



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Palotarkastuspöytäkirja hyvän hallinnon näkökulmasta

Ari Päivärinta

2018 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

**Palotarkastuspöytäkirja hyvän hallinnon
näkökulmasta**

Ari Päivärinta
Turvallisuusjohtaminen
Opinnäytetyö
Lokakuu, 2018 2018

Ari Päivärinta

Palotarkastuspöytäkirja hyvän hallinnon näkökulmasta

Vuosi 2018 Sivumäärä 89

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää minkälaisia vaatimuksia hyvä hallinto ja pelastuslaki (379/2011) asettavat palotarkastuspöytäkirjalle. Sen perusteella työssä on myös tutkittu sitä, miten nämä vaatimukset täyttyvät työn toimeksiantajana toimineella pelastuslaitoksella. Tutkimuksen tavoitteena oli kehittää kyseisen pelastuslaitoksen valvontatoimintaa palotarkastuspöytäkirjojen laatimisessa ja samalla käytettävää palotarkastuspöytäkirjapohjaa.

Teoreettisessa viitekehyksessä on selvitetty, minkälaisia sisällöllisiä vaatimuksia palotarkastuspöytäkirjaan kohdistuu hyvän hallinnon ja pelastuslain (379/2011) perusteella. Hyvään hallintoon on perehdytty keskeisesti perustuslain (731/1999) ja hallintolain (434/2003) perusteella. Teoreettisessa viitekehyksessä on perehdytty myös pelastusviranomaisen valvontatoimintaan ja siihen liittyvään toimivaltaan.

Palotarkastuspöytäkirjoille tehty tutkimus toteutettiin laadullisena kvantifioivana sisällön erittelynä. Tutkimuksessa analysoitiin 107 työn kohteena olevalla pelastuslaitoksella laadittua palotarkastuspöytäkirjaa vuodelta 2016. Kvantifioinnin avulla oli mahdollista tunnistaa määrällisesti suurimmat kehityskohteet. Samalla oli mahdollista tunnistaa syyt puutteiden taustalla. Tutkimuksessa pöytäkirjojen sisältöä analysoitiin kahdeksan osion perusteella. Palotarkastuspöytäkirjan lakisääteinen sisältö ja pelastuslaitoksen pöytäkirjaohjeistus määrittivät osiot. Yksi analyysiosioista kohdistui kuitenkin koko pöytäkirjaan. Siinä tarkasteltiin pöytäkirjan ulkoasua, rakennetta ja käytettyä kieltä.

Tutkimus osoitti, että pöytäkirjat on laadittu kohtuullisen hyvin. Suurin joukko pöytäkirjoja jokaisessa analysoidussa pöytäkirjaosiossa täytti vähintään kaksi analyysikriteeriä kolmesta. Tulosten perusteella kehitettävää kuitenkin ilmeni niin pöytäkirjan laatimisoheistuksessa kuin myös pöytäkirjojen laatijoiden hyvän hallinnon ymmärtämisessä ja sisäistämisessä. Pöytäkirjojen sisällössä eniten kehitettävää oli tarkastuksen sisällön kirjaamisessa sekä johtopäätösten perustelemisessä. Kehitettävää paljastui yleisesti myös pöytäkirjaan kirjatussa tietomäärässä eli pöytäkirjan kattavuudessa. Pöytäkirjan laatimisoheistuksessa kehityskohteet liittyvät ohjeistuksen tarkkuuteen ja selkeyteen.

Hyvä pöytäkirjamalli ohjeistuksineen edesauttaa lakisääteiset vaatimukset täyttävän pöytäkirjan laatimista. Hyväkään ohjeistus ei kuitenkaan korvaa henkilöstön hyvän hallinnon ymmärrystä. Hyvän hallinnon periaatteiden tunteminen auttaa ymmärtämään pöytäkirjalle asetettuja vaatimuksia samoin, kuin pöytäkirjan merkityksen. Pöytäkirjan merkityksen tiedostamisella voidaan arvioida olevan vaikutus tapaan ja tarkkuuteen, jolla se laaditaan. Siten hyvän hallinnon koulutus palvelee kokonaisuudessaan asianmukaisen pöytäkirjan laatimista.

Asiasanat: palotarkastuspöytäkirja, hyvä hallinto, palotarkastus, pelastusviranomainen

Ari Päivärinta

Fire inspection protocol from the perspective of good administration

Year	2018	Pages	89
------	------	-------	----

The purpose of this thesis was to examine the requirements that the good administration and the Rescue Act (379/2011) set for a fire inspection protocol and how the requirements are fulfilled in the rescue department that commissioned this thesis. The results of this thesis act as a future development proposal for the inspection activities of this particular rescue department.

In this thesis, the requirements that the Rescue Act (379/2011) and good administration set for a fire inspection protocol have been studied in the theoretical framework. The framework also includes supervisory duties and jurisdiction of the rescue authority. Good administration was approached especially by surveying the Constitution law of Finland (731/1999) and Administrative Procedure Act (434/2003).

The study was carried out as a qualitative quantifying content analysis. The rescue department offered 107 fire inspection protocols completed in 2016 for analysis purposes. Quantification of the analyses enabled the recognition of development targets. In addition, identification of the main causes behind the quantitative results played an important role in this thesis work. The fire inspection protocols were analysed based on the statutory content of an individual protocol through eight subject codes. The code of practice of the rescue department was of great importance and was carefully taken into account when carrying out the work.

The results of this study proved to be reasonably good. The largest part of the fire inspection protocols fulfilled at least two analysis criteria out of three when considering the subject codes. However, according to the results, development targets were found both in the given instructions by the rescue department and in the understanding and assimilation of the good administration by the personnel. The largest development need in the actual content of the inspection protocols were found in documenting the content of the inspection and in justifying the drawn conclusions. In general, development targets were also found in the amount of information documented in the protocol, i.e. in the coverage of the protocol. The instructional development by the rescue department needs to take into account the level of accuracy and clarity.

A template with good quality and clear instructions support the preparation of a protocol, which fulfills the requirements of the legislation. What comes to good administration, a quality template alone does not, however, replace the understanding and assimilation of the personnel. Knowing the principles of good administration helps to understand the requirements that are set for a fire inspection protocol and as well as the meaning of the protocol. Being aware of the general meaning of a protocol has its own effects on the preparation of a protocol. That is why increasing the understanding of good administration serves also the preparation of an appropriate fire inspection protocol.

Keywords: fire inspection protocol, good administration, fire inspection, rescue authority

Sisällys

1	Johdanto	7
2	Opinnäytetyön tausta.....	8
2.1	Tavoitteet	10
2.2	Rajaukset	11
3	Hyvästä hallinnosta	12
3.1	Oikeusturva	13
3.2	Muut hyvän hallinnon takeet.....	15
3.3	Julkisen vallan käyttö hyvän hallinnon tapaan	16
3.4	Virkavastuu.....	17
4	Hyvän hallinnon takeet ja hallintolaki.....	18
4.1	Hyvän hallinnon perusteet	19
4.1.1	Hallinnon oikeusperiaatteet.....	20
4.1.2	Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus	22
4.1.3	Neuvontavelvollisuus	23
4.1.4	Hyvän kielenkäytön vaatimus	24
4.1.5	Viranomaisten välinen yhteistyö	25
4.1.6	Käsittelyn viivytyksettömyys	27
4.1.7	Esteellisyysperusteiden huomioiminen	28
4.1.8	Oikeus tulla kuulluksi.....	30
4.1.9	Oikeus perusteltuun päätökseen	33
4.1.10	Käsittelyn julkisuus	35
4.2	Hyvän hallinnon menettelylliset vaatimukset.....	37
4.2.1	Asianosaisasema ja puhevalta	38
4.2.2	Asian selvittäminen ja selvitysvelvollisuus	40
4.2.3	Asian selvityskeinot	41
4.2.4	Asian ratkaiseminen ja päätöksenteko	45
4.2.5	Hallintopäätös	46
5	Pelastusviranomaisen valvontatehtävät ja toimivaltuudet valvonnassa.....	48
6	Palotarkastuspöytäkirja	51
7	Tutkimus palotarkastuspöytäkirjojen vaatimustenmukaisuudesta	53
7.1	Tutkimusmenetelmä.....	54
7.2	Aineiston hankinta	56
7.3	Analyysin toteutus ja analyysityökalu	57
8	Tutkielman tulokset.....	64
8.1	Osallistujien kirjaus	64
8.2	Tarkastettavan kohteen kuvauksen kirjaus.....	65

8.3	Tarkastuksen kulun kirjaus	66
8.4	Havaintojen, johtopäätösten sekä perusteluiden kirjaus.....	67
8.5	Korjausmääräysten kirjaus	68
8.6	Kohteen edustajan esittämän selvityksen kirjaus.....	69
8.7	Korjausmääräysten valvontamenettelyn kirjaus	70
8.8	Pöytäkirjan kokonaisuus	71
8.9	Yhteenveto tuloksista	73
9	Kehitysehdotukset pöytäkirjan laatimiseen	75
9.1	Palotarkastuspöytäkirjamallin ja ohjeistuksen kehittäminen.....	76
9.2	Kirjaamistapojen kehittämien	78
10	Johtopäätökset ja pohdinta	80
10.1	Opinnäytetyön arviointi.....	82
10.2	Uusia tutkimusaiheita ja näkökulmia.....	85
	Lähteet	87
	Taulukot	89

1 Johdanto

Palotarkastus saadaan pelastuslain (379/2011, 80 §) mukaan suorittaa rakennuksessa ja rakennelmissa, niihin kuuluvissa huoneistoissa ja asunnoissa sekä muissa kohteissa. Tarkastuksen suorittaja on päästettävä kaikkiin tarkastettaviin tiloihin ja kohteisiin. Pelastuslain 81 §:n mukaan pelastusviranomaisen on määrättävä korjattavaksi pelastuslaissa asetettujen velvoitteiden noudattamisessa havaitsemansa puutteet. Palotarkastuksesta on pelastuslain 80 §:n mukaan myös laadittava aina palotarkastuspöytäkirja, jossa tulee riittävästi yksilöidä tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, keskeiset havainnot, kohteen edustajan esittämä selvitys sekä johdopäätökset ja niiden perustelut.

Pelastusviranomainen käyttää valvontatehtävissään julkista valtaa toimivaltansa perusteella. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan suojattuun vapauspiiriin puuttumista, ja lain nojalla tehtävää velvoittavan määräyksen antamista tai muuta päätöksentekoa oikeussubjektin etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyen. Julkisen vallan käytön perusteella muodostuu siten oikeudellisesti sitova ratkaisu oikeussubjektin oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyen. Julkisen vallan käyttö on aina eräällä tapaa yksipuolista sekä epätasa-arvoista sen käyttäjän ja kohteen välillä. (Koivisto 2014, 43.)

Hyvän hallinto perustuu perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännökseen, sen toimiessa ikään kuin hyvän hallinnon yläkäsitteenä (Koivisto 2014, 116). Hyvässä hallinnossa on tiivistetyt kyse yksilön perustuslaillisista oikeuksista, ja viranomaisen toiminnalle asetettavista vaatimuksista näiden oikeuksien toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Hyvän hallinnon oikeusturvasäännökseen perustuva perusoikeusasema velvoittaa viranomaista huolehtimaan hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisesta, koska julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti. Kyse on siis oikeussubjektin sekä viranomaisen oikeuksista ja velvollisuuksista siten, että viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu myös oikeussubjektin oikeuksien huomioiminen ja toteuttaminen. (Mäenpää 2016, 1-4.)

Perustuslain (731/1999, 2 §) mukaan viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin ja toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Pelastusviranomaisen onkin palotarkastuspöytäkirjaa laatiessaan huomioitava pelastuslain (379/2011, 80 §) pöytäkirjalle asettamat vaatimukset, mutta myös hyvän hallinnon vaatimukset. Pöytäkirjan laatijan on huomioitava hyvän hallinnon pöytäkirjalle asettamat vaatimukset täyttääkseen omaan toimintaansa kohdistuvat vaatimukset sekä toteuttaakseen tarkastuskohteena olevan oikeussubjektin oikeudet.

Opinnäytetyössä on aihetta taustoittavasti perehdytty hyvään hallintoon sekä pelastusviranomaisen valvontatehtäviin. Pelastusviranomaisen valvontatehtävistä on perehdytty opinnäytetyön aiheen mukaisesti erityisesti palotarkastukseen sekä siitä laadittavaan palotarkastuspöy-

täkirjaan ja pelastuslain (379/2011, 80 §) sille asettamiin vaatimuksiin. Hyvän hallinnon palotarkastuspöytäkirjalle asettamiin vaatimuksiin on perehdytty erityisesti hallintolain (434/2003) perusteella sen ollessa keskeinen hyvää hallintoa määrittävä laki. Opinnäytetyöhön liittyvässä tutkimuksessa on selvitetty hyvän hallinnon ja pelastuslain palotarkastuspöytäkirjalle asettamien vaatimusten toteutumista työn toimeksi antaneella pelastuslaitoksella. Tutkimuksen tarkoituksena ja tavoitteena oli tunnistaa kehityskohteita ja esittää kehitysehdoituksia palotarkastuspöytäkirjan laadintaan liittyen.

2 Opinnäytetyön tausta

Pelastuslaissa (379/2011) on säädetty pelastuslaitoksen valvontatehtävistä sekä niiden toteuttamisesta. Pelastuslaki on pelastuslaitoksen valvontatoiminnan kannalta keskeisin laki, mutta pelastusviranomaiselle on säädetty valvontavelvoitteita myös laissa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005, myöhemmin kemikaaliturvallisuuslaki). Pelastuslain 78 §:n mukaan pelastuslaitoksen on valvontatehtävistään huolehtiakseen tehtävä palotarkastuksia ja muita valvontatoimenpiteitä. Pelastuslaitoksen valvontatoimenpiteistä perinteisimpänä ja vakiintuneimpana voidaan pitää juuri palotarkastusta.

Pelastusviranomaisen toimivalta valvontatehtävissä ulottuu pelastuslain (379/2011, 80 §) perusteella aina yksityisyyden ja kotirauhan suojan piiriin. Pelastusviranomaisella on pelastuslain 81 §:n perusteella samaan aikaan oikeus sekä velvollisuus määrätä valvontatehtävällään havaitsemansa puutteet korjattavaksi, ja jopa keskeyttää välitöntä vaaraa aiheuttava toiminta kokonaan tietyin edellytyksin. Pelastuslain 105 §:n perusteella pelastusviranomainen voi tarvittaessa myös tehostaa määräyksiään erilaisin pakkokeinoin.

Koiviston (2014, 43) mukaan julkisen vallan käyttöä voidaan määritellä eri tavoin määritelmien täydentäessä toisiaan. Yhteistä näille määritelmille on kuitenkin julkisen vallan käytön määrittely oikeussubjektin vapauspiiriin puuttuvaksi viranomaisen vallankäytöksi. Julkisen vallan käyttöön liittyy aina tietynlainen epätasa-arvo sekä yksipuolisuus julkisen vallan ja sen käytön kohteena olevan tahon välillä.

Pelastusviranomainen käyttää valvontatehtävissään julkista valtaa. Pelastusviranomaisen antamalla velvoittavilla määräyksillä, tai muilla toimenpiteillä, voi olla esimerkiksi suuri taloudellinen merkitys valvonnan kohteelle. Kyse on kuitenkin ennen kaikkea siitä, että pelastusviranomaisella ylipäänsä on valvontatehtävänsä kautta toimivalta puuttua valvonnan kohteen, eli yksityisen henkilön tai muun oikeussubjektin, toimintaan velvoittavasti ja oikeudellisesti sitovalla tavalla. Julkista valtaa käytettäessä perustuslaillisena (731/1999, 2 §) vaateena on myös, että toiminnan tulee aina perustua lakiin ja toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kun viranomaisen velvollisuus on noudattaa lakia, on yksityisellä puolestaan oikeus odottaa ja edellyttää, että näin myös käytännössä tapahtuu (Mäenpää 2016, 71-76).

Hyvän hallinto sai perusoikeusaseman perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995. Nykyisin oikeudesta hyvään hallintoon on säädetty perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä. (Koivisto 2014, 98.) Hyvä hallinto ja sen sisällään pitämät periaatteet sekä vaatimukset pyrkivät varmistamaan julkisen vallan käytön asianmukaisuuden sekä turvaamaan julkisen vallan käytön kohteen perusoikeuksia. Kyse on siis julkisen vallan käytön kohteen perusoikeuksista ja oikeusturvasta. Hyvä hallinto ikään kuin tasapainottaa muuten epätasa-arvoista oikeussuhdetta julkisen vallan käytön ja sen kohteen välillä. Hyvän hallinnon perusoikeusasemaan liittyy myös perustuslaillinen (731/1999, 22 §) vaade siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutumista. Tämä perusoikeuksien turvaamisvelvoite pitää sisällään luonnollisesti myös vaateet asianmukaisesta menettelystä ja hyvän hallinnon toteutumisesta. Viranomaisella on siten myös rooli valvonnan kohteen oikeuksien toteuttamisessa. (Mäenpää 2016, 4.)

Pelastuslain (379/2011) 80 §:n mukaan palotarkastuksesta on laadittava aina palotarkastuspöytäkirja, ja säännöksessä on määritetty myös pöytäkirjan sisältö. Palotarkastuspöytäkirjaa voidaan pitää todisteena ja kertomuksena palotarkastuksen suorittamisesta. Mikäli palotarkastuksella havaittujen asioiden perusteella tullaan johtopäätökseen, että valvonnan kohde ei ole toiminnassaan huomionnut lakisääteisiä ja pelastusviranomaisen valvontaan kuuluvia velvoitteitaan, tulee havaitut puutteet määrätä pelastuslain 81 §:n nojalla korjattaviksi. Näin palotarkastukseen ja palotarkastuspöytäkirjaan voi liittyä ja sisältyä myös valvonnan kohteelle, oikeussubjektille, annettavia velvoittavia määräyksiä, jolloin palotarkastuspöytäkirjasta muodostetaan hallintopäätös. Näin ollen palotarkastuspöytäkirjaa voidaan pitää myös ikään kuin ratkaisuna valvonnan kohteen lainsäädännöllisten velvoitteiden noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä. Palotarkastuspöytäkirjalla ja siihen kirjattavilla asioilla voidaan siis todeta olevan merkitystä valvonnan kohteen perustuslaillisten oikeuksien ja oikeusturvan kannalta, mutta myös pelastusviranomaisen omien velvollisuuksien hoitamisen sekä niiden myöhemmän todentamisen kannalta.

Laadukkaana palotarkastuspöytäkirjan merkitys on suuri esimerkiksi tilanteissa, joissa valvonnan yhteydessä havaittuihin asioihin tai valvonnan suorittamiseen on palattava myöhemmin, kuten esimerkiksi tapahtuneen onnettomuuden selvitys- ja tutkintatoiminnassa. Pöytäkirjan merkitys on suuri myös tilanteissa, joissa valvonnan kohde kyseenalaistaa viranomaisen toiminnan. Tällöin on tärkeää, että tarkastustapahtuma on dokumentoitu pöytäkirjalle tarkasti, huolellisesti ja kattavasti. Laadukas palotarkastuspöytäkirja kiinteänä osana pelastusviranomaisen valvontaprosessia varmasti myös vahvistaa osaltaan viranomaisen ja sen toiminnan legitimizeettiä. Asianmukaista pöytäkirjaa edellyttävien lainsäädännöllisten vaatimusten lisäksi laadukas pöytäkirja palvelee käytännössä myös valvonnan kohdetta sekä pelastusviranomaista itseään myös esimerkiksi tilanteissa, joissa valvottavan kohteen omistussuhteet tai vastuuhenkilöt muuttuvat, tai valvontaa suorittava pelastuslaitoksen viranhaltija vaihtuu.

Lain noudattamisen vaatimus on viranomaiselle vakava vaatimus. Lainsäädännön ja edellä mainittujen seikkojen perusteella on ensiarvoisen tärkeää, että pelastusviranomainen menettelee palotarkastuspöytäkirjaa laatiessaan, kuten yleensäkin valvontatehtävissään, asianmukaisesti lainsäädäntöä noudattaen. Palotarkastuspöytäkirjan laatimisessa on toisaalta täytettävä pelastuslain (379/2011, 80 §) asettamat sisältövaatimukset, mutta sen laadinnassa on huomioitava myös hyvän hallinnon toteuttaminen.

Palotarkastuspöytäkirjan sisältö pelastuslaissa (379/2011, 80 §) määriteltynä on toisaalta yksityiskohtainen, mutta joiltain osin myös tulkinnanvarainen. Pelastuslain palotarkastuspöytäkirjasäännöksen tosiasialliseksi ymmärtämiseksi, ja sitä kautta viranomaisen velvollisuuksien sekä valvonnan kohteen oikeuksien toteuttamiseksi, on säännöstä tulkittava pelastuslain lisäksi hyvän hallinnon, erityisesti hallintolain (434/2003), vaatimusten ja periaatteiden perusteella. Perustuslaillisenä toimeksiantona hyvän hallinnon perusteista ja menettelyllisistä vaatimuksista on keskeisesti säädetty juuri hallintolaissa. Pöytäkirjan laatijan on ymmärrettävä hyvän hallinnon, ja erityisesti hallintolain pöytäkirjalle asettamat vaatimukset pelastuslain säännöstä täydentävinä vaatimuksina.

Opinnäytetyö on työelämälähtöinen. Viranomaistoiminnassa, etenkin julkista valtaa käytettäessä, lainmukaisuus on viranomaiselle aina merkittävä vaatimus ja velvollisuus. Hyvä hallinto on koko ajan entistä enemmän läsnä pelastusviranomaisen valvontatyössä, ja henkilöstön hyvän hallinnon osaamisvaatimusten voidaan todeta kasvaneen viime vuosien aikana. Opinnäytetyössä pyritään vastaamaan tähän työelämän haasteeseen ja selvittää palotarkastuspöytäkirjalle asetettuja ja niiden toteutumista työn toimeksi antaneella pelastuslaitoksella. Opinnäytetyön tarkoituksena on perehtyä hyvään hallintoon ja sen, erityisesti hallintolain (434/2003), palotarkastuspöytäkirjalle asettamiin vaatimuksiin pelastuslain (379/2011, 80 §) pöytäkirjasäännöstä täydentävinä vaatimuksina. Lisäksi tarkoituksena on selvittää miten pelastuslain ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttyvät työn toimeksi antaneen alueellisen pelastuslaitoksen valvontatehtäviä suorittavien palotarkastajien laatimissa palotarkastuspöytäkirjoissa. Tämä tutkimus perustuu vuonna 2016 kyseisen pelastuslaitoksen palotarkastajien suorittamien säännöllisten, eli niin sanottujen yleisten palotarkastusten, pöytäkirjoihin. Tutkimuksen perusteella pyritään tunnistamaan kehitystarpeita pelastuslaitoksen käyttämässä palotarkastuspöytäkirjamallissa sekä palotarkastajien osaamisessa ja pöytäkirjojen kirjaamistavoissa erityisesti hyvään hallintoon liittyen.

2.1 Tavoitteet

Opinnäytetyön tavoitteena on kehittää työn toimeksi antaneen ja työn kohteena olevan pelastuslaitoksen valvontatoimintaa, erityisesti palotarkastuspöytäkirjojen vaatimustenmukaisuuden ja siihen liittyvän laadun osalta. Palotarkastuspöytäkirjan laatiminen on olennainen osa valvontatehtävän suorittamista, ja pöytäkirjalla on oleellinen merkitys valvontatoiminnan kokonaisuudessa. Palotarkastuspöytäkirjan lainsäädännöllisistä vaatimuksista kootun tiedon, ja

siihen perustavan tutkimuksen perusteella tavoitteena on kehittää pelastuslaitoksen palotarkastuspöytäkirjamallia sekä palotarkastuksia suorittavien viranhaltijoiden osaamista ja pöytäkirjan kirjaamistapoja hyvään hallintoon, ja erityisesti hallintolakiin liittyen, hyvän hallinnon täydentäessä menettelyllisesti ja laadullisesti sovellettavaa erityislainsäädäntöä.

Opinnäytetyössä pyritään löytämään vastaukset seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisia vaatimuksia pelastuslaki ja hyvä hallinto yhdessä asettavat palotarkastuspöytäkirjalle?
2. Miten pelastuslain ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttyvät opinnäytetyön kohteena olevan pelastuslaitoksen palotarkastajien laatimissa palotarkastuspöytäkirjoissa?

Näihin tutkimuskysymyksiin sisältyy myös alakysymyksiä. Ensimmäinen alakysymys liittyy hyvän hallinnon olemukseen, siihen mitä hyvä hallinto on, tai mitä sillä tarkoitetaan. Tämän selvittämiseksi opinnäytetyössä perehdytään hyvään hallintoon hieman laajemmin kuin ainoastaan palotarkastuspöytäkirjan laadintaa ja sisältöä koskien. Perehtyminen yleisemmin hyvään hallintoon palvelee sen pöytäkirjalle asettamien vaatimusten ymmärtämistä. Toinen alakysymys, miten pelastuslaitoksen palotarkastajien osaamista, pöytäkirjojen laatimista sekä palotarkastuspöytäkirjamallia voidaan kehittää, liittyy pelastuslain ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen nykytilan selvittämiseen. Nykytilan selvitys mahdollistaa kehityskohteiden tunnistamisen niin pelastuslaitoksen pöytäkirjamallisissa kuin myös viranhaltijoiden osaamisessa sekä kirjaamistavoissa.

2.2 Rajaukset

Opinnäytetyön aihe käsittelee palotarkastuspöytäkirjan lainsäädännöllisiä vaatimuksia pöytäkirjasisällön osalta. Näin ollen valvontaa, palotarkastusta, edeltävät ja sen jälkeiset toimenpiteet ja menettelyt on rajattu tarkastelun ulkopuolelle, kuten myös varsinainen tarkastuksen suorittaminen. Hyvän hallinnon vaatimuksia tarkastellaan erityisesti hallintolain (434/2003) näkökulmasta, sen ollessa viranomaistoimintaa menettelyllisesti sekä laadullisesti normittava yleislaki. Hyvää hallintoa käsitellään erityisesti hyvän hallinnon takeiden ja perusteiden osalta siten, kuin ne asettavat vaatimuksia palotarkastuspöytäkirjan kirjoitetulle sisällölle, ja osin laajemmaltikin hyvän hallinnon perustan ja takeiden kokonaisuuden ymmärtämiseksi. Sen sijaan hallintoasian käsittelyyn liittyviin menettelyllisiin vaatimuksiin ei perehdytä kovinkaan tarkasti, koska niillä ei sinänsä ole vaikutuksia, eivätkä ne aseta vaatimuksia pöytäkirjaan kirjoitettavalle sisällölle. Hallinnollisten menettelyvaatimusten osalta perehdytään ainoastaan palotarkastuksen luonteen takia hallintoasian selvittämiskeinoihin sekä hallintopäätökselle asetettuihin vaatimuksiin pelastusviranomaiselle olevan velvoittavien määräysten asettamisoi-keuden perusteella.

Pelastusviranomaisen laatii pöytäkirjoja useista eri valvontatoimenpiteistä. Pöytäkirjojen sisältöä ja sille asetettujen lainsäädännöllisten vaatimusten toteutumista tarkastellaan pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa säännöllisen valvonnan piiriin kuuluvien valvontakohteiden palotarkastuspöytäkirjojen perusteella. Tarkasteltavat pöytäkirjat, yhteensä 108 kappaletta, on valittu sattumanvaraisesti vuonna 2016 suoritettujen palotarkastusten joukosta siten, että lopullinen aineisto sisältää kaksi pöytäkirjaa per valvontaluokka (A1-A6) per palotarkastaja. Valvontaluokilla A1-A6 tarkoitetaan juuri pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa säännöllisen valvonnan piiriin kuuluvia kohdeluokkia.

3 Hyvästä hallinnosta

Julkishallinto ja sen toiminta vaikuttaa jokaisen ihmisen elämään ja jokaisen organisaation toimintaan tavalla tai toisella. Tällöin on tärkeää varmistaa, että julkinen hallinto, viranomaiset, toimivat lainmukaisesti ja muutenkin asianmukaisesti siten, että yksikön oikeudet toteutuvat täysimääräisenä. Hyvään hallintoon pyrkimyksen taustalla on hallinnon legitimitietin turvaaminen ja vahvistaminen. Hallinto ja viranomaistoiminta saatetaan joskus kokea liian byrokraattiseksi, etäiseksi tai huonolaatuiseksi. Hyvän hallinnon toteuttamisen tarkoituksena onkin vahvistaa kansalaisten luottamusta ja uskoa hallintoon sekä viranomaisiin. Hyvä hallinnon laadullisella ja menettelyllisellä sisällöllä pyritään parantamaan hallinnon avoimuutta ja tehokkuutta sekä joustavuutta ja lähestyttävyyttä. Hyvällä hallinnon pyrkimys on myös parantaa ihmisten vaikutusmahdollisuuksia viranomaisten toimintaan. Lisäksi hyvän hallinnon periaatteet pyrkivät vastaamaan viranomaisilta edellytettävään yhä laadukkaampaan ja tehokkaampaan toimintaan. (Mäenpää 2016, 67.)

Hyvän hallinnon määrittäminen ei ole kuitenkaan yksiselitteistä tai yksinkertaista, ja sen voimaa olevan jopa vaikeaa. Hyvän hallinnon doktriini on liitettävissä Suomen hyvinvointivaltiokehitykseen, kun yhteiskunnallisia tehtäviä järjestettiin laeilla. Tämän seurauksena hallinto laajeni sekä lisääntyi, ja myös hallinnon kohteena olevan yksilön asema hallinnollisen oikeussuhteen osapuolena osittain muuttui. Mitä enemmän hallinto vaikuttaa, ja on läsnä yksilöiden elämässä, sitä enemmän hallinnon ja hallintomenettelyn legitimitetillä on myös vaikutusta. Alun perin hyvää hallintoa on määritelty sen perusteella mikä ei ole hyvää hallintoa. Tällä tavalla hyvää hallintoa määriteltiin erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen, tekemien ratkaisujen kautta. (Kivistö 2014, 96-98.)

Laillisuusvalvojien aikanaan tekemien ratkaisujen perusteella hallintoa ei ollut pidettävä hyvänä, mikäli kansalaisella oli perusteltu syy ärtyä viranomaisen menettelystä tai toiminnasta esimerkiksi käsittelyn hitauden tai virkamiehen käytöksen perusteella. Määrittelyn vaikeudesta ja selkeydettömyydestä huolimatta hyvällä hallinnolla tarkoitettiin eräänlaista oikeu-

dellista sääntelyä kehystävää, asianmukaista ja kohtuullista kansalaisnäkökulman huomioonotavaa menettelyä. Hyvän hallinnon olemus määrittyi pikkuhiljaa siis hyvän hallinnon poikkeamien määrittelyyn ja niihin huomion kiinnittämisen kautta. (Koivisto 2014, 98.)

Lainsäädäntöön hyvä hallinto tuli vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, kun säännös hyvästä hallinnosta säädettiin nykyistä perustuslakia (731/1999) edeltäneen hallitusmuodon (94/1919) perusoikeusluetteloon. Tällöin hyvä hallinto sai sitovan oikeusnormin aseman lisäksi myös aseman hallinnon laatua määrittävänä asiana. (Koivisto 2014, 98.) Hyvän hallinnon perustan voidaan sanoa olevan säädetty Suomen perustuslaissa, ja hyvän hallinnon perusoikeusaseman johdosta voidaan jokaisella todeta olevan perusoikeus hyvään hallintoon (Mäenpää 2016, 2-4).

Perusoikeusasema asettaa hyvälle hallinnolle yleensäkin kaikkiin perusoikeuksiin liittyviä piirteitä. Perusoikeutena hyvän hallinnon vaatimuksilla on etusija muuhun lainsäädäntöön nähden perustuslain 106 §:n ja 107 §:n mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvän hallinnon vaatimuksia ei voida sivuuttaa muun lainsäädännön perusteella eikä muuta lainsäädäntöä voida soveltaa siten, että se olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. (Mäenpää 2016, 4.)

Koivisto (2014, 98) korostaa, että perusoikeusuudistuksessa hyvä hallinto sai oikeudellisen voimassaolon lisäksi merkityksen myös hallinnon laatuun liittyvänä tekijänä. Tähän näkökulmaan liittyen puolestaan Mäenpää (2016, 4) ikään kuin tiivistää ja yksinkertaistaa hyvän hallinnon toteuttamisen olevan pyrkimystä hyvään palveluun, toiminnalliseen ja menettelylliseen sujuvuuteen, helppouteen ja ennakoitavuuteen, sisällölliseen asianmukaisuuteen ja lainmukaisuuteen, rakenteelliseen selkeyteen ja joustavuuteen sekä vastuujärjestelmien toimivuuteen. Huomioitavaa on, että myös esimerkiksi viranomaisesta muodostettavalla mielikuvalla voi olla epäsuora vaikutus siihen, koetaanko viranomaisen toteuttavan hyvää hallintoa toiminnassaan, oli se sitten tosi tai ei.

3.1 Oikeusturva

Perustuslain (731/1999) 21 §:ssä on säädetty jokaisen oikeusturvasta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiin ja velvollisuuksiin koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi oikeusturvasäännös edellyttää, että käsittelyn julkisuus sekä kuulluksi tuleminen, perustellun päätöksen saamisen ja muutoksen hakemisen oikeudet turvataan lailla, kuten myös muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Mäenpään (2016, 35), kuten myös Koiviston (2014, 110-111) mukaan juuri oikeusturvasäännös muodostaa perustan hyvälle hallinnolle oikeudellisena käsitteenä.

Koiviston (2014, 116) mukaan oikeusturvasäännös sisältää perusoikeuden hyvään hallintoon, kuten myös oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeusturvasäännöstä voidaankin pitää ikään kuin hyvän hallinnon yläkäsitteenä. Mäenpään (2016, 1-2) mukaan perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä mainitut hyvän hallinnon takeet tulee ymmärtää viittaukseksi oikeusturvasäännökseen kokonaisuudessaan. Mäenpään (2016, 2) sekä Koiviston (2014, 101) mukaan oikeusturvasäännöksestä voidaan erotella osa-oikeuksia, joita ovat oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä, oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa, hallintoasian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen. Näiden lisäksi myös muut hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla.

Oikeusturvan säännökseen sisältyvistä perusoikeuksista suoraan hallintotoimintaan liittyviä ovat asianmukaisen käsittelyn oikeus sekä oikeus hyvään hallintoon. Jokaiselle kuuluvaan oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti liittyy myös viivytyksettömyyden vaatimus sekä se, että asia käsitellään nimenomaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Oikeutta hyvään hallintoon ilmentää puolestaan se, että hyvän hallinnon takeet tulee turvata lailla, joista oikeusturvan säännöksessä on nimenomaisesti mainittu siis käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä päätökseen liittyvä muutoksenhakuoikeus. (Mäenpää 2016, 1-2.) Mäenpään (2016, 5) mukaan hyvän hallinnon perusoikeusasemalla on myös välittömiä oikeusvaikutuksia jo itsessään, koska jokainen voi edellyttää hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista asiansa käsittelyssä ja hallinnossa asioidessaan.

Mäenpää (2016, 4) toteaa perustellusti, että hyvän hallinnon perusoikeusasema asettaa viranomaiselle, ja yleensäkin julkiselle vallalle, veloitteen turvata hyvän hallinnon toteutumista siten, kuin muitakin perusoikeuksia. Perustuslaissa (731/1999, 22 §) säädetysti julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän veloitteen mukaisesti viranomaisen ja sen henkilöstön on toiminnassaan aktiivisesti toteutettava hyvää hallintoa, eli toisin sanoen toiminnassa on huomioitava hyvän hallinnon takeet mitä suuremmissa määrin (Mäenpää 2016, 4).

Mäenpää (2016, 2) ja Koivisto (2014, 109) tuovat molemmat esiin, että oikeusturvan säännös ei kuitenkaan ole tyhjentävä tai täydellinen, vaan ainoastaan perusta hyvälle hallinnolle. Kuten säännöksen kirjauksesta käy ilmi, myös muut kuin säännöksessä erikseen mainitut hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla. Mäenpää (2016, 5) tiivistääkin, että hyvän hallinnon olemus ja täsmällinen sisältö perusoikeutena määrittyy perusoikeussäännöksiä ja muun lainsäädännön muodostamasta kokonaisuudesta.

3.2 Muut hyvän hallinnon takeet

Mäenpää (2016, 2) pitää perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksen toisessa momentissa mainittuina muina lainsäädännöllä turvattavina hyvän hallinnon takeina ainakin asiakkaiden tasapuolista kohtelua ja kielellisten perusoikeuksien toteutumista sekä virkatoiminnan puolueettomuutta ja objektiivisuutta. Hyvän hallinnon takeita ovat myös hallinnon palveluperiaate sekä menettelyä koskeva neuvontavelvoite. Hautamäki (2004, 59) puolestaan yhdistää puolueettomuuden ja palveluperiaatteen suoraan asian käsittelyn perustuslailliseen asianmukaisuusvaatimukseen. Lisäksi asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen yhdistyisi hallintolain (434/2003, 9 §) hyvän kielenkäytön vaatimuksen kaltainen vaade siitä, että viranomaisen tulee välttää toiminnassaan ylipäänsä kaikenlaista epäasiallisuutta, olipa kyse sitten käytäytymisestä taikka sanallisista tai kirjallisista ilmaisuista. Asian käsittelyn asianmukaisuusvaatimukseen liittyy myös viranomaisen käsittelyvelvoite, jonka mukaan viranomaisen on otettava asia käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen, mikäli asialliset edellytykset siihen täyttyvät.

Mäenpään (2016, 2-3) mukaan hyvän hallinnon takeita ovat myös viranomaisten asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuuteen liittyvä perustuslaillinen (731/1999, 12 §) oikeus. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu myös perustuslain 118 §:n mukainen virkamiehen virkavastuu omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Lisäksi hyvään hallintoon kuuluu myös yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeus yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tämä oikeus sisältyy perustuslain (731/1999, 2 §) kansanvaltaisuussäännökseen, ja sitä täsmentää vielä perustuslain 14 § vaali- ja osallistumisoikeuksista. (Mäenpää 2016, 2-3). Kuten Koivistokin (2014, 110) tuo esiin, sisältää perustuslaki oikeusturvasäännöksen lisäksi myös muita hyvän hallinnon takeiksi mielletäviä yksilön oikeuksia.

Myös oikeusturvakeinoilla, kuten oikaisuvaatimusmenettelyllä tai päätöksen korjaamiseen liittyvillä menettelyillä, on hyvää hallintoa turvaava merkitys. Oikeusturvakeinot varmistavat hyvän hallinnon osalta menettelyllisten oikeuksien toteutumista, vaikka niiden ensisijainen merkitys onkin yksilön oikeuksien turvaaminen. Oikeusturvamenettelyistä on keskeisesti määritelty hallintotuomioistuimissa sovellettavassa hallintolainkäyttölaissa (586/1996). (Mäenpää 2016, 3.)

Hyvän hallinnon takeita keskeisimmin täsmentävänä lakina on pidettävä hallintolakia (434/2003). Hallintolaissa täsmennetään perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä erikseen mainittuja hyvän hallinnon takeita sekä säädetään säännöksessä erittelemättömistä muista hyvän hallinnon takeista. (Koivisto 2014, 116.) Vaikka hyvästä hallinnosta, ja erityisesti sen toteuttamisesta, on säädetty keskeisesti hallintolailla, on hyvään hallintoon liittyvää sääntelyä myös esimerkiksi virkamiehiin ja viranomaistoiminnan julkisuuteen liittyvissä laeissa (Mäenpää 2016, 2-3).

Mäenpää (2016, 3-4) ja Hautamäki (2004, 61) tuovat kummatkin esiin myös, että lainsäädännöllisten normatiivisten takeiden lisäksi hyvän hallinnon toteutumiseen vaikuttavat myös viranomaisen hallintokulttuuri ja hallinnolliset toimintatavat, joiden laadulla voidaan hyvinkin määrittää hyvän hallinnon toteutumista ja sisältöä. Oma vaikutuksensa hyvän hallinnon toteuttamiseen ja toteutumiseen on myös virkamiesten koulutustasolla ja virkamiesetiikalla sekä hallinnollisilla käytännöillä. Näitä tekijöitä ei kuitenkaan ole mahdollista normittaa kovinkaan tarkasti, vaan niihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi koulutuksin ja ohjeistuksin.

3.3 Julkisen vallan käyttö hyvän hallinnon tapaan

Julkisen vallan käsitteestä tulee erottaa sen eri merkitykset. Julkinen valta on toisaalta organisaatiokäsite, joka ilmentää julkista valtaa toimijana. Toisaalta julkinen valta on myös toimintakäsite, jolla tarkoitetaan julkisen vallan käyttöä. Organisaatiokäsitteenä julkinen valta on se, joka tekee asioita sekä se, joita perusoikeudet velvoittavat. Esimerkkinä organisaatiokäsitteen mukaisesta julkisesta vallasta voidaan mainita valtion ja kunnan viranomaiset. Julkisessa vallassa toimintakäsitteenä puolestaan keskiössä on toiminta, mitä tämä toiminta on, ja miten julkista valtaa käytetään. (Koivisto 2014, 35-43.)

Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan puuttumista yksityisen suojattuun vapauspiiriin, tai oikeussäännöksen soveltamista yksityiseen vapauspiiriin puuttuttaessa. Julkisen vallan käytön voidaan määritellä olevan myös lain nojalla tehtävää päätöksentekoa oikeussubjektin eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista tai velvoittavan määräyksen antamista. Julkisen vallan käyttöä ovat myös viranomaisen päätökset ja muut toimet, joilla on vaikutusta yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Julkisen vallan käyttöä voidaan määritellä myös sen lopputuleman kautta, jonka perusteella julkisen vallan käytössä on kyse yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvän oikeudellisesti sitovan ratkaisun tekemisestä. Määritelmät ovat ennemminkin toisiaan täydentäviä, kuin toisistaan erillisiä. (Koivisto 2014, 43.) Mäenpää (2016, 74) määrittelee julkisen vallan käytön olevan yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavaa viranomaisen päätöksentekoa hallintopäätösten muodossa, mutta julkisen vallan käyttöä ovat myös esimerkiksi poliisin suorittamat välittömät toimet yleisen järjestyksen turvaamiseksi. Huomioitavaa on, että myös hallinnollisen valvonnan toteuttaminen on julkisen vallan käyttämistä.

Julkisen vallan käyttö voidaan jakaa sen tosiasialliseen käyttöön sekä määrämuotoiseen päätöksentekoon. Määrämuotoisessa päätöksenteossa on kyse lainsäädännön soveltamisesta päätöksentekoon asianosaisen etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyen eli hallinnollisesta sääntelystä hallintopäätösten perusteella. Tosiasiallisen julkisen vallan käyttö puolestaan liittyy fyysiseen kontekstiin ilman hallinnollista päätöksentekoa. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttö siis kohdistuu konkreettisesti ja fyysisesti kohteeseensa, kun määrämuotoista julkista valtaa käytetään kirjallisen päätöksentekomenettelyn kautta. (Koivisto 201, 43-45.)

Viranomaisen käyttää julkista valtaa toimiessaan toimivaltansa perusteella. Toimivallalla tarkoitetaan viranomaiselle lailla annettua valtuutusta päättää oikeudellisesti toimivaltaansa kuuluvista asioista, joten toisin sanoen toimivalta antaa viranomaiselle vallan toteuttaa viranomaiselle määritellyjä tehtäviä. Valtaoikeuksien lisäksi toimivalta samaan aikaan myös velvoittaa viranomaista käyttämään toimivaltaansa. (Koivisto 2014, 43.)

Perustuslain (731/1999) 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (Perustuslaki 731/1999, 2 §). Lainkohta muodostaa niin sanotun hallinnon lainalaisuusperiaatteen, johon liittyy myös lakisidonnaisuuden vaatimus. Periaate nivoo julkisen vallan käytön lakiin perustan, mutta myös toimivallan osalta. Toiminnan, julkisen vallan käytön, on perustuttava aina lakiin, ja toiminnassa on aina noudatettava lakia, olipa kyse julkisen vallan määrämutoisesta tai tosiasiallisesta käytöstä. Hallinnon lainalaisuuden periaate on yksi hallinto-oikeuden tärkeimmistä elementeistä, koska julkiseen valtaan kuuluu ominaisuutena tietynlainen epätasa-arvo ja yksipuolisuus julkisen vallan ja sen käytön kohteena olevan oikeussubjektin välillä. Lainalaisuusperiaatteen onkin ensisijaisesti tarkoitus suojata yksityisiä oikeussubjekteja julkisen vallan yksipuoliselta käytöltä, mutta toisaalta periaate turvaa myös perustuslain 2 §:n mukaista kansanvaltaisuutta, kun julkisen vallan käytön on perustuttava kansan eli eduskunnan säätämiin lakeihin, ja pysyttävä näiden lakien sallimissa rajoissa. (Mäenpää 2016, 73-76; Koivisto 2014, 43-44.)

3.4 Virkavastuu

Virkavastuu voidaan mieltää hyvän hallinnon toteuttamisen tehosteeksi erityisesti hallintolain (434/2003) noudattamiseen liittyen. Hyvän hallinnon toteuttamisen vastuu on ensisijaisesti viranomaisella perustuslain (731/1999, 22 §) perusoikeuksien turvaamisveloitteen perusteella. Velvoite toteuttaa hyvää hallintoa kohdistuu kuitenkin myös muuhun julkista hallintotehtävää hoitavaan tahoon perustuslain 124 §:n ja hallintolain 2 §:n nojalla. Käytännössä hyvän hallinnon velvoite kohdistuu viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan tahon henkilöstöön, joka puolestaan toimii tehtävissään perustuslain 118 §:n mukaisesti virkavastuulla. (Mäenpää 2016, 116.)

Perustuslain (731/1999, 118 §) virkatoimien vastuuta koskevan säännöksen mukaan virkamies vastaa itse virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamies on myös vastuussa monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän toimielimen jäsenenä on kannattanut. Esittelijä puolestaan on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriyvää mielipidettä. Lisäksi jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Syyteoikeus ei kuitenkaan koske tapauksia, jotka perustuslain mukaan on käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Virkavastuu liittyy periaatteessa kaikenlaiseen virkamiehen toimintaan, olipa kyse sitten muodollisesta tai tosiasiallisesta toiminnasta. Virkavastuuseen ei kuitenkaan sisälly pelkästään virkamiehen toiminta sanan varsinaisessa merkityksessä. Myös virkamiehen tekemättömyys tai passiivisuus ja niiden seurauksena aiheutuvat virkavelvollisuuden laiminlyönnit kuuluvat virkavastuuseen. Virkavastuu korostuu, tai ennemminkin tulee yleisemmin kyseeseen, toiminnassa, johon liittyy hallinnollisten päätösten tekoa, koska virkamies vastaa itse päätösten lainmukaisuudesta. Julkisissa palvelu- tai hoitotehtävissä, jossa ei tavanomaisesti tehdä varsinaisia hallintopäätöksiä, tulee virkavastuu kyseeseen lähinnä toiminnan laadussa ilmenneiden laadullisten puutteiden osalta tai tehtävien suoranaisten laiminlyöntienä. (Mäenpää 2016, 116-117.)

4 Hyvän hallinnon takeet ja hallintolaki

Hyvästä hallinnosta, sen perusteista ja toteuttamiseen liittyvistä menettelyistä, on keskeisesti säädetty hallintolailla (434/2003) perustuslaillisen (731/1999, 21 §) toimeksiannon perusteella (Mäenpää 20106, 35). Hallituksen esityksessä Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (Hallituksen esitys 72/2002 vp, 1) todetaan, että hallintolaki, hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki, säädetään edistämään hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Tämä on mainittu myös hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöksessä, jonka mukaan lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain (434/2003) pyrkimykset ja tavoitteet hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamiseen liittyen perustuvat perusoikeussääntelyyn, lähinnä juuri perustuslain (731/1999) 21 §:n oikeusturvasääntöön. Perinteisesti tärkeimpänä oikeusturvaa toteuttavana sääntelynä on pidetty hallintoasioihin liittyviä menettelyvaatimuksia. Viranomaisella hallintoasioissa oleva vahva asema edellyttää selkeää ja ennakoitavaa hallintoasioiden käsittelymenettelyä hallinnossa asioijan oikeusturvan takaamiseksi. Hallinnon asiakkaan oikeusturvan takaamisen lisäksi menettelysääntely ja eräänlainen muotosidonnaisuus varmistavat myös viranomaistoiminnan lainmukaisuutta, ennakoitavuutta sekä puolueettomuutta ja objektiivisuutta. Nykyaikana modernissa yhteiskunnassa ei kuitenkaan enää ole riittävää, että hallinnon eli viranomaisten asianmukainen toiminta voidaan varmistaa ainoastaan jälkikäteen oikeusturvakeinoin. Hyvän hallinnon toteuttamisen ja varmistamisen painopiste onkin siirtynyt hyvän palvelun laadun ja asianmukaisen käsittelyn takaamiseen jo etukäteen. Syynä tähän ovat muun muassa viranomaisiin kohdistuvat lisääntyneet odotukset ja vaatimukset. Hyvän hallinnon pyrkimyksenä on myös turvata ja mahdollistaa hallinnossa asioijan itsenäinen, joustava ja tehokas asioiden hoitaminen. (Mäenpää 2016, 71-72.)

Hallintolaki (434/2003) määrittelee hyvän hallinnon menettelylliset puitteet, mutta myös laadulliset vähimmäisvaatimukset aineellisen lainsäädännön soveltamiselle hallinnossa sekä julkisten hallintotehtävien ja palvelujen toteuttamiselle. Hallintolaki on yleislakina toissijainen suhteessa erityislainsäädäntöön. Hallintolain suhde aineelliseen, toisin sanoen viranomai-

sen soveltamaan erityislainsäädäntöön, on siten ensisijaisesti menettelyllinen. Toissijaisuudesta huolimatta, ei erityislainsäädännölläkään voida lähtökohtaisesti, ja ilman painavia perusteita poiketa hallintolain hyvän hallinnon perusteista tai yksilön oikeusturvasta, koska hallintolailla turvataan hyvän hallinnon takeet perustuslain (731/1999) 21 §:n edellyttämänä. Sen sijaan erityislainsäädännön täydentäminen hallintolain säännöksillä on usein perusteltua ja tarpeellista, koska usein jonkin erityislain menettelyä koskeva säännös on säädetty hallintolaikia yleisemmällä tasolla. (Mäenpää 2016, 20-23.)

Hallintolain säännökset kohdistuvat hallintotoiminnassa huomioitaviin perusteisiin sekä hallintoasioissa noudatettavaan menettelyyn, ja lain soveltamisen kohteena ovat nimenomaan viranomaiset ja muut julkista hallintotehtävää hoitavat tahot (Hallintolaki 434/2003, 2 §). Mäenpään (2016, 31-33) mukaan soveltamisalasäännöksen perusteella hyvän hallinnon perusteet on huomioitava kaikessa viranomaisten toiminnassa, vaikka lain kaikki menettelylliset säännökset eivät tulekaan sovellettavaksi kaikkien hallintotehtävien hoitamisessa. Viranomaisille asetettujen velvollisuuksien lisäksi hallintolaki antaa oikeuksia hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen toiselle osapuolelle eli hallinnossa asioijalle, vaikkakin näiden oikeuksien toteuttaminen kuitenkin kuuluu suurelta osin viranomaisen velvollisuuksiin oma-aloitteisesti. Tällaisia viranomaisen oma-aloitteisuuden piiriin kuuluvia hallinnon asiakkaan oikeuksia ovat esimerkiksi neuvonnan, puolueettoman menettelyn ja tasapuolisen käsittelyn sekä perustellun päätöksen saaminen.

4.1 Hyvän hallinnon perusteet

Hyvän hallinnon perusteiden keskeisin osa on hallintolaissa (434/2003) koottu lain toiseen lukuun, hyvän hallinnon perusteisiin. Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta sekä hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten keskinäinen yhteistyö. Lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin liittyen keskeisinä lainkohtina on pidettävä myös säännöksiä käsittelyn viivytyksettömyydestä sekä esteellisyysperusteiden huomioimisesta, vaikka kyseiset säännökset löytyvätkin konkreettisesti lain muista luvuista. (Mäenpää 2016, 35.)

Mäenpään (2016, 35-36) mukaan myös perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä erikseen hyvän hallinnon takeiksi mainittuja oikeuksia kuulluksi tulemisesta sekä perustellun päätöksen saamisesta voidaan pitää hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvina oikeuksina erityisesti yleisemmästä ja laajemmasta näkökulmasta tarkasteltaessa, vaikkakin ne liittyvät ennen kaikkea muodolliseen hallintotoimintaan niiden merkityksen ollessa usein rajallinen tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Näitäkin oikeuksia tarkentavat säännökset löytyvät hallintolaista (434/2003) konkreettisesti muualta kuin lain hyvän hallinnon perusteita käsittelevästä toisesta luvusta. Hallintolain 1 §:n tarkoitussäännös oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistämisestä puolestaan liittyy hallinnon tuloksellisuuden ja palvelujen laadun hyvän hallinnon perusteisiin.

Kullan (2015, 93-94) mukaan hallintolain (434/2003) hyvän hallinnon perusteet täydentävät ja tukevat hallintoasian käsittelyssä noudatettavaa menettelyä laadullisina vähimmäisvaatimuksina. Hyvän hallinnon perusteiden huomioiminen hallintoasian käsittelyssä muodostaa perustan hyvän hallinnon toteuttamiselle hallintoasian käsittelymenettelyssä. Etenkin neuvontavollisuus, vaatimus hyvästä kielenkäytöstä sekä viranomaisten yhteistyö ovat luonteeltaan hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä tukevia perusteita. Palveluperiaate ja etenkin hallinnon oikeusperiaatteet ovat puolestaan hallintotoimintaa sisällöllisesti ohjaavia hyvän hallinnon perusteita.

Seuraavissa alaluvuissa perehdytään hallintolain (434/2003) mukaisiin hyvän hallinnon perusteisiin. Alaluvuissa perehdytään myös perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä nimenomaisesti mainittuihin ja muihin hyvän hallinnon takeisiin siten kuin niistä on hallintolaissa säädetty. Osin näihin hyvän hallinnon elementteihin perehdytään myös muussa lainsäädännössä säädetyn perusteella.

4.1.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolain (434/2003) 6 §:n säännös hallinnon oikeusperiaatteista koostuu viidestä oikeusperiaatteesta. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisella, kuten myös virkamiehellä, on velvollisuus kohdella hallinnon asiakasta tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Periaatteen sisältö, erityisesti tasapuolisen kohtelun vaatimuksen osalta, on peräisin perustuslain yhdenvertaisuutta koskevasta 6 §:stä. Tasapuolisuus edellyttää, että viranomainen kohtelee samantapaisia tapauksia samalla tavalla ja syrjimättä, mutta erilaisissa tilanteissa kuitenkin tilanteiden eroavuudet huomioiden. Tasapuolisuus edellyttää aina normien yhdenmukaista soveltamista olipa tilanteet samantapaisia tai toisistaan eroavia. Täysin tasapuolista kohtelua ei kuitenkaan aina ole mahdollista taata, jolloin päätöksen tekemisen edellytyksinä ovatkin ennalta määritetyt, yleisesti hyväksytyt ja tasapuolisesti sovellettavat päätöksenteon perusteet. Yhdenvertaisuusperiaatteen toinen vaatimus, johdonmukaisuus, edellyttää viranomaiselta toiminnassaan lähtökohtaisesti samankaltaista menettelyä ja ratkaisulinjaa samantapaisissa asioissa. Johdonmukaisessa käsittelyssä ja päätöksenteossa korostuvat asiallisten perusteiden ja erityispiirteiden huomioiminen, ja niiden perusteella mielivallan välttäminen. (Mäenpää 2016, 80-87.)

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomainen saa käyttää lakiin perustuvaa toimivaltaansa vain siihen ja siten, kuin se on lainsäädännössä säädetty. Mäenpään (2016, 89) mukaan tarkoitussidonnaisuus voidaan nähdä siis toimivallan väärinkäytön yleiskieltona. Toimivallan käytön oikea tarkoitus ei aina kuitenkaan ole yksiselitteisesti määritettävissä. Tällöin toimivallan tarkoitusta, ja siten myös toimivallan rajoja, on tulkittava sovellettavan normin sisällön, tai koko lain tarkoituksen, soveltamisalan ja tavoitteiden perusteella. Tarkoitussidonnaisuuden perusteella viranomaisen tulee huomioida

soveltamansa lainsäädännön tavoitteet myös harkintavaltaansa käyttäessään. (Mäenpää 2016, 89-91.)

Puolueettomuusperiaate koostuu puolueettomuuden lisäksi riippumattomuudesta. Luottamusta hallintotoiminnan objektiivisuuteen tavoittelevan ja turvaavan periaatteen mukaan epäasialliset tai muuten hallintotoiminnalle vieraat lähtökohdat, kuten jonkun henkilön tietoinen suosiminen tai oman hyödyn tavoittelu, eivät saa ohjata hallintotoimintaa, tai muuten vaikuttaa siihen. Viranomaisen tulee toimia itsenäisesti ja puolueettomasti, ja toiminnan tulee olla objektiivisesti perusteltavissa. Tätä tukee myös viranomaisen päätöksen perusteluvollisuus. (Mäenpää 2016, 93.) Koivisto (2014, 118) erottaa puolueettomuuden vielä subjektiiviseen ja objektiiviseen puolueettomuuteen. Tällä tarkoitetaan sitä, että toiminnan tulee näyttää myös ulospäin puolueettomalta. Mikäli virkamiehen toiminta näyttää ulospäin puolueelliselta, vaikkakin ilman subjektiivista motiivia, on se omiaan heikentämään luottamusta viranomaista ja hallintotoimintaa kohtaan.

Suhteellisuusperiaatteen sisältö, eli toimenpiteiden suhteellisuuden arviointi, muodostuu Mäenpään (2016, 94-95) mukaan kolmesta osakokonaisuudesta. Toimenpiteen tulee ensinnäkin täyttää asianmukaisuuden, tehokkuuden ja sopivuuden vaatimukset suhteessa toimenpiteellä tavoiteltuun päämäärään. Toimenpiteen suhteellisuutta arvioitaessa sen on täytettävä lisäksi tarpeellisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Toimen on oltava tavoitteen saavuttamiseksi konkreettisesti tarpeellinen ja välttämätön. Kolmantena osakokonaisuutena suhteellisuusperiaate edellyttää toimenpiteen oikeasuhtaisuutta. Oikeasuhtaisuuden arvioinnin eräänlaisena lähtökohdana voidaan pitää kohtuullisuutta. Viranomaisen tulee aina valita käytettävissä olevista keinoista ja keinoista ne, jotka vähiten puuttuvat toimenpiteen kohteena olevan tahon oikeuksiin. Kulla (2015, 106-107) tiivistä suhteellisuusperiaatteen tulkinnan juuri edellä mainitun oikeasuhtaisuuden elementin mukaan, mutta kuitenkin toimenpiteen soveltuvuuden ja tarpeellisuuden edellytyksiä unohtamatta. Soveltuvuuden ja tarpeellisuuden vaatimusten mukaan viranomaisen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin ainoastaan, kun toiminnalle on tarve objektiivisesti arvioiden. Tällöinkin viranomaisen tulisi pitäytyä keinoissa, jotka ovat toiminnan tavoitteen saavuttamisen kannalta tarpeellisia, ja jotka vähiten rajoittavat oikeussubjektin oikeuksia.

Luottamuksensuojaperiaatteessa on tiivistetysti kyse oikeussubjektin oikeudesta luottaa viranomaisen toimintaan. Oikeussubjektin tulee voida luottaa, että viranomaisen toiminta ei yllättäen muutu siten, että toiminnalla olisi negatiivista vaikutusta oikeussubjektin oikeuksiin tai etuihin. Luottamuksensuojan kohteena ovat niin sanotut oikeussubjektin oikeudet odotukset, toisin sanoen odotukset oikeussuhteiden pysyvyydestä sekä siitä, että viranomaisen noudattaa sille kuuluvia velvollisuuksia. Tällaisia viranomaiselta edellytettäviä odotuksia ovat lain, yleisten oikeusperiaatteiden ja kansainvälisten sopimusten sekä tuomioistuimien päätösten noudattaminen. Viranomaisen tulee myös noudattaa tekemiään päätöksiä ja omaksuttua

tulkintalinjaa sekä pidättäytyä taannehtivista päätöksistä ja toimenpiteistä. Käytännössä luottamuksensuoja tarkoittaa, että viranomaisen ei voi yksipuolisesti puuttua voimassaoleviin oikeussuhteisiin tai muihin oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuihin odotuksiin taannehtivasti. Luottamuksensuoja estää myös viranomaisen takautuvan päätöksenteon ilman nimenomaista lakiin perustuvaa toimivaltaa tai asianosaisen suostumista, mikäli päätös loukkaa oikeussubjektin oikeutettuja odotuksia. Poikkeuksen päätöksenteon luottamuksensuojaan tekee kuitenkin esimerkiksi asianosaisen tekemä virhe tai vilpillinen toiminta viranomaisen harhaanjohtamiseksi. Luottamuksensuojan saaminen edellyttää myös viranomaisen toiminnan lakiperusteisuutta, jolloin kaikki viranomaistoiminta ei olisi luonteeltaan luottamuksensuojaa perustavaa. Viranomaisen lainvastainen toiminta ei myöskään perusta oikeussubjektille luottamuksensuojaa. (Mäenpää 2016, 98-101.)

4.1.2 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Hallintolain (434/2003) 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden säännöksen mukaan asiointi, kuten myös asian käsittely viranomaisessa, on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa hallinnon palveluilta asianmukaisesti. Säännös edellyttää lisäksi sitä, että viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Mäenpään (2016, 103-104) mukaan hallintotoimintaa voidaan sen laajimmassa merkityksessä pitää sisällöllisesti erilaisten viranomaispalveluiden tuottamisena. Hallintolain säännös palveluperiaatteesta kohdentuu hallinnon toimintaan eli viranomaispalvelujen tuottamiseen nimenomaan asiakassuhteen näkökulmasta, ja edellyttää asiakasnäkökulman asianmukaista huomioimista asioimisessa ja asian käsittelyssä viranomaisessa. Viranomaispalvelun tuloksellisuusvaade on puolestaan asiakasnäkökulmaa täydentävä vaatimus, joka edellyttää viranomaista toteuttamaan palvelunsa niille lainsäädännössä asetetut tavoitteet huomioiden tuloksellisesti. Palveluperiaatetta on noudatettava palvelun sisältöön tai lopputulokseen katsomatta kaikessa hallintotoiminnassa ja viranomaispalvelujen tuottamisessa.

Palveluperiaatteen mukaan viranomaispalvelut tulee järjestää ja toteuttaa siten, että asiointi on hallinnon asiakkaalle helppoa ja asianmukaiset asiakassuhteen laatuvaatimukset huomioitavaa. Palveluperiaatteeseen kirjattu palvelun saatavuus edellyttää viranomaispalveluiden järjestämistä siten, että palveluja on saatavilla riittävästi. Palveluiden saatavuuden edellytys sisältää myös vaatimuksen niiden helposta käytöstä, joka ilmenee esimerkiksi asiakkaat huomioivana palvelupaikkojen ja -aikojen järjestämisenä. Palveluiden saatavuus ja helppokäyttöisyys edellyttää myös tasapuolisuutta palveluiden saatavuudelta. Viranomaispalveluista esimerkiksi turvallisuuspalveluiden tulee olla saatavissa koko maassa, eivätkä taloudelliset syyt tai muu resurssipula vapauta viranomaista palveluperiaatteen mukaisista velvoitteista, kun kyse on lakisääteisistä palveluista. (Mäenpää 2016, 104-105.)

Palveluperiaatteen sisältämä vaatimus palvelun asianmukaisuudesta ilmentää palveluperiaatteen laatutasoa, ja merkitsee Mäenpään (2016, 105-106) mukaan palvelumyönteisen ja joustavan asioinnin mahdollistamista viranomaisessa asioitaessa. Palvelun asianmukaisuuden keskiössä ovat palvelun saatavuus, laatu ja asiakkaan tarpeet. Viranomaisen onkin pyrittävä lieventämään ja poistamaan viranomaisessa asiointiin ja viranomaispalveluiden toteuttamiseen liittyviä menettelyllisiä ongelmakohtia ja vaikeuksia esimerkiksi neuvonnalla, viestinnällä sekä ylipäänsä johtamalla menettelyä. Menettelysäännökset eivät saa olla liian monimutkaisia ja vaikeita, vaan niiden tulisi pikemminkin olla yksinkertaisia ja joustavia. Viranomaisen tulee myös oma-aloitteisesti toimia itse siten, että menettelysäännösten mukaan toimiminen on jokaiselle mahdollista samoin perustein. Palveluperiaatteen tarkoitus, palveluiden saatavuus ja asianmukaisuus huomioiden, onkin se, että hallinnon asiakkaiden tiedolliset tai asiointimahdollisuuksiin liittyvät erot eivät saattaisi hallinnon asiakasta epäedulliseen asemaan viranomaispalveluiden toteuttamisen tai viranomaisessa asioinnin suhteen.

4.1.3 Neuvontavelvollisuus

Hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden mukaan viranomaisen on annettava toimivaltansa rajoissa asiakkaillensa tarpeen mukaista neuvontaa hallintoasian hoitamiseen liittyen. Neuvontavelvollisuus sisältää myös velvollisuuden vastata asiointia koskeviin kysymyksiin sekä tiedusteluihin. Viranomaisen on myös pyrittävä neuvomaan asiakasta ottamaan yhteyttä oikeaan, toimivaltaiseen, viranomaiseen, mikäli asiakas ottaa ensin yhteyttä sellaiseen viranomaiseen, jonka toimivaltaan kyseinen asia ei kuulu.

Mäenpään (2016, 209-210) mukaan neuvontavelvollisuus koskee viranomaisessa käsiteltävän asian kaikkia vaiheita eli vireille panoa, käsittelyä sekä asian selvittämistä. Neuvontavelvollisuus koskee myös viranomaisen toteuttamia palveluja. Viranomaisen on annettava neuvontaa esimerkiksi miten sen toteuttamaa palvelua haetaan, miten se toteutetaan ja minkälaiset oikeudet ja velvollisuudet asiakasta tilanteessa koskevat.

Kullan (2015, 119-120) mukaan neuvonnan tarkoituksena on pyrkiä siihen, että asiakas pystyy itse asioimaan ja saattamaan asiansa itse vireille viranomaisessa. Sisällöllistä neuvontaakaan ei kuitenkaan ole suoraan kielletty. Tällöin on kuitenkin huomioitava asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu, puolueettomuus sekä esteellisyyden välttäminen. Neuvontavelvollisuuden tarkoitus ei kuitenkaan ole se, että viranomaisen hoitaa asiaa sisällöllisesti asiakkaan puolesta. Sen sijaan viranomaisen on aiheellista antaa asiakkaalle yleistietoa ratkaisukäytännön periaatteista ja linjauksista, vaikka yksittäistapauksen menestymismahdollisuuksien sitovan tuntuudesta ennakoinnista onkin syytä pidättäytyä. Mäenpää (2016, 210) rajaa sisällöllisen neuvonnan pois neuvontavelvollisuuden piiristä hyvinkin tarkasti. Asiakkaalle optimaalisen tai taloudellisimman vaihtoehdon selvittäminen eivät Mäenpään mukaan kuulu viranomaisen neuvontavelvollisuuden piiriin. Neuvonta ei voi muutenkaan sisältää esimerkiksi ennakoivaa taktista tai

asianajoluonteista ohjeistusta, eikä viranomainen voi toimia esimerkiksi asiakkaan konsulttina, juurikin esteellisyyteen liittyvien seikkojen takia. Viranomaisen ratkaisukäytäntöihin ja tulkintalinjoihin liittyvä sisällöllinen neuvonta, joka auttaa asiakasta arvioimaan oman asiansa mahdollisuuksia viranomaisessa, kuuluu toki myös Mäenpään (2016, 214) mukaan neuvontavelvollisuuden piiriin jo palveluperiaatteenkin kautta.

Neuvontavelvollisuuden puitteissa viranomaisen tulee vastata asiaan liittyviin kysymyksiin ja tiedusteluihin kohtuullisena pidettävässä ajassa, ja vastaavasti viranomaisen tulee oma-aloitteisesti oikaista asiakkaan epätietoisuutta toimivaltaisesta viranomaisesta. Kysymyksiin ja tiedusteluihin voi vastata kirjallisesti ja suullisesti. Vastaamiseen liittyvänä periaatteena voidaan pitää sitä, että kirjalliseen lähestymistapaan vastataan aina kirjallisesti. Yksinkertaisiin kysymyksiin voidaan puolestaan vastata suullisesti, etenkin, jos ne myös esitetään suullisesti. Vastaamisen aikajänteeseen vaikuttavat asian laatu, mutkikkuus ja selvitystarve. Vastaamisajassa tulee kuitenkin aina pyrkiä kohtuullisuuteen. Suulliseen kysymykseen vastataan yleensä heti, mikäli se vain on mahdollista. (Kulla 2015, 119.)

Viranomaisen asiakkaalle antamaa neuvontaa ei lähtökohtaisesti ole pidettävä julkisen vallan käyttönä, joten neuvonta ei sinänsä velvoita asiakasta. Viranomaisen antama neuvonta ei kuitenkaan ole vielä tae asiaan mahdollisesti myöhemmin liittyvän ratkaisun kannalta, vaikka neuvon saaja usein voikin, ja tulleeikin voida, luottaa toimivaltaiselta viranomaiselta saamaansa neuvontaan. Esimerkiksi neuvontana annettu tieto viranomaisen aikaisemmasta ratkaisukäytännöstä ei velvoita viranomaista ratkaisemaan myös nyt käsiteltävää asiaa tuon ratkaisukäytännön mukaisesti. Aiempaa ratkaisukäytäntöä voidaan muuttaa lainsäädäntö ja yhdenvertaisuusperiaate huomioiden. Tämän, ja toisaalta myös luottamuksensuojan periaatteen takia, viranomaisen onkin pidättäydyttävä liiallisesta ennakoinnista asiasta tehtävään päätökseen liittyen. Viranomainen ei myöskään voi päätöksenteossaan huomioida virheellistä tai lainvastaista neuvontaa, koska viranomaisen on noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia. (Mäenpää 2016, 214-215.)

4.1.4 Hyvän kielenkäytön vaatimus

Hallintolain (434/2003) 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaan näkökulmasta hallinnossa asioitaessa on merkityksellistä, että viranomaisen käyttämä kieli mahdollistaa asiallisen, tehokkaan ja joustavan asioinnin. Säännös hyvän kielenkäytön vaatimuksesta määrittää vaatimukset viranomaisen kielenkäytön tavalle ja laadulle sekä kirjallista, että myös suullista menettelyä koskien. Säännös ei kuitenkaan määritä sitä, mitä kieltä asioinnissa käytetään. Asiointikieltä määrittävät hallintolain 9 §:n mukaankin se, mitä asiasta erikseen säädetään, tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista. Lainsäädännöstä asioinnissa käytettävää kieltä määrittää keskeisesti kielilaki. (Hallintolaki 434/2003, 9 §; Mäenpää 2016, 202.)

Koivisto (2014, 131) yhdistää hyvän kielenkäytön vaatimuksen palveluperiaatteeseen. Onhan selvää miten suuri vaikutus kielenkäytöllä on asioimiseen ja siihen, millaiseksi asioiminen koetaan. Koivisto (2014, 131-132), kuten myös Mäenpääkin (2016, 202) erottavat hyvän kielenkäytön vaatimuksesta asiallisuuden sekä selkeyden ja ymmärrettävyyden vaatimukset. Asiallisuuden vaatimuksen mukaan kielenkäytön tulee olla tahdikasta ja kunnioittavaa siten, että vuorovaikutus ja asiointi onnistuvat luontevasti sekä joustavasti. Itsestään selvää on, että esimerkiksi väheksyviä, loukkaavia tai syrjiviä ilmaisuja ei viranomaisen tule käyttää. Vaatimus kielenkäytön selkeydestä ja ymmärrettävyydestä liittyy puolestaan luonnollisesti ensinnäkin siihen, että hallinnon asiakkaan on tietysti ymmärrettävä mistä hallintoasiassa on kyse. Haasteen tähän tuo se, että hallintoasiaan liittyy usein lainsäädäntöä, jonka kieli puolestaan on usein terminologialtaan omaleimaista. Lainsäädännöllisten termien ilmaiseminen yleiskielisesti taas on usein vaikeaa siten, että niiden keskeinen merkitys ei muuttuisi. Yleiskielistä sanastoa tulisi käyttää aina, kun se on mahdollista. Viranomaisen on pyrittävä siihen, että tieto välittyy asiakkaan ja viranomaisen välillä ymmärrettävästi käytettäviin ilmaisiin, menettelyn edellytyksiin ja päätöksen sisältöön liittyen.

Mäenpää (2016, 202-203) lisää ja tarkentaa vielä hyvän kielenkäytön vaatimukseen edellyttävän myös sitä, että asiakas saa yksinkertaisesti riittävästi tietoa asiastaan. Huomioitavaa on myös, että viranomaisen päätössiakirjojen tulee olla selkeyden ja ymmärrettävyyden toteutumiseksi myös johdonmukaisia kokonaisuuksia, joiden sisältö on helposti ymmärrettävissä. Asiakas voi toteuttaa omat velvollisuutensa ja vastaavasti hyödyntää oikeutetut etunsa täysimääräisesti vain, kun hän ymmärtää viranomaisen asiassa tekemän päätöksen termeineen ja sisältöineen. Koivisto (2014, 133) esittää saman asian käänteisesti, eli mikäli hallintoasiassa tehtävä päätös ei ole selkeä, eivätkä sen perusteet ymmärrettäviä, jää asiakas helposti epä-tietoisuuteen siitä, mihin hän on oikeutettu tai velvoitettu, ja voiko hän hakea asiaan esimerkiksi muutosta.

4.1.5 Viranomaisten välinen yhteistyö

Perinteisen näkemyksen ja tulkinnan mukaan jokainen viranomainen on muodostaa oman itsenäisen julkisyhteisön toimielimen, niin toiminnallisesti kuin organisatorisestikin. Tästä tulkinnasta periytyneesti myös viranomaisten toiminta usein keskittyy ja rajoittuu jokaisen viranomaisen oman toimivallan piiriin. Viranomaistoimintaan, viranomaisesta riippumatta, liittyy kuitenkin monia yhteisiä tavoitteita, päämääriä, periaatteita sekä arvoja, kuten toiminnan lainalaisuus ja siinä huomioitavat oikeusperiaatteet, palveluperiaatteen ja yleisesti yleisen edun toteuttaminen sekä toiminnan ja menettelyiden asianmukaisuudesta huolehtiminen. Tällaiset toimintaan liittyvät yhteneväiset tekijät puoltavat siten myös viranomaisten välistä yhteistyötä. (Mäenpää 2016, 219.)

Hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan viranomaisten onkin toimivaltuuksiensa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa, jonka lisäksi viranomaisten on pyrittävä muutoinkin edistämään keskinäistä yhteistyötään. Mäenpää (2016, 219) näkee veloitteen tavoitteelliseksi pyrkimykseksi, jonka tarkoituksena on edistää ja vahvistaa viranomaisten yhteistyötä usein varsin eriytyneen viranomaissektorin sisällä. Toimiva yhteistyö eri viranomaisten välillä mahdollistaa hallintotoiminnan paremman laadun ja korkeamman tehokkuuden, joiden yhteisvaikutus on omiaan parantamaan hallinnon asiakkaiden saamaa palvelua.

Yhteistyövelvoitteeseen liittyvässä viranomaisavussa on usein kyse viranomaisen asiantunteumuksen antamisesta toiselle, apua pyytävälle, viranomaiselle. Yhteistyö voi liittyä kuitenkin myös palvelujen tuottamiseen ja niiden toteutustapoihin, kuten vaikkapa tietohallinnon toteuttamiseen yhteisesti tai vaikkapa henkilöllisyyden toteamiseen ja varmistamiseen liittyviin yhteisjärjestelyihin. Viranomaisen asiantunteumuksen välittämisessä toiselle viranomaiselle on usein kyse hallintoasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta oleellisten lausuntojen ja selvitysten antamisesta. Yhteistyö voi olla myös tulkinta- ja ratkaisukäytäntöjen vertaamista ja yhtenäistämistä esimerkiksi hallinnon eri tasoilla. Avustaminen voi kuitenkin kohdistua myös tosiasiallisiin hallintotehtäviin, kuten valvontatehtävien suorittamiseen. Kyse on kuitenkin ennen kaikkea avustamisesta ja yhteistyöstä, sillä viranomainen ei voi edellyttää toista viranomaista osallistumaan omalle vastuulleen kuuluvien varsinaisten hallintotehtävien suorittamiseen. (Mäenpää 2016, 220-222.) Yhteistyö pitää sisällään myös eri viranomaisten kokoontumiset ja neuvottelut, jotka voivat olla hyvinkin hyödyllisiä, kun käsiteltävä asia on monimutkainen tai laaja-alainen (Kulla 2015, 127).

Avustusvelvoite rajautuu yleensä kuitenkin vain asian vaatimaan laajuuteen, eikä se saa aiheuttaa kohtuutonta lisätyötä tai lisäkustannuksia avustavalle viranomaiselle. Avustaminen edellyttää aina myös pyyntöä, eikä pyytävä viranomainen voi määritellä avustamisen sisältöä yksipuolisesti edellä kuvattua laajemmaksi. (Mäenpää 2016, 220-222.) Kulla (2015, 126) kuitenkin muistuttaa, että viranomainen voi kuitenkin avustaa toista viranomaista myös ilman nimenomaista pyyntöä, mikäli on selvää, että avustamiselle on selkeä tarve.

Pyrkimyksestä parempaan laatuun ja yhteiseen hyvään huolimatta viranomaisten välisellä yhteistyöllä on kuitenkin myös oikeudelliset rajoituksensa hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen liittyen. Viranomaisten yhteistoiminta ei siten supista tai laajenna yksittäisen viranomaisen toimivaltaa, eikä viranomainen voi siirtää toimivaltansa toiselle viranomaiselle yhteistyön nojalla tai esimerkiksi pidättäytyä oman toimivaltansa käyttämisestä. Yhteistyön tekeminen ei muutenkaan sivuuta sitä mitä laeissa on säädetty. Viranomaisyhteistyö ei esimerkiksi perusta viranomaiselle yleistä oikeutta salassa pidettävien tietojen saamiseksi toiselta viranomaiselta eikä yhteistyö anna mahdollisuutta poiketa vaikkapa tietosuojaa ja salassapitoa

koskevista säännöksistä. Yhteistyöstä huolimatta edellä mainituissa tapauksissa on esimerkiksi noudatettava julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. (Mäenpää 2016, 220-221.)

Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan erikseen. Virka-avun toteuttaminen kuitenkin kuuluu sinänsä hallintolain soveltamisalaan, vaikkakin velvollisuudet sen antamiseen ja oikeudet sen pyytämiseen perustuvatkin erityysäännöksiin. Virka-avulla tarkoitetaan käytännössä hallinnollista apua, jossa avustava viranomainen käyttää toimivaltaansa toisen viranomaisen tehtäväalueella avustaakseen ja mahdollistaakseen tätä suorittamaan lakisääteisen tehtävänsä. (Mäenpää 2016, 222.)

4.1.6 Käsittelyn viivytyksettömyys

Perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännös takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolaissa (434/2003, 23 §) vastaava säännös on säädetty viranomaista koskevat yleiseksi periaatteeksi, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Tämä joutuisuusvaatimus kohdistuu erityisesti asianosaisasioihin, olipa kyse viranomaisen tai hallinnon asiakkaan vireille panemasta asiasta, ja erityisesti vieläpä siten, että asianosaiselle erityisen merkittävässä asiassa käsittelyn on oltava nopeaa (Kulla 2015, 166.)

Ilman aiheetonta viivytystä ja joutuisuus tai viivytyksettömyys ovat joustavia käsitteitä eikä niiden tarkka määrittely ole aina mahdollista. Niinpä niiden soveltamisessa on usein kyse käsiteltävän asian luonteesta, vaikeudesta ja monimutkaisuudesta sekä käsittelyn vaatimista menettelyvaiheista. (Mäenpää 2016, 172.) Viranomaisen edellytetään toisaalta käyttävän menettelyharkintaa joutuisuuden takaamiseksi, joka tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot on hankittava mahdollisimman aikaisin (Kulla 2015, 167).

Joutuisuusvelvoitteessa on kääntäen kyse kohtuullisesta käsittelyajasta, joka määräytyy tapauskohtaisesti eikä velvoitteen tarkoitus ole ohittaa muita asianmukaisen käsittelyn periaatteita viivytyksettömyyden nimissä. Tapauskohtaisesti määräytyvästä käsittelyajasta huolimatta, samankaltaisten asioiden käsittelyssä tulisi kuitenkin noudattaa samankaltaisia käsitteilyaikoja. (Mäenpää 2016, 173.) Yleisesti ottaen joutuisa käsittely palvelee usein sekä asianosaisen ja viranomaisen intressiä. Huomioitavaa on sekin, että käsittelyn tulisi olla viivytyksettöntä lähtökohtaisesti myös tilanteessa, jossa asianosainen toivoo pitkittynyttä käsittelyä. Ainoastaan tilanteessa, jossa julkinen intressi ei ole niin merkittävä, voidaan asianosaisen toiveelle antaa enemmän painoarvoa. (Kulla 2015, 166.)

Hallintoasioiden käsittelyajalle ei siis ole hallintolaissa määritelty tarkkoja vaatimuksia. Eriyislainsäädännössä on kuitenkin joissakin tapauksissa asetettu määraaikoja esimerkiksi asian käsittelylle ja ratkaisemiselle, tällaiset säädökset ovat kuitenkin luonteeltaan harvinaisia.

(Mäenpää 2016, 175.) Hallintolaki (434/2003, 23-23 a §) edellyttää kuitenkin aina viranomaista esittämään arvion päätöksen antamisajankohdasta, kuten myös vastaamaan käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Lisäksi viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille ainoastaan asianosaisen aloitteesta, ja joiden käsittelylle ei ole erikseen säädettyä määräaika. Mäenpää (2016, 177) kuitenkin huomauttaa, että edellä mainitusta huolimatta viivytyksettömän käsittelyn velvoite toimii aina asian käsittelyn peruslähtökohtana.

4.1.7 Esteellisyysperusteiden huomioiminen

Puolueeton asian käsittely kuuluu Mäenpään (2016, 177-178) mukaan perustuslailla (731/1999, 21 §) turvattujen hyvän hallinnon perusteiden joukkoon. Puolueettomuudelle ominaista on, että hallinnon tavoitteille tai hallinnolliselle päätöksenteolle vieraat perusteet tai vaikuttimet, kuten suosinta, henkilökohtaisen hyötyjen tai taloudellisten etujen tavoittelu eivät saa vaikuttaa viranomaisen tehtävien hoitamiseen. Samalla puolueettomuus edellyttää viranomaisen toiminnan riippumattomuutta asianosaisista, intressenteistä ja samalla myös ulkopuolisista tahoista. Ainoan intressi asian ratkaisemisessa saa olla lakien lainmukainen soveltaminen.

Viranomaisen puolueettomuuden ja objektiivisuuden varmistamisen kannalta keskeisiä säädöksiä ovat hallintolain henkilöön kohdistuvat esteellisyyssäännökset (Mäenpää 2016, 179). Hallintolain mukaan esteellinen eli jäävi virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Sama koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa. (Hallintolaki 434/2003, 27 §.) Virkamiehillä tarkoitetaan luonnollisesti valtion virkamiehiä, kuntien sekä kuntayhtymien viranhaltijoita, ja monijäsenisellä toimielimellä esimerkiksi kuntien luottamuselimiä. Muita asian käsittelyyn osallistuvia tahoja voivat puolestaan olla esimerkiksi työsuhteiset ja muut kuin virkasuhteiset työntekijät tai viranomaisen käyttämät ulkopuoliset asiantuntijat. (Kulla 2015, 185-186.) Mäenpää (2016, 192) tähdentääkin, että hallintolain esteellisyyssäännöksissä mainitaan virkamies ainoastaan selkeyden takia. Palvelussuhteen laadulla tai henkilön oikeudellisella asemalla ei kuitenkaan esteellisyyden näkökulmasta ole merkittävää vaikutusta. Esteettömyysvaatimukset koskettavat jokaista asian käsittelyyn osallistuvaa henkilöä.

Esteellisyyssäännösten on tarkoitus turvata asian käsittelyn puolueettomuutta ja riippumattomuutta (Mäenpää 2016, 192). Kullan (2015, 183-185) mukaan esteellisyydellä tarkoitetaan vaikiintuneesti sitä, että asian käsittelyyn osallistuvalla on käsiteltävään asiaan, asianosaisiin tai asiassa tehtävän ratkaisun vaikutuspiirissä oleviin intressentteihin sellaisessa suhteessa, joka saattaa vaarantaa käsittelijän puolueettomuuden. Tämän perusteella esteellisyyttä arvioita-

essa keskiössä on yksittäinen asia, eikä esimerkiksi virkamiehen jonkinlainen yleinen esteellisyys. Huomioitavaa on myös, että esteellisyyttä arvioidaan objektiivisesti, eli onko puolueettomuus saattanut vaarantua eikä siten, onko se tosiasiasa vaarantunut. Esteellisyyden huomioon ottaminen ja asian käsittelystä tarvittaessa vetäytyminen kuuluu jokaisen hallintoasian käsittelyyn osallistuvan velvollisuuksiin.

Hallintolain (434/2003) 28 §:ssä on lueteltu esteellisyysperusteet hyvinkin yksityiskohtaisesti, jonka lisäksi lainkohdan viimeinen lauseke, eräänlainen esteellisyyden yleislauseke, kattaa myös luetteloimattomat esteellisyytilanteet. Käytännössä esteellisyytilanteet tulevat esiin hallinnollisen päätöksenteon yhteydessä, vaikka esteellisyysperusteet koskettavatkin niin asianosaisasioita kuin muutakin hallintotoimintaa. Esteellisyysperusteiden mukaisia jääviystilanteita virkamiehelle ovat asianosaisjääviys, mikä kieltää virkamiestä käsittelemästä omaa tai läheisensä asiaa, avustus- ja edustajajäävi, mikä estää virkamiestä toimimasta asianosaisen asiamiehenä, edustajana tai avustajana sekä yhteisöjääviys, joka muodostuu virkamiehen toimiessa vastuutehtävissä asianosaisessa yhteisössä. Virkamies voi olla myös intressijäävi, mikäli hänelle on odotettavissa erityistä hyötyä asian ratkaisusta tai suhde- ja toimeksiantojäävi, mikäli hän on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa asianosaiseen. Virkamies voi olla myös ohjaus- ja valvontajäävi, mikäli asiaan sidoksissa olevan viraston tai laitoksen ohjaus kuuluu hänen tehtäviinsä. Esteellisyyden yleislauseke huomioi puolestaan muut mahdolliset tilanteet, joissa virkamiehen puolueettomuus vaarantuu jostakin muusta erikseen mainitsemattomasta erityisestä syystä. (Mäenpää 2016, 179-180.)

Hallintolain (434/2003) 29 §:ssä on säädetty asian käsittelyyn liittyvän esteellisyyden ratkaisemisesta, jonka mukaan esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Mäenpään 2016, 197-198) mukaan väitteen asian käsittelyyn osallistuvan esteellisyydestä voi esittää asianosainen, mutta myös täysin ulkopuolinen taho. Epäily esteellisyydestä voi tulla esiin myös sisäisesti viranomaisessa tai toimielimessä. Esteellisyyttä koskevaan väitteeseen tulee antaa aina ratkaisu. Ensisijaisesti virkamiehen tulisi kuitenkin aina arvioida esteellisyyttään omaaloitteisesti, ja päättää arvion perusteella jääviydestään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa asian käsittelyä. Näin ollen ensisijainen päätöksentekijä esteellisyyttä arvioitaessa on myös jokainen virkamies itse. Monijäsenisen toimielimen kohdalla puolestaan toimielin tekee päätöksen jäsenensä esteellisyydestä.

Esteellisyyttä arvioitaessa asian käsittelyllä tarkoitetaan suhteellisen laajaa kokonaisuutta. Asian käsittelyyn katsotaan varsinaisen päätöksenteon lisäksi kuuluvaksi asian ratkaisuun välittömästi liittyvä sisällöllinen valmistelu esimerkiksi erilaisine selvitysten ja lausuntojen hankkimisineen. Päätöksentekoa saattaa edeltää myös asiaa ja sen valmistelua käsittelevä keskustelu etenkin toimielinten kohdalla, jota on myös pidettävä asian käsittelyyn kuuluvana osana. Esteellisen henkilö ei saa olla edes paikalla kun edellä mainituissa käsittelyvaiheissa. Esteelli-

syiden huomiotta jättämisessä on kyse menettelyvirheestä, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen, mikäli päätöksen haetaan muutosta esteellisyyteen viitaten. Päätös voidaan kumota menettelyvirheen johdosta, vaikka itse päätös sinänsä olisikin muuten lainmukainen. Virkamiehen tai toimielimen tekemään esteellisyyspäätökseen ei sen sijaan itsessään voi haakea muutosta, vaan esteellisyyspäätöksen lainmukaisuus voidaan kyseenalaistaa vasta varsinaiseen päätökseen kohdistuvalla muutoksenhaulla. (Mäenpää 2016, 199-200.)

Hallintolain (434/2003) esteellisyysäännökset määrittävät jo edellä todetusti asian käsitteilyyn liittyvän henkilön jääviyttä yksittäisissä asioissa. Virkamiehen sidonnaisuudet voivat kuitenkin vaikuttaa, tai ainakin voisivat olla omiaan vaikuttamaan, myös yleisesti viranomaisen ja virkatoiminnan luotettavuuteen ja puolueettomuuteen. Tämän takia erityislainsäädäntöön on joissakin tapauksissa kirjattu rajoituksia estämään etukäteen esteellisyystilanteiden syntymä, ja näin turvaamaan viranomaisen toiminnan luotettavuutta ja objektiivisuutta. Tällaisia rajoituksia ovat esimerkiksi eräisiin virkoihin valituilta edellytettävät ilmoitukset henkilökohtaisista sidonnaisuuksista, luottamushenkilön vaalikelpoisuuteen liittyvät rajoitukset sekä virkamiesten jääviystilanteita aiheuttavien sivutoimien kieltäminen tai virkamiehen määräämiskiello tehtävään, jonka johdosta hän tulisi jatkuvasti esteelliseksi omissa varsinaisissa virkatehtävissään. (Mäenpää 2016, 200-201.)

Mäenpää (2016, 194) huomauttaa vielä, että hallintolain esteellisyysääntely ei kohdistu viranomaiseen viranomaisena eikä hallintolaki siten tunnista tällaista esteellisyyttä. Hallintolain esteellisyysäännökset ottavat kantaa vain virkamiehen henkilökohtaiseen esteellisyyteen. Mikäli viranomainen viranomaisena olisikin asianosaisena esteellinen sitä itseään koskevassa asiassa niin, että puolueettomuus siitä vaarantuu, tulisi asian käsittely voida siirtää toiselle viranomaiselle. Tämä onnistuu kuitenkin vain lain nojalla johtuen perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksen takaamasta jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa.

4.1.8 Oikeus tulla kuulluksi

Oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä erikseen mainituista hyvän hallinnon takeista. Hallintolain (434/2003) 34 § määrittää viranomaiselle yleisen velvoitteen kuulla asianosaista asiassaan. Hallintolain mukaan asianosaiselle on varattava ennen asian ratkaisua tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä selaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Säännös sisältää myös joitakin poikkeuksia, jolloin viranomainen saa ratkaista asian asianosaista kuulematta.

Kullan (2015, 249) mukaan kuulemisessa on erityisesti kyse ennakkollisesta oikeussuojasta. Täten kuuleminen on ensisijaisesti menettelynä oikeussuojan tae ja toissijaisesti keino asiaan

liittyvän selvityksen hankkimiseen. Lisäksi asianosaisen kuulemisvelvollisuudessa on kyse julkisen vallan käyttöä rajoittavasta säännöstä. Kuulemisvelvoite kohdistuu suoraan asiassa asianosaisiin, joita hallintolain (434/2003, 11 §) mukaan ovat ne, joihin tehtävä päätös kohdistuu sekä heidän lisäksi ne, jotka ovat päätöksen oikeusvaikutusten piirissä. Asianosaisuutta joudutaan arvioimaan usein etenkin intressiperusteisen asianosaisuuden osalta. Oikeuskäytännössä asianosaispiiriä kuulemisen kannalta on rajattu huomioimalla oikeussuojan tarve sekä ratkaisujen tosiasialliset vaikutukset. (Kulla 2015, 252-253.)

Mäenpää (2016, 249-250) puolestaan mieltää kuulemiselle neljä hallintoasian käsittelyyn liittyvää perustehtävää, joita ovat asianosaisen oikeusturvan takaaminen, päätöksenteon tasapuolisuuden turvaaminen sekä asianosaisen selvityskeinona toiminen, ja yleisesti vuorovaikutteisuuden vahvistaminen asianosaisen ja viranomaisen välillä asianosaisen vaikuttamismahdollisuuksien muodossa. Asianosaisen oikeusturvan takaamiseksi viranomainen ei yleensä voi, erityisiä poikkeuksia lukuun ottamatta, tehdä päätöstä asianosaista kuulematta, tai ainakaan varamatta asianosaiselle mahdollisuutta tähän. Päätöksenteon tasapuolisuuden turvaamisessa on kyse oikeastaan tiedollisesta tasapuolisuudesta, joka mahdollistaa asianosaiselle mahdollisuuden saada käyttöönsä periaatteessa sama informaatio kuin viranomaisella asiaan liittyen on. Asianosaisen kuuleminen toimii myös selvityskeinona asian käsittelylle, jolloin asianosainen voi kuulemisen yhteydessä tuoda esiin sellaista tietoa, joka muuten ei olisi viranomaisen tiedossa. Asianosaisella onkin oikeus mitä tahansa informaatiota tai selvityksiä, jotka voivat olla omiaan vaikuttamaan asian ratkaisuun. Selvitysmahdollisuus liittyy vahvasti myös päätöksenteon tasapuolisuuteen. Mikäli asianosaisella ei olisi mahdollisuutta perehtyä asiaan liittyvään informaatioon, olisi asianosainen melko vaikeaa myös esittää omaa kantaansa, eikä menettelyä voisi pitää tasapuolisena. Kuulemista voidaan pitää myös tästä näkökulmasta tarkasteltuna julkisen vallan yksipuolista käyttöä tasapainottavana ja asianosaisen oikeusturvaa vahvistavana elementtinä.

Hallintolain (434/2003, 34 §) velvoite kuulla asianosaista ennen asian ratkaisemista ei ota kantaa ratkaisun asian luonteeseen tai lopputulokseen. Näin asianosaista onkin kuultava lopputuloksesta tai asian luonteesta riippumatta, onpa ratkaisu myönteinen, kielteinen, edunsuova tai rajoittava. (Mäenpää 2016, 250.) Kullan (2015, 256-257) mukaan selityksellä sellaisten vaatimusten ja selvitysten yhteydessä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun, viitataan asianosaisen tahdonilmaisuuksiin kannanottona asiaan. Asianosainen voi tuki tukea selitystään esimerkiksi uusilla selvityksillä. Selvityksillä viitataan puolestaan tosiasioihin ja niitä tukeviin todisteisiin. Asianosaista on kuultava luonnollisesti viranomaisen vaatimuksista eli niistä toimenpiteistä, joihin ryhtymistä viranomainen valmistelee. Vaatimuksia kuitenkin voivat esittää myös asian muut asianosaiset.

Kuulemisen kohteena ovat pääasiassa ratkaisun tekemiseen liittyvät asialliset perusteet ja toiseikat. Ratkaisun sisällölliset yksityiskohdat eivät kuitenkaan kuulu kuulemisen piiriin, syy

lienee lähinnä sen omassa mahdollisuudessaan ja epätarkoituksenmukaisuudessaan. Viranomaisen ei voida olettaa tekevän vain ja ainoastaan sellaisia päätöksiä, jossa asianosaisia on kuultu jokaista yksityiskohtaa myöden. Sen sijaan asianosainen voi esittää selityksessään myös kannanottonsa päätöksenteossa sovellettavaan lakiin, vaikka päätöksenteossa sovellettavat säännökset eivät nekään periaatteessa kuulukaan kuulemisvelvoitteen piiriin. (Mäenpää 2016, 251.)

Käytännössä kuulemisen suorittamista säätelee hallintolain (434/2003) 36 §, jonka mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemispyynnössä on myös tarvittaessa yksilöitävä mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on lisäksi toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat tai varattava tilaisuus niihin tutustumiseksi muutoin. Mäenpään (2016, 254-256) mukaan kuulemisilmoitus on toimitettava niin hyvissä ajoin, että asianosaisella on aito mahdollisuus toteuttaa oikeutensa ennen asian ratkaisemista ja, että asianosaisen kannanotolla on mahdollisuus tulla huomioduksi viranomaisessa ennen päätöksen tekemistä. Kuulemiselle annettavalle määräajalle ei ole vakioitua pituutta, vaan se tulee asettaa asian erityispiirteet huomioiden. Asian sisällöstä ja menettelyn tavoitteesta ilmoittamisen lisäksi asianosaiselle on kerrottava tämän menettelyllistä oikeuksista eli toisin sanoen siitä, että asianosaisella on oikeus esittää mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä asiaan liittyvistä vaatimuksista ja selvityksistä. Suotavaa on mainita myös asianosaisen mahdollisuudesta esittää selvitystään asiaan liittyen. Viranomaisen on myös kuulemiseen liittyen huomioitava hallintolain 7 §:n mukainen palveluperiaate, ja annettava asianosaiselle tarpeen mukaan sekä tarpeen vaatimaa, asiaan liittyvää, neuvontaa.

Asianosaisella on toki oikeus jättää myös oikeutensa tulla kuulluksi käyttämättä. Mikäli asianosainen on kuitenkin pannut asian itse vireille, on hänellä tällöin kuitenkin hallintolain (434/2003) 31 §:n mukainen vireillepanijan velvollisuus myötävaikuttaa asiansa selvittämiseen. Sama velvoite pätee myös tilanteessa, jossa asianosainen esittää kuulemisen yhteydessä vaatimuksia. Tällöinkin asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perustaksi. Asianosainen voi toisaalta pyytää myös pidentämään kuulemiselle asetettua määräaikaa. Lisäksi asianosainen voi esittää kannanottonsa myös määräajan jälkeen. Määräajan huomiotta jättäminen ei kuitenkaan estä asian ratkaisua, kuten ei luonnollisesti kuulluksi tuleminen oikeuden käyttämättä jättäminenkään. (Mäenpää 2016, 256)

Käytännössä kuuleminen toteutetaan usein siten, että viranomainen antaa asianosaiselle kuulemisilmoituksen, jossa asianosaiselle varataan mahdollisuus tulla kuulluksi. Asianosainen voi esittää kannanottonsa kirjallisesti, sähköisesti tai suullisesti. Suullisen kannanoton esittäminen on mahdollista etenkin asianosaisen pyynnöstä, mikäli kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaatimuksia tai suullinen menettely on muuten asian selvittämisen kannalta tarpeen. Suullinen kuuleminen on periaatteessa mahdollista myös muussa tapauk-

nessa, jos se on kuulemisen toteuttamisen kannalta perusteltua eikä suullinen menettely vaaranna asianosaisen oikeusturvaa. Suullinenkin kannanotto on kuitenkin kirjattava, esimerkiksi muistioksi. (Mäenpää 2016, 253-254.) Hallintolain (434/2003) esitöiden perusteella kuulemisen toteutusmuotona tulee kuitenkin lähtökohtaisesti noudattaa kirjallista menettelyä suullisen menettelyn sijaan (Hallituksen esitys 72/2002 vp, 89).

Hallintolain (434/2003) 34 § sisältää myös poikkeuksia oikeuteen tulla kuulluksi. Lainkohdan poikkeusten perusteella asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, mikäli vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana, asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta myös, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen, tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisen terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle. Asianosainen voidaan jättää kuulematta myös silloin, kun hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Mäenpää (2016, 257) tähdentää, että poikkeusperusteet eivät varsinaisesti edellytä poikkeamista vaan ainoastaan mahdollistavat sen. Poikkeusperusteiden kriittistä tulkintaa puoltaa erityisesti se, että oikeus tulla kuulluksi on turvattu perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä.

4.1.9 Oikeus perusteltuun päätökseen

Oikeus saada perusteltu päätös on yksi perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä erikseen mainituista lailla turvattavista hyvän hallinnon takeista. Päätöksen perustelemisella turvataan ennen kaikkea hyvän hallinnon toteutumista sekä hallinnon avoimuutta. Toisekseen, perusteluiden tehtävänä on toteuttaa myös asianosaisen oikeusturvaa, koska perustelut ja niihin sisältyvä tieto mahdollistavat päätöksen lainmukaisuuden arvioinnin perustana mahdolliselle päätökseen liittyvälle muutoksenhauille. Perusteluiden perusteella voidaan myös varmistua siitä, että viranomaisen on käyttänyt harkintavaltaansa päätöksenteossa asianmukaisesti, toisin sanoen hallinnon oikeusperiaatteiden ja muun lainsäädännön edellyttämällä tavalla. (Mäenpää 2016, 309-310.)

Perustuslaillisen toimeksiannon perusteella päätöksen perustelemisesta on säädetty hallintolaissa (434/2003). Huomioitavaa on, että hallintolain säännös asettaa perustelulle sisällöllisiä vaatimuksia vain yleisellä tasolla, eikä hallintolaki sisällä mainintaa oikeudesta saada perusteltu päätös, vaan tämä oikeus perustuu juuri perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännökseen, kuten myös viranomaisen velvollisuus antaa päätös toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. (Mäenpää 2016, 297.) Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava, ja perusteluissa on mainittava mitkä seikat ja selvitykset ovat johtaneet tehtyyn päätökseen sekä mitä säännöksiä asian ratkaisemisessa on sovellettu. Lisäksi säännöksessä on määritetty ne tilanteet, joissa päätöksen perustelemisen voidaan jättää esittämättä.

Mäenpää (2016, 311) toteaa, että perusteluelvoite toteuttaa siis yhtäältä myös perustuslain (731/1999, 2 §) hallinnon lainalaisuuden vaatimusta sovellettujen säännösten mainitsemisveloitteen kautta. Lainalaisuusvaatimuksen perusteella päätös ei voi perustua yksinomaan viranomaisen antamiin määräyksiin tai ohjeisiin, koska julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Lisäksi myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain (731/1999, 80 §) mukaan säädettävä lailla.

Mäenpään (2016, 310) mukaan, vaikka hallintolaki ei tämän tarkempia tai yksityiskohtaisempia vaatimuksia perusteluille asetakaan, on kuitenkin selvää, että perustelujen tulee olla lähtökohtaisesti selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä, että perusteleminen voidaan ylipäänsä edes puhua. Koiviston (2014, 107) mukaan perusteluelvollisuudessa on kyse oikeudellisen argumentaatioketjun avaamisesta, jota seuraamalla käy ilmi kuinka ratkaisuun, oikeusnormin sisältävään hallintopäätökseen, on päädytty. Mäenpään (2016, 310-313) mukaan perusteluiden tuleekin sisältää informaatio päätöksen perustana käytetyistä selvityksistä ja tosiasiasta sekä selostettava ne pääasialliset seikat, joiden perusteella tehtyyn ratkaisuun on päädytty. Perusteluista tulee käydä ilmi mitkä seikat on todettu selvitettyiksi, ja minkälainen oikeudellinen merkitys niille on annettu. Juuri nämä ovat ne tiedot, jotka ovat keskeisiä asianosaisten oikeusturvan kannalta. Perusteluissa voidaan todeta myös mitkä asiat ovat jääneet selvittämättä, ja millä esitetyillä seikoilla ei ole merkitystä asian ratkaisemisessa. Perustelemisen tarkoituksena on siis informoida päätöksen kohdetta, asianosaista, ratkaisijan kannasta ja ratkaisuun päättymisestä. Asian ratkaisemisessa sovellettujen oikeussääntöjen lisäksi perusteluissa on tuotava esiin myös muut ratkaisuun vaikuttaneet oikeudelliset perusteet, kuten esimerkiksi sitova oikeuskäytäntö.

Kulla (2015, 283-284) korostaa, että perusteluissa tosiseikat on erotettava oikeussäännöistä. Viittaamalla perusteluissa ainoastaan oikeussäännöksiin ei voi voida sivuuttaa perustelua konkreettisilla tosiasiakuvauksilla. Viittaamalla perusteluissa ainoastaan laissa mainittuihin seikkoihin, jää perustelu liian yleiselle tasolle. Päätöksen perusteluista tuleekin käydä ilmi myös ratkaisuun liittyvät tosiasia-perustelut, eli päätöksen perusteena olevat tosiasialliset syyt. Tosiasiat on syytä esittää tiiviisti ja johdonmukaisesti, mutta yksilöidysti. Laajoja ja rön-syileviä kertomuksia on kuitenkin pyrittävä välttämään.

Tilanteet, joissa päätöksen perusteet voidaan jättää esittämättä, on määritelty hallintolain (434/2003) 45 §:ssä. Lainkohdan luettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi, mutta tästä tai perustelujen saamisen perusoikeudellisesta asemasta huolimatta, voidaan tästä oikeudesta kuitenkin vähäisesti poiketa muussa lainsäädännössä. Poikkeukset eivät saa kuitenkaan vaarantaa yksilön oikeusturvaa yksittäistapauksissakaan, eikä poikkeuksista saa muodostua pääsääntöä perustellun päätöksen oikeudesta poikkeamiseen. Poikkeuksien on myös perustuttava nimenomaiseen säännökseen, joten perusteluelvollisuutta voi siten ohittaa vetoamalla esimerkiksi tietojen salassapitoon. (Mäenpää 2016, 297-313.)

4.1.10 Käsittelyn julkisuus

Käsittelyn julkisuus on myös yksi perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä erikseen mainituista lailla turvattavista hyvän hallinnon takeista. Käsittelyn julkisuus hyvän hallinnon takeena, eli oikeus olla läsnä ja seurata asian käsittelyä, voidaan Mäenpään (2016, 216) mukaan jakaa yleisöjulkiseen ja asianosaisjulkiseen asian käsittelyyn. Yleisöjulkisuudella tarkoitetaan sitä, että kuka tahansa voi olla läsnä ja seurata asian käsittelyä. Asianosaisjulkisessa käsittelyssä puolestaan vain asianosaiset ovat oikeutettuja olemaan läsnä ja seuraamaan asian käsittelyä.

Hallintolain (434/2003) 24 §:n mukaan asiaa käsitellään julkisesti vain, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. Kyseinen lainkohta määrittelee myös, että asiakirjojen julkisuudesta ja asianosaisen tiedoksisaantioikeudesta säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Mäenpään (2016, 216) mukaan viranomaisen toiminta yksittäisessä hallintoasiassa onkin vakiintuneesti asianosaisjulkista toimintaa. Yleisöjulkisuuden tulee aina perustua erityissäännöksiin, joissa asioiden käsittely on usein määritelty julkiseksi vain osittain tai vaaleilla valituissa toimielimissä. Yleistä oikeutta hallintoasian käsittelyssä läsnä olemiselle ei siten ole olemassa.

Hallintoasian käsittely viranomaisessa on kuitenkin tavanomaisesti asiakirjoihin perustuvaa kirjallista käsittelyä, jolloin käsittelyn yleisöjulkisuus ei ole edes toteutettavissa. Lisäksi läsnäolo-oikeus kirjallisessa käsittelymenettelyssä on vain niillä, joiden tehtävä asian käsittely on. Asianosaisellakaan ei siten ole oikeutta olla läsnä kirjallisessa asian käsittelyssä. Oikeus ja mahdollisuus seurata hallintoasian käsittelyä sekä saada tietoa viranomaisen toiminnasta perustuukin hyvin pitkälti asiakirjojen julkisuuteen. (Mäenpää 2016, 216.)

Perustuslain (731/1999) 12 §:n perusteella puolestaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden takia lailla erikseen rajoitettu. Mikäli asiakirjojen ja tallenteiden julkisuutta ei erityisestä syystä ole rajoitettu, on jokaisella oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Lainkohta asettaa sellaisenaan viranomaiselle velvoitteen toteuttaa julkisuusperiaatetta, jonka sisältö on määritelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki) 1 §:ssä. Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Periaate antaa jokaiselle oikeuden saada tietoa viranomaisen toiminnasta ja julkisen vallan käytöstä. Julkisuusperiaate kohdistuu viranomaisen hallussa olevaan jossain muodossa tallennettuun tietoon, toisin sanoen asiakirjoihin, mutta kyseessä voi olla myös muu tavalla tai toisella tallennettu tieto. Tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan ole rajoitukseton, vaan esimerkiksi yksityiselämää, yksityisyyttä ja henkilötietoja suojataan myös lainsäädännöllä. (Mäenpää 2016, 107.) Mäenpää (2016, 346) huomauttaa, että itseasiassa perustuslaissa onkin useita perusoikeussäännöksiä, jotka asettavat julkisuusperiaatteelle ja sen soveltamiselle rajoituksia, tai ovat jopa ristiriidassa periaatteen

kanssa. Perusoikeuksiin perustuvat suojantarpeet onkin sovitettava yhteen julkisuusperiaatteen kanssa joko lainsäädännöllä tai oikeudellisella tulkinnalla.

Julkisuusperiaatteen tehtävänä on perinteisesti ollut oikeusvarmuuden toteuttaminen. Viranomaisen toimintaa voidaan pitää ennakoitavana vain, kun viranomaisen toiminnasta ja päätöksistä on saatavissa tietoa yksilön oikeusturvan edellytysten varmistamiseksi. Näin ollen julkisuus, riittävällä tasolla, on yksi hallintoasian käsittelyn ja hyvän hallinnon toteuttamisen edellytys ja tae. Oikeusvarmuuden toteuttamisen lisäksi asianmukainen julkisuus vahvistaa viranomaisen legitimitettä ja uskottavuutta sekä viranomaistoimintaan kohdistuvaa luottamusta puolueettomuuden ja riippumattomuuden näkökulmasta. Salassa pidettävälle viranomaismenettelylle on oltava aina hyväksyttävät ja välttämättömät lainsäädäntöön pohjaavat perusteet. (Mäenpää 2016, 107-109.)

Julkisuusperiaatteen toteuttamismuodot voidaan jakaa asiakirjajulkisuuteen sekä käsittelyn julkisuuteen. Asiakirjajulkisuus perustuu mainittuun yksikön perustuslailliseen oikeuteen saada tietoa asiakirjoista ja muista viranomaisen hallussa olevista tallenteista, ja on toteuttamismuodoista keskeisin. Käsittelyn julkisuudella viitataan puolestaan yleisön oikeuteen seurata asian käsittelyä. Yleisön seuranta-oikeus koskee vain eduskuntaa, kunnan valtuustoja ja oikeusistuimia. Muiden toimielimien hallintoasioiden käsittely puolestaan ei yleensä ole julkista. Julkisia kuulemisia voidaan kuitenkin järjestää erityisen merkittävässä tai muuten laajoja ja kauaskantoisia asioita koskevissa käsittelyissä. Julkisuusperiaatteen toteuttamistapoihin kuuluvat myös viranomaisen oma tiedotustoiminta sekä hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen. Asiakirjojen tai muun tallennetun tiedon on oltava helposti löydettävissä, että julkisuusperiaate voi toteutua. Samoin viranomaisella on oltava tieto siitä, mitä ja minkälaista tallennettua tietoa sillä on hallussa. Hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi viranomaisen onkin huolehdittava tallennetussa muodossa olevien tietojensa saatavuudesta, käytettävyydestä ja eheydestä sekä muista tiedon laatuun vaikuttavista tekijöistä, ja toisaalta myös tietojen suojaamisesta. (Mäenpää 2016, 110.)

Hallintolaissa ei ole säännelty viranomaisen asiakirjojen tai päätösten julkisuudesta tai salassapidosta, joten asiaa on avattava muun lainsäädännön näkökulmasta. Mäenpääkin (2016, 346) tuo esiin, että viranomaisen asiakirjojen julkisuutta sääntelee keskeisesti ja perustavanlaatuisesti laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) eli niin sanottu julkisuuslaki. Asiakirjoja koskevia salassapitosäännöksiä sisältyy kuitenkin myös muuhun lainsäädäntöön.

Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen on itse laatinut tai, joka on viranomaiselle toimitettu asian käsittelyä tai muun tehtävän hoitamista varten. Viranomaisen asiakirjana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta sekä asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen

toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle tehtävän suorittamiseksi. (Julkisuuslaki 621/1999, 5 §.) Mäenpään (2016, 351-352) mukaan asiakirjat voidaan julkisuuslain (621/1999) 5 §:n perusteella ryhmitellä perinteisiin kirjallisiin ja kuvallisiin esityksiin sekä sähköisiin tai muuten apuvälinein avattaviin tallenteisiin. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat voidaan puolestaan jakaa viranomaisen itse laatimiin ja viranomaiselle toimitettuihin asiakirjoihin. Asiakirjan tai tallenteen laatimistapa tai -muoto eivät siten ole määrittäviä tekijöitä julkisuuslain soveltamisessa.

Viranomaisen laatimia asiakirjoja ovat esimerkiksi virkatyönä laaditut muistiot, lausunnot, kertomukset, esitykset ja päätökset. Asiakirjan määritelmään sisältyy tietynlainen valmiusaste, jonka perusteella esimerkiksi muistiinpanoja tai luonnoksia ei yleensä pidetä viranomaisen laatimina asiakirjoina, ennen kuin ne liitetään viimeisteltynä asian käsittelyyn. Viranomaiselle toimitettuja asiakirjoja voivat olla puolestaan esimerkiksi erilaiset hakemukset, esitykset, lausunnot ja lausuntopyynnöt tai yleensäkin viranomaisen toimialaan ja tehtäviin kuuluvat asiakirjat. Sen sijaan viranomaisen sisäiset, työntekoa palvelemaan laaditut, asiakirjat eivät yleensä kuulu julkisuuslain soveltamisalaan, paitsi, jos ne ovat luonteeltaan sellaisia, että ne tulee liittää viranomaisen arkistoon. (Mäenpää 2016, 353-354.)

Asiakirjojen julkiseksi tulemista määrittää julkisuuslain (621/1999) 6 ja 7 §. Asiakirjojen julkisuutta voi pitää eräänlaisena lähtökohtana, mutta ne voivat myös osittain tai kokonaan sallassa pidettäviä. Viranomaisen tuleekin itse arvioida asiakirjan julkisuutta julkisuuslain nojalla. (Mäenpää 2016, 353.) Mäenpää (2016, 355-356) tiivistää asiakirjan julkiseksi tulemisen perusteen ensisijaisesti aikaan. Viranomaiselle toimitettava asiakirja liitteineen tulee yleensä julkiseksi, kun viranomainen saa sen haltuunsa. Viranomaisen laatimissa asiakirjoissa aikatekijä täydentää valmiusaste, jonka mukaan keskeneräinen dokumentti tai valmisteluasiakirja ei ole julkinen, ellei viranomainen harkintavaltansa mukaan muuta päätä. Julkisuus kuitenkin alkaa täysimääräisenä vasta, kun asiakirja valmistuu, valmisteluun perustuva päätös tehdään tai asian käsittely päättyy muuten.

4.2 Hyvän hallinnon menettelylliset vaatimukset

Hyvän hallinnon toteuttamisen lähtökohta hallintomenettelyssä eli hallintoasian käsittelyssä on, että menettely sisältää hyvän hallinnon perusteista alkaen kaikki menettelyvaiheet aina asian ratkaisemiseen, toisin sanoen hallintopäätöksen tekemiseen, ja sen tiedoksiantoon asti. Hallintoasian käsittelyllä viitataan viranomaisen ratkaisutoimintaa hallinnollisessa päätöksenteossa. Hallinnollisessa päätöksenteossa syntyy ratkaisu oikeussubjektin edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Ratkaisutoiminnan lisäksi hallintoasian käsittelyyn luetaan kuuluvaksi asian valmistelu ja selvittäminen sekä muu päätöksentekoon välittömästi vaikuttava menettely. Samoin asian käsittelyyn liittyvän esityksen tekeminen tai lausunnon antaminen ovat osa hallintoasian käsittelyä, kuten myös asian ratkaisusta annettava tiedoksianto. Hallintoasian

käsittelyssä on siis huomioitava hyvän hallinnon vaatimukset aina asian vireille panosta lähtien asian käsittelyn päättämiseen asti. (Mäenpää 2016, 36-38.)

Viranomaisen voi ottaa asian käsiteltäväkseen vain kun asialliset edellytykset siihen täyttyvät ja ovat olemassa. Viranomaisen on otettava menettelyedellytykset huomioon viran puolesta, eli käytännössä niiden huomiointi on viranomaisen henkilöstön vastuulla. Yleisesti ottaen menettely hallinnossa on kuitenkin joustavampaa kuin esimerkiksi tuomioistuimissa. Huomattava osa edellytyksien täyttymisestä onkin korjattavissa myös jälkikäteen, ja yleensä asianosaiselle on myös varattava mahdollisuus puutteiden korjaamiseksi. Viranomaisen on puolestaan huolehdittava, että se täyttää omalta osaltaan menettelyedellytykset esimerkiksi kokoonpanon lainmukaisuuden ja päätösvaltaisuuden tai virkamiesten esteellisyyden osalta. Tärkeimpänä menettelyedellytyksenä voidaan pitää viranomaisen toimivaltaisuutta. Ilman sitä viranomaisen ei voi käsitellä asiaa. (Kulla 2015, 129-130.)

Mäenpään (2016, 225) mukaan hallintoasian käsittelyn tärkein tavoite on sisällöllisesti oikea ja lainmukainen ratkaisu. Sisällöllisesti oikean ratkaisun muodollinen vähimmäisvaatimus on asian selvittämisen perusteella saatava riittävän kattava tosiasiatieto ratkaisun perustana. Lainmukaisuuden vähimmäisvaatimukset edellyttävät lakisäateisten menettelyiden noudattamista, lain oikeaa soveltamista sekä laissa määriteltyjen edellytysten ja vaatimusten huomiointia. Tosiasiatieto tietysti määrittää osaltaan myös lainmukaisuuden vähimmäisvaatimuksia, koska vain tosiasiatiedon perusteella voidaan varmistua sovellettavasta lainsäädännöstä. Lainmukaisuus ja riittävä informaatio asiasta ei kuitenkaan aina riitä, vaan ratkaisun tulee olla myös legitiimi eli mahdollisimman hyväksyttävä. Tätä turvataan edellyttämällä viranomaisen ja asianosaisen välistä vuorovaikutusta.

Hyvän hallinnon ja hallintolain (434/2003) edellyttämiin asian käsittelyyn liittyviin menettelyvaatimuksiin perehdytään seuraavassa niiltä osin, kuin ne keskeisesti liittyvät palotarkastustoiminnan luonteeseen, ja sitä kautta palotarkastuksesta laadittavaan palotarkastuspöytäkirjaan. Tämän perusteella seuraavissa alaluvuissa perehdytään asian selvittämiseen ja selvittämiskeinoihin sekä hallintopäätöksen tekemiseen ja sen sisältöön. Lisäksi perehdytään hallintomenettelyssä keskeiseen asianosaisen määritelmään. Hallintopäätöksen täytäntöönpanoon ja täytäntöönpanokeinoihin tai muutoksenhakuun ei sen sijaan perehdytä.

4.2.1 Asianosaisasema ja puhevalta

Hallintoasian käsittelyssä ja hallinnollisessa menettelyssä on asianosaisella ja asianosaisasemalla keskeinen merkitys. Hallintolain (434/2003, 11 §) mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisasemaan liittyen on hallintoissa sekä julkisuuslaissa (621/1999) määritelty asianosaisen menettelyoikeuksia, joiden tarkoitus on tasapainottaa asianosaisen ja viranomaisen välistä oikeussuhdetta. Asianosaiseseen voi kohdistua

myös velvoitteita asiaan liittyvän riittävän selvityksen saamisen varmistamiseksi. Asianosais- asemaan liittyen hallintoasian käsittelyssä on huomioitava myös asianosaisen ja asian käsitte- lijän suhde esteellisyysperiaatteiden osalta. Asianosaisuuskelpoisuus eli oleminen etujen, oi- keuksien tai velvollisuuksien kohteena voi olla puolestaan niin luonnollisilla henkilöillä, kuin myös oikeushenkilöillä. (Mäenpää 2016, 151-153.) Kulla (2015, 138-139) painottaa, että asian- osaisasemaa ei riitä muodostamaan pelkästään muodollinen menettelytoimi, kuten viranomai- selle tehtävä ilmoitus tai aloite, vaan asianosaisasema edellyttää aina asian aineellista liittyn- tää omiin etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Mäenpään (2016, 152) mukaan asianosaisen tärkeimmät menettelylliset oikeudet liittyvät pu- hevallan käyttämiseen, asian selvittämiseen liittyviin toimiin, tiedonsaantiin, päätöksente- koon ja korjaamismenettelyn vireillepanoon. Hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaan asian- osaista on kuultava ennen asian ratkaisua, 37 §:n perusteella asianosaisella on tietyn edelly- tyksin mahdollisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti sekä 38 §:n perusteella asianosai- selle on oikeus olla läsnä katselmuksessa. Julkisuuslain (621/1999, 11 §) mukaan asianosaisella on yleensä oikeus saada tieto myös muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, mikäli se on voi- nut vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Hallintolain 44 §:n mukaan hallintoasiassa tehdystä pää- töksestä on puolestaan käytävä ilmi asianosaista koskeva ratkaisu, ja siihen liittyvä päätös on annettava asianosaiselle tiedoksi lain 54 §:n mukaisesti. Asianosaisella on lisäksi hallintolain 52 §:n mukaan myös oikeus vaatia virheellisen päätöksen korjaamista. Hallintolain 26 §:n mu- kaisesti asianosaisella on myös oikeus välttämättömään tulkitsemis- ja kääntämisaapuun.

Asianosaisen velvollisuudet liittyvät puolestaan asianosaisen oman vaateen tai edun toteutta- miseen. Tällöin asiaan liittyvä selvitysvastuu ja myötävaikutusvelvoite ovat hallintolain (434/2003, 31 §) mukaan ensisijaisesti asianosaisella itsellään. Toki viranomaisella on tällai- sessakin tilanteessa oma vastuunsa siitä, että asia tulee asianmukaisesti ja riittävän kattavasti selvitettyksi. (Mäenpää 2016, 152-153.)

Asianosaisasema on yleensä yksiselitteinen, kun asian panee vireille yksittäinen taho, tai kun kyseessä on viranomaisen päätöksenteon välitön kohde. Asianosaisia voi kuitenkin olla myös useampia, joiden intressit saattavat kilpailla tai olla ristiriidassa toistensa kanssa. Asianosais- asema määrittyykin asiassa tehtävän ratkaisun oikeudellisten vaikutusten perusteella, jolloin asianosaispiiri voi vaihdella asian luonteesta, asiassa tehtävän päätöksen oikeusvaikutusten sekä niiden välittömyyden tai välillisyyden perusteella sisältäen myös joskus jonkin verran tul- kinnanvaraisuutta. (Mäenpää 2016, 153-154.)

Asianosaiskelpoisuuden lisäksi menettelyoikeuksien käyttäminen hallintomenettelyssä edellyt- tää kelpoisuutta hallintomenettelyyn. Hallintomenettelyn vireillepanijan on aina oltava hal- lintomenettelykelpoinen. Tällä menettelykelpoisuudella, joka täysivaltaisilla luonnollisilla henkilöillä sekä oikeushenkilöillä on, tarkoitetaan oikeutta käyttää puhevaltaa ja suorittaa

toimia itsenäisesti hallintomenettelyssä. Vajaavaltainen eli esimerkiksi alaikäinen tai henkilö, jonka toimikelpoisuutta on jostakin syystä muuten rajoitettu, ei yleensä ole hallintomenettelykelpoinen. Vireillepanijalta edellytetään asianosaisasiassa asiavaltuutta eli oikeutta käyttää asianosaisen puhevaltaa. Asiavaltuus on jokaisella omassa asiassaan sekä oikeushenkilöiden kohdalla sillä, jolle se on annettu esimerkiksi yhtiöjärjestyksessä. Asiavaltuutta ei kuitenkaan tarvitse olla esimerkiksi ehdotettaessa, että viranomainen ryhtyisi johonkin toimenpiteeseen. (Mäenpää 2016, 160-163.) Hallintolaissa (434/2003, 12-15 §) on myös säännökset oikeudesta käyttää asiamiestä ja avustajaa hallintoasian käsittelyssä sekä vajaavaltaisen puhevallasta ja edunvalvojan oikeudesta käyttää sitä.

Hallintoasian asianosaisista on myös erotettava asiaan liittyvät osalliset ja muut intressentit. Osallisia voivat olla esimerkiksi ne, joiden asumiseen, muihin oloihin tai työntekoon hallintoasiassa tehtävä ratkaisu vaikuttaa merkittävästi, mutta kyse ei sinänsä ole heidän eduista, oikeuksista tai velvollisuuksista. Osallisuus ei näin siis muodosta asianosaisasemaa, mutta osallisillakin on omat vaikuttamismahdollisuutensa hallintolain (434/2003) 41 §:n perusteella. Intressenttiyskään ei tavanomaisesti muodosta asianosaisasemaa, mutta joillekin tällaisille tahoille on voitu kuitenkin säätää erikseen muussa lainsäädännössä asianosaisasemaan verrattava asema. (Mäenpää 2016, 159-160.)

4.2.2 Asian selvittäminen ja selvitysvelvollisuus

Kulla (2015, 215) määrittelee asian selvittämisen hallintomenettelyssä tarkoittavan asian ratkaisemiseksi tarpeellisten selvitysten hankkimista ja esittämistä päätöksentekoa varten. Hallintolain (434/2003, 31 §) mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset, pois lukien tilanne, jossa selvittämisvelvollisuus kuuluu asianosaiselle tämän esittämän oman vaatimuksensa osalta. Mäenpään (2016, 226) mukaan viranomainen voi toteuttaa hallintolain 31 §:n mukaista huolehtimisvelvoitettaan itse laatimillaan selvityksillä tai hankkimalla selvitystä muilta viranomaisilta, pyytämällä selvitystä asianosaisilta tai luotettavalta ulkopuoliselta taholta. Selvää on, että päätöksentekoa ei voida pitää asianmukaisena ja lainmukaisena, mikäli tiedossa ei ole mihin seikkoihin päätös perustuu.

Mäenpään (2016, 225) mukaan asian selvittäminen liittyy keskeisesti hallintoasian käsittelyn tavoitteeseen lainmukaisesta ja sisällöllisesti oikeasta ratkaisusta. Lainmukaisuus edellyttää lakisääteisten menettelyllisten vaatimusten noudattamista, lain oikeaa soveltamista sekä laissa määriteltyjen vaatimusten ja edellytysten huomioimista. Sisällöllisesti oikea ratkaisu puolestaan edellyttää riittävää ja totuudenmukaista tosiasiatietoa sekä oikeanlaista lainsoveltamista. Lisäksi ratkaisun on oltava mahdollisimman legitiimi eli hyväksyttävä.

Asian selvittämisestä huolehtimisen lisäksi asian selvittämiseen liittyy tosiasioiden arviointi. Sillä tarkoitetaan hankitun ja saadun selvitysaineiston paikkansapitävyyden ja merkityksen arviointia. Viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen kuuluu myös perustuslain (731/1999, 2 §) perusteella sellaisten oikeussäännösten tunteminen tai tarvittaessa selvittäminen, joilla lain mukaan on vaikutusta asiassa tehtävään ratkaisuun. Koska viranomaisen on noudatettava tarkoin lakia, on viranomaisen itsekin tällöin tunnettava asiaan sovellettava lainsäädäntö tai selvittettävä se. Viranomaisen kokonaisvastuu asian selvittämisessä korostuu, mikäli asiassa on useampia asianosaisia. Eri asianosaisten intressit saattavat poiketa toisistaan suurestikin, jolloin viranomaisen korostuneella selvitysvastuulla on tarkoitus varmistua objektiivisesta ja yhdenvertaisesta asian selvittämisestä. (Mäenpää 2016, 227-229.)

Mäenpään (2016, 231-232) mukaan riittävän selvityksen määrää on arvioitava selvitystiedon merkityksellisyyden kannalta. Samoin asian luonne sekä asianosaisen toiminta on huomioitava selvityksen riittävyttä arvioitaessa. Riittävässä selvityksessä on huomioitava tarpeellisesti myös päätöksen vaikutukset. Viranomaisen selvitysvelvollisuus ei kuitenkaan ole rajaton, eikä riittävyys siis tarkoita täydellisyyttä tai lopullista varmuutta. Täydellisyyteen pääseminen ei liene usein, jos koskaan, edes mahdollista. Selvästi puutteellisen, ristiriitaisen tai virheellisen selvityksen perusteella ei kuitenkaan tule päätöksiä tehdä, vaan tarvittaessa viranomaisen on hankittava lisää selvitystä joko itse, tai osoitettava asianosainen toimittamaan sitä.

Kulla (2015, 224-225) tuo asian selvittämiseen liittyen esiin hallintolain (434/2003) 42 §:n mukaisen tietojen kirjaamisen merkityksen. Hallintomenettelyn ollessa pääasiallisesti kirjallista menettelyä, on nimenomaan kirjatulla tiedolla keskeinen merkitys menettelyssä. Selvitykset on kirjattava luotettavasti, että niitä voidaan käyttää kontrolloidusti päätöksenteon perustana. Myös mahdolliset suullisesti esitetyt vaatimukset tai selvitykset on kirjattava tai muuten rekisteröitävä. Kirjaamisvaatimus koskee myös viranomaisen hallinnonsisäisesti hankkimaa ratkaisuun vaikuttavaa selvitystä. Tiedot kirjataan yleensä viranomaisen asiakirjaan, tai vaihtoehtoisesti tiedoista voidaan laatia erillinen pöytäkirja. Tietojen kirjaaminen varmistaa sen, että tieto ratkaisun tosiasiallisista perusteista on saatavilla julkisuusperiaatteen rajoissa. Viranomaisen vastuulla on huolehtia tietojen säilymisestä luotettavasti.

4.2.3 Asian selvityskeinot

Kullan (2015, 224) mukaan hallintolaissa (434/2003) on useita säännöksiä asian selvittämiskeinoista, mutta sekään ei määrittele keinoja kaiken kattavasti. Selvittämiskeinoja harkittaessa ja valittaessa viranomaisen on huomioitava hallinnon oikeusperiaatteet. Selvityskeino ei saa suosia tai syrjiä asianosaisia, ja suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää oikeassa suhteessa asian laatuun olevaa keinoa sekä asianosaisen oikeuksien mahdollisimman vähäistä rajoittamista.

Kulla (2015, 223) mainitsee hallintolaissa (434/2003) säännellyiksi selvittämiskeinoiksi 32 §:n mukaisen selvityspyynnön sekä 38-39 §:n mukaiset katselmuksset ja tarkastukset. Lisäksi 22 §:ssä määriteltyä asiakirjan täydentämistä, 37 §:ssä määritettyä mahdollisuutta suullisen vaatimuksen ja selvityksen esittämiseen, 40 §:ssä määritettyä suullista todistelua sekä 41 §:n mukaista vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta on pidettävä asian selvittämiskeinoina. Selvityskkeinona tulee pitää myös jo aiemmin käsiteltyä hallintolain 34 §:n mukaista, ja perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksessä mainittua, asianosaisen kuulemistä.

Hallintolain (434/2003) 39 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei tarkastuksesta etukäteen ilmoittaminen vaaranna tarkastustoimenpiteen tarkoituksen toteutumista. Asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksella sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Asianosaiselle on myös, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen kuluessa tarkastuksen tavoitteista, suorittamisesta sekä jatkotoimenpiteistä, ja tarkastus on suoritettava aiheuttamatta kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa.

Kulla (2015, 236) sekä Mäenpää (2016, 286) toteavat, että kyseisessä lainkohdassa on kyse ainoastaan tarkastusmenettelystä. Viranomaisen toimivallasta, kuten tarkastuksen suorittamisesta yleensä ja siihen liittyvistä tiedonsaantioikeuksista, tulee olla säädetty muualla lainsäädännössä. Kullan (2015, 237) mukaan tarkastuksella tarkoitetaan fyysisesti paikan päällä tehtävää tarkastusta, ja sen kohteina ovat usein esimerkiksi tarkastuskohteeseen liittyvät asiakirjat, harjoitettava toiminta ja kiinteistö. Mäenpää (2016, 285) määrittelee tarkastuksen myös paikan päällä tehtäväksi toimenpiteeksi, joka suoritetaan pääasiassa havainnoiden, pistokokein ja kohdistetuvin tutkimuksin tai vastaavilla tarkastuskohteeseen kohdistuvin toimin. Tarkastuksella pyritään selvittämään täyttääkö esimerkiksi toiminta tai menettely laissa, ja mahdollisesti hallintopäätöksessä, asetetut vaatimukset.

Kulla (2015, 237) tuo esiin, että tarkastusmenettelyyn liittyvät yleissäännökset on kirjattu hallintolakiin (434/2003, 39 §) lähinnä sen takia, että lainsäädännössämme on ollut kovin vähän erityissäännöksiä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä. Mäenpää (2016, 286) ja Kulla (2015, 238) huomauttavat kumpikin, että valvontaluonteiset, tiettyyn hallintoasiaan liitymättömät toiminnan tarkastukset eivät varsinaisesti kuulu hallintolaissa (434/2003, 39 §) tarkoitettun tarkastuksen piiriin, vaikka rajanveto erilaisten tarkastusten kuulumisesta hallintolain 39 §:n piiriin onkin tulkinnanvaraista. Valvontatyypisten ja tiettyyn hallintoasiaan liitymättömien tarkastusten sääntelyssä olisi siksikin syytä viitata hallintolakiin tarkastuksen suhteen noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain (434/2003, 39 §) mukaan tarkastajan on laadittava tarkastuksesta viipymättä tarkastuskertomus, johon tulee kirjata tarkastuksen kulku ja keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on myös annettava tiedoksi asianosaisille. Mäenpään (2016, 291) näkemyksen mukaan

tarkastuskertomuksesta tulisi käydä ilmi tarkastuksen suorittaja, tarkastetut kohteet ja ajan-kohta, riittävästi yksilöity tarkastuksen kulku, läsnä olleet henkilöt, tarkastuksen toteutus-tapa, tarkastajan tekemät keskeisimmät havainnot sekä johtopäätökset perusteluineen. Mikäli tarkastuksella ei havaita epäkohtia tai puutteita, tulee tarkastuskertomus laatia tästä huoli-matta, sillä myös tällaisella lopputulemalla merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Tarkastuskertomus ei yleensä velvoita tai aseta velvoitteita asianosaiselle, vaan niistä on teh-tävä erillinen päätös viranomaisen toimivallan mukaan. Tästä johtuen asianosaista ei tarvitse kuulla tarkastuksella esiin nousseista tarkastuskertomukseen kirjattavista asioista, vaan asian-osaista kuullaan tarkastuskertomuksesta kokonaisuudessaan asian ratkaisuun liittyen ennen päätöksentekoa.

Hallintolain (434/2003) 38 §:ssä on puolestaan säädetty jokseenkin tarkastusta muistuttavasta katselmuksesta asian selvityskeinona. Hallintolain 38 §:n mukaan viranomainen voi suorittaa katselmuksen, jos se on asian selvittämisen kannalta tarpeen. Mäenpään (2016, 282) mukaan katselmus on selvityskeino, jossa viranomainen itse havainnoi ja arvioi esimerkiksi kiinteistöä tai rakennelmaa, maisemaa, laitteen tai laitoksen toimintaa ja sen vaikutuksia. Kulla (2015, 235) huomauttaa, että katselmuksen suorittaminen viranomaisen omien havaintojen teke-miseksi on viranomaisen harkinnanvarainen toimi. Harkinnanvaraisuus liittyy tietysti siihen, pidetäänkö katselmusta tarpeellisena asian selvittämiseksi vai ei.

Mäenpää (2016, 282) tuo esiin, että katselmuksen suorittaminen perustuu nimenomaisesti hal-lintolain säännökseen, eikä muuta toimivaltaperustetta sen suorittamiseksi tarvita. Katselmus on selvityskeino, joten senkään yhteydessä ei tehdä sitovia päätöksiä, mikäli katselmuksen suorittavalle viranomaiselle ei tähän ole erikseen erityislaissa toimivaltaa säädetty. Hallinto-lain (434/2003) 38 §:n mukaan asianosaiselle on varatta tilaisuus olla läsnä katselmuksessa ja esittää mielipiteensä esille tulevista seikoista. Asian laadun vaatiessa, katselmukseen on kut-suttava myös viranomainen, jonka tehtäviin katselmuksen kohteena olevan toiminnan val-vonta kuuluu, tai jonka asiantuntemusta asian ratkaisemiseen tarvitaan. Mäenpään (2016, 282) kuitenkin huomauttaa, että koska katselmuksen tarkoituksena on hankkia viranomaisen aloitteesta selvitystä jo vireillä olevan asian ratkaisemiseksi, ei asianosaisen läsnäolo ole ni-menomainen välttämättömyys. Hallintolain mukaan katselmus on suoritettava aiheuttamatta kohtuutonta haittaa katselmuksen kohteelle tai sen haltijalle, ja katselmuksesta on myös pi-dettävä pöytäkirjaa, joka on toimitettava tiedoksi asianosaisille ja muille katselmukseen kut-sutuille. Katselmus on julkinen, mutta viranomainen voi rajoittaa yleisön pääsyä katselmuk-seen, mikäli se on tarpeen asian laadun tai katselmuksen kohteena olevan toiminnan luonteen takia.

Mäenpää (2016, 285-292) tuokin tarkastuksen ja katselmuksen keskeisenä erona esiin, että toisin kuin katselmus, tarkastus ei ole julkinen tapahtuma. Tarkastuksella asianosaisella on

oikeus olla läsnä tarkastuksella, ja katselmuksen ollessa kyseessä, asianosaiselle on vain varattava tilaisuus olla läsnä. Asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksella, olipa hänelle ilmoitettu tai ei tarkastuksen suorittamisesta. Tämän perusteella yllätystarkastuksenkin tekeminen edellyttää, että asianosaiselle on aito mahdollisuus olla läsnä tarkastuksella.

Viranomaisen esittämää hallintolain (434/2003) 32 §:n mukaista selvityspyyntöä voidaan Mäenpään (2016, 247) mukaan pitää myös keskeisenä asian selvityskeinona. Selvityspyyntö voidaan esittää asianosaiselle, toiselle viranomaiselle tai ulkopuoliselle asiantuntijalle. Hallintolain 32 §:n mukaan lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä. Mäenpään (2016, 247) mukaan selvityspyynnöllä pyydettyä selvityksen kohteena ovat yleensä tosiseikat, todisteet sekä niiden arvioiminen. Selvityspyyntö ei yleensä ole velvoittava, mutta viranomaisten välillä selvityspyyntöön vastauksen voidaan katsoa perustuvan viranomaisten välistä yhteistyötä koskeviin säännöksiin. Asianosaisella on puolestaan hallintolain 31 §:n mukaan velvollisuus esittää selvitystä oman vaahteensa tueksi, ja selvityksen antamatta jättäminen voikin olla epäedullista asianosaiselle eikä selvityksen antamatta jättäminen toisaalta estä asian ratkaisemista.

Hallintoasian käsittely on usein, ja jopa lähtökohtaisesti kirjallista menettelyä, mutta eri käsittelyvaiheissa voidaan käyttää myös suullista menettelyä, mikäli siihen on erityinen syy. Suullinen menettely on osaksi mahdollista esimerkiksi edellä käsiteltyjen tarkastuksen ja katselmuksen suorittamisessa niiden luonteen takia. Kokonaan suullinen menettely selvityskeinona voidaan jakaa hallintolain (434/2003) 37 §:n mukaiseen suullisen vaatimuksen ja selvityksen esittämiseen, ja 40 §:n mukaiseen suulliseen todisteluun. Yleisenä edellytyksenä suulliselle menettelylle on, että sen on oltava tarpeellista asian selvittämiseksi tilanteessa, jossa kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomana pidettäviä vaikeuksia. (Mäenpää 2016, 293-295.)

Hallintolain (434/2003) 37 §:n mukaan viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle mahdollisuus esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Viranomainen voi kuitenkin varata asianosaiselle mahdollisuuden suulliseen esittämiseen myös muissa tapauksissa. Suullisen vaatimuksen tai selvityksen esittämiseen on kutsuttava myös asian muut asianosaiset samanaikaisesti paikalle, jos se on asianosaisten oikeuksien ja etujen valvomiseksi välttämätöntä. Mäenpää (2016, 294) huomauttaa, että viranomaisen on kuitenkin kirjattava suulliset lausumat niiden suullisesta esitystavasta huolimatta.

Hallintolain (434/2003) 40 §:ssä on säädetty suullisesta todistelusta, jonka mukaan hallintoasiassa voidaan erityisestä syystä kuulla todistajaa vakuutuksen nojalla sekä suullisesti asianosaista. Mäenpää (2016, 294-295) kuitenkin huomauttaa, että suullinen todistelu ei ole tarkoi-

tettu tavanomaiseksi selvityskkeinoksi hallintoasian käsittelyssä, vaan se edellyttää aina erityistä syytä. Tällainen syy voi olla esimerkiksi, että todistelu suullisesti olisi kirjallista selvitystä luotettavampaa, monipuolisempaa ja välittömämpää. Todistelutilaisuus ja hallintolain (434/2003, 37 §) mukaisen asianosaisen suullisen lausuman esittämisen yhdistäminen samanlaiseksi tilaisuudeksi voi kuitenkin olla perusteltua, jos kyse on asianosaista henkilökohtaisesti koskevasta asiasta, jossa monipuolisen selvityksen tarve oikeusturvan kannalta on erityisen suuri.

4.2.4 Asian ratkaiseminen ja päätöksenteko

Hallintoasian käsittelyyn liittyvistä säännöksistä huolimatta hallintolaissa (434/2003) ei ole erikseen säädetty viranomaiselle päätöksen tekemiseen liittyvää velvollisuutta tai hallinnossa asioivalle oikeutta saada päätöstä asiaansa. Viranomaisen päätöksentekovelvoite ja hallinnossa asioivan päätöksen saantioikeus perustuvat perustuslain (731/1999) 21 §:n oikeusturväsäännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn. Vaikka perustuslaissakaan ei ole tarkemmin kirjattu mitä asian käsittelyyn nimenomaisesti kuuluu, on luonnollista ja johdonmukaista, että asian käsittely sisältää päätöksen tekemisen. Viranomaisen päätöksentekovelvoitteeseen yhdistyy myös ratkaisovelvollisuus, niin kutsuttu ratkaisupakko. Sen mukaan viranomaisen on ratkaistava asiallisesti vireille tullut toimivaltaansa kuuluva asia. (Mäenpää 2016, 297-298.)

Viranomaisen käyttää aina päätöksenteossa ainakin jossain määrin harkintavaltaa. Päätöksentekijän harkintavaltaa voidaan luonnehtia laajuudeltaan ja vapausasteeltaan vaihtelevaksi päätösvaltaa määrittävien normien puitteissa. Tällaista harkintavallan luonnehdintaan voidaan pitää harkintavallalle osuvampana määritelmänä kuin perinteistä jakoa oikeus- eli laillisuusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Viranomaisen harkintavalta ja sen käyttö ei koskaan kuitenkaan ole täysin vapaata. (Mäenpää 2016, 298-299.)

Viranomaisen harkintavallan laajuus tai vastaavasti suppeus liittyvät siis toimivaltanormin väljyyteen tai sitovuuteen. Huomioitavaa on, että laajakin harkintavalta edellyttää aina sovellettavan lain tarkoituksen, menettelysäännösten ja hallinnon oikeusperiaatteiden huomioimista. Harkintavaltaan saattaa suppeimmillaankin sisältyä myös tulkinnanvaraisuutta. Asia voi olla esimerkiksi sinänsä hyvin yksiselitteinen ja sellainen, joka ei sinänsä mahdollista kovinkaan suurta harkintavaltaa, kun taas asiaan liittyviin edellytyksiin saattaa liittyä suurtakin tulkinnanvaraa. Viranomaisen harkintavalta voikin liittyä täsmällisiin ja yksityiskohtaisiin, tai puolestaan hyvinkin ylimalkaisiin sääntelyihin. Viranomaisella on kuitenkin mahdollisuus, ja tietyissä tilanteissa jopa velvollisuus, ottaa harkinnassaan huomioon erilaisia arvioita, näkökulmia, intressejä sekä arvoja eri oikeusnormien mukaisesti. Viranomaisen on huomioitava harkintavallan käytössään aina perustuslain määrittelemät puitteet sille etenkin perusoikeuksien, hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja oikeusnormien hierarkian osalta. (Mäenpää 2016, 299-301.)

Mäenpää (2016, 301-306) tuo esiin, että hallintolaki (434/2003) ei määrittele päätöksenteon menettelytapaa. Päätöksenteon peruserätyytenä toimii kuitenkin hallintolain 31 §:n asettama velvoite asian riittäväille ja asianmukaiselle selvittämiselle. Ja vaikka viranomaisen päätöksentekotapaa ei olekaan sen tarkemmin säännelty, on viranomaisen hallintoasiassa tekemälle päätökselle, hallintopäätökselle, sen sijaan asetettu hallintolaissa muodollisia sekä sisällöllisiä vaatimuksia. Mäenpää (2016, 37) tuokin esiin, että hallintoasioiden keskeisen joukon muodostavatkin juuri ratkaisut, joissa viranomaisen päättää jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisissa asioissa viranomaisen tekemä ratkaisu ja päätös on hallintopäätös. Kulla (2015, 276) puolestaan muistuttaa, että viranomaisen olisi käytettävä muodollista päätöksentekomenettelyä ainakin niissä tapauksissa, joissa se käyttää lakiin perustuvaa toimivaltaansa.

Mäenpää (2016, 305-306) tuo myös esiin, että kaikissa hallintoasioissa ja niiden ratkaisemisessa ei ole kyse hallintopäätöksen tekemisestä. Hallintoasioiksi luetaan hallintopäätöksin ratkaistavien asioiden lisäksi myös esimerkiksi erilaisten julkisten palveluiden toteuttaminen, ja näissä ei yleensä tehdä varsinaisia hallintopäätöksiä. Julkisten palveluiden toteuttamisessa on kyse kuitenkin myös asiakasta koskevista ratkaisuksista, esimerkiksi hoidon toteuttamiseen liittyen, jolla puolestaan on asiakkaalle hyvin tärkeä merkitys. Eli vaikka asiassa ei tehtäisikään varsinaista hallintopäätöstä, tulisi ratkaisussa kuitenkin huomioida myös hyvän hallinto sen perusteista asian ratkaisemiseen.

4.2.5 Hallintopäätös

Mäenpää (2016, 37-38) ja Koivisto (2014, 58-60) määrittelevät hallintopäätöksen lähtökohtaisesti samalla tavalla, viranomaisen tekemäksi ratkaisuksi hallintoasiassa. Hallintoasian ratkaisu kohdistuu suoraan yksilöityyn oikeussubjektiin, toisin sanoen hallintoasian asianosaiseen. Hallintopäätös on päätös siitä, mihin asianosainen tai asianosaiset ovat, tai eivät ole, oikeutettuja tai velvoitettuja, tai vaihtoehtoisesti miten asia on muuten ratkaistu. Hallintopäätöksellä puututaan oikeussubjektin toimintaan, oikeuksiin, etuihin ja velvollisuus, oikeudellisesti sitovalla tavalla. Hallintopäätökselle ominaista on myös se, että siihen voidaan hakea muutosta.

Hallintolain (434/2003) 43 §:n mukaan hallintopäätös on lähtökohtaisesti annettava kirjallisesti. Suullisesti päätös voidaan antaa vain asian kiireellisyyden perusteella, mutta sekin on annettava kirjallisessa muodossa mahdollisimman pian. Määräaika päätökseen liittyvän oikeusvaatimuksen tai muutoksenhaun tekemiselle alkaa asianosaisen saatua kirjallisen päätöksen tiedoksi. Kulla (2015, 276) korostaa päätöksen kirjallisen muodon lähtökohtaisuutta säännöksen välttämättömyysvaatimuksen perusteella.

Hallintopäätös voidaan prosessiperusteisesti tyypitellä pääasia-, osa- ja väliratkaisuihin sekä asian tutkimatta jättämiseen liittyvään päätökseen. Pääasiaratkaisu sisältää päätöksen käsiteltävään asiaan kokonaisuudessaan. Osaratkaisussa asiassa tehdään päätös vain joltakin osalta asiaan liittyen. Osaratkaisun antaminen kuitenkin edellyttää yleensä lainsäädännöllistä mahdollisuutta tähän. Väliratkaisu puolestaan on epäitsenäinen päätös menettelyasiassa esimerkiksi asian selvittämiseen, asianosaisten kuulemiseen tai käytettävästä kielestä päättämiseen liittyen. Asian tutkimatta jättäminenkin on menettelyllinen ratkaisu, jonka tekeminen liittyy asian käsittelyn lakisääteisten edellytysten täyttymättömyyteen. (Kulla 2015, 277-278.)

Hallintopäätöksen sisällöstä on säädetty hallintolain (434/2003) 44 §:ssä, jonka mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksenteon ajankohta, asianosaiset sekä päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu, taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Lisäksi päätöksestä tulee käydä ilmi yhteystiedot henkilölle, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja. Mäenpään (2016, 306-307) mukaan hallintolain hallintopäätökselle asettamat sisältövaatimukset edellyttävät päätökseltä täydellisyyttä, riittävää yksilöintiä ja selkeyttä. Täydellisyysvaatimus perustuu jo aiemmin käsiteltyyn viranomaisen ratkaisupakkoon, jonka mukaan päätöksen on sisällettävä ratkaisu käsiteltävään asiaan. Riittävällä yksilöimisellä tarkoitetaan sitä, että päätöksestä on käytävä ilmi mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu. Tämän perusteella päätös ei siten voi sisältää vaihtoehtoisia lopputuloksia, mutta päätöksessä annettavat ehdot voivat puolestaan sisältää vaihtoehtoisia määräyksiä. Selkeysvaatimus puolestaan edellyttää päätökseltä yksiselitteisyyttä ja ymmärrettävää muotoa. Hallintolaki ei sinänsä määrittele juuri hallintopäätöksen muotoilua, rakennetta tai ulkoasua. Näihin liittyvät keskeiset vaatimukset perustuvat lain 9 §:n hyvän kielenkäytön vaatimukseen.

Kulla (2015, 277) jakaa hallintopäätöksen sisällön rakenteen osalta otsikkoon, kertoelmaan sekä päätöslauselmaan. Tämän jaottelun perusteella otsikossa mainitaan asian liittyvät tunnistetiedot eli käsitelty asia taltiointinumeroineen, päivämäärä, päätöksen antava viranomainen sekä asianosaiset, mikäli asianosaisia ei kirjata kertoelmaan. Kertoelma puolestaan sisältäisi selostuksen ratkaistavana olevasta asiasta sekä oleellisilta osin päätöksentekoprosessista. Kertoelman pitäisi olla lyhyt ja tiivis asian kulun yhteenveto. Päätöslauselma puolestaan on viranomaisen perusteltu ratkaisun sisältävä kannanotto asiassa, joka koostuu tosiasiaperusteista, oikeusperusteista sekä varsinaisesta kannanotosta eli perusteluiden perusteella tehdyistä johtopäätöksistä ja lopputulemasta, johon johtopäätösten myötä on päädytty. Päätöslauselmaa voidaan siten pitää hallintopäätöksen keskeisimpänä osiona.

Mäenpää (2016, 307-309) tuo esiin, että päätöksen tekijän mainitsemista hallintopäätöksessä ei nimenomaisesti edellytetä hallintolaissa (434/2003), päätökseen liittyvien lisätietojen antajan yhteystietojen mainitseminen olisi periaatteessa lain mukainen riittävä tieto. Päätöksen tekijän mainitsemista voidaan kuitenkin pitää lähtökohtaisesti noudatettavana menettelynä

hallintopäätöksessä hallinnon avoimuuteen ja vastuullisuuteen liittyvien vaatimusten perusteella. Samoin päätöksenteon valvonta ja yksilöllinen virkavastuu edellyttävät tiedonsaanti-mahdollisuutta päätöksentekijästä tavalla tai toisella. Lisäksi päätöksen tekijä on usein myös luonnollisesti paras lisätietojen antaja. Huomioitavaa on, että hallintolaki ei nimenomaisesti edellytä hallintopäätöksen allekirjoittamista. Allekirjoittamista voidaan kuitenkin pitää hyvän hallinnon luonteeseen kuuluvana asiana, ja lisäksi päätöksen julkitulo voi olla sidottu allekirjoitukseen eräissä tapauksissa. Allekirjoittamista voidaankin pitää lähtökohtaisena hyvän hallinnon luonteeseen kuuluvana asiana, josta tulisi poiketa vain perustelluista syistä.

Kuten aiemmin Kullan (2015, 277), myös Mäenpään (2016, 308) mukaan päätöksen keskeisin sisältö muodostuu tehdystä ratkaisusta ja sen perusteluista. Mäenpää (2016, 308-310) lisää vielä, että ratkaisulla perustettavien oikeuksien tai asetettavien velvoitteiden sekä niiden perusteluiden lisäksi asian ratkaisuun liittyvää keskeistä sisältöä ovat myös mahdolliset päätökseen sisältyvät ehdot tai määräykset. Asianosaiselle voidaan esimerkiksi myöntää jokin etu, mutta hänen myös edellytetään toimivan tietyllä tapaa etuuden saadakseen ja sen pitääkseen. Päätöksestä tulisi käydä ilmi myös mahdollinen eriyvä mielipide, joka on esitetty päätöksenteon yhteydessä. Päätöksen perusteluilla puolestaan turvataan hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista sekä asianosaisen oikeusturvan toteutumista perustuslain (731/1999, 21 §) oikeusturvasäännöksen perusteella. Päätöksen perustelemista hyvän hallinnon takeena on käsitelty tarkemmin jo aiemmin luvussa 4.1.9.

5 Pelastusviranomaisen valvontatehtävät ja toimivaltuudet valvonnassa

Alueellisen pelastustoimen ja pelastuslaitoksen tehtävistä on säädetty pelastuslaissa (379/2011). Alueen pelastustoimi, eli pelastustoimen tehtävistä vastaava kunta tai kuntayhtymä, ja käytännössä sen monijäseninen toimielin, vastaa pelastustoimen palvelutasosta, pelastuslaitoksen toiminnan ja nuohouspalvelujen asianmukaisesta järjestämisestä sekä muista sille kyseisessä laissa säädetyistä tehtävistä. (Pelastuslaki 379/2011, 27 §; Hallituksen esitys 257/2010 vp, 47-48.) Pelastuslain 25 §:n mukaan alueen pelastustoimella tulee puolestaan olla pelastuslaitos pelastustoimen tehtävien hoitamista varten. Yksi pelastuslaissa pelastuslaitoksen vastuulle säädetyistä erikseen eriteltyistä tehtävistä on pelastustoimen valvontatehtävistä huolehtiminen alueellansa. Pelastusviranomaisen valvontatoiminnan painopisteenä ja tavoitteena on tulipalojen, mutta myös muiden onnettomuuksien ehkäiseminen sekä rakennusten turvallisuudesta ja pelastustoiminnan edellytysten turvaamisesta huolehtiminen (Hallituksen esitys 257/2010, 80).

Pelastuslain (379/2011) 78 §:n mukaan pelastuslaitoksen on valvontatehtävästä huolehtiakseen valvottava alueellaan pelastuslain toisen ja kolmannen luvun säännösten noudattamista, ja valvonnan suorittamiseksi pelastuslaitoksen on tehtävä palotarkastuksia ja muita valvontatoimenpiteitä. Pelastuslain mukaisen valvontatehtävän lisäksi myös laissa vaarallisten kemi-

kaalien ja räjähteiden turvallisuudesta (390/2005) on säädetty pelastusviranomaiselle valvontavelvoitteita. Tämän, niin sanotun kemikaaliturvallisuuslain perusteella pelastusviranomaisen valvoo vaarallisten kemikaalien vähäistä teollista käsittelyä, varastointia ja säilytystä, yksityiseen kulutukseen hyväksytyjen ilotulitteiden ja vähäistä vaaraa aiheuttavien muiden pyroteknisten tuotteiden varastointia ja luovutusta yksityiseen kulutukseen kaupan yhteydessä sekä räjähteiden ja kemikaalien käyttöä yleisötapahotumien erikoistehosteina. (Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta 390/2005, 115 §.)

Palotarkastusten ja muiden valvontatoimenpiteiden toteuttamisesta pelastuslaitoksen tulee laatia valvontasuunnitelma alueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen perustuen. Valvonnan on oltava riskiperusteista sekä laadukasta, säännöllistä ja tehokasta. Valvontasuunnitelmassa tulee määritellä suoritettavat palotarkastukset ja muut valvontatoimenpiteet sekä se, miten valvontatoimenpiteiden toteutumista arvioidaan. (Pelastuslaki 379/2011, 79 §.) Myös kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) perusteella suoritettavat pelastusviranomaisen tarkastukset sisällytetään pelastuslaissa tarkoitettuun valvontasuunnitelmaan (Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta 390/2005, 27a §). Valvontasuunnitelman voidaan yleisesti sanoa olevan suunnitelma valvontatoimenpiteiden kohdentamisesta valvontatarpeiden perusteella (Hallituksen esitys 257/2010 vp, 80).

Pelastusviranomaisen keskeisin valvontatoimenpide on palotarkastus eli toisin sanoen valvontakäynti valvottavassa kohteessa. Palotarkastuksella valvotaan, että tarkastuskohde, sen ympäristö ja muut olosuhteet kohteessa ovat turvallisia. Samoin palotarkastuksella valvotaan sitä, että kiinteistön omistaja ja haltija ovat osaltaan varautuneet onnettomuuksien ehkäisemiseen, vahinkojen torjuntaan sekä väestönsuojeluun lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kiinteistön omistajan ja haltijan lisäksi myös toiminnanharjoittajalle on osaltaan asetettu turvallisuuteen liittyviä velvoitteita. Pelastusviranomaisen voi palotarkastuksen sijaan suorittaa valvontaa myös muin toimenpitein, esimerkiksi pyytämällä nähtäväksi erityyppisiä asiakirjoja laissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen arvioimiseksi. (Hallituksen esitys 257/2010 vp, 78-80.) Pelastuslain (379/2011) 80 §:n mukaan palotarkastuksia ja muita pelastuslain 78 §:n tarkoittamia valvontatoimenpiteitä saavat suorittaa ainoastaan alueen pelastusviranomaiset.

Palotarkastus saadaan suorittaa rakennuksessa ja rakennelmassa, niihin kuuluvissa huoneistoissa ja asunnoissa sekä muissa kohteissa. Palotarkastuksen suorittaja on päästettävä kaikkiin tarkastettaviin tiloihin ja kohteisiin. Lisäksi tarkastettavan kohteen edustajan on esitettävä säädöksissä vaaditut suunnitelmat, muut asiakirjat ja järjestelyt tarkastajalle. Kiinteistön omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan on myös pyynnöstä toimitettava alueen pelastusviranomaiselle veloituksetta sellaiset pelastuslaissa yksilöidyt palo- ja poistumisturvallisuudesta laaditut asiakirjat, joita pelastusviranomaisen valvontatehtävässään tarvitsee. (Pelastuslaki 379/2011, 80 §; Hallituksen esitys 257/2010 vp, 80.) Kaiken kaikkiaan pelastusviran-

omaisella on pelastuslaissa hyvinkin laajat salassapitosäännöksistä riippumattomat tiedonsaantioikeudet valvontatehtävien suorittamiseksi (Pelastuslaki 379/2011, 80 ja 89 §). Merkittävä huomio on, että pelastusviranomaisen toimivalta ulottuu pelastuslakiperusteisessa valvontatehtävässä aina kotirauhan ja yksityisyyden suojan piiriin.

Palotarkastus on aina valvontakohteessa paikan päällä suoritettavaa valvontatoimintaa jo pelastuslakiin (379/2011, 80 §) palotarkastuksen suorittamista koskevan säännöksen kirjauksen perusteella. Tarkastus voidaan aloittaa keskustelemalla kiinteistön omistajan ja toiminnanharjoittajan kanssa kiinteistöstä, harjoitettavasta toiminnasta ja näihin liittyvistä turvallisuusnäkökohdista sekä käydä läpi edellä mainittuihin asioihin liittyviä dokumentteja. Tarkastuskierros voidaan, ja usein suoritetaan, pistokoeluonteisesti. Useinkaan ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä tarkastamaan kohdetta tila tilalta siten, että aivan koko kiinteistö ja sen kaikki tilat tulevat käytyä läpi. (Pelastuslaitosten valvonnan aapinen 2018, 58-59.) Käytännössä palotarkastus suoritetaan siis hyvin samankaltaisesti kuin aiemmin Mäenpään (2016, 285) ja Kullaan (2015, 237) viitaten on kuvailtu hallintolain (434/2003, 39 §) mukaisen tarkastuksen suorittamista.

Pelastusviranomaisen on määrättävä korjattavaksi valvontatehtävällään pelastuslain toisen ja kolmannen luvun säädösten noudattamisessa havaitsemansa puutteet. Kyse on siis toimivallan suomasta oikeudesta, mutta myös siihen liittyvästä velvollisuudesta. Jos puutteet ovat laadultaan sellaisia, että niitä ei voida korjata heti, tulee puutteiden korjaamiselle asettaa määräaika. Pelastusviranomaisella on myös oikeus keskeyttää heti välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran aiheuttava toiminta, ja määrätä onnettomuuden ehkäisemiseksi välttämättömistä toimenpiteistä. Pelastusviranomaisella on myös tietyin edellytyksin oikeus määrätä muussa lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden noudattamisessa havaitsemansa puutteet korjattavaksi. Mikäli puutteita ei voida korjata välittömästi, tulee pelastusviranomaisen ilmoittaa asiasta toimivaltaiselle viranomaiselle. (Pelastuslaki 379/2011, 81 §.) Pelastusviranomaisella on myös oikeus tarvittaessa, tietyin edellytyksin, määrätä erityisiä turvallisuusvaatimuksia, kuten esimerkiksi määrätä hankittavaksi ja asennettavaksi tarkoituksenmukaista paloturvallisuuskalustoa (Pelastuslaki 379/2011, 82 §). Pelastuslain 21 §:ssä on puolestaan säädetty erikseen pelastusviranomaisen toimivallasta asettaa erityisiä turvallisuusvaatimuksia poistumisturvallisuusselvitysvelvollisille kohteille poistumisturvallisuuden varmistamiseksi. Pelastusviranomaisen voi myös tehostaa antamaansa korjausmääräystä tai kieltoa uhkasakolla tai teettämisuhalla (Pelastuslaki 379/2011, 105 §). On selvää, että pelastusviranomaisen käyttää valvontatehtävässään julkista valtaa, jopa merkittävää sellaista.

Pelastusviranomaisen kemikaaliturvallisuuslain mukaiset toimivaltuudet on määritelty ja yksilöity kyseisessä laissa pelastuslakia eritellymmin ja ehkä sisällöllisesti tarkemmin. Valvontaan liittyvät tarkastus- ja tiedonsaantioikeudet ovat kuitenkin hyvin saman sisältöisiä pelastus-

laissa säädettyjen vastaavien oikeuksien kannalta. Kemikaaliturvallisuuden valvonnassa pelastusviranomaisen tarkastusoikeutta asumiseen käytettäviin tiloihin on kuitenkin rajattu. (Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta 390/2005, 117 ja 118 §.)

Palotarkastustoiminnan ja siihen liittyvän toimivallan sääntely on siis toteutettu pelastustoimen erityislainsäädännössä, pelastuslaissa (379/2011). Mielenkiintoinen seikka on, että hallituksen esityksessä (192/2002 vp, 21) nykyistä pelastuslakia edeltäväksi pelastuslaiksi (486/2003) viitataan hallintolain (434/2003, 39 §) tarkastusta koskevaan säännökseen. Esityksessä todetaan, että viranomaisen toimivaltaan kuuluvat tarkastukset ovat jääneet silloisen hallintomenettelylain (598/1982) ulkopuolelle, vaikkakin tarkastustoimintaa on käytännössä pidetty silloisen hallintomenettelylain tarkoittamana hallintoasian käsittelynä, jos tarkastukseen liittyy hallintopäätöksen tekemisen mahdollisuus. Joka tapauksessa, nykyisen pelastuslain tarkastustoimintaa koskevan säännöksen ja hallintomenettelylain korvanneen hallintolain tarkoittaman tarkastuksen välillä on havaittavissa samankaltaisuutta. Tai ainakaan nykyisen ja sitä edeltäneen pelastuslain palotarkastussäännöksessä ei menettelyn osalta ole poikettu hallintolain tarkastussäännöksestä.

6 Palotarkastuspöytäkirja

Pelastuslain (379/2011, 80 §) mukaan palotarkastuksesta on laadittava aina pöytäkirja. Pöytäkirjassa tulee yksilöidä riittävällä tarkkuudella 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 pelastuslain 81 §:n mukaisen korjausmääräyksen tai keskeyttää vaaraa aiheuttavan toiminnan. Pöytäkirja on annettava viipymättä tiedoksi asianosaisille.

Pelastuslain (390/2011, 80 §) säännös palotarkastuspöytäkirjan sisällöstä on sinänsä yksityiskohtainen. Toisaalta säännös jää kuitenkin ainakin osittain tulkinnanvaraiseksi, etenkin kirjaamisen riittävän tarkkuuden osalta. Pöytäkirjan sisältövaatimuksen tosiasiallisen tarkoituksen ymmärtämiseksi onkin tiedostettava ja ymmärrettävä hyvän hallinnon viranomaisen asiakirjalle asettamia edellytyksiä. Edellä käsitellyt hallintolain (434/2003) hyvään hallintoon liittyvät säännökset antavat merkitystä ja sisältöä pelastuslakiin kirjatulle palotarkastuspöytäkirjan sisällölle.

Itse asiassa hallituksen esityksestä (192/2002 vp, 21) nykyistä pelastuslakia (379/2011) edeltäneeksi pelastuslaiksi (468/2003) käy ilmi, että palotarkastuspöytäkirjan sisältöä koskevassa säännöksessä on viitattu hallintolain (434/2003, 39 §) tarkastussäännökseen tarkastuskertomuksen osalta, joka tosin tuolloin oli vasta säännösesitys. Nykyisen pelastuslain pöytäkirjan sisältöä koskeva säännös on puolestaan tarkoitettu samanlaiseksi kuin aiemmassa pelastuslaissa ollut pöytäkirjan sisältösäännös (Hallituksen esitys 257/2010 vp, 80). Hallintolain 39 §:n

mukaan tarkastuskertomuksesta tulee ilmetä tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät havainnot. Tarkastuksen kulun osalta tarkastuskertomukseen tulee hallituksen eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta antaman esityksen (72/2002 vp, 94) mukaan kirjata tarkastuksen kohde, tarkastuksella läsnä olleet asianosaiset sekä tarkastuksen suorittaja ja ajankohta. Keskeisillä havainnoilla tarkoitetaan puolestaan asioita, joilla voidaan katsoa olevan merkitystä asian ratkaisemisessa. Kuten aiemmin on jo todettu, Mäenpää (2016, 291) määrittelee tarkastuskertomuksen sisällön hallituksen esitystä tarkemmin ja esitystä laajemmaksi. Tarkastuskertomuksesta tulisi ilmetä kohteen, tarkastuksen suorittajan ja läsnä olleiden, ajankohdan, tarkastuksen kulun sekä keskeisten havaintojen lisäksi myös tarkastetut kohteet, tarkastuksen toteutustapa sekä johtopäätökset perusteluineen.

Edellä esitelty Mäenpään (2016, 291) näkemys tarkastuskertomuksen sisällöstä on hyvinkin yhteneväinen pelastuslain (379/2011, 80 §) pöytäkirjasäännöksen kanssa. Tämän perusteella voidaan tulkita, että tarkastuksen kulku sisältää tarkastuksen toteutustavan ja tarkastetut kohteet. Samoin voidaan tulkita, että keskeisillä havainnoilla tarkoitetaan pelastusviranomaisen valvontaan kuuluvien säädösten noudattamisessa havaittavia asioita. Pelastuslain pöytäkirjaa koskevassa säännöksessä mainitut johtopäätökset puolestaan syntyvät havaituista asioiden tilasta eli siitä, millaiseen johtopäätelmään lakisääteisten velvoitteiden noudattamisesta voidaan havaintojen perusteella tulla. Pelastuslain edellyttämällä johtopäätösten perusteluilla viitattaneen puolestaan päätöksen perustelemiseen liittyviin vaatimuksiin.

Palotarkastuspöytäkirjan sisältö pelastuslain (379/2011) 80 §:ssä määritellysti on muutenkin hallintolain mukaisen tarkastuskertomuksen sisältöä jonkin verran laajempi. Kohteen edustajan esittämää selvitystä ei ole määritelty tarkemmin pelastuslaissa tai hallintolaissa, eikä eduskunnalle niistä annetuissa hallituksen esityksissä. Kuten aiemmin on jo todettu, esimerkiksi Kullan (2015, 256-257) mukaan selvityksellä viitataan tosiasioihin sekä niihin liittyviin todisteisiin, ja selityksellä puolestaan enemmänkin mielipiteisiin ja sen luonteisiin tahdonilmaisuihin. Palotarkastuspöytäkirjan sisältönä kohteen edustajan esittämän selvityksen voitaneen mieltää laveasti tulkiten tarkoittavan kohteen edustajan tosiasiallisen selvityksen esittämisen lisäksi sitä, mitä kohteen edustaja on tuonut tarkastuksella muuten, esimerkiksi suullisesti, esiin tarkastukseen liittyen. Hallintolain (434/2003, 39 §) tarkastusta koskevan säännöksen mukaanhan asianosaisella on oikeus esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Hallintolain 37 §:n mukaan viranomaisen on myös pyynnöstä varattava asianosaiselle mahdollisuus esittää selvitys suullisesti, jos se on katsottava tarpeelliseksi asian selvittämisen kannalta. Tietojen esittäminen suullisesti tulee kyseeseen lähinnä silloin, kun sitä voidaan pitää viranomaisen, mutta myös asianosaisen kannalta tarkoituksenmukaisena menetelymuotona. (Hallintolaki 434/2003, 37 §; Hallituksen esitys 72/2002 vp, 91.) Hallintolain (434/2003, 42 §) mukaan myös tällaiset suullisesti esitetyt selvitykset on kirjattava tai muuten rekisteröitävä, jonka perusteella ne voidaan esimerkiksi, ja kuten käytännössä yleensä, kirjata palotarkastuspöytäkirjaan.

Palotarkastuspöytäkirjan pelastuslakiin (379/2011, 80 §) säädetyssä sisältövaatimuksessa ei ole erikseen mainittu korjausmääräysten kirjaamista pöytäkirjalle. Hallituksen esityksessä (257/2010 vp, 81) kuitenkin todetaan, että kuten ennenkin, korjausmääräykset annettaisiin jatkossakin palotarkastusten yhteydessä, ja valvontatehtävään liittyvästä korjausmääräyksestä tulee aina laatia pöytäkirja. Tämän perusteella voitaneen todeta, että korjausmääräykset määräaikaikoinen ovat perustellusti osa pöytäkirjasisältöä. Mikäli palotarkastuspöytäkirjassa annetaan korjausmääräyksiä, on se rinnastettavissa viranomaisen hallintopäätökseen hallintolain (434/2003) mukaiset menettelyvaatimukset huomioiden.

Pelastusviranomaisen on laadittava pöytäkirja myös kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) perusteella suorittamista tarkastuksista. Pöytäkirjasta on käytävä ilmi mahdollisesti havaitut puutteet sekä tarvittavat toimenpiteet niiden korjaamiseksi. (Valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 685/2015, 40 §.) Käytännössä kemikaaliturvallisuuden valvontaan liittyvät asiat kirjataan palotarkastuspöytäkirjaan, kun valvontaa suoritetaan samanaikaisesti pelastuslain perusteella suoritettavan valvontatehtävän kanssa.

7 Tutkimus palotarkastuspöytäkirjojen vaatimustenmukaisuudesta

Opinnäytetyöhön sisältyvässä tutkielmassa on selvitetty pelastuslain (379/2011) ja hyvän hallinnon palotarkastuspöytäkirjalle asettamien vaatimusten toteutumista palotarkastajien laatimissa palotarkastuspöytäkirjoissa työn toimeksi antaneella pelastuslaitoksella. Pelastuslain 80 §:ssä on säädetty palotarkastuspöytäkirjan sisällöstä. Merkitystä ja sisältöä näille vaatimuksille on haettu hyvästä hallinnosta, ja erityisesti sitä keskeisesti määrittävästä hallintolaista (434/2003). Hyvään hallintoon, pelastusviranomaisen valvontatehtäviin ja erityisesti palotarkastuspöytäkirjaan on perehdytty tutkielmaa taustoittavassa teoreettisessa viitekehyksessä.

Laadullisella tutkimusotteella on tarkoitus kuvata ja tutkia käsiteltävää asiaa kokonaisuudessaan, ja tosiasioita ennemminkin löytäen kuin oletuksia tai väitteitä todentaen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 152). Kanasen (2017, 44) mukaan laadullisen tutkimuksen pyrkimyksenä on ilmiön ymmärtäminen, se pyrkii selittämään tutkittavan asian olemusta, siihen liittyviä erilaisia tekijöitä sekä niiden välisiä suhteita. Ymmärryksen perusteella syntyy kuvaus, teoria, toisin sanoen yleistys tutkielman kohteena olevasta asiasta tai ilmiöstä. Sinänsä kyse ei ole varsinaisesta yleistyksestä, eikä laadullinen tutkimus siihen pyrikään, vaan saatu selitys on tosi vain sen ilmiön kohdalla, josta se varsinaisesti nousee. Laadullinen tutkimus siis tuottaa ymmärryksen ja selityksen käytännöstä, empiriasta.

Laadulliseen tutkimusotteeseen päädyttiin, koska tutkielmalle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ymmärrystä palotarkastuspöytäkirjalle pelastuslaissa asetettujen vaatimusten tosiasiallisesta sisällöstä, merkityksestä ja tarkoituksesta. Sisältövaatimusten ymmärtäminen on ehdoton edellytys sille, että niiden ilmenemistä tai ilmenemättömyyttä palotarkastuspöytäkirjoissa on mahdollista tulkita ja analysoida. Kehittämisenäkökulmasta erityisesti

kehitystoimenpiteiden tunnistamisen ja kohdentamisen miellettiin myös edellyttävän laadullista tutkimusotetta. Laadullisen tutkimusotteen valinnan tarkoituksena on tuoda pöytäkiroista esiin mahdolliset kehityskohteet tunnistamalla ja analysoimalla mahdolliset puutteet pöytäkirjasisällöissä, miten ne esiintyvät ja mikä tärkeintä, mistä ne ikään kuin johtuvat.

7.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmä jakaantuu aineiston keruuseen, aineiston analyysiin sekä luotettavuuden arviointimenetelmiin (Kananen 2017, 37). Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset ratkaistaan tiedolla, joka johdetaan kerättyä aineistoa analysoimalla. Ratkaisun tuottamiseen tarvittava aineisto voi olla tutkimuksesta riippumatonta jo olemassa olevaa aineistoa, tai varta vasten tutkimusta varten kerättyä tai tuotettua aineistoa (Kananen 2017, 67-83). Jo olemassa oleva, ei siis vain tutkimusta varten tuotettu, kirjallinen aineisto muodostaa laadullisen tutkimuksen sekundääriaineiston. Kirjallisella aineistolla voidaan tarkoittaa tässä yhteydessä esimerkiksi kirjoitetussa, kuvallisessa tai äänitetystä muodossa olevia dokumentteja. (Kananen 2017, 120-121.)

Sisällönanalyysiä voidaan pitää joko yksittäisenä analyysimenetelmänä tai erilaisiin analyysikonaisuuksiin liitettävänä väljänä teoreettisena viitekehystenä. Sisällönanalyysilla voidaan tehdä monenlaista tutkimusta. Voidaankin sanoa, että useimmat laadulliset analyysimenetelmät perustuvat tavalla tai toisella ainakin jossain määrin sisällönanalyysiin, kun sisällönanalyysi ymmärretään sen laajimmassa merkityksessä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91.)

Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, ja menetelmä, jolla voidaan analysoida dokumentteja objektiivisesti ja systemaattisesti. Sisällönanalyysi pyrkii tekemään tutkittavasta asiasta tiivistetyn yleiskuvauksen, ja järjestämään aineiston johtopäätösten tekemistä varten. Sisällönanalyysi voidaan jakaa varsinaiseen sisällönanalyysiin ja sisällön erittelyyn, vaikka usein sisällön erittelystäkin käytetään termiä sisällönanalyysi. Sisällönanalyysin avulla aineisto voidaan kuitenkin kvantifioida, ja tästä syystä onkin mielekästä jakaa sisällönanalyysi varsinaiseen laadulliseen sisällönanalyysiin ja kvantifioivaan sisällön erittelyyn. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103-105.)

Sisällön erittelyssä tekstin sisältöä analysoidaan sisällönanalyysin keinoin, mutta kvantifioiden. Sisällön erittelyllä vastataan tutkimuskysymyksiin analysoimalla sitä, mitä tai miten jostakin asiasta on puhuttu tai kirjoitettu. Sisällön erittely sopii hyvin esimerkiksi sellaiseen tutkimukseen, jossa selvitetään mitä tutkittava aineisto pitää sisällään ja mitä puolestaan ei, esimerkiksi mistä mediassa keskustellaan ja mistä ei. Yleensä analyysissä on käytössä luokitusrunko, mutta yksinkertaisimmillaan kyse voi myös olla ainoastaan yksittäisten sanojen esiintymisen laskemisesta. Sisällön erittelyn ideana ja tarkoituksena on vertailla laadullista aineistoa sekä tehdä siitä kestäviä ja perusteltuja yleistyksiä. Kaiken kaikkiaan sisällön erittelyssä on

kyse laajastakin tapojen joukosta luokitella ja järjestää, analysoida, laadullista aineistoa. (Eskola & Suoranta 2014, 186-188.)

Eskolan ja Suorannan (2014, 165-167) mukaan laadullisen eli kvalitatiivisen aineiston käsittelemiseen voidaan käyttää myös määrällisiä eli kvantitatiivisia analyysimenetelmiä. Tällaista analyysitapaa kutsutaan kvantifioivaksi laadulliseksi analyysiksi, ja sitä voidaan pitää vaihtoehtona perinteiselle kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen analyysin kahtia jaolle. Kvantifioivaa analyysiä voidaan soveltaa esimerkiksi erittelemällä ja taulukoimalla numeraalisesti aineistossa esiintyviä seikkoja. Tuomen ja Sarajärven (2009, 121-122) mukaan kvantifioinnilla saadaan laadullisen aineiston tulkintaan erilainen, lisäarvoa tuottava, näkökulma. Voidaan sanoa, että on olemassa monenlaisia laadullisia aineistoja, joiden kohdalla kvantifiointi tuottaa lähes poikkeuksetta merkittävää lisätietoa vain aineiston laatuun vertailuun nähden. Tämän lisäarvon saaminen edellyttää kuitenkin riittävän suurta aineistoa.

Aineiston analysointi voidaan toteuttaa ainakin kahdesta eri näkökulmasta, aineisto- tai teorialähtöisesti. Aineistolähtöisessä lähestymistavassa aineistoa tulkitaan ja analysoidaan sen mukaan, mitä aineistosta löytyy ja mitä se tarjoaa. Teorialähtöisessä analyysissä analyysi perustuu aikaisempaan teoriaan tai viitekehykseen tutkittavasta ilmiöstä. Analyysiä ohjaa se, mitä tutkittavasta ilmiöstä jo ennestään tiedetään. Analyysimuotojen erot ovat siis tutkittavaa ilmiötä kuvaavan teoria ohjaavuudessa aineiston hankintaa ja analyysiin liittyen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95-98.; Kananen 2017, 141-143.)

Teorialähtöisessä aineiston lähestymistavassa hyödynnetään siis teoreettisesti perusteltua näkökulmaa. Tällöin aineistoa pidetään jo ennalta esityksenä jostakin, ja sitä tarkastellaan juurikin siitä näkökulmasta, tai sen analysointiin sovelletaan jotakin aineiston ulkopuolista teoriaperustaa. (Eskola & Suoranta 2014, 153.) Teorialähtöisessä luokittelussa voidaan käyttää esimerkiksi taulukointia analyysivälineenä. Taulukkomenetelmä on hyvin käyttökelpoinen kun tutkimusyksiköitä on paljon, ja se mahdollistaa myös havaintojen määrällisen laskemisen ja esittämistavan. (Kananen 2017, 142-144.) Aineiston analysointiin liittyen on hyvä huomata, että usein erilaiset analyysitavat kietoutuvat tavalla tai toisella toisiinsa. Esimerkiksi taulukointi edellyttää usein jonkinlaista teemoittelua sekä aineiston tulkinnallista lukutapaa. Esimerkiksi kvantifioiva analyysi voidaan toteuttaa erittelemällä ja taulukoimalla numeraalisesti aineistossa esiintyviä seikkoja. (Eskola & Suoranta 2014, 162-167.)

Kvalitatiivisen aineiston taulukoinnissa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole kyse määrällisestä analyysistä, eikä sen tarkoituksena ole määrällisillä suhteilla argumentointi. Taulukointi voidaan nähdä vain hyvänä ja käteväenä analyysin esitystapana. Taulukointi myös ilmentää aineiston systemaattista ja johdonmukaista käsittelyä, joskin analyysi sisältää jossain määrin aina myös tulkintaa. (Alasuutari 2011, 193.) Laadullista aineistoa analysoidessa on kuitenkin

myös mahdollista argumentoida määrällisilläänkin suhteilla. Tässä yhteydessä tilastollinen merkitsevyyttä tulee tarkastella siitä näkökulmasta, että voidaanko tulosten olettaa olevan siten yleistettäviä, että toinen samanlainen tutkimusaineisto tuottaisi samankaltaisen tuloksen. (Alasuutari 2011, 203-204.)

Tutkielmaan liittyvän aineiston keruun ja analyysin lähtökohtana on luonnollisesti ollut tutkimuskysymyksiin vastaaminen mahdollisimman hyvin ja kattavasti. Palotarkastuspöytäkirjan sisältövaatimukset on määritelty lainsäädännössä. Sisältövaatimusten täyttymisen selvittämistä oli näin ollen tarkoituksenmukaista, ja jopa välttämätöntä, lähestyä teoriaperusteisesti, eli siten kuin lainsäädäntö pöytäkirjasisältöä määrittää. Palotarkastuspöytäkirjat muodostavat kirjallisen laadullisen sekundääriaineiston. Kvantifioiva sisällön erittely koettiin tutkielman tarkoitus ja tavoitteet huomioiden tarkoituksenmukaiseksi aineiston analyysimenetelmäksi. Se tarjoaa tietoa lukumäärällisesti pöytäkirjojen sisältövaatimusten sekä näiden eri tekijöiden täyttymisen osalta, kuitenkin laadullista ilmiön ymmärtämiseen perustuvaa havaintojen tekoa, analyysiä ja tulkintaa numeraalisen tiedon taustalla unohtamatta. Näin oli mahdollista tunnistaa myös syyt analyysitulosten taustalla. Kvantifioiva analyysi toteutettiin sisällönanalyysinä palotarkastuspöytäkirjojen sisältöä eritellen.

7.2 Aineiston hankinta

Laadullisessa tutkimuksessa tarvittavan aineiston määrää ei voida määrittää etukäteen, eikä aineistolle siten ole edes tarkkoja määräsääntöjä. Aineiston riittävä määrä ratkeaa työtä tehdessä ja prosessin edetessä. Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa kerätään periaatteessa niin paljon kuin sitä tarvitaan ikään kuin totuuden paljastamiseksi, mutta aineiston laatu ja syvällisyys ovat aina kuitenkin määrää tärkeämpiä. Laadullinen aineisto kerätään tutkimukseen harkinnanvaraisesti, josta voidaan käyttää laadullisen lähestymistavan yhteydessä nimitystä teoreettinen otanta. Valitun aineiston tulee täyttää kuitenkin ilmiön kannalta olennaiset tunto-merkit. Riittävän aineistomäärään kriteerinä voidaan myös pitää esimerkiksi aineiston saturoitumista. Saturoitumisella, kylläntymisellä, tarkoitetaan tilannetta, jolloin uudet tapaukset eivät enää muuta tulkintaa, eivätkä tuo tutkimukseen uutta informaatiota. Aineistonkeruun lopettaminen on kuitenkin aina harkinnanvaraista, koska usein laadullista aineistoa olisi mahdollista kerätä loputtomasti. Kerättävän aineiston määrään ja keräämiseen lopettamiseen vaikuttavat usein käytettävissä olevat resurssit, kuten aika. (Kananen 2017, 125-129.)

Aineisto, palotarkastuspöytäkirjat, kerättiin työn toimeksi antaneen pelastuslaitoksen valvontatietojärjestelmästä, niin sanotusta palotarkastusohjelmasta. Otanta kohdennettiin opinnäytetyön rajaukset huomioiden niin sanotuissa erityiskohteissa vuonna 2016 suoritettujen yleisten eli määräaikaisten palotarkastusten pöytäkirjoihin. Palotarkastusohjelmassa erityiskohde on luokiteltu kuuteen pääkategoriaan. Otanta muodostui lopulta siten, että jokaiselta palotarkastukselta suorittavalta viranhaltijalta, palotarkastajalta, aineistoon otettiin mukaan kaksi pöytäkirjaa per pääkategoria. Yhteensä otannan kooksi muodostui näin 108 pöytäkirjaa,

joista 107 otettiin analysoitavaksi. Yhden pöytäkirjan osalta kävi ilmi, että varsinaista palotarkastusta ei ollutkaan suoritettu, koska toiminta kohteessa oli loppunut. Pöytäkirja oli vain maininta tästä asiasta. Yhteensä vuonna 2016 yleisiä palotarkastuksia näissä erityiskohteissa suoritettiin 499 kappaletta kyseisellä pelastustoimialueella. Aineistoa ei kerätty kerralla, vaan aineiston keruuta määritti osaltaan analyysin eteneminen. Aineiston keruu lopetettiin lopulta aineiston saturoitumisen perusteella, kuitenkin siten, että jokaiselta palotarkastajalta ja jokaisesta kohdeluokasta aineistoon tuli yhtä monta pöytäkirjaa, tämä yksi toiminnan lopettamisesta kertonut pöytäkirja pois lukien.

Analysoitavaksi valittu aineisto, teoreettinen otanta, kerättiin palotarkastusohjelmasta edellä mainitun määrittelyn jälkeen satunnaisesti. Palotarkastuspöytäkirjan sisältövaatimukset on määritelty suhteellisen tarkasti, joten tietynlaiselle satunnaisuudelle ei katsottu olevan esitettyä, koska palotarkastuspöytäkirjat ovat, tai niiden ainakin tulisi olla, kohdekohtaista asiiasältöä lukuun ottamatta hyvinkin samankaltaisia. Täten jokaista pöytäkirjaa oli pidettävä yhtä tarkoituksenmukaisena aineistona, ja valinnan satunnaisuudelle ei tästä näkökulmasta ollut esteitä. Lisäksi palotarkastusohjelma ei mahdollistanut muuta vielä mahdollisesti tarkoituksenmukaisempaa aineistonkeruutapaa.

Otanta sisältää myös opinnäytteen tekijän laatimia pöytäkirjoja. Tämän ei arvioitu aiheuttavan esteellisyys- tai jääviysoongelmia opinnäytetyöntekijälle. Aineisto käsiteltiin niin anonyymisti kuin mahdollista objektiivisuuteen pyrkimyksen ollessa muutenkin keskiössä tutkielmassa. Analysoitava aineisto, palotarkastuspöytäkirjat, ovat määrämudoltaan hyvinkin samankaltaisia, joten aineistoa ei tarvinnut erikseen työstää analysoitavaan muotoon, se oli sitä jo valmiiksi

7.3 Analyysin toteutus ja analyysityökalu

Tutkimusaineistosta analyysiin on toisistaan erotettavissa ainakin kolme tietä. Aineisto voidaan ainoastaan purkaa, jonka jälkeen edetään suoraan analyysiin tutkijan intuitioon perustuen. Toinen tapa on koodata aineisto ja edetä siitä analyysiin. Kolmas vaihtoehto on yhdistää aineiston purkamis- ja koodausvaihe, jossa purkamisella tarkoitetaan aineiston käsittelemistä analysoitavaan muotoon, ja koodauksella aineiston tarkempaa järjestelyä esimerkiksi litteroimalla. (Eskola & Suoranta, 151.)

Ensimmäinen vaihe taulukoinnissa on analysointiyksiköiden määrittäminen. Taulukointimenetelmä edellyttää aina tutkijalta tulkintaa analysointiyksiköiden esiintymisestä aineistossa. Taulukoinnin toteutustapa, ja se mitä sillä halutaan saada esille, riippuu puolestaan tutkimuksen tavoitteista, analysoidaanko taulukoinnolla esimerkiksi jonkin asian esiintymisen frekvenssiä, vai ainoastaan asian esiintymistä tai esiintymättömyyttä, tai jotain muuta. Aineiston luokittelua helpottaa analysointiyksiköiden ja luokittelukriteerien eli tulkintasääntöjen muodostaminen mahdollisimman selkeiksi. Luokittelutaulukon laatimisessa on kiinnitettävä huomiota

siihen, käytetäänkö useita luokittelukriteerejä vai katsotaanko vähemminkin riittävän. Useita kriteerejä käyttävä luokitus kuvanee paremmin tutkittavaa ilmiötä, mutta toisaalta luokittelun monimutkaisuuden kasvaessa myös yksimielisyys aineistotekstin sijoittamiselle tiettyyn luokkaan saattaa kärsiä ja lisätä tulkinnanvaraisuutta. Mikäli luokittelu tehdään puolestaan yksinkertaisemmaksi, saattaa aineisto ja sen esiintymät pelkistyä liiaksi. Eli, jos luokkia on vähän, luokittelu on helpompaa ja luotettavampaa, mutta aineistoa ehkä huonosti kuvaava. Runsasluokkaisessa analyysissä puolestaan saattaa kärsiä tulosten uskottavuus, mikäli runsasluokkaisuus aiheuttaa esimerkiksi sen, että jotkin luokat saavat vain harvoja osumia luokkien paljoudesta johtuen. (Eskola & Suoranta 2014, 167-168.)

Pöytäkirja-aineisto analysoitiin pöytäkirja kerrallaan analyysityökalulla taulukoimalla. Ensimmäisessä varsinaisessa analyysivaiheessa käsiteltiin puolet aineisto-otannan koosta. Tämän jälkeen aineistoa kerättiin lisää analyysin luotettavuuden parantamiseksi, koska analyysiyksiköitäkin muodostui lopulta verrattain monta. Näin aineiston lopulliseen kokoon päädyttiin kaksivaiheisesti. Ennen ensimmäistä analyysivaihetta analyysirunkoa, analyysikriteerejä ja niihin liittyviä tulkintasääntöjä oli jo testattu ja kehitetty pienellä analyysiaineiston ulkopuolisella, mutta sitä vastaavalla pöytäkirjajoukolla.

Palotarkastuspöytäkirjan lakisääteinen sisältö on säädetty pelastuslaissa (371/2011, 80 §). Opinnäytetyön kohteena olevalla pelastuslaitoksella on käytössä palotarkastuspöytäkirjan laadintaan mallipohja. Mallipohja mukailee palotarkastuspöytäkirjan lakisääteistä sisältöä, mutta samalla se sisältää myös lainsäädännössä määrittelemättömiä kirjauksia, ikään kuin ylittäen pöytäkirjan lakisääteisen sisältövaatimuksen. Mallipöytäkirja toimii myös pelastuslaitoksen ohjeena palotarkastuspöytäkirjan laatimiseksi. Näin ollen, koska tarkoituksena oli analysoida palotarkastuspöytäkirjoja juuri kyseisessä pelastuslaitoksessa, analyysityökalun oli tarkoituksenmukaista rakentaa pelastuslain vaatimusten lisäksi pelastuslaitoksen mallipöytäkirjapohja huomioiden.

Analyysityökalu muodostettiin taulukkomuotoon, koska sen koettiin olevan tarkoituksenmukaisin työkalumuoto analyysin tekemiseksi. Taulukko jaettiin pelastuslaitoksen mallipöytäkirjan otsikoiden, eli käytännössä pelastuslain (379/2011, 80 §) pöytäkirjan sisältövaatimuskohtien perusteella osiin. Näin analysoitaviksi pöytäkirjaosioiksi muodostuivat pelastuslaissakin mainitut tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, keskeiset havainnot, johtopäätökset perusteluineen sekä kohteen edustajan esittämä selvitys. Havainnot, johtopäätökset ja niiden perustelut yhdistettiin kuitenkin yhdeksi yhteiseksi osioksi niiden liittyessä kiinteästi toisiinsa aiemmin palotarkastuspöytäkirjaa käsittelevässä luvussa esiin tuodusti. Lisäksi palotarkastuspöytäkirjamallin perusteella omiksi osioikseen otettiin korjausmääräykset sekä niiden jälkivalvonta. Mallipohjan perusteella myös tarkastuksella läsnä olleiden kirjaus erotettiin tarkastuksen kuluksi omaksi osiokseen. Lisäksi vielä yhdeksi analysoitavaksi kokonaisuudeksi muodostettiin palotarkastuspöytäkirjaa asiakirjakokonaisuutena käsittelevä osio.

Pöytäkirjan rakenne ja sen lakisääteinen sisältö siis jaettiin analysoitaviksi osioiksi. Osioille määriteltiin analyysiyksiköt jakamalla edellä mainitut osiot vielä ikään kuin osiin, ajatuksella, että osiot muodostuvat useammasta osatekijästä. Analyysiyksiköille, eli osioiden osatekijöille, joista analysoitava osa-aluekokonaisuus muodostuu, määritettiin analyysikriteerit. Lisäksi taulukkoon otettiin yhdeksi tarkasteltavaksi kohdaksi se, onko pöytäkirja laadittu pelastuslaitoksen pöytäkirjamallia käyttäen vai ei. Ohessa taulukossa 1 on esitetty sisällöllisten kriteerien perusteella analysoitavien osioiden, analyysiyksiköiden, ja niihin liittyvien kriteerien rakentuminen analyysityökalussa.

Analyysikriteerit muodostettiin hyvän hallinnon, erityisesti hallintolain (434/2003) asettamista vaatimuksista muuten pelastuslaissa (379/2011, 80 §) säännellylle palotarkastuspöytäkirjasällölle. Hyvän hallinnon vaatimukset ja periaatteet antavat sisältöä ja merkitystä pelastuslain pöytäkirjasäännökselle. Kriteerien muodostamisessa keskeisiä hallintolain säännöksiä olivat etenkin palvelun asianmukaisuusvaatimus (7 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) sekä säännös tarkastuksesta laadittavasta tarkastuskertomuksesta (39 §). Lisäksi kriteerien määrittämisessä huomioitiin päätöksen sisältöä (44 §) ja perustelemista (45 §) määrittävät säännökset. Kriteereihin sovellettiin myös pelastuslaitoksen mallipöytäkirjaa sen ohjeluonteisuuden takia. Erityisen keskeinen säännös pöytäkirjan laadinnan kannalta on vaatimus hyvästä kielenkäytöstä sen asettaessa vaatimuksia puhutun kielen lisäksi myös kirjalliselle ilmaisulle. Muodostetut kriteerit määrittivät sellaisinaan analyysin tulkintasääntöjä, joskin kirjoitetun tekstin tulkinta sen moniulotteisuuden takia on haastavaa.

Taulukossa 1 esitellyille analyysin osa-alueista tehtiin yhteenveto analyysiyksiköille asetettujen kriteerien perusteella. Näin jokaiselle osa-alueelle muodostui arvio ”kaikki kunnossa”, ”lähes kunnossa”, ”puutteellinen” tai ”ei täytä kriteerejä”. Mikäli kriteerit täyttyivät jokaisen analyysiyksikön osalta, osa-alue täytti kaikki vaatimukset eli sai arvioin ”kaikki kunnossa”, kahden analyysiyksikön kolmesta täytyessä osa-alue sai arvion ”lähes kunnossa”, kriteerien täytyessä vain yhden analyysiyksikön kohdalla osa-alueen todettiin olevan ”puutteellinen”. Mikäli kriteerit eivät täytyneet miltään osin, sai osa-alue tällöin arvion ”ei täytä kriteerejä”. Osion oli myös mahdollista puuttua pöytäkirjasta kokonaan.

Muut analysoitavat pöytäkirjaosiot, asianosaisen esittämä selvitys sekä korjausmääräysten valvonta, käsiteltiin hieman eri tavalla niiden luonteesta johtuen. Kohteen edustajan esittämä selvitys nimettiin kuulemisosioksi pelastuslaitoksen käyttämän palotarkastuspöytäkirjan mallin mukaisesti. Mallipöytäkirjassa kohta on täytetty valmislausekkeella, ja osion osalta tarkasteltiin ainoastaan sitä, onko pöytäkirjassa käytetty valmislauseketta, kirjoitettu asiasta jotta muuta vai puuttuuko kohta pöytäkirjasta kokonaan. Korjausmääräysten valvonnan osalta tarkasteltiin puolestaan sitä, vastaako pöytäkirjaan kirjattu menettely pelastuslaitoksen valvontaohjeistusta korjausmääräysten todentamisen ja valvonnan osalta. Analyysin rakennetta näiden osioiden osalta on esitelty jäljempänä taulukossa 2.

Analyyysin kohde	Osallistujien kirjaus		
Analyyysiyksiköt	nimi	organisaatio	asema
Kriteerit	kirjattu	kirjattu	kirjattu
Analyyysin kohde	Tarkastuskohteen kuvaus		
Analyyysiyksiköt	yksilöinti	kohteen kuvaus	valvontaväli
Kriteerit	kirjattu, oikein	selkeä kuvaus, josta yhteys valvontaväliin	kirjattu
Analyyysin kohde	Tarkastuksen kulun kirjaus		
Analyyysiyksiköt	tarkastuksen laajuuden kuvaus	tarkastuksessa käsiteltyjen asioiden kirjaus	tarkastustavan kuvaus selkeästi
Kriteerit	kohdistus kirjattu	asiat ja painopisteet kirjattu	tarkastuksen toteutus ja tapa käy ilmi
Analyyysin kohde	Havainnot, johtopäätökset & perustelut		
Analyyysiyksiköt	havaintojen kirjaus	johtopäätösten teko	perusteleminen
Kriteerit	relevanttius, yksilöinti	tultu johtopäätöksiin havaintojen pohjalta	tosiasialliset sisällölliset perustelut
Analyyysin kohde	Korjausmääräykset ja niiden asettaminen		
Analyyysiyksiköt	yksilöinti	lakiperuste	määräaika
Kriteerit	kohdistus, mihin veloitetaan	toimivalta, viitaukset oikein	asetettu ohjeistuksen mukaisesti
Analyyysin kohde	Pöytäkirjan kokonaisuus		
Analyyysiyksiköt	rakenne ja kieli	kattavuus/tietomäärä	johdonmukaisuus
Kriteerit	asettelut, oikeinkirjoitus, ymmärrettävyys	riittävästi tietoa, selkeä kuvaus tarkastuksesta pöytäkirjan perusteella	loogisuus ja selkeys, eri osaluokkien liittyminen toisiinsa

Taulukko 1: Analyysityökalun osiot ja lakiperusteiset sisällölliset kriteerit

Osallistujien kirjaamisen analyysi ei edellyttänyt sen tarkempien kriteerien määrittämistä, joko edellä mainitut asiat oli kirjattu pöytäkirjalle tai eivät olleet. Toki täysin selvissä tilanteissa esimerkiksi organisaation kirjausta ei tässä kohtaa edellytetty, mikäli tarkastus koski

vain yhtä organisaatiota, joka oli mainittu tarkastuksen kohteena, ja muuten oli selvää, että tarkastuksella oli läsnä vain tämän organisaation edustajia. Sinänsä lainsäädäntö ei edellytä välttämättä kohteen edustajan organisatorisen aseman kirjausta, mutta kirjauksen on katsottu palvelevan tarkoitustaan, jonka takia sitä mallipöytäkirjassa edellytetään. Henkilön aseman kirjauksen perusteella voidaan ainakin jälkikäteen varmistua siitä, että tarkastuksella on ollut läsnä aseman ja vastuiden puolesta niin sanotut oikeat henkilöt. Samoin täydelliset tiedot helpottavat esimerkiksi palotarkastajan työtä seuraavan palotarkastuksen sopimiseksi.

Tarkastettavan kohteen kuvauksen analyysissä kriteerinä kohteen kuvaukselta edellytettiin sellaista kirjausta kohteesta ja sen toiminnasta, että siitä oli käyvän ilmi yhteys kohteen valvontaväliin. Näin voidaan osaltaan varmistua siitä, että kohteen valvontatoiminta on määritelty oikein valvontaohjelmassa. Voidaan pitää myös muutenkin selvänä, että tarkastettavaa kohdetta ja sen toimintaa on syytä kuvailla pöytäkirjassa. Kohteen nimi ja osoite ovat puolestaan useimmiten valmiina valvontaohjelmassa, joten luokittelukriteerinä oli vain niiden olemassaolon tarkastaminen ja oikeiksi olettaminen, mikäli niitä ei selvästi vääriksi pystytty todentamaan. Valvontavälin ja valvontaperusteen osalta todettiin myös vain kirjauksen olemassaolo tai sen puuttuminen. Valvontavälin kirjaamisen voidaan myös mieltää olevan merkityksellinen tieto tarkastettavalle kohteelle.

Tarkastuksen kulku osiossa tarkastuksen laajuuden kuvauksella tarkoitetaan sitä, miten tarkastus on kohdennettu. Kyseessä on siis tarkastuksen fyysisen kohdennuksen ja suorittamisen kuvaus, ja kirjauksesta tulisi käydä ilmi missä rakennuksissa tai missä rakennuksen osissa tarkastus on suoritettu. Tämän kirjaus korostuu etenkin suurkohteissa tai kohdekokonaisuuksissa, joihin kuuluu useampia erillisiä rakennuksia palotarkastuksen ollessa pistokoeluonteista toimintaa. substanssirajauksella tarkoitetaan sitä, miten tarkastus on kohdennettu, ja mihin tarkastuksella on keskitytty. Tarkastuksella käsiteltyjen asioiden kuvauksella tarkoitetaan puolestaan niin sanottua substanssirajausta, eli mihin tarkastuksella on kiinnitetty huomiota, ja mitä tarkastuksella on tarkastettu eli tarkastuksen painopisteet. Näin, esimerkiksi suurkohteissa, palotarkastus voidaan toteuttaa eri tavoin ja kohdentaa eri asioihin eri kerroilla, kun edellisen tarkastuksen kulku on tiedossa, jolloin vältetään vanhan kaavan toistoa. Tarkastuksen laajuuden sekä painopisteiden riittävän tarkka kirjaaminen palvelee niin tarkastuskohdetta kuin myös pelastusviranomaista. Kolmas analyysiyksikkö muodostettiin tarkastuksen kulun selkeästä kuvauksesta suhteessa edellä mainittuihin analyysiyksiköihin, koska tarkastuksen kulun kuvaamisen tarkkuus ja sen merkitys vaihtelee hyvinkin esimerkiksi tarkastuskohteen koon mukaan, kuten edelläkin esiin tuotiin.

Havaintojen, johtopäätösten sekä perusteluiden kokonaisuuden tarkastelussa havaintoihin kohdistuvat kriteerit liittyivät havaintojen yksilöintiin sekä relevanttiuteen, siltä osin kuin relevanttiutta oli mahdollista arvioida. Tehtyjen havaintojen analysointihan rajoittui vain pöytäkirjalle kirjoitettuun tietoon, jonka takia havaintojen keskeisyyttä ja relevanttiutta, tai

mahdollista havaintojen puuttumista, täytyi tulkita juuri kohteen ja tarkastuksen suorituksen sekä kohdennuksen perusteella. Pääsääntönä pidettiin kuitenkin sitä, että palotarkastukseen sisältyy, täytyy sisältyä, aina jonkinlaisia havaintoja. Johtopäätösten osalta luokittelukriteereinä oli johtopäätösten kirjaaminen havaintojen pohjalta Toisin sanoen, johtopäätösten piti perustua tehtyihin havaintoihin, ja tämän tuli käydä ilmi pöytäkirjasta. Perusteluiden osalta luokittelukriteereinä käytettiin tässä kohdin ainoastaan tosiasiallisia sisällöllisiä perusteluja. Positiivisten johtopäätösten kohdalla myös havainnot tulkittiin perusteluiksi.

Korjausmääräyksen yksilöinniltä edellytettiin sellaista yksilöintiä, josta käy ilmi määräyksen kohdistus, ja se mihin korjausmääräyksellä veloitetaan. Lakiperusteen kohdalla kriteereinä olivat luonnollisesti korjausmääräyksen perustaminen pelastusviranomaisen toimivaltaan kuuluvaan lainsäädäntöön sekä asianmukaisesti lainkohtiin. Määräaika tarkasteltiin ensinnäkin sen asettamisen kannalta, mutta myös asetetun määräajan ja pelastuslaitoksen valvontaohjeistuksen vastaavuuden osalta. Korjausmääräykselle on asetettava määräaika, mikäli korjaustoimenpiteitä ei voida suorittaa heti, johon liittyen pelastuslaitoksella on ohjeistus määräajoista erityyppisille toimenpiteille puutteiden luonteeseen perustuen. Osiossa ei kiinnitetty enää erikseen huomiota korjausmääräysten tosiasialliseen sisällölliseen perustelemiseen. Tähän kiinnitettiin huomiota jo havainnot, johtopäätökset ja perustelut osiossa. Osiota ei luonnollisesti sovellettu niiden pöytäkirjojen kohdalla, joissa ei ollut asetettu korjausmääräyksiä.

Palotarkastuspöytäkirjan kokonaisuuden arvioinnissa keskityttiin asiakirjan laadintaan hyvän hallinnon eräänlaisten laatuvaatimusten näkökulmasta. Kokonaisuuden arvioinnissa ei huomioitu niinkään pöytäkirjan asiasisältöä, vaan pöytäkirjan rakennetta ja asetteluita, pöytäkirjan kattavuutta siihen kirjatun tiedon määrän ja sen riittävyyden kannalta sekä kirjoitetun sisällön johdonmukaisuutta. Pöytäkirjalta edellytettiin selkeää rakennetta sekä asettelua, ymmärrettävää kielenkäyttöä sekä kirjoitusasua. Pöytäkirjan kattavuutta arvioitiin kokonaisuudessaan siten, että sisältääkö pöytäkirja niin sanotusti riittävästi tietoa. Riittävän tiedon määrää arvioitiin sen perusteella, pystyttiinkö pöytäkirjan perusteella muodostamaan selkeä kuva tarkastuksen toteutuksesta sekä asioiden tilasta, joita tarkastuksella on käsitelty. Riittävän tiedon määrän arviointi oli osittain hyvinkin tulkinnanvaraista, ja sen arviointi jouduttiinkin perustamaan merkittävältä osin pöytäkirjasta ilmenneeseen kohteen luonteeseen ja tarkastuksen suorittamiseen. Pöytäkirjan johdonmukaisuutta arvioitiin pöytäkirjaan kirjattujen asioiden loogisuuden sekä ymmärrettävyyden perusteella. Erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, että pöytäkirjan eri osiot liittyvät tarvittavalla tavalla toisiinsa. Johdonmukaisena ei pidetty esimerkiksi sitä, mikäli tehdyillä havainnoilla ei ollut yhteyttä tarkastuksen kulkuun. Johdonmukaisuudelta edellytettiin myös sellaista selkeyttä, että pöytäkirja ei sisältänyt ristiriitaisuuksia tai muita epäselvyyksiä.

Seuraavassa taulukko 2 havainnollistaa niiden pöytäkirjojen osioiden analyysiä, joissa analyysi ei perustunut tiettyihin analyysiyksiköille määriteltyihin sisällöllisiin kriteereihin. Tällaisten

kriteerien sijaan analyysi kohdistui pöytäkirjojen ja pelastuslaitoksen toimintaohjeistusten ja toimintatapojen vastaavuuteen. Toisin sanoen analyysin kriteerit on johdettu pelastuslaitoksen ohjeistuksesta, kuten analyysin kohteetkin.

Analyysin kohde	Kohteen edustajan esittämä selvitys / kuuleminen		
Analyysiyksiköt	vakiolauseke	muu kirjaus	kirjaus puuttuu
Kriteerit	ohjeistus	ohjeistus	ohjeistus
Analyysin kohde	Korjausmääräysten valvonta		
Analyysiyksiköt	ohjeistuksen mukainen	ei ohjeistuksen mukainen	kirjaus puuttuu, mutta pitäisi olla kirjattu
Kriteerit	ohjeistus	ohjeistus	ohjeistus

Taulukko 2: Analyysityökalun osiot, joiden kriteerit perustuvat pelastuslaitoksen ohjeistukseen

Kohteen edustajan esittämästä selvityksestä käytettiin nimeä kuuleminen pelastuslaitoksen käyttämän palotarkastuspöytäkirjan mallin mukaisesti. Mallipöytäkirjassa kohta on täytetty valmislausekkeella. Osion kohdalla tarkasteltiin ainoastaan sitä, onko pöytäkirjassa käytetty valmislauseketta, kirjoitettu asiasta jotain muuta vai puuttuuko kohta pöytäkirjasta kokonaan. Huomioitavaa on, että vaikka osiosta käytetään nimeä kuuleminen, ei sillä tarkoiteta eikä se korvaa hallintolain (434/2003) mukaista asianosaisen kuulemismenettelyä. Huomioitavaa on myös se, että kyseinen osio on pöytäkirjassa valmiiksi täytetty, jota tulisi tarpeen mukaisesti muokata.

Korjausmääräysten valvonnan osalta tarkasteltiin sitä vastaako pöytäkirjaan kirjattu menettely pelastuslaitoksen ohjeistusta asiasta. Korjausmääräysten jälkivalvontamenettelystä, eli suoritettujen korjaustoimenpiteiden todentamismenettelystä, on kirjattu pelastuslaitoksen pöytäkirjamalliin muokattava valmislauseke, jota olisi tarkoitus muokata annettavien korjausmääräysten luonteen ja määrän perusteella. Korjausmääräysten valvonta voidaan toteuttaa paikan päällä tehtävällä jälkipalotarkastuksella tai asianosaisen toimittaman kirjallisen selvityksen perusteella asiakirjavalvontana. Toteutustapaa määrittää korjausmääräysten laatu ja määrä. Toteutustapa on määritetty pelastuslaitoksen valvontaohjeistuksessa. Osiota arvioitiin sillä perusteella, että vastaako kirjattu menettely pelastuslaitoksen ohjeistusta vai ei, tai puuttuuko kirjaus pöytäkirjasta kokonaan. Osiota ei luonnollisesti sovellettu pöytäkirjoihin, joilla ei ollut asetettu korjausmääräyksiä.

8 Tutkielman tulokset

Tutkielman tulokset perustuvat tutkielma-aineiston analyysiin. Tulokset esitellään tämän luvun alaluvuissa pöytäkirjoista analysoitujen osa-alueiden mukaisesti. Osa-alueet muodostuvat osallistujien kirjauksesta, tarkastuskohteen ja tarkastuksen kulun kuvauksesta, havaintojen, johtopäätösten sekä perusteluiden kirjaamisesta, korjausmääräysten asettamisesta, korjausmääräysten jälkivalvontamenettelyn kirjaamisesta sekä asianosaisen esittämän selvityksen kirjaamisesta. Tulokset esitellään taulukkomuodossa aineiston otantakokoon verraten.

Konkreettisten tulosten lisäksi niiden yhteydessä tuodaan esiin myös analyysivaiheessa esiin tulleita keskeisimpiä havaintoja analysoiduista pöytäkirjoista. Tämä edesauttaa ymmärtämään syitä ja tekijöitä tulosten taustalla. Tulosten taustan ymmärtäminen puolestaan auttaa tunnistamaan kehityskohteita sekä kohdentamaan niitä oikein. Lopuksi pöytäkirjojen analysoitujen osa-alueiden tulokset vedetään yhteen kokonaisuudessaan.

8.1 Osallistujien kirjaus

Analyysiyksiköiden perusteella saadut tulokset tarkastukselle osallistuneiden kirjaamisesta pöytäkirjalle on esitetty taulukossa 3. Kaikissa pöytäkirjoissa yhtä lukuun ottamatta oli kirjattu henkilöiden nimet. Niin sanotut puutteet kohdistuivat pääasiassa siis osallistujien edustamien organisaatioiden ja henkilöiden organisatorisen aseman kirjaamiseen. Hieman vajaa neljäsosa pöytäkirjoista täytti kriteerit kaikkien kolmen analyysiyksikön osalta.

Henkilön edustaman organisaation kirjaus puuttui yhteensä 66 pöytäkirjasta, ja kirjaus tarkastukselle osallistuneen henkilön asemasta organisaatiossa puuttui yhteensä 58 pöytäkirjasta, kun mukaan luetaan se yksittäinen pöytäkirja, johon ei ollut kirjattu osallistujista mitään. Tämä selittää sitä, että valtaosa pöytäkirjoista sai analyysin perusteella arvion lähes kunnossa tai puutteellinen, koska kaksi analyysiyksikköä erottuivat kolmannelta niin selvästi.

Analyysissä oli selvästi havaittavissa samojen puutteiden toistuessa osion luonne huomioden, että pöytäkirjojen laatijat kirjaavat tiedot tarkastukseen osallistujista kaavamaisesti jokainen omalla vakioituneella tavallaan. Pöytäkirjassa, josta osallistujien kirjaus puuttui kokonaisuudessaan, lienee kyseessä unohdus niiden kirjaamisesta muistiin tarkastuksen aikana, tai unohdus kirjata ne pöytäkirjalle sen laadintavaiheessa. Niin osallistujan nimen, edustamansa organisaation sekä organisatorisen aseman kirjaaminen sisältyvät tutkielman kohteena olevan pelastuslaitoksen pöytäkirjaohjeistukseen.

Osallistujien / läsnä olleiden kirjaus pöytäkirjalle			
Kaikki kunnossa	Lähes kunnossa	Puutteellinen	Puuttuu kokonaan
23/107	44/107	39/107	1/107
Analyysiyksiköihin kohdistuneiden puutteiden määrä yhteensä			
nimi	asema organisaatiossa	edustettu organisaatio	
1	58	65	

Taulukko 3: Tulokset - tarkastukselle osallistuneiden kirjaus

8.2 Tarkastettavan kohteen kuvauksen kirjaus

Analyysiyksiköiden perusteella saadut tulokset tarkastuskohteen kuvauksen kirjaamisesta pöytäkirjaan on esitetty taulukossa 4. Tuloksia voitaneen pitää hyvinä, sillä osio oli analyysin perusteella yksi pöytäkirjojen laadukkaimmista osioista. Tästä osoituksena tarkastuskohteen kuvauksen todettiin olevan peräti 91 pöytäkirjassa täysin kunnossa tai lähes kunnossa.

Huomioitavaa on, että puutteet puolestaan liittyivät huomattavassa määrin kohteen valvontaperusteeseen liittyvän valvontavälin kirjaukseen, joka puuttui yhteensä 48 pöytäkirjasta. Huomio on merkityksellinen siinäkin mielessä, että pelastuslaitoksen pöytäkirjamallissa on erikseen maininta valvontavälin kirjaamisesta. Pöytäkirjoista 19 puolestaan oli sellaisia, joissa kohteesta eli kiinteistöstä ja toiminnasta, kirjattua kuvausta ei voitu pitää analyysin kriteerisääntöjen perusteella riittävänä. Näille pöytäkirjoille ja niihin kirjatuille kohdekuvauksille oli ominaista se, että kohteen kuvauksessa oli tyydytty toteamaan vain kohteen käyttötarkoitus.

Tarkastuskohteen yksilöinti, tai oikeammin oikea yksilöinti, sitä vastoin puuttui vain 5 pöytäkirjasta. Nämä 5 tapausta olivat selvästi havaittavissa, ja selittyvät valvontaohjelman vajavaisilla kohdetiedoilla, joita pöytäkirjan laatija ei syystä tai toisesta ollut korjannut tai täydentänyt. Huomioitavaa kuitenkin on, että puutteen osoittaminen analyysivaiheessa kohteen yksilöinnin osalta oli mahdollista vain täysin selvissä tapauksissa, koska kohteiden tietoja ei varsinaisesti tarkastettu jälkikäteen mistään, vaan analyysi perustui täysin palotarkastuksesta laadittuun pöytäkirjaan.

Tarkastuskohteen kuvaus			
Kaikki kunnossa	Lähes kunnossa	Puutteellinen	Puuttuu kokonaan
51/107	40/107	16/107	-
Analyysiyksiköihin kohdistuneiden puutteiden määrä yhteensä			
yksilöinti	kuvaus kohteesta ja toiminnasta	valvontaväli	
5	19	48	

Taulukko 4: Tulokset - Tarkastettavan kohteen kuvauksen kirjaus

8.3 Tarkastuksen kulun kirjaus

Analyysiyksiköiden perusteella saadut tulokset tarkastuskohteen kuvauksen kirjaamisesta pöytäkirjaan on esitetty taulukossa 5. Pöytäkirjoista yhteensä 70 oli sellaista, joissa tarkastuksen kulun kuvaus oli kirjattu kaikkien kolmen tai ainakin kahden analyysiyksikön kriteerit täytäten. Puolestaan 18 pöytäkirjoista oli sellaisia, joissa tarkastuksen kulun kuvaus ei täyttänyt kriteereitä minkään analyysiyksikön osalta, tai sellaisia, joissa tarkastuksen kulun kuvaus kohtana puuttui pöytäkirjasta kokonaan.

Tulosta voidaan pitää kaksijakoisena. Valtaosa pöytäkirjoista oli tarkastuksen kulun kirjauksen osalta ainakin lähes kunnossa, ja vastaavasti noin kuudesosassa pöytäkirjoja puutteet (kirjauksen ei tulkittu täyttävän kriteereitä minkään analyysiyksikön kohdalla tai kirjaus puuttui kokonaisuudessaan) olivat huomattavia. Suurimpana puutteena osiossa tuli esiin sen kirjaaminen, mitä tarkastuksella oli tarkastettu, eli toisin sanoen tarkastuksen painopisteiden ja tarkastettujen asioiden ja asiakokonaisuuksien, kirjaamisen puuttuminen.

Pöytäkirjoissa, joissa osion ei tulkittu täyttävän mitään analyysiyksiköiden kriteereistä, oli tarkastuksen kulkua kuvattu lähinnä toteamalla erilaisin ilmaisin, että kohteessa suoritettiin palotarkastus pistokoeluonteisesti, tai kirjaamalla kohtaan yksittäisiä tarkastuksella läpikäytyjä asiakirjoja, jotka kuitenkin olivat luonteeltaan ennemminkin näiden dokumenttien perusteella tehtyjä havaintoja. Yhteistä puutteellisiksi arvioituille, eli vain yhden analyysiyksikön kriteerit täyttäneille pöytäkirjoille, oli se, että näiden kirjausten perusteella ei ulkopuolinen pystynyt muodostamaan selkeää kuvaa siitä miten tarkastus on suoritettu, eli missä se on suoritettu ja mihin tarkastuksella on kiinnitetty huomiota. Asia korostui erityisesti suuremmissa tarkastuskohteissa, ja kohteissa, jotka muodostuvat useammista rakennuksista.

Tarkastuksen kulun kuvaus				
Kaikki kunnossa	Lähes kunnossa	Puutteellinen	Ei täytä kriteerejä	Puuttuu kokonaan
25/107	45/107	19/107	9/107	9/107
Analyysiyksiköihin kohdistuneiden puutteiden määrä yhteensä				
tarkastuksen laajuuden kuvaus	tarkastettujen asioiden ja painopisteiden kuvaus		kuvauksen selkeys	
24	66		47	

Taulukko 5: Tulokset - tarkastuksen kulun kuvauksen kirjaus

8.4 Havaintojen, johtopäätösten sekä perusteluiden kirjaus

Analyysiyksiköiden perusteella saadut tulokset havaintojen, johtopäätösten sekä perustelujen kirjaamisesta pöytäkirjaan on esitetty taulukossa 6. Puutteellisia, eli vain yhden analyysiyksikön kohdalla kriteerit täyttäviä, tai minkään analyysiyksikön kriteerejä täyttämättömiä pöytäkirjoja oli 34 kappaletta. Tämä vastaa noin kolmasosaa pöytäkirjoista, ja vastaavasti kaksi kolmannesta pöytäkirjoista puolestaan täytti kriteerit vähintään kahden analyysiyksikön osalta. Pöytäkirjoista hieman vajaan neljäsosan tulkittiin täyttävän kaikkien analyysiyksiköiden kriteerit.

Huomioitavaa on, että kokonaisuudessaan puutteet kohdistuivat hyvin suurelta osin havaintojen ja johtopäätösten perusteluihin, kun yhteensä 70 pöytäkirjaa ei täyttänyt perusteluille asetettuja kriteereitä. Tämä vastaa yli puolta aineisto-otannasta. Vastaavasti vain 14 pöytäkirjaa oli sellaisia, joissa ei ollut tultu minkäänlaisiin johtopäätöksiin. Käytännössä pöytäkirjoissa oli siis suurilta osin tultu johtopäätöksiin kohteen yleisesti kohteen turvallisuusasioiden tilan tai erillisten velvoitteiden osalta. Tehdyistä johtopäätöksistä vain puuttuivat asianmukaiset perustelut, tai niiden ei voitu tulkita perustuvan tehtyihin havaintoihin positiivisten johtopäätösten kohdalla. Analyysin yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella voidaan kuitenkin osoittaa, että suurimmassa osassa perustelemisessä ilmenneissä puutteissa oli kyse tosiasiallisten sisällöllisten perusteluiden puuttumisesta tai vajavaisuudesta.

Kiistatonta on, että suurimmat puutteet osiossa kohdistuivat siis perusteluiden vajavaisuuteen tai suoranaiseen puuttumiseen. Huomioitavaa on kuitenkin myös se, että 41 pöytäkirjassa oli puutteita havaintoihin liittyvissä kriteereissä, vastaavan luvun ollessa johtopäätösten kohdalla vain 14. Tämä vahvistaa tulosten tulkintaa siten, että pöytäkirjoissa oli tultu suurelta osin johtopäätöksiin, mutta ilman riittävää niihin liittyvien havaintojen kirjaamista pöytäkirjalle.

Osaltaan tätä havainnoissa ja johtopäätöksissä havaittujen puutteiden eräänlaista epäsuhtaa selittää myös se, että havaintojen analyysiyksiköille määritellyt kriteerit huomioivat sekä havaintojen keskeisyyden, että myös niiden yksilöinnin. Eli vaikka 41 pöytäkirjassa ilmeni puutteita havaintojen kirjaukseen liittyen, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että havaintoja ei olisi näille 41 pöytäkirjalle kirjattu ollenkaan.

Pöytäkirjoissa, joissa kyseisen osion ei tulkittu täyttävän kriteereitä minkään analyysiyksikön kohdalla, oli pöytäkirjaan tarkastuksesta kirjattu lähinnä ainoastaan, että tarkastuksella ei havaittu huomautettavaa. Kyseessä on periaatteessa johtopäätös, mutta sen ollessa osion ainoa kirjaus, ei sen tulkittu kuitenkaan täyttävän mitään osiolle asetettuja analyysikriteerejä, koska kirjauksesta ei käynyt mitenkään ilmi mihin tällainen johtopäätös perustuu. Lisäksi pienessä osassa pöytäkirjoja, joissa kyseisen osion ei tulkittu täyttävän kriteereitä minkään analyysiyksikön kohdalla, oli havaintojen ja johtopäätösten tilalla selostettu lähinnä kohteen olosuhteita ja toimintoja ilman asiayhteyttä pelastusviranomaisen valvomien lakien turvallisuusvelvoitteisiin. Tällaiset havainnoiksi kirjatut selostukset tulkittiin epärelevantteiksi asioiksi, eikä niiden luonnekaan antanut sijaa johtopäätösten tekemiselle tai perustelemiselle.

Havainnot, johtopäätökset ja perustelut				
Kaikki kunnossa	Lähes kunnossa	Puutteellinen	Ei täytä kriteerejä	Puuttuu kokonaan
23/107	50/107	27/107	7/107	-
Analyysiyksiköihin kohdistuneiden puutteiden määrä yhteensä				
havaintojen kirjaus		johtopäätösten kirjaus	perustelut	
41		14	70	

Taulukko 6: Tulokset - havainnot, johtopäätökset ja perustelut

8.5 Korjausmääräysten kirjaus

Analyysiyksiköiden perusteella saadut tulokset korjausmääräysten kirjaamisesta pöytäkirjaan on esitetty taulukossa 7. Korjausmääräyksiä oli asetettu yhteensä 58 aineisto-otantaan kuuluneissa pöytäkirjassa. Korjausmääräysten kirjaaminen olikin analyysin perusteella pöytäkirjojen laadukkain osio eli osio, jossa analyysiyksiköille asetetut kriteerit täyttyivät parhaiten. Korjausmääräysten kohdalla minkään analyysiyksikön kriteerejä täyttämättömiä tai ainoastaan yhden analyysiyksikön kriteerit täyttäviä pöytäkirjoja oli yhteensä vain 8 kappaletta.

Puutteet korjausmääräysten asettamisessa kohdistuivat suurimmilta osin määräajan asettamiseen. Toisin sanoen näissä, yhteensä 26 tapauksessa, korjausmääräyksille ei ollut asetettu määräaikaa. Lakiperusteen osalta puutteita oli seitsemässä pöytäkirjassa, ja kyse oli kaikissa tapauksissa siitä, että korjausmääräyksille ei ollut ilmoitettu minkäänlaista lakiperustetta. Siinänsä tämä kertoo siitä, että niissä tapauksissa joissa korjausmääräyksessä oli viitattu lakiperustaan, oli se tehty oikein ja asianmukaisesti pelastusviranomaisen lakiin perustuvassa toimivallassa pysytellen. Samoin korjausmääräysten yksilöinnissä ja kohdentamisessa ei ollut juurikaan puutteita.

Osion hyvää tulosta selittänee osaltaan se, että pelastuslaitoksen valvontaohjelma, jota pöytäkirjan laadinnassa käytetään, sisältää valmiita korjausmääräyslausekkeita tavanomaisimpiin puutteisiin. Toki näitä tulee tarvittaessa muokata, eikä valvontaohjelma sisällä valmislausekkeita kaikkiin tarpeisiin. Samoin pöytäkirjan laatijan tulee itse huomioida määräysten yksilöinti ja kohdentaminen sekä määräajan asettaminen.

Pöytäkirja, jossa korjausmääräysten kirjaus ei täyttänyt minkään analyysiyksikön kriteerejä, oli aineisto-otannassa poikkeus korjausmääräysten asettamisen osalta. Pöytäkirjassa oli korjausmääräyksenä viitattu velvoittavasti pelastusviranomaisen tekemään toiseen päätökseen, jota asianosainen kohde ei ilmeisesti ollut noudattanut. Pöytäkirjalta ei käynyt mitenkään ilmi, mistä asiassa oli kyse, mihin korjausmääräys kohdistui tai mihin tarkastuskohdetta veloitettiin.

Korjausmääräysten asettaminen			
Kaikki kunnossa	Lähes kunnossa	Puutteellinen	Ei täytä kriteerejä
27/58	23/58	7/58	1/58
Analyysiyksiköihin kohdistuneiden puutteiden määrä yhteensä			
yksilöinti	lakiperuste	määräajan asettaminen	
5	8	27	

Taulukko 7: Tulokset - korjausmääräysten asettaminen

8.6 Kohteen edustajan esittämän selvityksen kirjaus

Asianosaisen antamaan selvitykseen, toisin sanoen pelastuslaitoksen pöytäkirjamallin mukaan niin sanotun kuulemisen, liittyvän analyysin tulokset on esitetty taulukossa 8. Kuten aiemmin on jo todettu, osiossa tarkasteltiin vain sitä, onko asiasta kirjattu pöytäkirjamallin mukainen

valmislauseke, jotain muuta vai puuttuuko kirjaus kokonaan. Tuloksista, ja muutenkin analyysin perusteella, voidaan havaita oikeastaan vain ja ainoastaan se, että lähes kaikissa pöytäkirjoissa oli käytetty pöytäkirjamallissa olevaa valmislauseketta. Lauseke kuitenkin puuttui kohdullisen monesta pöytäkirjasta ottaen huomioon sen, että lauseke on valmiina pöytäkirjapohjassa, kun pöytäkirjan laatija lähtee sitä kirjoittamaan. Tätä selittää osaltaan se, että seitsemässä pöytäkirjassa, josta tämä osio puuttui kokonaisuudessaan, ei ollut käytetty tätä valmista pöytäkirjamallia.

Se, että valmislauseketta oli käytetty lähes kaikissa pöytäkirjoissa, ei kuitenkaan kertone to-tuutta asianosaisen tarkastuksella esittämästä tai antamasta selvityksestä, koska kyse on valmiiksi kirjatusta lauselmasta. Sitä, vastaako lauseke todellisuutta, ei pystytä jälkikäteen todentamaan. Pöytäkirja-analyyssissä kävi kuitenkin ilmi, että asianosaisen esittämää selvitystä, kuin myös selitystä, oli tosiasiaa kirjattu osin runsaastikin pöytäkirjan muihin osioihin, etenkin havaintojen yhteyteen. Taulukosta 8 ilmenevissä kolmessa tapauksessa, joissa pöytäkirjaan oli kirjattu muuta kuin pöytäkirjamallin mukainen vakiolauseke, oli kyse korjausmääräykselle asettavan määräajan sopimisesta, mihin kyseinen pöytäkirjaosio luontevasti sopiikin.

Analyysin perusteella ei siis muodostunut tarkkaa tietoa asianosaisen esittämän selvityksen tosiasiallisesta kirjaamisesta pöytäkirjalle eikä vakiolausekkeen paikkansa pitävyydestä voida jälkikäteen varmistua. Analyysivaiheessa tehdyt havainnot tukevat kuitenkin sitä, että tosiasia-ssa asianosaisen esittämää selvitystä oli yleisesti ottaen kirjattu pöytäkirjoille, mutta pöytäkirjan eri osiin. Tätä, asianosaisen selvityksen kirjaamista, esimerkiksi havaintojen yhteyteen, voidaan pitää hyvin luontevanakin ratkaisuna, kun huomioidaan, että jostakin asiasta tehdään esitettyjen selvitysten, kuten erilaisten raporttien, perusteella jonkinlainen johtopäätös.

Asianosaisen esittämä selvitys		
Vakiolauseke	Muu kirjaus	Puuttuu
91/107	3/107	13/107

Taulukko 8: Tulokset - asianosaisen esittämien selvityksien kirjaus

8.7 Korjausmääräysten valvontamenettelyn kirjaus

Korjausmääräysten jälkivalvontamenettelyjen kirjaamisen tulokset on esitetty taulukossa 9. Korjausmääräyksiä oli asetettu yhteensä 58 aineisto-otantaan kuuluneessa pöytäkirjassa, joten korjausmääräysten jälkivalvontaan liittyvien menettelyiden kirjaaminenkin tuli kyseeseen myös 58 pöytäkirjassa. Pelastuslaitoksen pöytäkirjamalli sisältää valmiin kohdan ja tarvitta-

essa muokattavaksi tarkoitetun vakiolausekkeen korjausmääräysten valvontamenettelyn kirjaamiseksi. Aiemmin todetusti osiossa tarkasteltiin niin sanotun jälkivalvontamenettelyn kirjauksen yhteneväisyyttä pelastuslaitoksen ohjeistuksen kanssa.

Korjausmääräysten jälkivalvontaan liittyvä kirjaus oli tehty valtaosaan korjausmääräyksiä sisältäneisiin pöytäkirjoihin. Valtaosassa pöytäkirjoja kirjattu menettely myös vastasi pelastuslaitoksen asiaan liittyvää ohjeistusta, ja osion tulos onkin varsin hyvä. Yhdeksässä pöytäkirjasta, joista jälkivalvontamenettelyn kirjaus puuttui, ei neljää pöytäkirjaa ollut laadittu pöytäkirjamallia käyttäen. Huomioitavaa on siis, että viidestä pöytäkirjasta, joissa oli käytetty pöytäkirjamallia, on pöytäkirjan laatija poistanut jälkivalvontaa koskevan kirjauksen. Kahdessa tapauksessa puolestaan tuli esiin se, että kirjattu menettely ei vastannut ohjeistusta eli käytännössä näissä tapauksissa korjausmääräykset olivat sellaisia, että vakiolauseketta olisi pitänyt muokata, mutta tätä ei ollut tehty.

Korjausmääräysten valvontamenettelyn kirjaus		
Vastaa ohjeistusta	Ei vastaa ohjeistusta	Puuttuu, vaikka pitäisi olla kirjattuna
47/58	2/58	9/58

Taulukko 9: Tulokset - korjausmääräysten jälkivalvontamenettelyn kirjaus

8.8 Pöytäkirjan kokonaisuus

Pöytäkirjan kokonaisuuden analyysin tulokset on esitetty taulukossa 10. Pöytäkirjan kokonaisuuden analysoinnissa ei niinkään otettu kantaa pöytäkirjan asiasisältöön, vaan pikemminkin pöytäkirjan ulkoasuun liittyviin tekijöihin. Asiasisältöön otettiin kantaa vain kirjatun tiedon riittävyyden kannalta.

Kaiken kaikkiaan tulosta voidaan pitää hyvänä siitä näkökulmasta, että kaikkien analyysiyksiköiden, tai vähintään kahden kolmesta, kriteerit täyttyivät 81 pöytäkirjassa. Analyysissä asiakirjan kokonaisuuden näkökulmasta esiin nousi erityisesti pöytäkirjojen kattavuus, eli pöytäkirjalle kirjatun riittävän tiedon määrä. Tämä analyysiyksikkö osoittautui puutteelliseksi kaiken kaikkiaan 63 pöytäkirjassa, kun mukaan luetaan myös ne viisi pöytäkirjaa, jotka eivät täyttäneen kriteerejä osion minkään analyysiyksikön osalta. Pöytäkirjan rakenteen ja kielen osalta puutteellisiksi todettuja pöytäkirjoja oli vain seitsemän ja johdonmukaisuuden osalta 34. Pöytäkirjan kattavuuden jääminen useassa tapauksessa vajavaiseksi selittää osaltaan hyvinkin sitä, että pöytäkirjoista yli puolen arvioitiin täyttävän kriteerit kahden analyysiyksikön

osalta kolmesta, kun vain noin neljännes pöytäkirjoista täytti jokaisen analyysiyksikön kriteerit, kattavuuden ollessa usein juuri se puutteellinen analyysiyksikkö.

Rakenteen ja kielen analyysiyksikön hyvää tulosta selittänee ainakin rakenteen osalta pelastuslaitoksen pöytäkirjapohja valmiine otsikoineen ja asetteluineen. Toki etenkin kielen osalta kriteerien täyttymiseen tai täyttymättömyyteen vaikuttaa tietysti enemmän pöytäkirjan laatijan kirjaamistapa sekä kirjoittamiseen liittyvät henkilökohtaiset ominaisuudet. Pöytäkirjamalli selittänee osaltaan myös johdonmukaisuuden analyysiyksikön kohtalaisen hyvää tulosta siltä osin, kuin sen voidaan mieltää olevan yhteydessä asiakirjan rakenteeseen esimerkiksi selkeän otsikoinnin kohdalla. Toki pöytäkirjan laatijan kirjaamistavoilla on myös vaikutusta pöytäkirjan johdonmukaisuuteen. Johdonmukaisuuden osalta esiin nousi myös se, että pöytäkirjan laatijoilla on osin erilaisia käsityksiä pöytäkirjan eri osioihin kirjattavista asioista. Esimerkiksi havaintoja oli saatettu kirjata toisessa pöytäkirjassa tarkastuksen kulun kohdalle ja toisessa havaintojen ja johtopäätösten kohdalle. Tällaista ristiriitaisuutta esiintyi osin myös samoissa pöytäkirjoissa, ikään kuin pöytäkirjan sisällä siten, että pöytäkirjassa osa havainnoista oli kirjattu tarkastuksen kulkuun ja osa havainnoille varattuun omaan kohtaansa.

Viisi pöytäkirjaa ei analyysin perusteella täyttänyt minkään pöytäkirjakokonaisuuden analyysiyksikön kriteereitä. Näille kaikille pöytäkirjoille yhteistä on, että niiden laadinnassa ei ollut käytetty pelastuslaitoksen pöytäkirjamallia. Näitä pöytäkirjoja luonnehtivat sekava asettelu tai asetteluiden puute esimerkiksi otsikointien puuttuessa. Pöytäkirjoja ei ollut jaettu osiin välttämättä ollenkaan. Samoin kaikista näistä pöytäkirjoista puuttui lakisäätteistä sisältöä. Ehkäpä juuri edellä mainituista syistä pöytäkirjat olivat myös hyvin lyhyitä ja pelkistettyjä kertomuksia. Sen lisäksi, että näistä viidestä pöytäkirjasta puuttui kaikista lakisäätteistä sisältöä, toinen keskeinen huomio, joka liittyy näihin osion kaikkien analyysiyksiköiden osalta puutteellisiin pöytäkirjoihin, on se, että ulkopuolinen lukija ei pystynyt muodostamaan niiden perusteella selkeää, tai minkäänlaista, kuvaa tarkastuksen suorittamisesta tai tarkastuksen loppulemmasta.

Pöytäkirja asiakirjakokonaisuutena			
Kaikki kunnossa	Lähes kunnossa	Puutteellinen	Ei täytä kriteereitä
24/107	57/107	21/107	5/107
Analyysiyksiköihin kohdistuneiden puutteiden määrä yhteensä			
rakenne ja kieli	kattavuus/tietomäärä	johdonmukaisuus	
12	63	39	

Taulukko 10: Tulokset - pöytäkirjan kokonaisuuden analyysi

8.9 Yhteenveto tuloksista

Tutkielman tulosten yhteenvetona voidaan todeta, että jokaisessa analysoidussa pöytäkirjaosiossa suurin joukko pöytäkirjoja täytti analyysikriteerit vähintään kahden analyysiyksikön osalta kolmesta. Tuloksia voidaan pitää siten kokonaisuudessaan hyvinä. Osioissa osallistujat, tarkastuksen kulku, havainnot, johtopäätökset ja perustelut sekä pöytäkirjan kokonaisuus suurin osa pöytäkirjoista sai juuri tämän ”lähes kunnossa” arvion analyysikriteerien täytyessä kahden analyysiyksikön osalta kolmesta. Osioissa tarkastettavan kohteen kuvaus ja korjausmääräysten asettaminen puolestaan suurin joukko pöytäkirjoja sai arvioin ”kaikki kunnossa” kriteerien täytyessä kaikkien kolmen analyysiyksikön kohdalla.

Valmisiin vakiolausekkeisiin pohjautuvien osioiden, asianosaisen esittämä selvitys sekä korjausmääräysten valvonta, osalta voidaan tulosten perusteella todeta ensinnäkin, että pöytäkirjamalliin kuuluvia valmislausekkeitä käytetään hyvin paljon. Korjausmääräysten valvonnan osalta voidaan todeta myös, että valtaosassa korjausmääräyksiä sisältävissä pöytäkirjoissa korjausmääräysten toteuttamisen valvonnasta kirjattu menettely vastasi pelastuslaitoksen ohjeistusta. Asianosaisen esittämää selvitystä oli puolestaan kirjattu pöytäkirjoissa etenkin havaintojen yhteyteen kirjaukselle varatun varsinaisen kohdan sijaan, ja osiolle varatussa kohdassa käytettiin ahkerasti valmislauseketta.

Tulokset kuitenkin tuovat esiin myös selkeitä kehittämiskohteita niin pöytäkirjojen laatijoiden kirjaamistapoihin ja osaamiseen, kuin myös pelastuslaitoksen pöytäkirjamalliin liittyen. Pöytäkirjoja kokonaisuutena, ikään kuin asiakirjatasolla analysoitaessa, erottui riittävän tiedon eli pöytäkirjan kattavuuden analyysiyksikkö, sen osoittautuessa puutteelliseksi suuressa osassa pöytäkirjoja. Periaatteessa riittävän tiedon määrä on keskeinen asia koko pöytäkirjassa ja sen jokaisessa osiossa, kun riittävän tiedon ja kattavuuden ymmärretään liittyvän myös pöytäkirjasisällön, asioiden ja asiakokonaisuuksien, riittävän tarkkaan, yksityiskohtaiseen sekä yksilöi-

vään kirjaamiseen, jota lainsäädäntökin edellyttää. Juuri tästä oli kyse useassa pöytäkirjaosiossa ja niissä esiintyneiden puutteiden kohdalla, riittävän tietomäärän riittävän tarkasta kirjaamisesta pöytäkirjalle, mikäli osio ei kokonaan puuttunut pöytäkirjalta.

Tulosten perusteella voidaan todeta myös, että pelastuslaitoksen käyttämä pöytäkirjamalli edesauttaa laadukkaana palotarkastuspöytäkirjan laadintaa. Analyysissä heikoimmin menestyneille pöytäkirjoille yhteistä oli, että niitä ei ollut laadittu pöytäkirjamallia käyttäen. Analysoitu aineisto sisälsi yhteensä 12 tällaista pöytäkirjaa. Tosin pöytäkirjamallin käyttäminen ei yksin ole taek laadukkaasta palotarkastuspöytäkirjasta. Pöytäkirjoissa havaittuja puutteita kaikissa analysoiduissa pelastuslain (379/2011, 80 §) edellyttämässä pöytäkirjaosiossa yhdistää suurissa määrin se, että pöytäkirjan laatija ei ole täysin ymmärtänyt tai mieltänyt pöytäkirjalta vaaditun sisällön merkitystä ja tarkoitusta eli mitä pelastuslaissa määritellyillä palotarkastuspöytäkirjan sisältökohdilla tarkoitetaan. Juuri tämä osoittaa kehitystarvetta hyvän hallinnon osaamiseen, tai pikemminkin sen ymmärtämiseen liittyen, koska hyvän hallinnon periaatteet ja perusteet määrittävät, ikään kuin tuovat sisältöä, pelastuslain perusteella pöytäkirjalle kirjattaville asioille ja kirjauksen riittäväälle tarkkuudelle. Pöytäkirjojen laatimista voidaan kehittää paremmalla ja tarkemmalla ohjeistuksella, mutta pöytäkirjan laatijalla ja hänen hyvän hallinnon periaatteiden tuntemuksella on kuitenkin hyvin keskeinen merkitys pöytäkirjan laatimisessa. Ohjeistuksen tarkentaminen tulee kuitenkin kyseeseen sillä perusteella, että pöytäkirjan laatijat tietävät mitä asioita on tarkoitus pöytäkirjassa kirjata minäkään otsikon alle siten, että kaikki pöytäkirjan laatijat menettelevät samalla tavalla. Kehitysehdotuksia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kehitysehdotuksia käsittelevässä luvussa 9.

Analyysin ensisijaisena tarkoituksena ei ollut tuottaa tietoa yksittäisten pöytäkirjojen kokonaisarvioista eli siitä, että mikä pöytäkirja täyttää mitkään vaatimukset, vaan analyysi suoritettiin tarkoituksella pöytäkirjaosioille kehityskohtien ja niihin liittyvien syytekijöiden tunnistamiseksi ja tiedostamiseksi. Analyysityökalusta oli kuitenkin mahdollista seuloa manuaalisesti se tieto, mikä osa pöytäkirjoista täytti kaikkien analyysiyksiköiden kriteerit jokaisessa analysoidussa pöytäkirjaosiossa. Sen perusteella huomioitavaa onkin, että vaikka pöytäkirjaosioiden tulokset kokonaisuudessaan ovat sinänsä hyviä, löytyi otannasta vain pieni joukko pöytäkirjoja, jotka täyttivät kriteerit kaikkien analyysiyksiköiden osalta jokaisessa analysoidussa osiossa. Näitä pöytäkirjoja löytyi yhteensä kuusi, mutta huomioitavaa on myös, että pöytäkirjoja, joissa puutteita oli vain yhdessä analysoidussa osiossa muiden osioiden ollessa täysin kunnossa, oli sitten jo suurehko määrä. Sen sijaan pöytäkirjoja, joissa kaikki analyysikriteerit olisivat jääneet täyttymättä jokaisessa osiossa, ei aineistossa ollut. Pöytäkirjojen ikään kuin arvostelua erillisinä asiakirjoina ja arviointien tilastointia ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena tutkielman tarkoitus ja tavoitteet huomioiden, eikä analyysityökalua laadittu tällä perusteella, joten sen tarkempaa yksittäisten pöytäkirjojen tulosten tilastointia työkalu edes mahdollistanut.

9 Kehitysehdotukset pöytäkirjan laatimiseen

Pelastuslaitoksen valvontatehtäviä suorittava henkilöstö tuntee ja hallitsee varmasti pelastusviranomaisen valvontatehtäviin liittyvän lainsäädännön varsin hyvin. Valvontatehtäviä suorittavalle henkilöstölle on samoin varmasti selvää, että he käyttävät valvontatehtävissä julkista valtaa. Viranomaisen on noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia, mutta viranomaisen velvollisuuksiin julkisen vallan käyttäjänä kuuluu osaltaan myös asiakkaan, oikeussubjektin, oikeuksien toteutumisesta huolehtiminen. Pöytäkirjan laatimisessa on kyse osaltaan näistä kummastakin.

Tutkielman tulosten perusteella opinnäytetyön kohteena olevalla pelastuslaitoksella voidaan tunnistaa kehityskohteita henkilöstön osaamisessa hyvään hallintoon ja palotarkastuspöytäkirjojen laatimistapoihin liittyen. Olkoon kyse hyvän hallinnon varsinaisesta osaamisesta tai vain sen huomioimisesta, hyvän hallinnon osaaminen tai sen perusteiden ymmärtäminen ja palotarkastuspöytäkirjojen laatimistavat liittyvät kiinteästi toisiinsa. Lisäksi tutkielman tulosten ja analyysin yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella voidaan tunnistaa kehityskohteita myös pelastuslaitoksen pöytäkirjamallissa ja siihen liittyvässä ohjeistuksessa.

Tunnistettuihin kehityskohteisiin kohdenneet kehitysehdotukset on esitelty seuraavissa alaluissa. Yhteenveto kehitysehdotuksista tavoitevaikutuksineen on koottu taulukkoon 11. Näkemys pelastuslaissa (379/2011, 80 §) nimenomaisesti määritellyn palotarkastuspöytäkirjan sisällön, eli tarkastuskohteen, tarkastuksen kulun, keskeisten havaintojen ja johtopäätösten perusteluineen sekä kohteen edustajan antaman selvityksen, kirjaamisesta pöytäkirjalle on koottu puolestaan taulukkoon 12.

Kehitystoimi	Tavoitevaikutukset
Palotarkastuspöytäkirjamallin ja pöytäkirjan laadintaohjeistuksen kehittäminen	<ul style="list-style-type: none"> - Pöytäkirja sisältää lakisäätteiset asiat rakenteellisesti/otsikkotasolla. - Edesauttaa vaatimukset täyttävän pöytäkirjan laatimista valmiin rakenteensa johdosta. - Pöytäkirjan laatijasta riippumaton pöytäkirjoja yhdenmukaistava vaikutus.
Henkilöstön hyvän hallinnon osaamisen kehittäminen ja sen merkityksen korostaminen	<ul style="list-style-type: none"> - Hyvän hallinnon periaatteiden ymmärtäminen - Pöytäkirjaa koskevien lakisäätteisten vaatimusten ymmärtäminen ja tulkitseminen - Palotarkastuspöytäkirjan merkityksen ymmärtäminen

Taulukko 11: Yhteenveto kehitysehdotuksista

9.1 Palotarkastuspöytäkirjamallin ja ohjeistuksen kehittäminen

Tulosten perusteella pelastuslaitoksen käyttämä palotarkastuspöytäkirjamalli voidaan todeta pääasiassa hyväksi ja toimivaksi. Pöytäkirjamallissa ja sen sisältämässä ohjeistuksessa on kuitenkin myös joitakin kehitettäviä kohtia. Huomioitavaa kuitenkin on, että pöytäkirjamallia ei voi, eikä tule, laatia tai käsikirjoittaa liian valmiiksi palotarkastusten ollessa aina yksilöllisiä tapahtumia valvonnan kohteesta riippuen, jolloin pöytäkirjankin tulee olla aina tapauskohtainen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö pöytäkirjojen tulisi olla yhtenäisiä rakenteensa, muotonsa sekä sisältönsä, niin sanotun otsikkotason, osalta. Pelastuslaitoksen palotarkastuspöytäkirjojen nimenomaan tulisi, kohdekohtaisuutta ja tarkastuskohtaista asiasisältöä lukuun ottamatta, olla yhdenmukaisia asiakirjoja.

Tutkielman tulosten perusteella pöytäkirjamallin rakenteessa ja muodossa ei sinänsä ole juurikaan kehitettävää. Pöytäkirjamalli antaa rakenteen ja sisältönsä puolesta hyvät edellytykset palotarkastuspöytäkirjan lakisääteisten vaatimusten täyttämiseksi, kunhan sitä noudatetaan nimenomaisesti. Pöytäkirjamalli, kunhan sitä käytetään, palvelee myös pöytäkirjojen yhdenmukaisuutta ulkoasun ja rakenteen sekä lakisääteisen sisällön osalta. Valvontaohjelman, jossa palotarkastuspöytäkirja laaditaan, eräänlainen heikkous on kuitenkin siinä, että se ei niin sanotusti pakota käyttämään pöytäkirjamallia, ja mallia käytettäessäkin, on pöytäkirjan laatijan mahdollista muokata sitä mielensä mukaan. Tämä johtuu valvontaohjelman, ja erityisesti sen tekstinkäsittelyosion tietynlaisesta yksinkertaisuudesta.

Pöytäkirjamallin osioista tutkielman analyysin perusteella ainoastaan asianosaisen selvitykselle varatun kohdan, niin sanotun kuulemisosion, olemassa olo tai ainakin sisältö voidaan kyseenalaistaa. Lähestulkoon jokaisessa pöytäkirjassa oli tässä kohdin käytetty valmislauseketta, jonka totuudenmukaisuutta on käytännössä hyvin vaikea todentaa jälkikäteen. Sekään, että tosiasiaissa asianosaisen selvitystä ja selitystä oli kirjattu luontevasti etenkin tehtyjen havaintojen yhteyteen, ei puolla kyseisen osion olemassa oloa pöytäkirjamallissa, ainakaan valmislausekkeen muodossa. Huomioitavaa on, että pelastuslaki edellyttää ainoastaan asianosaisen esittämän selvityksen kirjaamista pöytäkirjaan, ei sitä, että sille on varattu varsinaisesti oma kohtansa pöytäkirjassa. Toki asialle oman kohtansa varaaminen pöytäkirjassa voidaan myös nähdä perusteltuna, etenkin johdonmukaisuuden perusteella, kun muillekin pelastuslaissa mainituille sisältökohdille on varattu omat kohtansa. Valmiin vakiolausekkeen käytöstä tulisi kuitenkin joka tapauksessa luopua.

Tutkielman tulosten perusteella pöytäkirjamallin sisältämää ohjeistusta tulee täydentää ja tarkentaa. Valtaosa pöytäkirjoissa havaituista puutteista perustui riittämättömään asioiden kirjaukseen tiedon määrän ja tarkkuuden osalta. Pöytäkirjaohjeistuksessa tuleekin kiinnittää huomiota siihen, että ohjeistuksesta käy ilmi ne asiat ja seikat, joita otsikoiden alle on tarkoitus sisällyttää, ja mitä niillä sekä niiden riittävän tarkalla kirjauksella tarkoitetaan. Tärkeää pöytäkirjojen yhdenmukaisuuden kannalta on erityisesti se, että ohjeistuksesta ilmenee, että

minkä otsikon alle on tarkoitus kirjata minkäkin tyyppisiä asioita. Edellä mainitut kehitystarpeet tulevat tulosten perusteella kyseeseen erityisesti osioissa tarkastuksen kulun kuvaus sekä havainnot ja johtopäätökset perusteluineen, mutta myös tarkastettavan kohteen kuvaus.

Tarkastettavan kohteen kuvauksen osalta pöytäkirjamallin nykyisessä ohjeistuksessa periaatteissa mainitaan kirjattavaksi ne asiat, joita osiolta pöytäkirja-analyysissäkin edellytettiin. Tarkastettavan kohteen kuvauksen kirjausohjeistusta tulee kuitenkin tarkentaa siten, että ohjeistuksessa mainitaan tarkemmin asiat, jotka kohteesta, sen toiminnasta ja valvontaperusteeseen liittyvästä palotarkastusvälistä tulee pöytäkirjalle kirjata. Kohteen kiinteistöjen ja toiminnan kuvaukselta edellytettiin sellaista kuvausta, että siitä käy ilmi yhteys pelastuslaitoksen valvontasuunnitelman mukaiseen palotarkastusväliin. Palotarkastusväli, eli kohteen valvontaväli, ja sen perusteet vaihtelevat kohdetyypeittäin, ja lisäksi myös kohdetyyppien sisällä kohteen ominaisuuksien perusteella. Tästä syystä tällaista kohteen kuvauksen kirjausta ei ole tarkoituksenmukaista, eikä mahdollista, sisällyttää valmiina, tai edes tarpeen mukaan muokattavana tekstinä pöytäkirjamalliin, mutta näiden asioiden kirjaus tulee ohjeistaa tarkemmin. Sen sijaan pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmaan perustuvan valvontavälin kirjaus voitaisiin toteuttaa pöytäkirjamalliin tarpeen mukaan muokattavana valmiskohtana. Huomioitavaa kuitenkin on, että suurin osa pöytäkirjoista täytti kohteen kuvauksen osalta jokaisen analyysiyksikön kriteerit.

Tarkastuksen kulun osalta pöytäkirjamallin nykyinen ohjeistus sisältää myös pääpiirteissään ne asiat, joita tarkastuksen kulun kirjaukselta pöytäkirja-analyysissä edellytettiin. Ohjeistus on kuitenkin hieman ylimalkainen, jonka perusteella sitä tulee täydentää. Keskeistä on, että kirjausohjeistuksessa mainitaan, että tarkastuksen kulusta tulee pöytäkirjaan kirjata pöytäkirjaan tarkastuksen suoritustapa, tarkastuksen laajuus ja kohdistus sekä asiat, joihin tarkastuksella on keskitytty. Tarkastuksen kulun kirjaamisessa ei voi käyttää valmislausetta osion luonteesta johtuen, vaan edellä luetellut asiat on mainittava ohjeistuksessa nimenomaisesti.

Niin ikään havainnoille, johtopäätöksille ja perusteluille varatun pöytäkirjaosion ohjeistus sisältää nykyisellään pääpiirteissään osiolta pöytäkirja-analyysissä edellytetyt asiat. Toisaalta kirjaamisen ohjeistaminen tässä osiossa sen luonteesta johtuen lienee kaikista haastavinta, koska kohdekohtaisesti havainnot, niistä tehtävät johtopäätökset sekä niiden perustelut voivat olla tapauskohtaisesti mitä moninaisimpia. Oleellista on, että osioon kirjataan tarkastuksella tehdyt keskeisimmät havainnot, niistä tai niiden perusteella tehtävät johtopäätökset, jotka myös perustellaan tosiasiallisesti ja sisällöllisesti kyseiseen asiaan liittyen. Yksinkertaisen osiota voi tarkastella kysymysten kautta eli ensinnäkin mitä havaintoja tarkastuksella on tehty, ja minkälaisia johtopäätöksiä havaintojen pohjalta on tehtävissä. Mikäli havaintojen ja johtopäätösten perusteella ilmenee, että kohteessa tulee ryhtyä jonkinlaisiin toimenpiteisiin, tulee pöytäkirjalta ilmetä miksi ja minkä takia toimenpiteisiin tehtyjen johtopäätösten mukaan tulee ryhtyä. Ohjeistuksessa pitäisi pystyä tuomaan ilmi edellä selostettu perusteluiden

rakentuminen havaintojen ja johtopäätösten varaan. Sen sijaan havaintojen keskeisyyden määrittämisen ja niistä johtopäätösten tekemisen voidaan mieltää kuuluvan suoraan palotarkastuksen suorittajan ammatilliseen osaamiseen, jossa ei sinänsä liene huomauttamista, tai ainakaan se ei tutkielmassa esiin noussut. Osion kohdalla tulee kuitenkin ymmärtää riittävän tarkan kirjauksen ja riittävän tietomäärän edellytykset. Yhtä lailla havaintojen kohdalla on syytä muistaa, että myös tarkastuksella tehty positiivinen havainto voi olla, ja usein onkin, keskeinen ja merkityksellinen niin pelastusviranomaiselle itselleen, kuin etenkin tarkastuskohteelle. Osion ohjeistusta pöytäkirjamallissa tulee täydentää edellä mainittuihin asioihin liittyen.

9.2 Kirjaamistapojen kehittämien

Pelastuslaitoksen nykyinen pöytäkirjaohjeistus sisältää jo nykyisellään ohjeita pöytäkirjalle kirjattavista asioista, joskin siinäkin on kehitettävää, tai ainakin tarkennettavaa. Tämän ja tutkielman tulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että hyväkään ohjeistus ei korvaa pöytäkirjan laatijan ymmärrystä pöytäkirjan sisältövaatimuksista, ja niiden mukaista tosiasiallista kirjaamista pöytäkirjalle. Pöytäkirjan laatijan tulee ymmärtää pöytäkirjan sisältövaatimusten merkitys ja tarkoitus voidakseen laatia myös hyvän hallinnon vaatimukset täyttävän pöytäkirjan.

Hyvän hallinnon periaatteiden ja vaatimusten tuntemus ja sisäistäminen auttaa ymmärtämään pelastuslain palotarkastuspöytäkirjalle asettamia vaatimuksia, niiden sisältöä, merkitystä ja tarkoitusta. Hyvään hallintoon liittyvällä osaamisella on myös kaiken kaikkiaan suuri merkitys oikeastaan kaikessa viranomaistoiminnassa, hyvän hallinnon osaamisvaade ei siis rajoitu ainoastaan pöytäkirjan laatimiseen. Osaamisen kehittäminen vaatii henkilöstön koulutusta, ja koulutuksen suunnittelussa voidaan hyödyntää suoritettujen analyysien tuloksia ja analyysien yhteydessä tehtyjä havaintoja. Olipa kyse tosiasiallisesta osaamisen puutteesta, ymmärtämisestä tai vain hyvän hallinnon huomiotta jättämisestä, voidaan asiaa kuitenkin kehittää perehdyttämällä ja kouluttamalla henkilöstöä hyvään hallintoon liittyen.

Hyvän hallinnon osaamiseen ja ymmärtämiseen liittyen voitaneen olettaa, että hyvän hallinnon merkityksen ja tarkoituksen ymmärtäminen auttaa myös ymmärtämään palotarkastuspöytäkirjan, nimenomaan laadukkaana pöytäkirjan, merkityksen. Palotarkastuspöytäkirjan laadinta tulee ymmärtää yhtä tärkeäksi osaksi valvontatehtävää kuin varsinaisen tarkastuksen suorittaminen. Tämän ymmärtäminen saanee pöytäkirjan laatijan kiinnittämään huomiota pöytäkirjaan samalla pieteetillä, kuin itse tarkastuksen suorittamiseen. Pöytäkirjan laadintaan on laitettava siis tarvittavalla tavalla aikaa ja työpanosta.

Henkilöstön hyvään hallintoon liittyvään osaamiseen vaikuttaa osaltaan myös henkilöstön koulutustaustat. Valvontaa suorittavien henkilöiden koulutustaustoissa on yleensä ainakin jonkin

verran vaihtelua, kuten opinnäytetyön kohteena olevalla pelastuslaitoksella. Henkilöstön hyvän hallinnon osaamisen lähtötasoja ei selvitetty tehdyssä tutkimuksessa, mutta voitaneen todeta, että henkilöstön hyvän hallinnon tuntemuksessa lienee eroja. Tämänkin takia hyvään hallintoon liittyvän koulutuksen järjestäminen henkilöstölle on perusteltua.

Pöytäkirjoissa esiintyneille puutteille saattaa tietenkin olla myös muita selittäviä tekijöitä, kuin henkilöstön varsinainen osaaminen. Tutkielmassa ei kuitenkaan selvitetty näitä mahdollisia muita syitä, tai henkilöstön varsinaista osaamista hyvään hallintoon liittyen. Ajatus hyvän hallinnon osaamisen kehittämistarpeesta, ottamatta kantaa henkilöstön hyvän hallinnon osaamisen lähtötasoon, perustuu täysin tutkielman tulosten perusteella tehtäviin johtopäätöksiin.

Tarkastuskohteen yksilöinti	<ul style="list-style-type: none"> - Kohteen nimi ja osoite - Kohteen toiminnan ja toimintaan liittyvien rakennusten kuvaus sekä mahdolliset erityispiirteet - Valvontaperuste ja valvontaväli
Tarkastuksen kulun kuvaus	<ul style="list-style-type: none"> - Läsnäolijat - Miten tarkastus on suoritettu - Miten/mihin tarkastus on kohdistettu - Mihin tarkastuksella on kiinnitetty huomiota
Keskeiset havainnot	<ul style="list-style-type: none"> - Keskeiset havainnot niistä asioista, joihin tarkastuksella on keskitytty ja, jotka ovat keskeisiä toiminnan turvallisuuden kannalta sen luonteen perusteella.
Johtopäätökset perusteluineen	<ul style="list-style-type: none"> - Havaintoihin pohjautuvat johtopäätökset vallitsevista olosuhteista ja asiain tilasta suhteessa valvottaviin lakisääteisiin velvoitteisiin - Johtopäätösten perusteleva tosiasiallisesti ja sisällöllisesti. Miksi ja millä perusteella on tultu johtopäätökseen, että jokin asia ei ole lakisääteisen velvoitteen edellyttämällä tasolla ja asiassa tulee ryhtyä toimenpiteisiin. - Myös sen kirjaaminen, että millä perusteella (havaitut asiat) kohteen turvallisuuden todettu olevan asianmukaisella tasolla.
Kohteen edustajan esittämä selvitys	<ul style="list-style-type: none"> - Kohteen edustajan esittämät selvitykset ja näkemykset tarkastuksesta ja/tai tarkastuksella havaituista asioista

Taulukko 12: Näkemys pöytäkirjalle kirjattavista asioista

10 Johtopäätökset ja pohdinta

Hyvä hallinto, johon perehdyttiin opinnäytetyön teoreettisessa viitekehyksessä, osoittautui mielenkiintoiseksi, mutta ennako-oletusta hyvin paljon laajemmaksi asiakokonaisuudeksi. Oikeastaan voidaan todeta, että hyvän hallinnon määrittely ei ole yksiselitteistä tai helppoa, mutta toisaalta ei sen välttämättä sitä määritelmänsä osalta tarvitsekaan olla. Tärkeintä on ymmärtää hyvän hallinnon perusoikeusasema sekä hyvän hallinnon periaatteet ja vaatimukset viranomaistoiminnalle julkisen vallan käyttöä tasapainottavana ja perusoikeuksia turvaavana kokonaisuutena. Viranomaisen on huomioitava hyvän hallinnon toiminnalleen asettamat vaatimukset ja edellytykset. Samalla tavalla viranomaisen on huomioitava omassa toiminnassaan viranomaisen kanssa asioivan asiakkaan, oikeussubjektin, oikeudet ja niiden toteutuminen. Nämä tietysti asettavat luonnollisesti viranomaisen henkilöstölle hyvään hallintoon liittyviä osaamisvaatimuksia.

Lainmukaisuuden noudattaminen on kaikessa viranomaistoiminnassa lähtökohtainen ja keskeinen edellytys. Lainsäädännön soveltaminen edellyttää toimivallan lisäksi viranomaiselta ymmärrystä ja oikeaa tulkintaa sovellettavasta lainsäädännöstä. Hyvään hallintoon perehtyessä olikin helppo huomata, erityisesti hallintolain osalta, sen erityislainsäädäntöä, työn kontekstissa pelastuslakia, täydentävä tarkoitus ja ajatus. Hyvään hallintoon, ja etenkin hallintolaikiin, perehtymisen jälkeen erityislainsäädäntöön kirjatut menettelysäännökset ja vaatimukset, kuten palotarkastuspöytäkirjan sisältö, näyttäytyvät selkeämpinä, ja niiden tulkinta on helpompaa sekä oletettavasti oikeampaa.

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää minkälaisia vaatimuksia hyvä hallinto ja pelastuslainsäädäntö asettavat pelastusviranomaisen suorittamasta palotarkastuksesta laadittavalle palotarkastuspöytäkirjalle, ja samalla tutkia miten nämä vaatimukset tällä hetkellä täyttyvät opinnäytetyön kohteena ja toimeksiantajana toimineella pelastuslaitoksella. Tavoitteena työlle oli kehittää työn toimeksi antaneen pelastuslaitoksen valvontatoimintaa palotarkastuspöytäkirjojen osalta niiden laatimiseen sekä käytettävään pöytäkirjapohjaan liittyen. Teoreettisessa viitekehyksessä on perehdytty hyvän hallinnon olemukseen sekä pelastuslaitoksen valvontatehtäviin ja lainsäädäntöön erityisesti palotarkastuksen osalta. Tutkielma-aineiston analyysi perustettiin teoreettisessa viitekehyksessä käsiteltyihin asioihin ja vaatimuksiin.

Tutkimus tarjoaa tietoa siitä, miten pöytäkirjoja nykyisin laaditaan työn kohteena olevalla pelastuslaitoksella, ja minkälaisia kehityskohteita asiassa on havaittu. Tutkielman tuloksiin perustuvana johtopäätelmänä on, että hyvän hallinnon sekä pelastuslain palotarkastuspöytäkirjalle asettamat vaatimukset täyttyivät työn kohteena ja toimeksi antaneella pelastuslaitoksella kohtuullisen hyvin. Tulosten perusteella on esitetty ja pohdittu kehitysehdotuksia pöytäkirjojen kirjaamistapojen ja pelastuslaitoksen pöytäkirjamallin kehittämiseksi. Tutkimuksen tulokset vastaavat työn tarkoitusta ja sille asetettuja tavoitteita. Tästä näkökulmasta tutkielmaa voidaan pitää onnistuneena ja tarkoitustaan palvelevana.

Tutkimus toi esiin toki kehitettävääkin niin pöytäkirjojen laatimisen kuin myös pöytäkirjamallin osalta. Sisällöllisesti kehitettävää löytyi erityisesti johtopäätöksien perustelemiseen ja yleisesti pöytäkirjan kattavuuteen liittyen. Kummankin, pöytäkirjan kattavuuden ja perusteluiden, voidaan sanoa olevan keskeisiä asioita palotarkastuspöytäkirjalle. Perustelut ovat pöytäkirjan aivan keskeisintä ydinsisältöä, ja pöytäkirjan kattavuus eli riittävä tietomäärä ja tietojen riittävän tarkka kirjaus ovat keskeisessä asemassa koko pöytäkirjassa ja sen jokaisessa osassa.

Perustelemisen, tosiasiallisen ja sisällöllisen perustelemisen, voitaneen sanoa olevan yksi haasteellisimpia pöytäkirjalle kirjattavia asiakokonaisuuksia tapauskohtaisen luonteensa sekä perusteluiden rakentumisen logiikan johdosta. Perusteluiden rakentumisen logiikalla tarkoitetaan tässä sitä, että perusteleva rakentuu havaintoihin ja johtopäätöksiin, joihin puolestaan yhdistyy tapauskohtainen tosiasiallinen ja sisällöllinen peruste ja tarve. Pöytäkirjan kattavuuden osalta keskeistä on, että pöytäkirja sisältää riittävästi tietoa tarkastuksen suorittamisesta kuin myös tarkastuksella havaituista asioista ja tehdyistä johtopäätöksistä. Tiedon on oltava myös riittävän tarkasti kirjattua eli toisin sanoen pöytäkirjalle on kirjattava riittävästi tietoa tarvittavalla tavalla yksilöiden ja kohdentaen. Pöytäkirjan tulee siis sisältää riittävästi tietoa riittävän tarkasti kirjattuna siten, kuin asia ja sen selväksi käyminen edellyttävät, mutta toisaalta myös liian rönsyileviä kertoelmia tulisi kuitenkin välttää.

Palotarkastuksen ollessa aina osittain riippuvainen valvonnan kohteesta, muodostuu myös palotarkastuspöytäkirjasta tapauskohtainen asiakirja. Näin ollen pöytäkirjan laatimiseksi ei voida sanoa olevan yhtä ja ainoaa määrittäjä. Hyvän hallinnon vaatimukset ja periaatteet huomioiva vakioitu pöytäkirjamalli ja siihen liittyvä ohjeistus pöytäkirjan laatimiseksi kuitenkin auttavat lainsäädännölliset vaatimukset täyttävän ja muutenkin laadukkaana pöytäkirjan laatimista. Pöytäkirjamalli ja ohjeistus, hyvätkin sellaiset, kuitenkin vain tukevat ja edesauttavat pöytäkirjan laadintaa, pöytäkirjan laatijan vastatessa aina lopulta sen laadusta ja vaatimustenmukaisuudesta. Pöytäkirjan laatijan onkin tiedostettava hyvän hallinnon pöytäkirjalle asettamat vaatimukset ja ymmärrettävä niiden merkitys, että hyvän hallinnon toteuttaminen pöytäkirjassa on mahdollista.

Kehitystoimenpiteiden osalta henkilöstön hyvään hallintoon liittyvän tietämyksen lisäämisen lisäksi yhtä tärkeä tekijä on palotarkastuspöytäkirjan merkityksen ymmärtäminen. Hyvän hallinnon ymmärtämisen ja pöytäkirjan merkityksen mieltämisen voidaan kuitenkin todeta liittyvän toisiinsa. Hyvään hallintoon liittyvä osaaminen edesauttaa laadukkaana pöytäkirjan laatimisessa, mutta samalla tämä osaaminen auttaa myös ymmärtämään palotarkastuspöytäkirjan merkityksen osana pelastusviranomaisen valvontatoimintaa. Pöytäkirjan merkityksen ymmärtäminen ja mieltäminen puolestaan saanevat aikaan sen, että pöytäkirjan laadinta huomioidaan yhtä tärkeäksi osaksi valvontatoimintaa kuin varsinaisen tarkastuksen suorittaminen tai siihen valmistautuminen.

Eittämättä on selvää, että pöytäkirjan tulisi aina täyttää lakisäätteiset vaatimuksensa. Lain noudattamisen vaatimus on viranomaiselle vakava vaatimus. Ehdottomaan täydellisyyteen pääseminen on kuitenkin enemmän hypoteettinen kuin realistinen ajatus. Pöytäkirja voikin täyttää sille lainsäädännön asettamat vaatimukset olematta kuitenkaan jokaista yksityiskohdasta myöden täydellinen. Parannettavaa löytyisi varmasti aina. Hyvän hallinnon toteuttamisen tulee kuitenkin aina olla lähtökohtainen pyrkimys pöytäkirjan laadinnassa, kuten myös tietysti viranomaisen muussakin toiminnassa. Kuvaavaa tälle ajatukselle onkin, että hyvän hallinnon toteuttamisen on useasti todettu olevan pyrkimystä päämääräänsä kohden. Toisaalta ei hyvän hallinnon toteuttamiselle ja toteutumiselle ole edes olemassa mitään yksiselitteisiä tai tarkkoja mittareita. Hyvän hallinnon toteutumista tai toteutumattomuuttahan viranomaisen toiminnassa arvioi lopulta aina oikeusistuoin.

10.1 Opinnäytetyön arviointi

Tutkielman tietoperustan muodostaminen, tässä tapauksessa opinnäytetyötä varten, edellyttää hyvän tieteellisen käytännön noudattamista. Tällä hyvän käytännön noudattamisella tarkoitetaan tiedonhankintaa tieteellisestä kirjallisuudesta, tai muuten alaan tai asiaan liittyvistä asiallisista lähteistä. (Vilkkä 2015, 41-42.) Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys, hyvään hallintoon ja pelastusviranomaisen valvontatehtäviin perehtyminen, perustuu luonnollisesti aiheen luonne huomioiden lainsäädäntöön sekä sitä käsittelevään lähdekirjallisuuteen. Lainsäädännön osalta on säännösten tarkoituksen ymmärtämiseksi viitattu osaltaan myös laeista annettujen hallituksen esitysten perusteluihin.

Hyvän hallinnon osalta lähdekirjallisuutena käytettiin hyvän hallinnon ja hallinto-oikeuden asiantuntijoiden teoksia selittämään ja tulkitsemaan asiaan liittyvää säädöspohjaa, toki lainsäädäntöön ensin tutustuen. Lähdekirjallisuutta valittaessa kiinnitettiin huomiota julkaisujen uutuuteen siten, että ne ovat mahdollisimman uusia, tai ainakin ajoittuvat tietoperustan kanalta keskeisten lakien säätämisen jälkeiseen aikaan. Huomiota kiinnitettiin myös lähdeosien kirjoittajien asiantuntija-asemaan. Hyvään hallintoon perehdyttiin hieman laajemmin, kuin mitä tutkielman kohde ja tarkoitus olisi välttämättä edellyttänyt. Tämä oli kuitenkin tarkoituksellinen valinta hyvän hallinnon kokonaisuuden ymmärtämiseksi ja hahmottamiseksi.

Pelastusviranomaisen valvontatehtävien ja palotarkastuksesta laadittavan pöytäkirjan osalta lähdemateriaali keskittyi merkittävältä osin pelastusviranomaisen toimintaan liittyvään lainsäädäntöön valvontatoiminnan ollessa hyvin säädelyä. Toki hyvän hallintoon liittyvällä lähdekirjallisuudella oli oma osansa myös pelastuslain tulkintaan liittyen. Valvontatehtävien osalta tukeuduttiin lainsäädännön lisäksi osaltaan myös Suomen pelastuslaitosten muodostaman kumppanuusverkoston valvontatoimintaa käsittelevään julkaisuun. Julkaisu ei kuitenkaan ole yleisesti saatavilla, ainakaan opinnäytetyön teko aikaan, vaan se on tarkoitettu pelastuslaitosten sisäiseen käyttöön. Muuta varsinaista pelastusviranomaisen valvontatehtäviä tai palotarkastuspöytäkirjan laadintaa käsittelevää ajantasaista ja asianmukaista lähdemateriaalia ei

olennaisesti ole olemassa, tai ainakaan löytynyt lähdemateriaalia etsittäessä. Osaltaan pelastuslainsäädännön käsittely ja tulkinta perustuu myös opinnäytetyön tekijän pitkäköön kokemukseen kiinteistön omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan turvallisuusvelvoitteista sekä pelastusviranomaisen valvontatehtävistä.

Kirjallisuuslähteiden, etenkin hyvän hallinnon osalta, kävi nopeasti ilmi, että lainsäädäntöä on eri teoksissa esitelty ja tulkittu hyvin saman sisältöisesti. Tämä on toki hyvin luontevaa, ja jopa odotettua, kun huomioidaan, että kyse on lainsäädännöstä. Teoreettisen viitekehyksen voidaan edellä mainittujen asioiden perusteella arvioida perustuvan asianmukaiseen lähdemateriaaliin.

Tutkimuksen ongelmallisimmaksi vaiheeksi osoittautuu usein aineiston analyysi, ja erityisesti tulkintojen tekeminen. Asiaan ei edes ole kovin pitkälle meneviä muodollisia ohjeita. (Eskola & Suoranta 2014, 147.) Analyysityökalun tekemiseen ja testaamiseen käytettiin paljon aikaa, että analyysin kriteerit saatiin muodostettua toimiviksi. Analyysi edellytti aineistosta johtuen paljon tulkintaa, jonka takia tulkinnan yhdenmukaisuuteen ja oikeellisuuteen kiinnitettiin paljon huomiota. Osoitus tästä on juuri pitäytyminen analyysin ja siihen liittyvän tulkinnan osalta teoreettisessa viitekehysessä.

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin ei ole olemassa yksiselitteisiä ohjeita. Tutkimuksen luotettavuutta on kuitenkin pyrittävä arvioimaan, koska tutkimustoiminnassa tietenkin pyritään välttämään virheitä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 134-140.) Samoin tutkimusta epäilevä yleisö on saatava vakuuttuneeksi tutkimuksen luotettavuudesta. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan tarkastella sen uskottavuuden, siirrettävyyden, varmuuden ja vahvistettavuuden kannalta. (Eskola & Suoranta, 2014, 210-213).

Tutkimuksen uskottavuutta, siirrettävyyttä, varmuutta ja vahvistettavuutta voidaan määritellä, ja onkin määritelty, eri tavoin eri henkilöiden toimesta. Uskottavuuden voidaan määritellä tarkoittavan, ja samalla edellyttävän, tutkimuksen riittävää kuvausta sekä aineiston totuudenmukaisuuden arviointia, etenkin jos tutkimuksessa ei ole ollut mukana varsinaisia tutkittavia. Siirrettävyydellä puolestaan tarkoitetaan hyvinkin yksimielisesti tutkimuksen tulosten siirrettävyyttä toiseen samankaltaiseen kontekstiin. Varmuudella voidaan tarkoittaa puolestaan sitä, että tutkijan tulee huomioida tutkimukseen ennustamattomasti vaikuttavat tekijät. Lähteestä riippuen varmuus voidaan mieltää myös tutkimustilanteen arvioinniksi, jossa tutkijan tulee huomioida tutkimuksesta ja ilmiöstä johtuvat tekijät sekä ulkoiset vaihtelua aiheuttavat tekijät. Vahvistettavuuden voidaan puolestaan määritellä olevan sitä, että tutkimuksessa tehdyt ratkaisut ovat perusteltuja ja tarkasti esiteltyjä, että lukija pystyy seuraamaan tutkijan päättelyä ja ratkaisuja. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 138-139.)

Uskottavuuden osalta tutkielman toteutus, aineiston hankinta, analyysityökalun luominen sekä analyysivaihe on pyritty selittämään sekä tehdyt valinnat perustelamaan sitä käsittelevässä luvussa niin tarkoin kuin mahdollista. Tutkielman tekemiseksi valittu menetelmä ja analyysitapa, sisällön erittely kvantifioivana analyysinä, koettiin kaikista tarkoituksenmukaisimmaksi lähestymistavaksi tutustutun tutkimusmenetelmäkirjallisuuden perusteella. Tutkielman valitun toteutustavan perusteella oli mahdollista saada työn tavoitteet huomioiden tarkoituksenmukaista tietoa, ja sen yhteydessä pystyttiin tekemään myös laadullisia havaintoja aineistosta varsinaisten tulosten tueksi ja tulosten taustasyiden hahmottamiseksi. Analyysityökalun rakentaminen taulukoksi ja analyysin tekeminen taulukoimalla koettiin aineiston laatu ja aineiston sisällön muoto sekä tuloksista tarvittava tieto huomioiden parhaaksi analyysitavaksi. Taulukointi oli myös selkeä ja järjestelmällinen menetelmä. Aineisto puolestaan on tutkijasta riippumaton sekundäärinen aineisto, joskin aineisto sisältää myös opinnäytetyön tekijän laatimia pöytäkirjoja. Aineiston analyysissä pyrittiin kaikin puolin objektiivisuuteen, ja esimerkiksi pöytäkirjat käsiteltiin mahdollisimman anonyymisti. Aineiston kokoaminen anonyymisti ei kuitenkaan ollut mahdollista.

Tutkimuksen varmuutta pyrittiin lisäksi vahvistamaan siten, että analyysi, ja koko tutkielma, perustettiin teoreettiseen viitekehykseen ja siitä esille tuleviin tulkintoihin. Tällä pyrittiin tutkielman objektiivisuuden tekijän omien ennakkokäsitysten vaikutusten osalta. Voidaankin sanoa, että tutkielman tekijän kokemus aihealueesta ennemminkin auttoi ja helpotti tutkielmaan ryhtymistä ja siihen liittyvää analyysiä, kuin määrittä tai ohjasi sitä. Aineiston analyysissä pyrittiin kaikin puolin objektiivisuuteen, ja esimerkiksi pöytäkirjat käsiteltiin mahdollisimman anonyymisti. Aineiston kasaaminen ei kuitenkaan ollut mahdollista anonyymisti.

Tutkielman tuloksien siirrettävyydestä voitaneen todeta, aineiston koko huomioiden, että tulokset olisivat todennäköisesti samankaltaisia, mikäli analyysi suoritettaisiin toiselle vastaavalle pöytäkirja-aineistolle kyseisellä pelastuslaitoksella. Tuloksia eivät liene siirrettävissä kuitenkaan esimerkiksi toisen pelastuslaitoksen pöytäkirjoja koskeviksi, koska pöytäkirjojen laatimis- ja kirjaamistavoissa sekä pöytäkirjamalleissa on varmasti sen verran eroavaisuuksia eri pelastuslaitosten välillä. Pöytäkirjaa koskevat lakisääteiset vaatimukset ovat kuitenkin luonnollisesti samanlaisia pelastuslaitoksesta riippumatta, ja niitä tulkitaan oletettavasti samankaltaisesti. Näin ollen tuloksia, ja analyysin yhteydessä tehtyjä havaintoja, voisikin varmasti hyödyntää myös muissa pelastuslaitoksissa henkilöstön osaamisen kehittämisen näkökulmasta.

Tutkielmaa voidaan arvioida myös aineiston riittävyden kannalta. Tällä tarkoitetaan aineiston riittävyden arviointia sen kylläntymisen eli niin sanotun saturoitumisen perusteella. Saturaatio saavutetaan sellaisella määrällä aineistoa, että uusi aineisto ei enää tuo esille uutta tietoa. (Eskola & Suoranta 2014, 63.) Tutkielman aineistonkeruu toteutettiin vaiheittain ana-

lyysin edellyttämällä tavalla. Aineiston keruu lopetettiin, ja lopulliseen aineistomäärään päädyttiin juuri saturoitumisen perusteella. Aineistoa voitaneen pitää jopa hyvin kattavana analyysiyksiköiden määrään suhteutettuna, kuin myös aineiston laajuus vuonna 2016 laadittujen pöytäkirjojen kokonaismäärään suhteuttaen.

10.2 Uusia tutkimusaiheita ja näkökulmia

Tässä opinnäytetyössä on selvitetty pelastuslain ja hyvän hallinnon palotarkastuspöytäkirjalle asettamia vaatimuksia työn toimeksi antaneella pelastuslaitoksella. Samassa yhteydessä, tutkimuksen tulosten perusteella on tehty kehitysehdotuksia niin pöytäkirjojen kirjaamiseen liittyvään osaamiseen kuin myös pelastuslaitoksen pöytäkirjamalliin liittyen. Ehkäpä mielenkiintoisin jatkotutkimuksen aihe olisi tämän saman tutkimuksen toistaminen samassa pelastuslaitoksessa kehitystoimenpiteiden toteuttamisen jälkeen. Minkä verran tulokset olisivat mahdollisesti parantuneet? Täysin oma jatkotutkimusaiheensa voisi puolestaan olla hyvän hallinnon asettamien vaatimusten huomioiminen pelastusviranomaisen muussa valvontatoiminnassa, tai ylipäänsä hallinnollisessa päätöksenteossa esimerkiksi erilaisissa lupa-asioissa. Hyvä hallinto tulee kuitenkin huomioida kaikessa julkisen vallan käytössä.

Samoin ajattelen työn toimeksi antanutta pelastuslaitosta ja sen suorittamaa valvontaa, tässä tutkielmassa selvitettiin korjausmääräysten valvonnan kirjausta ainoastaan menettelyn osalta. Oman jatkotutkimuksen aihe voisi olla esimerkiksi sen selvittäminen, miten korjausmääräysten jälkivalvonta käytännössä toteutuu. Jälkivalvonnalla on keskeinen merkitys varsinaisella palotarkastuksella havaittujen todentamisessa. Jälkivalvontana tapahtuva puutteiden korjaamisen todentaminen voidaan mieltää yhtä tärkeäksi tehtäväksi kuin puutteen havaitseminen alun perin.

Tutkielman arviointia käsittelevässä luvussa on arvioitu tutkielman tulosten siirrettävyyttä muihin pelastuslaitoksiin. Palotarkastuspöytäkirjan vaatimusten täyttymistä olisikin mielenkiintoista tutkia ja vertailla eri pelastuslaitosten välillä. Lainsäädäntö on kuitenkin kaikille sama pelastuslaitoksesta riippumatta, mutta ohjeistuksissa ja palotarkastuspöytäkirjamalleissa on varmasti eroja. Mielenkiintoista olisi selvittää aiheuttaisivatko nämä tekijät, tai muut mahdolliset eroavaisuudet, eroja myös tulosten osalta.

Tutkielmassa on viitattu pöytäkirjojen yhdenmukaisuuteen pelastuslaitoksen sisällä. Yhdenmukaisuuden nimissä olisikin mielenkiintoista selvittää, minkälaisia malleja muilla pelastuslaitoksilla on palotarkastuspöytäkirjan laatimiseksi. Selvitys voitaisiin tehdä esimerkiksi analysoimalla ja vertailemalla eri pöytäkirjamalleja tarkoitustaan parhaiten vastaavan pöytäkirjamallin löytämiseksi. Yhdenmukaisuus on sikäli merkittävä asia, että usealla organisaatiolla on kuitenkin toimintaa useamman pelastuslaitoksen alueella. Valvontatoimintaa ja tarkastuksia tekevät toki myös muut viranomaiset. Pelastusviranomaisen tuottamille pöytäkirjoille voisikin hakea vertailupohjaa myös pelastustoimen ulkopuolelta, etenkin hyvän hallinnon osalta.

Pelkästään hyvään hallintoon liittyen puolestaan olisi mielenkiintoista selvittää valvontatehtäviä suorittavien pelastusviranomaisten hyvän hallinnon osaamista, pelastuslaitoskohtaisesti tai yleisesti. Asia olisi sikäli tärkeä, että hyvään hallintoon liittyvien osaamisvaateiden voidaan todeta kasvaneen ajansaatossa. Hyvän hallinnon perusoikeusasemaa ei ole välttämättä aiemmin tunnistettu samalla tavalla kuin nykyään. Perusoikeuksien korostumista voidaan pitää nykyajalle ominaisena, joten hyvään hallintoonkin tulisi kiinnittää huomioita myös viranomais-toiminnassa entistä enemmän. Henkilöstön osaamiseen liittyen mielenkiintoinen selvitettävä asiakokonaisuus olisi myös jo aiemmin viitatusti se, että miten hyvä hallinto näyttäytyy niiden tutkintojen opintokokonaisuuksissa, joista pelastustoimen valvontatehtäviin tavanomaisesti työllistytään.

Lähteet

Painetut

Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. 4. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.

Eskola, J. & Suoranta, J. 2014. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 10. painos. Tampere: Vastapaino.

Hautamäki, V-P. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1997. Tutki ja kirjoita. 11. osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Kananen, J. 2017. Laadullinen tutkimus pro graduna tai opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Koivisto, I. 2014. Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Kulla, H. 2015. Hallintomenettelyn perusteet. 9. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 5. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 6. uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Vilka, H. 2015. Tutki ja kehitä. 4. painos. Jyväskylä: PS-Kustannus.

Lait, asetukset ja hallituksen esitykset

Hallintolaki 434/2003.

Hallituksen esitys 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Hallituksen esitys 192/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Hallituksen esitys 257/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta.

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden turvallisuudesta 390/2005.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999.

Pelastuslaki 379/2011.

Perustuslaki 731/1999.

Valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta 685/2015.

Sähköiset

Pelastuslaitosten valvonnan aapinen. 2018. Kuntaliitto. Viitattu 22.9.2018. http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3522

Taulukot

Taulukko 1: Analyysityökalun osiot ja lakiperusteiset sisällölliset kriteerit.....	60
Taulukko 2: Analyysityökalun osiot, joiden kriteerit perustuvat pelastuslaitoksen ohjeistukseen.....	63
Taulukko 3: Tulokset - tarkastukselle osallistuneiden kirjaus	65
Taulukko 4: Tulokset - Tarkastettavan kohteen kuvauksen kirjaus.....	66
Taulukko 5: Tulokset - tarkastuksen kulun kuvauksen kirjaus	67
Taulukko 6: Tulokset - havainnot, johtopäätökset ja perustelut	68
Taulukko 7: Tulokset - korjausmääräysten asettaminen.....	69
Taulukko 8: Tulokset - asianosaisen esittämien selvityksien kirjaus	70
Taulukko 9: Tulokset - korjausmääräysten jälkivalvontamenettelyn kirjaus	71
Taulukko 10: Tulokset - pöytäkirjan kokonaisuuden analyysi.....	73
Taulukko 11: Yhteenveto kehitysehdotuksista.....	75
Taulukko 12: Näkemys pöytäkirjalle kirjattavista asioista	79