

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

Tekniikan ylempi AMK-tutkinto / teknologiaosaamisen johtaminen

Peter Strømmer

PALOTARKASTUS JA HYVÄ HALLINTO

Opinnäytetyö 2013

## TIIVISTELMÄ

### KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

#### Teknologiaosaamisen johtaminen

STRÖMMER, PETER	Palotarkastus ja hyvä hallinto
Opinnäytetyö	78 sivua
Työn ohjaaja	yliopettaja Simo Ollila
Toimeksiantaja	Sisäasiainministeriön pelastusosasto
Maaliskuu 2013	
Avainsanat	Palotarkastus, hyvä hallinto, valvontasuunnitelma, palotarkastuksen erityiskohteet

Vuoden 2011 pelastuslakimuutoksen jälkeen palotarkastukset on kohdennettava riskin perusteella. Pelastusviranomaisen on valvottava erityiskohteen palotarkastuksella toiminnanharjoittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuuksien noudattamista. Pelastusviranomaisen on toimissaan julkisen vallan käyttäjänä noudatettava tarkoin lakia.

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin yhden pelastuslaitoksen osalta 100 kpl erityiskohteiden pöytäkirjoja toteutuuko niissä hyvä hallinto ja ovatko ne laadittu siten, kuin pelastuslaissa säädetään. Laadukkaana valvonnan perustana voidaan pitää, että tarkastus on toimitettu hyvän hallinnon periaatteita noudattaen ja että valvontaan liittyvät toimenpiteet ovat olleet oikeasuhteisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Hyvän hallinnon keskeisimpiin periaatteisiin kuuluu, että pöytäkirjojen laadinnassa on noudatettu lakia. Korjausmääräykset on perusteltu huolellisesti nojautuen tarkastuksella havaittuihin asiaperusteisiin, asianosaiselle on annettu tilaisuus esittää asiasta oma näkemyksensä kuulemisen yhteydessä ja että viranomaisen tekemät hallintopäätökset ovat yhteneväisiä samankaltaisissa asioissa.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin laadullista tutkimusotetta, joka perustui pöytäkirjojen sisältämän informaation järjestelmälliseen analysointiin. Tutkimusaineistosta kävi selkeästi ilmi, että pöytäkirja sisälsi usein yksittäisten teknisten turvallisuuspuutteiden pohjalta asetettuja korjausmääräyksiä ilman johtopäätelmää pelastuslain velvoitteeseen. Pelastuslain vaatimuksen mukaisesti laadittuja pöytäkirjoja ei aineistosta muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta havaittu.

Pelastusviranomaisen toimittamassa valvonnassa näyttäisi saatujen tulosten perusteella olevan tarvetta hallinnon osaamisen parantamiselle. Nykyinen lainsäädäntö asettaa erilaisia velvoitteita tarkastettavalle oikeussubjektille, joiden noudattamista pelastusviranomaisen tulisi palotarkastuksilla valvoa. Kiinnittämällä huomioita vain yksityiskohtaisiin turvallisuusvaatimuksiin, laissa asetetun velvoitteen ymmärtäminen voi muodostua haasteelliseksi.

## ABSTRACT

KYMENLAAKSO AMMATTIKORKEAKOULU

University of Applied Sciences

Master of engineering – Degree Program in Technology Administration

STRÖMMER, PETER

Fire Inspection and Good Administration

Master's Thesis

78 pages

Supervisor

Simo Ollila, Principal lecturer

Commissioned

Ministry of the Interior, Department for Rescue Services

March 2013

Keywords

Fire inspection, good administration, control plan of the fire inspection for regional rescue services, special objects for fire inspection, preparedness.

After reversal of the Rescue Act in year 2011, the fire inspection must be targeted by a manner, which will be based on object's actual risk. In fire inspection to the special object, there will be controlled an operator's, a property owner's and a property holder's liability by rescue authorities. Performing fire inspection, rescue authorities must strictly comply with the law. In this thesis was studied how the good administration has been realized in fire inspection protocols and how well rescue authorities have been obeyed the Rescue Act in a protocol examining a 100 fire inspection report about one regional rescue services. The basis of the high quality of the fire inspection must be defined that the inspection has been performed obeying a principles of good administration and the used acts has also been proportionated for the aimed purpose.

The most essential principles of good administration are, that orders in the protocol has been properly justified relying on observations and facts which were made during inspection, the litigant has been given an opportunity to express own opinion and an administrative decision of the rescue authority have been made by similar way by all cases which are similar among themselves. The focus of this thesis is a practice of good administration in fire inspection. Development measures, which could be help and maintain good administration in rescue authorities, have been discussed in this thesis also.

The research method of this thesis was a qualitative research approach. An organized content analysis was made to all inspection protocols which were as a research material. As a result, it seems that rescue authority has been drawn up straight orders to fix some single safety aspects without conclusion to the Rescue Act obligation. Generally, any observations haven't been made that rescue authority has have been obeying Rescue Act in compiling inspection protocol, except for a few exceptions. It seems, that there would be some work to do with administration know-how because current law expects that rescue authority will control how Rescue Act, s obligations are obeyed, not only detailed safety requirements. Paying attention only detailed safety aspects, there would be quite difficult to manage, what Rescue Act obligations really means.

## SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
1.1 Tutkimuksen kohde	6
1.2 Työn rajaus ja tavoite	7
2 PALOTARKASTUKSIA OHJAAVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUOTOUTUMINEN	10
2.1 Kaupunkilaistuminen – alkusysäys palotarkastuksille	10
2.2 Palolaki (202/1933)	11
2.3 Palolaki (465/1960)	13
2.4 Laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975)	13
2.5 Pelastustoimilaki (561/1999)	14
2.6 Pelastuslaki (468/2003)	14
2.7 Pelastuslaki (379/2011)	16
2.8 Hyvä hallinto pelastusviranomaisessa	17
3 PALOTARKASTUKSESSA SOVELLETTAVA HALLINTO	21
3.1 Julkinen valta ja sen käyttö	21
3.2 Yleinen oikeusperiaate	23
3.3 Palotarkastus	25
3.4 Asiakirjavalvonta	27
3.5 Palotarkastuspöytäkirja	28
3.6 Asian selvittäminen	31
3.7 Päätöksen perusteluvelvollisuus	32
3.8 Korjausmääräys	33
3.9 Kuuleminen	34
3.10 Hallintopakko	35
4 TUTKIMUSMENETELMÄ	38

4.1 Tutkimusaineiston muodostaminen	40
4.2 Tutkimusmetodi	41
5 AINEISTON ANALYYSI JA TULOKSET	43
5.1 Yleistä	43
5.2 Pöytäkirjan ulkoasu	45
5.3 Tarkastuskohteen yksilöinti	46
5.4 Tarkastuksen kulun kuvaaminen	47
5.5 Tarkastajan tekemät keskeiset havainnot	49
5.6 Tarkastajan tekemät johtopäätelmät	52
5.7 Johtopäätelmien yhdenmukaisuus	54
5.8 Johtopäätelmien perustelut pöytäkirjassa	58
5.9 Tarkastettavan kohteen edustajan esittämät selvitykset pöytäkirjassa	61
5.10 Pelastuslain mukaisuus ja hyvän hallinnon toteutuminen	64
6 JOHTOPÄÄTELMÄT JA KEHITYSEHDOTUKSET	68
6.1 Valvovan pelastusviranomaisen käsikirja valvontatyötä tekeville	69
6.2 Palopäällystön koulutusohjelman hallinto-osuuden painottaminen	72
6.3 Erikoisammattitutkinto valvontatehtäviin siirtyville viranhaltijoille	74
LÄHTEET	76
LIITTEET	
Liite 1. Pelastuslaki 379/2011 3. luku	
Liite 2. Palotarkastuspöytäkirja malli pelastusopisto	
Liite 3. Palotarkastuspöytäkirja malli Merlot	

## 1 JOHDANTO

Palotarkastusten toimittamisella on Suomessa pitkät perinteet. Tulisijoja ja alkusammutusvälineitä on tarkastettu tietävästi jo 1600-luvulla. Samoihin aikoihin useille Ruotsin kaupungeille vahvistettiin palo- ja rakennusjärjestyksiä tai -sääntöjä, joiden tarkoituksena oli estää yleensä sangen tuhoisiksi kehittyvien tulipalojen syttyminen ja leviäminen. Tuon aikaiset rakennusmateriaalit ja tapa rakentaa johti siihen, että tulipalon syttyttyä tuli levisi helposti koko kaupunkiin tuhoten sen perusteellisesti. Nykyisin tulipalot eivät tuhoa enää kokonaisia kaupunkeja ja palokunnilla on myös muitakin tehtäviä kuin rakennuspalojen sammuttaminen. Maailman muuttuessa teknisemmäksi ja yhteiskuntien monimutkaisemmiksi, on puhuttava yleisesti onnettomuuksien ennaltaehkäisystä ja onnettomuusriskeihin varautumisesta. Rakennuspalot ovat nykypäivänä vain yksi, joskin vaarallisimmasta päästä oleva onnettomuuslaji.

Palotarkastuksia toimitetaan yhä ympäri maailmaa ja näköpiirissä ei ole syytä, miksi näin ei pitäisi tehdä jatkossakin. Suomessa palotarkastusten toimittamisen sisältö voidaan katsoa muuttuneen huomattavasti kahden viimeisimmän pelastuslakimuutoksen yhteydessä. Suurimpana muutoksena on pidettävä palotarkastusten kohdentamista riskiperusteisesti sekä valvonnan kohdentamista laissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamiseen. Idea tämän opinnäytetyön tekemiseen syntyi pohdittaessa pelastuslain muutosten vaikutuksia pelastusviranomaisen valvontatoimiin Kymenlaakson pelastuslaitoksessa vuosittain tehtävän laillisuusvalvonnan yhteydessä.

### 1.1 Tutkimuksen kohde

Tutkimuksen kohteena olivat Kymenlaakson pelastuslaitoksen palotarkastuspöytäkirjat erityiskohteista vuodelta 2012. Erityiskohde tarkoittaa pelastusviranomaisen valvontakohtetta, joihin palotarkastuksia toimitetaan valvontasuunnitelman mukaisesti määrävälein. Taulukossa 1 on esitetty tarkemmin valvontakohteiden kokonaismäärä ja minkä tyyppisiä erityiskohteita kuului A1-A6 valvontaluokkiin vuonna 2012 Kymenlaaksossa.

Taulukko 1. Kymenlaakson pelastuslaitoksen vuonna 2012 valvottavaksi tulevat erityiskohteet valvontaryhmittäin. Lähde: Merlot palotarkastus 1.7.2012.

Valvontakohderyhmä	tarkastettavat erityiskohteet 2012
A1 Ympärivuorokautisessa käytössä olevat kohteet	147
A2 Opetusrakennukset ja päiväkodit	131
A3 Kokoontumis- ja liiketilat	188
A4 Teollisuus- ja varastorakennukset	351
A5 Maatalousrakennukset	48
A6 Muut rakennukset	142
Erityiskohteet yhteensä	1007

Palotarkastusten muodollista lainmukaisuutta ei tähän mennessä ole pelastuslaitoksissa tutkittu kertaakaan tässä laajuudessa. Aihepiiriä voidaan pitää jopa ennen kuumattomana pelastusalalla, johtuen ehkä pelastusviranomaisen vahvasta uskottavuudesta sekä pitkäaikaisista ja vakiintuneista käytännöistä. Pelastusviranomaisen toimivaltuuksia ei niin ikään ole edes tullut kenellekään mieleen kyseenalaistaa, eikä se missään tapauksessa ole tämän työn tarkoituksena. Tutkimusongelmana on selvittää hyvän hallinnon toteutuminen yleisissä palotarkastuksissa. Tutkimuskysymyksenä on kuinka yleinen oikeusperiaate toteutuu pelastusviranomaisen toimittamassa valvonnassa.

## 1.2 Työn rajaus ja tavoite

Rajaus tehtiin pelastuslain 80.4§ sisällön mukaisesti. Pelastuslain 80.4§:ssä säädetään:

*”Palotarkastuksesta on laadittava pöytäkirja, jossa tulee riittävästi yksilöidä tarkastuskohde, tarkastuksen kulku, tarkastajan tekemät keskeiset havainnot, tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys sekä johtopäätökset ja niiden perustelut. Pöytäkirja on myös laadittava, jos alueen pelastusviromainen muutoin valvonnan yhteydessä antaa 81 §:ssä tarkoitetun korjausmääräyksen tai keskeyttää välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaraa aiheuttavan toiminnan. Pöytäkirja on viipymättä annettava tiedoksi asianosaisille.”*

Säädöksessä huomioidaan hyvän hallinnon keskeisiä elementtejä. Lähtökohtana on pidettävä, että jos lakia on noudatettu, toteutuu samalla myös hyvä hallinto. Huomiota työssä kiinnitettiin erityisesti

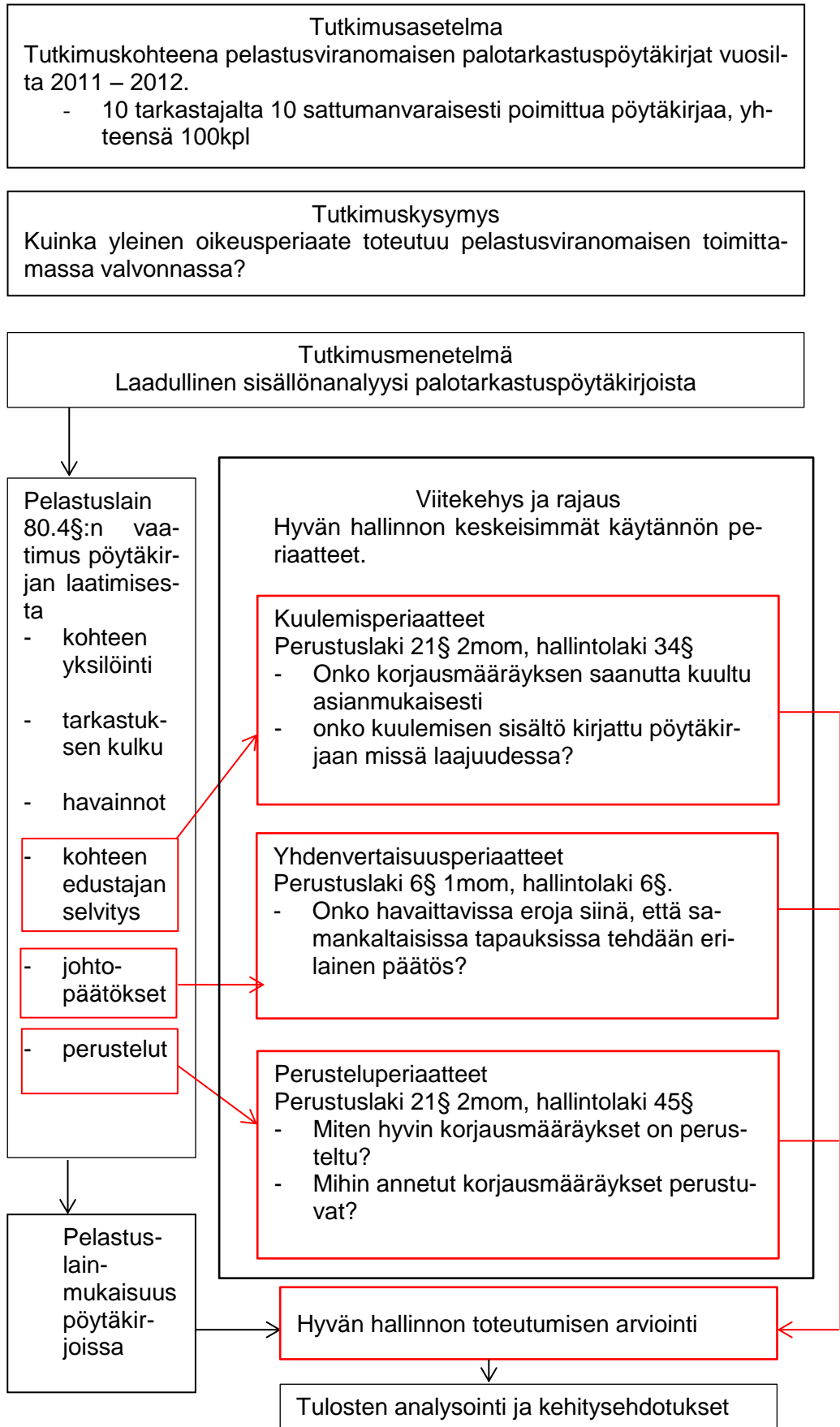
- 1) kohteen edustajan antamien selvitysten kirjaamiseen,
- 2) tehtyjen johtopäätösten asiasisältöön ja
- 3) annettujen korjausmääräysten asiaperustelujen kirjaamiseen.

Hyvän hallinnon keskeisimmät osa-alueet liittyvät kiinteästi pelastuslain säädökseen pöytäkirjan laatimisesta. Tutkimuksen tavoitteena oli kerätä tietoa

- miten lakia on noudatettu pöytäkirjojen laadinnassa viimeisimmän pelastuslakimuutoksen jälkeen ja
- kuinka viranomaisen valvontatapaa tai koulutusta tulisi jatkossa kehittää.

Tämän työn tavoitteena on kehittää palotarkastuksen laatua. Laadukkaan valvonnan perustana on pidettävä lain ja hyvän hallinnon mukaisia toimenpiteitä valvontatehtävän suorittamisessa. Kuvassa 1 on havainnollistettu työn tutkimusasetelma prosessi-kaavion muodossa.





Kuva1. Tutkimusasetelma prosessikaaviona. Tavoitteena on tutkia miten hyvä hallinto on toteutunut palotarkastuspöytäkirjoissa.

## 2 PALOTARKASTUKSIA OHJAAVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUOTOUTUMINEN

### 2.1 Kaupunkilaistuminen – alkusysäys palotarkastuksille

Kaupungeissa paloturvallisuutta oli eri tavoin hoidettu satoja vuosia. Palosuojelua koskevia määräyksiä on jo vanhimmassa ruotsalaisessa kaupunkilaissa, ns. Bjärkölaissa, joka on peräisin 1200-luvun loppupuolelta tai 1300-luvun alusta. Laki sisälsi määräyksiä rakentamisesta ja palokaluston varaamisesta sammutustyöhön lähettäessä sekä myös kiellon tulen kantamisesta suojaamattomana kadulla. Samanaikaiset maakuntalait sisälsivät erilaisia varovaisuutta tähdentäviä määräyksiä. Järjestäytynyt palontorjunta sai alkunsa Maunu Eerikinpojan kaupunkilaissa 1350-luvulla. Ruotsin ensimmäisenä varsinaisena palojärjestyksenä pidetään Tukholman vuoden 1661 palojärjestystä. Siinä annettiin määräyksiä tulisijojen *tarkastuksesta* ja savupiippujen nuohouksesta kahdesti vuodessa sekä velvoitteita nuohoojan ammatin harjoittamisesta. Joka kaupunginosaan määrättiin palomestari ja kaupunginosat jaettiin edelleen kortteleihin ja ruotuihin. Korttelikohtainen ruotumestari oli velvollinen huolehtimaan tarkastuksista vastuualueellaan. Turun vuoden 1664 palojärjestys oli sisällöltään samankaltainen. (Nuoreva 1980, 21.)

Ehkäisevään palosuojeluun kiinnitettiin jo 1600-luvulla huomiota. Maistraatit antoivat erilaisia neuvoja ja ohjeita, jotka koskivat tulen käsittelyä sekä uunien, savupiippujen, kattojen ja palokaluston kuntoa ja hoitoa. Ohjeet annettiin tavallisesti yleisissä raastuvankokouksissa keväisin ja kesäisin. Merkityksellisimpiä olivat vuotuiset *palokatselmuks*, jotka yleisissä raastuvankokouksissa tähän tehtävään vuodeksi kerrallaan valitut porvarit suorittivat. Palotarkastajien lukumäärä vaihteli eri kaupungeissa ja heistä käytettiin erilaisia nimityksiä, joista tavallisimmat olivat palohera ja palomestari. Joissakin kaupungeissa määrättiin tähän tehtävään raatimiehiä ja muurarimestareita, joissakin taas, missä näitä tarkastuksia pidettiin vähemmän tärkeinä, saatettiin tehtävä antaa kaupunginpalvelijalle. (Nuoreva, 1980, 21.)

Palokatselmus suoritettiin yleensä kerran vuodessa heti valpurinmessun raastuvankokouksen jälkeen; joissakin kaupungeissa oli kuitenkin määräys kaksi, kolme ja jopa neljä kertaa vuodessa tapahtuvasta tarkastuksesta. Tärkeimmät *tarkastuskohteet* olivat uunit ja savupiiput, joiden kunto ja nuohous tarkastettiin. Huomiota kiinnitet-

tiin erityisesti pajojen ja muiden sellaisten talojen uuneihin, joita lämmitettiin tavallista enemmän. Kattojen kunto ja palokalut tarkastettiin ja valvottiin, että maistraatin antamia määräyksiä oli noudatettu. Puutteelliset uunit, savupiiput ja katot määrättiin korjattavaksi määräajan kuluessa, muussa tapauksessa ne revittiin. Törkeissä tapauksissa saatettiin repimistyöhön ryhtyä heti. Palotarkastajien valtuudet vaihtelivat suuresti eri kaupungeissa, ja joillakin paikkakunnilla heille oli annettu muitakin, palotoimeen kuulumattomia tarkastustehtäviä. (Nuoreva, 1980, 22.)

Monet Ruotsin vallan aikaiset lait ja järjestelyt pysyivät, vaikka Suomesta tuli vuonna 1809 Venäjän keisarikunnan autonominen suuriruhtinaskunta. Myöhemmin mukaan tulivat mukaan palotoimistot ja –toimikunnat, kaupunkien palolautakuntien edeltäjät. (Katajamäki 2006, 20.) Mitään valtakunnallista yksityiskohtaista tai tarkentavaa normistoa tarkastusten toimittamisesta tai hyvästä hallinnosta ei voida katsoa olleen vielä olemassa. Palotoimen tehtävien hoitaminen sekä valvonta saattoi olla varsin vaihtelevaa eri puolella valtakuntaa. Valtakunnallisen yhteisen normiston muotoutumisen voidaan katsoa alkaneen vasta yleisen palokuntaliiton perustamisen jälkeen, vuonna 1906.

## 2.2 Palolaki (202/1933)

Vuonna 1917 Yleinen Palokuntaliitto (nykyisin Suomen pelastusalan keskusjärjestö SPEK) teki senaatille ehdotuksen vanhan palolainsäädännön uudistamiseksi. Maahan piti saada yleinen palosääntö, palolaki. Suomen itsenäistyttyä vuonna 1917, maan uusi hallitus hyväksyi liiton esityksen ja asetti kaksimiehisen palolakikomitean 12.10.1918, jäseninä Leo Pesonen ja Oskar Ekman. Komitea käynnisti työnsä ja Pesonen suuntasi Saksaan puoleksi vuodeksi opintomatkalle perehtyäkseen maan palolainsäädäntöön ja palotoimen sodanaikaiseen hoitoon. (Katajamäki 2006, 156–158.)

Pesonen-Ekman –komitea jätti ehdotuksensa valtioneuvostolle 20.2.1920. Sen mukaan

- 1) palotoimi oli järjestettävä koko maassa, maalaiskunnat mukaan lukien,

- 2) sammutusvoimien yhteiskäyttö suurpaloissa oli tapahduttava kuntien rajoista välittämättä,
- 3) palonehkäisyä oli tehostettava,
- 4) valtion palohallinto oli järjestettävä,
- 5) palotoimi kehitettävä sellaiseksi, että se sodan sattuessa voitaisiin omana kokonaisuutenaan asettaa maanpuolustuksen käyttöön

Asia ei kuitenkaan edennyt ja vastustusta löytyi omasta takaa, isojen kaupunkien päällikkökunnasta. Helsingin, Viipurin, Turun ja Tampereen palopäälliköiltä pyydettiin lausunnot lakiehdotuksesta ja yksimielistä kannatusta ei tältä suunnalta tullut, koska lakiehdotus ei ollut Pesosen sanoman mukaan ”todellisten ammattimiesten tekemä”. (Katajamäki 2006, 157.)

Vuonna 1922 Suomeen perustettiin Suomen Palosuojeluyhdistys (nykyisin SPEK), jonka johtajaksi valittiin Leo Pesonen. Varatuomari Pesosen ammattiura lähti nousuun, mutta hänelle tärkeä palolakihanke oli edelleen vastatulessa. Vuonna 1925 syntyi Pesosen lakiehdotukselle kilpaileva lakiehdotus, kun maatalousministeriö teetti erityisen metsäpalolakiehdotuksen. Se hylättiin ja sisäasiainministeriö sai tehtäväkseen uuden yhteisen palolakiehdotuksen valmistelemisen. Tehtävä annettiin Palosuojeluyhdistykselle ja Ekman-Pesonen –kaksikon vuosia sitten tehty työ koki eräänlaisen reinkarnaation. Monen mutkan jälkeen eduskunta äänesti lain puolesta äänin 115–52 ja tasavallan presidentti P. E. Svinhufvud allekirjoitti lain 22.6.1933. Laki astui voimaan 1.1.1934. (Katajamäki 2006, 157–158.)

Vuoden 1933 palolain 61§:n nojalla annetussa palosäännön 3. luvussa säädettiin, että kaikkiin rakennuksiin oli toimitettava *yleinen palotarkastus*. Tarkastuksen oli määrä toimittaa, mikäli se ei palojärjestyksen mukaan kuulunut palotarkastuslautakunnalle, palopäällikkö tai hänen määräämänsä tarkastaja. Palosäännön 27§ sääteli melkoisen tarkoin, miten tarkastus on toimitettava ja mitä palotarkastuksessa tulee nimenomaisesti tarkastaa. Säännössä oli määritelty myös tehtäväksi *ylimääräisiä tarkastuksia* kohteisiin, joissa tulipalon riski on todennäköinen tai sen seuraukset saattaisivat olla poikkeuksellisen vakavat.

### 2.3 Palolaki (465/1960)

Joulukuun 2. päivänä 1960 eduskunnan päätöksen mukaisesti Suomeen säädettiin uusi palolaki (465/1960), joka kumosi ensimmäisen, vuoden 1933 palolain heinäkuussa 1961. Vuoden 1960 palolain 5§:ssä säädettiin, että kunnalla pitää olla kunnallisvaltuuston hyväksymä palojärjestys, joka on alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi. Palojärjestyksen tuli sisältää tarkemmat määräykset kunnan palotomesta.

Vuoden 1960 palolaissa palotarkastuksista säädettiin lain 5. luvussa, otsikolla ehkäisevä palontorjunta. Luvun 25§:ssä säädettiin, että palonvaaran ehkäisemiseksi on toimitettava palotarkastuksia sillä tavoin, kuin siitä asetuksessa säädetään tai palojärjestyksessä määrätään. Pykälän 2. momentissa säädetään yleisten palotarkastusten tiedottamisesta. Palotarkastuksesta ei tarvinnut ilmoittaa etukäteen, milloin tarkastus kohdistui teollisuuteen, työpajoihin, työmaille varastoihin, kokoontumistiloihin, hoitolaitoksiin tai muihin lain 22§:n tarkoittamiin erityisen palovaarallisiin kohteisiin.

Hyvän hallinnon kannalta säädös, jonka mukaan tarkastuksesta ei tarvinnut ilmoittaa sen kohdistuessa säädöksessä mainittuihin kohteisiin, on maininnan arvoinen. Palotarkastusten toimittamisen sisällöllisessä luonteessa ei asetuksessa ollut mainittavia muutoksia valvonnan ollessa edelleen yksittäisiin turvallisuusseikkoihin kohdistuvaa vuoden 1933 palolain ja –säännön tapaan. Kunnalla itsellään oli kuitenkin lain perusteella mahdollisuus säätää palotarkastuksen toimittamisesta ja kohdentamisesta tarkemmin, joten paikkakuntaakohtaisia eroja palotarkastusten toimittamisessa oli todennäköisesti huomattavan paljon.

### 2.4 Laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975)

Vuoden 1975 palo- ja pelastustoimesta annetun lain mukaan palotarkastuksessa tuli tarkastaa, että palo- ja henkilöturvallisuutta koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan (10§). Palotarkastuksin valvottiin edelleen pääsääntöisesti yksittäisten käytännön turvallisuusvaatimusten toteutumista.

Lain 4. luvussa säädettiin palonehkäisyytoimesta, jonka sisältöä palotarkastusten toimittamisesta voidaan muuten luonnehtia hyvin samankaltaiseksi aikaisempien lakien kanssa. Asuinrakennusten tai niihin verrattavien kohteiden palotarkastusten määrävälillä oli erotuksena aikaisempiin lakeihin mahdollista pidentää kolmeen vuoteen.

## 2.5 Pelastustoimilaki (561/1999)

Vuoden 1999 pelastustoimilailla (561/1999) siirryttiin varsinaisesta tarkastustoiminnasta ensisijaisesti valvomaan, että rakennus ja sen ympäristö ovat turvalliset ja että kiinteistön omistaja ja haltija ovat varautuneet *onnettomuuksien ehkäisyyn*. Palotarkastuksen sisällöstä ja suorittamisesta säädettiin pelastustoimilain (561/1999) 33–37§:ssä sekä pelastustoimiasetuksen (857/1999) 14§:ssä. Palotarkastuskohteet, joihin palotarkastus tuli toimittaa vähintään kerran vuodessa, olivat määritelty huomattavasti aikaisempia lakeja tarkemmin. Asunnoissa tai henkilö- tai paloturvallisuudeltaan niihin verrattavissa kohteissa palotarkastus toimitettiin kunnan päättämin väliajoin.

Lain (561/1999) 23 § edellyttää, että rakennus ja sen ympäristö on suunniteltava ja rakennettava siten, että palon syttymis- ja leviämiskaava on vähäinen ja pelastustoiminta onnettomuuden sattuessa on mahdollista. Edellä mainitussa tarkoituksessa ne on myös pidettävä kunnossa. Edelleen veloitetaan rakennuksen tai huoneiston omistaja ja haltija huolehtimaan hallinnassaan olevien tilojen sekä niihin säädöksellä tai viranomaisen päätöksellä määrättyjen turvallisuutta edistävien laitteiden kunnossapidosta ja tarkastuttamisesta siten, kuin sisäasiainministeriö tarvittaessa määrää (Sisäasiainministeriö 2001, 1).

## 2.6 Pelastuslaki (468/2003)

Edellisessä pelastuslaissa (468/2003) asuinrakennusten ja niihin paloturvallisuuden kannalta rinnastettavien kohteiden palotarkastusvälin päätti alueen pelastustoimi palvelutasopäätöksessään. Valtioneuvoston asetuksella pelastustoimesta (787/2003) oli määritelty ne kohteet, joissa henkilö- ja paloturvallisuudelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran perusteella palotarkastus oli tehtävä vuosittain sekä ennen toimin-

nan aloittamista. Tällaisiksi kohteiksi oli säädetty muun muassa hoitolaitokset, majoitustilat, tietyn kokoiset kokoontumistilat sekä suuret tuotanto- ja varastotilat.

Pelastusviranomaisille oli säädetty aikaisemmissa, sekä myös nykyisessä pelastuslaissa erilaisia valvonta-, ohjaus-, neuvonta-, ja valistustehtäviä, joilla pyritään ehkäisemään onnettomuuksia ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä edistämään yleistä turvallisuutta. Hallituksen esityksen (HE257/2010vp, 14) mukaan ennaltaehkäisevän työn kehittämisessä ongelmana pidettiin sitä, että vanha lainsäädäntö (tarkkaan säädetty palotarkastusvelvoitteet) rajoittivat tarpeettomasti pelastuslaitosten mahdollisuuksia järjestää ja kehittää toimintaansa paikallisten tarpeiden tai muuttuvien onnettomuusriskien pohjalta. Kumotussa pelastuslaissa (468/2003) rakennusten ja toimintojen turvallisuutta sekä varautumista koskevia vaatimuksia oli muutettu merkittävästi korostamalla rakennuksen omistajan ja toiminnanharjoittajan vastuuta turvallisuuden ylläpitämisestä, mutta palotarkastustoimintaa koskeva sääntely oli rakenteeltaan ja tavoitteiltaan pysynyt lähes ennallaan.

Palotarkastusten suuri määrä ei yksinään takaa tuloksia tulipalojen ja niiden vahinkojen vähentämisessä. Tarkastukset tulee suunnata kohteisiin, joissa riskit ovat suurimmat. Siirtyminen vuonna 2004 yksittäisten kuntien vastuulla olleesta pelastustoimesta kuntien lakisääteiseen yhteistoimintaan ei olennaisesti vaikuttanut pelastuslaitosten ennaltaehkäisevään työhön, jos toiminnan arviointiperusteena käytetään pelastuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamista kuvaavia suoritemitteareita (HE 257/2010vp, 14–15).

Tarkastuskohteen onnettomuuksien omatoimiseen varautumiseen sekä pöytäkirjan muodolliseen ulkoasuun kiinnitetty juurikaan huomioita, vaikka näistä asioista oli säädetty myös edellisen pelastuslain (468/2003) 34§:ssä ja 36§:ssä. Valvonta keskittyi edelleen yksittäisiin turvallisuusvelvoitteisiin ja valvonnan seuranta tehtyjen palotarkastusten määrään. Velvollisuutta palotarkastusten suorittamiseen ei ollut sidottu pelastuslaitoksen määrittämään valvontatarpeeseen tai riskinarviointiin. Erityisesti asumisen paloturvallisuuden edistämisessä valvontakäyntiä (palotarkastusta) tehokkaampi keino voisi usein olla kohdennettu valistus ja neuvonta turvallisuusriskeistä ja oikeista toimintatavoista. (HE 257/2010vp, 15.)

## 2.7 Pelastuslaki (379/2011)

Nykyisessä pelastuslaissa (379/2011) palotarkastuksen toimittamisesta säädetään toisin: palotarkastukset on kohdennettava riskiperusteisesti. Pelastuslaitoksen tulee suunnitella etukäteen sille pelastuslaissa määritellyn valvontavelvoitteen toteuttaminen vuosittain laadittavassa valvontasuunnitelmassa. Valvottavat kohteet ja toimenpiteet valvonnan suorittamiseksi määritellään valvontasuunnitelmassa, joka päivitetään vuosittain.

Valvontasuunnitelma perustuu lakiin, palvelutasopäätökseen ja kohteen onnettomuusriskiin. Kohteen onnettomuusriskiä arvioidaan palvelutasopäätöksessä. Palvelutasopäätöksen riskinarvioinnissa analysoidaan tapahtuneita onnettomuuksia sekä mahdollisen onnettomuuden aiheuttamia henkilö- sekä omaisuusvahinkoja. Valvontasuunnitelmaan kerätään tiedot toteutuneista valvontatoimenpiteistä sekä onnettomuuksien ehkäisyyn käytetyistä resursseista ja analysoidaan toimenpiteiden vaikuttavuutta. Aluehallintovirasto valvoo valvontasuunnitelman toteutumista osana pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja sen tasoa (Kymenlaakson pelastuslaitos 2011, 7).

Tarkastuksen sisältöä ja suorittamista koskevien säännösten yksityiskohtaisuutta on jatkuvasti vähennetty. Ensisijainen vastuu onnettomuuksien ehkäisystä sekä omasta ja ympäristönsä turvallisuudesta huolehtimisesta on jokaisella itsellään. Kumotussa pelastuslaissa oli tästä useita nimenomaisia säännöksiä, joita ei ole poistettu uudesta laista. Erityisiä vaatimuksia asetetaan rakennusten omistajille ja haltijoille sekä toiminnanharjoittajille. Voimassa olevassa laissa ne on koottu edellistä lakia selkeämmin yhteen lukuun, lain 3. lukuun (Liite 1).

Rakennuksen omistaja, haltija ja toiminnanharjoittaja ovat rakennuksen yleisten tilojen lisäksi velvollisia huolehtimaan kaluston, laitteiden ja muiden järjestelyiden toimintakunnosta, huollosta, tarkastuksesta ja muista vastaavista toimenpiteistä myös silloin, kun turvallisuusjärjestelyt palvelevat muutoin koko rakennusta. Yleinen kunnossapitovelvoite koskee kaikkia rakennusten paloturvallisuuslaitteita sekä väestönsuojien varusteita ja laitteita. Nykyinen pelastuslaki velvoittaa entisiä lakeja tarkemmin pelastusviranomaisia valvomaan yleisten velvollisuuksien noudattamisen li-



säksi myös sitä, että kiinteistön omistajat, haltijat sekä toiminnan harjoittajat ovat huolehtineet velvollisuuksistaan lain edellyttämällä tavalla.

## 2.8 Hyvä hallinto pelastusviranomaisessa

Hyvästä hallinnosta ei oikein voida puhua aikaisempien pelastuslakien soveltamistilanteissa. Käsitteen voidaan katsoa implementoituvan suomalaiseen yhteiskuntaan kunnolla vasta 1990-luvulla. Ajan henkeen, jolloin Suomen ensimmäinen palolaki säädettiin, oli tavanomaista, ettei pelastusviranomaisen – eikä oikeastaan mitään muutakaan auktoriteettia – oikein osattu asettaa kyseenalaiseksi. Suurin syy saattoi olla tähän tiedonsaannin haasteellisuus, kansakunnan nuoruus ja suhteellisen kapea hallinnon osaaminen verrattuna tämän päivän vaatimuksiin esimerkiksi työelämässä.

Käydyissä keskusteluissa työpaikallani pitkään palvelleiden palotarkastajien kanssa tuli hyvin esiin entisaikojen hallintokäytäntö. Muutoksenhaku viranomaisen päätöksiin oli käytännössä tavallisen ihmisen ulottumattomissa, eikä päätöksiä tai määräyksiä tavallisesti perusteltu. Tarkastuksia toimittavia viranhaltijoita oli nimenomaisesti ohjeistettu kirjoittamaan tarkastuskertomus mahdollisimman lyhyesti siten, ettei velvoitettavaa asiaa tai toimenpidettä voinut ymmärtää väärin. (Strömmer, 2012.)

Pakkokeinojen ja rangaistusten suhteen voidaan todeta, ettei käytäntö ole periaatteessa muuttunut sitten ensimmäisen palolain säätämisen. Pelastuslain rikkomuksia tutkii edelleen poliisi, josta asia voi edetä syyteharkintaan, milloin yleinen syyttäjä näkee tämän asian tutkittuaan aiheelliseksi. Erotuksena entisajan pakkokeinoista verrattuna nykyaikaan, voidaan todeta hallintopakon käyttämisen prosessin muuttuneen melkoisen paljon.

Pääasiallisina syinä mm. menettelysäännösten muuttumiseen voidaan pitää Suomen liittymistä YK:n puitteissa tehtyyn kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimukseen (SopS 7-8/1976; lyh. KP-sopimus) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 6/1976; lyh. TSS-sopimus) sekä ns. Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18-19/1990; 1. yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta Euroopan neuvoston puitteissa). (Jyränki 2000, 75.)

Viranomaisen toimintaa ennen hallintolakia ohjaili hallintomenettelylaki (598/1982) ja hallitusmuoto (94/1919) ennen vuoden 1999 perustuslakia. Hallintomenettelylaki ei oikeastaan ottanut kantaa hyvään hallintoon muuten, kuin asian siirtämisessä toimivaltaiseen viranomaiseen, kuulemisen sekä perustelujen suhteen. Kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia on liitetty Suomen oikeusjärjestykseen tavallisilla tai poikkeuslaeilla eikä perustuslain (silloisen hallitusmuodon) tekstimuutoksilla. Vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen silloiseen hallitusmuotoon kirjattiin säännös, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Nykyisessä perustuslaissa säännös löytyy 21§:stä:

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

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

Hautamäki (2004, 59) toteaa, että säännöksen laatimisen, kuten koko perusoikeusuudistuksenkin taustalla oli tarve perusoikeuksien korostamiseen. Tämä johtui Suomen lisääntyneistä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. Eräänlaisena ”käännekohtana” hyvän hallinnon toteuttamiselle voidaan pitää erityisesti Suomen liittymistä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990.

Vuonna 1999 Suomeen saatiin uusi perustuslaki, joka tuli voimaan 1.3.2000. Perustuslain 2.3§:ssä säädetään:

*”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”*

Nämä kaksi säännöstä ilmaisevat kaksi tärkeää aspektia oikeusvaltioperiaatteesta. Jyränki (2000, 67) mainitsee, että oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu kolmaskin aspekti, jota ei ole julkilausuttu. Oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu myös kaikkien Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien fyysisten ja oikeushenkilöiden (oikeussubjektien) *velvollisuus* noudattaa lakia.

Hautamäen (2004, 69) mukaan oikeusministeriössä valmisteltiin pitkään esitystä uudeksi hallintolaiksi, johon liittyi laaja eri tahojen kuuleminen. Uusi hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004 alkaen, korvaten vuoden 1983 hallintomenettelylain (598/1982). Hallintomenettelylaissa ei ollut nimenomaisia säännöksiä hyvästä hallinnosta, vaikka siinä mainittiinkin joitakin hyvään hallintoon liittyviä elementtejä. Hallintolaki (434/2003) korostaa selkeästi hyvää hallintotapaa, jonka seurauksena hyvän hallinnon sääntöluonteisuus vahvistuu perustuslakiin kirjaamisen ohella.

Laadukkaassa palotarkastuksessa hyvän hallinnon merkitystä yhtenä laadullisena ulottuvuutena ei voida sivuuttaa. Laatu voidaan toisaalta ymmärtää tai määritellä monella eri tavalla. Pelastusallalla yhtenä osoituksena laadusta voidaan pitää osaamista sekä pelastustoiminnassa että rakenteellisessa palonehkäisyssä. Hallintolain 1§:ssä säädetään, että lain tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Laatu ei pidä arvioida pelkillä suoritteilla. Hautamäki (2004, 71) mainitsee varsin osuvasti käsitellessään hallintolain 1 §:n tarkoittamia laadullisia tavoitteita seuraavasti:

*”Hyvä hallinto, oikeusturva ja hallinnon palvelujen laatu ovat asioita, joiden arviointi tapahtuu niiden laadun perusteella. Enemmän määrällisenä tavoitteena voitaneen pitää tuloksellisuutta, koska sen mittaamiseen yleensä käytetään tietynlaisia tunnuslukumenetelmiä. Voidaanko hallinnon toimintaa sitten pitää tuloksellisena esimerkiksi hallintopäätösten lukumäärän perusteella tai sen perusteella, kuinka vähän hallintopäätöksistä valitetaan?”*

Keskittymisellä pelkästään palotarkastusten suoritteiden lukumäärään on pitkät perinteet; määrättiinhan Suomen ensimmäisessä palolaissakin, että kerran vuodessa on tarkastettava kaikki rakennukset. Julkisten palvelujen laatua arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää Hautamäen (2004, 70) mainitsemaa valtiovarainministeriön luetteloa vuodelta 1998, jonka mukaan keskeisiä julkisten palvelujen laatutekijöitä ovat:

- asiakaskeskeisyys ja palvelun saatavuus;
- luotettavuus ja turvallisuus;
- oikeudenmukaisuus ja oikeusturva;
- asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu;
- luottamuksellisuus;

- tiedon tarkkuus ja ajantasaisuus sekä virheiden korjaaminen;
- asiakkaan vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet;
- asiallisuus, ystävällisyys palvelutilanteessa;
- henkilöstön koulutus ja ammattitaito; sekä
- kustannustehokkuus, asioiden hoito viivytyksettä.

Edellä mainitusta luettelosta puuttuu kuitenkin ehkä kaikista merkityksellisistä, palotarkastuksen laatuun oleellisesti liittyvä kriteeri: tarkastusten kohdentaminen. On selvää, ettei entisaikojen velvoite toimittaa joka paikkaan tarkastus kerran vuodessa ole enää tätä päivää. Käytännössä se ei olisi mahdollistakaan. Nykyinen pelastuslaki velvoittaa omatoimiseen varautumiseen edellisiä lakeja huomattavasti voimakkaammin sekä laajemmin. Aikaisemmista, ennen vuotta 1999 pelastustointia säätelevistä laeista poiketen nykyinen pelastuslaki velvoittaa kohdentamaan palotarkastukset sinne, missä onnettomuusriski on suurin tai sen seuraukset voivat olla mittavat. Tarkastusten kohdentamiselle on oltava hyvät perusteet. Mahdollisesti jopa niin, että perusteista on säädetty erikseen.

Nykyisin puhutaan omatoimisesta onnettomuusriskien hallinnasta ja sen tasoista. Yhteiskunnan hallittavaksi ei kukaan voi omia riskejään siirtää edes sopimusperusteisesti. Viranomaisen on toimissaan kohdeltava kaikkia tasapuolisesti. Tasapuolinen kohtelu, joka muun muassa tarkoittaa, että viranomainen tekee samankaltaisissa asioissa samankaltaisen päätöksen, on hyvän hallinnon yksi keskeiselementti.

Pelastuslaitosten toimittama valvonta perustuu pelastuslain 78§:ään, sekä valvontakohteen riskinarvion osalta palvelutasopäätökseen. Valvontasuunnitelmassa on esitettävä perusteet valvonnan toimittamiselle sekä kohdentamiselle. Palvelutasopäätöksen riskienarvioinnin on puolestaan perustuttava pelastuslain 28§:ssä asetettuun vaatimukseen, jossa pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Onnettomuusriskiperustaisen valvonnan mahdollisimman laadukkaan toteuttamisen lähtökohtana on pidettävä kaiken valvontaan liittyvän toiminnan palauttamista aina pelastuslain kautta tarvittaessa jopa perustuslakiin asti. Olkoonpa sitten kyse tarkastusten kohdentamisen perusteista tai viranomaisen hallintomenettelyn tavoista.

### 3 PALOTARKASTUKSESSA SOVELLETTAVA HALLINTO

#### 3.1 Julkinen valta ja sen käyttö

Perustuslain 2.3§ ilmaisu ”julkisen vallan käyttö” kuvaa tietyn tyyppistä toimintaa. Lain 2.luvussa ilmaisu ”julkinen valta” osoittaa perusoikeuksien velvoittavia tahoja. Julkisen vallan käytön piiriin luetaan sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, joita tehdään *yksipuolisesti* ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Julkinen toiminta on taas huomattavasti laajempi käsite kuin julkisen vallan käyttö. Julkinen toiminta käsittää vähintäänkin kaiken julkisyhteisöjen toiminnan – myös sellaisen, johon ei liity julkisen vallan käyttöä, esimerkiksi julkisen palvelujen tuottamisen. (Jyränki 2000, 68.)

Perustuslain 2.3§ ilmaisee, että yhteiskunnan sekä valtion muodollinen perusta on laissa ja että julkisen organisaatioiden sekä julkisen toiminnan hyväksyttävyyden on lain demokraattisessa alkuperässä. Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla eduskunnan säätämä, lakiin palautettavissa oleva *toimivaltaperuste*. Tämän ketjun viimeisenä lenkinä on perustuslaki, johon sovellettavan eduskuntalain, esimerkiksi pelastuslain, säätäminen sekä sen soveltaminen pelastusviranomaisen valvontatoimissa tulee voida aina palauttaa (Jyränki 2000, 68; Hautamäki 2004, 66).

Pelastusviranomaisen julkisen vallan käyttäminen on tavallaan kaksijakoista, riippuen käsillä olevasta tilanteesta. Valvontatehtävää toimittavan pelastusviranomaisen antaessa palotarkastuksella korjausmääräyksen, jolla vaikutetaan tai puututaan oikeussubjektin oikeuspiiriin, etuihin, velvollisuuksiin tai vastuisiin, on kyse määrämutoisesta julkisen vallan käytöstä. Määrämutoisessa julkisen vallan käytössä tunnusomaista on tietty muodollisuus. Pelastusviranomaisen toimiessa pelastustoiminnan johtajana ja esimerkiksi purattaessa rakennuksen estääkseen tulipaloa leviämästä, on kyse tosiasiallisesta julkisen vallan käytöstä, josta harvoin kirjoitetaan tilannepaikalla mitään dokumenttia. Pelastustoiminnan päätyttyä tapaus tosin raportoidaan tarvittaessa hyvinkin seikkaperäisesti muun muassa valtakunnalliseen onnettomuustilastointijärjestelmään. (Hautamäki 2004, 74; pelastuslaki 379/2011 36§.)

Viranomaistoiminnan oltava oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden siitä huolimatta, että tosiasiallinen julkisen vallan käyttämisessä on harvoin mahdollisuus menetellä muodollisesti. Julkisen vallan käyttöön liittyy oleellisesti virkavastuun käsitteistö. Pahimmassa tapauksessa käsillä voi olla virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä, milloin julkisen vallan käyttö ei ole perustunut lakiin tai hallintomenettelyissä ei ole noudatettu hyvää hallintoa. Julkisen toiminnan ja julkisen vallan käytön on joka tapauksessa aina perustuttava tarkoin lakiin. Niin määrämuotoisen kuin tosiasiallisen julkisen vallan käytössä on toiminnalle oltava aina *tosiasialliset perusteet*.

Pelastuslain 80§:ssä säädetään, että palotarkastuksia ja muita pelastusviranomaiselle kuuluvia valvontatehtävien edellyttämiä toimenpiteitä saa suorittaa vain alueen pelastusviranomainen. Pelastusviranomaiset toimivat virkavastuulla ja heidän vaitiolovelvollisuudestaan säädetään pelastuslain 86§:ssä. Palotarkastus saadaan toimittaa rakennuksessa ja rakennelmassa, niihin kuuluvissa huoneistoissa, asunnoissa sekä muissa kohteissa. Palotarkastuksen ulottamisesta pelastuslain suojaaman kotirauhan piirin voidaan katsoa olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä sellaisenaan, vaikka tarkastuksella ei asetettaisikaan oikeussubjektin asemaan merkittävästi vaikuttavia velvoitteita.

Pelastuslain 80.4§:ssä säädetään, että palotarkastuksesta on laadittava pöytäkirja, johon pelastusviranomaisen on kirjattava säädöksessä edellytetyt asiat. Tarkastuksesta laadittua pöytäkirjaa voidaan pitää paitsi hyvän hallinnon myös laadun mittarina. Hyvin laaditussa pöytäkirjassa ilmenee, mitä seikkoja tarkastuksella on käsitelty, mihin asianosainen on velvoitettu ja kuinka hyvin pelastusviranomainen on päätöksenteossaan noudattanut hyvää hallintoa. Pelastuslain 80.4§ on yksiselitteinen oikeusohje pöytäkirjan laadintaan, jossa on samalla huomioitu hyvä hallinto.

### 3.2 Yleinen oikeusperiaate

Yleisellä oikeusperiaatteella tarkoitetaan tässä yhteydessä hyvän hallinnon perusteita. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain (434/2003) 2. luvussa. Hallinnon oikeusperiaatteita ovat

- yhdenvertaisuusperiaate
- tarkoitussidonnaisuuden periaate
- objektiviteettiperiaate
- suhteellisuusperiaate
- luottamuksensuojaperiaate

**Yhdenvertaisuusperiaate** velvoittaa viranomaisia tasapuoliseen kohteluun. Kohtelun tulee olla myös johdonmukaista ja siihen sisältyy kielto olla suosimatta tai syrjimättä ketään esimerkiksi alkuperän, uskonnon, iän, sukupuolen, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan tai muun vastaavan syyn perusteella. Säädös koskee kaikkea viranomaistoimintaa riippumatta sen sisällöstä tai muodoista. Tasapuolinen kohtelu koskee yhtä hyvin ihmisiä kuin oikeushenkilöitä. (Mäenpää 2004, 85–86.)

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös päätöksenteon johdonmukaisuutta. Viranomaisen tulee tehdä samankaltaisissa asioissa samankaltainen päätös ja noudattaa johdonmukaista linjaa. Johdonmukaisuusvaatimus ei kuitenkaan oikeuta kaavamaiseen päätöksentekoon, sillä kutakin asiaa on arvioitava sen erityispiirteet huomioiden. Johdonmukaista käytäntöä edellyttää yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyvä mielivallan kielto perusteella, että epäyhtenäinen tai muuten epäjohdonmukainen päätöksenteko viittaa muiden kuin asiallisten perusteiden vaikutukseen. Johdonmukaisuus ei kuitenkaan estä ratkaisulinjan tai menettelykäytännön muuttamista, jos siihen on perusteltu syy. (Mäenpää 2004, 88.)

**Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen** mukaan viranomaisella ei saa olla toimissaan vääriä vaikuttimia ja harkintavaltaa on käytettävä oikein. Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty. Voidaan puhua myös yleisestä toimivallan väärinkäyttökiellosta. Tämän väärinkäyttökiellon koh-

teena ovat ainakin seuraavat viranomaisen toimintaan ja toimivaltaan sisältyvät funktiot:

- *julkinen valta*, jonka käytön tulee aina perustua lakiin
- viranomaisen toimivaltaan kuuluvan *julkisen palvelun* toteuttaminen
- *päätös- ja harkintavalta*, joiden laajuus ja sisältö määräytyvät soveltuvien oikeussäännösten ja konkreettisten tosiseikkojen mukaan
- *viranomaisasema*, joka määräytyy lähinnä viranomaisen toimivallan ja tehtävien perusteella
- viranomaisella mahdollisesti oleva *määrävä markkina-asema* esimerkiksi jonkin palvelun tuottajana.

Periaate sisältää siis yleisen kiellon käyttää väärin mitä tahansa viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. (Mäenpää 2004, 90–91.)

**Objektiviteettiperiaate** edellyttää viranomaiselta asiallista ja puolueetonta toimintaa. Hallintoasiaa on pystyttävä käsittelemään täysin neutraalisti ja ilman esteellisyyttä. Viranhaltijan omat mielipiteet tai mieltymykset, ystävyyssuhteet, taloudellisen hyödyn tavoittelu tai muut hallintotoimille vieraat perusteet eivät saa vaikuttaa toimiin. Esteellisyysskysymysten ollessa käsillä, viranhaltijan on pystyttävä jäävämmään itsensä hallintolain (434/2003) 27§ - 30§:ssä säädetyllä tavalla. Objektiviteettiperiaateeseen keskeisesti kuuluu myös päätösten perusteluvollisuus. (Mäenpää 2004, 92.)

**Suhteellisuusperiaatteeseen** kuuluu kolme peruselementtiä:

- 1) hallintotoimenpiteen on oltava asianmukainen ja tehokas sekä sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään
- 2) tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi erityisesti kohteen etujen ja oikeuksien kannalta
- 3) toimien oikeasuhtaisuus

Toimenpiteitä ei saa liioitella ja kenenkään oikeuksia ei saa rajoittaa, kuin mitä on tarpeen esimerkiksi välittömän vaaran poistamiseksi. Tarkastuksen toimittaminen on myös suhteutettava siten, ettei toimenpiteellä aiheuteta tarpeettomasti haittaa tarkastuksen kohteelle. Suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on että viranomaisen toiminta on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. (Mäenpää 2004, 93.)



**Luottamuksensuojanperiaate** on yksilön suoja julkista valtaa vastaan. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen tai takautuvasti muutu siltä osin, kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Luottamuksensuojan muodollisena kohteena ovat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset. Tällaisia oikeutettujen odotusten kohteena olevia perusvelvollisuuksia ovat muun muassa seuraavat viranomaiselle kuuluvat velvollisuudet:

- velvollisuus noudattaa lakia, yleisiä oikeusperiaatteita ja asianmukaisesti voimaansaattettuja kansainvälisiä sopimuksia
- velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja antamiaan lupauksia
- velvollisuus noudattaa omaksuttua tulkintalinjaa
- kielto tehdä taannehtivia päätöksiä tai toimenpiteitä

Luottamuksensuoja konkretisoituu myös hallintolain (434/2003) 50§:ssä asiavirheen korjaamisen yhteydessä: päätöksen korjaaminen ratkaisemalla asia uudelleen edellyttää aina asianosaisen suostumusta, milloin korjaaminen tapahtuu asianosaisen vahingoksi. (Mäenpää 2004, 95 – 96.)

### 3.3 Palotarkastus

Yleisesti tarkastus tarkoittaa hallintotieteellisessä kirjallisuudessa viranomaisen toimenpidettä, jolla asiaa selvitetään tekemällä havaintoja, kohdistettuja tutkimuksia, pistokokeita tai vastaavia tarkastettavaan kohteeseen kohdistuvia yksittäisiä toimia. Tarkastuksella pyritään selvittämään, pitävätkö viranomaiselle annetut tiedot paikansa tai täyttääkö laite, toiminta tai menettely sille laissa ja mahdollisesti lain nojalla tehdyssä hallintopäätöksessä asetetut edellytykset. Lisäksi yleisen turvallisuuden toteuttamiseksi on mahdollista järjestää turvatarkastuksia. (Mäenpää 2004, 229.)

Pelastusviranomaisen toimittamat yleisötilaisuuksien palotarkastukset ovat tavallaan turvatarkastuksia erotuksella, että näistä tarkastuksista säädetään erikseen pelastuslain 16§:ssä. Tarkastuksen toteuttamistapa on oltava hallintolain 6.2§:n edellyttämällä tavalla oikeasuhtaista joka tarkoittaa, että laajuus ja puuttuminen asianosaisen oikeuksiin on mitoitettava tarkastuksen tavoitteiden mukaan, eikä toimenpiteellä saa aiheuttaa kohteelle kohtuutonta haittaa. (Mäenpää 2004, 232.)

Sana ”palotarkastus” on ehkä jo hieman vanhanaikaiselta kuulostava ja saattaa herättää niin valvonnan kohteena olevissa oikeussubjekteissa kuin valvontaa toimittavissa viranhaltijoissa jopa vastenmielisiä ajatuksia. Tätä ei voida pitää mitenkään ihmeellisenä, koska ennen palotarkastuksilla asetettiin yksipuolisesti määräyksiä, jaeltiin sakkoja tai jopa ryhdyttiin repimään ihmisten omaisuutta. Entisajan tavassa toimittaa palotarkastuksia ei juuri ollut tietoaakaan yleisistä oikeusperiaatteista ja toimintaa on luonnehdittava lähinnä virkavaltaiseksi.

Nykypäivänä kysymys on kuitenkin pelastusviranomaisen toimittamasta yhdestä keskeisestä valvonnan ja onnettomuusriskien hallinnan tiedonkeruun muodosta, josta säädetään tarkasti pelastuslain 80§:ssä. Millään muulla tavalla ei mahdollisesti saataisi sellaista täsmällistä tietoa, jolla olisi yhtä merkittävää vaikutusta onnettomuuksien ennalta ehkäisyssä ja pelastuslaitosten toiminnan suunnittelussa. Kyse on siis tärkeästä yleistä etua palvelevasta toiminnasta. Palotarkastuksia toimitettaessa on siksi perusteltua, että toimituksessa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita.

Pelastuslakiesityksessä palotarkastuspykälää on perusteltu seuraavasti:

*”Paloturvallisuuteen liittyvän valvonnan tarkoituksena on huolehtia ihmisten turvallisuudesta ehkäisemällä tulipaloja ja muita onnettomuuksia. Ehdotettu 80§ säännös säädettäisiin ihmisten hengen ja terveyden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja ehdotetusta säännöksestä aiheutuvan kotirauhan rajoituksen voidaan katsoa tapahtuvan perusoikeuksien turvaamiseksi. Valvonnan kannalta on välttämätöntä, että viranomaisella on oikeus tarkastaa myös kotirauhan suojaan kuuluvia tiloja. Palo- ja onnettomuusvaarasta ei aiheudu vaaraa pelkästään kohteen omalle turvallisuudelle vaan tulipaloista, räjähdyksistä ja muista vastaavista onnettomuuksista joutuvat kärsimään myös lähipiirissä asuvat tai oleskelevat. Tarkastusten voidaan katsoa olevan siten myös tärkeän yleisen edun vaatimia.” (HE 257/2010vp 102–103).*

Hautamäen (2012, 47) mukaan palotarkastuksen toimittamisen perusteltavuus, jos sitä tarkastellaan nimenomaisesti yleisen edun näkökulmasta, on suhteellisesti suu-

rempi esimerkiksi kerrostaloissa kuin kaukana erillään muusta asutuksesta olevassa omakotitalossa. Yhdenmukaisuutta koskevassa kysymyksenasettelussa on merkittävää taas se, että suojellaanko lähtökohtaisesti enemmän sivullisia henkilöitä ja näiden omaisuutta vai ”holhotaanko” asukkaan omaa henkeä ja terveyttä sekä omaisuutta. Keskeistä, yleiseen oikeusperiaatteeseen oleellisesti liittyvänä, on perustuslain 6§:n tarkoittama yhdenvertainen asema. Onko omakotitalossa asuva eriarvoisessa asemassa kuin kerrostalossa asuva ja voidaanko kerrostalossa asuvaan kohdentaa asumismuodon perusteella pelastusviranomaisen valvontatoimia jotenkin eri tavalla? Vallitseva käytäntö on, että omakotitalossa asuvien palotarkastus toimitetaan asiakirjavalvontana kun taas kerrostalojen yleisissä tiloissa toimitetaan ”perinteinen” palotarkastus Kymenlaakson pelastuslaitoksessa.

Palotarkastusten perusteltavuudessa omakotitalossa ja kerrostalossa asuvien välillä ei oikeastaan ole kyse eriarvoisuudesta, vaikka tarkastusmenetelmät poikkeavat toisistaan. Ennemmin seikalla, että omakotitaloja on aikaisemmin jäänyt tyystin tarkastamatta, on enemmän vaikutusta yhdenmukaisuuden toteutumiseen viranomaisen toimissa. Nykylain mahdollistamalla asiakirjavalvonnalla on mahdollista tavoittaa tarkastuskohteet huomattavasti tehokkaammin. Kerrostalossa asuvat voidaan tavoittaa ottamalla yhteyttä hallituksen puheenjohtajaan tai isännöitsijään. Kerrostaloissa edellytetään lisäksi omatoimista onnettomuuksiin varautumista aivan eritasoisesti kuin omakotitalossa. Omatoimisesta varautumisesta säädetään pelastuslain 14§:ssä ja siitä tehtävästä kirjallisesta dokumentista, pelastussuunnitelmasta lain 15§:ssä (liite 1). Tärkeän yleisen edun nimissä pelastusviranomainen voi kohdistaa tarkastuksia tarvittaessa myös kerrostalon yksityisasuntoon. Omakotitalossa voidaan katsoa yleisen edun vaatimustason olevan aavistuksen matalampi jo pelkästään väljemmän rakentamistavan johdosta.

### 3.4 Asiakirjavalvonta

Pelastusviranomainen voi toimittaa palotarkastuksen myös asiakirjavalvontana, jonka toimittamisesta säädetään pelastuslaissa. Asiakirjavalvonta voidaan käsittää pelastuslain 78§:n mukaisiksi muiksi valvontatehtävän edellyttämiksi toimenpiteiksi. Pelastuslain 80.2§:n mukaan kiinteistön omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan on pyynnöstä toimitettava alueen pelastusviranomaiselle maksutta pelastussuunni-

telma ja mahdolliset muut sellaiset kohteen palo- ja poistumisturvallisuudesta laaditut asiakirjat, joita pelastusviranomaisen tarvitsee suorittaessaan valvontatehtävää.

Omakotitaloihin kohdistuva palotarkastus toimitetaan Kymenlaaksossa asiakirjavalvontana. Pelastusviranomaisen lähettää tarkastuskohteelle omavalvontalomakkeen, saatekirjeen sekä Pientalon paloturvallisuusoppaan, jonka ohjeiden ja neuvojen mukaan omavalvonta toimitetaan. Täytetty omavalvontalomake on tarkastuskohteen paloturvallisuudesta laadittu asiakirja, jonka pelastusviranomaisen pyytää täyttämään ja palauttamaan takaisin viranomaiseen. Lomakkeen tietojen perusteella pelastusviranomaisen ratkaisee, onko kohteessa noudatettu pelastuslaissa säädettyjä velvoitteita. Valvontakohteeseen toimitetaan yleinen palotarkastus, milloin pelastusviranomaisella on aihetta epäillä, ettei pelastuslaissa säädettyjä velvoitteita ole noudatettu tai omavalvontalomaketta ei ole määräaikaan mennessä palautettu.

### 3.5 Palotarkastuspöytäkirja

Tarkastuksen kulku, siinä tehdyt havainnot ja johtopäätökset on kirjattava asianmukaisesti. Tarkastuksesta on viipymättä laadittava kirjallinen tarkastuskertomus (pöytäkirja), jonka laatii ja allekirjoittaa tarkastuksen tekijä. Tarkastuskertomus on laadittava, vaikka tarkastuksessa ei havaittaisi puutteita tai epäkohtia, koska myös tällaisella johtopäätöksellä on merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Palotarkastuksen toimittaminen on määrämuotoista julkisen vallan käyttämistä, johon liittyy oleellisesti normiohjaus ja muodollisuus. Pelastuslain 80.4 § mukaan palotarkastuksesta on *aina* laadittava pöytäkirja, jossa tulee:

- riittävästi yksilöidä tarkastuskohde,
- kuvata tarkastuksen kulku,
- kirjata tarkastajan tekemät keskeiset havainnot,
- kirjata tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys sekä,
- johtopäätökset ja
- perustelut

Pöytäkirjan liitteenä tulee olla myös valitusosoitus. Pelastusviranomaisen tekemiin hallintopäätöksiin tai määräyksiin muutosta haetaan hallinto-oikeudesta 30 vrk aikana määräyksen tiedoksisaamisesta. Pelastusviranomaisen päätökseen ei voi hakea

muutosta oikaisuvaatimuksella tai kunnallisvalituksella, joita normaalisti käytetään kunnallisen viranhaltijan päätösten muuttamiseksi jälkikäteisin oikeusturvakeinoin. Pelastusviranomaisen päätöksen muutoksenhausta on säädetty pelastuslain 104§:ssä ja muutosta on haettava siten, kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallintopäätöstä on kuitenkin noudatettava heti, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Mäenpään (2004, 234) mukaan tarkastuskertomus sellaisenaan ei yleensä aseta asianosaiselle velvoitteita tai rajoituksia, vaan näistä on tehtävä erikseen päätös, viranomaiselle määritetyn toimivallan rajoissa. Erityissäännösten nojalla tarkastuskertomus voi kuitenkin sisältää velvoitteita asianosaiselle, jolloin tarkastuskertomus voi olla myös valituskelpoinen hallintopäätös. Näin on usein esimerkiksi palotarkastajan tekemässä päätöspöytäkirjassa, jossa on sovellettu erityissäännöstä valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvonnasta (855/2012). Pelastusviranomaisen on tässä valvovana viranomaisena toimivaltainen, milloin kyse on vähäisestä vaarallisten kemikaalien käytöstä tai varastoinnista. Pelastuslain 2.4§:ssä tämänkaltaista asioista säädetään erikseen:

*”Lisäksi pelastustoimen viranomaisille voi kuulua tehtäviä sen mukaan kuin muussa laissa säädetään.”*

Vaarallisten kemikaalien teollisen käytön tai varastoinnin ilmoitusrajan ylittyessä, pelastusviranomaisen on tehtävä asiassa lupapäätös.

Mäenpää (2004, 234) kirjassaan Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet mainitsee, että tarkastuskertomuksessa tulee esittää, mikä on ollut tarkastuksen toteuttamistapa. Yksilöinnissä tulee käydä ilmi, keitä tarkastuksella on ollut läsnä, mihin tarkastus on kohdistunut, mikä tarkastus on ollut kyseessä ja milloin toimenpide on suoritettu (Mäenpää 2003, 234). Pelastuslaissa tästä ei ole suoranaista säädöstä, mutta menettely kuuluu läheisesti hyvään hallintoon.

Pöytäkirjassa on aiheellista mainita, mikä on ollut palotarkastuksen laji. Palotarkastuslajeina voivat olla

- yleinen palotarkastus,
- ylimääräinen palotarkastus,
- jälkipalotarkastus ja

- erityinen palotarkastus.

Yleisiä palotarkastuksia toimitetaan valvontasuunnitelman mukaisesti määrävälein. Ylimääräinen palotarkastus on tarkastus, jonka pelastusviranomainen voi toimittaa muulloin kuin mitä valvontasuunnitelmassa on esitetty, esimerkiksi havaitessaan puutteita pelastuslaissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa. Jälkipalotarkastuksia toimitetaan yleisillä tai ylimääräisillä palotarkastuksilla annettujen korjausmääräysten toteutumisen valvomiseksi. Erityinen palotarkastus toimitetaan uudiskohteisiin tai toiminnan oleellisesti muuttuessa ennen toiminnan aloittamista.

Asetettujen velvoitteiden kirjaamisen sanamuodoista ei laissa säädetä suoranaisesti muuten, kuin että käytetyn kielen on oltava selkeää. Hallintolain (434/2003) 9§:ssä säädetään, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Tarkastajan on tehtävä keskeisimmistä havainnoista *johtopäätökset* ja perusteltava ne. Perusteluvollisuus viittaa selkeästi korjausmääräykseen ja käytännössä johtopäätös voi olla asianosaista velvoittava. Käsitettä ”velvoittava johtopäätös” tukee myös kuulemisvelvoite, joka pelastuslaissa on ilmaistu sanamuodolla ”*tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys*”.

Asianosaisen kuuleminen on hyvän hallinnon toteutumisen kannalta seikka, jota ei voida missään olosuhteissa sivuuttaa. Mäenpää (2004) käsittelee kuulemisvelvoitetta kirjassaan Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet hyvin seikkaperäisesti sekä laajasti ja liittyy kuulluksi tuleminen keskeiseksi osaksi perusoikeuksia. Pelastusviranomaisen toiminnan kannalta voidaan katsoa, että pelastuslain velvoite kirjata tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys heti pöytäkirjaan jouduttaa hallintokäytäntöä sujuvammaksi. Pelastuslain mukainen menettely takaa osaltaan hyvän hallinnon toteutumista. Erillisen kuulemistilaisuuden järjestäminen omana toimituksena on päätöksenteon kannalta huomattavasti hitaampaa, mutta valmistautumista edellyttävissä, laajoissa ja monimutkaisissa asioissa usein tarpeen hyvän hallinnon mukaisen menettelyn takaamiseksi.

### 3.6 Asian selvittäminen

Pelastusviranomaisen toimittamaa palotarkastusta voidaan itsessään pitää toimenpiteenä, joka liittyy läheisesti asian selvittämiseen. Aina palotarkastuksella ei saada riittävästi tietoa esimerkiksi lupa- tai hallintopäätöksen tekemiseksi, jolloin kirjallisen selvityspyynnön voidaan katsoa olevan viranomaisen melko yleisesti käyttämä selvityskeino palotarkastuksen osana. On täysin mahdollista, että valvontakäynnillä ilmenee jotakin sellaista, josta ei tarkastushetkellä saada tarpeeksi tietoa johtopäätelmien tekemiseksi. Asian ratkaisemiseksi asianosaisen tulee tehdä käsillä olevasta asiasta selvitys kohtuullisen määräajan kuluttua viranomaisen niin pyytäessä. Selvityspyynnössä viranomaisen on pystyttävä yksilöimään, mistä asioista tai seikoista selvitystä halutaan.

Viranomaisella on velvollisuus selvittää asia ja viranomaisessa käsiteltävänä olevaa asiaa ei saa jättää ratkaisematta. Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden sisältönä on *tosiseikkojen* selvittäminen ja *arviointi* sekä sovellettavan *lain tunteminen*. Hallintolain 31.1§:ssä säädetään, että viranomaisen on myös huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, koska hallintoasiassa tehtävällä ratkaisulla on tavallisesti välittömiä vaikutuksia oikeussubjektin oikeusasemaan ja –turvaan. Pelastusviranomaisen hallinnollinen päätöksenteko ja oikeussuhteet ovat luonteeltaan indispositiivisia. Tämä tarkoittaa, ettei hallintoasian käsittelyssä ratkaisusta voida sopia ilman nimenomaista laintasoista säädöstä ja päätös määräytyy sovellettavien oikeussäännösten mukaan. (Mäenpää 2004, 189.)

Hallintolain 6. luvun säännökset määrittelevät ensisijaisesti informaation hankkimisen perusteita ja hallintoasian selvittämisen keinoja. Niin hallinto- kuin pelastuslaisissa mainitaan tarkastuksen keskeisistä havainnoista, eli asian käsittelyn kannalta oleellisesta informaatiosta. Olisikin kohtuutonta niin tarkastusta toimittavan viranhaltijan kuin tarkastuksen kohteena olevan oikeussubjektin kannalta, jos toimituksessa puututtaisiin joka ikiseen epäkohtaan. Tarkastuksen lopputuloksen kannalta tämänkaltaisella toiminnalla olisi hyvin suurella todennäköisyydellä erittäin kyseenalainen vaikutus.

Tosiasioden selvittäminen on keskeinen osa hallintomenettelyä. Ennen hallintomenettelyä on selvitettävä tarkasti käsillä olevat tosiasiat, jotka mahdollisesti ovat ristiriidassa sovellettavan lain kanssa. Selvittämisen riittävyyden keskeinen mitta on *asian kannalta merkityksellinen informaatio*. Esimerkiksi lupa-asia voidaan ratkaista vasta, kun viranomaisella on selvitys kaikista luvan myöntämisen edellytyksistä. Lopullinen tai täydellinen selvittäminen ei kuitenkaan ole aina tarkoituksenmukaista, eikä se usein ole edes mahdollistakaan. Riittävyyden arvioimisessa tulee huomioida toiminnan luonne sekä sovellettava lainsäädäntö. (Mäenpää 2004, 190 – 191.)

### 3.7 Päätöksen perusteluvollisuus

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21.2§ nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka on turvattu lailla ja liittyy oleellisesti asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden sekä muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Perustelujen avulla voidaan myös varmistua siitä, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. (Mäenpää 2004, 247 – 248.)

Pelkän korjausmääräyksen antaminen ilman mitään taustainformaatiota asiasta asettaa pelastusviranomaisen yleisesti käyttämän tavan laatia pöytäkirja vähintäänkin hyvän hallinnon kannalta ongelmalliseen, ellei jopa lain vastaiseen valoon. Viranomaisen toimien lainmukaisuuden kannalta perusteluvollisuus edellyttää huomion kiinnittämistä siihen, että ratkaisun perusteet selvitetään huolellisesti ja monipuolisesti. Velvollisuuteen toteuttaa hallinnon lainalaisuuden vaatimusta sisältyy myös se, että perusteluissa on esitetty sovelletut oikeusohjeet. Pelkästään sovelletun lainkohdan mainitseminen ei kuitenkaan ole riittävä perustelu. (Mäenpää 2004, 247–248.)

Hallintolaissa ei perusteluille ole asetettu sen tarkempia sisällöllisiä tai laadullisia vaatimuksia. Perustelujen on oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä sekä ymmärrettäviä ja *jokainen* pöytäkirjassa oleva korjausmääräys tai ratkaisu on perusteltava. Perustelujen esittämisen tarkoitus on informoida hallintopäätöksen kohdetta siitä, mikä pelastusviranomaisen kanta asiassa on ja miten siihen on päädytty. Perusteluista pitää käydä ilmi, mitkä seikat on katsottu selvitetynksi ja mikä oikeudellinen merkitys niil-



le on annettu. Estettä ei ole sille, että viranomainen ilmoittaa perusteluissaan, mitkä asiat tai väitteet ovat jääneet selvittämättä ja millä asioilla ei ole ollut merkitystä tai vaikutusta ratkaisuun. (Mäenpää, 2004, 247 – 248.)

### 3.8 Korjausmääräys

Valvonnassa havaittuun pelastuslain vastaiseen menettelyyn on reagoitava antamalla asiasta kirjallinen korjausmääräys, johon on sisällytettävä kohtuullinen määräaika saattaa asia kuntoon. Pelastuslain 81§:ssä säädetään asiasta yksiselitteisesti:

*”Jos alueen pelastusviranomainen valvontatehtävää suorittaessaan havaitsee puutteita tässä laissa säädettyjen velvoitteiden toteuttamisessa, pelastusviranomaisen on määrättävä ne korjattaviksi. Jos puutteita ei voida heti korjata, korjaamiselle tulee antaa määräaika.”*

Vähäisissä pelastuslain rikkomuksissa suullinen huomautus voisi olla prosessiekonomian näkökulmasta tarkasteltuna tarkoituksenmukaisempaa, kuin että aina kirjoitettaisiin perusteltu korjausmääräys. Yleisen oikeusperiaatteen toteutumisen kannalta asia ei ole täysin ongelmaton. Esimerkiksi suullisesti annettujen korjausmääräysten valvonta ei käytännössä ole mahdollista jälkipalotarkastuksella, jos asiasta ei ole laadittu mitään kirjallista dokumenttia yleisellä palotarkastuksella.

Yleisenä edellytyksenä on, että vaatimuksen tai selvityksen esittäminen suullisesti tulee kysymykseen, mikäli kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Hallintolain 37§ sisältää yleissäännöksen siitä, millä edellytyksellä asianosainen voi asian vireille tultua esittää siinä vaatimuksen tai selvityksen suullisesti. Edellä mainittu ei koske viranomaisen itsensä toimia. Suullinen menettely viranomaiselta ei ole millään muotoa mahdollinen, sillä hallintolain 43§:ssä säädetään, että myös suullisesti annetut hallintopäätökset on annettava viipymättä kirjallisena. Suullinen päätös voidaan antaa asian kiireellisyyden vuoksi, mutta tämä ei poista kirjallisen päätöksen antamisvelvollisuutta. Huomioitavaa on vielä se, että muutoksenhaun määräaika alkaa vasta kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista.

Tarkastuskohteessa pienet puutteet yksittäisten turvallisuusvelvoitteiden noudattamisessa voivat johtaa lopulta hyvin vakavaan tilanteeseen. Pelastuslaki edellyttää kuitenkin viranomaista valvomaan laissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista.

Yksittäiset turvallisuuspuutteet ovat usein johdettavissa pelastuslakiin. Pelastusviranomaisen on tehtävä johtopäätelmät pelastuslain velvoitteeseen, milloin yksittäisten tarkastushavaintona tehtyjen turvallisuuspuutteiden on katsottava vaarantavan yleisen edun tai turvallisuuden. Oleellista on viranomaisen harkintakyky, asiantuntijuus sekä ennen kaikkea sovellettavan lain tunteminen.

Esimerkiksi poistumisturvallisuudesta annettujen velvoitteiden valvonnassa voidaan katsoa olevan muotoutumassa valtakuntaan johdonmukainen linja. Linjan muotoutumiseen on mahdollisesti syynä se, että asiasta säädetään yksiselitteisesti pelastuslain 10§:ssä. Johdonmukaisuuden vuoksi ei tätä linjaa tulisi vähäisissäkään tapauksissa muuttaa. Poistumisturvallisuutta vaarantavat pienetkin seikat tulisi näin ollen aina kirjata *de facto* tarkastushavaintona pöytäkirjaan ja edellyttää puutteet perustellusti korjattavaksi määräajassa. Johtopäätelmässä havaitun asian voi todeta olevan rakennusten henkilöturvallisuuteen ja turvalliseen käyttöön liittyen yhden keskeisimmistä asianosaiselle kuuluvan velvoitteen laiminlyöntiä. Rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että uloskäytävät ja kulkureitit niille pidetään kulkukelpoisina ja esteettöminä ja muutenkin sellaisessa kunnossa, että niitä voidaan käyttää turvallisesti ja tehokkaasti (pelastuslaki 379/2011 10§).

### 3.9 Kuuleminen

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21.2§:n mukaan hyvän hallinnon takeisiin ja tästä perusoikeudesta on säädettävä lailla. Hallintolain 34§ sisältää yleisen perussäännöksen viranomaisen velvollisuudesta kuulla asianosaista ja kuulemisen alasta. Samasta asiasta säädetään myös pelastuslain 80.4§:ssä. Viranomaisen vallankäytön kohteella on *oikeus saada tietoonsa päätöksenteon perusteet*, ennen kuin häntä koskeva päätös tehdään. Palotarkastuksella, ennen kuin mahdollinen korjausmääräys annetaan, tulee asianosaiselle ilmoittaa, mitkä tosiasialliset perusteet ja havaituista asiantiloista tehdyt johtopäätökset ovat vaikuttaneet annettuun korjausmääräykseen. Kuulemisen yhteydessä on asianosaiselle varattava mahdollisuus esittää omat näkemyksensä sekä mahdolliset vaatimuksensa asiassa ennen kuin päätös tehdään. Pelastuslain 80.4§:ssä tämä ilmaistaan selkeästi asianosaisen antaman selvityksen kirjaa-

misvelvoitteena. Kuuleminen on *asiakirjasidonnaista*, sillä se kohdistuu tallennettuun tietoon. (Mäenpää 2004, 204–205; 208.)

Mäenpää (2004, 205) toteaa, että asianosaisen oikeusturvaa ja päätöksenteon tasa-puolisuutta turvaavien tehtävien ohella kuulemisen tarkoituksena on edistää asian selvittämistä. Asianosaisella on oikeus tuoda esiin mitä tahansa selvitystä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosainen voi kuulemisen yhteydessä vaikuttaa tehtävän ratkaisun sisältöön ja kuuleminen tukee asian käsittelyn vuorovaikutteisuu-tta. Asianosaisen oikeusturvan takaamiseksi viranomaisen ei yleensä voi tehdä asianosaista koskevaa päätöstä varaamatta tälle tilaisuutta tulla kuulluksi.

Hallintolain 34.1§:n mukaan asianosaista on aina kuultava ennen asian ratkaisemista. Velvollisuus kuulla asianosaista on riippumaton siitä, mikä on ratkaisun luonne tai lopputulos. Myös ne tarkastuskertomukset, joiden johtopäätelmänä on ”ei huomautettavaa”, kuuleminen on toimitettava. Kuuleminen on toimitettava myös tapauksissa, joiden päätöksen oikeudellinen peruste on väljä tai laajan harkintavallan määrittelemä säännös. Välitöntä merkitystä kuulemisvelvoitteen kannalta ei ole sillä, onko päätös lopputulokseltaan myönteinen vai kielteinen (Mäenpää 2004, 205).

Kuulemisen kohteena ovat lähinnä tehtävän ratkaisun asialliset perusteet ja to-siseikat. Tämä tarkoittaa, että palotarkastuspöytäkirjassa kuuleminen on toimitettava *jokaisen* annetun korjausmääräyksen kohdalla. Päätöksenteossa sovellettavat sää-nökset eivät kuulu kuulemisen piiriin, vaikka nimenomaista estettä ei ole olemassa sille, ettei asianosainen saisi esittää näkemystensä myös sovellettavasta laista. Asi-anosaiselle on sen sijaan varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiasta. Mäenpään (2004, 207) mukaan edellä mainittu kannanotto kohdistuu lähinnä asiassa tehtävään ratkaisuun ja asianosainen voi mielipiteenään esittää esimerkiksi, että viranomaisen vaatimus tulisi hylätä, selvitys on riittämätöntä tai ettei viranomaisella ole toimival-taa käsitellä koko asiaa.

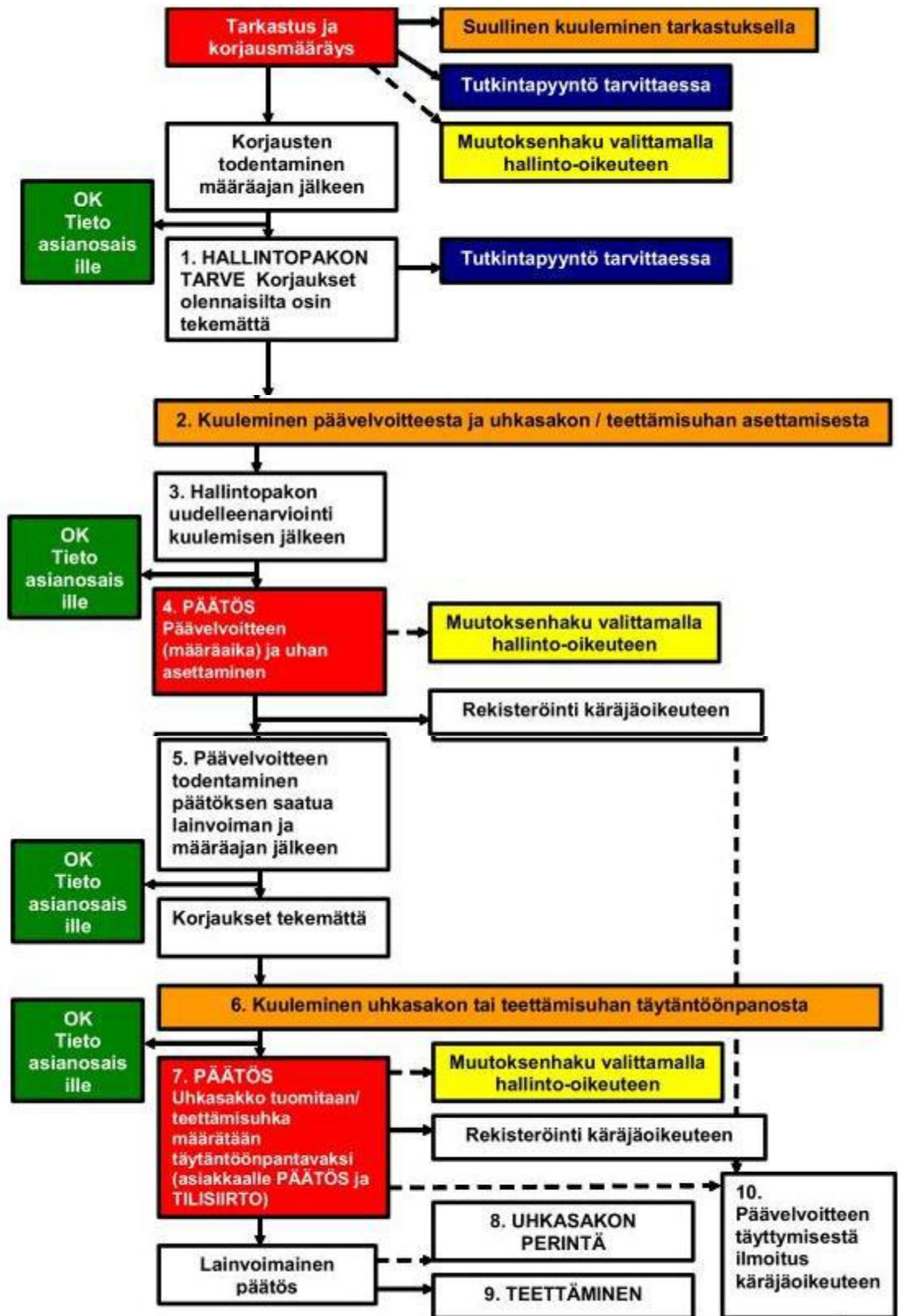
### 3.10 Hallintopakko

Hallintopakon käytön tai tutkintapyynnön tekemisen poliisille pelastuslain vastaises-ta menettelystä voidaan katsoa olevan ehkä pelastusviranomaisen hallintomenettelyn

äärimmäisiä keinoja. Mainitut keinot tulevat kyseeseen, mikäli yleinen etu tätä vaatii ja lain vastainen menettely on omiaan vaarantamaan yleisen turvallisuuden. Varsinkin, jos asiaan on liittynyt ilmiselvää ja jatkettua niskoittelua. Pelastuslain vastainen menettely on aina pystyttävä pelastusviranomaisen osoittamaan. Toisin sanoen, todistustaakka on tässä tapauksessa aina prosessin käynnistäneellä viranomaisella, mikäli kyse ei ole yleisen syytteen alaisesta menettelystä. Tästä huolimatta, mikäli tapaus etenee oikeusprosessin asteelle, pelastusviranomaista voidaan, ja hyvin usein tullaan kuulemaan todistajana asiassa.

Hallintopakon käyttäminen käytännössä on suhteellisen raskas prosessi ja ei kuulu pelastusviranomaisen tavanomaisesti käytettyihin hallintomenettelykeinoihin. Valvontatoimissaan, kuin myös hallintopakon käyttämisessä, viranomaisen on pysyttävä tarkasti sille säädetyn toimivallan rajoissa. Puuttua voidaan vain viranomaisen toimivaltaan kuuluviin asioihin – ei muiden viranomaisten toimivallan alaan, eikä varsinkaan yksityisoikeudellisiin asioihin. Pelastuslain vastaisia rikoksia tutkii poliisi ja pelastusviranomaisen asiana on harkita tutkintapyynnön tekemistä poliisille havaittuaan pelastuslain vastaisen menettelyn.

Säännökset hallintopakon käytöstä pelastusviranomaisessa löytyvät pelastuslain 105§:stä sekä uhkasakkolaista (1113/1990). Pelastuslain 105§ yksilöi tarkasti, missä asiassa pelastusviranomainen voi hallintopakkoa käyttää. Hallintopakon käyttämisessä viranomaisella on harkintavaltaa ja ehdotonta puuttumisvelvollisuutta ei ole. Rikkomuksen laatu ja merkitys on kuitenkin syytä ottaa huomioon harkintavaltaa käytettäessä. Tärkeää on muistaa myös yhdenvertaisuus, viranomaisen toiminnan ennalta aavistettavuus sekä johdonmukainen reagointi samankaltaisissa tapauksissa oleellisena osana yleistä oikeusperiaatetta. Kuvassa 1 on esitetty hallintopakon kulku prosessikaaviona.



Kuva 2. Hallintopakon kulku esitettyä vaiheittain prosessikaavion muodossa. Lähde: Helsingin kaupungin pelastuslaitos hallintopakko-ohje 5.12.2007.

#### 4 TUTKIMUSMENETELMÄ

Palotarkastuspöytäkirjoja voidaan pitää määrällisen tutkimuksen aineiston muodostavina lomakkeina. Jyrkkä kahtiajako kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimusmenetelmän välillä on houkuttelevan selkeä. Tämä ei kuitenkaan vastaisi todellisuutta, eikä olisi tämän työn kannalta kovin järkevä sovellettava. Tavoitteena tässä työssä oli pyrkimys loogiseen todisteluun sekä objektiivisyyteen ilman, että työssä nojattaisiin mihinkään subjektiiviseen mieltymykseen tai tämän työn tekijän omiin arvolähtökohtiin. Kvalitatiivista ja kvantitatiivista analyysiä sovelletaan usein samassa tutkimuksessa, eivätkä ne ole toisiaan poissulkevia. (Alasuutari 1999, 32.)

Aineiston tyypittelyssä ja tapausten laskemisessa ei varsinaisesti ole kyse kvalitatiivisesta analyysistä tai määrällisillä suhteilla argumentoimisesta. Taulukointi on kuitenkin kaikista kätevin tapa käsitellä aineistoa, johon laadullinen analyysi perustuu. Tarkoituksena on myös osoittaa, että aineistoa käytetään systemaattisesti, eikä vain niin, että siitä etsitään intuitiivista tulkintaa tukevia tekstinäytteitä. Tapausten laskeminen ja taulukointi voidaan käsittää siinä mielessä määrällisillä suhteilla todisteluksi, että taulukoinnilla todistetaan jonkin kaikkiin tapauksiin pätevän säännön mahdollinen olemassaolo. (Alasuutari 1999, 193.)

Alasuutari (1999, 203) mainitsee toisaalta, että myös laadullista aineistoa voi argumentoida määrällisillä suhteilla, kuten prosentiosuuksilla ja tilastollisilla yhteyksillä eri tekijöiden välillä. Edellytyksenä on, että tapauksia on riittävästi. Tapauksia olisi varmasti ollut riittävästi tilastollisten yleistettävyyksienkin osoittamiseksi yhdessä pelastuslaitoksessa, mutta tämä ei ollut tässä opinnäytetyössä tarkoituksena, eikä todennäköisesti olisi tuottanut vastausta tutkimuskysymykseen. Laadullisen tutkimusotteen käyttämisessä puhtaasti normatiivisiin lähtökohtiin perustuvassa aineistossa on myös omat riskinsä tutkimuksen validiteettia ja soveltuvinta tutkimusmenetelmää arvioitaessa. Nomoteettisessa ja aineiston sisältöanalyysiin perustuvassa tutkimuksessa laadullinen tutkimusote on kuitenkin ainoa varteenotettava tapa käsitellä tämän tyyppistä aineistoa, varsinkin, kun tutkimuksen kysymyksenasettelu ja tutkimuksen teoreettinen viitekehys perustuivat aineiston sisällön legitimiteetteihin.

Laadullinen analyysi koostuu Alasuutarin (1999, 38 – 40) mukaan kahdesta vaiheesta, jotka ovat

- 1) havaintojen pelkistäminen ja
- 2) arvoituksen ratkaiseminen.

Tällaisen erottelun voi tehdä vain analyttisesti, käytännössä ne nivoutuvat aina toisiinsa. Laadullista aineistoa käsitellään kokonaisuutena. Sen ajatellaan valottavan jonkun singulaariseksi ymmärretyn sisäisesti loogisen kokonaisuuden rakennetta. Argumentaatiota ei voida rakentaa yksioiden eroihin eri ”muuttujien” suhteen ja näiden erojen tilastollisiin yhteyksiin muihin muuttujiin (mts.).

Havaintojen pelkistämässä voi erottaa kaksi osaa. Ensiksi aineistoa tarkastellaan aina vain tietystä teoreettis-metodologisesta näkökulmasta. Aineistoa tarkasteltaessa kiinnitetään huomiota siihen, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja kulloisenkin kysymyksenasettelun kannalta olennaista. Pelkistämisen toisen vaiheen ideana on edelleen karsia havaintomäärää havaintojen yhdistämisellä. Erilliset raakahavainnot yhdistetään yhdeksi havainnoksi tai ainakin harvemmaksi havaintojen joukoksi. Tähän päästään etsimällä havaintojen yhteinen piirre, nimittäjä tai muotoilemalla sääntö, joka tältä osin pätee koko aineistoon. Tämänkaltaisessa havaintojen yhdistämisessä lähtökohtana on ajatus siitä, että aineistossa ajatellaan olevan esimerkkejä tai näytteitä samasta ilmiöstä. (Alasuutari 1999, 38–40.)

Toinen vaihe laadullisessa analyysissä on arvoituksen ratkaiseminen. Laadullisessa tutkimuksessa arvoituksen ratkaiseminen voi merkitä myös sitä, että tuotettujen jottolankojen ja käytettävissä olevien vihjeiden perusteella tehdään merkitystulkinta tutkittavasta ilmiöstä. Pentti Renvall (1965) nimittää tätä tutkimuksen tekemisen vaihetta rakennekokonaisuuden muodostamiseksi. Tässä voidaan erottaa erityyppisiä ratkaisumalleja sen mukaan, mikä niissä on teoreettinen ydinkäsite. (Alasuutari 1999, 44.)

Rakennekokonaisuuden muodostamisesta historian tutkimuksessa Jorma Kalela (1976, 27–28) käyttää selitysmallina päämäärärationaalista toimintaa kuvaavaa mallia. Tämän mallin soveltamisen voidaan katsoa olevan täysin ristiriidaton tässä tutkimuksessa sillä perusteella, että kaikkien palotarkastajien oletetaan pyrkivän samaan päämäärään toimittaessaan palotarkastuksen. Kysymyksenasettelun kannalta

voisi pohdittavaksi jatkossa jäädä itse päämäärä: onko tarkastuksen toimittamisen tarkoituksena se, ettei onnettomuuksia satu, vai se, että lakia noudatetaan? Tämä on myös hyvän hallinnon kannalta keskeinen kysymys. Tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ollut mennä näin pitkälle aineiston rakennekokonaisuuksien käsittelyissä, mitä Alasuutari (1999) kirjassaan *Laadullinen tutkimus* esittää. Todennäköistä on, että aineistosta pystyttäisiin argumentoimaan myös aineiston rakenteilla ja tekemään merkitystulkintoja. Tarkoituksena on soveltaa selkeintä ja käytännöllisintä tutkimusmetodia, jolla saavutetaan riittävän luotettava ja käytännöllinen vastaus asetettuun tutkimuskysymykseen. Tutkimusmenetelmänä sovelsin Pertti Alasuutarin (1999) laadullisen tutkimuksen periaatteita muodostamalla aineiston pöytäkirjoista erilaisia luokitteluja sen mukaan, miten niissä oli pelastuslain 80.4§:n vaatimusta noudatettu.

#### 4.1 Tutkimusaineiston muodostaminen

Perusjoukko käsitti yhteensä 1562 erityiskohteen palotarkastuspöytäkirjaa. Vuoden 2012 valvontakohteita oli vielä tutkimuksen aloitushetkellä tarkastamatta. Perusjoukkoa laajennettiin tämän johdosta ulottumaan vuoden 2011 puolella tehtyihin pöytäkirjoihin päivämäärään 1.7.2011, jolloin uusi pelastuslaki astui voimaan. Tutkimuksessa haluttiin myös selvittää, aiheuttiko pelastuslakimuutos paljon hajontaa tai jotakin muuta tutkimuksen kannalta merkittävää. Perusjoukon määrittämisen jälkeen määritettiin otos ja sen perusteet. Koko perusjoukon tutkiminen olisi ollut melkoisen suuritöinen urakka n. 1500 pöytäkirjaa sisältävänä massana. Ratkaisuna päädyttiin tutkia jokaiselta viranhaltijalta 10 pöytäkirjaa, jotka valittiin sattuman varaisesti. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusyksiköiden suuri joukko ja tilastollinen argumentaatiotapa ei ole tarpeen (Alasuutari 1999, 39).

Jokaisesta pelastusviranomaisen tekemästä palotarkastuksesta tehdään pöytäkirja pelastuslaitoksella käytössään olevalla sähköisellä ohjelmalla, joka arkistoi asiakirjat järjestelmään. Järjestelmästä pöytäkirjat on poimittavissa erilaisilla ohjelman antamalla hakumahdollisuuksilla. Tutkimuksessa käytettiin päivämäärä- sekä viranhaltijakohtaista rajausta, koska tarkoituksena oli tutkia kaikkien pelastuslaitoksen palveluksessa päätoimisesti palotarkastuksia tekevien viranhaltijoiden pöytäkirjoja heti pelastuslain (379/2011) voimaan tuleminen jälkeen.



Valinta otokseen tehtiin käyttämällä palotarkastusohjelman listaustoimintoa. Palotarkastusohjelmaan syötettiin aluksi tieto kunkin palotarkastajan tekemistä tarkastuksista. Tästä rajattiin pois muut kuin erityiskohteet ja supistettiin haku alkamaan vasta päivämäärästä 1.7.2011. Ohjelman muodostamasta listasta valittiin umpimähkään valitsemalla sieltä täältä kultakin palotarkastajalta 10 pöytäkirjaa tietokoneen hiirellä klikkaamalla kiinnittämättä lainkaan huomiota kohteen osoitteeseen tai muihin yksilöintitietoihin. Kymenlaakson pelastuslaitoksen palveluksessa oli tutkimuksen tekohetkellä 10 palotarkastajaa, jolloin otoskooksi tuli tasan 100 pöytäkirjaa. Toimenpiteen jälkeen pöytäkirjoista poistettiin pöytäkirjan laatineen viranhaltijan tunnistetiedot ja tiedot korvattiin juoksevalla numeroinnilla taulukointia varten.

Viranomaistoiminnan normatiiviset lähtökohdat selkiyttävät perusjoukon määrittystä sekä otannasta tehtävää analyysiä laadullisessa tutkimuksessa. Pelastuslain 80.4§ on hyvin yksiselitteinen siinä, mitä pöytäkirjassa pitää olla. Jokainen normatiivinen edellytys tuotti näin ollen yhden havaintoyksikön, joiden perusteella voitiin argumentoida myös aineiston prosentiosuuksilla. Kyseessä on aineistolähtöinen, nomoteettinen ja kvalitatiivinen sisällönanalyysitutkimus.

## 4.2 Tutkimusmetodi

Aineiston sisällön analysoinnissa käytettiin apuna MS Officeen excel - taulukkolaskentaohjelmaa. Pöytäkirjoille luotiin tarkastajakohtaisen tietojen hävittämisen jälkeen juokseva numero, joka vietiin hyperlinkkinä tiedostoon, jossa pöytäkirjat sijaitsivat. Hyperlinkin avulla oli mahdollista palata taulukosta helposti pöytäkirjan tekstiin analysointiprosessin aikana.

Analysoinnissa käytetyn logiikan periaatteena oli, että tutkittavaksi määritellyistä seikoista muodostettiin havaintoyksiköitä, joiden perusteella pöytäkirjoja voitiin luokitella eri luokkiin. Havaintoyksiköitä olivat pää- ja alayksiköihin jaoteltuna

- tarkastuskohteen yksilöinti
  - tarkastuksen asianosaiset
  - mihin tarkastus oli kohdistunut (osoite, rakennuksen osa, yrityksen nimi tai muu yksilöintiin liittyvä kuvaus)

- tarkastuksen kulun kuvaaminen
  - mitä tarkastuksella tarkastettiin
  - miten tarkastettiin (asiakirjatarkastus, tarkastuskäynti)
- keskeiset havainnot
  - olivatko havainnot kuvattu erikseen tarkastuskertomuksessa
  - liittyvätkö havainnot ja korjausmääräykset toisiinsa
- tarkastettavan kohteen edustajan selvitykset (kuuleminen ja hyvän hallinnon toteutuminen)
  - missä laajuudessa nämä olivat kirjattu (onko asianosaista kuultu tosiasiallisesti)
  - olivatko selvitykset kirjattu jokaiseen havaintoon ja korjausmääräykseen yhteyteen (kuulemisen laajuus)
- johtopäätökset
  - olivatko johtopäätökset velvoittavia (korjausmääräys vai muu johtopäätös)
  - olivatko velvoittavat johtopäätökset johdettu pelastuslain velvoitteeseen
  - koskivatko johtopäätökset jokaista pöytäkirjan havaintoa
  - olivatko johtopäätökset yhteneväisiä (hyvän hallinnon toteutuminen)
- perustelut
  - kuinka hyvin korjausmääräykset on perusteltu asialla, joka nojaa tosiasioihin
  - sovellettavan lain kirjaaminen

Analysoinnissa käytettiin numeerisen muuttujien lisäksi myös ei-numeerisia muuttujia. Esimerkiksi pöytäkirjassa, jossa pelastuslain vaatimukset olivat osittain täyttyneet, muuttuja sai tällöin arvon ”*osittain*”.

Luokittelun tarkoituksena oli muodostaa erilaisia ryhmiä pöytäkirjoista. Tiettyihin ryhmiin luokittelu on aivan välttämätöntä, koska havaintoyksiköitä sekä muuttujia on runsaasti. Tarkoituksena oli selvittää, kuinka mikäkin lain vaatimus on toteutunut palotarkastuspöytäkirjoissa. Ryhmiä muodostettiin pelastuslain vaatimusten, sekä sen perusteella, miten kattavasti lakia oli pöytäkirjassa noudatettu. Ryhmien perusteella on mahdollista analysoida vielä tarkemmin jotakin tiettyä ilmiötä tai

toistuvaa havaintoa tutkimusaineistosta, kuten esimerkiksi hyvän hallinnon toteutumisista.

Tekstinä laadullisella aineistolla on aina oma rakenteensa. Aineistoa voi tutkia sellaisenaan, omana todellisuutenaan tai näytteenä, riippumatta sen suhteesta ulkopuoliseen todellisuuteen. Kieli on informaation esittämisen väline, joten on luonnollista tarkastella tekstiä fakthanäkökulmasta. Pelkän fakthanäkökulman soveltaminen analyysissä johtaisi aineiston vajaan käyttöön ja mahdollisesti liian mustavalkoiseen tulokintaan. Suuri osa kielen rikkauteen sisältyvästä, muustakin kuin vain aineistosta itsestään kertovasta informaatiosta jää käyttämättä, jos kieli tematisoidaan vain todellisuutta kuvaavaksi linssiksi. (Alasuutari 1999, 112 – 113.) On tärkeää, että tarkastuskertomuksia analysoitaessa huomiota kiinnitetään myös käytettyyn retoriikkaan. Lähdekriittisten päätelmien tekeminen oli näin muodoin keskeisessä roolissa aineistoa analysoitaessa.

## 5 AINEISTON ANALYYSI JA TULOKSET

### 5.1 Yleistä

Korjausmääräyksen kirjoittaminen on pelastusviranomaisen ehkä yksi eniten käytetty hallintomenettely. Siinä tulee huomioida perustuslain lisäksi pelastuslain erityisvaatimukset palotarkastuksen toimittamisesta sekä pöytäkirjan laadinnasta. Tarkastuksesta on aina laadittava pöytäkirja, jonka muodollista ulkoasua pelastuslain 80.4§ säätelee tarkasti. Korjausmääräyksen kirjoittaminen ei saa olla itsetarkoitus, vaan se kirjoitetaan pelastuslain vastaisesta menettelystä, joka vaarantaa yleistä etua ja turvallisuutta. Pelastusviranomaisen on nämä seikat kyettävä tarkastuskertomuksessaan selkeästi kuvaamaan ja osoittamaan.

Korjausmääräyksen, ja erityisesti hallintopakon käyttämisessä on keskeistä, että viranomaisen on pysyttävä tarkasti sille säädetyn toimivallan rajoissa. Pelastusviranomaisen on aina käytettävä harkintaa valitessaan sopivaa hallintomenettelyä. Hallintopakkoa ei nimenomaisesti ole tarpeen käyttää, eikä korjausmääräystä ole pakko kirjoittaa, milloin tavoiteltuun päämäärään voidaan päästä vaihtoehtoisilla menetelmillä. Hallintopakkoasioissa sekä yhtä lailla korjausmääräyksen asettamisessa on

noudatettava menettely- ja muutosäännöksiä tarkasti. Korjausmääräys on hallintomenettelyä siinä missä hallintopakkokin. Menettely- ja muutosäännöksissä tapahtuneen virheen vuoksi asia kumoutuu helposti valitettaessa ja koko prosessi viivästyy, kun menettely on aloitettava alusta.

Saatuja tuloksia on tarkasteltava kriittisesti, sillä tässä tutkimuksessa ei tukittu samaan aikaan mahdollista korrelaatiota tarkastuskohteen kokoon tai toiminnan laajuuteen, vaan otanta perustui täysin sattuman varaisuuteen mihin tahansa valvontaluokkaan. Otannassa oli mukana tyhjiä teollisuuskiinteistöjä tai vastaavasti täysillä toimivaa suurteollisuutta. Tulos oli sinänsä hieman yllättävä, koska palotarkastukset tulee kohdentaa valvontasuunnitelman mukaan riskiperustaisesti, eikä esimerkiksi tyhjillään oleviin teollisuushalleihin. Tarkastustarvetta on tietenkin arvioitava uudelleen, jos tyhjillään olevasta hallista alkaa tulla runsaasti erheellisiä palohälytyksiä tai jos sinne on kohdistunut operatiivisia pelastustoimia.

Tulosten luotettavuutta heikentää pöytäkirjoissa käytetyn retoriikan tulkinta, koska analysoinnissa ei tutkittu retoriikan suhdetta vallitsevaan oikeuskäytäntöön. Täysin mahdollista on, että joitain asioita tai johtopäätelmiä saatettaisiin tulkita toisin tuomioistuimessa tai asiaa laajemmin selvitettyä. Pöytäkirjoissa käytetystä retoriikasta voitiin tehdä johtopäätelmä, että tavaksi näyttäisi olevan vakiintunut tyyli kirjoittaa tarkastuslausuntoon yksikantaan vain se, mitä tulee korjata, huolimatta pelastuslain kirjaamisvaatimuksesta. Poikkeuksen muodostivat pöytäkirjat, joissa käsiteltävällä asialla oli merkittävä vaikutus oikeussubjektin asemaan tai odotettavissa oli asian mahdollinen jatkokäsittely tuomioistuimessa. Tapa kirjata pelkkiä korjausmääräyksiä voisi olla periaatteessa täysin hyväksyttävä ja jopa perusteltavissa palotarkastuspöytäkirjojen massapäätösluonteisuutensa johdosta. Hyvän hallinnon kannalta, 1.7.2011 voimaan tulleen pelastuslain sekä jo edellisen pelastuslain (468/2003) valossa tarkasteltuna menettelyä on kuitenkin pidettävä lainvastaisena ja perusoikeuksia loukkaavana.

Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisessä julkaisussa Hurskainen (2003, 58–59) toteaa toisaalta lohdutukseksi, ettei pelastusviranomaisen tapa tehdä hallintopäätöksiä poikkeaisi mitenkään ihmeellisesti muusta kuntatason hallinnollisesta päätöksenteosta. Ratkaisujen argumentoinnissa on yleensä vakiintuneesti menetelty siten, että

ei ole katsottu tarpeelliseksi rakentaa hierarkkista ketjua aina perustuslain säännöksiin saakka. Tällöin jopa viranhaltijan antama sitova määräys on voitu lukea riittäväksi ratkaisun oikeusohjeeksi. Hurskainen (mts.) ei kuitenkaan pidä mahdottomana argumentaation laajentumista perusoikeusmyönteiseen suuntaan. Hurskaisen väitöskirjassa tehdyn lähes 5000 kuntatason hallintopäätöksen tarkastelun perusteella, joissa ei yhdessäkään mainittu perusoikeuksien säännösten tulkinnallista soveltamista, voi kehitys viedä aikaa. Täydellisesti pelastuslain 80.4 § mukaisesti kirjoitettujen pöytäkirjojen vähyyteen saattoi toisaalta vaikuttaa myös se tosiasia, ettei tutkituissa pöytäkirjoissa ollut juurikaan käsiteltävänä oikeusvaikutukseltaan merkittäviä asioita.

## 5.2 Pöytäkirjan ulkoasu

Liitteessä 2 on malliesimerkki pelastusopiston hallinnon opettajan Hannu Kosken lanseeraamasta pöytäkirjamallista vuodelta 2004. Verrattaessa nykyiseen, valtaosassa Suomen pelastuslaitoksissa käytössä olevaan sähköisen palotarkastusohjelman, Merlotin tuottamaan pöytäkirjamalliin (liite 3) voidaan havaita, että pöytäkirjan perusasettelussa on melkoisen suuria eroavaisuuksia. Merlot Palotarkastus asiakirjahallinta- ja palotarkastusten suunnitteluohjelman eduksi voidaan toisaalta lukea melkoisen suuret vapaudet laatia juuri sellainen pöytäkirja kuin kukin viranhaltija haluaa. Ohjelman ”fraasitoimintoa” käyttämällä täysin pelastuslain mukaisen pöytäkirjan laadinta on yhtä helppoa kuin pelastusopiston MS Word-pohjaisen pöytäkirjan. Fraasitoiminto tarkoittaa Merlot Palotarkastusohjelman käyttöliittymän toimintoa, jossa voidaan etukäteen laatia valmiita tekstejä toistuvaa käyttöä varten ohjelman muistiin.

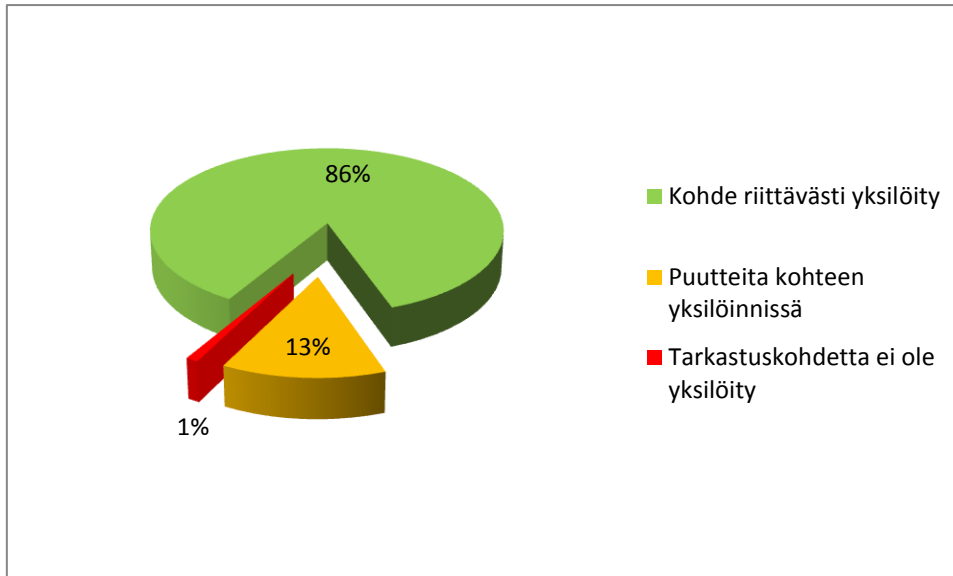
Pöytäkirjojen sisällössä sekä tarkastuskertomusten laajuudessa havaittiin olevan melkoista vaihtelevaisuutta. Otantaan mahtui niin liitteen 3 tapaisia, lähes tyhjiä pöytäkirjoja kuin useita sivuja sisältäviä, hyvinkin seikkaperäisiä tarkastuskertomuksia asiaperusteluineen. Yhdenmukaisuuden arvioinnissa ongelmalliseksi muodostui laaja sisällöllinen kirjavuus sekä tarkastuslausuntojen tulkinnanvaraisuus. Käytetyn retoriikan tulkinnan haasteellisuudesta käy hyvin esimerkiksi virkkeen alku ”*Toiminnan harjoittajan kanssa sovittiin että...*” oliko viime kädessä kysymys kohteen edustajan antamasta selvityksestä vai tarkastajan tekemästä johtopäätelmästä. On-

gelmallisia arvioinnin kannalta olivat myös ne pöytäkirjat, joissa pöytäkirjaan oli tarkastuslausunnoksi kirjoitettu vain imperatiivi- tai passiivimuotoisia, kaksi tai kolme sanaa sisältävä korjausmääräyksiä tapaan ”asennettava...” ja ”asennetaan”. Tarkastuslausuntona yksikantainen johtopäätös ”- ei huom.” ei myöskään kerro itse tarkastustapahtumasta tai pelastuslain edellyttämistä tavoitteista oikeastaan yhtään mitään.

Laajimmin kirjoitettujen pöytäkirjojen tekstisisällöstä oli yleensä jollakin tavalla pääteltävissä tarkastuksen kulku, asianosaisen kuuleminen sekä perustelut. Muutoksenhakutilanteessa käsillä olevaa asiaa, perusteluita tai asianosaisen näkemystä olisi mahdollisesti jouduttu monin paikoin selvittämään huomattavasti seikkaperäisemmin jossakin määrin epätäsmällisten, liian laajojen normiviittausten tai tulkinnanvaraisten ilmaisujen johdosta. Asiaperustelujen tutkimisessa ei tässä tutkimuksessa menty kuitenkaan kovin syvälle. Lähtökohtana oli, että tarkastuskertomuksesta löytyy edes jokin tarkastustilaisuudessa käsillä ollut tosiasiallinen peruste, josta korjausmääräys on annettu.

### 5.3 Tarkastuskohteen yksilöinti

Tarkastuskertomuksen alussa on kuvattava tarkastuksen kohde yksilöiden ja kirjata läsnä olevat asianosaiset. Ennen tarkastuksen aloittamista on hyvä myös varmistaa, että tarkastuksella on mukana sellaisia henkilöitä, joilla on tosiasialliset toimivaltuudet edustaa tarkastuksen kohteena olevaa toiminnan harjoittajaa, kiinteistön omistajaa tai haltijaa. Arviointikriteerinä käytettiin ensisijaisesti kohteen osoitetta sekä tietoa, keitä kohteessa on ollut tarkastuksella asianosaisina tai edustanut tarkastuskohdetta. Asianosaisen tietojen puuttuminen tulkittiin vajavaiseksi kohteen yksilöimiseksi ja nämä luokiteltiin osittain yksilöidyiksi kohteiksi. Kuvassa 3 on esitetty tutkimusaineiston pöytäkirjojen yksilöinnin toteutuminen tutkimusaineistossa.



Kuva 3. Palotarkastuskohteiden yksilöinnin toteutuminen tutkituista pöytäkirjoista. 1 %:ssa pöytäkirjoista ei kohteen yksilöintitietoja löytynyt lainkaan.

Tarkastuskohteen yksilöimisessä esiintyi jonkin verran heiluntaa eri tarkastuskertomusten jäsentelyjen välillä, sillä joissakin pöytäkirjoissa oli vielä lausunto-osassa kuvattu tarkemmin, mitä paikkaa tai osaa rakennuksessa tarkastus koskee. Näitä ei kuitenkaan eroteltu omiksi havaintoyksiköiksi, vaan tulkittiin kohteen yksilöinniksi.

Normaalisti Merlot-palotarkastusohjelma asettaa yksilöintitiedot pöytäkirjan yläosaan automaattisesti kohdalleen, jos näille tiedoille varattuja kenttiä käytetään. Tulokseksi saatiin että

- 86 % pöytäkirjoista oli yksilöity riittävällä tarkkuudella,
- 13 %:ssa tarkastuksella olleen asianosaisen tiedot puuttuivat yksilöinnistä täysin ja
- 1 %:ssa ei mitään yksilöintitietoja kohteesta ollut kirjattu pöytäkirjaan.

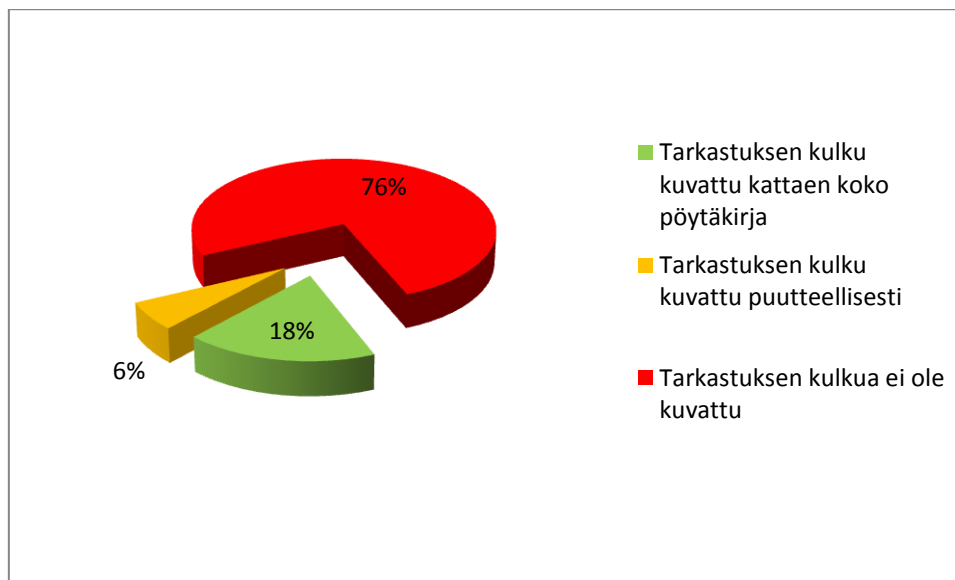
Tutkituista pöytäkirjoista 86 % oli yksilöity tarkkuudella, joissa kohteen osoitetietojen lisäksi oli mainittu myös keitä tarkastuksella oli läsnä. Tarkastuksen tehneen vi-  
ranhaltijan tiedot löytyivät jokaisesta tutkitusta pöytäkirjasta.

#### 5.4 Tarkastuksen kulun kuvaaminen

Tarkastuksen kulku eli se, mitä tarkastuksella on tosiasiallisesti tehty, tulee kirjata pöytäkirjaan. Tavoiteltuun päämäärään pääsemiseksi ei ole tarkoituksenmukaista syynätä jokaista nurkkaa valvontakohteessa, vaan kohdentaa tarkastus toiminnanhar-

joittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuuksien noudattamisen valvomiseksi, pelastuslain 3. luvun nimenomaisten säädösten mukaisesti. Pelastuslain 3. luku on kokonaisuudessaan liitteessä 1.

Suotavaa, erityisesti hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta, tulossa olevan valvontakäynnin kulku ilmoitettaisiin asianosaiselle etukäteen esimerkiksi tarkastusajankohtaa sovittaessa. Asianosaisen valmistautuminen tarkastustilaisuuteen jouduttaa tarkastustapahtuman toimittamista, jos tarkastuksella tarvittavat asiakirjat ovat jo valmiina esillä. Kuva 4 esittää saatua tulosta tarkastuksen kulun kuvausten esiintymisestä tutkimusaineistossa.



Kuva 4. Palotarkastuksen kulun kuvaaminen tutkituista pöytäkirjoista. Valtaosassa pöytäkirjoista (76 %) ei tarkastuksen kulun kuvausta ollut kirjattu lainkaan näkyviin.

Tuloksesta oli tehtävissä johtopäätelmä, että tarkastuksen kulku katsottiin olevan riittävästi kuvattu, kun tarkastuslausunto laadittiin luettelomuotoon tehdyistä yksittäisistä korjattavaksi määräytyistä käytännön turvallisuusvaatimuksista. Tutkitusta aineistosta valtaosa, 76 %, oli laadittu juuri tällä periaatteella. Monessa pöytäkirjassa tarkastuslausunto oli aloitettu myös kuvauksella ”toimitettiin yleinen palotarkastus...”, jonka jälkeen seurasi mainittu luettelo.

Saatua tulosta voidaan pitää ehkä hieman hälyttävänäkin, koska tästä on vedettävissä johtopäätelmä, ettei tarkastusta toimittava viranhaltija ole mahdollisesti selvillä, mitä normaalilla palotarkastuksella pitäisi nykyisen lain mukaan valvoa. Tulosten yh-



teenvedossa tarkastuksen kulun kuvaamisessa aineiston pöytäkirjoista voidaan todeta, että

- 18 %:ssa tarkastuksen kulku oli selkeästi kuvattu kattavasti omassa osiossaan,
- 6 %:ssa tarkastuksen kulku oli kuvattu osittaisesti joko johtopäätelmien seassa tai tavalla, joka ei suoraan seurannut annettuja korjausmääräyksiä tai asiakohtaisia johtopäätelmiä,
- 76 %:ssa pöytäkirjoista tarkastuksen kulkua ei ollut kuvattu erikseen, vaan tarkastuslausunto sisälsi luettelon korjattavaksi määräytyistä yksittäisistä turvallisuusvaatimuksista, joista pystyi kyllä päättelemään tarkastuksen kulun.

### 5.5 Tarkastajan tekemät keskeiset havainnot

Annetut hallintopäätökset tai johtopäätelmät eivät aina seuranneet tarkastuksella tehtyjä havaintoja. Monessa tapauksessa olisi ollut helpompaa kirjata selkeästi tarkastuksen kulku ja vain keskeisimmät havainnot, joista mahdollisesti olisi tulossa velvoittava johtopäätös asianosaiselta saadun selvityksen jälkeen. Muutamassa pöytäkirjassa oli kirjattu havaintoja, mutta asiasta ei kuitenkaan ollut tehty johtopäätelmää tai korjausmääräystä.

Analysoinnissa oli pohdittava koko ajan tarkoin, onko kyseessä ollut tarkastuksen kulun selostaminen vai tarkastushavainto. Useassa pöytäkirjassa tarkastuslausunto alkoi virkkeellä ”*toimitettiin yleinen palotarkastus*” mutta seikkoja, joita tarkastuksella tosiasiallisesti käytiin läpi, ei ollut kirjattu sen tarkemmin. Havainnot, tarkastuksen kulun kuvaamisen tapaan, olivat kyllä myöhemmin pääteltävissä annetuista korjausmääräyksistä.

Ennen johtopäätelmien kirjaamista, pöytäkirjassa tulisi olla selostettu keskeisimmät tarkastushavainnot, erityisesti niistä detaljeista, joista on pääteltävissä jokin pelastuslain 3. luvun velvoitteiden laiminlyönti. Lain vastaista ei ole kirjata myös havaintoja, joita muuten on käsitelty tarkastusta toimitettaessa. Tarkastuksen tavoitteiden sekä oleellisen informaation erottamisen kannalta tulisi kuitenkin pidättäytyä kirjaamasta muuta kuin aivan keskeisimmät asiat.

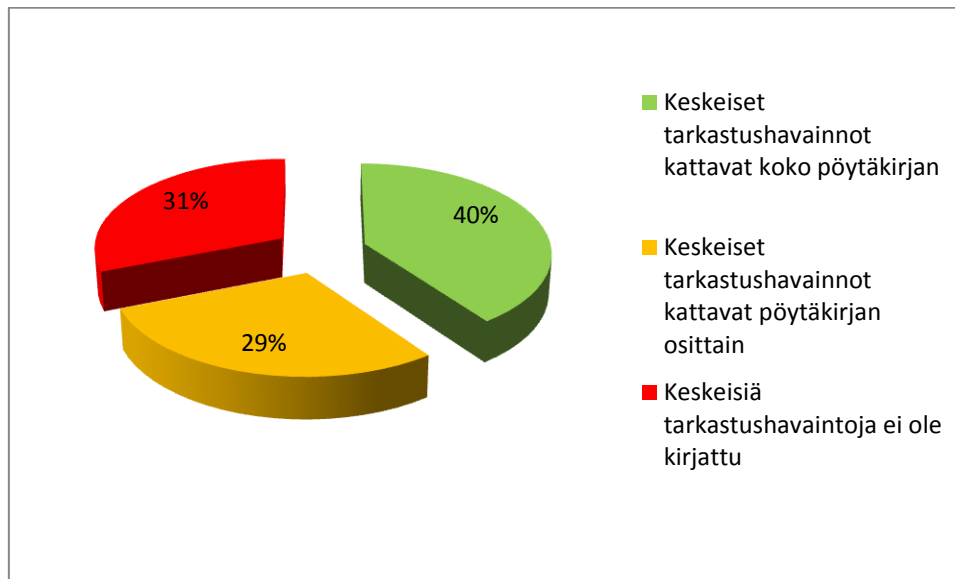
Pelastuslain 12§:n velvoitteen laiminlyönti pelastustoimen laitteiden kunnossapidossa voi ilmetä monilla tavoilla. Kunnossapidon laiminlyönneistä tehdyillä havainnoilla on keskeinen merkitys johtopäätelmiä tehtäessä ja mahdollista korjausmääräystä annettaessa. Korjausmääräystä ei tulisi esimerkkinä käytetyssä tapauksessa antaa yksittäisistä havaituista vioista, vaan johtopäätelmässä nimenomaisesti siitä, että käsillä on pelastuslain vastainen toiminta ja velvoitteen laiminlyönti.

Viranomaisen tehtävä ei ole suorittaa kunnossapitosuunnitelman mukaisia toimenpiteitä kohteessa ja kiertää esimerkiksi tarkastamassa valvontakohteen kaikkia poistumisopasteita. Asetetussa korjausmääräyksessä tulee velvoittaa oikaisemaan mahdollinen lain vastaiseksi pääteltävissä oleva toiminta, mikäli joitain havaintoja esimerkiksi rikkonaisista poistumisopasteista on tarkastuksella tehty. Velvoitetulla oikeussubjektilla itsellään tulee olla toimiva suunnitelma tai käytäntö poistumisopasteiden kunnossa pitämiseksi, joka on pystyttävä esittämään tarkastusta toimittavalle viranomaiselle uskottavasti. Tarkastajan velvoittava johtopäätös tulee kohdistaa ennen kaikkea tapaan hoitaa kunnossapito yleensä, eikä yksittäiseen havaintoon kohteen pelastustoimen laitteissa.

Aineistosta havaittiin toisistaan poikkeavia tapoja ilmaisuisissa tarkastuksella tehdyistä havainnoista. Yksi tapa oli muodostaa omat otsikot tarkastettavista asiakokonaisuuksista, joista oli tulossa korjausmääräys. Otsikoiden alle oli koottu etupäässä velvoittavia johtopäätelmiä. Perusteluita sekä asianosaisen antamia selvityksiä oli kirjattu satunnaisesti. Analysoinnissa otsikointi hyväksyttiin tarkastuksen kulun kuvaamiseksi. Näppäräksi, mutta ei ihan lainmukaiseksi, oli luonnehdittava tapaa yhdistää johtopäätelmät sekä havainnot kirjaamalla tarkastuslausuntoon otsikko ”*tarkastuksella havaitut korjausmääräykset*” jonka alle sitten oli koottu luettelo yksittäisistä turvallisuuspuutteista joukoksi velvoittavia käskyjä.

Ilmaisutapa, jossa epäkohdat vain listataan, palvelee ehkä tarkastuksen kohteena olutta tahoja siinä, että tarkastusta toimittava viranhaltija ilmoittaa täsmällisesti, mitkä asiat tulee saattaa kuntoon. Ymmärtääkö asianosainen todellisuudessa häntä koskevan päävelvoitteen oikein, jää arvailujen varaan. Hyvästä hallinnosta ei niin ikään oikein voida puhua, jos pöytäkirjasta puuttuvat asianosaisen antamat selvitykset sekä tosiasialliset perustelut annetuille määräyksille. Kuvaan 5 on koottu saadut tulokset

aineistosta, kuinka hyvin ja missä laajuudessa tarkastushavaintoja oli tutkimusaineistossa kirjattu näkyviin.



Kuva 5. Tarkastushavaintojen kirjaaminen tutkituissa pöytäkirjoissa. Noin kolmannes (31 %) pöytäkirjoja oli laadittu ilman kuvausta tehdyistä keskeisimmistä tarkastushavainnoista. Vajaassa kolmanneksessa (29 %) pöytäkirjoja havainnot eivät kattaneet kaikkia asetettuja korjausmääräyksiä.

Tulosta, jossa tarkastajan tekemät havainnot eivät kattaneet kaikkia pöytäkirjan johtopäätelmiä, on pidettävä merkittävänä. Korjausmääräyksen lähtökohtana pitäisi olla aina tarkastushavainto, josta tehdään johtopäätelmät. Pöytäkirjoista 29 % sisälsi vain osittaisia havaintoja suhteessa pöytäkirjan kaikkiin korjausmääräyksiin. Saadusta tuloksesta syntyi vaikutelma, että pöytäkirjaa laadittaessa viranhaltijan kärsivällisyys olisi loppunut kesken. Monin paikoin hyvin aloitettu tarkastuskertomus näytti ”sörtävän” takaisin tapaan kirjata vain käskeviä johtopäätelmiä, kun korjattavaa alkoikin tarkastuksen edetessä kertyä odotettua enemmän.

Huomattavan osuuden (31 %) muodostivat ne pöytäkirjat, joissa ei ollut tehty mitään havaintoja. Nämä pöytäkirjat olivat usein laadittu edellä mainitulla tavalla luettelon muotoon koosteeksi määräyksiä korjata yksityiskohtaisia käytännön teknisiä turvallisuuspuutteita. Mukaan tähän kategoriaan luokiteltiin myös erittäin puutteellisesti laaditut ja ”-ei huom.” – johtopäätöksen sisältämät pöytäkirjat. Tätäkin tulosta voidaan pitää osaltaan huolestuttavana, koska viranomaisen asettaessaan asianosaiselle

velvoitteita, tulee niiden perustua johonkin konkreettiseen ja tosiasialliseen havaintoon kohteessa.

Keskeisimpien tarkastushavaintojen kirjaamisessa tulokseksi saatiin, että tutkimusaineiston pöytäkirjoissa

- 40 %:ssa tarkastajan tekemät keskeiset havainnot oli kirjattu selkeästi omaksi osiokseen kattaen kaikki pöytäkirjassa esiintyvät korjausmääräykset,
- 31 %:ssa oli asetettu korjausmääräys, joista ei ollut kirjattu havaintoa ja
- 29 %:ssa tehdyt tarkastushavainnot eivät kattaneet kaikkia annettuja pöytäkirjan korjausmääräyksiä.

## 5.6 Tarkastajan tekemät johtopäätelmät

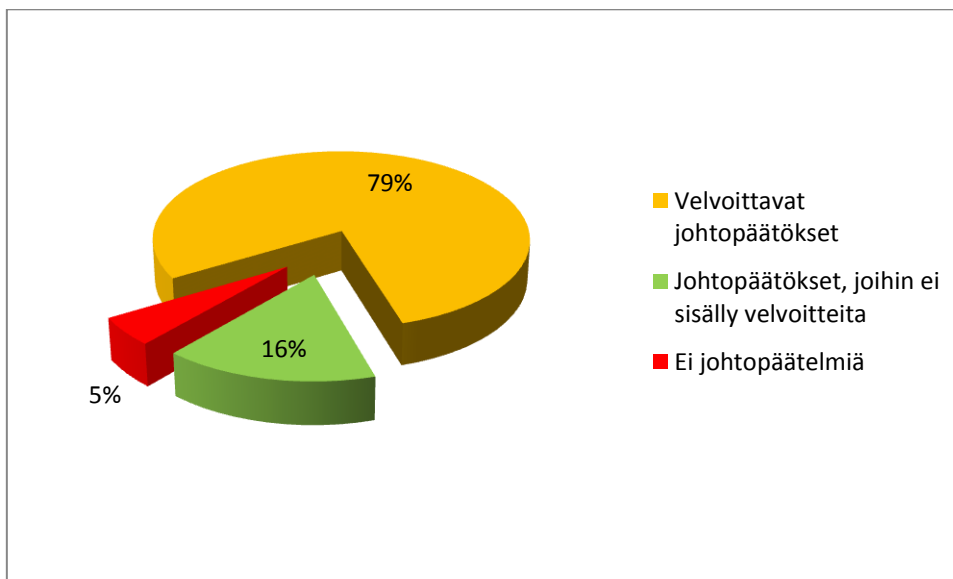
Lähes kaikki pöytäkirjat (95 %) sisälsivät jonkin asteisia johtopäätöksiä. Johtopäätösten suhteen oli tehtävä linjaus, hyväksytäänkö pelkät imperatiiveja sisältävät pöytäkirjat pelastuslain tarkoittamiksi johtopäätöksiksi. Palotarkastajan antama suora käsky korjata jotakin on periaatteessa johtopäätös jostakin asiantilasta, joka tarkastuksella on havaittu. ”Vikalistan” muotoon laaditut ja hyvän hallinnon kannalta arveluttavat tarkastuslausunnon osat tulkittiin tällä perusteella johtopäätelmiksi.

Imperatiivimuotoja sisältävät pöytäkirjat oli analysoitava vielä tarkemmin hyvän hallinnon toteutumiseen liittyvän yhdenmukaisuusnäkökulmasta kokonaisuutena. Huomioitavaa pelastuslainmukaisen johtopäätelmien arvioimisessa oli, että myös pelkän ”*ei huom.*” tai ”*ei huomautettavaa*” – lausunto oli tulkittava johtopäätökseksi, vaikka itse tarkastuksesta ei tämän kaltainen lausahdus kerro oikeastaan mitään. Sen sijaan lausunto ”*tarkastushetkellä ei havaittu huomautettavaa*” oli tulkittava *sekä* havainnoksi *että* johtopäätelmäksi. Tästä on todettava, että hallitulla retoriikalla saatetaan päästä hyvinkin vähällä kirjoittamisella lähelle lain mukaista lopputulosta.

Yhteenvedossa saatiin tulos, jossa 5 %:ssa aineiston pöytäkirjoissa ei ollut tehty tai kirjattu näkyviin minkään laisia johtopäätelmiä, syystä tai toisesta. Johtopäätelmät, milloin näitä aineistosta havaittiin, jaettiin kahteen luokkaan: velvoittaviin ja ei-velvoittaviin johtopäätelmiin. Pöytäkirjoja, jotka sisälsivät yhtä aikaa ei-velvoittavia ja velvoittavia johtopäätelmiä ei eroteltu enää omaksi luokakseen, vaan nämä pöytä-

kirjat luokiteltiin suoraan ryhmään velvoittavia johtopäätöksiä sisältävät pöytäkirjat. Aineistossa 16 %:ssa pöytäkirjoja oli ei-velvoittava johtopäätös. Tarkastuslausunto mainitussa 16 %:ssa rajoittui yleensä johtopäätelmään ”ei huomautettavaa”, paitsi 1 %, jossa pelastuslain kirjaamisvaatimusta oli noudatettu kattavasti. Lisäksi 2 %:ssa ei-velvoittava johtopäätös oli perusteltu asiallisesti, mutta muilta osin pelastuslain kirjaamisvaatimusta ei ollut noudatettu kattavasti. Pöytäkirjoista 79 % sisälsi jonkin asianosaista velvoittavan johtopäätöksen.

Ei-velvoittavia johtopäätelmiä arvioitaessa oli ratkaistava, oliko viime kädessä kyse ollut havainnoista vai johtopäätelmästä. Ratkaisu tehtiin sen mukaan, mikä oli ollut koko pöytäkirjan rakenne ja siinä käytetty retoriikka. Asiantilat tai toteamukset, jotka olivat sisällytetty tarkastuksen kulkuun tai havainnoja kuvaavan kappaleen sisään, tulkittiin havainnoiksi. Kuva 6 esittää johtopäätöksistä saatua tulosta, velvoittavien ja ei-velvoittavien johtopäätelmien suhteita sekä sellaisten pöytäkirjojen osuutta koko tutkimusaineistossa, joista ei havaittu minkään laista johtopäätöstä.



Kuva 6. Velvoittavien ja ei-velvoittavien johtopäätelmien sekä ei minkäänlaista johtopäätelmää sisältävien pöytäkirjojen suhteet tutkimusaineistossa. 5 %:ssa pöytäkirjoja pelastuslain velvoite johtopäätösten kirjaamisesta oli jäänyt toteutumatta.

Johtopäätelmiksi tulkittiin siis yksioikoiset korjauskäskyt tai jonkin asiantilan toteamukset, milloin näitä ei ollut erikseen nimetty havainnoksi. Mahdollista on, että käytetty logiikka saattoi olla ehkä liian tulkinnallinen, mutta tulkinnallista oli pöytäkirjojen retoriikkakin. Käytetyn retoriikan merkitystä ei kuitenkaan voida millään

muotoa vähätellä. Asia on paremminkin päinvastoin, sillä laadullisessa tutkimuksessa tekstillä ja sen sisällöllä on suuri merkitys. Liiallista pelkistämistä on varottava ja pohdittavaksi tuli yksioikoisen korjauskäskyn merkitystulkinta suhteessa pelastuslain tarkoittamaan johtopäätökseen. Yhteenvedossa pelastuslain vaatimukseen kirjata johtopäätökset pöytäkirjaan saatiin tulos että

- 79 %:ssa tutkimusaineiston pöytäkirjoista havaittiin johtopäätöksiä, joihin sisältyi asianosaista koskeva velvoite eli korjausmääräys
- 16 % sisälsi johtopäätöksiä, joihin ei sisältynyt asianosaista koskevaa velvoitetta eli korjausmääräystä
- 5 %:ssa ei syystä tai toisesta ollut kirjattu minkäänlaisia johtopäätelmiä toimitetusta palotarkastuksesta.

### 5.7 Johtopäätelmien yhdenmukaisuus

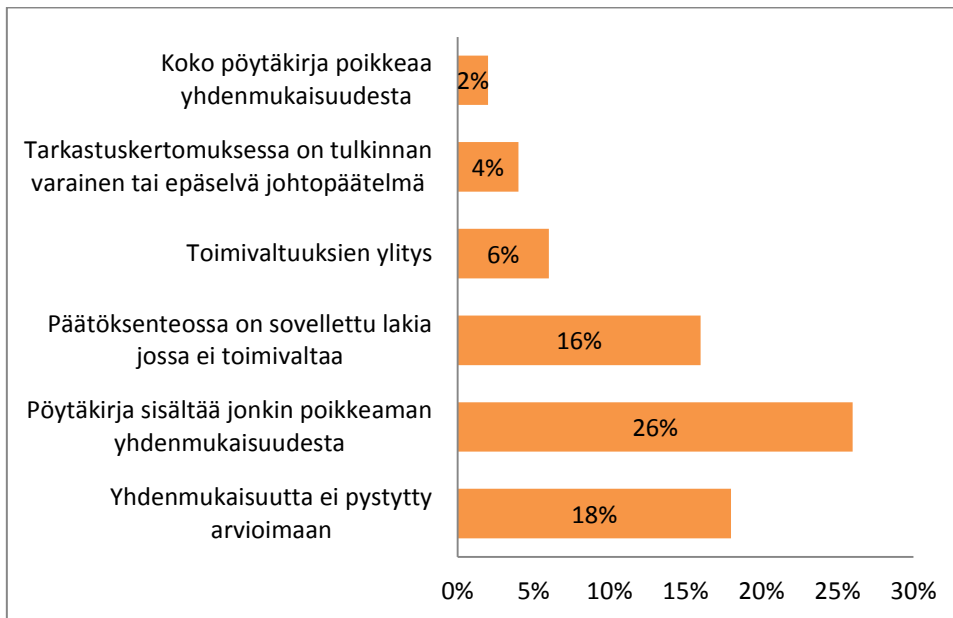
Hyvään hallintoon keskeisesti liittyvää yhdenmukaisuutta analysoitaessa saatiin tulos, jossa 6 %:ssa pöytäkirjoja pelastusviranomaisen ei ihan ollut pysynyt toimivaltuuksiensa rajoissa. Toimivallan ylitys tulkittiin tapahtuneeksi, milloin

- pelastuslain toimivaltuuksien nojalla oli annettu korjausmääräys perustuen säädökseen, jonka valvontaviranomainen pelastusviranomaisen ei ole tai
- annettu korjausmääräys perustui säädökseen, jonka valvontaviranomainen on jokin toisen hallinnonalan viranomaisen.

Toisen viranomaisen hallinnonalaan kuuluva korjausmääräys voidaan antaa, jos kyseessä on pelastuslain 81.2§:n tarkoittama vakavaa henkilöturvallisuutta vaarantava asia. Tässä yhteydessä pelastusviranomaisella on ilmoitusvelvollisuus toimivaltaiselle viranomaiselle. Annettu määräys on ehdottomasti perusteltava hyvin ja toimitettava kuuleminen.

Yhdenmukaisuudesta poikkeavia pöytäkirjoja oli yhteensä 6 % joista 2 % oli tarkastuslausunnoltaan aivan omaa luokkaansa ja 4 % yhdenmukaisuuden kannalta rajatapauksia. Toimivallan ylityksiä analysoitaessa syntyi paremminkin vaikutelma, jossa tarkastusta toimittanut viranhaltija olisi pyrkinyt täyttämään neuvontavelvollisuuttaan. Neuvonnan pöytäkirjassa on todettava olevan hyvää hallintoa ja täyttävän pelastusviranomaiselle kuuluvaa neuvontavelvollisuutta, mutta tällöin huomiota on kiinnitettävä retoriikkaan. Velvoittavaa käskyä ei voida antaa neuvonnan perusteella.

Kuvassa 7 on esitetty yhdenmukaisuusanalyysin tulokset. Koko aineiston pöytäkirjoissa 26 %:ssa oli jokin yksittäinen asianosaista velvoittava kohta tarkastuskertomuksessa, joka poikkesi vakiintuneesta palotarkastuslinjasta. Yhdenmukaisuustarkastelussa saatiin sama tulos perustelujen normiviittausten kanssa, milloin päätöksenteossa oli sovellettu lakia, joissa pelastusviranomaisella ei ole toimivaltaa. Päätöksenteossa virhe sovellettavassa laissa aiheutti myös poikkeaman yhdenmukaisesta käytännöstä. Saadusta tuloksesta voidaan tehdä johtopäätelmä, että hyvään hallintoon liittyy oleellisesti toimivaltuuksien rajoissa pysyminen lain noudattamisen lisäksi.



Kuva 7. Hallinnollisen ongelman sisältämät sekä yhdenmukaisuudesta selvästi poikkeavien pöytäkirjojen osuudet tutkimusaineistossa. Osassa havaintoyksiköistä on päällekkäisyyttä, koska joissakin pöytäkirjoissa esiintyi useampi hallinnollinen ongelma samaan aikaan.

Yhdenmukaisuuden lähtökohtana on pidettävä sitä, että annettu korjausmääräys (tai johtopäätös) on johdettavissa pelastuslakiin ja tarvittaessa siitä edelleen perustuslakiin. Annetun korjausmääräyksen laillisuutta ei aivan voinut olla kyseenalaistamatta niissä pöytäkirjoissa, joissa esiintyi ”oikomista” pelastuslain muotovaatimuksista. Yhdenmukaisuudesta poikkeamista aiheutti paikoin liian seikkaperäiseksi laadittu korjausmääräys, joka usein johti myös toimivallan ylitykseen. Virheelliseltä pohjalta tehty johtopäätös johti melkein päällekkäisesti yhdenmukaisuuden kannalta outoon ratkaisuun, joka erottui selvästi muista tehdyistä ratkaisuista johtopäätöksiä

analysoitaessa. Johtopäätöksissä, joissa oli sovellettu asiaan tai viranomaisen toimivaltaan nähden väärää lakia, olivat hyvän hallinnon kannalta kyseenalaisia yhdenmukaisuudesta poikkeavan luonteensa johdosta.

Toimivaltuuksien ylitys tulkittiin tapahtuneeksi myös niissä pöytäkirjoissa, joissa annettu korjausmääräys oli laadittu liian yksityiskohtaisesti viittaamalla Suomen rakentamismääräyskokoelmaan ilman asiallisia perusteluja. Pelastusviranomaisen asiana ei ole antaa rakennusvalvonnan toimivaltaan kuuluvia velvoittavia käskyjä. Erityisen raskaiksi toimivaltuuksien ylityksiksi oli luettava ne korjausmääräykset, joissa annetun määräyksen noudattaminen olisi johtanut toisen hallinnonalan säädösten rikkomiseen, esimerkiksi luvattomaan rakentamiseen. Toimivaltuuksien ylitykseksi tulkittiin edellä mainitun lisäksi korjausmääräykset, joissa oli määrätty poistettavaksi sähköroikat ilman asiallisia perusteluita ja osoitusta pelastuslain vastaisesta menettelystä.

Johtopäätelmien yhdenmukaisuutta analysoitaessa saatiin myös yllättävä tulos siitä, että vuoden 2001 palotarkastusohjetta sovelletaan edelleen käytännössä. Säädös, jonka pohjalta palotarkastusohje on laadittu, on kumottu vuonna 2003. Saadulla tuloksella voidaan selittää sitä, ettei ensimmäisellä kerralla yhdenmukaisuutta analysoitaessa saatu tulokseksi oikeastaan yhtään mitään. Aineiston analysointi tehtiin ensin pelastuslain *velvoitteiden noudattamisesta* annettujen korjausmääräysten yhdenmukaisuudesta. Pelastuslain velvoitteisiin ei periaatteessa ollut johdettu yhtään pöytäkirjan korjausmääräystä ja johtopäätelmäketjun voitiin katsoa katkeavan tehtyyn tarkastushavaintoon.

Yhdenmukaisuudesta tehty nollatutkimus ei olisi palvelut tarkoitustaan ja näkökulmaa oli muutettava. Jouduin pohtimaan, mikä voisi olla yhteinen nimittäjä sille, että annettujen korjausmääräysten linja vaihteli rajusti ja miksi pelastuslain nimenomaiseen velvoitteeseen johdettuja korjausmääräyksiä oli aineistossa niin vähän. Yhteinen nimittäjä löytyi mainitusta palotarkastusohjeesta. Havaintoyksiköksi otettiin *vakiintuneen hallintokäytännön* käsitteistö, jonka jälkeen yhdenmukaisuuden toteutuminen analysoitiin uudelleen.



Yhdenmukaisuutta arvioitiin siis sen mukaan, poikkesiko annettu korjausmääräys myös vuoden 2001 palotarkastusohjeesta ja oliko pelastusviranomaisen reagointi odotettua vakiintuneen hallintokäytännön näkökulmasta. Metodien käyttämisessä vaarana on liian mustavalkoinen tulkinta ja se edellyttää melkoisen hyvää palotarkastuskäytäntöjen tuntemusta historian osalta. Tulokseksi saatiin, että 54 % pöytäkirjoja oli yhdenmukaisia menneiden vuosien vakiintuneen hallintokäytännön näkökulmasta tarkasteltuna. Kokonaan, räikeästi kaikilta osin nykyisen lain vastaisiksi luonnehdittavia pöytäkirjoja ei aineistosta löytynyt lainkaan, ellei tähän sitten laske ta erittäin puutteellisesti laadittuja, sisällöltään tyhjiä pöytäkirjoja. Näitä aineistossa oli 3 %. Erittäin puutteellisesti laaditut pöytäkirjat luokiteltiin luokkaan, jossa yhdenmukaisuutta ei yksinkertaisesti pystytty arvioimaan. Kaikkiaan pöytäkirjoja, joista ei yhdenmukaisuutta pystytty analysoimaan, oli aineistossa 18 %.

Yhdenmukaisuuden kannalta arveluttavissa pöytäkirjoissa tarkastuslausunto oli yleensä tyypistetty pelkkään imperatiiviin, annettua määräystä ei ollut perusteltu mitenkään, eikä tarkastuslausunnosta oikein käynyt ilmi, mistä tarkastuksella loppujen lopuksi oli ollut kyse. Tupakointipaikat näyttivät muodostuvan eräänlaiseksi viranhaltijakohtaiseksi mieltymykseksi, koska 2 % aineiston tarkastuslausunnoista tupakkapaikka oli katsottu kohteen onnettomuusriskiä merkittävästi nostavaksi seikaksi ilman sen kummempia perusteluja. Velvoittavia korjausmääräyksiä oli annettu kannellisista ja peltisistä tuhkakupeista sekä määrätty yksi tupakkapaikka jopa palo-osastoitaviksi. Viimeksi mainittu luokiteltiin myös toimivaltuuksien ylitykseksi.

Yhdenmukaisuudesta poikkeavaksi oli tulkittava pöytäkirja, jossa kantaa oli otettu estetiikkaan ja annettu siihen liittyen korjausmääräys siisteyden parantamisesta. Annettu korjausmääräys voisi olla perustellusti yhdenmukainen, jos tarkastuskohteessa havaittu epäjärjestys on omiaan aiheuttamaan onnettomuuden tai vaarantaa merkittävästi henkilöturvallisuutta. Perustelut kuitenkin puuttuivat. Poikkeamaksi yhdenmukaisuudesta tulkittiin myös erään pöytäkirjan tarkastuskertomus, jossa todettiin aineiston ainoana lajissaan olevana pöytäkirjana yksikantaan yrityksen turvallisuusasioiden olevan kunnossa, kun mitään onnettomuuksia ollut tapahtunut kahtena edellisena vuotena. Kyseisessä pöytäkirjassa ei ollut tehty asianosaista velvoittavia johdopäätöksiä.

Yhteenvedossa yhdenmukaisuudesta tulokseksi saatiin että

- 54 % tutkimusaineiston hallintopäätöksistä katsottiin olevan täysin yhdenmukaisia vuoden 2001 palotarkastusohjeen näkökulmasta tarkasteltuna
- 18 %:ssa pöytäkirjoista ei pystytty arvioimaan yhdenmukaisuutta tarkastuskertomuksen puutteellisuuden johdosta
- 26 %:ssa pöytäkirjoja havaittiin olevan jokin yksittäinen velvoittava johtopäätelmä tarkastuskertomuksessa, joka poikkesi yhdenmukaisuudesta,
- 4 % pöytäkirjosta oli yhdenmukaisuuden kannalta rajatapauksia käytetyn retoriikan johdosta ja
- 2 %:ssa pöytäkirjoja yhdenmukaisuudesta poikettiin kaikilta osin.

Yhdenmukaisuudesta poikkeamisen syiksi saatiin

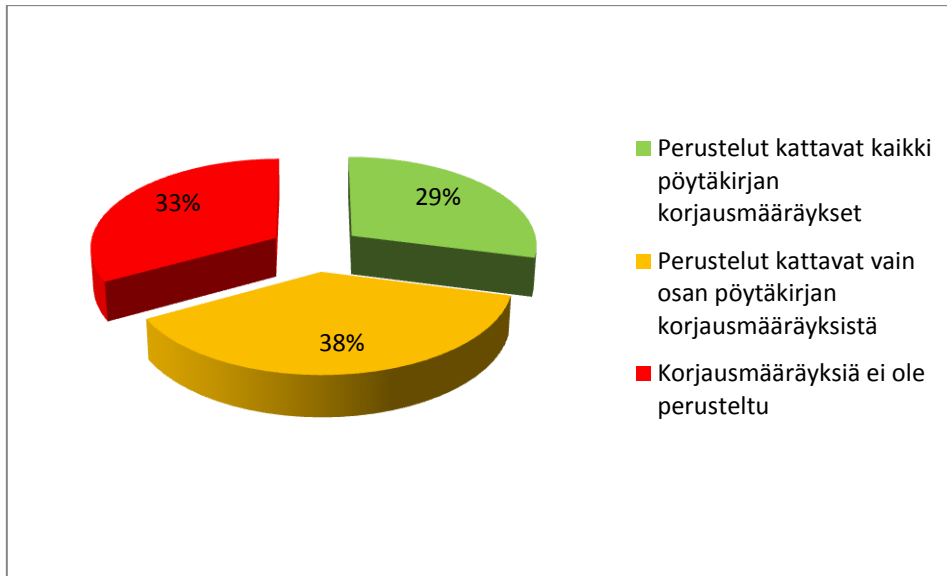
- virhe sovellettavassa lainsäädännössä 16 %,
- toimivaltuuksien ylitys 6 % ja
- tarkastuskertomuksessa käytetty tulkinnanvarainen ja puutteellinen retoriikka joka *hyvin perusteluin saattaisi olla* yhdenmukainen johtopäätelmä 4 % (2 % velvoittava, 2 % ei-velvoittava johtopäätös).

## 5.8 Johtopäätelmien perustelut pöytäkirjassa

Pelastuslain (kuin myös hallintolain) vaatimuksen mukaan tarkastajan tekemät johtopäätelmät on perusteltava kirjallisesti pöytäkirjassa. Laki ei tee eroa sille, onko johtopäätelmässä asetettu asianosaiselle velvoitteita. Perustelut liittyvät oleellisesti hyvän hallinnon aivan keskeisimpiin käsitteistöihin ja mitään viranomaisen velvoitetta, päätöstä, etua tai rajoitusta, jolla vaikutetaan tarkastuksen kohteena olevan oikeussubjektin asemaan tai oikeuspiiriin, ei voida antaa ilman perusteluja. Perustelujen avulla varmistetaan, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa yleisen oikeusperiaatteen mukaisesti.

Perustelut tulisivat esittää aina jo tarkastustilaisuudessa asianosaisille, jolloin voidaan myös varmistua siitä, että asianosainen on tosiasiallisesti tullut kuulluksi. Analysoinnissa pöytäkirjojen korjausmääräyksiä 29 % oli perusteltu laajemmin kuin pelkällä viittauksella sovellettavaan oikeusohjeeseen. Aineistossa 38 % oli pöytäkirjoja, joissa perustelut eivät kattaneet kaikkia velvoittavia johtopäätelmiä. Saatua tu-

losta on pidettävä merkittävänä, koska viranomaisen perusteluvelvollisuus koskee jokaista pöytäkirjassa olevaa johtopäätelmää. Pöytäkirjoja, joissa ei havaittu minäkään laisia johtopäätelmien perusteluita, oli aineistossa 33 %. Kuvassa 8 on havainnollistettu perusteltujen, osittain perusteltujen sekä perustelemattomien pöytäkirjojen osuuksia aineistossa.

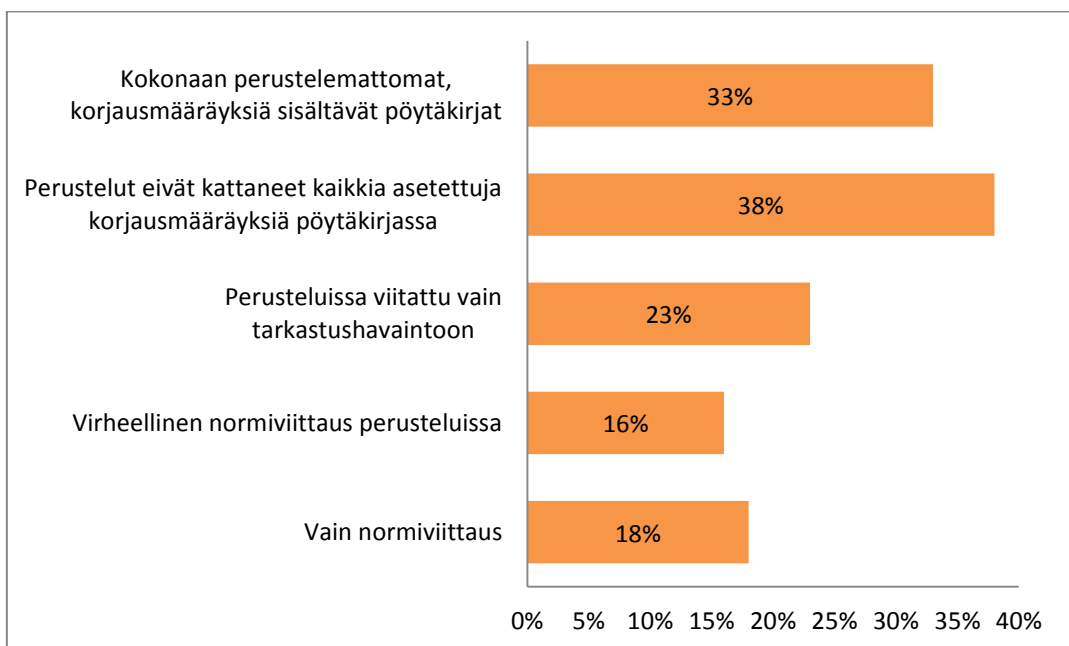


Kuva 8. Perusteltujen, osittain perusteltujen ja perustelemattomien pöytäkirjojen jakautumisen tutkimusaineistossa

Perustelujen seikkaperäisempi avaaminen olisi todennäköisesti vähentänyt perusteluiksi luokiteltujen pöytäkirjojen määrää. Asiaperustelut rajoittuivat usein pelkästään viittaamalla havaittuun epäkohtaan (23 %), eikä perusteluja ollut johdettu laissa säädettyyn päävelvoitteen laiminlyönnistä aiheutuviin mahdollisiin seurauksiin valvontakohteessa. Kunnossapito-ohjelman puuttuminen ei esimerkiksi suoranaisesti vielä johda pelastuslain vastaiseen tilanteeseen, jos kiinteistössä olevat pelastustoimen laitteet ja varusteet ovat kunnossa ja pelastuslain velvoitteet on täytetty. Velvoitteen täyttämiseen ja lain noudattamiseen on usein olemassa erilaisia hyväksyttäviä käytäntöjä, ellei asiasta ole säädetty tarkemmin jossain muualla. Esimerkkinä perusteluketjun katkeamisesta sovellettavaan säädökseen voidaan mainita tapaus tutkimusaineistosta, jossa tarkastusta toimittava viranhaltija oli vaatinut vain kunnossapito-ohjelmaa pelastustoimen laitteista tehtäväksi, mutta unohtanut perustella asiaa sen tarkemmin *mitä tarkoitusta varten* ohjelma on laadittava.

Hyvän hallinnon mukaista on liittää perustelujen yhteyteen sovelletut oikeusohjeet, mutta missään tapauksessa nämä yksistään eivät riitä hallintopäätösten perusteluiksi. Hyvässä perustelussa tulee ainakin käydä ilmi tosiasiat, jotka ovat vaikuttaneet tehtyyn johtopäätelmään sekä millä tavalla havaittu asiantila on ristiriidassa sovellettavan lainsäädännön kanssa. Tarkastusta toimittavan viranhaltijan on oltava tarkasti selvillä siitä, että asiassa sovelletaan täsmällisesti oikeaa säädöstä, toimivaltaisuus huomioiden.

Perusteluja analysoitaessa saatiin myös tulos, jossa osa johtopäätösten säädösviittauksista oli johdettu toisen hallinnonalan säädöksiin. Viittauksia normeihin, joissa pelastusviranomaisella ei ole toimivaltaa, oli 16 %:ssa pöytäkirjoja. Hyvän hallinnon kannalta on erittäin keskeistä, että korjausmääräys on annettu toimivaltuuksien rajoissa ja perusteluissa viitataan säädökseen, jossa viranomainen on toimivaltainen. Perustelujen analysoinnissa huomioita kiinnitettiin viittauksissa käytettyihin oikeusohjeisiin, koska monessa korjausmääräyksessä perusteluina oli käytetty pelkästään normia tai sen numeroa. Pelkkää normia perusteluina oli käytetty 18 %:ssa pöytäkirjoja. Kuvaan 9 on koottu koko aineiston ne perustelut, joissa yhteisenä nimittäjänä oli hyvän hallinnon kyseenalainen toteutuminen. Kuvaa tulkittaessa on huomioitava, että paikoin samassa pöytäkirjassa oli useita hyvän hallinnon kannalta kyseenalaisia perusteluita.



Kuva 9. Hyvän hallinnon kannalta arveluttavat perustelut havaintoyksiköittäin

Lain vastaista ei ole kirjata myös sellaisia perusteluja, joissa asia on jäänyt selvittämättä tai sillä ei ole mitään merkitystä tehdyn johtopäätöksen kannalta. Näitä pöytäkirjoja oli aineistossa muutamia. Keskeisesti asiaan kuulumattomien perustelujen kirjaamista tulisi välttää, koska perusteluissa tulee nimenomaisesti käydä ilmi, *mikä* on ollut asiaa käsitelleen viranhaltijan kanta käsillä olleessa asiassa ja *miten* siihen on päädytty (Mäenpää 2004, 248). Huolestuttavana tuloksena oli pidettävä sitä, että melkoisen suuri joukko pöytäkirjoja (33 %) olivat niitä, joissa ei ollut minkään taasoista asiallista perustelua siihen, minkä vuoksi tarkastusta toimittava viranhaltija oli päätenyt käsillä olevaan johtopäätelmään.

Käytetyllä retoriikalla oli jälleen melkoisen suuri merkitys edellisten pelastuslain mukaisuusosioissa saatujen tulosten tapaan. Rajanveto, oliko kyseessä asiallinen perustelu vai tarkastushavainto, oli paikoin vaikeaa. Pöytäkirjojen ilmaisujen tulkinnat eivät olleet mitenkään yksiselitteisiä, eikä ristiriidoiltakaan voitu täysin välttyä. Useaan kertaan tehtyjen tekstianalysointien jälkeen perustelujen suhteen päädyttiin tulokseen, jonka mukaan

- 33 %:ssa pöytäkirjoja asetettuja korjausmääräyksiä ei ollut perusteltu mitenkään,
- 38 %:ssa pöytäkirjoja osa korjausmääräyksistä oli perusteltu vajavaisesti siten etteivät perustelut kattaneet kaikkia pöytäkirjan johtopäätöksiä,
- 29 %:ssa pöytäkirjoja voitiin katsoa pelastuslain perustelovelvoitteen täyttyvän tyhjentyvästi.

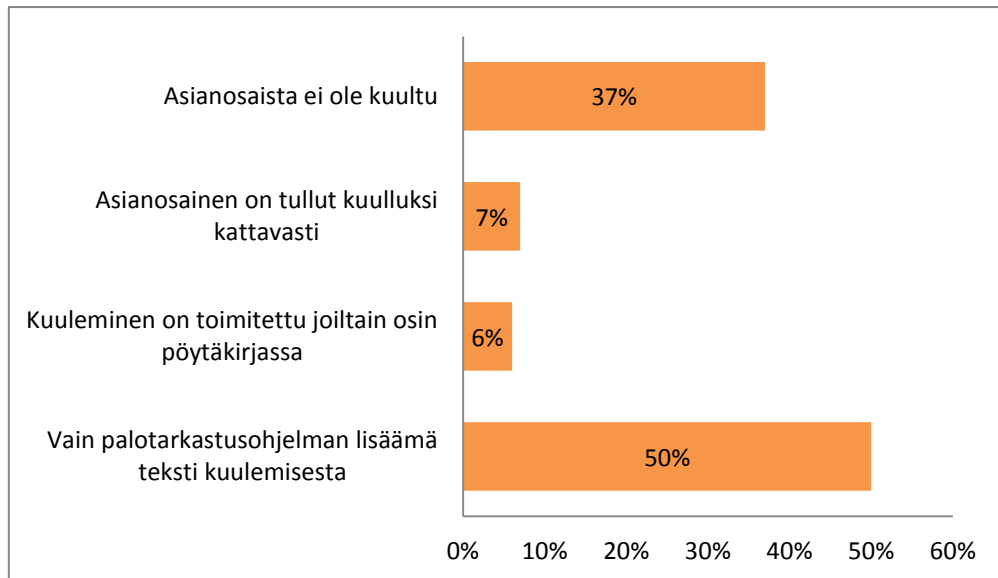
## 5.9 Tarkastettavan kohteen edustajan esittämät selvitykset pöytäkirjassa

Johtopäätösten muodostamisen yhteydessä tulee asianosaiselle varata mahdollisuus esittää oma näkemyksensä havaitusta asiantilasta, mahdollisesta korjausmääräyksestä sekä neuvotella korjaavien toimien määräajasta. Toisin sanoen, kaikki edellä mainittu yhteensä tarkoittaa velvoitetun oikeussubjektin *tosiasiallista kuulemistä*. Asiassa on annettava mahdollisuus lausua mielipiteensä myös päätöksen perusteista, joten nämä on aiheellista esittää saman tien tarkastustilanteessa. Tässä tilanteessa suullisesti saatu asianosaisen selvitys on pelastuslain vaatimuksen mukaisesti kirjattava pöytäkirjaan näkyviin. Kuuluksi tuleminen on siis *asiakirjasidonnaista*.

Asianosaisella on lähes poikkeuksetta palotarkastajan havainnoista ja johtopäätelmistä oma näkemyksensä. Saatua tulosta, että vain 13 %:ssa pöytäkirjoja asianosaisen selvityksiä oli kirjattu näkyviin, on pidettävä merkittävänä myös hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Mahdollista on myös, ettei asianosainen ole halunnut käyttää mahdollisuuttaan antaa selitystään tarkastuksella havaitusta asiantilasta. Näissäkin tapauksissa asiantila on syytä kirjata pöytäkirjaan. Muussa tapauksessa voidaan tehdä johtopäätös, ettei kuulemista oltu toimitettu siinä laajuudessa, jossa pelastuslaki sekä yleinen oikeusperiaate hallintoasiassa sen edellyttää tehtäväksi.

Tulosta kuulemisesta ei todennäköisesti olisi tullut käsitellyksi tässä laajuudessa, ellei aineistosta olisi löytynyt pöytäkirjoja, joissa asianosaisen antamia selvityksiä oli viety pöytäkirjaan juuri niin kuin pelastuslain 80.4§ edellyttää. Aineistosta oli selvästi nähtävissä, että moni tarkastusta toimittava viranhaltija oli suorittanut asianosaisen kuulemisen palotarkastusohjelman tuottamalla fraasilla ”*asiakasta on kuultu ennen korjausmääräyksen antamista*”. Kuuleminen oli kuitattu toimitetuksi 50 %:ssa pöytäkirjoja vain ainoastaan tällä mainitulla tekstillä tarkastuskertomuksen lopussa. Tosiasiallisia selvityksiä, joissa asianosaisen kannanotto tai selvitys oli kirjattu kattavasti, löytyi aineistosta 7 %. Asianosaisilta saatuja selvityksiä, jotka kattoivat vain osan annetuista korjausmääräyksistä, oli aineistossa 6 %.

Mitä enemmän velvoittavia johtopäätelmiä oli kirjattu pöytäkirjaan, sitä enemmän havaittiin puutteita kuulemisen tosiasiallisessa toimittamisessa. Saadusta tuloksesta vahvistui käsitys toisesta tuloksesta, että vikalistan muotoon laaditut, useita velvoittavia korjauskäskyjä sisältävät laajat pöytäkirjat korreloivat selkeästi huonoa hallintotapaa. Kuvaan 10 on koottu tulokset asianosaisen selvitysten kirjaamisesta aineistossa. Aineistossa 37 % oli pöytäkirjoja, joissa asianosaisen selvityksiä tai kuuluksi tulemista ei ollut kirjattu mitenkään.



Kuva 10. Asianosaiselta saatu selvitys kirjattiin tutkimusaineiston pöytäkirjoissa. Tuloksia tarkasteltaessa on huomattava, että kuulluksi tuleminen on asiakirjasidonnaista. Palotarkastusohjelman tuottama valmisteksti ei takaa, että asianosainen olisi *de facto* tullut kuulluksi.

On mahdollista, että näin pieneen kuulemisprosenttiin voi olla syynä kirjaamisen haasteellisuus sekä palotarkastusohjelman ominaisuudesta lisätä pöytäkirjan loppuun valmiita tekstejä kuulemisesta. Teksti kirjautuu pöytäkirjaan automaattisesti aina, milloin tarkastuskertomusta laadittaessa annetaan korjaaville toimenpiteille määräaika ohjelman sille varatun toiminnan kautta. Automaattinen teksti helpottaa ehkä viranhaltijaa pöytäkirjan laadintatyössä ja muistuttaa kuulemisen tärkeydestä, mutta ei ole aivan ongelmaton yleisen oikeusperiaatteen tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Pelkkä toteamus kuulemisesta ei riitä tapauksissa, joissa tarkastuksen kohteena oleva oikeussubjekti esittää annetusta korjausmääräyksestä täysin vastakkaisen näkemyksensä palotarkastajan näkemyksestä.

Kuulemisen analysointi osoittautui perustelujen analysoinnin tapaan melkoisen haasteelliseksi. Keskeistä kuulemisessa on se, että asianosaisella on tilaisuus lausua asiasta oma käsityksensä ja se tulee ehdottomasti kirjata pöytäkirjaan. Kuulemista ja kuulemisen laajuutta arvioitaessa havaittiin, että joihinkin tarkastuskertomuksiin oli sisällytetty asianosaisen antamiksi selvityksiksi tulkittavaa informaatiota: ”... *pelastussuunnitelman laadintapohjia ollaan yhtenäistämässä...*” tai ”*Asiaa tiedusteltaessa viimeisestä rasvahormin puhdistuksen ajankohdasta ei ollut saatavilla varmaa tietoa...*”.

Kuulluksi tulemisen analysointi ei ollut mitenkään yksiselitteistä ja käytetyllä retoriikalla oli suuri merkitys. Luokkaan ”*kuultu*” päätyi lopulta 13 % tutkimusaineiston pöytäkirjoista, milloin tarkastuksen kulku oli selostettu tavalla, josta oli pääteltävissä että korjausmääräyksistä oli keskusteltu ja näin varattu asianosaiselle mahdollisuus vaikuttaa asiassa tehtävään ratkaisuun. Lausunnoteksteihin kirjatut ilmaisut ”*täten sovittiin, että...*” ja ”*samalla keskusteltiin, että...*” antoivat myös tulkinnallisia viitteitä siitä, että kuulluksi tuleminen olisi *de facto* täyttynyt ainakin jossain määrin.

Huolestuttavaksi hyvän hallinnon kannalta voidaan luonnehtia tulosta, jossa 37 %:ssa laadituista pöytäkirjoista ei asianosainen ole tullut kuulluksi millään lailla. Näissä pöytäkirjoissa ei ollut käytetty myöskään palotarkastusohjelman automaattitoimintoa kuulluksi tulemisen kirjaamisesta. Ryhmään lukeutuvissa pöytäkirjoissa ei ollut merkitystä sillä, kuinka monta asiaa tarkastuksella oli käsitelty. Perimmäinen syy voi olla periaatteessa aivan mikä tahansa aina puutteellisista ATK-taidoista viranhaltijan heikkoon kirjalliseen ulosantiin. Olipa syy mikä tahansa, saatua tulosta voidaan pitää jo sellaisena, johon tulisi sisäisessä laillisuusvalvonnassa kiinnittää huomiota. Yhteenvedossa tulos kuulluksi tulemisesta oli että

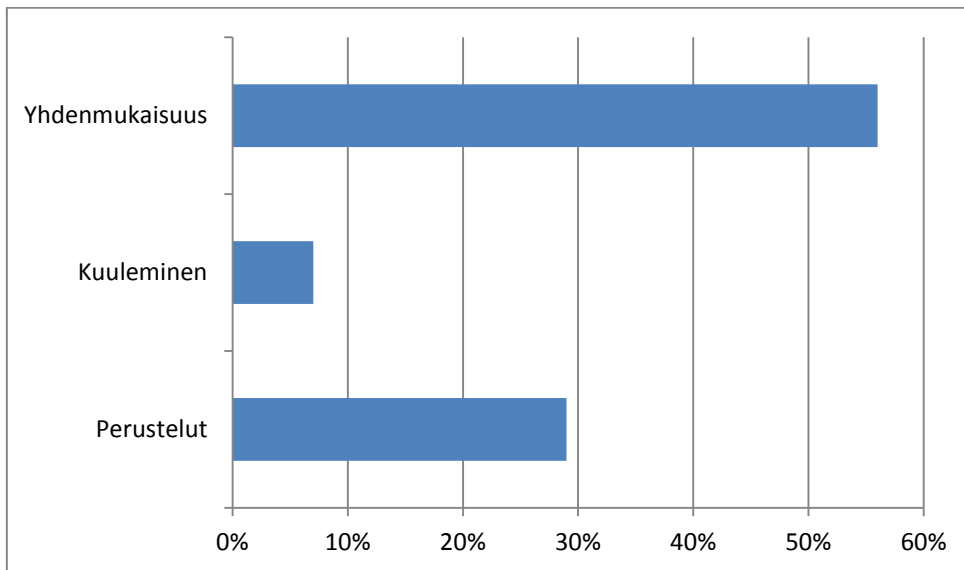
- 37 %:ssa pöytäkirjoja ei havaittu mitään viitteitä siitä, että asianosaista olisi kuultu korjausmääräystä annettaessa,
- 50 %:ssa pöytäkirjoja kuuleminen oli ilmoitettu toimitetuksi palotarkastusohjelman automaattisesti tuottamalla valmiilla tekstillä,
- 6 %:ssa tutkimusaineiston pöytäkirjoissa asianosaisen selvitykset oli kirjattu pöytäkirjaan osassa annettuja korjausmääräyksiä ja
- 7 %:ssa asianosaisen selvitykset tarkastushavainnoista ja asetetuista korjausmääräyksistä oli kirjattu pelastuslain vaatimuksen mukaisesti pöytäkirjaan.

#### 5.10 Pelastuslain mukaisuus ja hyvän hallinnon toteutuminen

Tuloksena asetettuun tutkimuskysymykseen on todettava, ettei pelastusviranomaisen noudata valvontatoimissaan riittävästi hyvää hallintoa. Tulokseksi saatiin myös, ettei pelastusviranomaisen valvontatoimissa oltu noudatettu kattavasti pelastuslain kirjaamisvaatimusta pöytäkirjan ulkoasusta. Kuvaan 11 on koottu hyvän hallinnon ja kuvaan 12 pelastuslain vaatimusten toteutumien aineistossa. Kuvasta 12 on havaittavissa että kuulemisen asiakirjasidonnaisuudessa on runsaasti parantamisen va-



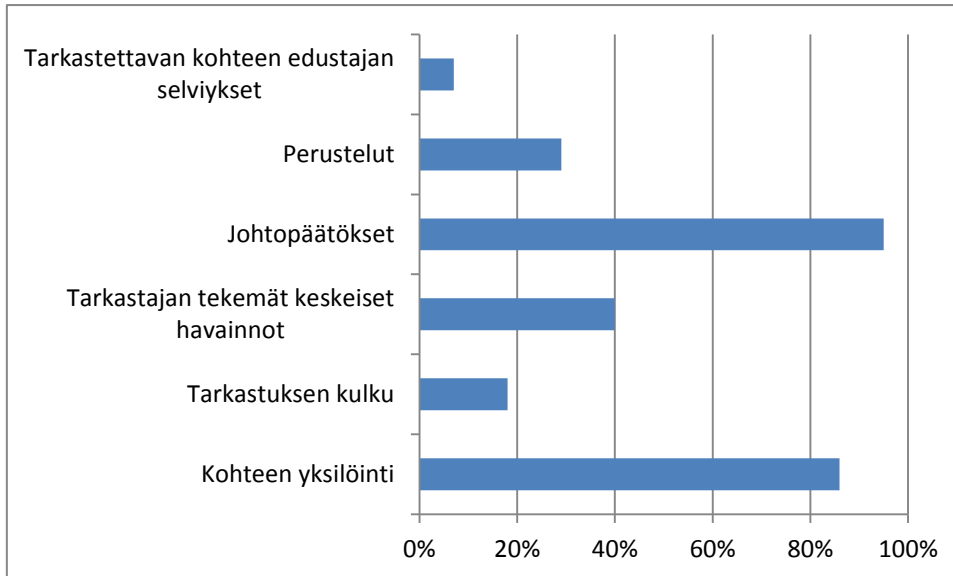
raa, koska vain 7 %:ssa pöytäkirjoja voitiin katsoa, että asianosainen on tosiasiallisesti tullut kuulluksi. Mahdollista on, ettei selvyttä ole siitä, että tarkastettavan kohteen edustajan selvitysten kirjaaminen tarkoittaa kohteen tosiasiallista kuulemista.



Kuva 11. Hyvän hallinnon kolmen pääperiaatteen toteutuminen pöytäkirjoissa

Seuraavaksi huomiota on kiinnitettävä toiseen hyvän hallinnon keskeiseen periaatteeseen, perusteluihin. Aineistosta oli paikon etsimällä etsittävä asiallisia perusteluita annettuihin korjausmääräyksiin ja pöytäkirjoissa 29 % annetuista korjausmääräyksistä oli jollain lailla perusteltu asialla.

Hyvän hallinnon, sekä pelastuslain mukaista ei ole se, että viranomaisen vain määrää. Annettu korjausmääräys on hallintomenettelyä. Määräys on voitava aina perustella asialla, joka on havaittu tarkastuksilla ja josta voidaan johtaa sellainen johtopäätelmä, että kyseessä on pelastuslaissa säädetyn velvoitteen laiminlyönti. Pelkän velvoittavan käskyn kirjoittaminen ei ole hyvän hallinnon kannalta hyväksyttävää.



Kuva 12. Pelastuslain kirjaamisvaatimusten noudattaminen aineiston pöytäkirjoissa

Pelastuslainmukaisuus analysoitiin jokaista otannassa olevaa pöytäkirjaa pelastuslain 80.4§:ää kirjattujen vaatimusten mukaan. Tyhjentävästi lain mukaisesti laadittua pöytäkirjasta on erotettavissa kuusi rakenteellista asiakokonaisuutta, joita ovat

- kohteen yksilöinti,
- tarkastuksen kulku,
- tarkastajan tekemät keskeiset havainnot,
- tarkastettavan kohteen edustajan esittämä selvitys,
- johtopäätökset ja
- johtopäätösten perustelut.

Täysin tyhjentävästi pelastuslain 80.4§:n mukaisesti laadittuja pöytäkirjoja aineistosta löytyi vain yksi. Lavealla tulkinnalla, tarkastuskertomuksessa käytetystä retoriikasta päättelämällä voitiin tulkita, että pöytäkirjoista 5 % oli laadittu siten, että pelastuslaissa asetettu kirjaamisvaatimus voitiin katsoa juuri ja juuri täyttyvän. Mainituissa 5 %:ssa tarkastuslausunnon retoriikasta pystyttiin kuulluksi tulemisesta päättelämään muun muassa se, ettei asianosainen ole halunnut käyttää mahdollisuuttaan esittää näkemystään ja tarkastuskertomuksen retoriikassa oli esiintynyt esimerkiksi sanoja ”sovittiin” tai ”keskusteltiin”. Kuulluksi tulemisen asiakirjasidonnaisuuden keskeisyyttä voisi olla paikallaan painottaa laillisuusvalvonnassa.

Lainmukaisesti laadittujen pöytäkirjojen tulokseksi olisi saatu yhteensä 3 %, ellei näissä muuten pelastuslain mukaisissa 2 %:ssa pöytäkirjoja oltaisi erehdytty viittaamaan normeihin, joissa pelastusviranomaisella ei ole toimivaltaa. Pöytäkirjojen analysoinnissa oli pohdittava tarkkaan, oliko kyse vain pelastusviranomaisen informaatiosta siitä, miten velvoite täytetään vai perustelujen yhteydessä olevasta normiviitauksesta. Pöytäkirjojen rakenteet olivat kuitenkin niin selkeitä sen puolesta, että kyseessä oli normiviittaus ja asia oli tulkittava virheelliseksi viittaukseksi.

Täysin tyhjentävästi pelastuslain 80.4§ laadittuja pöytäkirjoja ei aineistossa tiukan tulkinnan mukaan ollut mahdollisesti myös siitä syystä, että parhaissakin pöytäkirjoissa oli havaittavissa puutteita pelastuslain kirjaamisvaatimuksen ulottamisessa kattamaan kaikkia pöytäkirjan asianosaista velvoittavia asiakohtia. Esimerkiksi hyvän hallinnon kannalta lupaavasti alkaneen tarkastuskertomukseen oli usein kertomuksen edetessä päässyt ”livahtamaan” korjausmääräys, jonka yhteydessä ei sitten ollut havaittu, perusteltu tai kuultu asianosaista lain edellyttämässä laajuudessa. Pelastusviranomaiselle suotua harkintavaltaa näyttäisi olevan aiheellista käyttää enemmän ennen korjausmääräyksen asettamista. Annettuja korjausmääräyksiä oli paikon yhtä pöytäkirjaa kohden runsaasti, josta syntyi kohtuuton ja hyvän hallinnon kannalta arveluttava vaikutelma. Velvoittavaa määräystä ei kaikista tarkastuksella havaituista seikoista ole aina tarkoituksenmukaista laatia. Usein ohjaavalla ja valistavalla asenteella saadaan aikaan parempia tuloksia.

Perusteellisesta tarkastuksesta laaditut, runsasta informaatiota sisältävät pöytäkirjat olivat usein laadittu hyvän hallinnon kannalta kyseenalaisesti. Pöytäkirjat voitaisiin jatkossa pelastaa sillä, että kirjaamisessa alettaisiin noudattaa pelastuslain 80.4§ vaatimusta kirjata vain keskeisimmät havainnot ja asettaa päävelvoite perustelujen kanssa pelastuslain 3. luvun velvollisuuksien noudattamiselle, eikä yksittäisille vioille. Pohdittavaksi tulee myös, onko tarkastuksella toimitettu ihan pelastusviranomaiselle kuuluvaa asiaa, jos jokainen rempallaan oleva yksityiskohta on velvoitettu nimenomaisesti korjaamaan. Hyvään hallintoon kuuluu oleellisesti myös se, että tarkastuksella tehdyt toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden.

Erittäin suurella todennäköisyydellä havaitut toimivallan ylityksiksi tulkittavien pöytäkirjojen määrä olisi ollut pienempi ja lain mukaisia pöytäkirjoja olisi aineistos-

sa löytynyt enemmän, jos annettua korjausmääräystä olisi perusteltu huolellisemmin ja mukaan olisi laitettu selkeä tarkastushavainto sekä asianosaiselta saatu selvitys havaitusta asiantilasta. Pelastuslainmukaisuudesta ja hyvän hallinnon noudattamisesta on muodostettava yhteenveto ja tulos, että

- pelastuslain vaatimusta pöytäkirjaan kirjattavista asioista ei pääsääntöisesti ollut noudatettu ja
- pelastusviranomaisen valvontatoimissa ei voitu osoittaa noudatettavan hyvän hallinnon periaatteita kattavasti.

## 6 JOHTOPÄÄTELMÄT JA KEHITYSEHDOTUKSET

Palotarkastuksen laadun lähtökohtana on pidettävä hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista sekä sovellettavan lain tarkkaa tuntemista. Palotarkastaja tehtävässään käyttää merkittävää julkista valtaa. Laadukkaan palotarkastuksen yksi oleellinen osa on se, että annettuja säädöksiä julkisen vallan käytöstä noudatetaan tarkasti ja toiminta tapahtuu toimivaltuuksien rajoissa. Julkinen valta ja sen käyttäminen on oikeuslähteissä määritelty sellaiseksi vallankäytöksi, jolle ominaista on tietty yksipuolisuus ja epätasa-arvo. Tämä olisi voimakkaassa ristiriidassa demokraattisen oikeusvaltiokäsitteen kanssa, jollei vastapainoksi olisi säädetty mm. julkisen vallankäytön kohteeksi joutuneen kansalaisen mahdollisuutta hakea päätökseen muutosta ja virkamiehille tai viranhaltijoille velvoitetta käyttää oikeaa menettelyä. Palotarkastuksen laatuun liittyy siis oleellisesti vallankäytön lainalaisuus ja tietty muodollisuus. Keskeisenä tuloksena voidaan todeta, että palotarkastajien hyvä asiantuntijuus menettää merkityksensä, jos valvontatehtävää suoritettaessa ei noudateta hyvää hallintoa.

Pelastusviranomaisen toimivalta rajoittuu käytännössä hyvin kapealle alueelle. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain nojalla annettujen määräysten, kuten esimerkiksi Suomen rakentamismääräyskokoelman E1:n säännösten rikkomisesta ei pelastusviranomaisella ole oikeutta ryhtyä minkään laiseen hallintomenettelyyn. Sen sijaan, pelastuslaissa on erikseen säädetty velvoite, että muun hallinnonalan lain vastaisesta menettelystä on ilmoitettava toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle (pelastuslaki 81§). Pelastusviranomaisen toimivaltuuksia laajentaa toisaalta huomattavasti oikeus ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin, mikäli muun hallinnonalan lain vastaiseen

menettelyyn liittyy välitön onnettomuusvaara. Käsillä voi olla myös toiminnan keskeyttäminen, jolloin ei voida enää puhua yksinomaan määrämuotoisesta julkisen vallan käytöstä. Kyse on myös tosiasiallisen julkisen vallan käytöstä, josta on laadittava ensi tilassa pöytäkirja ja noudatettava menettelyssä hyvää hallintoa.

Käytännössä pelastusviranomaisella on rauhan ajan viranomaisista suorastaan pelotavan laajat toimivaltuudet. Harvalla viranomaisella on oikeutta kajota perusoikeuksien alueelle, ilman että asiasta olisi säädetty erityisen raskas ja monimutkainen hallintomenettely. Kukin viranhaltija tai virkamies vastaa toimenpiteidensä lainmukaisuudesta virkavastuun uhallla. Erityisen keskeistä on kiinnittää jatkossa huomiota siihen, että pelastusviranomaisen valvontatoimenpiteissä noudatetaan tarkasti voimassa olevaa lakia ja toimenpiteet ovat ennen kaikkea oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Korjausmääräyksen kirjoittaminen palotarkastuksella ei saa olla itsetarkoitus. Aineistosta saatujen tulosten perusteella näyttäisi siltä, että palotarkastusten toimittaminen tarvitsisi nyt ohjausta, jossa keskeistä on että:

1. palotarkastuksilla valvotaan pelastuslain 3. luvun tarkoittaman oikeussubjektin velvollisuuksien noudattamista, eikä vain yksittäisten turvallisuusvaatimusten toteutumista;
2. viranomaisen on ehdottomasti noudatettava toimissaan tarkoin lakia myös pöytäkirjan laadinnassa;
3. asettaessaan korjausmääräyksiä tai muita velvoitteita, viranomaisen on huomioitava hyvän hallinnon periaatteet virkatoimissaan ja johdettava korjausmääräys tarkasti pelastuslaissa säädetyn velvoitteen laiminlyönniksi.

### 6.1 Valvovan pelastusviranomaisen käsikirja valvontatyötä tekeville

Kehitysehdotuksena palotarkastuksen laadun parantamisessa voisi tulla kyseeseen valvovan pelastusviranomaisen käsikirjan laatiminen valvontaan liittyvien toimenpiteiden suorittamisesta. Pelastustoiminnasta on jo laadittu pelastustoiminnan taskukirja tarvittavista yleisimmistä toimenpiteistä onnettomuuslajeittain operatiivista työtä tekeville. Samantyyppiselle käytännön oppaalle voisi olla tarvetta myös valvontatehtävien suorittamisessa. Käsikirjan palotarkastuksen toimittamista käsittelevä osuus tulisi pohjautua pelastuslain 3. luvun velvoitteiden noudattamisen valvontaan. Pelastuslain 3. luku on liitteessä 1. Kirjaan voisi sisällyttää tyyppiesimerkkejä erilaisista

käytännössä havaittujen velvoitteiden laiminlyönneistä sekä esimerkkejä, miten korjausmääräykset johdetaan pelastuslakiin.

Pelastusviranomaisen velvoitetta käyttäessä toimitessaan oikeaa menettelyä huomioitaisiin käsikirjan pelastustoimen yleistä hallintoa käsittelevässä osuudessa, jossa olisi esimerkkejä valvontatyössä tarvittavista menettelytavoista ja miten harkintavaltaa käytetään. Kirjassa voisi olla kooste nykyajan hallintoretoriikasta, fraaseja ja viitustekniikkaa päätöksenteossa sovellettaviin oikeusohjeisiin. Malliesimerkkejä voisi laatia myös pelastusviranomaisen yleisimmistä hallinnollisista toimenpiteistä valvonta- ja lupa-asioissa sekä niiden toimittamisesta asian vireille tulosta ratkaisuun.

Palotarkastuksen kulku voitaisiin esittää käsikirjassa esimerkiksi kahtena tai kolmena vaihtoehtoisina vuokaavioina. Kaavio toimisi samalla palotarkastusta toimittavan muistilistana keskeisimmistä valvontakäynnillä tarkastettavista asiakokonaisuuksista, niistä tehtävistä havainnoista ja niiden mahdollisista ilmenemismuodoista käytännössä. Tavoitteena olisi ohjata tarkastusten toimittamisen tapaa, jossa valvova viranomaisen tarkastuksen aikana ohjaa myös valvonnan kohdetta tietoisuuteen velvoitteistaan.

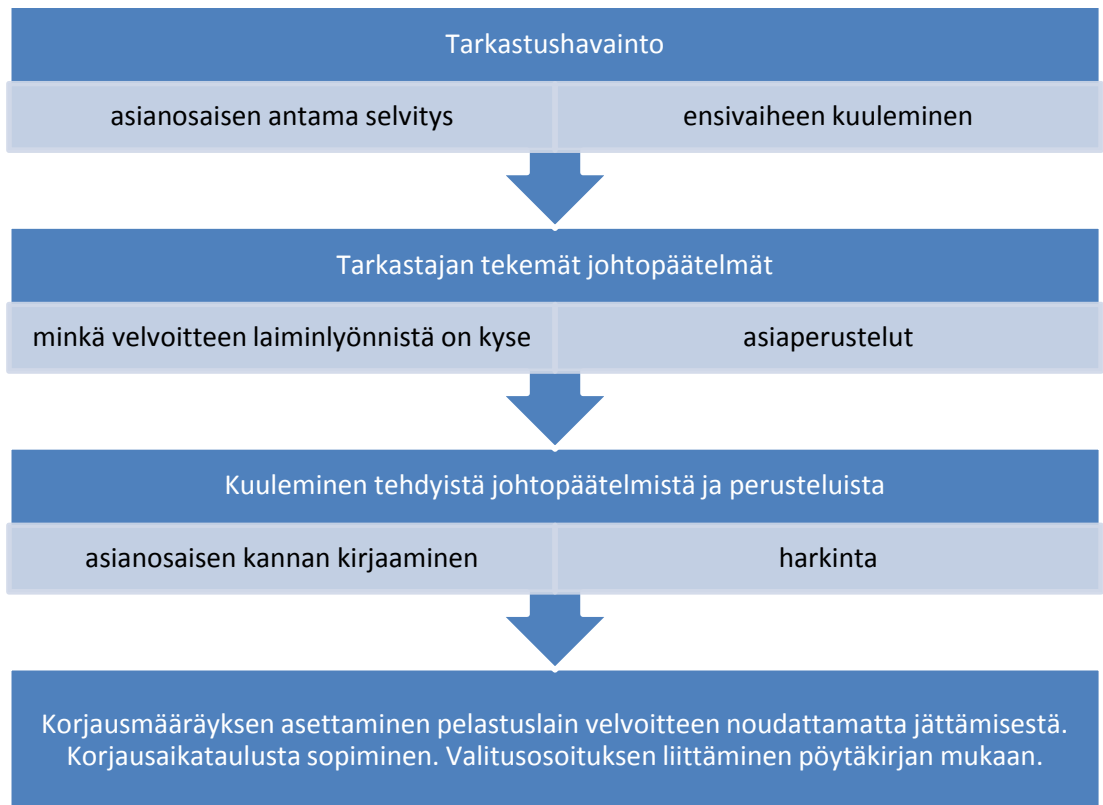
Hallinnolliselta näkökulmalta tarkasteltuna korjausmääräyksen laatiminen yksittäisistä turvallisuusepäkohdista voidaan sanoa johtavan umpikujaan. Perusteluista on aiheellista olla oppaassa kirjoitettuna muutama käytännön esimerkki. Päätelyketju tehdystä tarkastushavainnosta hyvien asiaperustelujen kanssa velvoittavaan johtopäätökseen on muodostettava ehjäksi. Velvoittavaa käskyä ei periaatteessa voi antaa yksittäisestä turvallisuuspuutteesta. Havaittu epäkohta on aina johdettava johtopäätelmän kautta sellaiseen sovellettavaan lakiin, jossa valvontatehtävää toimittava viranomaisen on toimivaltainen. Johtopäätelmä on kirjattava pöytäkirjaan perusteluneen. Viranomaisen tekemistä perusteluista nimenomaisesti ratkeaa, onko korjausmääräyksestä ryhdyttävä esimerkiksi valittamaan. Perustelematon johtopäätös saattaa olla jo sellaisenaan lähtökohta muutoksenhauille.

Tehdyistä johtopäätelmistä ja sen perusteluista on suoritettava asianosaisen kuuleminen, joka pelastuslaissa on ilmaistu sanoin ”*tarkastettavan kohteen edustajan selvitys*”. Kuuleminen on asiakirjasidonnaista ja saatu selvitys on kirjattava pöytäkir-

jaan. Korjausmääräys on annettava tavalla, jolla lain velvoite täyttyy. Korjausmääräyksen antamisesta tulisi pidättäytyä, milloin tätä päättelyketjua lakiin ei voida perustellusti tehdä tai määräykselle ei muuten löydy tosiasiallisia perusteluita. Oppaassa voisi palotarkastuksen kulun vuokaavioihin laittaa aina muistutukseksi missä vaiheessa tarkastusta asianosaisen selvitystä on tiedusteltava. Asianosaiselta saadulla selvityksellä on aivan keskeinen merkitys. Täysin mahdollista on, ettei korjausmääräystä ole edes tarpeen kirjoittaa, jos asianosaiselta saatu selitys on uskottava ja riittävä asian ratkaisemiseksi.

Tutkituista pöytäkirjoista juuri niissä pöytäkirjoissa, joissa oli asetettu hyvin pitkälle meneviä määräyksiä siitä, miten jokin yksittäinen turvallisuusepäkohta tuli saattaa kuntoon, oli lähes poikkeuksetta käsillä toimivaltuuksien ylitys tai ainakin huono hallintotapa. Valvottavan oikeussubjektin asiana on päättää siitä, miten yksittäinen turvallisuuspuute korjataan, ellei asiasta ole säädetty muualla erikseen. Tavallista on, että korjaavissa toimenpiteissä tarvitaan teknisiä asiantuntijoita ja suunnittelua. Keskeistä valvojan viranomaisen kannalta on se, että laissa asetettua velvoitetta on noudatettu.

Korjausmääräys ei ole hallinnollisesti kestävällä pohjalla, jos tarkastushavaintoa ei ole johdettu laissa säädetyn velvoitteen laiminlyönniksi. Tästä korjausmääräyksen asettamisen päättelyketjusta, joka on kuvattu pelastuslain 80.4§:ssä, toivoisi järjestettävän tyhjentävää opetusta niin pelastusopiston hallinnon opetukseen kuin täydennyskoulutukseen. Kuvassa 13 on esitetty pelkistetty vuokaavio korjausmääräyksen asettamiseen johtavasta päättelyketjusta ja pöytäkirjaan kirjattavista asiankohdista.



Kuva 13. Korjausmääräyksen asettamisen päättelyketju ja siitä tehtävät kirjaukset tarkastuskertomuksessa

Helsingin pelastuslaitoksen omatoimisen varautumisen auditointimalli on periaatteessa jo hyvin lähellä ehdotettua kehittämisideaa. Auditointimallia voidaan pitää palotarkastuksen toimittamisen käsikirjana. Valvovan pelastusviranomaisen käsikirja voisi kuitenkin olla yleisemmin sovellettava opas myös harvemmin valvontatoimenpiteitä tekeville viranhaltijoille sekä mahdollinen opetusmateriaali perus- ja täydennyskoulutuksessa. Auditoiva palotarkastus on paremminkin työkalu palotarkastajalle ja selkeyttää palotarkastuksen toimittamista, vaikka kohdetta ei auditoitaisikaan.

## 6.2 Palopäällystön koulutusohjelman hallinto-osuuden painottaminen

Palopäällystön kouluttamisesta Suomessa vastaa Savonia-ammattikorkeakoulu. Opetus tapahtuu pääasiassa pelastusopistolla Kuopiossa. Palopäällystöopiskelijoille hallintoa ja johtamista opetetaan omana kokonaisuutena jossa

- oman johtajuuden kehittäminen (3 op)
- pelastustoimi ja julkinen hallinto (4 op)



- toimialan hallinto ja talous (6 op)
- ensihoidon hallinto (3 op)
- henkilöstöjohtaminen (5 op)
- varautumisen ja väestönsuojelujärjestelmän perusteet (4 op)
- muutosjohtaminen (3 op) ja
- päällystön etiketti ja käyttäytyminen (1 op)

tekevät yhteensä 29 opintopistettä hallinnon osuudeksi. Onnettomuuksien ehkäisy sisältää puolestaan

- onnettomuuksien ehkäisyn perusteet (2 op)
- riskienhallinta (5 op)
- valistus ja turvallisuuskoulutus (6 op)
- palotarkastuksen perusteet (6 op)
- rakenteellinen paloturvallisuus (6 op)
- paloturvallisuustekniikan perusteet (5 op)
- palotekniset laitteistot (3 op)
- ympäristöturvallisuus (2 op) ja
- palontutkinta (2 op)

jotka muodostavat yhteensä 37 opintopisteen osuuden 240 opintopisteen kokonaisuudesta. (pelastusopisto 2013.) Hallinto ja johtaminen sekä onnettomuuksien ehkäisy kuuluvat yhteisiin ammattiopintoihin. Kuten luetteloista on havaittavissa, hallinto ja johtaminen ovat nykyisellään erillään onnettomuuksien ehkäisystä.

Kehitysehdotuksena alalle tuleville palopäällystön koulutusohjelmaan palotarkastuksen perusteisiin liitettäisiin myös palotarkastuksen sekä erityisesti valvontatoimenpiteiden juridiset ja hallinnolliset lähtökohdat. Pöytäkirjan teknisen laadinnan opettamisessa pitäisi huomioida erityisesti nykyisen pelastuslain vaatimukset. Pöytäkirjassa käytettävän retoriikan osaamista pitäisi kehittää nykyisestään. Opetus voisi tapahtua äidinkielen perusopintojen yhteydessä. Päällystöopiskelijoille käytännön perehdytys sujuvaan hallintokieleen voisi tapahtua erilaisilla harjoitustehtävillä, jossa laaditaan palotarkastuspöytäkirjoja, selvityspyyntöjä sekä hallintopäätöksiä kuvitteellisista kohteista. Hallinnon käytäntöjä sekä esimerkkejä tulisi ulottaa luontevasti onnettomuuksien ehkäisyn puolelle siten, että opiskelijat sisäistävät viranomaisen toiminnan perustuvan aina kiinteästi lakiin ja kirjallisiin tuotoksiin.

Hallinto ja palotarkastus voisivat olla samalla tavalla kytkeytyneenä toisiinsa kun hallinto ja johtaminen. Opetusmenetelmien tulisi olla mahdollisimman lähellä käytännön virantoimitusta. Palotarkastuspöytäkirjan laatiminen yhtenä pelastusviranomaisen yleisimmistä hallinnollisista työtehtävistä tulisi olla yksi opintokokonaisuus palotarkastuksen perusteissa. Todennäköisempää on, että alalle tullut uusi viranhaltija toimittaa virkauransa alussa valvontatehtäviä, ennen kuin hänelle uskotaan johtamiseen liittyviä hallintotehtäviä. Hallintomenettelytapojen opettaminen voisi siksi olla perustellumpaa liittää osaksi palotarkastusten perusteita kuin johtamista.

### 6.3 Erikoisammattitutkinto valvontatehtäviin siirtyville viranhaltijoille

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisussa (2012, 53) todetaan, että työelämässä yhä lisääntyvät siirtymät ja suomalaisten nostaminen maailman osaavimmaksi kansaksi edellyttävät, että myös aikuisten koulutusmahdollisuudet turvataan. Pelastustoimen strategiassa on samansuuntaiset tavoitteet. (Sisäasiainministeriö 2012.) Tulevaisuuden pelastustoimen tehtävissä tulee huomioida turvallisuusviestinnän merkityksen kasvaminen omatoiminen onnettomuuksien ehkäisyn ohella. Pelastuslaki nykyisellään asettaa toiminnan harjoittajille, kiinteistön omistajille ja haltijoille sekä aivan tavallisille kansalaisille velvoitteita, joista valvovan viranomaisen on osattava myös kertoa ja opastaa. Hyvää hallintoa ei ole se, että viranomainen vain määrää.

Useat, viime aikoina varsin nopealla tahdilla tulleet lakimuutokset sekä yleisesti viranomaisten hallintokulttuurissa tapahtuneet muutokset ihmis- ja perusoikeusmyönteiseen suuntaan asettavat hallinnon osaamiselle erityisiä vaatimuksia. Monet valvontatyötä pitkään tehneet viranhaltijat ovat aloittaneet uransa kauan ennen kuin hyvästä hallinnosta on edes keskusteltu. Vanhasta pois oppiminen ja uusien menettelytapojen omaksuminen on aivan oma prosessinsa, joka tulisi huomioida täydennyskoulutuksessa. Erikoisammattitutkinnon kautta tämä seikka voitaisiin ehkä hallita paremmin kuin muutosjohtamisen keinoin viranomaisorganisaatioissa.

Menestyksenkäs pelastuslaitoksen onnettomuuksien ehkäisy- sekä valvontatyö edellyttävät osaavaa ja tehtäviinsä koulutettua henkilöstä. Ammattikorkeakoulutasoinen päällystötutkinto on ehkä liian raskas vastaamaan täydennyskoulutuksen tarpeisiin. Päällystötutkinto saattaa olla monelle pitkään alalla toimiville valvontatehtäviin siir-

tyville viranhaltijoille eri syistä mahdoton toteuttaa. Työn ohessa suoritettava erikoisammattitutkinto, josta säädetään tarkasti laissa ammattikorkeakoulujen tapaan, voisi olla yksi vaihtoehto lisää täydennyskoulutustarpeeseen. Erikoisammattitutkinto suunnattaisiin alalla jo työskenteleville kokeneille viranhaltijoille, joilla ei ole pelastusalan päällystöntutkintoa ja jotka ovat ajatelleet siirtyä valvontatehtäviin miehistö- tai alipäällystötutkinnolla.

Valvovan pelastusviranomaisen erikoisammattitutkinnossa keskityttäisiin hallinnon perusteiden lisäksi luku- ja numeerisiin taitoihin. Tiedonhaku, ongelmanratkaisukyky sekä vuorovaikutustaidot ovat keskeisissä rooleissa valvontatehtävää suorittaessa. Mainituilla koulutuselementeillä, jotka yhdistettäisiin jo hankittuun vahvaan käytännön työkokemukseen, saavutettaisiin todennäköisesti nopeasti hyviä tuloksia pelastustoimen riskienhallinnassa. Erityisen tärkeää olisi kehittää erikoisammattitutkinnon ohkeen myös verkko-opetuskäytäntöjä, jolloin välttyttäisiin monesti kynnyskysymykseksi muodostuvalta matkustamiselta tai oleskelulta vieraalla paikkakunnalla. Työn ohessa suoritettavana tutkintona opittua pääsisi soveltamaan heti käytännössä, joka nostaa motivaatiota.

Periaatteessa samankaltainen erikoisammattitutkinto voitaisiin tehdä myös pelastustoimen turvallisuusviestintään tai vaihtoehtoisesti turvallisuusviestintä yhdistää valvovan viranomaisen erikoisammattitutkintoon. Turvallisuusviestinnän voidaan sanoa liittyvän aivan oleellisesti valvontatehtävään. Pelastusviranomaisen on virkatoimissaan käytettävä harkintaa ja turvallisuusviestintä on vaihtoehto hallintomenettelylle. Harkintavallan käyttöön liittyvien asioiden kouluttamisen yhteydessä saattaisi olla tarkoituksenmukaista huomioida myös turvallisuusviestinnän keinot. Usein valistamalla, neuvomalla ja ohjaamalla saadaan aikaiseksi parempia tuloksia kuin ryhtymällä aina hallintomenettelyyn.

## LÄHTEET

Alasuutari, P. 1999. Laadullinen tutkimus. Osuuskunta Vastapaino. Tampere.

Hallintolaki 434/2003

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

Hallintomenettelylaki 598/1982 (kumottu)

Hallituksen esitys pelastuslaiksi 257/2010vp

Hallituksen esitys hallintolaiksi 72/2002vp

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

Hautamäki, V-P. 2012. Kotirauhan suojasta perusoikeutena. Eripainos Lakimieslehestä 1/2012. Vammalan kirjapaino. Sastamala.

Hurskainen, A. 2003. Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 63. Joensuu.

Jyränki, A. 2000. Uusi perustuslakimme. Gummerus kirjapaino 2000. Jyväskylä.

Kalela, J. 1976. Historian tutkimusprosessi. Metodinen opas oman ajan historiaa tutkiville. Gaudeamus. Helsinki.

Kymenlaakson pelastuslaitos 2012. Valvontasuunnitelma 2012. Kotka.

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005

Laki palo- ja pelastustoimesta 559/1999 (kumottu)

Mäenpää, O. 2003. Hyvän hallinnon perusteet ja periaatteet. Edita Prima 2004 Helsinki.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012. Koulutus ja tutkimus vuosina 2011 – 2016. Kehittämissuunnitelma. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1. Helsinki.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto 2001. Palotarkastusohje. Dnro SM 2001-1824/Tu-33. 1.10.2001. Helsinki.

Palolaki 202/1933 (kumottu)

Palolaki 465/1960 (kumottu)

Pelastuslaki 468/2003 (kumottu)

Pelastuslaki 379/2011

Pelastustoimiasetus 857/1999 (kumottu)

Pelastustoimilaki 561/1999 (kumottu)

Pelastusopisto 2013: Palopäällystön koulutusohjelma (240 op) opetussuunnitelma. Saatavissa:

[http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/home.nsf/pages/5DA98BBE8D987FC2C22572FF001D0F18/\\$file/ATTN2MXN.pdf](http://www.pelastusopisto.fi/pelastus/home.nsf/pages/5DA98BBE8D987FC2C22572FF001D0F18/$file/ATTN2MXN.pdf). Viitattu 28.2.2013

Nuoreva, V. 1980. Suomen palontorjunnan historia. Gummerus. Jyväskylä.

Renvall, P. 1965. Nykyajan historiantutkimus. WSOY. Helsinki

Sisäasiainministeriö 2011. Ohje laillisuusvalvonnasta SMDnro/2011/700. 26.8.2011.

Sisäasiainministeriö 2012. Pelastustoimen strategia 2025. Sisäasiainministeriön julkaisu. Saatavissa:

[http://www.pelastustoimi.fi/strategia2025/pubData/source/Pelastustoimen\\_strategia\\_2025.pdf](http://www.pelastustoimi.fi/strategia2025/pubData/source/Pelastustoimen_strategia_2025.pdf). Viitattu 30.12.2012.

Suikkari , R. 2007. Paloturvallisuus ja kaupunkipalot Suomen puukaupungeissa - historiasta nykypäivään. Licensiaattityö. Oulun yliopisto. Oulu.

Suomen hallitusmuoto 94/1919 (kumottu)

Suomen perustuslaki 731/1999

Strömmer, P. 2012. Havaintoja palotarkastuskäytännöistä ennen aluepelastuslaitosta. Muistiinpanot arkistoiduista pöytäkirjoista ja keskusteluista palotarkastajien R. Aho-  
sen, I. Pehkosen sekä johtavan palotarkastajan R. Nyströmin kanssa ajalta lokakuu  
2011 - lokakuu 2012. Julkaisematon lähde. Kotka.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 787/2003 (kumottu)

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011

Valtioneuvoston asetus vaarallisten kemikaalien käsittelyn ja varastoinnin valvon-  
nasta 855/2012

## PELASTUSLAKI 379/2011 3. LUKU

Toiminnanharjoittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuudet

## 9 § Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus

Rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että rakennus, rakennelma ja sen ympäristö pidetään sellaisessa kunnossa, että:

- 1) tulipalon syttymisen, tahallisen sytyttämisen sekä leviämisen vaara on vähäinen;
- 2) rakennuksessa olevat henkilöt pystyvät tulipalossa tai muussa äkillisessä vaaratilanteessa poistumaan rakennuksesta tai heidät voidaan pelastaa muulla tavoin;
- 3) pelastustoiminta on tulipalon tai muun onnettomuuden sattuessa mahdollista;
- 4) pelastushenkilöstön turvallisuus on otettu huomioon.

Helposti syttyvää materiaalia tai muuta tavaraa ei saa säilyttää ullakolla, kellarissa, rakennuksen alla tai sen välittömässä läheisyydessä niin, että siitä aiheutuu tulipalon syttymisen tai leviämisen vaaraa tai että tulipalon sammuttaminen vaikeutuu.

## 10 § Rakennusten uloskäytävät

Rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että uloskäytävät ja kulkureitit niille pidetään kulkukelpoisina ja esteettöminä ja muutenkin sellaisessa kunnossa, että niitä voidaan käyttää turvallisesti ja tehokkaasti.

Uloskäytävillä sekä ullakoiden, kellarien ja varastojen kulkureiteillä ei saa säilyttää tavaraa.

Uloskäytävät ja kulkureitit niille tulee tarvittaessa merkitä ja valaista asianmukaisesti. Merkitsemisestä ja valaisemisesta voidaan antaa tarkempia säännöksiä sisäasiainministeriön asetuksella.

## 11 § Kiinteistöjen pelastustiet

Kiinteistön omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että hälytysajoneuvoille tarkoitetut ajotiet ja muut kulkuyhteydet (pelastustiet) pidetään ajokelpoisina ja esteettöminä ja että ne on merkitty asianmukaisesti.

Pelastustielle ei saa pysäköidä ajoneuvoja eikä asettaa muutakaan estettä.

Sisäasiainministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä pelastustien merkitsemisestä.

## 12 § Laitteiden kunnossapito

Seuraavat tässä laissa tai muissa säädöksissä vaaditut tai viranomaisten määräämät varusteet ja laitteet on pidettävä toimintakunnossa sekä huollettava ja tarkastettava asianmukaisesti:

- 1) sammutus-, pelastus- ja torjuntakalusto;
- 2) sammutus- ja pelastustyötä helpottavat laitteet;
- 3) palonilmaisu-, hälytys- ja muut onnettomuuden vaaraa ilmaisevat laitteet;
- 4) poistumisreittien opasteet ja valaistus;
- 5) väestönsuojien varusteet ja laitteet.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista velvoitteista vastaa rakennuksen yleisten tilojen ja koko rakennusta palvelevien järjestelyiden osalta rakennuksen omistaja, haltija ja toiminnanharjoittaja osaltaan sekä huoneiston haltija hallinnassaan olevien tilojen osalta.

Sisäasiainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

- 1) laitteiden toimintakunnossa pitämiseen liittyvistä teknisistä yksityiskohdista ja menettelytavoista sekä kunnossapito-ohjelmasta;
- 2) laitteista, joille on tehtävä käyttöönotto- tai määräaikaistarkastus tai jotka on huollettava määräväleillä;
- 3) huollon ja tarkastuksen ajankohdasta ja määräväleistä;
- 4) toimenpiteiden kirjaamisesta.

Ks. SMa väestönsuojien teknisistä vaatimuksista ja väestönsuojien laitteiden kunnossapidosta 506/2011.

## 13 § Nuohous ja ilmanvaihtolaitteiden huolto

Rakennuksen omistajan, haltijan ja toiminnanharjoittajan on yleisten tilojen ja koko rakennusta palvelevien järjestelyjen osalta sekä huoneiston haltijan hallinnassaan olevien tilojen osalta huolehdittava, että:

- 1) tulisijat ja savuhormit on nuohottu 59 §:n mukaisella tavalla;
- 2) ilmanvaihtokanavat ja -laitteet on huollettu ja puhdistettu siten, että niistä ei aiheudu tulipalon vaaraa;

- 3) tikkaat, kattokulkutien osat ja katon turvavarusteet pidetään sellaisessa kunnossa, että nuohoustyö voidaan suorittaa turvallisesti.

Sisäasiainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:

- 1) tulisijoista ja savuhormeista, jotka on nuohotettava määrävälein, sekä nuohouksen ajankohdasta ja määräväleistä;
- 2) ilmanvaihtokanavista ja -laitteista, jotka on paloturvallisuussyistä puhdistettava määrävälein sekä puhdistuksen ajankohdasta, määräväleistä ja puhdistustyön sisällöstä.

#### 14 § Omatoiminen varautuminen

Rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan:

- 1) ehkäistävä tulipalojen syttymistä ja muiden vaaratilanteiden syntymistä;
- 2) varauduttava henkilöiden, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen vaaratilanteissa;
- 3) varauduttava tulipalojen sammuttamiseen ja muihin sellaisiin pelastustoimenpiteisiin, joihin ne omatoimisesti kykenevät;
- 4) ryhdyttävä toimenpiteisiin poistumisen turvaamiseksi tulipaloissa ja muissa vaaratilanteissa sekä toimenpiteisiin pelastustoiminnan helpottamiseksi.

Edellä 1 momentissa säädetty koskee myös muualla kuin rakennuksessa harjoitettavaa toimintaa sekä yleisötilaisuuksia.

#### 15 § Pelastussuunnitelma

Rakennukseen tai muuhun kohteeseen, joka on poistumisturvallisuuden tai pelastustoiminnan kannalta tavanomaista vaativampi tai jossa henkilö- tai paloturvallisuudelle, ympäristölle tai kulttuuriomaisuudelle aiheutuvan vaaran taikka mahdollisen onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen voidaan arvioida olevan vakavat, on laadittava pelastussuunnitelma 14 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä. Pelastussuunnitelman laatimisesta vastaa rakennuksen tai kohteen haltija. Jos rakennuksessa toimii useita toiminnanharjoittajia, rakennuksen haltijan tulee laatia pelastussuunnitelma yhteistyössä toiminnanharjoittajien kanssa. Rakennuksen haltijan tulee laatia rakennuksen pelastussuunnitelma kuitenkin aina yhteistyössä 18 §:ssä tarkoitettujen hoitolaitoksen ja palvelu- ja tukiasumisen toiminnanharjoittajan kanssa.

Pelastussuunnitelmassa on oltava selostus:

- 1) vaarojen ja riskien arvioinnin johtopäätelmistä;
- 2) rakennuksen ja toiminnassa käytettävien tilojen turvallisuusjärjestelyistä;
- 3) asukkaille ja muille henkilöille annettavista ohjeista onnettomuuksien ehkäisemiseksi sekä onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi;
- 4) mahdollisista muista kohteen omatoimiseen varautumiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä kohteista, joihin on laadittava pelastussuunnitelma. Pelastussuunnitelman sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Ks. voimaantulosäännöksistä 112 § 3 mom. 4 k sekä velvollisuudesta laatia pelastussuunnitelma VNa pelastustoimesta 407/2011 1 ja 2 §.

#### 16 § Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma

Yleisötilaisuuksiin ja muihin tapahtumiin, joihin osallistuvien ihmisten suuren määrän tai muun erityisen syyn vuoksi sisältyy merkittävä henkilö- tai paloturvallisuusriski, tilaisuuden järjestäjän on laadittava pelastussuunnitelma.

Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmassa on selvitettävä ja arvioitava tilaisuuden vaarat ja riskit. Niiden perusteella määritellään tilaisuuden turvallisuusjärjestelyt sekä tilaisuuden toteuttamisesta vastaavalle henkilöstölle ja tilaisuuteen osallistuvalla yleisöllä annettavat ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja onnettomuus- ja vaaratilanteissa toimimiseksi.

Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma on toimitettava viimeistään 14 vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista tiedoksi alueen pelastusviranomaiselle. Alueen pelastusviranomaisen voi erityisestä syystä hyväksyä, että yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma toimitetaan sille tiedoksi edellä mainitun määräajan jälkeen. Jos 2 momentissa tarkoitettu selvitys ja arvio tilaisuuden vaaroista ja riskeistä tai niiden perusteella määritellyt turvallisuusjärjestelyt ja ohjeet ovat alueen pelastusviranomaisen arvion mukaan puutteelliset, alueen pelastusviranomaisen voi palauttaa suunnitelman täydennettäväksi. Alueen pelastusviranomaisen tulee myös tarvittaessa suorittaa kohteessa 80 §:n mukainen palotarkastus ja ryhtyä 81 ja 82 §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Alueen pelastusviranomaisen tulee tarvittaessa ilmoittaa sille toimitetusta suunnitelmasta poliisille ja ensihoidosta vastaavalle terveysturvaviranomaiselle. Räjähdeiden tai palo- ja räjähdysvaarallisten kemikaalien käytöstä erikoistehostee-



na tulee ilmoittaa etukäteen alueen pelastusviranomaiselle siten kuin asiasta säädetään vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 81 §:ssä.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä yleisötilaisuuksista ja tapahtumista, joihin on laadittava yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma. Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

#### 17 § Palovaroittimet

Huoneiston haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että asunto varustetaan riittävällä määrällä palovaroittimia tai muita laitteita, jotka mahdollisimman aikaisin havaitsevat alkavan tulipalon ja varoittavat asunnossa olevia.

Majoitustiloissa sekä 18 §:ssä tarkoitetuissa hoitolaitoksissa ja palvelu- ja tukiasumisessa 1 momentissa säädettyä vastaava velvollisuus on toiminnanharjoittajalla.

Sisäasiainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen laitteiden määrästä, sijoittamisesta sekä toiminnasta.

#### 18 § Poistumisturvallisuus hoitolaitoksissa sekä palvelu- ja tukiasumisessa

Sairaaloissa, vanhainkodeissa ja muussa laitoshuollossa, suljetuissa rangaistuslaitoksissa ja muissa näihin verrattavissa kohteissa (hoitolaitokset) sekä asumisyksikön muotoon järjestetyissä palvelu- ja tukiasunnoissa ja muissa näihin verrattavissa asuinrakennuksissa ja tiloissa, joissa asuvien toimintakyky on tavanomaista huonompi (palvelu- ja tukiasuminen), toiminnanharjoittajan on etukäteen laadituin selvityksin ja suunnitelmin ja niiden perusteella toteutetuina toimenpitein huolehdittava, että asukkaat ja hoidettavat henkilöt voivat poistua turvallisesti tulipalossa tai muussa vaaratilanteessa itsenäisesti tai avustettuina.

Edellä 1 momentin mukaisella toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan hoitolaitoksen ylläpidosta ja palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä huolehtivaa kuntaa ja muuta julkisoikeudellista yhteisöä. Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan myös yritystä ja muuta yhteisöä, joka kunnan tai muun julkisoikeudellisen yhteisön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella tai muutoin

vastaa tai huolehtii hoitolaitoksen ylläpidosta tai palvelu- ja tukiasumisen järjestämisestä.

#### 19 § Poistumisturvallisuusselvitys

Edellä 18 §:ssä tarkoitetun toiminnanharjoittajan on laadittava selvitys siitä, miten rakennuksen tai tilan käyttötapa ja henkilöiden rajoittunut, heikentynyt tai poikkeava toimintakyky sekä muut poistumisturvallisuuteen vaikuttavat tekijät otetaan huomioon tulipaloihin ja muihin vaaratilanteisiin varautumisessa ja poistumisjärjestelyissä (poistumisturvallisuusselvitys). Rakennusluvan yhteydessä kohteeseen laadittu turvallisuusselvitys vastaa poistumisturvallisuusselvitystä.

Poistumisturvallisuusselvitys on laadittava ennen toiminnan aloittamista ja päivitettävä vähintään kolmen vuoden välein tai toiminnan muuttuessa olennaisesti.

Poistumisturvallisuusselvitys ja sen muutokset on toimitettava alueen pelastusviranomaiselle 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun arvioon tekemistä varten. Poistumisturvallisuusselvitys on toimitettava lisäksi tiedoksi rakennusvalvontaviranomaiselle.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä poistumisturvallisuusselvityksen laatimisesta ja päivittämisestä sekä selvityksen sisällöstä.

Ks. voimaantulosäännöksistä 112 § 3 mom. 6 k.

#### 20 § Poistumisturvallisuuden arviointi ja poistumisturvallisuuden toteuttamissuunnitelma

Alueen pelastusviranomaisen tulee arvioida poistumisturvallisuusselvityksen perusteella, täyttääkö poistumisturvallisuus 18 §:ssä säädetty vaatimukset.

Ennen 1 momentissa tarkoitetun asian ratkaisemista alueen pelastusviranomaisen voi velvoittaa toiminnanharjoittajan määrääjässä täydentämään 19 §:ssä tarkoitettua poistumisturvallisuusselvitystä ja toteutamaan yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa kohteessa poistumiskokeen.

Jos poistumisturvallisuus ei täytä 18 §:ssä säädettyjä vaatimuksia, toiminnanharjoittajan tulee laatia alueen pelastusviranomaisen asettamassa määrääjässä suunnitelma poistumisturvallisuuden saattamiseksi laissa säädettyjen vaatimusten mukaiseksi.

#### 21 § Poistumisturvallisuuden toteuttamismääräys

Jos toiminnanharjoittajan 20 §:n 3 momentin mukaisesti suunnittelemissa toimenpiteillä ei voida saattaa kohteen poistumisturvallisuutta vaatimusten mukaiseksi, alueen pelastusviranomaisen on annettava 81 §:n mukainen korjausmääräys, jonka yhteydessä voidaan myös määrätä 82 §:n mukaisia erityisiä turvallisuusvaatimuksia.

#### 22 § Turvetuotantoalueiden paloturvallisuus

Turvetuotannossa tulee palovaaran vuoksi kiinnittää erityistä huomiota tulipalon ehkäisemiseen. Turvetuotanto on keskeytettävä, jos tulipalon vaara on ilmeinen tuulen tai muun syyn johdosta.

## PALOTARKASTUSPÖYTÄKIRJA MALLI PELASTUSOPISTO

**PETOSEN ALUEPELASTUSLAITOS****PALOTARKASTAJAN PÄÄTÖSPÖYTÄKIRJA**70820 PETONEN  
Puh. (017) 1234567

Päivämäärä

Palotarkastuksen juokseva n:o

Tarkastettava kiinteistö/kohde	Kaup. osa/Kylä
Kiinteistön postiosoite	Kiinteistössä tarkastettuja rakennuksia, kpl
Omistaja/Haltija (asianosainen)	
Omistajan/Haltijan postiosoite, jollei sama kuin kiinteistön	
Paloturvallisuudesta vastaava	
Muut tarkastukseen osallistuneet	
Palotarkastuksen laji <input type="checkbox"/> Yleinen palotarkastus <input type="checkbox"/> Erityinen palotarkastus <input type="checkbox"/> Ylimääräinen palotarkastus <input type="checkbox"/> Jälkipalotarkastus <input type="checkbox"/> Muu toimenpide	

Tarkastuksen kulku:

Keskeiset havainnot:

Asianosaisen selvitys:

**Toimenpiteet:**
 Ei huomauttavaa  
 Suositus  
 Korjausmääritys  
 Toiminnan välitön keskeyttäminen ja välttämättömien toimenpiteiden määrääminen

Toimenpiteet suoritettava \_\_\_\_\_ mennessä

**Perustelut:**

Sovelletut säännökset:

Palotarkastuksen toimittaja (allekirjoitus ja nimenselvennys)

Asianosaista kuultu ennen toimenpiteiden määräämistä.  
Päätös annettu tiedoksi asianosaiselle.

Puhelinnumero

Asianosaisen allekirjoitus

## PALOTARKASTUSPÖYTÄKIRJA MALLI MERLOT



Kymenlaakson  
pelastuslaitos

**PÖYTÄKIRJA**

sivu 1 / 1

**Yleinen palotarkastus**

Annetut määräykset perustuvat  
pelastuslain n:o 379/2011 81§

08.02.2012

Pöytäkirjanro

Vastaanottaja

Kohde

Lausunto

palotarkastaja

Kymenlaakson  
pelastuslaitos  
Takojaantie 4 , 48220 KOTKA  
Puh: (05) 23161  
kymenlaakso.pelastuslaitos@kympe.fi

Pohjoinen  
Kouvolan paloasema  
Kauppalaankatu 45  
45100 KOUVOLA

palotarkastaja  
Puh: — ,  
@kympe.fi