pelastussuunnitelmien laatiminen (pelastuslaki 48 §)
- virka-apu muille viranomaisille (pelastuslaki 50 §)
- väestönsuojeluun varautuminen ja valmiussuunnittelu (pelastuslaki 64 § ja valmiuslaki 12 §)
- pelastuslain valvontatehtävät (pelastuslaki 27.2 § 2 kohta, 78 §) ja valvontasuunnitelman laatiminen (pelastuslaki 79 §)
- kemikaaliturvallisuuslain valvontatehtävät eräissä tapauksissa (kemikaaliturvallisuuslaki 115.2 §)
- muiden lakien asettamat velvoitteet (muun muassa henkilötietolaki, julkisuuslaki ja työturvallisuuslaki).

Edellä mainittujen lisäksi monilla kunnan ja valtion viranomaisilla on kytkös pelastustoimen organisaatioon ainakin pelastuslain 46 §:n yhteistyövelvoitteiden kautta. Luettelosta ei myöskään voida unohtaa aikaisemmin esiteltyjen hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista. Organisaatio tulee siis järjestää siten, että kaikki pelastusviranomaiselle kuuluvat tehtävät voidaan *tehokkaasti* ja *tarkoituksenmukaisesti* toteuttaa kunnioittaen samalla perus- ja ihmisoikeuksia sekä hyvän hallinnon vaatimuksia.

Hyvä hallinto aiheuttaakin vaatimuksia pelastuslaitoksen organisaatiolle – viranomaisen on järjestettävä esimerkiksi työtavat niin, että kysymyksiin ja tiedusteluihin voidaan vastata kohtuullisessa ajassa.<sup>318</sup> Myös lakisääteisiä ohjeistuksia laatiessa on huomioitava, miten organisaatio on järjestetty.<sup>319</sup> Asioita käsittelevillä viranhaltijoilla tulee myös olla muodollisorganisatorinen kompetenssi käsitellä asiaa, joten pelastuslaitoksella tulisi olla sisäinen työjärjestys, jossa vastualueet on selkeästi määritelty.<sup>320</sup>

Sairaankuljetuspalveluiden tilanne ei ole yhtä selvä. Kuntalain uuden 2 a §:n mukaisesti kunnan hoitaessa tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Useat pelas-

---

<sup>318</sup> Kulla 2012, 116.

<sup>319</sup> Julkisuusasetus 8 §.

<sup>320</sup> Ks. luku 3.9.

tuslaitokset toimivat esimerkiksi isäntäkunnan alaisina kunnallisina liikelaitoksina, jolloin sairaankuljetustoiminta pitänee yhtiöittää vuoden 2014 loppuun mennessä (lain siirtymäsäännös), kun pelastuslaitos toimii kilpailutilanteessa markkinoilla.<sup>321</sup> Sairaankuljetuspalveluiden tuottamisen oikeudellinen asema ei kuitenkaan ole tämän tutkimuksen piirissä.

#### 4 Valvontatehtävät ja hyvä hallinto

Tässä luvussa tarkoituksena on peilata pelastusviranomaisen suorittaman valvonnan eri osaluokkien suhdetta hyvän hallinnon vaatimuksiin.<sup>322</sup> Eri toimenpiteiden ja asioiden asianmukaista käsittelyä ei tämän tutkimuksen laajuus huomioiden ole mahdollista tyhjentävästi esittää. Luvussa pyritään kuitenkin tuomaan esille tutkimuksen kirjoittajan kokemukseen pohjautuen tyypillisiä tapauksia, joissa hyvän hallinnon vaatimukset korostuvat. Vastaavasti pyritään tuomaan esille oikeustapauksia ja laillisuusvalvojien tutkimia tapauksia, joissa hyvän hallinnon vaatimusten täyttymistä on arvioitu.

##### 4.1 Tarkastus- ja valvontatehtävät yleisesti

Pelastuslain 78.2 §:n mukaisesti pelastuslaitoksen on tehtävä palotarkastuksia ja muita valvonnan edellyttämiä toimenpiteitä. Pelastuslain valvontavelvoite koskee pelastuslain 2 ja 3 lukuja, joten velvollisuutta esimerkiksi pelastuslain 84 §:n mukaisiin valmiuden tarkastuksiin ei ole.<sup>323</sup> Julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeuksia voitaneen kuitenkin joissain tapauksissa johtaa velvoite myös sellaisten toimenpiteiden suorittamiselle, johon viranomaisella on oikeus, mutta ei selvästi laissa määrättyä velvollisuutta.

Kemikaaliturvallisuuslain mukainen valvontatehtävä on puolestaan rajattu vaarallisten kemikaalien vähäiseen käsittelyyn ja varastointiin sekä pyroteknisten välineiden kaupan yhteydessä tapahtuvaan varastointiin, kun kyseessä on luovutus yksityiseen kulutukseen.<sup>324</sup> Valvontatehtävien suorittamiseksi pelastusviranomaisella on oikeus saada tietoja valvonnan kohteelta (pelastuslaki 80.3 § ja kemikaaliturvallisuuslaki 117 §). Pelastusviranomaisella on myös oikeus toimittaa valvontaan liittyviä tarkastuksia (pelastuslaki 80.2 § ja kemikaaliturvallisuuslaki 118

<sup>321</sup> Tämä koskenee vain niitä tapauksia, joissa sairaanhoitopiiri on kilpailuttanut ensihoitopalvelut, ja pelastuslaitos on voittanut tarjouskilpailun. Mikäli ensihoito järjestetään terveydenhuoltolain (1326/2010) 39.2 §:n mukaisesti yhteistoiminnassa pelastuslaitoksen kanssa ilman tarjouskilpailua, voitaneen tulkita, että pelastuslaitos ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.

<sup>322</sup> Tässä valvontatoiminnalla tarkoitetaan pelastuslain 78 §:n mukaisia valvontatehtäviä ja kemikaaliturvallisuuslain valvontaa ko. lain 115.2 §:n edellyttämällä tavalla.

<sup>323</sup> Laissa on annettu mahdollisuus (pelastusviranomaiset *voivat*) tehdä tarkastuksia pelastuslaissa säädettyjen suuronnettomuuksien ja poikkeusolojen varautumisjärjestelyiden valvomiseksi.

<sup>324</sup> Hieman epäselväksi jää, minkä viranomaisen velvollisuus on valvoa, että pyroteknisiä erikoistehosteita käytetään kemikaaliturvallisuuslain 81 §:n edellyttämällä tavalla. Ks. luku 5.2.

§). Usein kyse on myös velvollisuudesta (pelastuslaki 78.2 §, kemikaaliturvallisuuslaki 27.2 § ja 64.1 §).

Valvonnan toteuttamisessa on kuitenkin hyvä tiedostaa myös muut käytettävissä olevat keinot kuten asiakirjavalvonta. Suhteellisuusperiaatteen ja ns. vähemmän haitan periaatteen mukaisesti valvonta tulisi toteuttaa keinoin, jotka puuttuvat valvottavien oikeuksiin mahdollisimman vähän. Erityisesti esimerkiksi asuintilojen valvonta tulisi toteuttaa siten, että valvonnan puuttua mahdollisimman vähän kotirauhaan. Palotarkastusten suorittaminen myös kotirauhan piirissä on katsottu perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämättömäksi.<sup>325</sup> Kuitenkin, mikäli vähemmän kotirauhaan puuttuvia valvontakeinoja – esimerkiksi omavalvonta – on käytettävissä, ja niillä saavutetaan tavoiteltu päämäärä, tulisi ensisijassa käyttää vaihtoehtoisia valvontamenetelmiä.

Valmistauduttaessa tarkastuksen toimittamiseen on ilmoitettava tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Tällaisella asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksella ja esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksella asianosaiselle on mahdollisuuksien mukaan kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus ei saa aiheuttaa kohtuutonta haittaa.<sup>326</sup> Tarkastus itsessään on *tosiasiallista hallintotoimintaa*, eikä pelkästään päätös siitä, että viranomainen suorittaa palotarkastuksen asian selvittämiseksi tai valvontavelvoitteen täyttämiseksi, ole valituskelpoinen päätös.<sup>327</sup>

Valvonnan kohdistuessa rakennuksiin asianosaisia ovat ainakin kiinteistön omistaja sekä niiden tilojen haltijat, joihin tarkastus kohdistuu. Käytännössä viranomaisen voi olla mahdotonta tiedottaa tarkastuksista kaikkia asianosaisia esimerkiksi asianosaisten suuren määrän vuoksi. Tällöin käytännössä on menetelty siten, että taho jonka kanssa tarkastus on sovittu, on ohjeistettu ilmoittamaan tarkastuksesta asianosaisille.<sup>328</sup> Toisinaan tarkastuksia on suoritettu käytännön syistä myös ilman erillistä tiedottamista, mutta tällöin tulisi pidättäytyä suorittamasta tarkastusta niissä tiloissa, joiden haltijoille ei ole ilmoitettu tarkastuksen suorittamisesta (ellei hallintolain 39.1 §:ää soveltaen tästä ilmoittaminen vaarantaisi tarkastuksen tar-

---

<sup>325</sup> PeVL 31/1998 vp, 2. *Palotarkastus on kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä valiokunnan mielestä sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuden sekä omaisuuden suojan suojaamiseksi kuin hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa tarkoitetaan.*

<sup>326</sup> HL 39.1 §.

<sup>327</sup> Ks. Kuopion HAO 15.9.2010 T 10/0412/3 ja 20.11.2009 T 09/0551/3.

<sup>328</sup> Käytäntöä ei kuitenkaan voitane pitää täysin hallintolain 54.2 §:n mukaisena, sillä vastuu ilmoituksen, kutsun ja muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiannosta on viranomaisella.



koituksen toteutumista). Äärimmäisissä tapauksissa tarkastuksesta ilmoittamisessa kyseeseen saattaa tulla myös hallintolain 55 §:n mukainen yleistiedoksianto.<sup>329</sup>

Palotarkastuksen jälkeen on laadittava palotarkastuspöytäkirja, jossa tulee riittävästi yksilöidä tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot, tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys sekä johtopäätökset ja niiden perustelut.<sup>330</sup> Vastavasti kemikaaliturvallisuuslain valvontatehtävissä on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle (HL 39.2 §).

Mikäli tarkastuksen johdosta päädytään antamaan määräyksiä, on asianosaisille varattava mahdollisuus tulla kuulluksi ennen määräyksen antamista koskevan päätöksen tekemistä. Pelastuslain 80.4 §:n mukaan tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys on kirjattava palotarkastuspöytäkirjaan. Tämän on perinteisesti tulkittu täyttävän hallintolain 34 §:n vaatimukset asianosaisen kuulemisesta. Edellytyksenä tälle on, että niiden asianosaisten edustajat, joihin annettavat määräykset välittömästi kohdistuvat, ovat mukana tarkastuksella.<sup>331</sup> Muussa tapauksessa niitä tahoja, joita velvoite koskee, on kuultava erikseen ennen asian ratkaisemista.

---

<sup>329</sup> Yleistiedoksiannon ollessa hallintolain mukainen tiedottamiskeino, sen suhdetta hyvään hallintoon voidaan kuitenkin kritisoida. Ilmoittaminen virallisessa lehdessä ja viranomaisen ilmoitustaululla tuskin johtaa aina toivottuun lopputulokseen: viestin vastaanottamiseen. Tällöin viesti on muodollisesti vastaanotettu, mutta tosiasiallisesti ei. Hankalissa tapauksissa, esimerkiksi kun vastaanottajaa eri yrityksistä huolimatta tavoiteta muilla tiedoksiantokeinoilla, yleistiedoksianto saattaa olla ainoa käytettävissä oleva tiedottamiskeino.

<sup>330</sup> Pelastuslaki 80.4 §. Palotarkastuspöytäkirjaan ei kuitenkaan välttämättä tarvitse merkitä esimerkiksi tietoja rakennuksen suojaustasosta, vaikka tarkastuskohteen edustaja tätä vaatisikin esimerkiksi vakuutusyhtiötä varten. *Såsom i fastigheten gjort brandsyneprotokoll utvisar, har brandsyneförättaren haft inget att anmärka på objektets brandsäkerhet. Enligt räddningsverkets utlåtande krävs inte släckningsredskap för sådana här byggnader. Fastighetens försäkring är ett avtal mellan [parten] och försäkringsbolaget och faller utanför förvaltningsdomstolens kompetens. Brandsyneprotokollet är lagenligt och i enlighet med bransynen. Vaasan HAO 31.8.2007 T 07/0267/1. Tässä yhteydessä mainittakoon myös, että modernin hyvän hallinnon asettamat laatuvaatimukset ovat vaikeita, ellei mahdottomia saavuttaa nykyisin käytössä olevilla käsin täytettävillä palotarkastuspöytäkirjalomakkeilla. Paikan päällä täytettäessä näihin on vaikeaa saada sovitettua kertoelma, asianosaisten esittämä selitys, kannanotto asianosaisten esittämään selitykseen, sekä tosiseikasto- ja lakiperustelut. Velvoittavien hallintopäätösten antamista tällaisilla itsejäljentävillä lomakkeilla olisikin tästä syystä välttää.*

<sup>331</sup> Tällöin kuuleminen toteutetaan suullisesti tarkastuksen yhteydessä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta todetaan, että viranomaisen ei kuitenkaan voisi vaatia asianosaista esiintymään asiassa suullisesti, vaan suullisen käsittelyn tulisi aina perustua asianosaisen nimenomaiseen tahdonilmaukseen (HE 72/2002 vp, 92). Epäselvää on, onko pelastuslaissa mainittu palotarkastuksen yhteydessä yleensä suullisesti hankittu *selvitys* tarkoitettu poikkeukseksi kirjallisen kuulemisen yleisestä lähtökohdasta. Huomioitavaa on myös, että *selvitys* on tosiseikka, joten mielipiteitä ei mahdollisesti ole tarkoitus kirjata pöytäkirjaan? Ks. luku 3.11.6.

Tarkastuskertomusta ja palotarkastuspöytäkirjaa voidaan pitää myös päätösasiakirjoina silloin, kun niissä annetaan velvoittavia määräyksiä tai muutoin ratkaistaan vireille tullut valvonta-asia. Tällöin pöytäkirjan on täytettävä hallintolain 43 § – 47 §:n vaatimukset. Pöytäkirjaan tai tarkastuskertomukseen on kirjattava päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu, määräaika toimenpiteille ja sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Tarkastuspöytäkirja on laadittava myös silloin, kun tarkastus tehdään yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Etelä-Suomen lääninhallitus Dnro ESLH-2005-09264/Tu-34

Palopäällikkö oli rakennustarkastajan tekemän osittaisen käyttöönottotarkastuksen yhteydessä toimittanut palotarkastuksen kantelijan kesäasuntoon. Kantelijat totesivat pyytäneensä kunnalta useaan kertaan pöytäkirjoja tai palotarkastuksesta pidettävien rekisterien otteita, mutta tuloksetta. Kantelu koski myös palotarkastuksesta ilmoittamista. Lääninhallitus totesi, että palotarkastuksesta olisi tullut laatia erillinen pöytäkirja tai käyttöönottokatselmuspöytäkirjan liitteeksi olisi tullut liittää erillinen asiakirja, jossa olisi ollut maininnat suoritetusta palotarkastuksesta ja tarkastukseen osallistuneista pelastusviranomaisista. Lääninhallitus katsoi, että koska kyseessä on ollut maankäyttö- ja rakennuslain 153 §:n 1 momenttiin perustuva osittainen loppukatselmus, jonka yhteydessä on suoritettu lain edellyttämä rakennuksen käyttöturvallisuuteen olennaisesti vaikuttava palotarkastus ja koska rakennustarkastaja on ilmoittanut käyttöönottotarkastuksesta etukäteen, ei pelastusviranomaisella ole ollut velvollisuutta ilmoittaa tarkastuksen yhteydessä suoritettavasta palotarkastuksesta erikseen etukäteen.

AOK 6.10.2009 Dnro OKV/682/1/2008

Kantelija arvosteli paloturvallisuudesta vastaavien viranomaisten menettelyä autopaikoitushallien paloturvallisuuden valvonnassa. Kantelija kiinnitti kirjoituksessaan huomiota muun muassa siihen, että monista autopaikoitushalleista puuttuu alkusammutusvälineistö ja hätäpoistumistiet on usein lukittu. Lausunnossaan AOK:lle lääninhallitus totesi, että useista palotarkastuspöytäkirjoista on puuttunut määräaika, ja että pöytäkirjaan on aina tehtävä merkintä korjausmääräyksestä määräaikamerkinnöin, mikäli havaittu puute ei ole vähäinen. AOK totesi, että palotarkastuspöytäkirjojen korjausmääräyksiin tulee merkitä Etelä-Suomen lääninhallituksen lausunnossa mainitut määräajat, jotka ovat puuttuneet useista pöytäkirjoista. Korjausten toteuttaminen määräajan jälkeen

olisi AOK:n mukaan aiheellista tarkastaa ennen seuraavaa yleistä palotarkastusta.

Aina pelastusviranomainen ei välttämättä pysty selvittämään kenen vastuulle korjausten toteuttaminen kuuluu. Jos alueen pelastusviranomainen ei yksiselitteisesti voi todeta kenen vastuulle pykälässä tarkoitettu huolehtimisvelvollisuus rakennuksen palo- ja poistumisturvallisuudesta kuuluu, alueen pelastusviranomainen voi kohdistaa mahdolliset määräykset yhteisvastuullisesti rakennuksen omistajaan, haltijaan ja toiminnanharjoittajaan.<sup>332</sup> Lähtökohtana on se, että velvoite kohdistetaan siihen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa velvoitetta.<sup>333</sup> Siten esimerkiksi maanomistajaa ei voida ilman erityistä syytä velvoittaa poistamaan omistamallaan maa-alueella sijaitseva, pelastuslain 9.1 §:n 1 kohdan vastaisesti varastoitu materiaali, mikäli maa-alue on vuokrattu eteenpäin. Tällaisessa tapauksessa velvoite tulisi kohdistaa suoraan vuokralaiseen.<sup>334</sup>

Ongelmallisempaa sen sijaan on, mikäli ko. asianosainen ei ole mukana palotarkastuksella esittämässä näkemyksiään asiaan. Asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta esimerkiksi kun kyse on hallintolain 34.2 §:n 4 kohdan mukaisesta tilanteesta. Tällöin kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Käytännössä, ellei kyseessä ole välitöntä vaaraa aiheuttava tilanne, edellä mainittu poikkeus kuulemisperiaatteeseen tuskin tulee kyseeseen.

KHO 30.11.2011 T 3984

Ympäristökeskuksen viranhaltija oli toimittanut ennen ympäristökeskuksen tekemää päätöstä alueella maastotarkastuksen varaamatta maanomistajan edustajalle tilaisuutta olla siinä läsnä. Virkamiehen maastotarkastus asiassa oli saadun selvityksen mukaan ollut sellainen tosiasiallinen toimi asian selvittämiseksi, johon on sovellettava hallintolain 39 §:ää. Koska ympäristökeskus ei ollut muutoinkaan ennen päätöstä kuullut maanomistajaa, oli ympäristökeskuksen päätöksenteossa ollut sellainen menettelyvirhe, joka oli voinut vaikuttaa myös asian lopputulokseen.

Mikäli asianosaiselle ei ole ilmoitettu tarkastuksesta, velvoittavia määräyksiä ei voida antaa ilman erillistä kuulemista. Entä jos asianosaiselle on ilmoitettu tarkastuksesta, mutta asianosainen ei ole käyttänyt mahdollisuuttaan antaa selvitystä tarkastuksen yhteydessä? Tällöin hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asianosaiselle tulisi antaa mahdollisuus selvityksen

---

<sup>332</sup> HE 257/2010 vp, 37.

<sup>333</sup> Ks. UHKasakkolaki 7 §.

<sup>334</sup> Ks. KHO 3.8.1988 T 2950.

antamiseen jälkikäteen. Hieman epäselvää on, täyttyykö kuulemisperiaate, mikäli tarkastuksesta ilmoitetaan, mutta asianosainen jättää mahdollisuuden osallistua käyttämättä.<sup>335</sup> Hyvän hallinnon mukainen lähtökohta lienee, että tällöin asianosaista kuullaan jälkikäteen.

Palotarkastuspöytäkirja tai tarkastuskertomus on annettava tiedoksi kaikille asianosaisille. Vastaavasti kuten tarkastuksen toimittamisessa, tiedoksiantovelvollisuus on viranomaisella. Mikäli palotarkastuspöytäkirjassa tai tarkastuskertomuksessa annetaan velvoittavia määräyksiä, on asiakirjaan liitettävä hallintolain 47 §:n ja hallintolainkäyttölain 14 §:n edellyttämä valitusosoitus. Tällöin pöytäkirja tai tarkastuskertomus on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan (HL 60.1 §).

Pelastusviranomaisen suorittamien tarkastusten yhteydessä on syytä mainita ns. erityisestä palotarkastuksesta, joka jossain määrin poikkeaa muista palotarkastuksista. Kyseessä on ennen toiminnan aloittamista toimitettava palotarkastus, joka liittyy usein kiinteästi rakennuslupaa edellyttäneeseen toimenpiteeseen.<sup>336</sup> Myös maankäyttö- ja rakennuslain 153.1 §:n voidaan katsoa edellyttävän ko. tarkastuksen suorittamista ennen kuin rakennus hyväksytään käyttöön. Mainittu tarkastus on usein haastava hyvän hallinnon kannalta. Ajoittain tarkastuksessa saattaa tulla ilmi seikkoja, jotka eivät aikaisemmin rakennuslupakäsittelyssä ole tulleet esille. Näissä tilanteissa tarkastusta toimittava pelastustoimen viranhaltija saattaa joutua punnitsemaan luottamuksensuojan ja puutteiden aiheuttaman vaaran välistä suhdetta. Hankalia ovat suunnitteluun liittyvät puutteet. Nämä saattavat tulla esiin vasta siinä vaiheessa, kun rakennus tulisi ottaa käyttöön ja rakennuslupaan liittyvät työt on tehty. Näihin tulisikin voida puuttua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ja tästä syystä yhteistyö rakennusvalvontaviranomaisen ja pelastusviranomaisen välillä on ensiarvoisen tärkeää myös rakennusluvan käsittelyssä.

Vaikka asioita ei olisi huomioitu rakennuslupakäsittelyssä, se ei kuitenkaan välttämättä estä pelastusviranomaista puuttumasta tilanteeseen palotarkastuksen yhteydessä. Alla esitellystä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olleesta tapauksesta voitaneen todeta, että viranomaisen ei välttämättä oma-aloitteisesti kannata julistaa annettua korjausmääräystä lainvastaiseksi, mikäli tapaus on tulkinnanvarainen. Ko. tapauksessa oli kuitenkin tapahtunut kuulemisessa menettelyvirhe.

---

<sup>335</sup> Vrt. HL 33.2 §, jonka mukaisesti selvitystä pyydetessä määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisua. Tapauksen Kuopion HAO 15.9.2010 T 10/0412/3 perusteella voinee kuitenkin todeta, että menettely ei täytä kuulemiselle asetettuja vaatimuksia.

<sup>336</sup> Ks. vanhentunut palotarkastusohje (sisäasiainministeriön pelastusosasto 2001).

Helsingin HAO 16.12.2002 T 02/0902/5<sup>337</sup>

Palotarkastaja oli suorittamansa erityisen palotarkastuksen perusteella määrännyt, että taloyhtiön omistaman rakennuksen porrashuoneisiin on asennettava savunpoistoluukut. Porrashuoneisiin oli jälkiasennettu muuta kuin porrashuonetta palvelevia sähköjohtoja ja -kaapeleita, jotka oli koteloitu alumiinikotelolla. Palotarkastaja oli määrännyt, että sähkönousut tulee palo-osastoida porrashuoneesta. Valituksessaan taloyhtiö vaati savunpoistoluukkuja koskevan määräyksen kumoamista, koska niitä ei ollut edellytetty yhtiölle myönnetyssä ullakotilaan rakennettavia asuntoja koskevassa rakennusluvassa. Yhtiö vaati myös sähkönousuja koskevan määräyksen kumoamista, koska rakennukseen on vaihdettu sähkönousut vuonna 1983 ja kotelorakenne oli yhtiön mukaan tuolloin ollut rakennusmääräysten mukainen. Samanlaisia alumiinikoteloita oli yhtiön mukaan asennettu satoihin rakennuksiin Helsingissä. Yhtiön mukaan asetettu velvoite oli kohtuuton, koska se ei kohdistunut tasapuolisesti kaikkiin kiinteistön omistajiin.

Hallinto-oikeus totesi, että taloyhtiön omistaman asuinrakennuksen porrashuoneiden savunpoistoa ei ollut järjestetty Suomen rakennusmääräyskokoelmassa edellytetyllä tavalla. Palotarkastaja oli voinut antaa määräyksen savuluukkujen asentamisesta taloyhtiön omistaman 10-kerroksisen asuinrakennuksen porrashuoneisiin. Hallinto-oikeus totesi myös, että sähkökaapelit ja -johdot ovat palavaa materiaalia eivätkä sähkökaapeleiden suojaksi asennetut alumiinikotelot ole palo-osastoiva rakenne. Palotarkastaja oli voinut määrätä sähkönousut palo-osastoitavaksi porrashuoneesta siitä huolimatta, että yhtiön omistamassa rakennuksessa 28.12.1992 suoritetussa palotarkastuksessa ei sitä ollut vaadittu.<sup>338</sup> Hallinto-oikeus perusteli asiaa Suomen rakennusmääräyskokoelman E1 1981 3. kohdan yleisillä vaatimuksilla sekä kohdalla 4.1.2.

Hämeenlinnan HAO 18.5.2011 T 11/0287/2

Pelastuslaitos määräsi yleisen palotarkastuksen perusteella muun muassa että taloyhtiön roskakatos on muutettava umpinaiseksi ja lukittavaksi. Määräystä perusteltiin sillä, että ko. toimenpiteellä vältetään mahdollinen ilkivalta ja tu-

---

<sup>337</sup> Tapausta käsiteltiin myös KHO:ssa. Ks. KHO 2.7.2004 T 1630. Valittaja oli jo luopunut vaatimasta savunpoistoa koskevan määräyksen kumoamista. KHO:n mukaan perusteita sähkönousuja koskevan määräyksen muuttamiselle muutoin kuin määräajan osalta ei ollut. Vastaavan tyyppinen tapaus on myös KHO 19.7.2004 T 1711, jossa pelastusviranomaisella oli oikeus määrätä jätetilat palo-osastoitavaksi siitä huolimatta, että aikanaan rakennusluvassa järjestely oli hyväksytty ilman palo-osastointia.

<sup>338</sup> Tästäkin tapauksesta on pääteltävissä, että vaikka palotarkastuksella ei havaittaisi joitain puutteita, se ei estä pelastusviranomaista puuttumasta näihin myöhemmin (ei muodosta luottamuksensuojaa).

hopolttoyrietykset. Muutoksenhakijan mukaan asuinrakennus sitä palvelevine rakennelmineen oli rakennettu rakennusluvan ja lupapiirustusten mukaisesti. Tällainen vaatimus oli muutoksenhakijan mukaan vastoin ns. luottamuksen suojan periaatetta. Muutoksenhakija totesi myös, että turvallisuustasoa ei voida määrätä päätöksessä vaaditulla tavalla parannettavaksi pelkästään pelastusviranomaisen määräyksellä. Pelastusviranomaisen ei ollut varannut yhtiölle tilaisuutta tulla kuuluksi eikä palotarkastuspöytäkirjaan ollut liitetty valitusosoitusta. Valitusosoitusta ei myöskään toimitettu jälkeinpäin asianosaisen pyynnöstä huolimatta.

Vastineessaan pelastuslaitos antoi lausunnon, jossa oli todettu, että valittajan vaatimus annetun korjausmääräyksen osalta on perusteltu. Pelastusviranomaisella ei pelastuslaitoksen mukaan ole ollut oikeutta vaatia rakennusluvan mukaisesti toteutettua jätekatosta muutettavaksi esitetyllä tavalla. Lausunnon mukaan piti myös paikkansa, että palotarkastuspöytäkirjaan ei ollut liitetty lain edellyttämää valitusosoitusta. Aluepelastuslaitos poisti palotarkastuspöytäkirjassa esitetyn korjausmääräyksen jätekatoksen muuttamisesta ja antoi sen sijaan muuttamista koskevan suosituksen. HAO totesi, että kun päätös on poistettu, asianosaisella ei ole enää oikeussuojan tarvetta. Oikeudenkäynti oli kuitenkin hallinto-oikeuden mukaan johtunut viranomaisen virheestä. Näin ollen aluepelastuslaitos oli velvoitettava korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut asiassa.<sup>339</sup>

Vaasan HAO 5.10.2005 T 05/0333/3

Palopäällikkö oli muun ohessa määrännyt, että yhtiön on vuoden 2005 aikana varustettava koko tehdas automaattisella paloilmoitusjärjestelmällä. Palopääl-

---

<sup>339</sup> Kuulemisvelvoitteen laiminlyönti on kiistatta seikka, jonka perusteella päätös olisi tullut kumota ja palauttaa asia aluepelastuslaitokselle uudelleen käsiteltäväksi. Oikeuskäytännön valossa voidaan kuitenkin olla eri mieltä luottamuksensuojan soveltumisesta kuin mitä aluepelastuslaitos on asiassa ollut (ks. esim KHO 27.3.2008 T 623 ja alaviite 337). Useissa muissa oikeustapauksissa viranomaisen on voinut määrätä turvallisuutta parannettavaksi mahdollisesta rakennusluvassa aikoinaan hyväksytystä tasosta huolimatta. Roskakatoksen muuttaminen umpinaiseksi ja lukittavaksi ei liene tarkoitus huomioiden kohtuuton toimenpide, ja määräys olisi voitu todennäköisesti antaa voimassa olleen pelastuslain (468/2003) 8 §:n ja 21 §:n perusteella. Jonkinlaista tukea aluepelastuslaitoksen näkemys saa kuitenkin tapauksesta Kouvolan HAO 17.1.2007 T 07/0037/1, jossa palotarkastaja ei voinut määrätä makuuhuoneeseen varapoistumistikkaita, kun rakentamisajankohdan vaatimukset eivät tätä edellyttäneet. Myös tilanteissa, joissa tilan käyttötarkoitus on tosiasiallisesti muuttunut, mutta rakennuslupaa ei ole haettu, tilannetta ei välttämättä voida määrätä muuttuneen, luvattoman käyttötarkoituksen paloturvallisuusmääräyksiä vastaavaksi. Ks. Kouvolan HAO 9.5.2006 T 06/0515/2. Parempi keino näissä tilanteissa voisikin olla rakennusluvan vastaisen käytön kieltäminen. Toisaalta tapauksessa Turun HAO 9.4.2013 T 13/0082/1 palotarkastaja oli voinut määrätä tilat paloturvallisuudeltaan majoitustiloja vastaaviksi, joskin kyseessä oli pelastuslain 82 §:n mukainen tilanne. Viranomaisen ei kuitenkaan voinut velvoittaa rakennuslupaa haettavaksi. Ks. myös luku 3.4.5.

likön mukaan automaattisen paloilmoittimen rakentamista koskeva vaatimus perustui kohteessa havaittuihin seikkoihin, joita olivat virheet ja puutteet paloteknisessä osastoinnissa, puutteet ruiskumaalaamossa ja maaliaineiden varastoinnissa sekä puutteet yleisessä siisteydessä ja järjestyksessä, jonka vuoksi palon nopea syttyminen ja leviäminen oli mahdollista. Jotta valituksen tehneessä laitoksessa olisi jonkinlainen turvallisuustaso ja mahdollisuus syttyvän palon mahdollisimman aikaiseksi havaitsemiseksi, palopäällikkö katsoi välttämättömäksi vaatia voimassa olleen pelastuslain (468/2003) 30 §:n perusteella automaattisen paloilmoittimen asentamista.

Perusteluinaan muutoksenhakija esitti, että mainittua järjestelmää ei ole määrätty yhtiötä suurempienkaan kilpailijoiden toimitiloihin. Vakuutusyhtiönkään taholta tuollaista vaatimusta ei ollut esitetty. Yhtiö vetosi myös siihen, että palopäällikkö oli käynyt tutustumassa tehtaaseen ja antanut ymmärtää, että paloilmoittimien asennuksesta voidaan luopua paloteknistä osastointia parantamalla.

HAO siteeraten pelastuslain 30 §:ää totesi, että kun erityisesti otetaan huomioon tuotantolaitoksessa harjoitettava toiminta, keittiökalusteiden valmistus, palopäällikkö oli voinut määrätä yhtiön asentamaan automaattisen paloilmoittimen. Asiaan ei vaikuttanut se, että yhtiö mahdollisesti myöhemmin ryhtyy muihin paloturvallisuutta edistäviin toimenpiteisiin.<sup>340</sup>

#### 4.2 Valvonnallinen kehotus parempi kuin velvoittava määräys

Käytännössä palotarkastuspöytäkirjat valitusosoituksineen annetaan nykyisellään postitse tavanomaisena kirjeenä tai sähköpostitse. Käytäntöä ei voitane pitää hallintolain mukaisena, vaikka velvoittavien palotarkastuspöytäkirjojen vuosittainen määrä lieneekin valtakunnallisesti arvioiden kohtuullisen suuri, ja käytäntö on siten tehokkuus- ja taloudellisuusargumentein perusteltavissa. Saattaisi olla selkeämpää ja legaliteettiperiaatteen kannalta ongelmattomampaa, mikäli palotarkastuksella havaittuihin puutteisiin puututtaisiinkin ensisijassa valvonnallisin kehotuksin, joita ei tarvitse toimittaa saantitodistuksella.<sup>341</sup> Tällöin asiaa ei ole lopul-

<sup>340</sup> Ks. myös Helsingin HAO 8.7.2008 T 08/0755/6, jossa palotarkastajalla oli oikeus määrätä paloilmoitin asennettavaksi.

<sup>341</sup> KHO 20.8.2012 T 2192: *Kirjeessä annettu valvonnallinen kehotus kiinteistön siivoamiseksi ei ollut sellainen hallintolain 60 §:n 1 momentissa tarkoitettu velvoittava päätös, joka olisi ollut annettava tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan.* Myös Hallberg ym. 1997, 87. *Oikeuskäytännössä on katsottu, että viranomaisten antamat erilaiset kehotukset ja muistutukset, joissa vain yleisesti viitataan lainsäädännöstä ilmenevään velvoitteeseen ja joihin ei liity oikeusseuraamuksia, eivät ole valituskelpoisia.* Ks. luku 3.16. Kehotusta käsitteenä on pyritty määrittelemään luvussa 7.

lisesti ratkaistu vielä kehotuksen antamisvaiheessa – kehotuksesta ei voi vielä valittaa, mutta se ei myöskään varsinaisesti velvoita vielä toimenpiteisiin.<sup>342</sup> Käytäntö on ilmeisesti melko yleinen esimerkiksi rakennusvalvontaviranomaisen toiminnassa. Toisaalta todettakoon, että rakennustarkastajalla ei yksittäisenä viranhaltijana ole oikeutta käyttää rakennusvalvontaviranomaisen pakkotoimivaltaa, kun taas palotarkastajalla on oikeus- ja jopa velvollisuus käyttää pelastusviranomaisen toimivaltaa.<sup>343</sup>

Toisaalta pelastusviranomaisen antamat määräykset, vaikka ulkoisestikin vaikuttaisivat velvoittavilta päätöksiltä valitusosoituksineen, eivät välttämättä kuitenkaan ole sellaisia, joilla asia olisi lopullisesti ratkaistu.<sup>344</sup> Kuten seuraavat tapaukset osoittavat, velvoitteiden on oltava riittävän yksilöityjä.

Kuopion HAO 20.11.2009 T 09/0551/3

Palomies oli suorittanut palotarkastuksen, jonka yhteydessä laadituissa pöytäkirjoissa oli annettu korjausmääräyksiä. Asianosainen haki korjausmääräyksiin muutosta sekä vahingonkorvausta 106 000 euroa. Hallinto-oikeus ei tutkinut vahingonkorvausvaatimusta, mutta kumosi palomiehen antamat korjausmääräykset ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Korjausmääräyksiä ei ollut perusteltu ja ne oli laadittu siten, että niissä oli luettelonomaisesti esitetty irrallisia mainintoja palotarkastuksessa havaituista puutteellisuuksista ja todettu, että ”määräysluonteiset toimenpiteet on suoritettava 1.7.2009 mennessä”. Hallinto-oikeus totesi, että päätöksen teksti ei muodosta sellaista ajatuksellisesti ja kielellisesti ymmärrettävää kokonaisuutta, josta kävisi yksiselitteisesti ilmi, mihin asianosainen on veloitettu ja miten asia on ratkaistu. Päätöksessä ei myöskään mainittu säännöksiä, joihin ratkaisu perustuu. Valittajalle oli näin ollen voinut jäädä epäselväksi, mihin ratkaisut perustuvat. Näiden puutteellisuuksien vuoksi asia ei myöskään ollut oikeudellisesti arvioitavissa hallinto-oikeudessa.

---

<sup>342</sup> Ks. Hämeenlinnan HAO 7.4.2010 T 10/0265/2. Päätöksessä omistajaa kehoitettiin tekemään vaaditut toimenpiteet kuntoon ennen jakeluaseman uudelleen avaamista. Päätöksessä ei yksilöity niitä laiminlyöntejä, joita korjausmääräys tai suositus puutteen korjaamiseksi koskee. Päätöksessä oli kyse pakkokeinojen käyttämisestä edeltävästä kehotuksesta. Asiassa ei näin ollen ollut annettu HLL:n 5.1 §:n tarkoittamaa valituskelpoista päätöstä, jolla asia olisi ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

<sup>343</sup> MRL 21.4 §:n mukaan hallintopakkoasioista päättää aina rakennusvalvontaviranomainen, siis kunnan monijäseninen toimielin. Rakennustarkastajalla siis ei voi olla oikeutta velvoittavien määräysten antamiseen, kun taas palotarkastajalla on tähän jopa velvollisuus (pelastuslaki 81 §).

<sup>344</sup> Hallintolain 44.1 §:n 3 kohdan mukaan päätöksessä on oltava perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu.



Turun HAO 29.8.2012 T 12/0472/3

Palotarkastuspöytäkirjassa oli todettu että koulun uuden puolen savuntuuletusjärjestelyt ovat edelleen tekemättä ja hyväksyttämättä. Pöytäkirjassa ei kuitenkaan ollut annettu mitään selvää määräystä savunpoiston järjestämisestä, joten päätöksestä ei selvästi ilmennyt, mihin kunta on savunpoiston osalta velvoitettu. Päätös ei tältä osin täyttänyt hallintolaissa säädettyjä vaatimuksia ja HAO kumosi määräyksen.<sup>345</sup>

Turun HAO 12.6.2006 T 06/0400/3

Palotarkastuksessa sairaalan omistajalle oli asetettu velvollisuus lisätä henkilökuntaa osastoilla tai kohottaa rakennuksen paloteknistä suojaustasoa asentamalla osastoille tarkoitukseen soveltuva automaattinen sammutuslaitteisto. Näiden toimenpiteiden suorittamiselle ei ollut asetettu määräaikaakaan eikä niiden toteuttamisen tehosteeksi ollut asetettu sanktioita. Määräys oli luonteeltaan toimenpide-ehdotus, jonka suorittamiseen sairaanhoitopiirin kuntayhtymää ei ollut kyseessä olevalla päätöksellä velvoitettu. Palotarkastajan päätös ei ollut sellainen päätös, josta saa valittaa.<sup>346</sup>

On myös esitetty, että kirjallisella päätöksellä tulisi myös luoda asianosaiselle velvoite, jota lain mukaan ei jo olisi. Selvästi lain noudattamiseen velvoittavat, kuten määräys tavaran poistamiseksi uloskäytävältä (pelastuslaki 10 §), olisi tällöin vain kehoitus, eikä välttämättä valituskelpoinen päätös.<sup>347</sup> Tällöin päätös olisi valituskelpoinen vasta, mikäli siihen liitetään uhka. Ainakaan pelastustoimen oikeuskäytännön valossa ei kuitenkaan voitane täysin yhtyä tälle kannalle, sillä hallinto-oikeudet ovat tutkineet myös valituksia, joissa korjausmääräys on perustunut suoraan lain sanamuotoon.<sup>348</sup> Toisaalta poikkeuksiakin on, kuten aiemmin esitelty

---

<sup>345</sup> Mielenkiintoista tapauksessa oli se, että mikäli kyseessä ei ole ollut riittävästi yksilöity velvoite, kyseessä on mahdollisesti ollut valvonnallinen kehoitus. Toisaalta kun pöytäkirjassa ei ilmeisesti edellytetty ryhtymistä minkäänlaisiin toimenpiteisiin, kyseessä lienee kuitenkin ollut jonkinasteinen "valvonnallinen huomautus". Viranomaisen ei ole tehnyt asiassa ratkaisua, jonka voisi kumota. Toisaalta mikäli kyseessä on kuitenkin päätös joka on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu, sen poistaminen on mahdollista hallintovalituksen lisäksi prosessuaalisena kanteluna (HLL 59 §). Tapauksessa todettiin myös että palo-ovien varustamista savuun reagoivin sulkijalaittein ei voitu perustella sillä, että ovien ohjausta paloilmoitinlaitteella oli edellytetty paloilmoittimien toteutuspöytäkirjassa.

<sup>346</sup> Tapauksesta on pääteltävissä, että mikäli määräaikaakaan toimenpiteiden suorittamiselle ei anneta, kyseessä ei välttämättä ole velvoittava päätös.

<sup>347</sup> *Ero valituskelvottomiin, vaikkakin ulkonaisesti usein kirjallisen päätöksen muodossa esitettyihin viranomaisen kannanottoihin on selvä. Niissä ei yksityiselle luoda sellaista uutta velvoitetta, jota hänellä ei jo lain mukaan ole. Viranomaisen huomautukset tai kehotukset lähinnä muistuttavat yksityistä tämän lakiin perustuvasta velvollisuudesta toimia tietyllä tavalla tai pidättäytyä tietyntylaisesta käyttäytymisestä. Usein nämä lievähköt toimet edeltävät varsinaisten pakkokeinojen käyttöön turvautumista.* Anttila 2011, 21.

<sup>348</sup> Ks. esim. Helsingin HAO 12.3.2010 T 10/0290/6. Toisaalta tapauksessa velvoite oli yksilöity.

tapaus Turun HAO 12.6.2006 T 06/0400/3. Tapauksessa viranomainen oli antanut ymmärtää, että kyseessä on velvoite. Velvoite oli lisäksi yksilöity. Tästä huolimatta hallinto-oikeus tulkit- si velvoitteen ”toimenpide-ehdotukseksi”, koska määräaika ei ollut annettu. Lähtökohtaises- ti määräajan asettaminen lienee kuitenkin tarpeen.

Oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden valossa lienee mahdollista tulkita tulkita, että palo- tarkastuspöytäkirjaan kirjattujen huomioiden sanamuoto ratkaisee, onko kyseessä valituskel- painen päätös vai valvonnallinen kehoitus.<sup>349</sup> Kehotus on yleisluontoinen, esimerkiksi: *Palotar- kastuksen yhteydessä havaittiin, että uloskäynnit eivät kaikilta osin täytä pelastuslain 10 §:n vaatimuksia. Alueen pelastusviranomainen kehottaa kiinteistön omistajaa oikaisemaan tilan- teen pelastuslain 10 §:n vaatimuksia vastaavaksi.* Velvoittava määräys puolestaan olisi esi- merkiksi: *Palotarkastuksen yhteydessä havaittiin kaksi kirjahyllyä, moottoripyörä rekisteri- numeroltaan ABC-123, sekä 13 kpl käytöstä poistettuja kopiokoneita varastoituna A- rakennuksen B-porrashuoneen sisäänkäyntitasolle. Alueen pelastusviranomainen määrää (päävelvoite 1) kirjahyllyt, moottoripyörän ja kopiokoneet poistettavaksi porrashuoneesta 1.1.2015 mennessä (pelastuslaki 10 §, 81 §).* Edellisen esimerkin mukainen velvoittava päätös olisi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valituskelpoinen ilman tehosteen asettamistakin, sillä velvoittava päätös jo itsessään merkitsee hallinnollisen pakon käyttämistä.<sup>350</sup> Voitaneen kuitenkin katsoa, että mikäli pöytäkirjasta selvästi ilmenee, että kyseessä on vielä asian val- mistelu eikä lopullinen asiaratkaisu, ja että asianosaisille varataan mahdollisuus selityksen antamiseen, pöytäkirjalla ei tehdä lopullista asiaratkaisua.

Hallinnollisten päätösten oikeudelliset muotovaatimukset asettavat niitä tekeville viranhalti- joille sellaisia osaamisvaatimuksia, joita ei palomiesten peruskoulutuksessa välttämättä riit- tävästi käsitellä. On myös mahdollista, että suurin osa havaituista puutteista tulisi korjatuiksi myös ilman varsinaista velvoittavaa päätöstä. Siten saattaisi olla perusteltua pyrkiä ainakin lievemmissä tapauksissa ensisijaisesti kehoituksin saattamaan tilanne lainmukaiselle tasolle, ja vasta jälkivalvonnan yhteydessä tarvittaessa ryhtyä järeämpiin toimenpiteisiin lainvastaisen tilanteen oikaisemiseksi. Tällöin asianosaisellakin olisi vielä mahdollisuus neuvotella viran- omaisen kanssa vaihtoehtoisista keinoista, joilla lain edellyttämä taso voidaan saavuttaa il- man, että seuraava ”neuvottelukumppani” olisi hallinto-oikeus.<sup>351</sup>

<sup>349</sup> Hallinnon asiakasta ei kuitenkaan voi laittaa niin vaativan tehtävän eteen, että hänen pi- täisi itse arvioida velvoitetaanko hänet toimenpiteisiin (Hautamäki 2014). Tästä syystä asikir- joista onkin selvästi käytävä ilmi, onko kyseessä asian valmistelu vai velvoittava päätös.

<sup>350</sup> KHO 27.5.2010 T 1270 ja Hallberg ym. 1997, 88.

<sup>351</sup> Oikeusministeriö valmistelee lakimuutosta asiaan, ja lakiesityksen mukaan pelastusviran- omaisen hallintopäätöksiin haettaisiin tällöin muutosta ensin oikaisuvaatimuksena. Kun asia on perusteellisesti käsitelty jo ratkaisuharkinnan yhteydessä, asian käsittely lienee oi- kaisuvaatimusvaiheessa melko ongelmaton ja nopeaa. Tosin jopa vakavana vaarana oi- kaisuvaatimusmenettelyssä voidaan pitää sitä, että mikäli ratkaisun tekevät poliittisesti vali- tut päättäjät, poliittiset tavoitteet voivat vaarantaa lain tarkoituksen toteutumisen.

Ongelmallista havaittuihin epäkohtiin puuttumisessa ensisijaisesti kehotuksin saattaa olla pelastuslain 81.1 §, jonka mukaan *jos alueen pelastusviranomaisen valvontatehtävää suorittaessaan havaitsee puutteita pelastuslaissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa, pelastusviranomaisen on määrättävä ne korjattaviksi. Jos puutteita ei voida heti korjata, korjaamiselle tulee antaa määräaika.* Laissa tai sen esitöissä ei mainita, kuinka nopeasti korjausmääräys on annettava, eli voitaisiinko ensisijassa edetä kehotuksilla ja antaa korjausmääräys vasta, mikäli kehotuksilla ei saavuteta haluttua tulosta. Selvää lienee, että vakavien puutteiden kohdalla korjausmääräys olisi annettava välittömästi (tai jopa keskeytettävä toiminta - pelastuslain 81.3 §).<sup>352</sup> Samoin lain sanamuodon mukaisesti korjausmääräys olisi annettava heti niissä tilanteissa, kun puute voidaan välittömästi korjata.<sup>353</sup> Täten esimerkiksi palomiehiä, joille on annettu tehtäväksi toimittaa palotarkastuksia, ei voitaisi pelastuslaitoksen sisällä työjärjestyksellä kieltää antamasta velvoittavia määräyksiä. Sen sijaan työnantajan tulisi kouluttaa työntekijänsä niin hyvin, että he pystyvät suoriutumaan myös valvonnan yhteydessä ilmenevistä haastavistakin tilanteista tai muutoin järjestää organisaatio siten, että haastaviin tilanteisiin on välittömästi saatavilla osaavaa henkilöstöä avuksi.

Palotarkastuksille saattaa usein osallistua henkilöitä, joilla ei kaikissa tilanteissa voida katsoa olevan asetettavaa velvoitetta koskevaa puhevaltaa. Tällainen tilanne voisi olla ainakin esimerkiksi silloin, kun tarkastukselle osallistuu vain kohteen isännöitsijä, mutta velvoite kohdistuisi suoraan tiloissa toimivaan toiminnanharjoittajaan.<sup>354</sup> Tarkastuksen johdosta edellytettävien toimenpiteiden lopullinen harkinta saattaa myös edellyttää riittävästi aikaa ja tietoa, jota ei välttämättä ole, mikäli asia tulisi lopullisesti ratkaista jo palotarkastuksen yhteydessä. Ei myöskään voitane ajatella, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi näissä tilanteissa rajoittaa velvoitettujen perustuslain 21.2 §:ssä turvattua oikeutta tulla kuulluksi asiassa. Valvontatehtävän suorittamisen voidaan katsoa jatkuvan myös itse palotarkastustapahtuman jälkeen, joten edes pelastuslain 81.1 §:n sanamuodon mukainen tulkinta ei edellyttäne, että asia ratkaistaisiin lopullisesti jo tarkastuksen yhteydessä, ellei puutetta voida välittömästi korjata.

Kehotusta käyttämällä voitaisiin myös välttää jälkivalvonnan kannalta yksi ylimääräinen vaihe - nimittäin asianosaisten kuuleminen. Tämä ei tarkoita sitä, että asianosaisella ei olisi mahdollisuutta tulla kuulluksi, vaan että nimenomaan erikseen vielä varattaisiin kirjallinen mahdollisuus tulla kuulluksi ennen lopullista asiaratkaisua. Luonnollisesti jo kehotuksen sisältä-

---

<sup>352</sup> Tällöin kyseessä olisi kuitenkin *välitön pakottaminen* varsinaisen asiaratkaisun sijaan. Ks. Kulla 2012, 329-330

<sup>353</sup> Toisaalta tällöinkin kyseessä saattaisi olla *välitön pakottaminen*, eli tosiasiallinen hallinto-toiminta, jossa ei tehdä valituskelpoista ratkaisua. Puute korjataan välittömästi tarkastuksen yhteydessä, joten velvoittavan määräyksen antaminen ei ole enää tarpeen. Toisaalta, mikäli asianosainen on tyytymätön palotarkastuksen yhteydessä tehtyyn toimenpiteeseen ja haluaa palauttaa asiantilan korjausta edeltäneelle tasolle, oikeusturvan saatavuus perusoikeutena edellyttäne valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemistä.

<sup>354</sup> Ks. Hämeenlinnan HAO 7.4.2010 T 10/0266/2.

vään palotarkastuspöytäkirjaan kuitenkin kirjattaisiin asianosaisen mahdollisesti suullisesti esittämä selvitys (pelastuslaki 80.4 §), mutta tällä asianosainen ei vielä tyhjentävästi käyttäisi mahdollisuuttaan tulla kuulluksi. Kun kehoitus ei ole lopullinen asiaratkaisu vaan valmistelevalle toimenpiteelle, kehotuksen yhteydessä voidaan pyytää asianosaisia myös antamaan määräajassa selvitys asiassa, siis mahdollisuus tulla kuulluksi.<sup>355</sup> Kehotuksen yhteydessä voidaan mainita, että mikäli viranomaisen vaatimuksia ei noudateta, asia voi johtaa uhkasakolla tehostettuun hallintopakoon. Tällöin erillistä kuulemistä uhkasakon asettamisesta ei myöhemmin tarvita, asianosainen voi kertoa mielipiteensä hallintopakon käyttämisestä muun asian yhteydessä. Ylimääräisten työvaiheiden pois jättäminen tehostaisi resurssien käyttöä, mutta ei kuitenkaan vaarantaisi asianosaisten oikeusturvaa. Kuuleminen on toissijaisesti myös viranomaisen keino hankkia asiassa tietoa ratkaisun tueksi, jolloin käytännöllä voitaisiin myös varmistaa, että kaikki tarvittava tieto on hankittu ennen päätöksen tekemistä.

Seuraavaksi vielä ”tiivistettynä”<sup>356</sup> syyt, miksi valvonnallista kehotusta (valmistelevalle toimenpiteelle, ei lopullinen asiaratkaisu) voidaan pitää tehokkuuden ja hyvän hallinnon kannalta parempana ensitoimenpiteenä kuin velvoittavaa määräystä (lopullinen asiaratkaisu):

- Velvoittavat määräykset on toimitettava todisteellisesti (HL 60.1 §). Ottaen huomioon palotarkastusten suuri lukumäärä, korjausmääräyksiä sisältävien pöytäkirjojen lähettäminen saantitodistuksella on taloudellinen rasite. Mikäli asianosainen ei noudata saantitodistuskirjettä, aiheutuu lisätyötä ja tilanne saattaa edellyttää haastemiehen välityksellä toimittamista. Kehotus voidaan toimittaa tavanomaisena kirjeenä, joka on kustannustehokkaampaa.<sup>357</sup>
- Lopullinen asiaratkaisu jo palotarkastuksen yhteydessä voi loukata asianosaisten perustuslain 21.2 §:ssä turvattua oikeutta tulla kuulluksi. Kohteen edustajalla toimivalla henkilöllä ei välttämättä ole asemavaltuutusta toimia yhtiön puolesta niissä asioissa, joista häntä kuullaan.<sup>358</sup> Lisäksi esimerkiksi kiinteistöissä, joissa on useita toiminnanharjoittajia, toiminnanharjoittajaa koskevasta velvoitteesta on kuultava toiminnanharjoittajaa, ei sivullista henkilöä kuten esimerkiksi kohteen isännöitsijää. Kaikkien toiminnanharjoittajien saaminen palotarkastukselle

---

<sup>355</sup> Kirjoittajan havaintojen mukaan ainakin useat muut viranomaiset käyttävät tätä lähestymistapaa. Menettely mainitaan myös uhkasakollain perusteluissa: *käytännössä kuuleminen tapahtuu usein samalla, kun asianosaiselle annetaan vapaamuotoinen kehoitus täyttää päävelvoite*. HE 63/1990 vp, 20. Myös ympäristöministeriö 2012, 19: *Neuvottelulla ja kehotuksella pyritään ensi vaiheessa saattamaan tilanne säännösten ja luvan mukaiseksi silloin, kun toiminnanharjoittaja ei itse omaehtoisesti lähde korjaamaan tilannetta. Jos tilanteesta voi aiheutua vaaraa ihmisten terveydelle taikka merkittävää ympäristöhaittaa, voidaan kehotuksen antaminen ohittaa. Jos laitoksen toiminta ei kehotuksesta huolimatta palaa ympäristöluvan suhteen lailliseen tilaan, tulee valvontaviranomaisen käyttää hallintopakkoa.*

<sup>356</sup> Lainausmerkit tässä, sillä alkuperäisenä tavoitteena oli lyhyt luettelo.

<sup>357</sup> Taloudellisuuskin on mahdollista katsoa osaksi hyvää hallintoa. Ks. luku 3.

<sup>358</sup> Ks. luku 3.11.6 ja Kouvolan HAO 5.12.2008 T 08/0538/1.

samanaikaisesti ei liene realistista.<sup>359</sup> Lisäksi kuuleminen ainoastaan suullisesti edellyttäisi asianosaisen nimenomaista suostumusta,<sup>360</sup> eikä tästä lähtökohdasta liene pääsääntöisesti perusteltua poiketa pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa.<sup>361</sup>

- Viranomaisella ei välttämättä ole kaikkia päätöksenteon kannalta olennaisia tietoja käytettävissään palotarkastuksen yhteydessä. Vastaavasti toiminnanharjoittajan saattaa olla vaikeaa antaa realistista arviota korjaustoimenpiteille tarvittavaksi ajaksi tai välittömästi esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja ilman riittävää aikaa perehtyä toimenpiteen perusteluihin ja lainmukaisuuteen. Lopullisen ratkaisun tekeminen välittömästi palotarkastuksen yhteydessä voidaan katsoa rikkovan perustuslain 21.1 §:ssä säädettyä oikeutta asianmukaiseen käsittelyyn sekä hallintolain 31.1 §:ssä säädettyä selvittämismahdollisuutta.<sup>362</sup>
- Pelastusviranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, onko kyseessä pelastuslain 81.1 §:n mukainen puute, joka tulee määrätä korjattavaksi.<sup>363</sup> Kehotuksen yhteydessä kuullaan asiakasta ja hankitaan asiakkaan näkemys siitä, onko kyseessä pelastuslaissa mainittu puute, joka tulee määrätä korjattavaksi.
- Mikäli asianosainen myöhemmin esittää esimerkiksi vaihtoehtoisia, hyväksyttävissä keinoja laissa säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi, asia on jo lopullisesti ratkaistu palotarkastuspöytäkirjalla. Asianosaisen esityksen hyväksyminen edellyttäisi asiavirheen korjaamismenettelyä: pöytäkirjan poistamista ja uuden laatimista, mikä ei välttämättä ole mahdollista, jos korjaamisella olisi negatiivisia vaikutuksia kolmannen osapuolen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen (luku 3.13).
- Pelastuslain 81 §:n perusoikeusmyönteinen tulkinta puoltaa valvonnassa etene mistä pääsääntöisesti kehoituksin. Tällä tavoin tulee paremmin turvattua asianosaisten menettelylliset oikeudet.
- Teleologisesti tulkiten viranomaisen ryhtyy ensisijassa kehoituksella toimenpiteisiin puutteen oikaisemiseksi vaarantamatta lain tarkoitusta ja samalla turvaten asianosaisten vaikutusmahdollisuudet. Lain tavoitteet eivät vaarannu sillä,

<sup>359</sup> Ks. Hautamäki 2004, 125.

<sup>360</sup> Niemivuo ym. 2010, 298.

<sup>361</sup> Suullinen kuuleminen vaikuttaisikin olevan tällä hetkellä muodollisuus ainakin palotarkastuspöytäkirjoihin kirjattavien vakiotekstien perusteella. Hautamäki toteaaakin, että *kuulemisperiaatteen toteutumisen kannalta pitäisi kuultavalle varata todellinen tilaisuus lausua asiasta, eikä pitää kuulemista pelkkänä muodollisuutena. Kuulemisen tulisi olla tehokasta ja asian selvittämisen kannalta kattavaa.* Hautamäen mukaan asianmukaisen kuulemisen osoittaminen on erityisen hankalaa, kun se tapahtuu suullisesti. Hautamäki 2004, 124-125.

<sup>362</sup> Myös Strömmer (2013, 31) on päätenyt toteamaan, että palotarkastuksella ei ole välttämättä päätyä lopulliseen asiaratkaisuun, vaan johtopäätöksenä voisi olla esimerkiksi selvityspyyntö. *On täysin mahdollista, että valvontakäynnillä ilmenee jotakin sellaista, josta ei tarkastushetkellä saada tarpeeksi tietoa johtopäätelmien tekemiseksi.*

<sup>363</sup> Kättö 2014.

että asiassa ei välittömästi tehdä lopullista ratkaisua, mikäli asia kestää viivytystä.

- Pelastuslain 81 §:n sanamuodonmukainen tulkinta ei edellytä sitä, että puute määrättäisiin *välittömästi* korjattavaksi, mikäli toimenpidettä ei voida heti toteuttaa. Pykälässä on kyse *valvontatehtävästä*, joka voitaneen ymmärtää tarkoittavan enemmänkin valvontaa koskevaa asiaa kokonaisuutena tarkastuksen sopimisesta lopulliseen asiaratkaisuun saakka, ei yksittäistä valvonnan kannalta olennaisten seikkojen selvittämistä tukevaa havainnointia kohteessa (palotarkastus).<sup>364</sup> Luonnollisesti puute on määrättävä korjattavaksi, mikäli asianosainen ei toteuta korjaustoimenpiteitä viranomaisen kehotuksen johdosta.<sup>365</sup>
- Riittävän yksilöimätön velvoite, vaikka olisikin muotoiltu velvoittavaksi määräykseksi, voidaan tulkita "vain" valvonnalliseksi kehotukseksi, joka ei ole lopullinen asiaratkaisu. Tämän tulkinnan mukaisesti voisi olla ongelmallista, mikäli osa pöytäkirjoista olisi katsottava valituskelvottomiksi kehotuksiksi, ja vain riittävän yksilöidyt pöytäkirjat velvoittaviksi. Kun sakon uhalla tehostaminen on aina valituskelvoinen ratkaisu,<sup>366</sup> rajanveto velvoittavien ja ei-velvoittavien palotarkastuspöytäkirjojen välillä selkiytyy.
- Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulisi mitoittaa toimenpiteensä alimmalle mahdolliselle tasolle, jolla saavutetaan haluttu vaikutus. Suurin osa puutteista korjautunee kehotuksen ja aktiivisen seurannan keinoin, eikä perusteita hallintopakon käyttämiselle (tehosteeton tai tehostettu velvoite) ole.
- Valvonnan toteuttaminen ensisijaisesti kehotuksin selkiyttäisi huomattavasti jatkotoimenpiteitä niissä tilanteissa, kun asianosainen ei toimi viranomaisen toivomalla tavalla. Uutta kuulemista velvoittavan määräyksen antamisesta ja uhkasakon asettamisesta ei tarvita, sillä asiakkaalla on mahdollisuus antaa selitys asiassa jo kun todennäköisiä puutteita havaitaan ja viranomaisen ryhtyessä kehotuksella oikaisemaan tilannetta. Asiaa ei ole lopullisesti ratkaistu, ennen kuin on todettu että korjausmääräyksen antaminen on välttämätöntä.

<sup>364</sup> Mikäli tulkittaisiin, että korjausmääräys olisi aina annettava välittömästi puutteen tietoon tulemisen jälkeen selvittämisvelvollisuus ohittaen, tarkoittaisi se käytännössä esimerkiksi että nuohousvikailmoitusten johdosta olisi välittömästi lähetettävä lopullinen asiaratkaisu (määräys). Näissäkin järkevämpää olisi edetä kehotuksin ja antaa asianosaiselle mahdollisuus vaihtoehtoisten ratkaisujen esittämiseen. Tässä yhteydessä ei pitäisi myöskään sotkea palotarkastusta itse valvontaa koskevaan asiaan, jonka selvittämiseksi voidaan toimittaa palotarkastus, pyytää tietoja ja ryhtyä muihin tarvittaviin (lainmukaisiin) keinoihin asian selvittämiseksi. Asian käsitteen sitominen itse palotarkastustapahtumaan lienee vaikeasti perusteltavissa.

<sup>365</sup> Mikäli kuitenkin päädyttäisiin tulkintaan, että korjausmääräys on annettava välittömästi tarkastuksen yhteydessä, korjausmääräykseen voitaisiin mahdollisesti analogisesti soveltaen oikeudellisessa mielessä rinnastaa korjauskehoitus. Toisaalta analoginen soveltaminen on tässä yhteydessä hyvin teoreettinen väite, jonka tueksi ei voida esittää argumentteja. Voidaankin pitää jokseenkin kyseenalaisena rinnastaa veloitteen sisältävä lopullinen asiaratkaisu kehotuksen sisältävään valmisteluasiakirjaan. Kokonaisuutena arvostellen menettelyn voidaan kuitenkin katsoa vastaavan asianmukaiselle käsittelylle asetettuja vaatimuksia.

<sup>366</sup> Ks. luku 3.16.

- Valvonnallinen kehoitus antaa paremmat mahdollisuudet korjata viranomaisen toiminnassa tehtyjä virheitä<sup>367</sup> ja antaa asianosaisille mahdollisuuden esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja ja tehokkaasti vaikuttaa määräaikoihin.
- Muillakin viranomaisilla on halutessaan mahdollisuus (tai jopa velvollisuus) ensisijassa edetä kehotuksin.<sup>368</sup> Voidaankin pyytää esitettäväksi ne perusteet, joilla lainsäätäjä olisi halunnut sitoa pelastusviranomaisen tiettyyn toimintamalliin. Tällaisia perusteita ei pelastuslaista tai sen esitöistä ilmene.

Vasta-argumenteista valvonnallisen kehotuksen käyttämiselle tulevat mieleen lähinnä yhdenvertaisuus, luottamuksensuoja ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimus. Luottamuksensuojalla voitaisiin perustella sitä, että valvontaa koskeva asia ratkaistaan jo palotarkastuksen yhteydessä, koska asianosaisella on oikeus olettaa viranomaisen toimivan näin (esimerkiksi asiakkaan aikaisemman kokemuksen perusteella). Voitaneen kuitenkin väittää, että luottamuksen suojaamisen velvoite rajoittuisi lähinnä ratkaisun lopputulokseen, ei niinkään viranomaisen menettelyyn hallintoasian käsittelyssä (valmistelevat toimenpiteet).<sup>369</sup>

Yhdenvertaisuutta voitaisiin käyttää argumenttina sille, että yksittäinen pelastuslaitos tai viranhaltija ei ensi toimenpiteenä voisi antaa kehotusta, vaan asiassa olisi välittömästi annettava lopullinen ratkaisu sen perusteella, että näin toimitaan muuallakin. Toisaalta yhdenvertaisuudella argumentointi saattaisi aiheuttaa myös sen, että pelastuslaitosten tulisi luopua valvonnassa esimerkiksi arvioivan palotarkastuksen käytöstä – palvelu kun ei ole tasapuolisesti kaikkien saatavilla. Taustalla lienee suurempi periaatteellinen kysymys siitä, tulisiko kaikkien pelastuslaitosten mitoittaa toimintansa heikoimman suorituskyvyn omaavan pelastuslaitoksen mukaan.

Viivytyksettömällä käsittelyllä puolestaan voidaan perustella sitä, että viranomaisen tulisi välittömästi päätyä lopulliseen asiaratkaisuun. Viivytyksettömän käsittelyn perusteella ei kui-

---

<sup>367</sup> Lienee myös syytä ottaa huomioon pelastustoimen viranhaltijoiden kirjallisten ilmaisutaitojen vaihtelu. Kehotus ensitoimenpiteenä helpottaisi laatueroja puuttumista.

<sup>368</sup> Vrt. laki työsuojelun valvonnasta (44/2006) 11.1 §, jossa tarkastajan on annettava kehoitus. Sen sijaan MRL ei sisällä vastaavaa säännöstä rakennustarkastajan lainvastaisen menettelyn johdosta antamasta kehotuksesta, mutta siitä huolimatta tällaisia annetaan. Syynä saattaa olla se, että rakennustarkastajalla ei ole joissain tilanteissa itsenäistä oikeutta asettaa oikeudellisesti sitovia velvoitteita. Toisaalta monessa kohdin maankäyttö- ja rakennuslakia tode-taan, että tarkastajan on annettava määräys, mutta oikeus veloitteen asettamiseen on MRL 182 §:n mukaisesti vain kunnan rakennusvalvontaviranomaisena toimivalla monijäsenisellä toimielimellä. Palotarkastajalla sen sijaan on tietyissä tilanteissa velvollisuus antaa velvoittava päätös. Veloitteen antaminen ei kuitenkaan välttämättä ole ensitoimenpiteenä järkevää, vaan tulisi antaa vasta siinä vaiheessa, kun se asian luonteen vuoksi on välttämätöntä.

<sup>369</sup> Väitteelle lienee vaikeaa löytää perusteluita puolesta tai vastaan. Hautamäen mukaan hallinto-oikeuden alueella ei vaikuttaisi merkittävästi esiintyvän tapaoikeutta. Hautamäki 2004, 102. Teoreettisella tasolla lienee silti mahdollista pohtia, mikä vaikutus tapaoikeudella on viranomaisen menettelyihin.

tenkaan voida tinkiä asianmukaisen ja huolellisen käsittelyn vaatimuksista.<sup>370</sup> Lopullisessa harkinnassa on kysymys puolesta ja vastaan -argumenttien välisestä punninnasta, mutta edellä esitettyjen perusteiden valossa voitaneen katsoa vaakakupin kääntyvän selvästi kehoitusmenettelyn kannalle, mikäli asian kiireellisyys ei edellytä viranomaiselta välittömiä toimenpiteitä.

Käytännössä menettely tarkoittaisi sitä, että viranomainen ei vielä palotarkastuksen yhteydessä päätyisi lopulliseen asiaratkaisuun, korjausmääräyksen antamiseen. Pelastuslain 80 §:n neljännessä momentissa todetut tarkastuksen johtopäätökset sisältäisivät tällöin viranomaisen näkemyksen siitä, miten lakia tulisi kohteessa soveltaa. Kuitenkin, koska viranomaisella ei välttämättä ole asian lopulliseksi ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja (asiaa ei ole riittävästi selvitetty) ja asianosaisten oikeus tulla kuulluksi ja esittää omia näkemyksiään asiasta ei välttämättä ole riittävässä laajuudessa toteutunut palotarkastuksen yhteydessä suullisesti, viranomainen varaa asianosaisille vielä mahdollisuuden mielipiteiden esittämiseen ja lisäselvityksen antamiseen.<sup>371</sup> Tällöin palotarkastuspöytäkirjan johtopäätelmät sisältävät viranomaisen näkemyksen lain soveltamisesta tarkastetussa kohteessa, ja pyynnön noudattaa viranomaisen tulkintaa (kehoitus). Kyseessä ei kuitenkaan ole vielä varsinainen velvoite, vaan velvoite voitaisiin asettaa ja päätyä siten asiassa lopulliseen asiaratkaisuun esimerkiksi jälkipalotarkastuksen yhteydessä, mikäli asianosaiset ovat saaneet vaikuttaa asian ratkaisuun antamalla mielipiteensä, mutta asianosaiset eivät ole esittäneet sellaista selvitystä tai selitystä, jonka johdosta viranomaisen näkemystä olisi perusteltua tarkastella uudelleen.

Palotarkastus voidaan katsoa yhdeksi viranomaisen keinoksi hankkia selvitystä siitä, onko pelastuslain asettamia velvoitteita noudatettu. Pelastuslain 81.1 §:stä ei ole kiistattomasti johdettavissa, että jo palotarkastuksen yhteydessä olisi aina tehtävä lopullinen asiaratkaisu. Mikäli tarkastuksen johdosta ei ole syytä antaa korjausmääräystä heti (asiarakaisu), vaan asiassa hankitaan vielä selvitystä ja mielipiteitä, kyseessä on vielä asian valmistelu, ei lopullinen asiaratkaisu. Valmistelevista toimenpiteistä ei ole mahdollista hakea muutosta.<sup>372</sup> Muita vaihtoehtoisia keinoja hankkia valvonnan kannalta tarvittavaa selvitystä saattaisi olla esimerkiksi omavalvontalomake, nuohoojilta saadut havainnot turvallisuuspuutteista, tarkastuslaitoksen pelastustoimen laitteisiin kohdistuva tarkastuskertomus tai mahdollinen muu kohteen palo- ja poistumisturvallisuudesta laadittu asiakirja. Voitaisiin laajemmin siis puhua *valvonta-*

<sup>370</sup> Mäenpää 2008a, 129.

<sup>371</sup> Kiireellisissä tapauksissa pelkästään suullisen kuulemisen varassa lienee kuitenkin perusteltua toimia. Tällöin osa asianosaisista ei ehkä pääse vaikuttamaan asian ratkaisuun, mutta tätä voitaisiin perustella hallintolain 34 §:n ensimmäisen momentin 4 kohdalla. Kuulemisesta aiheutuva viivästyminen saattaisi aiheuttaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Määräys annettaisiin tällöin välittömästi palotarkastuksen yhteydessä. Rajanveto tosiasiallisen hallintotoiminnan (ei valitusoikeutta) ja lopullisen asianosaisia kuulematta tehdyn asiaratkaisun (valitusoikeus) välillä voi olla näissä tilanteissa haastavaa.

<sup>372</sup> Hallberg ym 1997, 79. Tällöin palotarkastuspöytäkirja itsessään ei ole sellainen hallintopäätös, johon voi hakea muutosta, mikäli asiaa ei ole lopullisesti vielä pöytäkirjalla ratkaistu.



*asiasta*, joka saattaa tulla vireille esimerkiksi viranomaisen aloitteesta valvontasuunnitelman mukaisesti tai esimerkiksi asianosaisen aloitteesta kun viranomaiselle tehdään ilmoitus palo-vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Valmistelevia toimenpiteitä olisivat tällöin muun muassa erilaiset asianosaisilta pyydettävät selvitykset, mahdolliset palotarkastukset ja ratkaisuharkinta. Tällöin valvontaa koskevassa asiassa päädyttäisiin lopulliseen asiaratkaisuun kun ratkaisu on, että puutteita on olemassa ja viranomaisen on annettava asiassa korjausmääräys. Vastaavasti viranomaisen voi päätyä asiassa ratkaisuun, että korjausmääräystä ei ole syytä antaa todeten, että lain vaatimuksia ei ole rikottu. Vasta tällöin kyseessä olisi lopullinen asiaratkaisu, johon voi hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä.<sup>373</sup>

#### 4.3 Lakisääteiset ilmoitukset ja muut vireille tulleet asiat

Kuten luvussa 3.11.3 on esitetty, pelastusviranomaisen tulee käsitellä kaikki *asiallisesti* vireille tulleet asiat. Tällaisia asioita ovat ainakin muun muassa poistumisturvallisuusselvitykset (19 §) ja kemikaaliturvallisuuslain mukaiset ilmoitukset vaarallisten kemikaalien vähäisestä käsittelystä ja varastoinnista (24 – 25 §) sekä pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä (63 §).

Pelastuslain mukaiset yleisötapahtumien pelastussuunnitelmat, mikäli ne edellyttävät viranomaisen toimenpiteitä<sup>374</sup> ja pyroteknisten tuotteiden käyttäminen erikoistehosteena (81 §) ovat sen sijaan hankalampia. Pyroteknisiä tuotteita koskevan pykälän sanamuodon mukaan pelastusviranomaisen voi ilmoituksen perusteella määrätä turvallisen käytön kannalta tarpeellisia rajoituksia ja ehtoja aiotulle käytölle tai kieltää käytön, mikäli voidaan katsoa aiheutuvan ilmeistä vaaraa. Lain sanamuoto ei edellytä varsinaista asiaratkaisua, ellei päädytä antamaan ehtoja tai rajoituksia tai kieltämään käyttöä. Tilanne on tällöin vastaava kuin saapuneen yleisötapahtuman pelastussuunnitelman kohdalla, kun asiakirja ei aiheuta tarvetta viranomaisen toimenpiteille. Näissä tilanteissa saattaa kuitenkin olla myös sellaisia osallisia, joiden oikeuksiin ehtojen tai rajoitusten antamatta jättämisellä on vaikutusta. Tällöin heidän oikeusturvansa toteuttaminen edellyttäisi valituskelpoista päätöstä, ja heitä tulisi myös kuulla ennen ratkaisuun päättymistä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi todetaan, että yleissäännöksessä ei voida nimenomaisesti luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide on valituskelpoinen. Säännöksen on oltava riittävän väljä, jotta se antaa lain soveltajalle mahdollisuuden erilaisten ratkaisutilanteiden arviointiin siten,

<sup>373</sup> Ks. luvussa 6 oleva prosessikaaviokuva.

<sup>374</sup> Pelastuslain 16.3 §:n mukaan yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma tulee toimittaa alueen pelastusviranomaiselle *tiedoksi*. Sanamuoto viittaisi siihen, että pelastussuunnitelman saapuminen ei vielä itsessään tarkoita sitä, että asiassa tulisi antaa ratkaisu. Asia voi tulla vireille, mikäli yleisötapahtuma edellyttää viranomaisen toimenpiteitä.

että asianosaisen oikeusturva ja muutoksenhakumenettelyn kokonaisuus otetaan huomioon.<sup>375</sup> Hallintolainkäyttölain 5.1 §:n määritelmän mukaan päätös on toimenpide, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Mikäli saapuneen ilmoituksen käsittelyn yhteydessä ilmenee, että eri asianosaisilla on ristiriitaisia toiveita asian lopputuloksesta, on perusteltua aina laatia valituskelpoinen päätös.

Mikäli laki edellyttää että viranomainen tekee päätöksen tai muutoin ratkaisee asian, on kyseessä aina asiallinen vireille tulo. Asiakirjan vastaanottamisesta tulisi kuitenkin palveluperiaatteen mukaisesti ilmoittaa lähettäjälle riippumatta siitä, aiheuttaako asiakirja vireille tulon vai ei.<sup>376</sup> Saapuneet asiakirjat on talletettava hyvän tiedonhallintatavan ja arkistolainsäädännön edellyttämällä tavalla myös niissä tilanteissa, kun asiakirja ei johda asialliseen vireille tuloon, vaan kyseessä on viranomaiselle tiedoksi toimitettava asiakirja.<sup>377</sup> Tällaisten asiakirjojen kohdalla on viranomaisen itsensä harkinnassa, minkälaisiin toimenpiteisiin saapuneen asiakirjan johdosta on syytä ryhtyä.

Valvonnan yhteydessä voidaan mahdollisesti havaita, että aiottu tai olemassa oleva toiminta edellyttäisi tai olisi edellyttänyt lakisääteisen ilmoituksen toimitamista, mutta ilmoitusta ei ole toimitettu. Tällaisen ilmoituksen edellyttäminen toimitettavaksi ei välttämättä ole vielä itsessään valituskelpoinen päätös, jolla asia olisi lopullisesti ratkaistu. Tapauksessa KHO 8.7.2011 T 1981 kunnan rakennustarkastaja oli ilmoituksen johdosta antamassaan päätöksessä edellyttänyt, että yhtiö hakee toimenpidelupaa aidan rakentamiselle. Rakennustarkastajan päätös luvan hakemisen edellyttämisestä ei sisältänyt sellaista asiaratkaisua, johon voidaan vaatia oikaisua ja hakea muutosta valittamalla.

Asia on lopullisesti ratkaistu, kun viranomainen on tehnyt ilmoituksen johdosta päätöksen, tai mikäli ilmoitusta ei toimiteta, päättänyt ryhtyä esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain 109 §:n mukaisesti toimenpiteisiin toiminnan rajoittamiseksi. Ilmoituksen edellyttämistä koskevasta päätöksestä tulee kuitenkin valituskelpoinen, mikäli ilmoituksen toimittamiselle asetetaan uhka. Toisaalta kun velvoittava päätös ilman uhkaakin on yleensä valituskelpoinen ja kun rakennustarkastajan asema ja toimivaltuudet ovat rajoitetumpia kuin pelastustoimen viranhaltijoiden, yksiselitteiseen johtopäätökseen ilmoituksen edellyttämisen valituskelpoisuudesta olemassa olevien oikeuslähteiden valossa ei ole mahdollista päätyä.

<sup>375</sup> HE 217/1995 vp, 38.

<sup>376</sup> Mäenpää (2008a, 109) toteaa, että viranomaisella ei ole ei ole yleistä oma-aloitteista velvollisuutta ilmoittaa siitä, että sille lähetetty asiakirja on saapunut perille ja vastaanotettu ja jatkaa, että estettä tällaiselle ilmoittamiselle ei tosin ole. Mikäli viesti vastaanotetaan sähköisesti, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 12 §:n mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle.

<sup>377</sup> JulKL 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan muun muassa viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Pelastusviranomaisen on vastaanotettuaan ilmoituksen tai muun asiakirjan ryhdyttävä viivytyksettä selvittämään asiaa ja tarvittaessa annettava päätös. Viranomaisen jatkonut passiivisuus saattaa johtaa siihen, että olemassa olevasta oikeustilasta on muodostunut osa oikeusjärjestystä.<sup>378</sup> Esimerkki: Alueen pelastusviranomaiselle on toimitettu yleisötapahtuman pelastussuunnitelma määräajassa, jonka saapuminen ei johtanut toimenpiteisiin. Tapahtumassa sattuu onnettomuus, jonka tutkinnassa käy ilmi, että yleisötapahtuman pelastussuunnitelma oli laadittu puutteellisesti. Tilanteessa ei voitane vedota siihen, että alueen pelastusviranomaisen ei ole hyväksynyt suunnitelmaa.

Ilmoitusten käsittelyssä on hyvä tiedostaa myös niihin liittyvä mahdollinen eurooppaoikeudellinen sääntely. Esimerkiksi vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetun asetuksen 5 §:n mukaisesti kauppakeskusten ja jakeluasemien vaarallisten kemikaalien käsittely on katsottava aina vähäiseksi ja se kuuluu siten alueen pelastusviranomaiselle. Seveso-II direktiivin (96/82/EY) 16 artiklan mukaan toimintaperiaateasiakirjalaitosten ja turvallisuusselvityslaitosten valvonta kuuluu kuitenkin aina *jäsenvaltion nimeämälle toimivaltaiselle viranomaiselle*. Eurooppaoikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti kemikaalimäärien ylittäessä Seveso-II direktiivin 2 artiklan soveltamisalan rajat, käsittely tulisi tällöin asetus ohittaen siirtää Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle.

Oma problematiikkansa liittyy myös pelastuslain 42.2 §:n mukaisiin ilmoituksiin (rajoittumatta kuitenkaan nimenomaisesti ko. pykälän perusteella tehtyihin) ilmeisestä palonvaarasta tai muusta onnettomuusriskistä. Ensinnäkin ne ovat usein salassa pidettäviä julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan perusteella. Usein ilmoittaja ei kuitenkaan halua, että hänen nimeään paljastetaan asianosaiselle. Näissä tapauksissa viranomaisen on hankalassa asemassa – asianosaisella on asianosaisasemaansa perustuen oikeus saada tieto viranomaisen salassa pidettäväkin asiakirjan sisällöstä, etenkin sen koskiessa häntä itseään (luonnolliset henkilöt).<sup>379</sup> Ilmoituksen koskiessa oikeushenkilöä, myös tällä on pääsääntöisesti oikeus asiassa kertyneisiin asiakirjoihin etenkin asian käsittelyn päättymisen jälkeen.

KHO 21.2.2013 T 616

Yhtiön entinen työntekijä oli lähettänyt Tekesille sähköpostiviestejä, jotka koskivat yhtiön liiketoimintaa. Yhtiö, jonka tiedossa oli viestien lähettäjän nimi, oli pyytänyt sähköpostiviestejä ja niihin annettuja vastauksia Tekesiltä. Sähköpostiviestit olivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan

<sup>378</sup> Ks. luottamuksensuojan periaatteesta luku 3.4.5 ja hiljainen hyväksyntä sopimusoikeudessa esim. Telaaranta 1990, 81-83 (tosin tätä uudempiakin aiheita käsitteleviä teoksia lienee saatavissa).

<sup>379</sup> Ks. JulKL 12 § ja HE 30/1998 vp, pykälän 11 yksityiskohtaiset perustelut.

nojalla. Tietojen antaminen viestien sisällöstä yhtiölle, jota oli pidettävä julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuna asianosaisena, ei ollut enää viestien lähettäjän nimen tultua sen tietoon vastoin julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua.

Tärkeän yleisen edun yhteydessä mainittakoon hallintolainkäyttölain 6.2 §:n mukainen muiden viranomaisten valitusoikeus silloin, kun valitusmahdollisuus on ko. viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tarpeen. Päätöksiä tekevän pelastustoimen viranhaltijan onkin syytä päätöstä valmistellessaan pohtia, onko kyseessä sellainen tilanne, jolla saattaa olla vaikutusta myös toisten viranomaisten valvomaan etuun. Tilanne saattaa tulla esiin esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain mukaisten vaarallisten kemikaalien vähäistä käsittelyä ja varastointia koskevien ilmoitusten käsittelyssä. Asiaa konkretisoikin vaarallisten kemikaalien käsittely ja varastoinnin valvonnasta annetun asetuksen 35.3 §:n vaatimus toimittaa päätös tiedoksi aluehallintovirastolle sekä kunnan kemikaalivalvontaviranomaiselle, ympäristönsuojeluviranomaiselle ja rakennusvalvontaviranomaiselle. Näitä ilmoituksia käsiteltäessä on luonnollisesti toimittava riittävässä yhteistyössä kunnan asianomaisten viranomaisten kanssa, jotta näillä on mahdollisuus vaikuttaa asian käsittelyyn myös ennakkollisesti (kemikaaliturvallisuuslaki 34 §).

Vastaavasti hyvän hallinnon toteuttaminen saattaa joskus edellyttää myös sitä, että pelastusviranomaisen puuttua toisten viranomaisten toimintaan. Esimerkiksi mikäli kunnan rakennusvalvontaviranomainen myöntää rakennusluvan rakennukselle, joka on paitsi paloturvallisuutta koskevien rakentamismääräysten vastainen, myös esimerkiksi pelastuslain 9 §:n kannalta ongelmallinen, tärkeä yleinen etu saattaa vaatia, että alueen pelastusviranomaisen valittaa virheelliseksi katsotusta päätöksestä. Valittaminen – tapauksesta riippuen – voi olla jopa välttämätöntä perusoikeuksien turvaamisveloitteen ja viranomaiselle laissa määrättyjen tehtävien johdosta. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 192 § ei nimenomaisesti mainitse alueen pelastusviranomaisen valitusoikeutta, valitus saattaa tulla kyseeseen hallintolainkäyttölain 6.2 §:n perusteella.<sup>380</sup>

Ilmoituksen johdosta tehtävät päätökset lienee mahdollista yleensä lähettää tavanomaisena kirjeenä, eikä tarvetta saantitodistuskirjeen käyttämiselle ole. Tämä siitä huolimatta, että ilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä asetetaan ehtoja tai rajoituksia toiminnalle. Myönteisen päätöksen velvoittavat ehdot eivät muuta päätöstä velvoittavaksi.<sup>381</sup> Tältä osin tilanne on kuitenkin selkeämpi esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston käsittelemissä lupa-asioissa, jotka ovat luonteeltaan selvästi edun suovia – kemikaaliturvallisuuslain 23 §:n mukaisesti laajamittainen kemikaalien käsittely ja varastointi on kielletty ilman Tukesin lu-

<sup>380</sup> Kuitenkin esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain 17 §:n vastaisen kaavan hyväksymisestä alueen pelastusviranomaisella voi olla valitusoikeus MRL 191.1 §:n perusteella.

<sup>381</sup> Kulla 2012, 309.

paa.<sup>382</sup> Vaikka myös vähäinen toiminta on kiellettyä ilman erillistä ilmoitusta (kemikaaliturvallisuuksilaki 24 §), sana *ilmoitus* viittaa enemmänkin ilmoitukseen jo jokaiselle kuuluvien oikeuksien käyttämisestä kuin siihen, että anotaan oikeutta, jota muilla ei lähtökohtaisesti ole.<sup>383</sup> Lienee siis mahdollista tulkita, että mikäli ilmoituksen johdosta tehtävässä päätöksessä asetetaan ehtoja tai rajoituksia toiminnalle, jotka eivät selvästi ilmene suoraan laista, kyseessä on velvoittava päätös.<sup>384</sup>

#### 4.4 Suunnitelmien ja selvitysten valvonta

Pelastuslain valvontavelvoitteeseen kuuluu myös erilaisten suunnitelmien ja selvitysten valvonta. Tällaisia ovat esimerkiksi pelastussuunnitelmat ja yleisötapahtumien pelastussuunnitelmat, poistumisturvallisuusselvitykset sekä poistumisturvallisuuden toteuttamissuunnitelmat. Näiden valvontavastuu on selvä – valvonta kuuluu alueen pelastusviranomaiselle. Hankalampia ovat sen sijaan eräät muun lainsäädännön perusteella määräytyvät asiakirjat. Tällaisia ovat esimerkiksi Suomen rakentamismääräyskokoelman osassa E1 kohdassa 11.7. mainitut turvallisuusselvitykset, jotka vastaavat pitkälti pelastuslain poistumisturvallisuusselvityksiä. Rakentamiskäytännössä ratkaisuvälillä on kuitenkin rakennusvalvontaviranomaisella, mutta rakennusvalvontaviranomaisella ei välttämättä alueen pelastusviranomaiseen verrattavaa asiantuntemusta näiden selvitysten käsittelyyn. Ongelmia voi seurata, mikäli rakentamiskäytännössä rakennusvalvontaviranomainen ei ole riittävästi toiminut yhteistyössä alueen pelastusviranomaisen kanssa kohteen poistumisturvallisuuden arvioinnissa.

Vastaavasti ongelmallisia ovat kemikaaliturvallisuuksilain 81 §:n mukaiset ilmoitukset pyroteknisten erikoistehosteiden käytöstä sekä lain 91 §:n mukaiset ilotulitteiden käytöstä tehtävät ilmoitukset. Näiden johdosta pelastusviranomaisen on oikeutettu tekemään päätöksen, mutta kemikaaliturvallisuuksilain 115.3 §:n mukaan räjähteiden käytön valvonta kuuluu poliisille.<sup>385</sup> Myös räjähdyskelpoisten ilmaseosten työntekijöille aiheuttaman vaaraan torjunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (576/2003) mukaiset räjähdysuojasiasiakirjat ovat valvontavastuun kannalta ongelmallisia silloin, kun ne koskevat pölyräjähdysten torjuntaa, eikä kyseessä ole vaarallisten kemikaalien tai räjähteiden käsittely.<sup>386</sup> Valvontavastuun ollessa epäselvä tai varsinaisen valvontaviranomaisen toimenpiteiden ollessa riittämättömiä alueen pelastusviran-

<sup>382</sup> Ks. edunsaajat ja velvoittavat päätökset Niemivuo ym. 2010, 324.

<sup>383</sup> Esimerkiksi PL 13 §:n mukaisten kokoontumis- ja yhdistymisvapauksien käyttäminen edellyttää poliisille tehtävää ilmoitusta, ei poliisin myöntämää lupaa (kokoontumislaki 530/1999 7§ ja 14 §).

<sup>384</sup> Näin myös Korte 2011b, 150. Kuitenkin esimerkiksi ilmoituksen johdosta tehtävä päätös, jossa edellytetään yleisesti kemikaaliturvallisuuksilakia noudatettavan, ei ole velvoittava päätös.

<sup>385</sup> Myös pyrotekniset tuotteet ja ilotulitteet ovat räjähteitä. Kemikaaliturvallisuuksilaki 6.1 § 7 kohta.

<sup>386</sup> Ks. Telaranta 2008, liite 1, 13-17.

omaisen ei kuitenkaan välttämättä tarvitse todeta tilannetta toivottomaksi. Näissä tilanteissa saattaa tulla kyseeseen toimenpiteiden perusteleva esimerkiksi pelastuslain 2 ja 3 luvun mukaisilla yleisluonteisilla velvoitteilla tai viime kädessä pelastuslain 81.2 §:n mukaisella oikeudella määrätä muun lain nojalla annettuja velvoitteita noudatettavaksi, mikäli laiminlyönti aiheuttaa vakavaa vaaraa henkilöturvallisuudelle.

Yksi merkittävimmistä asiakirjoista, jotka pelastusviranomaisen valvontaan kuuluvat, ovat ns. poistumisturvallisuus selvitykset ja poistumisturvallisuuden toteuttamissuunnitelmat. Näistä tehtävillä päätöksillä on merkittäviä vaikutuksia yritysten (tai yleisemmin toiminnanharjoittajan) taloudelliseen asemaan, mutta myös yritysten keskinäiseen yhdenvertaisuuteen, luottamuksensuojaan (aikaisemmin hyväksyty toiminta) ja asukkaiden tai potilaiden turvallisuuteen. Näin on erityisesti silloin, kun toiminnanharjoittajan ja pelastusviranomaisen näkemykset kohteen poistumisturvallisuudesta eriävät, ja joudutaan antamaan pelastuslain 21 §:n mukainen poistumisturvallisuuden toteuttamismääräys ja jopa määräämään kohteeseen automaattinen sammutuslaitteisto (pelastuslaki 82 §). Tällöin asian selvittämiseksi asetetut vaatimukset korostuvat.

Poistumisturvallisuutta koskevaa päätöstä valmisteltaessa on kuultava ainakin kiinteistön omistajaa, toiminnanharjoittajaa, tietyissä tilanteissa rakennusvalvontaviranomaista (pelastuslaki 82.2 §), mutta tarvittaessa myös muita tahoja, kuten tiloissa asuvia tai hoidettavana olevia ja heidän omaisiaan, tai ainakin tarjottava heille mahdollisuus vaikuttaa asian käsittelyyn. Tehtävällä päätöksellä kun saattaa olla huomattavaa vaikutusta myös näiden henkilöiden oloihin, vaikka varsinaista asianosaisasemaa ei heillä olisikaan (HL 41 §).

Käytännössä yksi yleisimmistä vaatimuksista poistumisturvallisuuden parantamiseksi on pelastuslain 82.1 §:n mukainen automaattisen sammutuslaitteiston määrääminen asennettavaksi. Lain 82.1 § edellyttää, että toimenpide on *välttämätön*. Määräys voi tulla kyseeseen vasta, jos käytettävissä olevilla rakenteellisilla, teknisillä taikka muilla toimenpiteillä turvallisuutta ei saada riittävälle tasolle.<sup>387</sup> On myös mahdollista, että rakennuksen omistaja ei hyväksy automaattisen sammutuslaitteiston asentamista, tai että rakennusvalvontaviranomainen ei hyväksy sammutuslaitteiston asentamista esimerkiksi rakennussuojelullisin perustein. Tällöin pelastuslain perusteluiden mukaan rakennuksessa ei voitaisi jatkaa toimintaa, joka ei täytä laissa säädettyä poistumisturvallisuusvaatimusta.<sup>388</sup> Lainsäätäjän ajatuksena lienee ollut, että tällöin pelastusviranomaisen tulisi ryhtyä velvoittaviin toimenpiteisiin toiminnan siirtämiseksi

<sup>387</sup> HaVM 41/2010 vp, 13-14. *Kysymys on siitä, että pelastusviranomainen voi määrätä esimerkiksi asentamaan automaattisen sammutuslaitteiston, jos sitä on pidettävä välttämättömänä onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä ihmisten ja omaisuuden turvaamiseksi onnettomuuksien varalta. Välttämättömyysperustetta on arvioitava yleisesti hyväksytyjen objektiivisten kriteerien mukaisesti ja velvoittavasta päätöksestä voidaan myös hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.*

<sup>388</sup> HE 257/2010 vp, 44.

tai lopettamiseksi. Tätä ennen tulisi kuitenkin selvittää kaikki muut vaihtoehdot – voitaisiinko esimerkiksi jatkuvassa valmiudessa olevalla, riittävällä kalustolla varustetulla ja pelastuslain 57.2 §:n koulutusvaatimukset täyttävällä erityisellä hoitolaitospalokunnalla saavuttaa riittävä turvallisuus, ja jos, niin olisiko tällaisen määrääminen pienempi haitta, kuin koko toiminnan lopettaminen tai siirtäminen.

#### 4.5 Ohjaus, valistus ja neuvontatehtävät

Pelastuslain 27.1 §:n 1 kohdan mukainen ohjaus, valistus ja neuvonta, jonka tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa, on ainakin pääsääntöisesti luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Toiminnassa ei yleensä tehdä velvoittavia päätöksiä tai muutoin ratkaista asioita. Kuitenkin myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on huomioitava hyvän hallinnon vaatimukset. Neuvonta on yleisesti viranomaisille kuuluva velvoite, mutta pelastusviranomaisen neuvontavelvoite voidaan katsoa monia muita viranomaisia laajemmaksi, eikä se rajoitu pelkästään menettelyllisiin neuvoihin. Esimerkiksi pelastustoimesta annetun asetuksen 2.4 §:n ja 3.3 §:n mukaisesti pelastuslaitoksen tulee antaa neuvontaa pelastussuunnitelmien laadinnasta. Neuvonnan tulee olla kaikille saatavissa muun muassa yhdenvertaisuusperiaate ja kielelliset oikeudet huomioiden.

EOA 29.11.2010 Dnro 1795/4/09

Kyse oli kunnan lakisääteisen velvoitteen eli tiedottamisen hoitamisesta nimenomaan kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Tiedottamisen laajuus ja tavat ovat sinänsä kunnan harkinnassa. Kunnan tiedotustoiminta ei tiedotuslehden julkaisemisen osalta ollut kaikilta osin täyttänyt suomenkielisten kuntalaisten kielellisiä oikeuksia, minkä vuoksi kunnan menettely oli ollut osin kielilain vastainen.

AOA 30.9.2009 Dnro 361/2/09

Lukkotehtaan suurpaloa koskeva hätätiedote 30.1.2009 annettiin televisiossa ja radiossa vain suomeksi. Viranomaistiedotteet, joihin hätätiedotteet kuuluvat, ovat olennainen osa pelastustyötä. Vakavissa ja kiireellisissä pelastustoimissa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös ne velvoittavat säännökset, jotka koskevat tiedottamisessa käytettävää kieltä. Puheena olevassa tapauksessa kyse ei ollut yleisölle suunnatusta tavanomaisesta tiedottamisesta, vaan tiedottamisen tarkoituksena oli ollut antaa yksilön perusoikeuksien kannalta oleellista tietoa. Tästä näkökulmasta hätätiedottaminen esillä olevassa yksittäistapauksessa oli toteutettu moitittavalla tavalla, koska tiedottaminen oli vastoin kielilain ni-

menomaista säännöstä toteutettu vain suomeksi. Menettely oli myös syrjinnän kiellon vastainen, koska asiassa ei ilmennyt perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää syytä äidinkieleltään ruotsinkielisen väestöosan eriarvoiselle kohtelulle puheena olevassa tiedottamisessa. Varsinainen hätätiedottaminen oli toteutettu vain suomeksi, joten menettely ei kokonaisuudessaan täyttänyt kielilain 32 §:n 1 momentin toisen virkkeen vaatimuksia. Tämän vuoksi sisäasiainministeriö oli laiminlyönyt mainitun lainkohdan mukaisen veloitteensa.

Neuvontaa tulee antaa asiakkaille tarvittaessa. Neuvojen tarpeellisuutta arvioitaessa ensisijaisena mittapuuna ovat yksilön tosiasialliset valmiudet itse selviytyä asian hoitamisesta ja asian laatu. Vaikeassa ja monimutkaisessa asiassa neuvonnan tarve on yleensä suurempi kuin yksinkertaisessa menettelyssä.<sup>389</sup> Siten esimerkiksi rakenteellista paloturvallisuutta koskeva neuvonta voinee olla erilaista arkkitehdille kuin jollekin muulle asiakkaalle. Voitaneen katsoa, että arkkitehdin tulee tietää tai ainakin hän on kykenevä itse selvittämään rakenteellisen paloturvallisuuden perusasiat.<sup>390</sup>

Ohjaus-, valistus- ja neuvontatehtäviin voitaneen laskea myös julkisuuslain 20.1 §:n avoimuusveloite: Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluitaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Vastaavasti ulkoisista pelastussuunnitelmista on tiedotettava. Tiedottaminen ja neuvonta ovat osa hyvää hallintoa, ja aluepelastuslaitoksen tulisikin saattaa esimerkiksi tietoa taloudellisesta tilanteestaan, toimintakertomuksista, yhteenvedot palontutkinnassa tehdyistä havainnoista (salassapito- ja henkilötietoseikat huomioiden) ym. kaikkien saataville vähintään pelastuslaitoksen www-sivuille. Neuvonnassa tulisi myös huolehtia siitä, että neuvonnan sisältö on kaikille selvää.

Etelä-Suomen lääninhallitus 13.2.2002 Dnro ESLH-2000-08871-Tu-34  
Kantelija oli tehnyt kantelun kunnan palolaitoksen menettelystä neuvontavelvollisuuden osalta. Lääninhallitus katsoi, ettei kirjoituksen ja vastineiden perusteella voida osoittaa palolaitoksen jättäneen noudattamatta neuvontavelvollisuuttaan. Palolaitoksella noudatettu käytäntö oli kuitenkin kirjoituksen perusteella käsitellyn tyyppisten asioiden osalta saattanut olla omiaan johtamaan valitettaviin väärinkäsityksiin. Lääninhallitus suositteli, että palolaitos kehittäisi mahdollisuuksien mukaan menettelyään sellaiseksi, että se olisi myös muille kuin säännöllisesti autokilpailutoimintaa harjoittaville yksiselitteistä ja selkeää.

<sup>389</sup> Mäenpää 2008a, 156.

<sup>390</sup> Ks. Määttänen 2011, 14.



#### 4.6 Pelastusviranomaisen laatimat suunnitelmat

Hallinnollisten suunnitelmien laatimisen suhde kuulemisveloitteeseen on usein epäselvä. Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen on korostettu tarvetta arvioida suunnitelman vaikutukset silloin, kun suunnitelmalla on ilmeisesti vaikutuksia hallinnon ulkopuolelle.<sup>391</sup> Pelastuslain mukaan pelastuslaitoksen on laadittava suunnitelma palvelutason kehittämisestä osaksi palvelutasopäätöstä (29.1 §), sammutusvesisuunnitelma (30.1 §), pelastuslaitosten yhteistyösuunnitelmat (45 §), erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoiset pelastussuunnitelmat (48 §) ja valvontasuunnitelma (79 §). Lisäksi pelastuslain mukaista hälytysohjetta voidaan pitää jossain määrin etukäteissuunnitelmana hälytettävistä voimavaroista onnettomuustilanteessa (33 §). Myös muilla viranomaisilla on pelastuslaista johtuvia velvoitteita laatia yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa suunnitelmia, ja näiden suunnitelmien laatimisen johtamisesta vastaa pelastuslaitos (47 §).

Tässä yhteydessä käsitellään esimerkinomaisesti erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisia pelastussuunnitelmia, vaikka ne eivät suoranaisesti olekaan läheisesti kytköksissä valvontatoimintaan. Näihin liittyvä hallintomenettely on poikkeuksellisen hankalasti hahmotettavissa, ja riski, että hyvä hallinto ei suunnitelmia laadittaessa toteudu, on olemassa. Usein ulkoisten pelastussuunnitelmien laadinnassa käytetään apuna myös valvontahenkilöstä, joilla on osaamista riskienhallinnasta. Menettely on soveltuvin osin sovellettavissa myös muiden suunnitelmien laadinnan hallintomenettelyyn, joskin niiden etenemisprosessi ei ole lainsäädännössä määritelty vastaavassa laajuudessa kuin ulkoisten pelastussuunnitelmien hallintomenettely. Näiden yhteydessä tulisi arvioida suunnitelman vaikutukset hallinnon ulkopuolelle, ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin vaikutusmahdollisuuksien varaamiseksi.

Pelastuslain 48.1 §:n mukaan suunnitelmaa laadittaessa pelastuslaitoksen on kuultava vaaralle alttiiksi joutuvaa väestöä sekä oltava riittävässä yhteistyössä oman alueen ja naapurialueiden viranomaisten kanssa. Ulkoisista pelastussuunnitelmista onkin annettu erillinen sisäasiainministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta (406/2011, tässä luvussa: asetus), jota on myöhemmin täydennetty asetusmuutoksilla (719/2012 ja 228/2013). Näissä on annettu tarkempia säännöksiä muun muassa pelastussuunnitelman sisällöstä, kuulemisesta sekä tiedottamisesta. Käsittelemättä tässä sitä, minkälaisiin kohteisiin ulkoinen pelastussuunnitelma on laadittava tai mikä sen sisältö on oltava,<sup>392</sup> todetaan kuitenkin, että pelastuslaitoksella on kahdeksan kuukautta aikaa laatia suunnitelma saa-

<sup>391</sup> Kulla 2012, 246.

<sup>392</sup> Kohteet, joihin suunnitelma on laadittava, on määritelty pelastuslain 48 §:ssä ja sisällöstä on säädetty sisäasiainministeriön asetuksella erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta (4 §). Sisäasiainministeriö on lisäksi antanut ulkoisten pelastussuunnitelmien laadintaa koskevan ohjeen ja suunnitelmapohjan (sisäasiainministeriö 2012), jossa kuitenkin kuulemismenettelyä ei ole kovin seikkaperäisesti ohjeistettu.

tuaan tiedon laitosta koskevista asiakirjoista. Vastaavasti toiminnan muuttuessa suunnitelma on päivitettävä kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun pelastuslaitos on saanut tiedon muutoksesta.<sup>393</sup>

Mainitun asetuksen 5.1 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee suunnitelman valmisteluvaiheessa järjestää yleisölle, jota asia koskee, yleinen kuulemistilaisuus sekä asettaa ulkoisen pelastussuunnitelman luonnos julkisesti nähtäväksi. Vastaavasti suunnitelma tulee asettaa nähtäväksi myös, jos siihen tarkastamisen yhteydessä on tehty oleellisia muutoksia. Yleisölle, jota asia koskee, tulee järjestää mahdollisuus esittää huomioitaan kohtuullisen aikataulun puitteissa. Pelastuslaitoksen tulee ottaa nämä huomiot asianmukaisesti huomioon ulkoisia pelastussuunnitelmia laadittaessa (5.2 §).

Yleisöllä jota asia koskee, tarkoitetaan yleisöä<sup>394</sup> johon onnettomuus vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa. Myös valtiosta riippumattomilla järjestöillä, jotka edistävät ympäristönsuojelua ja täyttävät mahdolliset kansallisen lainsäädännön mukaiset vaatimukset, katsotaan olevan etu ko. asiassa.<sup>395</sup> Asianosaisiksi erikseen mainitaan myös yleisö, jonka etua asetuksen 6 §:n mukainen tiedottamisvelvollisuus koskee (yleisessä käytössä rakennukset ja alueet, kuten koulut ja sairaalat sekä samalla alueella olevat tuotantolaitokset, joista ei tarvitse laatia ulkoista pelastussuunnitelmaa, mutta joissa kuitenkin käsitellään ja varastoidaan vaarallisia kemikaaleja), ja joiden turvallisuuteen suuronnettomuus voi vaikuttaa. Kun asetuksessa mainitaan nämä tahot nimenomaan asianosaisiksi, ja kyseessä on näiden tahojen *etu*, kyseessä on selvästi asianosaisten määritelmä. Asianosaiset on poikkeuksellisen laajasti määritelty jo asetuksessa.<sup>396</sup>

Yhteenvedon voidaan siis todeta, että kaikki jotka asuvat tai muutoin käyvät alueella, ja joihin mahdollisen onnettomuuden vaikutukset *kohdistuvat tai todennäköisesti kohdistuvat*, ovat asianosaisia. Näihin luetaan myös muun muassa yritykset ja yhteisöt (oikeushenkilöt).<sup>397</sup>

<sup>393</sup> Sisäasiainministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta 3.5 § ja 3.6 §

<sup>394</sup> Sisältäen myös oikeushenkilöt sekä henkilöiden yhteenliittymät, järjestöt tai ryhmät. sisäasiainministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta 2.1 § 14 kohta.

<sup>395</sup> Em. asetuksen 2.1 § 15 kohta. Syy näiden nimenomaiseen mainitsemiseen johtunee EYT:n ratkaisun tapauksessa C-321/95 P Stichting Greenpeace Council saamasta (negatiivisesta) julkisuudesta. Ks. Mäntylä 2010, 113-116. Pääsääntö hallintoasioissa on yleensä se, että edunvalvontajärjestöjen intressi ei riitä asianosaisuuden perusteeksi. Tosin asia on arvioitava tapauskohtaisesti. Ks. Kulla 2012, 136-137 ja Niemivuo ym. 2010, 160.

<sup>396</sup> HL 11 §:n mukaisesti hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, *etua* tai velvollisuutta asia koskee

<sup>397</sup> Asianosaisten poikkeuksellisen laajaa määritelmää kyseenalaistettiinkin muutamissa pelastuslaitosten ja aluehallintovirastojen lausunnoissa määritelmän laajentamista koskevan asetusmuutoksen lausuntokierroksella. Laajempaa vastustusta sai suunnitteluvaiheen laajentaminen kattamaan myös ympäristön kunnostamisen, ennallistamisen ja puhdistamiseen liittyvän suunnittelun – nämä kun eivät ole pelastusviranomaisen toimialaa. Hyvää hallintoa

Näiden lisäksi asianosaisia ovat myös ympäristönsuojelua edistävät järjestöt ja etäämmällä olevat vaarallisia kemikaaleja varastoivat tuotantolaitokset sekä ainakin yleisessä käytössä olevien rakennusten ja alueiden edustajat, joihin mahdollinen onnettomuus *voi vaikuttaa*. Näihin lukeutuu myös sanotuissa kohteissa vieraileva yleisö. Jälkimmäisiin onnettomuuden vaikutusten ei siis tarvitse edes todennäköisesti kohdistua, vaan pelkkä mahdollisuus tähän riittää. Asianosaisia ovat siis todennäköisen vaikutusalueen sisäpuolella oleva yleisö, sekä mahdollisen vaikutusalueen sisäpuolella oleva yleisö, kun on kyse yleisessä käytössä olevasta rakennuksesta tai alueesta kuten kauppakeskuksesta tai koulusta. Siten esimerkiksi yksittäisen omakotitalon asukkailla, jotka asuvat mahdollisella, mutta ei todennäköisellä vaikutusalueella, ei ole asianosaisasemaa. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että näille ei tulisi antaa mahdollisuutta vaikuttaa pelastussuunnitelmaan (ks. HL 41 §), vaikka varsinaista asianosaisasemaa ei olisikaan.<sup>398</sup>

Valmisteluvaiheen kuulemisesta on asetuksessa erillinen pykälänsä (5 §), jonka mukaan kuulemistilaisuudesta tulee ilmoittaa paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä, kunnan ilmoitustaululla ja kunnan internetsivuilla vähintään 14 päivää ennen kuulemistilaisuutta. Ilmoituksesta tulee selvittää seuraavat tiedot:

- suunnitelman tarkoitus
- kohteena oleva alue
- suunnittelusta vastaava viranomainen ja muut asianosaiset tahot
- mistä saa asiaa koskevia lisätietoja
- paikka, jossa asiakirjat ovat nähtävänä, ja aika, jonka ne ovat nähtävänä

---

olisi edustanut se, että sisäasiainministeriö olisi antanut vastineen näissä lausunnoissa esitettyihin näkökohtiin. Ilmeisesti vastinetta ei kuitenkaan ole annettu. Kynninen henkilö saattaisi ajatella, että näkökohtiin ei annettu vastinetta, koska asetuksen antamisella oli komissiosta johtuen tiukka määräaika, ja direktiivin vaatimusten implementointi oli annettu sisäasiainministeriön (nyk. sisäministeriö) tehtäväksi. Sisäministeriöllä ei ehkä ole mahdollisuutta antaa ympäristönsuojeluviranomaista koskevia asetuksia eikä yhteistyö eri ministeriöiden kesken asiassa kynnikon silmin toiminut. Tällaisten mahdollisten "ei-hyväksyttävien" syiden julkinen lausuminen olisi saattanut olla ministeriön kannalta kiusallista.

Koska kynninen elämäkatsomus ei kuitenkaan ole tavoittelemisen arvoinen asia, esitetään tässä vielä hypoteettinen vastine, jonka sisäministeriö olisi saattanut antaa asiasta huolissaan olleelle virkakunnalle:

*Pelastuslain 47 §:ää soveltaen ympäristönsuojeluviranomainen on velvollinen laatimaan pelastuslaitoksen johdolla tarpeellisen suunnitelman ympäristön kunnostamisen, ennallistamisen ja puhdistamisen osalta. Ympäristönsuojeluviranomaisen suunnitelma liitetään osaksi ulkoista pelastussuunnitelmaa. Lain sanamuodon mukaisesti ulkoisen pelastussuunnitelman laatiminen on pelastuslaitoksen vastuulla, ja muut viranomaiset avustavat ja suunnittelevat yhteistoiminnassa pelastuslaitoksen kanssa omaan toimialaansa liittyvissä kysymyksissä. Vastaavasti toiminnanharjoittajalle on asetettu velvoite vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta annetulla asetuksella (855/2012), jonka 18.2 §:n 3 kohdan mukaisesti toiminnanharjoittajan tulee suunnitella, miten varaudutaan onnettomuuden jälkien korjaamiseen ja ympäristön puhdistamiseen.*

<sup>398</sup> Hallintolain 41 §:ssä käytetään termiä *voi* olla huomattava vaikutus, eli vaikutuksen ei tarvitse olla todennäköinen.

- kuulemistilaisuuden paikka ja aika
- mielipiteen esittämismuoto, määräaika ja yhteystiedot
- tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä (HL 62.3 §).

Pykälässä 5 viitataan myös hallintolain yleistiedoksiantoa koskevaan pykälään (62 §) ja todetaan, että asiakirjan tulee lisäksi olla nähtävillä pelastuslaitoksen internet-sivuilla.<sup>399</sup> Hallintolain 62 § koskee yleistiedoksiantoa, ja ko. pykälän mukaan asiakirjan nähtävälle asettamisesta on lisäksi ilmoitettava virallisessa lehdessä.<sup>400</sup> Ulkoisen pelastussuunnitelman valmisteluvaiheen tiedottamista voidaankin pitää melko työläänä operaationa, sillä sitä koskeva ilmoitus pitää julkaista virallisen lehden lisäksi paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä, kunnan ilmoitustaululla, kunnan internet-sivuilla ja itse suunnitelmaluonnoksen tulee olla nähtävillä pelastuslaitoksen internet-sivuilla. Viimeistään valmisteluvaiheen kuulemisen yhteydessä on pyydettävä lausunto pelastuslain 46 §:ssä mainituilta yhteistyötahoilta, mikäli se on tarpeen.<sup>401</sup> Lausuntoa lienee yleensä syytä pyytää ainakin ko. pykälän 2 momentin 7 kohdassa mainitulta ympäristöviranomaiselta, mutta luonnollisesti viranomaisyhteistyö avaintahojen kanssa tulee järjestää asianmukaisesti jo ulkoisen pelastussuunnitelman laatimisvaiheessa.

Ulkoisia pelastussuunnitelmia koskevan asetuksen 3.8 §:n mukaan ulkoisen pelastussuunnitelman hyväksyy pelastuslaitos. Sanamuodolla tarkoitettaneen sitä, että pelastuslaitos tekee asiassa ratkaisun. Tämä on myös asianosaisten suuri määrä ja mahdolliset ristiriitaiset intressit huomioiden oikeusturvan kannalta perusteltua. Asiassa tehdään siis valituskelppoinen päätös, johon liitetään valitusosoitus. Tämä ei kuitenkaan helpota asiaan liittyvää hallintomenettelyä, sillä asianosaisille on tiedotettava päätöksestä, eikä päätöksestä tiedottaminen pelkää virallisessa lehdessä ja ilmoitustaululla, joka olisi lähtökohtaisesti hyväksyttävissä, ole kuitenkaan hyväksyttävissä ulkoisten pelastussuunnitelmien kohdalla. Tämä siitä syystä, että tiedottamisessa tulisi käyttää samaa kanavaa kuin valmisteluvaiheessa, jotta asianosaiset saisivat tiedon siitä, että asiassa on tehty ratkaisu. Tehdyistä päätöksistä tulee siis tiedottaa:

- virallisessa lehdessä
- paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä
- kunnan ilmoitustaululla
- kunnan internet-sivuilla
- pelastuslaitoksen internet-sivuilla

<sup>399</sup> Lisäksi viitataan salassapidon osalta yleisesti JulKL:n 24.1 §:ään.

<sup>400</sup> Virallinen lehti tarkoittaa Edita Publishing Oy:n julkaisemaa lehteä, jonka nimi on "Virallinen lehti", "Officiella tidningen".

<sup>401</sup> Sisäasiainministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta 3.7 §

Päätöstä koskevasta ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka päätös pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on myös todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.<sup>402</sup> Mikäli mielipiteensä on antanut esimerkiksi ulkomailla sijaitseva ympäristönsuojelujärjestö, myös tälle on annettava tieto erikseen hallintolain 63 §:n mukaisesti. Kotimaassa annettava yleistiedoksianto on riittävä vain, mikäli ilmoitusta ei muuten saada toimitetuksi. Mikäli jokin asianosainen valittaa suunnitelmasta kohdistuen valituksensa sen ympäristön kunnostamista, ennallistamista ja puhdistamista koskevaan osuuteen, pelastusviranomaisen tietotaito tuskin riittää kovin perusteltuihin kannanottoihin. Näissä tilanteissa tarvitaan taas viranomaisten välistä yhteistyötä.

Kun ulkoista pelastussuunnitelmaa koskeva asia on ratkaistu, on edessä vielä suunnitelmasta tiedottaminen, josta säädetään ulkoisia pelastussuunnitelmia koskevan asetuksen 6 §:ssä. Ulkoisista pelastussuunnitelmista tulee tiedottaa yleisölle, jota asia koskee. Tiedottaminen tulee tehdä myös kaikille yleisessä käytössä oleville rakennuksille ja alueille, kuten kouluille ja sairaaloille sekä vaarallisten kemikaalien käsittelyä ja varastointia harjoittaville tuotantolaitoksille, joiden turvallisuuden suuronnettomuus voi vaikuttaa (asetuksen 406/2011 perustelumuiustiossa<sup>403</sup> viitataan tehdasalueeseen / teollisuuspuistoon). Tuotantolaitosten ja kaivannaisjätteen jätealueiden tiedottaminen järjestetään yhdessä toiminnanharjoittajan kanssa siten, että ulkoisesta pelastussuunnitelmasta tiedottaminen liitetään toiminnanharjoittajan edellä mainituille tahoille jakamaan tiedotteeseen. Sen sijaan ydinlaitosten, järjestelyratapihojen ja satama-alueiden tiedottamisvastuu on pelastusviranomaisella. Itse päätöksestä tiedottamisen aiemmin esitetyllä menettelyllä mahdollisesti voidaan katsoa täyttävän pelastusviranomaisen tiedottamisvelvollisuuden näissä kohteissa.

Kuuleminen ja tiedottaminen tulee aloittaa alusta, mikäli pelastussuunnitelmaan tehdään oleellisia muutoksia (asetuksen 5.1 § ja 6.2 §). Suunnitelma on tarkastettava kolmen vuoden välein (asetuksen 6.5 §), mutta mikäli suunnitelmaan ei tehdä tässä yhteydessä oleellisia muutoksia, kuulemisvaihetta ei tarvitse aloittaa uudestaan. Tiedottaminen on kuitenkin tehtävä uudestaan vähintään viiden vuoden välein (asetuksen 6.2 §), ja tiedottamisessa on huomioitava se, että väestölle suuronnettomuuden varalta annettavien toimintaohjeiden tulee olla molemmilla kansalliskielillä. Mikäli alueella oleskelee paljon muuta kieltä käyttäviä, hyvän hallinnon mukaista on tiedottaa tällöin myös heidän käyttämällään kielellä. Turvallisuuden kannalta keskeisten tietojen tulee olla jatkuvasti saatavilla pelastuslaitoksella ja pelastuslaitoksen internet-sivuilla (asetuksen 6.3 §). Tuotantolaitosten ulkoisista pelastussuunnitelmista tulee lisäksi antaa riittävät tiedot niille Euroopan unionin jäsenvaltioille, jotka saat-

---

<sup>402</sup> Tällä on merkitystä valitusajan alkamisen kannalta.

<sup>403</sup> Sisäasiainministeriö 2011, 3.

tavat joutua alttiiksi alueella syntyvän suuronnettomuuden rajat ylittävälle vaikutuksille (asetuksen 6.4 §).<sup>404</sup>

#### 4.7 Palontutkinta

Pelastuslain 41 §:n mukaan pelastuslaitoksen on suoritettava palontutkinta, jonka tavoitteena on vastaavien onnettomuuksien ehkäisy ja vahinkojen rajoittaminen sekä pelastustoiminnan toimintavalmiuksien kehittäminen. Palontutkinnassa arvioidaan palon syttymissy ja selvitetään (tarvittavassa laajuudessa) palon syttymiseen ja leviämiseen vaikuttaneet tekijät sekä pelastustoiminnan kulku. Lain mukaan selvityksen laajuuteen vaikuttaa erityisesti palon seurausten vakavuus. Tiedot palontutkinnasta tallennetaan pelastuslain 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin. Mikäli on aihetta epäillä, että tulipalo tai muu onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti, pelastusviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille. Poliisille on ilmoitettava myös palontutkinnan yhteydessä havaituista henkilöturvallisuusrikkomuksista.<sup>405</sup>

Palontutkintaan on lisäksi säädetty erillinen tiedonsaantioikeus pelastuslain 88 §:ssä. Sen mukaan pelastuslain 41 §:n mukaista palontutkintaa suorittavalla alueen pelastusviranomaisella ja muulla pelastuslain 107 §:n mukaista onnettomuuden tutkintaa suorittamaan määrättyllä tutkintalautakunnan jäsenellä ja asiantuntijalla on oikeus päästä onnettomuuskohteeseen ja ottaa näytteitä sekä saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tutkinnassa välttämättömiä tietoja ja asiakirjoja onnettomuuskohteen edustajalta ja viranomaisilta. Näiden tietojen salassapidosta on luonnollisesti huolehdittava.

Palontutkinnasta tehdyt johtopäätökset eivät sisällä oikeusvaikutuksia tuottavaa asiaratkaisua, joten kyseessä on tosiasiallinen hallintotoiminta. Valitusoikeutta palontutkinnassa tehdyistä havainnoista ei ole, vaikka niillä saattaakin olla välillisiä vaikutuksia esimerkiksi vakuutusyhtiön korvausratkaisuun. Tällöin asianosaisen oikeusturva toteutuu kuitenkin vakuutusyhtiön vakuutus päätöksen muutoksenhakumahdollisuuden kautta. Vastaavasti mikäli asia etenee rikoskäsittelyyn, asianosaisella on oikeus kyseenalaistaa palontutkinnassa tehdyt havainnot asian oikeuskäsittelyssä. Kuitenkin myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on noudatettava

---

<sup>404</sup> Olisiko kuitenkin muiden kuin EU-maiden tiedottaminen perusteltua perusoikeusnäkökulmasta? Perusoikeudet kuuluvat myös muille kuin EU-kansalaisille.

<sup>405</sup> Vaikka ilmoitusvelvollisuutta ei voida sulkea pois myös muissa tilanteissa, palontutkinnan osalta velvollisuus on kirjattu lakiin. Lain perusteluista ei löydy perusteita sille, miksi näistä on ilmoitettava poliisille nimenomaan palontutkinnan yhteydessä ja miksi velvollisuutta ei ole valvonnan yhteydessä. Taustalla saattaa olla esimerkiksi ajatus siitä, että kun onnettomuus on jo sattunut, sitä tutkii myös poliisi, ja poliisilla saattaa olla intressi selvittää tapahtumaan mahdollisesti vaikuttaneet laiminlyönnit. Pykälällä on ehkä haluttu myös korostaa viranomaisten välisen yhteistyön tarvetta palontutkinnassa.

hyvää hallintoa.<sup>406</sup> Erityisesti palontutkinnassa huomioitavaa lienee ainakin objektiviteettiperiaate ja hallintolain 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus.

#### 4.8 Maksut

Pelastuslain 96 §:n mukaan pelastuslaitos voi periä maksun valvontasuunnitelman mukaisen palotarkastuksen tai muun valvontatoimenpiteen suorittamisesta, tehtävästä, jonka on aiheuttanut hätäkeskukseen liitetyn paloilmottimen toistuva erheellinen toiminta, sekä tehtävästä, joka on muussa laissa säädetty maksulliseksi. Kemikaaliturvallisuuslain nojalla säädettyistä pelastusviranomaisten suoritteiden maksullisuudesta ja perittävien maksujen suuruudesta päättää alueen pelastustoimi noudattaen valtion maksuperustelaissa säädettyjä periaatteita (kemikaaliturvallisuuslaki 131.2 §). Pelastuslain nojalla perittävien maksujen suuruudesta päättää alueen pelastustoimi hyväksymässään taksassa. Alueen pelastustoimen tulee määrätä suoritteistaan perimänsä maksut siten, että ne vastaavat suuruudeltaan enintään suoritteen tuottamisesta alueen pelastustoimelle aiheutuneiden kokonaiskustannusten määrää (pelastuslaki 96.2 §).

Valtion maksuperustelain (150/1992, tästä eteenpäin: maksuperustelaki) 4.1 §:n mukaan seuraavien suoritteiden tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

- tavarat, jotka valtion viranomainen on tuottanut
- palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta
- päätökset, jotka on tehty hakemuksesta
- käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen
- muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan (maksuperustelaki 4.2 §). Maksuttomia sen sijaan ovat suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään, suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen, sekä viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia (maksuperustelaki 5 §).

Valtion maksuperustelaki pitää sisällään myös sääntelyä maksujen suuruudesta. Ensinnäkin

---

<sup>406</sup> Mäenpää 2008a, 33-34.

julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo) (6.1 §).<sup>407</sup> Toiseksi yhden tai useamman viranomaisen samanlaatuisista suoritteista voidaan määrätä samansuuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus (6.2 §).

Maksu voidaan myös määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä (6.3 §). Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä (6.3 §). Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi (6.3 §). Mikäli suoritteesta määrätään perittäväksi maksu, peritään vastaava maksu myös valtion viranomaiselta, jollei muuhun menettelyyn ole erityistä syytä (6.4 §). Suoritetta tuottavan viranomaisen asiana on huolehtia siitä, ettei suoritteen tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia, kuin mitä suoritteen tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää (6.5 §).

Pelastuslaki ei sisällä viittausta valtion maksuperustelakiin, kun taas kemikaaliturvallisuuslaki sisältää. Molemmat lait lähtökohtaisesti kieltävät ylittämästä suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrän, mutta kemikaaliturvallisuuslain valtion maksuperustelakiin viittauksen perusteella muun muassa päätökset ja muut, asianosaisen aloitteesta tehtävät toimenpiteet ovat pääsääntöisesti maksullisia. Pelastuslain mukaisista suoritteista sen sijaan *voidaan* periä maksu. Siten esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain 25.2 §:n mukaisesta päätöksestä *tulee* valtion maksuperustelain periaatteiden mukaisesti periä maksu, kun taas pelastuslain 20 §:n mukaisesta poistumisturvallisuuden arvioinnista ei ole välttämätöntä periä maksua, vaikka kyseessä onkin usein arviointikohteen taloudelliseen toimintaan liittyvä toimenpide. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta pelastuslaitosten tulisi kuitenkin yhteistyössä päättää maksujen perimisestä ja niiden suuruudesta, vaikka se ei aivan välttämätöntä lienekään. Toisaalta voidaan myös kyseenalaistaa valtion maksuperustelain ohittaminen tällaisista suoritteista, vaikka sen noudattaminen ei olekaan pakollista – tulee voida perustella, miksi jotkut suoritteet ovat ilmaisia.

---

<sup>407</sup> Suoritteen omakustannusarvoon eli suoritteen tuottamisesta aiheutuneisiin kokonaiskustannuksiin luetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuvien erilliskustannusten lisäksi suoritteen tuottamisen aiheuttama osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustannuksista sekä muista valtion viranomaisen yhteiskustannuksista. Mikäli suoritteen tuottamiseen osallistuu myös muita valtion viranomaisia, luetaan myös näille aiheutuvat edellä mainitut kustannukset suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kokonaiskustannuksiin. Valtion maksuperusteasetus (211/1992) 1.1 §. Välittömästi käsittelyyn käytetyn työajan lisäksi tulee siis jyvittää osuus viranomaistoiminnan kokonaiskustannuksista.



Valtion maksuperustelain 6.2 §:stä johtuu, että maksut voidaan periä keskimääräisten kokonaiskustannusten perusteella, vaikka yksittäisten suoritteiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavatkin toisistaan. Sääntöä voidaan kuitenkin pitää jokseenkin ongelmallisena suhteellisuusperiaatteen kannalta. Mikäli yksittäinen toimenpide on huomattavasti keskimääräistä nopeampi ja helpompi viranomaiselle, saattaa asianosaisesta tuntua epärealistiselta, että häneltä peritään huomattavasti aiheutuneita kustannuksia korkeampi maksu. Vastaavasti viranhaltija saattaa käyttää maksuun suhteutettuna huomattavan paljon resursseja yksittäisen asian käsittelyyn. Toisaalta, mikäli maksut perustuisivat yksittäisten suoritteiden aiheuttamiin kustannuksiin, kustannukset saattaisivat olla vireille panijan kannalta vaikeasti ennakoitavissa.

Keskimääräisten kustannusten käyttäminen on jokseenkin ongelmallista niissä tapauksissa, joissa osa toiminnanharjoittajista ei esimerkiksi toimita tarvittavia asiakirjoja vireillepanon yhteydessä, ja viranomainen joutuu selvittämään asiaa. Tällöin asiansa alusta lähtien huolellisesti hoitavat asiakkaat käytännössä osallistuvat myös vähemmän huolellisten asiakkaiden kustannuksiin. Tästä näkökulmasta perustelluinta saattaisikin olla siirtyminen malliin, jossa asiakkaalle etukäteen, jo asiakirjan jättämisen yhteydessä, ilmoitetaan arvio asian käsittelyn kustannuksista sekä niistä seikoista, jotka tyypillisesti vaikuttavat kustannuksiin.<sup>408</sup> Toisaalta tämä edellyttäisi mahdollisesti nykyistä tarkempaa seurantaa käsittelyyn kuluvista resursseista.

#### 4.9 Nuohouksen järjestäminen

Alueen pelastustoimi päättää nuohouspalveluiden järjestämisestä alueellaan (pelastuslaki 59.1 §). Nuohouspalvelut voidaan tuottaa pelastuslaitoksen omana työnä, nuohouspalvelut voidaan hankkia muulta palvelujen tuottajalta tai voidaan sallia rakennuksen omistajan tai haltijan sopivan nuohouksesta palvelujen tuottajan kanssa (pelastuslaki 59.2 §). Mikäli nuohous järjestetään omana työnä tai hankittuna muulta palvelujen tuottajalta, pelastuslaitos päättää myös nuohouksesta perittävästä maksusta. Rakennuksen omistajalla, haltijalla ja

---

<sup>408</sup> Vanhan valtion maksuperustelain pääsääntönä oli, että samanlaatuisista suoritteista perittävien maksujen tulee olla samansuuruisia. Jos samanlaatuisista suoritteista aiheutuvat kustannukset poikkesivat oleellisesti toisistaan eikä kiinteän maksun määrittäminen ole tarkoituksenmukaisena, oli kustannukset voitu laskea joka suoritteelta erikseen ja maksu määrätty perittäväksi näiden kustannusten pohjalta. Suoritekohtaisesti laskettu maksu oli ollut perusteltu erityisesti silloin, kun samanlaatuisista suoritteista aiheutuvien kustannusten oleelliset erot johtuvat suoritteiden vastaanottajan erityisistä vaatimuksista tai toivomuksista taikka muulla tavoin hänen toimenpiteistään. Suoritteista oli ensisijaisesti perittävä kiinteät maksut. Toissijaisesti, mikäli kiinteitä maksuja ei ollut säädetty, voitiin periä suoritekohtaisesti määrättävä maksu. (Vanhan maksuperustelain) kiinteän maksun lakiin perustuvaa suosituimmuusasemaa ei hallituksen esityksessä eduskunnalle maksuperustelaiksi pidetty kaikilta osin perusteltuna. (HE 176/1991 vp, kohta 2.1.4.).

huoneiston haltijalla on pelastuslain 13 §:ssä säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että tulijat ja savuhormit on huollettu ja puhdistettu. Pelastuslain 59.4 §:n mukaisesti tämän voi tehdä ainoastaan alueen pelastustoimen päättämä palvelujen tuottaja. Pelastuslaitos voi kuitenkin yksittäisen kohteen osalta antaa luvan siihen, että nuohouksen suorittaa joku muu kuin nuohooja. Nuohouksen järjestämistapa onkin viime aikoina ollut esillä julkisuudessa, ja erilaisia vaatimuksia on esitetty. Tässä tutkimuksessa ei oteta kantaa siihen, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa järjestää nuohous. Sen sijaan pelastuslain 59.4 §:n mukainen luvan myöntäminen muun kuin nuohoojan suorittamaan nuohoukseen ”ansaitsee” lyhyen katsauksen, sillä hallinto-oikeuksissa on käsitelty suhteellisen runsaasti näihin lupiin liittyviä asioita.

Pelastuslaitos voi hakemuksesta myöntää luvan sille, että joku muu kuin piirinuohooja suorittaa yksittäisen kohteen nuohouksen. Alueen pelastusviranomaisella on kuitenkin harkintavaltaa asiassa, ja esimerkiksi väite nuohoustyön huolimattomasta suorituksesta ilman riittävää näyttöä ei muodosta sellaista olosuhdetta, jonka johdosta lupa omatoimiseen nuohoukseen olisi annettava.<sup>409</sup> Myöskään hakijan pätevyys muun muassa pelastuslaitoksen palotarkastajan tehtävään, laaja-alainen koulutus ja kokemus kiinteistöjen turvallisuuden tarkastukseen, valvonnan vastuutehtävät ja aiheeseen liittyvän asiantuntijayhdistyksen jäsenenä toimiminen ei ole sellainen peruste, että lupa tulisi ehdottomasti myöntää.<sup>410</sup> Mikäli kohteen hormit on nuohonnut joku muu kuin piirinuohooja, nuohous voidaan siitä huolimatta määrätä tilattavaksi piirinuohoojalta.<sup>411</sup>

Etelä-Suomen AVI 16.4.2012 Dnro ESAVI/04425/06.04.01/2011

Kantelijan mukaan alueen pelastustoimen alueella nuohous ja sen hoitaminen oli ollut epäselvää. Kantelija totesi kantelussaan, että hänen oman kiinteistönsä nuohousväli oli ollut jo vuosia noin 18 kk ja että tämän takia hän oli ollut pelastusjohtajaan yhteydessä tiedustellen, kuinka pelastuslaitos päättävänä viranomaisena aikoo tilanteen ratkaista. Hän kertoo muistuttaneensa pelastusjohtajaa myös sähköpostilla 24.4.2011, saamatta kuitenkaan vastausta. Pelastuslaitos kertoi lausunnossaan, että se valvoo piirinuohousjärjestelmää vuosikertomuksilla sekä tarvittavilla ylimääräisillä selvityspyynnöillä nuohouksen etenemisestä alueella. Tämän lisäksi nuohousta valvotaan alueellisilla vuosittaisilla palotarkastuksilla. Pelastuslaitos oli tiedottanut piirinuohousjärjestelmästäan alueen kuntien ja laitoksen omilla nettisivuilla sekä piirinuohoojien ja kamilla selvityksillä piirinuohousjärjestelmästä.

<sup>409</sup> Helsingin HAO 1.12.2010 T 10/1075/4.

<sup>410</sup> KHO 8.2.2013 T 527.

<sup>411</sup> Kuopion HAO 14.11.2012 T 12/0410/1 ja 14.11.2012 T 12/0411/1. Itse suoritettu nuohous ei myöskään vapauta nuohousveloitteesta, kun pelastuslaitos ei ole antanut lupaa omatoimiseen nuohoukseen. Ks. Oulun HAO 24.1.2008 T 08/0046/2, 24.1.2008 T 08/0047/2, 24.1.2008 T 08/0048/2, 20.3.2009 T 09/0147/2 ja 29.2.2012 T 12/0089/2.

Pelastuslaitoksen näkemyksen mukaan nuohousta oli valvottu pelastustoimialueella vähintään sillä tasolla, mitä pelastuslaissa edellytetään. Aluehallintovirasto katsoi, että pelastuslaitos ei ollut toiminut lain vastaisesti. Aluehallintovirasto edellytti kuitenkin, että piirinuohoojajärjestelmää ja piirinuohoojien tuottamaa palvelua valvotaan tarkemmin palvelutasopäätöksen mukaisesti siten, että jokainen piirinuohooja toimittaa vuosittain pelastuslaitokselle tarvittavat selvitykset alueellaan suorittamistaan nuohouksista. Aluehallintovirasto ei päätöksessään ottanut kantaa siihen, että kantelija ei ollut saanut vastausta lähettämänsä sähköpostiin.

#### 4.10 Asiakirjapyynnöt

Asiakirja voidaan pyytää viranomaiselta suullisesti tai kirjallisesti. Pääsääntöisesti viranomaisella ei ole velvoitetta hyväksyä suullista vireillepanoa, mutta asiakirjapyyntöjä koskevista julkisuuslain tavoitteista voidaan johtaa, että pelkkä suullinen pyyntö on riittävä.<sup>412</sup> Pyyntö on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Mikäli asiakas ei pysty heti riittävästi yksilöimään pyydettyä asiakirjaa, häntä on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä (JulkL 13 §).

Mikäli asiakirjaa ei voida luovuttaa esimerkiksi salassapitoon tai asian keskeneräisyyteen vedoten, asianosaiselle on annettava asiassa valituskelppoinen ratkaisu, joka on perusteltava. Perusteluvollisuutta sen sijaan ei ole, mikäli asiakirja päätetään antaa.<sup>413</sup> Mikäli tietopyyntöihin liittyvien asioiden ratkaisu on esimerkiksi pelastuslaitoksen sisäisellä työjärjestyksellä osoitettu tietyille viranhaltijoille, ja tietopyynnön vastaanottanut viranhaltija ei ole tällainen henkilö, asiassa ei vielä tehdä lopullista asiaratkaisua. Tällöin viranhaltijan on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Samalla on annettava tieto käsittelyn johdosta (mahdollisesti) perittävistä maksuista. (JulkL 14.3 §)

Tietopyyntöjä koskevat asiat on käsiteltävä viivytyksettä. Julkisuuslaki on siinä mielessä harvinainen laki, että se määrittelee ajat, joiden kuluessa tietopyyntöihin on vastattava. Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon

<sup>412</sup> Kulla 2012, 381.

<sup>413</sup> Kulla 2012, 384.

kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjapyyntönsä. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa. (JulKL 14.4 §).

Viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopiointin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. (JulKL 16.1 §).

Viranomaisen ratkaisuista automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetyn rekisterin julkisista tiedoista on oikeus saada kopio teknisenä tallenteena tai muutoin sähköisessä muodossa, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tietojen antaminen vastaavassa muodossa muusta julkisesta asiakirjasta on viranomaisen harkinnassa, jollei toisin säädetä. (JulKL 16.2 §).

Helsingin HAO 25.10.2012 T 12/0924/5

Vaarallisia kemikaaleja käsittelevän ja varastoivan yhtiön naapuriyhtiö oli pyytänyt alueen pelastusviranomaiselta julkisuuslain nojalla naapuriyhtiönsä ulkoisen pelastussuunnitelman liitteenä olevaa johtamissuunnitelmaa kokonaisuudessaan. Alueen pelastusviranomainen oli luovuttanut asiakirjan osittain salaten asiakirjasta tietoja julkisuuslain 24 §:n perusteella.<sup>414</sup> Yhtiö vaati, että johtamissuunnitelma luovutetaan kokonaisuudessaan, ja että pelastuslaitos ja vaarallisia kemikaaleja varastoiva ja käsittelevä yhtiö yhteisvastuullisesti korvaavat muutoksenhakijan oikeudenkäyntikulut. Muutoksenhakijan mukaan kysymyksessä olevissa asiakirjoissa oli kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisiä tietoja, eikä muutoksenhakijan mukaan pelastuslaitos esittänyt perusteita sille, miksi salatut osiot sisältävät liikesalaisuuksia, eikä esimerkiksi julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdassa tarkoitettuja muita elinkeinosalaisuuksia. Muutoksenhakija vetosi myös väitettyyn asianosaisasemaansa sekä siihen, että päätöstä ei ole riittävästi perusteltu.

---

<sup>414</sup> Salattuja tietoja olivat mm. vaarallisten kemikaalien sijoittelu ja tontin järjestely, alueelle pääsy, varastojen käyttötarkoitukset, kemikaalien varastointiin liittyvät yksityiskohdat, varastoidut kemikaalit, niiden määrät ja sijainnit, tiedot turvallisuusjärjestelmistä ja kalustosta, hälytys- ja suojeleorganisaation tiedot, yhteistyöviranomaiset ja -tahot, yhteystiedot ja tehtävät, toimintoja koskevat tiedot sekä tiedottamista koskevat tiedot.

HAO kumosi valituksenalaisen päätöksen siltä osin, kuin siinä oli päätetty olla luovuttamatta tietopyynnön kohteena olevan ulkoisen pelastussuunnitelman liitteenä olevan johtamissuunnitelman kansilehden tieto yhteys henkilöiden nimistä. HAO arvioi, että julkisuuslain 24.1 §:n 7 ja 8 kohdan vahinkoedellytyslausekkeiden valossa tietoa yhteys henkilöiden nimistä ei ollut pidettävä salassa pidettävänä, eikä tietojen ilmaisemisesta voitu katsoa aiheutuvan yhtiölle taloudellista vahinkoa, joten tieto yhteys henkilöiden nimistä ei ollut salassa pidettävä julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan perusteella.

HAO katsoi, että päätös on perusteltu riittävästi, sillä päätöksessä ja pelastuslaitoksen hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa oli esitetty ratkaisuun vaikuttaneet seikat ja selvitykset sekä sovelletut säännökset hallintolain 45 §:n mukaisella tavalla. HAO totesi, ettei ulkoinen pelastussuunnitelma koskenut naapuriyhtiön oikeutta, etua tai velvollisuutta sillä perusteella, että se hallitsee viereistä kiinteistöä ja katsoo tarvitsevansa tiedon asiakirjoista oman toimintansa suunnittelun ja turvallisuusvalmiuden mitoittamiseksi eikä sillä perusteella, että yhtiö oli jättänyt muistutuksen pelastussuunnitelmasta. Yhtiö ei myöskään osoittanut, että ulkoinen pelastussuunnitelma tai sen liitteenä oleva johtamissuunnitelma olisi vaikuttanut tai voinut vaikuttaa valittajayhtiön oman asian käsittelyyn. Yhtiöllä ei siten ollut julkisuuslain 11 §:n mukaista asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin.

Hallinto-oikeus totesi, että tiedot yksittäisistä kemikaaleista sisältävät sillä tavoin yksilöityjä tietoja yhtiön kiinteistöllä harjoitettavasta toiminnasta, että tietojen yksittäisistä kemikaaleista ja niiden varastoinnista oli katsottava niiden muodostama kokonaisuuskin huomioon ottaen julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan nojalla salassa pidettäväksi yhtiön liikesalaisuuden piiriin kuuluviksi tiedoksi ja siltä osin, kuin on kyse kemikaalien sijainnista, salassa pidettäväksi myös julkisuuslain 24.1 §:n 7 kohdan perusteella. Vastaavasti tiedot, jotka koskivat alueelle pääsyä onnettomuustilanteessa, rakennusten sijoittumista kiinteistöllä, kemikaalien sijoituspaikkoja varastoittain ja muita varastointiin liittyviä yksityiskohtaisia tietoja, yhtiön turvallisuusasioihin liittyviä toimintaohjeita ja toimenkuvia, tietoja suojelu- ja hälytysorganisaatiosta, yksityiskohtaisia tietoja paloturvallisuudesta ja muita yhtiön turvallisuusasioihin liittyviä yksityiskohtaisia tietoja, oli katsottava salassa pidettäväksi julkisuuslain 24.1 §:n 7 tai 8 kohdan perusteella. HAO hylkäsi vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Julkisuuslain mukainen yksityinen liikesalaisuus on oikeudellisena käsitteenä suhteellisen tulkinnanvarainen ja aiheuttanee eniten tulkintaongelmia pelastusviranomaisen käsittelemässä tietopyynnöissä. Liikesalaisuuden konkreettisena kohteena voivat olla lähinnä erilaiset tekniset ja kaupalliset tiedot samoin kuin yrityksen hallintoa, taloutta ja toimintastrategiaa koskevat tiedot. Myös tietotaito, yrityskokemus, liikeidea ja muut vastaavat tiedot voivat sisältää liikesalaisuuksia. Liikesalaisuudella tarkoitetaan yrityksen liiketoiminnan kannalta merkityksellisiä tietoja, joita yritys ei ilmeisesti ole tarkoittanut yleisön tietoon ja joiden pitämiseen poissa julkisuudesta yrityksellä voidaan katsoa olevan erityinen intressi. Yleisesti tunnettu tieto tai tieto, joka on hankittavissa julkisista lähteistä, samoin kuin niitä yhdistelemällä laadittava tieto kuuluvat julkisiin tietoihin. Tällainen viranomaisen asiakirjaan sisältyvä tieto ei siten voi täyttää liikesalaisuuden tuntomerkkejä, vaikka yritys ei haluaisikaan sen tulevan laajempaan julkisuuteen esimerkiksi tiedon negatiivisen sisällön tai liiketaloudellisen merkityksen vuoksi.<sup>415</sup>

Myös muut kuin liikesalaisuudet saattavat olla salassa pidettäviä julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan perusteella. Ne sisältävät tietoja muusta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta. Kyseessä ei siis voi olla varsinainen liikesalaisuus sisällöltään ja suojan tarpeeltaan, vaan se voidaan ymmärtää tiedoksi, joka on yritystoiminnan kannalta perustellusti tarpeellista pitää salassa. Muun elinkeinosalaisuuden suoja-aste on liikesalaisuutta olennaisesti heikompi, koska se on salassa pidettävä vain, jos tiedon antaminen aiheuttaisi yritykselle taloudellista vahinkoa. Liikesalaisuudet ovat ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja, riippumatta tiedon luovuttamisen tapauskohtaisista vaikutuksista, kun taas muu elinkeinosalaisuus perustuu julkisuusolettamaan.<sup>416</sup>

Tietopyynnöt saattavat koskea myös viranomaisen ylläpitämän rekisterin, esimerkiksi valvontarekisterin tietoja. Henkilötietolain 8.4 §:n mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilökisteristä on voimassa, mitä viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta säädetään.<sup>417</sup> Henkilötietolain väistyessä niissä tilanteissa, joissa muualla on säädetty henkilötietojen luovutuksesta poikkeavalla tavalla,<sup>418</sup> voitaneen todeta, että julkisuuslaki onkin viranomaisen toiminnassa henkilötietojen luovutuksessa ensisijainen laki, jota täydentävät henkilötietolain säännökset.

Viranomaisen henkilökisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja (JulkL 16.3 §).

---

<sup>415</sup> Mäenpää 2006, 72.

<sup>416</sup> Mäenpää 2006, 71.

<sup>417</sup> Ks. JulkL 16 §.

<sup>418</sup> Pahlman 2007, 21.

Jokaisella on myös tarkastusoikeus omiin tietoihinsa. Rekisteröidyn valvontakeinona tämä on säädetty henkilötietolain 26 – 28 §:ssä. Jokaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus tiedon etsimiseksi tarpeelliset seikat ilmoitettuaan saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on talletettu, tai sen ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja (henkilötietolaki 26.1 §). Omien tietojen tarkastusoikeus ei siis riipu siitä, tietääkö rekisteröity sitä, onko hänestä merkitty rekisteriin tietoja vai ei. Rekisteröidyn tarkastusoikeus koskee vain hänen omia tietojaan, ei muiden tietoja. Siten rekisteröidyllä ei ole henkilötietolain nojalla oikeutta tarkastaa esimerkiksi asiankäsittelyjärjestelmistä tietoihinsa kohdistuneita tietojenkäsittelyjä, koska siitä syntyneet tiedot ovat tietojärjestelmää käyttävien omia tietoja eikä rekisteröidyn tietoja. Tiedonsaantioikeus voi kuitenkin perustua esim. julkisuuslain asianosaisen tiedonsaantioikeuteen, jos lokitiedot ovat merkityksellisiä jonkin asian käsittelyn yhteydessä esimerkiksi henkilötietojen väärinkäytösepäilytilanteessa.<sup>419</sup>

Henkilötietolain 26.3 §:n mukaisen oman tarkastusoikeuden käyttämisestä rekisterinpitäjä saa periä tietojen antamisesta korvauksen vain jos siitä, kun asianomainen edellisen kerran sai tarkastettavakseen rekisterin tiedot, on kulunut vähemmän kuin yksi vuosi. Perittävän korvauksen tulee lain 26.3 §:n mukaan olla kohtuullinen eikä se saa ylittää tiedon antamisesta aiheutuvia välittömiä kustannuksia.

#### 4.11 Pakkokeinot, rangaistukset

Valvontatehtäviä hoitavilla pelastustoimen viranhaltijoilla tulee väistämättä eteen myös tilanteita, joissa asiakas ei ole noudattanut palotarkastuksella annettuja korjausmääräyksiä. Lähtökohtaisesti kun korjausmääräys on annettu, sen noudattamista tulee valvoa. Muussa tapauksessa (määräys todetaan aiheettomaksi tai muutoin virheelliseksi) viranhaltijan tulee korjata tai poistaa määräyksen sisältävä pöytäkirja tai muu päätösasiakirja. Kun korjausmääräyksiä ei ole noudatettu jälkitarkastukseen mennessä, eikä hyväksyttävää syytä noudattamatta jättämiselle ole, ainakin virantoimittamisvelvollisuus, legaliteettiperiaate, luottamuksen suojan periaate ja yhdenvertaisuusperiaate pääsääntöisesti edellyttävät jatkotoimenpiteisiin ryhtymistä. Näissä tilanteissa kyseeseen tulee tehosteen käyttäminen. Sillä tarkoitetaan viranomaisen määräyksen tehosteena käyttämää pakkoa sitä kohtaan, joka ei noudata lakia tai sen nojalla annettuja asetuksia tai määräyksiä. Kyseessä on hallinnollinen keino veloitettun pakottamiseksi tekemään jotain tai olemaan tekemättä jotain.<sup>420</sup> Uhkasakkoon liittyvää oh-

<sup>419</sup> Voutilainen 2012, 258. Voutilainen ei kuitenkaan täsmennä, miksi tällainen viranomaisen hallussa oleva lokitieto, joka on viranomaisen asiakirja (ks. Kuopion HAO 11.11.2011 11/0424/2), olisi salassa pidettävä ja edellyttäisi asianosaisasemaa.

<sup>420</sup> Suomen Kuntaliitto 2012. Voidaan myös käyttää nimitystä *välillinen pakkokeino*. Ks HE 63/1990 vp, 3.

jeistusta on kohtalaisesti laadittu.<sup>421</sup> Velvoittavissa määräyksissä on tärkeää, että päätös on tehty lainmukaisesti. Asianosaisen tulee myös tietää, mihin asianosainen on velvoitettu, ja että onko veloitteen tehosteeksi asetettu uhkaa.

Turun HAO 9.11.2005 T 05/0355/1

Pelastusjohtaja oli päättänyt ryhtyä lain räjähdysvaarallisista aineista (263/1953) 14.1 §:n mukaisiin pakkokeinoihin, koska yhtiö oli jatkanut erittäin herkästi syttyvän bensiinin varastoimista maanpäällisissä säiliöissä vastoin pelastuslaitoksen määräystä, ja päättänyt, että jakelutoiminta keskeytetään teettämällä. Keskeyttämisestä huolehti aluepelastuslaitos. Päätös koski yhtiön kolmea jakeluasemaa. Päätös oli voimassa toistaiseksi tai enintään niin kauan, kunnes korjaustoimenpiteet jakeluasemilla on tehty. Poliisi oli pelastuslaitoksen virka-apupyynnön johdosta keskeyttänyt jakelutoiminnan lukitsemalla jakeluhanat yhdellä jakeluasemista ja katkaisemalla sähköt kahdella jakeluasemalla. Yhtiö vaati päätöksen kumoamista ja vahingonkorvausta keskeyttämisen aiheuttamista vaurioista. Näiltä osin HAO totesi, että yhtiön polttoaineiden jakelun keskeyttämismenettelystä esittämät väitteet koskevat valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanoa. Sillä, millä tavalla täytäntöönpano on toteutettu, ei ollut merkitystä tutkittaessa valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuutta. Tältä osin kysymyksessä oli hallintokantelu, jonka tutkiminen kuului lääninhallituksen toimivaltaan. Myöskään yksityisoikeudellisten vahingonkorvausvaatimusten tutkiminen ei kuulunut hallinto-oikeuden vaan käräjäoikeuden toimivaltaan.

Teettämisuhanasta (keskeyttämisuhanasta?) HAO totesi, että päätöksessä, jossa yhtiölle oli korkeimman hallinto-oikeuden päätösten antamisen jälkeen myönnetty jatko aika jakeluasemien korjaamista varten, oli samalla määrätty, että korjaus- ja parannustyöt on saatettava loppuun 31.12.2004 mennessä. Tuossa päätöksessä ei veloitteen täyttämiseksi ollut asetettu lainkaan uhkaa. Teettämisen ja keskeyttämisen asettamisesta ei ollut tehty muutakaan päätöstä. Yhtiötä ei näin ollen ollut myöskään kuultu teettämisen ja keskeyttämisuhanasta. Koska päätöksessä ei ole veloitteen täyttämiseksi asetettu teettämisen ja keskeyttämisuhanaa, sitä ei voitu myöskään määrätä täytäntöön pantavaksi. Pelastusjohtajan päätös oli näin ollen lainvastainen.

---

<sup>421</sup> Ks. esim. Suomen Kuntaliitto 2012 ja Strömmer 2013, 35-37. Ennen uhkasakkoprosessiin ryhtymistä on syytä tilata Editasta sakko- ja sakkoluettelolomakkeita, jotta asian eteenpäin vieminen ei jämähtäisi lomakkeiden puuttumiseen. Jokaisella sakkolomakkeella on oma perintätunnuksensa, joka tulee ilmoittaa sakkoluettelossa oikeusrekisterikeskukselle perintää varten. Lähtökohtaisesti prosessi on kuitenkin pitkälti sama, kuin velvoittavissa päätöksissä (korjausmääräykset), joita ei tehosteta sakon uhalla.



Ehdotonta velvoitetta tehosteen käyttämiselle ei ole, ja vähäisissä rikkeissä tämä on perusteltua myös tehokkuusargumentein – viranomaisen resurssit ovat rajallisia, joten aivan ”lillukanvarsiin” ei välttämättä ole tarpeellista puuttua. Toisaalta tällöin pöytäkirjassa tai muussa päätösasiakirjassa tulisi ainoastaan kehottaa oikaisemaan puute.<sup>422</sup> Määräyksen antaminen on velvoittava päätös, ja sen noudattamista tulee valvoa.

Kuten aiemmin on todettu, velvoitteen sisältävä päätös on sinällään jo hallintopakko.<sup>423</sup> Täten palotarkastuksilla annetut korjausmääräykset ovat velvoittavia päätöksiä, ja ne ovat valituskelpoisia. Tätä puoltaa myös se tosiasia, että hallinto-oikeudet ovat säännönmukaisesti tutkineet hallintovalituksina palotarkastuspöytäkirjassa annetut korjausmääräykset.<sup>424</sup> Hallintopakon käyttäminen on perinteisesti koettu pelastustoimen valvontatehtäviä suorittavien keskuudessa hankaliksi suuren kirjallisen työmäärän, kuulemisvelvoitteiden ja tiedoksiantovelvoitteiden johdosta.<sup>425</sup>

Velvoitteen tehostaminen uhkasakolla ei ole hallintomenettelyn kannalta relevanttia. Asian käsittelyssä on noudatettava samoja hyvän hallinnon vaatimuksia asian lopputuloksesta riippumatta. Tällöin hallintomenettelyn kannalta ei ole merkitystä sillä, onko lopputuloksena tehosteellinen tai tehostamaton velvoite. Myöskään kuulemisvaiheessa ei aina ole edes välttämätöntä ilmoittaa mahdollisen uhkasakon summaa tai edes sitä, että velvoitetta tullaan mahdollisesti tehostamaan sakon uhalla.<sup>426</sup> Lisätyötä aiheutuukin lähinnä uhkasakkolain edellyt-

---

<sup>422</sup> Lievistä puutteista lienee mahdollista mainita myös tarkastuspöytäkirjan kertoelmassa ilman, että asiassa annetaan yksilöity kehoitus.

<sup>423</sup> Hautamäki (2014) näkee asian toisin, ja toteaa että velvoittavasta päätöksestä ei automaattisesti seuraa hallintopakko, vaan edellyttäisi nimenomaisia toimenpiteitä. Hallintopakko-käsitteen määrittelyn osalta asetun asiassa kuitenkin vastakkaiselle kannalle kuin Hautamäki KHO:n 27.5.2010 (T 1270) antaman päätöksen perusteluiden johdosta: *Sinänsä päätös, jolla asianosaiselle asetetaan velvoite noudattaa laista johtuvia velvollisuuksiaan, voi sisältää hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua valituskelpoisen ratkaisun, vaikka siihen ei olekaan liitetty uhkasakkolaissa tarkoitettua tehostetta. Tällainen päävelvoite ilman tehostettakin merkitsee hallintopakon ja siten myös kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 7 §:ssä tarkoitettua hallinnollisen pakon käyttämistä.* KHO on siis sitonut hallintopakko-käsitteen kahteen kriteeriin: asiassa on tehty valituskelpoinen ratkaisu ja ratkaisu pitää sisällään asianosaiseen kohdistuvan velvoitteen. Ks. myös Anttila 2011, 21 ja Hallberg ym. 1997, 88. Hallintopakko-käsitteen määrittelyn laajentamista kaikkiiin velvoittaviin päätöksiin voidaan perustella myös sillä, että velvoitteella on asianosaista oikeudellisesti sitova vaikutus riippumatta siitä, onko velvoitteen tehosteeksi asetettu uhkaa. Kyseessä on siis asianosaiseen kohdistuva pakko.

<sup>424</sup> Mikäli kyseessä ei olisi velvoittava päätös (hallintopakko), kyseessä olisi valituskelvoton kehoitus, joka ei vielä sisällä viranomaisen lopullista asiaratkaisua.

<sup>425</sup> Samoin esim. Strömmer 2013, 36. ”Hallintopakon käyttäminen käytännössä on suhteellisen raskas prosessi”.

<sup>426</sup> KHO 10.1.2007 T 8. Tapauksessa ympäristölupavirasto pystyi tehostamaan määräystä sakon uhalla, vaikka asiassa ei kuultukaan uhkasakon asettamisesta. Toisaalta asiaa koskenut vesilain 8 § edellytti, että viranomaisen on asetettava kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakko, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Kun uhkasakkolain perusteluiden mukaan

tämistä lisämuodollisuuksista. Kuulemisesta ei myöskään ole välttämätöntä tiedottaa todisteellisesti.<sup>427</sup>

Palotarkastuksilla annettujen korjausmääräysten kumoaminen hallinto-oikeuksissa menettelyvirheen johdosta on suhteellisen harvinaista (kuulemista lukuun ottamatta), vaikka velvoittavien määräysten antamisessa on noudatettava samaa hallintomenettelyä kuin uhkasakon asettamisessakin. Toisaalta on mahdollista, että menettelyvirheitä ei ole myöskään kovin aktiivisesti etsitty – mikäli asianosaisella on mahdollisuus välttyä sakon täytäntöönpanolta, kannattaa se asiakkaan näkökulmasta tehdä keinolla millä hyvänsä – vaikka sitten menettelyvirheeseen vetoamalla.<sup>428</sup>

Lähtökohtaisesti mikään ei siis estäne menettelemästä siten, että jo palotarkastuksella tehtävän asianosaisen kuulemisen yhteydessä kuullaan myös mahdollisen uhkasakon asettamisesta. Asianosaisen selitys asiaan kirjataan palotarkastuspöytäkirjaan ja muutoinkin menetellään vastaavasti kuin annettaessa määräyksiä, joita ei tehosteta sakon uhalla. Palotarkastuspöytäkirjaan yksilöidään tällöin jokaiselle veloitteelle oma uhkasakkosummansa ja määräaikansa, johon mennessä veloitteita on noudatettava. Myös juoksevan uhkasakon käyttö on mahdollista. Tehokkuusnäkökulmasta menettelyä voidaan pitää perusteltuna erityisesti jälkipalotarkastuksen yhteydessä, mikäli havaitaan, että annettuja määräyksiä ei ole noudatettu. Mikäli asiaan liittyy asianosaisia, jotka eivät ole läsnä tarkastuksella, tulee näitä kuitenkin kuulla erikseen ennen päätöksentekoa.<sup>429</sup> Menettelyssä tulee huomioida uhkasakkolain vaatimukset esimerkiksi 18 §:n ilmoitusvelvollisuudesta, jota koskeva selostus onkin liitettävä uhkasakon asettamispäätökseen tai palotarkastuspöytäkirjaan. Uhkasakon kohdistuessa kiinteistöön on siitä myös ilmoitettava kiinnityksistä pidettävään rekisteriin (maanmittaustoimistolle) uhkasakkolain 19 §:n mukaisesti.

Vastaavasti seuraavalla palotarkastuksella, mikäli määräyksiä ei ole noudatettu, voidaan kuulla asianosaisia uhkasakon maksettavaksi määräämisestä sekä uuden uhan asettamisesta.<sup>430</sup>

kuulemisen yhteydessä tulisi ilmoittaa, että pääveloitteen täyttämistä vaaditaan mahdollisesti asetettavan sakon tai muun tehosteen uhalla, tehosteen käyttömahdollisuudesta ilmoittamisen voitaneen katsoa olevan hyvää hallintoa. Uhkasakkolain perusteluissa todetaan kuitenkin, että sakon määrää ei tarvitse kuulemisen yhteydessä ilmoittaa. HE 63/1990 vp, 20.<sup>427</sup> KHO 17.12.2008 T 3319.

<sup>428</sup> Ilmeisesti menettelyvirheitä ilmenee laajassakin mittakaavassa, mutta tutkittujen oikeustapausten valossa asianosaiset harvemmin hallinto-oikeudessa niihin vetoavat. Ks. Strömmer 2013, 43-68.

<sup>429</sup> Poikkeuksena kuulemisveloitteesta HL 34.2 §:n 4 kohdan mukainen tilanne, jossa kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.

<sup>430</sup> Vaikka uhkasakkolaissa puhutaan uhkasakon tuomitsemisesta, sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 5 §:n mukaan viranomaisen *määrää* seuraamuksen. Tuomitseminen

Kun asianosaisia on kuultu, päätös on mahdollista tehdä jopa paikan päällä.<sup>431</sup> Sekä uhan asettamisessa että sen maksettavaksi määräämisessä tulisi kuitenkin antaa asianosaisille mahdollisuus kohtuullisen ajan kuluessa myös kirjallisen selityksen antamiseen (HL 33.1 §).<sup>432</sup> Poikkeuksena ovat ne tilanteet, joissa asianosaiset eivät halua antaa kirjallista selitystä mahdollisen suullisen lisäksi, tai asian kiireellisyys ja vakavuus huomioiden kirjallisesta kuuleminen viivästyttäisi liikaa (HL 34.2 §). Täytäntöönpanovaiheessa sakon täytäntöönpanoa koskeva asia ei liene koskaan niin kiireellinen, ettei se kestäisi viivästystä. Kuitenkin, koska uutta uhkaa ei voida asettaa, ennen kuin vanha on käsitelty,<sup>433</sup> voinee näissä kiireellisissä tilanteissa myös täytäntöönpanoa koskevan päätöksen tehdä ilman kirjallista kuulemista. Täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä on syytä muistaa, että mikäli velvoite on asetettu kemikaaliturvallisuuslain nojalla, maksettavaksi määräämistä (tuomitsemista) koskevan asian käsittely tulee siirtää toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle (kemikaaliturvallisuuslaki 123 §). Uhasakon asettamista ja täytäntöönpanoa koskevaa päätöstä ei voida antaa tiedoksi yleistiedoksiantona (uhkasakkolaki 23 §).

Pakkokeinojen yhteydessä on syytä mainita myös pelastuslain 83.1 §:n mukainen oikeus määrätä toiminta heti keskeytettäväksi ja määrätä onnettomuuden ehkäisemiseksi välttämättömistä toimenpiteistä, jos havaittu puutteellisuus tai virheellinen menettely aiheuttaa välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran.<sup>434</sup> Tällaista määräystä on heti noudatettava. Kyseessä on *välitön pakottaminen*, jossa lainvastainen toiminta joudutaan keskeyttämään välittömästi.<sup>435</sup> Tällainen toiminnan keskeyttämisoikeus on yleisesti kaikilla pelastusviranomaisilla, eikä toimivaltuutta ole sidottu palotarkastuksen tai valvontatehtävän suorittamiseen. Pelastuslain perusteluissa tätä on perusteltu sillä, että pelastusviranomaisella tulee olla myös virkatehtäviensä ulkopuolella mahdollisuus puuttua välitöntä onnettomuuden vaaraa aiheuttavaan tilanteeseen vastaavalla tavalla, kuin poliisimiehellä on velvollisuus myös virkatehtäviensä ulkopuolella tiettyihin turvallisuuden kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin.<sup>436</sup> Toiminnan keskeyttämisestä pelastustoimen viranhaltijan tulisi kuitenkin ilmoittaa aina välit-

---

sanana sopii huonosti viranomaistoimintaan. Tässä työssä puhutaan siis maksettavaksi määräämisestä tai täytäntöönpanopäätöksestä tuomitsemisen sijaan.

<sup>431</sup> Hankalampi kysymys sen sijaan on, riittääkö että kuultavalla on asemavaltuutus? Turvallinen lähtökohta lienee, että tuomitsemisvaiheessa kuultavalla on oltava yhtiöjärjestyksen tai yhdistyksen sääntöjen mukainen puhevalta.

<sup>432</sup> Mikäli jo kehotuksessa on pyydetty selitystä asiassa ja mainittu uhasakon käyttömahdollisuudesta, erillistä kuulemista ennen jälkipalotarkastuksella tehtävää asettamis päätöstä ei kuitenkaan tarvita.

<sup>433</sup> Uhasakkolaki 12.1 §.

<sup>434</sup> Hallituksen esityksen eduskunnalle pelastustoimilaiksi mukaan tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi jokin henkeä tai terveyttä vaarantava seikka. Toiminnan keskeyttämisen edellytykset voisivat olla olemassa myös olosuhteissa, joissa turvallisuusmääräyksiä on räikeästi laiminlyöty tai tiloja käytetään toimintaan, johon ne eivät sovellu ja tästä johtuen onnettomuuden uhka on ilmeinen. (HE 76/1998 vp, pykälän 37 yksityiskohtaiset perustelut)

<sup>435</sup> Ks. Kulla 2012, 329-330. Kulla mainitsee esimerkkinä välittömästä pakottamisesta pelastuslain 81 §:n mukaisen tilanteen.

<sup>436</sup> HE 257/2010 vp, 81.

tömästi asianomaisen alueen pelastusviranomaiselle, jonka tehtävänä olisi suorittaa tilanteen edellyttävät jatkotoimenpiteet.<sup>437</sup>

Hämeenlinnan HAO 17.10.2012 T 12/0533/2

Valtuutettu öljysäiliötarkastaja oli tarkastanut muutoksenhakijan öljysäiliön, ja todennut että säiliön päädyn saumasta tihkuu öljyä sisäänpäin ja että sisäpuolisissa saumoissa on rakoa päädyissä. Tarkastaja oli epäillyt, että säiliö vuotaa. Pöytäkirjan kohtaan ”Luokitus ja toimenpidesuositukset” oli kirjattu, että säiliö on puhdistettu ja poistettu käytöstä. Aluepelastuslaitoksen palomestari oli lähettänyt muutoksenhakijalle sähköpostiviestin, jossa oli viitattu aikaisemmin samana päivänä suoritettuun öljysäiliön tarkastukseen ja todettu, että tarkastuksen yhteydessä on ilmennyt, että säiliö on viallinen ja vuotaa mahdollisesti öljyä ympäristöön. Palomestari oli viestissään todennut määränneensä kiinteistön omistajan poistamaan öljysäiliön tontilta välittömästi kuluvan päivän aikana. Sähköpostiviestissä on vielä todettu muun ohella, että torjuntakustannuksista vastaa kiinteistön omistaja, ja annettu ohjeita jatkotoimenpiteiden suorittamista varten.

Öljysäiliö oli kaivettu esiin ja nostettu ylös pelastuslaitoksen määräyksen mukaisesti tarkastuspäivänä. Säiliö todettiin ehjäksi ja maaperä puhtaaksi. HAO totesi, että öljyvahinkojen torjuntalain (1673/2009) 23 §:n mukaan torjuntaviranomaisella on oikeus ryhtyä öljyvahingon torjumiseksi tarpeellisiin toimiin. Torjuntaviranomaisen tekemään päätökseen ei lain 30 §:n 3 kohdan mukaan saa hakea muutosta valittamalla, jos päätös koskee 23 §:ssä tarkoitettuja vahingon torjumiseksi ja seurausten rajoittamiseksi tarpeellisia toimia. Aluepelastuslaitoksen toiminnassa oli ollut kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, eikä aluepelastuslaitos ollut tehnyt asiasta kirjallista päätöstä. Öljyvahinkojen torjuntalain 30 §:n 3 kohta huomioon ottaen hallinto-oikeus ei tutkinut vaatimuksia.

Välitön pakottaminen on tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei ensi vaiheessa tehdä valituskelpoista ratkaisua. Vasta, kun asia on siirretty toimivaltaiselle alueen pelastusviranomaiselle, sen on ratkaistava asia: esimerkiksi voidaanko toimintaa jatkaa, ja jos, niin millä ehdoin tai onko toiminta edelleen keskeytetty, kunnes esimerkiksi tietyt toimenpiteet on suoritettu. Ero tosiasiallisen hallintotoiminnan välittömässä pakottamisessa on siinä, että välittömässä pakottamisessa ei tehdä hallintopäätöstä. Seuraavassa tapauksessa polttoaineen myynnin kieltäminen käsiteltiin hallintovalituksena, joten toiminnan keskeyttäminen lienee välitöntä pa-

---

<sup>437</sup> HE 257/2010 vp, 81.

kottamista (tosiasiallista hallintotoimintaa) siihen saakka, kunnes asiassa on tehty valituskel-poinen, kirjallinen päätös.

Turun HAO 12.11.2009 T 09/0729/3

Palotarkastusinsinööri oli kieltänyt polttoaineen myynnin jakeluasemalla siihen asti, kunnes laitteistot ovat lain edellyttämällä tasolla. Koska yhtiö oli vielä palotarkastajan korjauksia varten myöntämän jatkoajan päättymisen jälkeenkin jatkanut polttoaineiden jakelutoimintaa maanpäällisistä säiliöistä ja koska jakeluasemalla pidetyssä palotarkastuksessa oli havaittu, ettei laitteisto edelleenkaan täytä lain edellyttämiä vaatimuksia, palotarkastusinsinööri oli voinut kieltää polttoaineen myynnin nykyisellä laitteistolla.<sup>438</sup>

Toiminnan keskeyttämisellä tarkoitetaan sitä, että valvontaviranomainen voi tarkoituksenmukaisella tavalla keskeyttää vaaraa aiheuttavan toiminnan. Välitöntä pakottamista käyttäen viranomainen voi konkreettisesti estää vaikkapa laitteen käytön tai pääsyn työskentelyalueelle. Toiminnan keskeyttäminen ei saa puuttua toimintaan enempää kuin on välttämätöntä. Esimerkiksi jos kielletty toiminta koskee jonkin toimintakokonaisuuden osaa, ja tämän osan toiminta on keskeytettävissä, ei ole suhteellisuusperiaatteen mukaista keskeyttää koko toimintakokonaisuuden toimintaa. Tarvittaessa viranomainen voi kuitenkin keskeyttää vaikka kokonaisen tuotantolaitoksen toiminnan. Toiminnasta aiheutuvan haitan tulee olla välitöntä ja konkreettista.<sup>439</sup>

Pelastustoimen viranhaltijalle ei ole säädetty itsenäistä oikeutta voimakeinojen käyttöön toiminnan keskeyttämiseksi. Vaikka Kulla mainitseekin voimakeinot pelastuslain 81 §:n mukaisen tilanteen yhteydessä,<sup>440</sup> rikoslain 4 luvun 6.1 §:n mukaan oikeudesta käyttää voimakeinoja virkatehtävän hoitamiseksi tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi säädetään lailla. Tällöin kyseeseen tulisi lähinnä se, että virka-apua antava poliisi käyttäisi voimakeinoja pelastuslain 81 §:n mukaisen toiminnan keskeyttämisen täytäntöön panemiseksi. Mahdollisuus fyysisen voiman käyttöön saattaisi tilanteesta riippuen olla kuitenkin myös pelastustoimen viranhaltijalla (kuten kenellä tahansa) hätävarjelu- tai pakkotilasäännösten nojalla.<sup>441</sup>

<sup>438</sup> Tapauksen yhteydessä hallinto-oikeus pyysi pelastuslaitokselta selvitystä siitä, onko kyseessä oleva jakeluasema ollut lukittuna ajalla 3,5 vuoden ajan, ja mihin päätökseen lukitus on perustunut ottaen huomioon, että hallinto-oikeus on vuonna 2005 kumonnut pelastusjohtajan tekemän päätöksen, jolla jakeluaseman jakelutoiminta oli päätetty keskeyttää teettämällä. Pelastuslaitoksen antaman selvityksen mukaan lukitusta oli jatkettu hallinto-oikeuden edellä mainitun päätöksen jälkeen. Pelastuslaitos oli pitänyt yhtiön kanssa neuvottelun ja kuulemistilaisuuden, jossa yhtiö oli ilmoittanut, ettei se suostu siihen, että lukitus poistetaan tilaisuuden jälkeen. Yhtiö ei ollut myöskään ottanut vastaan avaimia poistaakseen lukituksen itse.

<sup>439</sup> Romppanen 2008, 322.

<sup>440</sup> Kulla 2012, 330.

<sup>441</sup> RL 4 luku 4 § ja 5 §. Ks. Kerttula 2010, 401-421.

Viimeistään hallintopakkoon ryhdyttäessä joudutaan harkitsemaan, onko asiassa mahdollisesti syöllistetty rikokseen tai rikkomukseen (esim. rikoslain 44 luku 11 §, pelastuslain 106 § tai kemikaaliturvallisuuslain 125 §), ja tarvittaessa tuleekin tehdä tutkintapyyntö poliisille. Vaikka pelastusviranomaisella ei olekaan vastaavaa ilmoitusvelvollisuutta kuin rakennusvalvontaviranomaisella (MRL 186 §) ja ympäristönsuojeluviranomaisella (YSL 94 §) säädetty erikseen, ilmoitusvelvollisuus voitaneen johtaa ainakin legaliteettiperiaatteesta. Kynnys ilmoituksen tekemiselle voitaneen tulkita osapuilleen samaksi kuin edellä mainituilla viranomaisilla: Ilmoitus saadaan jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä, eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Ilmoituksen tekeminen ei kuitenkaan ole sidottu hallintopakkoon, vaan se tulee tarvittaessa tehdä heti, kun lainvastainen menettely havaitaan.

Jos epäkohta on kuitenkin saatu korjatuksi vapaaehtoisesti tai hallintopakkoa käyttäen, oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tällöin ilmoituksen tekemisestä epäilystä rikoksesta voitaisiin luopua.<sup>442</sup> Toisaalta on myös muistettava, että myös ulkopuolisilla on oikeus tehdä poliisille tutkintapyyntö epäilyssä rikosasiassa. Lievänä epäkohtana voitaneen pitää sitä, että pelastusviranomaisen ilmoittamisvelvollisuudesta poliisille ei ole säädetty, muista kunnallisista viranomaisista poiketen. Poikkeuksena edelliseen pelastuslain 41 §:n sääntö, jonka mukaan on aihetta epäillä, että tulipalo tai muu onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti, pelastusviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille. Poliisille on ilmoitettava myös palontutkinnan yhteydessä havaituista palo- ja henkilöturvallisuusrikkomuksista (pelastuslaki 41 §).

## 5 *De lege ferenda*

Tässä luvussa käsitellään vielä lyhyesti tutkimuksen yhteydessä havaittuja lainsäädännöllisiä ongelmia. Joitain seikkoja ei ole riittävän perusteellisesti arvioitu lainsäädännön valmistelutyössä, ja tästä aiheutuu ongelmia käytännön viranomaistoiminnalle.<sup>443</sup> Lain sisältö ei siis välttämättä ole vastannut lain tavoitetta, vallitsevaa käytäntöä tai hyvän hallinnon turvaamiseksi tarvittavia menettelyitä. Tässä luvussa on vahvasti keskitytty hallintopakkoon liittyvään sääntelyyn, johtuen siitä, että sekä pelastuslakia että kemikaaliturvallisuuslakia valmisteltaessa näihin toimenpiteisiin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Hyvää hallintoa on kuitenkin myös se, että viranomaisen puuttuu havaittuihin epäkohtiin, ja tarvittaessa käyttää hallinto-

<sup>442</sup> Romppanen 2008, 342-343.

<sup>443</sup> Paitsi että lainsäätäjät on inhimillinen, myös valvontaa suorittavat viranhaltijat ovat inhimillisiä. Hautamäen (2014) mukaan viranhaltijoiden puutteellisesta kyvystä soveltaa säännöksiä ja toimia hyvän hallintotavan edellyttämällä tavalla voi aiheutua ongelmia. Tällä tutkimuksella onkin pyritty vastaamaan tähän potentiaaliseen ongelmaan.

pakkoa lainvastaisen tilanteen oikaisemiseksi. Epämääräisyydet näiden työvälineiden sääntelyssä vaarantavat siten hyvän hallinnon toteutumisen.

### 5.1 Pelastuslain pakkokeinot ja rangaistus seuraamukset

*Every coercive law creates an offence, that is, converts an act of some sort or other into an offence. It is only by doing that it can impose obligation, that it can produce coercion.*<sup>444</sup>

Tutkimuksen edetessä on havaittu, että on vaikeaa ymmärtää, miksi useiden pelastuslain velvoitteiden rikkominen ei ole rangaistavaa. Rangaistuksen uhka tekee eräistä pykälistä enemmänkin suositusluonteisia (viranomaisen ei ehdi valvoa kaikkea) – esimerkkinä voidaan mainita pelastuslain 12 §:n mukainen laitteiden kunnossapitovelvoite, vaikka sen laiminlyönnillä saattaa olla vakavia seurauksia palon sattuessa. Lain esitöissä ei ole kovin hyvin perusteltu, miksi laiminlyönti on rangaistavaa joidenkin pykälien osalta, mutta joidenkin ei. Mahdollisen aikanaan tulevan pelastuslain uudistuksen yhteydessä tulisi tarkemmin selvittää ja perustella, minkä pykälien rikkominen tulee olla rangaistavaa ja minkä pykälien ei.

Toisaalta Hautamäkikin on sitä mieltä, että sanktio-näkökulma ei kuitenkaan saisi saada liian suurta huomiota alan sääntelyssä.<sup>445</sup> Pelastustoimea koskevan positiivisen oikeuden näkökulma on pitkälti varautumisen näkökulmaa erilaisiin vaaratilanteisiin ja onnettomuuksiin. Kaikenlaisen epäonnistuneen ennakoimisen sanktiointi saattaisikin johtaa monissa tapauksissa oikeudellisesti kohtuuttomiin lopputuloksiin. Siten on perusteltua, että esimerkiksi riskien arvioinnin epäonnistuessa ja vahingon sattuessa ei liene perusteltua jälkiviisaana etsiä perusteita sanktiolle omatoimisen varautumisen laiminlyönnistä. Sen sijaan selkeiden velvoitteiden, kuten turvallisuuden kannalta tärkeän ja viranomaisen edellyttämän sammutuslaitteiston tai savunpoiston kunnossapidon laiminlyönti olisi perusteltua olla rangaistavaa.<sup>446</sup> Nykyisellään velvoitteen laiminlyönnistä voi seurata lähinnä teoreettinen uhkasakko, ellei toissijaisia yksityisoikeudellisia seuraamuksia kuten mahdollista vakuutuskorvauksen alentamista lasketa. Jotta lakia noudatettaisiin, tulisi olla realistinen uhka siitä, että lain rikkomisesta voi seurata sanktio.

Vastaavasti tulisi selkiyttää uhkasakkoa koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi uloskäyntien esteettömyyttä koskevaa määräystä ei voida lain 105 §:n mukaisesti tehostaa uhkasakolla – tai voidaan 81 §:n mukaisen korjausmääräyksen yhteydessä, mutta lainsäätäjän tarkoitus 105 §:n suhteen on epäselvä. Miksi pelastustien merkitseminen (14 §) on erikseen mainittu, mutta

<sup>444</sup> Bentham 1996, 302.

<sup>445</sup> Hautamäki 2011, 757.

<sup>446</sup> Esimerkiksi sammutuslaitteiston kunnossapidon laiminlyönnillä kun saattaa olla vakavia seurauksia esimerkiksi hoitolaitosten poistumisturvallisuudelle. Vastaavasti savunpoisto on tärkeää erityisesti pelastustoimen henkilöstön työturvallisuudelle.

uloskäytäviä (10 §) ei? Onko tarkoituksena ollut, että uloskäyntien esteettömyys voidaan määrätä sakon uhalla korjattavaksi vain, mikäli on ensin annettu tehosteeton määräys (joka sekin hallintopakko), jota ei ole noudatettu (1. momentti 11 kohta)?<sup>447</sup> Toisaalta uloskäytävien esteettömänä pitämisen laiminlyönti on rangaistavaa pelastuslain 106.1 §:n 7 kohdan perusteella. Onko tarkoitus ollut, että havaituista puutteista vain ilmoitetaan poliisille esitutkintaa varten? Rangaistuksen saaminen ei välttämättä poista itse ongelmaa. Pelastuslain 105 §:n hallintopakkoa koskeva sääntely on tältä osin poikkeuksellisen epäselvää ja poikkeaa merkittävästi ymmärrettävyydeltään esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain 123 §:stä.<sup>448</sup>

Epätarkoituksenmukaisena voidaan pitää myös sitä, että keskeyttämisuhkaa ei ole pelastusviranomaisen pelastuslain mukaisessa keinovalikoimassa. Toiminnan välitön keskeyttäminen (*välitön pakottaminen*) on mahdollista, mutta pelkästään tästä ei voida tehdä johtopäätöstä, että myös keskeyttämisellä uhkaaminen olisi mahdollista. Välitön toiminnan keskeyttäminen tulee kyseeseen niissä tilanteissa, kun toiminta aiheuttaa välittömän tulipalon tain muun onnettomuuden vaaran. Keskeyttämisuhan puuttumisesta johtuen voidaan esimerkiksi päätyä tulkintaan, että pelastusviranomainen ei voisi määrätä tulisijaa käyttökieltoon, mikäli nuohousta ei suoriteta annettuun määräaikaan mennessä. Tällöin kyseessä olisi tulisijan käytön keskeyttämisellä uhkaaminen.<sup>449</sup> Nuohous on esimerkiksi saattanut jäädä suorittamatta, koska nuohooja ei ole työturvallisuuteensa vedoten, esimerkiksi puuttuvien kattoturvarusteiden johdosta kyennyt suorittamaan nuohousta. Suhteellisuusperiaatteen mukaista olisikin keskeyt-

---

<sup>447</sup> Vastaus kysymykseen lienee ei, sillä tähän on vaikeaa keksiä asiallisia perusteita eikä sellaisia ole lain perusteluissa esitetty. Sen sijaan lain perusteluissa puhutaan korjausmääräyksen ohella "asetetuista turvallisuusvaatimuksista", joihin kehoitus voitaneen rinnastaa (HE 257/2010 vp, 44). Aiemman pelastuslain pakkokeinoja koskeva pykälä oli tältä osin ehkä jopa selkeämpi, ja pelastuslain perustelujen mukaan hallintopakkoa koskeva pykälä on suurelta osin kuitenkin saman sisältöinen kuin aiemman pelastuslain (HE 257/2010 vp, 95). Toisaalta on sanamuodon mukaisesti mahdollista tulkita, että ensin tulee antaa tehosteeton määräys, ja vasta tämän jälkeen tehosteellinen. Tällöinkin laissa tarkoitettuun määräykseen voitaisiin mahdollisesti analogisesti soveltaen rinnastaa kehoitus. Jälleen kyseessä on varsin teoreettinen ajatus. Varmaan johtopäätökseen, että uhkasakko voitaisiin katsoa lainmukaisesti asetetuksi, mikäli ensin ei ole asetettu tehosteetonta velvoitetta, ei voida päätyä. Lainsäätäjän tarkoituksena ei kuitenkaan todennäköisesti ole ollut se, että pelastusviranomaisen pitäisi antaa kaksi peräkkäistä päätöstä - ensin tehosteeton ja vasta sen jälkeen tehosteellinen.

<sup>448</sup> Pelastuslain perusteluissa on tosin todettu (HE 257/2010 vp, 95), että uuden lain 105 §:ssä on tarkemmin yksilöity ne laiminlyönnit, jotka voitaisiin oikaista hallintopakolla. Perusteita näin tarkalle yksilöinnille ei kuitenkaan ole esitetty. Tarkkarajaisuus hallintopakon sääntelyssä lienee jossain määrin perusteltua (ks. oikeusministeriö 2013, 253-255), mutta sääntely on tästä huolimatta jäänyt esimerkiksi uloskäytävien (10 §) ja rakennusten palo- ja poistusturvallisuuden (9 §) osalta epäselväksi. Toisaalta oikeusministeriön näkemys hallintopakon tarkkarajaisuudesta on myös altis kritiikille, ainakin mikäli hallintopakkoa koskevaa sääntelyä ei toteuta asianmukaisesti. Mikäli yksityiselle velvoitteita luovaa lainkohtaa ei tehokkaasti valvo yksikään viranomainen, onko tarpeen säätää asiasta lailla?

<sup>449</sup> Ks. Helsingin HAO 16.11.2007 T 07/1315/6.



tää tulisijan käyttö sen sijaan, että määrätään mahdollisesti mittavia parannuksia kattoturvallisuusvarusteisiin.<sup>450</sup>

Hallituksen esityksessä eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta<sup>451</sup> kuitenkin todetaan, että uhkasakkoa, teettämisuhkaa ja keskeyttämisuhkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa säädetään.<sup>452</sup> Keskeyttämisuhkaan viittaamisen tarkoitus jää uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevan pykälän sanamuoto huomioon ottaen epäselväksi. Vastaavasti pelastuslain 105.3 § sisältää keskeyttämisuhkaa koskevan viittauksen uhkasakkolakiin. Epäselvää on, onko lainsäätäjän tarkoitus ollut jättää pelastusviranomaiselta keskeyttämisuhkan mahdollisuus pois, vai onko lainsäädäntö vain laadittu epäselvästi. Usein todelliset tilanteet saattavat kuitenkin poiketa siitä, mitä lainsäätäjä on mahdollisesti ennakoanut, eikä viranomaisilla yleisesti käytössä olevien työvälineiden rajaaminen pois ole perusteltavissa.

Pelastuslain 105 §:n otsikko tulisikin muuttaa esimerkiksi muotoon *Uhkasakko, teettämis- ja keskeyttämisuhka*. Pelastuslain 105 §:n kaikki momentit tulisi poistaa ja korvata uudella 1 momentilla, joka voisi kuulua esimerkiksi: *Alueen pelastusviranomaisen voi tehostaa tämän lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla taikka teettämis- tai keskeyttämisuhalla siten kuin siitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. Tämän lain 48 §:ssä tarkoitettussa asiassa vastaava oikeus on aluehallintovirastolla.*<sup>453</sup>

## 5.2 Pyroteknisten erikoistehosteiden käytön valvonta

Kemikaaliturvallisuuslain 81 §:n mukaisesti räjähteitä tai palo- ja räjähdysvaarallisia kemikaleja saa käyttää erikoistehosteena kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa, jos siitä on tehty ilmoitus pelastusviranomaiselle hyvissä ajoin

<sup>450</sup> Tapauksessa Helsingin HAO 25.1.2012 T 12/0064/4 muutoksenhakijat ilmoittivat, ettei heillä ole käyttökelpoisia tulisijoja rakennuksissa ja että rakennus on ikänsä puolesta purettavassa kunnossa heidän aikanaan muuttaessa pois rakennuksesta. Hallinto-oikeus kuitenkin totesi, ettei tulisijojen käyttämättömyydellä ole merkitystä, koska tulisijoja ei ole purettu eikä niille ole pelastuslaitoksen antamien tietojen mukaan haettu tai määrätty käyttökieltoa. Hallinto-oikeus katsoi, että pelastuslaitos on palotarkastuksen yhteydessä rakennuksen paloturvallisuus huomioon ottaen voinut antaa rakennuksessa olevien puutteiden korjaamiseksi määräyksen lapetikkaiden puuttumisen johdosta. Suhteellisuusperiaatteen mukaista olisi kuitenkin saattanut olla määrätä tulisija käyttökieltoon puuttuvien kattoturvavarusteiden asentamisen sijaan, sillä asukkailla ei selvästi ollut halua käyttää tulisijoja. Tällöin tulisi mahdollisesti kuitenkin varmistua, että tulisijan käyttö on käytännössäkin estetty. Ks. myös Turun HAO 10.5.2013 T 13/0299/3.

<sup>451</sup> HE 257/2010 vp, pykälän 105 yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>452</sup> Tässäkin kohdassa lain perusteluissa on todettu, että sääntely vastaa aiempaa sääntelyä. Voitaneen todeta, että olisi ollut tarpeellista arvioida uuden lain laatimisen yhteydessä myös vanhan lain sääntelyn asianmukaisuus.

<sup>453</sup> Säännöksestä olisi kuitenkin suositeltavaa jättää kokonaan pois viittaus uhkasakkolakiin. Oikeusministeriö 2013, 240.

ennen tilaisuuden järjestämistä. Pelastusviranomaisen voi ilmoituksen perusteella määrätä erikoistehosteiden turvallisen käsittelyn kannalta tarpeellisia rajoituksia ja ehtoja aiotulle käytölle. Pelastusviranomaisen voi kieltää käytön, jos siitä aiotussa paikassa ja aiottuna ajankohtana voidaan katsoa aiheutuvan ilmeistä henkilö-, ympäristö- tai omaisuusvahinkojen vaaraa.

Kemikaaliturvallisuuslain 115.2 §:n mukaan pelastusviranomaisen kuitenkin valvoo lakia vain, kun kyse on vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tai säilytyksestä tai pyroteknisten välineiden varastoinnista kaupan yhteydessä ja luovutuksesta yksityiseen kulutukseen. Poliisille sen sijaan kuuluu 115.3 §:n mukaan räjähteiden käytön valvonta. Ongelmallisena voidaan pitää sitä, että pelastusviranomaiselle on tehtävä ilmoitus asiassa, jota pelastusviranomaisen ei kuitenkaan lain mukaan valvo. Onko lainsäätäjän tarkoitus ollut, että pelastusviranomaisen antaa ehtoja toiminnalle, mutta poliisi valvoo, että toiminta järjestetään näiden ehtojen mukaisesti? Tällaista järjestelyä ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena esimerkiksi tilanteessa, jossa pelastusviranomaisen tekee palotarkastuksen sellaisen yleisötapahtuman turvallisuusjärjestelyihin, joissa käytetään pyrotekniikkaa erikoistehosteena, mutta ei voisi puuttua itse antamansa päätöksen ehtojen vastaiseen toimintaan. Pelastusviranomaisella olisi oikeus puuttua tilanteeseen nykyisin vain, mikäli erikoistehosteena käytettäisiin muuta vaarallista kemikaalia kuin pyrotekniikkaa.

Kemikaaliturvallisuuslain 115.2 §:ään tulisivatkin lisätä uusi 3 kohta, joka voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

*3) räjähteiden ja vaarallisten kemikaalien käyttöä erikoistehosteena kokoontumislaisissa (530/1999) tarkoitetuissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa.*

Tämän lisääminen lakiin ei rajoittaisi poliisin oikeutta valvoa räjähteiden käyttöä myös yleisötapahtumissa lain 115.3 §:n nojalla, mutta selkeyttäisi tilannetta ainakin legaliteettiperiaatteen kannalta.

### 5.3 Uhkasakon tuomitseminen ensi asteena hallinto-oikeudessa

Kemikaaliturvallisuuslain mukaisen uhkasakon tuomitsemispäätöksen tekee ensi asteena hallinto-oikeus, kun kyseessä on alueen pelastusviranomaisen asettama uhkasakko (kemikaaliturvallisuuslaki 123 §). Tätä voidaan pitää monestakin näkökulmasta ongelmallisena – valitusviranomaisen toimii ensi asteen ratkaisijana. Ilmeisesti on ollut tarkoitus, että uhkasakon täytäntöönpano käsitellään hallintoriita-asiana toimivaltaisessa hallinto-oikeudessa (HLL 69 §). Perusteluita tälle on vaikeaa löytää. Kemikaaliturvallisuuslain perusteluissa todetaan ainoastaan pakkokeinosäännöksen vastaavan kumottavan räjähdysvaarallisista aineista annetun lain

mukaista menettelyä, jonka mukaan kunnan palopäällikön asettaman uhkasakon määräsi maksettavaksi lääninhallitus.<sup>454</sup>

Säännöksen aiheuttamista käytännön ongelmista voi mainita esimerkiksi sen, että hallintolain 25 §:n mukaisesti toisiinsa vaikuttavat asiat on ratkaistava yhdessä. Mikäli samassa asiassa on kyse sekä pelastuslain että kemikaaliturvallisuuslain mukaisen uhkasakon täytäntöönpanosta, asia tulee kuitenkin käsitellä loppuun jaetusti – alueen pelastusviranomaisen käsittelee pelastuslain nojalla annettujen uhkasakkojen täytäntöönpanon, kun taas kemikaaliturvallisuuslain nojalla asetetut siirretään hallinto-oikeudelle. Mikäli kyseessä on sama asettamispäätös, tai jopa sama päävelvoite, jossa on viitattu sekä pelastuslakiin että kemikaaliturvallisuuslakiin, mikä taho tällöin määrää uhkasakon maksettavaksi?

Uhkasakkolain (12.1 §) mukaisesti uutta uhkasakkoa ei saa myöskään asettaa, ellei kysymystä aikaisemman uhkasakon täytäntöönpanosta (tuomitsemisesta) ole käsitelty. Hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat kohtuullisen pitkiä. Pelastusviranomaisen ei voi asettaa uutta uhkasakkoa, ennen kuin hallinto-oikeus on käsitellyt aiemman uhkasakon tuomitsemisen. Pelastusviranomaisen saattaa siis olla varsin ”aseeton” sellaisen laiminlyönnin jatkuessa, jota ei oikaista edes sakon uhalla. Syyinä saattaa olla esimerkiksi se, että sakko on alun perin asetettu liian pienenä suhteessa päätöksen noudattamisen aiheuttamiin kustannuksiin. Aiempaa päätöstä ei myöskään voi poistaa ja asettaa uutta uhkaa ilman uhkasakkolain 12.2 §:n mukaista perustetta.

Asianosaisten oikeusturva ei myöskään edellytä sitä, että hallinto-oikeus ensi asteena ratkaisisi asian. Alueen pelastusviranomaisen päätöksestä määrätä uhkasakko maksettavaksi voi kuitenkin valittaa hallinto-oikeuteen. Ellei tilanne ole aivan selvä, asianosaisten kannattaakin menetellä näin. Erona tähän on kuitenkin se, että hallintovalitus uhkasakon täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä ei estä viranomaista jatkamasta toimenpiteitä lainvastaisen tilanteen oikaisemiseksi.

Uhkasakon täytäntöönpanon kohdalla pelastusviranomaisen puuttuvaa toimivaltaa ei voida pitää perusteltuna. Palo- ja pelastustoimesta annetun lain (559/1975) mukaan toimivalta uhkasakon käyttämiselle oli lääninhallituksella, ei kunnan palopäälliköllä. Vastaava toimivallan rajoitus oli vielä hallituksen esityksessä pelastustoimilainsäädännön,<sup>455</sup> mutta eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta ei pitänyt toimivallan rajoitusta perusteltuna.<sup>456</sup>

---

<sup>454</sup> HE 279/2004 vp, 45.

<sup>455</sup> HE 76/1998 vp, lakiehdotuksen 81 §.

<sup>456</sup> HaVM 23/1998 vp, 15-16.

Säädöksen kirjoitusasu vaikuttaa vanhankantaiselta. Siitä ei myöskään ilmene selkeästi pääasia eli veloitteen asettaminen laiminlyöntien oikaisemiseksi. Säädöksen kirjoitusasun perusteella myös suhteellisuusperiaatteen merkitys päätöksenteossa jää vähäiselle huomiolle. Voidaan katsoa, että laiminlyönnin kohdistuessa jonkin normin noudattamatta jättämiseen, ei välttämättä ole tarpeen tehostaa veloitetta ensi vaiheessa hallinnollisella pakkokeinolla, vaan tilanteen korjaamiseksi voi riittää yksityiskohtaisesti asetettu velvoite korjata vallitseva tilanne.

Ehdotetun 81 §:n 1 momentin mukaan kunnan pelastusviranomaisen velvoitaviin päätöksiin voitaisiin liittää hallinnollinen uhka vain sillä tavoin, että asiassa tekisi päätöksen lääninhallitus.

Valiokunnan arvion mukaan järjestelmän tehokkaan toimivuuden ja oikeusturvan toteuttamiseksi on selkeintä, että velvoittamis päätöksen voidaan tehdä ilman hallinnollista uhkaa tai hallinnollisella uhalla tehostettuina asianomaisessa kunnan tai valtion pelastusviranomaisessa. Tällaisesta päätöksestä valitusmahdollisuus perustuu uhkasakkolakiin (1113/1990), kuten lakiehdotuksen 81 §:n 2 momentissa todetaan.

Myös uhkasakkolain perusteluiden mukaan tuomitseminen kuuluu samalle viranomaiselle, josta sen on asettanut.<sup>457</sup> Uhkasakon täytäntöönpanotoimivaltaan liittyvien ongelmien vuoksi saat- taakin olla, että mikäli lainvastainen tilanne halutaan viipymättä oikaista, alueen pelastusviranomaisen käyttää kemikaaliturvallisuuslain mukaista keskeyttämisuhkaa tai rajoittaa toimintaa kemikaaliturvallisuuslain 109 §:n perusteella, vaikka tarkoituksenmukaisin keino muutoin olisi uhkasakko. Näissä kun täytäntöönpano ei keskeydy siihen, että jäädyään odottamaan hallinto-oikeuden ratkaisua asiassa. Kyseessä on siis tarpeeton puuttumiskeinojen rajoitus.

Perusteita, jotka puhuvat toimivallan rajoittamisen puolesta ei liene olemassa, mutta perusteita toimivallan rajoittamista vastaan on useita. Siten on perusteltua poistaa kemikaaliturvallisuuslain 123 §:stä toinen lause, *asianomaisen pelastusviranomaisen asettaman uhkasakon tuomitsee kuitenkin maksettavaksi hallinto-oikeus*.

## 6 Johtopäätökset

Oikeuskäytännön valossa on havaittavissa, että pelastusviranomaisen hallintopäätökset kumotaan tyypillisesti menettelyvirheen johdosta, jolloin hyvää hallintoa on rikottu. Kyseessä on yleisimmin kuulemisveloitteen laiminlyönti, mutta esimerkiksi päätöksen puutteellinen pe-

---

<sup>457</sup> HE 63/1990 vp, 1 ja 5.

rusteleminen tai asian puutteellinen selvittäminen on myös ollut perusteena päätöksen kumoamiselle.<sup>458</sup> Paitsi että menettely on omiaan heikentämään viranomaistoiminnan uskottavuutta, kyseeseen saattaa tulla myös vahingonkorvausvelvollisuus. Useissa tapauksissa asianosainen vaatikin hallinto-oikeudessa vahingonkorvausta viranomaisen virheellisestä toimenpiteestä ilmeisen epätietoisena siitä, että hallinto-oikeuden toimialaan ei kuulu yksityisoikeudellisten vahingonkorvausten käsittely.

Tämän tutkimuksen yhteydessä ei selvitetty, missä laajuudessa pelastusviranomaiselta on mahdollisesti vaadittu laittoman toimenpiteen johdosta vahingonkorvausta tai miten vaatimukset ovat menestyneet. Eräissä tapauksissa vahingonkorvauksen myöntämiselle olisi mahdollisesti ollut perusteita.<sup>459</sup> Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2.1 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Vakavissa tapauksissa laitton toimenpide saattaa olla myös tuomittava virkarikoksena.

Työn keskeisimpänä johtopäätöksenä totean, että asian ratkaiseminen lopullisesti jo palotarkastuksen yhteydessä ei edusta hyvää hallintoa. Menettelyn voidaan katsoa rikkovan asianosaisten perustuslain 21 §:n toisessa momentissa turvattua oikeutta tulla kuulluksi. Suullinen kuuleminen ainoana kuulemismenetelmänä tulisi kyseeseen vain erityisestä syystä, sillä asianosaisilla ei välttämättä ole esimerkiksi riittävää tietoa lain sisällöstä tai korjausmääräysten noudattamiseksi tarvittavasta ajasta välittömästi palotarkastustapahtuman yhteydessä.<sup>460</sup> Asianosaisillekin tulee varata riittävästi aikaa mielipiteiden esittämiseen, mikäli asia kestää viivytystä. Usein voi olla myös niin, että tarkastuksella läsnä olevilla henkilöillä ei ole puhevaltaa koskien asetettavia velvoitteita. Tällainen tilanne on ainakin silloin, kun tarkastukselle

---

<sup>458</sup> Myös Strömmer on päätenyt johtopäätöksissään toteamaan, että palotarkastuspöytäkirjat eivät täytä niille asetettuja vaatimuksia, eikä valvontatoiminnassa noudateta kattavasti hyvää hallintoa. Ks. Strömmer 2013, 68.

<sup>459</sup> Ainoa tiedossa oleva tapaus, jossa vahingonkorvaus on myönnetty, on Turun kaupunginhallituksen päätös 29.9.2003 § 829, jossa kaupunki korvasi 17000 euroa palotarkastuksen yhteydessä tehdyn savunpoiston koekäytön aiheuttama väliseinän romahtamisen. Kaupungin lakiasiainyksikkö totesi muun muassa, että aiemmalla palotarkastuksella havaittuihin ongelmiin, joita ei kuitenkaan kirjattu palotarkastuspöytäkirjaan, olisi pitänyt puuttua: *Savunpoiston laukaisukaapista puuttuneisiin laukaisukaavioon ja kaavioon korvausilmajärjestelyistä olisi tullut puuttua. Tämä on selkeä laiminlyönti. Yhtiö on luonnollisesti kiinnittänyt huomionsa vain niihin puutteisiin, jotka on kirjattu palotarkastuspöytäkirjaan. Jos palotarkastuksessa tai muussa tarkastuksessa olisi vaadittu yhtiötä laatimaan laukaisukaappiin savunpoiston laukaisukaavio ja kaavio korvausilmajärjestelyistä sekä toimittu savunpoistojärjestelmän koekäytössä tämän kaavion mukaan, olisi vastuu mahdollisista vahingoista ollut selkeästi yhtiöllä.* Myös viranomaisen virheellisen toiminnan aiheuttamien vahinkojen korvaaminen on osa hyvää hallintoa. Ks. Hautamäki 2004, 121.

<sup>460</sup> Ks. HE 72/2002 vp, 92. Pelastuslain esitöistä ei selkeästi ilmene, että tarkoitus olisi poiketa kirjallisen kuulemisen yleisestä lähtökohdasta. Näin merkittävä kuulemisoikeuden rajoitus tulisikin ilmaista selkeästi, jotta sen asianmukaisuus voitaisiin arvioida lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnassa.

osallistuu vain kohteen isännöitsijä, mutta velvoitteet koskevat kohteessa toimintaa harjoittavaa toiminnanharjoittajaa tai tilojen haltijaa. Asia voitaisiin kuitenkin ratkaista lopullisesti jo palotarkastuksen yhteydessä, mutta edellyttäisi asianosaisen suostumusta suulliseen kuulemiseen. Toisena edellytyksenä voidaan pitää sitä, että tarkastuksella läsnä olevilla henkilöillä on puhevalta asiassa.

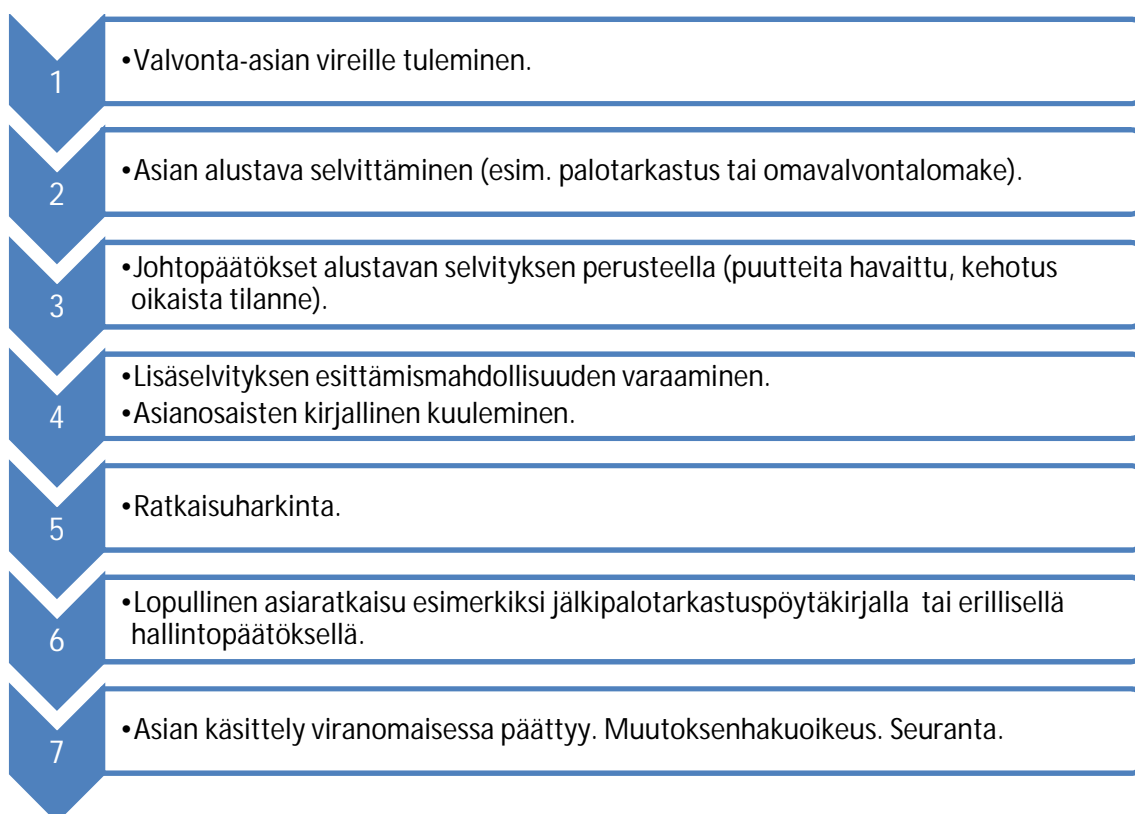
Kuulemista voitaisiin parantaa tekemällä kirjallisesta kuulemisesta seuraavaksi ehdotetun mukaisesti osa valvontatoiminnan prosesseja. Pelastusviranomaisen toimittaman valvonnan yhteydessä tulisi vastaisuudessa ensisijassa edetä *kehotuksin*, sen sijaan että asia ratkaistaan lopullisesti jo palotarkastuksen yhteydessä annettavalla korjausmääräyksellä.<sup>461</sup> Kehotuksella pyydetään kehotuksen kohdetta täyttämään lakisääteiset velvoitteensa, ja sen yhteydessä annetaan asianosaisille mahdollisuus antaa halutessaan myös selitys asiassa (mahdollisuus tulla kuulluksi). Mikäli pöytäkirja ei kuitenkaan sisällä vielä lopullista, valituskelpoista asiaratkaisua, tämän tulee selvästi ilmetä pöytäkirjassa. Pöytäkirjan sanamuodot eivät saa antaa sellaista käsitystä, että asianosainen olisi veloitettu toimenpiteisiin. Siitä tulee käydä ilmi viranomaisen käsitys tarvittavista toimenpiteistä, joihin asiakkaalla on mahdollisuus kirjallisen kuulemisen yhteydessä pyrkiä vaikuttamaan. Asiassa on siten tärkeää, että rajanveto asian valmistelun ja lopullisen asiaratkaisun välillä on selvä myös hallinnon asiakkaalle.

Kehotus ensisijaisena välineenä puuttua havaittuihin epäkohtiin selkiyttäisi jatkotoimenpiteitä niissä tilanteissa, kun hallinnon asiakas ei toimi viranomaisen toivomalla tavalla. Mikäli kehotuksen yhteydessä mainitaan, että viranomaisen tulee käyttämään hallintopakkoa lainvastaisen tilan oikaisemiseksi, uutta kuulemista velvoittavan määräyksen antamisesta ja mahdollisen uhkasakon asettamisesta ei enää myöhemmässä vaiheessa tarvita.<sup>462</sup> Asianosaisten olisi tällöin määräaikaan mennessä toimitettava selvitys siitä, että kehotuksen mukaiset toimenpiteet on toteutettu. Mikäli esimerkiksi annettu määräaika ei ole riittävä tai muut syyt estävät toimenpiteiden suorittamisen, asianosaiset voisivat antaa selityksen asiassa, jonka perusteella viranomaisen päättäisi tarvittavista jatkotoimenpiteistä. Kehotuksen yhteydessä tulee kuitenkin mainita, että annetun määräajan noudattamatta jättäminen (selityksen antamiselle) ei estä lopullista asiaratkaisua (HL 33.2 §).

---

<sup>461</sup> Ks. luku 4.2.

<sup>462</sup> Uhkasakon käyttömahdollisuudesta ilmoittaminen ei liene aivan välttämätöntä. Ks. alaviite 426. Asianosainen pääsee tällöin samalla kertaa lausumaan mielipiteensä itse asiasta, toimenpiteen lainmukaisuudesta, veloitteesta ja veloitteelle mahdollisesti asetettavasta tehosteesta. Samassa yhteydessä asianosainen voi esittää myös muita mielipiteitä.



Kuva 1. Esitys valvonnan hallintomenettelyn prosessikaavioksi

Kuvassa ei ole huomioitu jälkivalvonnan prosessia (ks. liite 1).

Palotarkastuksilla havaittuihin puutteisiin puuttuminen kehotuksin ei merkittävästi muuttaisi nykyisiä toimintamalleja. Palotarkastuksesta laadittava pöytäkirja ei lähtökohtaisesti olisi enää päätösasiakirja, sillä asiaa ei ole vielä lopullisesti pöytäkirjan johtopäätöksissä ratkaistu. Siten asiakirjan ulkomuoto muuttuisi hieman. Perustuslain 21.2 §:ssä turvattu oikeus saada perusteltu päätös ei kuitenkaan vaarantuisi. Perusteltu päätös annettaisiin asian lopullisen ratkaisun yhteydessä. Sen sijaan ylimääräisiä prosesseja käytännön käyttöönotto ei aiheuttaisi – jälkivalvonnan toteuttaminen edellyttää joka tapauksessa vuorovaikutusta asiakkaan kanssa myös itse tarkastuksen jälkeen, mikäli puutteita on havaittu. Jälkivalvonnankin yhteydessä tulee siis antaa viranomaisen näkemys siitä, onko velvoitteet täytetty. Rajanveto kohdistuukin siihen, että missä vaiheessa viranomainen päättyy lopulliseen asiaratkaisuun. Asiakirjoja ei tarvitsisi laatia aiempaa enemmän,<sup>463</sup> mutta mikäli asianosainen ei noudata asetettuja vel-

<sup>463</sup> Toisaalta mikäli lopullista asiaratkaisua ei anneta esimerkiksi jälkipalotarkastuksen yhteydessä, asiassa tulee antaa erillinen ratkaisunsa. Tätä voidaan sinänsä pitää ylimääräisenä työvaiheena niissä tilanteissa, joissa hallinnon asiakas on noudattanut viranomaisen kehoitusta. Käytännöstä tästä seuraisi kuitenkin lähinnä se, että asiakirjavalvonnalla tapahtuvan jälkivalvonnan yhteydessä asiakkaalle annetaan valituskelpoinen päätös, kun asia on lopullisesti ratkaistu. Vaikka asian ratkaisu olisi tapahtunut jo aikaisemmin, palveluperiaatteen mukaisesti olisi tällöinkin syytä antaa vastaus asiakkaalle, että esitetty selvitys on riittävä. Kysymys on siis lähinnä siitä, missä vaiheessa kyseessä on lopullinen asiaratkaisu, johon liitetään valitusosoitus.

voitteita, erillistä kuulemista nimenomaan tehosteen asettamisesta ei tarvita. Kuuleminen tehosteen asettamisesta olisi hoidettu jo viranomaisen kehotuksen (joka sisältää selityspyynnön) yhteydessä. Menettelystä saatava hyöty olisi lisääntynyt vuorovaikutus asianosaisen ja viranomaisen välillä, sillä myös ne asianosaiset, jotka eivät ole olleet mukana tarkastuksella, saisivat mahdollisuuden vaikuttaa asiaan.<sup>464</sup>

Kirjallisesta kuulemisesta tulisi automaattinen osa valvonta-asian käsittelyä, joten voitaneen pitää todennäköisenä, että puutteellisesta kuulemisesta aiheutuvien menettelyvirheiden määrä laskisi. Menettely olisi myös hallinnon kannalta tehokkaampi, eikä ilmiselviä virheitä vietäisi hallinto-oikeuksien korjattavaksi, sillä kehoitus ei ole lopullinen asiaratkaisu, josta voi valittaa. Mikäli esimerkiksi hankitusta lisäselvityksestä käy myöhemmin ilmi, että annettu kehoitus on riittämätön lain velvoitteiden täyttämiseksi, voidaan asettaa lisävelvoitteita. Näin menettellen ei tarvitsisi arvioida, onko kyseessä aiemman päätöksen muuttaminen asianosaisen vahingoksi, joka ei lähtökohtaisesti ole mahdollista.

Tilanteissa joissa puute voidaan korjata välittömästi, esimerkiksi auki kiilatun palo-oven sulkeminen, puute voidaan määrätä korjattavaksi palotarkastuksen yhteydessä. Tällöin esimerkiksi käytetty kiila määrätään poistettavaksi ja valvotaan, että toimenpide suoritetaan välittömästi. Tällöin kyseessä lienee tosiasiallinen hallintotoiminta, välitön pakottaminen, joka ei ole asiaratkaisu. Tarkastuksesta laaditussa pöytäkirjassa lienee kuitenkin syytä todeta tarkastuksella suoritettut toimenpiteet, ja että jatkossa tulee huolehtia siitä, että ovi sulkeutuu ja salpautuu itsestään. Mikäli puute on niin kiireellinen, että sen korjaaminen ei kestä viivytystä, asia voitaisiin ratkaista lopullisesti myös palotarkastuksen yhteydessä. Tämä vastaa nykyistä toimintamallia. Tällöin myös kuuleminen voidaan jättää suorittamatta hallintolain 34.2 §:n 4 kohdan perusteella.

Lakisääteisten turvallisuusvaatimusten täytäntöönpano ensisijassa kehoituksin poistaisi myös nykyisellään palotarkastuspöytäkirjojen toimittamiseen liittyvän oikeudellisen ongelman. Palotarkastuspöytäkirja olisi vasta asian selvittämisen yhteydessä syntynyt asiakirja, joka ei sisältäisi lopullista velvoittavaa asiaratkaisua. Mikäli asian selvittämisen yhteydessä käy ilmi, että asiassa on annettava velvoittava päätös (korjausmääräys), tämä tulee lähettää saantitodistuksella. On kuitenkin hyvin mahdollista, että asianosainen korjaa puutteet hänelle annetun selitysmahdollisuudelle varatun ajan puitteissa. Tällöin asiassa ei ole tarpeen antaa korjausmääräystä, joka tulisi lähettää saantitodistuksella. Merkittävä osa nykyisistä pöytäkirjoista sisältää velvoittavan päätöksen ja lopullisen ratkaisun asiaan, josta voi valittaa. Hallintolain 60

---

<sup>464</sup> Usein tarkastuksella on mukana vain esimerkiksi isännöitsijä niissäkin kohteissa, joissa on useita toiminnanharjoittajia. Määräykset saattavat kohdistua näihin toiminnanharjoittajiin ilman, että he pääsevät vaikuttamaan korjausmääräysten sisältöön. Lisäksi huomioitavaa on, että pelkkä asemavaltuutetun läsnäolo ei välttämättä riitä kuulemisvelvoitteen täyttämiseksi. Ks. luku 3.11.6 ja Kuvolan HAO 5.12.2008 T 08/0538/1.



§:n mukaisesti velvoittava päätös on toimitettava aina todisteellisesti. Kun ensisijainen toimenpide turvallisuuspuutteiden havaitsemisen yhteydessä on antaa asiassa kehoitus, jota ei tarvitse toimittaa todisteellisesti, palotarkastuspöytäkirjojen tiedoksiantoon liittyvä lakitekni- ninen ongelma poistuu.

Johtopäätöksenä totean myös, että ”hyvän hallinnon käsikirjan” kaivaminen esille vasta velvoitteen tehostamisen yhteydessä on hyvän hallinnon kannalta kyseenalaista. Osa pelastuslaitoksista ryhtyy esimerkiksi kirjalliseen kuulemismenettelyyn vasta uhkasakolla tehostamisen yhteydessä. Voidaankin kysyä, onko hallinnon asiakkaiden oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus tulla kuulluksi heikompi niissä tilanteissa, joissa asianosainen noudattaa ”mukisematta” viranomaisen antamia määräyksiä. Asiakas saattaa kokea ne epäoikeudenmukaisiksi, mutta ei ole asiaa palotarkastuksella osannut tai uskaltanut tuoda esille. Hyvää hallintoa tulisi noudattaa asioiden käsittelyn kaikissa vaiheissa, riippumatta siitä mikä asian mahdollinen lopputulema on. Yhdenvertaisuuden kannalta kirjallinen kuuleminen tulisikin siis suorittaa jo velvoitteen asettamisvaiheessa (korjausmääräys) eikä vasta siinä vaiheessa, kun velvoitetta tultaisiin tehostamaan. Tämä antaisi hallinnon asiakkaille yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa asian ratkaisuun. Muutoin on mahdollista, että asianosaiset asetetaan eriarvoiseen asemaan sen perusteella, aikovatko asianosaiset noudattaa annettuja määräyksiä vai eivät.

Yhdenvertaisuuden varmistamiseksi valvontatoiminnassa tulisi valvoa, että määrätyt toimenpiteet todella toteutetaan. Jälkivalvonnan voidaankin katsoa olevan osa viranhaltijoiden virkavelvollisuuksia. Kuitenkin on mahdollista, että jälkivalvontaa ei nykyisin suoriteta riittävässä laajuudessa. Lähtökohtana tulisi olla, että mikäli viranomainen antaa määräyksen, sen noudattamista on myös valvottava. Kyse on viranomaistoiminnan uskottavuudesta. Mikäli asiakas ei kehotuksesta huolimatta ryhdy toimenpiteisiin lakisääteisten vaatimusten toteuttamiseksi, on mahdollista että kehotuksen muuttaminen velvoitteeksi, jonka noudattamatta jättämisellä ei ole sanktiota, ei muuta asiaa. Viranomaistoiminnan uskottavuuden ja tehokkuuden kannalta olisikin tarkoituksenmukaista, että mikäli velvoittava määräys annetaan, sitä tehostetaan pääsääntöisesti aina uhkasakolla.<sup>465</sup> Toisaalta myös tehosteettoman velvoitteen määrääminen saattaa olla perusteltua sellaisissa poikkeustapauksissa, joissa velvoitteen olemassaolo ja sen sisältö eivät ole lain mukaan täysin riidattomia.<sup>466</sup> Sakon uhalla velvoittaminen ei hallintomenettelyltään juurikaan poikkea sellaisen velvoitteen asettamisesta, jonka tehosteeksi ei ole asetettu uhkaa.

<sup>465</sup> *Toimen vaikuttavuuden varmistamiseksi hallintopakkoa kannattaa aina tehostaa uhkasakon, teettämisen tai keskeyttämisen uhalla. Pääsääntönä on, että hallintopakkoa tulee käyttää, jos neuvottelu ja yksi kehoitus eivät tuo toivottua tulosta ja johda laillisen tilan palauttamiseen.* Ympäristöministeriö 2012, 19. *Velvoitteen määrääminen viranomaisen päätöksellä johtuu käytännössä useimmiten siitä, että vapaamuotoiset yritykset saada päävelvoite täytenä eivät ole johtaneet tulokseen. Yleensä voidaan otaksua, ettei tehosteeton päätös johda velvoitteen täyttämiseen.* HE 63/1990 vp, 10.

<sup>466</sup> HE 63/1990 vp, 10.

Olisikin toivottavaa, että pelastusviranomaisten keskuudessa tiedostettaisiin velvoitteiden sitovuus. Velvoitteen ei voitane katsoa oikeudellisesti olevan vähemmän sitova, vaikka sen tehosteeksi ei ole asetettu uhkaa. Tosiasiassa velvoitetta ei kuitenkaan välttämättä noudateta ellei sen tehosteeksi ole asetettu uhkaa. Nykyisistä käytännöistä ”jaella” korjausmääräyksiä seuraa, että korjausmääräyksiä ei aina oteta vakavasti. Edetessä ensisijaisesti kehotuksin, asian perusteellinen selvittäminen saattaa osoittaa, että viranomaisella ei ole syytä määrätä puutetta korjattavaksi. Asiakas voi esimerkiksi osoittaa, että puute ei todellisuudessa ole olemassa, vaikka siltä olisi tarkastuksella vaikuttanutkin. Asiaa tulisikin riittävästi harkita, ennen kuin puute velvoitetaan korjattavaksi. Mikäli asianosainen osoittaa, että velvoitetta ei ole syytä asettaa, viranomaisen tulee antaa selkeä kanta asiaan.

Pelastusviranomaisen oikeudet ja velvollisuudet valvonnan yhteydessä tai muutoin havaittaviin puutteiden osalta ovat selviä. Pelastuslain 81 §:n ensimmäisen momentin mukaan havaitessa puutteita valvontatehtävän yhteydessä, on ne määrättävä korjattavaksi. Velvoite koskee kaikkia pelastustoimen viranhaltijoita, jotka tekevät valvontaa.<sup>467</sup> Näillä viranhaltijoilla voidaan katsoa olevan tarvittaessa paitsi oikeus, myös velvollisuus laissa pelastusviranomaiselle annettujen toimivaltuuksien käyttöön. Näihin kuuluu myös oikeus velvoitteen tehostamiseksi muun muassa sakon uhalla, mikäli on syytä epäillä että asianosainen ei noudata päävelvoitetta. Pelastuslain 81.2 §:n ja 81.3 §:n mukaisissa tilanteissa viranomaisella on sen sijaan enemmän harkintavaltaa. Mikäli ensin annetaan tehosteeton määräys, ja myöhemmässä vaiheessa todetaan että asiaa ei olisi ollut syytä määrätä korjattavaksi eikä velvoitteen noudattamista valvota, pelastusviranomainen on menetellyt virheellisesti antaessaan korjausmääräyksen. Kyseessä voi olla esimerkiksi virheellinen lain soveltaminen tai puutteellinen asian selvittäminen. Pelastusviranomaisen tulee tällöin poistaa virheellinen pöytäkirja ja ratkaista asia uudelleen. Mikäli pöytäkirjaa ei poisteta, virheen sisältävä pöytäkirja on oikeusvoimainen, ja sitä tulee noudattaa sen ”vääryydestä” huolimatta.

Eräissä aluepelastuslaitoksissa on ilmeisesti katsottu, että osalla pelastustoimen viranhaltijoista ei olisi oikeutta asettaa tehosteellista velvoitetta, vaan päätös tulisi siirtää esimerkiksi pelastusjohtajalle tai riskienhallintapäällikölle. Tällainen asian siirtäminen hallinnon sisällä saattaa olla mahdollista, mutta asian käsittely tulisi tällöin siirtää kokonaisuudessaan ko. viranhaltijalle. Viranhaltija ryhtyy tällöin itse selvittämään asiaa ja tekee esimerkiksi paikan päällä palotarkastuksen, mikäli sen katsoo aiheelliseksi. Suositeltavaa olisi, että asian käsittely tulisi tällöin siirtää jo siinä vaiheessa, kun päätetään antaa velvoite eikä vasta siinä vaiheessa, kun velvoitetta tultaisiin tehostamaan. Voidaan tosin pohtia menettelyn suhdetta pelastuslain 81.1 §:n mukaiseen velvollisuuteen puutteen korjaamiseksi määräämisestä. Ainakin kiireellisissä tapauksissa jokaisella viranhaltijalla on velvollisuus määrätä puute heti korjatta-

---

<sup>467</sup> Ks. luku 4.2.

vaksi. Pelastustoimen viranhaltijat toimivat virkavastuulla, ja korjausmääräysten antamisessa kuten muussakin toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Mikäli viranhaltijoiden osaaminen ei mahdollista pelastuslain antamien toimivaltuuksien käyttöä, pelastuslaitoksen tulisi kouluttaa henkilöstöään, jotta toimivaltuuksien käyttö olisi asianmukaista. Pelastustoimen viranhaltijalla on oikeus ja velvollisuus merkittävään julkisen vallan käyttöön. Ensisijassa tulisi koulutuksen ja organisaatiosta saatavan tuen avulla varmistaa, että viranhaltijoilla on riittävä osaaminen viran hoitamiseen.

Tämän tutkimuksen liitteeksi onkin laadittu luonnos pelastuslaitoksen sisäiseksi ohjeeksi valvonnan toimenpiteisiin. Kun mahdollisia puutteita havaitaan, ensisijaisesti asiassa edettäisiin kehotuksin. Ohjeessa on huomioitu myös jälkivalvonta sekä hallintopakon käyttö. Ohjeistus on tarkoitettu alustavaksi, jota voi korjata valvonnan yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella. Ohjeistuksen laatimisen yhteydessä ei ollut selvää, tulisiko hallintopakon käyttömahdollisuudesta mainita jo ensimmäisessä kehotuksessa, sillä hallintopakolla uhkaaminen ensi vaiheessa ei välttämättä ole yhteistyön kannalta hedelmällistä. Mainitsematta jättäminen saattaisi olla mahdollista tapauksen KHO 10.1.2007 T 8 perusteella. Ilmoittaminen on kuitenkin tässä tulkittu osaksi hyvää hallintotapaa. Kun uhkasakkolain perusteluiden mukaan uhkasakon määrää ei ole välttämätöntä kuulemisvaiheessa yksilöidä,<sup>468</sup> ohjeistuksessa on päädytty yleisluontoisesti toteamaan, että mikäli toimenpiteitä ei suoriteta, tullaan harkitsemaan määräyksen antamista sakon uhalla.<sup>469</sup> Vastaavasti on päädytty tulkintaan, että velvoittavakin määräys voitaisiin toimittaa sähköpostitse velvoitetulle, mikäli velvoitettu siihen suostuu, ja kuittaa asiakirjat vastaanotetuiksi sähköpostitse. Tällöin voitaneen tulkita, että kyseessä olisi todisteellinen tiedoksianto hallintolain 60.2 §:ää analogisesti soveltaen.<sup>470</sup> Sisäministeriön olisi kuitenkin syytä ryhtyä toimenpiteisiin sähköisen asioinnin mahdollistamiseksi pelastustoimen asiakkaille.

Ohjeistuksessa on myös päädytty siihen, että sakon tilisiirtolomake lähetetään heti täytäntöönpanoa koskevan päätöksen mukana. Eräissä pelastuslaitosten uhkasakkoprosessia koskevissa ohjeistuksissa on päädytty ilmeisesti siihen, että sakon tilisiirtolomake postitetaan asianosaiselle vasta täytäntöönpanopäätöksen lainvoimaiseksi tulemisen jälkeen. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 5.1 §:n mukaan seuraamuksen ensimmäisenä asteena

---

<sup>468</sup> HE 63/1990 vp, 20.

<sup>469</sup> Harkittaessa uhkasakon määrää tulisi huomioida päävelvoitteen täyttämisestä aiheutuvat kustannukset. *Esimerkiksi paloturvallisuutta tai kuluttajan terveyttä vaarantava menettely on voitava kieltää jo alun alkaen riittävän suurella uhkasakolla. Jos vaadittavat toimet edellyttävät kalliita korjaus- tai muutostöitä, tehosteena ei olisi käytettävä niin pientä uhkasakkoa, että se muutostöiden vaatimien kustannusten vuoksi houkuttelee päätöksen noudattamatta jättämiseen.* HE 63/1990 vp, 13.

<sup>470</sup> Tulkintaa on mahdollisesti pidettävä liiankin rohkeana, sillä menettely ei vastaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ää. Näin toimiminen ei siis liene legaaliteettiperiaatteen vastaisena *hyvää hallintoa*, vaikka asianosainen saattaisikin kokea menettelyn hyväksi.

määrävän viranomaisen on kuitenkin varattava maksuvelvolliselle tilaisuus maksaa rahamäärä heti. Saman lain 6.1 §:n mukaan maksuvelvollisella on oikeus suorittaa sakko jo ennen seuraamusta koskevan ratkaisun täytäntöönpanokelpoiseksi tulemista. Maksaminen ei estä maksuvelvollista hakemasta muutosta siihen ratkaisuun, jolla kysymyksessä oleva seuraamus on määrätty (lain 6.2 §).

Tutkimuksen johtopäätöksenä todettakoon myös, että osa pelastustoimen viranhaltijoiden sivutoimista ei välttämättä tällä hetkellä täytä ainakaan täysin hyvän hallinnon vaatimuksia. Eräissä tilanteissa voidaan esittää sivutoimien johdosta epäilyjä siitä, että sivutoimet voivat vaikuttaa viranhaltijan objektiivisuuteen, tai pahimmissa tapauksissa jopa tehdä viranhaltijasta esteellisen tehtäviinsä. Tällaisia sivutoimia voivat olla esimerkiksi erilaisten pelastuslain edellyttämien suunnitelmien laatiminen toimeksiannosta, etenkin mikäli toimintaa harjoitetaan viranhaltijan pelastustoimen alueella. Pelastuslaitosten olisikin syytä tarkistaa sivutoimiin liittyvää ohjeistustaan.

Viimeisenä johtopäätöksenä joudun toteamaan, että aluepelastuslaitosten nykyinen menettely, jossa korjausmääräyksiä sisältäviä pöytäkirjoja lähetetään tavanomaisina tiedoksiantoina, on hallintolain 60 §:n ensimmäisen momentin vastainen.<sup>471</sup> Vaikka menettely vastaa vallitsevaa käytäntöä, eikä menettelyyn ole aktiivisesti puututtu, se ei kuitenkaan oikeuta viranomaista toimimaan vastoin perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyä hallinnon lainalaisuusperiaatetta.

## 7 Lopuksi

Tasavallan presidentti Niinistö määritteli hyvää hallintoa valtiopäivien avajaispuheessaan seuraavasti: *Taluskriisin tiimoilta onkin herännyt keskustelua hyvästä hallinnosta - enkä nyt tarkoita välttämättä sote- tai kuntauudistusta. Kyse on laajasta ohjeistuksesta, joka kattaa taloudellisen ja julkisen toiminnan ja ulottuu toiminnan moraalista aina sen tehokkuuteen. Parantamisen varaa on varmasti koko skaalalla. Keskustelusta on syytä edetä toimiin, jotta hyvän hallinnon periaatteet muuttuvat käytännöiksi.*<sup>472</sup> Presidentti on siis kytkenyt hyvään hallintoon julkisen ja yksityisen sektorin, ohjeistuksen, moraalin, tehokkuuden sekä käytännön toimenpiteet. Hyvän hallinnon vieminen käytäntöön edellyttääkin aktiivista sitoutumista viranomaisilta, eikä asiassa voida olla ainoastaan laillisuusvalvojien ja lainkäyttöviranomaisten varassa. Käytäntöön vieminen edellyttää kuitenkin resursseja, joita ei ainakaan julkisella sektorilla ole liikaa. Tehokkuus ja hyvä hallinto eivät ole ristiriidassa, ne saattavat jopa tukea toisiaan. Toisaalta mikäli tehokkuudella tarkoitetaan puhtaasti nopeutta ja suoritemääriä aikayksikköä kohden, on vaikeaa nähdä yhtymäkohtia hyvään hallintoon.

<sup>471</sup> Ks. Hämeenlinnan HAO 14.11.2006 T 06/0712/2.

<sup>472</sup> Niinistö 2014.

Hyvään hallintoon ei pitäisi liittää tiukkaa muutosidonnaisuutta ja menettelyä koskevien lakien ankaraa sanamuodon mukaista tulkintaa – tärkeämpää tulisi olla, että asiakas kokee hallinnon hyväksi, ei niinkään se, vastaanotetaanko esimerkiksi pöytäkirja saantitodistuskirjeenä vai sähköisesti sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n mukaisesti. Voidaankin perustellusti kysyä, mitä lisäarvoa hyvän hallinnon kannalta vahva sähköinen tunnistautumisen todisteellisen tiedoksiannon yhteydessä antaa.<sup>473</sup> Viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, joten tietosuojallakaan asiaa on vaikea perustella. Sen sijaan pykälä vaikeuttaa sähköisen asiainnin (joka voitaneen katsoa osaksi hyvää ja tehokasta hallintoa) ottamista käyttöön viranomaisissa, joilla ei ole valtavia tietoteknisiä resursseja.<sup>474</sup>

Haluan myös lopuksi kertoa tutkimuksen itselläni herättämistä ajatuksista. Kun ryhdyin tutkimaan, mitä hyvä hallinto tarkoittaa pelastusviranomaisen valvontatyössä, pyrin sulkemaan pois kaikki olemassa olevat käsitykseni valvontaan liittyvästä hallintomenettelystä. Itsellenikin tuli hieman yllätyksenä tutkimuksen yhteydessä syntynyt johtopäätös siitä, että erityisesti palotarkastukseen liittyviä hallintomenettelyllisiä toimintamalleja on hyvän hallinnon toteuttamiseksi syytä muuttaa. Tämän tutkimuksen johtopäätökset tulevat varmasti aiheuttamaan ”muutosvastarintaa”, sillä kyse on totuttujen toimintamallien muuttamisesta. Alustavat kokemukset valvonnan toimittamisesta ensisijaisesti kehotuksin ovat kuitenkin ainakin omalta osaltani positiivisia. Asiakkaat eivät ole suhtautuneet kehotukseen yhtään sen välinpitämättömämmin kuin aikaisemminkaan. Sen sijaan selitysmahdollisuuden varaaminen ja uhkasakon käyttömahdollisuudesta ilmoittaminen ovat monissa tapauksissa aktivoineet jopa yrityksen ylimmän johdon esittämään selvitystä asiassa ja erikseen hyväksyttämään aikataulut toimenpiteiden suorittamiselle, mikäli kehotuksessa annettu määräaika ei ole ollut riittävä.

Osa tässä työssä esitetyistä tulkinnoista erityisesti analogisen soveltamisen osalta saattavat nostattaa hiuksia paatuneemmassakin oikeustieteilijässä.<sup>475</sup> Onneksi kyseessä eivät kuitenkaan ole johtopäätösten kannalta keskeiset argumentit, vaan lähinnä pohdinta mahdollisista vasta-

---

<sup>473</sup> Hautamäen mukaan (2014) on mahdollista, että lainsäätäjä on halunnut estää tietojen ”kastelua” sähköisellä tunnistautumisella. Kuitenkin kun ei-velvoittavat päätökset voidaan lähettää sähköpostitse, perustelua tunnistautumiselle on tältäkin osin vaikeaa löytää. Onko velvoittava päätös enemmän luottamuksellinen kuin ei-velvoittava? Onko lainsäätäjän perusteltua puuttua asianosaisten sähköpostin tietoturvallisuuteen? Tarkoitus lienee kuitenkin ollut varmistua siitä, että vastaanottaja on todella se, joka väittää olevansa. Tulisiko myös palotarkastuksilla tarkistaa henkilöllisyydistodistukset osallistujilta? Todennäköistä kuitenkin lienee, että sähköistä asiointia koskevan lain valmistelussa ei ole edes pohdittu sellaista vaihtoehtoa, että asianomainen vastaanottaisi suostumuksellaan asiakirjan sähköpostitse, ja ilmoittaisi viranomaiselle asiakirjan saapumisesta.

<sup>474</sup> Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 1 §:n mukaan *lain tarkoituksena on lisätä asiainnin sujuvuutta ja joutuisuutta... edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä*. Pelastustoimen alalla sovellettuna laki saattaa jopa haitata sähköistä asiointia ja toimia siis tavoitteidensa vastaisesti.

<sup>475</sup> Ks. alaviitteet 365, 447 ja 470.

argumenteista, mikäli äärimmäisyyksiin viedyllä sanamuodonmukaisella tulkinnalla haluttai-  
siin vaikeuttaa asianosaisten menettelyllisten oikeuksien asianmukaista huomioimista.

Voidaan myös kysyä, miksi tiivistelmässä on mainittu kehotuksen ohella sana neuvonta, vaikka  
neuvontaa ei juurikaan työssä käsitellä. Vaikka en ole juridisessa mielessä asiaa juurikaan  
pohtinut, pelastusviranomaisen toimintaan voidaan kaikessa toiminnassa katsoa kuuluvan hal-  
linnon asiakkaan neuvonta ja ohjaus. Niissäkään tilanteissa, kun viranomaisen joutuu käyttä-  
mään toimivaltaansa, neuvonnan ja asiakkaan ohjauksen roolia ei saisi unohtaa.

Moni pelastustoimen viranhaltija saattaa ihmetellä termin kehotus merkitystä. Termi ei ole  
pelastustoimen alalla tunnettu, vaikka monet muut viranomaiset sitä aktiivisesti käyttävätkin.  
Itse sijoittaisin kehotuksen viranomaisen vaikuttamiskeinoissa neuvonnan ja määräyksen vä-  
liin. Käytettävissä olevista keinoista tulisi valita lievin keino, jolla saavutetaan haluttu tavoite.  
Parhaiten kehotusta kuvaisi ehkä tutumpi termi selityspyyntö, jonka ohessa on annettu  
viranomaisen tulkinta lain soveltamisesta kyseessä olevassa tapauksessa ja pyydetään noudat-  
tamaan viranomaisen tulkintaa. Viranomaisen ei ole kuitenkaan vielä ottanut sitovaa kantaa  
asiaan, vaan antaa mahdollisuuden hallinnon asiakkaalle vaikuttaa viranomaisen lopulliseen  
kantaan.

Nyky-yhteiskunnassa viranomaisen auktoriteetti on ansaittava. Jos auktoriteetti menetetään,  
se ei juurikaan enää palaa. Ihmiset ovat oppineet kysymään oikeuksiensa perään ja heidän  
kriittisyytensä on kasvanut. Tästä on seurannut auktoritatiivisten rakenteiden murenemi-  
nen.<sup>476</sup> Viranomaisen on jatkuvasti todistettava olevansa asemansa arvoinen. Tämä ei tarkoita  
pelkästään paloturvallisuuteen liittyvien kysymysten hallintaa, vaan myös laajemmin viran-  
omaisen kykyä palvella asiakkaita hyvin, siis noudattaa hyvää hallintoa. Joskus tämä saattaa  
olla hankalaa, kuten esimerkiksi asianosaisuutta määriteltessä. Epäselvissä tilanteissa tulisikin  
valita se vaihtoehto, joka mahdollisimman hyvin turvaa eri osapuolten oikeudet.

Pelastustoimen viranhaltijoiden valvontatyössä nousee usein esille turvallisuus-perusoikeuden  
ja muiden oikeushyvien välinen ristiriita. Milloin kyseessä on oikeus elinkeinon harjoittami-  
seen, milloin omaisuuden suojaan liittyvät kysymykset. Myös esimerkiksi iäkkäiden, toiminta-  
kyvyltään rajoittuneiden henkilöiden asuminen kotona mahdollisimman pitkään voi tavoitelta-  
vana arvona olla ristiriidassa turvallisuus-perusoikeuden kanssa. Hankalissa tilanteissa punnin-  
ta hallinnon oikeusperiaatteiden, perusoikeuksien ja lain tarkoituksen kesken auttaneen oikean  
ratkaisun löytämisessä. Valvontatyö on jo tällä hetkellä muuttunut uloskäytävien ja sammu-  
tuskaluston tarkkailusta kohti laajempaa, riskiperusteista valvontaa, ja kehitys tuskin on hi-  
dastumassa.

---

<sup>476</sup> Aarnio 2006, 251.

Päätän työni filosofi ja kasvatustieteilijä Erik Ahlmania mukaillen.<sup>477</sup>

*Palotarkastaja tuntee siveelliseksi velvollisuudekseen muutenkin edistää paloturvallisuuden ja ehkäistä onnettomuuksien toteutumista kaikkialla, missä se hänelle on mahdollista. Hän tuntee olevansa velvollinen puuttumaan asioihin siellä, missä hän näkee pelastuslakia ja paloturvallisuutta poljettavan ja vaaran pyrkivän valtaan.*

---

<sup>477</sup> Teoksesta Ahlman 1943, 101.

## Lähteet

## Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio Aulis 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Aarnio Aulis 2006. Tulkinnan taito : ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Helsinki: WSOY.

Ahlman Erik 1943. Oikeudenmukaisuus ja sen suhde moraaliin. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Anttila Erno 2011. Hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta: erilaiset viranomaisten kehotukset. Oikeustieto 4/2011. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Bentham Jeremy teoksessa Burns, J. H., Hart H.L.A., Rosen F. 1996. The Collected Works of Jeremy Bentham. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. New York: Oxford University Press.

Dando-Collins Stephen 2010. The Great Fire of Rome. The Fall of the Emperor Nero and His City. Massachusetts: Da Capo Press.

Hallberg Pekka 2011. Oikeusturva (PL 21 §) teoksessa Hallberg Pekka, Karapuu Heikki, Ojanen Tuomas, Scheinin Martin, Tuori Kaarlo, Viljanen Veli-Pekka 2011. Perusoikeudet, s. 783-808. Helsinki: WSOYpro.

Hallberg Pekka, Ignatius Pirkko, Kanninen Heikki 1997. Hallintolainkäyttölaki. Helsinki: Kaupapaari.

Hautamäki Veli-Pekka 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita.

Hautamäki Veli-Pekka 2011. Pelastustoimen sääntelyidentiteetistä. Lakimies 4/2011 s. 753-761. Suomen lakimiesyhdistys.

Hautamäki Veli-Pekka 2012. Pelastusviranomaisen ja perusoikeudet. Edilex 2012/30. Edita.

Hirvonen Kalervo, Mäkinen Eija 2006. Kunnallinen viranhaltija : Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita.

Hurskainen Aimo 2003. Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuu: Joensuun yliopisto.

Husa Jaakko, Pohjalainen Teuvo 2008. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum.

Javolenus Priscus lähteessä Koptev Alexandr, Lassard Yves. The Roman Law Library. Iustinianus Project. Viitattu 14.1.2014.

<http://droitromain.upmf-grenoble.fr/Corpus/d-50.htm>

Keravuori-Rusanen Marietta 2008. Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Helsinki: Edita.

Kerttula Timo 2010. Vartijat ja järjestyksenvalvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Koivisto Ida 2006. Välttämätön hyvä? Näkökulmia hallinnon käsitteeseen ja funktioihin. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.



Koivisto Ida 2011a. Hallinnon hyvyyden muunnelmallisuus. Oikeus 2011, s. 388-392. Demla & Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys.

Koivisto Ida 2011b. Hyvän hallinnon muunnelmat. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Kolehmainen Esa 2012. Tasa-arvoperiaatteen teoriaperustasta. Edilex 2012/24. Edita.

Korte Atte 2011a. Hallinnon sisäinen ohjaus ja valvonta kunnassa. Otto-oikeus ohjauksen ja valvonnan keinona. Itä-Suomen yliopiston yhteiskunta- ja kauppatieteiden tiedekunta.

Korte Atte 2011b. Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. Edilex 2011/8. Edita.

Koskinen Seppo, Kulla Heikki 2005. Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.

Kulla Heikki 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Lagerspetz, Eerik 2002. Oikeusvaltion itsepuolustus ja itsetuho teoksessa Oikeusvaltio, Toim. Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo, s. 39-60. Helsinki: Kauppakaari.

Lähdesmäki Kirsi 2003. New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Vaasan yliopisto.

Makkonen Kaarle 1998. Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Helsingin yliopiston yleisen oikeustieteen laitos.

Mäenpää Olli 2006. Liikesalaisuudet viranomaisen toiminnassa. Edilex 2.2.2006. Edita.

Mäenpää Olli 2008a. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Helsinki: Edita.

Mäenpää Olli 2008b. Julkisuusperiaate. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää Olli 2011a. Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää Olli 2011b. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Mäntylä Niina 2010. Luonnon edustajien puhevalta. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Määttänen Antti 2011. Palotarkastajan julkista valtaa käyttäen antaman virheellisen neuvon aiheuttaman vahingon korvattavuus. Kuopio: Pelastusopisto.

Niinistö Sauli 2014. Tasavallan presidentti Sauli Niinistön puhe valtiopäivien avajaisissa 4.2.2014.

<http://www.tpk.fi/Public/default.aspx?contentid=298087&culture=fi-FI>

Niemivuo Matti, Keravuori-Rusanen Marietta, Kuusikko Kirsi 2010. Hallintolaki. Helsinki: WSOYpro.

Ojanen Tuomas 2010. EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita.

Ojanen Tuomas & Scheinin Martin 2011. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto teoksessa Hallberg Pekka, Karapuu Heikki, Ojanen Tuomas, Scheinin Martin, Tuori Kaarlo, Viljanen Veli-Pekka 2011. Perusoikeudet, s. 227-280. Helsinki: WSOYpro.

Saarnilehto Ari 2000. Asemavaltuutus? Oikeustieto 4/2000 s. 10-12. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Siltala Raimo 2001. Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Pahlman Irma 2007. Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Edita.

Palokuntalainen 2012. Johanna Saukkonen vastaa 6.8.2012.

[http://www.palokuntalainen.fi/palokuntalainen\\_ajankohtaista/palokuntalainen\\_ajankohtainen?id=4b3fa92192e2222fad5d524c6713e809](http://www.palokuntalainen.fi/palokuntalainen_ajankohtaista/palokuntalainen_ajankohtainen?id=4b3fa92192e2222fad5d524c6713e809)

Suviranta Outi 2004. Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 2004/7-8 s. 1421-1436. Suomen lakimiesyhdistys.

Suviranta Outi 2002. Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 2002/6 s. 914-97. Suomen lakimiesyhdistys.

Strömmer Peter 2013. Palotarkastus ja hyvä hallinto. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu.

Romppanen Seita 2008. Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa - havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Edilex 17.9.2009.

Tallroth Paulina 2004. Kielelliset oikeudet osana perusoikeusjärjestelmää - Uusi kielilaki perustuslain näkökulmasta. Oikeustiede-Jurisprudentia 2004:XXXVII s. 511-545. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Telaranta K.A. 1990. Sopimusoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Telaranta Kari 2008. Pelastusviranomaisen ATEX-oppaan laatiminen. Espoo: Laurea-ammattikorkeakoulu.

Tuori Kaarlo 2003. Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Viljanen Veli-Pekka 2011a. Perusoikeuksien rajoittaminen teoksessa Hallberg Pekka, Karapuu Heikki, Ojanen Tuomas, Scheinin Martin, Tuori Kaarlo, Viljanen Veli-Pekka 2011. Perusoikeudet, s. 139-170. Helsinki: WSOYpro.

Viljanen Veli-Pekka 2011b. Perusoikeuksien soveltamisala teoksessa Hallberg Pekka, Karapuu Heikki, Ojanen Tuomas, Scheinin Martin, Tuori Kaarlo, Viljanen Veli-Pekka 2011. Perusoikeudet, s. 89-138. Helsinki: WSOYpro.

Voutilainen Tomi 2012. Oikeus tietoon : Informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki: Edita.

Väätänen Ulla 2011. Oikein ja joutuisasti : joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Weber Max 2009. Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti. Alkuperäinen teos Politik als Beruf (1917) ja Wissenschaft als Beruf (1919). Tampere: Vastapaino.

Hallituksen esitykset ja muut virallislähteet

SopS 60/1991. Yhdistyneiden kansakuntien lasten oikeuksia koskeva yleissopimus.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Euroopan unionin virallinen lehti C 83/13.

96/82/EY. Euroopan neuvoston direktiivi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti n:o L 10/13

2000/C 364/01. Euroopan unionin perusoikeuskirja. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 364/1.

KOM (2001) 428. Eurooppalainen hallintotapa. Valkoinen kirja. Bryssel: Euroopan yhteisöjen komissio.

Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö 2013. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.

HE 257/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.

HE 226/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 279/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta, kemikaalilain muuttamisesta sekä rikoslain 44 luvun 11 ja 12 §:n muuttamisesta.

HE 192/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pelastuslaiksi ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 76/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pelastustoimilaiksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 176/1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion maksuperustelaiksi.

HE 63/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi.

HaVM 41/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.

HaVM 23/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä pelastustoimilaiksi.

LaVL 5/1994 vp. Lakivaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 31/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä pelastustoimilaiksi.

Arkistolaitos 2013. Pysyvästi säilytettävät yhdyskuntatekniikkaa ja yhdyskuntarakentamista koskevien palvelujen sekä kunnallisen liiketoiminnan ja pelastustoimen asiakirjat. AL/22467/07.01.01.03.01/2012.

JHS 147. Salassa pidettävien tietojen ja asiakirjojen turvaluokittelu. Versio 1.2. 5.10.2012. JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta.

Sisäasiainministeriö 2011. Sisäasiainministeriön asetus erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoisesta pelastussuunnitelmasta. Muistio 26.4.2011. Sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriön kirje 29.9.2008 SMDno/2008/1009. Ampuma-aseiden hallussapitolupien antaminen ja peruuttaminen. Sisäasiainministeriön poliisiosasto.

Sisäasiainministeriö 2012. Ulkoisen pelastussuunnitelman laatiminen. Ohje ja suunnitelmapohja. SM023:2010. Sisäasiainministeriö.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto 2001. Palotarkastusohje. 1.10.2001. SM 2001-1824/Tu-33. Sisäasiainministeriö.

Suomen Kuntaliitto 3.10.2012. Hallintopakko-ohjeistus. Uhkasakko/teettämisuhka.  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/tyty/faq/rakennusvalvonta/Sivut/hallintopakko-ohjeistus.aspx>

Suomen Kuntaliitto 2013. Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat. Määräykset ja suositukset. Tekniset palvelut 14B. yhdyskuntatekniikkaa ja yhdyskuntarakentamista koskevat palvelut sekä kunnallinen liiketoiminta näissä palveluissa ja pelastustoimi. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Oikeusministeriö 2013. Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön julkaisu 37/2013.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-318-4>

Oikeusministeriö 2008. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Passiivisuustyöryhmän ehdotus. Työryhmämietintö 2008:5. Helsinki: Oikeusministeriö.

Ympäristöministeriö 2012. Ympäristölupien valvontaohje. 7.11.2012 YM12/401/2012. Ympäristöministeriö.

#### Laillisuusvalvojien ratkaisut

EOA 29.11.2010 Dnro 1795/4/09

EOA 31.8.2009 Dnro 3346/4/07

EOA 15.2.2002 Dnro 146/4/00

OKA 27.2.2014 Dnro OKV/307/1/2012 (OKV/1527/1/2012, OKV/198/1/2013)

OKA 5.12.2005 Dnro 931/1/04

AOK 19.4.2000 Dnro 601/1/98

AOK 6.10.2009 Dnro OKV/682/1/2008

AOA 9.9.2011 Dnro 2513/4/10

AOA 30.9.2009 Dnro 361/2/09

AOA 31.5.2005 Dnro 1013/4/03

Etelä-Suomen AVI 20.2.2014 Dnro ESAVI 07183/06.04.01/2013

Etelä-Suomen AVI 11.12.2012 Dnro ESAVI/04665/06.04.01/2012

Etelä-Suomen AVI 16.4.2012 Dnro ESAVI/04425/06.04.01/2011

Etelä-Suomen AVI 21.11.2011 Dnro ESAVI/03635/06.04.01/2011

Etelä-Suomen AVI 21.6.2010 Dnro ESAVI-2010-02531/Tu-35

Etelä-Suomen lääninhallitus (päivämäärä ei ilmene asiakirjasta) Dnro ESLH-2005-09264/Tu-34

Etelä-Suomen lääninhallitus 13.2.2002 Dnro ESLH-2000-08871-Tu-34

Lounais-Suomen AVI 31.10.2011 Dnro LSAVI/648/06.04.01/2011

Pohjois-Suomen AVI 30.11.2010 Dnro PSAVI-2010-01163/Tu-35

#### Oikeustapaukset

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Costa v. ENEL C-6/64

Johnston C-222/84  
Van Gend & Loos C-26/62

#### Korkein hallinto-oikeus

KHO 17.12.2013 T 3541  
KHO 29.7.2013 T 2452  
KHO 21.2.2013 T 616  
KHO 8.2.2013 T 527  
KHO 20.8.2012 T 2192  
KHO 30.11.2011 T 3984  
KHO 11.9.2011 T 2122  
KHO 8.7.2011 T 1981  
KHO 6.4.2011 T 949  
KHO 16.3.2011 T 677  
KHO 27.5.2010 T 1270  
KHO 20.4.2010 T 838  
KHO 27.1.2010 T 116  
KHO 17.12.2008 T 3319  
KHO 27.3.2008 T 623  
KHO 10.1.2007 T 8  
KHO 31.1.2005 T 209  
KHO 27.12.2004 T 3411  
KHO 19.7.2004 T 1711  
KHO 2.7.2004 T 1630  
KHO 7.5.2004 T 1010  
KHO 13.1.2003 T 37  
KHO 10.5.2001 T 1030  
KHO 19.9.2000 T 2311  
KHO 10.6.1999 T 1571  
KHO 18.9.1997 T 2284  
KHO 28.12.1990 T 4657  
KHO 9.1.1990 T 29  
KHO 3.8.1988 T 2950  
KHO 22.11.1985 T 5440  
KHO 22.5.1985 T 2143  
KHO 31.1.1984 T 411

#### Hallinto-oikeudet

Helsingin HAO 25.3.2013 T 13/0467/4  
Helsingin HAO 25.3.2013 T 13/0468/4  
Helsingin HAO 1.2.2013 T 13/0128/4  
Helsingin HAO 25.10.2012 T 12/0924/5  
Helsingin HAO 10.7.2012 T 12/0665/5  
Helsingin HAO 25.1.2012 T 12/0064/4  
Helsingin HAO 1.12.2010 T 10/1075/4  
Helsingin HAO 12.3.2010 T 10/0290/6  
Helsingin HAO 9.3.2010 T 10/0339/3  
Helsingin HAO 16.6.2009 T 09/0585/6  
Helsingin HAO 8.7.2008 T 08/0755/6  
Helsingin HAO 8.1.2008 T 08/0011/6  
Helsingin HAO 16.11.2007 T 07/1315/6  
Helsingin HAO 6.7.2007 T 07/0814/6  
Helsingin HAO 21.3.2006 T 06/0336/6  
Helsingin HAO 14.1.2005 T 05/0003/5  
Helsingin HAO 16.12.2002 T 02/0902/5  
Hämeenlinnan HAO 17.10.2012 T 12/0533/2  
Hämeenlinnan HAO 15.8.2012 T 12/0421/2  
Hämeenlinnan HAO 4.11.2011 T 11/0618/2  
Hämeenlinnan HAO 17.6.2011 T 11/0341/2

Hämeenlinnan HAO 18.5.2011 T 11/0287/2  
Hämeenlinnan HAO 21.12.2010 T 10/0788/2  
Hämeenlinnan HAO 7.4.2010 T 10/0265/2  
Hämeenlinnan HAO 8.2.2010 T 10/0121/2  
Hämeenlinnan HAO 14.11.2006 T 06/0712/2  
Hämeenlinnan HAO 6.6.2006 T 06/0378/2  
Kouvolan HAO 24.1.2013 T 13/0033/1  
Kouvolan HAO 30.4.2012 T 12/0211/1  
Kouvolan HAO 26.3.2012 T 12/0164/1  
Kouvolan HAO 27.4.2011 T 11/0231/2  
Kouvolan HAO 5.12.2008 T 08/0538/1  
Kouvolan HAO 17.1.2007 T 07/0037/1  
Kouvolan HAO 9.5.2006 T 06/0515/2  
Kuopion HAO 30.4.2013 T 13/0150/1  
Kuopion HAO 14.11.2012 T 12/0410/1  
Kuopion HAO 14.11.2012 T 12/0411/1  
Kuopion HAO 11.11.2011 T 11/0424/2  
Kuopion HAO 12.5.2011 T 11/0202/3  
Kuopion HAO 15.9.2010 T 10/0412/3  
Kuopion HAO 20.11.2009 T 09/0551/3  
Oulun HAO 29.2.2012 T 12/0089/2  
Oulun HAO 20.3.2009 T 09/0147/2  
Oulun HAO 24.1.2008 T 08/0046/2  
Oulun HAO 24.1.2008 T 08/0047/2  
Oulun HAO 24.1.2008 T 08/0048/2  
Turun HAO 10.5.2013 T 13/0299/3  
Turun HAO 9.4.2013 T 13/0082/1  
Turun HAO 29.8.2012 T 12/0472/3  
Turun HAO 12.11.2009 T 09/0729/3  
Turun HAO 26.6.2007 T 07/0459/3  
Turun HAO 12.6.2006 T 06/0400/3  
Turun HAO 9.11.2005 T 05/0355/1  
Vaasan HAO 18.12.2009 T 09/0412/1  
Vaasan HAO 31.8.2007 T 07/0267/1  
Vaasan HAO 5.10.2005 T 05/0334/3  
Vaasan HAO 5.10.2005 T 05/0333/3  
Vaasan HAO 15.8.2005 T 05/0262/3

#### Muut tuomioistuimet

Stichting Greenpeace Council C-321/95 P. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin  
Moskal v. Puola 15.9.2009 hakemus nro 10373/05. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin  
Riggs v. Palmer 8.8.1889 115 NY 506. Court of Appeals of New York  
Jämsän KO 17.11.1998 Dnro 414 R 97/400  
Oulun LO 10.7.1986 T 570/I

#### Julkaisemattomat lähteet

Hautamäki Veli-Pekka 2014. VS: Opinnäytetyöstä vielä. Sähköpostiviesti 4.4.2014.  
Kättö Mika 2014. Sisäministeriön hallitusneuvoksen puheenvuoro sisäministeriön Pelastuslakipäivä-seminaarissa Vantaalla 2.4.2014.

## Kuvat

Kuva 1. Esitys valvonnan hallintomenettelyn prosessikaavioksi .....	167
---	-----

## Liitteet

Liite 1 Ohjeluonnos: Kuuleminen, jälkivalvonta ja hallintopakko.....	185
Liite 2 Pöytäkirjamallit .....	196



Liite 1 Ohjeluonnos: Kuuleminen, jälkivalvonta ja hallintopakko

## KUULEMINEN PALOTARKASTUKSEN YHTEYDESSÄ JA JÄLKIVALVONTA

Tämän ohjeen tarkoituksena on luoda prosessi valvonnan poikkeamahavainnon tekemisestä korjaamiseen saakka. Ohjeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa palotarkastusten yhteydessä havaittujen puutteiden johdosta tehtäviä toimenpiteitä sekä jälkivalvonnan suorittamista ja kirjaamista valvontarekisteriin. Ohje mahdollistaa hyvän hallinnon vaatimusten huomioimisen jälkivalvonnassa, jälkivalvonnan seurannan ja tarkastuksilla havaittujen, viranomaistoi-  
menpiteitä edellyttävien puutteiden tilastoinnin.

Tätä työohjetta sovelletaan kun valvonnan yhteydessä havaitaan puutteita, jotka eivät vastaa lainsäädännössä edellytet-  
tyä tasoa. Tätä ohjetta ei kuitenkaan sovelleta seuraavissa tilanteissa:

1. Erityinen palotarkastus, mikäli tarkastuksen johtopäätelmät sisältävät ainoastaan lausunnon rakennusvalvon-  
taviranomaiselle siitä, voidaanko rakennus ottaa käyttöön. Ohjetta sovelletaan, mikäli tarkastuksella ilmenee  
puutteita, joiden valvontavastuu kuuluu pelastusviranomaiselle, mutta jotka eivät kuitenkaan estä rakennuksen  
käyttöönottoa.
2. Palotarkastus, jonka yhteydessä ei havaita puutteita, joihin pelastusviranomaisen tulisi puuttua. Tällöin ei an-  
neta kehotusta tai korjausmääräyksiä, vaan lievästä puutteesta mainitaan tarkastuspöytäkirjan kertoelmassa.
3. Ilmoituksen johdosta annettavat päätökset, vaikka niissä asetettaisiin ehtoja. Ohjetta sovelletaan kuitenkin tar-  
kastuksiin, joilla ehtojen noudattamista valvotaan.
4. Muiden pelastusviranomaiselle kuuluvien asioiden käsittely, kun asian luonne tai lainsäädäntö edellyttää, että  
asiassa annetaan asiaratkaisu (esim. poistumisturvallisuuselvitykset).
5. Korjausmääräykset, jotka voidaan toteuttaa välittömästi palotarkastuksen yhteydessä ja toiminnan välitön kes-  
keyttäminen (*välitön pakottaminen*).
6. Asian on niin kiireellinen, että ohjeen noudattamisesta aiheutuva käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomatta-  
vaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle taikka ohjeen noudattaminen  
saattaisi vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen.
7. Hallintopakon käyttäminen on välttämätöntä, mutta poikkeuksellisesta syystä uhkasakko ei ole tarkoituksen-  
mukainen tehoste, vaan tulisi käyttää teettämis- tai keskeyttämisuhkaa.

Mainituissa tilanteissa ohjetta voidaan kuitenkin soveltaa soveltuvin osin esimerkiksi pöytäkirjan kertoelman sisältä-  
vien tietojen osalta.

Tässä ohjeessa ei oteta kantaa siihen, milloin lainvastainen tila on niin merkittävä, että asiassa olisi tehtävä tutkinta-  
pyyntö poliisille. Tämän ohjeen mukaisesti asioitaessa sähköisesti on huomioitava, että viranomaisen toiminnan julki-  
suudesta annetun lain mukaisia salassa pidettäviä tietoja ei saa luovuttaa sähköpostitse.

### 1 VALVONNALLISEN KEHOTUKSEN ANTAMINEN

Kun palotarkastuksella on havaittu puutteita, jotka on pelastuslain 81 §:n nojalla määrät-  
tävä korjattavaksi, annetaan ensisijassa kehotus puutteiden korjaamiseksi. Palotarkastuk-  
sesta laaditaan pöytäkirja, jonka otsikkoon kirjataan pöytäkirjan vastaanottaja, tarkastus-  
kohde, tarkastuksen suorittamisen ajankohta, tarkastuslaji sekä pöytäkirjan numero. Tie-  
dot tulevat automaattisesti valvontarekisteristä. Kehotus voidaan antaa myös muutoin  
kuin palotarkastuksen yhteydessä, mikäli pelastusviranomaisen tietoon tulee lainvastai-  
nen menettely, joka kuuluu pelastusviranomaisen toimivaltaan. Tällöin käytetään pöytä-  
kirjalajia ”KEHOTUS”.

Tarkastuslausunto-kohtaan kirjataan alkuun kertoelma, jossa selostetaan tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot sekä tarkastettavan kohteen edustajan mahdollisesti esittämä selvitys. Alkuun kirjataan myös, mikäli kohteeseen on tarkastuksen yhteydessä suoritettu TUTOR-arviointi. Mikäli kehoitus annetaan muun kuin palotarkastuksen johdosta kertoelmaan kirjataan, minkälaisia tietoja viranomaisen on asiassa vastaanottanut ja miten asiaa on käsitelty.

Tarkastuslausunnon loppuun kirjataan tarkastuksen johtopäätökset perusteluineen (sisältyen sekä tosiasia-perustelut että lainkohtaperustelut). Johtopäätöksissä erotellaan selvästi kehotukset ja suositukset siten, että erehtymisen vaaraa siitä, onko kyseessä kehoitus vai suositus, ei ole. Kehotus annetaan puutteista, jotka eivät vastaa lainsäädännön vaatimuksia, joihin viranomaisen on velvollinen puuttumaan. Suosituksilla voidaan antaa neuvoja esimerkiksi hyvistä käytännöistä paloturvallisuuden parantamiseksi. Lievät puutteet, joiden jälkivalvontaa ei järjestetä, kirjataan kertoelmaan.

Kehotukset numeroidaan, ja jokainen itsenäinen kehoitus saa oman numeronsa. Tarkastuspöytäkirjan loppuun kirjataan, mihin mennessä kehotetut toimenpiteet on suoritettava. Tapauksesta riippuen kehotuksilla voi tarvittaessa olla toisistaan poikkeavat määräajat. Määräaikaisten suhteen tulee huomioida mm. vaadittavien toimenpiteiden tärkeys ja kiireellisyys sekä tosiasialliset mahdollisuudet korjata puutteet.

Mikäli jälkivalvonta on tarkoituksenmukaista suorittaa asiakirjavalvonnalla, kuten esimerkiksi pelastussuunnitelman ja paloteknisten laitteiden huollon ja kunnossapidon valvonnan osalta, palotarkastuspöytäkirjaan kirjataan, että selvitys puutteiden korjaamisesta on toimitettava määräaikaan mennessä. Vastaavasti, mikäli puutteiden korjaus on tarkoituksenmukaista valvoa jälkitarkastuksella, pöytäkirjaan kirjataan jälkipalotarkastuksen suorittamisajankohta. Soveltuvan jälkivalvontamenetelmän valitseminen jää viranhaltijan harkinnan varaan.

Asianosaisilta pyydetään selvitys siitä, että kehotuksissa mainitut toimenpiteet on suoritettu. Kehotuksen yhteydessä kerrotaan, että asianosaisella on myös mahdollisuus antaa selitys asiassa, mutta mikäli selitystä ei määräaikaan mennessä anneta, asia voidaan ratkaista lopullisesti. Tässä yhteydessä kerrotaan myös, että mikäli toimenpiteitä ei suoriteta määräaikaan mennessä, asianosainen tai asianosaiset tullaan mahdollisesti velvoittamaan toimenpiteisiin sakon uhalla.

Pöytäkirja lähetetään kiinteistön omistajalle sekä niille toiminnanharjoittajille, joita pöytäkirjassa annetut kehotukset tai suositukset koskevat (mikäli tiedossa). Pöytäkirjan lähettämisen yhteydessä on syytä pyytää kiinteistön omistajan edustajaa (yleensä isännöitsijä) vielä toimittamaan pöytäkirja kaikille asianosaisille, jotta kaikki asianosaiset saisivat mahdollisimman tehokkaasti tiedon pöytäkirjan sisällöstä. Pöytäkirjaan ei liitetä valitusosoitusta.

#### *Merlot vakiolausekkeet*

*Pöytäkirjamallit / kehoitus, asiakirjavalvonta*

*Pöytäkirjamallit / kehoitus, jälkipalotarkastus*

Käytettäessä malliasiakirjoja, on muutettava vastineen antamiselle annettavat yhteystiedot vastaamaan palotarkastuksen suorittajan yhteystietoja, sekä varmistettava että toimenpiteille annetaan määräaika. Mikäli kohteeseen tullaan suorittamaan jälkipalotarkastus, ajankohta tarkastuksen suorittamiselle on kirjattava pöytäkirjaan.

**Huom!** Palotarkastusohjelmistoon ei voi syöttää määräaika valvontakohteiden ylläpitokunnan määräaika kohtaan, sillä tämä johtaa toimintamalliin soveltumattoman vakiolausekkeen ”Asiakasta on kuultu ennen korjausmääräyksen antamista” ja ”Määräysluonteiset toimenpiteet on suoritettava (päivämäärä) mennessä” automaattiseen lisäämiseen. Vastaava pätee myös asian myöhemmissä vaiheissa tehtäviin pöytäkirjoihin.

Kirjaa valvontarekisteriin, että jälkivalvonta on aloitettu, mutta suorittamatta loppuun seuraavasti. Avaa palotarkastusohjelma ja hae kohde valvontakohteiden ylläpito-ikkunaan.

Avaa valvonta-välilehti ja valitse "Muut toimenpiteet" ja valitse "lisää toimenpide".

Täytä tiedot seuraavasti:

- Valitse tyyppiä "209 Jälkivalvonta".
- Täytä "Pvm" -kohtaan toimenpiteille annettu määräaika.
- Laita täppä kohtaan "Puutteita", kun jälkivalvonta on kesken.
- Kirjaa "Pöytäkirja nro" -kenttään palotarkastuspöytäkirjan numero, jolla toimenpiteet on kehoitettu suoritettavaksi.
- Kirjaa "Suorittaja"-kohdan e-mail kohtaan jälkivalvontaa suorittavan viranhaltijan nimi.
- Lisätietoja -kohtaan lyhyt tilannekuvaus.
- "Suorittaja"-kohdan "Nimi" -kohtaan kirjataan tarkastuksella korjattavaksi kehoitetut puutteet pilkuin erotettuina seuraavien koodien mukaisesti (suluissa pöytäkirjassa mahdollisesti viitattu (pelastuslain) lainkohta):

- a – alkusammutuskalusto (12 §, 14 §)
- u – uloskäytävien esteettömyys ja käytettävyys (10 §)
- v – uloskäytävien merkitseminen ja valaiseminen (10.3 §)
- o – palo-osastointi (9 §)
- s – syttymislähteet (9 §)
- r – omaoiminen varautuminen (14 §)
- p – pelastussuunnitelma (15 §)
- l – laitteiden kunnossapito (muut kuin väestönsuojat) (12 §)
- g – väestönsuojan kunnossapito (12 §)
- h – helposti syttyvän tai muun materiaalin varastointi (9.2 §)
- n – nuohous, ilmanvaihtolaitteiden huolto (13 §)
- k – pelastustoiminnan helpottaminen, opasteet, ohjeet (9 §, 14 §)
- t – pelastustiet (11 §)
- w – palovaroittimet (17 §)
- k – kemikaaliturvallisuus (kemikaaliturvallisuuslain nojalla)
- x – räjähdyskelpoiset ilmaseokset (ATEX-asetus 576/2003)
- m – muun lain perusteella määräytyvä velvoite (81.2 §)
- e – mikään ylläolevista ei sovellu

Lopuksi valitse ”Hyväksy” ja ”Tallenna”.

”Suorittaja”-kohdan ”Nimi”-kohtaan kirjataan lisäksi seuraavat toimenpidekoodit tarvittaessa pilkuin eroteltuina:

- B – velvoittava määräys annettu
- C – uhkasakko pantu täytäntöön

## 2 JÄLKIVALVONTA ASIAKIRJAVALVONNALLA

Tässä kohdassa käsitellään tilannetta, jossa palotarkastuksella korjattavaksi edellytetyt toimenpiteet on asianosaisilta saadun selvityksen perusteella korjattu kokonaan, osittain tai ei lainkaan. Selvitys kirjataan valvontarekisteriin seuraavasti.

Avaa palotarkastusohjelma ja hae kohde valvontakohteiden ylläpito-ikkunaan. Hae aikaisempi jälkivalvontatoimenpide käsittelyyn, ja lisää liitetiedoiksi pdf-muodossa asianosaisten toimittama selvitys, esimerkiksi sähköpostista pdf-muotoon tulostettu ote tai skannattu tekstiasiakirja. Täytä lisätietoja-kohtaan lyhyt yleiskuvaus tilanteesta. Muuta ”Pvm”-kohta vastaamaan sitä päivämäärää, jolloin puutteet on todettu korjatuiksi ja jälkivalvonta loppuun suoritetuksi.

Mikäli kehotuksissa määritellyt toimenpiteet arvioidaan selvityksen perusteella täytetyin, poistetaan täppä kohdasta ”Puutteita” ja tallennetaan muutokset. Tällöin jälkivalvonta loppuun suoritettu. Pääsääntöisesti asiakkaalle vastataan toimitettuun selvitykseen vapaamuotoisesti, että toimitettu selvitys on riittävä, ja selvityksen perusteella kehotuksia on noudatettu. Asiakkaalle lähetty vastaus liitetään liitetiedostoihin pdf-muodossa.

Mikäli asiassa on useita asianosaisia, joilla on ristiriitaisia käsityksiä tarvittavista toimenpiteistä ja/tai niiden riittävydestä, asiasta tehdään erillinen päätös, jossa todetaan että lakisääteiset velvoitteet katsotaan täytetyin, sekä perustellaan johtopäätökset. Tällaiseen päätökseen liitetään valitusosoitus, johon tulee viitata asiakirjassa. Päätös toimitetaan kaikille asianosaisille. Näissä tapauksissa tulee kuitenkin harkita, olisiko jälkivalvonta tarkoituksenmukaista suorittaa jälkipalotarkastuksella, jonka yhteydessä asianosaiset voisivat perustella poikkeavia näkemyksiään asiassa. Tällöin palotarkastuksesta laadittuun pöytäkirjaan kirjataan johtopäätökset, joista on valitusoikeus.

Erillinen määräys tehdään, mikäli kehotuksessa todettuja toimenpiteitä ei ole suoritettu kokonaan tai osittain, tai mikäli selvitystä toimenpiteiden suorittamisesta ei ole toimitettu. Siirry tällöin kohtaan 4.

### JÄLKIVALVONTA JÄLKIPALOTARKASTUKSELLA

Tässä kohdassa käsitellään tilannetta, jossa palotarkastuksella korjattavaksi edellytetyt toimenpiteet on jälkipalotarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella täytetty kokonaan, osittain tai ei lainkaan.

Avaa palotarkastusohjelma ja hae kohde valvontakohteiden ylläpito-ikkunaan. Hae aikaisempi jälkivalvontatoimenpide käsittelyyn, ja lisää liitetiedoiksi pdf-muodossa mahdollinen asianosaisten toimittama selvitys, esimerkiksi sähköpostista pdf-muotoon tulostettu ote tai skannattu tekstiasiakirja. Kirjaa lyhyt yleiskuvaus tapahtumista kohtaan ”Lisätietoja”. Mikäli kaikki puutteet on havaittu korjatun, poista täppä kohdasta ”Puutteita”. Tallenna lopuksi muutokset.

Kirjaa valvontarekisteriin kohteelle jälkipalotarkastus. Mikäli toimenpiteet on suoritettu, laaditaan asiassa pöytäkirja, jolla todetaan että lakisääteiset velvoitteet on täytetty. Pöytäkirjaan liitetään valitusosoitus, ja siihen tulee viitata pöytäkirjassa. Lisää jälkipalotarkastuksesta laaditun pöytäkirjan numero ”Pöytäkirjan nro”-kenttään edellisen pöytäkirjan numeron perään välilyönnillä erotettuna.

*Merlot vakiolauseke*  
*Pöytäkirjamallit / kohde ok*

Mikäli jälkipalotarkastuksella havaitaan, että yksi tai useampi kehotettu toimenpide on suorittamatta, siirry kohtaan 4.

### VELVOITAVAN MÄÄRÄYKSEN ANTAMINEN

Tässä kohdassa käsitellään tilannetta, kun jälkivalvonnan yhteydessä havaitaan, että puutteita, jotka on kehotettu korjattavaksi, ei ole korjattu kokonaan tai osittain. Velvoittava määräys annetaan pääsääntöisesti aina uhkasakolla tehostettuna. Määräystä ei kuitenkaan tehosteta sakon uhalla, mikäli asia on poikkeuksellisen tulkinnanvarainen, ja viranomaisen ja asianosaisten välillä on näkemusero lainsäädännön asettamista velvoitteista. Tällöin voidaan myös poikkeuksellisesti todeta, että päätöstä ei tarvitse noudattaa ennen sen lainvoimaiseksi tulemistä. Puute ei kuitenkaan saa aiheuttaa vakavaa vaaraa.

Mikäli kohde toimii aktiivisesti puutteiden korjaamiseksi, esittää uskottavaa selvitystä suunnitelluista toimenpiteistä aikatauluineen, ja riittävällä luotettavuudella kykenee perustelemaan, miksi alkuperäisissä määräajoissa ei ole pysytty, velvoittavaa määräystä ei ole välttämätöntä antaa. Siirry tällöin kohtaan 5. Velvoittava määräys voidaan antaa jälkipalotarkastuksesta laaditussa pöytäkirjassa tai erillisellä määräysasiakirjalla (pöytäkirjalajit jälkipalotarkastus ja määräys).

Pöytäkirja tai määräysasiakirja, jossa velvoitteet asetetaan, aloitetaan kuten muutkin tarkastus- ja päätösasiakirjat. Alkuun kirjataan kertoelma, jossa selostetaan aikaisempi käsittely, aikaisemmilla tarkastuksilla tehdyt havainnot sekä kohteen edustajien antama selitys. Mikäli asianosaiset eivät anna asiassa selitystä, asiakirjaan kirjataan, että asianosaisilla oli mahdollisuus tulla kuulluksi annettujen kehotusten yhteydessä, mutta mahdollisuutta ei käytetty.

Asiakirjan loppuun kirjataan, mihin ratkaisuun viranomainen on asiassa päätenyt. Velvoittavan määräyksen yhteydessä kohdassa 1 numeroidut kehotukset otsikoidaan päävelvoitteiksi, ja jokaiselle päävelvoitteelle asetetaan itsenäinen uhka (uhkasakko). Jokainen päävelvoite perustellaan tosiasia- ja lainkohtaperusteluin ja jokaiselle päävelvoitteelle annetaan yksilöllinen numero alkaen numerosta 1. Asianosaisten selitys ja mielipiteet päävelvoitteista ja niiden määräajoista voidaan esittää päävelvoitekohtaisesti myös tässä, mikäli selvyyden kannalta tarpeen. Asianosaisten selitykseen on annettava vastine.

Mikäli uhka kohdistuu kiinteään tai irtaimeen omaisuuteen, on huomioitava uhkasakko-lain 18 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus, josta on tehtävä kirjaus asiakirjaan. Mikäli on syytä epäillä, että velvoitettu yrittää vältellä päävelvoitteen täyttämistä esimerkiksi omis-tusjärjestelyin, ilmoitusvelvollisuudelle voidaan asettaa erillinen uhkasakko.

Mikäli uhka kohdistuu kiinteään omaisuuteen, uhkasakon asettamisesta on ilmoitettava maanmittauslaitokselle merkinnän tekemiseksi kiinnityksistä pidettävään rekisteriin: kirjaamo (at) maanmittauslaitos.fi

Maanmittauslaitokselle tehtävässä ilmoituksessa on esitettävä seuraavat seikat:

- kiinteistötunnus, jota uhka koskee
- päätöksen tehnyt viranomais
- päätöksen päivämäärä ja pöytäkirjan numero, jolla uhka on asetettu
- kenen noudatettavaksi päävelvoite tai päävelvoitteet on määrätty
- päävelvoite tai päävelvoitteet määräaikoineen
- uhkasakon määrä per päävelvoite

Maanmittauslaitokselle ei ole tarvetta lähettää päätöstä kokonaisuudessaan.

Päävelvoite kohdistetaan siihen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Mikäli päävelvoitteen täyttäminen kuuluu yhteisvastuullisesti esimerkiksi sekä toiminnanharjoittajalle että kiinteistön omistajalle, uhkasakko voidaan kohdistaa molemmille. Tällöin kullekin on asetettava eri uhkasakko. Jos päävelvoite koskee yhteisöä tai säätiötä, uhkasakko kohdistetaan joko yhteisöön tai säätiöön taikka sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan muuhun henkilöön.

Uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakko voidaan asettaa kiinteänä, jolloin uhkasakko voidaan määrätä maksettavaksi, mikäli päävelvoitetta ei ole noudatettu määräaikaan mennessä. Uhkasakko voidaan asettaa myös juoksevana. Juok-seva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (uhkasakkojakso) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Korjaustoimenpiteille annetaan uusi määräaika. Tarvit-taessa jokaiselle päävelvoitteelle voi antaa oman määräaikansa.

Asiakirjassa tulee mainita, miten päävelvoitteiden noudattaminen määräaikaan mennessä osoitetaan: tuleeko toimittaa selvitys velvoitteen täyttämisestä, vai suoritetaanko koh-teessa jälkipalotarkastus, jossa todetaan velvoitteiden täyttäminen. Viimeistään tässä vaiheessa on suositeltavaa toimittaa jälkipalotarkastus, ellei ole asian luonne ole sellai-nen, että tarkastuksen toimittaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Tällainen saattaisi olla esimerkiksi turvallisuusasiakirjojen täydentämistä koskeva valvonta-asia.

Asiakirja toimitetaan velvoitetuille saantitodistuskirjeenä tai haastemiehen välityksellä. Asiakirja voidaan luovuttaa myös henkilökohtaisesti kuittausta vastaan. Mikäli yksi tai useampi asianosainen on ilmoittanut viranomaiselle sähköisen asiointiosoitteen (sähkö-postiosoite), asiakirja voidaan tämän suostumuksella toimittaa myös sähköisesti. Tällöin pyydetään asiakirjan vastaanottajaa kuittaamaan, että on vastaanottanut sähköpostin liit-teenä olevat asiakirjat, jonka lisäksi alkuperäinen toimituskirja toimitetaan tavanomaise-na kirjeenä. Kuittaus lisätään pdf-muodossa jälkivalvontatoimenpiteisiin. Mikäli vas-taanottaja ei kuittaa asiakirjaa vastaanotetuksi sähköpostitse, toimitetaan asiakirjat saan-titodistuskirjeenä tai haastemiehen välityksellä. Asiakirjaan liitetään valitusosoitus, jo-hon viitataan määräysasiakirjassa / tarkastuspöytäkirjassa.

Saantitodistuskirje lähetetään paloasemalta muun postin mukana. Kirjekuoreen liimataan kuitenkin saantitodistuslomake. Kun saantitodistus palautuu, se skannataan palotarkas-tusohjelmistoon jälkivalvontatoimenpiteiden liitteeksi (katso kohta 1). Jälkivalvonta so-veltaan kohtia 2 ja 3. Uusi määräaika korvaa vanhan jälkivalvontatoimenpideikkunassa.

*Merlot vakiolauseke*  
*Pöytäkirjamallit / uhkasakon asettaminen*

## 5 LISÄAJAN MYÖNTÄMINEN KORJAUSTOIMENPITEILLE

Asianosainen voi perustellusta syystä pyytää lisääaikaa toimenpiteiden suorittamiselle. Lisääaikaa voi pyytää vapaamuotoisesti, mutta lisäajan tarve on perusteltava ja yksilöitävä, mihin toimenpiteisiin lisäaikaa pyydetään. Mikäli lisäaika voidaan turvallisuutta vaarantamatta myöntää eikä lisäajan myöntäminen loukkaa kolmannen osapuolen oikeutta tai etua, asiakkaalle annetaan vapaamuotoinen vastaus pyynnön hyväksymisestä. Asiaan liittyvä sähköpostikirjeenvaihto liitetään pdf-muodossa kohteen jälkivalvontatoimenpiteisiin (katso kohta 1). Mikäli pyyntöä ei hyväksytä, kyseessä ei ole varsinainen asiaratkaisu, josta voi valittaa. Jälkivalvontatoimenpideikkunassa korvataan vanha määräaika uudella (kohta ”Pvm”).

## 6 ASETETUN UHKASAKON KUMOAMINEN

Kun valvonnassa on havaittu, että päävelvoitteita on noudatettu, laaditaan erillinen päätösasiakirja tai jälkipalotarkastuspöytäkirja. Asiakirjassa todetaan, että velvoitteet on täytetty ja kumotaan asetettu uhkasakko. Jälkivalvontatoimenpiteisiin lisätään asiaa koskevan päätöksen / jälkipalotarkastuspöytäkirjan numero kohtaan ”Pöytäkirjan nro” ja poistetaan täppä kohdasta ”puutteita”, jolloin asia on loppuun käsitelty.

Mikäli uhkasta on aiemmin ilmoitettu maanmittauslaitokselle, uhkasakon kumoamisesta on myös ilmoitettava kiinnityksistä pidettävään rekisteriin: kirjaamo (at) maanmittauslaitos.fi

*Merlot vakiolauseke*  
*Pöytäkirjamallit / uhkasakon kumoaminen*

## 7 ASETETUN UHKASAKON TÄYTÄNTÖÖNPANO JA UUDEN ASETTAMINEN

Mikäli uhkasakolla tehostettu velvoite on annettu kemikaaliturvallisuuslain nojalla, on asian käsittely tässä vaiheessa siirrettävä Helsingin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus huolehtii asianosaisten kuulemisesta ennen tuomitsemista.

Ennen uhkasakon maksettavaksi määräämistä asianosaisia on kuultava. Mikäli asianosaiset tai heidän laillinen edustajansa on läsnä jälkipalotarkastuksella, asianosaisia voidaan kuulla suullisesti täytäntöönpanosta sekä uuden uhan asettamisesta seuraavin edellytyksin:

- Kun asianosaisena on oikeushenkilö, oikeushenkilön edustajalla on yhtiöjärjestyksen mukainen oikeus käyttää puhevaltaa yhtiön puolesta tai prokuuravaltaus. Tällainen oikeus on yleensä esimerkiksi toimitusjohtajalla.
- Asianosaisten selitys kirjataan palotarkastuspöytäkirjaan.
- Asianosainen suostuu suulliseen käsittelyyn, eikä halua mahdollisuutta antaa kirjallista lisäselitystä asiassa. Tällöin pöytäkirjaan kirjataan, että yhtiön edustaja ei halunnut käyttää mahdollisuutta kirjalliseen selityksen antamiseen.

Kuulemisen jälkeen uhkasakko voidaan määrätä maksettavaksi joko täysimääräisenä tai asetettua pienempänä. Uhkasakko voidaan määrätä asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alen-

tunut, taikka uhkasakon määrän alentamiseen on muu perusteltu syy. Jokainen päävelvoite käsitellään erikseen.

Mikäli puhevallan käyttöön oikeutettua henkilöä ei ole läsnä jälkipalotarkastuksella, jälkipalotarkastusta ei suoriteta sen ilmeisen tarpeettomuuden vuoksi tai yksi tai useampi asianosainen haluaa mahdollisuuden kirjallisen vastineen antamiseen, ko. asianosaisia kuullaan kirjallisesti ennen päätöksentekoa. Kuulemisesta voidaan ilmoittaa joko jälkipalotarkastuspöytäkirjassa tai erillisellä kirjeellä.

Uhkasakon täytäntöönpanon yhteydessä asiakirjan liitteeksi liitetään sakon tilisiirtokortti. Jokaiselle päävelvoitteelle laaditaan oma tilisiirtokorttinsa, eli eri uhkasakkoja ei lasketa yhteen yhdelle tilisiirtokortille.

Tilisiirtokortissa oleva perintätunnus on yksilöllinen, samoin kuin viitenumero. Seuraavaa esimerkikorttia ei saa käyttää, vaan tulee käyttää yksilöllistä tilisiirtokorttia. Viranomaisen –kohtaan kirjataan ”Keski-Uudenmaan pelastuslaitos”. Päätöspäivä –kohtaan kirjataan päivämäärä, jolloin päätös uhkasakon tuomitsemisesta on tehty. Päätösnumero on pöytäkirjan tai päätöksen numero, joka sisältää uhkasakon tuomitsemispäätöksen. Uhkasakko €-kohtaan (alempi rivi) kirjataan uhkasakon määrä, samoin eräpäivän oikealla puolella olevaan tyhjään kenttään. Eräpäivä ja muut kohdat jätetään tyhjiksi.

Perintätunnus Indr.nr

**UHKASAKKO**

Uhkasakko on maksettava tällä tilisiirtokortilla viipymättä. Maksamaton uhkasakko peritään ulosottoin.

Tarkemmat tiedot maksettavista määristä käyvät selville oikeuden tai viranomaisen päätöksestä. Tiedot saa myös päätöksen tehneen tuomioistuimen kansliasta tai viranomaiselta.

**VITE**

Vite skall betalas med detta referenspostgirokort utan dröjsmål. Obetald vite indrivs i utmätningväg.

Mer uppgifter om de belopp som skall betalas finns i domstolens eller myndighetens utslag eller kan fås från domstolens kansli eller från myndighet.

OR-70328271K 2009

Saajan tilinumero Mottagarens kontonummer	<b>NORDEA 166030-108681</b> <b>POHJOLA 500001-20378103</b> <b>SAMPO 800013-40905</b>	IBAN	<b>FI22 1660 3000 1086 81</b> <b>FI16 5000 0120 3781 03</b> <b>FI61 8000 1300 0409 05</b>	BIC	<b>NDEAFIHH</b> <b>OKOYFIHH</b> <b>DABAFIHH</b>
Saaja Mottagare	<b>OIKEUSREKISTERIKESKUS 13100 HÄMEENLINNA</b> <b>13100 TAVASTEHEUS</b> Puh. 0100 862 08	Tuomioistuim tai viranomainen Domstol eller myndighet	Osasto Avdelning		
Maksajan nimi ja osoite Betalarens namn och adress	Allekirjoitus Underskrift	Päätöspäivä Datum	Päätösno Utslagsnr		
		Maksettaessa muutoin kuin tällä tilisiirtokortilla on ilmoitettava tämän kortin viitenumero tai henkilötunnus ja nimi Om betalningen sker på annat sätt än med detta girokort, skall referensnummer på kortet eller personbeteckning och namnet uppges.			
		Uhkasakko € Viite €			
		Viitenro Ref.nr			
Tilityt nro Från konto nr		Eräpäivä Förf.dag			

Maksu välitetään saajalle vain Suomessa Kotimaan maksujenvälityksen yleisten ehtojen mukaisesti ja vain maksajan ilmoittaman tilinumeron perusteella.  
Betalningen förmedlas till mottagare endast i Finland enligt Allmänna villkor för inrikes betalningsförmedling och endast till det kontonummer betalaren angivit.

PANKKI BANKEN



Lisäksi täytetään sakkoluettelolomake, jota ei anneta asiakkaalle eikä liitetä asiakirjoihin. Jokaiselle päävelvoitteelle laaditaan oma sakkoluettelonsa.

## SAKKOLUETTELO

<b>A</b>		Ratkaisun päivämäärä		Diaarinumero	
		Tuomioistuin/Viranomainen		Tunnus	Ratkaisun numero
<b>Maksu- velvollinen</b>	Sukunimi			Henkilötunnus	
	Etunimet				
	Postiosoite (lähiosoite, postinumero ja postitoimipaikka)				
(Asuinalue / kunnat / ille sisälly edelliseen)					
<b>Asia</b>	Asian laatu				
<b>Valtiolle tuomittu korvaus</b>	Todistelukustannukset			Euromäärä	
	Oikeusapulain nojalla valtiolle korvattava määrä				
	Muu korvaus, mikä:				Korkoprosentti ja alkamispäivä
	Korvaukset yhteensä				Perintätunnus
<b>Sakko</b>	Tuomittu sakko	Päiväsakkojen lkm	Päiväsakko €	Sakko yhteensä €/Uhrakko €	Perintätunnus
	Sakon peruste ja lainkohta				Teko aika
<b>Lainvoimaisuus</b>	Lainvoimainen		Muutoksenhakija		Tiedoksiantopäivämäärä
	<input type="checkbox"/> 1 On	<input type="checkbox"/> 2 Ei ole	<input type="checkbox"/> 1 Tuomittu	<input type="checkbox"/> 2 Muu	Valitusajan alku päätöksen tiedoksisaannista
Valitusajan alku päätöksen tiedoksisaannista		Muutoksenhakemuksen käsittelevä tuomioistuin/viranomainen			
<b>Huomautuksia</b>	<div style="font-size: 4em; color: red; text-align: center; opacity: 0.5;">MAAILI</div>				
<b>Päiväys ja allekirjoitus</b>					

666592

Tilisiirtokortissa oleva perintätunnus kirjataan sakkoluettelolomakkeelle. Ratkaisun päivämäärään kirjataan, koska päätös täytäntöönpanosta on tehty. Diaarinumero-kohtaan kirjataan pöytäkirjan tai päätöksen numero, ja ratkaisun numero –kohtaan kirjataan päävelvoitteen numero. Tunnus –kohta jätetään tyhjäksi.

Sakkoluettelolon maksuvelvollinen –kohtaan kirjataan henkilö tai oikeushenkilö, jonka maksettavaksi uhkasakko on määrätty sekä henkilö- tai Y-tunnus. Asian laatu –kohtaan kuvataan yleisesti, minkälainen asia on kyseessä. Esimerkiksi ”Pelastuslain mukaisten velvoitteiden laiminlyönti”. Korvaukset –kentät jätetään tyhjiksi, Sakko –kenttään kirjataan Uhkasakko €-kohtaan ko. päävelvoitteen maksettavaksi määrätty sakon määrä. Sakon peruste ja lainkohta –kohtaan kirjataan pelastuslain pykälät, joita on rikottu, uhkasa-

kon käyttämisvaltuutta koskeva pelastuslain (379/2011) 105 § sekä uhkasakkolain (1113/1990) 10 §. Tekoaika –kohtaan kirjataan päivämäärä, jolloin havaittiin, että päävelvoitetta ei ole noudatettu, ja päätettiin ryhtyä toimenpiteisiin uhkasakon määräämiseksi maksettavaksi. Lue myös sakkoluettelolomakkeen täyttö- ja lähetysohjeita –kohta.

Sakkoluetteloa ei vielä tässä vaiheessa lähetetä mihinkään. Sakkoluettelo toimitetaan valitusajan umpeutumisen jälkeen seuraavan kuukauden 15. päivään mennessä oikeusrekisterikeskukseen osoitteeseen:

Oikeusrekisterikeskus  
PL 157  
13101 Hämeenlinna

Päätöksen lainvoimaisuus on tiedusteltava Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamosta ennen sakkoluettelon lähettämistä (puh. 029 56 42069). Mikäli valitus on tehty valitusajan kuluessa, sakkoluettelo lähetetään oikeusrekisterikeskukseen ja kirjataan lainvoimaisuustietoihin **ei ole**. Mikäli päätös on lainvoimainen, kirjataan lainvoimaisuustietoihin **on**. Samoin täytetään muutoksenhakijaa koskevat tiedot, mikäli muutosta on haettu.

Sakkoluettelo ja sakon tilisiirtolomake liitetään liitetiedostoksi valvontarekisteriin jälkivalvontatoimenpiteen yhteyteen pdf-muodossa.

Samassa asiakirjassa asetetaan uusi/uudet uhkasakot (päävelvoitekohtaisest) ja uusi määräaika/määräajat (yhteinen määräaika tai päävelvoitekohtainen määräaika). Uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakko voidaan asettaa kiinteänä, jolloin uhkasakko voidaan määrätä maksettavaksi, mikäli päävelvoitetta ei ole noudatettu määräaikaan mennessä. Uhkasakko voidaan asettaa myös juoksevana. Juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (uhkasakkojakso) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Korjaustoimenpiteille annetaan uusi määräaika. Tarvittaessa jokaiselle päävelvoitteelle voi antaa oman määräaikansa.

Päätösasiakirja / tarkastuspöytäkirja liitteineen toimitetaan velvoitetuille saantitodistuskirjeenä tai haastemiehen välityksellä. Asiakirja voidaan myös luovuttaa henkilökohtaisesti kuittausta vastaan. Mikäli yksi tai useampi asianosainen on ilmoittanut viranomaiselle sähköisen asiointiosoitteen (sähköpostiosoite), asiakirja voidaan tämän suostumuksella toimittaa myös sähköisesti. Tällöin pyydetään asiakirjan vastaanottajaa kuittamaan, että on vastaanottanut sähköpostin liitteenä olevat asiakirjat, jonka lisäksi alkupe räinen toimituskirja toimitetaan tavanomaisena kirjeenä. Kuittaus pdf-muodossa jälkivalvontatoimenpiteisiin. Mikäli vastaanottaja ei kuittaa asiakirjaa vastaanotetuksi sähköpostitse, toimitetaan asiakirjat saantitodistuskirjeenä tai haastemiehen välityksellä. Asiakirjaan liitetään valitusosoitus, johon viitataan määräysasiakirjassa / tarkastuspöytäkirjassa.

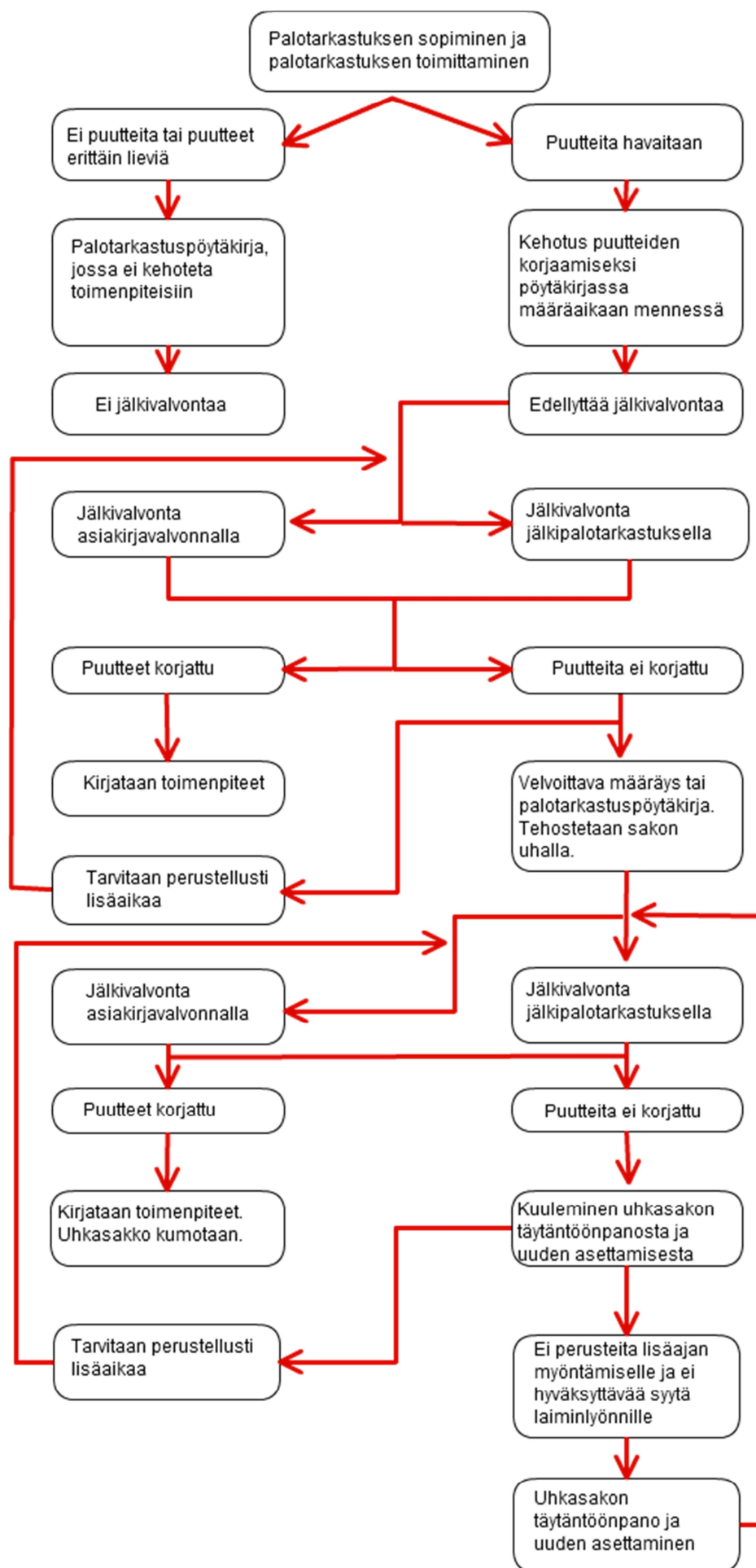
Asiakirjassa tulee mainita, miten päävelvoitteiden noudattaminen määräaikaan mennessä osoitetaan: tuleeko toimittaa selvitys velvoitteen täyttämisestä, vai suoritetaanko koh teessa jälkipalotarkastus, jossa todetaan velvoitteiden täyttäminen.

Uhkasakon täytäntöönpanosta ja uuden uhan asettamisesta ilmoitetaan maanmittauslaitokselle: kirjaamo (at) maanmittauslaitos.fi

*Merlot vakiolausekkeet*  
*Täytäntöönpanosta ja uudesta uhasta kuuleminen*  
*Uhkasakon täytäntöönpano ja uuden asettaminen*

Jälkivalvonta soveltaen kohtia 2 ja 3. Uusi määräaika korvaa vanhan jälkivalvontatoimenpideikkunassa. Sakon tilisiirtokortteja sekä sakkoluettelolomakkeita saa alueen tiiminvetäjältä, jonka kanssa on suositeltavaa käydä prosessi läpi ennen täytäntöönpanoa.

## JÄLKIVALVONNAN PROSESSIKAAVIO



Liite 2 Pöytäkirjamallit  
**Aluepelastuslaitos****PÖYTÄKIRJA****Yleinen palotarkastus**Annetut määräykset perustuvat  
pelastuslain 379/2011 81 §:ään.

<b>Vastaanottaja</b>	<b>Kohde</b>	<b>Pöytäkirjanro</b>	<b>NN NNN</b>
Vastaanottaja Oy	Koy Palotarkastuskohde		
Paloasemantie 1 01120 KUNTA	Ruiskumestarinkatu 4 01130 KUNTA		

**Osapuolet**

Isännöitsijä Matti Meikäläinen

Pöytäkirjamalli kehotus, jälkivalvonta asiakirjavalvontana

Kertoelma, jossa selostetaan tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot sekä tarkastettavan kohteen edustajan mahdollisesti esittämä selvitys.

**JOHTOPÄÄTÖKSET**

Tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella kohteessa harjoitettu toiminta ja olosuhteet eivät täysin vastaa pelastuslaissa (379/2011) ja/tai vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) annetussa laissa määriteltyä tasoa.

**KEHOTUS**

## 1. Palo-osastoinnin kuntoon saattaminen

Tarkastuksella havaittu palo-ovien sulkulaitteiden poistaminen käytöstä rakennuksen A-porrashuoneen palo-ovista aiheuttaa palon leviämisen vaaraa, vaarantaa turvallisen poistumisen rakennuksesta ja vaikeuttaa pelastustoimintaa palotilanteessa. Asiaa ei muuta kiinteistön isännöitsijän N.N. selvitys, jonka mukaan sulkulaitteet hankaloittavat tavaroiden kuljettamista kiinteistössä. Pelastuslain 9 §:n 1 momentin mukaisesti rakennus on pidettävä sellaisessa kunnossa, että palon leviämisen vaara on vähäinen. Suomen rakentamismääräyskokoelman E1 kohdan 7.3.2. mukaan osastoivan oven tulee eräin poikkeuksin olla itsestään sulkeutuva ja salpautuva. Palo-ovet on korjattava itsestään sulkeutuviksi, jonka yhteydessä palo-ovien salpamekanismien toimivuus tulee tarkastaa.

## 2. Pelastussuunnitelman täydentäminen

Kohteeseen laadittu pelastussuunnitelma ei pidä sisällään riskien arvioinnin johtopäätelmiä. Suunnitelmaan nykyisellään kirjatut ennakoitavissa olevat vaaratilanteet kuten tulipalo ja sairaskohtaus, eivät täytä riskien

arvioinnille asetettuja vaatimuksia. Tarkastuskierroksenkin yhteydessä havaittiin riskejä, joita toiminnanharjoittaja ei ole tunnistanut, esimerkiksi piha-alue havaittiin erittäin liukkaaksi aiheuttaen tapaturman vaaran, eikä kohteessa toistuvasti tehtävien tulitöiden aiheuttamia riskejä ole lainkaan arvioitu. Riskien arviointi on laadittava siitä huolimatta, että kohteen edustajan, turvallisuusasiantuntija N.N. mukaan organisaatiossa ei ole riittävää asiantuntemusta riskien arvioinnin laatimiseksi. Alueen pelastusviranomaisen on palotarkastuksen yhteydessä antanut neuvontaa riskien arvioinnin tekemiseksi. Pelastuslain 15 §:n 2 momentin mukaisesti pelastussuunnitelmassa on oltava selostus vaarojen ja riskien arvioinnin johtopäätelmistä, rakennuksen ja toiminnassa käytettävien tilojen turvallisuusjärjestelyistä, asukkaille ja muille henkilöille annettavista ohjeista onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi sekä mahdollisista muista kohteen omatoimiseen varautumiseen liittyvistä toimenpiteistä. Pelastussuunnitelmaa on täydennettävä riskien arvioinnin johtopäätelmien osalta.

### 3. Puute X

Havaittu puute x aiheuttaa sitä ja sitä, eikä täytä lainsäädännössä y asetettuja vaatimuksia. Toimenpide z on suoritettava.

### SUOSITUS

Tarkastuksen yhteydessä tuli ilmi, että edellisen sähköasennusten määräaikaistarkastuksen yhteydessä ei lämpökuvattu rakennuksen sähkökeskuksia. Sähköpalot ovat suhteellisen yleinen palon syttymissy. Ottaen huomioon rakennuksen ikä sekä rakennuksen suurehko sähkön tarve, sähkökeskusten lämpökuvaus saattaisi potentiaaliset syttymislähteet tunnistamalla auttaa sähköisten palon syttymissyiden ennaltaehkäisyssä. On suositeltavaa, että kohteen sähkökeskukset lämpökuvataan.

### MÄÄRÄAIKA JA JATKOTOIMENPITEET

Kohdassa "kehotus" edellytetyt toimenpiteet on suoritettava x.x.20xx mennessä. Selvitys puutteiden korjaamisesta on toimitettava määräaikaan mennessä. Asianosaisille varataan mahdollisuus myös kirjallisen selityksen antamiseen asiassa annettuun määräaikaan mennessä. Määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisua. Mikäli selvitystä puutteiden korjaamisesta ei toimiteta määräaikaan mennessä, alueen pelastusviranomaisen harkitsee velvoittavan määräyksen antamista, jota tulnaisiin tehostamaan uhkasakolla pelastuslain 105 §:n mukaisesti.

Selvitys korjauksista tai selitys asiassa on toimitettava määräaikaan mennessä osoitteeseen

(yhteystiedot)

Tämä pöytäkirja sisältää viranomaisen näkemyksen toimenpiteistä, jotka tulisi toteuttaa lainmukaisen tilan saavuttamiseksi. Asiaa ei ole kuitenkaan vielä lopullisesti ratkaistu tällä pöytäkirjalla, joten kyseessä ei ole sellainen hallintopäätös, josta voisi valittaa.

---

Pentti Palotarkastaja  
yhteystiedot

**Aluepelastuslaitos****PÖYTÄKIRJA****Yleinen palotarkastus**

Annetut määräykset perustuvat pelastuslain 379/2011 81 §:ään.

**xx.xx.20xx****Pöytäkirjanro****NN NNN****Vastaanottaja****Kohde**

Vastaanottaja Oy

Koy Palotarkastuskohde

Paloasemantie 1

Ruiskumestarinkatu 4

01120 KUNTA

01130

KUNTA

**Osapuolet**

Isännöitsijä Matti Meikäläinen

Pöytäkirjamalli kehotus, jälkivalvonta jälkitarkastuksella

Kertoelma, jossa selostetaan tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot sekä tarkastettavan kohteen edustajan mahdollisesti esittämä selvitys.

**JOHTOPÄÄTÖKSET**

Tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella kohteessa harjoitettu toiminta ja olosuhteet eivät täysin vastaa pelastuslaissa (379/2011) ja/tai vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) annetussa laissa määriteltyä tasoa.

**KEHOTUS****1. Palo-osastoinnin kuntoon saattaminen**

Tarkastuksella havaittu palo-ovien sulkulaitteiden poistaminen käytöstä rakennuksen A-porrashuoneen palo-ovista aiheuttaa palon leviämisen vaaraa, vaarantaa turvallisen poistumisen rakennuksesta ja vaikeuttaa pelastustoimintaa palotilanteessa. Asiaa ei muuta kiinteistön isännöitsijän N.N. selvitys, jonka mukaan sulkulaitteet hankaloittavat tavaroiden kuljettamista kiinteistössä. Pelastuslain 9 §:n 1 momentin mukaisesti rakennus on pidettävä sellaisessa kunnossa, että palon leviämisen vaara on vähäinen. Suomen rakentamismääräyskokoelman E1 kohdan 7.3.2. mukaan osastoivan oven tulee eräin poikkeuksin olla itsestään sulkeutuva ja salpautuva. Palo-ovet on korjattava itsestään sulkeutuviksi, jonka yhteydessä palo-ovien salpamekanismien toimivuus tulee tarkastaa.

**2. Pelastussuunnitelman täydentäminen**

Kohteeseen laadittu pelastussuunnitelma ei pidä sisällään riskien arvioinnin johtopäätelmiä. Suunnitelmaan nykyisellään kirjatut ennakoitavissa olevat vaaratilanteet kuten tulipalo ja sairaskohtaus, eivät täytä riskien arvioinnille asetettuja vaatimuksia. Tarkastuskierroksenkin yhteydessä havaittiin riskejä, joita

toiminnanharjoittaja ei ole tunnistanut, esimerkiksi piha-alue havaittiin erittäin liukkaaksi aiheuttaen tapaturman vaaran, eikä kohteessa toistuvasti tehtävien tulitöiden aiheuttamia riskejä ole lainkaan arvioitu. Riskien arviointi on laadittava siitä huolimatta, että kohteen edustajan, turvallisuusasiantuntija N.N. mukaan organisaatiossa ei ole riittävää asiantuntemusta riskien arvioinnin laatimiseksi. Alueen pelastusviranomaisen on palotarkastuksen yhteydessä antanut neuvontaa riskien arvioinnin tekemiseksi. Pelastuslain 15 §:n 2 momentin mukaisesti pelastussuunnitelmassa on oltava selostus vaarojen ja riskien arvioinnin johtopäätelmistä, rakennuksen ja toiminnassa käytettävien tilojen turvallisuusjärjestelyistä, asukkaille ja muille henkilöille annettavista ohjeista onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi sekä mahdollisista muista kohteen omatoimiseen varautumiseen liittyvistä toimenpiteistä. Pelastussuunnitelmaa on täydennettävä riskien arvioinnin johtopäätelmien osalta.

### 3. Puute X

Havaittu puute x aiheuttaa sitä ja sitä, eikä täytä lainsäädännössä y asetettuja vaatimuksia. Toimenpide z on suoritettava.

### SUOSITUS

Tarkastuksen yhteydessä tuli ilmi, että edellisen sähköasennusten määräaikaistarkastuksen yhteydessä ei kuvattu rakennuksen sähkökeskuksia. Sähköpalot ovat suhteellisen yleinen palon syytymissy. Ottaen huomioon rakennuksen ikä sekä rakennuksen suurehko sähkön tarve, sähkökeskusten lämpökuvaus saattaisi potentiaaliset syytymislähteet tunnistamalla auttaa sähköisten palon syytymissyiden ennaltaehkäisyssä. On suositeltavaa, että kohteen sähkökeskukset lämpökuvataan.

### MÄÄRÄAIKA JA JATKOTOIMENPITEET

Kohdassa "kehotus" edellytetyt toimenpiteet on suoritettava x.x.20xx mennessä. Asianosaisille varataan mahdollisuus kirjallisen selityksen antamiseen asiassa annettuun määräaikaan mennessä. Määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisua.

Selitys on toimitettava määräaikaan mennessä osoitteeseen (yhteystiedot)

Toimenpiteiden suorittaminen valvotaan jälkipalotarkastuksella. Tarkastus on maksullinen.

Mikäli jälkitarkastuksella havaitaan, että toimenpiteitä ei ole suoritettu, pelastusviranomaisen harkitsee velvoittavan määräyksen antamista, jota tulitisiin tehostamaan uhkasakolla pelastuslain 105 §:n mukaisesti. Jälkipalotarkastus toimitetaan x.x.20xx klo xx.xx.

Tämä pöytäkirja sisältää viranomaisen näkemyksen toimenpiteistä, jotka tulisi toteuttaa lainmukaisen tilan saavuttamiseksi. Asiaa ei ole kuitenkaan vielä lopullisesti ratkaistu tällä pöytäkirjalla, joten kyseessä ei ole sellainen hallintopäätös, josta voisi valittaa.



---

Pentti Palotarkastaja  
yhteystiedot

**Aluepelastuslaitos****PÖYTÄKIRJA****Jälkipalotarkastus**

Annetut määräykset perustuvat pelastuslain 379/2011 81 §:ään.

**xx.xx.20xx****Pöytäkirjanro****NN NNN****Vastaanottaja****Kohde**

Vastaanottaja Oy

Koy Palotarkastuskohde

Paloasemantie 1

Ruiskumestarinkatu 4

01120 KUNTA

01130

KUNTA

**Osapuolet**

Isännöitsijä Matti Meikäläinen

Pöytäkirjamalli jälkipalotarkastuksella kehotuksia noudatettu

Kertoelma, jossa selostetaan tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot sekä tarkastettavan kohteen edustajan mahdollisesti esittämä selvitys. Kirjaa tähän lyhyesti aikaisemmalla palotarkastuksella annetut kehotukset, myöhemmin tai tarkastuksen yhteydessä esitetty selvitys, sekä tarkastuksella tehdyt havainnot. x.x.20xx (pöytäkirja nro xxxxx) suoritetun palotarkastuksen yhteydessä toiminnanharjoittajalle annettiin 3 kehotusta.

**JOHTOPÄÄTÖKSET**

Tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella annettuja kehotuksia on noudatettu, ja näiltä osin kohteessa harjoitettu toiminta ja olosuhteet vastaavat pelastuslaissa ja/tai vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa edellytettyä tasoa.

Kehotusta (1) palo-osastoinnin kuntoon saattamisesta on noudatettu. Havaintojen perusteella palo-ovien sulkumeکانismit on korjattu ja salpameکانismien toimivuus tarkastettu. Palo-ovet sulkeutuvat ja salpautuvat itsestään. Tältä osin pelastuslain 9 §:n 2 momentin vaatimus palon leviämisen rajoittamisesta täyttyy, eikä asia anna aiheutta jatkotoimenpiteille.

Kehotusta (2) pelastussuunnitelman täydentämisestä riskien arvioinnin johtopäätelmien osalta on noudatettu. Toiminnanharjoittaja on yhteistyössä kiinteistön omistajan kanssa laatinut riskien arvioinnin käyttäen apunaan yleisesti käytössä olevia riskien arviointimenetelmiä, ja on kirjannut riskien arvioinnin johtopäätelmät pelastussuunnitelmaan. Tältä osin pelastuslain 15 §:n 2 momentin vaatimus riskien arvioinnin johtopäätelmien kirjaamisesta pelastussuunnitelmaan täyttyy, eikä asia aiheuta tarvetta jatkotoimenpiteille.

Kehotusta (3) toimenpiteestä z on noudatettu. Toimenpide todettiin suoritetuksi palotarkastuksen yhteydessä. Asia ei aiheuta tarvetta jatkotoimenpiteille.

---

Pentti Palotarkastaja  
yhteystiedot

LIITE: Valitusosoitus

**Aluepelastuslaitos****PÖYTÄKIRJA****Jälkipalotarkastus**

Annetut määräykset perustuvat pelastuslain 379/2011 81 §:ään.

**xx.xx.20xx****Pöytäkirjanro****NN NNN****Vastaanottaja****Kohde**

Vastaanottaja Oy

Koy Palotarkastuskohde

Paloasemantie 1

Ruiskumestarinkatu 4

01120 KUNTA

01130

KUNTA

**Osapuolet**

Isännöitsijä Matti Meikäläinen

**Pöytäkirjamalli uhkasakon asettaminen**

Asia koskee Yritys Oy:n (Y-1234567) omistamaa ja hallinnoimaa kiinteistöä osoitteessa Ruiskumestarinkatu 4, 01130 Kunta (kiinteistö 112-123-4567-8901 rakennus 1).

Alueen pelastusviranomaisen on x.x.20xx tehdyn palotarkastuksen yhteydessä (pöytäkirja nro xxxxx) kehottanut Yritys Oy:n korjaamaan palo-ovet itsestään sulkeutuviksi ja salpautuviksi, täydentämään pelastussuunnitelmaa riskien arvioinnin johtopäätelmien osalta sekä suorittamaan toimenpiteen z. Jälkipalotarkastuksella x.x.20xx tehtyjen havaintojen mukaan riskien arvioinnin johtopäätelmät on kirjattu pelastussuunnitelmaan, mutta muita kehotuksia ei ole noudatettu. (Kertoelma, jossa selostetaan asian aiempi käsittely. Tässä pitäisi olla tiivis yhteenveto asian kulusta sekä referaatti asianosaisten antamasta selvityksestä sekä kannanotto siihen. Referaatti ja kannanotto voi olla myös perustelut-kohdassa.)

**PÄÄTÖS**

Valvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella kohteessa harjoitettu toiminta ja olosuhteet eivät vastaa pelastuslaissa (379/2011) määriteltyä tasoa. Pelastuslain 105 §:n mukaan alueen pelastusviranomaisen voi päätöksellään velvoittaa määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

Yritys Oy veloitetaan seuraaviin toimenpiteisiin määräaikaan mennessä (päävelvoitteet 1 - 2).

**Päävelvoite 1**

Rakennuksen A-porrashuoneen palo-ovet on korjattava itsestään sulkeutuviksi, jonka yhteydessä palo-ovien salpamekanismien toimivuus on tarkastettava.

Päävelvoitetta 1 on noudatettava x.x.20xx mennessä 10 000 €:n sakon uhalla.

Perustelut:

Tarkastuksella havaittu palo-ovien sulkulaitteiden poistaminen käytöstä aiheuttaa palon leviämisen vaaraa, vaarantaa turvallisen poistumisen rakennuksesta ja vaikeuttaa pelastustoimintaa palotilanteessa. Asiaa ei muuta kiinteistön isännöitsijän N.N. x.x.20xx suullisesti antama selitys, jonka mukaan sulkulaitteet hankaloittavat tavaroiden kuljettamista kiinteistössä. Kirjallisessa selityksessään x.x.20xx Yritys Oy lausuu, että palo-ovet ovat aina olleet teljettyinä auki, eikä niihin ole aikaisemmin puututtu. Vaikka puutteita ei ole aiemmin havaittu, se ei estä puuttumasta niihin myöhemmin.

Yritys Oy ei ole x.x.20xx annetusta kehotuksesta huolimatta korjannut palo-osastointia. Pelastuslain 9 §:n 1 momentin mukaisesti rakennus on pidettävä sellaisessa kunnossa, että palon leviämisen vaara on vähäinen. Suomen rakentamismääräyskokoelman E1 kohdan 7.3.2. mukaan osastoivan oven tulee eräin poikkeuksin olla itsestään sulkeutuva ja salpautuva.

Päävelvoite 2

Toimenpide z on suoritettava.

Päävelvoitetta 2 on noudatettava x.x.20xx mennessä 5 000 €:n sakon uhalla.

Perustelut:

Havaittu puute x aiheuttaa sitä ja sitä, eikä täytä lainsäädännössä y asetettuja vaatimuksia. Kanta asianosaisten selitykseen.

ILMOITUSVELVOLLISUUS

Velvoitetun on omaisuuden tai sen käyttöoikeuden luovuttaessaan ilmoitettava luovutuksensaajalle, minkälainen päävelvoite ja uhka sitä koskee. Velvoitetun on lisäksi ilmoitettava uhan asettaneelle viranomaiselle luovutuksensaajan nimi ja osoite. Ilmoitus on tehtävä luovutuskirjaan otetuain maininnoin tai muuten todisteellisesti (uhkasakkolaki 18 §).

MÄÄRÄAIKA JA JATKOTOIMENPITEET

Toimenpiteiden suorittaminen valvotaan jälkipalotarkastuksella. Tarkastus on maksullinen.

Mikäli jälkitarkastuksella havaitaan, että toimenpiteitä ei ole suoritettu, pelastusviranomaisen määrää uhkasakon maksettavaksi ja asettaa uuden, aiempaa korkeamman uhkasakon.

Jälkipalotarkastus toimitetaan x.x.20xx klo xx.xx.

---

Pentti Palotarkastaja  
yhteystiedot

LIITE: Valitusosoitus

**Aluepelastuslaitos****PÖYTÄKIRJA****Jälkipalotarkastus**

Annetut määräykset perustuvat pelastuslain 379/2011 81 §:ään.

**xx.xx.20xx****Pöytäkirjanro****NN NNN****Vastaanottaja****Kohde**

Vastaanottaja Oy

Koy Palotarkastuskohde

Paloasemantie 1

Ruiskumestarinkatu 4

01120 KUNTA

01130

KUNTA

**Osapuolet**

Isännöitsijä Matti Meikäläinen

**Pöytäkirjamalli uhkasakon kumoaminen**

Asia koskee Yritys Oy:n (Y-1234567) omistamaa ja hallinnoimaa kiinteistöä osoitteessa Ruiskumestarinkatu 4, 01130 Kunta (kiinteistö 112-123-4567-8901 rakennus 1).

(Kertoelma, jossa selostetaan asian aiempi käsittely. Tässä pitäisi olla tiivis yhteenveto asian kulusta sekä referaatti asianosaisten antamasta selvityksestä. Kerrotaan aikaisemmat päävelvoitteet ja niille asetetut määräajat). Alueen pelastusviranomaisen on x.x.20xx tehdyn palotarkastuksen yhteydessä (pöytäkirja nro xxxxx) kehottanut Yritys Oy:n korjaamaan A-porrashuoneen palo-ovet itsestään sulkeutuviksi ja salpautuviksi, täydentämään pelastussuunnitelmaa riskien arvioinnin johtopäätelmien osalta sekä suorittamaan toimenpiteen z. Jälkipalotarkastuksella x.x.20xx tehtyjen havaintojen mukaan riskien arvioinnin johtopäätelmät oli kirjattu pelastussuunnitelmaan, mutta muita kehotuksia ei ollut noudatettu.

Alueen pelastusviranomaisen määräsi palotarkastuspöytäkirjalla (pöytäkirja nro xxxxx) palo-ovet korjattaviksi ja niiden toiminnan tarkastettavaksi (päävelvoite 1) ja toimenpiteen z suoritettavaksi (päävelvoite 2).

Päävelvoitetta 1 tuli noudattaa x.x.20xx mennessä 10 000 €:n sakon uhalla. Päävelvoitetta 2 tuli noudattaa x.x.20xx mennessä 5 000 €:n sakon uhalla.

**PÄÄTÖS**

Päävelvoitteiden 1 ja 2 tehosteeksi asetetut uhkasakot kumotaan.

**Perustelut:**

Toiminnanharjoittajan edustaja N.N. on toimittanut x.x.20xx päivätyn selvityksen, jonka mukaan palo-ovet on korjattu itsestään sulkeutuviksi ja salpautuviksi. Selvityksen liitteenä oli urakoitsijan X raportti palo-oville tehdyistä toimenpiteistä. Täten päävelvoite 1 on täytetty. Samassa selvityksessä toimitettiin selvitys toimenpiteen z suorittamisesta. Täten päävelvoite 2 on täytetty.

---

Pentti Palotarkastaja  
yhteystiedot

LIITE: Valitusosoitus

**Aluepelastuslaitos****PÖYTÄKIRJA****Jälkipalotarkastus**

Annetut määräykset perustuvat pelastuslain 379/2011 81 §:ään.

**xx.xx.20xx****Pöytäkirjanro****NN NNN****Vastaanottaja****Kohde**

Vastaanottaja Oy

Koy Palotarkastuskohde

Paloasemantie 1

Ruiskumestarinkatu 4

01120 KUNTA

01130

KUNTA

**Osapuolet**

Isännöitsijä Matti Meikäläinen

**Pöytäkirjamalli täytäntöönpanosta ja uudesta uhasta kuuleminen**

Asia koskee Yritys Oy:n (Y-1234567) omistamaa ja hallinnoimaa kiinteistöä osoitteessa Ruiskumestarinkatu 4, 01130 Kunta (kiinteistö 112-123-4567-8901 rakennus 1).

(Kertoelma, jossa selostetaan asian aiempi käsittely. Tässä pitäisi olla tiivis yhteenveto asian kulusta sekä referaatti asianosaisten antamasta selvityksestä ja kannanotto siihen. Kerrotaan aikaisemmat päävelvoitteet ja niille asetetut määräajat sekä viimeisimmät tiedot asiasta.)

Alueen pelastusviranomainen on x.x.20xx tehdyn palotarkastuksen yhteydessä (pöytäkirja nro xxxxx) kehottanut Yritys Oy:n korjaamaan A-porrashuoneen palo-ovet itsestään sulkeutuviksi ja salpautuviksi, täydentämään pelastussuunnitelmaa riskien arvioinnin johtopäätelmien osalta sekä suorittamaan toimenpiteen z. Toimenpiteet tuli suorittaa x.x.20xx mennessä. Jälkipalotarkastuksella x.x.20xx tehtyjen havaintojen mukaan riskien arvioinnin johtopäätelmät oli kirjattu pelastussuunnitelmaan, mutta muita kehotuksia ei ollut noudatettu.

Alueen pelastusviranomainen määräsi palotarkastuspöytäkirjalla (pöytäkirja nro xxxxx) palo-ovet korjattaviksi ja niiden toiminnan tarkastettavaksi (päävelvoite 1) ja toimenpiteen z suoritettavaksi (päävelvoite 2).

Päävelvoitetta 1 tuli noudattaa x.x.20xx mennessä 10 000 €:n sakon uhalla. Päävelvoitetta 2 tuli noudattaa x.x.20xx mennessä 5 000 €:n sakon uhalla.

**SELITYSPYYNTÖ**

Nyt jälkipalotarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella A-porrashuoneen palo-osastointia ei ole korjattu eikä palo-ovien toimivuutta tarkastettu (päävelvoite 1). Niin ikään toimenpide z (päävelvoite 2) on edelleen suorittamatta.

Edellä mainittujen velvoitteiden noudattamatta jättäminen saattaa johtaa asetettujen uhkien määräämiseen maksettavaksi sekä uusien korotettujen uhkasakkojen asettamiseen. Ennen asian ratkaisua varataan Yritys Oy:lle tilaisuus antaa asiassa kirjallinen selitys velvoitteen laiminlyönnin johdosta ja mahdollisen uhkasakon



maksettavaksi määräämistä ja uuden uhkasakon asettamista varten.

Selitys tulee toimittaa x.x.20xx mennessä osoitteeseen

(yhteystiedot)

Määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisua.

---

Pentti Palotarkastaja

yhteystiedot

**Aluepelastuslaitos****MÄÄRÄYS**

Annetut määräykset perustuvat pelastuslain 379/2011 81 §:ään.

**xx.xx.20xx****Pöytäkirjanro****NN NNN****Vastaanottaja****Kohde**

Vastaanottaja Oy

Tarkastuskohde

Paloasemantie 1

Ruiskumestarinkatu 4

01120 KUNTA

01130

KUNTA

**Osapuolet**

Isännöitsijä Matti Meikäläinen

**Pöytäkirjamalli uhkasakon täytäntöönpano ja uuden asettaminen**

Asia koskee Yritys Oy:n (Y-1234567) omistamaa ja hallinnoimaa kiinteistöä osoitteessa Ruiskumestarinkatu 4, 01130 Kunta (kiinteistö 112-123-4567-8901 rakennus 1).

(Kertoelma, jossa selostetaan asian aiempi käsittely. Tässä pitäisi olla tiivis yhteenveto asian kulusta sekä referaatti asianosaisten antamasta selvityksestä. Referaatti ja kannanotto voi olla myös perustelut-kohdassa. Kerrotaan aikaisemmat päävelvoitteet ja niille asetetut määräajat sekä viimeisimmät tiedot asiasta.)

Alueen pelastusviranomaisen on x.x.20xx tehdyn palotarkastuksen yhteydessä (pöytäkirja nro xxxxx) kehottanut Yritys Oy:n korjaamaan A-porrashuoneen palo-ovet itsestään sulkeutuviksi ja salpautuviksi, täydentämään pelastussuunnitelmaa riskien arvioinnin johtopäätelmien osalta sekä suorittamaan toimenpiteen z. Jälkipalotarkastuksella x.x.20xx tehtyjen havaintojen mukaan riskien arvioinnin johtopäätelmät oli kirjattu pelastussuunnitelmaan, mutta muita kehotuksia ei ollut noudatettu.

Alueen pelastusviranomaisen määräsi palotarkastuspöytäkirjalla (pöytäkirja nro xxxxx) A-porrashuoneen palo-ovet korjattaviksi ja niiden toiminnan tarkastettavaksi (päävelvoite 1) ja toimenpiteen z suoritettavaksi (päävelvoite 2). Päävelvoitetta 1 tuli noudattaa x.x.20xx mennessä 10 000 €:n sakon uhalla. Päävelvoitetta 2 tuli noudattaa x.x.20xx mennessä 5 000 €:n sakon uhalla. Jälkipalotarkastuksella x.x.20xx (pöytäkirja nro xxxxx) tehtyjen havaintojen mukaan palo-osastointi oli edelleen korjaamatta (päävelvoite 1) ja toimenpide z (päävelvoite 2) suorittamatta.

**PÄÄTÖS**

Valvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella kohteessa harjoitettu toiminta ja olosuhteet eivät vastaa pelastuslaissa (379/2011) määriteltyä tasoa. Pelastuslain 105 §:n mukaan alueen pelastusviranomaisen voi päätöksellään velvoittaa määrääjassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla siten kuin uhkasakolaissa (1113/1990) säädetään.

#### Päävelvoite 1

Rakennuksen A-porrashuoneen palo-ovet on korjattava itsestään sulkeutuviksi, jonka yhteydessä palo-ovien salpamekanismien toimivuus on tarkastettava.

Päävelvoitteen 1 tehosteeksi asetettu 10 000 €:n uhkasakko määrätään maksettavaksi. Päävelvoitetta 1 on noudatettava x.x.20xx mennessä uuden 20 000 €:n sakon uhalla.

#### Perustelut:

Tarkastuksella tehtyjen havaintojen mukaan rakennuksen A-porrashuoneen palo-ovet olivat edelleen avoinna, eikä palo-ovia ollut korjattu itsestään sulkeutuviksi ja salpautuviksi. Yritys Oy ei ole x.x.20xx annetusta määräyksestä huolimatta korjannut palo-osastointia. Pelastuslain 9 §:n 1 momentin mukaisesti rakennus on pidettävä sellaisessa kunnossa, että palon leviämisen vaara on vähäinen. Suomen rakentamismääräyskokoelman E1 kohdan 7.3.2. mukaan osastoivan oven tulee eräin poikkeuksin olla itsestään sulkeutuva ja salpautuva.

Jälkipalotarkastuksessa x.x.20xx (pöytäkirja nro xxxxx) pyydettyyn selitykseen Yritys Oy vastasi kirjallisesti x.x.20xx päivätyllä kirjeellä. Selityksen mukaan palo-ovia ei ole voitu korjata, sillä määrärahoja ovien korjaamiselle ei ole varattu tämän vuoden budjettiin. Palo-ovien sulkulaitteiden poistaminen käytöstä aiheuttaa palon leviämisen vaaraa, vaarantaa turvallisen poistumisen rakennuksesta ja vaikeuttaa pelastustoimintaa palotilanteessa. Porrashuoneen palo-ovien sulkulaitteiden poistaminen käytöstä aiheuttaa vakavaa vaaraa rakennuksen poistumisturvallisuudelle, jonka johdosta määrärahojen puuttumista ei voida pitää hyväksyttävänä syynä päävelvoitteen laiminlyönnille. Asiassa ei ole myöskään esitetty että velvoitetun maksukyky olisi merkittävästi alentunut taikka että uhkasakon määrän alentamiseen olisi muu perusteltu syy.

Päävelvoitetta 1 ei ole noudatettu, eikä päävelvoitteen 1 noudattamatta jättämiselle tai sen uhkasakkomäärän pienentämiselle ole esitetty pätevää syytä (uhkasakkolaki 10 § ja 11 §). Alueen pelastusviranomaisella ei ole asiallista perustetta olla määräämättä uhkasakkoa maksettavaksi täysimääräisenä. Laiminlyönnin oikaisemiseksi on perusteltua tehostaa päävelvoitetta uudella, aiempaa suuremmalla uhkasakolla.

#### Päävelvoite 2

Toimenpide z on suoritettava.

Päävelvoitteen 2 tehosteeksi asetettu 5 000 €:n uhkasakko määrätään maksettavaksi. Päävelvoitetta 2 on noudatettava x.x.20xx mennessä uuden 10 000 €:n sakon uhalla.

#### Perustelut:

Laki- ja tosiasia-perustelut toimenpiteen z suorittamiselle. Selityksessään x.x.20xx Yritys Oy ei ole antanut selitystä, miksi toimenpide z on edelleen suorittamatta. Päävelvoitteen laiminlyönnille ei ole esitetty pätevää syytä, eikä asiassa ole esitetty että velvoitetun maksukyky olisi merkittävästi alentunut, taikka että uhkasakon määrän pienentämiseen olisi muu perusteltu syy (uhkasakkolaki 10 § ja 11 §). Alueen pelastusviranomaisella ei ole asiallista perustetta olla määräämättä uhkasakkoa maksettavaksi täysimääräisenä. Laiminlyönnin

oikaisemiseksi on perusteltua tehostaa päävelvoitetta uudella, aiempaa suuremmalla uhkasakolla.

#### ILMOITUSVELVOLLISUUS

Velvoitetun on omaisuuden tai sen käyttöoikeuden luovuttaessaan ilmoitettava luovutuksensaajalle, minkälainen päävelvoite ja uhka sitä koskee. Velvoitetun on lisäksi ilmoitettava uhan asettaneelle viranomaiselle luovutuksensaajan nimi ja osoite. Ilmoitus on tehtävä luovutuskirjaan otetuain maininnoin tai muuten todisteellisesti (uhkasakkolaki 18 §).

#### MÄÄRÄAIKA JA JATKOTOIMENPITEET

Toimenpiteiden suorittaminen valvotaan jälkipalotarkastuksella. Tarkastus on maksullinen.

Mikäli jälkitarkastuksella havaitaan, että toimenpiteitä ei ole suoritettu, pelastusviranomainen määrää uhkasakon maksettavaksi ja asettaa uuden, aiempaa korkeamman uhkasakon.

Jälkipalotarkastus toimitetaan x.x.20xx klo xx.xx.

---

Pentti Palotarkastaja  
yhteystiedot

LIITTEET  
Valitusosoitus  
Uhkasakon tilisiirtolomake