

Paloturvallisuutta saa ja pitää edistää, mutta ei hinnalla millä hyvänsä

Johdanto

Kaksi päivää ennen juhannusta 2019 julkisuuteen nousi kohu. Kokkojen polttaminen oli kielletty lähes koko maassa metsäpalovaroituksen vuoksi. Tämän tiedotettiin koskevan niin yksityisiä kuin julkisiakin tilaisuuksia, eikä alueen pelastusviranomaisella julkisuudessa olleiden tietojen mukaan ollut oikeutta myöntää poikkeuksia. Asia nousi julkisuuteen sisäministeriön [tiedotteen](#) myötä. Sisäministeriön virallisella twitter-tilillä [tiedotettiin](#), että kiello on ehdoton ja koskee niin yleisiä kuin yksityisiäkin tilaisuuksia, eikä tässä yhteydessä mainittu mitään niistä tapahtumista, joista oli jo sovittu alueen pelastusviranomaisen kanssa.

Myöhemmin eräs sisäministeriön edustaja totesi Ylen [haastattelussa](#), että poikkeuslupaa ei voi saada alueensa pelastusviranomaisilta tai minkäänlaisilla varotoimenpiteillä. Toinen sisäministeriön edustaja [twiittasi](#), että pelastuslaitoksella tai millään muullakaan taholla ei ole oikeutta myöntää poikkeusta. Tieto oli saavuttanut ilmeisesti myös hätäkeskuslaitoksen, koska Mtv:n uutisen mukaan hätäkeskuspäivystäjä oli kertonut, että pelastuslaitos ei tässä tapauksessa ”ole edes mikään lupaviranomainen”.

Helsingin pelastuslaitos päätyi [perumaan](#) Seurasaaren perinteiselle kokonpolttotapahtumalle annetun luvan. Kokko jäi polttamatta monissa tapahtumissa ympäri maata, kuten esimerkiksi Lappeenrannan kaupungin suunnittelemassa [tapahtumassa](#). [Mtv uutisissa](#) nähtiin otsikko ”Laitonta tai ei, kokko palaa!” – *Kouvolassa leimahti ”poikkeusluvalla” sytytetty juhannuskokko ja sen seurauksena ilmiriitä.*

Tavalliselle kansalaiselle tilanne voi vaikuttaa hyvästä syystä vähintäänkin sekavalta. Maanantaina 24.6. minulta kysyttiin Ylen [radiohaastattelussa](#) (kohta 23.31 alkaen) mielipidettä uudistetusta pelastuslaista. Yleisellä tasolla pidin lakia ja sen tavoitteita hyvinä. Kohdistin arvostelua juuri ennen juhannusta käynnistettyihin toimenpiteisiin toteamalla, että turvallisiksi suunniteltujen ja valvottujen kokonpolttotapahtumien peruminen oli hätiköityä eikä noudattanut hyvän hallinnon periaatteita. Viittasin tällä ensisijaisesti niiden tapahtumien perumiseen, joiden turvallisuusjärjestelyistä tapahtuman järjestäjä oli jo sopinut pelastuslaitoksen kanssa. Tässä kirjoituksessa perustelen tarkemmin näkemystäni ja arvioin samalla julkishallinnon toimintaa suhteessa niihin vaatimuksiin, joita oikeusvaltion peruspilareita kunnioittavaan viranomaistoimintaan kohdistuu.

Tapauksessa on nähdäkseni selvää, että ministeriön viestintä asiassa tapahtui aivan liian myöhään, joten en mene siihen tässä yhteydessä tarkemmin. Väitän kuitenkin, että viestintä oli täydellisen epäonnistunutta myös muutoin kuin ajankohdan osalta. Kun sisäministeriö toteaa, että pelastuslaitoksella ei ole toimivaltaa myöntää poikkeusta, se voisi tarkoittaa samalla sitä, että pelastuslaitos ei ole toimivaltainen viranomainen valvomaan pelastuslain avotulentekokieltoa koskevaa pykälää. Tämä ei tietenkään ole mahdollista, sillä alueen pelastusviranomaisen toimivalta perustuu eduskunnan hyväksymään ja tasavallan presidentin vahvistamaan lakiin. Kyse on siis tulkintaerimielisyydestä. Näitä varten on säädetty omat prosessinsa, joita tulee kunnioittaa ja noudattaa. Hyvää hallintoa ei ole se, että valtion viranomainen julkisesti arvostelee toimivaltaisen kunnallisen viranomaisen toimintaa ja vieläpä tavalla, jonka pahimmillaan voidaan tulkita suoraan oikeusvaikutuksia luovaksi.

Pelastuslakia tulkitaan kuten ennenkin

Pelastuslakia muutettiin 1.1.2019 voimaan tulleella lailla pelastuslain muuttamisesta. Sen 6 §:n 1 momentin mukaan *nuotiota tai muuta avotulta ei saa sytyttää Ilmatieteen laitoksen antaman metsä- tai ruohikkopalovaroituksen aikana tai jos olosuhteet kuivuuden, tuulen tai muun syyn takia ovat sellaiset, että metsäpalon, ruohikkopalon tai muun tulipalon vaara on ilmeinen* (keskeinen muutos alleviivattuna).

Aiempi 1 momentin sanamuoto kuului *nuotiota tai muuta avotulta ei saa sytyttää, jos olosuhteet kuivuuden, tuulen tai muun syyn takia ovat sellaiset, että metsäpalon, ruohikkopalon tai muun tulipalon vaara on ilmeinen*.

Samalla muutettiin pelastuslain 31 §:ää Sen mukaan *Ilmatieteen laitoksen tulee antaa metsä- tai ruohikkopalovaroitus alueelle, jossa metsä- tai ruohikkopalon vaaran arvioidaan maanpinnan kuivuuden ja sääolosuhteiden johdosta olevan ilmeinen*. Aiemmassa pykälässä ei ollut mainintaa ruohikkopalosta. Avotulentekokieltoa koskeva ainoa uudistus oli siis avotulentekokiellon laajentaminen koskemaan myös ruohikkopalovaaraa. Jo aiemman lain 6 §:n ja 31 §:n välinen yhteys oli selvä, metsäpalovaroituksen aikana oli avotulenteko kielletty. Uutta oli se, että nyt avotulenteko oli kielletty selvästi myös ruohikkopalovaroituksen aikana. Juhannuksena oli metsäpalovaroitus voimassa suuressa osassa maata, joten avotulentekokiellon laajentamisella ruohikkopalovaaraan ei ollut oikeudellista merkitystä juhannuskokkoja koskevien tulkintojen kannalta, kun voimassa on metsäpalovaroitus.

Hallituksen esityksessä (HE 18/2018 vp) pykälän 6 muuttamista perusteltiin seuraavasti:

Voimassa olevan pelastuslain 6 §:n 1 momentin mukaan nuotiota tai muuta avotulta ei saa sytyttää, jos olosuhteet kuivuuden, tuulen tai muun syyn takia ovat sellaiset, että metsäpalon, ruohikkopalon tai muun tulipalon vaara on ilmeinen. Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietojärjestelmästä saatujen tietojen mukaan ruohikkopalot ovat keväisin merkittävä maastopalotyyppi. Maastopalojen tehokkaammaksi ehkäisemiseksi olisi perusteltua säätää metsäpalovaroitusta vastaavalla tavalla myös ruohikkopalovaroituksesta. Koska metsäpalon, ruohikkopalon tai muun tulipalon vaaraa on pidettävä ilmeisenä metsä- tai ruohikkopalovaroituksen aikana, pykälän 1 momentissa säädettyä avotulentekokieltoa tarkennettaisiin siten, että nuotion tai muun avotulen sytyttäminen olisi aina kiellettyä Ilmatieteen laitoksen antaman metsä- tai ruohikkopalovaroituksen aikana.

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä pelastuslaiksi (HE 257/2010 vp) avotulentekokieltoa puolestaan perusteltiin seuraavasti:

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan nuotion tai muun avotulen sytyttäminen kielletyksi, jos olosuhteet kuivuuden, tuulen tai muun syyn takia ovat sellaiset, että metsäpalon, ruohikkopalon tai muun tulipalon vaara on ilmeinen. Ehdotuksessa laajennettaisiin nykyisessä pelastuslaissa olevaa kieltoa, jonka mukaan nuotiota tai muuta avotulta ei saa sytyttää metsään tai sen läheisyyteen, jos olosuhteet kuivuuden, tuulen tai muun syyn takia ovat sellaiset, että metsäpalon vaara on ilmeinen. Kiellon laajentaminen on perusteltua, koska myös muualla kuin metsässä tai sen läheisyydessä sytytetyt nuotiot tai muut avotulet voivat aiheuttaa seurauksiltaan vakavia tulipaloja. Säännöksessä kiellettäisiin ilmeisen tulipalon vaaran vallitessa paitsi nuotion niin myös muun avotulen sytyttäminen.

Avotulella tarkoitetaan säännöksessä nuotion lisäksi muuta vastaavaa tulen käyttöä, josta tulen on mahdollista päästä irti maapohjan kautta tai kipinöinnin vuoksi. Säännöksen tarkoittamaksi avotuleksi ei katsota maapohjasta eristettyjä grillejä, tiilistä tai kiviaineksesta valmistettuja tulisijoja sekä edellisiä vastaavia laitteita, joista tuli ei voi päästä leviämään

maapohjan kautta tai kipinöinnin vuoksi. Kevytrakenteisten, suoraan maapohjalle asetettavien ja helposti tuulella kaatuvien grillien ja vastaavien muiden tulisijojen käyttö katsotaan säännöksessä tarkoitetuksi kielletyksi avotulen teoksi tulipalovaaran ollessa ilmeinen.

Juhannusta edeltävänä keskiviikkona sisäministeriön edustaja [twiittasikin](#) osuvasti, että *laki ei tässä asiassa ole tuntenut poikkeuslupaa ennenkään*. Tiedossa oli, että pelastuslaitokset olivat löytäneet tulkintoja, joilla lain mukainen avotulentekokielloa koskeva 6 §:n 1 momentti voidaan tietyissä tilanteissa sivuuttaa. Voidaan ehkä puhua jopa jossain määrin vakiintuneesta käytännöstä. Palataan hypoteettisiin tulkintavaihtoehtoihin myöhemmin.

Hallintovaliokunta ei 1.1.2019 voimaan tullutta pelastuslain muutosta arvioidessaan kiinnittänyt mitään huomiota lain 6 §:n muutokseen. Miten olisi voinutkaan, kun hallituksen esityksestä ei selvästi käynyt ilmi, että muutoksella olisi muita oikeusvaikutuksia ruohikkopalovaaraa koskevan täydennyksen lisäksi, jotka ulottuisivat esimerkiksi juhannuskokkojen polttamiseen. Ilmeisesti hallituksen esityksen perusteluissa oleva sana ”aina” oli tarkoitettu poistamaan kaikki mahdolliset sisäministeriön myöhemmästä tulkinnasta poikkeavat tulkintavaihtoehdot.

Niin viranomaisten kuin kansalaistenkin olisi pitänyt tajuta tämä tavoite, jota lakimuutoksella ajettiin takaa. Kuitenkin jälkikäteen sisäministeriön edustaja itsekkin myönsi, että mitään uutta laki ei tähän ns. poikkeusten myöntämiseen tuonut. Käytäntöjen odotettiin automaattisesti muuttuvan. Lain perusteluihin ei ollut kirjattu poikkeusten kieltämistä koskevaa tavoitetta, ja muutoinkin asiaan liittyvä tiedottaminen ministeriön tavoitteista lainmuutokseen liittyen jäi tekemättä juhannusta edeltävään torstaihin saakka.

Mainittakoon myös, että vielä 25.4.2019 sisäministeriö ohjeisti¹ pelastuslaitoksia avotulen käsitteestä: Kyseessä on avotuli, jos tuli voi päästä maapohjan kautta irti tai jos kipinät voivat aiheuttaa tulen irti pääsemisen. Samassa yhteydessä sisäministeriö korosti, että ammatilliseen osaamiseen perustuvan arvion siitä, onko kyseessä pelastuslaissa tarkoitettu sellainen tulen käyttö, josta tulen on mahdollista päästä irti maapohjan kautta tai kipinöinnin vuoksi, tekee kussakin yksittäistapauksessa maaomistaja tai alueen pelastusviranomainen.

Sisäministeriö lähetti 20.6.2019 pelastuslaitoksille kirjeen,² jossa se ilmoitti, että verkossa olevien tiedotteiden mukaan pelastuslaitokset olisivat myöntäneet poikkeuslupia avotulentekokiellosta. Kirjeen mukaan avotulentekokiellosta ei ole pelastuslaitoksen tai minkään muunkaan tahon toimesta mahdollista myöntää millään perusteella poikkeusta. Kielto koskee kirjeen mukaan niin yleisiä kuin yksityisiäkin tilaisuuksia, eikä mahdollisilla turvatoimilla ole vaikutusta asiaan. Sisäministeriön myöhemmästä viestinnästä päätellen pelastuslaitosten olisi pitänyt arvata mainitun kirjeen sisältö jo ennen sen julkaisua.

Pelastuslakimuutoksen valmistelun laatu

Lainkirjoittajan oppaan mukaan³ sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden kannalta on tärkeää, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä. Laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista. Lainsäädännön valmistelun laatuun ja sen vaikutusten arviointiin on hiljattain ryhdytty kiinnittämään erityistä huomiota. Tätä varten on perustettu myös erillinen lainsäädännön arviointineuvosto.

¹ Sisäministeriö 2019a.

² Sisäministeriö 2019b.

³ Oikeusministeriö 2013, 55.

Vaikka lainvalmistelun laatua ja vaikutusten arviointia on ryhdytty järjestelmällisesti kehittämään valtionhallinnossa, näyttäyty se sisäministeriön lainvalmistelussa vielä melko jäsentymättömältä ja valikoivalta. Kun pelastusalan kannalta keskeiset järjestöt, [SPEK](#) ja [SPPL](#) totesivat pelastuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä perustellusti, että pelastuslain korjausmääräystä koskevaa pykälää tulee tarkentaa korjausmääräyksen osalta vastaamaan hallintolain vaatimuksia ja havaittujen puutteiden jälkivalvonnan saattamiseksi kiinteämmäksi osaksi viranomaistoimintaa, sisäministeriö päätyi [toteamaan](#), että mahdollisten muutosten vaikutuksia viranomaistehtävien hoitamiseen ei ole arvioitu. On aivan mahdollista, että aiheeseen liittyen tehdyt kolme opinnäytetyötä ja yksi [selvitys](#) pelastustoimen uudistushankkeen yhteydessä eivät ole riittäviä vaikutusarvioita. Avotulentekoa koskeva pykälä oli kuitenkin muutettu tekemättä mitään arviota muutoksen oikeusvaikutuksista, ennen kuin vasta tiedotteella kaksi päivää ennen juhannusta.

”Lupa? Mikä lupa? Ei sellaista ainakaan voi myöntää”

Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Olli Mäenpään mukaan⁴ perustuslaki ei määrittele, mitä kaikkea asian käsittelyyn kuuluu, mutta on johdonmukaista, että asian käsittelyyn sisältyy myös asiaa koskevan päätöksen tekeminen. Viranomaisen käsittelyvelvollisuuteen sisältyy näin ymmärrettynä myös velvollisuus antaa päätös sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, joka on asianmukaisesti pantu vireille. Viranomaisella on hallintoasian käsittelyssä vastaavasti ratkaisovelvollisuus tai ratkaisupakko. Se sisältää velvollisuuden ratkaista kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet siinä asiallisesti vireille. Päätöksen on myös sisällettävä kannanotto kaikkiin asiassa tehtyihin vaatimuksiin tai päätös jättää vaatimus tutkimatta.

Viranomainen ei voi siirtää päätösvaltaansa toiselle viranomaiselle. Päätöksen tekemättä jättäminen loukkaisi myös yksilön oikeutta saada omaa etuaan, oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva päätös tuomioistuimen ratkaistavaksi.⁵ Päätös voi olla myös esimerkiksi sähköpostimuodossa, eikä muutoksenhakuohjeen unohtuminen tee sitä ei-päätöstä. Päätös voidaan tarvittaessa antaa jopa suullisesti. Päätöksen ja neuvonnan välisen rajanvedon kannalta keskeistä lienee se, voiko hallinnon asiakas perustellusti, yleisen elämäkokemuksen perusteella tulkita annetun vastauksen oikeusvaikutuksia luovaksi. Epäselvissä tilanteissa päätös on syytä antaa, jotta asianosainen voi siitä halutessaan valittaa.⁶ Hallintopäätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus.⁷

Pelastusviranomaisen valvontatehtävään sisältyy pelastuslain toisen (ml. 6 §) ja kolmannen luvun valvonta alueella. Pelastuslaitos on siis toimivaltainen viranomainen. Kokon polttamista suunnitteleva tapahtumanjärjestäjä voi vaatia viranomaiselta sitovaa kannanottoa siitä, miten pelastuslakia tulkitaan käsillä olevassa tapauksessa. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi yleisötapahtuman pelastussuunnitelman toimittamisen yhteydessä tai muutoin vapaamuotoisella asiakirjalla. Tarkan sääntelyn puuttuessa viranomaisen itsensä harkinnassa on, mitkä asiat katsotaan asiaratkaisua edellyttäväksi, ja mitkä eivät ole sillä tavoin asiallisesti vireille tulleet asioita, että niistä tulisi tehdä ratkaisu. Hallintoasian tunnistaminen ei edes ole keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi. Sen sijaan on tärkeä pystyä varmistumaan siitä, että hallintolaisissa määritellyt veloitteet toteutetaan asianmukaisesti. Keskeistä on myös selkeisiin säännöksiin perustuva tieto hallinnon asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista hallinnossa

⁴ Mäenpää 2008, 221.

⁵ emt, 221.

⁶ Ks. Kulla 2012, 263.

⁷ Niemivuo ym. 2010, 323.

asioitaessa.⁸ Voi olla eriäviä näkemyksiä siitä, mistä ylipäätään voi tehdä asiaratkaisun. Ratkaisuväliltäkin osin on vain ja ainoastaan toimivaltaisella viranomaisella.

Asian luonteesta riippuen riittävä toimenpide voi olla esimerkiksi asiakkaan neuvonta. Neuvontakin voi muodostaa luottamuksen suojan asiakkaalle, joskin tässä tapauksessa sen oikeusvaikutukset ovat hankalampi kysymys. Kuitenkin mikäli asiassa annetaan ratkaisu, oikeusvaikutukset ovat selviä. Tällainen lain tulkintaa koskeva päätös voi puhekielessä muuntua muotoon ”lupa”. Mitä termiä tästä käytetäänkin, ratkaisu sitoo niin asiakasta kuin viranomaistakin. Tällaisen päätöksen tekemiseen pelastusviranomaisella on toimivalta, ja tietyissä tilanteissa siihen voi olla myös velvollisuus.

Päätöksen valmisteluun liittyvä ratkaisuharkinta on oma taiteenlajinsa. Viranomaisen on ensinnäkin virkavastuulla valittava ne normit, joita asiassa sovelletaan sekä ne tosiseikat, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun (normi- ja faktapremissit). Yksittäisen lain yksittäisen pykälän sanamuodon lisäksi kyse on usein erilaisten intressien yhteensovittamisesta. Harvoin jos koskaan on olemassa yhtä ainoaa oikeaa ratkaisua, vaan keskiöön nousee se, onko ratkaisija toiminut lain mukaisesti eli onko ratkaisu asianmukaisesti perusteltu.⁹

Perustuslain 22 § edellyttää julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeudet. Täten taitava lainsoveltaja voi tunnistaa asian ratkaisuun liittyviä perusoikeusintressejä ja tulkita asiaa näiden kannalta positiivisesti. Tämä voi tulla kyseeseen ainakin silloin, jos lain perusteluista ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä lain sanamuodolla on tarkoitettu. Tässä ns. perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa voi nyt käsittelyssä olevien kokkotapausten kohdalla tulla kyseeseen esimerkiksi oikeus ylläpitää omaa kulttuuriaan, johon esimerkiksi vuosikymmenten perinteeksi muodostuneen kokon polttaminen voi sisältyä. Vastaavasti kokoontumisvapautteen sisältyy oikeus osallistua kunnan, kaupungin tai muun kyläyhdistyksen järjestämään kokonpolttotapahtumaan.

Vaikka julkisuudessa on [esitetty](#), että ”pitkä perinne tai yleisötilaisuuden koko eivät mitenkään vähennä metsäpalon vaaran ilmeisyyttä, eivätkä ne siksi mitenkään kelpaa perusteeksi kiellon kumoamiselle”, ensi asteen käsittelyssä ainoastaan toimivaltaisella viranomaisella on valta määrittellä, mitkä kaikki faktat ja normit otetaan ratkaisuharkinnassa huomioon. Toiveita ja ohjeita voi toki esittää. Näin on aiemmin tehtykin, esimerkiksi sisäministeriön poliisiosaston kirjeellä¹⁰ aselupakäytäntöjen yhtenäistämiseksi. Myöhemmin eri oikeusasteissa, kun poliisi oli tehnyt ohjeen mukaisia päätöksiä, todettiin että kirjeen antama ohjeistus oli lainvastainen, eikä siihen voinut nojata yksinomaan määräämisperusteena aselupaharkinnassa. Vastuu toimivallan käytöstä ja sen lainmukaisuudesta on aina toimivaltaisella viranomaisella.

Oikeudellisessa harkinnassa on huomioitava myös hallinnon oikeusperiaatteet. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Suhteellisuusperiaate siis edellyttää, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toiminnan tulisi olla tarpeellista, asianmukaista ja oikein mitoitettua sen tavoitteen kannalta, jota toiminnalla halutaan edistää. Suhteellisuusperiaate edellyttää myös, että viranomaisen mitoittaa toimivallan käyttönsä alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan tarvittava vaikutus.

⁸ HaVM 29/2002 vp, 5.

⁹ Ks. Aarnio 2006, 276-280.

¹⁰ Sisäministeriö 2008.

Oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotusten suojaan (ns. luottamuksensuojaan) sisältyy viranomaistoiminnan johdonmukaisuus. Jos on aiemmin saanut tietyn sisältöisen päätöksen kokon polttamista koskevassa asiassa, lähtökohtaisesti on oikeus odottaa samansisältöistä päätöstä jatkossakin. Lain muuttuminen on kuitenkin hyväksyttävä peruste poiketa luottamuksensuojasta. Kuten aiemmin todettua, lain muutos ei tuonut mitään sisällöllistä uudistusta pelastuslain 6 §:n tulkintaan. Sisäministeriön edustaja [twiittasikin](#), että laki ei tässä asiassa ole tuntenut poikkeuslupaa ennenkään.

On täysin mahdollista, että toimivaltaisten viranomaisten ratkaisukäytäntö on ohjautunut eri suuntaan kuin sanamuodonmukaiseen tulkintaan tai se on muodostunut normin soveltamisalaa supistavaksi. Ratkaisukäytännön suuntautuminen esimerkiksi sisäministeriön tai jonkun muun tahon tulkintojen tai toiveiden vastaisesti ei kuitenkaan tee toimivaltaisen viranomaisen toiminnasta ”laitonta”. Huomio kiinnittyy myös siihen, että ilmeisesti siinä vaiheessa, kun juhannuksen kokon polttoihin liittyvien hallintoasioiden ratkaisu on ollut viranomaisessa käsittelyssä, sisäministeriön kirjettä,¹¹ jossa sisäministeriö lausui käsityksiään toimivaltaisen viranomaisen toimivaltuuksien rajoista, ei ollut edes laadittu.

Mikäli lainsoveltajalla on haasteita yksittäisen normin sanamuodon kanssa, lopputulokseen voi vaikuttaa sovellettavan normin valinnan lisäksi tulkintamenetelmällä. Menemättä tulkintamenetelmien yksityiskohtiin, otetaan muutamia esimerkkejä lainsoveltajan eli toimivaltaisen pelastusviranomaisen mahdollisesta ajatuksen juoksusta ja päätöksen perusteluun liittyvistä argumenteista, kun pöydällä on juhannuskokon polttamisen hyväksyttävyyttä koskeva valvonta-asia.

- ”Ammattilaisten polttama kokko ei ole pelastuslain 6 §:ssä tarkoitettu avotuli. Kyseessä on pelastuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu työ, jonka johdosta tulipalon tai muun onnettomuuden vaara tuntuvasti lisääntyy, jonka johdosta on huolehdittava riittävästä varotoimista. Eihän tulitöitäkään keskeytetä metsäpalovaroituksen ajaksi.”
- ”Kemikaaliturvallisuuslain 81 § ei kiellä pyroteknisten erikoistehosteiden tai palavien kemikaalien käyttöä yleisötapahtumassa, vaikka tapahtumahetkellä olisikin metsäpalovaroitus. Kemikaaliturvallisuuslain mukainen palovaaraa aiheuttava toiminta on sallittua viranomaisen päätöksellä. Systematiikkaa ylläpitää parhaiten tulkinta, jolla avotuli tällaisessa yleisötapahtumassa rinnastetaan pyroteknisten tuotteiden käyttöön. Kyllähän pyroteknisistä tuotteista lähtee enemmän kipinöitä kuin kokosta.”
- ”Kyseessä ei ole avotuli, vaan tavanomaista pienempi kulotus. Pelastuslain 7 §:n mukaan kulottaa saadaan metsä- ja ruohikkopalovaarankin aikana, ellei pelastuslaitos ole erikseen kieltänyt kulotusta pelastuslain 6 §:n 3 momentin nojalla. Käsittelen siis asian pelastuslain 8 §:n mukaisena kulotusilmoituksena.”
- ”Suunniteltu kokko ei ole avotuli. Alkuperäisten pelastuslain perusteluiden mukaan avotulen määritelmään sisältyy se, että tuli voi levitä kipinöinnin tai maapohjan kautta. Tämä kalliolle/veden päälle sijoitettu kokko ei täytä avotulen määritelmää. Sisäministeriöhän juuri otti avotulen käsitteeseen kantaa muistiossaan ja korosti alueen pelastusviranomaisen tapauskohtaista harkintaa.”
- ”Kyseessä on yleisötapahtuma, josta on tehty asianmukainen yleisötapahtuman pelastussuunnitelma. Yleisötapahtumasta on oma sääntelynsä pelastuslain 16 §:ssä. Avotuli on erikseen mainittu pelastustoimesta annetussa asetuksessa yleisötapahtuman pelastussuunnitelman laadintaperusteen laukaisevana kriteerinä. Kun asiasta on erityissääntelyä, sovellan sitä yleissääntelyn (pelastuslain 6 §) sijaan.”

Käsillä olevien tapausten ja lain soveltamisessa yleisemminkin niinkään ei ole olennaista ratkaisu, johon on päädytty, vaan se, miten se on perusteltu. Mikäli tehdystä ratkaisusta on erimielisyyttä, asianosaisella ja

¹¹ Sisäministeriö 2019b.

eräillä muilla intressitahoilla, kuten asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella on asiassa valitusoikeus. Kaikkia toimivaltaisen viranomaisen päätöksiä saa arvostella. Tarvittaessa niitä pitääkin arvostella. Päätöksen sovellettavista normeista ja niiden tulkinnasta suhteessa tosiseikkoihin tekee silti toimivaltainen viranomainen. Ei sisäministeriö, ei aluehallintovirasto, ei lehdistö, eikä edes tasavallan presidentti.

Vaikka viranomaisen päätös olisi altis kritiikille, sen peruminen on mahdollista vain joko viranomaisen itsensä toimesta tai pelastuslain muutoksenhakua koskevan säännöksen mukaisesti. Pelastuslain 104 §:n 2 momentin mukaan muuhun pelastuslain nojalla tehtyyn hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Sisäministeriöllä ei ole asemaa mainitussa hallintolainkäyttölaissa. Mainittakoon myös, että aiemmin tehdyn päätöksen kumoaminen viranomaisen itseoikaisuna ei ole mahdollista, ellei asianosainen suostu päätöksen korjaamiseen tai ellei virhe ole ilmeinen ja ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Viranomaisten toimivaltuuksien rajoittaminen omien päätösten perumisen osalta on perusteltua ainakin luottamuksensuojan kannalta. Yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja päätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojaa arvioitaessa tulee myös kysyä, onko tehdyn päätöksen muuttaminen yksityisen oikeutettujen odotusten vastaista, kun yksityinen on luottanut päätöksen pysyvyyteen ja järjestänyt elämänsä tai liiketoimintansa tämän oletettaman varaan. Jos päätöksen muuttamisen voidaan katsoa loukkaavan luottamuksensuojan periaatetta, joudutaan vielä pohtimaan, mitkä (oikeudellisesti merkittävät) seikat puhuvat päätöksen muuttamisen puolesta ja punnitsemaan näitä keskenään.¹²

Sisäministeriön tehtävä ja pelastuslaitoksen toimivalta

Toimeenpanovalta liittyy käsitteenä oikeusvaltioperiaatteen mukaiseen ideaan lakiin tarkoin sidotusta hallinnosta, jonka perustehtävänä on yleisen lain soveltaminen yksittäistapaukseen, tarvittaessa julkista valtaa yksipuolisesti käyttäen. Samaan ajattelutapaan kiinnittyy myös perustuslain 2 §:n 3 momenttiin sisältyvä muistutus siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.¹³ Toimivalta ei ole sama asia kuin työnjako ja tehtävät, vaan toimivallalla tarkoitetaan erityistä kelpoisuutta suorittaa virkatoimia sillä tavoin, että niillä on aiottu oikeusvaikutus. Toimivaltaan kuuluu esimerkiksi valta tehdä hallintopäätöksiä, valta toimittaa tarkastus tai valta käyttää pakkokeinoja. Toimivalta tarkoittaa hallintoelimen tai yksittäisen viranhaltijan oikeutta käyttää julkista valtaa suhteessa yksityiseen oikeussubjektiin.¹⁴

Ennen kuin viranomainen voi aloittaa hallintoasian käsittelyn, sen tulee olla selvillä tiettyjen hallintomenettelyn perusedellytysten olemassaolosta. Keskeinen menettelyn edellytys on, että viranomainen on toimivaltainen 1) asiallisesti 2) asteellisesti ja 3) alueellisesti. Toimivaltainen viranomainen tarkoittaa asian ratkaisemiseen tai asiakirjan vastaanottamiseen toimivaltaista viranomaista, eli siis esimerkiksi kokonpolttotulkintaa koskevan tiedustelun vastaanottanutta pelastuslaitosta. Viranomaisten toimivalta perustuu lakiin, eli asia voidaan ottaa käsiteltäväksi vain, jos toimivaltaa koskevat ehdot täyttyvät. Viranomaisen on oltava toimivaltainen, jotta se voi tehdä asiassa pätevän hallintopäätöksen.¹⁵ Pitäisin kohtuullisen selvänä, että toimivaltaisia viranomaisorganisaatioita voi asian kussakin käsittelyvaiheessa olla vain yksi.

Kenellä siis on toimivalta ratkaista, kuuluuko asia toimivaltaan vai ei? Ja kenellä on toimivalta määrittää, mitkä normit asiaan vaikuttavat? Vastausta ei tarvitse hakea kaukaa. Pelastuslain 27 §:n mukaan pelastuslaitoksen tulee huolehtia alueellaan ohjauksesta, neuvonnasta ja turvallisuusviestinnästä,

¹² Suviranta 2004, 1.

¹³ Mäenpää 2005, 1069.

¹⁴ Husa & Pohjolainen 2008, 223.

¹⁵ Husa & Pohjolainen 2008, 234.

pelastustoimen valvontatehtävistä, väestön varoittamisesta sekä pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä. Pelastuslain 78 §:n mukaan pelastuslaitoksen on alueellaan valvottava 2 ja 3 luvun säännösten noudattamista. Alueen pelastusviranomaisen on siis toimivaltainen valvontaviranomainen, ja ratkaisee ensi asteena pelastuslain 2 ja 3 luvun soveltamiseen liittyvät asiat. Tähän sisältyy siis myös se, onko sillä ylipäätään toimivaltaa asiassa, eli kuuluuko asia pelastuslain 2 tai 3 luvun soveltamisalaan. Sisäministeriön tehtävistä on säädetty pelastuslain 23 §:ssä. Pykälä ei anna sisäministeriölle toimivaltaa antaa suoraan velvoittavia päätöksiä pelastuslain 6 §:n soveltamisesta¹⁶ tai oikeutta kumota alueen pelastusviranomaisen tekemiä päätöksiä.

Otetaan seuraavaksi tarkasteluun suora lainaus Helsingin Sanomien [artikkelista](#) *Laittomat kokot roihusivat avotulikiellosta huolimatta: ”Juhannuskokko mielletään kansalaisyhteisöksi”* 24.6.2019, jossa sisäministeriön pelastusosaston edustaja toteaa seuraavaa:

- ”Pelastuslaitoksilla ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa myöntää kokkolupia.”
- ”Uskoakseni tilannetta on siellä tulkittu siten, että voidaan arvioida ja antaa lainausmerkeissä lupa.”

Kuten aiemmin todettu, pelastusviranomaisen lain soveltamista koskeva päätös, jolla todetaan esimerkiksi että käsillä olevissa olosuhteissa pelastuslain 6 §:ää ei sovelleta, voi muuttua puhekielessä termiksi ”lupa”. Puraan hieman annettua lausuntoa. Kun sisäministeriön edustaja toteaa, että pelastuslaitoksilla ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa myöntää kokkolupia, voi se tarkoittaa monia asioita. Se voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että pelastuslaitos ei ole sisäministeriön tulkinnan mukaan toimivaltainen viranomaisen ratkaisemaan pelastuslain 6 §:n soveltamista yksittäiseen tapaukseen. Pelastuslaitos on kuitenkin valvontatehtävänsä johdosta toimivaltainen viranomaisen, kun kyse on pelastuslain 2 ja 3 lukujen valvonnasta ja soveltamisesta yksittäistapauksiin. Toimivaltainen viranomaisen päättää sen, sovelletaanko pelastuslain 6 §:ää vaiko ei.

Todennäköisempi tulkintavaihtoehto on kuitenkin se, että sisäministeriö ei ole löytänyt pelastuslain 6 §:stä sellaista momenttia tai muualtakaan pelastuslaista sellaista normia, joka mahdollistaisi pelastuslain 6 §:stä poikkeamisen. Aiemmin todettiin, että pelastuslaitos on toimivaltainen viranomaisen ratkaisemaan sen, sovelletaanko lain 6 §:ää käsillä olevaan tapaukseen ylipäätään. Jos toimivaltainen viranomaisen on päättänyt siihen, että ei sovelleta, pykälän tulkinnalla ja sisäministeriön käsityksillä ko. pykälän oikeasta tulkinnasta ei ole merkitystä asian ratkaisun kannalta.

Sisäministeriö on siis todennäköisesti halunnut sanoa, että pelastuslaitos ei voi poiketa sisäministeriön tulkinnasta siitä, miten lain 6 §:ää tulee soveltaa. Pykälän 1 momentin mukaan nuotiota tai muuta avotulta ei saa syyttää Ilmatieteen laitoksen antaman metsä- tai ruohikkopalovaroituksen aikana tai jos olosuhteet kuivuuden, tuulen tai muun syyn takia ovat sellaiset, että metsäpalon, ruohikkopalon tai muun tulipalon vaara on ilmeinen. Ilmatieteen laitos antaa metsä- tai ruohikkopalovaroituksen, joten siltä osin lain tulkinta lienee ongelmattonta. Sen sijaan viranomaisella on harkintavaltaa sen suhteen, mikä on ”nuotio” ja ”muu avotuli”. Mainittakoon tässä yhteydessä, että oikeudelliset käsitteet voivat ajoittain poiketa suurestikin puhekielessä käytetyistä. Sisäministeriö voi ohjeistaa tulkintojen yhtenäistämistä näiden käsitteiden suhteen. Toimivalta ratkaista, onko suunniteltu kokko lain 6 §:ssä tarkoitettu nuotio tai avotuli, on kuitenkin alueen pelastusviranomaisella. Sisäministeriöllä ei ole toimivaltaa kumota toimivaltaisen viranomaisen oikeusvoimaista päätöstä ja ratkaista asiaa uudelleen asianosaisen vahingoksi toimivaltaisen viranomaisen

¹⁶ Tästä poikkeus voi olla se, jossa sisäministeriön pelastusviranomaisena toimiva yksittäinen virkamies havaitsee esimerkiksi vapaa-ajallaan ilmeisen virheellisen menettelyn tai puutteellisuuden, joka aiheuttaa välittömän tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran (pelastuslaki 81 § 3. momentti). Jos toimivaltainen alueen pelastusviranomaisen on jo arvioinut tilanteen turvallisuuden, toimivaltasäännöksen käyttäminen ei liene mahdollista, ainakaan ellei ko. virkamies itse ole tilannepaikalla havaitsemassa uhkaavaa tulipalon tai muun onnettomuuden vaaraa.

puolesta, vaikka toimivaltaisen viranomaisen tulkinta nuotion tai avotulen käsitteestä poikkeaisikin sisäministeriön tulkinnasta.

Ministeriö voi antaa ohjeita ja suosituksia lain soveltamisesta. Tässä asiassa viestintä näyttää epäonnistuneen, sillä nämä tulkintaohjeet vaikuttaisivat uutisoinnin perusteella luoneen suoria oikeusvaikutuksia. Alla muutamia otteita lehdistöstä:

- Sisäministeriö määräsi juhannusaattona avotulen sytyttämiskiellon koko maahan Lappia ja Kainuuta lukuun ottamatta.
- Tykkimäen Saunan juhannustapahtumassa järvelle pystytetty kokko sen sijaan roihusi. Järjestäjät kertoivat saaneensa asiaan poikkeuslupan. Tällainen ei lain silmissä tosin ole mahdollista.
- Puhelimesta sanottiin, että heidän tiedossaan ei ole mitään poikkeuslupia, eikä pelastuslaitos ole tässä tapauksessa edes mikään lupaviranomainen.
- Pelastuslaitoksilla ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa myöntää kokkolupia.
- Uskoakseni tilannetta on siellä tulkittu siten, että voidaan arvioida ja antaa lainausmerkeissä lupa.

Tässä yhteydessä herää muutama kysymys toimivaltaan ja oikeusturvaan liittyen. Mikä taho on toimivaltainen viranomainen toteamaan, että pelastuslaitoksilla ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa myöntää ”lupia” (eli päättää, miten pelastuslakia yksittäistapauksessa sovelletaan), ja mihin lainkohtaan tämä toimivalta perustuu? Kuka ja missä järjestyksessä on tehnyt päätöksen? Kenellä on toimivalta arvioida sitä, onko järjestäjien saama ”lupa” lain silmissä mahdollinen? Onko jokin taho mahdollisesti todennut, että pelastusviranomaisen yksittäistapauksia koskevat päätökset eivät päde? Miten tästä päätöksestä voi valittaa?

Sisäministeriössä on mitä ilmeisimmin kuitenkin tunnustettu, että viranomainen on saattanut tehdä kokon polttamista koskevissa asioissa ratkaisuja, koska on viitattu ”lupaan”. Kun sisäministeriöllä ei ilmeisesti ole tarvittavia toimivaltasäännöksiä päätösten kumoamiseen tai purkamiseen, olisi ollut aiheellista tiedottaa lehdistöä siitä, että pelastusviranomaisen yksittäisiä tapauksia koskevat ratkaisut (”luvat”) ovat edelleen voimassa. Uutisia ei kuitenkaan lähdetty oikaisemaan, vaan ylläpidettiin virheellistä käsitystä siitä, että pelastuslaitoksen tekemät päätökset olisivat laittomia.

Julkisuuden perusteella näyttää siis siltä, että sisäministeriö on päätenyt tulkitsemaan lakia siten, että sisäministeriöllä on ylin toimivalta pelastuslakia koskevissa hallintoasioissa, ja sisäministeriön tulkinta on oikea, kun taas alueen toimivaltaisen pelastusviranomaisen ratkaisu on lainvastainen. Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa, johon viranomaisten päätösten kumoaminen sisältyy, käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Keskeinen osa demokratiaa on vallan kolmijako-oppi. Sen mukaan vallan väärinkäytön ehkäisemiseksi lainsäädäntövalta, tuomiovalta ja toimeenpanovalta on erotettava toisistaan. Sisäministeriön pelastusosaston julkisuudessa tähän asiaan osallistuneet virkamiehet ovat osaltaan vastanneet pelastuslain valmistelusta, joten heidän mielestään voi olla selvää, miten lakia pitäisi tulkita. Nämä tulkinnat eivät kuitenkaan ole välttämättä kaikille yhtä selkeitä. Paitsi kolmijako-opin mukaisen vallan väärinkäytön estämiseksi, myös objektiivisen tulkinnan varmistamiseksi on perusteltua, että niitä tulkitsevat lainvalmistelijoista erilliset tahot. Tässä tapauksessa julkisuuden perusteella näyttää siltä, että sisäministeriö on ottanut vahvaa roolia sekä lainsäädäntövallassa (lain sisällön määrittely), toimeenpanovallassa (lain soveltaminen yksittäistapauksissa) että tuomiovallassa (pelastusviranomaisten päätösten julistaminen laittomiksi). Pelastuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä saattaa olla perusteltua arvioida uudelleen valtion pelastusviranomaisen asemaa ja sen sijoittumista valtionhallinnon organisaatiossa.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Viranomaisilla ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä. Sisäministeriö ei prosessin edetessä, ei edes jälkikäteen, ole esittänyt toimivaltaperusteita asiassa.

Oikeudellisesti sisäministeriön tiedottamista juhannuksen alla voitaneen tarkastella hallintolain 8 §:n mukaisena neuvontana ja pelastuslain 23 §:n 1 momentin mukaisena ohjauksena, jonka on voitu virheellisesti tulkita, ja mediassa ilmenneen uutisoinnin perusteella on tulkittukin, suoraan hallinnon oikeussubjekteihin (kansalaisiin) kohdistuvaksi, välittömiä oikeusvaikutuksia luovaksi hallintotoiminnaksi.

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viranomaisen viestinnän onkin oltava siinä määrin täsmällistä, että ihmisille ei jää epäselväksi, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia tästä aiheutuu. Tässä tapauksessa esimerkiksi kokkotapahtuman järjestäjällä on mahdollisesti ollut uutisoinnin perusteella perusteltu syy olettaa, että sisäministeriö on kumonnut pelastuslaitoksen aiemmin tekemän päätöksen pelastuslain tulkinnasta koskien kokon polttamista hänen tapahtumassaan. Tällöin arviotavaksi tulee se, mitä seurauksia päätöksen kumoamisella on.

Kuten aiemmin todettua, luottamuksensuojan kannalta on otettava huomioon esimerkiksi se, onko yksityinen jo järjestänyt liiketoimintansa viranomaisen päätöksen tai neuvon mukaisesti. Mikäli kokon polttamatta jättämisestä on aiheutunut vahinkoa esimerkiksi liiketoiminnalle, kokonaan oma kysymyksensä on tässä tilanteessa se, muodostuuko vahingonkorvauslain 2 §:n mukainen vahingonkorvausvastuu neuvoa antaneelle sisäministeriölle vaiko mahdollisen perumispäätöksen tehneelle pelastuslaitokselle. Mikäli pelastuslaitos ei ole tehnyt perumispäätöstä, mahdollinen vahingonkorvausvastuu kuulunee tällöin selvemmin ministeriölle.

Sisäministeriön esittämistä perusteluista

Sisäministeriön edustaja on [blogissaan](#) (lainaukset kursivilla) perustellut sisäministeriön toimintaa asiassa tarkoituksenmukaisuusperustein esimerkiksi seuraavasti.

Yksittäisen pelastuslaitoksen, kyläyhdistyksen tai kansalaisen ei tarvitse enää pähkiällä missä raja menee. Aiempi tilanne oli sekava, koska eri puolilla maata saatettiin arvioida metsäpalovaaran ilmeisyyttä eri tavoin. Nyt lähtökohta on sama kaikkialla Suomessa.

Ei ole muutenkaan järkevää sitoa pelastuslaitosten henkilövoimavaroja, jotka ovat metsäpalovaroituksen aikana valmiiksi tiukilla, poikkeuslupien käsittelyyn tai mahdolliseen "kokkovartiointiin".

Kyse on myös kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Ei ole perusteltua, että poikkeuslupa ja valvonta heltiää yhdelle – kenties maksullisen tapahtuman – kokolle, mutta ei muille, joihin samaa on pyydetty. Jos pelastuslaitos arvioisi yhden kokon turvallista polttamista, tulisi tasapuolisuuden nimissä arvioida kaikkia kokkoja, joista arviota pyydetään.

Blogin perusteella voisi tulla johtopäätökseen, että sisäministeriö päätyi "helpottamaan" kansalaisten elämää ja samalla poistamaan myös toimivaltaiselta viranomaiselta sen lakiin sisältyvän ja sille kuuluvan tehtävän ottamalla sen itselleen. Tämä ei kuitenkaan liene ollut tarkoitus, vaan oletettavasti on perusteltu sitä, miksi pelastuslaitoksia on ohjeistettu tulkitsemaan lakia aiemmasta käytännöstä poiketen. Viestin ymmärrettävyyden kannalta tämän tiedon lisääminen kirjoitukseen olisi saattanut olla perusteltua.

Pelastuslain 16 §:n 2 momentin mukaan yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmassa on selvitettävä ja arvioitava tilaisuuden vaarat ja riskit. Niiden perusteella määritellään tilaisuuden turvallisuusjärjestelyt sekä

tilaisuuden toteuttamisesta vastaavalle henkilöstölle ja tilaisuuteen osallistuvalla yleisöllä annettavat ohjeet onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja onnettomuus- ja vaaratilanteessa toimimiseksi. Vaarojen ja riskien arviointi on siis yleisötapahtumissa ensi sijassa tapahtuman järjestäjän vastuulla, kuten myös tarvittavien turvallisuusjärjestelyiden määrittäminen. Alueen pelastusviranomaisen tehtäväksi jää arvioida ja valvoa tapahtuman turvallisuutta.

Tarvittavien turvallisuusjärjestelyiden riittävyyden arviointi ja niiden suhde pelastustoimen toimintavalmiuteen ei sisällyne sisäministeriön toimivaltaan. Yhdenvertaisuuden punninta suhteessa muihin asian kannalta relevantteihin seikkoihin on osa viranomaisen ratkaisuharkintaa. Tilanne voi näyttäytyä siten, että ministeriö päätyi suorittamaan harkinnan toimivaltaisten viranomaisten puolesta. Edes toimivaltaisella viranomaisella eli pelastuslaitoksella ei lähtökohtaisesti ole mahdollisuutta perua jo myönnettyjä ”lupia”. Voi vain arvella niitä perusteita, joilla Helsingin pelastuslaitos päätyi perumaan Seurasaarella järjestetyille juhannustapahtumalle annetun kokon polttamista koskevan ratkaisunsa.

Kuiva metsä syttyy palamaan hyvin helposti ja siihen riittää joskus pelkkä kipinä. Tästä johtuen myös veden päälle rakennetut kokot on kielletty: lautoille pystytetyistä tai luodolla olevista kokoista voi levitä kipinöitä ja kekäleitä jopa satojen metrien päähän. Lauttakokko voi myös päästä irti kiinnityksestä ja lähteä ajelehtimaan.

On hyvä muistaa, että useampi samanaikainen metsäpalo voi meilläkin johtaa tilanteeseen, joka nähtiin viime kesänä Ruotsissa. Ruotsissa roihusi samaan aikaan kymmeniä tuhansia hehtaareja metsää eivätkä maan omat resurssit riittäneet palojen sammuttamiseen. Tässäkin suhteessa varautuminen ja huolellisuus ovat avainasemassa.

Yllä esitettyihin aineellisiin perusteluihin on helpompi yhtyä. Lain tarkoitus, metsä- ja ruohikkopalojen torjunta on hyvä, ja kansalaisten olisi helpompaa ymmärtää metsä- ja ruohikkopalovaroitusten noudattamisen tärkeys, jos olisi annettu käyttökelpoinen vaihtoehto – turvallisiksi suunniteltu ja valvottu tapahtuma, johon kokkoa voi mennä seuraamaan. On toki mahdollista, että joidenkin tapahtumien suunnittelussa ja viranomaisvalvonnassa on tällä hetkellä haasteita. Oikea menettely olisi tarttua näihin haasteisiin ja ryhtyä kehittämään toimintaa joko olemassa olevan tai uudistettavan sääntelyn pohjalta. Tarvittaessa hätiköityjä tulkintoja voidaan arvioida uudelleen.

Lopuksi

Osa lukijoista saattaa pitää tässä esittämiäni toimivaltanäkökohtia vähemmän tärkeinä. Olihan ministeriöllä kuitenkin sinänsä hyväksyttävä tulipalojen ennaltaehkäisyn ja tasapuolisen kohtelun tavoite. Tarkoitus ei kuitenkaan pyhitä keinoja, eikä tarkoituksenmukaisuudesta voi johtaa toimivaltaa. Syy, miksi tartuin voimakkaasti tähän asiaan, on se, että pelastusviranomaisten ja koko pelastusalan toiminnan legitimitetti yhteiskunnan silmissä nojaa oikeusvaltion keskeisten peruselementtien kunnioittamiseen. Valitettavasti tässä yhteydessä vaikuttaisi unohtuneen monet oikeudellisesti merkitykselliset näkökohdat, kuten myös alan arvot: ammatillisesti, luotettavasti ja inhimillisesti – yhteistyössä.

On aistittavissa, että yleinen lainkuuliaisuus ei ainakaan noussut nyt käsiteltyjen tapahtumien johdosta. Erityisen harmillista on se, että sisäministeriön kiirehtiessä tulkitsemaan lakia, sen toiminta etenkin julkisuudessa on ollut omiaan heikentämään alueen pelastustoimen auktoriteettia ja uskottavuutta kansalaisten silmissä heikentäen samalla yleisemminkin julkisen vallan asemaa. Alueen pelastustoimi on se, joka palvelee ja on kontaktissa kansalaisiin, joten pelastuslaitosten hyvän julkisuuskuvaan ylläpitäminen on ensiarvoisen tärkeää myös sisäministeriön ulkoisessa viestinnässä. Perustuslain kannalta keskeisten näkökulmien unohtaminen päätöksenteossa, jo myönnettyjen lupien peruminen ja yleisemminkin jokseenkin vakiintuneiden käytänteiden ennakoimaton muuttaminen näyttäytyy ainakin itselleni paljon vahingollisempaa kuin mahdolliset alueelliset vaihtelut avotulentekokiellon tulkinnessa.

Pelastuslaitosten toimintaa on tiettävästi tämän tapauksen jälkeen ryhdytty arvioimaan aluehallintovirastoissa laillisuusvalvonta-asiana. Tähän liittyen onkin ilmeisesti lähetetty pelastuslaitoksille selvityspyynnöjä. Kyseessä on monimutkainen ja oikeudellisesti melko vaikeasti hahmotettava kokonaisuus, johon liittyy vahvasti myös sisäministeriön kritisoitavissa oleva julkisen vallan käyttö ja asiasta tiedottaminen. Sisäministeriön toiminnan laillisuusvalvontaan aluehallintovirastoilla ei tiettävästi ole toimivaltaa. Siten näkisin parhaimpana ratkaisuna, että niin pelastuslaitosten kuin sisäministeriönkin toiminnan laillisuusvalvonta juhannuksen tapahtumiin liittyen siirrettäisiin yhtenä kokonaisuutena aluehallintovirastoista oikeuskanslerille.

Poliisiammattikorkeakoulun Heino & Kalalahti määrittelevät kirjoituksessaan¹⁷ ”Ei-tietäminen ja oppimisen sietämätön keveys” adaptiivisen asiantuntijuuden seuraavasti: ”Adaptiivinen asiantuntijuus viittaa toimijan pyrkimykseen ponnistella ääri rajoillaan venyttäytyäkseen kohti oman tietämisen ja osaamisen reunustoja sekä muodostaakseen näin pelivaraa omaan ratkaisukoneistoonsa. Adaptiiviseen asiantuntijuuteen liittyy myös herkkyyys havaita tilanteen erityisvaatimukset sekä suuntautua sen tunnistamiseen, milloin rutiinitilanteissa toimivaksi osoittautuneet säännöt ja toimintatavat eivät sovellukaan käsillä olevaan ongelmakenttään.”

Päätän kirjoitukseni vuosia sitten pelastuslaitoksen palveluksessa asiakkaalle kirjoittamani vastauksen lainaukseen, kun kyseessä oli yleisötapahtuman pelastussuunnitelman vaatiminen kokonpolttotapahtumasta. *Pelastusviranomaisen tarkoituksena ei ole rajoittaa tai kieltää, vaan pyrkiä siihen, että toiminnot voidaan järjestää turvallisesti siinä laajuudessa kuin on suunniteltu.*

Kirjallisuus ja virallislähteet

Aarnio Aulis 2006. Tulkinnan taito. Helsinki: WSOY.

Heino Ossi & Kalalahti Joanna 2019. Ei-tietäminen ja oppimisen sietämätön keveys. [Polamk Avauksia](#). 26.4.2019. Poliisiammattikorkeakoulu.

Husa Jaakko & Pohjolainen Teuvo 2008. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Kulla Heikki 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Mäenpää Olli 2005. Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. Lakimies 7-8/2005, 1065-1085.

Niemivuo Matti & Keravuori-Rusanen Marietta & Kuusikko Kirsi 2010. Hallintolaki. Helsinki: WSOYpro.

Oikeusministeriö 2013. Lainkirjoittajan opas. Selvityksiä ja ohjeita 37/2013.

Sisäministeriö 2008. Ampuma-aseiden hallussapitolupien antaminen ja peruuttaminen. SMDno/2008/1009. 29.9.2008.

Sisäministeriö 2019a. Metsähallituksen ja sisäministeriön tapaaminen metsäpalojen ennaltaehkäisystä ja viestinnästä. SMDno-2019-838. 25.4.2019.

Sisäministeriö 2019b. SM:n kirje; Metsäpalovaroitus ja avotulentekielto. SMDno-2019-1206. 20.6.2019.

Suviranta Outi 2004. Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 7-8/2004, 1421-1436.

¹⁷ Heino & Kalalahti 2019.