



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Nyman Eero

**Pelastusviranomaisen tekemän ohjauksen ja
neuvonnan oikeudellinen ja tosiasiallinen
velvoittavuus rakennushankkeissa**

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Nyman Eero		
Tutkielman nimi:	Pelastusviranomaisen tekemän ohjauksen ja neuvonnan oikeudellinen ja tosiasiallinen velvoittavuus rakennushankkeissa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	73

TIIVISTELMÄ:

Paloturvallisuuden varmistaminen on keskeinen osa rakennuksen suunnittelua ja rakentamista. Useat pelastustoiminnan edellytysten kannalta keskeiset ratkaisut tehdäänkin jo rakennuksen suunnittelu- ja rakennusvaiheessa. Siksi pelastusviranomaisen on rakentamisen eri vaiheissa mukana paloturvallisuuden asiantuntijaviranomaisena ja antaa erilaisia lausuntoja sekä ohjaa ja neuvoo suunnittelijoita ja rakentajia. Ohjauksen ja neuvonnan tavoitteena on saada rakennus valmistuessaan täyttämään sille asetetut paloturvallisuusvaatimukset.

Rakentamista säännellään maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999), joka antaa rakennusvalvontaviranomaiselle toimivallan rakennuslupamenettelyssä. Pelastusviranomaisen puolestaan toimii asiantuntijaroolissa. Toimivalta-asetelma onkin lainsäädäntöä tarkastellen selkeä, ja viranomaisten yhteistyö perustuu niille asetettuun yhteistyöveloitteeseen. Paloturvallisuusvaatimukset puolestaan ovat luonteeltaan väljiä ja tulkinnalle on tilaa. Se tarkoittaa viranomaisille jätettyä toisinaan laajaa harkintavaltaa. Siksi rakennuslupamenettelyssä toimivien viranomaisten on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, millä muulla päätöstä voi perustella kuin säädöksillä. Tällöin asiantuntijalausunnat ja ohjeet voivat päätyä osaksi päätöksen argumentointia.

Tässä työssä tarkastellaan sitä, onko pelastusviranomaisen tekemällä ohjauksella ja neuvonnalla oikeudellista tai tosiasiallista velvoittavuutta. Jatkokysymyksenä tutkielmassa tarkastellaan, mistä mahdollinen velvoittavuus muodostuu ja miten se tulisi ottaa huomioon viranomaisytyössä. Tutkielmassa käytetään lainopillisen työn menetelmiä esittämällä tulkinta- ja systematisointikannanottoja voimassa olevasta oikeudesta. Työ ei ole lainopillinen työ sen perinteisimmässä merkityksessä, vaan siinä esitetään kannanottoja sekä etsitään sisältöä erityisesti velvoittavuuden, lainmukaisuuden ja viranomaisyhteistyön käsitteille. Lisäksi työssä määritellään, mitä ohjaus ja neuvonta ovat pelastusviranomaisen tehtävinä.

Pelastusviranomaisen asiantuntijarooli ei tule voimassa olevasta lainsäädännöstä ilmi riittävän selkeästi. Vaikka ohjaus ja neuvonta eivät yleensä vaadi nimenomaista mainintaa lainsäädäntöön, rakentamislainsäädännössä oleva maininta voisi kuitenkin selkeyttää pelastusviranomaisen asiantuntijaroolia rakennuslupaprosessissa. Pelastusviranomaisen antamalle lausunnonle tai ohjeelle voidaan katsoa muodostuvan toisinaan merkittävääkin tosiasiallista oikeudellista velvoittavuutta. Kuitenkin pelkästään ohjeeseen tai lausuntoon viittaaminen ei ole oikeudellisesti tehokasta, vaan laillisuusvaatimuksen mukaisesti päätöksen on perustuttava lakiin. Lisäksi ohjeiden ja lausuntojen käyttäminen päätösten argumentoinnissa asettaa ohjeille ja lausunnoille tiettyjä odotusarvoja laatuun ja sisältöön liittyen. Siksi lakiuudistusten yhteydessä olisi hyvä tarkastella myös pelastusviranomaiselta rakentamisen ohjaustehtävissä vaadittavaa osaamista.

AVAINSANAT: pelastusviranomaisen, ohjaus, neuvonta, paloturvallisuus, rakennuslupa, soft law, rakennusvalvonta

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	8
1.2	Tutkielman rajaukset	10
1.3	Tutkimusmenetelmät ja aineiston käyttäminen	11
1.4	Tutkielman rakenne	14
2	Viranomaisen ohjaa rakentamista	16
2.1	Pelastusviranomaisen ohjaa ja neuvoo	16
2.2	Rakentamisen ohjaus pelastuslainsäädännössä	22
2.3	Rakennusvalvontaviranomainen	26
2.4	Viranomaisten yhteistyö	28
2.5	Rakennuslupamenettely	32
2.6	Rakentamisen yleiset edellytykset	34
3	Paloturvallisuusvaatimusten täyttäminen ja rakennusluvan ratkaiseminen	39
3.1	Viranomaisen ohjaa kohti hyväksyttäviä ratkaisuja	39
3.2	Intressien punnintaa ja harkintaa	43
3.3	Harkintavallan käyttäminen	46
3.4	Ohjaus tai ohje oikeuslähteenä	51
3.5	Lainmukaisuusvaatimus	55
3.6	Soft law – Viranomaisen ohje oikeuslähteenä	59
4	Lopuksi	65
4.1	Johtopäätökset	65
	Lähteet	69

Lyhenteet

MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
KRL	Kaavoitus- ja rakennuslaki
PeL	Perustuslaki (731/1999)
PeL	Pelastuslaki (379/2011)
HL	Hallintolaki (434/2003)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
Paloturvallisuusasetus	Asetus rakennusten paloturvallisuudesta (848/2017)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
HO	Hallinto-oikeus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
OKV	Oikeuskanslerin virasto

1 Johdanto

Pelastusalan yleislakina toimii pelastuslaki (379/2011). Lain tavoitteeksi on asetettu ihmisten turvallisuuden parantaminen ja onnettomuuksien vähentäminen. Tavoite kuvastaa koko pelastustoimen olemassaolon perustana olevaa laajaa turvallisuustavoitetta¹. Se asettaa alan toimijoille monipuolisia osaamisvaatimuksia ja edellyttää aktiivista ja riskeihin perustuvaa roolia yhteiskunnassa (PeL 28 §)².

Laaja tavoite näkyy monipuolisina lakisääteisinä tehtävinä, joista tässä tutkielmassa perehdytään erityisesti onnettomuuksien ehkäisyn tehtäviin. Niillä tarkoitetaan pelastuslain mukaan pelastuslaitoksen huolehtimisvastuulla olevaa seuraavaa tehtäväkokonaisuutta:

”ohjaus, neuvonta- ja valvontatehtäviä, joiden tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa.”

Edellä kuvattujen tehtävien kokonaisvaltainen luonne asettaa pelastusviranomaisen yhteiskunnassa merkittävään paloturvallisuuden asiantuntijarooliin. Muiden viranomaisten työn tukeminen on mainittu pelastuslain esitöissä yhtenä keskeisenä asiantuntijatehtävänä.³ Tässä tutkielmassa keskitytään niistä yhteen, eli rakentamisen ohjaus- ja neuvontatyöhön.

Ohjaus- ja neuvontatehtävän nimissä pelastusviranomainen toimii rakennusvalvontaviranomaisen kanssa yhteistyössä antamalla ohjausta ja asiantuntijalausuntoja rakentamisen eri vaiheissa.⁴ Vuonna 2020 pelastuslaitokset antoivat rakennusluvista noin 5700

¹ HE 257/2010, s. 32.

² Pelastustoimen palveluiden tulee vastata onnettomuusuhkia ja paikallisia tarpeita.

³ HE/257/2010, s. 14.

⁴ HE 257/2010, s. 86.

lausuntoa ja erilaisia kaavalausuntoja noin 530 kappaletta.⁵ Keskimäärin pelastuslaitokset käyttävät vuosittain yhteensä 60 henkilötyövuotta rakentamisen ohjaukseen. Siitä noin 65% kohdistuu suunnitteluvaiheen ohjaustyöhön.⁶

Pelastuslaki uudistettiin edellisen kerran vuonna 2010. Tuolloin lakiin tehtiin pelastusviranomaisen toimivallan kannalta oleellinen muutos, kun onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvän valvontatyön säännösten soveltamisala rajattiin koskemaan vain rakennuksen käytön aikaista turvallisuutta.⁷ Uudistuksen seurauksena pelastuslain mukainen valvontatyö ja siihen annetut toimivaltuudet kohdistuvat tällä hetkellä vain lain lukujen 2 ja 3 velvollisuuksien ja rakennuksille asetettujen paloturvallisuusvaatimusten valvontaan käyttöön otetuissa rakennuksissa.⁸

Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että useita rakennuksen paloturvallisuuteen liittyviä pelastuslain vaatimuksia ei enää lakimuutoksen jälkeen voinut valvoa valvontatyölle asetuin toimivaltuuksin ennen rakennuksen valmistumista ja käyttöönottoa⁹. Lakimuutoksen jälkeen pelastusviranomaisen tehtävä ennen rakennuksen käyttöönottoa on ollutkin pelkästään ohjaavaa tai neuvovaa. Rakentamista ohjaavana yleislakina toimivan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan toimivaltainen viranomainen rakentamisen aikana on rakennusvalvontaviranomainen.

Sisäministeriö teki vuosien 2020 ja 2021 aikana esiselvityksen pelastuslain uudistamistarpeista.¹⁰ Hankkeen loppuraportissa todettiin, että sääntelyn näkökulmasta pelastusviranomaisen rooli rakennushankkeissa ja rooli rakennuslupamenettelyssä ei ole yksiselitteinen. Hankkeen mukaan pelastuslain suhdetta rakentamisen sääntelyyn on selvennettävä. Pelastuslain jatkovalmistelussa olisi selvityksen mukaan arvioitava sitä, kuinka

⁵ Sisäministeriö, 2021, s. 40.

⁶ Turunen, 2016, s. 62.

⁷ HE 257/2010, s. 15 ja 36.

⁸ Yleiset velvollisuudet ja toiminnanharjoittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuudet.

⁹ Pelastuslaissa asetetaan vaatimuksia esimerkiksi tulipalon syttymisen ja leviämisen estämiseksi sekä ihmisten poistumiseen ja pelastustoiminnan edellytyksiin liittyviä paloturvallisuusvaatimuksia.

¹⁰ Sisäministeriö, 2020, s. 4.

yksityiskohtaiseksi sääntelyä on tarkoituksenmukaista kehittää yleisluontoisten velvoitteiden lisäksi.¹¹

Esiselvityshankkeen raportista annetuissa useissa lausunnoissa tuotiin esille pelastusviranomaisen epäselvä rooli rakentamisen aikana, ja vaikeasti ennakoitava toiminta rakennushankkeisiin liittyvässä ohjaustyössä. Myös Onnettomuustutkintakeskus on havainnut tutkinnassaan, että pelastusviranomaisen ja rakennusvalvonnan roolit ja toimivalta voivat näyttäytyä hallinnossa asioivan suuntaan epäselvinä, eikä aina ole tiedossa, mikä viranomaisen asiasta päättää rakentamisen aikana. Viranomaisen antama ohjeistus ja määräys voivat mennä sekaisin, mikäli niiden selkeään muotoiluun ei kiinnitetä erityistä huomiota. Onnettomuustutkintakeskuksen mukaan epäselvyydet liittyvät viranomaisten vaihteleviin käytäntöihin ja toimintatapoihin, ei niinkään lainsäädäntöön.¹²

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus on parhaillaan käynnissä. Ympäristöministeriö on jo vuonna 2014 tekemässään selvityksessä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta todennut, että viranomaisohjaukseen liittyy ongelmia. Selvityksen mukaan ongelmat ovat kuitenkin lähtöisin enemmän käytännön työtavoista kuin lainsäädännöstä.¹³ Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto¹⁴ on sekä pelastuslain esiselvityksen yhteydessä että maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä todennut, että pelastusviranomaisen ja pelastustoiminnan edellytysten varmistaminen tulisi ottaa sääntelyssä huomioon aiempaa paremmin. Esimerkiksi tiiviissä kaupunkirakentamisessa, korkeassa rakentamisessa ja maanalaisissa tiloissa edellytetään pelastustoiminnan tarkempaa suunnittelua jo rakentamisvaiheessa. Useat pelastustoiminnan kannalta keskeiset ratkaisut rakennuksissa tehdään usein jo suunnittelu- ja rakentamisvaiheessa.¹⁵

¹¹ Sisäministeriö, 2021, s. 19 ja 43.

¹² Onnettomuustutkintakeskus, 2021, s. 64–65.

¹³ Ympäristöministeriö, 2014, s. 220.

¹⁴ ”Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto on Suomen kaikkien 22 pelastuslaitoksen vapaaehtoinen yhteenliittymä. Kumppanuusverkoston tavoitteena on kehittää pelastuslaitosten toimintaa siten, että palvelut kansalaisille ovat laadukkaita, tehokkaita, taloudellisia ja perustuvat yhdenmukaiseen tulkintaan voimassa olevista säädöksistä ja määräyksistä.” www.pelastuslaitokset.fi. Noudettu 26.4.2021.

¹⁵ Sisäministeriö, 2021, s. 19.

Syyskuussa 2021 uuden kaavoitus- ja rakentamislain ehdotus julkaistiin lausuttavaksi. Uuteen lakiin tulisi luonnoksen mukaan pelastuslain suhteen lähinnä teknisiä muutoksia.¹⁶ Lakiluonnoksesta annetuissa lausunnoissa on kuitenkin nostettu esille huoli siitä, että pelastusviranomaisen rooli rakentamisen aikana jää myös uudessa kaavoitus- ja rakentamislaisissa tunnistamatta. Lausunnoissa korostetaan esimerkiksi kaavoituksen ja rakennuslupavaiheen lausuntomenettelyn tärkeyttä.¹⁷

Suomessa on tutkielman kirjoittamishetkellä 22 alueellista pelastuslaitosta. Alueellisesti toimiva pelastustoimi on kohtaamassa lähivuosina historiansa suurimmat muutokset, kun pelastusalueet liitetään osaksi hyvinvointialueita¹⁸. Samalla pelastuslaitokset siirtyvät kuntien rakennusvalvonnasta hallinnollisesti yhä kauemmas. Pelastusviranomainen on, ja pysyy keskeisenä paloturvallisuuden ja pelastustoiminnan edellytysten asiantuntijana. Yhteistyön rakennusvalvontaviranomaisen kanssa toivotaan jatkuvan käytännön ta-solla toimivana kuten tähänkin saakka.¹⁹ Yhteistyö painottuu nyt ja tulevaisuudessa rakennuslupien käsittelyvaiheeseen suunnitelmien tarkastamiseen ja neuvontaan.²⁰

1.1 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Rakentamisen viranomaisohjauksen toimivalta-asetelmaa tarkastellen pelastusviranomainen on rakennushankkeissa mukana asiantuntijaroolissa, ilman mahdollisuutta asettaa luvan saamiselle ehtoja. Paloturvallisuusmääräyksissä kuitenkin edellytetään, että rakennuksen suunnittelussa ja rakentamisessa huomioidaan esimerkiksi sammutus- ja pelastustyön suorittamiseen liittyvät järjestelyt. Yleensä niistä käydäänkin neuvotte-luja alueen pelastusviranomaisen kanssa²¹. Tällöin pelastusviranomainen toteuttaa sille

¹⁶ Ympäristöministeriö, 2021.

¹⁷ Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja Sisäministeriön lausunnot kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksesta.

¹⁸ Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611 ja Laki pelastustoimen järjestämisestä (voimassa 1.1.2023 alkaen) 29.6.2021/613

¹⁹ Parviainen, 2016, s. 89–91; Turunen, 2016, s.68; Rakentamisen Topten-käytännöt. OHJE-PALO 01. Käytäntöjen luomisessa on mukana suurimmat rakennusvalvonnat ja tarkoituksena on tukea säännösten soveltamista, jakaa tietoa ja edistää hyvää rakentamistapaa.

²⁰ Sisäministeriö, 2021, s.40.

²¹ Sisäministeriö, 2021, s. 19.

lakisääteiseksi asetettua asiantuntijatehtävää ohjaamalla ja neuvomalla suunnittelijoita ja rakentamista oikeansuuntaisiin ratkaisuihin paloturvallisuusvaatimusten täyttymiseksi.

Ohjaus ja neuvonta eivät luonteeltaan viittaa viranomaisen toiminnan velvoittavuuteen, tai julkisen vallan käyttöön. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti perustuslain (731/1999) 2 §:ssä säädetään julkisen vallan perustumisesta lakiin sekä siitä, että kaikessa julkisessa toiminnassa tulee tarkoin noudattaa lakia. Tätä periaatetta vasten tarkasteltuna pelastusviranomaisen asiantuntijarooli rakennuslupa- ja rakennushankkeiden ohjaus- ja neuvontatyössä näyttää mielenkiintoisena oikeudellisen tutkielman aiheena. Aihetta ei ole pelastusviranomaisen näkökulmasta aiemmin juurikaan tutkittu, mutta aiemmin mainittu ongelmallisuus on tullut esille useissa eri yhteyksissä, viimeksi pelastuslain esiselvityksessä. Nyt kun keskeiset lait ovat parhaillaan uudistettavana, aihe on varsin ajankohtainen.

Olen pyrkinyt johdannossa tuomaan esille pelastusviranomaisen tärkeää asiantuntijaroolia rakentamisessa. Erilaiset asiantuntijalausunnot ja tulkintaohjeet ovat keskeisiä työkaluja, joilla varmistetaan paloturvallisuusvaatimusten täyttymistä. Mutta ovatko ne riittäviä työkaluja? Usein ohjeen tai lausunnon ei katsota velvoittavan sen kohdetta. Mutta millaisen painoarvon pelastusviranomaisen ohjaus tai neuvonta voi saada paloturvallisuuteen liittyvässä asiassa?

Tutkimuskysymykseni tutkielmassa on:

Onko pelastusviranomaisen tekemällä ohjauksella ja neuvonnalla tosiasiallista tai oikeudellista velvoittavuutta rakennuslupamenettelyn aikana?

Jatkokysymykseni on:

Mistä mahdollisen velvoittavuuden voidaan katsoa muodostuvan, ja miten se tulisi ottaa huomioon pelastusviranomaisen ohjaus- ja neuvontatyössä?

1.2 Tutkielman rajaukset

Sanapari ohjaus ja neuvonta ovat oleellinen osa asiantuntijatyötä. Erotan tutkielmassa ne omiksi tehtävikseen. Tulen määrittelemään työssäni kummankin tehtävän, mutta aiheen tutkimusasetelman kannalta on tarkoituksenmukaista keskittää huomio enemmän ohjaukseen.

Tarkastelen tutkielmassa pelastusviranomaisen rakennushankkeisiin kohdistuvan ohjauksen ja neuvonnan oikeudellista velvoittavuutta MRL mukaisen rakennuslupamenettelyn aikana. Tutkielmassa rakennushankkeella tarkoitetaan MRL:n 125 §:n mukaisia rakennuslupaa edellyttäviä hankkeita, sekä niitä hankkeita, jotka kuuluvat rakennusten paloturvallisuudesta (848/2017) annetun asetuksen soveltamisalaan.²²

Tutkielman kannalta merkityksellistä viranomaistoimintaa on se, jossa pelastusviranomainen toimii asiantuntijana rakennuslupaprosessin aikana antaen asiantuntijalausuntoja ja ohjaten suunnittelua. Tutkielmassa ohjauksella ja neuvonnalla tarkoitetaan kirjallisia tai suullisia lausuntoja sekä pelastuslaitoksen, rakennusvalvontaviranomaisen tai pelastuslaitoksen kumppanuusverkoston laatimia ohjeita.

Työssä ei käsitellä rakennustyön aikaista valvontatyötä, kuten käyttöönottoon liittyviä katselmuksia, eikä väestönsuojiiin liittyviä kysymyksiä. Tässä työssä ei myöskään käsitellä pelastuslain 2 ja 3 lukujen tarkoittamaa valvontatyötä käytössä olevien rakennusten osalta.

²² MRL mukaan se tarkoittaa uudisrakentamista tai korjaus- ja muutostyötä, jossa rakennus tai sen osa muuttuu korjaus- ja muutostyön seurauksena paloturvallisuuden kannalta vaarallisemmaksi. Paloturvallisuusasetuksen soveltamisalaan kuuluvat myös korjaus- ja muutostyöt joissa turvallisuuden arvioidaan paloturvallisuuden kannalta menevän vaarallisemmaksi.

Tutkielmassa tarkoitetuista ohjeista ja lausunnoista esimerkkeinä toimivat rakennusten paloturvallisuudesta annetun asetuksen (848/2017) 2 §:ssä määriteltyyn pelastustiehen liittyviä viranomaisohjeet sekä 8 luvussa asetetut vaatimukset, jotka liittyvät sammutus- ja pelastustehtävien järjestelyihin, ja jotka tarkentuvat usein ohjauksen ja neuvonnan aikana. Ohjauksen ja ohjeiden sisältämien teknisten yksityiskohtien ja ratkaisujen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin ei tässä tutkielmassa mennä.

Samaan aikaan tutkielman kanssa on kesken sekä maankäyttö- ja rakennuslain että pelastuslain uudistushankkeet. Riippuen hankkeiden vaiheesta ja etenemisestä teen työn aikana rajausta, kuinka hankkeiden mahdollisesti tuomat muutokset vaikuttavat valitsemassani teemassa.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja aineiston käyttäminen

Tutkielmassa käytetään lainopillisen työn menetelmiä. Sen tiedonintressinä on tuottaa tulkinta- punninta- ja systematisointikannanottoja voimassa olevasta oikeudesta, erityisesti hallinto-oikeuden alalta rakennuslainsäädännön, ja osittain pelastuslainsäädännön soveltamistilanteissa. Keskeiset kysymykset tulevat liittymään siihen, miten oikeus tosiasiallisesti toteutuu ja miten se tulee mahdollisesti tulevaisuudessa toteutumaan paloturvallisuuteen liittyvässä ohjaustyössä.²³ Työssä ei käsitellä tiettyjä yksittäisiä avoimia lainkohtia ja niiden tulkintaa lainopillisen työn perinteisessä merkityksessä. Sen sijaan työssä pyritään systematisoimaan käytössä olevan lainsäädännön perusteella olemassa olevaa oikeustilaa ja hallintopäätöksiin johtavaa prosessia ja keskeisten oikeusperiaatteiden toteutumista.²⁴

Tarkasteltavia teemoja ovat viranomaisen tekemän ohjauksen oikeudellinen ja tosiasiallinen merkitys ja velvoittavuus, toimivaltaan liittyvät kysymykset sekä viranomaisten

²³ Kolehmainen, 2015, s. 3.

²⁴ Tuori, 2003, s. 22.

välinen yhteistyö ja viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus. Käsittelen teemoja joustavien normien ja päätösten perustelun ja argumentoinnin viitekehyksessä.

Lainopin voi tässä tapauksessa nähdä tutkivan normeja siten, että oikeusnormit saavat konkreettista sisältöä ja tällä tapaa ennen kaikkea auttaa oikeusnormien soveltamisessa eteen tulevilla oikeudellisilla ongelmissa.²⁵

Teen työssäni normi- ja tulkintakannanottoja. Normikannanotoilla esitän väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit tutkimassani teemassa ovat voimassa olevaa oikeutta. Tulkintakannanotoissa otan askeleen pidemmälle ja esitän tulkintaa oikeusnormin sisällöstä sekä säännösten merkityssisällöstä. Normikannanoton ja tulkintakannanoton välisestä rajanvedosta voi tuki olla eri näkemyksiä, ja sille on luultavasti vaikea löytää yleispätevää vastausta, vaan rajanvetoa on tehtävä tulkintakohtaisesti.²⁶

Vaikka keskityn aiheeseeni pitkälti pelastusviranomaisen tekemän työn kontekstissa, laajennan tarkastelua yleisemmälle tasolle pääasiassa analogian keinoin. Tavoitteena on päästä käsiteltävissä kannanotoissa analogian kautta tulkinnassa sille tasolle, että voin tehdä riittävän perusteltuja tulkintaehdotuksia siitä, millaista velvoittavuutta ohjauksella voi olla, ja millä edellytyksillä.²⁷

Käsittelen työssäni paljon rakennuslupamenettelyn sisällä tapahtuvaa harkintaa, ja muuta lopulliseen hallintopäätökseen johtavaa viranomaistoimintaa. Se auttaa hahmotamaan asiantuntijaviranomaisen roolia, ja kannanottojen merkitystä osana ratkaisujen tekemistä. Se avaa tarpeellisilta osin hallintoviranomaisen päätöksen taustalla olevaa päätösheurestiikkaa, eli sitä millaisen ajatusoperaation lainmukainen päätös vaatii taustalle²⁸.

²⁵ Husa, 1995, s. 134.

²⁶ Hirvonen, 2011, s. 22; ks. myös Tuori, 2003, s. 14.

²⁷ Aarnio, 2011, s. 40 ja 59; Kolehmainen, 2015, s. 8.

²⁸ Laakso, 1990, s. 55.

Asiantuntijaviranomaisen lausunnon sisällöllisten vaatimusten ymmärtämiseksi käsitte-
len aihetta lain tulkinnan ja soveltamisen teorian kautta. Se auttaa ymmärtämään, mil-
laista merkitystä hallintopäätösten tekemisessä tulkinta- ja päätöserusteiden sisällöllis-
ellä laadulla, kuten selkeydellä ja kattavuudella on²⁹.

Systematisointi tarkoittaa työssäni erityisesti tiettyjen oikeusperiaatteiden, kuten laki-
sidonnaisuus ja yhdenvertaisuus sekä käsitteiden toimivalta ja hallintomenettely jäsen-
telyä tutkimista ja jäsentelyä valitsemani teeman kannalta.³⁰ Argumentoinnissa erilaisilla
oikeusperiaatteilla voi nähdä olevan täydentävän normin roolin, eikä niiden ole tarkoi-
tuskaan toimia itsenäisenä ratkaisunormina.³¹ Siksi, ja toisaalta siitä huolimatta yhden-
vertaisella menettelyllä on laajaa harkintaa sisältävässä viranomaistoiminnassa erityisen
suuri merkitys.

Tutkielman aineistona tulee olemaan voimassa oleva oikeus. Tällä tarkoitan ajantasaista
lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä, laillisuusvalvojen ratkaisuja ja säädösten tausta-aineis-
toja.³² Pelastusviranomaiseen toimivallan käyttöön liittyvää oikeuskäytäntöä on ole-
massa verrattain vähän. Se tuo teeman käsittelyyn oman haasteen, mutta laajennan toi-
mivallan käytön tarkastelua yleisemmin viranomaistoimintaan, jolloin tuomioistuin- ja
laillisuusvalvontaratkaisuja löytyy laajemmin. Vaikka tuomioistuimet pitävät usein en-
nakkopäätöksenä tai prejudikaattina vain tuomioistuimen itsensä sellaiseksi katsomia
ratkaisuja, noudatan tutkielmassani sitä oikeuskirjallisuudessa usein perusteltua kantaa,
että myös muilla ratkaisuilla voidaan katsoa olevan ohjaavaa merkitystä lain soveltami-
sessa ja ratkaisujen argumentoinnissa³³. Tutkielmassa käsitän kaikkien oikeusasteiden
ratkaisut oikeuslähteiksi, mikäli lainkäyttöviranomaisen päätöksellä voidaan katsoa ole-
van merkitystä laintulkinnan perusteluna.³⁴

²⁹ Laakso, 1990, s. 131.

³⁰ Hirvonen, 2011, s. 25.

³¹ Laakso, 2012, s. 244.

³² Hirvonen, 2011, s. 22.

³³ Laakso, 1990, s. 100.

³⁴ Aarnio, 1989, s. 230.

Työssäni voi nähdä piirteitä myös oikeuspoliittisesta tutkimuksesta, ns. *de lege ferenda* -tutkimuksesta. Valitsemaani teemaan sisältyy tiedossa olevia ongelmia pelastusviranomaisen toimivaltaperustaan liittyen. Tämä tiedostaen työssä on tarkoitus arvioida erilaisia ratkaisumalleja tulevalle lainsäädännölliselle ympäristölle. Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa voi nähdä tavanomaisen ja vaihtoehtoisen lainopin yhdistyvän, kun lainsäädännön uudistamista koskevia ratkaisuehdotuksia voi syntyä lainopin sivutuotteena.³⁵ Pelastuslaki on uudistumassa lähivuosina kokonaisuudessaan. Lakiuudistus huomioon ottaen olen käynyt työn aikana keskustelua myös sisäministeriön lainsäädäntöhankkeessa olevien virkamiesten kanssa niistä asioista, joita lainsäädännöllisellä tutkimustyöllä voisi olla tarpeen selvittää.

Haen aineistoksi oikeuskäytäntöä paitsi suoraan pelastusviranomaisen ja rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaan kohdistuen, niin myös yleisemmin viranomaisen toimivallan käytöstä ja viranomaisohjauksesta. Etsin oikeuskäytäntöä hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuksista sekä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuksista. Haen vertailukohtia esimerkiksi ympäristöoikeudenalalta sekä vero-oikeudesta, jossa on jonkin verran samankaltaista soft law -ohjeistusta mm. erilaisten raja-arvojen ja säädösten tulkinnan muodossa.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielman toisessa luvussa määrittelen aiheen kannalta keskeiset käsitteet, avaan viranomaisten tehtävät, roolit ja toimivallan. Lisäksi esittelen aiheen kannalta kaksi keskeistä oikeusjärjestelmään kuuluvaa, ja aiheen kannalta tärkeää oikeusnormijoukkoa. Ensimmäinen joukko on konstituivat normit, jotka osoittavat keskeiset viranomaiset, ja mikä on kunkin viranomaisen perusta virkatoimien suorittamiselle. Toisena normijoukkona on toimintanormit, jotka osoittavat, mitä viranomaisen on oikeus ja velvollisuus tehdä³⁶. Pyrin luomaan luvussa myös kuvaa siitä toimintaympäristöstä, jossa paloturvallisuusasioita

³⁵ Kolehmainen, 2015, s. 4.

³⁶ Laakso, 1990, s. 19.

yhtenä rakennusluvan saamisen edellytyksenä käsitellään. Lisäksi käsittelen rakennusluvan johtavaa hallinnollista prosessia.

Kolmannessa luvussa käsittelen rakennusluvan ratkaisemiseen johtavaa, ja lupapäätöksen edellyttämää viranomaisharkintaa, sen tuomia mahdollisuuksia sekä reunaehtoja harkinnan tekemiselle. Käsittelen aihetta paljon myös rakennuslupaviranomaisen näkökulmasta, vaikka tutkielman kysymyksenasettelussa keskitytäänkin pelastusviranomaisen rooliin. Valitulla näkökulmalla pyrin luomaan ymmärrystä siitä, millaisessa roolissa asiantuntijaviranomaisen lausunto voi rakennuslupahankkeen osana olla ja millainen merkitys lausunnolla tai pelastusviranomaisen ohjeella päätöksen perusteluissa mahdollisesti on. Esittelen luvussa kaksi muuta viranomaista, joiden toiminnassa korostuu paljon asiantuntijaohjaus ja erilaisten ohjeiden käyttö osana päätöksentekoa. Lopussa käsittelen aihetta soft law -käsitteen kautta, ja pohdin, onko pelastusviranomaisen ohjeet ja lausunnot oikeuslähteenä soft law -käsitteeseen mahtuvia.

2 Viranomainen ohjaa rakentamista

2.1 Pelastusviranomainen ohjaa ja neuvo

Pelastuslain 27 §:ssä mukaisesti pelastusviranomaisen tulee huolehtia ohjauksesta ja neuvonnasta, jonka tavoitteena on onnettomuuksien ehkäiseminen. Termille onnettomuuksien ehkäisy ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää, mutta käytän sitä työssäni yläkäsitteenä kokonaisuudelle, joka sisältää pelastuslain mukaisen valistuksen, ohjauksen, neuvonnan, viranomaisvalvonnan sekä muiden viranomaisten toimintaa tukevan asiantutijatehtävän³⁷.

Pelastusviranomaisella tarkoitetaan tässä tutkielmassa pelastuslain tarkoittamia alueen pelastustoimen pelastusviranomaisia, kuten esimerkiksi palotarkastajia ja palomestareita (PelL 37 §). Pelastusviranomaisella on terminä kaksinaismerkitys, sillä sitä voidaan käyttää myös tarkoittaen organisaatiota.³⁸ Käytän tutkielmassa nimitystä pelastuslaitos viitatessani pelastusviranomaiseen alueellisena organisaationa.

Onnettomuuksien ehkäisyn tehtäväkokonaisuus on laaja ja moniulotteinen. Tutkielmassa keskityn tarkastelemaan kokonaisuuteen kuuluvaa ohjausta ja neuvontaa rakennussuunnittelun, rakentamisen ja rakennuslupamenettelyn aikana. Ohjaustehtävänä sen voinee mieltää yleistä paloturvallisuuteen liittyvää ohjausta ja neuvontaa tarkkarajaisempana, sillä se keskittyy rakentamislainsäädännössä asetettujen paloturvallisuustavoitteiden varmistamiseen. Pelastuslaissa säädetyille yleiselle ohjaus- ja neuvontatehtävälle on asetettu laajemmat turvallisuustavoitteet.³⁹ Ne täydentävät rakentamislainsäädännössä paloturvallisuuden tasolle asetettuja tavoitteita.

³⁷ HE 257/2010 vp, s. 5 ja 14; lisäksi <https://pelastustoimi.fi/pelastustoimi/onnettomuuksien-ehkaisy>; Onnettomuuksien ehkäisyllä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään pienentämään onnettomuuden todennäköisyyttä ja ennalta varautumalla vähentämään onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja. Noudettu 23.4.2022.

³⁸ Hautamäki, 2012, s. 2.

³⁹ Tavoitteena on tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäiseminen ja varautuminen onnettomuuksien torjuntaan sekä asianmukainen toiminta onnettomuus- ja vaaratilanteissa ja onnettomuuksien seurausten rajoittamisessa.

Ohjaus ja neuvonta ovat toimintana hyvin lähellä toisiaan, ja niitä pidetäänkin osittain toistensa synonyymeina. Viranomaistoimintaa oikeudellisessa ympäristössä tarkastellen niillä on kuitenkin sisältöön ja velvoittavuuteen liittyviä sävyeroja, eikä niitä voi käsittää täysin samana asiana (ks. kuva 1).⁴⁰ Pelastuslaissa tarkoitettut ohjaus- ja neuvontatehtävät jäävät sisällöllisesti oikeudellisessa mielessä hieman avoimiksi. Siksi pyrin työssäni määrittelemään niitä rakentamisen asiantuntijaroolin näkökulmasta, ja tämän työn tutkimusasetelmasta käsin.

Neuvonta ymmärretään yleensä hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaiseksi, jokaista lain soveltamisalaan kuuluvaa julkista toimijaa koskevaksi velvollisuudeksi noudattaa hyvää hallintoa neuvomalla ja opastamalla asiakasta. Viranomainen tekee neuvontaa toimivaltansa rajoissa tarpeen mukaan, kuten vastaa asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. HL 8 § 1 momentin mukaisella neuvonnalla tarkoitetaan menettelyllistä neuvontavelvollisuutta, eli lähinnä vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyviä ohjeita. Neuvontavelvollisuuden ei katsota varsinaisesti ulottuvan sisällölliseen neuvontaan, kuten lomakkeiden täyttämiseen asiakkaan puolesta tai yksittäisten suunnitteluratkaisujen esittämiseen rakennushankkeessa.⁴¹

Viranomaisella oleva hallintolain mukainen yleinen neuvontavelvollisuus on ollut suosittu kirjoittamisen aihe oikeuskirjallisuudessa. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat ottaneet ratkaisussaan sen toteutumiseen ahkerasti kantaa. Valtioneuvoston oikeuskansleri on korostanut useassa ratkaisussaan erityisesti viranomaiselta edellytettävän HL:n mukaisen neuvonnan sisällön merkitystä. Neuvonnan on oltava sisällöltään ajantasaista ja oikeansisältöistä⁴². Neuvonnan ja ohjauksen on oltava sisällöltään selkeää, jotta hallinnossa asioivalle syntyy oikea kuva häneen kohdistuvista velvollisuuksista ja

⁴⁰ Kuusikko, 2000, s. 9–16.

⁴¹ HE/2002 vp, s. 58; Kulla & Salminen, 2021, s. 14; ks. myös Kuusikko, 2010, s. 68–73.

⁴² OKV/430/1/2017; OKV/1725/1/2012.

oikeuksista⁴³. Yksi keskeinen asianmukaisen ja huolellisen ohjauksen ja neuvonnan tarkoitus on estää erilaisten virheiden syntyminen asian käsittelyssä⁴⁴.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisuja tarkastellessa on huomattavissa, että niissäkään ohjaus ja neuvonta eivät aina ole käsitteinä tarkkarajaisia. Apulaisoikeuskansleri totesi ohjauksen antamiseen liittyvässä ratkaisussaan, että työttömyysetuuden hakijoiden ohjauksessa tulee soveltaa hallintolain 7 ja 8 §:ää.⁴⁵ Tämä viittaisi myös siihen asetelmaan, että neuvonta on yksi ohjauksen keinoista.

Hallintolaissa asetettu neuvontavelvollisuus on merkittävä. Viranomaisen palvelun neuvontavelvollisuus on nostettu esille Pohjois-Suomen HO ratkaisussa, jossa poliisi ei ollut neuvonut, eikä palveluperiaate ollut HO näkemyksen mukaan vastannut hallintolaissa ja muussa lainsäädännössä sille asetettuja vaatimuksia. Viranomaisen puutteellisen neuvonnan katsottiin olleen syy sille, että asianosaisen lupahakemus oli evätty.⁴⁶

Rajanveto pelkästään hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyvään sekä sisällölliseen neuvontaan voi olla toisinaan hankalaa. Ja huomattavaa on, ettei sisällöllisen neuvonnan antamista ole suoraan kiellettykään. Sisällöllistä neuvoa annettaessa on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota yhdenvertaisuuteen, puolueettomuuteen ja esteellisyyteen.⁴⁷ Erityisesti yhdenvertaisuus nousee keskeisenä oikeusperiaatteena esille rakentamisen neuvonnassa.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus ei voi ulottua sisällöltään niin pitkälle, että se antaisi neuvonnan kohteelle optimaalisia ratkaisuvaihtoehtoja, tai että viranomaisen voitaisiin katsoa toimivan asiakkaan konsulttina asian hoitamisessa.⁴⁸ Rakentamislainsäädännössä käytetäänkin ilmaisua yleinen ohjaus, jolla korostetaan sitä, ettei kunnan

⁴³ OKV/1807/1/2018, s. 3–5.

⁴⁴ OKV/22/1/2016; OKV/1905/1/2013; OKV/539/10/2020, s. 3–4.

⁴⁵ OKV/885/1/2012

⁴⁶ Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 14/5403/1

⁴⁷ Kulla & Salminen, 2021, s. 141.

⁴⁸ Mäenpää, 2008, s. 156.

rakennusvalvonnan tehtäväksi kuulu osallistua suunnitteluun ja toteutukseen antamalla yksityiskohtaisia ratkaisuja rakennushankkeille⁴⁹.

Viranomaisen on suhtauduttava neuvontaan yhtenä keskeisenä tehtävänä. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisuisaan korostanut viranomaisen toiminnan organisoimista ja toteuttamista toimivaltaansa kuuluvien tehtävien osalta siten, että ne hoidetaan asianmukaisesti ja huolellisesti myös neuvonnan osalta. Lähtökohtaisesti viranomaisen on kaikin keinoin pyrittävä estämään virheiden syntyminen.⁵⁰ Paloturvallisuuteen liittyvässä suunnittelun ohjaustyössä asiantuntijapalvelun järjestäminen rakennuslupahankkeessa tarkoittaisi tässä merkityksessä ainakin sitä, että pelastuslaitoksen on huolehdittava teknisluontoisen ja vaativan suunnittelutyön laadukkaasta neuvonnan järjestämisestä, riittävän asiantuntijuuden varmistamisesta ja lausunnon antamisen organisoimisesta siten, että rakennushankkeeseen ryhtyvän etujen toteutuminen varmistetaan riittävällä tavalla.

Perustuslakivaliokunnassa on katsonut ohjauksen kuuluvan viranomaisen tehtäviin myös ilman lainsäädännössä tehtyä nimenomaista kirjausta. Siitä huolimatta ohjaustehtävä on nähty tarpeelliseksi kirjata erikseen pelastuslakiin. Se korostaa osaltaan ohjaukseen ja neuvontaan liittyvää erityistä tavoitetta, mutta tekee jonkinlaista eroa suhteessa yleiseen hallinnolliseen neuvontaan. Kuusikko on luonnehtinut väitöskirjassaan neuvontaa konkreettiseen hallintoasiaan, sen yhteydessä ja käsittelyn aikana tapahtuvaksi, kun ohjaus viittaisi enemmän yleiseen tiedon jakamiseen tasoon.⁵¹

Arkikielessä ohjauksella ja neuvonnalla tuskin on kovin merkittävää sisällöllistä eroa. Kuitenkin esimerkiksi Kotimaisten kielten keskuksen (KOTUS) määritelmä voi auttaa myös oikeudellisessa käsitteen jäsentelyssä. KOTUS on määritellyt sanan ohjaus siten, että se saattaa jonkin kulkemaan haluttuun suuntaan, eli kohti asetettua tavoitetta. Ohjeen KOTUS määrittelee menettelyksi tai toimintaan opastavaksi lausumaksi, neuvoksi,

⁴⁹ Jääskeläinen, & Syrjänen, 2014, s. 724.

⁵⁰ OKV 1725/2012; OKV/439/2017.

⁵¹ Kuusikko, 2000, s. 9.

kehotukseksi tai opastukseksi.⁵² Ohjaus voidaan siis myös tämän mukaan ymmärtää jonkinlaiseksi yläkäsitteeksi neuvonnalle.

MRL:n 12 §:n tavoitesäännöksessä asetetaan rakentamisen ohjauksen tavoitteet, jotka yleisellä tasolla osoittavat rakentamisessa tavoiteltavan tason. Rakentamiseen liittyvän ohjauksen voi siis nähdä olevan keskeisesti sidoksissa rakentamisen lopputulokseen ja rakentamislainsäädännössä sille asetettuihin tavoitteisiin. Tavoitteet liittyvät esimerkiksi turvallisuustasoon, terveellisyyteen ja energiatalouteen. Ohjauksella pyritään siihen, että lopputulos täyttää lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Pakottavien säännösten lisäksi rakentamismääräyksiin sisältyy ohjeita, jotka eivät ole luonteeltaan velvoittavia.⁵³ Pelastuslainmukainen ohjaustehtävä on sidottu turvallisuustavoitteisiin, ja lakisäätöihin tehtäviin. Rakennuslupakäsittelyssä ohjaus on sidoksissa MRL:ssä asetettujen olennais-ten teknisten vaatimusten täyttymiseen. Pelastusviranomaisen antamaa ohjausta on korostettu pelastuslain esitöissä ohjeiden ja asiantuntijalausuntojen antamisena rakennuslupakäsittelyn aikana⁵⁴.

Neuvontaan verraten ohjauksen voinee käsittää neuvontaa enemmän tavoitesidonnaiseksi. Silloin tavoitteisiin pääsemiseksi ei ole olemassa valmiita menettelyjä, vaan ohjauksen kohdetta ohjataan itse löytämään oikeaan lopputulokseen johtavat ratkaisut. Neuvot voidaan mieltää esimerkiksi Kuusikon esittämällä tavalla yhdeksi ohjaustyön osaksi (ks. kuva 1), kun neuvontaa annetaan esimerkiksi menettelyyn liittyvissä yksityiskohdissa. Ohjaus taas on Kuusikon mukaan yleisempi käsitys tiedon antamiselle, ja kauempana yksityiskohtaisesta neuvojen antamisesta tai opastamisesta.⁵⁵

Määrittelen tutkielmassani rakentamisen aikana tapahtuvan viranomaisen toiminnan ohjauksesi silloin, kun säädökset jättävät tilaa tulkinnalle ja mahdollisia vaihtoehtoisia ratkaisuja on useita. Se tarkoittaisi rakentamisen aikana ainakin

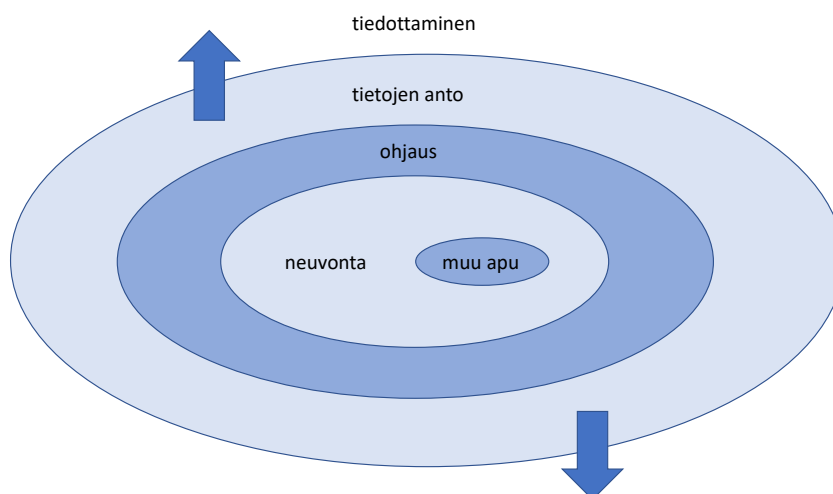
⁵² Kielitoimiston sanakirja, Noudettu 27.4.2022.

⁵³ HE 101/1998 vp, s. 13 ja 65.

⁵⁴ HE 257/2010 vp, s. 86.

⁵⁵ Kuusikko, 2000, s. 9–11.

paloturvallisuusasetuksen mukaista toiminnallista suunnittelua. Neuvonta on puolestaan kyseessä silloin, kun kyseessä on tiettyyn menettelyyn liittyvä yksityiskohtainen neuvominen, tai esimerkiksi paloturvallisuusasetuksen taulukkomitoitukseen perustuva suunnittelu.⁵⁶



Kuva 1. Ohjaus ja neuvonta (Kuusikko, 2000, s. 11.)

Käsittelen viranomaistoimintaa tutkielmassa enemmän ohjauksen näkökulmasta, sillä siinä korostuu enemmän viranomaistoiminnan oikeutukseen liittyvät kysymykset. Tarkoitin pelastusviranomaisen tekemällä rakentamisen ohjauksella kaikkea paloturvallisuuden liittyvien ratkaisujen ohjausta, joka toteutetaan erilaisilla neuvotteluilla, suunnitelmien kommentoinnilla, asiantuntijalausunnoilla, kannanotoilla ja ohjeilla, ja joiden tavoitteena on, että paloturvallisuus huomioidaan rakennuksessa lain tarkoittamalla tavalla. En tee tutkielmassani käsitteellistä eroa sille, keneen tai mihin ohjaus kohdistuu, vaikka viranomaisten ohjeiden sisällön mukaan niitä voi ryhmitellä yleistajuisiksi tai enemmän ammattilaisille suunnatuiksi.

⁵⁶ Paloturvallisuutta koskevien olennaisten teknisten vaatimusten täyttymisen osoittaminen voidaan paloturvallisuusasetuksen 3 §:n mukaan tehdä vaihtoehtoisesti noudattamalla asetuksessa esitettyjä luokkia ja lukuarvoja tai perustuen oletettuun palonkehitykseen, joka kattaa rakennuksessa todennäköisesti esiintyvät tilanteet. Tällöin suunnittelussa on käytettävä menetelmiä, joiden kelpoisuus on osoitettu.

Ohjauksesta ja neuvonnasta puhuttaessa on tarpeen korostaa myös niiden sisältämää lähtökohtaista oletusta oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotusten toteutumisesta, vaikka niissä ei ole kyse oikeuksista tai velvollisuuksista luovasta päätöksenteosta. HL 8 § 1 momenttiin asetettuun neuvontavelvollisuuteen on katsottu sisältyvän lähtökohtaisen oletuksen viranomaisen antamien ohjeiden ja neuvojen oikeellisuudesta.⁵⁷ Asiakkaalle ei neuvojen mukaan toimiessaan saa aiheutua vahinkoa tai oikeudenloukkauksia. Hallinnossa asioivalla tulee siis olla lähtökohtainen mahdollisuus luottaa, että neuvot ja ohjeet ovat oikeita.⁵⁸ Varsinaista luottamuksensuojan syntymistä ja astetta on kuitenkin tarkasteltava aina tapauskohtaisesti⁵⁹

2.2 Rakentamisen ohjaus pelastuslainsäädännössä

Rakennuslupaa edellyttävässä rakennuksessa tai rakennelmassa tapahtui Suomessa vuonna 2021 yhteensä 5218 rakennuspaloa tai rakennuspalovaaraa.⁶⁰ Vaikka pelastusviranomaisen työ ei perinteisimmässä mielessä ole enää pelkkää tulipalojen sammuttamista, rakennuksen paloturvallisuuden voidaan sanoa olevan tehtävien keskiössä (PELL 27 §). On siis tarpeen käydä tiiviisti läpi, millaista huomiota rakentamisen ohjaus on pelastuslainsäädännön eri kehitysvaiheissa saanut.

Ensimmäinen itsenäisen Suomen palolaki säädettiin vuonna 1933. Tähän päivään tultaessa pelastuslaki ja nykymuotoinen pelastustoimen organisaatiot ovat kokeneet useita muutoksia. Niistä ensimmäinen merkittävä muutos tapahtui vuoden 1960 palolailla (462/60). Palolakiin tehdyt maininnat rakenteellisen palotorjunnan tehtävistä olivat kunnan organisaatioon kuuluvan paloehkäisytoimen tehtäviä. Erikseen mainittuina tehtäviä toimella oli myös palotarkastustoiminta ja valistus- ja neuvontatoiminta. Rakenteellinen palotorjunnan tehtävä vastasi suurelta osin tänä päivänäkin toteutettavaa rakennussuunnittelussa mukana olemista.⁶¹ Paloviranomaisen rooli rakennuslupamenettelyssä ei

⁵⁷ HE 72/2003 vp, s. 57–58

⁵⁸ OKV/1727/2012.

⁵⁹ Kulla & Salminen, 2021, s. 143.

⁶⁰ Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto, www.prontonet.fi. Noudettu 17.4.2022.

⁶¹ Alho, 1969, s. 14 ja 29.

ole varhaisimmissa rakentamista ja paloturvallisuutta ohjaavissa säädöksissä ollut juuri nykyistä vahvempi tai muodollisempi, vaan yhteistyöhön ja lausuntojen pyytämiseen on liittynyt osittain samoja haasteita ja toisinaan vaihtelevia käytäntöjä.⁶²

Pelastustoimilakia (561/1999) laadittaessa kunnallisen pelastusviranomaisen rooli rakennuslupamenettelyn yhteydessä keskeisenä palonehkäisyn asiantuntijana huomioitiin. Tällöin pelastustoimi kuului vielä kunnan tehtäviin, ja pelastusviranomainen sekä rakennusvalvontaviranomainen olivat hallinnollisesti lähempänä toisiaan. Samaan aikaan yleinen suuntaus valvontatyössä kehittyi säännönmukaisesta palotarkastusten tekemisestä riskiperusteiseen valvontatyöhön.⁶³

Vuonna 2003 voimaan tulleella pelastuslailla (468/2013) pelastustoimi muuttui alueelliseksi järjestelmäksi. Kuntien yhteisvastuulle tuli vastata pelastustoimesta valtioneuvoston määräämillä pelastustoimen alueilla. Onnettomuuksien ehkäisystä tuli lakiin uusi säännös, jolla pyrittiin määrittelemään onnettomuuksien ehkäisyn sisältö. Lain 20 § 3 momentilla säädettiin pelastusviranomaiselle velvollisuus toimia yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännöksen nimenomainen tarkoitus oli varmistaa, että alueellisiksi muuttuvat pelastustoimet loisivat uusia järjestelyjä, joilla taataan hyvä yhteistyö pelastustoimen alueen kaikkien kuntien viranomaisten kanssa⁶⁴.

Erikseen mainittuna laissa huomioitiin esimerkiksi rakennusvalvontaviranomaiset ja rakennuslupamenettelyssä ollut pelastusviranomaisen asiantuntijarooli. Tuolloin useissa kunnissa joitain rakennusvalvontatehtäviä oli annettu kunnan sisäisin järjestelyin pelastusviranomaisen tehtäväksi. Lain valmisteluaineistossa painotettiin pelastusviranomaisen tärkeää asiantuntijaroolia esimerkiksi uudisrakentamisen yhteydessä.⁶⁵ Jatkossa lakiuudistuksen myötä viranomaisten yhteistoiminnalla ei tulisi kuitenkaan olemaan

⁶² Alho, 1969, s. 64–65.

⁶³ HE 76/1998 vp. s. 6.

⁶⁴ HE 192/2002 vp, s. 17.

⁶⁵ HE 192/2002 vp, s. 17.

aiemman kaltaisia hallinnollisia edellytyksiä, kun pelastustoimi tulisi olemaan usean kunnan alueella toimiva alueellinen organisaatio.

Vuonna 2011 voimaan tulleella pelastuslailla (397/2011) onnettomuuksien ehkäisyssä siirryttiin entistä enemmän alueellisten riskien arviointiin perustuvaan valvontaan, jonka kehittämistä määrittäisi enemmän vaikuttavuus ja tehokkuus.⁶⁶ Edellisiin lakiuudistuksiin verrattuna rakentamisen ohjauksesta oli hallituksen esityksessä mainittu entistä niukemmin. Pelastuslaitosten todettiin toimivan tuolloin tiiviissä yhteistyössä rakennusvalvontaviranomaisten kanssa rakennuslupakäsittelyssä.⁶⁷ Asiantuntijarooli rakennuslupamenettelyssä mainittiin hallituksen esityksessä ainoastaan 89 § mukaisten tiedonsaanti-oikeuksien yhteydessä. Tiedonsaantioikeuksilla haluttiin varmistaa riittävien tietojen saaminen oman toiminnan suunnittelemiseksi ja asiantuntijatehtävien suorittamiseksi⁶⁸.

Rakentamisen ohjaustehtävää ei ole lailla asetettu pelastusviranomaisen tehtäväksi, mutta laajasti tulkiten rakentamisen ohjauksen voidaan ajatella kuuluvan pelastuslain 27 § :n mukaisiin ohjaustehtäviin. Pelastuslain valmisteluaineistossa on mainittu ohjaus-, valistus- ja neuvontatehtävän sisältävän muiden viranomaisten asiantuntijana toimimisen. Esimerkkinä on mainittu olemassa olevat käytännöt rakennusvalvontaviranomaisten kanssa⁶⁹. Nimenomaista asiantuntijaroolia esimerkiksi rakennuslupamenettelyn sisällä ei kuitenkaan mainita.

Pelastuslailla on asetettu 1 §:ssä yleinen tavoite parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää tulipaloja ja muita onnettomuuksia. Lailla pyritään luomaan yhteiskuntaan sellaiset olosuhteet, että onnettomuuksia voidaan ehkäistä sekä onnettomuuksista aiheutuvia vahinkoja ja seurauksia varaudutaan rajoittamaan⁷⁰. Laissa säädetään myös ihmisten, yritysten sekä muiden yhteisöjen ja oikeushenkilöiden yleisistä velvollisuuksista, jotka

⁶⁶ HE 257/2010 vp, s. 15.

⁶⁷ HE 257/2010 vp, s. 86.

⁶⁸ HE 257/2010 vp, s. 83.

⁶⁹ HE 257/2010 vp, s. 86.

⁷⁰ HE 257/2010 vp, s. 32.

liittyvä tulipaloihin ja muihin onnettomuuksiin varautumiseen sekä toimintaan onnettomuuden tapahduttua.⁷¹

Lain 3 luvussa asetetaan yksityiskohtaisempia velvollisuuksia toiminnanharjoittajalle sekä rakennuksen omistajalle ja haltijalle. Lain 9 § mukaan rakennuksen omistajan ja haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava siitä, että rakennus, rakennelma ja sen ympäristö pidetään sellaisessa kunnossa siten, että tulipalon syttymistä ja leviämistä estetään rakennuksessa olevat henkilöt pystyvät tulipalossa tai muussa äkillisessä vaaratilanteessa poistumaan rakennuksesta, pelastustoiminta on onnettomuuden sattuessa mahdollista ja pelastushenkilöstön turvallisuus on otettu huomioon.

Pelastuslain tavoitteet ja siinä asetetut velvollisuudet ovat ymmärrettäviä, yleisen edun mukaisia ja yleisesti hyväksyttäviä. Edellisessä pelastuslain uudistuksessa hallituksen esitykseen on kirjattu rajausta pelastuslain soveltamisalaan. Sen mukaan pelastusviranomaisella on toimivalta suorittaa valvontatehtäviä vain käyttöön otetuissa rakennuksissa.⁷² Näin ollen pelastuslaki ei anna pelastusviranomaiselle toimivaltaa suorittaa pelastuslain mukaisia valvontatehtäviä esimerkiksi 9 § mukaisten velvollisuuksien valvomiseksi ennen rakennusvalvontaviranomaisen hyväksymää käyttöönottotarkastusta.

On kuitenkin huomattava, että rakentamislainsäädännössä ja pelastuslaissa rakennuksille ja sen käytölle asetetut toisistaan täysin erilliset vaatimukset eivät käytännössä muodosta toisiinsa nähden mitään ristiriitaa⁷³. Viranomaisten päällekkäisten toimivaltuuksien välttämiseksi on ymmärrettävää, että pelastusviranomaiselle ei ole nähty tarpeelliseksi antaa suoraa toimivaltaa suhteessa rakennuksiin ennen niiden käyttöönottoa. Näin tulkiten viranomaisten väliseen toimivalta-asetelmaan ennen rakennuksen käyttöönottoa ei liity erityistä epäselvyyttä, kuten esimerkiksi Onnettomuustutkintakeskus tutkinnassaan on todennut⁷⁴.

⁷¹ Pelastuslain luvut 2 ja 3.

⁷² HE 257/2010 vp s. 36, 18 ja 80.

⁷³ Lehtinen, 2000, s. 400.

⁷⁴ Onnettomuustutkintakeskus, 2021, s. 24–25.

Pelastuslainsäädäntöä tarkasteltaessa pelastusviranomaisen hallinnolliset rajapinnat kunnan rakennusvalvontaan ja rakentamisen kokonaisuuteen ovat lakimuutosten myötä todetusti hieman etääntyneet. Pelastusviranomaista ei laintasolla sidota osaksi rakennuslupamenettelyä, eikä lainsäädäntö vanhaan tapaan tunnista yhteistyön merkitystä paloturvallisuusvaatimusten varmistamiseksi. Siksi aktiivisten yhteistyökanavien ylläpitäminen ja lainsäädännöllisten edellytysten luominen on nähty tärkeäksi pitää esillä myös lakiuudistuksissa.⁷⁵

2.3 Rakennusvalvontaviranomainen

Rakennuslainsäädännöllä asetetaan rakentamisen eri osa-alueille, kuten turvallisuudelle vähimmäistasot. Niiden täyttymistä valvotaan lupaharkinnassa⁷⁶. Rakentamisen yleislakina toimii maankäyttö- ja rakennuslaki. Lain tavoitteena on 1 §:n mukaan järjestää rakentaminen ja alueiden käyttö siten, että niillä edistetään kestävä kehitystä sekä turvataan suunnittelun laatua ja asiantuntemuksen monipuolisuutta. Rakennuslainsäädännön mukaiset tehtävät on tarkoituksenmukaista jakaa kahteen pääasialliseen tehtäväryhmään: kaavoitusasiat ja rakennusasiat⁷⁷. Tässä tutkielmassa keskitytään jälkimmäisiin.

Rakentamisen ohjauksen ja valvonnan tehtävät on asetettu kunnan tehtäväksi MRL 20 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Niiden tarve vaihtelee eri alueilla, ja jokainen kunta on velvollinen huolehtimaan voimavarojen riittävydestä⁷⁸. Yleinen ohjauksen tavoitesäännös on MRL 12 §. Rakentamisen ohjauksen tavoitteet ovat pääosin aineellisia, ja niitä tarkennetaan luvun 17 lupamenettelyssä sovellettaviksi tulevilla säännöksillä.

⁷⁵ Sisäministeriö, 2021, s. 19.

⁷⁶ HE 101/1998 vp. s. 13

⁷⁷ Jääskeläinen & Syrjänen, 2014, s. 102.

⁷⁸ HE 101/1998 vp. s. 67.

Rakentamisen ohjauksen tavoitesäännös voidaan asemoida lain yleisen tavoitteen ja rakentamista konkreettisemmin ohjaavien ja sääntelevien velvoittavien säännösten väliin.⁷⁹ Tavoitteita koskevat säännökset on kirjoitettu ei velvoittavan oikeusnormin muotoon, joten suoraan tavoitesäännökseen vetoaminen ei oikeudellisessa mielessä olisi kovin tehokasta. Kuitenkin punnittaessa eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä, tavoitesäännöksellä voi olla juridista argumentointiarvoa.⁸⁰

Kunnan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnassa sen määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, joka ei kuitenkaan voi olla kunnanhallitus. Laissa ei ole nähty tarpeelliseksi säätää rakennusvalvontaviranomaisen organisatorisesta asemasta tai viran tarkemmista järjestelyistä, vaan tarkoitus on ainoastaan turvata tehtävän edellyttämä puolueeton ja riippumaton asema.⁸¹ Tyypillisesti kunnan rakennusvalvonnan viranomaistehtäviä on siirretty kuntalain (410/2015) 91 § nojalla kunnan rakennustarkastajalle.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi on MRL 124 §:ssä asetettu rakennustoiminnan valvonta yleisen edun kannalta. Lisäksi sen tulee huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. Säännöksen 2 momentin mukaan valvontatehtävän laajuutta ja laatua harkittaessa otetaan huomioon rakennushankkeen vaativuus, hankkeen suunnittelusta ja toteutuksesta vastaavien henkilöiden asiantuntemus ja ammattitaito sekä muut valvonnan tarpeeseen vaikuttavat seikat. Myös valvontaa tekevän viranomaisen osaamisella on nähty olevan merkitystä, ja niistä on säädetty tarkemmin asetuksella⁸². MRL 21 §:n nojalla osaamisvaatimuksista on säädetty tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999). Asetuksen mukaan rakennustarkastajan tehtäviä hoitavalla on oltava riittävä työkokemus, ja tehtävään soveltuva koulutus.

⁷⁹ Ekroos & Majamaa, 2018, s. 66.

⁸⁰ Ekroos & Majamaa, 2018, s. 20.

⁸¹ HE 101/1998 vp. s. 68.

⁸² HE 101/1998 vp, s. 68.

Rakentamisen sääntelykokonaisuus on laaja sekä osittain väljä ja monitulkintainen. Osa rakentamista ohjaavista säädöksistä on yleisiä, tapauskohtaiselle harkinnalle tilaa jättäviä ja osa hyvin tarkkoja teknisiä vaatimuksia.⁸³ Tarve opasaineistoille säännösten yhdenmukaisen soveltamisen tueksi on tullut ilmi esimerkiksi rakentamisen suunnittelijoille ja työnohtajille FCG:n Ympäristöministeriölle tekemässä julkaisemattomassa selvityksessä. Selvitykseen sisältyneessä kyselyssä 255 vastaajasta 143 oli sitä mieltä, että paloturvallisuuden liittyvät säännökset tarvitsevat ohjeita yhdenmukaisempaan tulkintaan.⁸⁴

2.4 Viranomaisten yhteistyö

Pelastusviranomaisen keskeinen rooli rakennuslupaprosessissa, sekä laajemmin paloturvallisuuden liittyvässä ohjauksessa ja neuvonnassa on tunnistettu. Vuonna 2016 valtioneuvoston rahoittamassa tutkimuksessa selvitettiin uusia ratkaisumalleja muun muassa rakennusvalvonnan entistä tehokkaampaan organisointiin. Tutkimuksen mukaan kunnan kaavoitus ja pelastustoimi ovat selkeästi tärkeimmät yhteistyökumppanit erilaisten ohjeiden laatimisessa, yleisessä neuvonnassa ja rakennuslupien käsittelyssä. Tärkeäksi tai erittäin tärkeäksi pelastusviranomaisen roolin rakennuslupahankkeessa sekä ohjeiden ja neuvonnan antajana koki yli 80 % vastanneista (ks. kuva 2). Kyselyyn vastasivat kuntien rakennusvalvonnan viranhaltijat.⁸⁵ Silti paloturvallisuus voi rakentamislainsäädäntöä tarkasteltaessa näyttäytyä vain yhtenä osa-alueena laajassa kokonaisuudessa.

Viranomaisten erilaisten asiantuntijaroolien vuoksi on luonnollista, että rakennuslupaprosessi edellyttää viranomaisilta keskinäistä yhteistyötä⁸⁶. Rakennusvalvontaviranomaisen ja pelastusviranomaisen yhteistyö rakennuslupaprosessin aikana on todettu useilla alueilla käytännön tasolla pääasiassa toimivaksi. Toimintamalleissa on kuitenkin paljon

⁸³ Ympäristöministeriö, 2014, s. 101.

⁸⁴ Ympäristöministeriö, 2014, s. 96; ks. myös Tolonen, Hokkanen, Miettinen, Pahkasalo, Ylinen & Kaira, 2013.

⁸⁵ Parviainen, 2016, s. 7–8.

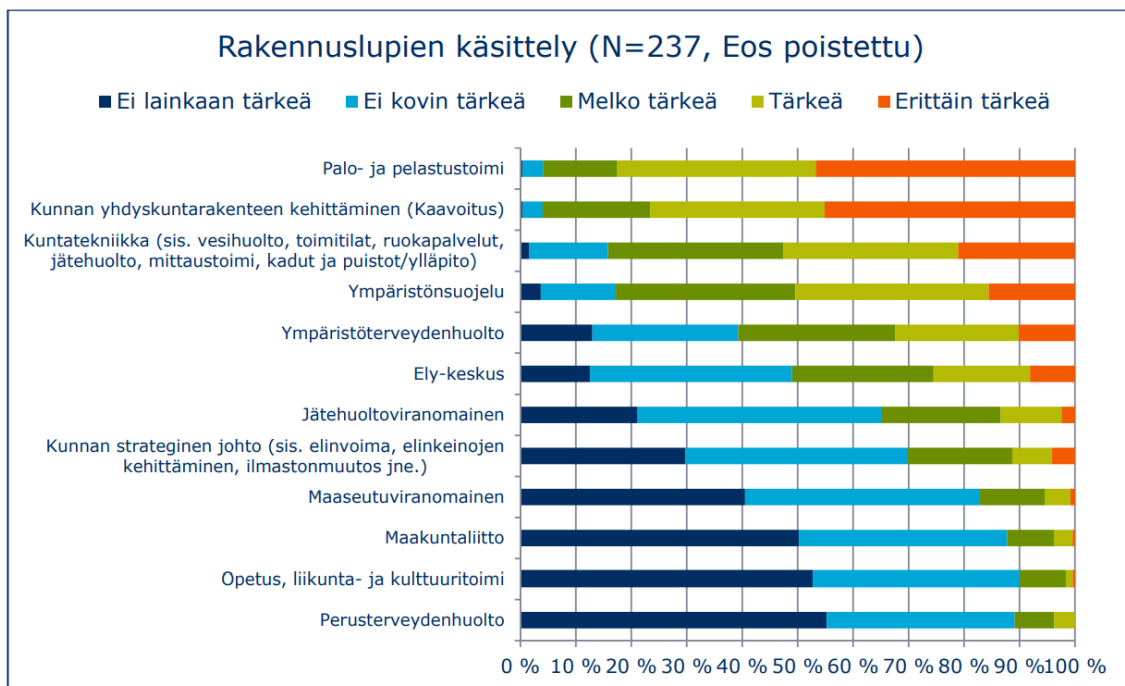
⁸⁶ HE 72/2003 vp. s. 60.

eroja riippuen pelastuslaitoksesta, ja siitä, minkä kunnan alueella toimitaan.⁸⁷ Lainsäädännöstäkin tulevia vaatimuksia viranomaisten väliselle yhteistyölle on asetettu osaltaan hallintolaissa, mutta myös pelastus- ja rakentamislainsäädännössä.

Viranomaisten välisen yhteistyön yleinen lainsäädännöllinen perusta on kirjattu hallintolakiin. HL 10 §:n mukaan viranomaiset ovat veloitettuja yhteistyön tekemiseen toimivaltansa rajoissa, ja asian vaatimassa laajuudessa toisen viranomaisen pyytäessä. Ja muutoinkin yhteistyötä on edistettävä. Tässä yhteydessä yhteistyöllä ei tarkoiteta virkapua. Hallintolain valmisteluaineistossa on tarkennettu, että tässä yhteydessä yhteistyöllä tarkoitetaan lausuntoja ja selvityksiä, joita asiaa käsittelevä viranomainen ei voi laatia esimerkiksi erityisasiantuntemuksen vuoksi. Hallituksen esityksen mukaan hallintolain mukainen auttamisvelvollisuus edellyttää, että viranomainen esittää nimenomaisen asiaa koskevan pyynnön. Esityksessä on korostettu myös auttamisvelvollisuuden rajoituksia. Avun antamisen toiselle viranomaiselle tulee lähtökohtaisesti noudattaa pyynnön kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita ja toisaalta hallintolain mukaisen yhteistyön on katsottu tarkoittavan vain pyynnön sisältämiä asioita.⁸⁸

⁸⁷ Sisäministeriö, 2021, s. 39–40; Rakennusvalvonnat ovat kunnan organisaatioon kuuluvia virastoja. Pelastuslaitokset ovat taas Helsingin lukuun ottamatta usean kunnan yhteisiä organisaatioita.

⁸⁸ HE 72/2002 vp. s. 60–61. ks. myös Hautamäki, 2004, s. 86; Kulla & Salminen, 2021. s. 147–148.



Kuva 2. Viranomaisten rooli rakennuslupien käsittelyssä. (Parviainen, 2016, s. 79.)

Suora maininta pelastusviranomaisen asiantuntijaroolista ja sen vuoksi toteutetusta yhteistyöstä rakennushankkeissa ei löydy voimassa olevasta MRL:stä. Myös keväällä 2022 lausuntokierroksella olevasta uudesta kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksesta puuttuu nimenomainen kirjaus pelastusviranomaisen asiantuntijaroolista paloturvallisuusasioissa.⁸⁹ Pelastusviranomaisen ja rakennusvalvontaviranomaisen välinen yhteistyö on etenkin pelastuslakiin tehtyjen muutosten myötä tullut yhä merkittävämmäksi. Merkittävänä syinä sille on esimerkiksi rakentamisen monimutkaistuminen ja rakennemuutos, jonka jälkeen kuntaorganisaatioon kuuluvalla rakennusvalvonnalla ja tulevaisuudessa hyvinvointialueissa sijaitsevilla pelastustoimilla ei ole enää entisen kaltaisia hallinnollisia rakenteita yhteistyön tekemiseksi.⁹⁰

Rakennuslupahankkeisiin liittyvä yhteistyö on rakennusvalvontaviranomaiselle lähtökohteisesti hallintolain velvoittamaa yhteistyötä, jossa on tarkoituksena tukeutua pelastusviranomaisella olevaan erityisosaamiseen. Pelastusviranomaiselle yhteistyö on

⁸⁹ Ympäristöministeriö, 2021.

⁹⁰ HE 192/2002 vp. s. 17; Laki hyvinvointialueesta (611/2021).

hallintolain veloitteen lisäksi pelastuslain 42 §:n edellyttämää yhteistyötä, jolla ehkäistään onnettomuuksia ja varmistetaan esimerkiksi pelastustoiminnan edellytyksiä. Lain esitöissä on myös 42 §:n osalta mainittu esimerkkinä välttämättömänä yhteistyötahona kuntien kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaiset.

Rakennusvalvonnat ja pelastuslaitokset ovat pyrkineet toiminnoissaan yhteistyöhön ja yhdenmukaisuuteen erilaisin keinoin. Esimerkiksi rakentamisen Topten-käytännöt on rakennusvalvontojen yhteenliittymä, jonka tarkoituksena on koota rakennusvalvontavirastojen ja alan toimijoiden kanssa laatimia rakennusalan yhteisiä Topten-käytäntöjä. Tavoitteena on esimerkiksi tukea säännösten soveltamista ja edistää yhteisiä käytäntöjä. Yhteisiä käytäntöjä ovat luomassa Suomen suurimmat rakennusvalvonnat sekä joukko pienempiä.⁹¹

Topten-käytännöksi on päivämäärällä 20.2.2020 vahvistettu OHJE-PALO 01- kortti, jossa on esitetty yhteinen tulkinta pelastusviranomaisen roolista rakennuslupaprosessissa. Ohjeen mukaan suunnitteluvaiheessa pelastusviranomainen toimii asiantuntijana sekä lausunnonantajana. Pelastusviranomaisella on ohjeen mukaan lähtökohtaisesti paras tieto ottaa kantaa pelastustoiminnan edellytyksiin.⁹² Oikeuskansleri on nostanut tukiasunnon tulipaloon liittyvässä ratkaisussaan keskeisesti esille viranomaisille asetetut yhteistyövelvoitteet, joilla tarkoitetaan viranomaisyhteistyön edistämistä ja tehokasta paikallista turvallisuusyhteistyötä⁹³.

⁹¹ www.toptenrava.fi Noudettu 24.1.2022. Mukana käytännöissä ovat seuraavat kunnat: Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu, Turku, Jyväskylä, Lahti, Kuopio, Pori, Kouvola, Joensuu, Lappeenranta, Vaasa, Lohja, Kauniainen, Naantali, Kaarina, Masku, Tuusula, Valkeakoski, Kalajoki, Janakkala, Mäntsälä, Ylivieska, Forssa, Tammela, Jokioinen, Ypäjä, Humppila, Rauma, Uusikaupunki, Akaa ja Raasepori

⁹² Rakentamisen Topten-käytännöt, 2020, s.1; HE 72/2003 vp. s. 58.

⁹³ OKV/8/50/2008.

2.5 Rakennuslupamenettely

Rakentaminen on Suomessa suurelta osin luvanvaraista toimintaa⁹⁴. Rakennuksen rakentamiseen sekä sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, tarvitaan MRL 125 § tarkoittama lupa. Sen lisäksi lupa tarvitaan rakennuksen laajentamiseen tai kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Edellisiin verrattuna paloturvallisuusasetuksen soveltaminen voi olla rakennuslupamenettelyä laajempaa, sillä paloturvallisuusasetuksen soveltamisala on sidottu myös korjaus- ja muutostöiden paloturvallisuudessa tapahtuviin muutoksiin.⁹⁵ Keskeistä kuitenkin on, että pelastusviranomaisen mukana olemista rakennushankkeissa määrittelee rakentamislainsäädäntö, ja viime kädessä MRL 113 §:n määritelmät siitä, pidetäänkö kyseessä olevaa rakennelmaa, rakennusta tai laitosta lain tarkoittamassa mielessä rakennuksena.

Rakennusluvan ratkaisee MRL 130 § mukaisesti kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Rakennuslupaprosessin tuloksena syntyy rakentamisoikeuden suova hallintopäätös, jonka tekemisestä vastaa rakennusvalvontaviranomainen. Hallintopäätöksellä tarkoitetaan tässä tapauksessa rakennuslupaprosessiin kuuluvan hallintomenettelyn tuloksena syntyvää lopullista ratkaisua. Asiassa päätetään rakennushankkeeseen ryhtyvän oikeuksista ja velvollisuuksista.⁹⁶

Rakennus- ja paloturvallisuus ovat rakennuslupamenettelyn vanhimpia tavoitteita. Suomessa kaupungeissa ja taajamissa on rakennettu puusta pitkälle 1800-luvun loppupuolelle asti, joten paloturvallisuus on muodostanut rakennuslupamenettelylle tärkeän tavoitteen.⁹⁷ Rakennusluvan edellytyksiksi on MRL 135–136 § ja 117 § säädetyt sekä muut MRL mukaiset tai sen nojalla asetut vaatimukset, joihin myös paloturvallisuutta koskevat vaatimukset sisältyvät. Rakennusluvan myöntämisen ehtoina olevat

⁹⁴ MRL, luku 19. Lisäksi lausuntokierroksella olevassa uudessa Kaavoitus- ja rakentamislaisissa ehdotetaan, että esimerkiksi alle 30 neliöisen piharakennuksen tai saunan voisi rakentaa ilman rakennuslupaa, kunhan muut rakentamisen määräyksen ja säännökset täyttyvät.

⁹⁵ Paloturvallisuusasetus 1 §; Ympäristöministeriö, 2017, s. 3.

⁹⁶ Mäenpää, 2017, s. 303.

⁹⁷ Lehtinen, 2000, s. 25.

paloturvallisuusvaatimukset eivät siten voi perustua paloturvallisuuden yleislakina toimivasta pelastuslaista johdettuihin vaatimuksiin.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan tarkastellut tapausta, jossa oli kyse rakennusluvan myöntämisestä jo rakennetulle lisäosalle teollisuuskiinteistössä. Kyse oli kahteen tasoon sijoitettujen tilojen edellyttämistä paloturvallisuuteen liittyvistä lisävaatimuksista, kuten savunpoistojärjestelyistä. Paikallisen pelastuslaitoksen antamassa lausunnossa paloinsinöörin näkemys oli, että jos rakennusta ei saateta alkuperäisen rakennusluvan mukaiseksi, tulee rakennus varustaa riittävällä määrällä sähköisesti avattavia savunpoistoluokkuja. Tällä järjestelyllä saavutettaisiin lausunnon mukaan riittävä kokonaisturvallisuuden taso, jossa henkilöturvallisuuden lisäksi on merkitystä pelastushenkilöstön turvallisuudella. Hallinto-oikeus totesi, että välttääkseen rakennettujen rakenteiden purkamisen tapauksessa oli myönnetty MRL 171 § 1 momentin mukainen poikkeus rakenteiden kantavuudesta. Tästä syystä HO katsoi, että rakennusluvan saamiseksi oli perusteltua asettaa savunpoistolaitteistoa koskeva ehto kokonaisturvallisuuden takaamiseksi.⁹⁸

KHO otti käsiteltäväkseen valituksen, jossa todettiin, että pelastusviranomaisen vaatimalle savunpoistoikkunoiden sähkötoimisuudelle ei ollut lainsäädännöllistä perustetta. KHO katsoi, että tapauksessa oli keskeistä se, täyttikö rakennus sille MRL nojalla asetetut olennaiset tekniset vaatimukset ilman pelastusviranomaisen asettamaa lisäehtoa savunpoistoluukkujen sähköisestä avattavuudesta. Ratkaisun mukaan ohjeellinen suositus neuvotella paloviranomaisen kanssa savunpoistojärjestelyistä ei oikeuttanut tapauksessa olennaisiin teknisiin vaatimuksiin perustumattoman ehdon asettamiseen. Lupaa myönnettäessä KHO katsoi, että savunpoiston avattavuudelle asetettu lisäehto ei liittynyt rakennuksen kantavien rakenteiden olennaisiin teknisiin vaatimuksiin, joista tapauksessa vähäinen poikkeaminen oli myönnetty. Tällöin savunpoistoon liittyvää lupaehdon ei katsottu korjaavan mahdollista rakenteiden kantavuudesta aiheutuvaa paloteknistä vaaraa.⁹⁹ Ratkaisussa keskeistä oli se, että velvoittavia määräyksiä annettaessa oli

⁹⁸ KHO 245/2013

⁹⁹ KHO 2452/2013

mahdollista soveltaa ainoastaan rakentamislainsäädäntöä, ja sitäkin ainoastaan velvoittavilta osin.

2.6 Rakentamisen yleiset edellytykset

MRL 17 luvussa asetetaan rakentamisen yleiset edellytykset, joiden mukaan kaikkien rakennusten on täytettävä olennaiset teknisten vaatimukset. Tarkemmin vaatimukset asetetaan 117 a–g §:ssä. Säännösten tarkoituksena on varmistaa rakennuksen käyttötavan edellyttämä rakenteiden lujuuteen, vakauteen, paloturvallisuuteen ja muuhun turvallisuuteen liittyvät perusvaatimukset. Edellä lueteltuja vaatimuksia täsmennetään osittain Suomen rakentamismääräyskokoelmassa ja paloturvallisuusasetuksessa (848/2017).¹⁰⁰

Osana rakennuksen suunnittelua vaadittava riittävä paloturvallisuuden taso on asetettu MRL 117 b §:ssä, ja sitä tarkennetaan paloturvallisuusasetuksella. Rakennuksen paloturvallisuusvaatimukset sisältävät kokonaisvaltaisia vaatimuksia siitä, että palon syttymisen vaaraa on rajoitettava ja palon sekä savun leviämistä on rajoitettava, mutta myös selkeitä teknisiä mitoitusvaatimuksia esimerkiksi ihmisten poistumiseen liittyen. Lisäksi suunnittelussa on otettava huomioon pelastustoiminnan järjestelyt. Voimassa olevassa lainsäädännössä paloturvallisuuden huomioiminen suunnittelussa on olennaisten teknisten vaatimusten yhtenä osana.¹⁰¹

MRL :n nojalla annetussa paloturvallisuusasetuksessa on annettu tarkempia säännöksiä uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten seuraavista asioista:

- 1) *palon syttymisen ja leviämisen rajoittamisesta sekä taloteknisten ja lämmitykseen käytettävien laitteistojen paloturvallisuudesta;*
- 2) *rakenteiden kantavuudesta palotilanteessa ja tähän liittyvistä rakennustuotteiden ominaisuuksista;*

¹⁰⁰ HE 101/1998 vp. s. 97.

¹⁰¹ Ympäristöministeriö, 2017, s. 1–3.

- 3) *palon ja savun kehittymisen ja leviämisen rajoittamisesta ja tähän liittyvien rakennustuotteiden ja laitteistojen ominaisuuksista;*
- 4) *poistumisturvallisuudesta ja turvallisuusselvityksestä;*
- 5) *sammutus- ja pelastustehtävien järjestelystä.*

Paloturvallisuusasetusta sovelletaan sen 1 §:n mukaisesti uuden rakennuksen rakentamisen lisäksi rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskettavan tilan lisäämiseen. Soveltamista on nähty tarpeelliseksi laajentaa harkinnan mukaan myös rakennuksen korjaus- ja muutostyöhön seuraavasti:

jos rakennus tai sen osa muuttuu korjaus- ja muutostyön seurauksena paloturvallisuuden kannalta vaarallisemmaksi ja rakennuksen paloturvallisuuden parantaminen on sen vuoksi perusteltua korjaus- ja muutostyön laatu ja henkilöturvallisuuden vaarantumisen estäminen huomioon ottaen.¹⁰²

Asetuksessa ei ole erikseen määritelty tarkemmin, miten arvio edellä mainittujen soveltamisehtojen täyttymisestä tehdään. Asetuksen tausta-aineistona ja soveltamisen tukena toimii Ympäristöministeriön laatima perustelumuihistio, joka tarkentaa soveltamisalaa erityisesti korjaus- ja muutostöiden yhteydessä¹⁰³. Paloturvallisuustason on oltava vähintään aiemmin rakennukselle myönnetyn luvan mukainen. Käyttötarkoituksen ja tilajärjestelyjen muutosten vaikutusta on kuitenkin aina tarkasteltava tapauskohtaisesti, ja voimassa olevat lievemmat säännökset on otettava huomioon. Muistiossa on esitetty esimerkkejä, joissa paloturvallisuusvaatimukset tyypillisesti muuttuvat tiukemmiksi, mutta tyhjentävää listaa ei ole nähty tarkoituksenmukaiseksi laatia.¹⁰⁴

Näin rakennuslupaprosessissa toimivaltaa käyttävälle viranomaiselle on jätetty asiassa harkintavalta ja asetuksen soveltaminen ratkaistaan tapauskohtaisesti. Kuten rakentamisen sääntelyyn yleisemminkin, myös paloturvallisuuteen liittyvän sääntelyn

¹⁰² Paloturvallisuusasetus 1 §.

¹⁰³ Ympäristöministeriö, 2017: ”Muistiossa säännösesityksiä verrataan voimassa oleviin määräyksiin. Jos nykyisten määräysten tasoon tai menettelyihin ei tehdä muutoksia, perustelumuihistiossa tämä todetaan ja olemassa oleviin vaatimuksiin esitetään perustelut vain poikkeustapauksessa. Lisäksi perustelumuihistiossa on esitetty säännöksiä koskevaa selventävää tekstiä, joka julkaistaan säännöksiin liittyvinä ohjeina Suomen rakentamismääräyskokoelmassa” MRL (132/1999) 13 §.

¹⁰⁴ Ympäristöministeriö, 2017, s. 3.

yleisluontoisuuteen liittyy epäyhtenäisiä viranomaiskäytäntöjä ja tulkinnallisia ongelmia.¹⁰⁵ Rakennuslupamenettelyssä edellytettävää viranomaisen harkintaa käsitellään tässä tutkielmassa jäljempänä.

Paloturvallisuusasetuksen mukaisesti sen tarkoituksena on ohjata rakennuksen suunnittelua siten, että rakennus täyttää käyttötarkoituksensa mukaisesti paloturvallisuudelle asetetut olennaiset tekniset vaatimukset. Vaatimukset voi täyttää kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Olennaiset tekniset vaatimukset paloturvallisuuden osalta voi täyttää noudattamalla asetuksessa esitettyjä luokkia ja lukuarvoja noudattamalla tai perustuen oletettuun palonkehitykseen, joka kattaa kyseisessä rakennuksessa todennäköisesti esiintyvät tilanteet. Oletettuun palonkehitykseen perustuvassa suunnittelussa on asetuksen mukaan käytettävä menetelmiä, joiden kelpoisuus on osoitettu.¹⁰⁶ Edellä esitellyt tavat asettavat suunnittelijoille ja viranomaisille erilaiset osaamisvaatimukset.

Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan viranomaisohjausta, joka koskee erityisesti MRL 117 b §:ssä sekä paloturvallisuusasetuksen 8 luvussa asetettuja vaatimuksia pelastustoimintaan ja sammutustilanteisiin liittyvien edellytysten varmistamista sekä palon ja savun kehittymisen ja leviämisen estämistä. Ne ovat kokonaisuuksia, joihin ei ole tarjolla asetuksessa kuvattua selkeää taulukkomitoitusta. Tällöin suunnittelua ohjataan tapauskohtaisen tarkastelun perusteella nojautuen ohjausta tekevän viranomaisen näkemykseen, tulkintaohjeisiin ja esimerkiksi pelastuslaitosten ja pelastuslaitosten kumppanuusverkoston laatimiin ohjeisiin.¹⁰⁷

Pelastuslaitosten yhteistyö rakennusvalvonnan kanssa keskittyy isoilta osin pelastustoiminnan edellytysten varmistamiseen, kuten pelastusteihin, sammutusreittien ja savunpoiston järjestelyihin ja sammutusveden saantiin.¹⁰⁸ Tällaisessa yhteistyössä pelastusviranomaisen asiantuntemus on keskeisessä roolissa, sillä suunnittelulle kohdistuvia

¹⁰⁵ Sisäministeriö, 2021, s. 5.

¹⁰⁶ Paloturvallisuusasetus 3 §.

¹⁰⁷ Sisäministeriö, 2021, s. 5 ja 9.

¹⁰⁸ Sisäministeriö, 2019, s. 19.

vaatimuksia ei voida perustaa ainoastaan voimassa oleviin yksityiskohtaisiin säännöksiin ja taulukkoarvoihin.

Paloturvallisuusasetuksessa ei ole mainintaa paloturvallisuuteen liittyvien ratkaisujen hyväksyttämistä pelastusviranomaisella. Tämä on kertoo, siitä perusasetelmasta, että pelastusviranomaisen rooli on toimia asiantuntijana. Asetuksen tausta-aineistona toimivassa muistiossa todetaan kohdassa 42 § Savunpoisto, että savunpoisto- ja hallintajärjestelyistä kuullaan paikallista pelastusviranomaista. Lisäksi kohdassa 33 § Uloskäytävien lukumäärä kuullaan paikallista viranomaista, jos varatien käyttö edellyttää palokunnan toimenpiteitä.¹⁰⁹

Kuuleminen viitanee hallintomenettelyltä yleisesti edellytettävän kuulemisveloitteen, jota on pidetty perinteisesti oikeusturvaa edistävänä periaatteena¹¹⁰. Muistiossa on nähty tarpeelliseksi varmistaa kuulemisella pelastusviranomaisen mahdollisuus vaikuttaa pelastustoiminnan toimintaedellytysten varmistamiseen, ja näin asia otetaan huomioon lupaharkinnassa. Vaatimus kuulemisesta on kuitenkin jäänyt pois sekä laki-että asetustasolta. Voimassa olevaa paloturvallisuusasetusta edeltävässä suunnittelua ohjaavassa Rakentamismääräyskokoelma E1:ssä savunpoistojärjestelyistä ohjeena oli mainittu, että järjestelyistä tuli neuvotella paikallisen pelastusviranomaisen kanssa¹¹¹.

Pelastusviranomaisen kuulemisesta tietyiltä osin on mainittu paloturvallisuusasetuksen perustelumuistiossa. Mainintaa pelastusviranomaisen kuulemisesta ei ole kirjattu esimerkiksi 40 § mukaisten pelastus- ja sammutustyön edellytysten varmistamisen yhteyteen. MRL 117 b §:ssä pelastushenkilöstön turvallisuus on määrätty ainoastaan otettavaksi huomioon. Sammutus- ja pelastustehtävien järjestelyyn liittyvä asetuksenantovaltuutus on osoitettu ympäristöministeriölle (MRL 117 b § 3 mom.). Vaikka suunnitelmien hyväksyttämiseksi pelastusviranomaisella ei ole asetustasolla asetettu velvoitetta,

¹⁰⁹ YmA 848/2012. 33 ja 43 §.

¹¹⁰ HE 72/2002 vp. s. 89.

¹¹¹ Suomen rakentamismääräyskokoelma E1, 2011, s. 35.

koskee rakennusvalvontaviranomaista ainakin hallintolain mukainen selvittämisvelvollisuus ennen asian ratkaisemista. Sen mukaisesti aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Asian selvittämisellä tarkoitetaan lain valmisteluaineiston mukaan, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemisessa.¹¹² Tällaiseksi tiedoksi pelastusviranomaisen lausunto voidaan paloturvallisuusasioissa lukea.

¹¹² HE 72/2002 vp, s. 86.

3 Paloturvallisuusvaatimusten täyttäminen ja rakennusluvan ratkaiseminen

3.1 Viranomaisen ohjaa kohti hyväksyttäviä ratkaisuja

Rakennusluvan saamiselle on asetettu edellytykset MRL 135–137 § :ssä. Edellytysten täyttymisen varmistamiseksi viranomaiset ohjaavat ja valvovat suunnittelua. Lopulta luvan ratkaisee MRL 130 § :n mukaisesti kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Kaikki paloturvallisuuteen liittyvät vaatimukset ratkaistaan osana rakennuslupamenettelyä.

Rakennusten käytön aikaiseen valvontaan on pelastustoimessa käytössä pitkälle vakiintuneet käytännöt. Myös säädösperustaa voidaan pitää selkeänä. Sen sijaan ennen käyttöönottoa tapahtuvaan ohjaukseen, neuvontaan ja valvontaan pelastuslainsäädännöllä ei oteta yksityiskohtaisesti kantaa. Käytännössä pelastusviranomaiset käyvät usein neuvotteluja rakennushankkeen edustajina toimivien suunnittelijoiden kanssa.¹¹³ Neuvotteluissa tyypillinen käsiteltävä aihe on pelastustoiminnan edellytysten varmistaminen (MRL 117 b § momentti 3 kohta 5). Tyypillisesti suunnitelmista tarkastellaan pelastusteiden mitoituksia, rakennuksen poistumis- ja varatiejärjestelyjä, paloturvallisuuteen liittyvien laitteiden toimintaa, sammutusreititettä, sekä savunpoiston ja sammutusreittien järjestelyjä ja viranomaisradioverkon kuuluuutta. Pelastustoiminnan edellytysten kannalta monet merkittävät ratkaisut päätetäänkin jo rakennuksen suunnittelu- ja rakennusvaiheessa.¹¹⁴

Erityisesti vaativimmissa rakennushankkeissa paloturvallisuuteen liittyvistä asioista laaditaan erillinen palotekninen suunnitelma. Suunnitelmalle ei ole olemassa säädöksistä tulevaa nimenomaista vaatimusta, vaan käytäntö on osoittanut toimivaksi ratkaisuksi koota paloturvallisuuteen liittyvät asiat yhteen suunnitelmaan, joka on yleisen

¹¹³ Sisäministeriö, 2021, s. 40.

¹¹⁴ Sisäministeriö, 2021, s. 19.

käytännön mukaisesti esitelty pelastusviranomaiselle¹¹⁵. Esittelyn yhteydessä pelastusviranomainen antaa tarvittaessa ohjausta suunnittelijoille ja esittää omat lausuntonsa esitettyihin ratkaisuihin. Pelastusviranomainen puoltaa asiantuntija-arvionsa perusteella ratkaisuja. Pelastuslaitoksen kannanoton laajuus on koettu vaihtelevaksi. Vaihtelevuus on ongelmallista ensinnäkin hallintolain edellyttämän tasapuolisuuden näkökulmasta, mutta myös siksi, että rakennusvalvontaviranomaisen olisi jo hallintolaissa asetetun yhteistyövelvoitteen sisältövaatimuksenkin perusteella eriteltävä, mihin asioihin se haluaa kantaa otettavan.¹¹⁶

Ohjaus ja neuvonta on osa usean viranomaisen toimintaa. Nostan työssäni esille muun muassa Verohallinnon laatimat ohjeet. Niiden omaleimaisuutta oikeuslähteenä on käsitelty Nykäsen laajassa artikkelissa. Verohallinto antaa runsaasti verotukseen ja laintulkintaan liittyvää ohjeistusta. Verohallinto on katsonut, että erityinen oikeus antaa ohjeita perustuu Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 § 2 momenttiin. Säännöksen mukaan Verohallinnon on edistettävä oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä.¹¹⁷ Voimassa olevaa lakia edeltävien lakien tausta-aineistoissa on todettu, että oikeaa ja yhdenmukaista verotusta edistetään muun muassa antamalla verotusta koskevia yhtenäistämisohejeita.¹¹⁸ Verohallinnossa voimassa olevaa lainkohtaa on tulkittu aikaisempien valmisteluaineistojen mukaisesti siten, että Verohallinnolla on oikeus laatia syventäviä ohjeita lain soveltamiseksi, vaikka se ei suoraan lain sanamuodosta ilmene¹¹⁹.

Verohallinnon toimintaan rinnastettuna pelastusviranomaiselle asetettu erityistä asiantuntemusta vaativa tehtävä ehkäistä onnettomuuksia ja edistää turvallisuutta voisi nähdäkseni olla verrattavissa Verohallinnolle asetettuun edistämisen- ja yhdenmukaistamistehtävään. Kummassakin yhteisenä nimittäjänä on yleinen etu, toisessa yhdenmukainen

¹¹⁵ Sisäministeriö, 2021, s. 9.

¹¹⁶ HE 72/2002 vp. s. 61; Sisäministeriö, 2021, s. 40.

¹¹⁷ Nykänen, 2020, s. 620.

¹¹⁸ HE 160/2009. s. 12.

¹¹⁹ Nykänen, 2020, s. 620.

verotus, toisessa turvallisuus. Laissa veromenettelystä (1558/1995) 26 §:ssä asetetaan verotusmenettelylle ja muulle verotukseen liittyvälle toiminnalle vaatimus toimia niin, että veronsaajien ja verovelvollisen edut otetaan huomioon tasapuolisesti.

Nykänen ryhmittelee artikkelissaan Verohallinnon ohjeita sen mukaan, kenelle ohjaus on suunnattu. Osa ohjeista on yleistajuisia, tyypillisimpiä verotuksen aineellisia ja menettelyllisiä ohjeita. Toinen osa ohjeista voidaan mieltää syventäviksi ohjeiksi, jotka on suunnattu lähinnä verotuksen ammattilaisille. Teen tässä ryhmittelyssä rinnastuksen paloturvallisuuteen liittyviin ohjeisiin. Paloturvallisuuden yleistajuiset kaikille suunnatut ohjeet pohjautuvat lähtökohtaisesti pelastuslain vaatimuksiin, kun taas syventävät, rakenteelliseen paloturvallisuuteen pureutuvat ohjeet ohjaavat suunnittelijoita ja pohjautuvat osittain myös rakennuslainsäädäntöön.¹²⁰ Tämä ryhmittely voi auttaa osaltaan hahmottamaan myös aiemmin käsiteltyä neuvonnan ja ohjauksen eroa paloturvallisuusasioissa, mutta ei sinänsä kerro velvoittavuuteen liittyvistä tekijöistä.

Nykänen jakaa oikeuslähteet myös auktoritatiivisiin sekä substantiaalsiin oikeuslähteisiin. Ensin mainitulla tarkoitetaan lakeja, niiden esitöitä ja oikeuskäytäntöä, ja ne tulee ottaa aina huomioon päätöksenteossa. Substantiaalisia oikeuslähteitä käsitellään niiden vakuuttavuuteen perustuen ja niitä käsitellään aineellisina oikeuslähteinä.¹²¹ Paloturvallisuuteen liittyvät pelastuslaitosten laatimat ohjeet voidaan katsoa olevan pääosin substantiaalisia oikeuslähteitä, kun taas kulloinkin sovellettava lainsäädäntö toimii auktoritatiivisena oikeuslähteenä.

Ohjeiden antamisen on Museoviraston asiantuntijaroolia koskevassa Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa katsottu olevan normaalia viranomaistoimintaa. KHO:n ratkaisussa asianosainen oli kyseenalaistanut asiantuntijaviranomaisena toimivan Museoviraston oikeuden antaa ohjeita Elinkeino-, liikenne- ja ympäristöviraston (ELY)

¹²⁰ Nykänen, 2020, s. 619.

¹²¹ Nykänen, 2020, s. 628.

määräämässä rakennuksen suojelemissa ilman, että toimivallasta ohjeiden antamisesta olisi erikseen säädetty laissa.¹²²

Rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvässä kokonaisuudessa yleinen kehittäminen ja ohjaus kuuluvat ympäristöministeriölle, ja valvontatehtävä ELY-keskuksille sekä Museovirastolle. Ohjaavassa laissa mainitun mukaisesti Museovirasto toimii kokonaisuudessa asiantuntijana. Velvoittavat päätökset rakennuksen suojelemisesta tekee ELY-keskus, ja päätökset toimitetaan vahvistettavaksi ympäristöministeriöön.

Sekä hallinto-oikeus että korkein oikeus olivat asiassa samalla kannalla todeten, että Museovirastolla on rakennusperinnön säilyttämiseen liittyvissä kysymyksissä asiantuntijaviranomaisena mahdollisuus antaa rakennusperinnön suojeeluun liittyviä ohjeita ilman, että toimivallasta antaa aiheita koskevia määräyksiä olisi erikseen rakennussuojelulainsäädännössä mainittu.¹²³

Pelastustoimessa erilaisia lain yhdenmukaistamiseen tähtäviä ohjeita on laadittu pelastuslaitosten kumppanuusverkoston nimissä, mutta ohjeita laaditaan paljon myös pelastuslaitoskohtaisesti.¹²⁴ Perustuslakivaliokunta on nähnyt erilliset ohjeiden laatimista koskevat säännökset olevan jopa omiaan hämärtämään ministeriön asetukseen tai viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suosituksen toimivien ohjeiden eroa. Viranomaisen laatiman ohjeen tulee kuitenkin suositusluonteisena asiakirjana erottua velvoittavista oikeussäännöistä.¹²⁵ Tämä huomio on nostettu esille myös pelastuslain uudistamisen esiselvityshankkeessa.

Museoviraston asiantuntija-aseman rakennusten suojeeluun liittyvässä päätöksenteossa voi rinnastaa pelastusviranomaisen rooliin rakennuslupaprosessissa. Kuitenkin sillä erolla, että Museovirasto on erikseen mainittu keskeisessä lainsäädännössä

¹²² KHO 2020:54

¹²³ KHO 2020:54

¹²⁴ Sisäministeriö, 2021, s.5.

¹²⁵ PeVL 20/2004 vp, PeVL 6/2003 vp

asiantuntijana toimivaksi viranomaiseksi (Laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010) 4 § 2–3 momentti ja Laki Museovirastosta (282/2004) 2 § 1 momentti). Tällaista mainintaa pelastusviranomaisesta ei ole rakennuslupamenettelyyn liittyen.

3.2 Intressien punnintaa ja harkintaa

Lupaharkinnassa on toisinaan otettava huomioon hyvin eri suuntiin vieviä intressejä. Usein on vielä tyypillistä, että eri intressien tasapainoa ei voida säätää kovin täsmällisesti säädösten tasolla. Silloin parhaan mahdollisen sopusoinnun hakeminen jää päätöksentekotilanteeseen kyseisiä säännöksiä soveltavalle viranomaiselle. Keskenään erisuuntaisten intressien punninta on tyypillistä esimerkiksi ympäristöoikeuden alalla.¹²⁶ Rakennus- ja pelastuslainsäädännössä voi paikoin nähdä vahvoja yhtäläisyyksiä ympäristöoikeuden piirteisiin, jotka korostuvat useimmiten juuri intressien välisenä punnintana ja riittävän turvallisuustason määrittelyssä.

Riittävän paloturvallisuustason hyväksymiseen johtavassa ohjauksessa ja päätöksenteossa punnintaa tehdään usein yleisen edun ja muiden intressien, kuten yksityisen edun välillä. Rakennuslainsäädännössä tarkoitettu yleinen etu voidaan mieltää vastapainoksi rakennushankkeeseen ryhtyvän omalle valvonnalle, jolla varmistetaan yksityistä etua, eli pääasiassa rakentamisen laatua¹²⁷. Yleisellä edulla voi hallinnollisessa päätöksenteossa olla toisinaan merkittävä painoarvo, vaikkakaan yleisen edun sisältöä on vaikea määrittellä tyhjentävästi. Väljästi luonnehdittuna se on yhteiskunnan ja yksilöiden kokonaisuus.¹²⁸

Yleisellä edulla voidaan ajatella usein olevan eräänlainen yleisen ideaalin asema. Se on esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten tasapuolisuuden, tarkoitussidonnaisuuden ja puolueettomuuden lähtökohtana. Näiden periaatteiden tavoitteena on rajoittaa erityisten intressien liian voimakasta tai muuten epäasiallista vaikutusta.

¹²⁶ Laakso, 1990, s. 22–23 ja 42.

¹²⁷ Jääskeläinen & Syrjänen, 2014, s. 720.

¹²⁸ Mäenpää, 2008, s. 32.

Tasapuolisuus ja yhdenvertaisuus ei kuitenkaan jäykästi tulkiten tarkoita sitä, että samankaltaisia tapauksia käsiteltäisiin aina tismalleen samalla tavalla. Erilainen käsittely on hyväksyttyä silloin, kun tapauksen erityispiirteet otetaan huomioon, ja tapaus perustellaan.¹²⁹

Tasapuolisuuden vaatimus tarkoittaa päätöksenteon kohdalla myös tiettyä johdonmukaisuutta. Johdonmukaisessa päätöksenteossa päätöksiä ei voi tehdä kuitenkaan kaavamaisesti, vaan jokaisessa tapauksessa on huomioitava kaikki asiaan vaikuttavat erityispiirteet.¹³⁰ Tällöin samankaltaisissa tapauksissa erilainen viranomaispäätös voisi olla perusteltua eri puolilla Suomea.

Rakennushankekohtaisten erityispiirteiden ja tapauskohtaisen harkinnan vaatimusta korostaa KHO:n päätös, jossa oli kyse saneerattavan kerrostalokohteen julkisivuun esitetävän eristemateriaalin paloturvallisuudesta, ja siitä täyttääkö se tuolloin voimassa olleet rakentamismääräyskokoelman E1 vaatimukset. Alueen pelastusviranomaisen oli valittanut rakennusvalvontaviranomaisen myöntämästä rakennusluvasta hallintolainkäyttölain (586/1999) 6 §:n ja hallintolain (434/2003) 49 b §:n perusteella. Alkuperäisen rakennuslupapäätöksen asianosaisena toimiva taloyhtiö oli vedonnut valituksessaan muun muassa siihen, että vastaavanlainen ratkaisu oli hyväksytty paloturvallisena ratkaisuna ja säädösten vaatimukset täyttävänä muualla Suomessa. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että vaikka ratkaisu olisi mahdollisesti jossain muualla Suomessa hyväksytty, se ei riittänyt näyttämään, että toteutustapa olisi rakentamismääräyskokoelman vaatimusten mukainen.¹³¹ Tapauksessa pelastuslaitos käytti tuolloin voimassa olleen hallintolainkäyttölain mahdollistamaa viranomaisen oikeutta hakea muutosta asiaan valvottavana olevan julkisen edun vuoksi.¹³² Valituksen tekeminen oli tässä tapauksessa kuitenkin Pell 78 §:n mukaista valvontatehtävää, eikä siten rakentamisen ohjaukseen liittyvää

¹²⁹ Mäenpää, 2017, s. 31.

¹³⁰ Mäenpää, 2008, s.8.

¹³¹ KHO 839/2018.

¹³² Viranomaisen valitusoikeus hallintopäätöksestä on nykyään laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 7 §:ssä

viranomaistehtävää¹³³. Huomion arvoista tapauksessa on se, että rakennusvalvontaviranomainen ei ole kyseisen kaltaisissa tilanteissa lain mukaan velvoitettu pyytämään asiantuntijalausuntoa pelastusviranomaiselta ja pelastusviranomainen teki asiassa valitukset rakennuslupamenettelyn ulkopuolella valvoessaan viranomaiselle kuuluvaa yleistä velvollisuutta valvoa yleisiä etuja omalla toimialallaan.

Laakso tunnistaa juuri julkisoikeuden ja erityisesti hallinto-oikeuden alalla olevan usein kyse yleisten etujen ja yksityisten intressien välisen tasapainon hakemisesta¹³⁴. Rakennushankkeen ohjauksen lähtökohtana oleva yleisen edun valvonta pitää siis huolen siitä, että ratkaisusta ja lopputuloksesta on etua tai hyötyä mahdollisimman monelle.¹³⁵ Pelastustoiminnan edellytyksien varmistamiseksi vaadittaviin ratkaisuihin liittyy mielenkiintoinen ominaispiirre, sillä nähdäkseen yleinen etu realisoituu suurelta osin vasta mahdollisessa onnettomuustilanteessa. Edun voitaneen sanoa olevan siihen saakka ainakin osittain piilevä. Kyseessä voi kuitenkin sanoa olevan punninta-asetelmasta, jossa toisella puolella on teknisistä vaatimuksista syntyvät kustannukset, ja toisella puolella onnettomuuden todennäköisyys kyseisessä kohteessa ja siitä todennäköisesti syntyvien vahinkojen suuruus.

KHO:n ratkaisussa on tarkasteltu pelastusviranomaisen tekemän arvioon merkitystä tapauksessa, jossa oli kyse ilotulitteiden käsittelystä syntyvästä vaarasta. Kyseessä oli punnintatilanne yksityisen ja yleisen edun, kiinteistössä liikkuvien ihmisten turvallisuuden välillä. Pelastusviranomaisen tekemä arvio turvallisuuden heikkenemisestä katsottiin niin merkittäväksi, että sitä voitiin käyttää perusteluna rajoitettaessa perustuslain 18 §:ssä säädettyä elinkeinonvapautta. Kyseessä oli perusoikeuksien rajoittamistilanne, jossa elinkeinonvapauden lisäksi punnittiin ilotulitteiden täydennyskuljetuksista syntyvä riskiä kiinteistössä olevien ihmisten turvallisuudelle.¹³⁶

¹³³ Jääskeläinen, 2018, s. 2.

¹³⁴ Laakso, 1990, s. 43.

¹³⁵ Mäenpää, 2008, s. 31.

¹³⁶ KHO 2014/2354.

Tapauksessa pelastusviranomaisen suoritti kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukaista valvontatehtävää ja käytti sille kuuluvaa harkintavaltaa ja mahdollisuutta antaa turvallisuuden kannalta tarpeellisia ehtoja ja määräyksiä. Elinkeinon harjoittamiseen määräyksellä asetettu rajoitus ei ollut niin merkittävästi toimintaa rajoittava, että sen asettamisen katsottiin olevan perusteltua ihmisten turvallisuuden takaamiseksi.¹³⁷

Hautamäki on pohtinut pelastustoimintaan ja valvontatyöhön liittyvän perusoikeuksien turvaamiseen ja toisaalta perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvää punninta-asetelmaa yleisen edun tavoittelemiseksi. Hän esittää aiheellisen kysymyksen, kuinka pitkälle yleistä järjestystä ja turvallisuutta korostavilla argumenteilla voidaan toiselta puolelta rajoittaa perusoikeuksien toteutumista.¹³⁸ Jos rakennuslupaprosessissa pelastusviranomaisen ohjaukseen perustuva lausunto tosiasiallisesti asettuukin ehdoksi luvan saamiselle, on perusteltua kysyä, millä tavalla toteutuu perustuslailla edellytettävä lainmukaisuusvaatimus. Toisaalta tässäkin tutkielmassa on tullut esille havainto, jonka Hautamäki esittää. Pelastusviranomaisten toimivaltuuksien ulottuvuutta ei ole julkisen vallan käytön näkökulmasta juurikaan kyseenalaistettu.¹³⁹

3.3 Harkintavallan käyttäminen

Rakennusluvan myöntämisen yhteydessä tehtävässä harkinnassa on kyse oikeuksia luovan luvan edellytyksien arvioinnista. Rakennusvalvontaviranomaisella on tilanteessa suhteellisen paljon harkintavaltaa ja erityisesti lupahakemuksen hylkäämiseen johtavassa päätöksenteossa tulisi siksi kiinnittää erityistä huomiota argumentointiin¹⁴⁰. Harkintavalta ei suoraan liity pelastusviranomaisen tekemään ohjaukseen, mutta pidän aiheen kannalta ja viranomaistoiminnan sisältöä määrittelevänä keskeisenä tekijänä.

¹³⁷ KHO 2014/2354.

¹³⁸ Hautamäki, 2012, s. 36–40.

¹³⁹ Hautamäki, 2012, s. 11.

¹⁴⁰ Ekroos & Majamaa, 2018, s. 633.

Laakso on kirjoittanut hallintoviranomaisen argumentointimalleista päätöksentekotilanteessa. Hän erottaa toisistaan kolme erilaista päätöksentekomallia: normirationaalinen-, intressipunninta- ja toimintavoitteinen malli. Erityisesti intressipunnintaisessa ja toimintavoitteisessa mallissa normitiedon lisäksi ratkaisuun vaikuttaa esimerkiksi tekninen erityisasiantuntemus. Laakso mukaan sääntelyyn voi liittyä toisinaan paljon harkintamarginaalia sisältäviä yleislausekkeita ja harkintanormeja.¹⁴¹ Tällaiset ovat tyypillisiä myös rakennus- ja pelastuslainsäädännössä. Lisäksi Laakson mukaan harkintaa sisältävien normien soveltaminen on dynaamista ja siinä on otettava huomioon tapauskohtaiset piirteet. Vaikka tarkoituksenmukaisuuteen nojaava harkinta jää sisällöllisesti tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle, on vaarana, että harkinta ilman kriteereitä ja kontrollia on mielivaltaista¹⁴².

Rakennuslainsäädäntöön ja paloturvallisuusasetukseen jätetyt joustavat ja epätäsmälliset normit, kuten ”otettava suunnittelussa huomioon”, ”oltava riittävä” tai ”jos perustellut syyt sitä vaativat”, tarkoittavat paikoin laajaa harkintavallan käyttöä toimivaltaa käyttävälle viranomaiselle ja lainmukaisia ratkaisuja voi olla useita.¹⁴³ Viranomaiselle on jätetty laaja harkintavalta ja joustava normi saa lopullisen sisältönsä viranomaisten tai tuomioistuinten käsittelyssä, ja lopulta hyväksyntänsä päätöksentekoprosessissa.¹⁴⁴

Pelastusviranomaisen tekee nähdäkseni myös harkintaa punnitessaan lausunnoissaan riittävää paloturvallisuuden tasoa. Pelastusviranomaisen tekemään ohjaukseen sisältyy harkinnan tekemistä, vaikka kyse ei ole päätöksen tekemisestä. Hyvällä harkinnalla osataan varmistetaan sisällöltään laadukas asiantuntijalausunto, joka antaa rakennuslupaviranomaisen päätöksen argumentoinnin osana hyväksyttävyyttä päätökselle. Rakennuslupaan johtavassa harkinnassa ratkotaan usein kovin joustavia ja väljiä luvan myöntämisen ehtoja, joten ratkaisun tekemiseen jää harkintamarginaalia. Nähdäkseni juuri

¹⁴¹ Laakso, 2012, s. 374–379.

¹⁴² Laakso, 2012, s. 380–381.

¹⁴³ Mäenpää, 2019,

¹⁴⁴ Mäenpää, 2019,

harkintamarginaalissa konkretisoituu, mikä merkitys pelastusviranomaisen laatimalla ohjeella tai lausunnolla voi olla.¹⁴⁵

Harkintavalta voidaan jakaa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnasta, tai sidotusta harkinnasta on kyse silloin, kun säännös tai muu ylemmän viranomaisen toimivallan puitteissa antama määräys selvästi osoittaa, miten asia on ratkaistava. Oikeuskirjallisuudessa esiintyy eri näkemyksiä siitä, onko oikeusharkinta aina lopulta sidottua, ilman mahdollisuutta käyttää harkintaa.¹⁴⁶ Merikoski esittää teoksessaan jo aikaa nähneen, mutta tässä tapauksessa riittävän määritelmän oikeusharkinnalle todeten, että silloin laki tai muu velvoittava ohje osoittaa mitä viranomaisen asiassa on päätettävä ja miten asia on ratkaistava. Merikoski rinnastaisi sidotun hallintotoiminnan läheisesti jopa tuomioistuinten harjoittamaan käytäntöön.¹⁴⁷

Tutkielman aiheen kannalta kiinnostavampi harkinnan käyttämisen muoto on puolestaan tarkoituksenmukaisuusharkinta, eli vapaa harkinta. Se voidaan ymmärtää tilanteeksi, jolloin päätöksentekijällä on mahdollisuus harkita, mikä on yleisen edun ja hyvän hallinnon kannalta paras ratkaisu, huomioiden kuitenkin rajoitusperiaatteet ja aina päätöksentekoon liittyvät rajoitteet.¹⁴⁸ Merikoski on määritelmässään todennut vapaan harkinnan olevan vapaana sitovista ratkaisuista sekä toimintaohjeista, ja valintoja voi tehdä useamman ratkaisuvaihtoehdon välillä¹⁴⁹.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan voi käsittää johtavan sellaisiin ratkaisun perusteisiin, joihin sovellettavissa säännöksissä ei ole vastausta. Tällöin tarkat soveltamiskriteerit puuttuvat, ja laissa on asetettu vain harkinnan rajat ja kehykset. Keskiössä on tällöin taupauskohtaisten piirteiden huomioiminen¹⁵⁰. Harkinnan tekemistä voidaan pitää keskeisenä prosessina paitsi rakennusluvan ratkaisemisessa, myös pelastusviranomaisen

¹⁴⁵ Jääskeläinen & Syrjänen, s. 102 ja 104.

¹⁴⁶ Laakso, 1990, s. 191.

¹⁴⁷ Merikoski, 1968, s. 1 ja 35.

¹⁴⁸ Mäenpää, 2019; Syrjänen, 1999, s. 60–59; Laakso, 1990, s. 191.

¹⁴⁹ Merikoski, 1968, s. 43.

¹⁵⁰ Laakso, 1990, s. 133

lausunnon laatimisen tausta-ajatuksena. Välillisesti luvan ratkaisija voi joutua harkitsemaan myös pelastusviranomaisten antamisen lausuntojen merkitystä niiden tosiasiallisesti luvan saamisen ehdoksi asettuvan luonteensa vuoksi.

Laakson näkee riita- ja rikosasioissa sovellettavan normirationaalisen päätöksenteon mallin olevan ainakin osittain verrattavissa rakenteeltaan tavallisen hallintoviranomaisen päätöksentekoon. Normirationaalisisessa päätöksenteossa on pohjimmiltaan kyse asianmukaisten säännösten soveltamisesta esillä oleviin tosiseikkoihin. Normirationaalinen malli edellyttää kuitenkin ainakin jonkin tasoista juridista asiantuntemusta.¹⁵¹ Siksi voi olla tarpeen pohtia myös sitä, minkä tasoista juridista osaamista hallintopäätöksiä tekevällä ja harkintavaltaa käyttävällä viranomaisella esimerkiksi rakennuslupamenettelyn sisällä tulisi olla.

Vaikka laajan harkinnan käytön voikin sanoa toisinaan vähentävän ennustettavuutta päätöksenteossa ja viranomaistoiminnassa pyritään ennakoitavuuteen, eivät lait voi olla yksittäistapauksia varten annettuja ja yksityiskohtaisia.¹⁵² Siksi harkintavallan käytölle jää erityisesti joustavassa lainsäädännössä aina tilaa. Harkintavallan käyttämiseen liittyy kuitenkin kaksi keskeistä tärkeää periaatetta. Harkintavaltaa on käytettävä silloin kun siihen laki velvoittaa. Ja harkinnan on aina pysyttävä oikeusjärjestyksen sille asettamissa rajoissa.¹⁵³

Syrjänen on pohtinut väitöskirjassaan myös toimivallan ja harkintavallan ylityksen suhdetta todeten, että toimivallan ylityksestä voi olla kyse, ”kun hallintoelin tekee sinänsä toimivaltaan kuuluvan päätöksen, mutta päätösvallan käyttö ei sisällöllisesti pysy toimivaltamäärittelyn rajoissa”.¹⁵⁴ Asetelman, jossa pelastusviranomaisen rooli toimialansa asiantuntijana rakennushankkeiden ohjauksessa on vahva, voi nähdä sisältävä mahdollisuuden edellä kuvatulle tilanteelle. Tällöin tahattomia toimivallan ylityksiä on

¹⁵¹ Laakso, 1990, s. 40.

¹⁵² Syrjänen, 1999, s. 36 ja 46.

¹⁵³ Kulla, 2014, s. 35.

¹⁵⁴ Syrjänen, 1999, s. 39.

mahdollista syntyä. Se puolestaan voi näkyä hallinnossa asioivan suuntaan sekavana viranomais toimintana, jolloin jää epäselväksi, kuka asiassa käyttää toimivaltaa¹⁵⁵.

Mäenpään mukaan tarkoituksenmukaisuusharkinnan ala on sääntelyn tiheyden ja kattavuuden lisääntyessä yleisellä tasolla vähentynyt. Toisaalta hän pitää rajallisena hallintotuomioistuinten toimivaltaa puuttua sellaiseen hallintoviranomaisen päätöksentekoon, jossa on useista lainmukaisista vaihtoehdoista valittu jokin ratkaisu. Harkinnan käytössä ja päätöksissä valinnan tulisi perustua riittävään informaatioon ja asianmukaiseen menettelyyn. Tarvittaessa hallintotuomioistuin arvioi vain päätöksenteon lainmukaisuutta, eikä näin voi puuttua lainmukaisten vaihtoehtojen välillä tehtävään valintaan, jos se tapahtuu lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti.¹⁵⁶ Tästä esimerkkinä KHO ratkaisussaan kumosi pelastusviranomaisen asettaman lisäehdon rakennusluvan myöntämisen yhteydessä lainsäädäntöön perustumattomana, mutta palautti asian käsiteltäväksi rakennuslautakunnalle harkittavaksi, onko tarve asettaa muita lupaehtoja paloturvallisuusvaatimusten täyttämiseksi.¹⁵⁷

Elinkeinonvapauttakin määrittelevässä hallinnollisen päätöksenteon perusteet on määriteltävä tiukasti lakisidonnaisiksi. Perusoikeuksia rajoittava ja oikeuksia suova lupa on oikeus saada tai tietty toiminta on oikeus aloittaa, jos se täyttää laissa täsmällisesti määritellyt vaatimukset.¹⁵⁸ Lähtökohdaksi kaikessa harkintavallan käytössä tulee ottaa tiettyjen oikeusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden huomioon¹⁵⁹. Viime kädessä hallinnollinen päätös edellyttää kuitenkin rakennusluvan edellytysten täyttymisen tarkastelussa tarkoituksenmukaisuuden laadukasta tarkastelua, jossa pelastusviranomaisen lausunto voi olla paloturvallisuusasioissa asettua keskeiseksi osaksi päätöksen argumentointia.

¹⁵⁵ Onnettomuustutkintakeskus, 2021: Tutkinnassa havaittiin, että rakennusvalvontaviranomaisen ja pelastusviranomaisen roolit rakennushankkeen aikaisessa neuvontatyössä ja hyväksyntöjen antamisessa sekoittuvat.

¹⁵⁶ Mäenpää, 2017, s. 282.

¹⁵⁷ KHO 29.7.2013 2452

¹⁵⁸ Mäenpää, 2017, s. 283.

¹⁵⁹ Laakso, 1990, s. 204.

3.4 Ohjaus tai ohje oikeuslähteenä

Tarkastelen tutkielmassani oikeusnormien velvoittavuutta niiden velvoittavuuden luonteen ja asteen kannalta¹⁶⁰. Oikeudellisten päätösten taustalla on aina oltava niihin johtavat hyväksyttävät oikeuslähteet. Oikeuslähteistä, eli päätöksen perusteena olevista hyväksyttävistä päätöspremisseistä on käsitteenä hieman sävyeroiltaan ja laajuudeltaan erilaisia määritelmiä, mutta tässä tutkielmassa niitä käsitellään laajassa merkityksessä.¹⁶¹ Päätösharkinnassa oikeuslähteiksi voitaneen jokseenkin yleisesti käsittää lainsäädännön lisäksi oikeussäännöt, oikeusperiaatteet, tuomioistuinratkaisut, säädösten esityöt ja muut normatiivista relevanssia sisältävä aineisto.¹⁶²

Hallintoviranomaisen tekemän päätöksen oikeudellista sitovuutta ajatellen oikeuslähteet voidaan jakaa kahteen pääryhmään; auktoritatiivisiin oikeuslähteisiin ja muihin hyväksyttäviin päätösperusteisiin¹⁶³. Tämän tutkielman aiheen kannalta erityinen mielenkiinto kohdistuu jälkimmäiseen ryhmään, mutta on tarpeen määritellä lyhyesti myös ensimmäinen.

Auktoritatiiviset oikeuslähteet viittaavat niihin lähteisiin, joita päätöksenteossa pitää seurata, ja jotka tulee ottaa huomioon. Kyseessä on siis legalisoidut ja institutionalisoidut oikeuslähteet. Legalisoidut oikeuslähteet saavat sitovuutensa erityisesti kirjoitetusta laista. Institutionaaliset oikeuslähteet tarkoittavat oikeusyhteisössä vakiintuneesti tunnustettuja, heikosti velvoittavia lähteitä, kuten lainsäätäjän tarkoitus, prejudikaatit ja yleisen oikeusperiaatteet.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Määttä, 2005, s. 382.

¹⁶¹ Aarnio, 1989, s. 218: Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa oikeuslähteistä ei puhuta yhtä laajassa merkityksessä kuin oikeudellisessa ratkaisussa tarkoitettavan tulkinnan perusteilla, jolloin oikeuslähteiksi voi ymmärtää kaikki ne ”lähteet” joista oikeus muodostuu.

¹⁶² Laakso, 1990, s. 63; Syrjänen, 1999, s. 30.

¹⁶³ Laakso, 1990, s. 65.

¹⁶⁴ Laakso, 1990, s. 67; Aarnio, 1989, s. 75–76.

Tutkielman aiheen kannalta merkityksellisinä hallintopäätöksen taustalla vaikuttavina argumentteina vaikuttavat sallitut asia-argumentit voi kuvata Laakson esittelemällä tavalla. Ikään kuin vastakohtana säädösten, prejudikaattien ja lainsäätäjän tarkoituksen pohjalta tehtävälle argumentoinnille voidaan viitata käytännöllisiin ja tavoitteellisiin näkökohtiin, seuraamusharkintaan ja erilaisten tulkintavaihtoehtojen tosiasiallisten vaikutusten arviointiin. Tavoitteena on löytää sellainen päätös, jota vaikutusten kannalta voidaan pitää järkevänä, tavoiteltavana ja oikeudenmukaisena. Yleistä käsitystä ja laillisuusvaatimusta noudattaen Laakso kuitenkin toteaa, että päätös ei voi perustua yksinomaan asia-argumenttien varaan, vaan niille kuuluu auktoritatiivisia oikeuslähteistä vahvistava ja täydentävä tehtävä.¹⁶⁵

Yksi tapa on jaotella oikeuslähteet niiden velvoittavuuden mukaan peczenkiläis-aarniolaisittain suuntaa antavasti vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan Eurooppaoikeuden sitovat osat ja tietyt prejudikaatit sekä kansalliset lait ja sen nojalla annetut alemman asteiset normit. Heikosti velvoittaviin luetaan lakien tausta-aineistot sekä ennakkoratkaisut. Sallittuihin oikeuslähteisiin luetaan oikeastaan kaikki se, mikä ei sisälly kahteen ensimmäiseen. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi eettisiä ja moraalisia perusteita, yleisiä oikeusperiaatteita, oikeustiedettä (vallitsevaa mielipidettä) ja käytännöllisiä argumentteja.¹⁶⁶

Paloturvallisuusasioissa pelastusviranomaisen ohjeet sijoitan edellä esitellyssä jaotellussa sallittuihin oikeuslähteisiin. Samoin kuin Nykäsen mukaan aiemmin esitellyillä Verohallinnon ohjeilla voidaan katsoa olevan merkittävää tosiasiallista, vaikkakaan ei normatiivista merkitystä. Ohjeilla on päätöksenteossa ja argumentoinnissa päätöstä vahvistava ja täydentävä merkitys. Ja vaikka velvoittavuus voi tosiasiallisesti näyttäytyä jopa heikosti velvoittavana, on ohjeet muutoksenhakuasteissa yksiselitteisesti sallittuja lähteitä.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Laakso, 1990, s. 69 ja 74.

¹⁶⁶ Aarnio, 1989, s. 220–221; Aarnio, 2011, s. 68–69. ks. myös Laakso, 2012, s. 262–263.

¹⁶⁷ Nykänen, 2020, s. 628; ks. myös Määttä, 2005, s. 381–385.

Kuten aiemmin on jo todettu, pelastusviranomaisella ei ole lainsäädäntöön perustuvaa oikeutta antaa lainsäädännön tavoin velvoittavia ohjeita rakentamisen ohjaukseen. PL 2 §:n mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Tämä oikeusvaltioperiaatteen kulmakivi asettaa myös rakentamisen ohjauksessa pelastusviranomaisen toiminnalle sen edellytyksen, että viime kädessä ohjeet tulee pystyä perustelemaan lailla.

Pelastuslaki ei ole rakentamislainsäädäntöä, mutta sitä voidaan pitää paloturvallisuuteen liittyvänä erityislakina. Rakennuslupamenettelyn ulkopuolelta katsoen esimerkiksi pelastustoiminnan edellytyksiin liittyvässä kiistatilanteessa pelastuslaki menisi erityislakina rakentamislainsäädännön edelle.¹⁶⁸ Näiden säädösten väliset ristiriitatilanteet näyttävät kuitenkin epätodennäköisenä sen vuoksi, että niissä ei oteta paloturvallisuusratkaisuihin yksityiskohtaisesti kantaa, ja tavoitteet paloturvallisuuden osalta ovat yhteneviä.

Pelastuslain tavoitteet tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisemiseksi voi nähdä selkeinä. Voidaan kuitenkin pitää jokseenkin epäselvänä ja tulkinnanvaraisena, miten tuo tavoite saavutetaan. Asetelma on tuttu myös monelle muulle lainsäädännölle, eikä lain esityöt tai oikeuskäytäntö anna siihen useinkaan suoraa vastauksia.¹⁶⁹

Sellaista pelastuslainsäädäntöön liittyvää oikeuskäytäntöä, jossa olisi kyseenalaistettu asetetut keinot ja vaatimukset paloturvallisuuden parantamiseksi on erityisen vähän. Siksi oikeuskäytännön merkitystä ei voida pitää pelastusalaan liittyvän oikeuden muotoutumisissa kovin merkittävänä. Sen sijaan ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoilla on enemmän merkitystä hahmotettaessa ns. pelastusoikeuden rajoja.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Tuori, 2003, s. 55–57.

¹⁶⁹ Nykänen, 2020, s. 624.

¹⁷⁰ Hautamäki, 2011, s. 754.

Pelastuslaissa ei juurikaan viitata pelastusviranomaisen ohjauksen velvoittavuuteen. Ohjaus on paitsi pelastusviranomaiselle kuuluva yleinen tehtävä, myös pelastuslaissa erikseen määritelty tehtävä, jonka tarkoituksena on turvallisuuden lisääminen. Hallituksen esityksessä on viitattu pelastusviranomaisen ohjeen velvoittavuuteen ainoastaan yleisötapahtuman pelastussuunnitelman toimittamisen yhteydessä. Pelastussuunnitelma on valmisteluaineiston mukaan palautettava pelastusviranomaisen ohjeiden mukaisesti.¹⁷¹ Tämä kohta koskee kuitenkin vain suunnitelman palauttamiseen liittyvää ohjeistusta, eli menettelyyn liittyvää ohjeistusta.

Hallinnossa asioivalle viranomaisen antamien menettelyyn liittyvien toimintaohjeiden velvoittavuus on nähty asian ratkaisun kannalta merkittäväksi KHO:n ratkaisussa, joka liittyi sosiaalihuoltopalveluiden myöntämiseen. Toisin kuin HO käsittelyssään, KHO nosti asiassa merkittäväksi tosiseikaksi sen, että viranhaltijan kirjallisesta ohjauksesta huolimatta asianosainen ei ollut hakenut kunnan järjestämää päivähoitoa lapsilleen.¹⁷² Tässä tapauksessa oli kyse menettelyyn liittyvästä ohjeiden antamisesta, jolla oli asiassa neuvonnan kohdetta velvoittavaa merkitystä.

Viranomaisen voi pyrkiä saamaan ohjeilleen hyväksyntää ja näin lopulta jonkinasteista sitovuutta tietyin keinoin. Yhtenä keinona mainittakoon Verohallinnon menettely, jossa se pyytää uusien tai oleellisilta osin muuttuvien ohjeiden yhteydessä lausuntoa keskeisiltä yhteistyökumppaneilta. Tätä pidetään Verohallinnossa keskeisenä laadunvarmistuksen osana ja riittävän monipuolisen näkemyksen varmistamisena.¹⁷³ Sen lisäksi että lausuntomenettely antaa ohjeelle argumentointiarvoa, sen voi nähdä olevan myös osa viranomaiselta hallintolain 7 §:ssä edellytettävää palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta. Hallintolain valmisteluaineistossa asiakasnäkökulman korostaminen on ollut yhtenä kehittämisen painopistealueena ja sillä on tarkoitus esimerkiksi kiinnittää riittävä huomio hallinnossa asioivan tarpeisiin.¹⁷⁴

¹⁷¹ HE 257/2010 vp. s. 40.

¹⁷² KHO 60/2006.

¹⁷³ Nykänen, 2020, s. 621.

¹⁷⁴ HE 72/2002 vp. s. 56

3.5 Lainmukaisuusvaatimus

Vaikka viranomainen voi käyttää hallintotoiminnassa tietyillä edellytyksillä laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa, on taustalla aina perustuslaissa asetettu hallinnon lainalaisuusvaatimus¹⁷⁵. PL 2 § 3 momentissa asetetun oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkisen vallan tulee perustua lakiin. Tämä tarkoittaa, että julkisen vallan käyttäjällä tulee olla aina eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperusta. Viranomaisen toimivallan käytölle tulee aina olla tuki oikeusjärjestelmässä. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä hallintopäätöksiä, jotka tehdään yksipuolisesti ja niiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin.¹⁷⁶

Perustuslain säännöksillä asetetaan yleisiä rajoja viranomaistoiminnalle. Tavoitteena on yleisesti varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja hallinnon lainalaisuus.¹⁷⁷ Viranomaistoiminnan lakisidonnaisuudesta puhuttaessa on hyvä muistaa, että lakisidonnaisuus edellyttää viranomaisen noudattavan sitä koskevan lainsäädännön lisäksi myös perus- ja ihmisoikeuksia sekä hallinnon oikeusperiaatteita. Tällöin tulee kiinnittää huomiota myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen sekä ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauteen.¹⁷⁸ Ne voi nähdä myös rakennusluvan myöntämisessä tai sen myöntämättä jättämisessä keskeisinä elementteinä.

Mäenpään huomauttaa, että ”lain tarkoin noudattaminen” voi olla toisinaan vaikeaa, sillä lainsäädäntö voi olla väljää ja aukollista. Se tarkoittaa useita lainmukaisia ratkaisuja ja toimintavaihtoehtoja. Hän nostaa esimerkkinä maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä määritellyn velvollisuuden ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä”. Se on lakisidonnaisuuden näkökulmasta

¹⁷⁵ Laakso, 1990, s. 203.

¹⁷⁶ HE 1/1998 vp s.74

¹⁷⁷ Mäenpää, 2017, s. 11.

¹⁷⁸ Mäenpää, 2017, s. 139.

ymmärrettävä optimitavoitteena, jonka mahdollisimman tehokas toteuttaminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa.¹⁷⁹

Tämä olisi hyvä huomioida myös rakennus- ja pelastuslainsäädännössä asetettuja paloturvallisuusvaatimuksia tarkasteltaessa. Kummastakin niistä löytyy erilaisia väljiä ilmaisuja, joiden tavoitteena on varmistaa riittävä paloturvallisuustaso. Tällöin tarkan vaatimuksen esittäminen lainsäädännössä voi olla haastavaa, ja tarpeetontakin. Joiltain osin vaatimuksia on nähty tarpeen täsmentää asetuksilla, mutta usein lopullinen vaatimustaso määritellään tapauskohtaiset yksityiskohdat huomioiden.

Vaikka rakennusvalvontaviranomainen toimii rakennushankkeissa lupaviranomaisena, on käytännössä havaittu tilanteita, joissa pelastusviranomainen asettama vaatimus on tosiasiaassa asettunut lupaehtoon rinnastettavaksi vaatimukseksi.¹⁸⁰ Jos pelastusviranomaisen lausunnossa esitetty vaatimus päättyy lupakäsittelyyn tosiasiallisesti lupaehtoon rinnastettavana vaatimuksena, voi se näyttäytyä ongelmallisena viranomaiselta edellytettävän laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Se herättää kysymyksen, kenen asettamana ja millä edellytyksillä vaatimus esiintyy luvan saamisen ehtona.

Hallinnossa asioivan oikeusturvan toteutumista turvataan HL 2 luvussa asetetuilla hyvän hallinnon perusteilla. Hyvän hallinnon perusteilla on tarkoitus asettaa viranomaistoiminnalle vähimmäisvaatimukset.¹⁸¹ Viranomaistoiminnan yhdeksi peruslähtökohdaksikin mielletävä ja perustuslaista merkityssisältönsä saava vaatimus hallinnossa asioivien yhdenvertaisesta kohtelusta on kirjattu HL 6 §:ään. Pykälällä korostetaan perustuslaissa asetetun hallinnon lainalaisuuden vaatimusta. Säännöksessä ilmenevä vaatimus tarkoitussidonnaisuudesta tarkoittaa viranomaisen toiminnassa velvollisuutta käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen joka lain mukaan on määritelty, eikä viranomainen

¹⁷⁹ Mäenpää, 2017, s. 142.

¹⁸⁰ Sisäministeriö, 2021, s. 40

¹⁸¹ HE 72/2002 vp, s. 54

saa edistää muita tarkoituksia, kuin niitä, jotka kulloinkin käsiteltävään asiaan liittyy ja sisältyvät sovellettavan lain tavoitteisiin.¹⁸²

Pelastusviranomaisen toimivallasta valvontatehtävien suorittamisessa on säädetty Pell 81 §:ssä. Pelastusviranomaisella on mahdollisuus antaa velvoittava määräys havaitsemansa puutteen korjaamiseksi siten, että lain lukujen 2 ja 3 velvollisuuksia noudatetaan. Toimivalta on sidottu mainittujen lukujen sisältöön, eikä kyseessä ole yleinen turvallisuuteen liittyvä toimivaltasäännös. Sisällöltään pelastuslaissa asetetut paloturvallisuuteen liittyvät vaatimukset voi nähdä kuitenkin tulkinnanvaraisina, eikä aina ole yksiselitteistä vastausta esimerkiksi siihen, onko tulipalon syttymisen estämisestä huolehdittu pelastuslain tarkoittamalla tavalla. Vaikka pelastuslaki on lakien etusijaperiaatteen mukaisesti paloturvallisuusasioissa erityislaki, lähdän tutkielmassani siitä olettamasta, että lakien etusijaperiaatetta ei oteta rakentamisen ohjaus- ja neuvontatyössä huomioon.¹⁸³

Pelastusviranomaisen on Pell 81 § 2 momentin mukaan mahdollisuus määrätä turvallisuuspuute korjattavaksi muussa, kuin pelastuslaissa asetettujen velvoitteiden noudattamisessa havaitusta puutteesta, jos pelastusviranomaisen arvioi siitä olevan henkilöturvallisuudelle vakavaa vaaraa. Puutteen korjaamiseksi tulee voida ryhtyä välittömästi. Jos puutteen korjaaminen edellyttää esimerkiksi säädösten tulkintaa tai suunnittelua tulee asia saattaa asianomaisen viranomaisen tietoon.¹⁸⁴ Pelastuslain 81 § mukaisista toimivaltuuksista ei siis voida johtaa toimivaltaa esimerkiksi rakennusluvanmukaisten toimenpiteiden määrittämiseksi, vaikka se voikin keskeisesti liittyä paloturvallisuusasioihin.

Helsingin hallinto-oikeus on ratkaisussaan selventänyt pelastusviranomaisen toimivallan ulottuvuutta tilanteessa, jossa oli perusteltu rakennuksen palo-osastointiin vaadittavia muutoksia pelastuslain 9 §:n mukaisella velvollisuudella.¹⁸⁵ Tapauksessa

¹⁸² HE 72/2002 vp, s. 55

¹⁸³ Aarnio, 1989, s. 254–255.

¹⁸⁴ 257/2010 vp, s. 81

¹⁸⁵ Rakennuksen omistajan, haltijan sekä toiminnanharjoittajan on osaltaan huolehdittava, että rakennus, rakennelma ja sen ympäristö pidetään sellaisessa kunnossa, että tulipalon leviämisen vaara on vähäinen ja että pelastushenkilöstön turvallisuus on otettu huomioon. Pelastuslaki 9 §.

pelastusviranomaisen oli antanut palotarkastuksella velvoittavan korjausmääräyksen palo-osastoinnin tekemisestä kiinteistöön. Käyttötarkoitukseltaan toisistaan eroavat tilat tuli pelastusviranomaisen näkemyksen mukaan palo-osastoiden erilleen ja osastoinnin toteuttamiseksi tuli hakea rakennuslupaa. Päätöksessä oli viitattu pelastuslain 4 ja 9 §:iin sekä soveltuvilta osin rakentamismääräyskokoelmaan. Pelastusviranomaisen katsoi tapaukselta pelastuslain näkökulmasta, jossa kiinnitti huomion tiloissa olevaan suureen palokuormaan ja sen aiheuttamaan riskiin palon voimakkaalle leviämislle ja mm. pelastushenkilöstölle.¹⁸⁶

HO katsoi, että pelastusviranomaisen ei voi johtaa pelastuslaista yleistä toimivaltaa määräämällä rakenteita koskevia muutostöitä, vaikka ne parantaisivatkin paloturvallisuutta. MRL:lla ja sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten soveltamisen noudattamisen valvonta on rakennusvalvontaviranomaisen tehtävä. Myöskään Suomen rakentamismääräyskokoelmaan tuolloin kuulunut E1 osa rakennusten paloturvallisuudesta ei sisällä pelastuslaissa säädettyjä tai siihen perustuvia velvoitteita vaan niitä sovelletaan lähtökohtaisesti rakennuslupamenettelyssä.¹⁸⁷

Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu korostaa vaatimusta viranomaistoiminnan lainmukaisuudesta. Sen mukaan pelastusviranomaisen toimivalta voidaan johtaa ainoastaan pelastuslaista. Tapauksessa ei ollut myöskään kyse pelastuslain 81 §:n tarkoittamasta tilanteesta, jossa puute aiheuttaisi vakavaa vaaraa henkilöturvallisuudelle, eikä puutetta voitu korjata välittömästi vaan se olisi edellyttänyt suunnittelua. Keskeistä tapauksessa oli se, että olemassa olevassa rakennusluvassa ei ollut edellytetty pelastusviranomaisen vaatimaa palo-osastointia, vaan sen vaatiminen olisi edellyttänyt MRL mukaisen rakennuslupamenettelyn käynnistämistä.

¹⁸⁶ Helsingin hallinto-oikeus. 0252/2014.

¹⁸⁷ Helsingin hallinto-oikeus. 0252/2014.

3.6 Soft law – Viranomaisen ohje oikeuslähteenä

Määttä on tutkinut soft law -tyyppisen oikeuslähteen asemaa kotimaisessa ympäristöoikeudessa. Soft law on osoittautunut merkittäväksi ratkaisutoiminnassa tosiasiallisesti vaikuttavaksi oikeuslähteiden ryhmäksi kansallisen ympäristöoikeuden alalla. Soft law juontaa juurensa kansainvälisestä- ja Eurooppaoikeudesta, ja viime aikoina erityisenä oikeuslähderyhmänä siihen on alettu tukeutua myös kansallisessa oikeudessa.¹⁸⁸

Esimerkkinä soft law -oikeuslähteinä voidaan mainita erilaiset julistukset, strategiat, selvitykset, hallinnolliset ohjeet ja suositukset sekä oppaat. Niillä pyritään usein epävirallisesti ohjaamaan toimijoiden käyttäytymistä ja säädösten tulkitsemista. Samaan oikeudellisesti sitomattomaan oikeuslähteiden ryhmään kuuluvat erilaiset käytännesäännöt, suuntaviivat, ohjeet ja valmistelevat asiakirjat.¹⁸⁹ Soft law -käsitteen käyttämisen yksi keskeinen tavoite on pyrkiä kuvaamaan sitä harmaata aluetta, joka jää oikeudellisesti sitovan ja ei sitovan asetelman väliin¹⁹⁰.

Soft law -aineistojen velvoittavuus usein vahvistuu ennakkopäätösten kautta, jos korkeimmat tuomioistuimet viittaavat ratkaisussaan soft law -aineistoon.¹⁹¹ Soft law -lähteiden merkitys erityisesti EU-säädösten tulkinnassa on merkittävä, ja EU-tuomioistuinten oikeuskäytännössä on linjattu, että kansallisissa tuomioistuimissa on otettava huomioon EU-oikeudesta tulevat soft law -lähteet. Esimerkiksi EU-tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyy merkittävästi soft law -lähteitä, joilla on oikeudellista merkitystä.¹⁹²

Tutkielmaan tehdessäni havaitsin, että pelastusviranomaisten laatimia oikeudellisesti sitomattomia ohjeita tai lausuntoja ei ole juurikaan kyseenalaistettu laillisuusvalvojilla tai tuomioistumissa. Toki hallintotuomioistuimet ovat olleetkin pidättyväisiä viittaamaan

¹⁸⁸ Määttä, 2005, s. 342.

¹⁸⁹ Määttä, 2005, s. 342.

¹⁹⁰ Senden, 2004. s. 110.

¹⁹¹ Määttä & Paso, 2019, s. 28.

¹⁹² Kurvinen, 2021, s. 992; ks. myös Nieminen, 2020, s. 1081–1085.

ratkaisujen perusteluissa normihierarkian ulkopuoliseen soft law -aineistoon¹⁹³. Suoraan pelastusviranomaisen toimintaan liittyvää oikeuskäytäntöä ja ohjauksen tai neuvonnan oikeudellista veloitavuutta vahvistavia kannanottoja on niin ikään vähän, eikä oikeuskäytäntöä Hautamäen mukaan voida pitäkään pitää kovin merkittävänä ns. pelastusoi-keuden kannalta¹⁹⁴.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on käsitellyt sisäministeriön laatiman pelastustoimen toi-mintavalmiuden suunnitteluohjeen (SM21/2012) merkitystä aluehallintoviraston Helsin-gin pelastuslaitokselle antaman korjausmääräyksen perusteluissa. Pelastuslaitos oli vali-tuksessaan todennut, ettei aluehallintovirasto voi käyttää päätöksen perusteluna oikeu-dellisesti sitomatonta ohjetta riittävän palvelutason määrittämisessä. Hallinto-oikeus to-tesi, että sisäministeriöllä on pelastuslaissa asetettu pelastustoimen ohjausvastuu. Vaikka ministeriön antamat ohjeet eivät ole sitovia, aluehallintovirasto voi käyttää oh-jetta apuna arvioidessaan pelastuslain tarkoittamaa riittävää palvelutasoa. Asiassa ei ha-ettu valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.¹⁹⁵ Päätös on laillisuusvaatimuksen mukainen, sillä viranomaispäätösten on perustuttava asianmukaisesti lain säännöksiin, mutta sen lisäksi tosiasiallisesti päätökseen vaikuttavia ei velvoittavaa informaatiota voi-daan käyttää päätöksen tukena.

Nieminen on artikkelissaan pyrkinyt määrittelemään Soft law -käsitettä ja todennut sen olevan yleisellä tasolla vaikeaa, koska sillä voi eri yhteyksissä olla hyvin erilainen merkitys. Tarkan määrittelyn sijaan soft law:n esittely on helpompi esitellä konkreettisten esimerk-ien avulla, mitä soft law voi ainakin olla. Soft law:lle ei ole olemassa suomenkielistä vastinetta. Yleisesti puhutaan pehmeästä sääntelystä.¹⁹⁶

Paloturvallisuuteen liittyvät vaatimukset esimerkiksi pelastustoiminnan edellytyksiin liit-tyen määritellään rakennuslupaprosessissa usein pelastusviranomaisen ja

¹⁹³ Määttä, 2005, s. 369.

¹⁹⁴ Hautamäki, 2011, s. 754.

¹⁹⁵ Hämeenlinnan hallinto-oikeus. 20/0563/1.

¹⁹⁶ Nieminen, 2020, s. 1085.

rakennushankkeen edustajien välisissä neuvotteluissa. Tällöin pelastustoiminnan edellytyksiin liittyvät vaatimukset perustuvat usein pelastuslaitoksen laatimiin ohjeisiin tai viime kädessä viranomaisen omaan näkemykseen ja kokemukseen¹⁹⁷. Tällöin Määttä mukailten voidaan pohtia, saako tosiasiallisesti lupaprosessissa hallinnollista päätöksentekoa ohjaavat pelastuslaitoksen ohjeet normina oikeudellisen merkityksensä niiden perusteena olevasta yleisestä edusta, tavoiteltavasta turvallisuuden tasosta tai realistisempiiristä eli tehokkuuteen liittyvistä seikoista. Osana päätöksentekoa ei-sitova lähdeaineisto saa siis merkitystään ennen kaikkea sisällöllisen hyväksyttävyytensä vuoksi.¹⁹⁸ Toisaalta, jos esimerkiksi pelastustoiminnan edellytyksiä määriteltäessä viranomaisten kanssa käydyissä neuvotteluissa ei hyödynnettäisi edes muodollisesti ei-velvoittavia ohjeita, voisi lupaprosessissa tehdyt ratkaisut perustua pelkästään viranomaisen omaan tietoon ja arvostuksiin. Se taas olisi yhdenvertaisuuden näkökulmasta huomattavasti ongelmallisempaa¹⁹⁹.

Jos soft law -tyyppisen aineiston katsotaan saavan lähtökohtaisesti oikeudellisen velvoittavuutensa sen hyväksyttävyyden perusteella, ei sen normatiivinen merkitys ole lopulta merkittävästi kiinni siitä, kuka aineiston on tuottanut.²⁰⁰ Tällöin ei olisi merkitystä sillä, onko ohjeen laatinut pelastusalueen ylin pelastusviranomainen, vai asiassa parhaan asiantuntemuksen omaavat pelastuslaitoksen asiantuntijat. Sen sijaan normatiivisen merkityksen kannalta on suurempi merkitys argumentoinnin avoimuudella, ja ohjeen sisältämällä tieteellisellä laadulla ja merkittävyydellä.²⁰¹

Määttän näkemyksen mukaan oikeudessa voi luonnehtia olevan ns. normatiivisia reittejä, joiden kautta soft law -aineisto voidaan välittää osaksi päätöksentekoa. Lakiin kirjattu velvollisuus tai periaate voi vaatia täsmennykseksi muodollisen normihierarkian

¹⁹⁷ Esimerkiksi pelastustien tekniset ja mitoitukseen liittyvät vaatimukset määritellään tarkemmin kunkin pelastuslaitoksen valitseman nostolavakaluston mukaisiksi.

¹⁹⁸ Määttä, 2005, s. 385.

¹⁹⁹ Määttä, 2005, s. 386.

²⁰⁰ Määttä, 2005, s. 390.

²⁰¹ Määttä, 2005, s. 390

ulkopuolisen menettelyn, jotta lain vaatimusten täyttymistä voidaan arvioida.²⁰² Kun rakentamislainsäädäntö edellyttää sammuttamisen ja henkilöiden pelastamisen huomioimista osana suunnittelua²⁰³, on selvää, että muodolliset normit edellyttävät asiantuntijuuden omaavan viranomaisen ohjausta tavoitteiden saavuttamiseksi. Määttä korostaa kuitenkin ohjeen ei-velvoittavan luonteen tunnistamista yksittäisessä soveltamistilanteessa, jossa ministeriön tai muun viranomaisen tuottamalla soft law -tyyppisellä aineistolla voi olla viranomaispäätöksentekoon ja ainakin välillisesti myös yksityisten oikeudelliseen asemaan ulottuvia vaikutuksia²⁰⁴.

Määrittelyn yleisesti erilaiset pelastusviranomaisten laatimat ohjeet ja lausunnot rakentamisen ohjauksessa Määttän esittämien määritelmien mukaisesti soft law -tyyppiseksi oikeuslähteeksi. Soft law on yläkäsite täsmentymättömälle ja muuttuvalle joukolle muodollisesti ei-velvoittavia lähteitä, joiden oikeudellista luonnetta on pidettävä jollain tapaa epäselvänä tai epämääräisenä. Se, miten laajasti soft law -tyyppinen aineisto on otettava huomioon päätöksessä, luonnollisesti vaihtelee sillä aineiston normatiivinen velvoittavuus ja oikeusvaikutukset ovat ennen kaikkea soveltamistilannekohtaisia.²⁰⁵

Valtiosääntöoikeuden ja yleisen laillisuusvaatimuksen näkökulmasta soft law -tyyppisen aineiston tunnustamiseen oikeuslähteeksi liittyy ongelmia. Peruslähdekohtana kun pidetään sitä, että hallinto-oikeus ei tunnista oikeuslähdeä, joka on oikeudellisesti ei sitova, lainsäädäntöön perustumaton, viranomaisen organisatoriseen asemaan pohjautuvaa keskushallinnon ohjausta, jolla on vaikutuksia hallinnon ulkopuolelle yksittäisissä päätöksentekotilanteissa.²⁰⁶

Määttä puhuu myös ympäristöpäätöksenteon yhteydessä legalisoiduista asiantuntijaviranomaisten lausunnoista, joilla voi olla keskeinen merkitys osana lupaharkintaa

²⁰² Määttä, 2005, s. 394–395.

²⁰³ Asetus rakennusten paloturvallisuudesta 28.11.2017/848. 41 §.

²⁰⁴ Määttä, 2005, s. 363.

²⁰⁵ Määttä, 2005, s. 420–421.

²⁰⁶ Määttä, 2005, s. 430–431.

lausunnon antajan teknis-luonnontieteellisen asiantuntemuksen vuoksi.²⁰⁷ Laakso on tuonut esille erityisasiantuntemusta vaativalla sääntelyaloilla tapahtuvan päätöksenteon liittyvällä lausuntomenettelyllä olevan aineellisesti ohjaavaa funktiota. Vaikka lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, on niillä nähtävissä tosiasiallista sitovuutta. Lausunnot sisältävät usein faktoihin perustuvan perustelun kannalta keskeistä tietoa ja vähentävän näin tiedollista epävarmuutta.²⁰⁸

Pelastusviranomaisen asiantuntijalausunto voi näyttäytyä edellä mainitun kaltaisena päätöksessä huomioitavana faktaperusteluna. Esimerkkinä voisi olla tilanne, jossa lausunnon antajalta pyydetään näkemystä erityisesti sammutus- ja pelastustoiminnan edellytyksien varmistamisesta. On myös pohdittava sitä, mitä merkitystä on sillä, onko kyseessä oleva lausunto lakisääteinen vai ilman lain vaatimusta pyydetty. Lakisääteisen lausunnon pyytämättä tai huomiotta jättäminen on tulkittava menettelyvirheeksi, mutta ilman lain nimenomaista vaatimusta tapausta tulisi luultavasti tarkastella hallintolain näkökulmasta, onko asian ratkaisemiseksi tehty riittävät selvitykset²⁰⁹.

Määttän mukaan joissain tapauksissa viranomaisen lausunto on saanut niin vahvan tosiasiallisen merkityksen, etteivät tuomioistuimet käytännössä poikkea asiantuntijan lausunnosta.²¹⁰ Lausuntoja on kuitenkin käsiteltävä yksittäistapauksiin sidoksissa olevina ja niiden yleistä soveltamista on vältettävä. Lausuntojen merkitys on enimmäkseen jokin soft law -tyyppisen ohjeen tulkinnassa yksittäistapauksessa. Kun asiantuntijalausunto ei ole päätöksentekijää sitova, voi esimerkiksi asianosaisen hankkima erillinen asiantuntijakannanotto asettua viranomaisasiantuntijalausunnon kanssa samanarvoiseksi, tai jopa syrjäyttää sen.²¹¹ Lopulta on kuitenkin muistettava, että soft law on aina oikeuslähteitä täydentävä oikeuslähde, eikä se voi olla oikeudellisen ratkaisun yksinomaisena perusteena.²¹²

²⁰⁷ Määttä, 2005, s. 395–396.

²⁰⁸ Laakso, 1990, s. 258.

²⁰⁹ Laakso, 1990, s. 258.; Hallintolaki 31 §

²¹⁰ Laakso, 1990, s. 258.

²¹¹ Määttä, 2005, s. 396.

²¹² Määttä & Paso, 2019, s. 26–27.

4 Lopuksi

4.1 Johtopäätökset

Tutkielmani tavoitteena oli selvittää pelastusviranomaisen antaman ohjauksen ja neuvonnan oikeudellista ja tosiasiallista velvoittavuutta. Toisena tavoitteenani oli selvittää, mistä mahdollinen velvoittavuus muodostuu ja pitäisikö se ottaa jotenkin huomioon asiantuntijaviranomaisen työssä.

Aihetta ei ole pelastusviranomaisen näkökulmasta aiemmin juurikaan tutkittu. Tiedostin jo aihetta valitessani, että siihen sisältyy pari merkittävää haastetta. Ensimmäinen niistä oli se, että aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä ei ole suuressa määrin olemassa. Se näyttelee oikeuslähderyhmänä lainopillisen tutkimuksen aineistossa merkittävä osaa. Toinen haaste oli henkilökohtaisempi. Pelastustoimessa jo vuosia työskennelleenä moni tutkielmassa esille tuleva seikka näyttäytyi itselle merkityksettömänä tai itsestään selvänä, mutta saattoi olla tutkielman kannalta merkittävä yksityiskohta. Toisaalta itsestään selvänä pitämänsä asian tarkistaminen, ja tiedolle luotettavan lähteen löytäminen aiheutti toisinaan paljon työtä.

Pelastusviranomaisen asiantuntijaroolia paloturvallisuusasioissa pidetään yleisesti tärkeänä, mutta myös rakennushankkeiden aikaiselle paloturvallisuuden asiantuntijuudelle on koettu olevan tarvetta. Pelastusviranomaiset kokevat myös itse rakennushankkeissa mukana olemisen ja viranomaisyhteistyön tärkeäksi muun muassa pelastustoiminnan edellytysten varmistamisessa. Kuten on aiemmin todettu, useat paloturvallisuuden kannalta keskeiset ratkaisut tehdään jo suunnittelun ja rakentamisen aikana. Pelastusviranomaisen rooli paloturvallisuuden asiantuntijana on siis yleisesti hyväksyttyä ja pelastusviranomaisen nauttii yhteiskunnassa kansalaisten luottamusta.

Viimeaikaiset lakihankkeet, niissä tehdyt selvitykset, annetut lausunnot ja ainakin yksi vakavan onnettomuuden seurauksena tehty turvallisuustutkinta ovat kuitenkin osoittaneet, että paloturvallisuusasioiden ohjaukseen ja neuvontaan liittyy myös ongelmia.

Käytännössä näkyvimpänä ongelmana pidetään sitä, ettei viranomaisten roolit paloturvallisuusasioissa näyttäytyä aina selkeinä asiakkaan suuntaan. Aina ei ole täysin selvää, mikä viranomaisen toimivaltaa käyttää rakennuslupamenettelyn aikaisissa paloturvallisuusasioissa. Toisinaan myös asiantuntijaohjauksen sisältö ja siinä esitetyt vaatimukset on koettu vaihteleviksi ja vaikeasti ennustettaviksi.

Yksi tutkielman tavoite oli määrittellä ohjaus ja neuvonta, jotka ovat toimintaa kuvaavina ilmaisuina hyvin lähellä toisiaan. Arkikielessä niistä puhutaankin usein samana asiana. Viranomaisen tehtävinä niillä on kuitenkin eroja, ja olen määritellyt ohjauksen ja neuvonnan käsitteet tutkimusasetelmasta käsin. Olen tehnyt sen siksi, että pelastusviranomaisen on hyvän hallinnon näkökulmasta tärkeä tiedostaa työssään, kumpaa hän tekee. Ohjausta ja neuvontaa tekevän on tiedostettava erityisesti ohjauksen ja neuvonnan sisältöön liittyvät periaatteet, toimivallan käyttöön liittyvät rajoitteet, sekä osattava arvioida mahdollisen luottamuksensuojan syntymistä.

Paloturvallisuusasioissa neuvonta soveltuu tilanteisiin, joissa voidaan antaa menettelyyn liittyviä toisinaan yksityiskohtaisiakin neuvoja tai esimerkiksi paloteknisessä suunnittelussa taulukkomitoitukseen liittyvää suunnittelun neuvontaa. Ohjaus taas soveltuu tilanteisiin, joissa säädökset jättävät tilaa tulkinnalle ja mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja on useita. Tällöin pelastusviranomaisen on vältettävä liian yksityiskohtaista ratkaisujen esittämistä. Tästä esimerkkinä voi mainita toiminnalliseen mitoitukseen perustuvan paloturvallisuussuunnittelun.

Rakennuslupamenettelyn aikana toimivalta tehdä ratkaisuja paloturvallisuuteen liittyvissä asioissa on eri viranomaisella kuin erityinen asiantuntemus. Se ei itsessään ole viranomaistoiminnassa poikkeuksellinen tilanne, ja eri yhteyksissä onkin todettu, että lainsäädännön näkökulmasta viranomaisasetelma rakennuslupamenettelyssä näyttää selkeänä. On myös tiedossa, että pelastusviranomaisen ei tarvitse paloturvallisuusasioiden ohjaukseen ja neuvontaan toimivaltaa, ja että viranomaisen voi lähtökohtaisesti tehdä ohjausta ilman erillistä laintasoista mainintaa. Tulevaisuudessa voisi olla kuitenkin

tarpeen pohtia, antaisiko lainsäädäntöön tehty sammutus- ja pelastustoiminnan asiantuntijarooli paremmat edellytykset lausuntomenettelyille ja tekisikö kirjaus asiantuntijaviranomaisen kannan näkyvämmäksi osana rakennusluvan ratkaisuperusteluja.

Rakennusten suunnittelu, ja erityisesti paloturvallisuuden suunnittelu vaativat työtä ohjaavalta viranomaiselta laajaa erityisosaamista. Osaamista edellytetään sekä pelastusalaan että rakentamiseen liittyen. Rakentamisen teknisluontoisuus ja monimutkaisuus asettavat perustellusti korkeat osaamisvaatimukset asiantuntijoille. Rakennusvalvontaviranomaiselle on asetettu osaamisvaatimuksia rakentamislainsäädännössä. Vastaavat osaamisvaatimukset puuttuvat kuitenkin rakentamisen ohjausta tekevältä pelastusviranomaiselta. Kumpikaan keskeisistä säädöksistä ei tunnista tällä hetkellä pelastusviranomaiseen käytännössä osaamiseen kohdistuvia odotuksia. Tämä on merkittävä havainto, kun otetaan huomioon, että sekä rakennustarkastajalta että keskeisiltä hankkeen suunnittelijoilta edellytetään tiettyä osaamistasoa. Tulevissa lakiuudistuksissa voi olla tarpeen tarkastella, millaista teknistä osaamista rakentamista ohjaavalla pelastusviranomaisella tulisi olla, ja olisiko osaamistasoa varmistettava säädösten avulla.

Määrittelen tutkielmassa pelastusviranomaisen antamat ohjeet ja asiantuntijalausunnot oikeuslähteiden joukkoon, josta käytetään käsitettä soft law. Vaikka kyseisillä oikeuslähteillä ei ole selkeää oikeudellista velvoittavuutta lain ja asetusten tapaan, on niillä nähtävissä toisinaan merkittäväkin tosiasiallista oikeudellista velvoittavuutta. Pelastusviranomaisen laatimat ohjeet ja lausunnot voivat toimia rakennuslupamenettelyssä väljien säännösten soveltamisen ja päätösten argumentoinnin tukena. Hallintopäätöksenä tehtävän rakennuslupapäätöksen tukena mahdollisesti käytettävän pelastusviranomaisen kannanoton on siksi oltava sisällöltään laadukas ja lainmukainen. Toki pelkästään laadukkaaseenkaan lausuntoon tai ohjeeseen vetoaminen päätöksen perusteluissa ei ole laillisuusvaatimuksen näkökulmasta oikein, vaan päätös perustuu lopulta nimenomaiseen sovellettavaan lainkohtaan.

Rakentaminen ja paloturvallisuuden liittyvät säännökset eivät ole väljyydessään ja tulkinnallisuudessaan poikkeuksellisia. Esimerkiksi vero-oikeudesta ja ympäristöoikeudesta löytyy perinteisesti paljon säädöksiä, jotka ovat luonteeltaan väljiä, ja tarvitsevat tulkinnan tueksi erilaisia ohjeita ja erityisasiantuntijan osaamista. Verohallinto pyytää uusia ohjeita laatiessaan niistä lausuntoja keskeisiltä yhteistyötahoilta. Lausuntomenettelyn tarkoituksena on lisätä ja varmistaa laintulkinnan avuksi laadittavien ohjeiden yleistä hyväksyntää ja painoarvoa. Tällainen toimintamalli yhteistyötahojen kuulemisesta olisi nähdäkseni hyödyllinen ja ohjeiden yleistä hyväksyntää vahvistava toimintamalli myös pelastusviranomaisten ohjeita laadittaessa.

Lähteet

- Aarnio, A. (1989). *Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeusteiteen oppikirja*. Helsinki: WSOY.
- Aarnio, A. (2011). *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Alho, R. (1969). *Palolainsäädäntö ja kunnallinen palotoimi*. Lahti.
- Ekroos, A. & Majamaa, V. (2018). *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 4. painos. Helsinki: Edita.
- Hautamäki, V-P. (2004). *Hyvän hallinnon toteuttaminen* Helsinki: Edita.
- Hautamäki, V-P. (2011). *Pelastustoimen sääntelyidentiteetistä*. *Lakimies*, 4/2011. s. 753-761.
- Hautamäki, V-P. (2012). *Kotirauhan suojasta perusoikeutena*. *Lakimies* 1/2012 s. 33-52.
- Hautamäki, V-P. (2012). *Pelastusviranomaisen ja perusoikeudet*. www.edilex.fi/lakikirjasto/8845.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeusteiteen julkaisuja 17. Helsinki. Saatavilla: https://www2.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. (2005). *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Lakimiesliitto.
- Husa, J. (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus*. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Häyhä, J. (1997). *Minun metodini*. 1997. Helsinki: WSOY.
- Jääskeläinen, L. *KHO 27.2.2018 TALTIO 839 – RAKENNUSLUPA – JULKISIVUJEN LISÄLÄMMÖNERISTÄMINEN – PALOTURVALLISUUS*. Oikeustapauskommentti. Saatavilla: www.edilex.fi/lakikirjasto/18906.
- Jääskeläinen, L. & Syrjänen, O. (2014). *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Kielitoimiston sanakirja, <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/ohje>. Noudettu 27.4.2022.
- Kotimaisten kielten keskus, <https://www.kotus.fi/haku?searchterms=ohjata>. Noudettu 27.4.2022.
- Kolehmainen, A. (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Edilex. www.edilex.fi/artikkelit/15461

- Kulla, H. (2014). *Sääntelyharkinnasta*. Edilex. Saatavilla: www.edilex.fi/artikkeli/11993.
Edita.
- Kulla, H., & Salminen, J. (2021). *Hallintomenettelyn perusteet*. Alma Talent. 11. painos.
- Kurvinen, E. (2021). Riittävän tietosuojan tason määrittelyn ja arvioinnin problematiikka. *Defensor legis* 4/2021. s. 988-1004. Referee artikkeli.
- Kuusikko, K. (2000). *Neuvonta hallinnossa*. Gummerus. Jyväskylä.
- Kuusikko, K. (2010). *Viranomaisen neuvontavelvoite hallintolaissa*. Teoksessa Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.), *Hallintolainkäyttö ja hallinto*. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turku.
- Laakso, S. (2012). *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampereen yliopisto.
- Laakso, S. (1990). *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta*. Helsinki: Valtionhallinnon kehittämiskeskus.
- Lehtinen, L J. (2000). *Rakennusluvan edellytyksistä*. Kokkola.
- Merikoski, V. (1968). *Vapaa harkinta hallinnossa*. Helsinki.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent.
- Mäenpää, O. (2019). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent. (Alun perin julkaistu 2018)
- Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edilex. 3. painos.
- Määttä, T. (2005). *Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa*. *Jurisprudentie XXXVIII:2005* s. 337-460. Referee- artikkeli.
- Nieminen, L. (2020). *Ristiriitainen soft law - liian paljon vai liian vähän soft law'ta?* *Lakimies* 7-8/2020 s.1081-1103.
- Nykänen, P. (2020). Verohallinnon ohjeet verotuksen ja vero-oikeudellisen tutkimuksen oikeuslähteenä. *Verotus* 5/2020. s. 619-629. Asiantuntija-artikkeli.
- Onnettomuustutkintakeskus. (2021). *Y2020-1 Senioritalon tulipalo Jyväskylässä 10.7.2020*. Helsinki. Saatavilla: <https://www.turvallisuustutkinta.fi/fi/index/tutkintaselostukset/muutonnettomuudet/tutkintaselostuksetvuosittain/2021/senioritalontulipalojyvaskylassa10.7.2020.htm>

- Parviainen, J. (2016). *Suuntaviivoja rakennusvalvonnan, ympäristösuojelun ja ympäristöterveydenhuollon organisoinnille*. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1732-suuntaviivoja-rakennusvalvonnan-ymparistonsuojelun-ja-ymparistoterveydenhuollon>.
- Parviainen, J. (2017). Rakennusvalvonnan, ympäristösuojelun ja ympäristöterveydenhuollon uudelleen organisoinnin lähtökohdat. Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160324/Rakennusvalvonnan_ymparistonsuojelun_ja_%20ymparistoterveydenhuollon.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen. Kuntaliitto. 2018. <https://www.pelastuslaitokset.fi/sites/default/files/2020-03/valvonnanabc.pdf>
- Rakentamisen Topten-käytännöt, 2020 *OHJE-PALO 01*. www.toptenrava.fi. Noudettu 1.2.2022.
- Rihto, A. Kandolin, S. & Vuorinen, J. (1979). *Ehdotus hallintomenettelylaiksi*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto. Helsinki.
- Syrjänen, O. (1999). *Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa*. Helsinki.
- Senden, L. (2004). *Soft law in european community law*. Oxford.
- Tuori, K. (2003). *Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Turunen, J. (2016). *Pelastusviranomaisen rooli rakentamisen ohjauksessa*. Opinnäytetyö. Karelia ammattikorkeakoulu.
- Tolonen, K., Hokkanen, O., Miettinen, H., Pahkasalo, K., Ylinen, H. & Kaira, M. (2013). Rakentamisen ohjausjärjestelmä. FCG:n julkaisematon selvitys ympäristöministeriölle.

Virallislähteet

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

HE 81/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 101/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 76/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastustoimilaiksi.

HE 1/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE Ympäristöministeriön ehdotus Kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön uudistamiseksi. Lausuntoversio. 2021.

PeVL 20/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 30/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työntekijän eläkelainsäädännön uudistamisesta.

PeVL 6/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain muuttamisesta.

PeVL 31/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pelastustoimilaiksi.

PeVL 32/2001. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta.

Sisäministeriö. (2021). Muistio. *Pelastuslain esiselvityshanke – Jaosto 2: Onnettomuuksien ehkäisy ja valvonta.* (SM050:00/2019).

Sisäministeriö. (2020). Päätös. *Pelastuslain uudistamisen esiselvityshanke.* SMDno-2019-2078. Helsinki.

Sisäministeriö. (2021). Kirje. *Pelastusosaston välilausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön uudistamisesta.* VN/25816/2021.

Ympäristöministeriö. (2017). Perustelumuuksio. Asetus rakennusten paloturvallisuudesta. 28.11.2017.

Ympäristöministeriö. (2021). *Ympäristöministeriön ehdotus uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön uudistamisesta.*

Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. (2021). Lausunto kaavoitus- ja rakentamislain luonnoksesta hallituksen esitykseksi. PelJH/230/01.00/2021. 7.12.2021.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KHO 18.5.2020 2020/54

KHO 12.8.2014 2354/2014

KHO 27.2.2018 839/2018

Helsingin hallinto-oikeus 08.04.2014 14/0252/5

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 30.10.2014 14/5403/1

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 11.6.2020 20/0563/1

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut

OKV/430/1/2017 Viranomaisen antaman neuvonnan tulee olla sisällöltään oikeaa

OKV/22/1/2016 Viranomaisen antamien neuvojen tulee olla oikeita

OKV/1807/1/2018 TE-toimiston neuvonnassa ja asian selvittämisessä puutteita

OKV/1725/1/2012 Neuvonta

OKV/1905/1/2013 Viranomaisen neuvontavelvollisuus

OKV/885/1/2012 Ohjauksen antaminen

OKV/8/50/2008 Tukiasunnon paloturvallisuus