



PELASTUSOPISTO



Pelastusrikkomuksen perusteet

Pelastusrikkomuksen vähäinen käyttö ja sen syyt

Maarit Salonen

03.09.2020

TIIVISTELMÄ

<p>Tekijä Maarit Salonen</p>	<p>Tutkinto Pelastusalan päällystö (AMK)</p>
<p>Julkaisun nimi Pelastusrikkomuksen perusteet</p>	<p>Julkisuus Julkinen</p>
<p>Sivumäärä 66 + 12</p>	<p>Päiväys 03.09.2020</p>
<p>Opinnäytetyön ohjaaja(t) Jani Jämsä, vanhempi opettaja</p>	<p>Toimeksiantaja Pelastusopisto tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopalvelut, Päivi Mäkelä, valtiotieteiden maisteri, tutkija</p>
<p>Pelastustoimilakiin (561/1999) kirjattiin ensimmäisen kerran pelastusviranomaisen velvollisuudesta arvioida tulipalon syttymissyitä ja ilmoittaa poliisille, jos paloa epäillään tahallisesti tai tuottamuksellisesti sytytetyksi. Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTOon on kirjattu esimerkiksi viimeisen neljän vuoden aikana yli kolmetuhatta rakennuspalovaara -tehtävää vuodessa. Kuitenkin poliisiasiain tietojärjestelmästä löytyi vuositasolla vain muutamia kymmeniä ilmoituksia nimikkeellä pelastusrikkomus.</p> <p>Opinnäytetyössä tutkittiin osana Pelastusopiston tutkimus- kehittämis- ja innovaatiopalvelujen kehittämishanketta pelastuslain (379/2011) 106 §:ssä mainittua pelastusrikkomusta. Tavoitteena oli tutkia osakokonaisuuksien kautta ja asiantuntijahaastatteluiden ja kyselyn avulla, miksi pelastusrikkomusta on tunnistettu vähän ja miksi nimikettä on sovellettu harvoin, sekä tuottaa uutta tietoa pelastusrikkomuksen soveltamisesta ja soveltamisen nykytilasta eri viranomaistahojen käyttöön.</p> <p>Vaikka pelastuslaitosten vastausten osalta tämän opinnäytetyön havainnot eivät olleet yleistettävissä sellaisinaan, oli tuloksista nähtävissä, että pelastustoimen puolella on ollut heikko tuntemus pelastuslain määrittelemästä ilmoitusvelvollisuudesta poliisille. Pelastusrikkomusten ilmoittamisen vähäisyyttä selittävät myös epäselvyys siitä, minkä viranomaisen tehtävänä on valvoa pelastuslain noudattamista, rangaistuksen toissijaisuus, vähäinen tietämys poliisiviranomaisten tutkintaprosesseista ja koulutuksen puute pelastuslain tulkitsemisessa.</p> <p>Opinnäytetyön tuloksena tuotettiin pelastusrikkomuksen perusteista raportti, jossa on tarkasteltu pelastusrikkomukseen liittyviä velvoitteita ja prosesseja eri viranomaisten näkökulmasta, erityisesti pelastustoimen ja poliisiviranomaisen. Tämän raportin yhtenä tarkoituksena on ollut tuottaa tietoa pelastusrikkomuksesta sen soveltamisen tueksi.</p>	
<p>Avainsanat pelastusrikkomus, tahallisuus, tuottamuksellisuus, sakkorangaistus, toissijainen säädös</p>	

ABSTRACT

Author Maarit Salonen	Degree Programme Fire Officer's Degree (UAS)
Title Basics of Rescue Violation	Confidentiality Public
Pages 66 + 12	Date 3rd of September 2020
Academic supervisor Mr Jani Jämsä, Senior Teacher	Client Organisation/Partner The Research, Development and Innovation Unit of Emergency Services Academy Finland, Miss Päivi Mäkelä, Master of Social Sciences, researcher
<p>The obligation to assess the cause of fire and to notify the police authorities if a fire is suspected to be set deliberately or caused as a result of negligence was stated for rescue authorities in the Rescue Act (561/1999) for the first time. Every year over three thousand risks of building fires have been registered in PRONTO, the Statistics system of Finnish rescue services, over the past four years. However, only dozens of incidents per year were registered into the police information system as rescue violations.</p> <p>As a part of a development project of the Research, Development and Innovation Unit of the Emergency Services Academy Finland, in this final thesis the rescue violation defined in the Rescue Act (379/2011) section 106 was researched more closely. The objective was to study why rescue violations have been poorly recognized and the regulations rarely applied. Through subcategorization, the use of expert interviews as well as a questionnaire, the aim was to provide new information about the application of rescue violation and its current status for different authorities.</p> <p>Even though the results concerning the questionnaire directed to the rescue departments are not generalizable as such, the poor knowledge within the rescue services towards their obligation to report to the police is apparent. The lack of reporting rescue violations can partly be explained because it is unclear which authority is responsible for the compliance of the Rescue Act, a secondary penalty is applied, poor knowledge of the investigation process within the police authorities and the lack of education on interpreting the Rescue Act.</p> <p>As a result of this final thesis, a report on the principles of the rescue violation was provided. In the report, the obligations concerning the rescue violation were presented and the processes were reviewed from the perspective of different authorities. The objective of this report was to provide information about the rescue violation in order to help to apply the law.</p>	
<p>Keywords rescue violation, deliberate, contributory negligence, fine penalty, secondary statute</p>	

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	7
2 PELASTUSRIKKOMUS	10
2.1 Pelastusrikkomuksen lainsäädännön historia	11
2.2 Pelastuslainsäädäntö lainvalmistelun näkökulmasta	14
2.3 Pelastusrikkomus nykyisessä pelastuslaissa	15
3 PELASTUSRIKKOMUSTUTKIMUKSEN MENETELMÄT JA NIIDEN TOTEUTUS	18
3.1 Tutkimusongelman määrittely, kysymysten asettelu ja rajaus	18
3.2 Tutkimusstrategiana haastattelut, aineistopoinnit ja Webropol-kysely	19
3.3 Pelastusrikkomustutkimukseen liittyvän aineiston hankinta ja analysointi	20
3.4 Pelastuslaitosten Webropol-kyselyn reliabiliteetti ja validiteetti	22
4 PELASTUSRIKKOMUKSEN SOVELTAMISEN NYKYTILA	25
4.1 Poliisiviranomaisten ilmoitusten käsittelyprosessi	25
4.2 Pelastusrikkomukset poliisiasiaain tietojärjestelmässä 2018–2019	27
4.3 Katsaus pelastusrikkomusten soveltamiskäytäntöihin pelastuslaitoksilla	33
4.4 Pelastusrikkomukset poliisin näkökulmasta	34
4.5 Pelastusrikkomukset muiden viranomaisten näkökulmasta	35
4.6 Vertailumaiden Ruotsin, Norjan ja Viron lainsäädäntöjen nostamat uudet näkökulmat Suomen kansalliseen säädäntöön	37
5 PELASTUSRIKKOMUKSEN SOVELTAMISEN ONGELMAT	43
5.1 Soveltamisen ongelmien tunnistaminen eri viranomaistahoissa	43
5.2 Soveltamisen ongelmakohdat pelastustoimessa	43
5.3 Soveltamisen ongelmakohdat poliisiviranomaisessa	46
6 PELASTUSRIKKOMUKSEN TUTKIMUSAINEISTON ANALYYSI	49
6.1 Pelastusrikkomuksen käytetyimmät lajit ja soveltamisen alat	49
6.2 Syyt pelastusrikkomuksen vähäiseen käyttöön	51
6.3 Poliisille ilmoitettujen pelastusrikkomustapausten vertailu PRONTO:n tapauksiin	52
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	55
8 POHDINTA	60

	5
8.1 Työn alkuperäiset tavoitteet ja niiden saavuttaminen	60
8.2 Opinnäytetyöprosessi, sen haasteet, ongelmat ja onnistumiset	60
8.3 Työn keskeisimmät tulokset ja havainnot	61
8.4 Oma oppiminen prosessin aikana	62
LÄHTEET	64
HAASTATTELUT	66
LIITTEET	67

ALKUSANAT

Vaikka tietäisikin kaikesta vähän, uusien asioiden äärellä voi kokea monta hämmentävää hetkeä. En ole aikaisemmin päässyt tutkimaan näin syvällisesti heikosti tunnettua asiaa, mikä kaiken lisäksi liittyy kansalliseen lainsäädäntöön. Siitä syystä pelastusrikkomuksen tutkiminen oli aiheena haastava ja mielenkiintoinen. Sain samalla hienon tilaisuuden tutustua myös muiden viranomaistahojen prosesseihin.

Erityiskiitokset opinnäytetyön osalta haluan osoittaa kaikille haastatelluille ja kyselyyn vastanneille. Ilman teitä ja haluanne auttaa minua tässä projektissa en olisi onnistunut näin hyvin. Isot kiitokset kuuluvat sisäministeriön pelastusosaston yli-insinööri Jaana Rajakolle, neuvottelevalle virkamiehelle Kirsi Rajaniemelle ja pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäelle.

Poliisiviranomaisten taholta tahdon kiittää lämpimästi Poliisihallituksen poliisitarkastajaa Antti Leppilahtea suuresta halusta auttaa, todella antoisista keskusteluista ja rakentavista kommentteista. Kiitos kuuluu myös Lounais-Suomen poliisilaitoksen vanhemmalle konstaapelille Ville Jyrännille tiedon ja kokemuksien jakamisesta.

Opinnäytetyön ohjaamisesta suurkiitokset kuuluvat valtiotieteiden maisterille ja tutkija Päivi Mäkelälle. Ilman keskustelujamme en olisi saanut ideoita, joista kasvoi oivalluksia. Kiitos Pelastusopiston vanhemmalle opettajalle Jani Jämsälle ideoiden ja näkemysten jakamisesta. Kiitos hyvistä kommentoinneista ja opinnäytetyön oponoinnista kuuluu kurssitoverilleni Kalle Lantalle.

Kuopiossa 3.9.2020

Maarit Salonen

1 JOHDANTO

Pelastusopiston tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopalveluiden (TKI-palvelut) tehtävänä on koordinoita tutkimuksia pelastustoimelle koko Suomen osalta. Erityisesti tutkimustulosten hyödynnettävyys pelastustoimessa korostuu TKI-palveluiden tuottamissa tutkimuksissa ja hankkeissa. Pelastusopiston TKI-palveluiden kautta toteutettava Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishanke sisälsi opinnäytetyölle sopivan aiheen. Perehtymällä tarvittaviin osakokonaisuuksiin saadaan vastaukset pelastusrikkomuksen käytön ja soveltamisen ongelmakohdista. Pelastusrikkomuksen prosessiin liittyy olennaisesti myös muut viranomaistahot. Vaikka useimpia lakeja valvoo poliisiviranomainen tai poliisiviranomainen yhdessä toisen vastuullisen tahon kanssa, on pelastuslain velvollisuuksien valvominen pelastusviranomaisten vastuulla.

Tutkittavana aiheena pelastusrikkomus on uusi. Pelastusrikkomusta on sivuttu Pelastusopiston vuonna 2018 julkaisemassa tutkimusraportissa ”Tuottamukselliset tulipalot ja niitä koskevat ilmoitusmenettelyt”. Tämän opinnäytetyön tavoite on keskittyä pelastusrikkomuksen perusolemukseen ja tutkia niitä syitä ja taustatekijöitä, joiden takia pelastusrikkomuksen käyttö on jäänyt vähäiselle tasolle. Tarkoituksena on tarkastella pelastusrikkomuksen soveltamisen ongelmakohtia ja löytää olennaisimmat soveltamistilanteet. Opinnäytetyössä perehdytään siihen, mihin lainsäädännössä on pyritty säätämällä pelastusrikkomuksesta. Samalla tarkastellaan pelastusrikkomuksen elinkaarta pelastuslainsäädännön historiassa. Perehtymällä pelastusviranomaisten nykyisiin toimintamalleihin, poliisiviranomaisen prosesseihin ja tilastoihin saadaan kokonaiskuva pelastusrikkomuksen käytännöistä ja soveltamisesta tällä hetkellä.

Tässä opinnäytetyössä tuotetaan ja kootaan tietoa pelastustoimelle pelastusrikkomuksen perusteista ja niistä velvoitteista, jotka pelastuslaki edellyttää pelastuslaitoksilta. Samalla pelastuslaitoksille annetaan informaatiota poliisiviranomaisen prosesseista kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Lisäksi opinnäytetyössä tuotetaan tietoa sisäministeriöön pelastuslain (379/211) 106 §:n pelastusrikkomuksen käytännön soveltamisen nykytilasta pelastuslain seuraavan uudistuksen avuksi.

Opinnäytetyössä tarkastellaan pelastusrikkomuksen historiaa tutustumalla pelastuslainsäädäntöön ja tutkimalla, milloin ja missä muodossa pelastusrikkomus on käsitteenä lainsäädä-

däntöön lisätty. Sisäministeriön pelastusosaston lainesivalmistelijoiden haastattelulla selvennettiin pelastuslain (379/2011) 106 §:n perimmäistä käyttö- ja soveltamistarkoitusta. Asiantuntijahaastatteluilla ja pelastuslaitoksille suunnatulla kyselyllä perehdytään eri viranomaisten näkökulmasta pelastuslain velvoitteisiin ja pelastusrikkomuksen käsittelyn prosesseihin ja soveltamiseen. Tässä raportissa tarkastellaan eri viranomaisten velvoitteita, miten pelastusrikkomuksen soveltamista valvotaan ja mikä viranomainen valvoo.

Poliisiasian tietojärjestelmästä saadun aineiston, pelastustoimen PRONTO-aineiston ja kyselyn tietojen perusteella määritellään pelastusrikkomuksen käytön nykytila ja soveltamisen alat ja koetut pääongelmat soveltamisessa. Tarkastelussa pyritään löytämään keskeisimmät vaikuttavat tekijät selittämään pelastusrikkomuksen vähäistä käyttöä. Nykytilan selvityksessä ja soveltamisen ongelmien määrittämisessä käydään erikseen läpi pelastustoimi ja poliisiviranomainen, jotta voidaan saada esille juuri kyseissä viranomaistahossa pelastusrikkomukseen liittyvät velvollisuudet ja prosessit.

Vertailumaiden lainsäädäntöjen osalta tutustutaan eri maiden lainsäädännöissä määriteltyihin rangaistuskäytäntöihin, jotka lähimmin vastaavat Suomen pelastusrikkomuksia. Verrokkimaiden lainsäädännön sovellettavuutta pelastuslakiin tarkastellaan Suomen lainsäädännön näkökulmasta. Vertailumaiden osalta ei tarkastella lähemmin lainsäädännön onnistumista ja tehokkuutta lain rikkomisten tai laiminlyöntien osalta. Verrokkimaiden lainsäädännöistä tarkastellaan niitä velvoitteita, joita muissa maissa on otettu mukaan jo lainsäädännössä ja joita myös Suomen pelastuslainsäädännön tulevassa valmistelussa voitaisiin mahdollisesti huomioida.

Johtopäätöksissä pyritään selventämään ja selittämään kerätyn aineiston avulla pelastusrikkomuksen käyttämisessä ja soveltamisessa havaitut tekijät ja niistä aiheutuvat ongelmat. Johtopäätöksissä pyritään pohdinnan kautta antamaan näkökulmaa, mihin asioihin jatkossa tulisi keskittyä, jotta havaitut ongelmat tai puutteet voitaisiin korjata.

Pohdintaosuudessa käydään läpi tekijän näkökulmasta opinnäytetyön prosessi, koetut onnistumiset ja haasteet. Pohdintaosuudessa käydään läpi myös muut mahdolliset prosessin aikana tekijälle esiin nousseet kysymykset, joita voidaan tutkia myöhemmin tai nostaa esille työelämäntilanteissa.

Opinnäytetyö toimii koontina pelastusrikkomuksesta. Opinnäytetyössä annetaan tarvittavat perusteet pelastusrikkomukseen liittyvistä velvoitteista, prosessikuvaukset ja tilastotietoa pelastusrikkomuksen käytöstä vuoden 2019 loppuun mennessä. Lisäksi opinnäytetyössä nostetaan esille uusia näkökulmia kansalliseen sääntelyyn liittyen. Uudet näkökulmat, joita opinnäytetyössä esitetään, voivat vaativat muutoksia pelastus- ja muuhun lainsäädäntöön, mikä kannattaa huomioida asiayhteydessä.

2 PELASTUSRIKKOMUS

Sanastokeskus TSK ry:n ylläpitämässä TEPA-termipankissa pelastusrikkomus määritellään rikkomuksena, mikä seuraa laiminlyömällä annettuja velvoitteita tai rikkomalla määräyksiä, jotka perustuvat suoraan tai sovellettuna pelastuslakiin (379/2011) tai valtioneuvoston asetukseen pelastustoimesta (407/2011, Pelastusasetus). Pelastusrikkomuksesta säädetään vain pelastuslaissa, vaikka rikoslaissa (39/1889, RL) käsitellään muun muassa 44 luvussa 12 §:ssä (3.6.2005/392) varomatonta käsittelyä, johon sisältyy tulen varomaton käsittely (Rikoslaki 19.12.1889/39, 44 luku 12 §).

Rikoslain pykälät yleisesti määrittelevät rikokset tunnusmerkistön täyttävien tekojen perusteella, kun taas pelastuslaissa määritellään rangaistavina tekoina velvollisuuksiin liittyviä lievempiä rikoksia kuten laiminlyöntejä. Laiminlyönnit voidaan ajatella passiivisina rikoksetekoina, eli syyllistytään rikokseen jättämällä jotain tekemättä. Lievä tekemisrikos on puolestaan aktiivisella toiminnalla toteutettu rangaistava teko, josta yleisin seuraamus on sakkorangaistus. (Oksala 2018; Heinonen ja Koskinen 2002, 125 - 126; Lappi-Seppälä 2002, 232.) Poliisin käsikirjassa rangaistusten määräämiseksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain mukaisessa sakkomenettelyssä (jatkossa sakkokäsikirja) todetaan, että rikosoikeudessa rikkomukselle ei ole määrittelyä juridisena käsitteenä, vaan rikkomus on vähäinen rikos (Sakkokäsikirja 2019, 11). Rikkomukset koskevat ennemminkin erityisalojen lakien ja asetusten vastaisia vähäisempiä tekoja. Pelastuslain lisäksi lakeja, joissa säädetään rikkomuksista, ovat muun muassa tieliikennelaki, vesiliikennelaki, rautatielaki, metsästyslaki, luonnonsuojelulaki, työturvallisuuslaki, tupakkalaki, ulkomaalaislaki, tavaramerkkilaki ja laki yksityisistä turvallisuuspalveluista. (Sakkokäsikirja 2019, 191 - 192.)

Rikoslaki ja pelastuslaki eroavat merkittävästi toisistaan pohjimmaiselta tarkoitukseltaan. Rikoslaki on rikosoikeudellisen järjestelmän tärkein säädös. Rikosoikeudellinen järjestelmä on tarpeellinen, mutta siinä puututaan vahvasti määritelyihin keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin tai suojattuun oikeusasemaan. (Heinonen 2002, 50; 67 - 68; 73 - 74.) Rikosoikeuteen kuuluvat peruskäsitteet ovat rikos ja rangaistus, joihin rikoslaki perustuu. Rikos on laissa määritelty teko, josta on säädetty rangaistus. Rikoslaissa on säädetty myös rikosten määritelmät eli tarkkarajaiset tunnusmerkistöt keskeisistä rikoksista. Lainsäädännössä vakvimmat rikokset on pyritty keskittämään rikoslakiin. (Oksala 2018, Oikeusministeriö.)

Pelastuslaissa puolestaan säädetään velvollisuuksista, jotka koskevat kaikkia ihmisiä, yrityksiä sekä muita yhteisöjä ja oikeushenkilöitä Suomessa. Pelastuslain lähtökohtana ja tavoitteena toimii ajatus ihmisten turvallisuuden parantamisesta sekä onnettomuuksien vähentämisestä. (Pelastuslaki 29.4.2011/379, 2 §.) Pelastuslain noudattamista valvovat pelastustoimen viranomaiset, ei poliisi. Vastaava tilanne on useassa muussakin erityislainsäädännössä, jossa valvonta on säädetty kyseisen toiminnan asiantuntijaviranomaiselle. (Poliisitarastaja Antti Leppilahti haastattelu 10.1.2020.) Lisäksi rikoslainsäädäntöön nähden pelastusrikkomus on toissijainen rangaistussäädös (Pelastuslaki 379/2011, 106 §).

2.1 Pelastusrikkomuksen lainsäädännön historia

Kaupunkien paloturvallisuutta on pyritty kehittämään ja parantamaan määräyksin jo 1300-luvun puolivälistä lähtien. Ruotsin vallan aikana kaupunkien rakennusjärjestykset, palojärjestykset ja asemakaavat syntyivät täydentämään Ruotsin valtakunnan kuninkaan Maunu Eerikinpojan kaupunkilakia. (Ympäristöopas 39 2003, 11.) Kaupunkien palojärjestyksillä määrättiin velvollisuuksista, kuten toiminnasta palon sattuessa ja palovartiostojen järjestämisestä, sekä palokalustosta että tulisijojen kunnosta. Tulipalon sattuessa palovartioiden tehtävänä oli yleensä tehdä yleinen hälytys. Itse sammutustöihin hälytettiin kaupunkilaisista koostuva niin kutsuttu yleinen palokunta. Yleiseen palokuntaan määrätty miehet olivat veloitettuja kuulumaan palokuntaan ja osallistumaan palon sammuttamiseen, kunnes 1600-luvun loppupuolella ryhdyttiin perustamaan palkattuja palokuntia Euroopan suurkaupunkeihin. (Haiko 2014, 10; Suomen palomuseot 2019.)

Jo Suomen suuriruhtinaskunnassa säädettiin asetuksia, jotka edistivät palontorjuntaa, kuten vuoden 1856 asetus kaupunkien rakentamisen ja järjestämisen yleisistä perusteista, vuoden 1865 asetus kunnallishallituksesta maalla ja vuoden 1873 asetus kunnallishallituksesta kaupungeissa. (Haiko 2014, 11.) Suomessa säädettiin ensimmäinen palolaki vasta 1930-luvulla. Ennen ensimmäistä palolakia palontorjunta oli vain kaupunkien palojärjestyksillä tai järjestysmääräyksillä määrättyä toimintaa. Maaseudulla palontorjunta perustui täysin vapaaehtoisuuteen. (Suomen palomuseot 2019.) Tosin ensimmäinen sekä kaupunkeja että maaseutua koskeva laki eräistä naapurisuhteista, jossa määrättiin rakennusten paloturvallisuudesta, säädettiin jo vuonna 1920 (Ympäristöopas 39 2003, 12).

Ensimmäinen **palolaki (202/1933)** annettiin P. E. Svinhufvudin allekirjoittamana Helsingissä 22.6.1933 ja se tuli voimaan 1.1.1934. Tässä ensimmäisessä palolaissa määrättiin korvausvelvollisuudesta, jos joku on tahallaan tai tuottamuksellisesti ollut syyllinen tulipaloon. Laissa todettiin, että rangaistuksena lain tai säännösten ja määräysten rikkomisesta voidaan antaa enintään sata päiväsakkoa tai raskauttavien asiahaarojen perusteella enintään neljä kuukautta vankeutta. Tämän ensimmäisen palolain sisällössä jo todettiin, että rangaistus määrätään kyseisen pykälän perusteella, jos rangaistuksesta ei ole muualla laissa tai asetuk- sissa säädetty. Palolain rikkomus on siis alusta asti määritelty toissijaiseksi säädökseksi ran- gaistuksen näkökulmasta. Palosääntö N:o 359, joka säädettiin 30.12.1933 palolain (202/1933) 61 §:n nojalla, kumosi kuntien palojärjestykset ja paikalliset palotointa koskevat määräykset. Palosäännössä mainitaan, että havaittaessa rikkomus, josta laissa on säädetty, tulee siitä ilmoittaa viralliselle syyttäjälle. Kuvassa 1 on palosäännön otsikko. (Palolaki 22.6.1933/202, 53 §; 57 § ja 61 §; Palosääntö N:o 359, 28 §.)

N:o 359.

Palosääntö.

Annettu Helsingissä 30 päivänä joulukuuta 1933.

Kuva 1 Palosääntö N:o 359 otsikko (Palolaki 202/1933)

Seuraava lakimuutos tapahtui heinäkuun alussa 1961, kun Suomen tasavallan presidentin Urho Kekkosen vahvistama **palolaki (465/1960)** astui voimaan. Palolaissa (465/1960) sää- dettiin vahingonkorvausvelvollisuudesta ja kyseisen lain, sen säännösten tai määräysten rik- komisesta enimmäismääräksi sata päiväsakkoa tai enintään neljä kuukautta vankeutta, jos asianhaarat ovat niin raskauttavia. Myös tässä palolaissa säädettiin, että kyseessä on toissi- jainen säännös. (Palolaki 1.7.1961/465, 48 § ja 53 §.)

Laki palo- ja pelastustoimesta (559/1975) tuli voimaan 1.1.1976. Tämän lain luvussa seit- semän määrättiin pakkokeinoista ja rangaistuksista. Laissa säädettiin säännösten ja määräys- ten laiminlyönneistä uhkasakkoa tai lääninhallituksen pakottamana tekemättä jääneet toi- menpiteet teetätettiin laiminlyöjän kustannuksella. Lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten rikkomisesta säädettiin rangaistukseksi sakkoa tai enintään neljä kuukautta vankeutta. (Laki palo- ja pelastustoimesta 1.1.1976/559, 46 § ja 48 §.)

Nimikkeenä pelastusrikkomus mainitaan ensimmäisen kerran vasta hallituksen esityksessä eduskunnalle (HE 76/1998 vp) pelastustoimilaksi, vaikka sanaa ”rikkomus” käytetäänkin jo vuoden 1933 palosäännössä N:o 359. Kyseiseen hallituksen esitykseen perustuva **pelastustoimilaki (561/1999)** astui voimaan 1.4.2001 kumoten edellisen lain. Pelastustoimilaissa tehtiin kokonaisvaltainen muutos, joka näkyy vielä nykyisin pelastuslaissa. Keskeisimpiä muutoksia pelastustoimilaissa olivat palo- ja pelastustoimesta annetun lain yhdistäminen väestönsuojelulakiin (438/1958), vastuiden määrittely pelastustoimen hoitamisesta, kuten pelastusviranomaisen toimiminen yleisjohtajana oman toimen moniviranomaistehtävissä ja virka-apupyynnöt. Lisäksi päätettiin pelastustoimen palvelutason määrittelystä ja palovaroitinten pakollisuudesta osana onnettomuuksien ehkäisyä. Muutoksissa määriteltiin myös pelastustoiminnan johtovastuun määrääminen sen kunnan pelastusviranomaiselle, jossa onnettomuus on tapahtunut, pelastustoiminnan johtajan toimivaltuuksien laajentaminen toimenpiteisiin, jotka saattavat rajoittaa yksilöiden perusoikeuksia, jälkiraivauksen vastuun siirto, osallistuminen kansainväliseen pelastustoimintaan ja toimivaltuudet poikkeusoloissa. Tiedonsaantioikeus, henkilörekisterit, pelastustoimen rahoitus ja rangaistukset määriteltiin pelastustoimilain sisällössä. (HE 76/1998 vp; Pelastustoimilaki 30.4.1999/561.)

Hallituksen esityksessä pelastustoimilaksi mainitaan, että laissa mainitut rangaistavat teot ja laiminlyönnit yksilöitäisiin, jotta ne vastaisivat paremmin senhetkistä lainsäätämiskäytäntöä. Ehdotuksina rikosnimikkeiksi lakiin olivat pelastusrikkomus ja väestönsuojelurikkomus ja niistä voitaisiin tuomita vain sakkoon. Ehdotuksen mukaan yksilöityinä pelastusrikkomuksiin kuuluisivat laiminlyönnit ja rikkomukset, jotka koskisivat laissa mainittuja pykälää (HE 76/1998 vp; Pelastustoimilaki 561/1999.):

- 23 § rakennusten ja laitteiden käyttöturvallisuus,
- 24 § huolellisuusvaatimus avotulen ja vaarallisten aineiden käytössä,
- 25 § avotulentekokielto,
- 26 § kulituksen ilmoittamisvelvollisuus,
- 27 § turvetuotannon paloturvallisuus,
- 30 § jokaisen toimintavelvollisuus,
- 31 § erityiset turvallisuusvaatimukset, kuten palovaroittimen hankkiminen,
- 37 § korjausmääräys ja toiminnan keskeyttäminen
- 48 §:n 1 momentin ja 3 momentin velvollisuus osallistua pelastustoimintaan.

Ennen nykyistä pelastuslakia, 1.1.2004 voimaan astuneen **pelastuslain (468/2003)** keskeisimmät muutokset koskivat alueellisen pelastustoimen muodostamisen tehostamista, omaisuuden varautumisen velvoitteen laajentamista, pelastustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimusten kattavampaa säätämistä ja nuohouspalvelujen järjestämistä. Pelastusrikkomuksen osalta lakiuudistus tarkoitti lisäyksiä ja tarkennuksia. Pelastusrikkomuksen piiriin lisättiin hallituksen esityksen pohjalta velvollisuus huolehtia sekä uloskäytävien ja kulkuteiden kulkukelpoisuudesta ja esteettömyydestä että uloskäytävien tai ullakoiden, kellarien ja varastojen kulkureittien esteettömyydestä. Lisäyksenä tuli myös velvollisuus merkitä ja valaista uloskäytävät ja niiden kulkureitit. Samat määräykset koskivat myös pelastusteitä. Lisäksi lakiin otettiin rangaistavaksi pelastusjohtajan 45 § 1 momentin perusteella antamien määräyksiä rikkomisen. Nämä määräykset olivat määräys ihmisten ja omaisuuden evakuoinnista, määräys toimenpiteistä, joista voi aiheutua vahinkoa omaisuudelle, määräys rakennusten, tietoliikenneyhteyksien ja muiden välineiden ja tarvikkeiden käyttöönotosta ja määräys muista tarpeellisista toimenpiteistä. (HE 192/2002 vp; Pelastuslaki 13.6.2003/468, 45 § 1 mom. ja 83 §.)

2.2 Pelastuslainsäädäntö lainvalmistelun näkökulmasta

Perustuslain mukaan Suomessa eduskunta käyttää lainsäädäntövaltaa. Lakien ja asetusten valmistelutyö kuuluu sille ministeriölle, jonka toimialaa asia koskee ja lakien säätämiseen sisältyy monikohtainen valmisteluprosessi. Suomessa lainvalmistelu käynnistyy aloitteiden perusteella, joita ovat esimerkiksi hallitusohjelmaan merkitty kirjaus, kansalaisen tekemä aloite, eduskunnan antama lausuma, velvoittavan EU-säädöksen valmistelun aloitus, vastaavan viranomaisen, ministerin tai ministeriön aloite. Lainvalmistelu päättyy lain täytäntöönpanoon ja seurantaan. Valtioneuvosto on tehnyt lakien säätämistä varten yhteisen prosessikaavion, joka löytyy Finlex-julkaisuna. (Finlex Lainvalmistelun prosessiopas.)

Sisäministeriön (SM) pelastuslain esivalmistelijoiden mukaan hankkeen sisältö, laajuus ja tavoitteet määrittelevät, mitä lainvalmisteluprosessista käsitellään. Lainvalmisteluprosessi on aina päävaiheiltaan sama, mutta yksittäisten vaiheiden sisällöt vaihtelevat. Varsinkin säädettäessä uusista asioista, joiden lähtökohdaksi ei ole valmiita selvityksiä tai nykytila-arvioita, valmisteluprosessin alakohdat käydään tarkasti läpi. Prosessi voi olla lyhytkin esimerkiksi teknisen säädöshuollon yhteydessä, jossa muutetaan viittauksen kohteena olevan laki vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Nyrkkisääntönä voidaan pitää noin yhtä

vuotta ennen kuin hallituksen esitys on valmis toimitettavaksi eduskuntaan. Säädöksen poisottaminen tai keventäminen voi olla yhtä työläs prosessi kuin uudesta asiasta säätäminen. (Hautamäki, Rajakko ja Rajaniemi, SM:n ryhmähaastattelu 24.10.2019.)

Pelastusalan järjestäytyminen ja rakenne luovat omia haasteitaan lain säätämiseen. Sopimuspalokuntien osalta haasteet johtuvat siitä, että viranomaistehtävissä kaikki toimijat eivät ole viranomaisia. (Hautamäki ym., SM:n ryhmähaastattelu 24.10.2019.) Nykyisessä pelastuslaissa määritellään valtion ja alueen pelastustoimen pelastusviranomaiset, käytettävien vapaaehtoisten organisaatioiden tai sopimuspalokuntien jäseniä ei ole mainittu määrittelyssä. Pelastusviranomaisen määräyksestä pelastustoimintaa voi kuitenkin johtaa väliaikaisesti sopimuspalokuntaan kuuluva tai muu pelastuslaitoksen palveluksessa toimiva henkilö, jolloin kyseinen henkilö toimii virkavastuun alaisena. (Pelastuslaki 379/2011, 26 §, 34 §.)

Hallintovaliokunta otti mietinnöissään kantaa sopimuspalokuntien ja muiden vastaavien yhteisöjen käyttämisestä pelastustoiminnassa. Hallintovaliokunta määritteli, ettei julkisen vallan käyttöä tule jättää pelastustoimen arvioitavaksi, vaan taustalla tulee olla lain perusteella rakenteellista sääntelyä, jolloin pelastustoiminnasta vastaa aina viranomainen. Tästä syystä voimassa olevassa pelastuslaissa säädetään, että säännöksessä yksilöityjen yhteisöjen kanssa sovitaan niistä tehtävistä, joita hoidetaan pelastustoimen puolesta. Samasta sääntelystä johdetaan pelastuslain maininta, ettei pelastustoimi voi käyttää vapaaehtoisia organisaatioita tai henkilöitä esimerkiksi valvontatoiminnan tehtävissä. (HaVM 41/2010 vp – HE 257/2010 vp, 9; pelastuslaki 379/2011, 25 § ja 51 §.)

2.3 Pelastusrikkomus nykyisessä pelastuslaissa

Nykyisen pelastuslain (379/2011) 106 §:ssä Rangaistukset on yksilöitynä viisitoista kohtaa, joiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä voidaan pelastuslain perusteella tuomita pelastusrikkomuksesta sakkoon. Pelastuslain 106 §:ssä todetaan seuraavaa:

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) laiminlyö 3 §:ssä säädetyn toimintavelvollisuuden,

2) olennaisesti laiminlyö 4 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden osoittaa huolellisuutta tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran ja vahingon välttämiseksi,

3) rikkoo 6 §:ssä säädettyä avotulen syyttämiskieltoa,

4) kulottaa metsämaata ilman 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun metsäammattilaisen valvontaa,

- 5) laiminlyö 8 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa pelastuslaitokselle kulutuksesta,
- 6) jättää noudattamatta 9 §:ssä säädettyjä palo- tai poistumisturvallisuusvaatimuksia tai säilyttää pykälässä säädetyn vastaisesti helposti syttyvää materiaalia tai muuta tavaraa,
- 7) laiminlyö 10 §:ssä säädetyn velvollisuuden huolehtia rakennusten uloskäytävistä tai kulkureiteistä, rikkoo kieltoa säilyttää uloskäytävillä ja kulkureiteillä tavaraa tai laiminlyö velvollisuuden tarvittaessa merkitä ja valaista uloskäytävät ja kulkureitit asianmukaisesti,
- 8) laiminlyö 11 §:ssä säädetyn velvollisuuden pitää pelastustiet ajokelpoisina ja esteettöminä tai rikkoo kieltoa pysäköidä pelastustielle tai asettaa sille muutakaan estettä,
- 9) laiminlyö 16 §:ssä säädetyn velvollisuuden toimittaa yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma pelastusviranomaiselle määräajassa,
- 10) laiminlyö 22 §:ssä säädetyn velvollisuuden keskeyttää turvetuotanto,
- 11) laiminlyö 37 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden osallistua pelastustoimintaan,
- 12) rikkoo 37 §:n 4 momentissa säädettyä kieltoa lähteä palo- tai onnettomuuspaikalta,
- 13) laiminlyö 61 §:ssä säädetyn velvollisuuden mainita nuohoustodistuksessa tulisijoissa ja savuhormeissa havaitut viat ja puutteet,
- 14) laiminlyö 62 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa pelastuslaitokselle tulisijoissa tai savuhormeissa havaitut tulipalon vaaraa aiheuttavat vakavat viat tai puutteet taikka
- 15) laiminlyö 80 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden esittää siinä tarkoitetut asiakirjat,
- on tuomittava, jollei tekoa ole pidettävä vähäisenä tai jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, pelastusrikkomuksesta sakkoon.*

Sisäministeriön lainvalmistelijoiden ryhmähaastattelussa 24.10.2019 selvisi, että pelastuslain (379/2011) 106 § on tarkoitettu pelastustoiminnassa käytettäväksi työkaluksi silloin, kun korjausmääräystä ei voi käyttää, kuten esimerkiksi hälytystehtävillä. Samaisessa haastattelussa todettiin, ettei pelastuslain valmistelukeskusteluissa tai lausuntovaiheessa ensisijaisesti keskustella rangaistuksista vaan vaatimuksista, jotka laissa pitää mainita. (Hautamäki ym., SM:n ryhmähaastattelu 24.10.2019.) Edelliseen hallituksen esitykseen hallintovaliokunta ehdotti lisättäväksi 106 §:ään viittauksen rikoslain 44 luvun 12 §:ään (varomaton käsittely) laillisuusperiaatteen takia. Valiokunnan ehdotuksesta kyseissä 106 §:ssä on myös yleismaininta pysäköintivirhemaksusta pysäköitäessä pelastustielle. (HaVM 41/2010 vp, 14.)

Sisäministeriö julkaisi 10.1.2020 verkkosivuillaan uutisen, jossa kerrotaan sen asettaneen esiselvityshankkeen, joka liittyy pelastuslain uudistamistarpeisiin. Tästä syystä pelastuslaista tehdään perusteluineen kokonaisvaltainen esiselvitys, jossa tarkastellaan pelastuslain

nykytilaa, toimivuutta ja uudistamis- ja kehittämistarpeita ja arvioidaan esitysten vaikutuksia. Esiselvityksen tarkoituksena ei ole valmistella säädösmuutoksia, vaan lakimuutoksia varten asetetaan erikseen lainsäädäntöhanke. Esiselvitys valmistuu vuoden 2020 lopussa. (Sisäministeriö 2020.)

Pelastuslain esivalmistelijoiden mukaan pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa ei mainittu tarkemmin, mitä asioita tulee tarkastella tai muuttaa, kun pelastuslain esiselvityksiä tehdään (Hautamäki ym., SM:n ryhmähaastattelu 24.10.2019). Koska Sanna Marinin hallitus otti Rinteen aikana laaditun hallitusohjelman käyttöönsä sellaisenaan, hallitusohjelmassa on määritelty tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistuksen merkittävimpiä muutoksia, jotka koskevat myös pelastustoimen uudelleenjärjestelyä (HE 15/2017, 13; hallitusohjelma 2019, 154 - 156.)

Onnettomuustutkintakeskuksen (OTKES) turvallisuussuositukset arvioidaan aina säädösmuutosten yhteydessä. Lain esivalmistelijat ottavat kuitenkin huomioon sisäministeriön pelastusosastolle aiemmin tietoon saatetut asiat, jotka ovat tulleet esille esimerkiksi suoraan pelastuslaitoksilta. Myös kiireettömät muutokset, jotka ovat muodostuneet muiden lainsäädäntöjen muuttuessa kuten lakien nimimuutokset, huomioidaan säädösmuutosten yhteydessä. Viittauksien pitää olla voimassa oleviin lakeihin, jotta lainsäädäntö on kokonaisuutena ymmärrettävää. (Hautamäki ym., SM:n ryhmähaastattelu 24.10.2019.)

Yhteenveto:

- Rikosoikeudessa rikkomukselle ei ole määrittelyä juridisena käsitteenä, vaan rikkomus on vähäinen rikos.
- Pelastusrikkomus on toissijainen rangaistussäädös.
- Pelastusrikkomus mainitaan ensimmäisen kerran pelastustoimilaissa 561/1999.
- Pelastuslain (379/2011) 106 § on lähtökohtaisesti tarkoitettu pelastustoiminnan työkaluksi, kun korjausmääräystä ei voi käyttää.
- Pelastuslain noudattamista valvovat pelastusviranomaiset, ei poliisi.

3 PELASTUSRIKKOMUSTUTKIMUKSEN MENETELMÄT JA NIIDEN TOTEUTUS

3.1 Tutkimusongelman määrittely, kysymysten asettelu ja rajaus

Opinnäytetyö on osa Pelastusopiston tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopalveluiden (TKI-palvelut) Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishanketta, jota luotsasi tutkija Päivi Mäkelä. Tarkoituksena oli selvittää, miksi pelastusrikkomusta on sovellettu erittäin vähän. Pelastusrikkomuksen vähäiseen käyttöön oli vastattava usean osakokonaisuuden kautta. Nämä osakokonaisuudet loivat lähtökohdat opinnäytetyölle. Opinnäytetyön lähtökohtana oli ymmärtää pelastusrikkomuksen tarkoitus, selvittää pelastusrikkomuksen soveltamisen ongelmakohdat, olennaisimmat soveltamistilanteet ja se, miten pelastusrikkomus toteutuu käytännössä.

Lisäksi selvittäviä asioita olivat tämänhetkiset yleisimmät pelastusrikkomuslajit ja niiden mahdolliset soveltamisalat, jolloin voitiin tarkastella mahdollisia helpotusta tuovia ratkaisuja pelastusrikkomuksen soveltamiseen. Sisäministeriön pelastusosastolla tehdyssä haastattelussa 24.10.2019 selvisi, ettei ministeriöllä ole omaa tutkimustietoa siitä, miten pelastuslain (379/2011) 106 §:ä sovelletaan pelastuslaitoksilla, vaan se on täysin ulkopuolisten tutkimustietojen varassa.

Kysymykset haastatteluihin asetettiin siten, että ne vastasivat opinnäytetyön lähtökohtana oleviin osakokonaisuuksiin. Kysymyksissä pyrittiin ottamaan huomioon pelastustoimen pelastustoiminnan näkökulma. Webropol-kyselyn kysymysten asettelulla oli tarkoitus selvittää nykytilanne pelastuslaitoksissa pelastusrikkomusten osalta. Kyselyn rakenne jaettiin kahteen osaan: nykytilan kartoitukseen ja esityksiin tulevaa varten.

Opinnäytetyön ulkopuolelle rajattiin pelastuslaitosten tarkastus- ja valvontatoiminta ja niiden tehtävien menettelyprosessi, jossa sovelletaan pelastuslain 105 §:ää. Opinnäytetyössä on tarkoitus keskittyä siihen, että sisäministeriön lainvalmistelijoiden mukaan 106 § on tarkoitettu lähtökohtaisesti pelastustoiminnan puolelle työkaluksi, kun ei voida käyttää pelastuslain (379/2011) 81 §:n mukaista korjausmääräystä. Lisäksi poliisiasian tietojärjestelmän eli Patjan aineiston tarkastelussa ja analysoinnissa keskityttiin järjestelmään pelastusrikkomuksina kirjattuihin tapauksiin. Tapaukset, joissa rikoslain mukaan oli kyse varomattomasta käsittelystä, jätettiin tutkimusaineiston ulkopuolelle. Pelastusrikkomus on toissijainen säännös ja rikoslain tunnusmerkistön täytyessä nimike vaihtuu vahvemaksi tekoon liittyväksi

rikosnimikkeeksi. Toissijaisuuden lisäksi pelastusrikkomuksen ja varomattoman käsittelyn rajapintaa on käsitelty Pelastusopiston tutkimusraportissa ”Tuottamukselliset tulipalot ja niitä koskevat ilmoitusmenettelyt”.

3.2 Tutkimusstrategiana haastattelut, aineistopoinnit ja Webropol-kysely

Suomessa sisäministeriö vastaa pelastuslain ja sen muutosten valmisteluista. Tämän vuoksi oli tärkeää haastattelun kautta saada tietoa lainesivalmistelijoiden näkökulmasta, mitä pelastusrikkomuksesta säädettyä on asetettu tavoitteeksi nykyisen pelastuslain 106 §:lle. Aluehallintovirasto (AVI) puolestaan valvoo sekä pelastustoimea että pelastuslaitosten palvelutasopäätöksiä ja pelastustoimen menettelyissä esiin tulevia epäkohtia, esimerkiksi käsittelemällä pelastustointa koskevia hallintokanteluita. Aluehallintovirasto on pelastuslaitosten näkökulmasta ylempi viranomaistaho, jonka puoleen voi kääntyä pelastuslain tulkintaan ja käytännön ongelmiin liittyvissä asioissa.

Opinnäytetyöhön käytettiin haastattelutyypinä puolistrukturoitua haastattelua. Esitettävät kysymykset lähetettiin etukäteen haastatteluun osallistuville. Itse haastattelut toteutettiin eri tavoin. Sisäministeriön pelastusosastolla tehtävä haastattelu oli ryhmähaastattelu, johon osallistuivat yli-insinööri Jaana Rajakko, neuvotteleva virkamies Kirsi Rajaniemi, pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäki ja tutkija Päivi Mäkelä. Poliisihallituksen poliisitarkastajalle Antti Leppilahdelle ja vanhemmalle konstaapelille Ville Jyrännille Lounais-Suomen poliisilaitokselta esitettiin samat kysymykset, jotka toimitettiin haastatteltaville etukäteen. Molemmat henkilöt toimivat haastatteluissaan asiantuntijoina.

Aluehallintoviraston osalta tiedustelu tehtiin sähköpostitse ja tiedustelu lähetettiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston pelastusylitarkastajalle Mira Leinoselle. Tarkoituksenmukaisin tapa lähestyä valtakunnansyyttäjän toimistoa oli sähköpostipyyntö, koska syyteharkintaan päätyvien pelastusrikkomustapausten määrä on äärimmäisen vähäinen. Valtakunnansyyttäjänvirastosta pyydetty tilastot antoivat suuntaa siitä, miten paljon pelastusrikkomuksia päätyy syyttäjien käsiteltäväksi. Vertailumaiden lainsäädännön tarkastelua varten lähetettiin kysely sähköpostitse sisäministeriön pelastusosaston ehdottamille yhteyshenkilöille.

Aineistopoinnit tehtiin poliisiasiain tietojärjestelmästä Patjasta ja pelastustoimen virallisesta resurssi- ja onnettomuustilastojärjestelmästä (PRONTO). Patja-aineistosta analysoitavaksi saatiin ilmoitus- ja päätöstiedot vuosilta 2018 ja 2019, joiden pohjalta oli kerättävissä

muun muassa pelastusrikkomusten määrät, yleisimmät lajit ja ilmoitusten päätökset. Koska poliisille ilmoitettuja pelastusrikkomustekoja oli vähän, oli kannattavaa ottaa tarkasteluun kahden vuoden aineisto. Tuottamukselliset tulipalot -hankkeessa oli koossa pelastusrikkomukset vuosilta 2016 ja 2017, jolloin eri tarkastelut yhdistämällä saadaan tarvittaessa aikasarjatyyppistä analyysyä. PRONTOsta haettiin ja tutkittiin aineistoa, joka oli vertailukelpoista Patja-aineiston huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönti -tapausten kanssa.

Pelastuslaitoksille suunnattu Webropol-kysely lähetettiin jokaisen pelastuslaitoksen pelastustoiminnasta vastaavalle päällikölle. Kyselyn jakelu päätettiin tehdä pelastuslaitosten kumppanuusverkoston kautta, jotta kysely tavoittaa pelastuslaitokset virallisen organisaation kautta. Kyselyn lähettäminen yksittäisenä sähköpostina opiskelijalta voisi vaikuttaa vastausprosenttiin negatiivisesti. Pelastuslaitoksilta pyydettiin vain yhtä vastausta pelastuslaitosta kohden, jotta otantaa oli helpompi seurata ja vastaukset kuvastaisivat kyseisen laitoksen virallista näkemystä. Ohjeistuksena pelastuslaitoksille annettiin, että ne muodostaisivat laitoksen sisällä kyselyyn vastaavan pienryhmän, johon kuuluisi pelastustoimintaan osallistuvia palomestareita tai paloiesimiehiä.

3.3 Pelastusrikkomustutkimukseen liittyvän aineiston hankinta ja analysointi

Aineiston hankinta Ilmoitusmenettelyt-hanketta ja pelastusrikkomusta koskevaa opinnäyte-työtä varten aloitettiin haastattelemalla henkilökohtaisesti sisäministeriön lainvalmistelijoita 24.10.2019. Ennen haastattelua Varsinais-Suomen ja Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksia lähestyttiin vapaamuotoisella pyynnöllä lähettää kysymyksiä sisäministeriössä esitettäväksi.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston pelastusosaston Mira Leinosta lähestyttiin sähköpostitse, koska tarkoitus oli alustavasti tiedustella AVI:n näkemystä liittyen voimassa olevan pelastuslain 106 §:än. Alustava lähestyminen sähköpostilla antoi riittävästi informaatiota vastaus-ten selkeyden takia.

Poliisihallituksen poliisitarkastajaa Antti Leppilahtea haastateltiin henkilökohtaisesti Helsingissä Päivi Mäkelän kanssa ja toisen kerran Skypen välityksellä. Lounais-Suomen poliisilaitoksen vanhemman konstaapelin Ville Jyrännin haastattelu suoritettiin korona-varotoimenpiteiden takia puhelimitse 13.3.2020.

Poliisiasiain tietojärjestelmästä saatavaa eli Patjan aineistoa varten piti tehdä henkilökohtainen tutkimuslupahakemus, joka laitettiin eteenpäin poliisin tietopalvelukeskukseen 7.11.2019. Alkuperäinen hakemus, jossa hakijoina olivat sekä Päivi Mäkelä että Maarit Salonen, ei edennyt sellaisenaan käsittelyyn asti. Tutkimuslupa myönnettiin Poliisihallituksesta 17.1.2020, mutta aineisto toimitettiin vasta 6.4.2020.

Tutkimusluvut pyydettiin pelastusrikkomus -nimikkeellä kirjattuihin ilmoituksiin, joissa tekoajankohtana oli vuosi 2018 ja 2019. Inhimillisen erehdyksen vuoksi Poliisihallituksesta toimitettiin ilmoitukset, joissa kirjaamisajankohtana olivat vuodet 2018 ja 2019. Näin ensin toimitettuun tutkimusaineistoon sisältyi vuonna 2017 tapahtuneita, mutta vuonna 2018 kirjattuja tapauksia, ja toisaalta vuonna 2019 tapahtuneita, mutta vuonna 2020 kirjattuja tapauksia puuttui. Haut olivat koko vuodelta ja Manner-Suomesta, jolloin näin muodostettu aineisto on alueellisesti yhteismitallinen PRONTO:n kanssa. Tämän lisäksi tutkimuslupaa piti täydentää, koska aineistosta puuttui tutkimuksen kannalta relevantteja tietoja. Täydennetty tutkimuslupahakemus toimitettiin 8.4.2020, hakemuksen myönnettiin lupa 15.4.2020. Tarvitava aineisto lähetettiin Poliisihallituksesta 16.4.2020.

Poliisiasiain tietojärjestelmästä saadussa datassa analyysin kannalta merkittävimmät tietokentät olivat tieto poliisilaitoksesta, tapahtumavuosi, kuvaus, nimike, tapauksen tilastatus, päätös ja perustelu. Luokittelun onnistumisen kannalta oli tarpeellista lisätä Patja-aineistoon pelastusrikkomuksen lajit pelastuslain (379/2011) 106 §:n mukaisesti, pelastuslaitokset ja tieto siitä, mikä taho teki aloitteen ilmoitukseen. Ristiintaulukoinnin onnistuminen varmistettiin tietokenttien lisäyksillä.

Koska opinnäytetyön tehtävänä oli selvittää pelastusrikkomuksen soveltamiskäytäntöjä, on Patja -aineiston teemoittelua tehty erittelemällä pelastuslain (379/2011) 106 §:n mukaisia rikkomuksiksi määriteltyjä tekoja, pelastusrikkomuksina kirjattujen ilmoitusten määriä poliisilaitoksittain ja rikkomuksen laadusta johtuvia eroja ja tapauspäätöksiä poliisilaitoksittain.

Webropol-kyselystä tehtiin testiversio, jonka toiminnallisuutta muutama Pelastusopiston opettaja ja tutkija testasi. Kyselyn reliabiliteettia ei testattu etukäteen. Pelastuslaitoksille osoitettu Webropol-kysely lähetettiin 9.3.2020 pelastuslaitosten kumppanuusverkostoa apuna käyttäen, koska sitä kautta lähetetyillä Pelastusopiston kyselyillä on ollut hyvät vastausprosentit aikaisemminkin.

Kyselyn pituuteen ja ilmaisulliseen rakenteeseen yritettiin kiinnittää erityistä huomiota, jotta kysymykset olivat mahdollisimman yksiselitteisiä. Pääkysymysten määrä rajattiin kahtentoista kappaleeseen. Kysymyksiin vastaaminen yritettiin pitää mahdollisimman yksinkertaisena luomalla Kyllä/Ei -valintakysymyksiä, joiden vastaukset ohjasivat mahdollisia lisäky-symyksiä. Avoimia kysymyksiä käytettiin niiden kysymysten kohdalla, joissa se oli tarkoi-tuksenmukaista. Monivalinta -kysymyksiä käytettiin tarkentamaan kysymyksien osalta sitä, mikä viranomaistaho tai viranhaltija on kyseessä. Kyselystä saatuja tuloksia analysoitiin sekä laadullisesti että määrällisesti. Webropol-kyselyn runko löytyy liitteestä 2.

3.4 Pelastuslaitosten Webropol-kyselyn reliabiliteetti ja validiteetti

Suomessa on kaksikymmentäkaksi pelastustoimen aluetta ja pelastuslaitoksia on saman ver-ran. Vastauksia Webropol-kyselyyn tuli seitsemältä eri pelastuslaitokselta. Kyselyn vastaus-prosentti oli 32 prosenttia. Alhaisen vastausprosentin suurin ja vaikuttavin yksittäinen tekijä oli hallituksen valmiuslain mukainen päätös kansallisista poikkeusoloista korona-pande-mian takia. Poikkeusolojen toimintavalmiustoimenpiteet määrättiin pelastustoimeen heti ky-selyn vastausajan alussa.

Vastausprosenttiin osittain vaikuttavana tekijänä voidaan pitää 41 §:n mukaisen ilmoitusme-nettelyn käyttöä tai käytön puuttumista pelastuslaitoksissa. Muutamilla pelastuslaitoksilla 41 §:n mukaisen menettelyn toimintamallin käyttöönotto oli vielä kesken. Helsingin, Itä-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosten muodostama yhtei-nen toiminta-alue (HIKLU-alue) ei opinnäytetyön tekemisen hetkellä kuulunut 41 §:n mu-kaisen ilmoitusmenettelyn toimintamallin piiriin.

Koska kysely lähetettiin pelastuslaitoksille Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston kautta, muistutuksen osalta ei ollut mahdollista ottaa henkilökohtaisesti yhteyttä pelastuslaitosten kontaktihenkilöihin. Kumppanuusverkosto ei voinut tietosuoja lain takia luovuttaa tietoja kolmannelle osapuolelle, mutta yksi muistutus kuitenkin lähetettiin pelastuslaitoksille kumppanuusverkoston kautta 27.3.2020.

Reliabiliteetin katsotaan toimivan paremmin määrällisissä tutkimuksissa kuin laadullisissa. Mittauksen luotettavuudesta puhuttaessa reliabiliteetti viittaa tutkimustulosten toistettavuuteen eli siihen, saadaanko samalla mittaustavalla, mutta eri mittauskerroilla samanlaisia vas-tauksia. Periaatteessa reliabiliteetti voidaan todentaa toisto- tai rinnakkaismittauksella tai ky-selyn sisäisen yhteneväisyyden todentamisella. Toistomittauksen reliabiliteettiä vaikuttaa

vastausten antaneiden yksilöiden ja ilmiön muuttuminen eri mittauskertojen välillä mittarin pysyessä samana. Rinnakkaismittaus puolestaan toteutetaan samaan aikaan eri mittareilla, kun taas sisäisen yhtenäisyyden todentamisessa mittari puolitetaan osioihin ja tutkitaan, mittaavatko osiot keskenään samaa asiaa. Kyselyn reliabiliteettiin tutkimusmenetelmänä pätee alhaisen reliabiliteetin korrelaatio validiteettiin. Mitä alhaisempi reliabiliteetti on, sitä alhaisempi on myös validiteetti. (Metsämuuronen 2011, 61 - 62.)

Koska reliabiliteetti mittaa toistettavuutta, on tämän kyselyn osalta kyse epästabiiilista mittarista, koska korona-viruksen aiheuttamat yhteiskunnalliset poikkeusolot aiheuttivat kaikissa pelastuslaitoksissa poikkeusjärjestelyjä toimintojen ja työtehtävien priorisoinnin osalta. Pelastuslaitokset määrättiin varautumaan toimintavalmiuden osalta sellaisin toimenpitein, että pelastuslaitokset pystyivät poikkeusoloista huolimatta toimimaan normaaliolojen vahvuuksilla. Näitä toimenpiteitä olivat muun muassa etätöihin siirtyminen sekä palotarkastusten että turvallisuuskoulutusten siirtäminen.

Usein määrällisen tutkimuksen luotettavuuden arvioimisessa tarkastellaan tiedon hankintaan käytettävän mittarin validiteettia. Validiteetissa haetaan vastausta siihen, onko tutkittu sitä, mitä on ollut tarkoitus. Validiteetin voi jakaa kahteen eri osaan; sisäiseen ja ulkoiseen validiteettiin. Ulkoisessa validiteetissa tarkastellaan tutkimuksen yleistettävyyttä, jolloin tutkimusasetelmalla ja otannalla on pyritty karsimaan yleistettävyyteen liittyviä epäluotettavuuden lähteitä. Sisäisellä validiteetilla viitataan tutkimuksen omaan luotettavuuteen, kuten käsitteiden oikeellisuuteen, mittareiden muodostamiseen ja siihen, mittaavatko mittarit tutkimuksen kannalta oikeita asioita. (Metsämuuronen 2011, 51.)

Osana tätä opinnäytetyötä tehdyn Webropol-kyselyn validiteetti eli pätevyys mitata tutkimusmenetelmänä juuri sitä, mitä sen avulla on tarkoituskin selvittää, on tässä tapauksessa riittämätön sekä määrällisellä että laadullisella tasolla. Valtakunnallisesti alhaisen vastausprosentin takia voidaan todeta, ettei kyselyssä saatu vastauksia riittävän monelta pelastuslaitokselta, jotta tuloksia voidaan yleistää. Tulosten näkökulmasta kyselyn validiteetti on myös riittämätön. Saatujen tulosten perusteella ei voida olettaa, että päätelmät ovat perustavanlaatuisia ja yleispäteviä. Lisäksi tulosten validiteettiin vaikuttaa se, ketkä tosiasiallisesti ovat vastanneet kyselyyn vai edustaako vastaus vain yhden henkilön näkemystä pelastuslaitokselta. Aineisto riittävyttä voidaan tarkastella myös saturaation eli kylläntymisen näkökulmasta. Saturaatiolla tarkoitetaan vastausten toistuvuutta aineistossa, jonka perusteella voidaan ha-

kea yhdenmukaisuutta ja teemojen toistoa. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 75 - 76.) Tässä opinnäytetyössä liian pienen aineiston takia vastausten toistuminen eli tilanne, jossa voisi tulla esiin tutkimuskohteen peruskuvio, jää saavuttamatta pelastuslaitoksille osoitetussa kyselyssä.

Yhteenveto:

- Opinnäytetyö on osa Pelastusopiston TKI -palveluiden Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishanketta.
- Ulkopuolelle rajattiin pelastuslaitosten tarkastus- ja valvontatoiminta.
- Aineistoa hankittiin haastatteluin, sähköpostitiedusteluilla, Webropol-kyselyllä ja poiminnoilla Patjasta ja PRONTOsta.
- Pelastuslaitoksille suunnatun kyselyn reliabiliteetin ja validiteetin tasot ovat riittämättömät alhaisen vastausprosentin vuoksi.

4 PELASTUSRIKKOMUKSEN SOVELTAMISEN NYKYTILA

Epäily pelastusrikkomuksesta voi tulla poliisin tietoon lähtökohtaisesti kahta kautta. Pelastuslain 41 §:n mukaan pelastusviranomaisten on ilmoitettava poliisille tulipalosta tai muusta onnettomuudesta, jos pelastusviranomaisilla on aihetta epäillä, että palo tai onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti (Pelastuslaki 379/2011, 41 §). Pelastuslaki siis velvoittaa pelastusviranomaiset arvioimaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien tahallisuutta ja tekemään ilmoitukset epäilyttävistä tapauksista poliisille.

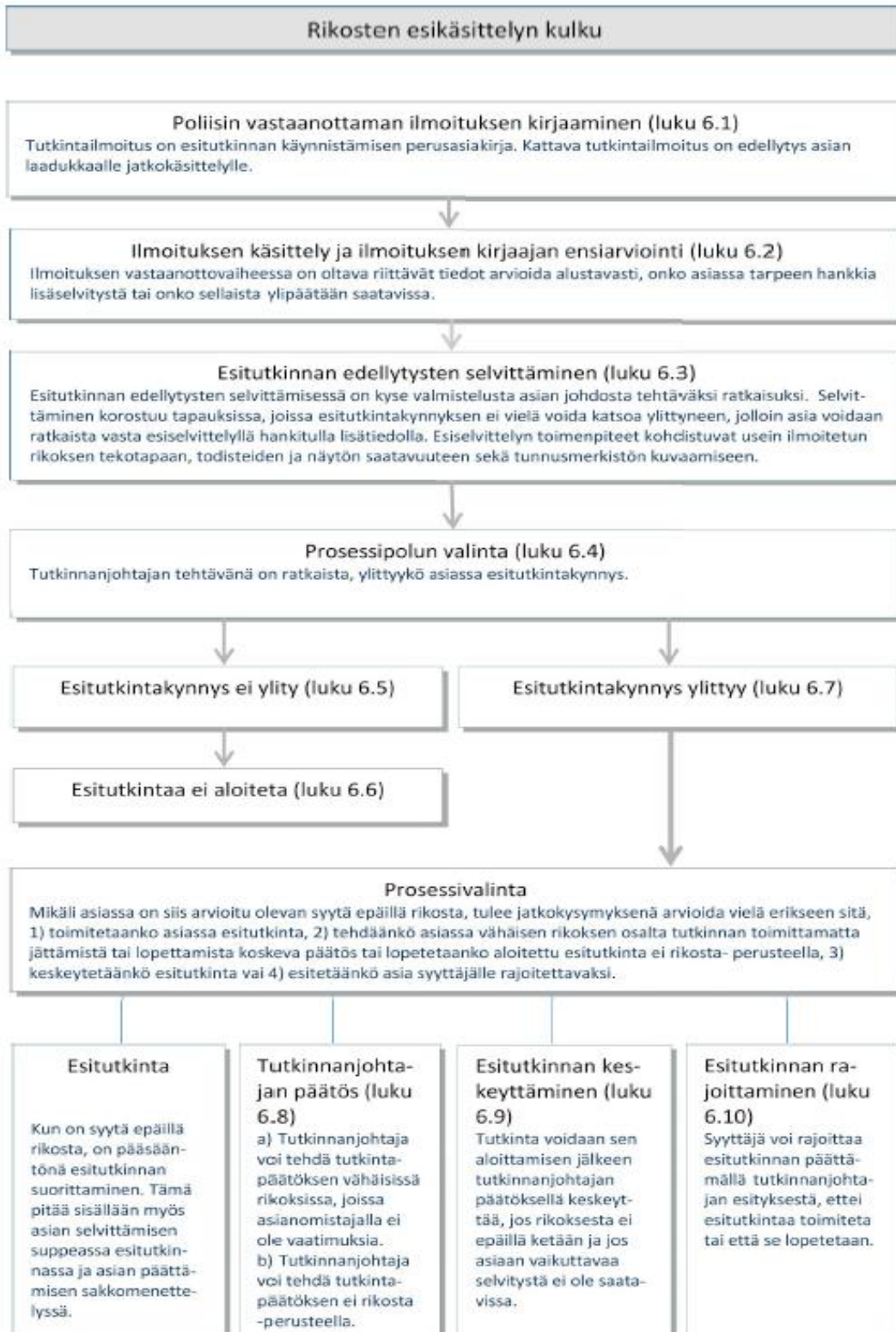
Pelastuslain (379/2011) 106 §:n mukaisissa teoissa ei välttämättä ole vielä kysymys toteutuneista onnettomuuksista, vaan myös niiden riskeistä. Näitä koskevia ilmoituksia poliisille voivat viranomaisten lisäksi välittää esimerkiksi taloyhtiöiden isännöitsijät tai asukkaat.

4.1 Poliisiviranomaisten ilmoitusten käsittelyprosessi

Esitutkintalain (805/2011) 2 luvussa on määritelty esitutkintaviranomaiset, joita ovat poliisin lisäksi rajavartio-, tulli ja sotilasviranomaiset. Tähän lakiin perustuu poliisiviranomaisten tutkintavelvollisuus. Esitutkintalakiin tehdyssä muutoksessa turvataan yksilön etukäteistä oikeusturvaa liittyen esitutkinnan toimittamiseen. Esitutkintalain 3 luvussa todetaan, että esitutkintaviranomainen ei saa aiheuttomasti asettaa ketään rikoksesta epäillyn asemaan, ja siksi rikosepäilyyn liittyvät seikat pitää selvittää siten, että ilmoitukseen voidaan antaa ratkaisu esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. (Esitutkintalaki 805/2011, 2 luku 1 § ja 3 luku 3 §.)

Poliisiviranomaiset käsittelevät kaikki ilmoitukset yksitellen, ja ensimmäiseksi arvioidaan, onko asiassa syytä epäillä rikosta. Kaikille ilmoituksille tehdään esitutkintalain mukaisesti esiselvittely. Jos tapauksessa ei ole syytä epäillä rikosta tapahtuneeksi, päättyy asian käsittely tähän. Lain mukaan esitutkinta on suoritettava aina, kun ilmoituksen tai muun seikan perusteella on syytä epäillä rikosta asiassa (Esitutkintalaki 805/2011, 3 luku 3 §.) Esitutkintaprosessiin liittyen Poliisihallitus on julkaissut Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa -ohjeen poliisiviranomaisten päivittäisrikosten esikäsittelytoiminnan yhdenmukaistamiseksi

kaikissa poliisilaitoksissa. Ohjeessa on kuvan 2 mukaisesti kuvattu kaikkien rikosten esikäsittelyn kulku. (Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa -ohje, 7.)



Kuva 2 Rikosten esikäsittelyn kulku poliisissa (Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa -ohje, 7)

4.2 Pelastusrikkomukset poliisiasiain tietojärjestelmässä 2018–2019

Poliisin Patja-aineiston mukaan vuosien 2018 ja 2019 välisenä aikana kirjattiin poliisin järjestelmään 170 kappaletta ilmoituksia, joissa esiintyy pelastusrikkomus joko ainoana tai yhtenä nimikkeistä. Tarkasteluaineistossa ei huomioitu Ahvenanmaalle sijoittuneita tapauksia. Taulukossa 1 on selkeästi nähtävissä, että pelastuslain (379/2011) 106 §:n kohdista 2 - 3 ja 6 - 9 oli tehty ilmoituksia poliisille. Muista pelastuslain 106 §:ssä mainituista kohdista ei kirjattu ilmoituksia tarkastelujakson aikana.

Taulukko 1 Ilmoitetut pelastusrikkomuslajit vuosittain (Patja)

Pelastusrikkomuksen laji (pelastuslain 106 § kohta)	2018	2019	Yhteensä
2) Huolellisuusvelvollisuus	4	23	27
3) Avotulenteko	46	59	105
6) Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus	1	0	1
7) Rakennusten uloskäytävät	0	3	3
8) Kiinteistöjen pelastustiet	6	10	16
9) Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma	4	13	17
Kirjattu pelastusrikkomuksena, muttei toteuta mitään kohtaa	0	1	1
Kaikki ilmoitetut yhteensä	61	109	170

Pelastusrikkomusten ilmoittamisen osalta on nähtävissä selkeä nousu ilmoitusmäärissä. Tätä nousua selittää Pelastusopiston TKI-palvelujen Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishanke, jonka pilotointi aloitettiin Lounais-Suomen poliisilaitoksella vuonna 2018 ja implementointi muille pelastuslaitoksille jatkui 2019. Pelastusrikkomusten määrässä on havaittavissa selvä kasvu niiden poliisilaitosten alueella, joilla hankkeessa kehitetty ilmoitusmenettely on otettu käyttöön. Taulukossa 2 on esitetty poliisilaitoksittain pelastusrikkomuksina kirjattujen tapahtumien määrät vuodesta 2014 tilanteeseen 9.7.2020.

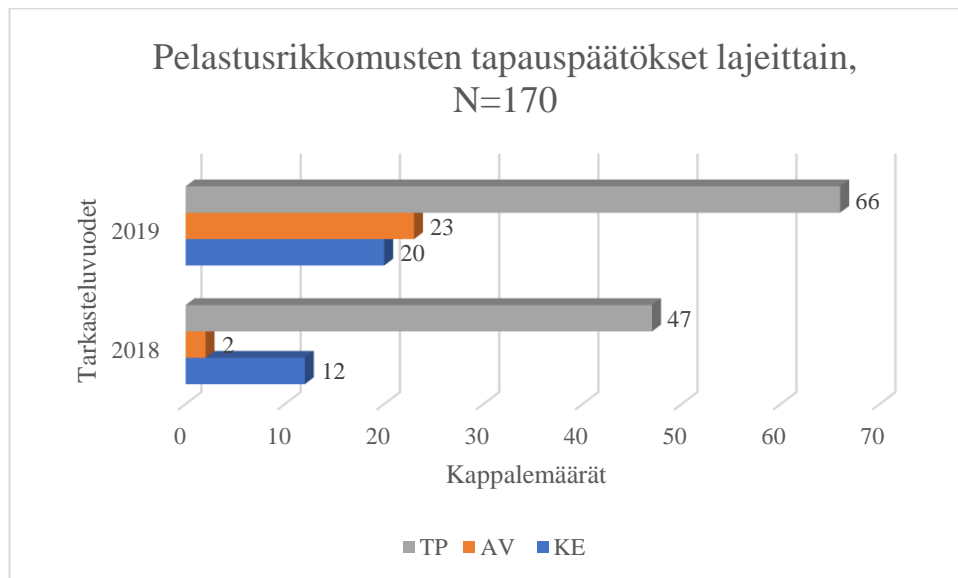
Taulukko 2 Poliisilaitoksittain kirjattujen pelastusrikkomuksien tilanne 9.7.2020 (Polstat)

Poliisilaitos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	9.7.2020
Helsingin poliisilaitos	3	2	10	8	4	14	12
Hämeen poliisilaitos	9	1	2	2	2	11	24
Itä-Suomen poliisilaitos	4	4	0	3	2	5	12
Itä-Uudenmaan poliisilaitos	3	0	3	1	4	6	2
Kaakkois-Suomen poliisilaitos	1	1	3	2	5	8	6
Lapin poliisilaitos	1	0	1	2	2	2	8
Lounais-Suomen poliisilaitos	6	6	14	13	17	19	101
Länsi-Uudenmaan poliisilaitos	2	1	2	2	2	4	3
Oulun poliisilaitos	2	3	4	3	4	6	9
Pohjanmaan poliisilaitos	4	3	2	4	8	9	30
Sisä-Suomen poliisilaitos	10	2	5	5	11	25	57
Kirjatut pelastusrikkomukset yhteensä	45	23	46	45	61	109	264

Patja-aineistossa tarkastelukaudella oli 134 tapausta, joissa ainoana tutkittavana nimikkeenä oli pelastusrikkomus. Lopuissa 36 tapauksessa oli pelastusrikkomuksen lisäksi tutkittavana muita lieviä tai vakavampia nimikkeitä. Aineiston pohjalta voidaan todeta, ettei pelastusrikkomusta jätetä ilmoittamatta tapauksissa, joissa on mukana pelastusrikkomusta vakavampia rikosnimikkeitä. Pelastusrikkomuksen käytölle yhtenä nimikkeistä on perustelu syy siinä, että pelastusrikkomuksesta on tuomittava, jollei muualla säädetä teosta ankarampaa rangaistusta. Usein lievän teon määrittely samaksi, mutta vakavammaksi teoksi rikoslain tunnusmerkistön mukaisesti on hankalaa. Monissa tapauksissa onkin tunnistettu useampi samankaltainen teko, joista osa täyttää vakavamman teon tunnusmerkistön ja osa taas pelastusrikkomuksen tunnusmerkistön. (Poliisitarkastaja Antti Leppilähti, haastattelu 25.5.2020.)

Esimerkkinä tällaisesta tapauksesta voidaan käyttää Keski-Suomen käräjäoikeuden vuonna 2014 antamaa tuomiota sekä varomattomasta käsittelystä että kahdesta pelastusrikkomuksesta tapauksessa, jossa maanomistaja oli yksin kulottanut noin 16000 m²:n kokoista peltoaluetta. Kulotuksen yhteydessä palo oli päässyt leviämään noin 20 metrin päähän naapurin talosta. Varomattoman käsittelyn tunnusmerkistö täyttyi, koska teosta on ollut vaaraa ainakin toisen omaisuudelle. Pelastusrikkomusten osalta tunnusmerkistö täyttyi, kun vastaaja oli huolimattomuudesta jättänyt tekemättä kulotuksesta ilmoituksen pelastuslaitokselle ja menetellyt huolimattomasti avotulen käsittelyssä. Seuraamuksena tekijä tuomittiin 30 päiväsakkoon, mikä tarkoitti tekijän tulotasolla 5010 euron sakkoa. (Keski-Suomen käräjäoikeus, R14/1435.)

Tarkastelujaksolla 2018–2019 pelastusrikkomuksien osalta suurimmassa osassa oli annettu kuvan 3 mukaisesti tapauspäätös (TP), avoimena (AV) oli vielä 25 tapausta ja osassa oli tutkinta keskeytetty (KE).



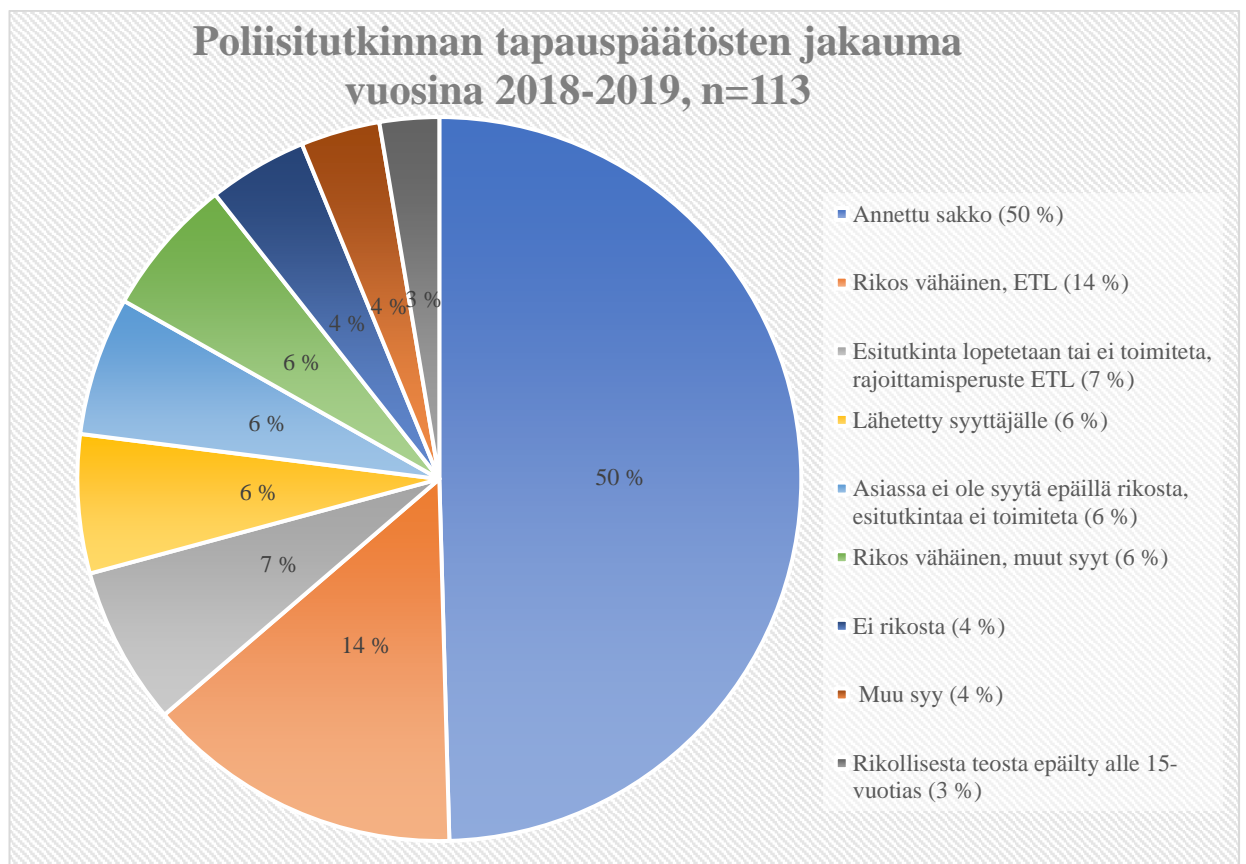
Kuva 3 Pelastusrikkomusten tapauspäätökset lajeittain (Patja)

Tarkastelukauden tapauksissa huomattavaa on, että tapauspäätöksen saaneista 113 pelastusrikkomustapauksesta noin 50 %:ssa päädyttiin sakkoon. Toisessa tapauspäätösten puoliskossa perusteita tutkinnan lopettamiselle oli useita, jotka liittyivät teon vähäisyyteen, esitutkintalain mukaiseen rajoittamiseen ja muuhun perusteeseen. Kaikki keskeytetty tutkinnat perustuivat esitutkintalakiin, jossa todetaan, että esitutkinta voidaan keskeyttää epäillyn rikoksen laatu huomioiden tutkinnanjohtajan päätöksellä, jos rikoksesta ei epäillä ketään tai selvitystä asiaan ei ole saatavissa (Esitutkintalaki 805/2011, 3 luvun 13 §). Pelastusrikkomuksissa esitutkinta keskeytettiin tyypillisesti tapauksissa, joissa syytetty avotuli oli useimmiten lähtenyt leviämään, mutta tekijöistä ei ollut mitään tietoa.

Kuvassa 4 on esitetty yksinkertaistettuna erilaisia tapauspäätöksiä pelastusrikkomustapauksissa. Kaikki tarkastelujaksolla ilmoitetut tapaukset, joissa tekijät olivat alle 15-vuotiaita, liittyivät avotulentekoon. Tarkastelujakson tapauksissa, joissa rikos on ollut vähäinen esitutkintalain perusteella tai muun syyn takia, on annettu tekijälle suullinen tai kirjallinen huomautus. Kaikissa tapauksissa, joissa on käytetty rajoittamisperustetta, päätöksen on teh-

nyt alue- tai kihlakunnansyyttäjä. Vain yhdessä syyttäjän rajaamassa tapauksessa oli muitakin nimikkeitä pelastusrikkomuksen lisäksi. Puolet syyttäjän rajoittamista tapauksista koskivat avotulen tekemistä.

Tapauksissa, joissa tutkinnanjohtaja on lopettanut tapauksen ei syytä epäillä rikosta -perusteella, 5 tapausta 8:sta koski pelastustielle pysäköintiä. 80 %:ssa tapauksista, joissa ei ollut rikosta, oli ainoana nimikkeenä pelastusrikkomus. Muun syyn perusteella oli annettu tapauspäätös kolmeen ilmoitettuun pelastusrikkomukseen. Näistä kahdessa tapauksessa oli annettu huomautus pelastussuunnitelman toimittamisesta pelastuslaitokselle määräajan jälkeen ja yhdessä tapauksessa pelastustien kunnossapitoon liittyen poliisi huomautti isännöitsijälle asiasta ja ilmoittaja ohjattiin jatkossa ottamaan yhteyttä taloyhtiön isännöitsijään.



Kuva 4 Pelastusrikkomusten poliisitutkinnan tapauspäätösten jakauma vuosilta 2018 ja 2019, n=113 (Patja)

Saadun Patja-aineiston pohjalta voidaan todeta, että koko maassa eniten pelastusrikkomuksesta on annettu sakkoja, kaikkiaan 45 kappaletta, pelastuslain 106 §:n 3 kohdan perusteella eli silloin, kun on rikottu avotulen syyttämiskieltoa (taulukko 3). Tässä kahden vuoden aineistossa näistä tapauksista 105 eli noin 62 %:a kaikista ilmoitetuista pelastusrikkomuksista koski kyseisen kiellon rikkomista.

Kaukana yleisemmästä syystä seuraavaksi yleisimmät syyt sakoille ovat pelastuslain 106 §:n kohtien 9 ja 7 velvollisuuksien laiminlyönti. Ilmoitettujen tapausten määrään suhteutettuna vähiten sakkoja annettiin 106 §:n kohtien 8 ja 2 perusteella taulukon 3 mukaisesti. Pelastuslain 106 §:n muiden kohtien osalta ei tehty pelastusrikkomusilmoituksia, tapaukset ovat avoimia tai ratkaistu muulla tavalla kuin sakolla.

Perusteet sakoille ovat pelastuslain 106 §:n kohdan 9 perusteella selkeät. Patja -aineiston tapauksissa sakkoja saivat esimerkiksi tapahtumajärjestäjä, joka ei korjannut puutteita pelastussuunnitelmassa eikä teettänyt palotarkastuksen mukaisia korjauksia, urheiluseura, joka järjesti 2000 henkilön yleisötapahtuman, mutta jätti ilmoittamatta siitä sekä poliisille että pelastusviranomaisille ja somen kautta laittoman kokoontumisen järjestäneet henkilöt, koska kokoontumisesta ei tehty etukäteen ilmoitusta poliisille ja kokoontuminen vaaransi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden.

Pelastuslain 106 §:n kohdan 7 perusteella sakkoja annettiin esimerkiksi tapauksessa, jossa lukiolaisten järjestämään tilaisuuteen myytiin lippuja ja kiinteistön varapoistumisreittiä ei ollut merkittynä. Lisäksi tarvittavia ilmoituksia ei ollut tehty poliisille eikä pelastusviranomaisille. Kiinteistöjen pelastusteiden eli pelastuslain 106 §:n kohdan 8 osalta sakkoja oli annettu auton pelastustielle pysäköineille henkilöille. Kyseisissä tapauksissa paikalle oli kutsuttu poliisipartiot. Sakkojen määrä oli annettu yleisimmän normaalin päiväsakkomäärän eli 6 päiväsakon mukaan.

Huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönneissä sakkoihin päädyttiin erilaisissa tapauksissa. Sakotetuissa tapauksissa pelastusrikkomus oli ainoa nimike. Esimerkkitapauksessa palontutinnan yhteydessä selvisi, että tulitöitä oli tehty ilman tulityökorttia. Koska tulitöitä tehdessä ei osoitettu riittävää huolellisuutta tulipalon välttämiseksi, oli ikkunapellin hiominen aiheuttanut rakennuspalon. Toisessa tapauksessa poliisi sai ilmoituksen kiinteistön pihalla palavasta 15x4 metrin alueesta. Poliisipartio pyysi paikalle tultuaan pelastuslaitoksen sammuttamaan palon. Poliisi sai selvitettyä, että tontilla oli poltettu roskia useita päiviä aikaisemmin Ilmatieteen laitoksen varoituksista huolimatta. Maaperä oli siten jäänyt kuivuuden takia kytemään useiksi päiviksi ja syttynyt uudestaan, kun kukaan ei ollut valvomassa.

Taulukko 3 Pelastuslain 106 § kohtien kpl-määrät ja annettujen sakkojen kpl-määrät (Patja)

Pelastusrikkomuksen laji (pelastuslain 106 § kohta)	Yhteensä kpl	Sakkorangaistukset kpl
2) Huolellisuusvelvollisuus	27	3
3) Avotulenteko	105	45
6) Rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus	1	-
7) Rakennusten uloskäytävät	3	1
8) Kiinteistöjen pelastustiet	16	2
9) Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma	17	5
Kirjattu pelastusrikkomuksena, muttei toteuta mitään kohtaa	1	-
	170	56

Pelastusrikkomuksen soveltamisen tarkastelemiseksi Patja-aineiston käsittelyssä tarkasteltiin myös tietoa, mistä aloite pelastusrikkomuksen tutkintaan on lähtenyt. Näissä Patja-aineiston tuloksissa pitää huomioida se, että aineistoa tutkinut henkilö on tulkinnut, että aloite tutkintaan ”Poliisin hälytystoiminnan yhteydessä” sisältää myös tapaukset, joiden kuvauksissa todettiin, että poliisi meni paikalle ja pelastuslaitos oli joko ollut jo sammuttamassa paloa tai tulossa sammuttamaan paloa. Koska pelastusviranomainen toimii pelastuslain noudattamista valvovana viranomaisena ja asiantuntijana palon tuottamuksellisuutta ja tahallisuutta määriteltäessä, on todennäköistä, että tuloksista poiketen pelastuslaitos on pääasiallisesti ollut se taho, josta aloite pelastusrikkomuksen ilmoittamiseen on alun perin lähtenyt.

Valtaosa eli 68 % tutkinta-aloitteista oli laitettu eteenpäin sekä pelastus- että poliisiviranomaisten hälytys- ja valvontatoiminnan yhteydessä taulukon 4 mukaisesti. Huomion arvoista on, että isännöitsijän tai taloyhtiön osakkaan kautta oli lähtenyt myös aloitteita pelastusrikkomuksista. Isännöitsijän kautta voi tulla pelastusrikkomusilmoituksia liittyen tavaroiden varastointiin rappukäytävissä, autotalleissa tai kellareissa ja pelastusteilteille pysäköinneistä. Isännöitsijä tai asunnon omistaja voi tehdä ilmoituksen pelastusrikkomuksesta poliisille esimerkiksi tilanteessa, jossa ruoka on jäänyt valvomatta hellalle ja siten aiheuttanut alkupalon tai savuvahinkoja ja asunnon haltija on jättänyt huolehtimatta palovaroittimen toimintakyvystä.

Taulukko 4 Tahot, mistä aloite tullut poliisin tutkintaan (Patja)

Mistä aloite tutkintaan	2018	2019	Yhteensä
Pelastuslaitokselta pelastustoiminnan yhteydessä	19	45	64
Poliisin hälytystoiminnan yhteydessä	13	16	29
Pelastuslaitokselta valvontatoiminnan yhteydessä	3	10	13
Poliisin valvontatoiminnan yhteydessä	3	7	10
Taloyhtiön osakkaan kautta	3	4	7
Isännöitsijän kautta	0	6	6
Omistajan kautta	3	2	5
Naapurin kautta	2	1	3
Toiminnanharjoittajan kautta	1	1	2
Asianosainen	0	1	1
Palotähystyslento	0	1	1
Ulkopuolisen, ohikulkijan kautta	0	1	1
Ei käy ilmoituksesta selville	14	14	28
Kaikki yhteensä	61	109	170

4.3 Katsaus pelastusrikkomusten soveltamiskäytäntöihin pelastuslaitoksilla

Kaikissa pelastuslaitoksissa ei ole annettu ohjeistusta liittyen siihen, miten pelastusrikkomusepäilyistä pitäisi ilmoittaa poliisille. Käytännöt pelastuslaitoksilla saattavat erota toisistaan merkittävästikin. Tässä kannattaa huomioida myös se, että joissakin pelastuslaitoksissa voi olla se käsitys, että poliisi on pelastuslain noudattamista valvova viranomainen ja sille kuuluu siten pelastusrikkomusepäilyihin liittyvä selvitysvelvollisuus. Edellä todettiin, että pelastuslaitokset ovat keskeisessä roolissa pelastusrikkomusepäilyjen tunnistamisessa. Poliisilaitoksittain kootuista ilmoitusten kirjaamismääristä voikin tehdä päätelmiä kyseisen poliisilaitoksen alueen pelastuslaitoksen tai -laitosten aktiivisuudesta pelastusrikkomusten suhteen. Jokaiselle poliisilaitokselle tehtiin tarkastelujakson aikana ilmoituksia, joista kirjattiin pelastusrikkomuksina taulukon 5 mukaiset määrät.

Taulukko 5 Pelastusrikkomuksina kirjattujen ilmoitusten määrät poliisilaitoksittain (Patja)

Poliisilaitos	2018	2019	Pelastusrikkomuksina kirjatut yhteensä
Helsingin poliisilaitos	4	14	18
Hämeen poliisilaitos	2	11	13
Itä-Suomen poliisilaitos	2	5	7
Itä-Uudenmaan poliisilaitos	4	6	10
Kaakkois-Suomen poliisilaitos	5	8	13
Lapin poliisilaitos	2	2	4
Lounais-Suomen poliisilaitos	17	19	36
Länsi-Uudenmaan poliisilaitos	2	4	6
Oulun poliisilaitos	4	6	10
Pohjanmaan poliisilaitos	8	9	17
Sisä-Suomen poliisilaitos	11	25	36
Kaikki yhteensä	61	109	170

Osassa pelastuslaitoksia ei ole järjestetty koulutusta pelastusrikkomuksesta ja sen soveltamisesta. Jos on, koulutusta on järjestetty palopäälliköille, palomestareille tai paloiesimiehille. Yleisesti sopimuspalokunnille oli järjestetty vain hyvin vähän koulutusta, ja siltä osin kuin koulutusta järjestettiin, koulutukseen osallistuivat sopimuspalokuntien osalta päälliköt. Koulutus liittyen pelastusrikkomukseen ja sen soveltamiseen pelastuslaitoksilla on käsitellyt vastausten mukaan yleisiä asioita ja käytäntöjä, milloin on tarpeellista ilmoittaa poliisille ja milloin ei, pelastuslain (379/2011) 41 § ilmoitusmenettelyn käsittelyä ja ilmoitusvelvollisuutta.

4.4 Pelastusrikkomukset poliisin näkökulmasta

Poliisiviranomaisten näkökulmasta pelastusviranomaisen toimii lähtökohtaisesti asiantuntijana pelastusrikkomusilmoituksissa, koska poliisiviranomainen ei ole pelastuslain valvova viranomaisen eikä heillä ole henkilöstössä pelastusalan ammattilaisia. Poliisitarkastaja Antti Leppilahti totesi, että pelastusrikkomus edustaa vahvasti marginaaliryhmää poliisissakin, kun tietoa pelastusrikkomuksiin liittyen on ylipäättään vähän. (Haastattelu 10.1.2020.) Poliisiviranomaisten sakkokäsikirjassa, jossa on määritelty sakkomenettelyt rikkomustapauksissa, on satoja muitakin rikkomusnimikkeitä pelastusrikkomuksen lisäksi. Sakkomenettely on joutuisampi ja helpompi tapa käsitellä luonteeltaan vähäisiä, yksinkertaisia ja selviä rikosasioita. Sakkokäsikirjan tarkoituksena on tarjota yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti yhtenäinen rangaistuskäytäntö ja keinot sen helppoon soveltamiseen. (Sakkokäsikirja 2019, 9 - 10.)

Ennen Pelastusopiston kehittämishanketta, joka liittyi pelastuslain 41 §:n ilmoitusvelvollisuuteen, pelastusrikkomuksesta ei ole ollut paljoakaan tietoa eikä kokemusta poliisilaitoksilla. Kehittämishankkeen myötä tieto pelastusrikkomuksesta on lisääntynyt sekä pelastuslaitoksilla että poliisilaitoksilla. Poliisilaitoksilla ilmoituksien käsittelyn osalta osaaminen on toistaiseksi rajautunut tiettyihin henkilöihin. Poliisiviranomaiset tarvitsevat pelastusrikkomuksesta poliisille ilmoitettaessa pelastuslaitokselta tarkat tiedot kuten osoitteen, kohteessa tavatut tai selvitykseen liittyvät henkilöt, perusteellisen ja kattavan selvityksen tapahtumasta. Alussa tarvitaan myös valvovan viranomaisen perustelut sille, miksi asiassa olisi syytä epäillä pelastusrikkomusta. Koska sen ratkaiseminen, onko teko loppujen lopuksi pelastusrikkomus vai ei, tapahtuu myöhemmin. Poliisin tehtävä pelastusrikkomuksissa on todeta, täyttyykö rikkomuksen tai rikoksen tunnusmerkistö vai ei. (Poliisitarkastaja Antti Leppilahti, haastattelu 10.1.2020; vanhempi konstaapeli Ville Jyränti, haastattelu 13.3.2020.)

Erityisesti pelastuslaitoksilta tulevat pelastuslain 41 §:n mukaiset ilmoitukset vaativat käsittelyn osalta tietoa ja osaamista pelastuslaista ja pelastusrikkomuksesta. Haasteita ilmoituksen käsittelyssä voi esiintyä poliisilaitoksen sisällä, jos käsittelijällä ei ole kokemusta kyseisten ilmoitusten käsittelystä. Vahva peruste pelastusrikkomuksena kirjattavalle ilmoitukselle esimerkiksi niin sanotuissa ”nakit ja muusi” –tapauksissa on, jos on nukahdettu, oltu päihytyneinä tai poistuttu paikalta verrattuna inhimilliseen vahinkoon. Pelastusrikkomuksiin liittyvien ilmoitusten käsittelyssä pitää myös huomioida poliisiviranomaisen työn priorisointi, koska kaikki ilmoitukset otetaan vastaan, mutta vakavammat rikokset menevät käsittelyssä rikkomusten edelle. (Vanhempi konstaapeli Ville Jyränti, haastattelu 13.3.2020.)

Lisähaasteita voi tuoda mukanaan se, että poliisilaitosten alueet eivät mene pelastuslaitosten mukaisesti yksi yhteen. Esimerkiksi Satakunnassa Porissa tehty 41 §:n mukainen ilmoitus menee Turkuun Lounais-Suomen poliisilaitokselle käsittelyyn. Turussa tosin on pelastuslain (379/2011) 41/106 § -ilmoitusten käsittelyn osalta hyvä tilanne, koska Turussa ilmoituksia tutkii kolme ryhmää, joista yksi on erikoistuneempi palontutkintaan. (Vanhempi konstaapeli Ville Jyränti, haastattelu 13.3.2020.)

4.5 Pelastusrikkomukset muiden viranomaisten näkökulmasta

Siinä missä sisäministeriö valmistelee pelastuslainsäädäntöä, sisäministeriö ei kuitenkaan anna ohjeistusta pelastuslain tai pelastusrikkomusten soveltamiseksi aluehallintovirastolle tai pelastuslaitoksille. Sisäministeriöstä pyritään lainvalmistelun yhteydessä pidettävissä tilaisuuksissa kertomaan, mikä sen näkökulmasta on pykälän tarkoitus ja miten sitä tulisi tulkita. Sisäministeriön lainvalmistelijoiden pyrkimyksenä on laintulkinnan yhtenäistämiseksi tehdä vahvemmat soveltamisohjeet hallituksen esityksen pykälien perusteluihin. Sisäministeriön lainvalmistelijat mainitsivat haastattelussa, että AVI:lla on pelastuslain laillisuusvalvonta ja henkilöstönsä puolesta vahvempaa osaamista konkreettisesti tarkastella, onko lakia noudatettu tai onko viranomainen toiminut oikein. Sisäministeriöstä todettiin, ettei siellä ole lainsäädännön toteutumisen jälkiseurantaa. Soveltamiskäytäntöjä voi muodostua ja tulla SM:n tietoon muun muassa vakuutusyhtiöiden kautta esimerkiksi silloin, kun vakuutusyhtiöt tekevät ratkaisujaan oikeuskäytänteiden osalta. Sisäministeriö saa tietoa säädösten uusimistarpeista tuomioistuinkäytännön kautta, mutta pelastusrikkomukseen liittyen niitä on äärimmäisen vähän. (Hautamäki ym., SM:n ryhmähaastattelu 24.10.2019.)

Aluehallintovirastoon voidaan tehdä hallintokantelu pelastusviranomaisten toiminnasta, mutta AVI:lla ei ole toimivaltaa purkaa pelastuslaitoksen päätöstä. Sähköpostissaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston pelastusylitarkastaja Mira Leinonen totesi, että AVI:lla ei ole sisäministeriöstä ohjeistusta, kuinka pelastusrikkomuksia tulisi soveltaa käytännössä tai millä perusteilla pelastusrikkomuksia tulisi ilmoittaa poliisille. Mira Leinosen mukaan sisäministeriöstä pitää tulla asian suhteen ohjausta, jonka noudattamista AVI valvoisi. AVI:lla ei ole omaa ohjeistusta pelastuslaitoksille tai seurantaan liittyen pelastuslain 106 §:n pelastusrikkomuksiin. Mira Leinonen totesi viestissään, että pelastuslaitosten palvelutasopäätösten valvonnan lisäksi aluehallintovirasto ottaa valvontaansa pelastustoimen osalta epäkohtia kanteluiden ja sisäministeriön kautta. (Sähköposti 30.9.2019.)

Pelastusylitarkastajan Mira Leinosen tiedossa ei ollut tiedusteluhetkellä 16.5.2020 yhtään vireillä olevaa kantelutapausta pelastusrikkomuksesta. Käsiteltyjen kanteluiden osalta tilanne ei ollut tiedossa. Pelastuslaitoksilta tulee aina silloin tällöin kyselyjä AVI:lle, kun pitää tulkita tai soveltaa pelastuslain 106 §:ä pelastusrikkomuksista. Kyselyjä tulee joko yksittäistapauksista tai kausittain, esimerkiksi avotuleen liittyen. AVI:ssa käsitellään tämänkaltaisia asioita AVI:en yhteisissä valvonnan yhteistoimintaryhmissä. (Sähköposti 18.5.2020).

Valtakunnansyyttäjän toimiston toimittama tilasto oli vuosilta 2015–2019. Tilastossa oli kaikki tapaukset, joissa pelastusrikkomus on ollut ainoa tai yksi nimikkeistä. Tilastojen osalta tämä tarkoittaa sitä, että nimenomaisesti näissä asioissa, joissa jokin toinen nimike on päänimikkeenä, ei voida olla varmoja, onko asia ratkaistu listaan merkityn mukaisesti juuri pelastusrikkomuksen osalta. Asiassa on teoriassa voitu tehdä syyteratkaisu päänimikkeen osalta, mutta pelastusrikkomus on ratkaisu vaikkapa syyttämättä jättämisenä. Rikosnimikekohtaisista osaratkaisuksista valtakunnansyyttäjän toimistosta ei saada tietoa tilastojärjestelmän kautta. Osaratkaisut pitäisi selvittää asiakirjoista lukemalla. (Sähköposti 2.3.2020.)

Valtakunnansyyttäjän toimiston toimittamista tilastoista kuitenkin selviää, että pelastusrikkomus-nimikkeellä syytteeseen johti vuonna 2018 kaksi tapausta ja vuonna 2019 toiset kaksi tapausta. Syyttämättä jätettiin yksi tapaus vuonna 2018. Esitutkintalain perusteella esitutkintaa rajoitettiin lopettamalla esitutkinta vuonna 2018 kahden ja vuonna 2019 neljän tapauksen kohdalla. Esitutkintalaissa ”Esitutkinnan rajoittaminen” todetaan, että ”Syyttäjä voi tutkin-
nanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu

vaadi syytteen nostamista.” (Esitutkintalaki 805/2011, 3 luvun 10 §:n 1 momentti.) Huomioitavaa on, että pelastusrikkomuksia menee äärimmäisen vähän tuomioistuinten käsittelyyn. Useimmiten pelastusrikkomusten käsittely tapahtuu sakkomenettelyssä.

4.6 Vertailumaiden Ruotsin, Norjan ja Viron lainsäädäntöjen nostamat uudet näkökulmat Suomen kansalliseen säädäntöön

Jokaisessa vertailumaassa on erilainen lainsäädännön ja oikeusjärjestelmän rakenne. Vertailumaiden lainsäädännön tarkastelun tarkoituksena on ollut tässä opinnäytetyössä mahdollisten uusien näkökulmien esille nostaminen ja soveltuvuuksien tarkastelu Suomen lainsäädännön kannalta. Tarkoitus on ollut löytää uusia vaihtoehtoja oman maan lainsäädännön ja sääntelytilanteen tarkasteluun. Vertailumaiksi on valittu kyseiset maat, koska Pohjoismaissa taustalla on oikeuskulttuurista läheisyyttä. Viron lainsäädäntö on puolestaan taas kiinnostava, koska itsenäistymisen aikaan Virossa on omaksuttu sääntely pitkälti Suomesta. Tämän pohjalta Viron sääntelyn myöhempi kehitys ja sen mahdollinen anti on kiinnostava tarkastelun kohde.

Suomen pelastuslakia vastaavat lait ovat vapaasti käännettyinä Ruotsissa laki onnettomuuksilta suojautumisesta (Lag (2003:778) om skydd mot olyckor), Norjassa palo- ja räjähdelaki (Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff om brannvesenets redningsoppgaver 2002-06-14-20) ja Virossa paloturvallisuuslaki (Fire Safety Act, RT | 2010, 24, 116).

4.6.1 Ruotsi

Ruotsin laissa onnettomuuksilta suojautumisesta on kuvattu viranomaisten, yritysten ja organisaatioiden velvoitteita. Laki onnettomuuksilta suojautumisesta säätelee muun muassa kunnan pelastuslaitoksen tehtäviä ja sitä, mikä viranomaisen vastaa pelastustoiminnasta eri tilanteissa. Yksityishenkilöille on määritelty lakiin Suomen pelastuslain 3 §:n yleistä toimintavelvollisuutta muistuttava velvoite. Muut velvoitteet koskevat kiinteistöjen ja laitteiden omistajia ja haltijoita, toiminnanharjoittajia ja yrittäjiä. Ruotsin laki onnettomuuksilta suojautumisesta määrittelee perusteet sille vaatimukselle, jonka mukaan kaikkien on työskenneltävä järjestelmällisesti paloturvallisuuden kanssa. Lakia täydennetään asetuksella (SFS

2003: 789) ja Ruotsin oikeusministeriön alaisen turvallisuusviraston (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) asetuksilla ja yleisillä neuvoilla. Ruotsin laki onnettomuuksilta suojautumisesta sisältää seuraavat luvut (Lag 2003:778):

Luku 1 Yleiset säännökset

Luku 2 Henkilöiden velvollisuudet

Luku 3 Kunnan velvoitteet

Luku 4 Valtion velvoitteet

Luku 5 Valvonta

Luku 6 Erityiset velvoitteet yksityishenkilöille, kunnille ja valtion viranomaisille

Luku 7 Korvausmääräykset

Luku 8 Pelastuspalvelut korkean valmiuden aikana

Luku 9 Kansainvälinen pelastustoiminta

Luku 10 Toimivaltuutukset, vastuut ja muutoksenhaut

Siirtymävaiheen määräykset.

Ruotsin lain yleisissä säännöksissä määritellään, että pelastuspalveluilla viitataan tässä laissa niihin pelastustoimiin, joista valtio tai kunnat vastaavat onnettomuustilanteissa ja välittömissä onnettomuusvaaratilanteissa ihmisille, omaisuudelle tai ympäristölle aiheutuvien vahinkojen estämiseksi ja rajoittamiseksi. Laki koskee vain kyseisessä pykälässä mainittuja pelastustoimia. (Lag 2003:778, 1 luvun 1 §.)

Tämän lain vastuita koskevissa pykälissä on määritelty, milloin sakko voidaan määrätä. Laissa todetaan, että annettaessa tahallisesti tai huolimattomuudesta virheellisiä tietoja tärkeissä asioissa voidaan tuomita sakkoon tiedoksiantovelvollisuuden laiminlyönnistä. Tiedonantovelvollisuus liittyy kyseisessä laissa keskeisesti valvontatoiminnan kuten palotarkastuksien asiakirjojen ja muiden tarvittavien tietojen toimittamiseen. Kyseisessä pykälässä on myös maininta, ettei vähäisissä tapauksissa tai rikoslain mukaan tuomittavissa tapauksissa voida tuomita kyseisen pykälän mukaisesti. Vastuissa mainitaan myös, ettei kyseistä pykälää voida käyttää silloin, kun henkilö on rikkonut uhkasakkomääräystä tai teettämishuonokaa. (Lag 2003:778, 10 luvun 3 §.)

Voisiko esimerkiksi Ruotsin lain mallin mukaisesti Suomessa miettiä mahdollisuutta lisätä tiedoksiantovelvollisuuden laiminlyönti osaksi pelastuslain 106 §:ää? Kohdekortit ovat Suo-

nessa valvontatoiminnan asiakirjoja, jolloin tiedoksiannonvelvollisuuden säätäminen koskemaan valvontatoiminnan asiakirjoja, muitakin kuin pelastussuunnitelmaa, voisi mahdollisesti nopeuttaa tehtävien suorittamista pelastuslaitosten automaattisten palohälytysten yhteydessä. Kohdekorteissa tai kohteessa yhteyshenkilöiden tiedot eivät aina ole ajan tasalla, jolloin pelastuslaitoksen yksiköllä tai yksiköillä menee aikaa yhteyshenkilön mahdolliseen turhaan etsimiseen ja tavoitusyrityksiin. PRONTO:n Online-tilaston mukaan vuonna 2019 on ollut 17404 kappaletta automaattisen paloilmottimen tarkastus- tai varmistustehtäviä.

4.6.2 Norja

Norjan palo- ja räjähdelaiki muistuttaa sisällöltään Ruotsin lakia onnettomuuksilta suojautumisesta sillä erolla, että erinäisissä lain pykälissä Norjan kuninkaalla on valtuuksia halutesaan päättää lain sisällön toteuttamisesta tai järjestäytymisestä. Norjan palo- ja räjähdelain luvut ovat seuraavat (LOV-2002-06-14-20):

Luku 1. Johdanto-osat (§§ 1 – 4)

Luku 2. Yleiset tehtävät (§§ 5 – 8)

Luku 3. Kuntien velvollisuudet ja valtuudet (§§ 9 – 18)

Luku 4. Liiketoimintasektorin velvollisuudet (§§ 19 – 25)

Luku 5. Tuotteita koskevat vaatimukset (§§ 26 – 27)

Luku 6. Palkkiot, maksut ja korvaukset jne. (§§ 28 – 30)

Luku 7. Valvonta, täytöntöönpano, seuraamukset, tiedonantovelvollisuus jne. (§§ 31 – 42)

Luku 8. Loppusäännökset (§§ 43 – 46).

Norjan palo- ja räjähdelaissa on määritelty henkilöiden velvollisuuksista estää ja rajoittaa tulipalon, räjähdyksen tai onnettomuuden haitallisia vaikutuksia. Liiketoiminnalla laissa tarkoitetaan kaikkia julkisia ja yksityisiä yrityksiä. (LOV-2002-06-14-20, § 1; § 4.)

Laissa on säädetty valvontaviranomaisen oikeudesta vaatia tietoja jokaiselta, joka on lain puitteissa valvontatoimenpiteiden alainen. Tiedonantovelvollisuus määrittelee, että esimerkiksi poliisilta ja vakuutusyhtiöiltä voidaan vaatia tietoja palo- ja räjähdelain soveltamisalan piirissä tapahtuneista tapahtumista salassapitovelvollisuuden estämättä. Tietojen toimittamisvelvollisuus koskee vain niitä tietoja, jotka ovat tarpeellisia valvontaviranomaisen tehtävien suorittamiseksi lain vaatimalla tavalla. (LOV-2002-06-14-20, § 33.)

Norjan palo- ja räjähdelaissa on määritelty valvontaviranomaisen oikeuksiin määrätä jatkuva sakko jokaiselle toimeksiannon määräajan ylittävälle päivälle, viikolle tai kuukaudelle, kunnes toimeksiannon määräyksiä on noudatettu. Sakko voidaan asettaa myös kertaluonteiseksi. Valvontaviranomainen on oikeutettu lain nojalla määräämään pakkotäytäntöönpanosta, jos sakon määräaika ei noudateta. Määräyksen kohdehenkilö voi nostaa kanteen määräyksestä viranomaisia vastaan. Jos kannetta ei nosteta 30 päivän kuluessa tiedoksiannosta, määräys voidaan panna täytäntöön tuomioita koskevan säädännön mukaisesti. Tuolloin määräyksestä ei voi enää valittaa. Valvontaviranomainen voi itse varmistaa sakon tai määräyksen toteuttamisen, jos lopullisessa tuomion päätöksessä ei pitäydytä. (LOV-2002-06-14-20, § 39 ja § 40.)

Norjan laissa on määrätty rangaistuksista teon vakavuuden mukaan joko sakkoa tai vankeutta. Laki sisältää myös räjähteet ja vaaralliset aineet, joten vankeustuomion määrittäminen laissa on tarpeellista. Kuitenkin laissa on maininta, että sakolla rangaistaan, ellei muualla ole säädetty tiukemmasta seuraamuksesta. Laissa korostetaan erikseen omassa momentissaan, että tiettyjen lain pykälien tahallinen tai törkeän huolimaton, toistuva tai vakava rikkominen johtaa vakavampaa seuraukseen. Osallistumisesta kyseisiin tekoihin rangaistaan samalla tavalla kuin tekijää. (LOV-2002-06-14-20, § 42.)

Suomessa pelastustoimen hallinnolliset maksut ovat suoraan ulosottokelpoisia, jolloin maksu siirtyy ulosottoprosessiin eräpäivän jälkeen. Ulosottokelpoisista maksuista ei voi Suomessa valittaa. Tämä prosessi muistuttaa Norjan toimintaprosessia valvontaviranomaisen määräämän sakon kanssa. Voisiko pelastuslain 106 §:ään soveltaa tarvittaessa Norjan mallia, jossa painotetaan, että toistuva vähäinen lain laiminlyönti tai rikkominen voi johtaa pelastusrikkomukseen? Olisiko Suomessa mahdollista tai tarpeellista pelastuslain 106 §:ssä huomioida myös tekoon osallistuneet henkilöt niin kuin Norjassa?

4.6.3 Viro

Viron paloturvallisuuslaissa säädetään velvollisuuksista, oikeuksista ja vastuista sekä rangaistuksista, jos lakia tai velvollisuuksia laiminlyödään. Viron paloturvallisuuslaissa on säädetty ensimmäisessä kappaleessa, että laki velvoittaa luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä, valtion ja paikallisten hallitusten virastoja ja niiden toimielimiä. Viron paloturvallisuuslaissa valvova viranomainen on valtion puolesta pelastuslautakunta (Rescue Board). Viron paloturvallisuuslaissa on säädetty myös muiden viranomaisten, kuten kuluttajasuojan

hallintoviranomaisten (Consumer Protection), teknisen sääätelyviranomaisten (Technical Regulatory Authority), puolustusministeriön (Ministry of Defence) ja ympäristöasioiden valvontaviranomaisen (Environmental Inspectorate) vastuista. Virossa pelastusviranomaisen on osallisena myös kemikaali- ja räjähdelaalien valvonnassa. Joissakin tapauksissa rikosoikeudellisista toimenpiteistä päättää valvontaviranomainen, poliisi tai Viron suojelupoliisi. (Fire Safety Act 2010, 1 §; 38 §.)

Viron laeissa on suoraan määritelty rangaistuksien maksimieuromäärät luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille. Oikeushenkilöille on Viron paloturvallisuuslaissa määritelty 3200 euron maksimisakkomäärä. Luonnollisille henkilöille on Virossa jonkin tyyppinen päiväsakkojärjestelmä, koska laissa säädetään maksimisakkoyksiköistä, joiden euromäärää ei mainita.

Suomessa on oltava luonnollinen henkilö, kun sakkomenettelyä käytetään. Rikoslain 9 luvussa Oikeushenkilön rangaistusvastuusta soveltamisalassa todetaan, että oikeushenkilön toiminnassa tehdystä rikoksesta voidaan tuomita syyttäjän vaatimuksesta yhteisösaksoon, jos laissa on niin säädetty. Suomessa yhteisösakko on liitännäissakko eli tehosterangaistus, jota käytetään muun muassa työturvallisuusrikosten ja ympäristörikosten yhteydessä. Suomessa yhteisösaksoon tuomitaan, jos lakisääteiseen toimielimen henkilö tai tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä henkilö on osallistunut tai sallinut rikoksen tai vaikkei rikoksentekijä selviä. (Rikoslaki 39/1889, 9 luku 1 - 2 §.)

Pelastuslaissa (379/2011) säädetään myös rakennusten omistajien, haltijan ja toiminnanharjoittajan velvollisuuksista, mutta pelastusrikkomuksesta säädetty sakkorangaistus koskee vain luonnollisia henkilöitä. Viron lainsäädännössä on oikeushenkilöille määritelty sakkorangaistus. Olisiko Suomessa potentiaalia käyttää pelastusrikkomuksissa yhteisösakkoa tehosteena Viron lainsäädäntöä mukaillen? Yhteisösakko tehosteena voisi toimia esimerkiksi silloin, kun valvontatoiminnan yhteydessä selviää, että tiloja käytetään täysin eri käyttötavan mukaan kuin mihin rakennus tarkoitettu, ja näin ollen vaarantaisi törkeästi henkilöturvallisuuden. Varsinkin vakavista ja törkeistä henkilöturvallisuusriskeistä puhuttaessa pelastuslain puitteissa voisi olla hyvä, että olisi mahdollisuus antaa vielä tehosterangaistuksena yhteisösakko oikeushenkilölle.

Tällainen ajatus yhteisösakon käytöstä tehosteena herätti ajatuksia myös poliisitarkastaja Antti Leppilahden pohdinnassa, että tässä voisi löytyä analogiaa edellä mainittuihin ympäristö- ja työturvallisuusrikoksiin. Näissä esimerkiksi toimintaa harjoittava yritys saattaa rikkoa lakia saadakseen taloudellista hyötyä, koska se on kannattavaa. Yhteisösakolla voitaisiin rangaista eduntavoittelusta. Soveltamisen esteeksi muodostuu tällä hetkellä rikoslain rajaus yhteisösakon käyttöalasta vain rikoslakirikoksiin. Pelastusrikkomus ei ole tällainen. Yhteisösakon käyttöalan laajentaminen edellyttäisi rikoslain muuttamista tältä osin.

Yhteenveto:

- Poliisiviranomaisilla on esitutkintalain (805/2011) mukainen tutkintavelvollisuus.
- Poliisiviranomaiset arvioivat ensimmäiseksi, onko asiassa syytä epäillä rikosta.
- Kirjattuja pelastusrikkomuksia oli 170 kpl vuosina 2018–2019, joista 134 tapauksessa pelastusrikkomus oli ainoa nimike.
- Yleisin pelastusrikkomustapaus koski avotulenteon kieltoa, mutta kaikista pelastuslain 106 §:n kohdista ei edes tehty ilmoituksia.
- Joissakin pelastuslaitoksissa oletettiin poliisin valvovan pelastuslain velvollisuuksien noudattamista.
- Poliisille pelastusviranomaisen toimii asiantuntijana pelastusrikkomusilmoituksissa.

5 PELASTUSRIKKOMUKSEN SOVELTAMISEN ONGELMAT

5.1 Soveltamisen ongelmien tunnistaminen eri viranomaistahoissa

Sisäministeriössä ei osattu kertoa puutteellisen tutkimustiedon takia pelastusrikkomuksen soveltamisen ongelmakohdista. Sisäministeriö ei tee seurantaa lainsäätämisen jälkeen eikä tuota sisäisesti tutkimustietoa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan lain säätämisen jälkeen substanssiosaamista soveltamisesta löytyy aluehallintoviraston pelastusosastolta, tosin substanssiosaaminen voi olla henkilöitynyttä. (Hautamäki ym., SM:n ryhmähaastattelu 24.10.2019.) Aluehallintovirastoon ei ole toimitettu pelastusrikkomuksen soveltamiseen käytännössä mitään virallista toimiohjeistusta.

5.2 Soveltamisen ongelmakohdat pelastustoimessa

Vuonna 1999 voimaan tullessa pelastustoimilaissa tuli pelastusviranomaisille ensimmäisen kerran velvollisuus selvittää palon syytymissyy. Hallituksen esityksessä pelastustoimilaiksi ilmoitusvelvollisuus poliisille oli tapauksissa, joissa voitiin epäillä rikosta. Poliisiviranomainen puolestaan sai päättää palontutinnan suorittamisesta. Pelastusviranomaiset olivat joka tapauksessa velvollisia arvioimaan palon syyn ja tilastoimaan sen. (HE 76/1998 vp.)

Nykyisen pelastuslain hallituksen esityksessä ei ollut tarkoitus laajentaa pelastusviranomaisien palon syyn selvittämisvelvollisuutta, vaan sekä korostaa säännöksen toimenpiteiden merkitystä ehkäisevässä työssä ja alan kehittämisessä että tuoda palontutkinta-käsite lainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä pelastuslaitoksen ilmoitusperusteeksi riittää rikoksen mahdollisuus, esimerkiksi silloin, kun palolle ei löydy luonnollista syytä. Ilmoitusvelvollisuus koskee kaikkia onnettomuuksia, joihin pelastuslaitos osallistuu, mutta tehtävät eivät kuulu poliisin tekemän palonsyyn tutkinnan piiriin. Näissä tapauksissa pelastuslaitoksen tehtäväksi jäisi palontutkinnan laajuuden, painopisteiden, toimintatapojen ja tarvittavien resurssien määrittely. Pelastuslaitosten tekemien selvitysten laajuuteen vaikuttaisi erityisesti palon seurausten vakavuus. (HE 257/2010 vp, 58.)

Pelastuslaitoksille lähetetyn kyselyn tuloksista ei voi tehdä yleistäviä johtopäätöksiä, mutta tuloksista oli huomattavissa, että pelastusrikkomusten osalta ei ole täysin selvää, että pelastuslain noudattamista valvova viranomainen on pelastusviranomainen, ei poliisi. Vaikkei pelastuslaitoksille osoitetun kyselyn perusteella voida yleistää, tuli vastauksissa esille, että haasteita on koettu 106 §:n kohdissa taulukossa 6 esitetyn mukaisesti. Pelastuslain 106 §

sisältää myös kohtia, jotka koskevat pelastustoimen valvontatehtävien kautta esiin tulleita epäkohtia.

Taulukko 6 Haasteellisiksi koetut pelastuslain 106 §:n kohdat (Webropol-kysely)

Pelastuslaki 379/2011 106 § kohdat	Haasteet
1) Yleisen toimintavelvollisuuden laiminlyönti	-
2) Huolellisuusvelvollisuuden olennainen laiminlyönti	Soveltaminen eri ryhmille
3) Avotulen tekokiellon rikkominen	Tulkinta
4) Kulotuksen valvonnan laiminlyönti	Tulkinta
5) Kulotuksen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti	Tulkinta
6) Rakennusten palo- tai poistumisturvallisuusvaatimusten noudattamatta jättäminen	-
7) Rakennusten uloskäytäviin liittyvien velvollisuuksien laiminlyönti	Tulkinta oikeuksista
8) Pelastusteihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyönti	Tulkinta oikeuksista
9) Yleisötilaisuuden pelastussuunnitelman toimittamisen laiminlyönti	Poliisilla ilmoitusaika 5 pv
10) Turvetuotannon keskeyttämisen laiminlyönti	-
11) Pelastustoimintaan osallistumisen laiminlyönti	-
12) Palo- tai onnettomuuspaikalta poistumiskiellon rikkominen	-
13) Nuohoustodistuksessa vikojen ja puutteiden mainitsemisen laiminlyönti	-
14) Tulisijojen tai savuhormien vakavien vikojen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti pelastuslaitokselle	Nuohous vapautunut
15) Pelastuslaitoksen valvontatehtävän mukaisten asiakirjojen esittämisen laiminlyönti	-

Huolellisuusvelvollisuuden olennaisen laiminlyönnin osalta vastauksissa koettiin tulkinnallisia haasteita avotulen tekijöiden, ilotuliteampujen ja jäällä liikkujien suhteen. Haasteellisuus voi viitata olennaisen laiminlyönnin määrittelyyn tai ylipäättänsä huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnin soveltamista jäällä liikkujiin, ilotuliteampujiin ja avotulen tekijöihin. Avotulen tekijöihin liittyvä soveltamisen haaste liittyy todennäköisimmin niihin tilanteisiin, kun Ilmatieteen laitoksen antamia varoituksia ei ole voimassa, mutta olosuhteet ovat suotuisat palon leviämislle. Pelastuslain (379/2011) 106 §:n kohdissa 3 - 5, jotka koskevat avotulen tekoa ja kulotukseen liittyviä velvoitteita, haasteita aiheuttavat pelastusviranomaisen ja kansalaisten tulkintaerot kyseisistä pykälästä. Tulkintaerojen osalta pelastuslaitosten puolelta toivottiin selkeämpiä pykäläiä pelastuslakiin tulkinnallisuuden vähentämiseksi.

Pelastuslaitoksille lähetetyn kyselyn vastauksissa todetaan, että pelastuslain kohdissa 7 rakennusten uloskäytäviin ja 8 kiinteistöjen pelastusteihin liittyvissä oikeuksissa on erilaisia tulkintoja pelastusviranomaisten ja asukkaiden välillä. Pelastuslain (379/2011) soveltamisalassa todetaan kuitenkin selkeästi, että laissa säädetään ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden velvollisuuksista eikä oikeuksista. Lisäksi pelastuslaissa säädetään pelastusviranomaisten velvollisuudesta valvoa, ohjata ja neuvoa kyseisiä tahoja täyttämään näitä velvoitteita. Tulkinta- ja näkemyserot näissä pelastuslain 106 §:n kohdissa 7 ja 8 voivat liittyä muun muassa perustuslaissa määriteltyihin oikeuksiin. Perustuslaissa mainitaan, että julkisen vallan käytön pitää perustua lakiin ja lakia pitää noudattaa tarkoin. Pelastuslaki rajoittaa tiettyjä perusoikeuksia säätämällä velvollisuuksia kansalaisille ja organisaatioille, mutta pelastusviranomaisella on oikeus käyttää julkista valtaa pelastuslakia tarkkaan noudattaen säädettyjen velvoitteiden toteuttamiseksi. (Pelastuslaki 379/2011, 2 §; perustuslaki 731/1999, 2 §.)

Yleisötilaisuutta järjestettäessä pelastussuunnitelma pitää toimittaa pelastuslain mukaan tiedoksi alueen pelastuslaitokselle 14 vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista (Pelastuslaki 379/2011, 16 §). Kokoon-tumislaisissa (22.4.1999/530) puolestaan määrätään järjestäjä tekemään kirjallinen ilmoitus tilaisuuden järjestämisestä paikalliselle poliisille viisi vuorokautta aikaisemmin (Kokoon-tumislaki 530/1999, 14 §). Kyselyn mukaan ilmeisesti tämä ero vuorokausimäärissä aiheuttaa sen, että pelastuslaitoksille ei ilmoiteta määräajassa. Kyselyn vastauksessa pohdinnan aiheeksi nousee se, onko ilmoituksella poliisille mitään merkitystä. Tästä voi olla pääteltävissä mahdollisia kysymyksiä siitä, vaikuttaako sitten poliisviranomaisten ilmoitusaika myös negatiivisesti pelastuslaitokselle tehtävien pelastussuunnitelmien palautusaikoihin vai pitääkö pelastusviranomaisella olla tieto poliisille tehdystä ilmoituksesta ennen kuin pelastussuunnitelma voidaan hyväksyä.

Pelastuslaitosten vapauduttua nuohouspalvelujen järjestämisestä, kyselyn mukaan pelastuslain 106 §:n 14 kohdan mukaisia ilmoituksia ei ole tullut kaikille pelastuslaitoksille. Tähän voi vaikuttaa se, että vastuu on siirtynyt lakimuutoksen kautta nuohoojille ja omistajille tai kiinteistön haltijoille, koska nuohoustodistuksessa pitää mainita löydetyt viat ja puutteet. Jos vioista ja puutteista jätetään mainitsematta, voidaan tuomita pelastuslain 106 §:n kohdan 13 mukaisesti. (Pelastuslaki 379/2011, 61 §; 106 § kohta 13.)

Poliisin näkökulmasta haastetta tuo se, että pelastusrikkomus ei ole vähäisenä rangaistavaa. Toisin sanoen pelastusviranomaisen tulee ennen poliisille ilmoittamista ensin arvioida, onko

kyse niin vähäisestä teosta, että sitä ei ilmoiteta poliisille. Jos pelastusrikkomus on vähäinen, pitää pelastusviranomaisten soveltaa ensin hallinnollisia keinoja ennen kuin siirrytään rikosoikeudellisten keinojen käyttöön. (Poliisitarkastaja Antti Leppilahti, haastattelu 10.1.2020). Kysymykseksi nousee, miten pelastuslaitoksilla on ohjeistettu eri prosessit, tekojen määrittely vähäisiksi ja onko yhteistä linjausta siitä, miten pelastuslain 105 § ja 106 § suhteutetaan toisiinsa.

Pelastusrikkomusten ilmoittaminen on joissakin pelastuslaitoksissa keskitetty palomestareille tai tilannekeskukseen. Pelastuslaitoksille suunnatun kyselyn vastauksissa haasteiksi koettiin, että koulutus ja asiantuntemus pelastusrikkomusten tunnistamiseksi ilmoitusrajan ylittävissä tapauksissa ei ollut ilmeisesti riittävällä tasolla. Ilmoittamisen keskittäminen muutamille henkilöille koettiin hyvänä asiana, jotta ilmoituksissa säilyisi tasalaatuisuus ja yhtenäinen linjaus. Tosin resurssiongelmat keskitetyssä ilmoittamisessa ja käsittelyssä toivat haasteita. Merkittäväksi osatekijäksi nousee se, kuka mahdollisesti ilmoituksen loppukädessä täyttää ja onko ilmoitusta yhdenmukaistettu laitoksen sisällä. Vakioidun lomakkeen tai ohjeistuksen kautta poliisi saa riittävän kattavan ja laadukkaan ilmoituksen, jonka perusteella arvioida, onko tapauksessa syytä epäillä rikosta.

Pelastuslaitoksilla olisi tärkeää myös ymmärtää, että kaikista aiheellisista pelastusrikkomusilmoituksista saadut tiedot kumuloituvat poliisin tietojärjestelmissä, vaikka poliisiviranomainen tahollaan lopettaisi käsittelyn joko ensiarvion perusteella tai rajoittamisperusteisesti. Pelastusrikkomuksia rajoitetaan useimmiten vähäisyysperusteen mukaan, koska teko on tekijän tahallisuuteen, syyllisyyteen tai aiheutettuun vahinkoon tai teon vaarallisuuteen nähden sen tasoinen, ettei siitä pidä välttämättä rangaista rikosoikeuden keinoin. (Poliisitarkastaja Antti Leppilahti, haastattelu 10.1.2020.)

5.3 Soveltamisen ongelmakohdat poliisiviranomaisessa

Yhden poliisilaitoksen alueelle voi kuulua useita pelastuslaitoksia, joiden toimintatavat ja toimintamallit poikkeavat toisistaan merkittävästi. Esimerkkejä tällaisista poliisilaitoksista ovat Itä-Suomen poliisilaitos, jonka piiriin kuuluvat Pohjois-Karjalan pelastuslaitos, Pohjois- ja Etelä-Savon pelastuslaitokset, ja Oulun poliisilaitos, jonka piiriin kuuluvat Oulu-Koillismaan pelastuslaitos, Jokilaaksojen pelastuslaitos ja Kainuun pelastuslaitos.

Sakkomenettelyn ehdoton edellytys on se, että asianomistaja ja epäilty ovat molemmat antaneet suostumuksensa käsitellä asian sakkomenettelyssä (Sakkokäsikirja 2019, 10.) Sakottamiseen käytetystä poliisin operatiivisesta lomakejärjestelmästä (POLO) suoraan annettu sakko pelastusrikkomuksesta vie Patjaan tietoja esimerkiksi silloin, kun partio sakottaa paikan päällä nuotion sytyttämisestä Ilmatieteen varoitusten aikaan. Jos ilmoitus tulee pelastuslaitokselta ja kyseessä on sellainen tekijä, jota on jo sakotettu suoraan, täytyy käsittelijän tehdä poliisiviranomaisten puolella erillinen haku, jolla selvitetään, onko asia jo mahdollisesti käsitelty esimerkiksi sakkomenettelyssä. (Poliisitarkastaja Antti Leppilahti, haastattelu 25.5.2020.)

Poliisin kannalta helpotusta tuo laissa pysäköinninvalvonnasta annettu mahdollisuus pysäköintivirhemaksuun pelastuslain 11§:n 2 momentissa säädetystä rikkeestä. Pysäköintivirhemaksu on hallinnollinen seuraamus ja helpompi ratkaisu esimerkiksi selkeässä ja yksinkertaisessa pelastustielle pysäköinnissä. Pelastusrikkomuksen perusteella annettavassa sakkomenettelyssä pitää olla selvillä auton kuljettaja, ja sen tiedon etsiminen voi olla työlästä. Sen sijaan pysäköintivirhemaksu menee automaattisesti auton omistajalle. (Poliisitarkastaja Antti Leppilahti, haastattelu 10.1.2020.)

Siinä missä pelastuslain (379/2011) 41 §:n mukaan pelastusviranomaisten velvollisuus on ottaa kantaa onnettomuuden tai tulipalon tahallisuuteen ja tuottamuksellisuuteen, pelastuslain 106 §:n mukaan pelastusviranomaisten pitää arvioida myös teon vähäisyyttä. Poliisiviranomaiset edellyttävät valvovalta viranomaiselta, että ilmoitusvaiheessa käsittelijä voi poliisiviranomaisen puolella tehdä mahdollisimman kattavan ja yksiselitteisen ensiarvioinnin ilmoituksen perusteella. Pelastusviranomaisten on hyvä ilmoituksessa perustella, miksei pidä tekoa vähäisenä (Poliisitarkastaja Antti Leppilahti, haastattelu 10.1.2020).

Hyvänä esimerkkinä on tutkimusaineistoon kuulunut tapaus vuodelta 2019, jossa naapuri teki poliisille rikosilmoituksen avotulen teosta Ilmatieteen laitoksen antaman metsäpalovaroituksen aikana. Tulen teosta tuli savua naapurin rakennuksen suuntaan. Koska asiasta oli soitettu myös hätäkeskukseen, oli sopimuspalokunta lähetetty tarkastamaan tilanne. Alueen pelastuslaitosta oli myös informoitu tapauksesta. Rikosylikonstaapeli keskusteli tapauksesta alueen pelastuslaitoksen palopäällikön kanssa, jonka näkemyksen mukaan rikkomusta lieventää metsäpalovaroituksesta huolimatta se, että avotuli tehtiin betonisen kaivonrenkaan sisälle. Poliisiviranomaisten puolesta teko katsottiin kokonaisuudessaan niin vähäiseksi, että

asiassa tehtiin esitutkintalain mukainen päätös esitutkinnan lopettamisesta vähäisenä ilman erillisiä sanktioita.

Miten hyvin poliisi ymmärtää mennessään tilannepaikalle, miten arvioida sitä mitä olisi voinut tapahtua? Esimerkiksi jos tuli levisi vain vähän nuotion ulkopuolelle, mutta saatiin sammuttamaan? Osataanko tilanteissa ottaa huomioon, että jos kipinä jää kytemään maa-aineksen alle, mitä kytemisestä voi seurata, tai huomataanko tarkastella, kuinka lähellä palo on esimerkiksi rakennuksia ja sähkötolppia? Sisä-Suomen poliisilaitoksella on käytössään sisäinen Palonsyöntutkinta Sisä-Suomen poliisilaitoksessa -ohje, johon on kirjattu muun muassa pelastusrikkomuksen, varomattoman käsittelyn, vahingontekojen ja yleisvaarallisten rikosten osalta tunnusmerkistötekijöitä ja toimenpide-ehdotuksia. (Palonsyöntutkinta Sisä-Suomen poliisilaitoksessa 2020, 5 - 8.) Tämänkaltainen yhtenäinen ohjeistus kaikilla poliisilaitoksilla vähentäisi huomattavasti toisistaan poikkeavia tulkintoja.

Kyselyssä pelastuslaitoksille esitettiin kysymys: ”Mitä haasteita käsityksenne mukaan pelastusrikkomusten ilmoittamisessa ja käsittelyssä on poliisilaitoksella?” Vastauksissa viitattiin tietosuojaan, kirjallisen ilmoitusmenettelyn puuttumiseen, pelastuslaitosten vanhoihin käsityksiin poliisille ilmoittamisesta, poliisiviranomaisten käsitykseen asian tutkimisesta ja käsittelystä, asiakkaan epätasaiseen kohteluun ja kenttäpoliisin vastaanottamien ilmoitusten raportoimatta jättämisistä. Raportoinnin jättämättä tekemistä voidaan tulkita kahdella tavalla; koetaan, että ilmoitusta ei raportoida poliisissa eteenpäin tai pelastuslaitokset eivät saa palautetta raportoinneista. Kyselyn perusteella palautetta tehdyistä ilmoituksista sai osa pelastuslaitoksista, mutta ilmeisesti harvoin esimerkiksi vuositasolla. Vastauksissa useampi kommentti viittaa kuitenkin siihen, että pelastuslaitoksilla ei tunneta poliisiviranomaisten ilmoitusten käsittelyyn liittyviä prosesseja. Lisäksi pelastuslaitosten sisällä pelastusrikkomusten ilmoittamisen seurantaan ei ole vakioitunutta tapaa ja ilmoitusten tilastointia tehtiin vain muutamassa pelastuslaitoksessa. Tilastoitava tieto sisälsi lähinnä ilmoitusten kappalemäärät.

Yhteenveto:

- Pelastuslain osalta sisäministeriö ei ole tehnyt seuranta lainsäätämisen jälkeen eikä tuottanut sisäisesti tutkimustietoa.
- Pelastusviranomaisten velvollisuus on ottaa kantaa teon tahallisuuteen ja tuottamuk-sellisuuteen ja arvioida teon vähäisyyttä.
- Ilmoitusten käsittelyssä haasteita lisää se, että poliisilaitoksen alueelle voi kuulua useampi pelastuslaitos, joiden toimintamallit eroavat toisistaan.
- Valtakunnallisesti menettelytavoissa on eroja sekä poliisi- että pelastusviranomai-sissa ja viranomaistahojen välisessä yhteistyössä.

6 PELASTUSRIKKOMUKSEN TUTKIMUSAINEISTON ANALYYSI

Poliisiviranomaisilta pelastusrikkomustapaukset saatiin poliisiasiain tietojärjestelmästä tuotetun raportin muodossa. PRONTO-aineisto valikoitui vasta Patja-aineiston tarkastelun ja analysoinnin jälkeen. Pelastustoimen määritellyt arvot ovat ”inhimillisesti, ammatillisesti ja luotettavasti – yhteistyössä.” Inhimillisesti -arvo sisältää määrittelyn jokaisen ihmisen kohdusta yhdenvertaisesti. Tarkoituksena oli erityisesti tarkastella Patja- ja PRONTO-aineistossa yhdenvertaisuuden toteutumista huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönnin osalta ilmoitettujen ja ilmoittamatta jätettyjen tapauksien välillä, kun kyseessä oli tuottamuksellinen toiminta.

6.1 Pelastusrikkomuksen käytetyimmät lajit ja soveltamisen alat

Analysoidun Patja-aineiston osalta voidaan todeta, että pelastusrikkomusta käytetään ylivoimaisesti eniten pelastus- ja poliisiviranomaisten osalta silloin, kun on rikottu pelastuslain 6 §:ssä säädettyä avotulen tekokieltoa Ilmatieteen laitoksen metsäpalovaroituksen tai ruohikopalovaaran aikana. Poliisille ilmoitettuja tapauksia, joissa pelastusrikkomus oli ainoa nimike, oli vuosina 2018–2019 yhteensä 134 tapausta, joista 91 tapauksessa oli rikottu avotulentekokieltoa. Näistä pelastusrikkomustapauksista 68 % liittyy suoraan siihen, että rikotaan Ilmatieteen laitoksen antamaa varoitusta tulipalon vaarasta kuivuuden tai muiden syiden takia.

Pelastusrikkomus-nimikkeellä oli kirjattu myös tapauksia, joissa rikottiin tai laiminlyötiin pelastuslain määriteltyä huolellisuusvelvoitetta, palo- ja poistumisturvallisuusvaatimuksia, uloskäytävien ja -reittien sekä pelastusteiden esteettömyyttä ja pelastussuunnitelmien määrääntä. Tällä hetkellä vielä avoimina olevista pelastusrikkomustapauksista ja syyttäjälle lähetetyistä tapauksista voi nousta uusia esimerkkejä pelastusrikkomuksen soveltamisesta käytännössä. Tähän asti liian vähän tunnistettuja pelastusrikkomustapauksia pitää saada lisää poliisiviranomaisten käsiteltäväksi, jotta saadaan käytännön kokemuksia pelastusrikkomuksen soveltamisesta erilaisissa tapauksissa. Täytyy myös huomioida, että kaikista pelastuslain 106 §:n kohdista ei ole tehty ilmoituksia poliisille. Ovatko kaikki pelastuslain 106 §:ssä mainitut kohdat soveltamiskelpoisia tai tarpeellisia? Pelastuslaitoksille osoitetussa kyselyssä nousi esille esimerkiksi pelastuslain 106 §:n kohdan 14 tarpeellisuus nuohouksen vapauduttua.

Ennen sisäministeriön haastattelukäyntiä 24.10.2019 Varsinais-Suomen ja Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksille lähetettiin sähköpostitse pyyntö, jossa toivottiin kokemuksia ja kommentteja pelastusrikkomuksen käsittelyä koskevista toiveista ja tarpeista. Tiedustelun tarkoituksena oli saattaa sisäministeriön tietoon etukäteen toiveita kentältä ja ottaa esille asioita, joita voisi ottaa huomioon tässä opinnäytetyössä ja kehittämishankkeessa. Tämä pyyntö lähetettiin muun muassa P2-päivystäjille, vuoropalomestareille ja muille päivystävän palomestarin vuoroja tekeville, paloiesimiehille, palotarkastajille ja paloinsinööreille.

Pyynnön perusteella nousi muutama pelastuslain soveltamisen puitteissa tarkasteltava asia. Ensinnäkin lain noudattamista valvovana viranomaisena pelastustoimessa ei ole mahdollisuutta sakottaa, vaikka valvontatoiminnassa onkin käytössä teettämishukka ja uhkasakko. Näin ollen pelastustoimessa ei ole sanktiomahdollisuutta, vaan osa prosessista on säädetty poliisiviranomaisen vastuulle. Toisena asiana esille nousi paloilmoitinlaitteistojen hoitajien ja vartiointiyritysten reagoimattomuus tai hidas reagointi virka-ajan ulkopuolella tapahtuviin hälytyksiin. Tähän liittyy myös yritysten velvollisuus pitää kohteiden vastuuhenkilöiden yhteystiedot ajan tasalla hätäkeskukseen ja pelastuslaitoksille joko pelastuslaitoksien kohdekorteissa tai kohteen paloilmoitinlaitteen yhteydessä. Väärien tai vanhentuneiden yhteystietojen takia on ajoittain jouduttu siihen tilanteeseen, että kohteeseen on murtauduttu, mistä puolestaan aiheutuu omaisuusvahinkoja. Kolmanneksi asiaksi nousi kysymys jälkivartiointin sanktioinnista. Sovellettaanko tällaisissa tapauksissa pelastuslain huolellisuusvelvollisuuden laiminlyöntiä vai tulisiko jälkivartiointin laiminlyönti sanktioida erikseen pelastuslain 106 §:ssä? (Kooste pelastusrikkomusta koskevista kommentteista 24102019 SM-käyntiä varten.)

Taloyhtiöiden isännöitsijöillä ja asunto-osakkeen omistajilla on mahdollisuus tehdä ilmoituspelastusrikkomuksesta esimerkiksi asukkaista, jotka päihtymystilan tai muun huolimattoman käytöksen johdosta aiheuttavat vaaratilanteita. Näin isännöitsijöillä ja asunnon omistajilla on mahdollisuus tarvittaessa lisätä asumisturvallisuutta, jos henkilö laiminlyö pelastuslain 4 §:n huolellisuusvelvollisuutta. Pelastuslain 42 § määrää ilmoittamaan ilmeisistä palovaaroista tai onnettomuusriskeistä, esimerkiksi tavarain hamstraajat, mutta kuuluisiko 41 §:n velvollisuuden mukaisesti poliisille tehdä ilmoitus? Tosin valvontatoiminnassa on hallinnollinen menettelytapa käytettäväksi tällaisissa tapauksissa uhkasakon muodossa.

6.2 Syyt pelastusrikkomuksen vähäiseen käyttöön

Suurimmaksi syyksi pelastusrikkomuksen käytön vähäisyydessä nousee pelastustoimen huono tuntemus pelastuslain määrittelemästä velvollisuudesta tehdä ilmoitus poliisille tapauksissa, joissa teko on pelastusviranomaisten puolesta määritelty tuottamukselliseksi. Osassa pelastuslaitoksia ei tunnisteta pelastusviranomaisen roolia pelastuslain noudattamista valvovana viranomaisena. Pelastustoimessa ei ole rakennettu selkeää valtakunnallista toimintamallia pelastuslain 41 §:n mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Pelastusviranomaiset ovat olleet velvoitettuja täyttämään PRONTOon tietoja palon syistä lähinnä ennaltaehkäisevän työn kehittämiseksi ja tilastointia varten.

Haasteita on myös ymmärtää oman tehtävän tärkeys arvioidessa palon vähäisyyttä, tahallisuutta ja tuottamuksellisuutta. Pelastuslaissa todetaan, että ”on tuomittava, jollei tekoa ole pidettävä vähäisenä tai jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, pelastusrikkomuksesta sakkoon.” (Pelastuslaki 379/2011, 106 §.) Valvovana viranomaisena on otettava kantaa siis teon vähäisyyteen ja tahallisuuteen. Pelastusviranomaisen tehtävänä ei kuitenkaan ole arvioida, onko asiassa tapahtunut rikosta. Pelastuslaitoksilla on velvollisuus tehdä tarvittavat johtopäätökset ja niiden tueksi tarpeeksi kattava selvitys perusteluineen. Kattavan selvityksen antamiseen Helsingin pelastuslaitos on esimerkiksi tehnyt yhdessä Helsingin poliisin kanssa ohjeen asiantuntijalausannon antamiseen. Tätä lausuntopohjaa soveltaen voisi muokata pelastusrikkomukselle oman pohjan ja soveltaa sitä valtakunnallisesti pelastustoimessa.

Yksi yksittäinen syy pelastusrikkomuksen vähäiseen käyttöön on pelastusrikkomuksen rangaistuksen vähäisyys. Toissijaisena rangaistuksena sanktio pelastusrikkomuksesta on maksimissaan sakkoa. Normaali päiväsakko pelastusrikkomuksesta on kuusi päiväsakkoa. Lisäksi pelastuslaitoksilla ei tunneta niiltä osin kuin se koskettaa pelastusrikkomuksia poliisin tutkintaprosessia ja lakeja, kuten esitutkintalakia tai rikoslakia. Poliisin lakien ja prosessien tuntemisen tai ymmärtämisen puute vaikuttaa osaltaan siihen, että pelastusrikkomusta ei ole käytetty. Poliisin prosessien tuntemattomuus ja pelastusrikkomuksesta määrättävä vähäinen sakkomäärä on voinut johtaa ajansaatossa siihen, että väärin perustein on mielletty, ettei vain pelastusrikkomus-nimikkeellä tehtyjä ilmoituksia tutkita ollenkaan tai etteivät ilmoitukset johda mihinkään ja on siten turhaa työtä.

Kuopiossa sijaitseva Pelastusopisto on Suomessa ainoa organisaatio, jossa koulutetaan päällystöhenkilöstöä pelastusalalle. On pohdittava, mikä merkitys koulutuksella on pelastusrikkomusilmoitusten vähäisen määrän kanssa. Koska Pelastusopiston järjestämän AMK-tasoisien Pelastusalan päällystötutkinnon, entinen paloinsinööri-tutkinto, pitäisi tarjota perusteet pelastusalan tehtäväkentästä sekä sitä säätelevästä lainsäädännöstä että lainsäädännön sisällöstä, kuuluu Pelastusopiston vastuisiin myös perehdyttää sekä päällystö- että kenttähenkilöstöä pelastuslakiin ja mahdollisiin asetuksiin perustuvista vastuista.

6.3 Poliisille ilmoitettujen pelastusrikkomustapausten vertailu PRONTO:n tapauksiin

PATJA-aineiston perusteella haettavista PRONTO-tehtävistä keskityttiin tapauksiin, jotka koskivat huolellisuusvelvollisuuden laiminlyöntiä. PRONTO-aineiston valinta kohdistui erityisesti tapauksiin, joissa pelastustoimen tehtävän syyksi paljastui niin sanottu ”nakit ja muusi” eli valvomaton ruuan valmistus. Patja-aineiston perusteella noin joka kolmas ilmoitus, joka koski huolellisuusvelvoitteen laiminlyöntiä, aiheutui valvomattomasta ruuan valmistuksesta. Patja-aineiston perusteella PRONTOsta haettiin aineistoa, jossa oli yhteisiä nimittäjiä poliisille ilmoitettujen tapausten kanssa. Yhteisiä tekijöitä tapauksissa olivat onnettomuustyyppi 1 merkitty rakennuspalovaara ja sanallisissa selvityksissä hellalle tai uuniin ilman valvontaa jätetyt ruuat.

Pelastustoimelle niin kutsutut ”nakit ja muusi” -tehtävät eli valvomattoman ruuan valmistuksen aiheuttamat tehtävät tulevat hätäkeskuksesta joko tehtäväkoodilla 103 automaattinen palohälytys tai 401 pieni rakennuspallo. PRONTOon nämä tehtävät täytetään merkitsemällä onnettomuustyyppi 1 rakennuspalovaaraksi. Joitakin Patja-aineiston tapauksia oli kirjattu PRONTOon rakennuspaloina. Vertailukelpoisen aineiston hakemiseksi PRONTOsta käytettiin hakukriteerien onnettomuustyyppinä 1 rakennuspalovaaraa, syttymistilana keittiötä ja ajanjaksona vuosia 2018 ja 2019. Lisäksi riskiluokaksi valikoitui 1, koska pelastuslaitoksien toimintavalmiusaika on lyhimmillään 1 riskiluokka-alueilla. Huomioitavaa on, että PRONTOon rakennuspalovaaraksi merkityissä tehtävissä oli myös laitevikojen ja eläinten aiheuttamat alkupalot ja hälytykset. PRONTOon rakennuspalovaara-tehtävistä päätyi vertailtavaksi 73 tehtävää.

PRONTOon aineistossa tarkasteltiin yhteyttä Arvio tahallisuudesta, Ilmoitus poliisille ja Palovaroitin –tietokenttien välillä. Useimmissa tapauksissa kohteissa oli palovaroitimet, joiden perusteella ilmoitus hätäkeskukseenkin oli tehty. PRONTO:n aineiston osalta voidaan

todeta, että tehtäviä ei täytetä PRONTOon yhteneväisesti. Kaikkia tietoja ei ollut aina merkittynä, kuten tietoa siitä, onko poliisille tehty ilmoitusta. Ilmoituksia tehtävistä, joissa syynä oli valvomatton ruuanlaitto, tehtiin poliisille useista eri pelastuslaitoksista.

Patja-aineistossa oli esimerkiksi tapaus, jossa oli laiminlyöty huolellisuusvelvollisuutta, kun asukas oli nukahtanut ja ruoka oli paistinpannalla hellalla. Vaikka teko aiheutti pelkästään savunmuodostusta ja ei varsinaista syttymää, oli tapauksesta tehty ilmoitus poliisille pelastuslaitoksen puolelta. Tekijälle annettiin sakko pelastusrikkomuksesta. PRONTOon toimintaselosteessa sekä poliisin tapaustiedoissa puhutaan asukaana päihtymyksestä, joka oli syy vaaran aiheuttaneelle valvomattomalle ruoanlaitolle.

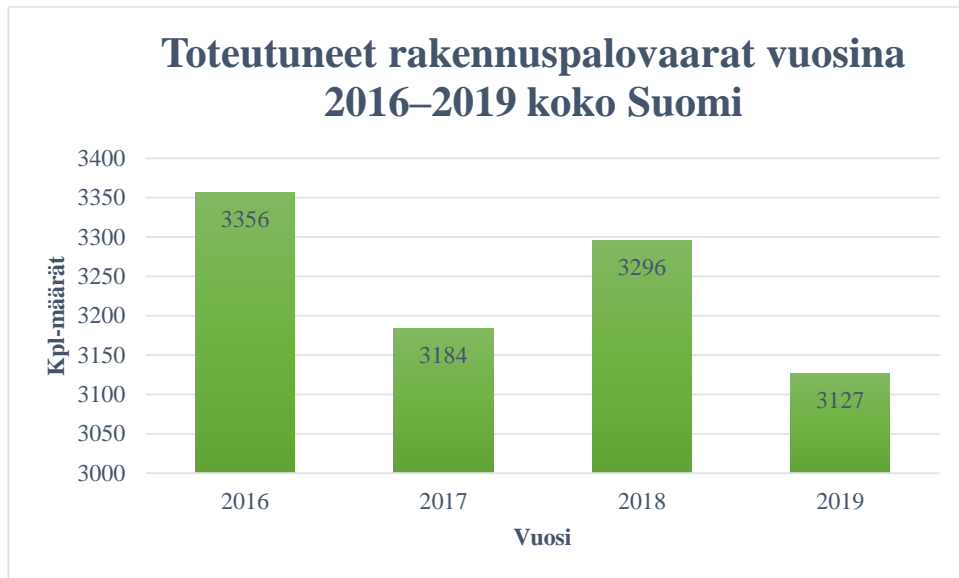
PRONTO-aineistossa oli myös esimerkkitapaus, josta ei tehty ilmoitusta poliisille, vaikka teko oli arvoitu pelastuslaitoksen puolesta tuottamukselliseksi huolimattomuudeksi tai varomattomuudeksi. PRONTOon onnettomuusselosteessa luki: ”Asukas päihtynyt, nukahtanut sängylle, ei herännyt palovaroittimen hälytykseen.”

Toisessa vastaavassa tarkastelussa olleessa esimerkkitapauksessa PRONTOon onnettomuusselosteessa todetaan, että ruoka oli kattilassa ja asukas oli nukahtanut. Selosteesta lainattuna mainitaan, että ”alkoholia nautittu”. Asukas oli onnistunut alkusammuttamaan palon, mutta teko arvioitiin pelastuslaitoksen puolelta tuottamukselliseksi. Lisäksi kohteesta puuttui palovaroitin. Ilmoitusta poliisille tapauksesta ei tehty.

Tarkasteltavasta PRONTO-aineistosta löytyi myös onnettomuusseloste, jossa todettiin valvomatton ruoanlaitto tuottamukselliseksi teoksi. Onnettomuusselosteelta löytyivät tiedot toimintakyvyttömyydestä päihtymystilan takia sekä siitä, että kohteessa ei ollut palovaroitinta. Sen sijaan poliisin toiminnasta selosteessa kerrotaan: ”Poliisipartio kävi kohteessa, mutta poistui saman tien, kun sai tietää, mistä on kyse.” Kyseistä tapausta ei löytynyt Patja-aineistosta.

Vahingoksi tai tahattomaksi teoksi valvomatton ruoanlaitto merkittiin PRONTOon tarkasteluaineistossa useimmiten silloin, kun ei tapahtunut varsinaista syttymää ja alkusammutustoimenpiteet olivat auttaneet tai niitä oli suoritettu palon sammuttamiseksi. Näissä tapauksissa ei koitunut juurikaan materiaalisia tai fyysisiä vahinkoja ja pelastuslaitoksen tehtäväksi jäi ennemminkin tarkastaa, että tilanne oli hallinnassa.

PRONTOsta otetusta tilastosta kuvassa 5 on nähtävissä, että vuosittain pelastuslaitokset tilastoivat yli kolmetuhatta kappaletta rakennuspalovaara-tehtäviä. Kirjauksissa täytyy tosin huomioida se, miten ja kuinka kattavasti tiedot on järjestelmään täytetty, on täysin riippuvainen henkilöstä, joka onnettomuusselosteen täytti. Tarkasteluaineistoon valituista seitsemässäkymmenessäkolmessa onnettomuusselosteesta oli huomattavia eroja sen osalta, miten hyvin ja kattavasti tietoja oli onnettomuusselosteelle täytetty.



Kuva 5 Tilasto PRONTOon kirjatuista rakennuspalovaaroista Suomessa vuosina 2016-2019

Yhteenveto:

- Yleisimmin pelastusrikkomuksissa oli rikottu pelastuslain 6 §:ssä säädettyä avotulen tekokieltoa (105 tapausta 170 tapauksesta).
- Osa pelastusrikkomuksista on pelastuslaitosten valvontatoiminnan kautta esiin tulleita rikkomuksia.
- Pelastustoimesta puuttuu valtakunnallinen toimintamalli ja ohjeistus pelastuslain 41 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi.
- Pelastusviranomaisten ei tule arvioida, onko asiassa tapahtunut rikosta.
- Pelastuslaitoksilla on velvollisuus tehdä tarvittavat johtopäätökset ja niiden tueksi tarpeeksi kattava selvitys perusteluineen.
- Pelastusrikkomustapaukset ovat olleet marginaaliryhmä poliisiviranomaisten ilmoituksissa.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kun pelastuslakiin on ensimmäisen kerran lisätty pelastusviranomaisten velvollisuus ilmoittaa poliisille onnettomuuksista, joissa on syytä epäillä teon tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta, on eduskunta hyväksynyt lain hallituksen esitysten mukaisesti. Hallintovaliokunta hyväksyi mietinnöissään 86 §:n palonsyyn selvittämisestä pelastustoimilakiin 561/1999 ilman muutoksia hallituksen esityksen mukaisesti (HE 76/1998 vp; HaVM 23/1998 vp). Hallintovaliokunta on hyväksynyt myös nykyisen pelastuslain 41 §:n ja 106 §:n kohdat sellaisinaan hallituksen esityksen mukaisesti (HE 257/2010 vp, HaVM 41/2010 vp). Näin ollen voidaan olettaa lainsäätämisen näkökulmasta, että laissa säädettyjen velvoitteiden on arvioitu olleen selkeitä ja sovellettavissa sellaisinaan.

Pelastuslain määrittelemää pelastusrikkomusta sekä sen toteuttamista että soveltamista käytännössä ei ole aikaisemmin tarkasteltu tai tutkittu tarkemmin. Tätä opinnäytetyötä varten asiaan syvennyttiin kattavammin ensimmäistä kertaa. Poliisi- ja pelastusviranomaisilta kerätyn aineiston perusteella pelastusrikkomuksista ilmoittamiseen ei ole ollut vakioitunutta käytäntöä pelastustoimen puolelta. Pelastuslaitoksilta on puuttunut yhteinen toimintamalli ja määrittely, milloin ilmoitus poliisille pitää tehdä. Kerätyn aineiston perusteella pelastustoimen puolella vaikuttaisi olevan epäselvyyttä, mikä on pelastusviranomaisen rooli ja poliisiviranomaisen rooli pelastusrikkomuksen selvittelyssä. Poliisiviranomaisten osalta pelastusrikkomus on edustanut marginaalista tapausryhmää muiden ilmoitusten seassa. Varsinaista ohjeistusta liittyen pelastusrikkomuksiin ei ole ollut poliisiviranomaisten puolellakaan ennen Pelastusopiston kehittämishanketta.

Jos pelastuslain 41 § -ilmoitusmenettelystä ja menettelyn perusteista ei kouluteta myös paloiesimiehiä ja palomiehiä joko Pelastusopistolla tai Helsingin Pelastuskoulussa tai työnantajan puolesta, tehtävillä ei välttämättä osata ottaa huomioon oma velvollisuutta määritellä teon tahallisuutta, tuottamuksellisuutta tai vähäisyyttä. Usein rakennuspalovaara-tehtäviksi osoittautuvat tehtävät voidaan hoitaa yhden yksikön voimin, jolloin teon tahallisuuteen ottaa kantaa yksikön esimies. Vertailun kohteena olleen Patja-aineiston ja PRONTO-aineiston perusteella useissa huolellisuusvelvollisuuden laiminlyönti -tapauksissa valvomattoman ruoanlaiton osalta pelastusviranomaisen totesi teon tahallisuuden liittyvän henkilön mahdolliseen päihtymystilaan tai nukahtamiseen, mutta aina ilmoitusta poliisille ei tehty. PRONTOsta valittujen tapausten perusteella pelastustoimen arvo yhdenvertaisesta kohtelusta ei ole toteutunut. Onko pelastusviranomaisen määritellyt teon vähäiseksi päihtymyksen takia ja

jättänyt siksi ilmoittamatta poliisille osan tapauksia? Koska kohteessa tavatun henkilön päihetyystila ei vaikuta tai ei ainakaan saisi vaikuttaa pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden tahallisuudesta, pitää pelastustoimessa tehdä määrittely, mikä on vähäinen teko ja mitkä syyt vaikuttavat taustalla vähäisyyteen. On suositeltavaa tehdä määrittelyt kirjallisina, jotta niitä voidaan käyttää ja soveltaa pelastustoiminnassa kaikilla pelastuslaitoksilla.

Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishankkeen työpajapäivillä Pelastusopistolla 13.11.2019 rikos- ja prosessioikeuden professorilta Matti Tolvaselta kysyttiin näkemyksiä ja tulkintoja liittyen tuottamuksellisten palojen ilmoittamisvelvollisuuden ja teon tuottamuksellisuuden arviointiin. Professori Matti Tolvanen antoi näkemyksiä samoihin kysymyksiin, jotka ovat nousseet esille tämän opinnäytetyön myötä. Professori Tolvasen näkemyksen mukaan poliisille olisi perusteltua ilmoittaa myös syyntymisyyttä ei voida arvioida -tapaukset (HE 257/2010 vp, 58). Tämä on määritelty myös voimassa olevaa pelastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä. Aiheellista näissä tapauksissa on perustella syyntymisyyden epäselvyyttä. Onko ihmisen toiminta voitu sulkea kokonaan pois, vai onko vaihtoehtoja useita, kuten tupakointi tai sähkövika? Tolvasen mukaan pelastusviranomaisen tulee arvioida tietämyksensä perusteella teon tuottamuksellisuutta sen sijaan, onko kyse rikoksesta vai ei. Jos palon syynä on huolimattomuus, pitää ilmoitus poliisille tehdä. Huomioiden arvoista on, että tieto kumuloituu poliisin tietojärjestelmissä ja sillä tavalla voi olla ennaltaehkäisevä vaikutus. Tolvanen totesi, että lähtökohtaisesti henkilön ikä tai terveydentila eivät poista pelastusviranomaisten ilmoitusvelvollisuutta. (Tutkija Päivi Mäkelä, muistio työpajapäivä, 13.11.2019.)

Poliisiviranomaiselta ilmoitusten perusteella saatavalla palautteella voi olla myös merkitystä. Poliisiviranomaisen näkökulmasta saatavan palautetiedon tulee tukea pelastuslaitosten tehtäviä onnettomuuksien ennaltaehkäisemisessä, varautumisessa ja vahinkojen torjunnassa. Poliisitarkastaja Leppilähti totesi haastattelussa, että pelastuslaitoksen täytyy perustella, mitä tietoja haluaa. Esimerkiksi onnettomuuksien ennaltaehkäisevässä työssä ja toimialan kehittämiseksi on perusteltua saada tietoa kaikkien rakennuspalojen ja rakennuspalovaarojen tutkinnasta. (haastattelu 10.1.2020). Hyödyntääkseen poliisiviranomaisten dataa pelastuslaitosten on lisättävä omiin valvontasuunnitelmiin palautejärjestelmä osana ennaltaehkäisevän työn kehittämistä. Pelastusviranomaisten ja poliisiviranomaisten pitää sopia yhteistoimintamalli palautteen osalta ja määritellä, mitä tietoja palaute koskee. Palaudemallin olisi hyvä

olla mietittynä valtakunnallisella tasolla. Pelastuslaitosten olisi suositeltavaa myös lisätä pelastuslain (379/2011) 41 §:n mukainen pelastusrikkomusten ilmoitusvelvollisuus selkeän kirjallisen ohjeen kera omiin ohjeisiin pelastustoiminnasta.

Poliisiviranomainen on yhtenäistämässä toimintamalleja kaikilla poliisilaitoksilla sisäisillä valtakunnallisilla ohjeistuksilla, esimerkiksi palonsyöntutkinta -ohjeella ja Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa -ohjeella. Tällä hetkellä pelastustoimen puolella 41 § Ilmoitusmenettelyn kehittämishanke on lisännyt yhteistyötä poliisin kanssa. Tämän vuoksi olisi suositeltavaa lisätä yhteistyötä poliisiviranomaisen kanssa valtakunnallisen ohjeistuksen tekemiseksi pelastustoimelle, milloin ilmoitus tulisi tehdä. Helsingin kaupungin pelastuslaitos on tehnyt jo yhteistyössä Helsingin poliisilaitoksen kanssa ohjeen pelastusviranomaisen asiantuntijalausunnosta ja valmiin Word-dokumentin Lausuntopohja tulipalosta (liitteet 3 ja 4.) Tällaista yhteistyövalmistelua pitäisi harkita myös tekojen vähäisyyden ja tahallisuuden osalta ja sen perusteella luoda esimerkiksi tarkastuslistan tai apukysymyslistauksen pelastustoimen viranomaisten työn tueksi. Näin pelastustoimen puolella viranomaiset voisivat huomioida PRONTO-kirjauksissa ja 41 §-ilmoituslomakkeita täyttäessä, että selosteet tapahtumista ovat sisällöltään asianmukaisia, laadukkaita ja kattavia.

Pelastustoimella on selkeä tarve samankaltaisille valtakunnallisille ohjeille, kuin mitä poliisiviranomainen on omista prosesseistaan lanseerannut. Suosituksena on, että tahallisuuteen, tuottamuksellisuuteen ja teon vähäisyyteen liittyvien määrittelyiden yhtenäistäminen tehtäisiin poliisiviranomaisten kanssa yhteistyössä, esimerkiksi poliisiviranomaisen puolelta palojen määrittelyyn perehtyneen henkilön johdolla. Näin huolehditaan siitä, että pelastuslain mukaiset velvoitteet täytetään pelastustoimen puolella ja pelastustoimen arvot toteutuvat jokaisessa pelastuslaitoksessa yhdenmukaisesti. Tekojen määrittelyssä yhteistyö poliisiviranomaisten kanssa varmistaisi, että ilmoitukset olisivat sisällöltään laadukkaita ja yhdenmukaisia.

Toinen vaihtoehto on tarkastella pelastustoimen alalle kokonaisvaltaista muutosta liittyen pelastuslain valvonnan kokonaisprosessiin ja oikeuteen toteuttaa rangaistusmenettely. Norjassa pelastusviranomaiset saavat määrätä sakkoja ja siten vastaavat lain noudattamisen lisäksi laissa säädetyistä rangaistusmenettelyistä. Suomessa pelastusviranomaisilla on mahdollista määrätä hallinnollisia maksuja, joita voidaan tämänhetkisten säädösten mukaan antaa esimerkiksi virheellisistä paloilmoittimen tekemistä hälytyksistä. Pelastusrikkomuksesta säädettävä maksimirangaistus on päiväsakko.

Voisi olla syytä tarkastella mahdollisuutta säätää sakkorangaistus hallinnolliseksi maksuksi, jolloin pelastusviranomaisen hallinnoisi kokonaisuudessaan laissa säädettyä velvoitettaan valvoa pelastuslain noudattamista, pelastusrikkomusta ja sen rangaistusseuraamuksia. Poliisille tehtävään ilmoitukseen voisi määrittellä yhteistyössä poliisiviranomaisten kanssa rajaehdoksi velvollisuuden ilmoittaa, kun teko on tahallisuudessaan vakava tai törkeä. Pelastustoimessa voitaisiin silloin tehdä sisäisesti määrittelyt hallinnollisten maksujen kriteereistä. Tällainen järjestely loisi mahdollisuuden yhtenäistää toimintamallit pelastusrikkomuksen sanktioinnissa valtakunnallisesti. Ennaltaehkäisevän työn näkökulmasta pelastustoimeen saataisiin kattavampi kokonaiskuva, kun voitaisiin tilastoida sanktion tehokkuutta erilaisissa pelastuslain pykälien laiminlyönti- ja rikkomustilanteissa. Opinnäytetyötä varten kerätyn Patja-aineiston pohjalta olisi helppoa luoda pelastustoimelle toimintamalli ja tehdä määrittelyt hallinnollisten maksujen antamiselle erilaisissa pelastusrikkomustapauksissa.

Hallinnollinen maksu voisi olla myös ratkaisu sanktioimaan onnettomuuspaikkoja valokuvaamaan pysähtyviä henkilöitä. Valokuvaamaan pysähtyvät henkilöt voivat aiheuttaa toiminnallaan lisävahinkoja esimerkiksi tilanteissa, joissa onnettomuus on tapahtunut moottoritiellä ja ohikulkeva autoilija hidastaa vauhtia ja keskittyy muuhun kuin ajamiseen. Pitää tarkastella, olisiko onnettomuustilanteita kuvaaviin henkilöihin sovellettavissa pelastuslain yleistä toimintavelvollisuutta, jonka laiminlyönti on sanktioitu pelastuslain 106 §:n 1 kohdassa. Pelastuslain 3 §:n yleinen toimintavelvollisuus säätää jokaisen velvollisuudesta ryhtyä pelastustoimenpiteisiin oman kykynsä mukaan. Voisiko yleisessä toimintavelvollisuudessa säätää lisäksi esimerkiksi velvollisuudesta antaa pelastusviranomaisille työrauha onnettomuustilannepaikoilla kieltämällä valokuvaaminen tai kieltää lähestyminen tilannepaikkaa tiettyä suojaetäisyyttä lähemmäksi?

Sisäministeriön alainen Pelastusopisto vastaa Suomessa pelastustoimen ammatillisesta perus- ja täydennyskoulutuksesta ja koulutusten tasosta. Pelastusopisto mainitsee Internet-sivuillaan, että tarjottavan ammatillisen täydennyskoulutuksen tavoitteena on tuottaa organisaatioiden käyttöön parasta mahdollista tietoa ja osaamista palveluiden laadun varmistamiseksi. Pelastusopiston strategisten kärkihankkeiden tavoitteita on tuottaa laadukkaat ja tehokkaat tutkimukset digitalisoimalla prosesseja ja palveluita innovatiivisesti ja luoda innovatiivinen toimintakulttuuri jokapäiväiseen toimintaan. (Pelastusopiston strategiakartta 2020.) Suomen ainoana pelastusalan päällystöhenkilöstön kouluttajana Pelastusopiston olisi syytä

tarkastella koulutusohjelmiensa kurssisisältöä ja saattaa tarvittavien opintojaksojen toteuttamissuunnitelmien sisältö vastaamaan nykyhetkeä. Lakimuutosten astuessa voimaan Pelastusopiston pitäisi huolehtia siitä, että opetussuunnitelmien ja opintojaksojen toteuttamissuunnitelmien sisällössä huomioidaan myös lakiin liittyvät tulkinnallisuudet. Näin koulutuksella edesautettaisiin voimassa olevan pelastuslain yhdenmukaisen tulkinnan soveltamista pelastustoimen kentällä.

Yhteenveto:

- Pelastuslaitoksilta on puuttunut yhteinen toimintamalli ja määrittely, milloin ilmoitus poliisille pitää tehdä.
- Pelastuslaitosten omissa ohjeissa olisi suositeltavaa olla pelastuslain 41 §:n mukainen pelastusrikkomusten ilmoitusvelvollisuus ohjeistettuna.
- Pelastuslaitoksilta puuttuvat kirjalliset määrittelyt teon tahallisuudesta ja tuottamukSELLISUUDESTA sekä vähäisen teon tunnusmerkistöstä. Määrittelyt tulisi tehdä yhteistyössä poliisiviranomaisten kanssa.
- Pelastustoiminnan henkilöstön koulutuksissa ei huomioida ilmoitusvelvollisuutta. Ilmoitusvelvollisuus pitäisi tuoda pelastajan, alipäällystön ja päällystön koulutusohjelmiin mukaan.
- Pelastusviranomaisten ja poliisin olisi suositeltavaa luoda valtakunnallinen palautejärjestelmä.
- Pitäisi tutkia mahdollisuus säätää pelastusrikkomuksen sakkorangaistus hallinnolliseksi maksuksi.

8 POHDINTA

8.1 Työn alkuperäiset tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Opinnäytetyön kaikki alussa mietityt osa-alueet tulivat tutkituksi tai tarkastelluksi. Korona-viruksen aiheuttamat poikkeusolot ja huomattavan pitkä tutkimuslupaprosessi viivästyttivät merkittävästi Patja-aineiston tutkimista ja analysointia. Prosessin aikana oman ymmärryksen ja asian sisäistämisen lisääntyminen muovasi jatkuvasti opinnäytetyön sisältöä. Opinnäytetyön suuret linjaukset otsikkotasolla oli hyvin mietittynä alun perin ja pysyivät suurimmaksi osaksi muuttumattomina koko prosessin aikana. Opinnäytetyössä tuotettiin onnistuneesti uutta tietoa ja luotiin perusta pelastusrikkomuksesta ja käytön vähäisyydestä ja sen syistä.

8.2 Opinnäytetyöprosessi, sen haasteet, ongelmat ja onnistumiset

Sisäministeriössä tehty ryhmähaastattelu ohjasi voimakkaasti tämän opinnäytetyön näkökulmaa. Lain esivalmistelijoiden mukaan pelastuslain 106 §:n tarkoituksena on toimia pelastustoiminnan työkaluna, jolloin olen pyrkinyt pitämään näkökulman läpi opinnäytetyön vahvasti siinä, mitä asiat tarkoittavat pelastustoiminnan kannalta katsottuna.

Ilmoituksia, joita on kirjattu pelastusrikkomuksina, on tehty vain vähän poliisille, ja pelastusrikkomustapaus ei päädy useinkaan syyttäjälle asti. Haastattelu syyttäjän kanssa ei välttämättä olisi tuonut asiaan uutta näkökulmaa, siksi päädyin pyytämään valtakunnansyyttäjän toimistosta tilastoja pelastusrikkomuksista. Näiden tilastojen valossa olisi ollut vaikea saada vastauksia syyttäjältäkään, koska pelastusrikkomuksesta on nostettu syyte vain muutamia kertoja vuosina 2015 - 2019. Suurin vaikuttava tekijä tähän on se, että tunnistettuja pelastusrikkomustapauksia on tähän asti ollut ylipäättään vähän. Toiseksi ne ovat usein laadultaan niin vähäisiä, että ne käsitellään sakkomenettelyssä tai niitä ei tarvitse käsitellä ollenkaan rikosprosessin kautta.

Viivästystä aineiston analysointiin aiheutti se, että alkuperäinen Patja-aineisto on otettu järjestelmästä jo 6.3.2020, mutta lähetettiin vasta viikkoja myöhemmin. Tähän osasyynä oli korona-viruksen aiheuttamat poikkeusolot. Toinen haaste oli pelastuslaitoksilta saatujen vastausten vähäinen määrä. Vähäisen vastausmäärän takia oli vaikea todeta mitään tiettyjä ongelmia tai suurta ongelmaa pelastuslaitosten näkökulmasta liittyen pelastusrikkomukseen.

Pelastuslaitoksille lähetetyn kyselyn kautta saapunut palaute koski sitä, että oli vaikea pohtia kysymyksiä ryhmällä etukäteen, kun kysymyksiä ei saanut kyselystä etukäteen tulostettua tai katsottua. Kysymyksiin pystyi vastaamaan vain menemällä linkin kautta kyselyyn ja täyttämällä sivun kerrallaan. Tekemäni kyselyn toiminnallisuus ei siis täysin tukenut pelastuslaitoksilta pyydettyä yhden vastauksen politiikkaa, koska kysymyksiä ei pystytty katsomaan etukäteen. Kyseisen toiminnallisuuden osalta mittari toimi siis välttävästi.

Aikataulullisesti Webropol-kyselyn valmistuminen suunnitellusta aikataulusta poikkesi, koska jouduin opettelemaan Webropolin toiminnallisuudet lähinnä kokeilemalla. Tähän vaikuttivat suurimmaksi osaksi hyvin suppeat ohjelman käyttöohjeet enkä ollut vielä suorittanut Kvantitatiiviset tutkimusmenetelmät -opintojaksoa, jossa ohjelman käyttöä opiskellaan. Välillä aikataulujen sovittaminen kokopäiväisenä opiskelijana oli vaikeaa, koska esimerkiksi tietyt opintojaksot vaativat läsnäolopakkoa. Aikatauluihin liittyvien haasteiden takia, Webropol-kysely saatiin tammikuusta poiketen eteenpäin vasta maaliskuussa.

Opinnäytetyön prosessissa poliisiviranomaisen prosessien ja näkökulman selvittäminen liittyen pelastusrikkomukseen ja pelastuslakiin onnistuivat hyvin. Tähän suurin syy oli Poliisihallituksen poliisitarkastaja Antti Leppilahden antamat kattavat haastattelut. Haastatteluiden perusteella sai hyvän pohjustuksen poliisiviranomaisten prosessien ymmärtämiselle. Samalla selventyivät poliisiviranomaisen odotukset liittyen tähän opinnäytetyöhön ja pelastusrikkomukseen.

8.3 Työn keskeisimmät tulokset ja havainnot

Poliisille tehdyt ilmoitukset mahdollisista pelastusrikkomuksista ovat olleet marginaalisia pelastustoimen puolella. Myös poliisiviranomaisille pelastusrikkomus on edustanut marginaalista ryhmää, jo senkin takia, että pelastuslain velvoitteiden noudattamisen valvonta kuuluu pelastusviranomaisille. Osittain pelastusrikkomuksen käytön vähäisyyttä selittää myös joillakin pelastuslaitoksilla virheellinen käsitys siitä, kenen viranomaisen tehtävä on valvoa pelastuslain noudattamista.

Suurin huomio oli se, miten vähän pelastusrikkomuksesta tiedetään ja miten paljon asiaan liittyi epävarmuustekijöitä ja väärinkäsityksiä. Tähän suuri vaikuttava tekijä oli se, että pelastustoimessa ei tunneta poliisin esitutkintaprosesseja. Sen lisäksi, että poliisiviranomaiset

ovat lähteneet yhtenäistämään ja selkeyttämään omia toimintamallejaan, on myös tieto pelastusrikkomuksista lisääntynyt, mikä on lisännyt pelastusrikkomuksen käsittelyvarmuutta. Pelastustoimen puolella on selkeästi epäselvyyttä siinä, mikä on pelastusrikkomuksessa pelastustoimen tehtävä ja rooli. Pelastustoimen velvollisuuksiin kuuluu asiantuntijana ottaa kantaa teon vähäisyyteen ja tahallisuusarvioon, ei siihen, onko asiassa tapahtunut rikosta ja millä tavalla rangaistusmenettely tulee viedä loppuun.

Pelastustoimesta on puuttunut yhtenäinen näkemys ja toimintamalli pelastuslain 106 §:n eri kohtien soveltamisesta käytännössä. Ilmoitusmenettelyn kehittämishanke tuo mukanaan toimintamallin, joka on pelastustoimessa valtakunnallisesti otettavissa käyttöön. Tämä opinnäytetyö lisäksi selkeyttää poliisiviranomaisten prosesseja ja lakisääteisiä perusteita heidän toiminnalleen.

8.4 Oma oppiminen prosessin aikana

Uuden tutkimustiedon tuottaminen itselleen täysin uudesta aiheesta osoittautui tämän opinnäytetyön kautta prosessiksi, joka vaatii jatkuvaa kriittisyyttä omaa ajatteluaan kohtaan, suuren tietomäärän ymmärtämistä ja sisäistämistä sekä suurien että erilaisten kokonaisuuksien sekä niiden yhteyksien hahmottamiskykyä.

Tiedon objektiivinen analysointi vaatii onnistumista mittareiden valinnassa ja riittävää otantaa tai suhteellista vastausten määrää. Pelastuslaitoksille lähetetään suhteellisen paljon erilaisia kyselyitä monilta eri tahoilta, joten verkostoituminen tässä suhteessa kannattaa. Vaikka vastausten määrään vaikuttaa aikaväli, jolla tutkimusta tehdään, henkilökohtainen yhteys pelastuslaitoksille ja mille tahansa yhteistyötaholle edesauttaa saavuttamaan asetettuja tavoitteita. Parempaan vastausprosenttiin olisi mahdollisesti voinut vaikuttaa se, että olisin lähestynyt pelastuslaitoksia henkilökohtaisesti.

Minulle heräsi useita yksittäisiin yksityiskohtiin liittyviä kysymyksiä, joiden selvittelyä voi jatkaa mahdollisesti työelämässä. Olisi hyvä ottaa muiden opinnäytetyössä tulleiden mahdollisuuksien lisäksi pohdittavaksi, voisivatko poliisiviranomaiset mahdollisesti auttaa pelastuslaitosta tehtävällä, esimerkiksi sakkomenettelyn kautta. Eduskunta hyväksyi sakkolaikumuutoksen helmikuussa 2019, miten muutoksen tuomia mahdollisuuksia voisi käyttää auttamaan pelastustoimen tehtävissä. Tapaukset, joissa ei ole syyllistä tai tunnustusta heti saatavilla, vaativat poliisilta tutkintaa, muuten tilanne voidaan hoitaa sakkomenettelyn kautta.

Miten pelastuslaitokset voisivat käyttää avukseen yksityisiä parkkifirmoja, jos taloyhtiöllä sellainen käytössä tai varsinkin jos ei ole? Asian tarkempi tarkastelu vaatii tiedustelua yksityisen sektorin puolelta mahdollisilta yhteistyötoimijoilta, jos pelastusviranomaisille ei lisätä oikeuksia sakottaa tai määrätä hallinnollisia maksuja rangaistusmenettelyinä. Tässä kohtaa voisi esimerkiksi pohtia pelastusviranomaisille myönnettävää oikeutta määrätä tietyissä tilanteissa hallinnollisia maksuja pelastusrikkomuksesta rinnakkain mahdollisesti poliisin määräämän sakon ohella. Isännöitsijöillekin yksityinen parkkifirma voisi toimia tehokkaana työkaluna pelastusrikkomustapauksissa, joissa pysäköidään pelastustielle. Toimintaprosessi ja mahdollinen yhteistyömalli pitäisi sopia erikseen yksityisen pysäköintiyrityksen kanssa, jos taloyhtiö ei ole tehnyt valmiiksi sopimusta pysäköinnin valvonnasta taloyhtiön kiinteistössä.

LÄHTEET

Esitutkintalaki 22.7.2011/805.

Finlex. Lainvalmistelun prosessiopas. Verkkosivusto. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/> 4.1.2020.

Fire Safety Act 01.09.2010, RT | 2010, 24, 116.

Haiko, M. 2014. *Selvitys alueellisen pelastustoimen synnystä*. Julkaisu 3/2014. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. www.pelastuslaitokset.fi.

Hallintovaliokunnan mietintö 23/1998 vp – HE 76/1998 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö 41/2010 vp – HE 257/2010 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 2.3.2017. HE 15/2017.

Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastuslaiksi ja laiksi meripelastuslain 23 §:n muuttamisesta 19.11.2010. HE 257/2010 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastustoimilaiksi 29.5.1998. HE 76/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastustoimilaiksi ja eräiden muiden lakien muuttamisesta 18.10.2002. HE 192/2002 vp.

Heinonen, O. 2002. *Peruskäsitteet; Kriminaalipolitiikan päämäärät ja arvot*. Teoksessa Heinonen O. (toim.); Rikosoikeus. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos. WSOY LAKITIETO. Helsinki.

Heinonen, O. ja Koskinen, P. 2002. *Rikosten jaottelua*. Teoksessa Heinonen, O. ja Koskinen, P. (toim.); Rikosoikeus. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos. WSOY LAKITIETO. Helsinki.

Keski-Suomen käräjäoikeus. 2014. R14/1435.

Kokoontumislaki 22.4.1999/530.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor 2003-11-20.

Laki palo- ja pelastustoimesta 1.1.1976/559.

Lappi-Seppälä, T. 2002. *Sakko ja muut varallisuusseuraamukset*. Teoksessa Lappi-Seppälä, T. (toim.); Rikosoikeus. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos. WSOY LAKITIETO. Helsinki.

Lehtimäki, M. ja Mäkelä, P. 2018. *Tuottamukselliset tulipalot ja niitä koskevat ilmoitusmenettelyt*. Tutkimusraportit 3/2018. Pelastusopisto. Kuopio.

Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff om brannvesenets redningsoppgaver 2002-06-14-20.

Metsämuuronen, J. (toim.). *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. E-kirja. International Met-help Oy.

Oikeusministeriö. 2019. Verkkosivusto. <https://oikeusministerio.fi/rikosoikeus>. 27.1.2019.

Oksala, M. 2018. Johdatus oikeustieteeseen. *Rikosoikeus*. <https://blogs.helsinki.fi/avoinjohdatusoik/rikosoikeus>. 26.12.2019.

Palolaki 22.6.1933/202.

Palolaki 1.7.1961/465.

Pelastuslaki 13.6.2003/468.

Pelastuslaki 29.4.2011/379.

Pelastusopisto. 2020. *Pelastusopiston strategiakartta*. https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Pelastusopiston-strategia-2016-2022_web.pdf. 2.8.2020.

Pelastustoimilaki 30.4.1999/561.

Poliisi. 2019. *Käsikirja rangaistusten määrittämiseksi sakon ja rikesakon määrittämisestä annetun lain mukaisessa sakkomenettelyssä*. www.poliisi.fi.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Sisäministeriö. 2020. Verkkosivusto. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/pelastuslain-uudistamistarpeita-selvitetaan. 15.1.2020.

Suomen palomuseot. *Kiertäviä palovartijoita ja yleinen sammutusvelvollisuus*. <http://www.palomuseot.fi/fi/page/532>. 27.1.2019.

TEPA-termipankki. <http://www.tsk.fi/tepa/fi/haku/pelastusrikkomus>. 26.12.2019

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. E-kirja. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtioneuvosto. 2019. *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki.

Ympäristöministeriö. 2003. Ympäristöopas 39. *Rakennusten paloturvallisuus & Paloturvallisuus korjausrakentamisessa*. 4. painos. Edita Prima Oy. Helsinki.

HAASTATTELUT

Poliisitarkastaja Antti Leppilähti, Poliisihallitus, haastattelut 10.1.2020 ja 25.5.2020

Vanhempi konstaapeli Ville Jyränti, Lounais-Suomen poliisilaitos, puhelinhaastattelu 13.3.2020

Pelastusylitarkastaja Veli-Pekka Hautamäki, yli-insinööri Jaana Rajakko, neuvotteleva virkamies Kirsi Rajaniemi ja VTM tutkija Päivi Mäkelä, sisäministeriö pelastusosasto, ryhmähaastattelu 24.10.2019

LIITTEET

Liite 1. Pelastusopiston kysely pelastusrikkomuksista 2020

Liite 2. Pelastusviranomaisen asiantuntijalausunto, Helsingin pelastuslaitoksen ohje

Liite 3. Lausuntopohja tulipalosta, Helsingin pelastuslaitos

LIITE 1

**PELASTUSOPISTO**

Pelastusopiston kysely pelastusrikkomuksista 2020

Vastaajalaitos, yhteyshenkilön tiedot

Pelastuslaitos: *	<input type="text"/>
Nimi: *	<input type="text"/>
Sähköposti: *	<input type="text"/>
Virka-asema: *	<input type="text"/>

Nykytilanteen kartoitus

Koulutus

1. Onko laitoksellanne pelastusrikkomuksesta koulutettua henkilöstöä?

- Kyllä
- Ei

Keitä on koulutettu? *

- Palopäälliköitä
- Palomestareita
- Paloesimiehiä
- Palomiehiä
- Sopimuspalokuntien päälliköitä

Muu - mikä?

2. Onko laitoksenne järjestänyt koulutusta pelastusrikkomuksesta ja sen soveltamisesta? *

Kyllä

Ei

Keille koulutusta on järjestetty? *

Palopäälliköille

Palomestareille

Paloiesimiehille

Palomiehille

Sopimuspalokuntien päälliköille

Muu - mikä?

Koska viimeksi koulutusta järjestettiin? *

Kuka koulutti? *

Mitä koulutus sisälsi? *

Ohjeistus ja käytäntö pelastusrikkomusten ilmoittamisessa

3. Onko laitoksellanne ohjeistusta siitä, miten pelastusrikkomusepäilyistä ilmoitetaan poliisille? *

- Kyllä
- Ei

Jos pelastusrikkomusepäilyjen ilmoittamisesta on kirjallinen ohje, pyydämme lähettämään sen sähköpostitse osoitteeseen maarit.salonen@edu.pelastusopisto.fi _____

4. Onko pelastusrikkomusten ilmoittaminen keskitetty laitoksellanne? *

- Kyllä
- Ei

Miten ilmoittaminen on keskitetty? *

Kenelle ilmoittaminen on keskitetty? (esim. palontutkinnan vastuuhenkilölle, tilannekeskukselle)

*

--

5. Miten pelastuslaitoksellanne käytännössä tehdään ilmoitukset pelastusrikkomusepäilyistä poliisille (PeIL 106 §)? *

- Kirjallisella, vakiomuotoisella ilmoituslomakkeella (liitteenä PRONTO-seloste)
- Suullisesti tapahtumapaikalla poliisipartiolle
- Suullisesti muuten (esim. puhelimitse poliisin kenttäjohtajalle)
- Muuten, miten?

Viranomaisyhteistyö

6. Mikä on käsityksenne mukaan valvova viranomainen pelastusrikkomuksissa? *

7. Miten kuvaisitte pelastusviranomaisen ja poliisin käytännön työnjakoa pelastusrikkomuksen ilmoittamisessa ja käsittelyssä? (Pelastusrikkomusepäilyksen tunnistaminen, tutkintaan saattaminen, asiasta päättäminen) *

8. Saatteko laitoksellenne tietoa poliisin toimista pelastusrikkomuksiin liittyen ja siitä miten ilmoitetut tapaukset ovat edenneet? *

- Kyllä
- Ei

Miten saatte tiedon laitoksellenne poliisilta? *

9. Mitä haasteita käsityksenne mukaan pelastusrikkomusten ilmoittamisessa ja käsittelyssä on poliisilaitoksella? *

Tilastointi ja seuranta

10. Seurataanko laitoksellanne pelastusrikkomuksista ilmoittamista poliisille? *

- Kyllä
 Ei

Miten seurantaa tehdään? *

11. Tilastoidaanko laitoksellanne pelastusrikkomusten ilmoittamista poliisille? *

- Kyllä
 Ei

Mitä ilmoituksista tilastoidaan? (esim. kpl-määrät, syy ilmoittamiseen PelL 106 §:n kohdista 1-15)

*

Haasteet

12. Missä pelastuslain 106 §:n kohdissa on tulkinnallisia haasteita? Rastittakaa alla olevasta listasta ne kohdat, joissa haasteita on. Kirjoittakaa sen jälkeen olevaan avoimeen tekstikenttään mitä nämä haasteet ovat, sekä mahdolliset esityksenne pykäläkohdan täsmentämisestä. *

- 1) laiminlyö 3 §:ssä säädetyn toimintavelvollisuuden
- 2) olennaisesti laiminlyö 4 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden osoittaa huolellisuutta tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran ja vahingon välttämiseksi
- 3) rikkoo 6 §:ssä säädettyä avotulen sytyttämiskieltoa
- 4) kulottaa metsämaata ilman 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun metsäammattilaisen valvontaa
- 5) laiminlyö 8 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa pelastuslaitokselle kulotuksesta
- 6) jättää noudattamatta 9 §:ssä säädettyjä palo- tai poistumisturvallisuusvaatimuksia tai säilyttää pykälässä säädetyn vastaisesti helposti syttyvää materiaalia tai muuta tavaraa
- 7) laiminlyö 10 §:ssä säädetyn velvollisuuden huolehtia rakennusten uloskäytävistä tai kulkureiteistä, rikkoo kieltoa säilyttää uloskäytävillä ja kulkureiteillä tavaraa tai laiminlyö velvollisuuden tarvittaessa merkitä ja valaista uloskäytävät ja kulkureitit asianmukaisesti
- 8) laiminlyö 11 §:ssä säädetyn velvollisuuden pitää pelastustiet ajokelpoisina ja esteettöminä tai rikkoo kieltoa pysäköidä pelastustielle tai asettaa sille muutakaan estettä
- 9) laiminlyö 16 §:ssä säädetyn velvollisuuden toimittaa yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma pelastusviranomaiselle määräajassa
- 10) laiminlyö 22 §:ssä säädetyn velvollisuuden keskeyttää turvetuotanto
- 11) laiminlyö 37 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden osallistua pelastustoimintaan
- 12) rikkoo 37 §:n 4 momentissa säädettyä kieltoa lähteä palo- tai onnettomuuspaikalta
- 13) laiminlyö 61 §:ssä säädetyn velvollisuuden mainita nuohoustodistuksessa tulisijoissa ja savuhormeissa havaitut viat ja puutteet

- 14) laiminlyö 62 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa pelastuslaitokselle tulisijoissa tai savuhormeissa havaitut tulipalon vaaraa aiheuttavat vakavat viat tai puutteet
- 15) laiminlyö 80 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden esittää siinä tarkoitetut asiakirjat
- Ei ole haasteita tulkinnassa

106 §:n haasteet, täydennysehdotukset *

13. Mitä haasteita pelastusrikkomusten ilmoittamisessa ja käsittelyssä on pelastuslaitoksella? *

Esityksiä tulevaa varten

Tarve Pelastusopiston tarjoamalle koulutukselle pelastusrikkomuksista

Tutkintokoulutuksen tasolla?

Sopimushenkilöstön tasolla?

--

Täydenniskoulutuksen tasolla?

Millaista koulutus- tai opasmateriaalia pelastusrikkomuksista tarvitaan?

Mitä muuta tukea tarvittaisiin pelastusrikkomuksen soveltamiseen? Esim. ohjeistusta sisäministeriöstä, Pelastuslaitosten kumppanuusverkostosta, työnantajalta?

Ehdotukset tulevaa lainsäädäntöä ajatellen

Puuttuuko PeIL 106 §:stä asioita, joita siellä olisi hyvä olla? *

Vapaa sana

Vapaa sana aihepiiristä yleensä

Vapaa sana tästä kyselystä

Suuret kiitokset vaivannäöstänne ja osallistumisesta kyselyyn!


PELASTUSVIRANOMAISEN LAUSUNTO POLIISIN PALONSYYNTUTKINTAA VARTEN:

Tämä ohje on laadittu poliisin ja pelastuslaitoksen yhteistyönä. Poliisille annettava lausunto on suositeltavaa laatia tämän ohjeen mukaisesti liitteenä olevalle lausuntopohjalle. Tällöin lausunto voidaan liittää sellaisenaan poliisi- tai esitutkimateriaaliin. Mikäli lausunto annetaan sähköpostiviestillä tai muuten vapaamuotoisena, on poliisiin kirjattava viesti erilliseksi kuulustelukertomukseksi ja viestin lähettäjä merkitään todistajaksi.

Lausunnon avulla poliisilla on mahdollisuus saada käsitys palon alkutilanteesta, sammutustyön etenemisestä ja suoritetuista toimenpiteistä. Pelastusviranomaisen tekemät havainnot voivat olla tärkeitä mm. palon syttymissyyden ja mahdollisen rikosepäilyn selvittämisessä. Mikäli poliisin tekemä tutkinta etenee syyteharkintaan ja oikeuskäsittelyyn, pelastusviranomaisen lausunnolla on suuri merkitys. Pelastusviranomaisen näkemyksellä siitä, onko palo ollut omiaan aiheuttamaan yleistä hengen tai terveyden vaaraa taikka yleistä erittäin huomattavan taloudellisen vaaraa, on suuri merkitys, kun selvitetään rikoksen nimikettä esitutkinnassa ja rangaistavuutta oikeusprosessissa. Lausunnon antanut pelastusviranomaisen saatetaan myös kutsua oikeuskäsittelyyn asiantuntijan tai todistajan roolissa. Oikeuskäsittelyyn osallistuttaessa perusteellisesti tehty asiantuntijalausunto auttaa palauttamaan muistiin tapahtumien kulun pitkänkin ajan kuluttua.

Lausunnon sisältö vaihtelee tapauskohtaisesti. Palon syytä tutkivat huomioivat pelastusviranomaisen ensisijaisen tehtävän toimia pelastajana, joten oletuksena ei ole, että kaikki alla lueteltu on mahdollista huomioida. Alla olevat kysymykset on laadittu helpottamaan lausunnon laatimista. Kysymykset on laadittu sillä perusteella, että poliisi saisi pelastustoimintaan osallistuneilta mahdollisimman paljon tietoa palon ensivaiheista ja voi myöhemmin muualta tulevan lisätiedon valossa rakentaa mahdollisimman tarkan kuvan tapahtumien kulusta.

HÄLYTYS JA ALKUTILANNE

- Kuvaile ensimmäisiä havaintoja onnettomuuspaikalla pelastuslaitoksen saapuessa kohteeseen.
- Mihin palo oli paikannettavissa? Mistä syistä palo paikantui ko. kohtaan?
- Kerro savunmuodostuksesta (esim. rappukäytävässä).
- Miten kohdekiinteistöön / -asuntoon / -huoneeseen päästiin sisälle?
 - avonainen ovi / avaimilla (mistä avaimet?) / murtautuminen
 - Mitä polttoainekäyttöisiä laitteita kohteessa käytettiin?
- Kerro havainnoista paikalla liikkuneista henkilöistä.
- Kuvaile tilannetta kohdekiinteistössä / -asunnossa / -huoneessa (tähän kohtaan lausunnon laatija voi pyytää havaintoja yksiköiden esimiehiltä tai palomiehiltä).
 - palon sijainti
 - palon vaihe (kytöpalo / liekki-palo / hiipumassa oleva palo / sammunut palo tms.)
 - mikä varsinaisesti paloi (palokuorma)
 - palon laajuus ja voimakkuus





PELASTUSTOIMINTA JA SEN VAIKUTUKSET

- Kerro tehdyistä raivaustoimenpiteistä.
 - Siirrettiinkö huonekaluja tms. (mitä / minne)?
 - Purettiinko rakenteita?
 - Käytettiin polttoainekäyttöisiä laitteita?
- Mitä sammuttamiseen käytettiin (vesi, vaahto, jokin muu sammutin, peite)?
- Kerro, vaikuttiko jokin sammutustoiminnan suorittamiseen (esteitä tms.).
- Arvioi sitä, kauanko palo kesti ja miten sammutustoiminta siihen vaikutti.
- Arvioi palon syttymissyy (arvioita voi olla useampia, mutta arvioi todennäköisin).
- Kerro palokaasujen leviämisestä ja siihen vaikuttaneista tekijöistä.
- Kerro palon leviämisestä ja siihen vaikuttaneista tekijöistä. Miksi palo levisi tai mikä esti leviämisestä?
- Vaikutettiin palon aikana kohteen sähkönsyöttöön tai sähkölaitteiden toimintaan?
- Oliko palo omiaan aiheuttamaan yleistä hengen ja terveyden vaaraa taikka yleistä erittäin huomattavan taloudellisen vahingon vaaraa?
- Oliko sammutusparilla käytössään lämpö- tai kypäräkameraita?
- Onko kohteessa muuten suoritettu valokuvausta? Keneltä ko. tallenteita voi tiedustella?
- Tarkistettiin pelastustoimien yhteydessä muita asuntoja tai tiloja?
- Mihin asuntoihin kohdistui suurin riski vaarojen osalta? (kerrostalohuoneistopalot)
- Arvioi kohteen rakenteellisten/paloteknisten ratkaisujen vaikutusta palon kehittymiseen?

OSALLISET

Jos kohteesta löytyi evakuoitava henkilö / henkilöitä:

- Missä henkilö tarkalleen ottaen sijaitsi löytöhetkellä?
- Missä asennossa henkilö oli ja miten hän sijoittui tilaan nähden?
- Mitä henkilöllä oli yllään?
- Missä tilassa henkilö oli (terveyden- / mielentila)?
- Mikä oli henkilön reagoitukyky?
- Oliko henkilön käsissä tai hänen välittömässä läheisyydessään jotain esineitä?
- Miten evakuointi suoritettiin? Minne henkilö/henkilöt evakuoitiin?

Tapauskohtaisesti tutkija voi kysyä tarkentavia kysymyksiä joihin hän haluaa tarkennusta. Oleellista on, että lausunnossa olisi kirjattu pelastuslaitoksen havainnot paloon johtaneista olosuhteista ja paikalla tehdyistä havainnoista ja toimenpiteistä. Lausunto pyydetään laatimaan kokonaisina lauseina ja välttämään luettelomaista rakennetta.



LIITE 3



Helsingin kaupunki
Pelastuslaitos

LAUSUNTO

1 (1)

XX/XX

päiväys

Lausunnon laatija:

Nimi
Osoite
Puhelin

Lausunnon pyytäjä:

Nimi
Osoite
Puhelin

Onnettomuustilanteen tarkentavat tiedot:

Päivämäärä ja kellonaika
Osoite
Hälytysseleste/onnettomuusseleste nro

PELASTUSVIRANOMAISEN LAUSUNTO POLIISIN PALONSYYNTUTKINTAA VARTEN**HÄLYTYS JA ALKUTILANNE**

Tähän voit kirjoittaa tekstiä

PELASTUSTOIMINTA JA SEN VAIKUTUKSET

Tähän voit kirjoittaa tekstiä

TILANTEEN PÄÄTTÄMINEN

Tähän voit kirjoittaa tekstiä

onnettomuuksien ehkäisy ■ pelastustoiminta ■ ensihoito ■ väestönsuojelu

PL 112, 00099 Helsingin kaupunki ■ puh. (09) 310 1651
PB 112, 00099 Helsingfors stad ■ tel. (09) 310 1651

Helsingfors stads räddningstjänst
Helsinki City Rescue Department

