



**SAVONIA**

**Tekniikka**

---


Palopäällystön koulutus

**OPINNÄYTETYÖ**

**HYVÄN HALLINNON TOTEUTTAMINEN  
PELASTUSVIRANOMAISEN VALVONTATYÖSSÄ**

Mikko Hynninen

19.4.2017

  
Peter Strömmer



JANI JÄRVI

<b>SAVONIA-AMMATTIKORKEAKOULU - TEKNIikka, KUOPIO</b>		
Koulutusohjelma Palopäälylystön koulutusohjelma		
Tekijä Mikko Hynninen		
Työn nimi Hyvän hallinnon toteuttaminen pelastusviranomaisen valvontatyössä		
Työn laji	Päiväys	Sivumäärä
Opinnäytetyö	6.4.2017	82+36
Työn valvojat	Yrityksen yhdyshenkilö	
vanhempi opettaja Jani Jämsä	-	
yliopettaja Peter Strömmer		
Yritys		
Tiivistelmä		
<p>Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli koota ohjeita pelastusviranomaisten suorittamaan hyvän hallinnon mukaiseen valvontatyöhön, joka perustuu pelastuslakiin ja lakiin vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta. Valvonnan suorittamisessa aiemmin todetut puutteet ja kehittämistarpeet loivat pohjan tämän työn laatimiselle. Todetut puutteet liittyvät hyvän hallinnon toteutumiseen sekä laillisuusnäkökulmaan.</p> <p>Tutkimuskysymyksenä työssäni oli, mitä pelastuslain mukaista valvontatyötä tekevän henkilön ja hänen työnantajansa tulee tietää, jotta tarkastustoiminta olisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Työ on toteutettu toiminnallisena opinnäytetyönä, jonka tuotoksena syntyi valvontatyötä tekeville pelastusviranomaisille tarkoitettu opas. Oppaan rakenne seuraa valvontatyön etenemistä. Työssä kerättiin myös hyvän hallinnon ja valvontatyön keskeistä termistöä auttamaan viranomaisten yhteistyötä sekä yhtenäisen termistön käyttöä.</p> <p>Opinnäytetyö on rajattu hallinnollisen toiminnan opastamiseen valvontatyössä keskeisten säännöksiin soveltamisen kautta. Opas on tarkoitettu nykyisille ja tuleville valvontatyötä tekeville kehittämään hallinnollista osaamista sekä auttamaan valvontatyön laadun kehittämisessä.</p>		
Avainsanat		
pelastusviranomainen, valvonta, palotarkastus, pelastuslaki, hyvä hallinto, hallinnon laillisuusperiaate, opas		
Luottamuksellisuus		
julkinen		

<b>SAVONIA UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES</b>		
Degree Programme Fire Officer (Engineer)		
Author Mikko Hynninen		
Title of Project Principles of Good Administration in the Code Enforcement of Rescue Authorities		
Type of Project	Date	Pages
Final Project	April 6, 2017	82+36
Academic Supervisor	Company Supervisor	
Mr. Jani Jämsä, Senior Instructor		
Mr. Peter Strömmer, Head Instructor		
Company		
Abstract		
<p>The purpose of this final project was to draw up guidelines for the rescue authorities for practising the principles of good administration. The guidelines are intended to be used by rescue officers carrying out the enforcement of the Rescue Act and the Act on the Safe Handling and Storage of Dangerous Chemicals and Explosives. Deficiencies in the performance of supervision and developmental requirements identified in previous research created the need for compiling this final project; the deficiencies identified were related to practicing the principles of good administration and the legality aspect.</p> <p>The research question in the final project was: what does a person and the employer carrying out monitoring work in accordance with the Rescue Act need to know to enable them to enforce and supervise activities in a manner consistent with the principles of good administration. The work carried out in the project resulted in a functional guide intended for the rescue services' personnel who carry out the Rescue Act based code enforcement work. The structure of the guide follows the same order as the monitoring work. In addition, key terminology of the principles of good administration and supervision work was collected in order to help the cooperation of public authorities and to provide a standardised glossary of terms.</p> <p>The final project was limited to administrative activities to guide the work of monitoring the application of the relevant legislation. The guide is intended for the current and future personnel carrying out the supervision work to develop administrative skills, as well as helping in the development of quality control measures.</p>		
Keywords		
rescue officer, supervision, fire safety inspection, the Rescue Act, good administration, administration and rule of law, guide		
Confidentiality		
public		

## SISÄLTÖ

1	KÄSITTEET	6
2	JOHDANTO JA TYÖN TAUSTA	11
3	VALVONTATYÖN TOIMINTAYMPÄRISTÖ	13
4	HYVÄN HALLINNON TOTEUTTAMINEN VALVONTATYÖSSÄ	16
4.1	Lähtökohdat valvontatyön tekemiselle	16
4.2	Yleiset velvoitteet hallinnossa	21
4.3	Valvontakohteen tiedot	25
4.4	Valvonnan asianosaiset	27
4.5	Valvontatehtävät ja käsittelyn kulku	28
4.6	Asian vireilletuleminen pelastusviranomaisessa	31
4.7	Valvonnasta ilmoittaminen ja sopiminen	34
4.8	Valvonnan suorittaminen	35
4.9	Päätöksenteko ja harkinta	41
4.10	Pöytäkirjan sisältö	48
4.11	Asianosaisten kuuleminen	51
4.12	Päätös ja asian ratkaiseminen	53
4.13	Muutoksenhaku päätöksestä	56
4.14	Jälkivalvonta ja hallinnon pakkokeinot	59
4.15	Tietojen hallinta ja luovuttaminen	62
4.16	Asiakirjojen arkistointi	66
5	OPINNÄYTETYÖN TOTEUTUKSEN KUVAUS	69
6	LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI	71
6.1	Opinnäytetyön sisältö	71

	5
6.2 Oppaan sisältö ja hyödynnettävyys	71
6.3 Reflektointi Kumppanuusverkoston valvonnan aapiseen	72
7 POHDINTA	74
7.1 Toteutuksen arviointi	74
7.2 Jatkotutkimukset ja jatkokehitys	75
7.3 Oma oppiminen ja opinnäytetyöprosessi	78
8 LÄHTEET	79
LIITTEET	83

## 1 KÄSITTEET

<b>Käsite</b>	<b>Kuvaus</b>
Arkisto	Arkisto on tarkoitettu asiakirjojen pidempiaikaiseen säilytykseen. Viranomaisen arkistointivelvoite perustuu arkistolakiin. Arkistointia ohjeistetaan ja ohjataan organisaatiotasolla.
Arkistolaitos	Suorittaa arkistolain ja -asetuksen mukaisia tehtäviä arkistointiin liittyen.
Arkistonmuodostussuunnitelma	Suunnitelma siitä kuinka organisaatiossa käsitellään asiakirjallista tietoa, sekä ohjeet kuinka se rekisteröidään ja säilytetään. Suunnitelma on keskeinen osa organisaation tiedonhallintaa. Lyhenne: <i>AMS</i>
Asiamies	Hallintoasiassa asianosaisen asettama asiamies tai avustaja, jolla on valtakirja tai muu luotettava osoitus oikeudesta edustaa päämiestä asian käsittelyssä. Viranomainen voi kieltää tehtävään sopimattoman asiamiehen käyttämisen, jolloin varattava tilaisuus asettaa uusi asiamies tai avustaja.
Asian käsittely	Asian käsittely alkaa käsittelyedellytysten selvittämisestä, jatkuen vireilletuloon- tai panoon ja päättyen päätöksen muodostumiseen ja tiedoksiantoon. Asian käsittely voi päättyä alussa perusteettomana.
Asianomainen	Se, jota käsiteltävä asia koskee tai se viranomainen, joka asiaa käsittelee.
Asianomistaja	Oikeussubjekti (henkilö tai oikeushenkilö), jonka oikeutta tai etua tehty rikos on loukannut, tai se, johon rikos on kohdistunut.
Asianosainen	Oikeussubjekti eli henkilö tai oikeushenkilö, jonka etua, oikeutta, tai velvollisuutta asia koskee. Asianosainen voi olla esimerkiksi kiinteistön omistaja, haltija ja/tai toiminnanharjoittajat.
Asianosaisen edustaja	<i>ks. asiamies</i>
Asianosaisen kuuleminen	Niitä, jonka etua, oikeutta, tai velvollisuutta velvoittava määräys tai muu hallintopakko koskee, on kuultava käsiteltävässä asiassa ennen velvoittavan määräyksen antamista. Kuulemisen yhteydessä kerrotut mielipiteet, annetut selvitykset ja selitykset on huomioitava asian käsittelyssä sekä päätöstä tehdessä ja kirjattava päätöisasiakirjaan.
Asianosaisjulkisuus	Takaa asianosaiselle oikeuden saada tietoa oman asiansa käsittelystä ja etenemisestä laajasti. Tämä on keskeinen asia oikeusturvan takamisessa.
Edunvalvoja	Käyttää hallintoasiassa puhevaltaa vajaanvaltaisen henkilön puolesta. Jos edunvalvoja on asetettu täysivaltaiselle, päämiehen kanta ratkaisee asiassa, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen.
Esteellisyys	Viranomaisen on ratkaistava oma esteellisyys käsiteltävässä asiassa. Viranomainen ei saa osallistua esteellisenä asian käsittelyyn millään tavalla, vaan hänelle on määrättävä sijainen. Katso Hallintolaki 6 §, 27 § - 29 §
Hallinnon oikeusperiaate	Ohjaa viranomaisen päätösharkintaa sekä asian käsittelyä. Sisältää yhdenvertaisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, objektiivisuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen sekä luottamuksensuojaperiaatteen.

<b>Käsite</b>	<b>Kuvaus</b>
Hallintolaki	Viranomaisissa sovellettava yleislaki, jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä taata henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeusturva hallintoasioissa.
Hallituksen esitys (HE)	Asettaa lakialoitteen vireille eduskunnan tai hallituksen aloitteesta. Sisältää esityksen taustalla olevat tosiseikat. Keskeisiä esitöissä muodostuvia asiakirjoja. Katso perustuslaki 70 §.
Hyvä tiedonhallintatapa	Turvaa kansalaisten pääsyn julkisiin tietoihin ja tuottaa laadukasta tietoa päätöksenteon ja tutkimuksen tueksi. Asettaa viranomaisille velvoitteita tiedon saatavuuden, käytettävyyden, suojaamisen, eheyden ja laadun suhteen.
Hyvän hallinnon periaatteet	Määrittävät perustuslaissa hallinnon suhteen yksilöön. Takaa yksilön oikeuksia viranomaisen käsittelyssä. Sisältävät <i>hallinnon oikeusperiaatteet</i> sekä palveluperiaatteen, neuvontavelvollisuuden, hyvän kielenkäytön vaatimuksen, sekä viranomaisten yhteistyövelvoitteen.
Katselmus	Katselmus on osa asian selvittämistä. Viranomainen käy paikan päällä toteamassa olosuhteet, jotka ovat keskeiset asian ratkaisemiseksi. Asianosaisella on oikeus olla läsnä ja esittää mielipiteitään esille tulevista seikoista. Seikat ja asianosaisen selvitykset on kirjattava pöytäkirjaan. Voidaan käyttää asian selvittämisessä muissa kuin paikan päällä tehtävissä tarkastuksiin liittyvissä hallintoasioissa.
Kemikaaliturvallisuuslaki	Lain tarkoituksena on ehkäistä ja torjua vaarallisiin kemikaaleihin ja räjähteiden valmistukseen, käyttöön, siirtoon, varastointiin, säilytykseen ja muuhun käsittelyyn liittyviä henkilö-, ympäristö- ja omaisuusvahinkoja sekä yleistä turvallisuutta. Valvova viranomainen Turvallisuus- ja kemikaalivirasto sekä erikseen säädetyissä tapauksissa pelastusviranomainen. Lyhenne laille: <i>Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta</i>
Keskeinen havainto	Tarkastuksen yhteydessä havaitut mahdollisesti hallinnollisiin toimenpiteisiin johtavat seikat ovat keskeisiä havaintoja. Voivat johtaa asian toteamiseen pöytäkirjaan, korjausmääräyksiin, tai -suosituksiin.
Korjauskehoitus	Ennen korjausmääräyksen antamista annettava kehoitus saattaa asia pelastuslain 2-3-luvun mukaiseen kuntoon. Annetaan seikoista, jotka johtavat korjausmääräykseen, jos kehotusta ei noudateta. Ei ole määritetty tällä hetkellä pelastuslaissa. Käyttö perustuu hyvän hallinnon periaatteiden sekä oikeussubjektin oikeuksien turvaamisen soveltamiseen. Tämä on käytössä joillakin pelastuslaitoksilla.
Korjausmääräys	Velvoittaa korjaamaan valvontatehtävällä havaitun pelastuslain 2. – 3. luvun puutteen. Jos sitä ei voida korjata heti, jokaiselle erilliselle määräykselle on annettava oma määräaika, joka on kohdennettava oikealle asianosaiselle. Voidaan antaa myös muun kuin pelastuslain perusteella vain, jos aiheuttaa vakavaa vaaraa henkilöturvallisuudelle.

<b>Käsite</b>	<b>Kuvaus</b>
Korjaussuositus / suositus	Muu tarkastuksen yhteydessä havaittu seikka, joka ei suoraan vaikuta pelastuslain 2. -3. luvun toteutumiseen, josta ei voida antaa korjausmääräystä, mutta vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti ihmisten, eläinten tai kiinteistöjen turvallisuuteen tai onnettomuuksien vähentämiseen. Suositukseen ei tarvitse kirjata sovellettuja säännöksiä, sillä suositus ei ole velvoittava. Voidaan antaa myös suullisesti.
Kuuleminen hallintoasiassa	<i>ks. Asianosaisen kuuleminen</i>
Käsittely	Asian käsittely tapahtuu, kun viranomainen on kerännyt päätöksen tekemiseksi riittävät tiedot sekä pohtii seikkojen, selvityksien ja säädösten valossa, mitkä seikat vaativat velvoittavan määräyksen, korjauskehotuksen, suosituksen ja mitkä vain todetaan. Käsittelyyn kuuluu asianosaisten kuuleminen korjausmääräyksen osalta, minkä jälkeen harkitaan, riittääkö selvitys, vai määrätäänkö seikka korjattavaksi. Asian käsittely johtaa päätöksen/päätösten muodostumiseen.
Lausunto	Asiantuntemukseen perustuva pyydetty yleensä kirjallinen selvitys, kannanotto tai mielipiteen ilmaus <i>lausuntopyyntöön</i> .
Määräaikaistarkastus	Säännösten perusteella tehtäviä tarkastuksia. Tarkastuksia tekevät valtuutetut laitokset, tai henkilöt.
Oikeushenkilö	On yritys tai yhteisö (kunta, valtio, yhdistys tmv.), jolla on oikeuksia ja velvollisuuksia, voi tehdä oikeustoimia tai toimia tuomioistuimissa osapuolena. Esimerkiksi valtio, kunta, yhdistys, osakeyhtiö.
Palotarkastaja	Yleisesti käytetty nimitys pelastusviranomaiselle, joka hoitaa pelastuslain mukaisia valvontatehtäviä. Palotarkastajalla ei ole päällystön kelpoisuusvaatimuksia tai oikeuksia.
Palotarkastus	Pelastusviranomaisen suorittama pelastuslain mukaisen valvonnan muoto. Tavat suorittaa palotarkastuksia kuvataan alueen pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa.
Palvelutasopäätös	Alueen pelastuslaitoksen tekemä päätös alueen pelastustoimen palvelutasosta. Sisältää uhat, riskit, toiminnan tavoitteet, voimavarat, palvelut, niiden tason sekä suunnitelman niiden kehittämistä. Pelastuslaitoksen valvontasuunnitelman on pohjaututtava palvelutasopäätökseen.
Pelastuslaki	Erytyislaki, joka ohjaa pelastuslaitosten sekä oikeussubjektien toimintaa sekä valvontatehtävien. Lain tarkoituksena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Sisältää velvoitteita kaikille, toiminnanharjoittajille, omistajille, haltijoille sekä viranomaisille. Valvovana viranomaisena on pelastusviranomainen.
Pelastusviranomainen	Alueen pelastustoimen määräämä kunnallinen viranhaltija, joka voi suorittaa pelastuslain mukaisia valvontatehtäviä. Tulee täyttää pelastuslain ja -asetuksen pätevyysvaatimukset.
Perusoikeus	Yksilön ja oikeushenkilön perustuslain takaamat oikeudet. Perusoikeuksia täsmennetään myös muissa säädöksissä, kuten hallintolaissa.
Päällystö	Päällystöön kuuluva on suorittanut pelastusasetuksen mukaisen palopäällystön koulutusohjelman ja siihen sisältyvän tutkinnon tai aiemman päällystön kelpoisuuden tuottaneen tutkinnon.



<b>Käsite</b>	<b>Kuvaus</b>
Päämies	Henkilö, jolle on asetettu edunvalvoja, huoltaja, tai muu laillinen edustaja. Myös päämiestä on kuultava asiassa, vaikka edustaja käyttäisi puhevaltaa valvontaan liittyvällä käynnillä. <i>Ks. asianosainen</i>
Päätoiminen virka	Päätoimena hoidettava virka. Osallistuessa pelastustoimintaan tulee olla tehtävää vastaava pelastusalan tutkinto.
Päätöksen perustelevinen	Perustuslain mukaan oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Päätöksen perustelevinen on tärkeää asianosaisen oikeusturvan kannalta. Päätöksestä on ilmettävä ne <i>seikat</i> ja <i>selvitykset</i> , jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun, näistä tehdyt johtopäätökset sekä <i>sovelletut säännökset</i> .
Päätösasiakirja	Asian käsittelyn jälkeen muodostettu lopullisen hallintopäätöksen sisältävä asiakirja. Tämä asiakirja on toimitettava asianosaisille sekä arkistoitava.
Seikka	Käsiteltävä yksittäinen asia tai havainto.
Selitys	Lausunto hallintolain mukaisessa kuulemisessa. Asianosaisen selvitykset vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisemiseen.
Selvitys	Aineisto, johon ratkaisun perusteena oleva seikka nojaa. Asianosaisen asian ratkaisemiseksi antamat selvitykset seikoista. Sisältää kaikki annetut selvitykset, selitykset, huomiot ja asiakirjat.
Selvityspyyntö	Asian selvittämiseksi pyydyt tarkennukset asianosaisilta asian selvittämiseksi. Asian käsittelyyn liittyvä lausunto tai muu pyyntö tietyistä yksilöidyistä käsittelyssä olevista seikoista.
Selvitysvelvollisuus	Viranomaisen velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä asian ratkaisemista varten.
Säädös	Laki, asetus, valtionneuvoston tai ministeriön päätös tai kunnallinen järjestyssääntö. Esimerkiksi pelastuslaki, valtionneuvoston asetus pelastustoimesta
Säännös	Säädökseen sisältyvä määräys tai asetuksen yksittäinen kohta. Esimerkiksi lain tietty pykälä tai sen momentti.
Tarkastus	Viranomaisen suorittama tarkastustilaisuus, joka perustuu erityislakiin. Esimerkiksi valvontasuunnitelman mukainen yleinen palotarkastus.
Tiedoksianto	Tiedoksianto on suoritettava asianosaisille viipymättä. Tiedoksianto voi olla tavallinen postitse tapahtuva tai todisteellinen saantitodistuksella tai sähköisesti vahvalla sähköisellä tunnistuksella, kun sisältää velvoittavia päätöksiä. Hallintoasian yleistiedoksiantoa voi käyttää asiakirjoissa jotka olisi toimitettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle henkilölle, tai määrä ei ole tiedossa.
Toimenpiderekisteri	Viranomaisen säännöksiä perusteella ylläpitämä rekisteri. Saa sisältää säännöksissä määritetyt seikat. Liittyy yleisesti viranomaisen lakisääteisten valvontatehtävien suorittamiseen. Esimerkiksi palotarkastuksiin liittyvä toimenpiderekisteri.
Toimituskirja	Asianomistajalle toimitettava asiakirja, joka on päätösluettelo, pöytäkirjan ote tai erikseen kirjoitettu päätös.
TUKES	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (entinen Turvatekniikan keskus). Valvoo teknistä turvallisuutta ja vaatimuksenmukaisuutta. Valvoo myös kemikaali- ja kuluttajaturvallisuutta.

<b>Käsite</b>	<b>Kuvaus</b>
Uhkasakko	Uhkasakko on tehoste, jonka tarkoituksena on saada hallintopäätös täytäntöönpanoon. Tarkoituksena on saada päävelvoite toteutettua. Uhkasakko kohdistetaan niihin, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Uhkasakon suuruus voi olla kiinteä tai juokseva.
Valvontasuunnitelma	Pelastuslaitoksen pelastuslain nojalla tekemä suunnitelma siitä, kuinka pelastuslain 2. – 3. luvun mukaista valvontaa (palotarkastukset, muu valvonta) tehdään pelastuslaitoksen alueella. Suunnitelman tulee olla riskiperusteista, laadukasta, säännöllistä ja tehokasta.
Valvontatehtävä	Viranomaisen lain perusteella suorittama valvonta säädettyjen lainkohtien valvomiseksi. Esimerkiksi pelastusviranomaisen suorittama pelastuslain mukainen valvontatehtävä on usein palotarkastus.
Velvollisuus	Oikeusnormien ohjaama velvoite tehdä tai jättää tekemättä jotain.
Viranhaltija	Kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön palveluksessa virkasuhteessa oleva henkilö.
Viranomainen	Kunnan, valtion tai muun julkisyhteisön määrätehtävää hoitava virkamies, viranhaltija tai virasto.
Viranomaisen asiakirja	Viranomaisen hallussa oleva asiakirja, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut tai joka on toimitettu sille asian käsittelemistä varten. Lähtökohtaisesti viranomaisen asiakirjat ovat julkisia. Asiakirjan julkisuutta säätelee laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta.
Vireillepano	Asianosainen suorittaa asian vireillepanon viranomaisessa lähettämällä asiaan vireilletuloon liittyvät riittävät tiedot viranomaiselle.
Vireilletulo	Asian vireilletuleminen viranomaisessa. Tapahtuu, kun asiasta vireilletulemiseksi on toimitettu riittävästi tietoa, tai tapahtuu viranomaisaloitteisesti lakisääteisen valvontatehtävän suorittamiseksi.
Virkamies	Valtion tai muun julkisyhteisön palveluksessa virkasuhteisena toimiva henkilö.

## 2 JOHDANTO JA TYÖN TAUSTA

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on auttaa pelastuslain mukaista valvontatyötä tekeviä ymmärtämään keskeisen lainsäädännön sekä hyvän hallinnon periaatteet osana valvontatyötä. Tavoitteena on turvata valvonnan kohteena olevan oikeussubjektin ja valvontatyötä tekevän oikeusturvaa sekä parantaa valvontatyön laatua. Tämän tavoitteen tueksi osaksi opinnäytetyötäni laaditaan opas. Oppaassa kuvataan hyvän hallinnon periaatteet suhteessa valvontatyön etenemiseen. Keskeiset säännökset, jotka asettavat vaatimuksia valvontatyötä tekevälle pelastusviranomaiselle sekä työnantajana toimivalle alueen pelastuslaitokselle, pyritään kuvaamaan tässä työssä.

Työn keskeisinä innoittajina ovat toimineet Peter Strömmerin 2013 tekemä ylemmän ammattikorkeakoulun laadullinen opinnäytetyö *Palotarkastus ja hyvä hallinto*, jonka keskeinen havainto oli, että pelastusviranomaisten hallinnollisessa osaamisessa olisi kehitettävää, sekä Kari Telarannan 2014 tekemä oikeusdogmaattinen ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyö *Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen – valvontatoiminnan näkökulma*. Työn keskeinen havainto liittyy pelastusviranomaisen toimintamalleihin, joihin kuuluu puutteellinen kuuleminen sekä se, että valvonta olisi tarkoituksenmukaista järjestää ensisijaisesti neuvonnan ja kehotuksien kautta, ei velvoittavilla määräyksillä. Tärkeä osa onnistunutta valvontatyötä sekä päätöksiä sisältävän pöytäkirjan laadintaa on tuntemus säännöksien antamista toimivaltuuksista sekä seikoista, joiden valvontaan pelastusviranomaisen toimintavaltuudet tarkastustoiminnassa ulottuvat. Henkilökohtainen kiinnostus valvontatyöhön ja siihen liittyvän hallinnollisen osaamisen kehittämiseen innostivat tämän työn tekemiseen.

Opinnäytetyöni tutkimuskysymys on, mitä pelastuslain mukaista valvontatyötä tekevän henkilön ja hänen työnantajan tulee tietää, jotta tarkastustoiminta olisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaista. Työ rajataan pohtimaan ja ohjeistamaan pelastuslain mukaista valvontaa, kemikaaliturvallisuuslain valvonta keskeisiltä osin sekä valvontatoimintaan liittyviä muita säädöksiä ja toimintaa. Työn ulkopuolelle jätetään kemikaaliturvallisuuslain tarkempi soveltaminen ja muu erityinen valvontatoiminta, jota suoritetaan esimerkiksi osana muiden viranomaisten toimintaa lausuntojen muodossa. Valvontasuunnitel-

man sisältöä tai laadintaa ei ole otettu mukaan työhön. Myös tarkastuksilla tehtävien keskeisten havaintojen osalta tehtävä tarkempi sovellettavien säännöksiä käyttäminen jätetään työssä pienempään rooliin sen laajuuden vuoksi. Useita valvontaan liittyviä erityiskysymyksiä sekä jo tutkittuja aihealueita jätetään monelta osin työn ulkopuolelle. Tämä koskee esimerkiksi pelastusviranomaisen turvallisuuspuutteiden jälkivalvontaan liittyvää tarkempaa ohjeistusta, jota Anssi Kuhlman on käsitellyt opinnäytetyössään *Pelastusviranomaisen turvallisuuspuutteiden jälkivalvonta, 2015*.

Opinnäytetyöni on tutkimusmenetelmältään toiminnallinen. Aineiston osalta on hyödynnetty osin kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Näkökulmana työtä tehdessä on ollut hyvän hallinnon ja hallinnon laillisuusperiaatteiden toteuttaminen valvontatoiminnassa. Työssä keskitytään erityisesti palotarkastustoimintaan, mutta myös muuta valvontatyötä on sivuttu työssä olennaisilta osin. Pyrin työssäni kuvaamaan havaintojen muuttumisen päätöksiksi ja osaksi pöytäkirjaa. Osana tätä pohdintaa on suhteellisuusperiaatteen mukainen hallintotoiminnan kohtuusharkinta. Suhteellisuusperiaatteen tavoitteena on viranomaisen toiminnan tarkoituksenmukainen suhteuttaminen tavoiteltuun päämäärään nähden.

Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan tässä työssä laajennettua hyvän hallinnon käsitettä. Se käsittää pelastusviranomaisen toimintaa ohjaavan erityislainsäädännön eli pelastuslain sekä muut valvottavat lait (kemikaaliturvallisuuslaki). Hallinnon toteuttamiseen liittyviä säännöksiä ja erityisesti hyvän hallinnon periaatteita kuvataan perustuslaissa sekä hallintolaissa. Periaatteiden toteuttamista tarkennetaan myös muissa laissa. Keskeisenä seikkana on yksilöille ja oikeushenkilöille perustuslaissa taattujen perusoikeuksien toteuttaminen. Näiden säännöksiä käyttööseen liittyy olennaisena osana hallinnon laillisuusperiaatteen noudattaminen. Viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeä osa hyvää hallintoa. Opinnäytetyössäni ja varsinkin oppaassa käsitellään myös valvontarajapintaan suhteessa muihin viranomaisiin. Laadittaessa ohjeistusta näiden periaatteiden mukaisesti tulee huolehtia laillisuusnäkökulmasta sekä hallinnon sisäisistä toimintatavoista, jotka voivat johtaa lain soveltamisen kannalta virheelliseen toimintaan ja tulkintoihin. Hallinnollisen toiminnan oikeellisuus on tärkeää valvottavien lakien suomien laajojen toimivaltuuksien vuoksi. Säännökset antavat mahdollisuuden puuttua jopa yksilön perustuslaillisiin perusoikeuksiin ja velvoittavat pelastusviranomaisen määräämään valvontakohdetta velvoittavia korjausmääräyksiä.

### 3 VALVONTATYÖN TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Pelastusviranomaisen suorittama valvontatyö perustuu suurimmilta osin pelastuslain valvontatehtävän hoitamiseen. Toinen keskeinen valvontatehtäviin liittyvä säädös on laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (myöhemmin kemikaaliturvallisuuslaki). Molemmat erityislait asettavat valvontatyölle omat raamit. Pelastuslain mukainen valvonta keskittyy pelastuslain toisessa ja kolmannessa luvussa säädettyjen kaikkia koskevien velvoitteiden ja kiinteistön omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan velvollisuuksien toteuttamisen valvontaan. Kemikaaliturvallisuuslain mukainen valvonta keskittyy vaarallisten kemikaalien vähäisen teollisen käsittelyn ja varastoinnin valvontaan 2. luvun turvallisuusvaatimuksien ja muutoksien osalta. Muita lakeja voidaan käyttää perusteena valvontatyössä, vain jos kyseessä on välittömästi henkeä uhkaava asia.

Valvonta kohdentuu pelastuslain mukaan kaikkiin rakennuksiin ja rakennelmiin. Käytännössä valvonta pohjautuu kuntien ylläpitämään Maanmittauslaitoksen kiinteistörekisteriin. Valvonta kohdennetaan valvontasuunnitelman ja riskien perusteella. Valvontakohteiden suuri määrä asettaa erityisiä haasteita valvonnan tehokkuudelle.

Suomessa oli vuonna 2015 seuraavia rakennuksia (Tilastokeskus, 2015):

- asuinrakennuksia 1 283 291, sekä kesäasuntoja 501 594
- muuhun kuin asumiseen liittyviä rakennuksia liikerakennuksia, 43 058
- liikenteen rakennuksia, 56 530
- toimistorakennuksia, 10 828
- hoitoalan rakennuksia, 8 756
- kokoontumisrakennuksia, 14 151
- opetuksen rakennuksia, 8 935
- teollisuusrakennuksia, 43 524
- varastorakennuksia, 30 429
- muita rakennuksia, 5 636.

Valvontakohteita on asuminen pois laskettuna 221 847. Tulee huomioida, että kaikki kiinteistöt eivät ole erillisiä valvontakohteita, vaan liittyvät toiseen valvontakohteeseen. Kiinteistötietokanta ei myöskään ota kantaa siihen, onko kyseinen kiinteistö tällä hetkellä käytössä. Vaikka kiinteistöt jakautuvat epätasaisesti ympäri maata, on hallinnon tehokkuudelle ja valvonnalle määritettävä riittävän hyvä taso, jotta valvonta on toteutettavissa.

Kemikaaliturvallisuuslain mukaista valvontaa tehdään pelastuslaitoksien valvomissa kohteissa yleisesti muun valvontatoiminnan yhteydessä. Valvontakohdemääriin liittyviä tilastoja ei ollut saatavilla julkisista lähteistä. Määrät vaihtelevat pelastuslaitoksittain. Valvontakohteiden määrä on riippuvainen teollisuudesta, jossa muodostuu tai hyödynnetään vaarallisiksi aineiksi luokiteltavia aineita.

Suomessa on tällä hetkellä 22 pelastuslaitosta (Ketola;Kokki;& Hirvonen, 2016). Jatkossa määrä on todennäköisesti 18. Jokainen pelastuslaitos vastaa itsenäisesti omasta valvontatoiminnasta. Pelastuslaitoksen valvontaa ohjaavan valvontasuunnitelman laadintaan on olemassa pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston laatima valvontasuunnitelman laadintaopas, jota voidaan hyödyntää suunnitelman laadinnassa. Julkisuudessa on keskustelu sisäministeriön roolista jatkossa pelastuslaitoksien toimintaa ohjaavana ja suuntaavana tahona. Uusien maakuntien alaisten pelastuslaitoksien on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2019 alussa. Maakunta on todennäköisesti edelleen kuntalain alainen organisaatio.

Valvontatyötä suorittavat pelastuslaitoksilla pelastusviranomaiset. Käytännössä valvontatyötä voivat nykylainsäädännön mukaan tehdä kaikki henkilöt, jotka on valittu virkaan ja nimitetty erikseen pelastusviranomaiseksi (Pelastuslaki 379/2011, 26.2 §). Vuonna 2015 pelastuslaitoksilla oli päätoimista henkilöstöä 5 796 (Pelastustoimen taskutilasto 2011 - 2015, 2016). Sitä, kuinka suuri osa henkilöstöstä tekee valvontatyötä vaihtelee pelastuslaitoksittain, eikä sitä oltu eritelty pelastustoimen taskutilastossa.

Valvontatyöhön tai palotarkastuksiin liittyen ei ole tällä hetkellä olemassa valtakunnallista ohjeistusta. Sisäministeriön työryhmässä on selvitetty aihepiiriin ongelmallisuutta eri työryhmissä. Aluehallintovirasto on myös ottanut kantaa valvontatyön kehitystarpeisiin. Kuntaliiton alainen pelastuslaitoksien kumppanuusverkosto on parasta aikaa laatimassa valvontatyöhön liittyvää opasta työnimeltään *Pelastuslaitosten valvonnan aapinen*.

Pelastusopisto kouluttaa valvontatyötä tekeviä henkilöitä useilla koulutuslinjoilla. Pelastusopiston omana koulutuksena järjestetään alipäälystön koulutusta, johon myös osataan kuulua valvontatyön sekä hallinnon opetusta. Myös pelastajatutkinnon yhteydessä on opetusta hallintoon ja valvontatyöhön. Palopäälystön koulutusohjelma sisältää laajimman valvontatyön sekä hallinnollisen opetuksen. Myös turvallisuusalan tradenomikoulutuksen käyneitä henkilöitä työskentelee pelastuslaitoksilla valvontatyön parissa varsinkin palotarkastajan viroissa. Perustuslaki turvaa kaikille yhtäläiset, tasalaatuisen kohtelun ja riippumattoman kohtelun lain ja hallinnon edessä riippumatta valvontatyötätekevän henkilön koulutuksesta ja osaamisesta. Tämä asettaa pelastuslaitoksille velvoitteita huolehtia virassa oleville sekä virkaan otettavien henkilöiltä riittävän hallinnollisen ja työhön liittyvän osaamisen varmistamisen velvoitteen.

Suomessa pelastuslaitoksilla on tällä hetkellä käytössä kaksi eri valvontasovellusta Merlot Palotarkastus sekä WiseMaster palotarkastus. Nämä on tarkoitus korvata lähivuosina pelastuslaitoksien yhteisellä Varanto-järjestelmän valvontasovelluksella. Tässä työssä ei ole selvitetty, käytetäänkö joillakin pelastuslaitoksilla valvontasovelluksien rinnalla myös asianhallintajärjestelmää. Samoin työn ulkopuolelle jäivät arkistoinnin toteutukset.

## 4 HYVÄN HALLINNON TOTEUTTAMINEN VALVONTATYÖSSÄ

Tämä kappale sisältää opinnäytetyön tuotoksena syntyneen oppaan teoriasisällön perusteluineen. Tämän teorian pohjalta on tehty oppaaseen sisältyvät soveltamisohjeet.

### 4.1 Lähtökohdat valvontatyön tekemiselle

#### 4.1.1 Pätevyyden ja osaamisen vaatimukset

Pelastuslain 80 § rajaa palotarkastus- ja valvontatehtävät alueen pelastusviranomaisille. Päätoimisella pelastustoimen henkilöstöllä tulee olla virkaa ja tehtävää vastaava pelastusalan tutkinto (Pelastuslaki 379/2011, 57 §). Päätoimisen pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään tarkemmin 6 §:ssä valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (407/2011). Tämä vaatimus ei päde pelastustoimen valvontatyötä tekeviin, jotka eivät osallistu pelastustehtäviin. Tulee kuitenkin huomioida, ettei asetuksen 6 §:n vaatimuksia täyttämätön päätoiminen henkilö pysty osallistumaan pelastustoimintaan eikä täten myöskään pelastuslain mukaisiin päällystön tehtäviin. Pelastuslaitoksen ylimmän viranhaltija määrää erikseen henkilön pelastusviranomaiseksi (Pelastuslaki 379/2011, 26 §).

Virkasuhteen yleiset perusteet säädetään perustuslaissa. Julkista valtaa voidaan käyttää vain virkasuhteessa. Lähtökohtaisesti tehtävää varten tulee olla perustettu virka. Perustelusta syystä virkasuhteeseen voidaan ottaa myös ilman, että tehtävää varten perustetaan virka. (Kuntalaki 410/2015, 87 §) Virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus. Niistä voidaan poiketa yksittäistapauksissa erityisistä syistä määräaikaisissa virkasuhteissa. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, 6 §). Kunnallisessa virkasuhteessa olevaa henkilöä nimitetään *viranhaltijaksi*, joka on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa kuntaan (Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003), 2 §).

Virkasuhteeseen otettavan on lähtökohtaisesti täytettävä hakuehdot ennen hakuajan päättymistä sekä oltava itse hakenut kyseistä virkaa (Laki kunnallisesta viranhaltijasta



304/2003, 5 §). Henkilön pääasialliset tehtävät tai niiden määräytymisperusteet on lueteltu viranhoitomääräyksessä. Viranhoitomääräys (tai virkasuhteeseen ottamisen pöytäkirjanote) on toimitettava viipymättä virkasuhteeseen otetulle. Tässä on ilmentävä ainakin virkanimike, kesto aika, määräaikaisuuden peruste, mahdollinen koeaika, alkamisajankohta, pääasialliset tehtävät tai määräytymisperuste ja palkkauksen peruste (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, 9 §). Alueen pelastustoimen pelastusviranomaisen nimittää virkaan pelastuslaitoksen ylin viranhaltija (Pelastuslaki 379/2011, 26 §). Jos nimittäminen ei tapahdu virkanimikkeen perusteella kategorisesti, tulee nimittämisestä toimittaa erillinen päätös viranhaltijalle.

Valvontatyötä tekevän pätevyyteen kuuluu osata yleiset kunnalliselle viranhaltijalle määritetyt velvollisuudet. Henkilön tulee noudattaa säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan asettamia työnjohdollisia ja valvontamääräyksiä. Tarkastajan on toimittava tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, 17 §) Tarkastajan työtehtäviin liittyvän substanssiosaamisen lisäksi myös hallinnollinen osaaminen tulee varmistaa yksilön perustuslaillisten oikeuksien takaamiseksi. Viranhaltijalaki velvoittaa erikseen viranhaltijan noudattamaan asianosaisia säädöksiä, hoitamaan tehtävänsä asianmukaisesti sekä viivytyksettä (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, 17 §).

#### 4.1.2 Toimivalta ja vastuu valvontatehtävissä

Jokainen palotarkastuksia ja muuta pelastuslain 78 §:n mukaista valvontatyötä tekevä vastaa itse omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta (Perustuslaki 731/1999, 118 §). Valvontatyötä tekevä ei pysty siirtämään laillisuusvelvoitteiden täyttymisen vastuuta omalle työnantajalleen. Valvontatoiminta sisältää merkittävää julkisen vallan käyttämistä, sillä tarkastustoiminta mahdollistaa puuttumisen yksilön perustuslaillisiin oikeuksiin. Toimivaltaan kuuluvat tehtävät määritellään erityislainsäädännössä. Pelastusviranomaisen laissa säädettyä toimivaltaa tulee käyttää vain toimialansa rajoissa ja sille kuuluvien tehtävien toteuttamiseen. (Mäenpää 2011, 25)

Alueen pelastuslaitos ja sen henkilöstö huolehtivat alueellaan pelastustoimen valvontatehtävistä. Pelastusviranomaisen toimivalta ei ilman erillistä sopimusta ylety toisen pe-

lastuslaitoksen alueelle. Viranomaisilla on kuitenkin hallintolain 10 §:n mukaan velvollisuus edistää viranomaisten välistä yhteistyötä, sekä avustaa toista viranomaista tämän pyynnöstä. Pelastuslaitokset voivat sopia pelastuslain mukaisien tehtävien myös valvontatehtävien hoitamisesta toisella pelastustoimen alueella (Pelastuslaki 379/2011, 44 §). Tällöin määritellyn henkilöstön toimivaltuudet ylettyvät myös sopimuksen tehneen pelastuslaitoksen alueelle virkavastuun nojalla. Sovittaessa virkatehtävien hoitamisesta toiselle kunnalle, tai kuntayhtymälle on sopimuksessa oltava määräykset ainakin tehtävien sisällöstä, hoidon seurannasta, kustannuksien perusteista ja jakautumisesta, sopimuksen voimassaoloaika, sekä irtisanomisen ehdot (Kuntalaki 410/2015, 54 §). Kunnat ja kuntayhtymät voivat myös sopia yhteisestä virasta, jolloin henkilö on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin kuntiin ja kuntayhtymiin (Kuntalaki 410/2015, 53 §).

Kun kyseessä on asia, joka ei kuulu pelastusviranomaisen toimivaltaan tulee tällainen asia siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle (Hallintolaki 434/2003, 21 §). Muilla viranomaisille on velvollisuus tehdä ilmoitus alueen pelastusviranomaiselle, jos hän saa muuten tietoonsa tai havaitsee virkatoimien yhteydessä rakennuksessa, asunnossa tai muussa kohteessa ilmeisen palonvaaran tai muun onnettomuusriskin. Ilmoitus on tehtävä salassapitosäännöksiä estämättä. (Pelastuslaki 379/2011, 42 §) Tällaista ilmoitusta tehdessä on hyvä muistaa kertoa, millä perusteella ilmoitus tehdään. On hyvä huomioida, että pelastusviranomaisen on ainut viranomaisen, joka saa mennä tekemään valvontaa kotirauhan piirissä olevalle alueelle.

#### 4.1.3 Esteellisyys hallinnollisia tehtäviä suorittaessa

Hoidettaessa julkisen vallan tehtäviä esteellinen eli jäävi henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn. Tavoitteena on taata asian käsittelyyn liittyvä objektiivisuus. Esteellisyyssäännökset ovat luonteeltaan ehkäiseviä, ja esteellisyyden selvittämisen vastuu on käsittelyyn osallistuvalla henkilöllä itsellään. (Kulla 2015, 182, 212) Esteellisyys on syytä ratkaista varsinkin silloin, kun esteellisyydestä on tehty väite. Tässä tapauksesta siitä on syytä tehdä erillinen päätös. Esteellisen osallistuminen asian käsittelyyn on menettelyvirhe, joka on itsessään muutoksenhaun peruste. Myös sivutoimi voi tehdä esteelliseksi hoitamaan valvontatehtäviä. Tämän lisäksi valvontatehtäviä tekevä voi olla esteellisyyperiaatteiden mukaan jäävi hoitamaan valvontatyötä tietyissä valvontakohteissa. Esteellisyyssäännökset ovat tärkeää muistaa myös annettaessa lausuntoja muille viranomaisille.



### Jääviyden jaottelu hallintolaissa:

- Osallisuus- eli asianosaisjäävi (Hallintolaki, 28.1 § 1 kohta): Henkilö tai hänen läheinen on asianosainen (asia koskee etua, oikeutta tai velvollisuutta). Läheisinä pidetään sukulaisia, tai muita erityisen läheisiä henkilöitä ja heidän puolisoitaan.
- Edustusjäävi (Hallintolaki, 28.1 § 2 kohta): Henkilö tai hänen läheinen avustaa tai edustaa asianosaista, tai asian ratkaisusta on odotettavissa heille hyötyä tai vahinkoa. Koskee vain vallitsevaa avustus- tai edustussuhdetta (Kulla 2012, 190).
- Intressijäävi (Hallintolaki, 28.1 § 3 kohta): Henkilölle tai hänen perhepiiriin kuuluvalla läheisellä on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä (etu) tai vahinkoa (haitta). Etu tai haitta voi olla muukin kuin taloudellinen. Esimerkiksi huomattava osakkuus osakeyhtiössä. Hyödyn tai haitan on oltava erityistä, jotta intressijääviyys syntyy. Tällä on merkitystä varsinkin hallinnonsisäisissä asioissa (Kulla 2012, 192).
- Palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävi (Hallintolaki, 28.1 § 4 kohta): Henkilö on työ- tai virkasuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen jolle asian ratkaisusta on odotettavissa hyötyä tai vahinkoa. Asialla on yhteys sivutoimien pidon rajoittamiseen. Kun viranhoidossa syntyvä jääviyys näyttää ilmeiseltä, ei sivutoimilupaa saa myöntää. Vaikka lupa myönnettäisiin, tulee jääviyys aina pohtia käsittelytilanteessa. (Kulla 2012, 193)
- Yhteisöjäävi (Hallintolaki, 28.1 §): Virkamies tai hänen perhepiiriinsä kuuluva läheinen on hallituksen, hallintoneuvoston tai rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai vastaavassa asemassa yhteisössä, säätöissä, liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Koskee johtavaa asemaa organisaatiossa, sekä näiden varahenkilöitä.
- Virasto- ja laitosjäävi (Hallintolaki, 28.1 § 1 kohta): Virkamies tai hänen perhepiiriinsä kuuluva läheinen kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.
- Yleislausekejäävi: Perusteen mukaan virkamies on esteellinen myös silloin, kun puolueettomuus vaarantuu muusta erityisestä syystä. Tämä voi tulla kyseeseen, kun katsotaan, että on ”muusta erityisestä syystä” jäävi, eikä asiasta ole erikseen mainittava hallintolain 28 §:ssä. Tällaisena voidaan pitää vaikutuksiltaan saman tasoisuutta yksilöityihin perusteisiin verrattuna. Myös virkamiehen henkilökohtainen ennakoasenna voi tulla tarkasteluun perusteita pohdittaessa. (Kulla 2012, 198 – 201.)

#### 4.1.4 Sivutoimesta ilmoittaminen

Viranhaltijan esteellisyys voi syntyä myös sivutoimesta, johon liittyviä asioita viranomaisen valvoo. Sivutoimen kieltäminen koskee toimialuetta, johon henkilön toimivalta ulottuu. Lähtökohtaisesti alue on enintään työnantajapelastuslaitos sekä alueet, joiden kanssa pelastuslaitoksella on sopimus kyseisten tehtävien hoitamisesta.

Henkilön sivutoimi (palkattu työ, pysyväisluonteinen tehtävä, josta oikeus kieltäytyä, ammatti, elinkeino ja liikkeen harjoittaminen) ei saa tehdä häntä esteelliseksi tehtävässään. Se ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuoliseen tehtävien hoitoon tai muutoin vaikuttaa tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Lähtökohtaisesti sivutoimea ei saa hoitaa työaikana. Henkilön tulee tehdä ilmoitus sivutoimesta työnantajalle. Henkilöllä on oikeus tulla kuulluksi ennen luvan epäämistä. Epääminen voi tapahtua vain laissa luetelluin perustein. (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, 18 §.)

## 4.2 Yleiset velvoitteet hallinnossa

### 4.2.1 Virkavastuu ja laillisuusvelvoite

Virkavastuun perusta on määritetty perustuslain 2.3 §:n oikeusvaltioperiaatteessa. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Vastuu virkatoimista määrittää perustuslain 118 §: jokainen virkamies vastaa itse virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Erityisesti näitä periaatteita tulee noudattaa käyttäessään julkista valtaa. Jos henkilö kokee julkisen vallan käyttäjän taholta lainvastaisia toimenpiteitä tai laiminlyöntejä, on hänellä oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvauksiin virkamieheltä tai julkisyhteisöltä. (HE 196/2002) Virkarikoksista säädetään rikoslain 40. luvussa.

### 4.2.2 Perusoikeuksien turvaamisvelvoite

Julkisenvallan on turvattava ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ihmisillä on myös perusoikeus hyvään hallintoon, johon kuuluu asianmukainen ja viivytyksetön

käsittely. Hallinnon julkisuusperiaate sisältää velvollisuuden huolehtia hallinnon avoimuudesta ja julkisuuden toteutumisesta. Tämän lisäksi hallinnossa on myös velvollisuus huolehtia kielellisistä perusoikeuksista (Perustuslaki 731/1999, 12.2 §, 17 §, 21 §, 22 §). Tämä tarkoittaa erityisesti oikeutta käyttää omaa kotimaista kieltään, joko suomea tai ruotsia.

#### 4.2.3 Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen

Viranomaisella on velvollisuus noudattaa kaikessa toiminnassa hyvän hallinnon periaatteita osana oikeussubjektin oikeusturvan takeita suhteessa hallintoon. Tämä oikeus on turvattu kaikille perustuslaissa. Perustuslain mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan tarkemmin muissa laissa. Hallintolaki sisältää yleiset hyvän hallinnon edellytykset. Näitä oikeusturvan takeita tulee soveltaa luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöihin. Joskin on huomattava, että perusoikeussuojan ei katsota ylettyvän julkisyhteisöihin. (Telaranta 2014, 20 – 21.)

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu seuraavaa (Hallintolaki 434/2003, 2. luku):

- yhdenvertaisuusperiaate: tasapuolinen, johdonmukainen sekä syrjimätön kohtelu
- tarkoitussidonnaisuusperiaate: harkintavaltaa käytettävä oikein ja väärää vaikuttimia välitettävä
- objektiivisuusperiaate: asiallinen ja puolueeton toiminta
- suhteellisuusperiaate: kenenkään oikeuksia tai etuja ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä
- luottamuksensuojaperiaate: viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen tulee voida luottaa
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus: asianmukainen ja tuloksellinen palvelu järjestettävä
- neuvontavelvollisuus: toimivaltansa rajoissa annettava neuvontaa hallintoasian hoitamisessa maksutta
- hyvän kielenkäytön vaatimus: käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä
- viranomaisten yhteistyövelvoite: avustettava viranomaisia toimivaltansa rajoissa hallintotehtävän hoitamiseksi.

#### 4.2.4 Neuvonta toimivaltaan liittyvissä asioissa

Neuvontavelvollisuus koskee toimivaltaan liittyviä asioita. Neuvontavelvollisuus kattaa asian hoitamiseen, asiaan liittyviin kysymyksiin sekä tiedusteluihin liittyvän neuvonnan. Neuvontaa on myös opastaminen toimivaltaisen viranomaisen luokse. (Hallintolaki 434/2003, 8 §.) Neuvontavelvollisuus ei pidä sisällään velvollisuutta neuvoa tai opastaa, kuinka lain perusteella korjattavaksi määrätty seikka tulee saattaa lainmukaiselle tasolle, vaan tämä seikka kuuluu asianosaisen harkintavaltaan. Neuvontavelvollisuus koskee siis vain välittömästi hallintoasiaan liittyviä asioita. (Kulla 2015, 118.)

Neuvonnan tulee lähtökohtaisesti olla oikeansuuntaista. Neuvontaa ei voida kuitenkaan pitää viranomaista velvoittavana, sillä vasta päätös ja viranomaisen asiakirja takaavat luottavuuden ja ovat valituskelpoisia. Virheellisen neuvonnan tapauksessa neuvoja arvioidaan tapauskohtaisesti suhteessa luottamuksensuojaan. Virheelliset neuvot voivat johtaa esimerkiksi menetetyn *määräajan palauttamiseen* hallintoasiassa hallintolain käyttölain mukaisesti tai korvausvelvollisuuteen neuvon antaneelle viranomaiselle aiheutuneesta vahingosta. Käytännössä työnantaja vastaa yleensä ensisijaisesti tällaisesta vahingosta. (Mäenpää 2011, 118-119.)

#### 4.2.5 Riittävä ja asianmukainen asian selvittäminen

Viranomaisella on velvollisuus hankkia asian ratkaisemiseksi riittävästi asianmukaista tietoa sekä selvityksiä (Hallintolaki 434/2003, 31 §). Viranomaisen tulee varmistua siitä, että valvontaan liittyvää asiaa on selvitetty riittävästi ennen päätöksen tekemistä asiassa. Asiaa on selvitettävä niin pitkään kuin asian ratkaisemisen kannalta olennainen tieto on saatu kerättyä. Tarvittaessa asianosaisilta on pyydettävä tarkentavia selvityksiä. Selvityksiä voidaan pyytää vain lain ja toimivallan rajoissa. Arvion selvityksien riittävydestä asiassa tekee viranomainen. Asianosaisella on oikeus toimittaa asian selvittämiseen liittyviä asiakirjoja ja selityksiä päätöksen syntymiseen asti (Mäenpää 2011, 138 – 139, 147).

#### 4.2.6 Viivytyksetön käsittely ja käsittelyvelvollisuus

Viranomaisen on perustuslain mukainen velvollisuus käsitellä hänen toimivaltaansa liittyvät vireille tulleet asiat ilman aiheetonta viivytystä. Velvollisuus sisältää myös päätök-

sen perustelemisen, oikeuden hakea muutosta sekä oikeuden hyvään hallintoon. Pyyntöistä on myös kerrottava arvio arvioidusta käsittelyajasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin kyselyihin. (Hallintolaki 434/2003, 21 §, 23 §.)

Laki kunnallisesta viranhaltijasta asettaa yleiseksi velvollisuudeksi hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Käsittelylle ei ole asetettu laissa kiinteitä määräaikoja. Se, kuinka ripeästi asia tulisi käsitellä, riippuu asian merkityksestä asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys sillä on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn tulee pyrkiä. Toisaalta asianosaisen oikeusaseman kannalta on merkittävää hankkia selvityksiä sekä arvioida niiden merkitystä päätöksenteon kannalta. Vaikka käsittelyaika saattaa selvityksien takia pitkittyä, sitä ei pidetä hallintolain mukaisena aiheettomana viivytyksenä. Käytännössä hyväksyttävä käsittelyaika vaihtelee tapauskohtaisesti. (HE 50/2013, 8 - 9) Viranhaltijalla tulee olla tieto siitä, miten sen tehtävien hoitoon liittyvät asiakirjat ja siihen liittyvät tiedot kertyvät ja miten ne etenevät organisaation työprosesseissa (JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta 2012). Yleisimmissä käsittelyyn tulevista asioissa tulee noudattaa hallintolain ohjaamaa keskeisiä asiaryhmiä koskevaa odotettavan käsittelyajan aikamäärettä (Hallintolaki 434/2003, 23 a §).

Samankaltaiset asiat tulisi käsitellä yhtä ripeästi. Jos tästä poiketaan, tulee poikkeamiselle olla hyväksyttävät syyt. Tällainen syy ei ole esimerkiksi henkilövoimavarojen puutteellisuus. Organisaation tulee asettaa tavoiteajat, jotka saatetaan yleiseen tietoon. Tavoiteaikojen on huomattu vaikuttavan positiivisesti käsittelyaikojen pituuteen. Viranomaisen tulee pyrkiä organisoimaan toimintansa siten, ettei yksityisen oikeudet ja oikeusturva viranomaistoiminnassa vaarannu. (HE (50/2013), s. 9 - 10) Voidaan pitää perusteltuna, että asioissa, joissa päätös on henkilön tai oikeushenkilön toiminnan turvaamiseksi tai etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien kannalta tarpeellinen, tulee käsittely tehdä joutuisasti. Tapauksissa, joissa valvonta on viranomaislähtöistä ja päätöksen muodostuminen ei vaikuta negatiivisesti etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin, voidaan perustellusta syystä hyväksyä päätöksen viivästyminen odotetusta.



#### 4.2.7 Työturvallisuudesta huolehtiminen

Viranhaltijalla on itsellään velvollisuus huolehtia työturvallisuudestaan työturvallisuuslain (738/2002) ja sitä tarkentavien säädöksiensä mukaisesti. Työnantajalla on myös osaltaan velvollisuus huolehtia viranhaltijan suojelemisesta tapaturmilta ja terveydellisiltä vaaroilta, niin kuin työturvallisuuslaissa (738/2002) säädetään (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, 20§, 14 §).

#### 4.2.8 Riippumattomuus - Lahjukset ja kestittäminen

Viranhaltijan tulee huolehtia riippumattomuudestaan, tasapuolisuudesta ja puolueettomuudestaan. Olennaista on pohtia, miltä asia vaikuttaisi ulkopuolisen silmin. Pohdittaessa, onko kyseessä lahjus, ei ole olennaista, onko puolueettomuus konkreettisesti vaarantunut vaan onko tähän muodostunut mahdollisuus. Otettaessa vastaan lahjan on varmistuttava siitä, että kyseessä on tavanomainen vieraanvaraisuus ja että menettely on avoin ja ei aiheuta minkäänlaista kiitollisuudenvelkaa sen antajaa kohtaan. (Kuntaliitto 2005, 1-4)

Kunnallista viranhaltijaa on kielletty hyväksymästä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta on säädetty rikoslain 40 luvussa (Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003, 17 §). Lahjuksen ottaminen viranhaltijana on kriminalisoitu ja virallisen syytteen alainen teko (Rikoslaki 39/1889, 40. luku 1 - 4 §). Myös lahjuksen antaminen viranhaltijalle on kriminalisoitu ja virallisen syytteen alainen teko (Rikoslaki 39/1889, 16. luku 13 ja 14 §).

#### 4.3 Valvontakohteen tiedot

Pelastuslain mukainen valvontarekisteri on tarkoitettu valvonnan tiedoille ja asiakirjoille. Valvontaan liittyviä kohdetietoja voidaan tallentaa valvontarekisteriin pelastuslain 93 §:n mukaisesti. Valvontarekisteriä on pidettävä yllä tarkastamalla ja poistamalla tarpeettomia tietoja (esimerkiksi vanhentunut, valvontaan liittymätön tieto) tarkastuksen yhteydessä. Tiedot on poistettava vähintään kymmenen vuoden kuluttua edellisestä merkinnästä. Pykälä sisältää joitakin poikkeuksia sille, mitä tietoja rekisteriin saa merkitä. Pelastusviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä tiedonsaantioikeus valvontatehtävien hoitamista varten tarpeellisista tiedoista. Pelastuslaissa säädettyjä tietoja tulee saada ilman kustannusta (Pelastuslaki (379/2011), 89 §, 93 §).

Tiedonsaantioikeus valvontatehtävän hoitamiseksi sisältää pelastuslain 89 §:n mukaan seuraavaa:

- paikkatietoaineisto: kaikki lain paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) mukainen aineisto sekä tietojärjestelmät
  - Kaikkien viranomaisten hallussa oleva paikkatietoaineisto, joka on kuvattu paikkatietolain 3 §:ssä. Erityisesti kuntien osalta tämä koskee lakisääteisesti määrättyjä aineistoja.
  - Hakupalveluista vastaava viranomaisen: Maanmittauslaitos (Laki paikkatietoinfrastruktuurista 421/2009, 8 §)
- väestötietojärjestelmä: koskee erikseen pelastuslain 89.2 § 2 kohdassa lueteltuja tietoja (Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009) mukaista aineistoa
  - valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista.
  - Rekisterinpitäjiä ovat maistraatit ja väestörekisterikeskus (Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009, 3 §)
- Turvallisuus- ja kemikaaliviraston valvontakohderekisteri: tiedot valvontakohteista
- yleisötilaisuuksista poliisille lähetetyt ilmoitukset, jotka on tehty Kokoontumislakiin (530/1999), 14 §:n mukaisesti.
- yritys- ja yhteisötietojärjestelmien tunnistetiedot yritys ja yhteisötietolain (244/2001) 4.1§: 1 momentin mukaisesti
- Kiinteistötietojärjestelmän tiedot kiinteistöjen omistajista ja heidän yhteystietonsa ja tiedot kiinteistöjen sijainnista ja tunnisteista Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain (453/2002) 3 §:n mukaisesti
- rakennus- ja toimenpideluvista ja niiden hakemuksista rakennusvalvontaviranomaiselta maankäyttö ja rakennuslain 125 §, 126 § ja 131 §:n mukaisista asioista.
- Hätäkeskusjärjestelmään tallennetut pelastusviranomaisen turvallisuuteen ja työturvallisuuteen liittyvät tiedot, hätäkeskustietojärjestelmästä hätäkeskustoiminnassa annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaisesti

- onnettomuuksien ennaltaehkäisyn kannalta erityisenä riskinä pidetyn kohteen tietoja muilta viranomaisilta. Tiedot on esitettävä niin, ettei niistä ole yksilöitävissä yksittäisiä luonnollisia henkilöitä.
- Oikeus ei koske puolustusvoimien salassa pidettäviä kohteita (Pelastuslaki 379/2011, 83 §)
- Oikeus ei koske turvallisuusverkkoon välittömästi liittyviä rakennuksia, rakennelmia ja laitetoja (Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta 10/2015, 22 §).

Tiedonsaantioikeus kemikaaliturvallisuuslain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi sisältää:

- Valvontaviranomaisella on oikeus saada tämän lain säännösten noudattamisen valvontaa varten tarpeelliset tiedot niiltä toiminnanharjoittajilta ja henkilöiltä, joita tämän lain velvoitteet koskevat (Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005, 117 §).
- Valvontaviranomaisilla on oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä saada tämän lain säännösten noudattamisen valvontaa varten tarpeellisia tietoja toisiltaan ja käyttää toistensa hankkimia näytteitä (Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005, 120 §).

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ylläpitää kemikaaliturvallisuuslain 130 §:n mukaisesti rekisteriä tämän lain valvontaan liittyvistä asioista. Myös pelastusviranomaisella on tietojen ylläpitämisvelvollisuus rekisteriin kemikaaliturvallisuuslain perusteella tekemänsä valvontaan liittyen. Päällekkäisiä valvontarekisteritietoja tulisi välttää tiedon ylläpitämisen helpottamiseksi.

#### 4.4 Valvonnan asianosaiset

Asianosainen on oikeussubjekti (luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö), jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta käsiteltävä asia koskee (Hallintolaki 434/2003, 11 §). Oikeushenkilö voi olla esimerkiksi valtio, kunta yhdistys, osakeyhtiö ja muu yhteisö, myös oikeustoimikelpoisuutta vailla olevat muodostumat, kuten avoin yhtiö ja kuolinpesä, jota ei ole

jaettu voivat olla asianosaisia. Omaisuuteen tai työnantajan rooliin liittyvissä asioissa asianosainen voi olla myös julkisyhteisö sekä sen toimielimet sekä muut viranomaiset. (Mäenpää 2011, 128 – 129.)

Asianosaisia ovat yleensä kaikki ne tahot, joiden harjoittamaan toimintaa ja/tai omistamia ja/tai hallinnassa olevia rakennuksia tai rakennelmia valvonta koskee. Asianosaisella ja sen laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tarkastuksella ja kertoa mielipiteitä ja esittää kysymyksiä. Tarkastuksen edetessä on myös kerrottava tarkastuksen tavoitteista, suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. (Kulla 2012, 237 - 238.)

Lähtökohtaisesti tarkastuksella tulee olla mukana itse asianosaiset, jotta voidaan varmistua asianosaisen etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien turvaamisesta. Asianosaisella on kuitenkin oikeus käyttää asiamiestä sekä avustajaa. Asiamiehen valtuutus on osoitettava valtakirjalla tai muulla luotettavalla selvityksellä. Lähtökohtaisesti tehdään kirjallinen selvitys. Jos käytetään suullista hyväksyntää, tulee tämä kirjata erikseen pöytäkirjaan. Viranomaisella on oikeus kieltäytyä henkilön valinnasta, jos katsoo tämän sopimattomaksi. Tällöin asianosaisella on oikeus valita uusi edustaja. Päätös kieltäytymisestä on muutoksenhakukelpoinen valittamalla pelastuslain mukaiselle muutoksenhakuviranomaiselle eli hallinto-oikeudelle. (Hallintolaki 434/2003, 12 §) Päätös on oltava perusteltavissa.

Kuultaessa asianosaisille annetaan mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta. Asian ja selvityksien lisäksi on mahdollista myös lausua mielipide valmisteltavan toimenpiteen lainmukaisuudesta. (Kulla 2012, 255 – 257.) Kuuleminen on syytä kohdistaa kaikille kyseiseen asiaan liittyville asianosaisille.

#### 4.5 Valvontatehtävät ja käsittelyn kulku

Pelastusviranomaisen valvontatehtävän kulkua ja hoitamista sitovat useat säännökset. Keskeisimpinä näistä pidetään erityislakeina pelastuslakia sekä kemikaaliturvallisuuslakia, jotka määrittävät pelastusviranomaisen keskeiset valvontatehtävät sekä niihin liittyvät asetukset. Hallinnollisen menettelyn osalta keskeistä on perustuslain ja sitä kautta hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat seikat sekä hallinnon lainalaisuusperiaate.

Palotarkastus osana pelastusviranomaisen suorittamaan valvontaa perustuu pelastuslain (379/2011) 78 §:ää, jonka mukaan pelastuslaitoksen on alueellaan valvottava pelastuslain 2 ja 3 luvun säännöksiä noudattamista suorittamalla palotarkastuksia sekä muuta valvontaa. Tämän lisäksi pelastusviranomainen on valvova viranomainen kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa vähäisissä ilmoituskohteissa, ilotulitteiden varastoinnin sekä erikoistehosteiden käytön osalta.

Kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa valvonnassa tulee huomioida, että pelastusviranomaisella on velvollisuus toimittaa ilmoituksenvaraisten kohteiden tiedot kemikaaliturvallisuuslain 130 §:n mukaiseen TUKES:n ylläpitämään valvontarekisteriin. Rekisteriin on myös toimitettava pelastuslain 48 §:n mukaisien kohteiden ulkoiset pelastussuunnitelmat ja niitä koskevien harjoitusten päivämäärät ja harjoitusraportit.

Koska pelastusviranomaisen valvonta perustuu näiden erityislakien velvoitteiden noudattamiseen, ei valvontatyössä voida lähteä tekemään velvoittavia määräyksiä muiden lainsäädäntöjen perusteella. Määräyksiä voidaan antaa vain, jos laissa on erikseen maininta pelastusviranomaisen toimivaltuudesta tai kyseessä on välittömästi henkeä uhkaava tilanne, jolloin määräys voidaan antaa pelastuslain 81 § 2 momentin perusteella. Molempien lakien perusteella tehtyihin päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeuteen.

#### 4.5.1 Käsittelyn määräajat ja kesto

Jokaisella on perustuslain 21 §:n nojalla oikeus vaatia, että hänen asiansa käsitellään asianmukaisesti ja ilman aiheettomia viivytyksiä. Tätä voidaan pitää periaatteellisesti velvoittavana koskemaan yleisesti asioiden viivytyksetöntä käsittelyä hallinnossa. Hallintoasian käsittelyajoille ei ole asetettu yleisesti täsmällisiä aikarajoja hallintolaissa eikä myöskään pelastusviranomaisen valvomissa erityslaeissa. Yleensä tällaiset määräajat koskevat asianomaisen toimesta tapahtuvaa vireillepanoa ja siitä seuraavaa käsittelyä. Olennaista on tarkastella, kuinka asian käsittely vaikuttaa asianosaisen oikeusturvan tarpeeseen. asiat on lähtökohtaisesti käsiteltävä viivytyksettömästi ja joustavasti. (Kulla 2015, 165 - 167)

Asian on käsiteltävä riittävässä laajuudessa huolellisesti, asianmukaisesti ja puolueetomasti selvityksineen. Saman tyyppisissä tapauksissa on pyrittävä hoitamaan käsittely samanlaisten käsittelyaikojen sisällä. Käsittelyajat suositellaan mainittavan viranomaisen verkkosivuilla. (Kulla 2012, 76-78) Lähtökohtaisesti siis asianomistajan toimeksi panema valvonta tulisi suorittaa ripeästi, sillä se voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvan tarpeeseen. Viranomaisen on vastattava kunkin asian käsittelyn etenemiseen liittyviin kyselyihin sekä annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta sitä kysyttäessä. Asia on käsiteltävä aina ilman aiheetonta viivytystä. (Kulla 2012, 78.)

#### 4.5.2 Sähköinen asiointi osana valvontatehtäviä

Sähköinen asiointi hallinnossa sujuvoittaa ja nopeuttaa viranomaisen toimintaa. Hallintoasian vireillepano, käsittely ja päätöksen tiedoksianto sähköisesti ovat mahdollisia lain puitteissa. Laki sähköisestä asioinnista ei aseta erillisiä vaatimuksia viranomaiselle toimitettavien asiakirjojen muodosta, toimittamisesta tai saapumisesta, vaan se myötäilee hallintolain, sekä erityislakien velvoitteita päätökselle ja asiakirjalle. Päätösasiakirja voidaan lain mukaan allekirjoittaa sähköisellä kehittyneellä allekirjoituksella, jonka avulla alkuperäisyys ja eheys voidaan varmistaa. Tätä ei kuitenkaan velvoiteta. Allekirjoitetusta asiakirjasta on säilytettävä myös sähköinen allekirjoittamaton jäljennös, joka on toimitettava pyydettyä asiakirjaa pyytäneelle sähköisen allekirjoituksen vanhennuttua. (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), 1 - 2 § ja 16 - 17 §)

Velvoittavan määräyksen sisältävä päätösasiakirja voidaan toimittaa sähköisesti asianosaisen suostumuksella. Asianosaisen tai tämän edustajan on asiakirjaa noutaessa käytettävä tietoturvallista ja todisteellista tunnistautumistekniikkaa. Tiedoksianto on tapahtunut, jos asiakirja noudetaan seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta. Jos asiakirja ei sisällä velvoittavia määräyksiä, ei tunnistautuminen ole välttämätöntä ja tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen kolmen päivän kuluttua viestin lähettämisestä (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 18 - 19 §.)

Sähköinen asiakirja tulee arkistoida niin, että sen eheys ja alkuperäisyys ovat todistettavissa. Arkistolaitos antaa määräyksiä ja ohjeita sähköisen asiakirjan arkistoinnista, kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä. Järjestelmän toteutuksen tulee lisäksi noudattaa

valtiovarainministeriön ohjeistuksia. (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 21 - 22 §.)

#### 4.5.3 Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen on järjestettävä viranomaisen aloitteesta vireille tullessa tapauksessa tulkitseminen romani- tai viittomakieliselle tai muuta kieltä käyttävälle, jos asianosainen ei osaa suomea tai ruotsia tai asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella ole ymmärrettävissä. Tulkitseminen on järjestettävä sellaisella kielellä, jota asianosaisen voidaan todeta riittävästi ymmärtävän asiaan nähden. Käännettävän kielen ei tarvitse olla henkilön äidinkieli. Tulkki ei saa olla asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että hänen luotettavuudestaan ei voida varmistua (Hallintolaki 434/2003, 26 §, 65 §). Viranomaisen on annettava aina palvelua suomen ja ruotsin kielellä (Kielilaki 423/2003, 2 §).

#### 4.5.4 Asiointi viranomaisen suuntaan valvonta-asiaan liittyen

Yleisesti pelastusviranomaiset valvontatehtävät tulevat vireille viranomaisaloitteisesti. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hänellä on mahdollisuus asioida asiaan liittyen koko prosessin ajan. Tästä syystä yhteystiedot ja mahdolliset sähköiset asiointiyhteydet tulee olla kaikkien asianosaisten tiedossa. (Mäenpää 2011, 97) Yhteystiedot sekä henkilöt, joiden kanssa hallintoasiaan liittyen voi asioida, tulisi tuoda asianosaisten tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asian käsittelyä.

#### 4.6 Asian vireilletuleminen pelastusviranomaisessa

Hallintoasia voi tulla vireille joko viranomaisaloitteisesti *vireilletulona* tai asianosaisen toimesta *vireillepanona*. Hallintoasia on hallintolain 19 §:n mukaan pantava vireille kirjallisesti. Vain viranomaisen suostumuksella vireillepano voidaan tehdä suullisesti. Myös tällöin asian vireillepanemiseksi tarvittavat tiedot tulee kirjata. Kirjallinen vireillepano voi tapahtua joko sähköisesti tai muutoin kirjallisesti. Henkilön asema asian käsittelyssä tulee määrittää, jotta voidaan varmistua asianosaisuudesta.

Valvontatehtävän vireille tulotapa tulee olla selvillä, kerrottu asianosaisille sekä esitetty pöytäkirjassa. Eri vireilletulotavat ja suunnitelma valvontatehtävien toteuttamisesta tulee

olla kuvattu pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa. (Pelastuslaki 379/2011, 79 §.) Asian vireilletulosta lähtien tulee merkitä ylös kaikki asiat ja saadut selvitykset, jotka vaikuttavat asian ratkaisemiseen.

#### 4.6.1 Viranomaisaloitteinen vireilletulo

Kun asia tulee vireille viranomaisaloitteesta, on viranomaisella erityisen raskauttavat syyt ottaa huomioon asianomistajien oikeusturva. Usein vireilletulo perustuu valvontasuunnitelmassa kuvattuun riskiperusteisesti määritellyyn määräväleihin tapahtuvaan tarkastukseen. Tästä käytetään yleisesti nimitystä (*valvontasuunnitelman mukainen*) *yleinen palotarkastus*. Jotta riskiperusteisuus toteutuisi, tulee valvontasuunnitelmassa olla kuvattu, miten riskiperusteisuus on toteutettu.

Kun kyseessä on toisen viranomaisen tehtävän hoitaminen, jossa pelastusviranomaiselta kysytään valvomiensa lakien osalta asiantuntijalausuntoa tai muuta lausuntoa, ei kyseessä ole asian vireilletulo. Asian vireilletuleminen tapahtuu siinä viranomaisessa, jonka lakiperusteiseen velvoitteeseen asian käsittely kuuluu. Viranomaisilla on toimivaltansa rajoissa velvollisuus avustaa toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamiseen liittyen (Hallintolaki 434/2003, 10 §). Jos pyydetty selvitys tai lausunto liitetään osaksi varsinaisen asian käsittelyä, ei sitä kuitenkaan tarvitse käsitellä erillisenä hallinnollisena päätöksenä, vaan viranomaiselle asian käsittelemiseksi toimitettuna lausuntona. Asioiden käsittelyn helpottamiseksi tulee lausuntoa pyytävän viranomaisen mahdollinen asianumero kirjata myös omaan lausuntoon.

Viranomaisaloitteisesta valvontakäynnistä (tarkastus) tulee sopia aina henkilökohtaisesti kohteen edustajien (asianosaisten) kanssa niin, että kohteen edustajalla on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua tarkastukselle tai osoittaa sille edustajansa sekä valmistautua tarkastusta varten. Valmistautuminen voi olla esimerkiksi pyydettyjen asiakirjojen kokoaminen. Vain poikkeustapauksissa, joissa asianomaisen odottaminen voi vaarantaa tarkastuksen suorittamisen, voidaan sen suorittamista ajatella ilman asianosaisia. (Hallintolaki 434/2003, 39 §.)



#### 4.6.2 Asianosaisen toimesta tapahtuva vireillepano

Asianosainen tai hänen hyväksytty edustajansa voi laittaa valvontatehtävän (hallintoasian) vireille hallintolain (434/2003) 20 §:n mukaisesti kirjallisella tai suullisella ilmoituksella. Vireillepano tapahtuu, kun asian käsittelyn aloittamiseksi on saatu riittävästi tietoa ja ne on kirjattu ylös. On huomioitava, että tehtäessä vireillepano kirjallisesti on asiakirjan lähettäjä vastuussa asiakirjan saapumisesta, myös siinä tapauksessa, että sille on asetettu määräaika viranomaisen toimesta. Saapumispäivä on se päivä, jolloin asiakirja on annettu viranomaiselle, saapunut postilokeroon tai postista on tullut ilmoitus lähetyksen saapumisesta (Hallintolaki 434/2003, 17 §, 18 §). Erityisesti kun asian laittaa vireille asianosainen, on asianosaisella velvollisuus myötävaikuttaa hänen vireillepanemansa asian selvittämisessä. (Mäenpää 2011, 28)

Viranomaisella ei ole velvoitetta ilmoittaa vastaanottaneensa asian vireillepanemiseksi toimitettua asiakirjaa. Jos kyseessä on sähköinen asiakirja, tulisi vastaanottamisesta toimittaa ilmoitus. Tällainen ilmoitus voi olla myös automaattinen (ns. automaattivastaus). Viranomaisen on myös pyynnöstä toimitettava todistus asiakirjan saapumisajasta. (Mäenpää 2011, 122.) On siis tärkeää kirjata, koska asiakirja on saapunut viranomaiselle riippumatta sen saapumistavasta. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti lisääntyvässä sähköisessä asiointissa.

#### 4.6.3 Muu vireilletuleminen

Muita vireilletulotapoja, joissa asianosainen ei ole toiminut aktiivisesti asian vireille saattamiseksi, voidaan pitää *viranomaisen toimesta* tapahtuvana vireilletulona. Tällaisessa tapauksessa asianosainen ei ole ollut aktiivisessa roolissa asian vireilletulemiseen liittyen, vaikka asia voikin koske hänen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Vireilletulo voi tapahtua esimerkiksi toisen viranomaisen ilmoitusvelvollisuuden kautta (Pelastuslaki 379/2011, 42 §).

Kun asian vireilletuloon on vaikuttanut muu kuin asianosainen tai valvova viranomainen, on tärkeää merkitä ylös se, koska vireilletuloon johtanut ilmoitus on tehty, sekä sen lakiperusteet. Tapauksessa, jossa vireilletulo perustuu ulkopuolisen henkilön ilmoitukseen,

tulee ennen vireilletuloa varmistua siitä, että se tulee ottaa viranomaisen käsittelyyn. Samassa yhteydessä tulee tarkastella, mikä viranomainen on kyseisessä asiassa toimivaltainen. Asian käsittely tulee tarvittaessa siirtää kyseiselle viranomaiselle. Viranomaisella ei ole ilman aiheellista perustetta velvoitetta ottaa käsittelyyn nimettömiä ilmiantoja. (Telaranta 2014, 65) Jos asia kuitenkin katsotaan sellaiseksi, että se tulisi valvontavelvollisuuden perusteella ottaa käsittelyyn, tulee sille olla perusteet. Tätä voidaan pitää tärkeänä viranomaisen oikeusturvan kannalta.

Esimerkiksi monissa asunnon siivottomuuteen/palokuormaan liittyvissä asioissa voi olla perusteltua siirtää asian käsittely terveysnsuojelulain mukaiselle kunnalliselle terveysnsuojeluviranomaiselle. Perusteena (Terveysnsuojelulaki 763/1994, 1 §) *elinympäristössä esiintyvä tekijä, joka voi aiheuttaa terveyshaittoja*. Asiasta on olemassa ohje *Valviran ohje asuntojen siivottomuustapauksissa, 2011*. Asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle tulee tehdä kirjallisena sisältäen tehdyt toimenpiteet (Valvira - Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto 2011, 10).

#### 4.7 Valvonnasta ilmoittaminen ja sopiminen

Yhteydenotto ennen tarkastusta tai katselmusta tulee tehdä mahdollisuuksien mukaan kaikkien asianosaisten kanssa, jotta varmistutaan heidän mahdollisuudestaan olla mukana. Tämä tarkoittaa kaikkia niitä tahoja, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta tarkastuksella tehty määräykset voivat koskea. Lähtökohtaisesti kiinteistönomistajan, haltijan sekä toiminnanharjoittajien tai heidän osoittamansa ja valtuuttamansa asiamiesten tulee olla mukana tarkastuksella niiltä osin, kuin tarkastus koskee tiloja, joita kohtaan taholla on velvoitteita. Lähtökohtaisesti tulisi vaatia valvontakäynnille mukaan asianosaiset, jotta heidän tarkastuksella esittämänsä mielipiteet voidaan ottaa huomioon asian käsittelyssä jo ennen kuulemista. Käytännössä kuitenkin voi tulla eteen tilanne, jossa tarkastuksella on mukana asianosaisten valtuuttama edustaja. Viranomaisen tulee harkita ennen tarkastuksen jatkamista, onko tarkastusta mahdollista jatkaa ilman asianosaisten läsnäoloa. Hallintolaki ei aseta erityisiä velvoitteita tarkastuksesta sopimiselle.

#### 4.7.1 Valvontakäynnin ajankohta

Viranomaisen on lähtökohtaisesti ilmoitettava tarkastuksen alkamisajankohta asianosaisille. Ilmoitus voidaan jättää tekemättä vain, jos ilmoittaminen vaarantaisi tarkastuksen tarkoituksen toteutumisen. Asianosaisilla on oikeus osallistua tarkastukselle ja esittää mielipiteitään ja kysymyksiä tarkastuksella havaituista seikoista. Tarkastus on tehtävä siten, ettei se aiheuta kohteelle tai haltijalle kohtuutonta haittaa. (Hallintolaki 434/2003, 39 §.)

Jos tarkastusajankohtaa ei kyetä sopimaan yhdessä asianosaisten kanssa, voi viranomaisen ilmoittaa ajankohdan asianosaisille. Tämä ei poista tarvetta asianosaisten kuulemiselle, tai oikeudelle olla läsnä tarkastuksella. Jos on epäiltävissä, että tarkastusta ei päästä tekemään, on pelastusviranomaisella oikeus pyytää tarvittaessa virka-apua valvontatehtävänsä suorittamiseen poliisilta (Pelastuslaki 379/2011, 49 §).

#### 4.8 Valvonnan suorittaminen

Pelastusviranomaisen pääasiallinen tapa tehdä valvontaa on pelastuslaissa mainittu ja valvontasuunnitelmassa tarkennettu palotarkastustoiminta sekä kemikaaliturvallisuuslain mukainen valvonta pelastusviranomaisen valvottavaksi määräytyiltä osin. Muita valvonnan muotoja ovat ainakin oma-valvonta, asiakirjoihin perustuva valvonta sekä muut mahdolliset valvontatehtävän edellyttämät toimenpiteet (Pelastuslaki 379/2011, 78.2 §). Valvontatehtävää suorittaessa on huomioitava, että vain suoritettaessa palotarkastusta on tarkastuksen suorittaja päästettävä kaikkiin tiloihin ja kohteisiin pelastuslain 80.2 §:n mukaisesti. Kun kyseessä on muun valvonnan suorittaminen, tulee tämä suorittaa hallintolain mukaisesti sekä pelastuslaissa mainittuja valvontatehtävän suorittamista kuvaavia säännöksiä, mutta ei palotarkastusta koskevia. Valvontaan liittyvän tarkastuksen kulku tulee käydä läpi asianosaisten kanssa sekä kirjata tarkastuspöytäkirjaan (Hallintolaki 434/2003, 39 §). Asianosaiselle on varattava oikeus olla läsnä tarkastuksella ja katselmuksella sekä esittää mielipiteitään esille tulevista seikoista.

Tarkastus voidaan suorittaa osittain jo ennen tarkastuskäyntiä pyytämällä asianomaisia toimittamaan valvontatehtävän kannalta välttämättömiä asiakirjoja tai selvityksiä viran-

omaiselle. Tarkastukseen liittyen tulee tarvittaessa kertoa asianosaisille tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä (Hallintolaki 434/2003, 39 §). Rakennukseen ja/tai rakennelmiin tehtävä havaintokierros on usein osa valvontatehtävän hoitamiseksi suoritettua tarkastuskäyntiä. Palotarkastuksen toimittaminen on kuvattu pelastuslain 80 §:ssä. Tarkastuksen kululle ei ole määritetty määrämuotovaatimuksia, mutta se on kuvattava osana laadittua pöytäkirjaa. Hyvä käytäntö on tehdä ensin kohteen turvallisuustasoon liittyvä asiakirjavalvonta ja mahdollinen auditoivan palotarkastuksen asioihin liittyvä tarkastelu. Tässä yhteydessä on myös hyvä varmistaa, että kaikki asianosaiset tai heidän osoittamansa edustajat ovat läsnä. Samalla kirjataan, keitä mahdolliset asiamiehet edustavat asiassa ja millä valtuutuksella.

Tarkastuksen suorittaminen edellyttää aina lain tasoisen erityissäännöksen antamaa toimivaltaa. Jos kyseessä on esimerkiksi toiselle viranomaiselle toimitettavaan lausuntoon liittyvä asian selvittäminen, jonka johdosta joudutaan käymään paikan päällä tekemässä havaintoja, on kyseessä *katselmus*. (Kulla 2012, 153) Katselmuksella tulee noudattaa hallintolain (434/2003) 38 §:n velvoitteita. Katselmuksesta on pidettävä pöytäkirjaa, josta ilmenee viranomaisen tekemät *keskeiset havainnot* ja asianosaisen tekemät huomautukset.

Viranomainen voi hallintoasian selvittämiseksi tehdä myös *selvityspyynnön*. Selvityspyynnössä tulee olla selvästi yksilöity, mistä seikoista selvitystä pyydetään. Selvityspyyntö voidaan osoittaa asianosaiselle, toiselle viranomaiselle tai ulkopuoliselle asiantuntijalle. (Kulla 2015, 152.) Asiassa voidaan tehdä päätös, kun asiaa on selvitetty riittävästi. Asian ratkaiseminen voidaan joissakin asioissa tehdä ilman tarkastusta tai katselmusta.

Pelastusviranomaiselta pyydetään myös lausuntoja muiden lakien valvontaan liittyvissä asioissa sekä osallistumaan katselmuksiin. Tällöin kyseessä ei ole pelastusviranomaisen valvoman pelastuslain mukaisesta valvonnasta. Kyseessä on tällöin asiantuntijalausunto kyseisen asian selvittämiseksi. Myös näissä lausunnoissa olisi tärkeä pysyä oman valvottavan lain mukaisissa lausunnoissa.

#### 4.8.1 Asiakirjavalvonta

Pelastusviranomaisella on oikeus pyytää maksutta pelastussuunnitelma ja muut palo- ja poistumisturvallisuuteen liittyvät asiakirjat, joita hän tarvitsee valvontatehtävänsä suorittamiseen (Pelastuslaki 379/2011, 80 §). Myös muita asian selvittämiseksi pakollisia asiakirjoja tulee pyytää, jos niillä on merkitystä päätöksen kannalta (Hallintolaki 434/2003, 31 §). Pyydetty asiakirjat osana asian selvittämistä tulee olla perusteltavissa näillä säännöksillä. Asiakirjavalvontaa voidaan tehdä osana palotarkastusta, tai pelastuslain 78.2 §:n mukaisena muuna valvontatehtävänä. Jos kyseessä on muu valvontatehtävä, tulee tästä laadittavassa asiakirjassa noudattaa tarkasti hallintolaissa kuvattua menettelyä, eikä palotarkastusta koskevaa pelastuslaissa kuvattua. Molemmissa tapauksissa tulee valvonnan perustua pelastuslain 78 §:ssä mainittujen 2 ja 3 luvun säännösten noudattamisen valvontaan.

#### 4.8.2 Tarkastuksella ilmi tulleet seikat

Päätöksen perustelemista varten on tarkastuksen aikana kirjattava hallintolain 45 §:n mukaisesti seikat, jotka voivat vaikuttaa päätökseen, sekä muut havainnot, joita tarkastellaan päätöksiä tehdessä. Tarkastuksen ja siihen liittyvän tarkastuskierron, katselmuksen sekä muun valvonnan yhteydessä syntyviä havaintoja pidetään oikeudellisesti seikkoina. Tarkastukseen liittyvässä pöytäkirjassa nämä tulee kirjata pelastuslain 80 §:n mukaisesti *keskeisinä havaintoina*. Vähäisenä pidettävät seikat voidaan joko kirjata pöytäkirjaan tai ohjeistaa suoraan kohteeseen. Jos seikalla on merkitystä jatkossa valvonnan kannalta, tulee se aina kirjata pöytäkirjaan.

#### 4.8.3 Selvitykset seikkoihin

Asianosaiselta ei voida vaatia enempää selvityksiä kuin se on asian ratkaisemiseksi välttämätöntä. Lisäksi se on tehtävä vähiten vaivaa ja kustannuksia aiheuttavalla tavalla. (HE 72/2002, 55.) Selvityksien kannalta on tärkeää, että kaikki asianosaiset tai heidän edustajansa ovat mukana tarkastuksella ja pääsevät lausumaan seikoista mielipiteensä. Heille on myös varattava kuulemisen yhteydessä oikeus päästä lausumaan selityksensä velvoittavia korjausmääräyksiä harkittaessa. Velvoittava määräys sekä muut havainnot on koh-

dennettava oikealle asianosaiselle, jolla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asiaan. Tästä syystä myös kuuleminen on kohdistettava oikealle asianosaiselle häntä koskeviin asioihin.

Tarkastuksen aikana on tarkoituksenmukaista kirjata asianosaisten kertomat mielipiteet keskeisistä havainnoista. Asianosainen voi halutessaan antaa selityksiä esitettyihin vaatimuksiin ja selvityksiin. Selvitys voi olla esimerkiksi tarkastusraportti tai muu asiakirja, jolla voi olla vaikutusta asian ratkaisuun. (Hallintolaki 434/2003, 34 §.) Kuulemisen yhteydessä kirjataan, onko henkilö käyttänyt oikeuttaan tulla kuulluksi ja asianosaisten mielipide korjaamisen aikataulusta, jos siitä ei ole tarkastuksen yhteydessä sovittu. Tässä yhteydessä voidaan myös tarkentaa asianosaisten esittämiä mielipiteitä ja selityksiä.

Jos asian käsittelyyn liittyen esitetään totuuden vastaisia kirjallisia todisteluja tai muita teknisiä tallenteita, voi kyseeseen tulla rikoslain 16 luku 8 §:n mukainen väärän todistuksen antaminen viranomaiselle. Tämä voi tulla kyseeseen myös suullisen tiedon osalta lakiin perustuvan tarkastuksen yhteydessä, jos kyseessä on oikeudellisesti merkityksellinen totuudenvastainen tieto, ja se annetaan valvovalle viranomaiselle. Jos tällainen seikka tulee ilmi jo asian käsittelyvaiheessa, tulee epäilystä tehdä merkintä pöytäkirjaan sekä ilmoittaa poliisille. Väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle määrätään sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Tämä voi asiakirjojen osalta koskea esimerkiksi (Pelastuslaki 379/2011, 80.3 §) pelastusviranomaisen pyytämiä palo- ja poistumisturvallisuudesta laadittuja asiakirjoja.

#### 4.8.4 Neuvonta valvontatyössä

Hallintolain velvoite neuvontaan käsittää vain käsittelyyn ja vireillepanoon liittyvän neuvonnan sekä toimivaltaisen viranomaisen löytämiseen tähtäävän neuvonnan (Hallintolaki 434/2003, 8 §). Tämä pitää sisällä neuvonnan esimerkiksi käytänteistä ja vakiintuneista tulkintalinjoista vastaavissa asioissa. Neuvonta koskee käsittelyn kaikkia vaiheita toimivaltaan ja tehtäviin liittyvissä asioissa. Velvoite ei koske neuvontaa, kuinka tietty asia tulisi saattaa lainmukaiselle tasolle, tai muuta sisällöllistä neuvontaa. Tällainen neuvonta voi olla jopa ongelmallista vastuun ja jääviyden kannalta. Muita oikeusnormeja tai oppaita voidaan käyttää esimerkkinä tavoista saattaa asia lainmukaiselle tasolle, mutta valvonnan yhteydessä sellaisen käyttämistä velvoitteena ei ole pidetty hyväksyttävänä

useissa oikeustapauksissa. Viranomaisen ei voi alkaa asiakkaan avustajaksi tai konsultiksi tämän asian hoitoon liittyen. (Mäenpää 2011, 97-99.)

Pelastuslain soveltamisen, ja varsinkin valvonnan osalta, pelastusviranomaisen tulee antaa neuvontavelvollisuuteen liittyvää neuvontaa 2 - 3 lukujen osalta, sillä se kuuluu valvonnassa viranomaisen virkatehtäviin. Kemikaaliturvallisuuslain osalta neuvontaa voidaan antaa pelastusviranomaisen valvomilta osin. Muilta osin on ohjattava valvojan viranomaisen puheille (Hallintolaki 434/2003, 21 §). Tavoitteena on, että henkilö pystyy itse hoitamaan asiansa. Vaikka neuvontavelvollisuus ulottuu ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin, tulkintaa ei kuitenkaan tulisi tehdä liian suppeasti (Kulla 2015, 119-121).

Oikeuskäytännössä neuvonta on ulotettu hyvän hallinnon osana myös laajemmalle. Eriyisesti tämä koskee valvontaan liittyen kuulemis- ja selvittämistilanteita. Kirjallisiin kysymyksiin vastataan lähtökohtaisesti kirjallisesti. Pienimuotoisissa asioissa voidaan myös vastata puhelimitse. Neuvonta sisällöllisissä asioissa ei ole erityisesti kiellettyä, mutta sitä annettaessa on kiinnitettävä huomiota yhdenvertaiseen kohteluun ja esteellisyyteen. Neuvonnan yhteydessä tulee myös pohtia, voiko neuvonta asian korjaamiseksi tehdä pelastusviranomaisen jääviksi valvomaan kyseistä kohdetta. Neuvonta ei voi muuttua suunnitteluksi. On keskeistä huolehtia, ettei omilla tekemisillä jäävää itseään omissa virkatehtävissä. (Kulla 2015, 119 – 124.)

#### 4.8.5 Toiminnan keskeyttäminen valvonnan yhteydessä

Jos valvontatehtävää suorittaessa havaitaan seikkoja tai virheellinen menettely, joka aiheuttaa välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran, on pelastusviranomaisella tarvittaessa oikeus keskeyttää toiminta heti ja määrätä välttämättömistä toimenpiteistä onnettomuuden ehkäisemiseksi. Määräystä on noudatettava heti. (Pelastuslaki 379/2011, 81 §.) Tätä pelastuslain suomaa oikeutta tulee käyttää vain erityisen vakavissa tilanteissa, joissa hallintopäätöksen käsittelyyn kuluva aika voi aiheuttaa sen, että tilanne muuttuu välittömästi vaaralliseksi tai viimeistään asian käsittelyyn kuluvana aikana. Tässä yhteydessä tulee huomioida normaalin hallintopäätöksen kuulemiseen ja päätöksen lainvoimaisuuteen kuluva aika (vähintään 2 viikkoa). Keskeyttäminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi vaarallisen kemikaalivuodon yhteydessä, välittömän räjähdysvaaran uhatessa tai

epäiltäessä rakennuksen tai rakennelman sortumavaaraa, joka voi muodostaa välittömän uhkan ihmisille tai eläimille.

Käytettäessä tällaista *välitöntä julkista valtaa*, jossa puututaan yksilön tai oikeushenkilön perusoikeuksiin, on perusteltua yksilön oikeusturvan kannalta noudattaa soveltuvilta osin hallintolain käsittelyä koskevia säännöksiä sekä huomioida oikeusturvan takeet. Toimenpiteiden kiireellisyyden takia voi kuitenkin syntyä tilanne, jossa joudutaan rajoittamaan esimerkiksi asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi tai päätöksen perustelemista. (Mäenpää 2011, 32) Myös tällaisessa tapauksessa asianosaisille on toimitettava viipymättä pöytäkirja (Pelastuslaki 379/2011, 80 §). Päätöksen tulee myös sisältää valitusosoitus (HE 72/2002, 99). Muutoksenhaku-aika alkaa kirjallisen päätöksen tiedonsaantiajasta (Kulla 2012, 264). Ennen toiminnan keskeyttämistä tulee pohtia erityisesti hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, onko toiminnan keskeyttäminen perusteltavissa. Erityisesti päätöksen perusteluista tulee ilmetä, miten laiminlyönnin laatu ja moitittavuus huomioon ottaen keskeyttäminen on perusteltavissa. Tällainen hallintoasia kannattaa käsitellä erillisenä asiana, josta tehdään erillinen pöytäkirja ja päätös.

#### 4.8.6 Viranomaisyhteistyö ja muun lain mukaisten asioiden havainnot

Hyvään hallintoon kuuluu viranomaisten välinen yhteistyö, jota viranomaisten on pyrittävä edistämään. Tavoitteena on eriytyneen julkisen hallinnon sisällä toteuttaa yhteistyötä palvelun, laadun ja tehokkuuden parantamiseksi. Toimintaa rajoittaa viime kädessä hallinnon lainalaisuusperiaate. (Kulla 2012, 104 - 106) Kukin viranomainen vastaa omien valvomiensa lakien noudattamisen valvonnasta ennalta säädetysti.

Jokainen viranomainen on lähtökohtaisesti itsenäinen ja sen toimivalta rajoittuu vain sen toimivaltansa piiriin. Yhteistyö ei supista tai laajenna viranomaisen toimivaltaa, joten toimivallan siirtäminen toiselle viranomaiselle ei tule kysymykseen. Asiakkaan palvelun kannalta on tärkeää, että viranomaiset toimivat yhteistyössä. Tiedon välitys viranomaisten kesken on tässä ensisijaisen tärkeää. Yhteistyötä on voitu perustaa myös hallintosopimuksiin. Yhteistyö ei myöskään poista viranomaisten salassapito- ja tietosuojavelvoitteita julkisuuslain ja henkilötietolakien perusteella. Näitä tulee kunnioittaa myös yhteistyössä ja tehtäessä ilmoituksia muun lain mukaisista asioista valvovalle viranomaiselle. (Kulla 2012, 104 - 106)



#### 4.9 Päätöksenteko ja harkinta

Viranomaisella on päätöksentekovelvollisuus ja hallinnon asiakkaalla on oikeus saada päätös asiasta (Perustuslaki 731/1999, 21 §). Viranomaisella on hallintoasian käsittelyssä *ratkaisupakko*. Tämä velvollisuus sisältää velvollisuuden käsitellä ja ratkaista kaikki viranomaiselle toimitetut toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet asiallisesti vireille. Ratkaisovelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos asian on laittanut vireille joku muu kuin asianosainen. Asian ratkaisemista sen muotoa, sisältöä ja perustelemista käsitellään hallintolain 7 luvussa. (Mäenpää 2011, 155) Asia, joka ei liity pelastusviranomaisen valvonta-tehtävään, on välitettävä asianomaiselle viranomaiselle. Tästä on laitettava tieto myös asian vireillepanneelle oikeussubjektille.

##### 4.9.1 Tarkoituksenmukaisuus ja suhteellisuusharkinta

Viranomaisen on suhteutettava kaikki julkisen vallan käyttöön liittyvä toimintansa voimakkuus, niin että yksilön oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän. Viranomaisten toiminnan on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (Hallintolaki (434/2003), 6 §). Tämä tulee huomioida varsinkin hallintopakkoa määrättäessä, jollainen on esimerkiksi pelastuslain mukainen korjausmääräys. Suhteellisuusperiaatetta voidaan katsastella seuraavista näkökulmista. *Soveltuvuusvaatimus* edellyttää käytettävän vain sellaisia keinoja, joilla tavoite voidaan saavuttaa. *Tarpeellisuusvaatimus* edellyttää objektiivisesti arvioiden tarvetta ja sitä että valitaan käytettävissä olevista keinoista se joka rajoittaa henkilön oikeuksia vähiten. Lisäksi tulee pohtia *välttämättömyysvaatimusta* pohdittaessa perusoikeuksiin koskevaa rajoittamista. (Kulla 2012, 104-105.)

*Kohtuullisuuden vaatimus* ottaa huomioon käsiteltävän tapauksen ominaispiirteet tietyn osallistahon eduksi. Tarkastelu tehdään aina jokaisessa tapauksessa erikseen. Kohtuullisuusvaatimus voisi tulla pohdittavaksi esimerkiksi, jos kustannukset lainmukaiselle tasolle saattamiseksi muodostuisivat kohtuuttomiksi saavutettavaan hyötyyn nähden, tai jos asian tila on vain tilapäinen. (Kulla 2012, 105) Joissakin seikoissa voi olla tarkoituksenmukaista tuoda asia suullisesti tietoon asianosaisille, tätä ei kirjata lainkaan pöytäkirjaan.

#### 4.9.2 Säännökset ja velvoitteet

Pohdittaessa velvoittavien määräyksien antamista tulee huomioida, mitkä ovat mahdolliset seuraamukset ja pakkokeinot kyseisen säännöksen laiminlyönnistä tai rikkomuksesta. Korjausmääräyksen antaminen perustuu aina erilliseen tapauskohtaiseen harkintaan. Uhkasakon ja teettämisuhan määrääminen pelastuslain mukaisen korjausmääräyksen tehostamiseksi on aina mahdollista (Pelastuslaki 379/2011, 105 §). Kemikaaliturvallisuuslain nojalla annettua kieltoa tai määräystä voi tehostaa teettämis- tai keskeyttämisuhallalla tai uhkasakolla (Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005, 123 §).

- Uhkasakko tai teettämisuhka (Pelastuslaki 105 §): Voidaan velvoittaa oikaisemaan tapahtunut laiminlyönti, määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että asia teetetään laiminlyöjän kustannuksella (teettämisuhka), siten kuin uhkasakkolaissa säädetään.
- Pelastusrikkomus (Pelastuslaki 106 §): tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyö velvoitetta ei vähäisenä pidettävällä tavalla, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta tuomitaan rikoslakin 21 luvun 15 §:n mukaisesti. Toimeenpaneva viranomainen on poliisi.
- Uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka (Kemikaaliturvallisuuslaki 123 §): Kemikaaliturvallisuuslain mukaista määräystä voidaan tehostaa siten kuin uhkasakkolaissa säädetään.
- Räjähdesäännösten rikkominen (Kemikaaliturvallisuuslaki 125 §): Joka tahallaan tai huolimattomuudesta tämän lain tai sen nojalla annettujen säännöksiin vastaisesti rikoo säännöksessä lueteltuja asioita vastaan tuomitaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta räjähdessäännösten rikkomisesta sakkoon rikoslain 44 luvun 11 §:n mukaisesti.

#### 4.9.3 Päätöksen muotovaatimukset

Hallintopäätökselle on määritetty muotovaatimukset hallintolain 43 §:ssä. Päätös on annettava kirjallisesti asiakirjamuodossa. Myös tapauksessa, jossa käytetään välitöntä toiminnan keskeyttämistä, on päätöksestä laadittava viipymättä myös pöytäkirja, joka toimitetaan asianosaisille (Pelastuslaki 379/2011, 81.3 §).

Päätösasiakirjan rakenne (Mäenpää 2011, 263 - 264, 267 - 268):

- *Otsikko* sisältää tunnistetiedot päätöksen antavasta viranomaisesta, päätöksen tekemisen päivämäärä, asian laatu, diaari- ja taltionumero (nykyisin asianumero) sekä asianosaiset.
- *Kertoelma* sisältää selostuksen asian sekä prosessin vaiheista, käytännössä myös kuvauksen tarkastuksen kulusta.
- *Päätöslauselma* sisältää viranomaisen perustellut ratkaisut sisältäen asiakohteisesti, keneen päätös välittömästi kohdistuu:
  - Tosiasiaperustelut: miksi asiaan on päädytty (pätöksen perustelut)
  - Oikeusperustelut: sisältävät säännökset joiden perusteella päätökseen on päädytty (säännökset)
  - Viranomaisen kannanotto: eli asian ratkaisu sisältäen johtopäätöksen ja lopputuloksen

Päätökset voidaan jakaa kolmeen luokkaan (Mäenpää 2011, 265):

- *Pääasiaratkaisu* sisältää päätöksen koko asiasta (tämä on käytetyin pelastusviranomaisen valvonnassa)
- *Väliratkaisu* liittyy menettelyyn (esimerkiksi asian selvittäminen ja asianosaisen kuulemisvaihe, tai asian palauttaminen)
- *Osaratkaisu* on kyseessä, kun asia päätetään vain tietyiltä osin. Tämän käyttäminen tulisi erikseen sallia lainsäädännössä, joten jos päätös on tarpeen jakaa useampaan vaiheeseen, tai asianosaisten perusteella, voidaan käyttää erillisiä pääasiaratkaisuja.

#### 4.9.4 Päätöksen sisällölliset vaatimukset

Hallintopäätöksessä on aina ilmentävä päätöksen perustelut sekä yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu (Hallintolaki 434/2003, 44.1 §). Nämä perusvaatimukset edellyttävät, että päätöksessä on kerrottu, mitä asioita päätös koskee ja miten ne on ratkaistu ymmärrettävästi ja selkeästi kuvattuina. Päätöksen puutteellisuus ja epäselvyys ovat perusteita jo lainvoimaisen päätöksen ylimääräiselle muutoksenhauille tehtäessä prosessuaalinen kantelu. Kantelu päätöksen tehneelle viranomaiselle voi johtaa siihen että päätöksen tehnyt viranomainen poistaa päätöksen, jos edellytykset tälle täyttyvät. (Hallintolainkäyttölaki 586/1996, 58 -

60 §). Sisällön *täydellisyysvaatimus* perustuu viranomaisen ratkaisupakkoon. *Yksilöiminen* varmistaa, että asianosainen tietää, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hänelle on asetettu. Tämä sulkee siis vaihtoehtoiset lopputulokset pois. *Selkeys* edellyttää, että päätös on yksiselitteinen ja ymmärrettävästi kirjoitettu.

Pöytäkirjassa tulee mainita hallintopäätöksen tehneen nimi, päätöksentekoaikajankohta, päätöksien perustelut ja lopputulokset, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, sekä tieto siitä, mistä henkilö voi tarvittaessa kysyä lisätietoa päätöksestä. Päätöksessä voi myös olla tieto käsittelyssä saaduista selvityksistä, vaikka ne eivät olisi vaikuttaneet ratkaisuun, mutta ovat olleet mukana asiaa harkitessa. Ratkaisuun kuuluu olennaisena osana päätökseen liittyvät ehdot ja määräykset. Päätösasiakirjan muodon tulee olla asiallinen, selkeä ja ymmärrettävä. Hallintolaki ei aseta muita vaatimuksia päätöksille. Viranomaisen on tarvittaessa annettava täydentäviä tietoja päätöksestä ja sen perusteluista ja neuvottava sen toteuttamisessa. (Mäenpää 2011, 156 - 157.)

Päätöksentekoaikajankohdalla on merkitystä henkilön etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Se vaikuttavat osaltaan mahdolliseen muutoksenhakuun. Vaikka hallintolain mukaan päätöksen tehneen henkilön nimeä ei ole edellytetty mainittavaksi, on pääsääntö, että se mainitaan päätöksessä. Se on kuitenkin pyydettyä kerrottava asianosaiselle. Sitä voidaan myös pitää tärkeänä hallinnon avoimuuden ja vastuullisuuden kannalta. Hallintolaki ei myöskään edellytä päätöksen allekirjoittamista. Allekirjoittaminen voi kuitenkin olla perusteltua hyvän hallinnon kannalta. (Mäenpää 2011, 156 – 157.) Päätöksessä on kuitenkin aina ilmentävä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoa päätöksestä. Myös päätöksentekoon osallistuneet muut henkilöt tulee tuoda tiedoksi asianosaiselle päätöskappaleessa eli *toimituskirjassa*, joka on päätösluettelo, pöytäkirjan ote tai erikseen kirjoitettu päätös. (Kulla 2012, 269.) Valvonnan yhteydessä toimituskirja on yleisesti luonteeltaan erikseen kirjoitettu päätös. Suoritettaessa pelastuslain mukaista valvontaa palotarkastuksen muodossa tulee ensisijaisesti noudattaa 80.4 §:n pöytäkirjan muotovaatimuksia. Tässä tapauksessa hallintolakia sovelletaan täydentävänä.

#### 4.9.5 Täydentävät selvitykset ja lausunnot

Asianosaisilla on koko asian käsittelyn ajan mahdollista toimittaa täydentäviä selvityksiä tai asiakirjoja, jotka voivat vaikuttaa asiasta tehtävään päätökseen. Myös viranomaisen voi pyytää asianosaisilta käsittelyn edetessä asian käsittelyn kannalta olennaisia täydentäviä selvityksiä tai muita selityksiä, jotka otetaan huomioon päätöksenteossa. Tällaisia täydentäviä selityksiä voidaan pyytää toimittamaan myös sähköisesti määräaikaan mennessä. Määräaika katsotaan täyttyneeksi, jos selitys saapuu määräajan viimeisen päivän aikana. Viestin vastaanottamisesta on viipymättä ilmoitettava viestin lähettäjälle. Ilmoitus voi olla automaattinen, tai itse. Myös sähköinen viesti on kirjattava ja tai rekisteröitävä asian käsittelyyn liittyviin asiakirjoihin (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), 11 - 13 §).

Asian käsittelyssä voidaan ottaa huomioon toisen viranomaisen tai pelastuslaitoksen antamia lausuntoja ja selvityksiä osana asian selvittämistä. Tämä voi olla hyödyllistä esimerkiksi arvioitaessa kansallisesti toimivaa yritystä, jonka turvallisuuskulttuuria tai asiakirjoja on arvioitu jo toisella pelastuslaitoksella. Jos selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun, tulee ne liittää asiaa koskeviin päätösasiakirjoihin liitteenä. Aloite tällaiseen käsittelyyn voi tulla joko asianomaiselta tai viranomaiselta. Tämän voidaan nähdä liittyvän asioiden joutuiseen käsittelyyn, yhdenvertaisuuteen sekä luottamuksensuojaan. Selvitykset tulee toimittaa viimeistään asianosaisten kuulemisen yhteydessä. Jos päätös perustuu osittain erilliseen lausuntoon tai selvitykseen, tulee kyseinen asiakirja olla myös asianosaisten saatavilla ja toimittaa kuulemisen yhteydessä kyseiseen asiaan liittyville asianosaisille.

#### 4.9.6 Päätösten perusteleminen

Jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan. Tämä hyvän hallinnon tae turvataan myös muilla lailla ja on osa hyvän ja avoimen hallinnon toteuttamista. Asianmukainen perustelu varmistaa mahdollisuuden päätöksen lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnille. Perustelujen tarkoituksena on informoida päätöksen kohdetta siitä, mikä ratkaisu on ja miten siihen on päädytty. (Mäenpää 2011, 158.) Tämä on tärkeä myös pohdittaessa harkintavallankäyttöä lain ja hallinnon

oikeusperiaatteiden mukaisesti. Perustelun tulee sisältää myös sovelletut säännökset. Tämä on osa hallinnon lainalaisuusperiaatteiden mukaisuutta.

Perusteluissa on esitettävä *seikat* ja *selvitykset*, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä asiaan sovelletut säännökset. Tämä perusteluvaatimus koskee jokaista päätökseen sisältyvää erillistä ratkaisua. Perusteluiden tulee sisältää tieto siitä, mitkä seikat on katsottu selvitettyiksi ja mikä painoarvo niillä on päätöksessä ollut. Toisaalta siitä tulee käydä ilmi seikat, jotka katsotaan olevan vailla selvitystä. (Mäenpää 2011, 157 – 159.) Palotarkastuksien yhteydessä käytetään usein sovellettuina säännöksinä muutamaa pelastuslain kohtaa. Näitä joustavia oikeusnormeja käytettäessä olisi erityisen tärkeää oikeusturvan kannalta perustella päätös hyvin ja päätöksestä on kyettävä ymmärtämään, miten siihen on päädytty.

Päätöksen perusteluina on mahdollista käyttää osaltaan lain kohtien soveltamiseksi laadittuja fraaseja, jotka on laadittu tosiasiakuvauksen muotoon. Käytettävissä olevat fraasit eivät kuitenkaan voi yksistään olla peruste ratkaisulle, vaan päätösten on perustuttava hallintolain 45 §:n mukaisesti *seikkoihin* ja *selvityksiin*, jotka muodostavat asian *tosiasia-perustelun*. Esitettyjen seikkojen tulee tukea välittömästi käsiteltävän asian lopputulosta ja ratkaisua. (Kulla 2012, 270 – 272.)

#### 4.9.7 Korjausmääräys

Pelastuslain 81 §:n mukaan alueen pelastusviranomaisen tulee valvontatehtävää hoitaessaan määrätä korjaamaan havaitsemansa puutteet pelastuslaissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa. Korjaamiselle tulee antaa määräaika, jos puutetta ei voida korjata heti. Määräaika tulee antaa erikseen jokaiselle päävelvoitteelle. Korjausmääräys on lain mukaan velvoittava määräys. Tapauksessa, jossa määrätty velvoittava hallintotoimi eli korjausmääräys ei johda tavoiteltuun lopputulokseen määrättyssä ajassa, tulee harkita hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä. Näitä tulisi kuitenkin käyttää vain, jos tavoiteltuun päämäärään ei ole päästävässä muilla hallinnollisilla keinoilla.

#### 4.9.8 Suositus seikasta

Suositus on luonteeltaan muu havainto, joka ei johda määräyksen antamiseen, mutta jonka voidaan katsoa liittyvän muulla tavoin kohteen henkilö-, ympäristö- tai paloturvallisuuteen. Suositus ei ole luonteeltaan kohdetta velvoittava, vaan toimintaa ja tekemistä ohjaava. Kirjattaessa suosituksia pöytäkirjaan tulee pohtia sen hyödyllisyyttä pelastuslain velvoitteiden toteutumisen kannalta. Suositukset voidaan tehdä myös suullisesti ja pyytää kohteen edustajaa kirjaamaan ne ylös. Suositusten antamista ei ole erikseen kirjattu pelastuslakiin, mutta sen voidaan katsoa kuuluvan viranomaisten neuvonta ja opastusvelvollisuuteen.

Työsuojelulainsäädännössä suositus annetaan tarkastuskertomuksessa tai muutoin. Tarkoituksena on antaa suositusluonteisia neuvoja työsuojelun edistämiseksi. Suosituksia voidaan antaa hyvistä toimintatavoista ja käytännöistä tilanteissa, joissa kysymyksessä ei ole lain vähimmäisvaatimukseen pääsemisestä. Tämä on pidettävä erillään toimivallan käytöstä, johon ryhdytään, kun olosuhteet eivät ole lainsäädännön vaatimalla tasolla. (HE 94/2005)

#### 4.9.9 Toimivalta ja asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle

Viranomaisen saa käyttää toimivaltaansa yksinomaan häneen lain mukaisesti liittyviin tarkoituksiin. Viranomaisen on myös opastettava asiakasta toimivaltaisen viranomaisen luokse. Viranomaisten on omassa toiminnassaan pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. (Hallintolaki 434/2003, 6 §, 8§.) Jos viranomaisen huomaa omassa valvontatoiminnassaan tai muutoin saa tietoonsa asioita, jotka ovat toisen viranomaisen valvonnan piirissä, tulee tästä ilmoittaa kyseiselle viranomaiselle, ei itse velvoittaa asian korjaamista. Havainnon voi kirjata pöytäkirjaan vain havaintona ja toteamuksella, että siitä on ilmoitettu toimivaltaiselle viranomaiselle. Tällöin itse päätöspöytäkirja voi olla dokumentti, jota käytetään asian ilmoittamiseen toimivaltaiselle viranomaiselle. Asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle kokonaan tai osittain voi tapahtua myös tarkastuksen yhteydessä tai käsittelyvaiheessa. Tällaisesta asiasta tehdään merkintä pöytäkirjaan, jolloin asian siirrosta on tiedotettu myös asiakasta.

Jos viranomaiselle saapuu toisen viranomaisen päätösvaltaan liittyvä asiakirja sähköisesti, on kyseinen asiakirja siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle. Siirrosta on myös ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 15 §.)

#### 4.10 Pöytäkirjan sisältö

Pelastuslain mukaisessa palotarkastuksessa pöytäkirjan sisällön määrittää ensisijaisesti pelastuslain velvoitteet. Tätä täydennetään tarvittavilta osin hallintolaista. Pöytäkirjan tulee riittävästi yksilöidä tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot, tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys sekä johtopäätökset ja niiden perustelut. Pöytäkirja on myös laadittava, jos alueen pelastusviranomaisen muutoin valvonnan yhteydessä antaa 81 §:ssä tarkoitetun korjausmääräyksen tai keskeyttää välittömän tulipalon tai muun onnettomuudenvaaraa aiheuttavan toiminnan. Pöytäkirja on viipymättä annettava tiedoksi asianosaisille (Pelastuslaki 379/2011, 80.4 §). Viranomaisen valvontaan liittyvän tarkastuksen pöytäkirja on *kirjallinen tarkastuskertomus* siihen asti, kun asiasta tehdään lopullinen päätös (Hallintolaki 434/2003, 39 §). Palotarkastuksien osalta tämä tapahtuu silloin, kun asianosaiset ovat saaneet asian tiedoksi. Päätös on tällöin lainvoimainen. Tulee huomioida, että pelastuslaki määrittää pöytäkirjan muotovaatimukset 80 §:ssä vain palotarkastuksen osalta. Muussa valvonnassa tulee noudattaa ensisijaisesti hallintolain 44 § - 45 §:n päätöksen sisällön muotovaatimuksia. Päätöksen keskeiset sisällölliset vaatimukset valvontatoiminnassa pelastuslain ja hallintolain kannalta on kuvattu *Taulukko 1*:ssä. Vaikka taulukossa kuvataan hallintolain mukaiset poikkeukset päätöksen perusteluun tulisi ne aina lähtökohtaisesti perustella.

Taulukko 1 Keskeisimpien säännöksiin vaatimukset päätöksen perustelemiseksi

Päätösasia- kirjan ra- kenne:	Päätöksen sisältö hallintolain 44-45 §:n mukaan:	Palotarkastuspöytäkirja pelastuslain 80 §:n mukaan:
Otsikko	Päätöksen tehneen viranomaisen nimi	Yksilöity tarkastuskohde
	Päätöksen tekemisen ajankohta (ei esim. antopäivä)	
Kertoelma		Tarkastuksen kulku
		Tarkastajan keskeiset havainnot
	Asianosaiset joihin päätös kohdistetaan (nimet)	Kohteen edustajan selvitykset



Päätöslauselma	Asian ratkaisu ja perustelut (perustelut voivat olla myös liitteessä)	Johtopäätökset ja perustelut
	Yksilöidysti mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu.	
	Seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun (tukevat tehtyä päätöksen lopputulosta), säännökset, joihin ratkaisu perustuu	
Poikkeukset päätöksen perusteluun	Tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista (ja päätös annettava välittömästi) Esim. valvontatoiminnassa yleisen edun kannalta päätös annettava välittömästi.	
	Viranomaisen hyväksyy asianosaisen tekemän vaatimuksen, asia ei koske toista asianosaista jolla oikeus hakea päätökseen muutosta.	
	Perustelu on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Arvioidaan tapauskohtaisesti oikeusturvan ja tiedontarpeen kannalta.	
Yhteystiedot	Nimi ja yhteystiedot henkilölle, joka kertoo päätöksestä lisätietoja - päätöksen tekijä tai muu asian ratkaisuun osallistunut (esim. esittelijä).	

Viranomaisen valvonnan tulee aina perustua lakiin ja siinä mainittuihin valvonnan säännöksiin. Pöytäkirjan tulee sisältää maininta, minkä lain tai lakien perusteella valvonta on suoritettu.

Pelastusviranomaisen suorittaa valvontaa seuraaviin säädöksiin perustuen:

- pelastuslain (379/2011) 78 §:n perusteella
- lain vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) 27 a §:n perusteella. Kemikaalien valvonta koskee vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavia tuotantolaitoksia.
- lain vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) 64 §:n perusteella. Yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaara aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastointi kaupan yhteydessä.
- lain vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) 81 §:n perusteella. Räjähteiden tai vaarallisten kemikaalien käyttö erikoistehosteena.

- muiden lakien vain, jos velvoitteen toteuttamisen puute voi aiheuttaa vakavaa vaaraa henkilöturvallisuudelle. Jos puutetta ei saada korjattua heti on tästä ilmoitettava kyseistä lakia valvovalle viranomaiselle (Pelastuslaki 379/2011, 81 §).

Pöytäkirja voi sisältää myös seuraavat asiat:

- vireilletuloaika - varsinkin jos kyseessä asianosaisten aloitteesta tapahtunut vireillepano
- mukana olleet – erityisesti asianosaisten tai heidän asiamiehet
  - Asianosaisten tuominen esille tarvittaessa asiakohdaisesti ja seikkojen kohdentaminen (jos useita)
- jos käytetään sähköistä tiedoksiantoa - asianosaisten suostumus (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003),
- Jos kyseessä on kuulemisvaihe – ohjeet, kuinka ja mihin mennessä kuulemisoi-keutta voi käyttää,
- tieto siitä, millä tavalla tehdyistä korjauksista tulee toimittaa tieto ja mihin mennessä sekä se mitä seuraa, jos tietoa ei toimiteta,
- päätöksentekijä ja ajankohta,
- tieto siitä mitä, seuraa, jos korjausmääräyksiä ei noudateta ja mihin perustuen
- muutoksenhakuohjeet.

#### 4.10.1 Maksut

Valvontasuunnitelman mukaisesta palotarkastuksesta tai muusta valvontatoimenpiteestä voidaan periä maksua. Maksujen suuruuden tulee perustua alueen pelastustoimelle valvonnasta aiheutuneiden kokonaiskustannuksien määrään. (Pelastuslaki 379/2011, 96 §.) Maksun suuruus on mahdollinen muutoksenhaun kohde, joten valvonnan hinta on esitettävä pöytäkirjassa eriteltyinä tai vähintään laskulla. Pelastuslain 104.5 § määrittää, kuinka pelastuslain 96.1 § 1 kohdassa määritetystä valvontasuunnitelman mukaisesta palotarkastuksesta tai muusta valvontatoimenpiteestä perittävästä maksusta voidaan hakea muutosta. Muutos haetaan kuntalain 134 §:n mukaisena oikaisuvaatimuksena. Oikaisuvaatimus osoitetaan pääsääntöisesti pelastustoimen monijäseniselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän sisällä päätöksen tiedoksiannosta (Kuntalaki 410/2015, 138 §). Pelastustoimen monijäseniselle toimielimelle osoitettu toimivalta asiassa voidaan

siirtää kuntalain 90 §:n mukaisella kunnan hallintosäännöllä viranhaltijalle esimerkiksi pelastusjohtajalle tai riskienhallintapäällikölle.

Maksu voidaan pelastuslain 96 §:n mukaan periä kohteen omistajalta, haltijalta tai toiminnanharjoittajalta. Maksu voidaan periä ilman tuomiota siten, kuin laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007) säädetään. Saatava on suoraan ulosottokelpoinen. (Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 706/2007, 2 §,5 §). Maksukäytäntö pätee myös pelastusviranomaisen tehdessä valvontaa kemikaaliturvallisuuslain perusteella. Maksujen suuruudesta päättää alueen pelastustoimi. Valvonnan hinnaston tulee perustua valvonnasta aiheutuviin kuluihin. (Pelastuslaki 379/2011, 94 §, 104 §)

TUKES:n toimittamassa Kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa valvonnassa noudatetaan valtion maksuperustelakia. Maksun suuruuden tulee perustua omakustannusarvioon (Valtion maksuperustelaki 150/1992, 6 §). Maksu on perittävä siten, kuin laissa verojen ja maksujen täytäntöönpanosta säädetään. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisen valvonnan maksuista haetaan muutosta vaatimalla oikaisua hallintolain mukaisesti. Oikaisuvaatimusta tehdyille päätökselle saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tälle päätökselle ei voi enää hakea muutosta. (Valtion maksuperustelaki 150/1992, 11 b §.)

#### 4.11 Asianosaisten kuuleminen

Asianosaista on kuultava häneen liittyvässä hallintoasiassa ennen asian ratkaisemista. Kuuleminen on tehtävä sellaisista *vaatimuksista* tai *selvityksistä*, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemispyynnön tulee sisältää tieto, mistä seikoista selitystä pyydetään sekä asiaan liittyvät kaikki asiakirjat jotka voivat vaikuttaa jollain tavalla asian ratkaisemiseen tai niihin on varattava tilaisuus tutustua määräaikaan mennessä. (Hallintolaki (434/2003), 34 §, 36 §.) Tulee huomioida, että asianosaisen kuulematta jättäminen on peruste hakea päätökselle muutosta myös ylimääräisen muutoksenhaun kautta, jolloin jo lainvoimainen hallintopäätös voidaan joutua poistamaan ja purkamaan.

Kuuleminen tapahtuu toimittamalla asianosaiselle kuulemisilmoitus. Kuulemisilmoituksen mukana tulee toimittaa kaikki asiakirjat, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisemiseksi. Kuulemiselle määritetään määräaika, joka riippuu asian laajuudesta. Määräaika

voi olla vähäisessä asiassa jopa viikko. Kuulemisen määräaika tulee määrittää asian hankaluuden perusteella ja sitä voidaan tarvittaessa muuttaa kesken kuulemisen asianomaisen tarpeesta asian selvittämiseksi. Kuulemisen tarkoitus sekä se, mistä seikoista asianosaiselta pyydetään selvitystä ja oikeudet kuulemisessa, tulee tuoda esille. Asianosaisella on oikeus esittää oma *mielipiteensä* asiassa ja antaa *selvityksiä* asiakirjoissa olevista vaatimuksista ja selvityksistä sekä muita omia selvityksiä. Ne tulee huomioida asiaa ratkaistessa, mutta ne eivät sido viranomaista oikeudellisesti. (Mäenpää 2011, 135-137.)

Kuulemisessa asianosainen voi antaa selityksiä vaatimuksista, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tämän lisäksi asianosainen voi toimittaa myös lisäselvityksenä muita asiakirjoja. Asianosainen voi myös esittää mielipiteensä asian ratkaisusta. Mielipide voi olla esimerkiksi asian hylkääminen tai riittämätön asian selvitys. Asianosaisella on myös oikeus jättää varattu tilaisuus käyttämättä. Itse vireille panemassaan asiassa on vireillepanijalla velvollisuus edesauttaa asian selvittämistä. (Mäenpää 2011, 135-137.)

Asiakirjojen toimittaminen kuulemista varten ei sisällä vielä velvoittavia päätöksiä, joten asiakirja voidaan toimittaa yhdessä sovitulla tavalla. Kuulemiseen ja yleisesti asian käsittelyyn liittyen on tarvittaessa hyvä tuoda asianosaisille esille, että väärän todistuksen antaminen viranomaiselle on rikoslain 16. luku 8 §:n mukaisesti rangaistava.

#### 4.11.1 Suullinen kuuleminen

Asianosaisen kuuleminen voi tapahtua myös *suullisesti*. Suulliset selitykset voidaan hyväksyä, jos tätä voidaan pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena. Lähtökohtana on, että kuuleminen tehdään kirjallisesti. Suullisessa kuulemisessa on tehtävä selvä ero kuulemisen ja muun vapaamuotoisen asian selvittämisen välillä. Asianosaiselle ei saa jäädä epätietoisuutta siitä, varaako viranomainen vielä erikseen asianosaisille tilaisuuden antaa selityksensä. (HE 72/2002.) Käytäntöä voidaan soveltaa tapauksissa, joissa asia on selvä ja kaikki asianosaiset ovat paikalla kuulemisen yhteydessä. Tullee myös varmistua, että asianosainen on tietoinen, mistä seikoista häntä ollaan kuulemassa, mitkä ovat hänen oikeutensa ja mihin häntä ollaan velvoittamassa. Tällöin kuuleminen voidaan tehdä osana valvontaa.

Suullinen kuuleminen voi tapahtua myös joko puhelimitse tai viranomaisen tiloissa. Voidaan myös järjestää erityinen tilaisuus, jossa suullisia vaatimuksia ja selvityksiä voidaan esittää. Jos tällaiset suulliset lausunnot voivat vaikuttaa asian ratkaisuun, on ne kirjattava. (Mäenpää 2011, 130.) Olennaista suullisessa kuulemisessa on, että henkilöllä on tällöin saatavilla kaikki asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat kuten palotarkastuksen pöytäkirja ja mahdolliset muut lausunnot ja selvitykset, jotka voivat vaikuttaa päätökseen. Myös se, että henkilö ei ole käyttänyt oikeutta tulla kuuluksi tässä yhteydessä, on syytä kirjata pöytäkirjaan.

#### 4.11.2 Sähköinen kuuleminen

Kuulemisessa voidaan käyttää myös *sähköistä käsittelyä*. Tällöin asianosainen toimittaa kuulemisen yhteydessä selvitykset tai kannanottonsa sähköisellä asiakirjalla. Tämä voi olla esimerkiksi telekopio tai sähköposti. (Mäenpää 2011, 130.) Kuuleminen on mahdollista toteuttaa myös käyttäen järjestelmää, jossa hallintoasia käsitellään muutoinkin sähköisesti.

#### 4.12 Päätös ja asian ratkaiseminen

Velvoittava päätös voidaan tehdä vasta, kun asiaa on selvitetty viranomaisessa riittävästi, ja asianosaisia on kuultu mahdollisten velvoittavien korjausmääräyksiensä osalta ennen asian ratkaisemista. Tämän jälkeen tehty päätösasiakirja on toimitettava asianosaisille todisteellisesti. Tällainen velvoittava päätös on myös aina muutoksenhakukelpoinen asianosaisten toimesta.

Päätöksen rajoittaessa perustuslaillisia perusoikeuksia tulee suhteellisuusperiaatetta erityisesti noudattaa. Tällöin tulee ensisijaisesti pyrkiä ratkaisemaan asia lievemmin keinoin. (Eklund 2014, 35.) Tämä on tärkeä periaate pohdittaessa asianosaisen kuulemisen jälkeen, onko korjausmääräys tehokkain keino saavuttaa haluttu päämäärä. On ilmiselvää, että jos laiminlyönti on räikeä, toistuva tai seikka ei ole korjautunut aiemmista huomautuksista huolimatta ja se on pelastuslain perusteella määrättävä korjattavaksi, on korjausmääräys annettava. Aina kun kyseessä on yleisen edun vaarantuminen, on ensisijaisesti määrättävä asian kuntoon saattamisesta tai räikeimmissä tapauksissa harkittava toiminnan keskeyttämistä pelastuslain 81.3 §:n mukaisesti. Tätä määräystä on noudatettava heti.

Tällöin olisi myös valmistauduttava käyttämään hallinnon pakkokeinoja esimerkiksi määräämällä uhkasakko korjausmääräyksiä toteuttamiseksi. Pelastuslain 105 § määrittää tarkemmin, mistä pelastuslain kohdista voidaan määrätä uhkasakko tai teettämisuha.

#### 4.12.1 Harkintavalta päätöksenteossa

Viranomaiselle annettua harkintavaltaa ei tule väärinkäyttää. Väärinkäyttöä voi olla esimerkiksi lain ulkopuolelta johdetut perusteet, yhdenvertaisuusperiaatteiden, suhteellisuusperiaatteiden, objektiivisuusperiaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen rikkominen. Tästä on myös kyse, jos viranomainen ei käytä harkintavaltaansa lainsäädännön määrittämässä harkintavallan rajoissa tai päätöstä tehdessä ei ole otettu huomioon olennaisia tosiasioita ja näkökohtia, asioita käsitellään liian kaavamaisesti tai harkintavaltaan kuuluvat perusteet jätetään soveltamatta. (Eklund 2014, 36-37.)

Päätöksien tulee hallintolain 6 §:n mukaan olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulisi mitoittaa toimintansa alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus (HE 72/2002, 4). Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulee kohtuullistaa toimivaltansa käyttöä. Tavoitteeseen tulisi pyrkiä käyttämällä lievimpiä mahdollisia keinoja. Jos näillä keinoilla ei kyetä pääsemään asetettuun tavoitteeseen, tulee siirtyä käyttämään ankarampia keinoja. Tämä edellyttää, että viranomaisella on olemassa useampi vaihtoehtoinen ratkaisumalli asian hoitamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen näin voidaan nähdä osana hallinnon tehokkuutta. (Eklund 2014, 40-41.) Keskiössä harkintavallan ja päätöksen muodostumisen kannalta on perustella päätöspöytäkirjassa miksi, esitettyyn päätökseen on päädytty kyseisessä asiassa.

#### 4.12.2 Päätöksen tiedoksianto asianosaisille

*Tavallinen tiedoksianto* voidaan suorittaa asiassa, joka ei sisällä asianosaista velvoittavia päätöksiä. Tiedoksianto katsotaan saapuneeksi vastaanottajalle seitsemäntenä päivänä viranomaisen lähetettyä sen kirjeellä. Viesti voidaan toimittaa yrityksen sellaiseen osoitteeseen, joka on yleisesti tiedossa (Hallintolaki 434/2003, 55 §, 57 §). Viesti voidaan myös toimittaa sähköisesti, kunhan siitä on sovittu asianosaisten kanssa (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 18 §). Tavallista tiedoksiantoa voidaan siis

käyttää kaikissa tapauksissa, joissa päätös ei sisällä korjausmääräystä tai tulevaan päätökseen liittyvät asiakirjat toimitetaan kuulemista varten.

*Todisteellisesta tiedoksiantoa* tulee käyttää, kun päätös sisältää asianosaisia velvoittavia korjausmääräyksiä. Tiedoksianto toimitetaan yleensä postitse saantitodistusta vastaan tai henkilökohtaisesti vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Korjauksen määräaika alkaa juosta tiedoksisaannista. Toimitettaessa tiedoksiantoa yritykselle tulee se toimittaa yrityksessä sellaiselle henkilölle, jolla on oikeus ottaa yrityksen puolesta tiedoksiantoja. Yksityishenkilölle se tulee toimittaa henkilökohtaisesti tai tämän lailliselle edustajalle. Useiden yksityishenkilöiden tapauksessa se toimitetaan ilmoitetulle yhteyshenkilölle, jolla on velvollisuus ilmoittaa tiedoksisaannista muille. (Hallintolaki 434/2003, 60 §, 55 §, 57 §, 56 §.)

Kun asiakirja luovutetaan suoraan asianosaisille tai tämän edustajalle, tulee tästä laatia kirjallinen todistus, josta ilmenee tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta. Jos tiedoksiantoa ei saada muuten toimitettua, voidaan se suorittaa *haastetiedoksiantona* oikeudenkäymiskaari (4/1734) 11. luvun mukaisesti. Jos tiedoksiannon vastaanottajaa ei tavoiteta voidaan tiedoksianto suorittaa *sijaistiedoksiantona*. Tämä voidaan toimittaa henkilön työnantajalle tai sen edustajalle, pysyvän toimipaikan palveluksessa olevalle henkilölle, yhteisön tai säätiön palveluksessa olevalle toimihenkilölle. Myös tästä on laadittava tiedoksiannotodistus, josta ilmenee tiedoksiannon toimittaja, vastaanottaja ja ajankohta. Tästä on toimitettava jäljennös tiedoksiannon alkuperäiselle vastaanottajalle. Tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä tiedoksiannon postituksesta. Tiedoksianto ulkomaille tapahtuu myös hallintolain mukaisesti tai asianosaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Jos asiassa edustaja tai sijaistiedoksiannon vastaanottaja ei välitä tietoa eteenpäin tai viivästyttää sen toimittamista, on syyllistynyt tiedoksiannon toimittamisen laiminlyöntiin. Tästä seuraa vahingonkorvausvastuu. (Hallintolaki (434/2003), 60 §, 61 §, 63 §, 68 §.)

Todisteellinen tiedoksianto päätösi asiakirjasta voidaan tehdä myös sähköisesti asianosaisen suostumuksella. Tällaisessa sähköisessä tiedoksiannossa on olennaista, että asioijan tunnistautumiseen käytetään tekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Jos säh-

köistä tiedoksiantoa ei ole noudettu 7 päivän sisällä, on se toimitettava muilla todisteellisen tiedoksiannon keinoilla. (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 18 §).

#### 4.13 Muutoksenhaku päätöksestä

Muutoksenhakuoikeus on keskeinen jälkikäteinen oikeusturvakeino, jonka tarkoituksena on suojata hallinnon asiakkaan oikeuksia suhteessa hallintoon. Tämän korjaavan takeen tarkoituksena on lainvastaisen päätöksen korjaaminen, jotta aineellinen oikeus voisi toteutua. (Mäenpää 2011, 218-219.) On huomioitava, että pelastuslain mukaista hallintopäätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen määrää toisin (Pelastuslaki (379/2011), 104.3 §).

Muutoksenhaku on mahdollista käynnistää hallintopäätöksestä heti, kun se on toimitettu asianosaiselle. Muutoksenhaku voi käynnistyä joko hallintoasian käsittelyyn liittyvästä muutoseikasta tai erimielisyydestä velvoittavan päätöksen sisältöön liittyen. Jos päätös kumoutuu hallinto-oikeudessa virheeseen asian käsittelyssä, ei varsinaisen päätöksen osalta käsitellä valitusta, vaan se kumoutuu sellaisenaan muutoseikkaan. (Mäenpää 2011, 221-223.)

##### 4.13.1 Hallintovalitus päätöksestä

Velvoittavan pelastuslain tai kemikaaliturvallisuuslain mukaisen hallintopäätöksen saaneella henkilöllä ja/tai asianosaisella on aina oikeus muutoksenhakuun asiassaan. Muutoksenhakuoikeudesta säädetään aina erikseen erityislainsäädännössä. Muutoksenhakuoikeus on myös tuotava esille asiakkaalle harkittaessa velvoittavan päätöksen antamista. Pelastuslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisista velvoittavista hallintopäätöksistä keskeinen muutoksenhakukeino on hallintolainkäyttölain mukainen valitus hallinto-oikeuteen. Hallintopäätöstä on noudatettava heti ja määräaikaan mennessä muutoksenhausta riippumatta. Ainoastaan hallinto-oikeuden toimeenpanokielto voi estää päätöksen täytäntöönpanon. (Pelastuslaki 379/2011, 104 §.)



Valitus voidaan tehdä pelastuslain sekä kemikaaliturvallisuuslain mukaisista velvoittavasta päätöksestä, joka sisältää velvoittavia määräyksiä. Muissa tapauksissa voi kyseeseen tulla esimerkiksi itseoikaisun kautta tapahtuva virheen korjaaminen. Tämän keinon käyttäminen soveltuu kuitenkin vain harvoin tapauksiin. Henkilö tai oikeushenkilö voi tehdä valituksen hallinto-oikeuteen asiasta, jossa hän on asianosaisena. Jokaisessa velvoittavassa hallintopäätöksessä tulee olla mukana valitusosoitus. Valitusosoitus sisältää ohjeet, kuinka asiasta tulee laatia valitus. Valitusoikeus on osa yksilön oikeusturvakeinoja.

#### 4.13.2 Itseoikaisu

Oikeusvarmuus edellyttää, että tehtyjä päätöksiä voidaan korjata vain lain mukaisin edellytyksin virheiden osalta (Kulla 2012, 299). Päätöksessä olevan virheen korjaaminen hallinnollisella itseoikaisulla on mahdollista hallintolain mukaan seuraavilla edellytyksillä (Mäenpää 2011, 213-214):

- Asiasta tulee olla tehty lopullinen ratkaisu.
- Korjaamisen voi laittaa vireille virheen tehnyt viranomainen tai asianosainen.
- Korjaaminen koskee vain päätöksessä olevaa virhettä.
- Virheen korjaaminen on mahdollista kaikissa hallintoasian ratkaisun sisältävissä päätöksissä, jotka eivät ole hallinnon sisäisiä asioita.
- Korjaaminen on suoritettava viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Päätöksestä vireillä oleva valitus ei estä oikaisumenettelyä.

Itseoikaisu voi tulla kyseeseen, kun kyseessä on seuraavaa:

*Asia ja menettelyvirhe* voidaan korjata poistamalla virheellinen päätös ja ratkaisemalla asia uudestaan. Kyseessä tulee olla olennaisen virheen tai ilmeisen puutteen korjaaminen, tai ilmeinen väärän lain tulkinta. Kyseessä voi myös olla hallintolain 6 §:n määrittelemän hallinnon oikeusperiaatteen vastaisen virheen korjaaminen. (Mäenpää 2011, 211 - 212). Korjaaminen on mahdollista seuraavissa tapauksissa (Hallintolaki 434/2003, 50 §):

- Päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen.
- Päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen.

- Päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe (esim. esteellinen henkilö osallistunut käsittelyyn, asianosaisen kuuleminen on laiminlyöty, päätöksen sisältö tai perustelut ovat puutteelliset).
- Asiaan on tullut uusia selvityksiä, jotka voivat olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tässä tapauksessa päätös voidaan korjata vain asianosaisen eduksi

Päätös voidaan korjata, jos muutos on asianosaisen eduksi. Korjaaminen on mahdollista asianosaisen vahingoksi vain, jos asianosainen suostuu korjaamiseen. (Hallintolaki 434/2003, 50 §.) Jos asia koskettaa useaa asianosaista, tulee suostumus saada kaikilta asianosaisilta. Poikkeuksen tästä muodostaa tilanne, jossa päätös perustuu asianosaisen virheelliseen menettelyyn, esimerkiksi virheelliseen tietoon. Asia tulee tällöin käsitellä kokonaisuudessaan uudestaan menettelyllisesti oikein. (Mäenpää 2011, 211 - 212,215.) Tämä itseoikaisukeino tulee siis kyseeseen hyvin harvoissa tilanteissa.

*Kirjoitus- ja laskuvirhe* tulee korjata, se ei vaadi asianosaisen suostumusta. Tällaisen virheen tulisi olla teknisluonteinen, eli virheen tulisi olla syntynyt kirjoitus- tai laskutoimituksessa. (Kulla 2012, 312.) Se ei saa kuitenkaan johtaa asianosaisen kannalta kohtuuttomaan tulokseen. Jos kirjoitus- tai laskuvirhe kuitenkin johtuu asianosaisen ilmeisesti virheellisestä menettelystä, tulee virhe korjata, vaikka se johtaisi asianosan kannalta kohtuuttomaan tulokseen. Kirjoitusvirhe voidaan korjata toimittamalla uusi korvaava toimituskirja, jossa virhe on korjattu, asiaa ei tarvitse käsitellä uudestaan. (Mäenpää 2011, 214 – 215.)

#### 4.13.3 Ylimääräinen muutoksenhaku

Hallintopäätöksen pysyvyys on osa hallinnon ennakoitavuutta, luotettavuutta ja oikeusvarmuutta. Tämän vuoksi lainvoimaiset päätökset ovat pysyviä. Päätös on lainvoimainen, kun siihen ei enää saa hakea muutosta. Tällaiseen päätökseen voidaan hakea muutosta enää vain erityisin edellytyksin ylimääräisen muutoksenhaun kautta. Tällöin päätös voidaan kumota ja sen tilalle tehdään uusi samaa asiaa koskeva päätös. Tällöin alkuperäinen päätös korvataan uudella muuttuneella. (Mäenpää 2011, 240 – 241.)

*Päätöksen purkamista* on mahdollista hakea viiden vuoden sisällä päätöksestä korkeimmalta hallinto-oikeudessa. Purkuperusteita ovat olennainen menettelyvirhe, ilmeisen

väärä lain soveltaminen ja päätöksen perusteena olevien tosiasioiden osoittautuminen virheellisiksi. Virheen on täytynyt olennaisesti vaikuttaa päätökseen ja purkukynnyksen tulee ylittyä. (Mäenpää 2011, 241.)

*Päätöksen poistaminen* voi tulla kyseeseen, kun prosessuaalisen kantelun perusteena on olennainen menettelyvirhe. Siihen voi hakea muutosta kuusi kuukautta. Kuulemisvirheen osalta aika alkaa tiedoksisaamisesta, muiden osalta päätöksen lainvoimaisuudesta. Kantelu tulee tehdä hallinto-oikeuteen. Tällainen virhe voi olla asianosaisen kuulemisen laiminlyönti ja se, että päätös loukkaa asianosaisen oikeuksia. Perusteena voi olla myös muu olennaisesti päätökseen vaikuttanut menettelyvirhe, epäselvyys tai puutteellisuus jonka johdosta asian ratkaisu ei käy ilmi. (Mäenpää 2011, 241 – 242.)

*Menetetyn määräajan palauttaminen* valitusta varten on mahdollista vain laillisen esteen tai erittäin painavien syiden vallitessa. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi vastaajan äkillinen sairaskohtaus tai myrskyn vuoksi keskeytynyt liikenne tai postilakko. Muu erityisen painava syy voi olla tiedonannossa noudatettu epäjohdonmukainen käytäntö tai virheellinen menettelyneuvo. Määräajan palauttamista on haettava lähtökohtaisesti vuoden sisällä korkeimmalta hallinto-oikeudelta määräajan päättymisestä. Erityisen painavissa syissä myöhemmin. Hakemus on tehtävä 30 päivän sisällä esteen lakkaamisesta, jolloin määrätään uudet määräajan, jonka kuluessa valitus on tehtävä. (Kulla 2012, 242.)

#### 4.14 Jälkivalvonta ja hallinnon pakkokeinot

Annettuja velvoittavia määräyksiä tulee valvoa. Pakkokeinoja tulisi lähtökohtaisesti käyttää aina kun ei ole esitetty hyväksyttävää syytä määräyksen noudattamatta jättämiselle tai määräystä ei kumota itseoikaisulla aiheettomana tai virheellisenä. Muutoin hallinnon asiakkaita voidaan todeta kohdeltava eri tavalla yhdenvertaisuusperiaatteen, luottamuksen-suoja periaatteen, lainmukaisuusperiaatteen ja virantoimittamisvelvollisuuden suhteen. (Telaranta 2014, 151.)

Jälkivalvonnasta ei ole olemassa valtakunnallista ohjetta, vaikka sellaiselle olisi tarvetta. Pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston valvontasuunnitelmaohjeessa todetaan, että pelastuslaitoksien tulisi varata tähän kuitenkin riittävät resurssit. Käytännön toteuttaminen jää jokaiselle pelastuslaitokselle (Kuhlman 2015, 17 - 18.)

#### 4.14.1 Jälkitarkastus

Jälkitarkastus tulee olla kuvattu valvontasuunnitelmassa. Jälkitarkastusta ei ole tarpeellista käyttää kaikissa tapauksissa, jos asianosasilta sallitaan myös muut luotettavat tavat ilmoittaa tehdyistä toimenpiteistä. Tämä päätelmä voidaan johtaa hallinnon taloudellisuus- ja tehokkuus näkökulmasta. (HE 72/2002.) Jälkitarkastuksesta tulee laatia erillinen pöytäkirja. Jälkitarkastuksella tulee noudattaa soveltuvilta osin hyvän hallinnon periaatteita sekä asianosaisasemasta annettuja ohjeistuksia. Pöytäkirjassa tulee kirjata varsinaisella tarkastuksella todettujen seikkojen muuttunut tilanne. Jälkitarkastuksen yhteydessä tulee tuoda esille, miten asian käsittely etenee jälkitarkastuksen jälkeen.

#### 4.14.2 Hallinnon pakkokeinot

Hallinnon pakkokeinojen käytön tulee perustua viranomaisen valvontaan liittyvään erityislakiin. Uhkasakkolaki on menettelylaki, joka antaa raamit välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytölle. Myös hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki sisältävät säännöksiä hallintopakkomenettelyyn liittyen. Asianosaista on aina kuultava pakotteen asettamisesta, tuomitsemisesta tai täytäntöön pantavaksi määräämisestä (Uhkasakkolaki 1113/1990, 22 §.)

Pelastuslain 105 § sekä kemikaaliturvallisuuslain 123 § sisältävät laajan harkintavallan välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytön osalta pelastusviranomaiselle. Kyseisten lakien velvoitteiden toteuttamista voidaan tehostaa pakkokeinojen avulla. Näitä keinoja ei voi käyttää yhtä aikaa, vaan velvoitetta voidaan tehostaa yhdellä pakkokeinolla kerrallaan. Käytettyä pakkokeinoja voidaan vaihtaa. (Mäenpää 2011, 321 - 323.) Pakkokeinoja voidaan käyttää vain velvoittavien määräyksien tehosteena. Pakkokeinot ovat seikkaa sitdottuja. Kutakin seikkaa (päävelvoitetta) tulee tehostaa omalla tarkoituksenmukaisella pakkokeinolla.

Päätettäessä hallinnon pakkokeinojen käytöstä on päätös perustuttava riittävään tietoon asiasta ja se on tehtävä menettelyllisesti oikein (Eklund 2014, 24). Asian vireillepanosta vastaa säännösten ja määräyksien noudattamista valvova viranomainen omasta aloitteestaan (Uhkasakkolaki 1113/1990, 5 §).

Hallintopakkoasiassa uhalla tehostettu velvoite voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus oikaista ja täyttää kyseinen puute (Uhkasakkolaki 1113/1990, 9 §). Uhkasakko on siis kohdistettava vaatimuskohtaisesti oikealle asianosaiselle tai usealle asianosaiselle esimerkiksi asunto-osakeyhtiölle ja osakkeenomistajalle. Asianosaisuus voi perustua kiinteistön hallintaan ja mahdollisuuteen määrätä sen käytöstä. Kyseessä voi siis olla kiinteistön tai rakennuksen omistaja, vuokralainen tai muu käyttöoikeuden haltija kuten toiminnanharjoittaja.

*Uhkasakkoa* käytetään hallintopäätöksen täytäntöönpanon pakkokeinoista yleisimmin. Sitä voidaan käyttää pelastuslain 105 §:ssä säädetyissä asioissa sekä kemikaaliturvallisuuslain 123 §:ssä säädetyksi 2 luvun turvallisuusvaatimuksia koskevien seikkojen kohdalla. Kunkin päävelvoitteen osalta on asetettava oma uhkasakko, joka on kohdennettu oikealle asianosaiselle. Asianosaisen tulee olla sellainen, jolla on tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa päävelvoite. Yrityksen uhkasakko kohdennetaan yritykselle tai sen toimitusjohtajalle. Asettamispäätöksestä on selvästi käytävä ilmi, mihin velvoitteeseen uhkasakko on asetettu. Päävelvoitteen täyttymiselle asetetaan tällöin selvä määräaika. Määräaikaa pohdittaessa tulee ottaa huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus sekä velvoitetun mahdollisuus noudattaa määräaika.

Uhkasakon käyttäminen on kuvattu uhkasakkolain 6 - 13 §:ssä. Uhkasakon suuruutta harkittaessa tulee huomioida päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky sekä muut asiaan vaikuttavat seikat (Uhkasakkolaki 1113/1990, 8 §). Uhkasakko tulee toimittaa aina asianosaiselle joko saantitodistuksellisesti tai haasteella (Mäenpää 2011, 322). Uhkasakkolain mukaisten pakkokeinojen käyttäminen johtaa kaksisuuntaiseen muutoksenhakumahdollisuuteen. Valitus voidaan tehdä sekä uhkasakon asettamisesta, että tuomitsemisesta, teettämis- tai keskeyttämisen asettamisesta ja täytäntöönpanon määrittämisestä. Tämän lisäksi myös päävelvoitetta koskee muutoksenhaku. (Kulla 2012, 322 – 323.)

**Sakon suuruutta** pohtiessa tulee ottaa huomioon tavoite eli päävelvoitteen täytyminen. Sakolla ei ole yleensä ylärajaa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tulee huomioida päävelvoitteen laatu ja laajuus sekä velvoitetun maksukyky. Sakon on oltava riittävän suuri, jotta uhka on tehokas.

**Kertauhkasakko** on määrältään kiinteä. Useita peräkkäisiä uhkasakkoja ei tulisi käyttää, kun otetaan huomioon suhteellisuusperiaate ja velvoitetun oikeussuoja.

**Juokseva uhkasakko** asetetaan vain kerran. Sakon määrä karttuu, ja se tuomitaan toistuvasti maksettavaksi, kunnes päävelvoite on täytetty. Ensin asetetaan peruserä ja tämän jälkeen lisäerä yksilöidylle jaksolle. Jakso voi olla viikkoja tai kuukausia.

Uhkasakon tuomitsemisen vaiheet ovat vireilletulo, uhkasakon asettamisvaiheen kuuleminen, velvoitteen asettamispäätös, uhkasakon tuomitsemis-/täytäntöönpanovaiheen kuuleminen, uhkasakon tuomitseminen, teettämisuhan täytäntöönpano. (Kulla 2012, 338 – 340.)

*Teettämisuha* asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi, sillä uhalla, että työ teetetään laiminlyöjän kustannuksella (Kulla 2012, 341).

*Toiminnan keskeyttäminen* tehdään uhkaamalla keskeyttää työnteko tai muu toiminta tai uhkaamalla estää laitteen tai muun esineen käyttö (Kulla 2012, 341).

#### 4.15 Tietojen hallinta ja luovuttaminen

Osana hyvää tiedonhallintatapaa tulee viranomaisen pitää yllä asiarekisteriä, johon kirjataan saapuneet käsittelyä vaativat asiakirjat. Viranomaisen asiakirja, joka ei ole erikseen säädöksillä salattu, on julkinen. Tämä koskee myös viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitettuja asiakirjoja. Tämä ei kuitenkaan koske asiaan liittyviä muistiinpanoja. Asiakirjan julkisuus alkaa julkisuuslain 6 § mukaan kun pöytäkirja, päätös tai lausunto on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitetut asiakirjat ovat julkisia, kun viranomainen on sen saanut, jollei sitä ole erikseen säädöksissä määritetty salassa pidettäväksi. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 1 §, 5 - 7 §.)

Jokaisella on oikeus saada julkinen asiakirja. Pyyntö tulee yksilöidä riittävän tarkasti, jotta asiakirjan antaminen on mahdollista. Tässä on myös avustettava tiedon hakijaa. Tiedon pyytäjältä ei ole oikeutta selvittää henkilöllisyyttä tai sitä mihin hän asiakirjaa tarvitsee. Henkilötiedot voidaan pyytää vain selvitettyä, onko henkilö asianosainen. Jos

asiakirja sisältää salassa pidettäviä osia, tulee tiedot asiakirjasta luovuttaa muilta osin julkisuuslain mukaisesti. Asianosaisella on oikeus saada kaikki tiedot asiakirjasta, joka voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tiedot luovuttaa se henkilö, jonka tehtäviin tai asemaan tietojen luovuttaminen kuuluu. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999.)

Jos tietojen luovuttamisesta kieltäydytään, on henkilölle ilmoitettava kieltäytymisen syy sekä tieto siitä, että asia voidaan saada viranomaisen ratkaistavaksi. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 8 §, 10 - 14 §). Muutosta päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetysti. Päätös asiasta on laadittava ensisijaisesti kirjallisena ja sen on sisällettävä ohjeet, kuinka asia voidaan tuoda viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjan julkisuus koskee pöytäkirjaa, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai se on muulla tavoin varmennettu. Päätökset, lausunnot, niiden käsittelyyn liittyvät muistiot sekä pöytäkirjat tulevat samoin julkisiksi, kun päätös tai lausunto on allekirjoitettu. Muut asiaan liittyvät asiakirjat tulevat julkisiksi, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 6 §.)

#### 4.15.1 Salassapidon perusteet valvontatyössä

Pelastuslain 86 §:ssä määritetään pelastusviranomaisen salassapitovelvollisuudesta. Pelastustoimen palveluksessa oleva ei saa käyttää hyödykseen eikä luvatta ilmaista muille tehtävässään tietoon saamaansa seikkaa, joka on säädetty laissa salassapitovelvoitteen piiriin taikka jos se koskee yksityistä liike- tai ammatillisalaisuutta, taloudellista asemaa, henkilökohtaista olosuhdetta tai terveydentilaa. Poikkeuksena on tilanne, jossa on syytä epäillä, että joku on vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Tällöin asiasta on tehtävä salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitus poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arvioimiseksi ja uhkaavan teon estämiseksi. (Pelastuslaki 379/2011, 86 §.)

Viranomaisen valvontaan liittyviä asiakirjoja voidaan määrätä kokonaan tai osittain salassa pidettäviksi seuraavilla perusteilla:

- Asiakirja sisältää poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen sekä vankeinhoitoviranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja ja tiedon

antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä (Julkisuuslaki 621/1999, 24.1 § 5. kohta).

- Asiakirja sisältää tietoa henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien tai tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyistä tai niiden toteutuksesta ja tiedon antamisen niistä vaarantaa turvajärjestelyiden tarkoituksen toteutumista (Julkisuuslaki 621/1999, 24.1 § 7. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoa onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumisesta, väestönsuojelusta taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaisesta tutkinnasta ja tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheistään (Julkisuuslaki, 621/1999, 24.1 § 8. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoa sotilastiedusteluun, puolustusvoimien varustamiseen, kokoonpanoon, sijoitukseen tai käyttöön tai muuta sotilaallista maanpuolustusta taikka maanpuolustusta palvelevien keksintöjä, rakenteita laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisistä kohteista taikka puolustusvalmiuteen varautumisesta, ja on ilmeistä, että tiedon antaminen niistä voisi vahingoittaa tai vaarantaa maanpuolustuksen etua (Julkisuuslaki 621/1999, 24.1 § 8. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, sisältää tietoa muusta vastaavasta yksityisestä elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jonka antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, eikä kyseessä ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisestä tiedosta tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksien ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. (Julkisuuslaki (621/1999), 24.1 § 20. kohta)
- Asiakirja sisältää tietoa sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamasta terveydenhuollon ja kuntoutuksen



palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta (Julkisuuslaki 621/1999, 24.1 § 25. kohta).

- Asiakirja sisältää tietoja rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista tai sisältää tietoja rikoksen uhrista ja tietojen antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, eikä tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi (Julkisuuslaki 621/1999, 24.1 § 26. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoja valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammattisalaisuuteen liittyvää tietoa, tai tietoa muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta ja tiedon antaminen niistä aiheuttaisi taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muuta kilpailevaa toimintaa harjoittavan parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi tahon mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin (Julkisuuslaki 621/1999 24.1 § 18. kohta).

Asiakirja voi olla myös osittain salassa pidettävä. Tieto asiakirjasta voidaan antaa myös osittain. Tiedon antaminen ei saa mahdollista sitä, että salassa pidettävä osa tulee tietoon. (Julkisuuslaki 621/1999, 10 §.)

#### 4.15.2 Asiakirjarekisterin ylläpitäminen

Asioiden seurantaan varten tulee viranomaisella olla tiedot, mitä asiarekisterejä (entisiä diaareja), luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjoja sisältäviä rekistereitä viranomaisella on ja miten tieto niistä on löydettävissä. Asiakirjarekisterin avulla tulisi voida täyttää arkistolain nojalla annetut määräykset asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Asiakirjarekisteri, kuten myös arkistonmuodostussuunnitelma, on pidettävä yleisön saatavilla viranomaisen kirjaamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä. (Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999, 4 - 7 §.)

Viranomaisen asiakirjarekisteri on arkistonmuodostussuunnitelman lisäksi osa hyvää tiedonhallintatapaa. Asiakirjan antamiseen liittyvä päätösvalta, henkilöstön ohjeet asioiden ja asiakirjojen kirjaamiseksi sekä tietojen käsittely eri käyttövaiheissa, keskeneräisiä asioita kuvaavat ja niitä koskevat tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi laaditut luettelot.

Asiakirjat on pidettävä ajan tasalla. (Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta 1030/1999, 1 §.)

#### 4.15.3 Määräajat tiedon luovuttamiselle

Pyydetty tiedot on luovutettava kahden viikon sisällä pyynnöstä. Jos asiakirja sisältää salassa pidettäviä osioita joiden, vuoksi asiakirja teettää töitä, on se luovutettava viimeistään kuukauden sisällä pyynnöstä. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 14 §.) Hyvään hallintoon ja palveluun kuuluu, että tietoa pyytävälle henkilölle kerrotaan arvio, koska ja mistä tieto on noudettavissa. Samalla tulee myös kertoa mahdollisista kustannuksista.

#### 4.15.4 Maksu tiedon luovuttamisesta

Pelastuslaitos voi pyytää maksua julkisuuslain perusteella pyydettyistä asiakirjoista. Kustannuksista voidaan periä viranomaiselle tiedon antamisesta muodostuvien kustannuksien määrä. Maksun perimisestä määrätään kuntalaissa. Hinnan määrittämisessä voidaan käyttää kopion tai tulosteen sivukohtaista hinnoittelua tai yksikkökohtaista keskihintaa. Tietojen osittaista salaamista tai pelkkää esille hakemista ei voi lisätä hinnoitteluun. Hinnoittelu tulee olla ennalta nähtävissä internetsivuilla. Maksuperusteista on mahdollista valitua hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 33 - 34 §.)

Seuraavissa tapauksissa ei peritä maksua: asiakirjasta annetaan tietoa suullisesti, asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi, julkinen sähköisesti tallennettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse tai sähköisesti tallennettu tieto välitetään asianosaiselle sähköpostitse. Tämä koskee myös tapauksia, joissa asiakirjan toimittaminen liittyy kuulemiseen, tiedotusvelvollisuuteen tai muun neuvonnan piiriin. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 34 §.)

#### 4.16 Asiakirjojen arkistointi

Arkistolain (831/1994) perusteella jokainen arkistonmuodostaja vastaa arkistoinnin järjestämisestä. Arkistonmuodostaja ovat esimerkiksi kunnallinen viranomaisena. Arkistoon

kuuluvat ne asiakirjat, jotka muodostuvat tehtävän tai toiminnan johdosta. Arkistonmuodostajalla on vastuu huolehtia arkistoinnin suunnittelu ja käytännön järjestäminen. Arkistolaisissa säädetään asiakirjojen arvonmäärittelyyn ja hävittämiseen liittyvistä asioista. Arkistolaitos määrää, mitkä arkistolain piiriin kuuluvat asiakirjat tulee säilyttää pysyvästi (Arkistolaki 831/1994, 8.3 §, Suomen Kuntaliitto 2010. 2.)

Osana arkistointia on määritettävä kertyneiden asiakirjojen säilytysajat ja -tavat. Säilytysaikojen suunnittelussa on otettava huomioon määräykset ja säädökset sekä arkistolaitoksen määräykset pitkäaikaisesta säilytyksestä. Arkistoinnin tarkoituksena on varmistaa, että yksityishenkilöillä sekä yhteisöillä on pääsy asiakirjoihin, joihin heillä on oikeus päästä. Tämän tarkoitus on osaltaan turvata oikeusturva, tietosuoja sekä saatavuus tutkimusta varten. (Arkistolaki 831/1994, 1 §, 6 - 8 §.) Suomen Kuntaliitto, Kunnallisarkistoyhdistys ja arkistolaitoksen edustajat ovat yhdessä laatineet suosituksia kunnallisten asiakirjojen säilytysajoista. Julkaisusarjassa on myös yhdistetty arkistolaitoksen päätökset pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. *Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat, Määräykset ja suositukset, Tekniset palvelut 14B, 2013* sisältää hyvän lähtökohdan arkistoinnin suunnitteluun pelastuslaitoksen valvontatoiminnassa. Pysyvästi arkistoitavat asiakirjat voidaan toimittaa Arkistolaitokselle arkistoitavaksi maksutta.

Arkistonmuodostussuunnitelma on ajantasainen kuvaus organisaation tehtävistä, käsitteilyvaiheista sekä niissä muodostuvista asiakirjoista ja tiedoista. Suunnitelma on ensisijaisesti organisaatiota itseään varten, mutta kuvaa myös osaltaan, miten julkisuusperiaatetta toteutetaan organisaatiossa kertyvien asiakirjojen ja tiedon osalta. Arkistonmuodostussuunnitelman laatimista varten arkistolaitoksella on ohjesivusto [www.ams-opas.fi](http://www.ams-opas.fi).

#### 4.16.1 Arkistoitavat asiakirjat ja niiden hävittäminen

Arkiston tulee sisältää päätöisasikirjat sekä kaikki päätöksen tekemiseen vaikuttaneet asiakirjat (Arkistolaki 831/1994, 6 §). Palotarkastuksen osalta tarkastuksiin liittyvien asiakirjojen säilytysaika on voimassaoloaika ja 10 vuotta. Palotarkastusrekisteriä ei tarvitse säilyttää erikseen. Säilytysajan perusteena on valvonta ja seuranta. Samat säilytysajat koskevat myös kemikaali- ja räjähdevalvontaan liittyviä asiakirjoja sekä valvontaan liittyvää valvontasuunnitelmaa. On hyvä huomioida, että esimerkiksi kemikaalilupa on usein voimassa toistaiseksi, joten sen voimassaoloaika ja sitä kautta

säilytysaika voi olla hyvin pitkäkin. Palvelutasopäätökset liitteineen on säilytettävä pysyvästi. (Suomen Kuntaliitto 2013, 50-52.) Valvontarekisterissä valvontatehtäviin liittyviä tietoja saa säilyttää kymmenen vuotta edellisen merkinnän tekemisestä tai, niin kauan kun tieto muuttuu tarpeettomaksi (Pelastuslaki (379/2011), 93 §).

Asiakirjat on hävitettävä, kun niiden arkistointiaika on mennyt umpeen. Kaikki valvontaan liittyvät asiakirjat eivät ole salassa pidettävää. Tästä huolimatta kaikki asiakirjat tulee hävittää asianmukaisesti.

#### 4.16.2 Sähköinen asianhallinta ja arkistointi

Sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan osoittaa myöhemmin. Arkistolaitoksella on lain mukaan oikeus antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita sähköiseen arkistointiin liittyvistä seikoista. Hyvään tiedonhallintotapaan kuuluu toiminnan korkea taso ja hyvä laatu. Tämä koskee hallinnon käsittelemiä asiakirjoja ja tietoa. Vaadittuja ominaisuuksia ovat tiedon käytettävyys, saatavuus, eheys, virheettömyys sekä luottamuksellisuus. (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 21 - 22 §, 18.4 §.)

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) on julkaissut julkiselle hallinnolle suosituksen *JHS 156 Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa*. Suosituksen kohteena on asioiden ja asiakirjojen rekisteröinti, siihen liittyvät normit, vaatimukset ja ohjeiden tarkastelut sekä se, miten rekisteröintiä voidaan hyödyntää asiakirjallisen tiedon käsittelyssä. Suositus *JHS 176 Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen* pyrkii kuvaamaan konkreettisia keinoja saavuttaa arkistolaitoksen SÄHKE2-määrityksen asettamat vaatimukset asiakirjallisen tiedon käsittelystä, hallinnasta ja säilytyksestä.

## 5 OPINNÄYTETYÖN TOTEUTUKSEN KUVAUS

Päädyin toteuttamaan opinnäytetyöni toiminnallisena opinnäytetyönä. Työni perustuu laajalti eri kirjallisuuslähteiden hyödyntämiseen sekä aiempien opinnäytetöiden tutkimustuloksien hyödyntämiseen. Opinnäytetyöni toteutuksen päämääränä oli liitteenä olevan oppaan tuottaminen. Työni sisältö on hyvin teoreettinen. Oppaan toteutukseen liittyvä teoria on kuvattu tämän opinnäytetyön neljännessä kappaleessa. Työhön liittyy olennaisena osana valvontaan ja siihen liittyvään hallinnon sanastoon liittyvät käsitteet. Ne olen kerännyt työni ensimmäiseen kappaleeseen. Käsitelista ei ole kuitenkaan laadittu tyhjentävästi. Oppaaseen olen sisällyttänyt valvontatyön kulkua seuraten säännöksiä vaatimukset, tulkintoja hallinnollisen säännösten tulkinnasta, omia tulkintoja sekä ohjeita tarkemman tiedon lähteille.

Työn innoittajana toimi Pelastusopiston hallinnon opettaja Mari Lyyra. Opinnäytetyötäni on ohjannut oppilaitoksen puolesta valvontatyön osalta vanhempi opettaja Jani Jämsä. Hallinnollisen sekä hyvän hallinnon osalta yliopettaja Mari Lyyra. Lyyran jäädessä virkavapaalle jatkoi hänen tilallaan toisena ohjaavana opettajana yliopettaja Peter Strömmeriksi syksystä 2016 alkaen. Olen saanut opinnäytetyön prosessin aikana heiltä paljon apua ja ohjausta työn sisällön fokuoimisessa sekä sisällöllisissä asioissa. Tämä opinnäytetyö on pyritty toteuttamaan jatkona pelastuslaitoksen valvontatyöhön liittyvien opinnäytetöiden sarjaa.

Toteutusprosessin aloitin loppusyksystä 2015 tutustumalla keskeisiin opinnäytetöihin aiheeseeni liittyen. Opinnäytetyön tutkimussuunnitelman esittelin opinnäytetyöseminaarissa Pelastusopistolla 19.1.2016. Työnimenä oli *Hyvän hallinnon toteuttaminen palotarkastustoiminnassa*. Tuolloin määritin, että työ olisi valmis joulukuussa 2016. Suunnitelman jälkeen aiheen rajausta on entisestään tarkennettu, ja tutkimuskysymystä on täsmennetty. Tuotos täsmentyi sisältämään oppaan. Työn otsikointia on kehitetty vastaamaan lopullista työn tuotosta. Teoriaosan tiedon kasasin pääosin loppukesän ja syksyn 2016 aikana. Loppuvuodesta keskityin jäsentämään työtä tutkimuskysymyksen ympärille. Alkuvuodesta 2017 tehtiin vielä lopulliset täsmennykset oppaan sisältöön yhteistyössä ohjaavien opettajien kanssa. Työn lopullinen muoto oli valmiina maaliskuun 2017 alussa.

Oppaan tietopohjana käytin keskeisiä säännöksiä. Tulkinta-apua hain keskeisistä hyvää hallintoa käsittelevistä kirjoista Olli Mäenpään *Oikeus hyvään hallintoon*, sekä Heikki Kuulan *Hallintomenettelyn perusteet*. Muita lähteitä käytin täydentävinä. Keskityin aluksi oppaan teoriaosan muodostamiseen. Keskustelin oppaan tulkinnoista erinäisissä työyhteyksissä kollegoiden sekä opiskelukavereiden kanssa. Pyrin tämän avulla keskittämään oppaan sisältöä seikkoihin, joita pidetään haastavina toteuttaa tai joista ei ole empiirisen kokemuksen mukaan riittävästi tietoa. Oppaan rungon laatimisen jälkeen aloin kirjoittaa opinnäytetyön raporttiosiota. Raportti keskittyy oppaan sisällön perustelemiseen.

Toteutin oppaan rakenteen niin, että se seuraisi palotarkastusprosessin kulkua. Prosessin kulun kuvaaminen oli työn toteutuksen alkuvaiheessa tarkoitus liittää osaksi tätä työtä. Tehdessäni työtä huomasin, että oppaassa ei ole tarkoituksenmukaista keskittyä palotarkastukseen vaan pelastusviranomaisen valvontatyöhön. Samat hyvään hallintoon ja hallintotapaan liittyvät periaatteet pätevät myös muuhun valvontatyöhön, sillä erotuksella, että niihin ei päde palotarkastukseen pelastuslaissa kohdennetut tarkennukset. Oppaan rakenne jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäinen osa on yleiset velvoitteet ja yleiset valvontatyötä tekevän hallinnolliseen osaamisen liittyvät seikat. Toinen osa on itse valvontaan liittyvät seikat ja asiat, joita sitä tehdessä tulisi huomioida. Kolmantena aihepiirinä on valvonnan jälkeinen toiminta sisältäen muun muassa asiakirjan hallintaan liittyvät seikat. Opas painottuu osittain myös sellaisiin otsikoihin, joita ei oman kokemuksen perusteella ole tällä hetkellä painotettu Pelastusopiston palopäällystön koulutuksessa, mutta jotka koen tärkeänä osana kokonaisuutta. Tämä koskee erityisesti asianhallintaan ja yleisiä päätöksen muotovaatimukseen liittyviä seikkoja. Viranomaisen valvontaan liittyvää erityislainsäädäntöä ei ole tarkoituksenmukaista laatia niin tyhjentävästi, ettei myös muita lakeja tulisi sovellettavan täydentävinä säännöksinä.

Prosessin loppuvaiheessa mukaan tuli Jani Jämsän ehdottamana reflektointi Kuntaliiton alaisen pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston laatiman oppaan kanssa. Opas on työnimeltään *Pelastuslaitoksien valvonnan aapinen*. Tarkoituksena oli tarkastella, miten oppaiden sisältö liittyy ja onko niissä päällekkäisyyksiä. Tarkoituksena oli myös varmistaa oppaassa tehtyjen tulkintojen yhdenmukaisuus tulossa olevan oppaan kanssa. Tämän tuloksena työn fokuksena pidettiin entistä enemmän hyvän hallinnon näkökulma, eikä varsinainen valvontatyö, johon kumppanuusverkoston opas keskittyy.

## 6 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI

### 6.1 Opinnäytetyön sisältö

Pyrin työssäni vastaamaan useissa opinnäytetöissä mainittuun tarpeeseen yhtenäisen palotarkastuksen ohjeistuksen laatimiseen. Opinnäytetyötä oli rajattava aiheen laajuuden vuoksi. Tämä asetti myös sisällöllisiä haasteita. Viranomaisen ja erityisesti pelastusviranomaisen toimintaa ohjaavan oikeusnormiston soveltaminen on monisyistä ja usein kokonaispohdinnan tuottama kokonaisuus. Työssäni keskityin pääosin suoraan säännöksiä kautta tuleviin hallinnon toimintaa ohjaaviin vaatimuksiin.

Opinnäytetyön alkuun on kerätty hallinnossa ja valvontatyössä käytettävää termistöä. Laaja termistö osana opinnäytetyötä on tarkoitettu osaltaan yhtenäistämään alalla käytettyä termistöä muiden hallinnonalojen kanssa. Toiminnallisessa opinnäytetyössäni opinnäytetyön raportin sisällön rooli on toimia perusteluna oppaan sisällöllisille valinnoille. Opinnäytetyön raporttiosio täydentyy oppaan tulkintojen avulla.

Opinnäytetyöni validius ja reliaabelius on pyritty varmistamaan käyttämällä ristiin useita aiheeseen liittyviä lähteitä. Validius rakentuu opinnäytetyön teoreettisessa osiossa kuvattun lähdeaineiston ympärille. Primäärilähteenä olen pyrkinyt käyttämään säännöksiä sekä niiden soveltamiseksi hallinnon näkökulmasta laadittuja oppaita. Sekundäärilähteenä olen käyttänyt opinnäytetöitä sekä pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston laadinnassa olevaa *Pelastuslaitosten valvonnan aapinen* työversiota.

### 6.2 Oppaan sisältö ja hyödynnettävyys

Opas kerää yksiin kansiin pelastusviranomaisen valvontatyöhön liittyvää säännöstöä ja tulkintaa. Näkökulmana on tutkimuskysymyksessä esitetty asetelma siitä, mitä pelastusviranomaisen tulisi tietää keskeisistä säännöksistä, jotta hyvän hallinnon mukainen valvontatyö olisi mahdollista. Kohdeyleisönä voidaan pitää kaikkia henkilöitä, jotka suorittavat pelastusviranomaisen valvontatyötä tai opiskelevat sitä, onpa kyseessä sitten johtava palotarkastaja, palotarkastaja, palomestari, palo esimies tai palomies. Toisaalta kohdeyleisönä on myös pelastuslaitoksien valvontatyötä seuraavat ja ohjaavat riskienhallinnan muut henkilöt.

Oppaan sisältö myötäilee opinnäytetyön raporttiosiossa kuvattua teoriapohjaa. Opas sisältää samat perustelut hallinnollisen toiminnan toteuttamiseksi kuin raporttiosio. Sisältöä ei ole eriytetty oppaasta, sillä hyvän hallinnon mukainen toiminta tarvitsee ymmärtämystä hallinnollisesta toiminnasta, kaikkea ei ole kirjoitettavissa seikkakohtaisiksi oppaiksi.

Opas vastaa mielestäni laajasti työlle asetettuun tutkimuskysymykseen. Opas antaa kattavan kokonaiskuvan asioista, joita valvontatyötä tekevän tulee huomioida hallinnollisessa toiminnassaan. Opas ei anna suoria toimintaohjeita, vaan se on hyödynnettävissä täydentävänä oppaana hallinnollisen osaamisen suhteen, ei niinkään varsinaisen valvontatyön tosiasialliseen suorittamiseen.

### 6.3 Reflektointi Kumppanuusverkoston valvonnan aapiseen

Sain opinnäytetyöni kokoamisen loppuvaiheessa Kuntaliiton alaisen Pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston valmisteilla olevan valvonnan oppaan (jatkossa Valvonnan ABC) luettavakseni. Reflektoin sitä laatimaani oppaaseen tässä kappaleessa.

Oppaat ovat perusrakenteeltaan erilaisia. Valvonnan ABC:ssa on valvonnan perusteet kerätty yhden otsikon alle A-osaan. Omassa oppaassani tein jaottelun valvontatyötä tekevään henkilöön liittyviin vaatimuksiin sekä niihin yleisiin velvoitteisiin hallinnossa, jotka kohdistuvat valvontatyötä tekeviin. Valvonnan ABC:n B-osa menee syvällisemmin eri valvonnan muotoihin, joihin oma työni ottaa kantaa vain yleisellä tasolla. Omassa oppaassani valvontatyö keskittyy pääosin palotarkastuksien yhteydessä tehtävään valvontaan sekä hallinnolliseen osaamiseen valvontatyössä, näkökulmana valvonnan laillisuus sekä hyvän hallinnon toteutuminen.

Mielestäni olisi hyvä, jos oppaissa käytettäisiin samaa hallinnossa yleisesti käytettävää termistöä sekä asiakirjojen sisältöä. Oppaassa tulisi mielestäni myös kiinnittää enemmän huomiota asianosaisten perustuslaillisten oikeuksien, sekä hyvän hallinnon mukaisen toiminnan opastamiseen. Valvonnassa on myös olennaista tuoda esille, tapahtuuko valvonta viranomaisaloitteesta vai asianosaisten aloitteesta, sillä se voi vaikuttaa asianosaisten asemaan, sekä viranomaisen velvoitteisiin.



Reflektointia tehdessäni Valvonnan ABC-oppaan C-osio vaikutti olevan vielä monilta osin kesken. Kappaleessa pyritään avaamaan pelastusviranomaisen tekemän erityislakien perusteella tekemän valvonnan kokonaisuutta avaamalla asiaa pykälien kautta.

Oppaat ovat kokonaisuutena erilaisia ja hahmottavat valvontatyötä hieman eri näkökulmista. Oma oppaani keskittyy enemmän valvontatyön hallinnolliseen osaamiseen ja sen tekemisen hyvän hallinnon ja laillisuusperiaatteiden mukaisesti. Valvonnan ABC on tarkoitettu enemmän ohjeistamaan ja ohjaamaan kaikkia valvontatehtäviä käytännössä.

## 7 POHDINTA

### 7.1 Toteutuksen arviointi

Tehdessäni työtä jouduin useasti tilanteeseen, jossa olisi hyvä avata säännöksiä taustoja laajemmin, mutta se ei ollut enää mahdollista työn laajuuden ja rajauksen vuoksi. Toisaalta en kokenut sen tuovan lisävastausta tutkimuskysymykseen. Oppaan käyttäjän kannalta on tärkeää pitää sisältö helppolukuisena ja riittävän lyhyenä. Koen päässeeni näiden asioiden suhteen tyydyttävään kompromissiin. Käyttäessäni lähteenä säännöksiä koin haastavaksi varsinkin sen, että tehdessäni opinnäytetyötä näin laajasta asiakokonaisuudesta on ajankäytöllisesti mahdotonta käydä läpi koko aihepiiriin liittyvää säännöstöä tyhjentävästi niin, että pelkän säännöksen sijaan olisi kuvattu myös sen henki.

Pelastusviranomaisen joutuu ottamaan valvontatyössään kantaa oikeussubjektin toimintaan ja niiden toimintaan pelastuslain näkökulmasta. Uskottavuuden kannalta on tärkeää kyetä kuvaamaan myös oma toiminta. Työni on vain osittain vastannut tähän tarpeeseen, ja valvonnan kehittämistä tulee jatkaa monella tasolla, mutta koen, että tällä hetkellä avainasemassa ovat varsinkin pelastuslaitokset. Yhteisien aihepiiriin liittyvien hankkeiden jalkauttamiseen tulee panostaa aikaa ja rahaa.

Toivon tämän oppaan auttavan valvontatyötä tekeviä hahmottamaan paremmin hyvän hallinnon toteuttamisen osana valvontatyötä. Jokainen valvontatyötä tekevä pelastusviranomaisen vastaa yksin omien toimien lainmukaisuudesta. Toivon tämän työn myös auttavan pelastuslaitoksia sekä yhteisiä työryhmiä yhtenäisten ohjeistuksien laadinnassa ja tätä kautta parantavan ja yhtenäistävän valvonnan laatua, joutuisuutta sekä oikeussubjektin oikeusturvan takeita. Kaiken tämän keskiössä on hallinnon asiakas, joka on pelastustoimen valvontatehtäviin liittyen pääosin tahtomattaan viranomaisen toimenpiteiden kohteena.

Kuntaliiton alainen pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston valvontatyöntöryhmä on laatimassa ohjeistustaan samaan aihepiiriin liittyen. Myös sisäministeriöllä on ollut aiheeseen liittyviä työryhmiä. Meneillään oleva maakuntauudistus vaikuttaa ohjeistuksen tarpeellisuuteen. Uudistuksen yhteydessä pelastuslaitoksien määrä on vuoden 2019 alusta todennäköisesti 18 nykyisen 22 sijaan. Samassa yhteydessä on myös järkevää laatia koko

valtakuntaa koskevia ohjeistuksia, kuten sisäministeriö on linjannut. Toivon oman opinnäytetyöni tuovan yhden näkökulman mukaan tähän yhtenäistämistyöhön.

## 7.2 Jatkotutkimukset ja jatkokehitys

Tuon pohdinnassani esille korjauskehotuksen osana palotarkastusta. Pelastuslaki ei tällä hetkellä mahdollista suoraan korjauskehotuksen käyttämistä. Korjauskehotus on tällä hetkellä käytössä maankäyttö ja rakennuslaissa sekä työsuojelulainsäädännössä. Olisi tärkeää hallinnon tehokkuuden kannalta saada tämä myös osaksi pelastuslakia. Kehotuskäytännössä olisi asiakkaan kuuleminen järkevää ja tarkoituksenmukaista liittää kehotuksen antamisen yhteyteen. Tällöin asiakkaalle varattaisiin oikeus tulla kuulluksi esimerkiksi kehotuksen määräaikaan mennessä. Korjauskehotus on tarkoituksenmukaista muuttaa korjausmääräykseksi jälkivalvonnan yhteydessä. Tällöin korjausmääräyksen tulisi noudattaa korjauskehotuksen sisältöä, ei sisältää ainakaan velvoittavampia tai erisuuntaisia määräyksiä.

Käytettäessä käytäntöä, jossa ennen korjausmääräystä annetaan korjauskehotus, voitaisiin kuuleminen suorittaa korjauskehotukset sisältävän pöytäkirjan toimittamisen yhteydessä. Tämä olisi mahdollista, sillä korjauskehotukset eivät ole velvoittavia määräyksiä. Kehotuksen luonteesta, kuulemisesta ja sen määräajasta on mainittava tällöin päätöspöytäkirjassa. Koska kyseessä on päätöspöytäkirja, on myös mainittava, että kuuleminen koskee kehotuksia, jotka määrätään korjattavaksi erillisellä päätöksellä, jos niitä ei ole korjattu määräaikaan mennessä ja tehdystä korjauksesta ei ole ilmoitettu sovitus. Tällöin jälkitarkastuspöytäkirjassa/korjausmääräyspöytäkirjassa voitaisiin mainita, että määräysten osalta kuuleminen on suoritettu korjauskehotuksen yhteydessä. Tässä pöytäkirjassa olisi syytä mainita asianosaisten selitykset osana selvityksiä sekä, se jos lopullinen päätös on selvityksien perusteella muuttunut esimerkiksi asianosaisen korjattua puute.

Korjauskehotuksen tarkoituksena on saada asianosaiset noudattamaan lakia ja määräyksiä vapaaehtoisesti. Korjauskehotus on luonteeltaan ohjaava ja neuvova sekä epävirallinen. Käytettäessä korjauskehotusta se käytännössä edeltää hallintopakkoa eli pelastuslain tapauksessa korjausmääräystä. Tästä syystä korjauskehotuksen sisältöön tulee panostaa ja se tulee antaa vain seikasta, joka voi johtaa korjausmääräykseen, ja se on kohdennettava oikeisiin asianosaisiin. Määräaika tulee antaa erikseen jokaiselle seikalle. (Suomen

Kuntaliitto 2017.) Korjauskehotus ei ole luonteeltaan velvoittava. Sitä ei tulisi käyttää tapauksissa joissa on suuri riski palo- tai henkilöturvallisuuden kannalta. Korjauskehotuksen antaminen ei perustu pelastuslakiin, vaan sen käyttäminen on perusteltavissa hallinnon tehokkuuden, hyvän hallinnon periaatteiden sekä yksilön oikeusturvan perusteella. Pelastuslakiin on ehdotettu muutosta, joka lisäisi korjauskehotuksen antamisen osaksi lakia. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. (Perustuslaki 731/1999, 2.3 §.) Olen poistanut viittaukset korjauskehotukseen laatimastani oppaasta. Korjauskehotuksen ohjeistaminen oppaassa on tarkoituksen mukaista siinä tapauksessa, että se saadaan lisättyä osaksi pelastuslakia. Tällä hetkellä korjauskehotus on käytössä muun muassa maankäyttö ja rakennuslaissa sekä työsuojelulainsäädännössä.

Työsuojelulainsäädännössä kehotus on määritetty edeltämään velvoittavaa päätöstä. Tämän rinnalla on käytettävissä myös toimintaohjeen antaminen. Ensin annetaan kirjallinen toiminataohje tai kehotus, joka johtaa velvoittavaan päätökseen, jos kehotusta ei noudateta. Annettua kehotuksen noudattamista tulee seurata tarkkaan. Toimintaohje on tarkoitettu vähäiseen ja yksittäiseen puutteeseen tai epäkohdan korjaamiseen. Toimintaohje on velvoittavampi kuin suositusluonteinen neuvo, sillä siinä tavoitteena on säännösten vastaisen olotilan korjaaminen. Käytettäessä toimintaohjetta tai kehotusta tulee yksilöidä, minkä säännöksen noudattamisesta puute koskee. Kehotukselle on myös annettava määräaika. (HE 94/2005.)

Pelastuslaitoksille ollaan kehittämässä yhteistä tietojärjestelmää Varantoa. Tämänhetkisen tiedon mukaan ensimmäisiä toteutettavia osioita sovelluksessa on valvontamoduuli. Uudella sovelluksella on hyvät mahdollisuudet auttaa kehittämään yhteistä tulkintaa oikeusnormien soveltamisesta tarkastustyössä sekä ohjata valvontatyötä hyvän hallinnon periaatteiden mukaiseen suuntaan. Tähän voidaan päästä esimerkiksi automatisoimalla tiettyjä työvaiheita. Tämä on tärkeää luottamuksensuojan ja yleensäkin yhtenäisen palvelun rakentamisessa. Toivottavasti toteutuksessa otetaan huomioon oikeuskäytännöstä muodostuneet tulkinnat toimivallan rajoista sekä parhaat käytänteet ja ohjeistukset lainsäädännöstä tulevien säännöksiä tulkinnasta suhteessa toimivaltaan.

Useilla viranomaisilla kuten rakennusvalvonnassa ollaan ympäri Suomen otettu tai otta-  
massa käyttöön sähköistä rakennusvalvonnan käsittelyä. Toivottavasti tässä kuten myös

tulevassa valvontajärjestelmässä on otettu huomioon avoimet rajapinnat, joiden kautta tietoa saadaan siirrettyä järjestelmien välillä ilman useaan kertaan kirjaamisia. Tämä parantaisi myös asiakkaiden oikeusturvaa, asioiden joutuisaa käsittelyä sekä tietoturvaa. Tähän liittyen olisi hyvä tehdä kartoitus tietolähteistä, joita eri pelastuslaitokset, muut viranomaiset sekä kolmannen sektorin toimijat ylläpitävät ja käyttävät sekä sisältävät liityntäpinnan pelastuslaitoksiin ja valvontatyöhön. Yhtenäisen asioinnin kannalta tärkeänä kehittämiskohtana näen yhteisen termistön ja sanaston käyttämisen muiden hallinnonalojen kanssa. Tämä turvaisi myös osaltaan oikeusturvan toteutumista. Tässä työssä olisi hyvä käyttää yleisesti jo käytössä olevia termipankkeja, kuten JHS-sanastotyökalua [jhsmeta.fi](http://jhsmeta.fi).

Isoimpana tutkimuskysymyksen ulkopuolelle jäävänä asiana, jota tulisi mielestäni tutkia lisää, on kemikaalilainsäädäntöön pohjautuva pelastusviranomaisen valvonta. Kemikaalilainsäädäntöön on tullut muutoksia aivan viime vuosina, aiheesta ei ole olemassa yhtenäisiä soveltamisohjeita. Tämä kaipaisi mielestäni selkeyttämistä.

Myös Kai Horellin opinnäytetyön *Palotarkastajan työnopastus ja turvallisuuskorttien laadinta (2013)* osana olevien tarkastuskorttien soveltamista ja sovittamista osaksi tarkastajan työkalupakkia olisi hyvä pohtia laajemmin. Jokainen pelastuslaitos soveltaa käyttöönotettavia ohjeistuksia sekä laatii omiaan. Yksi opinnäytetyön aihe voisi olla kvalitatiivinen, eri lähteistä kerätyn laadukkaaksi todetun ohjeistuksen kerääminen, kouluttaminen henkilöstölle sekä käyttöönotto. Tämän lisäksi osana työtä voisi olla näihin liittyvä seurantahaastattelut ja tuloksien analysointi. Alun perin työssä oli tarkoitus kuvata myös palotarkastus prosessinkuvauksena. Tämä rajautui pois aivan työn viime metreillä työn laajuuden vuoksi. Tämän kuvauksen loppuunsaattaminen olisi mielestäni tärkeää, kun pelastustoimen ydinprosesseja ollaan käymässä pelastustoimen osalta läpi. Terveystieteiden ydinprosessit on kyetty jo kuvaamaan. Tätä työtä olisi mielestäni tärkeää tehdä myös muilla hallinnonaloilla yhteisen kuvan saamiseksi. Koen tärkeänä, että opas sisältää ohjeistusta koko valvontatoimintaan liittyen.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO:2017:16) sisältää ennakkopäätöksen tapauksesta, jossa velvoitteita sisältävän päätöksen postittamisessa on käytetty tavallista tiedoksiantoa. En käsittele työssäni tämän päätöksen mahdollisesti tuomia tarkennuksia mahdollisiin tiedoksiantotapoihin, sillä päätöksen sovellettavuus pelastuslain mukaiseen valvontaan on mielestäni kiistanalainen.

### 7.3 Oma oppiminen ja opinnäytetyöprosessi

Opasta laatiessani aihepiirin sekä laatimisen haastavuus tuli vahvasti esiin. Vaikka kyseessä ei ole oikeusdogmaattinen opinnäytetyö, asettaa aihepiiri oletettavan sisällöllisestä ja termistöjen oikeellisuudesta. Tämä heijastui myös opinnäytetyön etenemiseen. Työn valmistuminen venyi alkuperäisestä tavoitteesta useilla kuukausilla. Opas on parhaimmillaan lyhyt ja helppolukuinen. Kuitenkin kun laadin opasta, jonka on tarkoitus ohjata hallinnollisesti oikeanlaiseen toimintaan, on myös säännöksissä käytetty kieli ja sanonnat tärkeässä osassa. Olisin halunnut supistaa opasta, mutta se ei olisi ollut mielestäni järkevää, sillä sisältö olisi tällöin kärsinyt. Monilta osin asian ohjeistaminen ilman perusteluja olisi ollut mahdotonta. Valitsemaani tutkimuskysymykseen ei mielestäni pystynyt vastaamaan lyhyemmin. Tämä tuli itselleni suurimpana yllätyksenä prosessin aikana. En kuitenkaan nähnyt enää hyödylliseksi alkaa rajata työn aihepiiriä tarkemmin, jotta koko aihepiiri saataisiin yhden oppaan sisälle.

Luotettavien peruslähteiden valitseminen sekä käyttäminen tulkintojen tueksi oli alkuvaiheessa haastavaa. Turvauduinkin osittain aihepiiristä tehtyjen opinnäytetöiden keskeisiin lähteisiin, joka osoittautui hyväksi valinnaksi. Opinnäytetyön aiheen valintaan, tutkimussuunnitelmaan sekä aiheen rajaamiseen kannattaa käyttää paljon aikaa. Vaikka pyrin tätä työtä tekemään, jouduin aivan työn viimevaiheessa rajaamaan sisältöä pois sisällön tiivistämiseksi.

Opasta tehdessäni syvensin omaa tietämystäni hallinnollisesta osaamisesta. Tämä on henkilökohtaisella tasolla ollut suurin hyöty tämän työn laadinnasta. Pelastusalan koulutuksessa ei pystytä keskittymään hallinnon opettamiseen niin laajasti kuin olisi tarpeen. Työn laatiminen oli pitkä ja raskas projekti perhe-elämän, työn sekä harrastuksien ohessa toteutettuna. Haluan kiittää perhettä sekä läheisiä jotka ovat tukeneet ja myötäeläneet projektin aikana. Ilman heidän, muiden läheisten, työn ohjaajien ja työtovereiden tukea ei tämä opinnäytetyö olisi koskaan valmistunut.

## LÄHTEET

Arkistolaki (831/1994).

Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999).

Botska, M. (2013). Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat, Määräykset ja suositukset, Tekniset palvelut 14B (Ensimmäinen painos p.). Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Eklund, J. (27. Toukokuu 2014). Suhteellisuusperiaate välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytössä. Tampere.

Hallintolainkäyttölaki (586/1996).

Hallintolaki (434/2003).

HE (196/2002).

HE (50/2013).

HE (72/2002).

HE (94/2005).

JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. (5. Lokakuu 2012). JHS 156 Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa.

JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. (5. Lokakuu 2012). JHS 176 Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen.

Kaivoslaki (621/2011).

Ketola, J.;Kokki, E.;& Hirvonen, L. (2016). Pelastustoimen taskutilasto 2011-2015.

Kuopio: Pelastusopisto. Noudettu osoitteesta

[http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja\\_D/D4\\_2016.pdf](http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D4_2016.pdf)

Kielilaki (423/2003).

Kokoontumislaki (530/1999).

KTMp (517/1996).

KTMp (663/1996).

KTMp (953/1999).

Kuhlman, A. (Maaliskuu 2015). Pelastusviranomaisen turvallisuuspuutteiden jälkivalvonta. Laurea-ammattikorkeakoulu.

Kulla, H. (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Talentum. Helsinki.

Kulla, H. (2015). Hallintomenettelyn perusteet. Talentum Media Oy. Helsinki.

Kuluttajaturvallisuuslakia (920/2011).

Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat - Määräykset ja suositukset, Henkilöstö ja luottamushenkilöt. (2010). Kuntaliitto.Helsinki.

Kuntalaki (410/2015).

Kuntaliitto. (27. Marraskuu 2005). Näkökohtia ulkopuolisten tahojen kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille kustantamista matkoista ja muista taloudellisista etuuksista.

Kuntaliitto. (15. Tammikuu 2017). Hallintopakko-ohjeistus (uhkasakko/teettämisuhka).  
Noudettu osoitteesta



[www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/faq/rakennusvalvonta/Sivut/hallintopakko-ohjeistus.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/faq/rakennusvalvonta/Sivut/hallintopakko-ohjeistus.aspx).

Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (10/2015).

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003).

Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta (308/2006).

Laki paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009).

Laki pelastustoimen laitteista (10/2007).

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003).

Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994).

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005).

Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007).

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009).

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

Mäenpää, O. (2011). Oikeus hyvään hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki.

Oikeudenkäymiskaari (4/1734).

Patoturvallisuuslaki (494/2009).

Pelastuslaitoksien kumppanuusverkosto. (2017). Pelastuslaitoksien valvonnan aapinen (työkappale).

Pelastuslaki (379/2011).

Perustuslaki (731/1999).

Rikoslaki (39/1889).

Sisäasiainministeriön asetus automaattisista sammutuslaitteistoista SM-1999-967/Tu-33.

sosiaalihuoltolaki (710/1982).

Strömmer, P. (2013). Palotarkastus ja hyvä hallinto. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu.

Telaranta, K. (17. Huhtikuu 2014). Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen : valvontatoiminnan näkökulma. Laurea-ammattikorkeakoulu.

Terveydensuojelulaki (763/1994).

Tilastokeskus. (2015). Suomen virallinen tilasto (SVT): Rakennukset ja kesämökit 2015, Liitetaulukko 2. Rakennukset käyttötarkoituksen mukaan vuosina 1980-2015. Helsinki. Noudettu osoitteesta [http://www.stat.fi/til/rakke/2015/rakke\\_2015\\_2016-05-26\\_tau\\_002\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/rakke/2015/rakke_2015_2016-05-26_tau_002_fi.html).

Uhkasakkolaki (1113/1990).

Valtion maksuperustelaki (150/1992).

Valvira. (Maaliskuu 2011). Valviran ohje asuntojen siivottomuustapauksissa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto.

VNa (403/2008).

# LIITE 1: OPAS PELASTUSVIRANOMAISELLE HYVÄN HALLINNON MUKAISEEN VALVONTATYÖHÖN

*"OHJEITA PELASTUSVIRANOMAISELLE VALVONTATEHTÄVIEN HOITAMISEEN  
HYVÄN HALLINNON JA HALLINNON LAINALAISUUSPERIAATTEEN MUKAISESTI"*  
14.4.2017, MIKKO HYNNINEN

## Sisällys

1 LÄHTÖKOHDAT VALVONTATYÖN TEKEMISELLE.....	2
1.1 Pätevyyden ja osaamisen vaatimukset.....	2
1.2 Toimivalta ja vastuu valvontatehtävissä.....	3
1.3 Esteellisyys hallinnollisia tehtäviä suorittaessa.....	3
1.4 Sivutoimesta ilmoittaminen.....	5
2 YLEISET VELVOITTEET HALLINNOSSA.....	5
2.1 Virkavastuu ja laillisuusvelvoite.....	5
2.2 Perusoikeuksien turvaamisvelvoite.....	6
2.3 Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen.....	6
2.4 Neuvonta toimivaltaan liittyvissä asioissa.....	6
2.5 Riittävä ja asianmukainen asioiden selvittäminen.....	6
2.6 Viivytyksetön käsittely ja käsittelyvelvollisuus.....	7
2.7 Työturvallisuudesta huolehtiminen.....	7
2.8 Riippumattomuus - Lahjukset ja kestittäminen.....	7
3 VALVONTAKOHDE JA ASIANOSAISUUS.....	7
3.1 Valvonnan asianosaiset.....	8
4 VALVONTATEHTÄVÄT JA KÄSITTELYN KULKU.....	9
4.1 Käsittelyn määräajat ja kesto.....	9
4.2 Sähköinen asiointi osana valvontatehtäviä.....	10
4.3 Tulkitseminen ja kääntäminen.....	11
4.4 Asiointi viranomaisen suuntaan valvonta-asiaan liittyen.....	11
5 ASIAN VIREILLETULEMINEN PELASTUSVIRANOMAISESSA.....	11
5.1 Viranomaisaloitteinen vireilletulo.....	11
5.2 Asianosaisen toimesta tapahtuva vireillepano.....	12
5.3 Muu vireilletuleminen.....	12
6 VALVONNASTA ILMOITTAMINEN JA SOPIMINEN.....	13
6.1 Valvontakäynnin ajankohta.....	13
7 VALVONNAN SUORITTAMINEN.....	13
7.1 Asiakirjavalvonta.....	14
7.2 Tarkastuksella ilmi tulleet tosiseikat.....	14
7.3 Selvitykset seikkoihin.....	14
7.4 Neuvonta valvontatyössä.....	15
7.5 Toiminnan keskeyttäminen valvonnan yhteydessä.....	15
7.6 Viranomaisyhteistyö ja muun lain mukaisten asioiden havainnot.....	16
8 PÄÄTÖKSENTEKO JA HARKINTA.....	16
8.1 Tarkoituksenmukaisuus ja suhteellisuusharkinta.....	16
8.2 Säännökset ja velvoitteet.....	17
8.3 Päätöksen muotovaatimukset.....	18
8.4 Päätöksen sisällölliset vaatimukset.....	19
8.5 Täydentävät selvitykset ja lausunnot.....	19
8.6 Päätösten perustelevuus.....	20
8.7 Korjausmääräys seikasta.....	20

8.8 Suositus seikasta .....	20
8.9 Toimivalta ja asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle.....	20
9 PÖYTÄKIRJAN SISÄLTÖ .....	21
9.1 Maksut .....	22
10 ASIANOSAISTEN KUULEMINEN .....	22
10.1 Suullinen kuuleminen .....	23
10.2 Sähköinen kuuleminen.....	23
11 PÄÄTÖS JA RATKAISEMINEN.....	23
11.1 Harkintavalta päätöksenteossa .....	23
11.2 Päätöksen tiedoksianto asianosaisille .....	24
12 MUUTOKSENHAKU PÄÄTÖKSESTÄ .....	24
12.1 Hallintovalitus päätöksestä .....	25
12.2 Itseoikaisu .....	25
12.3 Ylimääräinen muutoksenhaku .....	26
13 JÄLKIVALVONTA JA HALLINNON PAKKOKEINOT.....	26
13.1 Jälkitarkastus.....	26
13.2 Hallinnon pakkokeinot.....	27
14 TIETOJEN HALLINTA JA LUOVUTTAMINEN.....	28
14.1 Salassapidon perusteet valvontatyössä .....	28
14.2 Asiakirjarekisterin ylläpitäminen.....	29
14.3 Määräajat tiedon luovuttamiselle.....	30
14.4 Maksu tiedon luovuttamisesta .....	30
15 ASIAKIRJOJEN ARKISTOINTI.....	30
15.1 Arkistoitavat asiakirjat ja niiden hävittäminen .....	30
15.2 Sähköinen asianhallinta ja arkistointi .....	31
16 ERITYISKYSYMYKSIÄ .....	32
16.1 Kuinka toimia, jos ei päästä tarkastuskohteeseen? .....	32
16.2 Väkivalta tai sen uhan kohtaaminen tarkastuksella .....	32
16.3 Kiinteistön paloturvallisuuteen liittyvät ilmoitukset yksityisasunnosta.....	32
16.4 Tarkastajan vaihtuminen kesken tarkastusprosessin - miten tässä tilanteessa tulisi toimia? .....	32
16.5 Miten toimia, kun huomataan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti? .....	32
16.6 Toiminta jos epäillään, että on poikettu rakennusluvan ehdoista .....	32
16.7 Yhteistarkastukset – mitä niissä tulee ottaa huomioon? .....	33
16.8 Mikä on viranomaisen toiselle viranomaiselle antaman lausunnon velvoittavuus ja asema?.....	33
16.9 Mitä muita viranomaisia tai tahoja yhteistarkastuksella voi olla ja minkä säännöksiä perusteella?.....	33
17 LAINATUT LÄHTEET .....	34

## 1 LÄHTÖKOHDAT VALVONTATYÖN TEKEMISELLE

### 1.1 PÄTEVYYDEN JA OSAAMISEN VAATIMUKSET

Pelastuslain 80 § rajaa palotarkastus- ja valvontatehtävät alueen pelastusviranomaisille. Päätoimisella pelastustoimen henkilöstöllä tulee olla virkaa ja tehtävää vastaava pelastusalan tutkinto [1, 57 §]. Päätoimisen pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään tarkemmin 6 §:ssä valtioneuvoston asetuksessa pelastustoimesta (407/2011). Tämä vaatimus ei päde pelastustoimen valvontatyötä tekeviin, jotka eivät osallistu pelastustehtäviin. Tulee kuitenkin huomioida, ettei asetuksen 6 §:n vaatimuksia täyttämätön päätoiminen henkilö pysty

osallistumaan pelastustoimintaan eikä täten myöskään pelastuslain mukaisiin päällystön tehtäviin. Pelastuslaitoksen ylimmän viranhaltija määrää erikseen henkilön pelastusviranomaiseksi [1, 26 §].

Virkasuhteen yleiset perusteet säädetään perustuslaissa. Julkista valtaa voidaan käyttää vain virkasuhteessa. Lähtökohtaisesti tehtävää varten tulee olla perustettu virka. Perustellusta syystä virkasuhteeseen voidaan ottaa myös ilman, että tehtävää varten perustetaan virka. [3, 87 §.] Virkasuhteeseen otettavalla on oltava erikseen säädetty tai kunnan päättämä erityinen kelpoisuus. Niistä voidaan poiketa yksittäistapauksissa erityisistä syistä määräaikaissa virkasuhteissa. [2, 6 §]. Kunnallisessa virkasuhteessa olevaa henkilöä nimitetään *viranhaltijaksi*, joka on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa kuntaan [2, 2 §].

Virkasuhteeseen otettavan on lähtökohtaisesti täytettävä hakuehdot ennen hakuajan päättymistä sekä oltava itse hakenut kyseistä virkaa [2, 5 §]. Henkilön pääasialliset tehtävät tai niiden määräytymisperusteet on lueteltu viranhoidomääräyksessä. Viranhoidomääräys (tai virkasuhteeseen ottamisen pöytäkirjanote) on toimitettava viipymättä virkasuhteeseen otetulle. Tässä on ilmentävä ainakin virkanimike, kesto aika, määräaikaisuuden peruste, mahdollinen koeaika, alkamisajankohta, pääasialliset tehtävät tai määräytymisperuste ja palkkauksen peruste [2, 9 §]. Alueen pelastustoimen pelastusviranomaisen nimittää virkaan pelastuslaitoksen ylin viranhaltija [1, 26 §]. Jos nimittäminen ei tapahdu virkanimikkeen perusteella kategorisesti tulee nimittämisestä toimittaa erillinen päätös viranhaltijalle.

Valvontatyötä tekevän pätevyyteen kuuluu osata yleiset kunnalliselle viranhaltijalle määritetyt velvollisuudet. Henkilön tulee noudattaa säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan asettamia työnjohdollisia ja valvontamääräyksiä. Tarkastajan on toimittava tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. [2, 17 §.] Tarkastajan työtehtäviin liittyvän substanssiosaamisen lisäksi myös hallinnollinen osaaminen tulee varmistaa yksilön perustuslaillisten oikeuksien takaamiseksi. Viranhaltijalaki velvoittaa erikseen viranhaltijan noudattamaan asianosaisia säädöksiä, hoitamaan tehtävänsä asianmukaisesti sekä viivytyksettä [2, 17 §].

## 1.2 TOIMIVALTA JA VASTUU VALVONTATEHTÄVISSÄ

Jokainen palotarkastuksia ja muuta pelastuslain 78 §:n mukaista valvontatyötä tekevä vastaa itse omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta [4, 118 §]. Valvontatyötä tekevä ei pysty siirtämään laillisuusvelvoitteiden täyttymisen vastuuta omalle työnantajalleen. Valvontatoiminta sisältää merkittävää julkisen vallan käyttämistä, sillä tarkastustoiminta mahdollistaa puuttumisen yksilön perustuslaillisiin oikeuksiin. Toimivaltaan kuuluvat tehtävät määritellään erityislainsäädännössä. Pelastusviranomaisen laissa säädettyä toimivaltaa tulee käyttää vain toimialansa rajoissa ja sille kuuluvien tehtävien toteuttamiseen. [5, p. 25.]

Alueen pelastuslaitos ja sen henkilöstö huolehtivat alueellaan pelastustoimen valvontatehtävistä. Pelastusviranomaisen toimivalta ei ilman erillistä sopimusta ylety toisen pelastuslaitoksen alueelle. Viranomaisilla on kuitenkin hallintolain 10 §:n mukaan velvollisuus edistää viranomaisten välistä yhteistyötä sekä avustaa toista viranomaista tämän pyynnöstä. Pelastuslaitokset voivat sopia pelastuslain mukaisien tehtävien (myös valvontatehtävien) hoitamisesta myös toisella pelastustoimen alueella [1, 44 §]. Tällöin määritellyn henkilöstön toimivaltuudet ylettyvät myös sopimuksen tehneen pelastuslaitoksen alueelle virkavastuun nojalla. Sovittaessa virkatehtävien hoitamisesta toiselle kunnalle, tai kuntayhtymälle on sopimuksessa oltava määräykset ainakin tehtävien sisällöstä, hoidon seurannasta, kustannuksien perusteista ja jakautumisesta, sopimuksen voimassaoloaika sekä irtisanomisen ehdot [3, 54 §]. Kunnat ja kuntayhtymät voivat myös sopia yhteisestä virasta, jolloin henkilö on virkasuhteessa kaikkiin kyseisiin kuntiin ja kuntayhtymiin [3, 53 §].

Kun kyseessä on asia, joka ei kuulu pelastusviranomaisen toimivaltaan tulee tällainen asia siirtää toimivaltaiselle viranomaiselle [6, 21 §]. Muilla viranomaisilla on velvollisuus tehdä ilmoitus alueen pelastusviranomaiselle, jos hän saa muuten tietoonsa tai havaitsee virkatoimien yhteydessä rakennuksessa, asunnossa tai muussa kohteessa ilmeisen palonvaaran tai muun onnettomuusriskin. Ilmoitus on tehtävä salassapitosäännöksiä estämättä. [1, 42 §] Tällaista ilmoitusta tehdessä on hyvä muistaa kertoa, millä perusteella ilmoitus tehdään. On hyvä huomioida, että pelastusviranomainen on ainut viranomainen, joka saa mennä tekemään valvontaa kotirauhan piirissä olevalle alueelle.

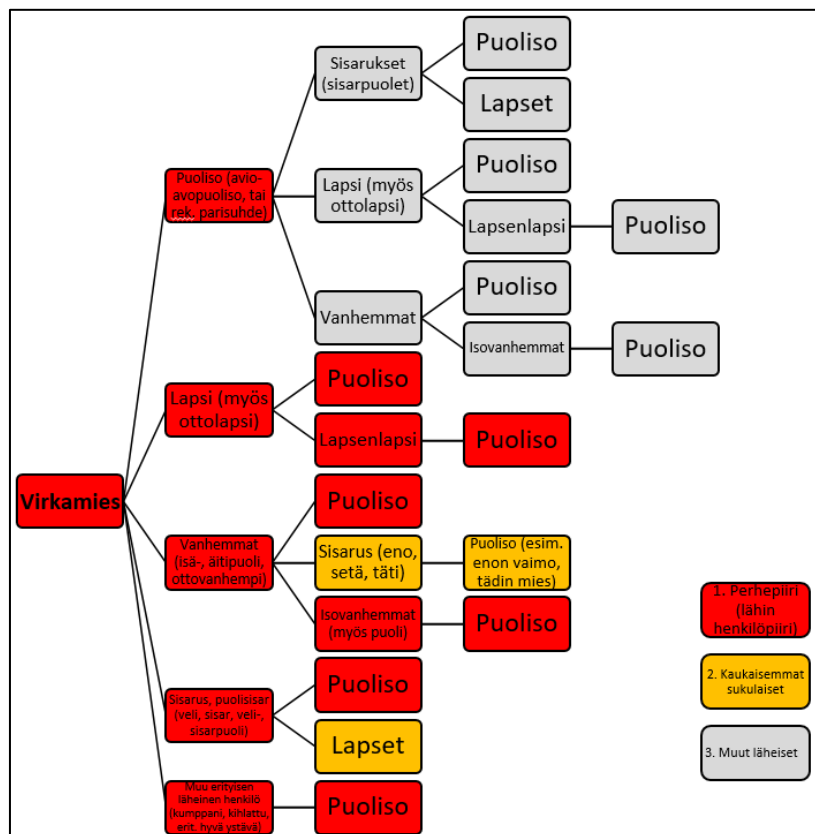
## 1.3 ESTEELLISYYS HALLINNOLLISIA TEHTÄVIÄ SUORITTAESSA

Hoidettaessa julkisen vallan tehtäviä esteellinen eli jäävi henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn. Tavoitteena on taata asian käsittelyyn liittyvä objektiivisuus. Esteellisyyssäännökset ovat luonteeltaan ehkäiseviä, ja esteellisyyden selvittämisen vastuu on käsittelyyn osallistuvalla henkilöllä itsellään. [7, pp. 182, 212.] Esteellisyys on syytä ratkaista varsinkin silloin,

kun esteellisyydestä on tehty väite. Tässä tapauksesta siitä on syytä tehdä erillinen päätös. Esteellisen osallistuminen asian käsittelyyn on menettelyvirhe, joka on itsessään muutoksenhaun peruste. Myös sivutoimi voi tehdä esteelliseksi hoitamaan valvontatehtäviä. Tämän lisäksi valvontatehtäviä tekevä voi olla esteellisyysperiaatteiden mukaan jäävi hoitamaan valvontatyötä tietyissä valvontakohteissa. Esteellisyyssäännökset ovat tärkeää muistaa myös annettaessa lausuntoja muille viranomaisille. [8, pp. 184 - 186] Esteellinen virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn, tai olla muutoin läsnä, kun asiaa käsitellään. Esteettömyyden vaatimus on myös hyvänhallinnon tae [4, 21 §]. Esteellisyyttä pohdittaessa on aina tärkeä pohtia miltä asia näyttää ulkopuolisen silmin katsottuna. Esteellisyyden syntymiseen voi vaikuttaa myös virkamiehen lähipiiri. Esteellisyyteen vaikuttavaa lähipiiriä on käsitelty *Kuva 1*:ssä.

Esteellisyyttä pohdittaessa ja arvioitaessa voidaan arvioinnin yleisinä perusteina pitää seuraavaa [8, p. 184]:

1. asian laatu: voiko esteellisyys vaikuttaa yleensäkin asiassa
2. intressin suuruus: pääomistajalla suurempi intressi, kuin pienen osuuden omistajalla
3. harkintavalta päätöksenteossa: pelastuslain tulkinnessa harkintavalta on suuri
4. hallinnon tehokkuusvaatimus: onko kyse kiiretoimista



Kuva 1 Virkamiehen esteellisyyteen vaikuttavat läheiset

Jääviyden jaottelu hallintolaissa:

- **Osallisuus- eli asianosaisjäävi** (Hallintolaki (jatkossa HL) 28.1 § 1 kohta): Henkilö tai hänen läheinen on asianosainen (asia koskee etua, oikeutta tai velvollisuutta). Läheisinä pidetään sukulaisia, tai muita erityisen läheisiä henkilöitä ja heidän puolisoitaan.
- **Edustusjäävi** (HL 28.1 § 2 kohta): Henkilö tai hänen läheinen avustaa tai edustaa asianosaista, tai asian ratkaisusta on odotettavissa heille hyötyä tai vahinkoa. Koskee vain vallitsevaa avustus- tai edustussuhdetta [8, p. 190].
- **Intressijäävi** (HL 28.1 § 3 kohta): Henkilölle tai hänen perhepiiriin kuuluvalle läheiselle on asian ratkaisusta odotettavissa erityistä hyötyä (etu) tai vahinkoa (haitta). Etu tai haitta voi olla muukin kuin taloudellinen. Esimerkiksi

huomattava osakkuus osakeyhtiössä. Hyödyn tai haitan on oltava erityistä, jotta intressijääviys syntyy. Tällä on merkitystä varsinkin hallinnonsisäisissä asioissa [8, p. 192].

- **Palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejäävi** (HL 28.1 § 4 kohta): Henkilö on työ- tai virkasuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen jolle asian ratkaisusta on odotettavissa hyötyä tai vahinkoa. Asialla on yhteys sivutointen pidon rajoittamiseen. Kun viranhoidossa syntyvä jääviys näyttää ilmeiseltä, ei sivutoimilupaa saa myöntää. Vaikka lupa myönnettäisiin, tulee jääviys aina pohtia käsittelytilanteessa. [8, p. 193]
- **Yhteisöjäävi** (HL 28.1 §): Virkamies tai hänen perhepiiriinsä kuuluva läheinen on hallituksen, hallintoneuvoston tai rinnastettavan toimielimen jäsen tai toimitusjohtaja tai vastaavassa asemassa yhteisössä, säätöissä, liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Koskee johtavaa asemaa organisaatiossa sekä näiden varahenkilöitä.
- **Virasto- ja laitosjäävi** (28.1 § 1 kohta): Virkamies tai hänen perhepiiriinsä kuuluva läheinen kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan.
- **Yleislausekejäävi**: Perusteen mukaan virkamies on esteellinen myös silloin, kun puolueettomuus vaarantuu muusta erityisestä syystä. Tämä voi tulla kyseeseen, kun katsotaan, että on ”muusta erityisestä syystä” jäävi, eikä asiasta ole erikseen mainintaa 28 §:ssä. Tällaisena voidaan pitää vaikutuksiltaan saman tasoisuutta yksilöityihin perusteisiin verrattuna. Myös virkamiehen henkilökohtainen ennakoasenna voi tulla tarkasteluun perusteita pohdittaessa. [8, pp. 198 - 201]

## 1.4 SIVUTOIMESTA ILMOITTAMINEN

Viranhaltijan esteellisyys voi syntyä myös sivutoimesta, johon liittyviä asioita viranomaisen valvoo. Sivutoimen kieltäminen koskee toimialuetta, johon henkilön toimivalta ulottuu. Lähtökohtaisesti alue on enintään työnantajapelastuslaitos sekä alueet, joiden kanssa pelastuslaitoksella on sopimus kyseisten tehtävien hoitamisesta.

Henkilön sivutoimi (palkattu työ, pysyväisluonteinen tehtävä, josta oikeus kieltäytyä, ammatti, elinkeino ja liikkeen harjoittaminen) ei saa tehdä häntä esteelliseksi tehtävässään. Se ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuoliseen tehtävien hoitoon tai muutoin vaikuttaa tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Lähtökohtaisesti sivutoimea ei saa hoitaa työaikana. Henkilön tulee tehdä ilmoitus sivutoimesta työnantajalle. Henkilöllä on oikeus tulla kuulluksi ennen luvan epäämistä. Epääminen voi tapahtua vain laissa luetelluin perustein. [2, 18 §.]

## 2 YLEISET VELVOITTEET HALLINNOSSA

### 2.1 VIRKAVASTUU JA LAILLISUUSVELVOITE

Virkavastuun perusta on määritetty perustuslain 2.3 §:n oikeusvaltioperiaatteessa. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Vastuu virkatoimista määrittää perustuslain 118 §; jokainen virkamies vastaa itse virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Erityisesti näitä periaatteita tulee noudattaa käyttäessään julkista valtaa. Jos henkilö kokee julkisen vallan käyttäjän taholta lainvastaisia toimenpiteitä tai laiminlyöntejä, on hänellä oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvauksiin virkamieheltä tai julkisyhteisöltä. [9] Virkarikoksista säädetään rikoslain 40. luvussa.



## 2.2 PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMISVELVOITE

Julkisenvallan on turvattava ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ihmisillä on myös perusoikeus hyvään hallintoon, johon kuuluu asianmukainen ja viivytyksetön käsittely. Hallinnon julkisuusperiaate sisältää velvollisuuden huolehtia hallinnon avoimuudesta ja julkisuuden toteutumisesta. Tämän lisäksi hallinnossa on myös velvollisuus huolehtia kielellisistä perusoikeuksista [4, 22 §, 21 §, 12.2§, 17 §]. Tämä tarkoittaa erityisesti oikeutta käyttää omaa kotimaista kieltään, joko suomea tai ruotsia.

## 2.3 HYVÄN HALLINNON PERIAATTEIDEN NOUDATTAMINEN

Viranomaisella on velvollisuus noudattaa kaikessa toiminnassa hyvän hallinnon periaatteita osana oikeussubjektin oikeusturvan takeita suhteessa hallintoon. Tämä oikeus on turvattu kaikille perustuslaissa. Perustuslain mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan tarkemmin muissa laissa. Hallintolaki sisältää yleiset hyvän hallinnon edellytykset. Näitä oikeusturvan takeita tulee soveltaa luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöihin. Joskin on huomattava, että perusoikeussuojan ei katsota ylettyvän julkisyhteisöihin. [11, pp. 20-21].

**Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu** seuraavaa [6, 2. luku]:

- yhdenvertaisuusperiaate: tasapuolinen, johdonmukainen sekä syrjimätön kohtelu
- tarkoitussidonnaisuusperiaate: harkintavaltaa käytettävä oikein ja väärinä vaikuttimia välitettävä
- objektiivisuusperiaate: asiallinen ja puolueeton toiminta
- suhteellisuusperiaate: kenenkään oikeuksia tai etuja ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä
- luottamuksensuojaperiaate: viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen tulee voida luottaa
- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus: asianmukainen ja tuloksellinen palvelu järjestettävä
- neuvontavelvollisuus: toimivaltansa rajoissa annettava neuvontaa hallintoasian hoitamisessa maksutta
- hyvän kielenkäytön vaatimus: käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä
- viranomaisten yhteistyövelvoite: avustettava viranomaisia toimivaltansa rajoissa hallintotehtävän hoitamiseksi.

## 2.4 NEUVONTA TOIMIVALTAAN LIITTYVISSÄ ASIOISSA

Neuvontavelvollisuus koskee toimivaltaan liittyviä asioita. Neuvontavelvollisuus kattaa asian hoitamiseen, asiaan liittyviin kysymyksiin sekä tiedusteluihin liittyvän neuvonnan. Neuvontaa on myös opastaminen toimivaltaisen viranomaisen luokse. Hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuus ei pidä sisällään velvollisuutta neuvoa tai opastaa, kuinka lain perusteella korjattavaksi määrätty seikka tulee saattaa lainmukaiselle tasolle, vaan tämä seikka kuuluu asianosaisen harkintavaltaan. Neuvontavelvollisuus koskee siis vain välittömästi hallintoasiiaan liittyviä asioita. [7, p. 118]

Neuvonnan tulee lähtökohtaisesti olla oikeansuuntaista. Neuvontaa ei voida kuitenkaan pitää viranomaista velvoittavana, sillä vasta päätös ja viranomaisen asiakirja takaavat luotettavuuden ja ovat valituskelpoisia. Virheellisen neuvonnan tapauksessa neuvoja arvioidaan tapauskohtaisesti suhteessa luottamuksensuojaan. Virheelliset neuvot voivat johtaa esimerkiksi menetetyn *määräjän palauttamiseen* hallintoasiassa hallintolain käyttölain mukaisesti tai korvausvelvollisuuteen neuvon antaneelle viranomaiselle aiheutuneesta vahingosta. Käytännössä työnantaja vastaa yleensä ensisijaisesti tällaisesta vahingosta. [5, pp. 118-119.]

## 2.5 RIITTÄVÄ JA ASIANMUKAINEN ASIOIDEN SELVITTÄMINEN

Viranomaisella on velvollisuus hankkia asian ratkaisemiseksi riittävästi asianmukaista tietoa sekä selvityksiä [6, 31 §]. Viranomaisen tulee varmistua siitä, että valvontaan liittyvää asiaa on selvitetty riittävästi ennen päätöksen tekemistä asiassa. Asiaa on selvitettävä niin pitkään kuin asian ratkaisemisen kannalta olennainen tieto on saatu kerättyä. Tarvittaessa asianosaisilta on pyydettävä tarkentavia selvityksiä. Selvityksiä voidaan pyytää vain lain ja toimivallan rajoissa. Arvion selvityksien riittävydestä asiassa tekee viranomaisen. [5, pp. 138-139]. Asianosaisella on oikeus toimittaa asian selvittämiseen liittyviä asiakirjoja ja selityksiä päätöksen syntymiseen asti [5, p. 147].

## 2.6 VIIVYTYKSETÖN KÄSITTELY JA KÄSITTELYVELVOLLISUUS

Viranomaisen on perustuslain mukainen velvollisuus käsitellä hänen toimivaltaansa liittyvät vireille tulleet asiat ilman aiheetonta viivytystä. Velvollisuus sisältää myös päätöksen perustelemisen, oikeuden hakea muutosta sekä oikeuden hyvään hallintoon. Pyynnöstä on myös kerrottava arvio arvioidusta käsittelyajasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin kyselyihin. [6, 21 §, 23 §.]

Laki kunnallisesta viranhaltijasta asettaa yleiseksi velvollisuudeksi hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Käsittelylle ei ole asetettu laissa kiinteitä määräaikoja. Se, kuinka ripeästi asia tulisi käsitellä, riippuu asian merkityksestä asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys sillä on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn tulee pyrkiä. Toisaalta asianosaisen oikeusaseman kannalta on merkittävää hankkia selvityksiä sekä arvioida niiden merkitystä päätöksenteon kannalta. Vaikka käsittelyaika saattaa selvityksien takia pitkittyä, sitä ei pidetä hallintolain mukaisena aiheettomana viivytyksenä. Käytännössä hyväksyttävä käsittelyaika vaihtelee tapauskohtaisesti. [12, pp. 8-9] Viranhaltijalla tulee olla tieto siitä, miten sen tehtävien hoitoon liittyvät asiakirjat ja siihen liittyvät tiedot kertyvät ja miten ne etenevät organisaation työprosesseissa [13]. Yleisimmissä käsittelyyn tulevista asioista tulee noudattaa hallintolain ohjaamaa keskeisiä asiaryhmiä koskevaa odotettavan käsittelyajan aikamäärettä [6, 23 a §].

Samankaltaiset asiat tulisi käsitellä yhtä ripeästi. Jos tästä poiketaan, tulee poikkeamiselle olla hyväksyttävät syyt. Tällainen syy ei ole esimerkiksi henkilövoimavarojen puutteellisuus. Organisaation tulee asettaa tavoiteajat, jotka saatetaan yleiseen tietoon. Tavoiteaikojen on huomattu vaikuttavan positiivisesti käsittelyaikojen pituuteen [12, p. 10]. Viranomaisen tulee pyrkiä organisoimaan toimintansa siten, ettei yksityisen oikeudet ja oikeusturva viranomaistoiminnassa vaarannu. [12, p. 9] Voidaan pitää perusteltuna, että asioissa, joissa päätös on henkilön tai oikeushenkilön toiminnan turvaamiseksi, tai etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien kannalta tarpeellinen, tulee käsittely tehdä joutuisasti. Tapauksissa, joissa valvonta on viranomaislähtöistä ja päätöksen muodostuminen ei vaikuta negatiivisesti etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin, voidaan perustellusta syystä hyväksyä päätöksen viivästyminen odotetusta.

## 2.7 TYÖTURVALLISUUDESTA HUOLEHTIMINEN

Viranhaltijalla on itsellään velvollisuus huolehtia työturvallisuudestaan työturvallisuuslain (738/2002) ja sitä tarkentavien säädösten mukaisesti. Työnantajalla on myös osaltaan velvollisuus huolehtia viranhaltijan suojelemisesta tapaturmilta ja terveydellisiltä vaaroilta, niin kuin työturvallisuuslaissa (738/2002) säädetään [2, 20§, 14 §].

## 2.8 RIIPPUMATTOMUUS - LAHJUKSET JA KESTITSEMINEEN

Viranhaltijan tulee huolehtia riippumattomuudestaan, tasapuolisuudesta ja puolueettomuudestaan. Olennaista on pohtia, miltä asia vaikuttaisi ulkopuolisen silmin. Pohdittaessa, onko kyseessä lahjus, ei ole olennaista, onko puolueettomuus konkreettisesti vaarantunut vaan onko tähän muodostunut mahdollisuus. Otettaessa vastaan lahjan on varmistuttava siitä, että kyseessä on tavanomainen vieraanvaraisuus ja että menettely on avoin ja ei aiheuta minkäänlaista kiitollisuudenvelkaa sen antajaa kohtaan. [14, pp. 1-4]

Kunnallista viranhaltijaa on kielletty hyväksymästä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta on säädetty rikoslain 40 luvussa [2, 17 §]. Lahjuksen ottaminen viranhaltijana on kriminalisoitu ja virallisen syytteen alainen teko [10, 40. luku 1-4 §]. Myös lahjuksen antaminen viranhaltijalle on kriminalisoitu ja virallisen syytteen alainen teko [10, 16. luku 13 ja 14 §].

## 3 VALVONTAKOHDE JA ASIANOSAISUUS

Pelastuslain mukainen valvontarekisteri on tarkoitettu valvonnan tiedoille ja asiakirjoille. Valvontaan liittyviä kohdetietoja voidaan tallentaa valvontarekisteriin pelastuslain 93 §:n mukaisesti. Valvontarekisteriä on pidettävä yllä tarkastamalla ja poistamalla tarpeettomia tietoja (esim. vanhentunut, valvontaan liittymätön tieto) tarkastuksen yhteydessä. Tiedot on poistettava vähintään kymmenen vuoden kuluttua edellisestä merkinnästä. Pykälä sisältää joitakin poikkeuksia sille, mitä tietoja rekisteriin saa merkitä. [1, 93 §]. Pelastusviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä tiedonsaantioikeus valvontatehtävien hoitamista varten tarpeellisista tiedoista. Pelastuslaissa säädettyjä tietoja tulee saada ilman kustannusta [1, 89 §].

**Tiedonsaantioikeus valvontatehtävän hoitamiseksi sisältää seuraavaa [1, 89 §]:**

1) *paikkatietoaineisto*: kaikki lain paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) mukainen aineisto sekä tietojärjestelmät

- Kaikkien viranomaisten hallussa oleva paikkatietoaineisto, joka on kuvattu paikkatietolain 3 §:ssä. Erityisesti kuntien osalta tämä koskee lakisääteisesti määrättyjä aineistoja.
  - Hakupalveluista vastaava viranomainen: Maanmittauslaitos [15, 8 §]
- 2) *väestötietojärjestelmä*: koskee erikseen pelastuslain 89 § 2 momentin 2 kohdassa lueteltuja tietoja lain väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) mukaista aineistoa.
- valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista.
  - Rekisterinpitäjiä ovat maistraatit ja väestörekisterikeskus [16, 3 §]
- 3) Turvallisuus- ja kemikaaliviraston *valvontakohderekisteri*: tiedot valvontakohteista
- 4) *yleisötilaisuuksista* poliisille lähetetyt ilmoitukset, jotka on tehty Kokoon-tumislakiin (530/1999), 14 §:n mukaisesti.
- 5) *yritys- ja yhteisötietojärjestelmien* tunnistetiedot Yritys ja yhteisötietolain (244/2001) 4.1§:n mukaisesti
- 6) *Kiinteistötietojärjestelmän* tiedot kiinteistöjen omistajista ja heidän yhteystietonsa ja tiedot kiinteistöjen sijainnista ja tunnisteista Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain (453/2002) 3 §:n mukaisesti.
- 7) *rakennus- ja toimenpideluvista* ja niiden hakemuksista rakennusvalvontaviranomaiselta maankäyttö ja rakennuslain 125 §, 126 § ja 131 §:n mukaisista asioista.
- 8) Häätakeskusjärjestelmään tallennetut pelastusviranomaisen turvallisuuteen ja työturvallisuuteen liittyvät tiedot, *häätakeskustietojärjestelmästä* häätakeskustoiminnassa annetun lain 17 §:n 1 momentin mukaisesti
- 9) onnettomuuksien ennaltaehkäisyn kannalta erityisenä riskinä pidetyn kohteen *tietoja muilta viranomaisilta*. Tiedot on esitettävä niin, ettei niistä ole yksilöitävissä yksittäisiä luonnollisia henkilöitä.
- 10) Oikeus *ei koske puolustusvoimien* salassa pidettäviä kohteita [1, 83 §]
- 11) Oikeus *ei koske turvallisuusverkkoon* välittömästi liittyviä rakennuksia, rakennelmia ja laittiloja [17, 22 §]

Tiedonsaantioikeus kemikaaliturvallisuuslain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi sisältää:

- 12) Valvontaviranomaisella on oikeus saada tämän lain säännösten noudattamisen *valvontaa varten tarpeelliset tiedot* niiltä toiminnanharjoittajilta ja henkilöiltä, joita tämän lain velvoitteet koskevat [18, 117 §].
- 13) Valvontaviranomaisilla on oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn *salassapitovelvollisuuden estämättä* saada tämän lain säännösten noudattamisen valvontaa varten tarpeellisia tietoja *toisiltaan* ja käyttää toistensa hankkimia näytteitä [18, 120 §].

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ylläpitää kemikaaliturvallisuuslain 130 §:n mukaisesti rekisteriä tämän lain valvontaan liittyvistä asioista. Myös pelastusviranomaisella on tietojen ylläpitämisvelvollisuus rekisteriin kemikaaliturvallisuuslain perusteella tekemäänsä valvontaan liittyen. Päällekkäisiä valvontarekisteritietoja tulisi välttää tiedon ylläpitämisen helpottamiseksi.

### 3.1 VALVONNAN ASIANOSAISET

Asianosainen on oikeussubjekti (luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö), jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta käsiteltävä asia koskee [6, 11 §]. Oikeushenkilö voi olla esimerkiksi valtio, kunta yhdistys, osakeyhtiö ja muu yhteisö, myös oikeustoimikelpoisuutta vailla olevat muodostumat, kuten avoin yhtiö ja kuolinpesä jota ei ole jaettu voivat olla asianosaisia. Omaisuuden tai työnantajan rooliin liittyvissä asioissa asianosainen voi olla myös julkisyhteisö sekä sen toimielimet sekä muut viranomaiset. [5, pp. 128-129]

Asianosaisia ovat yleensä kaikki ne tahot, joiden harjoittamaan toimintaa ja/tai omistamia ja/tai hallinnassa olevia rakennuksia tai rakennelmia valvonta koskee. Asianosaisella ja sen laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä tarkastuksella

ja kertoa mielipiteitä ja esittää kysymyksiä. Tarkastuksen edetessä on myös kerrottava tarkastuksen tavoitteista, suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. [8, pp. 237 - 238.]

Lähtökohtaisesti tarkastuksella tulee olla mukana itse asianosaiset, jotta voidaan varmistua asianosaisen etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien turvaamisesta. Asianosaisella on kuitenkin oikeus käyttää asiamiestä sekä avustajaa. Asiamiehen valtuutus on osoitettava valtakirjalla tai muulla luotettavalla selvityksellä. Lähtökohtaisesti tehdään kirjallinen selvitys. Jos käytetään suullista hyväksyntää, tulee tämä kirjata erikseen pöytäkirjaan. [6, 12 §] Viranomaisella on oikeus kieltäytyä henkilön valinnasta, jos katsoo tämän sopimattomaksi. Tällöin asianosaisella on oikeus valita uusi edustaja. Päätös kieltäytymisestä on muutoksenhakuelpoinen valittamalla pelastuslain mukaiselle muutoksenhakuviranomaiselle eli hallinto-oikeudelle. [6, 12 §] Päätös on oltava perusteltavissa.

Kuultaessa asianosaisille annetaan mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta. Asian ja selvityksien lisäksi on mahdollista myös lausua mielipide valmisteltavan toimenpiteen lainmukaisuudesta. [8, pp. 255 - 257.] Kuuleminen on syytä kohdistaa kaikille kyseiseen asiaan liittyville asianosaisille. Asianosaisen määritelmää on käsitelty myös kohdassa *Hallinnon pakkokeinot*.

## 4 VALVONTATEHTÄVÄT JA KÄSITTELYN KULKU

Pelastusviranomaisen valvontatehtävän kulkua ja hoitamista sitovat useat säännökset. Keskeisimpinä näistä pidetään erityislakeina pelastuslakia sekä kemikaaliturvallisuuslakia, jotka määrittävät pelastusviranomaisen keskeiset valvontatehtävät sekä niihin liittyvät asetukset. Hallinnollisen menettelyn osalta keskeistä on perustuslain ja sitä kautta hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvat seikat sekä hallinnon lainalaisuusperiaate.

Palotarkastus osana pelastusviranomaisen suorittamaan valvontaa perustuu pelastuslain (379/2011) 78 §:ää, jonka mukaan pelastuslaitoksen on alueellaan valvottava pelastuslain 2 ja 3 luvun säännöksiä noudattamalla palotarkastuksia sekä muuta valvontaa. Tämän lisäksi pelastusviranomaisen on valvova viranomaisen Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) mukaisissa vähäisissä, ilmoituskohteissa, ilotulitteiden varastoinnin sekä erikoistehosteiden käytön osalta.

Kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa valvonnassa tulee huomioida, että pelastusviranomaisella on velvollisuus toimittaa ilmoituksenvaraisten kohteiden tiedot kemikaaliturvallisuuslain 130 §:n mukaiseen TUKES:n ylläpitämään valvontarekisteriin. Rekisteriin on myös toimitettava pelastuslain 48 §:n mukaisien kohteiden ulkoiset pelastussuunnitelmat ja niitä koskevien harjoitusten päivämäärät ja harjoitusraportit.

Koska pelastusviranomaisen valvonta perustuu näiden erityislakien velvoitteiden noudattamiseen, ei valvontatyössä voida lähteä tekemään velvoittavia määräyksiä muiden lainsäädäntöjen perusteella. Määräyksiä voidaan antaa vain, jos laissa on erikseen maininta pelastusviranomaisen toimivaltuudesta tai kyseessä on välittömästi henkeä uhkaava tilanne, jolloin määräys voidaan antaa pelastuslain 81 § 2 momentin perusteella. Molempien lakien perusteella tehtyihin päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeuteen.

### 4.1 KÄSITTELYN MÄÄRÄAJAT JA KESTO

Jokaisella on perustuslain 21 §:n nojalla oikeus vaatia, että hänen asiansa käsitellään asianmukaisesti ja ilman aiheettomia viivytyksiä. Tätä voidaan pitää periaatteellisesti velvoittavana koskemaan yleisesti asioiden viivytyksetöntä käsittelyä hallinnossa. Hallintoasian käsittelyajalle ei ole asetettu yleisesti täsmällisiä aikarajoja hallintolaissa eikä myöskään pelastusviranomaisen valvomissa erityslaeissa. Yleensä tällaiset määräajat koskevat asianomaisen toimesta tapahtuvaa vireillepanoa ja siitä seuraavaa käsittelyä. Olennaista on tarkastella, kuinka asian käsittely vaikuttaa asianosaisen oikeusturvan tarpeeseen. Asiat on lähtökohtaisesti käsiteltävä viivytyksettömästi ja joustavasti. [7, pp. 165 - 167.]

Asia on käsiteltävä riittävässä laajuudessa huolellisesti, asianmukaisesti ja puolueettomasti selvityksineen. Saman tyyppisissä tapauksissa on pyrittävä hoitamaan käsittely samanlaisten käsittelyaikojen sisällä. Käsittelyajat suositellaan mainittavan viranomaisen verkkosivuilla. [8, pp. 76-78] Lähtökohtaisesti siis asianomistajan toimeksi panema valvonta tulisi suorittaa ripeästi, sillä se voi vaikuttaa asianosaisen oikeusturvan tarpeeseen. Viranomaisen on vastattava kunkin asian käsittelyn etenemiseen liittyviin kyselyihin sekä annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta sitä kysyttäessä. Asia on käsiteltävä aina aiheuttamatta aiheutonta viivytystä. [8, p. 78.] Oheiseen talukkaan *Taulukko 1* on kerätty eri lähteistä asian käsittelyyn liittyviä määräaikoja. Osa niistä on ohjeellisia ja suuntaa antavia.

Taulukko 1 Asian käsittelyyn liittyviä määräaikoja:

Vaihe	Asia	Aikamääre
Vireille tuleminen	Tarkastusajankohdan sopiminen asianosaisten kanssa	riittävä aika valmistautua
Tarkastus	Suoritetaan tarkastus asian selvittämiseksi	-
Asian selvittäminen	Selvityksiä täydentävät selitykset tai asiakirjat	selvitettävä riittävässä laajuudessa
Asian käsittely	Viranomaisen aloitteesta tapahtuva vireilletulo	ilman aiheetonta viivytystä
Asian ratkaiseminen	Pyynnön, tai vireillepanon perusteella sis. päätöksen toimitus	ratkaisu 2 kuukauden sisällä vireillepanosta
Kuuleminen	Vähäisessä, yksinkertaisessa asiassa	7 päivää
Kuuleminen	Kuuleminen ennen velvoittavaa päätöstä	7-30 päivää, tai sovitus/tarpeen mukaan
Kuuleminen	Käsittelyn viivästys aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle	ei pakollinen
Kuuleminen	kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutuminen	ei pakollinen
Tiedoksianto	Tavallinen tiedoksianto päätöksestä, kirjeellä	7 päivää lähetyspäivästä
Tiedoksianto	Tavallinen tiedoksianto päätöksestä, sähköisesti (sovitus)	3 päivää lähetyspäivästä
Tiedoksianto	Todisteellinen tiedoksianto velvoittavasta päätöksestä, saantitodistuksella	noutopäivä
Tiedoksianto	Todisteellinen tiedoksianto velvoittavasta päätöksestä, saantitodistuksella	noutopäivä
Tiedoksianto	Todisteellinen tiedoksianto velvoittavasta päätöksestä, toimitettuna/haasteena	toimituspäivä
Lainvoimaisuus	Hallintopäätös lainvoimainen	30 päivää tiedoksiannosta
Lainvoimaisuus	Palotarkastuspöytäkirja lainvoimainen	tiedoksiannosta alkaen
Muutoksenhaku	Muutoksenhaku velvoittavaan päätökseen	30 päivää tiedoksiannosta
Jälkitarkastus	Velvoittavan päätöksen jälkivalvonta	aikaisintaan korjausmääräyksen määräpäivänä
Uhkasakko	Uhkasakon määrääminen	aikaisintaan jälkivalvonnan yhteydessä
Uhkasakko	Uhkasakon langettaminen	aikaisintaan korjausmääräyksen määräaika seuraavana päivänä
Pyyntö	Pyyntö asiakirjan toimittamiseksi	2 viikon kuluessa
Pyyntö	Pyyntö asiakirjan toimittamiseksi, vaikeissa tapauksissa	viim. 4 viikon kuluessa

## 4.2 SÄHKÖINEN ASIOINTI OSANA VALVONTATEHTÄVIÄ

Sähköinen asiointi hallinnossa sujuvoittaa ja nopeuttaa viranomaisen toimintaa. Hallintoasian vireillepano, käsittely ja päätöksen tiedoksianto sähköisesti ovat mahdollisia lain puitteissa. Laki sähköisestä asioinnista ei aseta erillisiä vaatimuksia viranomaiselle toimitettavien asiakirjojen muodosta, toimittamisesta tai saapumisesta, vaan se myötäilee hallintolain sekä erityislakien velvoitteita päätökselle ja asiakirjalle. Päätösasiakirja voidaan lain mukaan allekirjoittaa sähköisellä kehittyneellä allekirjoituksella, jonka avulla alkuperäisyys ja eheys voidaan varmistaa. Tätä ei kuitenkaan velvoiteta. Allekirjoitetusta asiakirjasta on säilytettävä myös sähköinen allekirjoittamaton jäljennös, joka on toimitettava pyydettyä asiakirjaa pyytäneelle sähköisen allekirjoituksen vanhennuttua. [19, 1-2 §, 16-17 §.]

Velvoittavan määräyksen sisältävä päätösasiakirja voidaan toimittaa sähköisesti asianosaisen suostumuksella. Asianosaisen tai tämän edustajan on asiakirjaa noutaessa käytettävä tietoturvallista ja todisteellista tunnistautumistekniikkaa. Tiedoksianto on tapahtunut, jos asiakirja noudetaan seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta. Jos asiakirja ei sisällä velvoittavia määräyksiä, ei tunnistautuminen ole välttämätöntä ja tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen kolmen päivän kuluttua viestin lähettämisestä. [19, 18-19 §.]

Sähköinen asiakirja tulee arkistoida niin, että sen eheys ja alkuperäisyys ovat todistettavissa. Arkistolaitos antaa määräyksiä ja ohjeita sähköisen asiakirjan arkistoinnista, kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä. Järjestelmän toteutuksen tulee lisäksi noudattaa valtiovarainministeriön ohjeistuksia. [19, 21-22 §.] Katso tarkemmin kohdasta *arkistointi s. 30*.

### 4.3 TULKITSEMINEN JA KÄÄNTÄMINEN

Viranomaisen on järjestettävä viranomaisen aloitteesta vireille tullessa tapauksessa tulkitseminen romani- tai viittomakieliselle tai muuta kieltä käyttävälle, jos asianosainen ei osaa suomea tai ruotsia tai asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella ole ymmärrettävissä. Tulkitseminen on järjestettävä sellaisella kielellä, jota asianosaisen voidaan todeta riittävästi ymmärtävän asiaan nähden. [6, 26 §]. Käännettävän kielen ei tarvitse olla henkilön äidinkieli. Tulkki ei saa olla asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että hänen luotettavuudestaan ei voida varmistua [6, 65 §]. Viranomaisen on annettava aina palvelua suomen ja ruotsin kielellä [20, 2 §].

### 4.4 ASIOINTI VIRANOMAISEN SUUNTAAN VALVONTA-ASIAAN LIITTYEN

Yleisesti pelastusviranomaiset valvontatehtävät tulevat vireille viranomaisaloitteisesti. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hänellä on mahdollisuus asioida asiaan liittyen koko prosessin ajan. Tästä syystä yhteystiedot ja mahdolliset sähköiset asiointiyhteydet tulee olla kaikkien asianosaisten tiedossa. [5, p. 97] Yhteystiedot sekä henkilöt, joiden kanssa hallintoasiaan liittyen voi asioida, tulisi tuoda asianosaisten tietoon mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asian käsittelyä.

## 5 ASIAN VIREILLETULEMINEN PELASTUSVIRANOMAISESSA

Hallintoasia voi tulla vireille joko viranomaisaloitteisesti *vireilletulona* tai asianosaisen toimesta *vireillepanona*. Hallintoasia on hallintolain 19 §:n mukaan pantava vireille kirjallisesti. Vain viranomaisen suostumuksella vireillepano voidaan tehdä suullisesti. Myös tällöin asian vireillepanemiseksi tarvittavat tiedot tulee kirjata. Kirjallinen vireillepano voi tapahtua joko sähköisesti tai muutoin kirjallisesti. Henkilön asema asian käsittelyssä tulee määrittää, jotta voidaan varmistua asianosaisuudesta.

Valvontatehtävän vireille tulotapa tulee olla selvillä, kerrottu asianosaisille sekä esitetty pöytäkirjassa. Eri vireilletulotavat ja suunnitelma valvontatehtävien toteuttamisesta tulee olla kuvattu pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa. [1, 79 §.] Asian vireilletulosta lähtien tulee merkitä ylös kaikki asiat ja saadut selvitykset, jotka vaikuttavat asian ratkaisemiseen.

### 5.1 VIRANOMAISALOITTEINEN VIREILLETULO

Kun asia tulee vireille viranomaisaloitteesta, on viranomaisella erityisen raskauttavat syyt ottaa huomioon asianomistajien oikeusturva. Usein vireilletulo perustuu valvontasuunnitelmassa kuvattuun riskiperusteisesti määritellyyn määräväläin tapahtuvaan tarkastukseen. Tästä käytetään yleisesti nimitystä (*valvontasuunnitelman mukainen*) *yleinen palotarkastus*. Jotta riskiperusteisuus toteutuisi, tulee valvontasuunnitelmassa olla kuvattu, miten riskiperusteisuus on toteutettu.

Kun kyseessä on toisen viranomaisen tehtävän hoitaminen, jossa pelastusviranomaiselta kysytään valvomiensa lakien osalta asiantuntijalausuntoa tai muuta lausuntoa, ei kyseessä ole asian vireilletulo. Asian vireilletuleminen tapahtuu siinä viranomaisessa, jonka lakiperusteiseen velvoitteeseen asian käsittely kuuluu. Viranomaisilla on toimivaltansa rajoissa velvollisuus avustaa toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamiseen liittyen [6, 10 §]. Jos pyydetty selvitys tai lausunto liitetään osaksi varsinaisen asian käsittelyä, ei sitä kuitenkaan tarvitse käsitellä erillisenä hallinnollisena päätöksenä, vaan viranomaiselle asian käsittelemiseksi toimitettuna lausuntona. Asioiden käsittelyn helpottamiseksi tulee lausuntoa pyytävän viranomaisen mahdollinen asianumero kirjata myös omaan lausuntoon.

#### **Viranomaisaloitteinen vireilletulo:**

- yleinen palotarkastus (perustuen valvontasuunnitelman riskiarviointiin),
- erityinen palotarkastus (perustuen muulla viranomaisella vireillä olevaan asiaan),
- ylimääräinen palotarkastus,
- lausunto pelastuslain mukaisessa asiassa (liittyen pelastuslain 2-3 luvun täyttymiseen) toiselle viranomaiselle,
  - Käsitellään lausuttavan asian vireilletulon mukaisesti, sillä lausunto on osa kyseisen viranomaisen hallintoasian selvittelyä.
- kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) mukainen valvontatehtävä,
  - vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tai säilytyksestä 27 a §:n mukainen valvonta tai tarkastus
  - yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä 64 §:n mukaisesti

- räjähteiden ja vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena kokoontumislaissa [21] tarkoitetuissa kokouksissa tai yleisötilaisuuksina pidettävissä tapahtumissa 81 §:n mukaisesti
- muu valvontasuunnitelman mukainen valvonta.

Viranomaisaloitteisesta valvontakäynnistä (tarkastus) tulee sopia aina henkilökohtaisesti kohteen edustajien (asianosaisten) kanssa niin, että kohteen edustajalla on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua tarkastukselle tai osoittaa sille edustajansa sekä valmistautua tarkastusta varten. Valmistautuminen voi olla esimerkiksi pyydettyjen asiakirjojen kokoaminen. Vain poikkeustapauksissa, joissa asianomaisen odottaminen voi vaarantaa tarkastuksen suorittamisen, voidaan sen suorittamista ajatella ilman asianosaisia. [6, 39 §.]

## 5.2 ASIANOSAISEN TOIMESTA TAPAHTUVA VIREILLEPANO

Asianosainen tai hänen hyväksytty edustajansa voi laittaa valvontatehtävän (hallintoasian) vireille hallintolain (434/2003) 20 §:n mukaisesti kirjallisella tai suullisella ilmoituksella. Vireillepano tapahtuu, kun asian käsittelyn aloittamiseksi on saatu riittävästi tietoa ja ne on kirjattu ylös. On huomioitava, että tehtäessä vireillepano kirjallisesti, on asiakirjan lähettäjä vastuussa asiakirjan saapumisesta, myös siinä tapauksessa, että sille on asetettu määräaika viranomaisen toimesta. [6, 17 §.] Saapumispäivä on se päivä, jolloin asiakirja on annettu viranomaiselle, saapunut postilokeroon tai postista on tullut ilmoitus lähetyksen saapumisesta [6, 18 §]. Erityisesti kun asian laittaa vireille asianosaisten toimesta, on asianosaisella velvollisuus myötävaikuttaa hänen vireillepanemansa asian selvittämisessä. [5, p. 28.]

Viranomaisella ei ole velvoitetta ilmoittaa vastaanottaneensa asian vireillepanemiseksi toimitettua asiakirjaa. Jos kyseessä on sähköinen asiakirja, tulisi vastaanottamisesta toimittaa ilmoitus. Tällainen ilmoitus voi olla myös automaattinen (ns. automaattivastaus). Viranomaisen on myös pyynnöstä toimitettava todistus asiakirjan saapumisajasta. [5, p. 122.] On siis tärkeää kirjata, koska asiakirja on saapunut viranomaiselle riippumatta sen saapumistavasta. Tähän tulisi kiinnittää huomiota erityisesti lisääntyvässä sähköisessä asioinnissa.

### Asianosaisaloitteinen vireillepano:

- pyydetty palotarkastus,
  - Lausunnoksi toista viranomaista varten, oma turvallisuuteen liittyvä varautuminen tmv.
- yleisötilaisuuden palotarkastus, ja/tai siihen liittyvä tilapäismajoituksen palotarkastus,
- lausunto pelastuslain mukaisen asian täyttymisestä (liittyen pelastuslain 2.-3. luvun täyttymiseen),
- lausunto kemikaaliturvallisuuslain velvoitteiden täyttymisestä pelastusviranomaisen valvomisasioissa,
- muu lausunto, jonka perusteet eivät liity pelastuslain mukaisiin 2-3 luvun valvontatehtäviin,
- kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) mukainen valvontatehtävä,
  - vaarallisten kemikaalien vähäisestä teollisesta käsittelystä ja varastoinnista tai säilytyksestä 27 a §:n mukainen valvonta tai tarkastus - 24 §:n mukaisen ilmoituksen vaarallisten kemikaalien vähäisen teollisen käsittelystä tai varastoinnista, tai muutosilmoitus
  - yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastoinnista kaupan yhteydessä
  - räjähteiden ja vaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehosteena kokoontumislaissa [21] tarkoitetuissa kokouksissa tai yleisötilaisuuksina pidettävissä tapahtumissa 81 §:n mukaisesti
- muu valvontasuunnitelman mukainen valvonta.

## 5.3 MUU VIREILLETULEMINEN

Muita vireilletulotapoja, joissa asianosainen ei ole toiminut aktiivisesti asian vireille saattamiseksi, voidaan pitää *viranomaisen toimesta* tapahtuvana vireilletulona. Tällaisessa tapauksessa asianosainen ei ole ollut aktiivisessa roolissa asian vireilletulemiseen liittyen, vaikka asia voikin koskea hänen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Vireilletulo voi tapahtua esimerkiksi toisen viranomaisen ilmoitusvelvollisuuden kautta [1, 42 §].

Kun asian vireilletuloon on vaikuttanut muu kuin asianosainen tai valvova viranomainen, on tärkeää merkitä ylös se, koska vireilletuloon johtanut ilmoitus on tehty, sekä sen lakiperusteet. Tapauksessa, jossa vireilletulo perustuu ulkopuolisen henkilön ilmoitukseen, tulee ennen vireilletuloa varmistua siitä, että se tulee ottaa viranomaisen käsittelyyn. Samassa yhteydessä tulee tarkastella, mikä viranomainen on kyseisessä asiassa toimivaltainen. Asian käsittely tulee tarvittaessa siirtää kyseiselle viranomaiselle. Viranomaisella ei ole ilman aiheellista perustetta velvoitetta ottaa käsittelyyn nimettömiä ilmiantoja. [11, p. 65] Jos asia kuitenkin katsotaan sellaiseksi, että se tulisi valvontavelvollisuuden perusteella ottaa käsittelyyn, tulee sille olla perusteet. Tätä voidaan pitää tärkeänä viranomaisen oikeusturvan kannalta.

Esimerkiksi monissa asunnon siivottomuuteen/palokuormaan liittyvissä asioissa voi olla perusteltua siirtää asian käsittely terveys- ja turvallisuuslain mukaiselle kunnalliselle terveys- ja turvallisuusviranomaiselle. Perusteena terveys- ja turvallisuuslain (763/1994) 1 §; *elinympäristössä esiintyvä tekijä, joka voi aiheuttaa terveyshaittoja*. Asiasta on olemassa ohje *Valviran ohje asuntojen siivottomuustapauksissa, 2011*. Asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle tulee tehdä kirjallisena sisältäen tehdyt toimenpiteet [22, p. 10].

#### **Muut vireilletulotavat:**

- Ylimääräinen palotarkastus
  - *Pelastuslain 42 §:n mukainen ilmoitus* muulta viranomaiselta, tai muutoin saatu tieto ilmeisestä palovaarasta tai onnettomuusriskistä.
  - *Hallintolain 20 §:n mukainen kirjallinen tai suullinen ilmoitus*. Vireille tulo tapahtuu, kun käsittelyn aloittamiseksi on saatu riittävästi tietoa ja ne on kirjattu ylös.

## **6 VALVONNASTA ILMOITTAMINEN JA SOPIMINEN**

Yhteydenotto ennen tarkastusta tai katselmusta tulee tehdä mahdollisuuksien mukaan kaikkien asianosaisten kanssa, jotta varmistetaan heidän mahdollisuudestaan olla mukana. Tämä tarkoittaa kaikkia niitä tahoja, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta tarkastuksella tehdyt määräykset voivat koskea (katso. *Valvonnan asianosaiset*

). Lähtökohtaisesti kiinteistönomistajan, haltijan sekä toiminnanharjoittajien tai heidän osoittamansa ja valtuuttamansa asiamiesten tulee olla mukana tarkastuksella niiltä osin, kuin tarkastus koskee tiloja, joita kohtaan taholla on velvoitteita. Lähtökohtaisesti tulisi vaatia valvontakäynnille mukaan asianosaiset, jotta heidän tarkastuksella esittämänsä mielipiteet voidaan ottaa huomioon asian käsittelyssä jo ennen kuulemistä. Käytännössä kuitenkin voi tulla eteen tilanne, jossa tarkastuksella on mukana asianosaisen valtuuttama edustaja. Viranomaisen tulee harkita ennen tarkastuksen jatkamista, onko tarkastusta mahdollista jatkaa ilman asianosaisen läsnäoloa. Hallintolaki ei aseta erityisiä velvoitteita tarkastuksesta sopimiselle.

### **6.1 VALVONTAKÄYNNIN AJANKOHTA**

Viranomaisen on lähtökohtaisesti ilmoitettava tarkastuksen alkamisajankohta asianosaisille. Ilmoitus voidaan jättää tekemättä vain, jos ilmoittaminen vaarantaisi tarkastuksen tarkoituksen toteutumisen. Asianosaisilla on oikeus osallistua tarkastukselle ja esittää mielipiteitään ja kysymyksiä tarkastuksella havaituista seikoista. Tarkastus on tehtävä siten, ettei se aiheuta kohteelle tai haltijalle kohtuutonta haittaa. [6, 39 §.]

Jos tarkastusajankohtaa ei kyetä sopimaan yhdessä asianosaisten kanssa, voi viranomaisen ilmoittaa ajankohdan asianosaisille. Tämä ei poista tarvetta asianosaisten kuulemiselle, tai oikeudelle olla läsnä tarkastuksella. Jos on epäiltävissä, että tarkastusta ei päästä tekemään, on pelastusviranomaisella oikeus pyytää tarvittaessa virka-apua valvontatehtävänsä suorittamiseen poliisilta [1, 49 §].

## **7 VALVONNAN SUORITTAMINEN**

Pelastusviranomaisen pääasiallinen tapa suorittaa valvontaa on pelastuslaissa mainittu ja valvontasuunnitelmassa tarkennettu palotarkastustoiminta sekä kemikaaliturvallisuuslain mukainen valvonta pelastusviranomaisen valvottavaksi määräytyiltä osin. Muita valvonnan muotoja ovat ainakin omavalvonta, asiakirjoihin perustuva valvonta sekä muut mahdolliset valvontatehtävän edellyttämät toimenpiteet [1, 78.2 §]. Valvontatehtävää suorittaessa on huomioitava, että vain suorittaessa palotarkastusta on tarkastuksen suorittaja päästettävä kaikkiin tiloihin ja kohteisiin pelastuslain 80.2 §:n mukaisesti. Kun kyseessä on muun valvonnan suorittaminen, tulee tämä suorittaa hallintolain mukaisesti sekä pelastuslaissa mainittuja valvontatehtävän suorittamista kuvaavia säännöksiä, mutta ei palotarkastusta koskevia. Valvontaan liittyvän tarkastuksen kulku tulee käydä läpi asianosaisten kanssa sekä kirjata tarkastuspöytäkirjaan [6, 39 §]. Asianosaiselle on varattava oikeus olla läsnä tarkastuksella ja katselmuksella sekä esittää mielipiteitään esille tulevista seikoista.

Tarkastus voidaan suorittaa osittain jo ennen tarkastuskäyntiä pyytämällä asianomaisia toimittamaan valvontatehtävän kannalta välttämättömiä asiakirjoja tai selvityksiä viranomaiselle. Tarkastukseen liittyen tulee tarvittaessa kertoa asianosaisille tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä [6, 39 §]. Rakennukseen ja/tai rakennelmiin tehtävä havaintokierros on usein osa valvontatehtävän hoitamiseksi suoritettua tarkastuskäyntiä.



Palotarkastuksen toimittaminen on kuvattu pelastuslain 80 §:ssä. Tarkastuksen kululle ei ole määritetty määrämuotovaatimuksia, mutta se on kuvattava osana laadittua pöytäkirjaa. Hyvä käytäntö on tehdä ensin kohteen turvallisuustasoon liittyvä asiakirjavalvonta ja mahdollinen auditoivan palotarkastuksen asioihin liittyvä tarkastelu. Tässä yhteydessä on myös hyvä varmistaa, että kaikki asianosaiset tai heidän osoittamansa edustajat ovat läsnä. Samalla kirjataan, keitä mahdolliset asiamiehet edustavat asiassa ja millä valtuutuksella.

Tarkastuksen suorittaminen edellyttää aina lain tasaisen erityissäännöksen antamaa toimivaltaa. Jos kyseessä on esimerkiksi toiselle viranomaiselle toimitettavaan lausuntoon liittyvä asian selvittäminen, jonka johdosta joudutaan käymään paikan päällä tekemässä havainnoja, on kyseessä *katselmus*. [8, p. 153] Katselmuksella tulee noudattaa hallintolain (434/2003) 38 §:n velvoitteita. Katselmuksesta on pidettävä pöytäkirjaa, josta ilmenee viranomaisen tekemät *keskeiset havainnot* ja asianosaisen tekemät huomautukset.

Viranomainen voi hallintoasian selvittämiseksi tehdä myös *selvityspyynnön*. Selvityspyynnössä tulee olla selvästi yksilöity, mistä seikoista selvitystä pyydetään. Selvityspyynnö voidaan osoittaa asianosaiselle, toiselle viranomaiselle tai ulkopuoliselle asiantuntijalle. [7, p. 152] Asiassa voidaan tehdä päätös, kun asiaa on selvitetty riittävästi. Asian ratkaiseminen voidaan joissakin asioissa tehdä ilman tarkastusta tai katselmusta.

Pelastusviranomaiselta pyydetään myös lausuntoja muiden lakien valvontaan liittyvissä asioissa sekä osallistumaan katselmuksiin. Tällöin kyseessä ei ole pelastusviranomaisen valvoman pelastuslain mukaisesta valvonnasta. Kyseessä on tällöin asiantuntijalausunto kyseisen asian selvittämiseksi. Myös näissä lausunnoissa olisi tärkeä pysyä oman valvottavan lain mukaisissa lausunnoissa.

## 7.1 ASIAKIRJAVALVONTA

Pelastusviranomaisella on oikeus pyytää maksutta pelastussuunnitelma ja muut palo- ja poistumisturvallisuuteen liittyvät asiakirjat, joita hän tarvitsee valvontatehtävänsä suorittamiseen [1, 80 §]. Myös muita asian selvittämiseksi pakollisia asiakirjoja tulee pyytää, jos niillä on merkitystä päätöksen kannalta [6, 31 §]. Pyydetty asiakirjat osana asian selvittämistä tulee olla perusteltavissa näillä säännöksillä. Asiakirjavalvontaa voidaan tehdä osana palotarkastusta, tai pelastuslain 78.2 §:n mukaisena muuna valvontatehtävänä. Jos kyseessä on muu valvontatehtävä, tulee tästä laadittavassa asiakirjassa noudattaa tarkasti hallintolaissa kuvattua menettelyä, eikä palotarkastusta koskevaa pelastuslaissa kuvattua. Molemmissa tapauksissa tulee valvonnan perustua pelastuslain 78 §:ssä mainittujen 2 ja 3 luvun säännösten noudattamisen valvontaan.

## 7.2 TARKASTUKSELLE ILMI TULLEET TOSISEIKAT

Päätöksen perustelemista varten on tarkastuksen aikana kirjattava hallintolain 45 §:n mukaisesti seikat, jotka voivat vaikuttaa päätökseen, sekä muut havainnot, joita tarkastellaan päätöksiä tehdessä. Tarkastuksen ja siihen liittyvän tarkastuskierroksen, katselmuksen sekä muun valvonnan yhteydessä syntyviä havainnoja pidetään oikeudellisesti seikkoina. Tarkastukseen liittyvässä pöytäkirjassa nämä tulee kirjata pelastuslain 80 §:n mukaisesti *keskeisinä havainnoina*. Vähäisenä pidettävät seikat voidaan joko kirjata pöytäkirjaan, tai ohjeistaa suoraan kohteeseen. Jos seikalla on merkitystä jatkossa valvonnan kannalta, tulee se aina kirjata pöytäkirjaan.

## 7.3 SELVITYKSET SEIKKOIHIN

Asianosaiselta ei voida vaatia enempää selvityksiä kuin se on asian ratkaisemiseksi välttämätöntä. Lisäksi se on tehtävä vähiten vaivaa ja kustannuksia aiheuttavalla tavalla. [24, p. 55] Selvityksien kannalta on tärkeää, että kaikki asianosaiset tai heidän edustajansa ovat mukana tarkastuksella ja pääsevät lausumaan seikoista mielipiteensä. Heille on myös varattava kuulemisen yhteydessä oikeus päästä lausumaan selityksensä velvoittavia korjausmääräyksiä harkittaessa. Velvoittava määräys sekä muut havainnot on kohdennettava oikealle asianosaiselle, jolla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asiantilaan. Tästä syystä myös kuuleminen on kohdistettava oikealle asianosaiselle häntä koskeviin asioihin.

Tarkastuksen aikana on tarkoituksenmukaista kirjata asianosaisten kertomat mielipiteet keskeisistä havainnoista. Asianosainen voi halutessaan antaa selityksiä esitettyihin vaatimuksiin ja selvityksiin. Selvitys voi olla esimerkiksi tarkastusraportti tai muu asiakirja, jolla voi olla vaikutusta asian ratkaisuun. (Hallintolaki 434/2003, 34 §.) Kuulemisen yhteydessä kirjataan, onko henkilö käyttänyt oikeuttaan tulla kuulluksi ja asianosaisen mielipide korjaamisen aikataulusta, jos siitä ei ole tarkastuksen yhteydessä sovittu. Tässä yhteydessä voidaan myös tarkentaa asianosaisen esittämiä mielipiteitä ja selityksiä.

Jos asian käsittelyyn liittyen esitetään totuuden vastaisia kirjallisia todisteluita tai muita teknisiä tallenteita, voi kyseeseen tulla rikoslain (39/1889) 16. luku 8 §:n mukainen väärän todistuksen antaminen viranomaiselle. Tämä voi tulla kyseeseen

myös suullisen tiedon osalta lakiin perustuvan tarkastuksen yhteydessä, jos kyseessä on oikeudellisesti merkityksellinen totuudenvastainen tieto, ja se annetaan valvovalle viranomaiselle. Jos tällainen seikka tulee ilmi jo asian käsittelyvaiheessa, tulee epäilystä tehdä merkintä pöytäkirjaan sekä ilmoittaa poliisille. Väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle määrätään sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Tämä voi asiakirjojen osalta koskea esimerkiksi pelastuslain (379/2011) 80.3 §:n mukaisia pelastusviranomaisen pyytämiä palo- ja poistumisturvallisuudesta laadittuja asiakirjoja.

## 7.4 NEUVONTA VALVONTATYÖSSÄ

Hallintolain velvoite neuvontaan käsittää vain käsittelyyn ja vireillepanoon liittyvän neuvonnan sekä toimivaltaisen viranomaisen löytämiseen tähtäävän neuvonnan [6, 8 §]. Tämä pitää sisällä neuvonnan esimerkiksi käytänteistä ja vakiintuneista tulkintalinjoista vastaavissa asioissa. Neuvonta koskee käsittelyn kaikkia vaiheita toimivaltaan ja tehtäviin liittyvissä asioissa. Velvoite ei koske neuvontaa, kuinka tietty asia tulisi saattaa lainmukaiselle tasolle, tai muuta sisällöllistä neuvontaa. Tällainen neuvonta voi olla jopa ongelmallista vastuun ja jääviyden kannalta. Muita oikeusnormeja tai oppaita voidaan käyttää esimerkkinä tavoista saattaa asia lainmukaiselle tasolle, mutta valvonnan yhteydessä sellaisen käyttämistä velvoitteena ei ole pidetty hyväksyttävänä useissa oikeustapauksissa. Viranomaisen ei voi alkaa asiakkaan avustajaksi tai konsultiksi tämän asian hoitoon liittyen. [5, pp. 97-99]

Pelastuslain soveltamisen, ja varsinkin valvonnan osalta, pelastusviranomaisen tulee antaa neuvontavelvollisuuteen liittyvää neuvontaa 2 - 3 lukujen osalta, sillä se kuuluu valvonnassa viranomaisen virkatehtäviin. Kemikaaliturvallisuuslain osalta neuvontaa voidaan antaa pelastusviranomaisen valvomilta osin. Muilta osin on ohjattava valvojan viranomaisen puheille [6, 21 §]. Tavoitteena on, että henkilö pystyy itse hoitamaan asiansa. Vaikka neuvontavelvollisuus ulottuu ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin, tulkintaa ei kuitenkaan tulisi tehdä liian suppeasti [7, pp. 119-121].

Oikeuskäytännössä neuvonta on ulotettu hyvän hallinnon osana myös laajemmalle. Erityisesti tämä koskee valvontaan liittyen kuulemis- ja selvittämistilanteita. Kirjallisiin kysymyksiin vastataan lähtökohtaisesti kirjallisesti. Pienimuotoisissa asioissa voidaan myös vastata puhelimitse. Neuvonta sisällöllisissä asioissa ei ole erityisesti kiellettyä, mutta sitä annettaessa on kiinnitettävä huomiota yhdenvertaiseen kohteluun ja esteellisyyteen. Neuvonnan yhteydessä tulee myös pohtia, voiko neuvonta asian korjaamiseksi tehdä pelastusviranomaisen jääviksi valvomaan kyseistä kohdetta. Neuvonta ei voi muuttua suunnitteluksi. On keskeistä huolehtia, ettei omilla tekemisillä jäävää itseään omissa virkatehtävissä. [7, pp. 119-124]

## 7.5 TOIMINNAN KESKEYTTÄMINEN VALVONNAN YHTEYDESSÄ

Jos valvontatehtävää suorittaessa havaitaan seikkoja tai virheellinen menettely, joka aiheuttaa välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran, on pelastusviranomaisella tarvittaessa oikeus keskeyttää toiminta heti ja määrätä välttämättömistä toimenpiteistä onnettomuuden ehkäisemiseksi. Määräystä on noudatettava heti. [1, 81 §]. Tätä pelastuslain suoma oikeutta tulee käyttää vain erityisen vakavissa tilanteissa, jossa hallintopäätöksen käsittelyyn kuluva aika voi aiheuttaa sen, että tilanne muuttuu välittömästi vaaralliseksi tai viimeistään asian käsittelyyn kuluvana aikana. Tässä yhteydessä tulee huomioida normaalin hallintopäätöksen kuulemiseen ja päätöksen lainvoimaisuuteen kuluva aika (vähintään 2 viikkoa). Keskeyttäminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi vaarallisen kemikaalivuodon yhteydessä, välittömän räjähdysvaaran uhatessa tai epäiltäessä rakennuksen tai rakennelman sortumavaaraa, joka voi muodostaa välittömän uhkan ihmisille tai eläimille.

Käytettäessä tällaista *välitöntä julkista valtaa*, jossa puututaan yksilön tai oikeushenkilön perusoikeuksiin, on perusteltua yksilön oikeusturvan kannalta noudattaa soveltuvilta osin hallintolain käsittelyä koskevia säännöksiä sekä huomioida oikeusturvan takeet. Toimenpiteiden kiireellisyyden takia voi kuitenkin syntyä tilanne, jossa joudutaan rajoittamaan esimerkiksi asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi tai päätöksen perustelemista. [5, p. 32] Myös tällaisessa tapauksessa asianosaisille on toimitettava viipymättä pöytäkirja [1, 80 §]. Päätöksen tulee myös sisältää valitusosoitus [24, p. 99]. Muutoksenhaku-aika alkaa kirjallisen päätöksen tiedonsaantiajasta [8, p. 264]. Ennen toiminnan keskeyttämistä tulee pohtia erityisesti hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, onko toiminnan keskeyttäminen perusteltavissa. Erityisesti päätöksen perusteluista tulee ilmetä, miten laiminlyönnin laatu ja moitittavuus huomioon ottaen keskeyttäminen on perusteltavissa. Tällainen hallintoasia kannattaa käsitellä erillisenä asiana, josta tehdään erillinen pöytäkirja ja päätös.

## 7.6 VIRANOMAISYHTEISTYÖ JA MUUN LAIN MUKAISTEN ASIOIDEN HAVAINNOT

Hyvään hallintoon kuuluu viranomaisten välinen yhteistyö, jota viranomaisten on pyrittävä edistämään. Tavoitteena on eriytyneen julkisen hallinnon sisällä toteuttaa yhteistyötä palvelun, laadun ja tehokkuuden parantamiseksi. Toimintaa rajoittaa viime kädessä hallinnon lainalaisuusperiaate. [8, pp. 104-106.] Kukin viranomaisella vastaa omien valvomiensa lakien noudattamisen valvonnasta ennalta säädettyä.

Jokainen viranomaisella on lähtökohtaisesti itsenäinen ja sen toimivalta rajoittuu vain sen toimivaltansa piiriin. Yhteistyö ei supista tai laajenna viranomaisen toimivaltaa, joten toimivallan siirtäminen toiselle viranomaiselle ei tule kysymykseen. Asiakkaan palvelun kannalta on tärkeää, että viranomaiset toimivat yhteistyössä. Tiedon välitys viranomaisten kesken on tässä ensisijaisen tärkeää. Yhteistyötä on voitu perustaa myös hallintosopimuksiin. Yhteistyö ei myöskään poista viranomaisten salassapito- ja tietosuojavelvoitteita julkisuuslain ja henkilötietolakien perusteella. Näitä tulee kunnioittaa myös yhteistyössä ja tehtäessä ilmoituksia muun lain mukaisista asioista valvovalle viranomaiselle. [8, pp. 104-106.] Oheinen taulukko *Taulukko 2* sisältää joitakin keskeisiä pelastusviranomaiselle muiden lakien perusteella asetettuja velvoitteita, jotka tulee huomioida valvontatyössä.

Taulukko 2 Keskeiset muun lain perusteella velvoitetut ilmoitukset muille viranomaisille valvontatyössä

Laki	Säännös	Velvoite	Valvova viranom.
Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista (980/2012)	25 § Ilmoittaminen iäkkään henkilön palveluntarpeesta	...on tehtävässä saanut tiedon sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeesta olevasta <u>iäkkäästä henkilöstä</u> , joka on ilmeisen <u>kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan</u> , hänen on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava asiasta viipymättä	Kunnan sosiaalihuollosta vastaava viranomaisella
Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)	35 § Yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi	...on tehtävässä saanut tietää henkilöstä, jonka <u>sosiaalihuollon tarve on ilmeinen</u> , hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tai henkilön antaessa <u>suostumuksensa</u> otettava yhteyttä... Jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii... on tehtävä ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta salassapitosäännösten estämättä viipymättä.	Kunnan sosiaalihuollosta vastaava viranomaisella
Lastensuojelulaki (417/2007)	25 § (12.2.2010/88) Ilmoitusvelvollisuus	on velvollisuus <u>salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan</u> ... jos he ovat tehtävässä saaneet tietää <u>lapsesta</u> , jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä	kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin (esim. lautakunta)

## 8 PÄÄTÖKSENTEKO JA HARKINTA

Viranomaisella on päätöksentekovelvollisuus ja hallinnon asiakkaalla on oikeus saada päätös asiasta [4, 21 §]. Viranomaisella on hallintoasian käsittelyssä *ratkaisupakko*. Tämä velvollisuus sisältää velvollisuuden käsitellä ja ratkaista kaikki viranomaisella toimitetut toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet asiallisesti vireille. Ratkaisovelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos asian on laittanut vireille joku muu kuin asianosainen. Asian ratkaisemista sen muotoa, sisältöä ja perustelemista käsitellään hallintolain 7 luvussa. [5, p. 155] Asia, joka ei liity pelastusviranomaisen valvontatehtävään, on välitettävä asianomaiselle viranomaiselle. Tästä on laitettava tieto myös asian vireillepanneelle oikeussubjektille.

### 8.1 TARKOITUKSEN MUKAISUUS JA SUHTEELLISUUSHARKINTA

Viranomaisen on suhteutettava kaikki julkisen vallan käyttöön liittyvä toimintansa voimakkuus, niin että yksilön oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän. Viranomaisten toiminnan on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden [6, 6 §]. Tämä tulee huomioida varsinkin hallintopakkoa määrättäessä, jollainen on esimerkiksi pelastuslain mukainen korjausmääräys. Suhteellisuusperiaatetta voidaan katsastella seuraavista näkökulmista. *Soveltuvuusvaatimus* edellyttää käytettävän vain sellaisia keinoja, joilla tavoite voidaan saavuttaa. *Tarpeellisuusvaatimus* edellyttää objektiivisesti arvioiden tarvetta ja sitä että valitaan käytettävissä olevista keinoista se joka rajoittaa henkilön oikeuksia vähiten. Lisäksi tulee pohtia *välttämättömyysvaatimusta* pohdittaessa perusoikeuksiin koskevaa rajoittamista. [8, pp. 104-105.]

*Kohtuullisuuden vaatimus* ottaa huomioon käsiteltävän tapauksen ominaispiirteet tietyn osallistajan eduksi. Tarkastelu tehdään aina jokaisessa tapauksessa erikseen. Kohtuullisuusvaatimus voisi tulla pohdittavaksi esimerkiksi, jos kustannukset lainmukaiselle tasolle saattamiseksi muodostuisivat kohtuuttomiksi saavutettavaan hyötyyn nähden, tai jos asian tila on

vain tilapäinen. [8, p. 105] Joissakin seikoissa voi olla tarkoituksenmukaista tuoda asia suullisesti tietoon asianosaisille, tätä ei kirjata lainkaan pöytäkirjaan.

## 8.2 SÄÄNNÖKSET JA VELVOITTEET

Pohdittaessa velvoittavien määräyksien antamista tulee huomioida, mitkä ovat mahdolliset seuraamukset ja pakkokeinot kyseisen säännöksen laiminlyönnistä tai rikkomuksesta. Korjausmääräyksen antaminen perustuu aina erilliseen tapauskohtaiseen harkintaan. Uhkasakon ja teettämisuhan määrääminen pelastuslain mukaisen korjausmääräyksen tehostamiseksi on aina mahdollista [1, 105 §]. Kemikaaliturvallisuuslain nojalla annettua kieltoa tai määräystä voi tehostaa teettämis- tai keskeyttämishallalla tai uhkasakolla [18, p. 123]. Taulukkoon *Taulukko 3* on koostettu pelastuslakiin kirjatut rangaistukset ja pakkokeinot lain rikkomuksista ja laiminlyönneistä.

Mahdolliset rangaistukset ja pakkokeinot:

- **Uhkasakko tai teettämishukka** (Pelastuslaki 105 §): Voidaan velvoittaa oikaisemaan tapahtunut laiminlyönti, määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että asia teetetään laiminlyöjän kustannuksella (teettämishukka), siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.
- **Pelastusrikkomus** (Pelastuslaki 106§): tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyö velvoitetta ei vähäisenä pidettävällä tavalla, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta tuomitaan rikoslain (39/1889) 21. luvun 15 § mukaisesti. Toimeenpaneva viranomaisena poliisi.
- **Uhkasakko, teettämishukka tai keskeyttämishukka** (Kemikaaliturvallisuuslaki 123 §): Kemikaaliturvallisuuslain mukaista määräystä voidaan tehostaa siten kuin Uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.
- **Räjähdesäännösten rikkominen** (Kemikaaliturvallisuuslaki 125 §): Joka tahallaan tai huolimattomuudesta tämän lain tai sen nojalla annettujen säännöksiä vastaisesti rikkoo säännöksessä lueteltuja asioita vastaan, tuomitaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta räjähdessäännösten rikkomisesta sakkoon rikoslain (39/1889) 44. luku 11 §:n mukaisesti.

Taulukko 3 Pelastuslain mukaiset pakkokeinot ja rangaistukset säännöskohtaisesti:

Säännös	Rikkomus tai laiminlyönti	Uhkasakko tai teettämishukka PeL 105 §	Pelastusrikkomus PeL 106 §
3 §	toimintavelvollisuuden laiminlyönti		X
4 § 1 mom.	huolellisuusvelvoitteen olennainen laiminlyönti tulipalon tai onnettomuuden vaaran ja vahingon välttämiseksi		X
6 §	avotulentekokiellon rikkomus		X
7 § 2 mom.	kulotuksen suorittaminen ilman metsäammattilaisen valvontaa		X
8 §	kulotusilmoituksen laiminlyönti		X
9 §	palo- ja poistumisturvallisuuden laiminlyönti		X
9 §	säilyttää syttyvää materiaalia tai muuta tavaraa säädöksen vastaisesti		X
10 §	uloskäytävien ja kulkureiteistä huolehtimisen laiminlyönti		X
10 §	uloskäytävillä ja kulkureiteillä säilytetään tavaraa		X
10 §	uloskäytävien ja kulkureittien asianmukainen merkintä ja valaistus		X
11 §	pelastustien ajokelpoisuuden ja esteettömyyden laiminlyönti		X
11 §	pelastustien ajokelpoisuuden laiminlyönti, pysäköinti tai esteen asettaminen pelastustielle		X
11 § 1 mom.	pelastustien asianmukaisen merkinnän puuttuminen	X	
12 § 1 mom.	sammutus-, pelastus- ja torjuntakalusto toimintakunnossa sekä huollettuina ja tarkastettuina asianmukaisesti	X	

Säännös	Rikkomus tai laiminlyönti	Uhkasakko tai teettämishukka PeL 105 §	Pelastusrikkomus PeL 106 §
12 § 1 mom.	sammutus- ja pelastustyötä helpottavat laitteet ja palonilmaisulaitteet sekä muut hälytys- ja onnettomuuden vaaraa ilmaisevat laitteet toimintakunnossa sekä huollettuina ja tarkastettuina asianmukaisesti	X	
12 § 1 mom.	poistumisreittien opasteet ja valaistus toimintakunnossa sekä huollettuina ja tarkastettuina asianmukaisesti	X	
12 § 1 mom.	väestönsuojien varusteet ja laitteet toimintakunnossa sekä huollettuina ja tarkastettuina asianmukaisesti	X	
13 §	nuohousvelvollisuuden laiminlyönti	X	
13 §	ilmanvaihtokanavien ja -laitteiden huolto ja puhdistaminen	X	
13 §	tikkaiden, kattokulkuteiden ja turvavarusteiden pitäminen kunnossa	X	
15 §	velvollisen pelastussuunnitelman laatiminen	X	
16 §	yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman toimittaminen määräajassa		X
17 §	velvollisuus varustaa asunto, majoitustilat, hoitolaitos tai palvelu- ja tukiasumiseen kuuluvat tilat palonilmaisu ja varoituslaitteistolla	X	
19 §	velvollisuus laatia poistumisturvallisuusselvitys ja jättää toimittamatta sen alueen pelastusviranomaiselle ja rakennusvalvontaviranomaiselle	X	
20 §	velvollisuus laatia poistumisturvallisuuden toteuttamissuunnitelma asetetussa määräajassa	X	
22 §	turvetuotannon keskeyttämismääräyksen laiminlyönti		X
<b>Muu valvonta:</b>			
48 §	erityistä vaaraa aiheuttavan kohteen ulkoisen pelastussuunnitelman laadinta, tiedottaminen ja harjoituksen pito	X <sup>(1)</sup>	
61 §	nuohooja laiminlyö ilmoituksen tulisisjoissa ja savuhormeissa olevista vioista tai puutteista		X
80 § 2 mom.	laiminlyö velvollisuuden esittää säädetty pöytäkirja		X
81 §	korjausmääräyksen noudattamisen laiminlyönti	X	

(1 – päätöksen tekee aluehallintovirasto)

### 8.3 PÄÄTÖKSEN MUOTOVAATIMUKSET

**Päätösasiakirjan rakenne** [5, pp. 263-264,267-268]:

- *Otsikko* sisältää tunnistetiedot päätöksen antavasta viranomaisesta, päätöksen tekemisen päivämäärä, asian laatu, diaari- ja taltionumero (nykyisin asianumero) sekä asianosaiset.
- *Kertoelma* sisältää selostuksen asian sekä prosessin vaiheista, käytännössä myös kuvauksen tarkastuksen kulusta.
- *Päätöslauselma* sisältää viranomaisen perustellut ratkaisut sisältäen asiakohtaisesti, keneen päätös välittömästi kohdistuu:
  - Tosiasiaperustelut: miksi asiaan on päädytty (pätöksen perustelut)
  - Oikeusperustelut: sisältävät säännökset joiden perusteella päätökseen on päädytty (säännökset)
  - Viranomaisen kannanotto: eli asian ratkaisu sisältäen johtopäätöksen ja lopputuloksen

**Päätökset voidaan jakaa kolmeen luokkaan** [5, p. 265]:

- *Pääasiasratkaisu* sisältää päätöksen koko asiasta
- *Väliratkaisu* liittyy menettelyyn (esimerkiksi asian selvittäminen ja asianosaisen kuulemisvaihe, tai asian palauttaminen)

- *Osaratkaisussa* asia päätetään vain tietyiltä osin. Tämän käyttäminen tulisi erikseen sallia lainsäädännössä, joten jos päätös on tarpeen jakaa useampaan vaiheeseen, tai asianosaisten perusteella, voidaan käyttää erillisiä pääasiaratkaisuja.

## 8.4 PÄÄTÖKSEN SISÄLLÖLLISET VAATIMUKSET

Hallintopäätöksessä on aina ilmentävä päätöksen perustelut sekä yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu [6, 44.1 §]. Nämä perusvaatimukset edellyttävät, että päätöksessä on kerrottu, mitä asioita päätös koskee ja miten ne on ratkaistu ymmärrettävästi ja selkeästi kuvattuina. Päätöksen puutteellisuus ja epäselvyys ovat perusteita jo lainvoimaisen päätöksen ylimääräiselle muutoksenhauulle tehtäessä prosessuaalinen kantelu. Kantelu päätöksen tehneelle viranomaiselle voi johtaa siihen, että päätöksen tehnyt viranomainen poistaa tehdyn päätöksen, jos edellytykset tälle täyttyvät. [26, 58-60 §]. Sisällön *täydellisyysvaatimus* perustuu viranomaisen ratkaisupakkoon. *Yksilöiminen* varmistaa, että asianosainen tietää, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hänelle on asetettu. Tämä sulkee siis vaihtoehtoiset lopputulokset pois. *Selkeys* edellyttää, että päätös on yksiselitteinen ja ymmärrettävästi kirjoitettu.

Pöytäkirjassa tulee mainita hallintopäätöksen tehneen nimi, päätöksentekoaikajankohta, päätöksen perustelut ja lopputulokset, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, sekä tieto siitä, mistä henkilö voi tarvittaessa kysyä lisätietoa päätöksestä. Päätöksessä voi myös olla tieto käsittelyssä saaduista selvityksistä, vaikka ne eivät olisi vaikuttaneet ratkaisuun, mutta ovat olleet mukana asiaa harkitessa. Ratkaisuun kuuluu olennaisena osana päätökseen liittyvät ehdot ja määräykset. Päätösasiakirjan muodon tulee olla asiallinen, selkeä ja ymmärrettävä. Hallintolaki ei aseta muita vaatimuksia päätöksille. Viranomaisen on tarvittaessa annettava täydentäviä tietoja päätöksestä ja sen perusteluista ja neuvottava sen toteuttamisessa. [5, pp. 156-157.]

Päätöksentekoaikajankohdalla on merkitystä henkilön etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Se vaikuttavat osaltaan mahdolliseen muutoksenhakuun. Vaikka hallintolain mukaan päätöksen tehneen henkilön nimeä ei ole edellytetty mainittavaksi, on pääsääntö, että se mainitaan päätöksessä. Se on kuitenkin pyydettyä kerrottava asianosaiselle. Sitä voidaan myös pitää tärkeänä hallinnon avoimuuden ja vastuullisuuden kannalta. Hallintolaki ei myöskään edellytä päätöksen allekirjoittamista. Allekirjoittaminen voi kuitenkin olla perusteltua hyvän hallinnon kannalta. [5, pp. 156-157.] Päätöksessä on kuitenkin aina ilmentävä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoa päätöksestä. Tämä on syytä huomioida esimerkiksi, jos päätöksen tehnyt henkilö ei ole enää tavoitettavissa koko päätöksen valitusajan (kesätyö, tai muu viransijaisuus). Myös päätöksentekoon osallistuneet muut henkilöt tulee tuoda tiedoksi asianosaiselle päätöskappaleessa eli *toimituskirjassa*, joka on päätösluettelo, pöytäkirjan ote tai erikseen kirjoitettu päätös. [8, p. 269] Valvonnan yhteydessä toimituskirja on yleisesti luonteeltaan erikseen kirjoitettu päätös. Suorittaessa pelastuslain mukaista valvontaa palotarkastuksen muodossa tulee ensisijaisesti noudattaa 80.4 §:n pöytäkirjan muotovaatimuksia. Tässä tapauksessa hallintolakia sovelletaan täydentävänä.

## 8.5 TÄYDENTÄVÄT SELVITYKSET JA LAUSUNNOT

Asianosaisilla on koko asian käsittelyn ajan mahdollista toimittaa täydentäviä selvityksiä tai asiakirjoja, jotka voivat vaikuttaa asiasta tehtävään päätökseen. Myös viranomainen voi pyytää asianosaisilta käsittelyn edetessä asian käsittelyn kannalta olennaisia täydentäviä selvityksiä tai muita selityksiä, jotka otetaan huomioon päätöksenteossa. Tällaisia täydentäviä selityksiä voidaan pyytää toimittamaan myös sähköisesti määräaikaan mennessä. Määräaika katsotaan täytyneeksi, jos selitys saapuu määräajan viimeisen päivän aikana. Viestin vastaanottamisesta on viipymättä ilmoitettava viestin lähettäjälle. Ilmoitus voi olla automaattinen, tai itse lähetetty. Myös sähköinen viesti on kirjattava ja tai rekisteröitävä asian käsittelyyn liittyviin asiakirjoihin [19, 11 - 13 §].

Asian käsittelyssä voidaan ottaa huomioon toisen viranomaisen tai pelastuslaitoksen antamia lausuntoja ja selvityksiä osana asian selvittämistä. Tämä voi olla hyödyllistä esimerkiksi arvioitaessa kansallisesti toimivaa yritystä, jonka turvallisuuskulttuuria tai asiakirjoja on arvioitu jo toisella pelastuslaitoksella. Jos selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisemiseen, tulee ne liittää asiaa koskeviin päätösasiakirjoihin liitteenä. Aloite tällaiseen käsittelyyn voi tulla joko asianomaiselta tai viranomaiselta. Tämän voidaan nähdä liittyvän asioiden joutuisaan käsittelyyn, yhdenvertaisuuteen sekä luottamuksensuojaan. Selvitykset tulee toimittaa viimeistään asianosaisten kuulemisen yhteydessä. Jos päätös perustuu osittainkin erilliseen lausuntoon tai selvitykseen, tulee kyseinen asiakirja olla myös asianosaisten saatavilla ja toimittaa kuulemisen yhteydessä kyseiseen asiaan liittyville asianosaisille.

## 8.6 PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN

Jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan. Tämä hyvän hallinnon tae turvataan myös muilla lailla ja on osa hyvän ja avoimen hallinnon toteuttamista. Asianmukainen perustelu varmistaa mahdollisuuden päätöksen lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnille. Perustelujen tarkoituksena on informoida päätöksen kohdetta siitä, mikä ratkaisu on ja miten siihen on päädytty. [5, p. 158] Tämä on tärkeä myös pohdittaessa harkintavallankäyttöä lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Perustelun tulee sisältää myös sovelletut säännökset. Tämä on osa hallinnon lainalaisuusperiaatteiden mukaisuutta.

Perusteluissa on esitettävä *seikat ja selvitykset*, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä asiaan sovelletut *säännökset*. Tämä perusteluvaatimus koskee jokaista päätökseen sisältyvää erillistä ratkaisua. Perusteluiden tulee sisältää tieto siitä, mitkä seikat on katsottu selvitettyiksi ja mikä painoarvo niillä on päätöksessä ollut. Toisaalta siitä tulee käydä ilmi seikat, jotka katsotaan olevan vailla selvitystä. [5, pp. 157-159] Palotarkastuksien yhteydessä käytetään usein perusteluna muutamaa pelastuslain kohtaa. Näitä joustavia oikeusnormeja käytettäessä olisi erityisen tärkeää oikeusturvan kannalta perustella päätös hyvin ja päätöksestä on kyettävä ymmärtämään, miten siihen on päädytty.

Päätöksen perusteluina on mahdollista käyttää osaltaan lain kohtien soveltamiseksi laadittuja fraaseja, jotka on laadittu tosiasiakuvausten muotoon. Käytettävissä olevat fraasit eivät kuitenkaan voi yksistään olla peruste ratkaisulle, vaan päätösten on perustuttava hallintolain 45 §:n mukaisesti *seikkoihin* ja *selvityksiin*, jotka muodostavat asian *tosiasiaperustelun*. Esitettyjen seikkojen tulee tukea välittömästi käsiteltävän asian lopputulosta ja ratkaisua. [8, pp. 270-272]

## 8.7 KORJAUSMÄÄRÄYS SEIKASTA

Pelastuslain 81 §:n mukaan alueen pelastusviranomaisen tulee valvontatehtävää hoitaessaan määrätä korjaamaan havaitsemansa puutteet pelastuslaissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa. Korjaamiselle tulee antaa määräaika, jos puutetta ei voida korjata heti. Määräaika tulee antaa erikseen jokaiselle päävelvoitteelle. Korjausmääräys on lain mukaan velvoittava määräys. Tapauksessa, jossa määrätty velvoittava hallintotoimi eli korjausmääräys ei johda tavoiteltuun lopputulokseen määrätystä ajasta, tulee harkita hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä. Näitä tulisi kuitenkin käyttää vain, jos tavoiteltuun päämäärään ei ole päästävissä muilla hallinnollisilla keinoilla.

## 8.8 SUOSITUS SEIKASTA

Suositus on luonteeltaan muu havainto, joka ei johda määräyksen antamiseen, mutta jonka voidaan katsoa liittyvän muulla tavoin kohteen henkilö-, ympäristö- tai paloturvallisuuteen. Suositus ei ole luonteeltaan kohdetta velvoittava, vaan toimintaa ja tekemistä ohjaava. Kirjattaessa suosituksia pöytäkirjaan tulee pohtia sen hyödyllisyyttä pelastuslain velvoitteiden toteutumisen kannalta. Suositukset voidaan tehdä myös suullisesti ja pyytää kohteen edustajaa kirjaamaan ne ylös. Suositusten antamista ei ole erikseen kirjattu pelastuslakiin, mutta sen voidaan katsoa kuuluvan viranomaisten neuvonta ja opastusvelvollisuuteen.

Työsuojelulainsäädännössä suositus annetaan tarkastuskertomuksessa tai muutoin. Tarkoituksena on antaa suositusluonteisia neuvoja työsuojelun edistämiseksi. Suosituksia voidaan antaa hyvistä toimintatavoista ja käytännöistä tilanteissa, joissa kysymyksessä ei ole lain vähimmäisvaatimuksiin pääsemisestä. Tämä on pidettävä erillään toimivallan käytöstä, johon ryhdytään, kun olosuhteet eivät ole lainsäädännön vaatimalla tasolla. [27.]

## 8.9 TOIMIVALTA JA ASIAN SIIRTÄMINEN TOIMIVALTAISELLE VIRANOMAISELLE

Viranomaisen saa käyttää toimivaltaansa yksinomaan häneen lain mukaisesti liittyviin tarkoituksiin. Viranomaisen on myös opastettava asiakasta toimivaltaisen viranomaisen luokse. Viranomaisten on omassa toiminnassaan pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. [6, 6 §, 8§.] Jos viranomaisen huomaa omassa valvontatoiminnassaan tai muutoin saa tietoonsa asioita, jotka ovat toisen viranomaisen valvonnan piirissä, tulee tästä ilmoittaa kyseiselle viranomaiselle, ei itse velvoittaa asian korjaamista. Havainnon voi kirjata pöytäkirjaan vain havaintona ja toteamuksella, että siitä on ilmoitettu toimivaltaiselle viranomaiselle. Tällöin itse päätöspöytäkirja voi olla dokumentti, jota käytetään asian ilmoittamiseen toimivaltaiselle viranomaiselle. Asian siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle kokonaan tai osittain voi tapahtua myös tarkastuksen yhteydessä tai käsittelyvaiheessa. Tällaisesta asiasta tehdään merkintä pöytäkirjaan, jolloin asian siirrosta on tiedotettu myös asiakasta. Jos viranomaiselle saapuu toisen viranomaisen päätösvaltaan liittyvä asiakirja sähköisesti, on kyseinen asiakirja siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle. Siirrosta on myös ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle [19, 15 §].

## 9 PÖYTÄKIRJAN SISÄLTÖ

Pelastuslain mukaisessa palotarkastuksessa pöytäkirjan sisällön määrittää ensisijaisesti pelastuslain velvoitteet. Tätä täydennetään tarvittavilta osin hallintolaista. Pöytäkirjan tulee riittävästi yksilöidä tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot, tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys sekä johtopäätökset ja niiden perustelut. Pöytäkirja on myös laadittava, jos alueen pelastusviranomainen muutoin valvonnan yhteydessä antaa 81 §:ssä tarkoitetun korjausmääräyksen tai keskeyttää välittömän tulipalon tai muun onnettomuudenvaaraa aiheuttavan toiminnan. Pöytäkirja on viipymättä annettava tiedoksi asianosaisille [1, 80.4 §]. Viranomaisen valvontaan liittyvän tarkastuksen pöytäkirja on *kirjallinen tarkastuskertomus* siihen asti, kun asiasta tehdään lopullinen päätös [6, 39 §]. Palotarkastuksien osalta tämä tapahtuu silloin, kun asianosaiset ovat saaneet asian tiedoksi. Päätös on tällöin lainvoimainen. Tulee huomioida, että pelastuslaki määrittää pöytäkirjan muotovaatimukset 80 §:ssä vain palotarkastuksen osalta. Muussa valvonnassa tulee noudattaa ensisijaisesti hallintolain 44-45 §:n päätöksen sisällön muotovaatimuksia. Päätöksen keskeiset sisällölliset vaatimukset valvontatoiminnassa pelastuslain ja hallintolain kannalta on kuvattu *Taulukko 4*:ssä. Vaikka taulukossa kuvataan hallintolain mukaiset poikkeukset päätöksen perusteluun tulisi ne aina lähtökohtaisesti perustella.

Taulukko 4 Keskeisimpien säännöksiä vaatimukset päätöksen perustelemiseksi

Päätösasiakirja n rakenne:	Päätöksen sisältö hallintolain 44-45 §:n mukaan:	Palotarkastuspöytäkirja pelastuslain 80 §:n mukaan:
Otsikko	Päätöksen tehneen viranomaisen nimi	Yksilöity tarkastuskohde
	Päätöksen tekemisen ajankohta (ei esim. antopäivä)	
Kertoelma		Tarkastuksen kulku
		Tarkastajan keskeiset havainnot
Päätöslauselman a	Asianosaiset joihin päätös kohdistetaan (nimet)	Kohteen edustajan selvitykset
	Asian ratkaisu ja perustelut (perustelut voivat olla myös liitteessä)	Johtopäätökset ja perustelut
	Yksilöidysti mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu.	
	Seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun (tukevat tehtyä päätöksen lopputulosta), säännökset, joihin ratkaisu perustuu	
Poikkeukset päätöksen perusteluun	Tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista (ja päätös annettava välittömästi) Esim. valvontatoiminnassa yleisen edun kannalta päätös annettava välittömästi.	
	Viranomaisen hyväksyy asianosaisen tekemän vaatimuksen, asia ei koske toista asianosaista, jolla oikeus hakea päätökseen muutosta.	
	Perustelu on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Arvioidaan tapauskohtaisesti oikeusturvan ja tiedontarpeen kannalta.	
Yhteystiedot	Nimi ja yhteystiedot henkilölle, joka kertoo päätöksestä lisätietoja - päätöksen tekijä tai muu asian ratkaisuun osallistunut (esim. esittelijä).	

Viranomaisen valvonnan tulee aina perustua lakiin ja siinä mainittuihin valvonnan säännöksiin. Pöytäkirjan tulee sisältää maininta, minkä lain tai lakien perusteella valvonta on suoritettu. Pelastusviranomainen suorittaa valvontaa seuraavien perusteiden:

- pelastuslain (379/2011) 78 §:n perusteella,
- lain vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) 27 a §:n perusteella. Kemikaalien valvonta koskee vaarallisten kemikaalien *vähäistä teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavia tuotantolaitoksia*,
- lain vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) 64 §:n perusteella. Yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen *ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden* varastointi kaupan yhteydessä,
- laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) 81 §:n perusteella. *Räjähteiden tai vaarallisten kemikaalien käyttö erikoistehosteena*,
- muiden lakien vain, jos veloitteen toteuttamisen puute voi *aiheuttaa vakavaa vaaraa henkilöturvallisuudelle*. Jos puutetta ei saada korjattua heti on tästä ilmoitettava kyseistä lakia valvovalle viranomaiselle [1, 81 §]



Pöytäkirja voi sisältää sisältää myös seuraavat asiat:

- *vireilletuloaika* - varsinkin jos kyseessä asianosaisen aloitteesta tapahtunut vireillepano,,
- *mukana olleet* – erityisesti asianosaiset tai heidän asiamiehet,
  - Asianosaisten tuominen esille tarvittaessa asiakohtaisesti ja seikkojen kohdentaminen (jos useita)
- jos käytetään sähköistä tiedoksiantoa, on tähän liittyen kirjattava *asianosaisten suostumus* [19],
- jos kyseessä on kuulemisvaihe, *ohjeet* kuinka ja mihin mennessä kuulemisoikeutta voi käyttää,
- *hinnat* (maksun suuruudesta mahdollista tehdä maksuperustevalitus [3, 134 §]),
- *Tieto* siitä, millä tavalla tehdyistä korjauksista tulee toimittaa tieto ja mihin mennessä sekä se mitä seuraa, jos tietoa ei toimiteta.
- *päätöksentekijä* ja ajankohta,
- tieto siitä mitä seuraa, jos korjausmääräyksiä *ei noudateta* ja mihin perustuen,
- *muutoksenhakuohjeet*.

## 9.1 MAKSUT

Valvontasuunnitelman mukaisesta palotarkastuksesta tai muusta valvontatoimenpiteestä voidaan periä maksua. Maksujen suuruuden tulee perustua alueen pelastustoimelle valvonnasta aiheutuneiden kokonaiskustannuksien määrään. [1, 96 §.] Maksun suuruus on mahdollinen muutoksenhaun kohde, joten valvonnan hinta on esitettävä pöytäkirjassa eriteltyinä, tai vähintään laskulla. Pelastuslain 104.5 § määrittää, kuinka pelastuslain 96.1 § 1 kohdassa määritetystä valvontasuunnitelman mukaisesta palotarkastuksesta tai muusta valvontatoimenpiteestä perittävästä maksusta voidaan hakea muutosta. Muutos haetaan kuntalain (410/2015) 134 §:n mukaisena oikaisuvaatimuksena. Oikaisuvaatimus osoitetaan pääsääntöisesti pelastustoimen monijäseniselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän sisällä päätöksen tiedoksiannosta [3, 138 §]. Pelastustoimen monijäseniselle toimielimelle osoitettu toimivalta asiassa voidaan siirtää kuntalain 90 §:n mukaisella kunnan hallintosäännöllä viranhaltijalle esimerkiksi pelastusjohtajalle tai riskienhallintapäällikölle.

Maksu voidaan pelastuslain 96 §:n mukaan periä kohteen omistajalta, haltijalta tai toiminnanharjoittajalta. Maksu voidaan periä ilman tuomiota siten, kun laissa verojen ja maksujen (706/2007) säädetään. Saatava on suoraan ulosottokelpoinen. [27, 2 §,5 §]. Maksukäytäntö pätee myös pelastusviranomaisen tehdessä valvontaa kemikaaliturvallisuuslain perusteella. Maksujen suuruudesta päättää alueen pelastustoimi [1, 96 §]. Valvonnan hinnaston tulee perustua valvonnasta aiheutuviin kuluihin. [1, 104 §]

TUKES:n toimittamassa kemikaaliturvallisuuslain mukaisessa valvonnassa noudatetaan valtion maksuperustelakia. Maksun suuruuden tulee perustua omakustannusarvioon [28, 6 §]. Maksu on perittävissä siten, kuin laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007)) määrittää. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisen valvonnan maksuista haetaan muutosta vaatimalla oikaisua hallintolain mukaisesti. Oikaisuvaatimusta tehdyille päätökselle saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tälle päätökselle ei voi enää hakea muutosta. [28, 11 b §.]

## 10 ASIANOSAISTEN KUULEMINEN

Asianosaista on kuultava häneen liittyvässä hallintoasiassa ennen asian ratkaisemista. Kuuleminen on tehtävä sellaisista *vaatimuksista* tai *selvityksistä* jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuuleminen voidaan nähdä ilmeisen tarpeettomana, jos päätösehdotus ei sisällä asianosaisia velvoittavia määräyksiä. [6, 34 §]. Kuulemispyynnön tulee sisältää tieto, mistä seikoista selitystä pyydetään, sekä asiaan liittyvät kaikki asiakirjat jotka voivat vaikuttaa jollain tavalla asian ratkaisemiseen tai niihin on varattava tilaisuus tutustua määräaikaan mennessä [6, 36 §]. Tulee huomioida, että asianosaisen kuulematta jättäminen on peruste hakea päätökselle muutosta myös ylimääräisen muutoksenhaun kautta, jolloin jo lainvoimainen hallintopäätös voidaan joutua poistamaan ja purkamaan.

Kuuleminen tapahtuu toimittamalla asianosaiselle kuulemisilmoitus. Kuulemisilmoituksen mukana tulee toimittaa kaikki asiakirjat, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisemiseksi. Kuulemiselle määritetään määräaika, joka riippuu asian laajuudesta. Määräaika voi olla vähäisessä asiassa jopa viikko. Kuulemisen määräaika tulee määrittää asian hankaluuden perusteella ja sitä voidaan tarvittaessa muuttaa kesken kuulemisen asianomaisen tarpeesta asian selvittämiseksi. Kuulemisen tarkoitus sekä se, mistä seikoista asianosaiselta pyydetään selvitystä ja oikeudet kuulemisessa, tulee tuoda esille. Asianosaisella on oikeus esittää oma *mielipiteensä* asiassa ja antaa *selvityksiä* asiakirjoissa olevista vaatimuksista ja selvityksistä sekä muita omia selvityksiä. Ne tulee huomioida asiaa ratkaistessa, mutta ne eivät sido viranomaista oikeudellisesti. [5, pp. 135-137]

Kuulemisessa asianosainen voi antaa selityksiä vaatimuksista, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tämän lisäksi asianosainen voi toimittaa myös lisäselvityksenä muita asiakirjoja. Asianosainen voi myös esittää mielipiteensä asian ratkaisusta. Mielipide voi olla esimerkiksi asian hylkääminen-, tai riittämätön asian selvitys. Asianosaisella on myös oikeus jättää varattu tilaisuus käyttämättä. Itse vireille panemassaan asiassa on vireillepanijalla velvollisuus edesauttaa asian selvittämistä. [5, pp. 135-137]

Asiakirjojen toimittaminen kuulemista varten ei sisällä vielä velvoittavia päätöksiä, joten asiakirjat voidaan toimittaa yhdessä sovitulla tavalla. Kuulemiseen ja yleisesti asian käsittelyyn liittyen on tarvittaessa hyvä tuoda asianosaisille esille, että väärän todistuksen antaminen viranomaiselle on rikoslain (39/1889) 16. luvun 8 §:n mukaisesti rangaistava.

## 10.1 SUULLINEN KUULEMINEN

Asianosaisen kuuleminen voi tapahtua myös *suullisesti*. Suulliset selitykset voidaan hyväksyä, jos tätä voidaan pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena. Lähtökohtana on, että kuuleminen tehdään kirjallisesti. Suullisessa kuulemisessa on tehtävä selvä ero kuulemisen ja muun vapaamuotoisen asian selvittämisen välillä. Ei saa jäädä epätietoisuutta siitä, varaako viranomainen vielä erikseen asianosaisille tilaisuuden antaa selityksensä. [24] Käytäntöä voidaan soveltaa tapauksissa, joissa asia on selvä ja kaikki asianosaiset ovat paikalla kuulemisen yhteydessä. Tulee myös varmistua, että asianosainen on tietoinen, mistä seikoista häntä ollaan kuulemassa, mitkä ovat hänen oikeutensa ja mihin häntä ollaan velvoittamassa. Tällöin kuuleminen voidaan tehdä osana valvontaa.

Suullinen kuuleminen voi tapahtua myös joko puhelimitse tai viranomaisen tiloissa. Voidaan myös järjestää erityinen tilaisuus, jossa suullisia vaatimuksia ja selvityksiä voidaan esittää. Jos tällaiset suulliset lausunnot voivat vaikuttaa asian ratkaisuun, on ne kirjattava. [5, p. 130]. Olennaista suullisessa kuulemisessa on, että henkilöllä on tällöin saatavilla kaikki asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat kuten palotarkastuksen pöytäkirja ja mahdolliset muut lausunnot ja selvitykset, jotka voivat vaikuttaa päätökseen. Myös se, että henkilö ei ole käyttänyt oikeutta tulla kuuluksi tässä yhteydessä, on syytä kirjata pöytäkirjaan.

## 10.2 SÄHKÖINEN KUULEMINEN

Kuulemisessa voidaan käyttää myös *sähköistä käsittelyä*. Tällöin asianosainen toimittaa kuulemisen yhteydessä selvitykset tai kannanottonsa sähköisellä asiakirjalla. Tämä voi olla esimerkiksi telekopio tai sähköposti. [5, p. 130]. Kuuleminen on mahdollista toteuttaa myös käyttäen järjestelmää, jossa hallintoasia käsitellään muutoinkin sähköisesti.

# 11 PÄÄTÖS JA RATKAISEMINEN

Velvoittava päätös voidaan tehdä vasta, kun asiaa on selvitetty viranomaisessa riittävästi ja asianosaisia on kuultu mahdollisten velvoittavien korjausmääräyksien osalta ennen asian ratkaisemista. Tämän jälkeen tehty päätösasiakirja on toimitettava asianosaisille todisteellisesti. Tällainen velvoittava päätös on myös aina muutoksenhakukelpoinen asianosaisten puolesta.

Päätöksen rajoittaessa perustuslaillisia perusoikeuksia tulee suhteellisuusperiaatetta erityisesti noudattaa. Tällöin tulee ensisijaisesti pyrkiä ratkaisemaan asia lievemmin keinoin. [29, p. 35] Tämä on tärkeä periaate pohdittaessa asianosaisen kuulemisen jälkeen, onko korjausmääräys tehokkain keino saavuttaa haluttu päämäärä. On ilmiselvää, että jos laiminlyönti on räikeä, toistuva tai seikka ei ole korjautunut aiemmista huomautuksista huolimatta ja se on pelastuslain perusteella määrättävä korjattavaksi, on korjausmääräys annettava. Aina kun kyseessä on yleisen edun vaarantuminen, on ensisijaisesti määrättävä asian kuntoon saattamisesta tai räikeimmissä tapauksissa harkittava toiminnan keskeyttämistä pelastuslain 81.3 §:n mukaisesti. Tätä määräystä on noudatettava heti.

Tällöin olisi myös valmistauduttava käyttämään hallinnon pakkokeinoja esimerkiksi määräämällä uhkasakko korjausmääräyksien toteuttamiseksi. Pelastuslain 105 § määrittää tarkemmin, mistä pelastuslain kohdista voidaan määrätä uhkasakko tai teettämishukka. . Listan löydät myös kohdasta *Säännökset (s. 17)*.

## 11.1 HARKINTAVALTA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Viranomaiselle annettua harkintavaltaa ei tule väärinkäyttää. Väärinkäyttöä voi olla esimerkiksi lain ulkopuolelta johdetut perusteet, yhdenvertaisuusperiaatteiden, suhteellisuusperiaatteiden, objektiivisuusperiaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen rikkominen. Tästä on myös kyse, jos viranomainen ei käytä harkintavaltaansa lainsäädännön määräämissä

harkintavallan rajoissa tai päätöstä tehdessä ei ole otettu huomioon olennaisia tosiasioita ja näkökohtia, asioita käsitellään liian kaavamaisesti tai harkintavaltaan kuuluvat perusteet jätetään soveltamatta. [29, pp. 36-37.]

Päätöksien tulee hallintolain 6 §:n mukaan olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulisi mitoittaa toimintansa alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus [24, p. 4]. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulee kohtuullistaa toimivaltansa käyttöä. Tavoitteeseen tulisi pyrkiä käyttämällä lievimpiä mahdollisia keinoja. Jos näillä keinoilla ei kyetä pääsemään asetettuun tavoitteeseen, tulee siirtyä käyttämään ankarampia keinoja. Tämä edellyttää, että viranomaisella on olemassa useampi vaihtoehtoinen ratkaisumalli asian hoitamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen näin voidaan nähdä osana hallinnon tehokkuutta. [29, pp. 40-41] Keskiössä harkintavallan ja päätöksen muodostumisen kannalta on perustella päätöspöytäkirjassa, miksi esitettyyn päätökseen on päädytty kyseisessä asiassa.

## 11.2 PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO ASIANOSAISILLE

*Tavallinen tiedoksianto* voidaan suorittaa asiassa, joka ei sisällä asianosaista velvoittavia päätöksiä. Tiedoksianto katsotaan saapuneeksi vastaanottajalle seitsemäntenä päivänä viranomaisen lähetettyä sen kirjeellä. Viesti voidaan toimittaa yrityksen sellaiseen osoitteeseen, joka on yleisesti tiedossa. [6, 55 §, 57 §.] Viesti voidaan myös toimittaa sähköisesti, kunhan siitä on sovittu asianosaisen kanssa [19, 18 §]. Tavallista tiedoksiantoa voidaan siis käyttää kaikissa tapauksissa, joissa päätös ei sisällä korjausmääräystä tai tulevaan päätökseen liittyvät asiakirjat toimitetaan kuulemista varten.

*Todisteellisesta tiedoksiantosta* tulee käyttää, kun päätös sisältää asianosaisia velvoittavia korjausmääräyksiä. Tiedoksianto toimitetaan yleensä postitse saantitodistusta vastaan tai henkilökohtaisesti vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Korjauksen määräaika alkaa juosta tiedoksisaannista. Toimitettaessa tiedoksiantoa yritykselle tulee se toimittaa yrityksessä sellaiselle henkilölle, jolla on oikeus ottaa yrityksen puolesta tiedoksiantoja. Yksityishenkilölle se tulee toimittaa henkilökohtaisesti tai tämän lailliselle edustajalle. Useiden yksityishenkilöiden tapauksessa se toimitetaan ilmoitetulle yhteyshenkilölle, jolla on velvollisuus ilmoittaa tiedoksisaannista muille [6, 60 §, 55 §, 57 §, 56 §.]

Kun asiakirja luovutetaan suoraan asianosaisille tai tämän edustajalle, tulee tästä laatia kirjallinen todistus, josta ilmenee tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta. Jos tiedoksiantoa ei saada muuten toimitettua, voidaan se suorittaa *haastetiedoksianton*a oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 11. luvun mukaisesti. Jos tiedoksiannon vastaanottajaa ei tavoiteta voidaan tiedoksianto suorittaa *sijaistiedoksianton*a. Tämä voidaan toimittaa henkilön työnantajalle tai sen edustajalle, pysyvän toimipaikan palveluksessa olevalle henkilölle, yhteisön tai säätiön palveluksessa olevalle toimihenkilölle. Myös tästä on laadittava tiedoksiannotodistus, josta ilmenee tiedoksiannon toimittaja, vastaanottaja ja ajankohta. Tästä on toimitettava jäljennös tiedoksiannon alkuperäiselle vastaanottajalle. Tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä tiedoksiannon postituksesta. Tiedoksianto ulkomaille tapahtuu myös hallintolain mukaisesti tai asianosaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Jos asiassa edustaja tai sijaistiedoksiannon vastaanottaja ei välitä tietoa eteenpäin tai viivästyttää sen toimittamista, on syylistynyt tiedoksiannon toimittamisen laiminlyöntiin. Tästä seuraa vahingonkorvausvastuu. [6, 60 §, 61 §, 63 §, 68 §.]

Todisteellinen tiedoksianto päätöisasiakirjasta voidaan tehdä myös sähköisesti asianosaisen suostumuksella. Tällaisessa sähköisessä tiedoksiannossa on olennaista, että asioijan tunnistautumiseen käytetään tekniikkaa, joka on tietoturvallinen ja todisteellinen. Jos sähköistä tiedoksiantoa ei ole noudettu 7 päivän sisällä, on se toimitettava muilla todisteellisen tiedoksiannon keinoilla. [19, 18 §.]

## 12 MUUTOKSENHAKU PÄÄTÖKSESTÄ

Muutoksenhakuoikeus on keskeinen korjaava oikeusturvakeino, jonka tarkoituksena on suojata hallinnon asiakkaan oikeuksia suhteessa hallintoon. Tämän korjaavan takeen tarkoituksena on lainvastaisen päätöksen korjaaminen, jotta aineellinen oikeus voisi toteutua. [5, pp. 218-219] On huomioitava, että pelastuslain mukaista hallintopäätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen määrää toisin [1, 104.3 §].

Muutoksenhaku on mahdollista käynnistää hallintopäätöksestä heti, kun se on toimitettu asianosaiselle. Muutoksenhaku voi käynnistyä joko hallintoasian käsittelyyn liittyvästä muutoseikasta tai erimielisyydestä velvoittavan päätöksen sisältöön liittyen. Jos päätös kumoutuu hallinto-oikeudessa virheeseen asian käsittelyssä, ei varsinaisen päätöksen osalta käsitellä valitusta, vaan se kumoutuu sellaisenaan muutoseikkaan. [5, pp. 221-223.]

## 12.1 HALLINTOVALITUS PÄÄTÖKSESTÄ

Velvoittavan pelastuslain tai kemikaaliturvallisuuslain mukaisen hallintopäätöksen saaneella henkilöllä ja/tai asianosaisella on aina oikeus muutoksenhakuun asiassaan. Muutoksenhakuoikeudesta säädetään aina erikseen erityislainsäädännössä. Muutoksenhakuoikeus on myös tuotava esille asiakkaalle harkittaessa velvoittavan päätöksen antamista. Pelastuslain ja kemikaaliturvallisuuslain mukaisista velvoittavista hallintopäätöksistä keskeinen muutoksenhakekeino on hallintolainkäyttölain mukainen valitus hallinto-oikeuteen. Hallintopäätöstä on noudatettava heti ja määräaikaan mennessä muutoksenhausta riippumatta. Ainoastaan hallinto-oikeuden teettämiskielto voi estää päätöksen täytäntöönpanon. [1, 104 §]

Valitus voidaan tehdä pelastuslain sekä kemikaaliturvallisuuslain mukaisista velvoittavasta päätöksestä, joka sisältää velvoittavia määräyksiä. Muissa tapauksissa voi kyseeseen tulla esimerkiksi itseoikaisun kautta tapahtuva virheen korjaaminen. Tämän keinon käyttäminen soveltuu kuitenkin vain harvoin tapauksiin. Henkilö tai oikeushenkilö voi tehdä valituksen hallinto-oikeuteen asiasta, jossa hän on asianosaisena. Jokaisessa velvoittavassa hallintopäätöksessä tulee olla mukana valitusosoitus. Valitusosoitus sisältää ohjeet, kuinka asiasta tulee laatia valitus. Valitusoikeus on osa yksilön oikeusturvakeinoja.

## 12.2 ITSEOIKAISU

Oikeusvarmuus edellyttää, että tehtyjä päätöksiä voidaan korjata vain lain mukaisin edellytyksin virheiden osalta [8, p. 299]. Päätöksessä olevan virheen korjaaminen hallinnollisella itseoikaisulla on mahdollista hallintolain mukaan seuraavilla edellytyksillä [5, pp. 213-214]:

- Asiasta tulee olla tehty lopullinen ratkaisu.
- Korjaamisen voi laittaa vireille virheen tehnyt viranomainen tai asianosainen.
- Korjaaminen koskee vain päätöksessä olevaa virhettä.
- Virheen korjaaminen on mahdollista kaikissa hallintoasian ratkaisun sisältävissä päätöksissä, jotka eivät ole hallinnon sisäisiä asioita.
- Korjaaminen on suoritettava viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Päätöksestä vireillä oleva valitus ei estä oikaisumenettelyä.

### **Itseoikaisu voi tulla kyseeseen, kun kyseessä on seuraavaa:**

#### **Asia- ja menettelyvirhe**

*Asia ja menettelyvirhe* voidaan korjata poistamalla virheellinen päätös ja ratkaisemalla asia uudestaan. Kyseessä tulee olla olennaisen virheen tai ilmeisen puutteen korjaaminen, tai ilmeinen väärän lain tulkinta. Kyseessä voi myös olla hallintolain 6 §:n määrittelemän hallinnon oikeusperiaatteen vastaisen virheen korjaaminen. [5, pp. 211-212]. Korjaaminen on mahdollista seuraavissa tapauksissa [6, 50 §]:

- Päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen.
- Päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen.
- Päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe (esim. esteellinen henkilö osallistunut käsittelyyn, asianosaisen kuuleminen on laiminlyöty, päätöksen sisältö tai perustelut ovat puutteelliset).
- Asiaan on tullut uusia selvityksiä, jotka voivat olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tässä tapauksessa päätös voidaan korjata vain asianosaisen eduksi.

Päätös voidaan korjata, jos muutos on asianosaisen eduksi. Korjaaminen on mahdollista asianosaisen vahingoksi vain, jos asianosainen suostuu korjaamiseen. [6, 50 §]. Jos asia koskettaa useaa asianosaista, tulee suostumus saada kaikilta asianosaisilta. Poikkeuksen tästä muodostaa tilanne, jossa päätös perustuu asianosaisen virheelliseen menettelyyn, esimerkiksi virheelliseen tietoon. Asia tulee tällöin käsitellä kokonaisuudessaan uudestaan menettelyllisesti oikein. [5, pp. 211-212,215] Tämä itseoikaisukeino tulee siis kyseeseen hyvin harvoissa tilanteissa.

#### **Kirjoitusvirhe**

*Kirjoitus- ja laskuvirhe* tulee korjata, se ei vaadi asianosaisen suostumusta. Tällaisen virheen tulisi olla teknisluonteinen, eli virheen tulisi olla syntynyt kirjoitus- tai laskutoimituksessa. [8, p. 312] Se ei saa kuitenkaan johtaa asianosaisen kannalta kohtuuttomaan tulokseen. Jos kirjoitus- tai laskuvirhe kuitenkin johtuu asianosaisen ilmeisesti virheellisestä menettelystä,

tulee virhe korjata, vaikka se johtaisi asianosan kannalta kohtuuttomaan tulokseen. Kirjoitusvirhe voidaan korjata toimittamalla uusi korvaava toimituskirja, jossa virhe on korjattu, asiaa ei tarvitse käsitellä uudestaan. [5, pp. 214-215.]

### 12.3 YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU

Hallintopäätöksen pysyvyys on osa hallinnon ennakoitavuutta, luotettavuutta ja oikeusvarmuutta. Tämän vuoksi lainvoimaiset päätökset ovat pysyviä. Päätös on lainvoimainen, kun siihen ei enää saa hakea muutosta. Tällaiseen päätökseen voidaan hakea muutosta enää vain erityisin edellytyksin ylimääräisen muutoksenhaun kautta. Tällöin päätös voidaan kumota ja sen tilalle tehdään uusi samaa asiaa koskeva päätös. Tällöin alkuperäinen päätös korvataan uudella muuttuneella. [5, pp. 240-241.]

#### **Päätöksen purkaminen**

*Päätöksen purkamista* on mahdollista hakea viiden vuoden sisällä päätöksestä korkeimmalta hallinto-oikeudessa. Purkuperusteita ovat olennainen menettelyvirhe, ilmeisen väärä lain soveltaminen ja päätöksen perusteena olevien tosiasioiden osoittautuminen virheellisiksi. Virheen on täytynyt olennaisesti vaikuttaa päätökseen ja purkukynnyksen tulee ylittyä. [5, p. 241]

#### **Päätöksen poistaminen**

*Päätöksen poistaminen* voi tulla kyseeseen, kun prosessuaalisen kantelun perusteena on olennainen menettelyvirhe. Siihen voi hakea muutosta kuusi kuukautta. Kuulemisvirheen osalta aika alkaa tiedoksisaamisesta, muiden osalta päätöksen lainvoimaisuudesta. Kantelu tulee tehdä hallinto-oikeuteen. Tällainen virhe voi olla asianosaisen kuulemisen laiminlyönti ja se, että päätös loukkaa asianosaisen oikeuksia. Perusteena voi olla myös muu olennaisesti päätökseen vaikuttanut menettelyvirhe, epäselvyys tai puutteellisuus, jonka johdosta asian ratkaisu ei käy ilmi. [5, pp. 241-242]

#### **Menetetyn määräajan palauttaminen**

*Menetetyn määräajan palauttaminen* valitusta varten on mahdollista vain laillisen esteen tai erittäin painavien syiden vallitessa. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi vastaajan äkillinen sairaskohtaus tai myrskyn vuoksi keskeytynyt liikenne tai postilakko. Muu erityisen painava syy voi olla tiedonannossa noudatettu epäjohdonmukainen käytäntö tai virheellinen menettelyneuvo. Määräajan palauttamista on haettava lähtökohtaisesti vuoden sisällä korkeimmalta hallinto-oikeudelta määräajan päättymisestä. Erityisen painavissa syissä myöhemmin. Hakemus on tehtävä 30 päivän sisällä esteen lakkaamisesta, jolloin määrätään uudet määräajan, jonka kuluessa valitus on tehtävä. [8, p. 242.]

## 13 JÄLKIVALVONTA JA HALLINNON PAKKOKKEINOT

Annettuja velvoittavia määräyksiä tulee valvoa. Pakkokeinoja tulisi lähtökohtaisesti käyttää aina kun ei ole esitetty hyväksyttävää syytä määräyksen noudattamatta jättämiselle tai määräystä ei kumota itseoikaisella aiheettomana tai virheellisenä. Muutoin hallinnon asiakkaita voidaan todeta kohdeltava eri tavalla yhdenvertaisuusperiaatteen, luottamuksensuoja periaatteen, lainmukaisuusperiaatteen ja virantoimittamisvelvollisuuden suhteen. [11, p. 151] Onkin perusteltua pohtia jo velvoittavia korjausmääräystä pohdittaessa, onko asian tila sellainen, että siitä tulee lain mukaan antaa korjausmääräys. Hyvää palvelua olisi myös muistuttaa asianosaisia saapuvasta määräajasta esimerkiksi tietojärjestelmän lähettämiä automaattisia viestejä käyttäen. Tämä voisi myös osaltaan nopeuttaa prosessin loppuun saattamista ennen korjausmääräystä ja pakkokeinoja.

Jälkivalvonnasta ei ole olemassa valtakunnallista ohjetta, vaikka sellaiselle olisi tarvetta. Pelastuslaitoksien kumppanuusverkoston valvontasuunnitelmaohjeessa todetaan, että pelastuslaitoksien tulisi varata tähän kuitenkin riittävät resurssit. Käytännön toteuttaminen jää jokaiselle pelastuslaitokselle [31, pp. 17-18]. Tutustu myös aiheesta laadittuun opinnäytetyöhön: [31]

### 13.1 JÄLKITARKASTUS

Jälkitarkastus tulee olla kuvattu valvontasuunnitelmassa. Jälkitarkastusta ei ole tarpeellista käyttää kaikissa tapauksissa, jos asianosasilta sallitaan myös muut luotettavat tavat ilmoittaa tehdyistä toimenpiteistä. Tämä päätelmä voidaan johtaa hallinnon taloudellisuus- ja tehokkuus näkökulmasta. [24] Jälkitarkastuksesta tulee laatia erillinen pöytäkirja. Jälkitarkastuksella tulee noudattaa soveltuvilta osin hyvän hallinnon periaatteita, sekä asianosaisasemasta annettuja ohjeistuksia. Pöytäkirjassa tulee kirjata varsinaisella tarkastuksella todettujen seikkojen muuttunut tilanne. Jälkitarkastuksen yhteydessä tulee tuoda esille, miten asian käsittely etenee jälkitarkastuksen jälkeen.

## 13.2 HALLINNON PAKKOKEINOT

Hallinnon pakkokeinojen käytön tulee perustua viranomaisen valvontaan liittyvään erityislakiin. Uhkasakkolaki (1113/1990) on menettelylaki, joka antaa raamit välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytölle. Myös hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki sisältävät säännöksiä hallintopakomenettelyyn liittyen. Asianosaista on aina kuultava pakotteen asettamisesta, tuomitsemisesta tai täytäntöön pantavaksi määräämisestä [25, 22 §].

Pelastuslain 105 § sekä kemikaaliturvallisuuslain 123 § sisältävät laajan harkintavallan välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytön osalta pelastusviranomaiselle. Kyseisten lakien velvoitteiden toteuttamista voidaan tehostaa pakkokeinojen avulla. Näitä keinoja ei voi käyttää yhtä aikaa, vaan velvoitetta voidaan tehostaa yhdellä pakkokeinolla kerrallaan. Käytettyä pakkokeinoja voidaan vaihtaa. [5, pp. 321-323] Pakkokeinoja voidaan käyttää vain velvoittavien määräyksien tehosteena. Pakkokeinot ovat seikkaa sidottuja. Kutakin seikkaa (päävelvoitetta) tulee tehostaa omalla tarkoituksenmukaisella pakkokeinolla.

Päätettäessä hallinnon pakkokeinojen käytöstä on päätös perustuttava riittävään tietoon asiasta ja se on tehtävä menettelyllisesti oikein [29, p. 24]. Asian vireillepanosta vastaa säännösten ja määräyksien noudattamista valvova viranomainen omasta aloitteestaan [25, 5 §].

Hallintopakkoasiassa uhalla tehostettu velvoite voidaan kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus oikaista ja täyttää kyseinen puute [25, 9 §]. Uhkasakko on siis kohdistettava vaatimuskohtaisesti oikealle asianosaiselle tai usealle asianosaiselle esimerkiksi asunto-osakeyhtiölle ja osakkeenomistajalle. Asianosaisuus voi perustua kiinteistön hallintaan ja mahdollisuuteen määrätä sen käytöstä. Kyseessä voi siis olla kiinteistön tai rakennuksen omistaja, vuokralainen tai muu käyttöoikeuden haltija kuten toiminnanharjoittaja.

### Uhkasakko

*Uhkasakkoa* käytetään hallintopäätöksen täytäntöönpanon pakkokeinoista yleisimmin. Sitä voidaan käyttää pelastuslain 105 §:ssä säädetyissä asioissa sekä kemikaaliturvallisuuslain 123 §:ssä säädetyksi 2 luvun turvallisuusvaatimuksia koskevien seikkojen kohdalla. Kunkin päävelvoitteen osalta on asetettava oma uhkasakko, joka on kohdennettu oikealle asianosaiselle. Asianosaisen tulee olla sellainen, jolla on tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa päävelvoite. Yrityksen uhkasakko kohdennetaan yritykselle tai sen toimitusjohtajalle. Asettamispäätöksestä on selvästi käytävä ilmi, mihin velvoitteeseen uhkasakko on asetettu. Päävelvoitteen täyttymiselle asetetaan tällöin selvä määräaika. Määräaikaa pohdittaessa tulee ottaa huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus sekä velvoitetun mahdollisuus noudattaa määräaikaa.

Uhkasakon käyttäminen on kuvattu uhkasakkolain 6 - 13 §:ssä. Uhkasakon suuruutta harkittaessa tulee huomioida päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky sekä muut asiaan vaikuttavat seikat [25, 8 §]. Uhkasakko tulee toimittaa aina asianosaiselle joko saantitodistuksellisesti tai haasteella [5, p. 322]. Uhkasakkolain mukaisten pakkokeinojen käyttäminen johtaa kaksisuuntaiseen muutoksenhakumahdollisuuteen. Valitus voidaan tehdä sekä uhkasakon asettamisesta että tuomitsemisesta, teettämis- tai keskeyttämisen asettamisesta ja täytäntöönpanon määräämisestä. Tämän lisäksi myös päävelvoitetta koskee muutoksenhaku. [8, pp. 322-323]

**Sakon suuruutta** pohtiessa tulee ottaa huomioon tavoite eli päävelvoitteen täytyminen. Sakolla ei ole yleensä ylärajaa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tulee huomioida päävelvoitteen laatu ja laajuus sekä velvoitetun maksukyky. Sakon on oltava riittävän suuri, jotta uhka on tehokas.

**Kertauhkasakko** on määrältään kiinteä. Useita peräkkäisiä uhkasakkoja ei tulisi käyttää, kun otetaan huomioon suhteellisuusperiaate ja velvoitetun oikeussuoja.

**Juokseva uhkasakko** asetetaan vain kerran. Sakon määrä karttuu, ja se tuomitaan toistuvasti maksettavaksi, kunnes päävelvoite on täytetty. Ensimmäinen asetetaan peruserä ja tämän jälkeen lisäerä yksilöidylle jaksolle. Jakso voi olla viikkoja tai kuukausia.

*Uhkasakon tuomitsemisen* vaiheet ovat vireilletulo, uhkasakon asettamisvaiheen kuuleminen, velvoitteen asettamispäätös, uhkasakon tuomitsemis-/täytäntöönpanovaiheen kuuleminen, uhkasakon tuomitseminen, teettämisuhan täytäntöönpano. [8, pp. 338-340]

### Teettämisuhka

*Teettämisuhka* asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi, sillä uhalla, että työ teetetään laiminlyöjän kustannuksella [8, p. 341].

### Toiminnan keskeyttäminen

*Toiminnan keskeyttäminen* tehdään uhkaamalla keskeyttää työnteko tai muu toiminta tai uhkaamalla estää laitteen tai muun esineen käyttö [8, p. 341].

## 14 TIETOJEN HALLINTA JA LUOVUTTAMINEN

Osana hyvää tiedonhallintatapaa tulee viranomaisen pitää yllä asiarekisteriä, johon kirjataan saapuneet käsittelyä vaativat asiakirjat. Viranomaisen asiakirja, joka ei ole erikseen säädöksillä salattu, on julkinen. Tämä koskee myös viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitettuja asiakirjoja. Tämä ei kuitenkaan koske asiaan liittyviä muistiinpanoja. Asiakirjan julkisuus alkaa julkisuuslain 6 § mukaan kun pöytäkirja, päätös, tai lausunto on allekirjoitettu tai vastaavalla tavalla varmennettu. Viranomaiselle asian käsittelyä varten toimitetut asiakirjat ovat julkisia, kun viranomainen on sen saanut, jollei sitä ole erikseen säädöksissä määritetty salassa pidettäväksi. [32, 1 §, 5 §-7 §.]

Jokaisella on oikeus saada julkinen asiakirja. Pyyntö tulee yksilöidä riittävän tarkasti, jotta asiakirjan antaminen on mahdollista. Tässä on myös avustettava tiedon hakijaa. Tiedon pyytäjältä ei ole oikeutta selvittää henkilöllisyyttä tai sitä mihin hän asiakirjaa tarvitsee. Henkilötiedot voidaan pyytää vain selvitettyä, onko henkilö asianosainen. Jos asiakirja sisältää salassa pidettäviä osia, tulee tiedot asiakirjasta luovuttaa muilta osin julkisuuslain mukaisesti. Asianosaisella on oikeus saada kaikki tiedot asiakirjasta, joka voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tiedot luovuttaa se henkilö, jonka tehtäviin tai asemaan tietojen luovuttaminen kuuluu. [32.]

Jos tietojen luovuttamisesta kieltäydytään, on henkilölle ilmoitettava kieltäytymisen syy sekä tieto siitä, että asia voidaan saada viranomaisen ratkaistavaksi [32, 8 §, 10-14 §]. Muutosta päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyksi. Päätös asiasta on laadittava ensisijaisesti kirjallisena ja sen on sisällettävä ohjeet, kuinka asia voidaan tuoda viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjan julkisuus koskee pöytäkirjaa, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai se on muulla tavoin varmennettu. Päätökset, lausunnot, niiden käsittelyyn liittyvät muistiot sekä pöytäkirjat tulevat samoin julkisiksi, kun päätös tai lausunto on allekirjoitettu. Muut asiaan liittyvät asiakirjat tulevat julkisiksi, kun asia, jota se koskee, on siinä viranomaisessa käsitelty loppuun. [32, 6 §.]

### 14.1 SALASSAPIDON PERUSTEET VALVONTATYÖSSÄ

Pelastuslain 86 §:ssä määritetään pelastusviranomaisen salassapitovelvollisuudesta. Pelastustoimen palveluksessa oleva ei saa käyttää hyödykseen eikä luvatta ilmaista muille tehtävässään tietoon saamaansa seikkaa, joka on säädetty laissa salassapitovelvoitteen piiriin taikka jos se koskee yksityistä liike- tai ammattisalaisuutta, taloudellista asemaa, henkilökohtaista olosuhdetta tai terveydentilaa. Poikkeuksena on tilanne, jossa on syytä epäillä, että joku on vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Tällöin asiasta on tehtävä salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitus poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arvioimiseksi ja uhkaavan teon estämiseksi. [1, 86 §.]

Viranomaisen valvontaan liittyviä asiakirjoja voidaan määrätä kokonaan tai osittain salassa pidettäväksi seuraavilla perusteilla:

- Asiakirja sisältää *poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen* sekä vankeinhoitoviranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja ja tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä (Julkisuuslaki (621/1999) 24.1 § 5. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoa henkilöiden, rakennusten, laitosten, rakennelmien tai tieto- ja viestintäjärjestelmien *turvajärjestelyistä tai niiden toteutuksesta* ja tiedon antaminen niistä vaarantaa turvajärjestelyiden tarkoituksen toteutumista (Julkisuuslaki (621/1999) 24.1 § 7. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoa *onnettomuuksiin tai poikkeusoloihin varautumisesta, väestönsuojelusta* taikka turvallisuustutkintalain (525/2011) mukaisesta tutkinnasta ja tiedon antaminen niistä vahingoittaisi tai vaarantaisi turvallisuutta tai sen kehittämistä, väestönsuojelun toteuttamista tai poikkeusoloihin varautumista, vaarantaisi

turvallisuustutkinnan tai sen tarkoituksen toteutumisen, vaarantaisi tiedon saantia tutkintaa varten taikka loukkaisi onnettomuuden, vaaratilanteen tai poikkeuksellisen tapahtuman uhrien oikeuksia tai heidän muistoaan tai läheistään (Julkisuuslaki (621/1999) 24.1 § 8. kohta).

- Asiakirja sisältää tietoa sotilastiedusteluun, puolustusvoimien varustamiseen, kokoonpanoon, sijoitukseen tai käyttöön tai muuta *sotilaallista maanpuolustusta* taikka maanpuolustusta palvelevien keksintöjä, rakenteita laitteita tai järjestelmiä taikka maanpuolustuksen kannalta muutoin merkityksellisistä kohteista taikka puolustusvalmiuteen varautumisesta, ja on ilmeistä, että tiedon antaminen niistä voisi vahingoittaa tai vaarantaa maanpuolustuksen etua (Julkisuuslaki (621/1999) 24.1 § 8. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoja *yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta*, sisältää tietoa muusta vastaavasta yksityisestä elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jonka antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, eikä kyseessä ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisestä tiedosta tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksien ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. (Julkisuuslaki (621/1999) 24.1 § 20. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoa *sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta* sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamasta terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta (Julkisuuslaki (621/1999) 24.1 § 25. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoja *rikoksesta epäillyn, asianomistajan tai muun rikosasiaan liittyvän henkilön* yksityiselämään liittyvistä arkaluonteisista seikoista tai sisältää tietoja rikoksen uhrista ja tietojen antaminen loukkaisi rikoksen uhrin oikeuksia tai hänen muistoaan tai läheisiään, eikä tiedon antaminen ole tarpeen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi (Julkisuuslaki (621/1999) 24.1 § 26. kohta).
- Asiakirja sisältää tietoja *valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön, laitoksen tai säätiön liike- tai ammattisalaisuuteen* liittyvää tietoa, tai tietoa muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta ja tiedon antaminen niistä aiheuttaisi taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muuta kilpailevaa toimintaa harjoittavan parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi tahon mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin. (Julkisuuslaki (621/1999) 24.1 § 18. kohta).

Asiakirja voi olla myös osittain salassa pidettävä. Tieto asiakirjasta voidaan antaa myös osittain. Tiedon antaminen ei saa mahdollista sitä, että salassa pidettävä osa tulee tietoon. (Julkisuuslaki 621/1999, 10 §.)

## 14.2 ASIAKIRJAREKISTERIN YLLÄPITÄMINEN

Asioiden seuranta varten tulee viranomaisella olla tiedot, mitä asiarekisterejä (entisiä diaareja), luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjoja sisältäviä rekistereitä viranomaisella on ja miten tieto niistä on löydettävissä. Asiakirjarekisterin avulla tulisi voida täyttää arkistolain nojalla annetut määräykset asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Asiakirjarekisteri, kuten myös arkistonmuodostussuunnitelma, on pidettävä yleisön saatavilla viranomaisen kirjaamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä. [34, 4 § - 7 §.]

Viranomaisen asiakirjarekisteri on arkistonmuodostussuunnitelman lisäksi osa hyvää tiedonhallintatapaa. Asiakirjan antamiseen liittyvä päätösvalta, henkilöstön ohjeet asioiden ja asiakirjojen kirjaamiseksi sekä tietojen käsittely eri käyttövaiheissa, keskeneräisiä asioita kuvaavat ja niitä koskevat tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi laaditut luettelot. Asiakirjat on pidettävä ajan tasalla. [34, 1 §.]



### 14.3 MÄÄRÄAJAT TIEDON LUOVUTTAMISELLE

Pyydetty tiedot on luovutettava kahden viikon sisällä pyynnöstä. Jos asiakirja sisältää salassa pidettäviä osioita, joiden vuoksi asiakirja teettää töitä, on se luovutettava viimeistään kuukauden sisällä pyynnöstä. [32, 14 §.] Hyvään hallintoon ja palveluun kuuluu, että tietoa pyytävälle henkilölle kerrotaan arvio, koska ja mistä tieto on noudettavissa. Samalla tulee myös kertoa mahdollisista kustannuksista.

### 14.4 MAKSU TIEDON LUOVUTTAMISESTA

Pelastuslaitos voi pyytää maksua julkisuuslain perusteella pyydyistä asiakirjoista. Kustannuksista voidaan periä viranomaiselle tiedon antamisesta muodostuvien kustannuksien määrä. Maksun perimisestä määrätään kuntalaissa. Hinnan määrittämisessä voidaan käyttää kopion tai tulosteen sivukohtaista hinnoittelua tai yksikkökohtaista keskihintaa. Tietojen osittaista salaamista tai pelkkää esille hakemista ei voi lisätä hinnoitteluun. Hinnoittelu tulee olla ennalta nähtävissä internetsivuilla. Maksuperusteista on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. [32, 33 §-34 §.]

Seuraavissa tapauksissa ei peritä maksua: asiakirjasta annetaan tietoa suullisesti, asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi, julkinen sähköisesti tallennettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse tai sähköisesti tallennettu tieto välitetään asianosaiselle sähköpostitse. Tämä koskee myös tapauksia, joissa asiakirjan toimittaminen liittyy kuulemiseen, tiedotusvelvollisuuteen tai muun neuvonnan piiriin. [32, 34 §.]

## 15 ASIAKIRJOJEN ARKISTOINTI

Arkistolain (831/1994) perusteella jokainen arkistonmuodostaja vastaa arkistoinnin järjestämisestä. Arkistonmuodostaja ovat esimerkiksi kunnallinen viranomaisena. Arkistoon kuuluvat ne asiakirjat, jotka muodostuvat tehtävän tai toiminnan johdosta. Arkistonmuodostajalla on vastuu huolehtia arkistoinnin suunnittelu ja käytännön järjestäminen. Arkistolaissa säädetään asiakirjojen arvonmääritykseen ja hävittämiseen liittyvistä asioista. Arkistolaitos määrää, mitkä arkistolain piiriin kuuluvat asiakirjat tulee säilyttää pysyvästi [35, 8.3 §]. [36, p. 2].

Osana arkistointia on määritettävä kertyneiden asiakirjojen säilytysajat ja -tavat. Säilytysaikojen suunnittelussa on otettava huomioon määräykset ja säädökset sekä arkistolaitoksen määräykset pitkäaikaisesta säilytyksestä. Arkistoinnin tarkoituksena on varmistaa, että yksityishenkilöillä sekä yhteisöillä on pääsy asiakirjoihin, joihin heillä on oikeus päästä. Tämän tarkoitus on osaltaan turvata oikeusturva, tietosuojaa sekä saatavuus tutkimusta varten. [35, 1 §, 6 §-8 §]. Suomen Kuntaliitto, Kunnallisarkistoyhdistys ja arkistolaitoksen edustajat ovat yhdessä laatineet suosituksia kunnallisten asiakirjojen säilytysajoista. Julkaisusarjassa on myös yhdistetty arkistolaitoksen päätökset pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista. *Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat, Määräykset ja suositukset, Tekniset palvelut 14B, 2013* sisältää hyvän lähtökohdan arkistoinnin suunnitteluun pelastuslaitoksen valvontatoiminnassa. Pysyvästi arkistoitavat asiakirjat voidaan toimittaa Arkistolaitokselle arkistoitavaksi maksutta.

Arkistonmuodostussuunnitelma on ajantasainen kuvaus organisaation tehtävistä, käsittelyvaiheista sekä niissä muodostuvista asiakirjoista ja tiedoista. Suunnitelma on ensisijaisesti organisaatiota itseään varten, mutta kuvaa myös osaltaan, miten julkisuusperiaatetta toteutetaan organisaatiossa kertyvien asiakirjojen ja tiedon osalta. Arkistonmuodostussuunnitelman laatimista varten arkistolaitoksella on ohjesivusto [www.ams-opas.fi](http://www.ams-opas.fi).

### 15.1 ARKISTOITAVAT ASIAKIRJAT JA NIIDEN HÄVITTÄMINEN

Arkiston tulee sisältää päätöisasiakirjat sekä kaikki päätöksen tekemiseen vaikuttaneet asiakirjat [35, 6 §]. Palotarkastuksen osalta tarkastuksiin liittyvien asiakirjojen säilytysaika on voimassaoloaika ja 10 vuotta. Palotarkastusrekisteriä ei tarvitse säilyttää erikseen. Säilytysajan perusteena on valvonta ja seuranta. Samat säilytysajat koskevat myös kemikaali- ja räjähdervalvontaan liittyviä asiakirjoja sekä valvontaan liittyvää valvontasuunnitelmaa. On hyvä huomioida, että esimerkiksi kemikaalilupa on usein voimassa toistaiseksi, joten sen voimassaoloaika ja sitä kautta säilytysaika voi olla hyvin pitkään. Palvelutasopäätökset liitteineen on säilytettävä pysyvästi. [37, pp. 50-52]. Valvontarekisterissä valvontatehtäviin liittyviä tietoja saa säilyttää kymmenen vuotta edellisen merkinnän tekemisestä tai niin kauan, kun tieto muuttuu tarpeettomaksi [1, 93 §].

Asiakirjat on hävitettävä, kun niiden arkistointiaika on mennyt umpeen. Kaikki valvontaan liittyvät asiakirjat eivät ole salassa pidettävää. Tästä huolimatta kaikki asiakirjat tulee hävittää asianmukaisesti.

## 15.2 SÄHKÖINEN ASIANHALLINTA JA ARKISTOINTI

Sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan osoittaa myöhemmin. Arkistolaitoksella on lain mukaan oikeus antaa tarkempia määräyksiä ja ohjeita sähköiseen arkistointiin liittyvistä seikoista. Hyvään tiedonhallintotapaan kuuluu toiminnan korkea taso ja hyvä laatu. Tämä koskee hallinnon käsittelemiä asiakirjoja ja tietoa. Vaadittuja ominaisuuksia ovat tiedon käytettävyys, saatavuus, eheys, virheettömyys sekä luottamuksellisuus. [19, 21 §, 22 §, 18.4 §.]

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) on julkaissut julkiselle hallinnolle suosituksen [13]. Suosituksen kohteena on asioiden ja asiakirjojen rekisteröinti, siihen liittyvät normit, vaatimukset ja ohjeiden tarkastelut sekä se, miten rekisteröintiä voidaan hyödyntää asiakirjallisen tiedon käsittelyssä. Suositus [38] pyrkii kuvaamaan konkreettisia keinoja saavuttaa arkistolaitoksen SÄHKE2-määrityksen asettamat vaatimukset asiakirjallisen tiedon käsittelystä, hallinnasta ja säilytyksestä.

## 16 ERITYISKYSYMYKSIÄ

### 16.1 KUINKA TOIMIA, JOS EI PÄÄSTÄ TARKASTUSKOHTEESEEN?

Pelastuslain perusteella tarkastusta suorittavalla pelastusviranomaisella on lähtökohtaisesti oikeus päästä tarkastuskohteeseen sekä saada asian käsittelyn kannalta olennaiset asiakirjat asianosaisilta ilman veloitusta [1, 80 §]. Tarvittaessa poliisin on annettava virka-apua pelastuslain 80 §:n mukaisen valvontatehtävän toimittamiseksi asianosaisen pelastusviranomaisen pyynnöstä [1, 49 §]. Tämä ei kuitenkaan poista asianosaisten, hänen edunvalvojan tai hänen osoittaman edustajan (asiamies) oikeutta olla mukana tarkastuksella. Kieltäytyminen osallistumisesta on kirjattava pöytäkirjaan. Erityisesti on huomioitava yksilön perusoikeudet suoritettaessa valvontaa yksityisasuntoon.

Jotta asiointi olisi jouhevaa olisi hyvä määrittää viimeinen päivä, johon mennessä sovittu tarkastus on peruttavissa ilman seuraamusmaksua, joka on määritetty valvontasuunnitelmassa. Tämä voisi olla esimerkiksi kaksi arkipäivää ennen sovittu tarkastuksen ajankohtaa.

### 16.2 VÄKIVALTA TAI SEN UHAN KOHTAAMINEN TARKASTUKSELLA

Tarkastus tai muu valvontatehtävä tulee välittömästi keskeyttää, jos tehtävällä kohtaa väkivaltaa tai sen uhkaa. Pelastusviranomaisella on oikeus pyytää virka-apua pelastuslain 80, 81 § 3 momentin sekä 88 §:n mukaisissa asioissa poliisilta pelastuslain perusteella. Päätöksen virka-avun pyytämisestä tekee asianomainen pelastusviranomainen [1, 49 §]. Jukka Mursu on laadittu aiheesta opinnäytetyön *Palotarkastajan työturvallisuus - uhkatilanteet, 2012*.

### 16.3 KIINTEISTÖN PALOTURVALLISUUTEEN LIITTYVÄT ILMOITUKSET YKSITYISASUNNOSTA

Asian käsittelyssä kannattaa noudattaa soveltuvilta osin Valviran ohjetta aiheesta *Ohje asuntojen siivottomuustapauksissa, 2011*. Usein asian käsittelystä vastaa muu viranomainen kuin pelastusviranomainen. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi *Sosiaalihuoltolain (710/1982) 41 §:n* mukainen sosiaalihuollon tarpeen arviointi, *Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista (980/2012) 25 §:n* mukainen ilmoitus iäkkään henkilön palvelutarpeesta, tai *Terveystalvuluilain (763/1994) 27 §:n* mukainen asunnossa tai muussa oleskelutilassa esiintyvä terveyshahta.

### 16.4 TARKASTAJAN VAIHTUMINEN KESKEN TARKASTUSPROSESSIN - MITEN TÄSSÄ TILANTEESSA TULISI TOIMIA?

Tarkastus tulisi lähtökohtaisesti suorittaa loppuun saman viranomaisen toimesta. Jos tarkastuksen suorittaa viransijainen tulisi henkilön, jonka virkaa hoidetaan, suorittaa tarkastus loppuun. Henkilön vaihtumisesta tulee ilmoittaa asianosaisille, ja/tai hänen edustajalle. Henkilön vaihdos ei saa vaikuttaa tarkastettavan etuun, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Odotettavissa oleva tulkintalinja ei saa muuttua, jos prosessin aikana asiaa hoitava viranhaltija vaihtuu. Eikä tämän oletettaman vuoksi myöskään linjan tai tulkintojen tulisi muuttua. Jos eri henkilö suorittaa tarkastuksen ja/tai tarkastuskierroksen, tulee henkilön nimi ja havainnot kirjata. Se mihin johtopäätöksiin päätöksen tekijä päätyy havaintojen, selvityksien ja säädöksen perusteella, tulee olla johdonmukaisia, eikä tämän pitäisi olla riippuvainen henkilöstä.

### 16.5 MITEN TOIMIA, KUN HUOMATAAN ILMOITUSVELVOLLISUUDEN LAIMINLYÖNTI?

Pelastusviranomaisen tulee suorittaa valvontaa pelastuslain sekä kemikaaliturvallisuuslain perusteella. Se minkä lain perusteella valvontaa suoritetaan, tulee ilmoittaa kohteen edustajalle etukäteen ennen tarkastusta. Jos valvontaa suorittaessa ilmenee, että kohteen tulisi tehdä tarkastelu ja mahdollisesti ilmoitus myös kemikaaliturvallisuuslain perusteella, tulee asia tuoda asianosaisten tietoon. Tarkasteluvelvollisuus ja vastuu ovat aina asianosaisella, jonka tulee huolehtia tarvittavat ilmoitukset. Pelastusviranomaisen tulee antaa asiasta menettelyn osalta neuvontaa [6, 8 §]. Lisäksi tästä tulee tehdä merkintä pöytäkirjaan keskeisenä havaintona.

### 16.6 TOIMINTA JOS EPÄILLÄÄN, ETTÄ ON POIKETTU RAKENNUSLUVAN EHDOSTA

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen vastaa maankäyttö- ja rakennuslain valvonnasta. Jos asia tulee ilmi pelastusviranomaisen valvonnan yhteydessä, tulee tästä kirjata seikat ja mahdolliset selvitykset pöytäkirjaan sekä maininta

siitä, että asia välitetään valvovalle viranomaiselle. Tämä tekee päätöksen asian vireilletulosta tai hylkää sen perusteettomana.

## 16.7 YHTEISTARKASTUKSET – MITÄ NIISSÄ TULEE OTTAA HUOMIOON?

Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että jokainen viranomainen suorittaa valvontaa oman valvomansa lain perusteella. Jokainen viranomainen voi ottaa kantaa vain omaan valvomiinsa säännöksiin liittyen. Se tekeekö jokainen viranomainen oman pöytäkirjan ja päätöksen riippuu tarkastuksen tai katselmuksen luonteesta. Jos toinen viranomainen pyytää lausuntoa omaan tarkastukseensa tai asiaansa liittyen tulisi lausuntoa antaa vain omaan alaan ja osaamiseen liittyvissä asioissa. Myös asianosaiselle tulee tuoda esille valvonnan luonne, tarkastukselle osallistuvat viranomaiset sekä mitä valvontatehtävää, ja minkä lain perusteella ovat valvontaa suorittamassa.

## 16.8 MIKÄ ON VIRANOMAISEN TOISELLE VIRANOMAISELLE ANTAMAN LAUSUNNON VELVOITTAVUUS JA ASEMA?

Viranomaisen neuvonta ei ole lähtökohtaisesti juridisesti sitovaa. Tämä ei kuitenkaan anna oikeutta vääristellä tai antaa virheellisiä lausumia, sillä siitä voi seurata muun muassa korvausvastuu. Lausunto tulee antaa lähtökohtaisesti kirjallisena. Lausunto voi olla osa viranomaisen päätöksentekoa selvityksen muodossa. Asianosaisella on oikeus lausua myös muiden viranomaisten tai tahojen laatimista lausunnoista kuulemisen yhteydessä. Juridinen vastuu on aina päätöksen tehneellä viranomaisella. Lausunnon tehneellä viranomaisella on vastuu lausuntonsa oikeellisuudesta.

## 16.9 MITÄ MUITA VIRANOMAISIA TAI TAHOJA YHTEISTARKASTUKSELLE VOI OLLA JA MINKÄ SÄÄNNÖKSIEN PERUSTEELLA?

- **Tukes:** Kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011), 13 §:n perusteella valvoo Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Lakia sovelletaan kuluttajapalveluihin sekä kulutustavaroihin. Myös muut viranomaiset voivat kuluttajapalveluita- ja tuotteita valvoessaan valvoa lain velvoitteiden täyttymistä.
- **Tukes:** Laki pelastustoimen laitteista (10/2007), 17 § *Tämän lain noudattamista sekä arviointi- ja tarkastuslaitosten toimintaa valvoo Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.*
- **Tukes:** Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005), 115 §, Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994), 6 §, Kaivoslaki (621/2011), 153 §
- **ELY-keskus:** Patoturvallisuuslaki (494/2009), 29 § (tällä hetkellä Kainuun ELY-keskus)
- **Sosiaaliviranomainen:** Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) 25 §, sosiaalihuoltolaki (710/1982), 5, 55 §
- **Terveysviranomainen:** Terveysturvallisuuslaki (763/1994), s. 6 §
- **Rakennusvalvontaviranomainen:** Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), s. 132 §
- **Poliisi:** Virka-apu lain mukaisten valvontatehtävien suorittamisessa, laillisuusvalvonta Rikoslaki (39/1889), Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005), 122 §, Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005), 115 §, Majoitus- ja ravitsemustoiminnan harjoittaminen (Laki majoitus- ja ravitsemustoiminnasta (308/2006), 11 §, Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994), 6 §
- **Tulli:** Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005), 122 §, Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994), 6 §
- **Rajavartiolaitos:** Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005), 122 §
- **Aluehallintovirasto:** sosiaalihuoltolaki (710/1982), 3 §, 55 §
- **Tarkastuslaitokset:** Määräaikaistarkastukset Nosturit, nostolaitteet ja nostoapuvälineet (VNa (403/2008), Henkilökuljetukseen tarkoitetut hissit, liukuportaat ja -käytävät, vammaishissit ja kevythissit, Tavarahissit, hyllystöhissit, pikkuhissit sekä isot nosto-ovet (korkeus yli 5m tai paino yli 400kg), Tavalliset nosto-ovet KTMp (663/1996), Kiinteistöjen sähkölaitteistot KTMp (517/1996), Palonilmaisulaitteistot, Automaattiset sammutuslaitteistot Sisäasiainministeriön asetus automaattisista sammutuslaitteistoista (SM-1999-967/Tu-33), Paineastiat (KTMp (953/1999))

## 17 LAINATUT LÄHTEET

- [1] *Pelastuslaki (379/2011)*.
- [2] *Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)*.
- [3] *Kuntalaki (410/2015)*.
- [4] *Perustuslaki (731/1999)*.
- [5] O. Mäenpää, *Oikeus hyvään hallintoon*, Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta, 2011.
- [6] *Hallintolaki (434/2003)*.
- [7] H. Kuula, *Hallintomenettelyn perusteet*, Helsinki: Talentum Media Oy, 2015.
- [8] H. Kulla, *Hallintomenettelyn perusteet*, Helsinki: Talentum, 2012.
- [9] HE (196/2002).
- [10] *Rikoslaki (39/1889)*.
- [11] K. Telaranta, *Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen : valvontatoiminnan näkökulma*, Laurea-ammattikorkeakoulu, 2014.
- [12] HE (50/2013).
- [13] JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta, *JHS 156 Asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa*, 2012.
- [14] Kuntaliitto, *Näkökohtia ulkopuolisten tahojen kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille kustantamista matkoista ja muista taloudellisista etuuksista*, 2005.
- [15] *Laki paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009)*.
- [16] *Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009)*.
- [17] *Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta (10/2015)*.
- [18] *Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005)*.
- [19] *Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)*.
- [20] *Kielilaki (423/2003)*.
- [21] *Kokoontumislaki (530/1999)*.
- [22] Valvira - Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, *Valviran ohje asuntojen siivottomuustapauksissa*, Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, 2011.
- [23] *Terveystieteiden laki (763/1994)*.
- [24] HE (72/2002).
- [25] *Uhkasakkolaki (1113/1990)*.
- [26] *Hallintolainkäyttölaki (586/1996)*.
- [27] *Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007)*.
- [28] *Valtion maksuperustelaki (150/1992)*.
- [29] J. Eklund, *Suhteellisuusperiaate välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytössä*, Tampere, 2014.

- [30] *Oikeudenkäymiskaari (4/1734)*.
- [31] A. Kuhlman, *Pelastusviranomaisen turvallisuuspuutteiden jälkivalvonta*, Laurea-ammattikorkeakoulu, 2015.
- [32] *Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)*.
- [33] ”JHS Sanastotyökalu,” 28 tammikuu 2017. [Online]. Available: <http://jhsmeta.fi/>.
- [34] *Asetus viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999)*.
- [35] *Arkistolaki (831/1994)*.
- [36] Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat - Määräykset ja suositukset, Henkilöstö ja luottamushenkilöt, Helsinki: Kuntaliitto, 2010.
- [37] Suomen Kuntaliitto, Kunnallisten asiakirjojen säilytysajat, Määräykset ja suositukset, Tekniset palvelut 14B, Ensimmäinen painos toim., Helsinki: Suomen kuntaliitto, 2013.
- [38] JUHTA - Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta, *JHS 176 Sähköisten asiakirjallisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen*, 2012.
- [39] *Kuluttajaturvallisuuslakia (920/2011)*.
- [40] *Laki pelastustoimen laitteista (10/2007)*.
- [41] Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994).
- [42] Kaivoslaki (621/2011).
- [43] Patoturvallisuuslaki (494/2009).
- [44] *sosiaalihuoltolaki (710/1982)*.
- [45] *Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)*.
- [46] Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta (308/2006).
- [47] *VNa (403/2008)*.
- [48] *KTMp (663/1996)*.
- [49] *KTMp (517/1996)*.
- [50] *Sisäasiainministeriön asetus automaattisista sammutuslaitteistoista SM-1999-967/Tu-33*.
- [51] *KTMp (953/1999)*.
- [52] *Esitutkintalaki (805/2011)*.
- [53] *Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009)*.
- [54] *KTMp (663/1996)*.
- [55] A. Määttänen, *Palotarkastajan julkista valtaa käyttäen antaman virheellisen neuvon aiheuttaman vahingon korvattavuus*, Kuopio: Pelastusopisto, 2011.
- [56] J. Mursu, *Palotarkastajan työturvallisuus - uhkatilanteet*, Kuopio: Pelastusopisto, 2012.