



PELASTUSOPISTO

Pelastuslaitosten ilmoitusmenettely- jen ja yhteistyöryhmien kehittämis- hanke

Loppuraportti

Päivi Mäkelä





PELASTUSOPISTO

Pelastusopisto

PL 1122

70821 Kuopio

www.pelastusopisto.fi

Pelastusopiston julkaisu

B-sarja: Tutkimusraportit

1/2021

ISBN 978-952-7217-42-9 (PDF)

ISSN 2342-9313 (PDF)



Pelastusopisto

Päivi Mäkelä

Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishanke – Loppuraportti

Tutkimusraportti, 89 s., 3 liitettä (23 s.)

Helmikuu 2021

Tiivistelmä

Pelastusopiston hallinnoiman ja Palosuojelurahaston rahoittaman Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishankkeen päätavoitteet olivat:

1. Pelastuslain (379/2011) 41 ja 106 §:ien ilmoitusmenettelyn luominen ja käyttöönotto valtakunnallisella tasolla (pelastusviranomaisten velvollisuus ilmoittaa poliisille tahallisiksi ja tuottamukselliseksi arvioimansa palot, syttymissyyltään epäselviksi jääneet palot sekä epäillyt pelastusrikkomukset)
2. Pelastus- ja poliisilaitosten yhteistyöryhmien perustaminen erityisesti palojen tutkintaan liittyen
3. Tuottamuksellisuuden arviointia koskevan koulutuksen tarjoaminen
4. Pelastusrikkomuksen soveltamisalan ja -käytännön määrittäminen

Hankkeeseen nimettiin kaikilta pelastus- ja poliisilaitoksilta yhteensä noin 80 henkilön muodostama yhteyshenkilöverkosto. Hankkeessa kehitettiin vakioitu kirjallinen menettely Pell 41 §/106 § - ilmoittamiseen. Se toteuttaa aiempaa suullista ilmoittamista merkittävästi paremmin viranomaistoiminnan myöhemmän dokumentoitavuuden, takaa kansalaisten yhdenvertaista kohtelua ja antaa poliisille paremmat tiedot myös ilmiö- ja alue seurantaan sekä tapausten sarjoittamiseen.

Vakioitu menettelytapa otettiin käyttöön 18 pelastuslaitoksella. Koulutukset ilmoitusmenettelystä ja tuottamuksellisuuden arvioinnista pidettiin 15 pelastuslaitoksella. Hankkeen yhteydessä Maarit Salosen tekemä opinnäytetyö pelastusrikkomuksesta tuotti runsaasti uutta ja ajankohtaista tietoa aihepiiristä. Pelastus- ja poliisilaitosten yhteistyöryhmistä saatiin hyviä kokemuksia. Vaikka Pell 41 §/106 § -ilmoitusmenettely on ollut käytössä vasta lyhyen aikaa, erityisesti pelastusrikkomusten ilmoitusmäärät poliisi-asian tietojärjestelmässä ovat menettelyn käyttöönottoneilla aluella kasvaneet jo merkittävästi.

Avainsanat: pelastuslaki, ilmoitusvelvollisuus, valvova viranomainen, vaikuttavuus, pelastusrikkomus, tuottamus



Pelastusopisto – Emergency Services Academy Finland

Päivi Mäkelä

Rescue authorities' obligation to report to police and co-operation between authorities

Research report, 89 p., 3 appendix (23 p.)

February 2021

Abstract

Rescue authorities obligation to report to police and co-operation between authorities was a project funded by Fire Protection Fund and coordinated by Emergency Services Academy Finland (ESAF).

Project had four main goals:

1. To create written and standardized procedure of reporting fires to police, when a) there are reasons to suspect that the fire was deliberate; b) the fire was an outcome of negligence; or c) the cause of fire was unclear.
2. To establish co-operation groups between rescue and police departments
3. To offer education to rescue departments concerning evaluation between fires caused by accident versus negligence
4. To clarify the definition and meaning of rescue violation

The project was implemented by approximately 80 authorities from several rescue and police departments all around Finland. Participants reported good experiences in the operation of co-operation groups between rescue and police departments. During the project, a standardized procedure to report fires was adopted in 18 rescue departments. As part of the project, new and up to date information about rescue violence was reported in a thesis by an ESAF-student Maarit Salonen.

Even if the standardized procedure of reporting the fires to police has been in use only for a short period, the results are very promising. Especially, the amount of rescue violations reported in the police information system has significantly increased.

ABI/INFORM: rescue act, rescue services, police, fire crimes, effectiveness, supervisory authority, rescue violation, negligence



Alkusanat

"Tottumus on toinen luonto". Vanhan sanonnan eri kulmia kääntelemällä herää paljonkin ajatuksia. Tottumus johtaa meidät toimimaan automaattisesti samalla tavalla kuten aina ennenkin. Tottumuksesta tulee itsestäänselvyys, jota ei enää muistetakaan kyseenalaistaa. Onko asia tosiaan näin? Onko tämä paras ja perustelluin tapa toimia? Jos maailma muuttuu, voiko tottumus pysyä ennallaan?

Uuden opettelu ja sisäistäminen on työlästä. Ajastaan uusikin muuttuu tottumukseksi. Sitten sitäkin tottumuksen itsestäänselvyyttä pitää muistaa haastaa ja kyseenalaistaa. Muuten poljetaan paikoillaan eikä toiminnassa päästä eteenpäin.

Tässä hankkeessa on lähdetty korjaamaan asioita, joiden ei ensi silmäyksellä mielletty rikki olevankaan. Paljon on kohdattu vastarintaa, mutta siitä huolimatta joukkovoimalla ollaan menty kohti uutta, perustellumpaa ja toimivampaa.

Pelastuslaitosten nimeämät yhteyshenkilöt lähtivät epäkiitolliseen tehtävään: tiedossa oli takuuvarmaa kritiikkiä ja vastatuulta. Ensimmäisenä on pitänyt vakuuttaa itsensä muutoksen tarpeesta: on mahdoton sitouttaa muita, jos ei itse ole sitoutunut. Kunnioitan suuresti sitä työmäärää, asiaan paneutumista ja sitoutumista, mitä olette matkan varrella osoittaneet.

Poliisin tehtäväkentässä palot muodostavat vain pienen siivun, ja poliisin työpaineet ja resurssihaasteet ovat julkisuudesta hyvin tuttuja. Siitä huolimatta te hankkeeseen osallistuneet poliisilaitosten yhteyshenkilöt olette jaksaneet paneutua asiaan ja kehittää sitä ansiokkaasti eteenpäin. Respect!

Hankkeen aikana Poliisihallituksessa poliisitarkastajana työskennelleen Antti Leppilahden seurassa olen muistanut, mitä työntekeo parhaimmillaan on. Monipuolisesti asiantuntevan ja luotettavan ammattilaisen kanssa työskentely – huumorilla höystettynä – tekee työstä parhaimmillaan juhlaa. Kiitos Antti!

Varsinais-Suomen pelastuslaitos lähti aikanaan pilotoimaan tässä hankkeessa toteutettuja asioita. Tienraivaajan eteen väistämättä osuu esteitä, mutta ne eivät ole valittua suuntaa horjuttaneet. Kiitän pelastusjohtaja Jari Sainiota vankkumattomasta tuesta ja kannustuksesta. Palopäällikkö Pasi Paloluomaa kiitän ongelmakentän esiin nostamisesta ja kärsivällisestä vastaamisesta kaikenkirjaviin kysymyksiin. Hanna, Jaripetri, Markus, Olli, Harri... kaikkien nimet eivät tähän mahdu, jotka ansaitsevat kiitoksen paitsi tässä raportissa käsiteltyjen asioiden kanssa painimisesta, myös hyvästä työtoveruudesta laitoshoidossa olevan opistolaisen kanssa.

Rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvaselle olen suuressa kiitollisuudenvelassa. Hänen panoksellaan monet haastavat kysymykset ovat saaneet vastauksensa. Suuret kiitokset Matti! Kiitän myös rikos- ja prosessioikeuden professori Dan Frändeä ja oikeusneuvos Jussi Tapania tärkeistä huomioista vaihtaessamme ajatuksia, miksi pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuus on perusteltua hoitaa nimenomaan kirjallisessa muodossa. Julkisoikeuden professori Tomi Voutilaista kiitän lämpimästi avusta PelL 41 §/106 -ilmoituslomakkeen salassapitokysymyksissä. Lainsäädäntötutkimuksen ja empiirisen oikeustutkimuksen professorin Anssi Keinäsen kanssa käydyistä keskusteluista on jäänyt siemeniä, jotka toivottavasti itävät eteenpäin ja paperille asti.



Palopäälystööpiskelija Maarit Salosen ansiosta olemme saaneet paljon uutta, tuoretta ja tärkeää tietoa pelastusrikkomuksesta ja sen soveltamisesta. Kiitos Maarit hyvin tehdystä työstä!

Riskienhallintapäällikkö Thomas Nyqvist ja johtava palotarkastaja Knut Lehtinen auttoivat ruotsinkielisen ilmoituslomakkeen kääntämisessä. Tack så mycket!

Matkan varrella on tullut lunta tupaan ja jäitä porstuaan. Kiitän lämpimästi rehtori Mervi Parviaista ja tutkimusjohtajia ja esimiehiäni Esa Kokkia ja Jarno Ruususta tuesta, jonka olemassaoloa ei ole tarvinnut kyseenalaistaa. Kiitos kollegoiden Pelastusopiston TKI-yksikössä on hyvä tehdä töitä.

HTM Mari Lehtimäeltä ja DI, KTM Tarja Ojalalta olen oppinut paljon. Substanssin ohella tämä tarkoittaa myös kollegiaalisuutta. Kiitos Mari ja Tarja!

Hankkeen ohjausryhmä koostui Finanssiala ry:n, Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston, Pelastusopiston, Poliisihallituksen, sisäministeriön pelastusosaston, Suomen Palopäälystöliiton ja Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen edustajista. Kiitän hanketta tukeneita ohjausryhmän jäseniä.

Hankkeen päärahoittajana oli Palosuojelurahasto, ja työtilan tarjosi Varsinais-Suomen pelastuslaitos. Kiitän mahdollisuudesta tehdä työtä, jolla on parannettu kansalaisten yhdenvertaista kohtelua ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyä.

Sysmässä korona-ajan etätöissä 18.2.2021

Päivi Mäkelä



Sisällysluettelo

1	Hankkeen historia ja tavoitteet	10
1.1	Kumuloituvan tiedon ja yhteiskehittämisen äärellä.....	10
1.2	Hankkeen tavoitteet ja raportin rakenteet	11
2	Pelastuslain 41 §:n ilmoitusvelvollisuus	13
2.1	Pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille pelastusalan lainsäädännössä	13
2.2	Mistä PelL 41 § -ilmoittamisen ongelmat johtuvat?	14
2.3	Seuraukset PelL 41 § -ilmoittamisen ongelmista	16
2.4	PelL 41 § -ilmoitusmenettelyn tavoitteet: miksi kirjallinen ilmoitusmuoto?	17
2.4.1	PelL 41 § -ilmoitusmenettelyn tavoitteet.....	17
2.4.2	Kartoitettuja vaihtoehtoja ilmoittamiseen	17
3	Hankkeen toteutustapa ja vaiheet	22
3.1	Yhteiskehittämisen lähtökohtia.....	22
3.2	Hankkeen työpajapäivät ja väliaikapisteet	22
3.2.1	Hankkeen ensimmäinen työpaja maaliskuussa 2019 Poliisiammattikorkeakoulussa .	22
3.2.2	Hankkeen ensimmäinen väliaikapiste toukokuussa 2019.....	23
3.2.3	Hankkeen toinen väliaikapiste syyskuussa 2019.....	24
3.2.4	Hankkeen toinen työpaja marraskuussa 2019 Pelastusopistolla.....	25
3.2.5	Hankkeen kolmas väliaikapiste 11.3.2020	26
3.2.6	Hankkeen päätösseminaari 29.9.2020	27
3.3	Hankkeen järjestämät koulutukset ja muu tuki	29
4	PelL 41 § / 106 § -ilmoituslomake ja sen ohjeistus.....	31
4.1	PelL 41 § / 106 § -ilmoituslomake: pura ja kokoa	31
4.1.1	Lomakkeen salassapitomerkintä	31
4.1.2	Poliisin paikallaolo kohteessa pelastustoiminnan aikana	33
4.1.3	Tapahtuma-aika, tapahtumapaikka ja ilmoittajan tiedot	33
4.1.4	Ilmoituksen syy.....	34
4.1.5	Ilmoitusvelvollisuuden havaitseminen.....	36
4.1.6	Ilmoituksen liitteet	37
4.1.7	Palopaikalla havaintoja tehneiden tiedot	37
4.1.8	Ilmoituksen lähettäminen	37



4.2	Poliisin välittömiä toimia vaativat tilanteet.....	38
4.3	Vaikuttavatko lieventävät tekijät – esimerkiksi epäillyn terveydentila – pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuteen?	38
5	Joitakin erityiskysymyksiä	41
5.1	Jos teosta epäilty on pelastusviranomaisen tiedossa, miten tämä kirjataan ilmoituksessa?	41
5.2	Miten toimitaan, jos asianosainen pyytää PelL 41 §/106 § -ilmoitusta itselleen?.....	41
5.3	Muista onnettomuuksista ilmoittaminen.....	42
5.4	Ilmoitusmenettelyyn liittyvistä tietosuojakysymyksistä pelastuslaitoksilla	43
6	Vastauksia yleisimmin esitettyyn kritiikkiin.....	44
6.1	Miksi pitää ilmoittaa, kun ei ole ennenkään tarvinnut?.....	44
6.2	Miksi suullinen ilmoittaminen ei riitä?	44
6.3	Jos kirjallista ilmoittamista vaaditaan, se pitää pystyä lähettämään suoraan PRONTOsta .	47
6.4	Miksi tehdään poliiseille kuuluvaa työtä?	47
6.5	Tekeekö poliisi lähetetyille ilmoituksille mitään?.....	47
6.6	Ei poliisilla ole resursseja näitä tutkia, pienempien palojen ilmoittaminen on täysin turhaa	50
6.7	Alkavatko kansalaiset pelätä avun pyytämistä, kun tietoisuuteen tulee, että palotapaukset ilmoitetaan poliisille?	52
6.8	Ilmoittaminen johtaa kohtuuttomiin seurauksiin esim. vanhuksia tai muistisairaita kohtaan	53
6.9	Pienillä sakoilla ei ole mitään merkitystä, eivätkä ne vaikuta mihinkään	53
6.10	Mitä se auttaa, jos jollekin syrjäytyneelle annetaan sakot entisten maksamattomien sakkojen päälle?	54
6.11	Pitääkö lastenkin aiheuttamista paloista ilmoittaa poliisille?	54
6.12	Ehdotettu kirjallinen ilmoitusmenettely ei sovi Helsingin ja Uudenmaan pelastuslaitoksille, koska tehtävämäärät ovat näillä alueilla niin paljon suuremmat kuin muualla.....	55
6.13	Kirjallinen ilmoitusmenettely on turha niillä alueilla, joissa poliisi käy kaikilla palopaikoilla	56
6.14	Ilmoittaminen johtaa pelastusviranomaisen tuomarin rooliin	56
7	PelL 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyn tuloksia ja seurauksia	58
7.1	Ilmoitusmenettelyn vaikuttavuudesta PRONTO-kirjausten valossa	58
7.1.1	Pelastusviranomaisten poliisille tekemät ilmoitukset: määrälliset PRONTO-tiedot....	59
7.1.2	PelL 41 §/106 § -ilmoitusten sisällöllinen laadukkuus	62



7.2	Ilmoitusmenettelyn vaikuttavuus Patja-kirjausten valossa.....	63
7.2.1	Pelastusrikkomus PelL 41 §/106 §-ilmoitusmenettelyn indikaattorina	63
7.2.2	Varomaton käsittely -rikosnimike ilmoitusmenettelyn indikaattorina	65
7.2.3	Yleisvaaran tuottamus -rikosnimike ilmoitusmenettelyn indikaattorina.....	66
7.2.4	Muutamia varauksia poliisiasiaien tietojärjestelmän tietoihin	67
7.3	Muita seurauksia ja vaikutuksia PelL 41 §/106 § -ilmoittamisesta	68
8	PelL 41 §/106 § -ilmoitusten seuranta pelastuslaitoksilla ja palautetieto poliisilta	69
8.1	Pelastuslaitosten PelL 41 §/106 § -ilmoitusten seuranta	69
8.2	Poliisin palautetiedon saaminen pelastuslaitoksille.....	70
8.2.1	Palautetiedosta sekä pelastustoimen että poliisin näkökulmasta	70
8.2.2	Lähtökohtia palautetiedon sisällöstä	71
8.2.3	Kolme vaihtoehtoa palautetiedon hakemiseen poliisiasiaien tietojärjestelmästä	72
8.2.4	Yhteistyöryhmän rooli palautetiedon solmukohtana ja luonnosehdotus tietojen välittämiseen PelL 41 § -ilmoituksen tehneille pelastusviranomaisille.....	77
8.2.5	Tiiviisti rikosten esikäsittelytoiminnasta poliisissa	77
9	Tulevia kehitystehtäviä	81
9.1	Koulutushaasteet ja erityisesti sopimushenkilöstön koulutustarpeiden toteuttaminen.....	81
9.2	PelL 41 § -ilmoittamisen ja paloriskiasumiseen puuttumisen prosessin yhteydet	81
9.3	Syyttäjäyhteistyön kehittäminen.....	82
LÄHTEET		84
LIITTEET		89

1 Hankkeen historia ja tavoitteet

1.1 Kumuloituvan tiedon ja yhteiskehittämisen äärellä

Tutkimus- ja kehittämishankkeet liittyvät usein johonkin selkeästi hahmotettavaan jatkumoon. Tämä onkin hyvin toivottavaa, jotta tieto kumuloituu ja vähitellen kehittyy suuremmaksi ja syvemmäksi kokonaisuudeksi. Nyt käsillä olevan tutkimusraportin juuria voi kaivaa jo reilun parin vuosikymmenen takaa. Tuoreemmat ja välittömämmät juuret sen sijaan löytyvät viimeisen reilun kymmenen vuoden sisältä.

Vanhimmat juuret hankkeelle takautuvat 1990-luvun lopulle – silloin kun voimaan saatettiin laki, jonka tosiasiallista toteutumista hankkeessa on edistetty. Syyskuun alussa vuonna 1999 voimaan tullessa pelastustoimilaissa (561/1999) säädettiin ensimmäisen kerran pelastusviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa tahallisiksi ja tuottamuksellisiksi arvioimansa palot poliisille.

Tulin ensimmäisen kerran pelastustoimen tutkimustoiminnan piiriin vuoden 2007 alusta, jolloin yhdessä kriminologian ja oikeussosiologian professori Ahti Laitisen kanssa teimme seuranta-tutkimuksen tahallisesti sytytetyistä paloista (Mäkelä & Laitinen 2008). Tuon hankkeen yhteydessä ensimmäisen kerran kuulin kritiikkiä siitä, ettei mainittu ilmoitusvelvollisuus pelastusviranomaisilta poliisille toteudu. Asia jäi tuolloin mieleen – kytetään, kuten tässä yhteydessä voinee sanoa.

Vuonna 2011 käynnistyi laaja vakavia tulipalorikoksia ja poliisin palonsyyn tutkintaa koskenut tutkimushanke. Toteutimme sen neljän hengen työryhmällä, johon kuuluivat Turun yliopiston rikosoikeuden professori Jussi Tapani (joka työskentelee nykyään oikeusneuvoksena korkeimmassa oikeudessa), Helsingin yliopiston rikos- ja prosessioikeuden professori Dan Frände, pitkään Helsingin poliisilaitoksen palojaoksessa työskennellyt Mari Lehtimäki ja tämän kirjoittaja (Mäkelä, Tapani, Lehtimäki & Frände 2013). Myös tuossa yhteydessä keskustelimme ilmoitusvelvollisuuden toteutumisesta. Rikos- ja prosessioikeuden asiantuntijat pitivät hämmästyttävänä sitä, että tietoa rikosepäilyistä välitetään viranomaisten välillä suullisesti eikä kirjallisesti.

Tuo keskustelu muistutti myös siitä, että poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten läpivirtausketjua seurattessamme meidän tuli huomioida ne vääristymät, mitkä aiheutuvat siitä, että kaikki tapaukset eivät välttämättä tuon läpivirtauksen alkuun edes pääse. Keskittyminen vakaviin tahallisiin palotapauksiin toki pienensi tuon virhelähteen mahdollisuutta, mutta vaille huomiota sitä ei sopinut jättää. Jälleen mieleen jäi vaivaamaan kysymys siitä, että tarkastelu poliisin tiedoista eteenpäin syyttäjän ja tuomioistuinten päätöksiin antaa kyllä kuvan tähän läpivirtaukseen päätyneistä tapauksista, mutta sitä ei pidä tarkastella palojen kokonaiskuvana.

Keskusteluissamme totesimme, että tahallisista paloista on tutkimusta runsaastikin, tuottamuksellisista paloista sen sijaan kaivattiin tietoa kipeästi. Erityisesti vahingon ja tuottamuksen arvioinnin rajapinta on haastava. Miten erityisesti siihen olisi löydettävissä arvioinnin työkaluja, jotta arviot ja ratkaisut eivät olisi täysin tekijästään riippuvaisia? Tämän selvittäminen oli käytännössäkin tärkeää: määrältään ja merkitykseltään tuottamuksellisten palojen osuus kaikista paloista on merkittävä.

Näissä keskusteluissa valettiinkin pohjaa seuraavalle tutkimus- ja kehittämishankkeelle, jonka toteutimme yhdessä Mari Lehtimäen kanssa vuosina 2017–2018 (Lehtimäki & Mäkelä 2018).



Lehtimäen työskäly oli häntä jo pitkään kiinnostaneen tuottamuksellisuuden määrittely: mitä kaikkea tulisi ottaa huomioon arvioitaessa, onko teko aiheutunut huolimattomuudesta, varomattomuudesta, piittaamattomuudesta, laiminlyönnistä? Lehtimäen työn tuloksena oli urauurtava ja käytännön työtä palveleva punnintamalli tuottamuksellisuuden arviointiin apukysymyksineen.

Vasta tämän työn rinnalla ja sen tukemana oli mahdollista lähteä parantamaan ja systematisoimaan pelastusviranomaisten ilmoitusvelvollisuutta poliisille. Tuottamuksellisuuden kohdalla nimittäin olimme ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisen yhden pieleen menemisen äärellä: on ongelmallista velvoittaa pelastusviranomaisia ilmoittamaan tuottamuksellisista paloista, jos samaan aikaan ei ole tarjolla tietoa, miten tuottamukselliset palot määritellään ja millä perusteilla ne pitäisi arvioida.

Näin Tuottamukselliset tulipalot -hankkeen toinen osuus koskikin kehittämistä. Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen, Lounais-Suomen poliisilaitoksen ja hankkeen kolmikannassa muodostettiin pilottimenettely PelL 41 § -ilmoittamiseen. Pilotin laadintaprosessia, sen taustoja ja ensimmäisiä tuloksia käsitellään *Tuottamukselliset tulipalot* -hankkeen loppuraportissa (Lehtimäki & Mäkelä, 66–92), joten sitä ei ole tarpeen kerrata tässä yhteydessä. Koska hankkeessa tunnistettiin tuottamuksellisen toiminnan yhteydet myös paloriskiasumiseen, toinen kehittämiskokonaisuus liittyi siihen liittyvään ilmoitusvelvollisuuteen ja käsittelyprosessiin (em., 93–111).

1.2 Hankkeen tavoitteet ja raportin rakenteet

Nyt käsillä oleva työ on *Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishankkeen* loppuraportti. Hankkeen tavoitteena on ollut edellisen hankkeen tulosten jalkauttaminen ja modifiointi valtakunnalliselle tasolle niin, että aiempia kokemuksia jalostetaan eteenpäin. Hankkeessa oli neljä kärkeä:

1. PelL 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyn luominen ja käyttöönotto valtakunnallisella tasolla
2. Pelastus- ja poliisilaitosten yhteistyöryhmien perustaminen erityisesti palojen tutkintaan liittyen. Hanke tuki Poliisihallituksen helmikuun alussa 2018 voimaantulleessa ohjeessa *Palonsyyn selvittämiseksi tehtävä tutkinta* poliisilaitoksille antamaa velvoitetta perustaa pelastuslaitoksen kanssa säännöllisesti toimiva yhteistyöverkosto "palontutkinnan ja palonsyyntutkinnan yhteistyön ylläpitämiseksi ja toimintatapojen kehittämiseksi" (Palonsyyn selvittämiseksi..., 10).
3. Tuottamuksellisuuden arviointia koskevan koulutuksen tarjoaminen
4. Pelastusrikkomuksen (PelL 106 §) soveltamisalan ja -käytännön määrittäminen

Näiden kärkeiden suhde ja heijastuminen nyt käsillä olevaan hankkeen loppuraporttiin on seuraava:

- Tässä loppuraportissa painotus on erityisesti pelastusviranomaisen poliisille pelastuslain 41 ja 106 §:ien perusteella tekemissä ilmoituksissa. Raportissa käsitellään muun muassa ilmoitusvelvollisuutta koskevan lainsäädännön vaiheita, kehitystyön lähtötilannetta ja kulkua, korjausliikkeen perusteluita, hankkeessa kehitettyä menettelyä ilmoittamiseen, sen saamaa kritiikkiä sekä ilmoitusmenettelyn tuloksia.
- Yhteistyöryhmien perustamista käsitellään hankkeen vaiheita läpikäydessä.



- Tuottamuksellisuuden arviointia koskeva koulutus on perustunut Mari Lehtimäen työhön, mikä sisältyy Tuottamukselliset tulipalot -hankkeen loppuraporttiin (Lehtimäki & Mäkelä 2018, 13–59) sekä Pelastus- ja turvallisuustutkimuksen vuosikirjassa 2019 julkaistuun artikkeliin (Lehtimäki & Mäkelä 2019, 220–233 ja 247–248). Tuottamuksellisuuden arviointia sivutaan tässä yhteydessä käsiteltäessä PelL 41 §/106 -ilmoituslomaketta (ks. alaluku 4.3).
- Yksi hankkeen tavoitteista liittyi pelastusrikkomuksen soveltamisalan ja soveltamiskäytännön määrittämiseen. Pelastusrikkomusta sivutaan tässä raportissa lähinnä PelL 41 §/106 §-ilmoituslomaketta käsiteltäessä (4. pääluku), koska pelastusrikkomusta on jo käsitelty hankkeen toimeksiannosta tehdyssä opinnäytetyössä. Maarit Salosen opinnäytetyö *Pelastusrikkomuksen perusteet – Pelastusrikkomuksen vähäinen käyttö ja sen syyt* on ensimmäinen kokonaisesitys aiheesta. Työ sisältää muun muassa katsauksen pelastusrikkomusseuraamuksen historiaan pelastusalan lainsäädännössä, poliisiasian tietojärjestelmään pelastusrikkomus-nimikkeellä kirjattujen tapausten analyysin vuodelta 2018 ja 2019, kansallisia silmälaseja kirkastavan vertailevan osuuden Viron, Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöihin, sekä perusteellisen tarkastelun pelastusrikkomuksen soveltamisen ongelmiin (Salonen 2020).

Loppuraportin rakenne ja eteneminen on seuraava:

- Toisessa pääluvussa teemme lyhyen katsauksen tässä yhteydessä keskeisimmän lainsäädännön historiaan, ja tutustumme miten pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille on pelastusalan lainsäädäntöön tullut. Tarkastelemme sitä, mistä ilmoitusvelvollisuuden ongelmat ovat johtuneet ja mitä seurauksia siitä on ollut. Tutustumme myös tavoitteisiin, joita asiointilan korjaamiseksi on asetettu, ja mitä vaihtoehtoisia menettelytapoja asian hoitamiseen on kartoitettu.
- Kolmannessa pääluvussa käymme läpi hankkeessa tehdyn yhteiskehittämisen vaiheita ja sen tuloksia
- Neljännessä pääluvussa avataan PelL 41 §/106 § -ilmoituslomaketta ja -menettelyä
- Viidennessä pääluvussa pohdimme joitakin matkan varrella esiin nousseita erityiskysymyksiä
- Kuudennessa pääluvussa käsittelemme perusteellisesti kirjallisen ilmoitusmenettelyn saamaa kritiikkiä ja kyseenalaistuksia
- Seitsemännessä pääluvussa käymme läpi jo nähtävissä olevia tuloksia
- Kahdeksannessa pääluvussa pohdimme PelL 41 §/106 § -ilmoitusten tekemisen seuranta pelastuslaitoksilla, sekä vaihtoehtoja koostaa poliisin palautetietoja tehdyistä ilmoituksista
- Yhdeksännessä pääluvussa tarkastelemme vielä edessä olevia haasteita ja kehitystehäviä

Loppuraportin liitteinä ovat

- PelL 41 §/106 § -ilmoituslomake suomeksi
- PelL 41 §/106 § -ilmoituslomake ruotsiksi
- yhteistyössä Itä-Suomen yliopiston rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvasen kanssa tehty muistio, jossa oli kaksi pääkokonaisuutta: yleisesti tuottamuksellisten palojen ilmoitusvelvollisuudesta ja pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta ja -oikeudesta ilmoittaa poliisille myös muista kuin paloihin liittyvistä rikosepäilyistä. Muistion pohjana on hankkeen marraskuussa 2019 Pelastusopistolla järjestämässä työpajassa ollut "Professorin kyselytunti", jossa muistion aiheista keskusteltiin.



2 Pelastuslain 41 §:n ilmoitusvelvollisuus

2.1 Pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille pelastusalan lainsäädännössä

Pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta poliisille säädetään voimassa olevan pelastuslain (379/2011, lyhenne PELL) 41 §:n 4 momentissa. Kokonaisuudessaan palontutkintaa käsittelevä PELL 41 § kuuluu seuraavasti:

Pelastuslaitoksen on suoritettava palontutkinta. Palontutkinnan tavoitteena on vastaavien onnettomuuksien ehkäisy ja vahinkojen rajoittaminen sekä pelastustoiminnan ja toimintavalmiuksien kehittäminen.

Palontutkinnassa arvioidaan tulipalon syttymissyy ja selvitetään tarvittavassa laajuudessa palon syttymiseen ja leviämiseen vaikuttaneet tekijät, palosta aiheutuneet vahingot ja vahinkojen laajuuteen vaikuttaneet tekijät sekä pelastustoiminnan kulku. Selvityksen laajuuteen vaikuttaa erityisesti palon seurausten vakavuus.

Tiedot palontutkinnasta tallennetaan 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin.

Jos on aihetta epäillä, että tulipalo tai muu onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti, pelastusviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille. Poliisille on ilmoitettava myös palontutkinnan yhteydessä havaituista palo- ja henkilöturvallisuusrikkomuksista.

Poliisin on toimitettava poliisilain (872/2011) 6 luvun 1 §:n mukainen poliisitutkinta palonsyyn selvittämiseksi sellaisissa tulipaloissa, joista seurausena on ollut henkilön kuolema, vakava henkilövahinko tai huomattava omaisuusvahinko. (30.12.2013/1171)

Lainsäädäntöön velvoite tuli jo aikaisemmin. Ensimmäisen kerran se tavataan pelastustoimilain (561/1999) onnettomuuden selvittämistä koskevan 86 §:n 1 momentissa:

Kunnan pelastusviranomaisen on arvioitava tulipalon syttymissyy. Jos on aihetta epäillä, että tulipalo tai muu onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti, on pelastusviranomaisen ilmoitettava asiasta poliisille.

Kun pelastustoimilaki tuli voimaan syyskuun alusta vuonna 1999, on ilmoitusvelvollisuus ollut lainsäädännössä tätä kirjoitettaessa jo hiukan yli 21 vuotta.

Pelastustoimilain kumosi vuonna 2003 voimaantullut pelastuslaki (468/2003). Sen 87 §:ssä (Onnettomuuden selvittäminen) pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuus oli kirjattu täsmälleen samoin sanoin kuin edeltäjässään. Sen sijaan tulipalon syttymissyyn selvittämisen tavoitetta oli terävöitetty, tavoitteena onnettomuuksien ennaltaehkäisyn tehostaminen (HE 192/2002 vp, 29):



Alueen pelastusviranomaisen on arvioitava ja tarvittaessa myös selvitettävä tulipalon syy. Jos on aihetta epäillä, että tulipalo tai muu onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti, on pelastusviranomaisen ilmoitettava asiasta poliisille.

Voimassa olevaa, vuonna 2011 voimaan tullutta pelastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä lainsäädäntöön asetettiin velvollisuus ilmoittaa myös palontutkinnan yhteydessä havaituista palo- ja henkilöturvallisuusrikkomuksista. Hallituksen esityksen mukaan palontutkintaa koskevat tavoitteet pysyivät ennallaan vuoden 2003 pelastuslakiin verraten, mutta nyt ne avattiin sekä PelL 41 § 3 momentissa että hallituksen esityksessä. Viimemainitun mukaan palontutkintavelvoitteen vähimmillään täyttäisi

pelastustoiminnan johtajan ammattikokemukseen perustuva arvio tulipalon syttymisestä ja sen leviämiseen vaikuttaneista tekijöistä, palosta aiheutuneista vahingoista, vahinkojen laajuuteen vaikuttaneista tekijöistä kuten asukkaiden ja henkilökunnan toiminnasta palotilanteessa sekä pelastustoiminnan kulusta.

Säännöksen yksi tavoite oli nostaa käytännön työssä jo vakiintunut käsite palontutkinta myös lainsäädäntöön, ja korostaa palontutkinnan merkitystä palojen ennaltaehkäisyssä ja pelastustoiminnan kehittämisessä (HE 257/2010 vp, 57–58, sit. 58).

2.2 Mistä PelL 41 § -ilmoittamisen ongelmat johtuvat?

Tuottamukselliset tulipalot ja niitä koskevat ilmoitusmenettelyt -hankkeen loppuraportissa osoitettiin, että PelL 41 §/106 § -ilmoittamisessa oli merkittäviä ongelmia. Tämän osoittivat sekä Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilaston (jatkossa: PRONTO) kirjaukset että pelastuslaitoksille osoitettu kysely. Viimemainitusta kävi ilmi, että pelastuslaitoksilla sekä ilmoittamisen ohjeistus että valvonta olivat puutteellisia (Lehtimäki & Mäkelä 2018, 68–74).

Mistä sitten johtuu, että kaksi vuosikymmentä lainsäädännössä ollut velvollisuus ei ole toteutunut? Syyt voidaan jakaa kahdelle tasolle. Näistä ensimmäisen kokonaisuuden muodostavat puutteet lainsäädännön implementoinnissa ja jälkiarvioinnissa. Toinen taso on päässyt muodostumaan seurauksena ensimmäisestä.

Lainsäädännön implementointi voitaisiin tässä yhteydessä karkeasti suomentaa lainsäädännön kentälle saattamiseksi. Tyypillisiä toimia implementaatioon ovat *"neuvonta, ohjaus, valvonta, tarkastukset, informaatio, neuvottelut ja yksittäisiä tapauksia koskevat lain soveltamisratkaisut"* (Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet, 18). Pelastusviranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta poliisille tahalliseksi tai tuottamukselliseksi arvioiduista paloista ei ole löytynyt mitään lakia soveltaville viranomaisille osoitettua asiakirjaa tai ohjeistusta siitä, mitä tämän velvollisuuden toteuttaminen tarkoittaa ja mitä siinä on otettava huomioon.

Lain soveltamiseen ei riitä tieto siitä, mitä pykälässä lukee. Esimerkiksi tässä tapauksessa soveltaminen edellyttää myös rikoslain ja esitutkintalain sääntelemien prosessien sisäistämistä siltä osin, kun kysymys on epäillyn subjektiivisten ominaisuuksien vaikutuksesta tapahtuman arviointiin (ks. 4.3; liitteenä oleva muistio, kohta 1.3). Ilmoitusvelvollisuuden kentälle saattamisessa olisi ollut syytä pohtia myös sopimushenkilöstön roolia pelastustoimen tehtävien suorit-



tamisessa sekä sitä, mitä tiedollisia valmiuksia viranomaisille on oltava saatavilla, jos heille asetetaan velvoite arvioida toiminnan tuottamuksellisuutta. Keskitetysti poliisin kanssa olisi ollut aiheellista suunnitella ilmoittamiskäytännön suuntaviivat ja käytännöt yhtenäisiksi koko maassa.

Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista ei liioin ole valvottu ministeriöstä tai aluehallintovirastoista. Toiminnan valvonnan ja lainsäädännön jälkiarvioinnin puute on johtanut siihen, että ilmoitusvelvollisuuden puutteista ei olla oltu edes tietoisia. Tällöin ei ole ollut tietoa korjausliikkeidenkään tarpeesta.

Kootusti voidaan siis todeta: kun tätä tärkeää viranomaisvelvoitetta ei ole alustettu eikä ohjeistettu kentälle, jälkivalvontaa ei ole ollut ja käytännön toiminnan ongelmat eivät ole paljastuneet, asia on mennyt käytännössä väärille raiteille. Mistä tämä toisen, käytännön soveltamista on ongelmakenttä sitten koostuu?

Ensimmäiseksi on syytä kiinnittää huomiota puuttuvaan menettelytapaan. Vakiomuotoinen, ohjeistettu, todennettavissa oleva ja valvottu menettelytapa pakottaa miettimään ilmoittamista, ottamaan siihen kantaa – ja ennen kaikkea noudattamaan ilmoitusvelvollisuutta. Suullinen ilmoittaminen ei näitä raameja aseta.

Lainsäädännön implementointi ei tapahdu niin, että lainsäädäntöön vahvistetaan pykälä ja sen jälkeen oletetaan, että kaikki tulkitsevat ja soveltavat sitä samalla tavalla. Pell 41 § -ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen ei ole mikään yksioikoinen asia, ja se edellyttää koulutusta. Kaikissa tämän hankkeen koulutuksissa on keskusteltu siitä, että pelastusviranomaiset ovat kokeneet saaneensa huonot lähtökohdat tuottamuksellisuuden arviointiin, mikä heille kuitenkin virkavelvollisuudeksi on asetettu.

Kritiikki on täysin aiheellinen, mutta suuria haasteita on ollut koulutuksen tarjoamisessakin. Vasta syksyllä 2018 tähän saatiin Mari Lehtimäen ansiosta sellaista materiaalia, mikä käytännönläheisesti palvelee tuottamuksen arviointia juuri palotapauksissa (Lehtimäki & Mäkelä 2018, 13–59). Lehtimäen tutkimuspanos on merkittävä yleisemmälläkin tasolla: oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tuottamusta koskevat käsittelyt ovat yleensä hyvin teoreettisia, ja niiden käytäntöön sovellettavuus on ollut huonoa.

Tämän lisäksi käytännössä olisi tarvittu myös tietämystä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten prosesseista. Kun ei ole ollut tiedossa sitä, miten ja missä vaiheessa esimerkiksi tekijän terveydentilaan liittyvät asiat otetaan prosessissa huomioon, on tuottamuksellisia tekoja jätetty ilmoittamatta. Näin on tehty sen ajatuksen perusteella, että asian etenemistä poliisille on pidetty kohtuuttomana. Tässä on kuitenkin käytetty sellaista toimivaltaa, jota pelastusviranomaisella ei ole. Kohtuuttomien ratkaisujen "varaventiilejä" löytyy sekä rikoslaista, esitutkintalaista että laista oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ks. tarkemmin 4.3), mutta pelastusviranomaisen käytössä niitä ei ole.

Tiedonpuute poliisin prosesseista on vaikuttanut myös toisella tapaa: poliisin kenttäpartioiden toiminnasta on vedetty väärä johtopäätöksiä poliisin tutkintaa kohtaa. Kenttäpartioiden kiireestä ja paloasioiden väistämättäkin puutteellisesta tuntemuksesta on tulkittu, etteivät palot välttämättä kiinnostaisi poliisia. Kun lisäksi julkisuudessa jatkuvasti käydään keskustelua poliisin resurssiongelmista, on päädytty "säästämään" poliisia sillä, ettei kaikista ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista tapauksista ole ilmoitettu. Kuten varsinkin myöhemmin käy ilmi, tämä



on ollut karhunpalvelus sekä poliisin tietopohjan että onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn näkökulmasta.

2.3 Seuraukset Pell 41 § -ilmoittamisen ongelmista

Jos pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuus poliisille ei toteudu johdon- ja säännönmukaisesti on vaarana, että keskenään verrannollisista teoista osa siirtyy tutkintaprosessiin ja osa ei. Näin voi syntyä tilanne, jossa samankaltaisissa tilanteissa toinen tapaus päättyy asianmukaisen rikosoikeudellisen arvioinnin ja rikosvastuun kohdentumisen piiriin, toinen vastaava puolestaan ei. Oikeudenmukaisuus ei toteudu, kun samanlaisia tapauksia ei käsitellä samalla tavalla. Mitä huonompi ja sattumanvaraisempi kiinnijäämisriski on, sitä heikompi on seuraamusten ennaltaestävä vaikutus, ja näin se ei ole tukemassa onnettomuuksien ennaltaehkäisyä. Horjuvuus viranomaistoiminnassa vaikuttaa pitkällä aikavälillä myös kansalaisten siihen osoittamaan luottamukseen.

Epämääräisyys siinä, menevätkö esimerkiksi rikosepäilyt johdonmukaisesti poliisin tietoon, ei johda oikeusturvaongelmiin ainoastaan kansalaisten, vaan myös viranomaisten itsensä kohdalla. Ajatellaan tilannetta, jossa pelastusviranomaisen virkavelvollisuuden noudattaminen tulee tarkastelun alaiseksi epäiltäessä, että ilmoituksen tekemisen laiminlyönti tai viivästyminen on aiheuttanut haittaa esimerkiksi usean palon rikossarjan tutkinnan edellytyksille. Tuossa tilanteessa suullisesti tehdyn ilmoituksen todentaminen on ongelmallista, ja siihen vaikuttavat myös muistamisen ongelmat – eritoten tietenkin silloin, kun aikaa on jo kulunut.

Poliisin kuva rikostilanteesta vääristyy, jos tieto ei liiku. Sekä paikallinen että valtakunnallinen kuva rikostilanteesta edellyttää runsasta ilmoitusvirtaa. Ilman sitä tiettyjä tekotyypppejä tai alueita koskeva ilmiöseuranta tai juttujen sarjoittaminen ei ole mahdollista. Sekä ilmiöseurannassa että sarjoittamisessa hiljaiset signaalit ja pienetkin asiat voivat olla ratkaisevan tärkeitä. (Leppilahti 2020)

Jäsentymättömät ja pelastuslaitoksittain vaihtelevat menettelytavat tuottavat ongelmia myös opetukseen. Kun opetuksessa ei ole mahdollista pohjata yhtenäiseen toimintatapaan, yhtenäisyyttä ei pystytä luomaan ja tukemaan koulutuksenkaan kautta, vaan koulutus jää pakosta yleispiirteiselle tasolle. Pelastusopiston tutkinto-opetuksessa pitäisi pystyä opettamaan yhtenäistä mallia, joka on käytössä kentällä. Näin valmistuville opiskelijoille muodostuu jatkumo opetuksesta käytännön työhön. Tätä kautta saadaan tuotettua osaavampaa työvoimaa pelastuslaitoksille, kun kentän käytäntöjä on vahvistettu jo opiskeluaikana. Myös täydennyskoulutuksen järjestäminen olennaisesti helpottuu, mikä on tärkeää käytäntöjen läpiviemiseen jo ammatissa oleville. Kaikella tällä turvataan, että pelastuslaitosten asiakkaat saavat saman tasoista ja saman sisältöistä palvelua, kun käytössä ovat keskenään samat toimintamallit. (Jämsä 2020.)



2.4 Pell 41 § -ilmoitusmenettelyn tavoitteet: miksi kirjallinen ilmoitusmuoto?

2.4.1 Pell 41 § -ilmoitusmenettelyn tavoitteet

Edellä kuvatuista ongelmista oli johdettavissa aluksi Varsinais-Suomen alueella toteutetun Pell 41 § -ilmoituspilotin tavoitteet, myöhemmin koko maata koskevan käytännön tavoitteet. Ne voidaan kuvata seuraavasti:

- Ilmoituksen tekemisen varmuus ja johdonmukaisuus: kaikista ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista tapauksista ilmoitus myös tehdään. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta kansalaisten yhdenvertainen kohtelu toteutuu.
- Ilmoituksen tekemisen myöhempi todennettavuus: pelkkä merkintä PRONTOon ei riitä, koska se on kirjauksena yksipuolinen. PRONTO-kirjaus ei liioin kerro ilmoituksen **sisältöä**.
- Menettelytavassa on sovittava yhteen tarkoituksenmukaisuus sekä pelastustoimen että poliisin näkökulmasta. Kun menettelytapa on laadittu yhteistyössä, siihen sitoudutaan molemmin puolin.
- Huomiota ei kiinnitetä vain ilmoitusten tekemisen kattavuuteen, vaan myös ilmoitusten **laatuun ja ilmoitusten tekemisen aikatauluun niin, että tutkinnalliset edellytykset säilyvät**.
- Kysymys ei ole ainoastaan ilmoitusmenettelyn kehittämisestä, vaan laajemmasta tiedonvaihdon ja palojen tutkintayhteistyön kehittämisestä.

2.4.2 Kartoitettuja vaihtoehtoja ilmoittamiseen

Miten edellä mainitut tavoitteet olisivat käytännössä tavoitettavissa? Keskustelua ilmoittamisen vaihtoehtoista on käyty runsaasti. Alle on koottu perusteluja siitä, miksi ainakaan seuraavat vaihtoehdot eivät tule kysymykseen.

2.4.2.1 Suullinen ilmoittaminen

Suullisen ilmoittamisen ongelmana ovat myöhemmän dokumentoitavuuden edellytysten puute. Viranomaistoiminnassa tehtyjen toimenpiteiden tulee olla myöhemmin todennettavissa, ja ylipäätään oikeusvaltiossa viranomaiset asioivat keskenään kirjallisesti. Lisäksi kaiken suulliseen informaation välittämiseen liittyvät väärinkäsitysten ja unohtusten riskit.

Suullisesta ilmoittamisesta on keskusteltu runsaasti muun muassa hankkeen koulutustilaisuuksissa. Käytännössä suullista ilmoittamista kannattavat keskustelut voitaisiin otsikoida: *miten ilmoitusvelvollisuus hoidetaan mahdollisimman pienellä vaivalla ja minimipanostuksella*. Tässä ajattelutavassa on ongelmallista se, että siinä ei ole sisäistetty pelastusviranomaisen roolia pelastuslakia valvovana viranomaisena ja paloasioiden asiantuntijana. Toiseksi minimipanostukseen tyytyminen tarkoittaa samalla myös sitä, että huomio kiinnitetään viranomaisvelvollisuuden *muodolliseen täyttämiseen*, ei siihen, että tuo velvollisuus täytettäisiin mahdollisimman hyvin ja asian tulevaa käsittelyä alustavalla tavalla.



Ajattelutapa on ongelmallinen, jos samaan aikaan toivotaan, että esimerkiksi palorikokset tulevat tunnistetuiksi ja tutkituiksi. Poliisin näkökulmasta pelastuslaki on erityislainsäädäntöä, ja paloihin liittyvät kysymykset ovat varsin vieraita poliisin kenttäpartiolle. Valvovan viranomaisen ja alan asiantuntijan tehtävänä on alustaa asia mahdollisimman hyvin ja kattavasti alkuun. Tähän parhaiten sopii kirjallinen, vakiomuotoinen ilmoitustapa, joka samalla muistuttaa asioista joihin on otettava kantaa ja tiedoista joita on syytä välittää.

Voidaan myös pohtia, mitä tapahtumapaikalla ylipäätään on ilmoitettavissa. Poliisi ei välttämättä ole koko aikaa paikalla, ja alkuvaiheen tiedot voivat olla hataria myös pelastusviranomaiselle. Esimerkiksi koulutusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa onkin käynyt ilmi ajatusmalli, että ilmoittamiseksi on käytännössä katsottu riittävän se, että poliisi on tietoinen palosta, minkä jälkeen poliisi aloittaa harkintansa mukaan tutkintatoimet. Tämä ajatusmalli ei toteuta pelastusviranomaisen virkavelvollisuutta arvioida palon tahallisuutta ja tuottamuksellisuutta ja ilmoittaa sen perusteella palosta poliisille. Suullinen ilmoittaminen on johtanut myös siihen, että tapaukset joissa poliisi ei käy paikalla ovat usein jääneet ilmoittamatta.

Yhtä kaikki, suullinen ilmoittaminen ei ole toiminut kunnolla ensimmäiseen 21 vuoteen. Sen pidempää aikaa tuskin kannattaa antaa sen kehittymiseen, kun lentoon lähtöä ei ole ollut havaittavissa. – Lisäperusteluja sille, miksi suullinen ilmoittaminen ei ole perusteltua eikä riittävää, löytyy alaluvusta 6.2.

2.4.2.2 Ilmoitukset suoraan PRONTOsta poliisiasiajn tietojärjestelmään

On helppoa olla yhtä mieltä seuraavasta väitteestä: 2020-luvulla viranomaisten järjestelmien pitäisi keskustella keskenään niin, että Pell 41 §/106 § -ilmoittaminen onnistuisi automaattisesti järjestelmästä toiseen. Näin ei kuitenkaan ole, eikä valitettavasti ole aivan lähivuosina näköpiirissäkään.

Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTOn käyttöjärjestelmä on peräisin 1990-luvulta, ja jo tekninen vanhentuneisuus aiheuttaa suuria ongelmia uusien toimintojen toteuttamiseen. PRONTOn kehittämisen määrärahat ovat pysyneet samana vuodesta 2006 lähtien – lukuun ottamatta sitä, että inflaatio ja kustannusten nousu ovat supistaneet sitä, mitä kyseisellä rahalla on nykyisin saatavissa. (Kokki 2020)

PRONTOn järjestelmäryhmä on jo kahden vuoden ajan selvittänyt mahdollisuuksia saada ilmoitustoimintoa integroitua PRONTOon. Yksi keskeisimmistä ongelmista on se, että PRONTOsta ei saada ilmoituksia lähtemään riittävän tietoturvallisesti. Niin ikään tekniikka ja käyttöikä huomioiden ilmoittamisen hoitaminen PRONTOn kautta on liian raskas uudistus toteuttaa. – On kuitenkin huomioitava, että hankkeessa kehitetty ja jäljempänä esiteltävä ilmoitusmenettely on kevyt ja nopea toteuttaa. Osa nyt kehitetyllä ilmoituslomakkeella olevista kentistä tulisi kuitenkin täyttää PRONTOssa. Näin täysin entiset PRONTO-selosteiden sisällöt eivät olisi riittäviä, joten pientä lisätyötä olisi luvassa PRONTOsta lähetettävän ilmoituksenkin tapauksessa.

Ajateltaessa ilmoittamisen tarkoituksenmukaista kokonaisprosessia PRONTO-järjestelmän vanhentuneisuus ei kuitenkaan muodosta koko ongelmaa. Poliisiasiajn tietojärjestelmä (Patja) ei pysty vastaanottamaan esimerkiksi pelastustoimen tekemiä ilmoituksia niin, että ne ilman manuaalista vaihetta siirtyisivät osaksi poliisin tietokokonaisuutta. Patjan vaiheittain korvaavassa Vitja-tietojärjestelmässä ei vielä vuosiin ole tarkoituksenmukaista ilmoitusten vastaanotto-



ominaisuutta pelastustoimen tekemille ilmoituksille. (Leppilahti 2019a) – Vitjan kehittämisestä suppeasti ks. alaluku 8.2.1.

Tietojärjestelmien keskinäisyhteyksien läpimurrot eivät valitettavasti ole näköpiirissä. Toiselta puolen voidaan pohtia, pitääkö täydellinen digiloikka ottaa siitä lähtökohdasta, jonka muodostaa suullinen ilmoittaminen ja konstaapelin, kynän ja kierrelehtiön kolmiyhteys.

2.4.2.3 Poliisille käyttöoikeudet PRONTOon

Yksi varsin usein kysytty vaihtoehto on se, että poliisilla olisi PRONTOon käyttöoikeudet, ja ilmoituskynnyksen ylittävien tapausten seuranta olisi mahdollista sitä kautta. Kysyjästä riippuen tämä on tarkoittanut joko poliisin täyttää oma-aloitteisuutta tai sitä, että poliisille toimitettaisiin tapauskohtaisesti herätteitä, joiden pohjalta poliisi tutustuisi tapauksen PRONTO-tietoihin. Varsinkaan ensin mainitussa tapauksessa on vaikea nähdä, miten menettely toteuttaisi nimenomaan pelastusviranomaiselle osoitetun ilmoitusvelvollisuuden.

Tämän vaihtoehdon ongelmana on se, että tietojenhakua ei voida kohdistaa vain yksittäisiin tapauksiin ja rajattuihin tietoihin, vaan kaikki tapaukset ovat saatavilla. Tietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö ei tätä mahdollista tällä hetkellä ja oletettavaa on, ettei se ole mahdollista tulevaisuudessakaan.

2.4.2.4 Ilmoitusten lähettäminen kenttäjohtojärjestelmän (KEJO) kautta

Kenttäjohtojärjestelmään lomaketoinnallisuutta ei olla toteuttamassa lähivuosina. Tämä onnistuu arviolta aikaisintaan vuonna 2025. (Leinonen 2020b)

2.4.2.5 Ilmoitusten välittäminen poliisin sähköisen rikosilmoitusjärjestelmän kautta

Yhden yksittäisen ehdotuksen mukaan kirjalliset PelL 41 §/106 § -ilmoitukset pitäisi tehdä poliisin sähköisen rikosilmoitusjärjestelmän kautta. Tässä käyttöyhteydessä siihen ei sisälly muita kuin huonoja puolia.

Ongelmista suurin on syytä mainita heti aluksi: ehdotus erittäin ongelmallisella tavalla samais-taa PelL 41 §/106 § -ilmoittamisen rikosilmoituksen tekemiseen. Tästä nimenomaan ei ole kysymys: pelastusviranomaisen tehtävänä ei ole esittää rikosepäilyjä, vaan ilmoittaa johdonmukaisesti tahalliseksi tai tuottamukselliseksi arvioimansa tai syttymissyyltään epäselviksi jääneet palot poliisille. Tässä yhteydessä ei arvioida teon mahdollista rikollista luonnetta.

Sähköinen rikosilmoitus on "tarkoitettu tehtäväksi vähäisistä rikoksista, jotka eivät vaadi välitömiä toimenpiteitä poliisilta" (Sähköinen rikosilmoitus). Näin ollen menettely ei soveltuisi kaikkiin ilmoitusvelvollisuuden täyttäviin tapauksiin, vaan osalle pitäisi olla oma menettelynsä. Tällaisen menettelyjen moninaisuuden on vaikeaa ajatella olevan tarkoituksenmukaista, työekonomista tai koulutuksellisesti järkevää. Lisäksi jatkuvaa epäselvyyttä tulisi olemaan siitä, miten vähäisyys määriteltäisiin ja mitä menettelytapaa tulisi kulloinkin käyttää.

Sähköisen rikosilmoituksen täyttämisen ensimmäinen vaihe on tunnistautuminen. Se tapahtuu joko pankkitunnuksilla, sirullisella henkilökortilla tai mobiilivarmenteella, eli henkilökohtaisilla



tunnistautumisvälineillä. Järjestelmään kirjaudutaan yksityishenkilönä silloinkin, kun ilmoitus tehdään jonkun organisaation puolesta ja nimissä. (Sähköinen rikosilmoitus)

Jo yksin tunnistautuminen on hidas prosessi. Laadin kokeeksi ohjeistuksen Pell 41 § / 106 § - ilmoituksen tekemisestä sähköisen rikosilmoituksen muodossa. Ohje pohjautuu kuvitteelliseen, syyskuussa 2019 tehtyyn rikosilmoitukseen, jolloin poliisin asiointipalveluja parhaillaan uudistettiin. Näin ollen jotkin osat ovat voineet muuttua sen jälkeen.

Laatimassani manuaalissa on kaikkiaan 15 sivua, ja tunnistautuminen vie näistä seitsemän ensimmäistä sivua. Kahdeksannesta sivusta eteenpäin päästään itse ilmoittamista koskevaan ohjeistukseen. Sähköistä rikosilmoitusta täytettäessä kysytään muun muassa asianomistajan eli vahinkoa kärsineen tietoja, rikoksen kohdetta, tietoja rikoksesta kuten esimerkiksi tapahtuman alku- ja päätösajankohtaa ja kuvausta rikoksesta ja tapahtumasta, rikoksesta epäillyn ja todistajan tietoja sekä rangaistusvaatimusta. Hankkeessa kehitettyyn menettelytapaan verrattuna kyseessä on erittäin hidas ja raskas täyttöprosessi, mikä ei kysy paloihin liittyen oikeita asioita. Lisäksi 24 tunnin työvuoroja ajateltaessa huomionarvoista on, että sähköinen rikosilmoitusjärjestelmä on pois käytöstä klo 22.45–06.00 välisenä aikana (Sähköinen rikosilmoitus).

Koska sähköinen rikosilmoitusjärjestelmä on tarkoitettu vain niihin vähäisiin tapauksiin, joissa poliisilta ei vaadita välittömiä toimenpiteitä, ilmoitusten käsittelykään ei näin ollen ole kiireellistä. Kun pahimmillaan poliisilaitoksilla puretaan sähköisten rikosilmoitusten sumaa ei päivien vaan viikkojen takaa on selvää, että palojen tutkinnalliset edellytykset ovat todennäköisesti kokonaan mennyttä. Ylipäätään mahdollisuus sähköisen rikosilmoituksen tekemiseen on tarkoitettu kansalaisille, ei viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon.

Sähköinen rikosilmoitus on pelastusviranomaisen näkökulmasta erittäin huono väline Pell 41 §/106 § -ilmoittamiseen, mutta yhtään elegantimpi se ei ole poliisinkaan näkökulmasta. Edellisten ongelmien lisäksi on nimittäin huomioitava se, ettei myöskään sähköinen rikosilmoitusjärjestelmä keskustele Patjan kanssa, vaan ilmoitukset on vietävä erikseen manuaalisesti Patjaan. Tähän tosin on tullut muutos vuoden 2021 alussa: ilmoitus ei edelleenkään siirry suoraan Patjaan, mutta manuaalista käsittelyä saadaan vähennettyä käyttämällä välissä ilmoituksen käsittelyyn tarkoitettua sovellusta, joka generoi ilmoituksen Patjaan. Muutoksesta huolimatta sähköinen rikosilmoitus ei palvele tätä tarkoitusta, Pell 41 §:n mukaista ilmoittamista.

Poliisihallituksen kanta sähköisen rikosilmoituksen käyttöön on ollut, että se on täysin poissuljettu ajatus. Tämä tuli hyvin selvästi esille muun muassa pelastusjohtajien kokouksessa 8.10.2019, jolloin hanketta pelastusjohtajille esiteltiin.

2.4.2.6 Koonti-ilmoitukset määräajoin PRONTOSTA

Keväällä 2017 pohdinnassa oli, miten pilottialueella eli Varsinais-Suomessa lähdettäisiin parantamaan Pell 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyä. Jostakin oli lähdettävä keskustelussa liikkeelle. Ensimmäinen (tämän kirjoittajan laatima) hahmotelma oli seuraava: PRONTOSTA kootaan määräajoin ilmoituskynnyksen ylittävistä tapauksista excel-listaus, mikä sisältää keskeisimmät tapahtumatiedot. Tuo listaus olisi lähetetty poliisille määräajoin. Alustava ajatus lähetystiheydestä oli koosteen toimittaminen eteenpäin kerran viikossa; pohdintaa ja kysymyksiä herätti tosin alusta lähtien se, onko tuo lähetystiheys liian harva.



Ehdotus ei saanut kannatusta Lounais-Suomen poliisilaitoksella – ja hyvä niin. Pääsyy tähän oli se, että poliisi halusi ilmoitukset mahdollisimman ajantasaisina ilman ylimääräistä viivettä. Tiedon tuleekin olla mahdollisimman ajantasaista, jotta se olisi käyttökelpoista. Tätä kuvaa poliisi-sanonta *menetetty aika on kadotettu totuus*.

Itsekriittisesti voinkin todeta, että ensimmäisessä ehdotuksessa painoa oli liikaa virkavelvollisuuden *muodollisessa* noudattamisessa. Toteutuneessa pilotissa onneksi painottui *sisällöllinen ulottuvuus, mihin kuuluu paitsi ilmoituksen tietosisältö myös sen ajankohtaisuus* – laadukkaan ilmoitus ei täytä tavoitettaan, jos se toimitetaan myöhässä.

Ensimmäisen ehdotuksen yhtenä ongelmana oli myös se, että se ei olisi riittävästi sitouttanut pelastusviranomaisia oman arviointitehtävän hoitamiseen. Jos taustalla on ajatus siitä, että myöhemmin joku muu päättää lähetettävien ilmoitusten kokoonpanon, se voi helposti jättää oman arviointivaiheen ohueksi.

Epäonnistuneistakin kokeiluista voi kuitenkin seurata jotain hyvää: koonti-ilmoitusajatuksesta saatettiin jalostaa väline ilmoitusten tekemisen seurantaan. Kahdeksannessa pääluvussa käsiteltävä excel-listaus on seurausta tästä ilmoitusmenettelyn ensimmäisestä hapuilusta.

3 Hankkeen toteutustapa ja vaiheet

3.1 Yhteiskehittämisen lähtökohtia

Hanketyöskentelyn lähtökohtana oli yhteyshenkilöiden verkosto, johon kutsuttiin edustajat kaikilta pelastus- ja poliisilaitoksilta. Pelastuslaitosten osalta nimeämispyynnöt lähetettiin Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja poliisilaitosten osalta Poliisihallituksen kautta. Kaikkiin hankkeeseen oli mukana yli 80 yhteyshenkilöä, joista valtaosa oli mukana alusta loppuun saakka. Muutamien, erityisesti poliisilaitosten, yhteyshenkilöiden osalta oli pientä vaihtuvuutta organisaatiouudistuksista ja toisiin työtehtäviin siirtymisistä johtuen.

Hankkeen aloitusseminaari pidettiin 11.2.2019 Helsingin pelastuslaitoksen auditoriossa, ja siihen osallistui noin 80 henkeä. Seminaarissa käytiin läpi hankkeen tavoitteita, kuultiin Poliisihallituksen sitoutumisesta asiaan sekä pelastustoimen että poliisin kokemuksia pilottialueelta Varsinais-Suomesta. Tarjolla oli myös tietopaketti tuottamuksen arvioinnista ja sen karikkopaikeista. Tilaisuudessa kuultiin lisäksi Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston ja sisäministeriön pelastusosaston puheenvuorot.

3.2 Hankkeen työpajapäivät ja väliaikapisteet

3.2.1 Hankkeen ensimmäinen työpaja maaliskuussa 2019 Poliisiammattikorkeakoulussa

Yhteiskehittämisen äärelle hankkeen yhteyshenkilöiden kanssa pääsimme varsinaisesti keuhatallavella 2019, kun 19.–20. maaliskuuta kokoonnuimme hankkeen ensimmäiseen työpajaan Poliisiammattikorkeakoululle Tampereelle. Mukana työpajassa oli yhteensä noin 50 yhteyshenkilöä.

Ensimmäisenä päivänä pohdimme, miksi PelL 41 § -ilmoitusvelvollisuus kaipaakohennusta. Tavoitteeksi asetimme hankkeen aikana vakioida yhtenäisen maanlaajuinen menettelytapa. Koska aivan tyhjältä pöydältä on vaikeaa tällaiseen kehittämistyöhön lähteä, *keskustelun pohjana* käytettiin ainoaa jäsentynyttä menettelytapaa, mistä oli kokemuksia ja myös seurantatietoa, eli Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen, Lounais-Suomen poliisilaitoksen ja Tuottamukselliset tulipalot -hankkeen yhdessä laatimaa ilmoitusmenettelyä, josta tuossa vaiheessa oli vajaan vuoden kokemus (menettelystä tarkemmin ks. Lehtimäki & Mäkelä 2018, 74–78). Kaikille yhteyshenkilöille oli toimitettu etukäteen sekä ilmoitusmenettelyn ohjeistus että pelastus- ja poliisilaitosten laatima yhteistyösopimus palon- ja palonsyöntutkinnasta (alkuperäinen sopimus allekirjoitettu 10.11.2011, uusittu ja mm. PelL 41 § -ilmoitusmenettelyn ohjeistukset liitteenä sisältänyt sopimus oli vahvistettu 27.4.2018).

Asiaan ensimmäistä kertaa tutustuvat saivat kuulla kokemuksia sekä Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen edustajilta; paikalla tentattavina olivat palopäällikkö Pasi Paloluoma, suunnittelija Harri Heikkilä, palveleva palotarkastaja Jaripetri Kinnunen ja johtava palotarkastaja Kari Kummunalo. Lounais-Suomen poliisilaitokselta kokemuksia ilmoitusmenettelystä jakoivat vanhempi konstaapeli Ville Jyränti ja vanhempi rikoskonstaapeli Mikko Käki. Tärkeä osa ensimmäisen päivän antia oli HTM Mari Lehtimäen esitys tuottamuksellisuuden arvioinnista.



Hyvää keskustelua ja ajatuksia herättivät apukysymyksin alustetut ryhmätyöt, jotka tehtiin seuraavista aiheista:

- Miten PelL 41 § -ilmoittaminen perustellaan pelastuslaitoksilla?
- PelL 41 § -ilmoitusmenettely osaksi pelastuslaitoksen arkityötä. Prosessin omistajuus, resursointi ja toiminnan jatkuvuus
- Toimintaprosessi ja ohjeistus pelastuslaitoksilla? Mitä muutostarpeita on esim. niillä pelastuslaitoksilla, joilla ei ole tilannekeskusta?
- Toimintaprosessi ja ohjeistus poliisilaitoksilla
- Koulutustarpeet pelastuslaitoksilla

Toisena päivänä alustimme pelastus- ja poliisilaitosten yhteistyöryhmien perustamista. Poliisihallitus oli 1.2.2018 voimaan tullessa ohjeessaan *Palonsyyn selvittämiseksi tehtävä tutkinta* velvoittanut poliisilaitokset paitsi turvaamaan riittävät resurssit palonsyyn selvittämiseksi tehtävään tutkintaan, myös perustamaan alueensa pelastuslaitosten kanssa yhteistyöverkoston (em., 10):

Poliisilaitosten tulee huolehtia, että niillä on palonsyyn selvittämiseksi tehtävää tutkintaa varten tarpeellinen määrä tehtävään hyvin perehtyneitä, koulutettuja ja varustettuja sekä taktisia että teknisiä tutkijoita ja tutkinnanjohtajia. Tulipalojen tutkinnan edellyttämän sekä teknisen että taktisen erityisosaamisen vuoksi on tarkoituksenmukaista keskittää tutkintaa erityisesti tähän tehtävään koulutettujen henkilöiden tehtäväksi. Poliisilaitosten tulee luoda paikallisen pelastuslaitoksen kanssa säännöllinen yhteistyöverkosto palontutkinnan ja palonsyöntutkinnan yhteistyön ylläpitämiseksi ja toimintatapojen kehittämiseksi.

Osa alueista sai työpajassa jo pitkälle alustettua yhteistyöryhmien perustamisen. Tämä olikin tavoitteena erityisesti ryhmätöissä, joiden tavoitteena oli juuri käynnistää valmistelut yhteistyöryhmien perustamiseksi.

Ensimmäisen työpajan jälkeen jätimme avoimeksi ja paikallisen kehittämisen kohteeksi sen, miten PelL 41 § -ilmoittaminen saataisiin hoidettua niin, että sen tekeminen on varmaa, johdonmukaista, myöhemmin todennettavissa olevaa, mahdollisimman ajantasaisesti tehtävää ja poliisin tutkintatoimia laadukkaasti alustavaa. Sovimme, että pidämme väliaikapisteen toukokuussa 2019 ja kokoamme silloin yhteen ideat ilmoitusvelvollisuuden käytännön hoitamisesta.

Varsinkin hankkeen myöhemmissä vaiheissa kävi ilmi ensimmäisen työpajan tärkeys. Tilaisuudessa saatiin pitkälle yhteisesti jaettu näkemys siitä, että korjausliikkeitä tarvitaan. Yhteisiä näkemyksiä saavutettiin myös näiden korjausliikkeiden sisällöstä. Osalta laitoksista ei ollut työpajassa osallistujia, ja ymmärrettävästi samaan keskusteluyhteyteen pääseminen oli haastavaa.

3.2.2 Hankkeen ensimmäinen väliaikapiste toukokuussa 2019

Hankkeessa pidettiin kaikkiaan kolme "väliaikapistettä". Väliaikapisteiden tarkoituksena oli koota ajankohtainen kuva etenemisestä ja siitä, mitä toimia hankkeelta toivottaisiin sen tueksi. Kaikista väliaikapisteistä tehtiin yhteyshenkilöille lähetetyt muistiinpanot, joihin tässä raportissa tiivistetyt kuvaukset tilaisuuksista perustuvat.



Väliaikapisteet toteutettiin Skypen välityksellä. Hankaluutena näissä oli se, että hyvää teknistä ratkaisua etäkokousten pitämiseen ei löydetty: eTUVE-videoneuvottelut päätivät, ja Skype taas ei ollut kunnolla poliisien verkkoympäristössä käytettävissä. Yritimme tehdä hankaluudesta hyveen: pelastuslaitosten tarjoamissa "kisastudioissa" oli samassa yhteydessä mahdollisuus pitää esimerkiksi yhteistyöryhmän kokous.

Ensimmäinen väliaikapisteistä pidettiin 14. toukokuuta 2019. Sen aluksi pohdittiin PRONTOn mahdollisuuksia ilmoituksen tekemisen ja seurannan tukemiseen. Nämä selvitykset eivät valitettavasti johtaneet ratkaisuihin (ks. ed. alaluku 2.4.2.2).

Ensimmäisessä väliaikapisteessä erityisen mielenkiinnon kohteena oli se, oliko PelL 41 § -ilmoittamiseen keksitty jossain toinen ja parempi menettely kuin Varsinais-Suomessa toteutettu pilotti. Yhdellä pelastuslaitoksella pohdittiin, voisiko Webropol tulla kysymykseen ilmoituksen lähettämisen työkaluna. Tässä ideassa ongelmaksi osoittautui muun muassa tietoturvallisuus. "Kilpailevia" ja eri pohjalta lähteviä ehdotuksia ilmoitusvelvollisuuden hoitamiseen ei väliaikapisteessä ilmennyt. Näin ilmoitusmenettelyn pohjaksi alkoi vakiintua menettely, missä yhdistetään erillinen saatelomake ja PRONTOn onnettomuusseloste.

Hankkeen kannalta merkittävin askel tässä vaiheessa oli Päijät-Hämeen pelastuslaitoksen ja Hämeen poliisilaitoksen yhdessä tekemä ilmoituslomakkeen erinomainen kehittämistyö. Mallipohjana oli käytetty Pelastuslaitosten kumppanuusverkoston julkaisemassa *Pelastuslaitosten valvonnan aapisessa* olevaa ilmoituslomaketta pelastusrikkomusten ilmoittamiseen poliisille (em., 131–132). Lomake oli tuolloin viimeistelyvaiheessa, ja siihen toivottiin kommentteja. Kannatusta saikin se, että valtakunnallisesti yhtenäisen lomakkeen lähtökohdaksi otettaisiin Päijät-Hämeessä tehty työ. Raportin liitteenä olevien suomen- ja ruotsinkielisten ilmoituslomakkeiden kehittäminen etenikin jatkossa tältä pohjalta eteenpäin.

Ensimmäisessä väliaikapisteessä kiinnitimme huomiota myös yhteistyösopimusten tekemiseen pelastus- ja poliisilaitosten välillä, ja yhteistyöryhmien perustamisen vaiheeseen. Ensimmäiset hankkeen aikana laaditut pelastus- ja poliisilaitosten yhteistyösopimukset allekirjoitettiin toukokuussa 2019.

3.2.3 Hankkeen toinen väliaikapiste syyskuussa 2019

Toiseen väliaikapisteeseen kokoonnuimme jälleen etäyhteyksin 26. syyskuuta. Tässä vaiheessa pelastuslaitoksille oli yhdeksi seurannan avuksi tarjolla suunnittelija Johannes Ketolan laatima videoitu ohje siitä, miten PRONTOSTA saa helposti haettua tilastollisia seurantatietoja siitä, miten selosteille on merkitty kyllä/ei -vastauksia kohtaan *Pelastuslaitos ilmoitti poliisille tahallisuudesta tai laiminlyönnistä* (Ketola 2019; ks. myös alaluku 8.1).

Kirjallinen ilmoittaminen oli tässä vaiheessa käytössä Päijät-Hämeessä, Pohjois-Karjalassa, Etelä-Savossa sekä Varsinais-Suomessa. Valmistelutyötä oli tehty paljon ympäri Suomea.

Valtakunnallisesti yhtenäisen menettelyn tavoittelun kannalta merkityksellisin käänne kävi ilmi tässä väliaikapisteessä, kun ns. Hiklu-alueelta (eli Helsingin sekä Itä-, Keski- ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksilta) ilmoitettiin, ettei lomakemenettelyä oteta siellä käyttöön. Käänne oli yllättävä muun muassa sen vuoksi, että vielä edellisessä väliaikapisteessä Hiklu-alueen pelastuslaitoksille kuulunut yhteyshenkilö ja samalla hankkeen ohjausryhmän jäsen oli todennut, että pyörää ei keksitä uudelleen vaan hyviä malleja seurataan.



Perusteluja tähän päätökseen ei saatu sen paremmin väliaikapisteessä kuin myöhemminkään. Ilmoittamista ja seurantaan kerrottiin tehostettavan, ja ilmoittaminen todettiin hoidettavan "tarkoituksenmukaisella tavalla". Seurannaksi oli suunniteltu PRONTOon kirjaamista. Poliisihallituksen näkökulmasta kysymyksiä tässä herätti se, miten poliisi voi jatkossa varmistua siitä, että tarvittavat ilmoitukset on poliisille tehty.

Sikäli tämä neljän pelastuslaitoksen vetäytyminen yhteiskehittämisestä ei vaikuttanut hankkeen toteutukseen, että myös Hiklu-alueen yhteyshenkilöille välitettiin jatkossakin täsmälleen sama informaatio kuin muillekin osallistujille.

3.2.4 Hankkeen toinen työpaja marraskuussa 2019 Pelastusopistolla

Työpajan järjestämisessä ylimääräistä haastetta toi Suomen EU-puheenjohtajuuskausi, joka hankaloitti huomattavasti poliisien osallistumista. Lopulta kuitenkin myös poliisin yhteyshenkilöiden osallistuminen kaksipäiväiseen työpajaan 12.–13.11.2019 onnistui ilahduttavan hyvin. Kaikkiaan työpajaan osallistui noin 30 henkeä.

Ensimmäisen päivän alkajaisiksi kävimme väliaikapisteiden tapaan läpi ajankohtaiskierroksen alueittain. Näin saimme kokonaiskuvan etenemisestä, ja yhteyshenkilöt vinkkejä ja ideoita toisiltaan. Esimerkiksi rikoskomisario Hannu Liimatainen toi esiin kokemuksia Hämeen poliisilaitoksen näkökulmasta: kaikki havainnot ja huomiot palopaikalta ovat tärkeitä, koska ne helpottavat ilmoituksen kirjaamista ja tapahtuman arviointia poliisissa. Mielipiteiden sijaan arvioiden tulee perustua tosiseikkoihin ja havaintoihin, ja asiaa auttaa eteenpäin sen avaaminen, mitkä seikat ovat johtaneet tapahtumista tehtyihin päätelmiin (Kiiskinen & Liimatainen 2019).

Työpajassa käsiteltiin perusteellisesti paljon keskustelua herättänyttä kysymystä siitä, miksi PELL 41 §/106 § -ilmoittaminen ei onnistu suoraan järjestelmästä toiseen. Pelastusopiston suunnittelija Johannes Ketola kävi läpi PRONTO-järjestelmän rajoitteet, ja poliisitarkastaja Antti Leppilähti puolestaan siirtymää poliisiasiaan tietojärjestelmästä Patjasta sitä seuraavaan Vitjaan.

Pelastuslaitoksilla ilmoitusmenettelyn käyttöönotto on luonnollisesti aiheuttanut muun muassa suunnittelu- ja koulutustyötä. Tällä kertaa kiinnitimme erityistä huomiota siihen, miten poliisilaitoksia ohjeistetaan pelastuslaitosten lähettämien ilmoitusten vastaanottoon ja käsittelyyn. Poliisilaitosten toiminnan yhdenmukaistamista oli jo alustanut Poliisihallituksen 22.10.2019 poliisilaitoksille lähettämä ohjauskirje (ks. sitaatti kirjeestä alaluvussa 6.2). Antti Leppilähten alustus keskittyi poliisin toiminnan valtakunnalliseen ohjaukseen (Leppilähti 2019b). Rikoskomisario Markku Laakso esitteli parhaillaan tekeillä ollutta ohjetta *Palonsyöntutkinta Sisä-Suomen poliisilaitoksessa*. Sittemmin tammikuussa 2020 vahvistettu ohje on erinomainen ohjeistus palonimikkeiden tutkintaan ja siinä huomioitaviin tekijöihin, ja sitä onkin hyödynnetty myös muilla poliisilaitoksilla.

Hankkeen aikana tehtiin paljon työtä pelastus- ja poliisilaitosten yhteistyön syventämiseksi. Kuten Antti Leppilähti poliisi- ja pelastuslaitosten yhteistyösopimuksia käsitellessään korosti, tuo yhteistyö on monestakin syystä hyvä vahvistaa keskinäisellä sopimuksella. Näin yhteistoiminta tulee sidottua rakenteisiin – ei yksittäisten henkilöiden suhteisiin, kuten usein käy. Samalla toiminnan kehittäminen ja tukeminen saa pitkäjänteisyyttä, ja sopimus tekee ylipäänsä yhteistoiminnasta selkeämpää. (Leppilähti 2019c)



Ensimmäisen työpajapäivän päätteeksi teimme käytännössä jaon kahteen. Poliisilaitosten yhteyshenkilöille oli tarjolla mahdollisuus tutustua Pelastusopiston harjoitusalueeseen. Lähes 40 hehtaarin alue on kansainvälisestikin verrattuna korkeatasoinen ja monipuolinen. Pelastuslaitosten yhteyshenkilöt jatkoivat marraskuista illansuuta pohtimalla PelL 41 §/106 § -ilmoittamisen seuranta pelastuslaitoksilla. Varsinais-Suomen pelastuslaitoksen kokemuksia asiasta esittelivät palopäällikkö Markus Rautio ja palveleva palotarkastaja Jaripetri Kinnunen.

Toisen työpajapäivän aamuna saimme vieraaksemme rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvasen, joka esiintyi jo toista kertaa hankkeen tilaisuuksissa: avausseminaarissa 11.2.2019 hän esitti kommenttipuheenvuoron Mari Lehtimäen alustukseen tuottamuksellisuuden arvioinnista. Tällä kertaa pidimme "professorin kyselytunnin". Hankkeen varrella käydyissä keskusteluissa oli tullut vastaan useampiakin haastaviksi koettuja oikeudellisia kysymyksiä, joihin kaipasimme vastauksia, ja yhteyshenkilöillä oli mahdollisuus lähettää kysymyksiä etukäteen. Keskustelu ja kysymykset jakautuivat karkeasti kahteen osaan:

- pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuteen (sekä PelL 41 § että 106 §)
- kysymykseen siitä, mitä ilmoitusvelvollisuuksia pelastusviranomaisella on poliisille muista kuin paloihin liittyvistä rikosepäilyistä

Keskustelusta tehty ja professori Matti Tolvasen tarkastama muistio on tämän raportin liitteenä. Kyselytunnilla sivuttua pelastusrikkomusta käsiteltiin myös tuolloin alkuvaiheessa olleen Maarit Salosen opinnäytetyön esittelyssä.

Tässä työpajassa pyrimme palvelemaan myös koulutustarpeita, ja pistämään niitä varten alulle mallinnoksia tai muita ajatuksellisia apuvälineitä tuottamuksellisuuden arvioimisesta. Seuraaville viidelle ryhmälle tavoitteeksi asetettiin havainnollistavan visualisoinnin tai apukysymyslausun tekeminen:

- Yleinen ohjeistus tuottamuksellisuuden arvioinnista ja ilmoitusvelvollisuudesta poliisille
- Rakennuspalot: lämmittäminen, kiukaat (pois lukien rakenteelliset syyt)
- Rakennuspalot: ruoanvalmistus, tupakointi
- Huollon ja kunnossapidon laiminlyönnit: koneet (mukaan lukien asennusvirheet)
- Huollon ja kunnossapidon laiminlyönnit: rakenteelliset syyt (mukaan lukien asennusvirheet)

3.2.5 Hankkeen kolmas väliaikapiste 11.3.2020

Kolmannessa väliaikapisteessä osallistumista ilmeisesti hiukan leikkasi hiljalleen paheneva koronatilanne, ja vajaan viikon päästä 16. maaliskuuta maa siirtyikin poikkeusoloihin. Saimme kuitenkin tässäkin väliaikapisteessä koottua hyvää tietoa alueellisista vaiheista ja siitä, mihin vielä pitäisi kiinnittää huomiota.

Vaiheita kerratessa monen alueen kohdalla saatettiin todeta ilmoitusmenettelyn käyttöönoton venyneen alun perin suunnitellusta ajankohdasta, mutta tuo haudutusaika oli käytetty hyvin hyödyksi. Asiaa oli ehditty sulatella ja prosessit valmistella hyvin kuntoon. Samoin koulutusten ja myös kertausten tarve oli pelastuslaitoksilla hyvin tunnistettu, niin vakinaista kuin sopimushenkilöstöäkin koskien. Sekä pelastus- että poliisilaitosten puolella oli koettu joitakin – mutta ei ylitsepääsemättömiä – teknisiä hankaluuksia, mitkä liittyivät muun muassa Tuve-verkkoon.



Samoin nähtävissä oli, että toiminnan yhtenäistämistyö oli ymmärrettävästi raskaampaa niillä alueilla, joilla yhden poliisilaitoksen piirissä on kolme pelastuslaitosta.

Uuden äärellä kipupisteisiin väistämättä törmää, mutta kolmannessa väliaikapisteessä kävi ilmi se, miten paljon reilun vuoden aikana oli eteenpäin päästy. Valtaosalla pelastuslaitoksia ilmoitusmenettely oli käynnissä, ja suurin ennakkoluulo ja muutospelko sitä kohtaan oli jo laantumassa. Lisäksi pelastuslaitoksilla oli hyvin tunnistettu Pell 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyn yhteydet erityisesti Pell 42 §:n mukaiseen riskiasumiseen puuttumisessa.

3.2.6 Hankkeen päätösseminaari 29.9.2020

Hankkeen päätösseminaari oli tarkoitus pitää 19.5.2020 Turussa, mutta koronaepidemia esti kokoontumisen ja perui tilaisuuden pitämisen. Uuteen yritykseen kokoonnuttiin etäyhteyksillä 29.9.2020, ja tilaisuuteen osallistui aktiivisimmillaan noin 90 henkeä. Hankkeen vaiheita ja seurouksia käytiin läpi sekä pelastus- että poliisitoimen näkökulmasta. Seuraavassa tiivistän päätösseminaarin keskeistä antia.

Poliisihallituksen puheenvuorossa todettiin, että hanke on pakottanut tunnistamaan poliisin toiminnassa olevat puutteita. Toiselta puolen esimerkiksi yhteistyöryhmien kehittäminen on paljastanut pelastustoimen ja poliisin yhteistyön todellista potentiaalia, kun myös taktiset tutkijat on saatu läheisemmin mukaan yhteistyöhön. Poliisin näkökulmasta keskeistä hankkeessa on ollut vakiodun menettelyn luominen, jolla paloihin liittyvät mahdolliset rikosepäilyt saatetaan poliisin tietoon ja asianmukaisen rikosoikeudellisen arvioinnin piiriin. Kun kuva rikostilanteesta sekä paikallisella että kansallisella tasolla on mahdollisimman kattava, se tukee poliisin ilmiöseurantaa ja sarjoittamista. Lisäksi yhdenmukainen käsittelyprosessi kaikille ilmoituksille lisää kansalaisten yhdenvertaisuutta, ja tutkinta saa laadukkaamman lähtökohdan, kun ilmoituksen taustalla on asiantuntija. (Leppilähti 2020)

Poliisin näkökulmasta palot ovat kiitollinen kehittämiskohde: kaikki toimet vievät nykytilasta eteenpäin. Positiiviseksi voi nähdä myös aihepiirin haastavuuden: ollaan rikoslain vaikeimpien nimikkeiden äärellä, ja poliisilla on palojen kohdalla vaikeuksia tunnistaa omia tutkintavelvollisuuksiaan. Esimerkiksi Sisä-Suomen poliisilaitoksen näkökulmasta hankkeen aikana tulipalojen tutkinnan profiili organisaation sisällä nousi, mikä edellytti poliisilaitoksen johdon tukea asialle. Profiilin noston yhtenä seurauksena oli myös poliisilaitoksen oman ohjeistuksen laadinta (Palonsyöntutkinta Sisä-Suomen poliisilaitoksessa).

Mitä Pell 41 § -ilmoittamisen tehostamisella sitten saavutetaan? Ilman sitä poliisi ei tiedä erityisesti tuottamuksellisista tulipaloista. On vaikea toteuttaa rikosvastuuta, käynnistää rikosprosessia tai ylipäättään puuttua asioihin, joista poliisi ei tiedä. Oikeudenmukaisuus ei toteudu, kun samanlaisia tapauksia ei käsitellä samalla tavalla, ja kiinnijäämisriski on sattumanvarainen tai olematon. Oikeusvaltiossa viranomaiset asioivat keskenään kirjallisesti, jolloin viranomaisten toimintaa voidaan arvioida jälkikäteenkin, ja näin poliisi toimii kaikkien muidenkin valvovien viranomaisten kanssa. Suullinen yhteydenotto voi alustaa asiaa, mutta esimerkiksi vero- tai ympäristöviranomaisilta edellytetään kirjallista ilmoittamista. Vain kirjallisen ilmoittamisen perusteella voidaan varmistua, että ilmoitus on tehty, vastaanotettu ja sen perusteella on ryhdytty toimenpiteisiin. (Laakso 2020)



Pelastuslaitoksista Varsinais-Suomella on pisin kokemus vakioidusta Pell 41 §/106 § -ilmoitusmenettelystä. Aiemmin ilmoituksia tehtiin puhelimitse poliisilaitoksen tilannekeskukseen, jonka hektiseen informaatio- ja tapahtumavirtaan erityisesti kiireettömien tapausten ilmoittaminen istui huonosti. Ilmoitusten tekeminen tätä kautta jäikin vähäiseksi, mikä johti tilannekuvan eroavuuksiin pelastuslaitoksen ja poliisin välillä. Puutteellinen ilmoitusmenettely heijastui myös palontutkinnan aloittamiseen: huomattavassa osassa paloja palontutkinta päätettiin matalalla kynnyksellä siihen johtopäätökseen, että palon syttymissyitä ei voida arvioida.

Noin kahden ja puolen vuoden kokemuksen perusteella ilmoitusmenettely on parantanut Pell 41 §/106 § -viranomaisvelvollisuuden toteuttamista, vaikka tilanteen aikaisessa reagoinnissa on vielä parannettavaa. Alun vastarinta on vähentynyt, ja asiasta on tullut arkityötä. Menettely on johtanut tehokkaampaan tietojen vaihtoon ja myös tapauskohtaiseen historiaan päästään nyt paremmin kiinni, kun aiemmat palotapaukset löytyvät kattavammin myös poliisin tiedoista. Ilmoitusmenettelystä viestiminen on tuonut kansalaisille puuttumisen signaalin, millä osaltaan on ennaltaehkäisevä vaikutus. Pelastuslaitoksen arjessa ilmoitusten tekemisen seuranta ja valvonta vaativat resursointia; itse ilmoituksen tekeminen on nopea toimenpide. Lisäksi tarvitaan jatkuvuutta koulutuksessa ja asian tärkeyden esillä pitämisessä, palautetta ja asennetta tehdä rutiinitehtäviä. (Paloluoma 2020)

Pell 23 §:n 2 mom. mukaisesti "aluehallintovirasto valvoo pelastustointia sekä pelastustoimen palvelujen saatavuutta ja tasoa toimialueellaan". Valvonta on toteutuman valvontaa, eli se on luonteeltaan reaktiivista. Keskeinen valvonnan työkalu on pelastuslaitoksittain laadittava palvelutasopäätös. Ilmoitusmenettelyhanke nosti esiin tarpeen selvittää valtakunnallinen tilanne, ja syksyn 2020 aikana pelastuslaitokset saavat aluehallintovirastoista selvityspyynnön liittyen Pell 41 § -ilmoitusvelvollisuuden hoitamiseen. Saatujen vastausten jälkeen aluehallintovirastot linjaavat toimenpiteet yhteisessä valvonnan työryhmässä. Lisäksi aluehallintovirastot toivovat poliisilaitoksia ilmoittamaan, jos velvollisuuden täytäntöönpanossa on jotain huomioitavaa. (Leinonen 2020a)

Hankkeen tulosten vakiinnuttaminen edellyttää koulutusta edelleen pelastuslaitoksilla, mutta luonnollisesti myös tulevien ammattilaisten tutkinto- ja täydennyskoulutuksessa sekä sopimus henkilöstön koulutuksessa. Pelastusalan koulutuksen näkökulmasta yhtenäisillä toimintatavoilla on suuri merkitys, koska ilman niitä opetus jää yleispiirteiselle tasolle. Yhtenäisen toimintamallin olosuhteissa opetus saa jatkumonsa kentällä, ja toiselta puolen tarkasteltuna kentän käytäntöjä vahvistetaan koulutuksessa. Valmistuvilla on paremmat valmiudet jolloin pelastuslaitokset saavat osaavampaa työvoimaa, ja täydennyskoulutuksessa pystytään vahvistamaan oikeita käytäntöjä. Ilmoitusmenettelyä on jo koeponnistettu opetuksessa, ja hankkeen kokonaisuuden upottaminen Pelastusopiston koulutukseen on jo pitkälle suunniteltu. (Jämsä 2020)

Poliisin peruskoulutuksen kokonaisuudessa palojen osuus on pieni. Opetuksessa käydään läpi ensipartion toiminta palopaikalla, työsuojeluun liittyvät asiat sekä tutkinnallisesti tärkeät seikat ja havainnot. Täydennyskoulutuksessa eli Poliisiammattikorkeakoulun järjestelmällä kolmiviikkoisella tuhotyörikosten tutkintakursseilla sen sijaan päästään huomattavan syvälle muun muassa runsaiden käytännön harjoitteiden kautta. Koska kurssille osallistuu paitsi poliiseja myös pelastusviranomaisia ja vakuutusyhtiöiden edustajia, näkökulmat rikastuvat. Kurssin parhaaksi anniksi onkin koettu eri viranomaistahojen toimintojen läpikäynti. (Hyyryläinen 2020)

Pelastuslain 106 §:ssä säädetyn pelastusrikkomuksen soveltaminen on jäänyt vähäiseksi, ja sen asian kohentaminen vaatii korjausliikkeitä kautta linjan. Pelastajan, alipäällystön ja päällystön



koulutusohjelmissa tulee käsitellä PelL 41 § ja 106 §:n ilmoitusvelvollisuudet, samoin kuin kirkastaa pelastusviranomaisen rooli pelastuslakia valvovana viranomaisena. Pelastuslaitoksilta on tähän asti puuttunut jäsentynyt toimintamalli pelastusrikkomusten ilmoittamiseen – nyt kun se on saatu, on PelL 106 §:n soveltaminen lisääntynyt huomattavasti (ks. jäljempänä 7.2.1). Näin myös poliisin tietämys pelastusrikkomuksesta lisääntyy soveltamistilanteiden yleistyessä. Edelleen kuitenkin kaivattaisiin määrittelyjä esimerkiksi siitä, milloin pelastusrikkomus on katsottava vähäiseksi. (Salonen 2020)

3.3 Hankkeen järjestämät koulutukset ja muu tuki

Ensimmäinen hankkeen järjestämä pelastuslaitokselle osoitettu koulutus järjestettiin 7.5.2019, ja viimeinen 3.6.2020. Koulutuksia pidettiin kaikkiaan 15 pelastuslaitoksella. Kolme pelastuslaitosta järjesti koulutukset itse, ainakin osassa näistä hyödynnettiin hankkeen tuottamaa koulutusmateriaalia.

Hankkeen järjestämissä koulutuksissa oli kaksi osaa. Alla on lueteltu molempien osuuksien koulutusrungot.

PelL 41 §/106 § -ilmoitusmenettely: mitä, miten, miksi?

- Normipohja
- Ongelmien syyt
- Nykytila
- Kartoitettuja vaihtoehtoja ilmoittamiseen
- Ilmoitusmenettelyn tavoitteet
- Miten? Saatelomake + PRONTOn onnettomuusseloste
- Mitkä tapaukset ilmoitetaan?
- Lieventävien tekijöiden huomioiminen
- PelL 41 § > PelL 42 §?
- Epäiltyä ja hänen terveydentilaansa koskevien tietojen ilmoittaminen (tämä osuus ei ensimmäisissä koulutuksissa mukana)
- Ilmoitusmenettelyn vaikuttavuus, merkitys
- Kritiikkiä
 - * Ei poliisia kiinnosta!
 - * Poliisin resurssit eivät riitä!
 - * Lisää turhaa paperityötä!
 - * Miksei suullinen ilmoittaminen riitä?
 - * Emme halua tuomarin roolia!
 - * Mitä jos kansalaiset saavat tietää, että ilmoitamme paloista poliisille?

Tuottamuksesta erityisesti palojen näkökulmasta (pohjautuu Mari Lehtimäen työhön, ks. Lehtimäki & Mäkelä 2018, 13–59; Lehtimäki & Mäkelä 2019, 221–233, 247–248):

- Huomiota siihen, että tuottamuksellisuuden arviointi ei ole mikään helppo kysymys!
- Tuottamus: kategoria tapaturman ja tahallisuuden välissä
- Mistä saadaan arvioinnin mittapuita?
- Kaksivaiheinen arviointi: objektiivinen ja subjektiivinen puoli
- Tuottamuksen punnintamalli
- Seurausrikoksista vaarantamisrikoksiin



- "On omiaan aiheuttamaan vaaraa" – abstrakti vaarantaminen
- Esimerkki: palo kerrostaloasunnossa
- Tyyppitapausten 4 ryhmää
- Virhearviointeja 1–3
- Lopuksi: ei tämän jälkeenkään helppo tehtävä, mutta yhdessä tässäkin päästään pidemmälle kuin yksin!

Tuottamuksellisuuden arviointia koskevassa koulutuspaketissa tavoitteena oli käydä läpi vain perusteita, mitkä auttavat tekemään ensiarviota. Pelastusviranomaisten ei tarvitse hankkia tähän mitään erityispätevyyttä, vaan lainopilliset kysymykset jäävät muiden ratkottaviksi (ks. myös liitteenä oleva muistio, kohta 1.2.).

Tuottamusta koskevassa koulutusosuudessa olisi ollut hyvä olla enemmän konkreettisia tapausesimerkkejä. Tähän onkin aiheellista kiinnittää huomiota myöhemmillä koulutuskierroksilla ja koulutusmateriaalissa.

Työpajapäivien, väliaikapisteiden ja koulutusten lisäksi hankkeesta pidettiin aktiivisesti yhteyttä yhteyshenkilöihin sähköpostin välityksellä. Valtaosin postitukset koskivat kaikille yhteyshenkilöille osoitettuja infokirjeitä, mutta varsin runsaasti viestejä vaihdettiin myös ongelmalliseksi tai tulkinnallisiksi koetuista kysymyksistä.

Yhteyshenkilöitä pyydettiin aktiivisesti esittämään kysymyksiä ja nostamaan esiin ongelmia, joihin kaivattiin ratkaisua. Nämä yhteydenotot ja kysymykset ovat olleet arvokkaita myös tämän loppuraportin laatimisen kannalta: ne ovat auttaneet hahmottamaan, mitä kaikkia kysymyksiä nyt käsillä olevassa raportissa olisi syytä käsitellä.

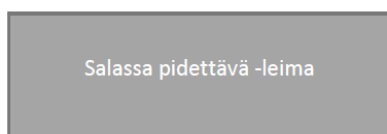


4 PelL 41 § / 106 § -ilmoituslomake ja sen ohjeistus

4.1 PelL 41 § / 106 § -ilmoituslomake: pura ja kokoa

Hankkeessa kehitetyssä menettelyssä PelL 41 §/106 § -ilmoitus tehdään lähettämällä poliisille tätä varten suunniteltu saatelomake ja PRONTOon onnettomuusseloste. Seuraavassa käyn läpi PelL 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyn tarkastellen kohdittain saatelomakkeen. Sekä suomen- että ruotsinkieliset saatelomakkeet löytyvät raportin lopusta liitteinä.

4.1.1 Lomakkeen salassapitomerkintä



XXXX PELASTUSLAITOKSEN PelL (379/2011) 41 § / 106 §
MUKAINEN ILMOITUS XXXX POLIISILAITOKSELLE

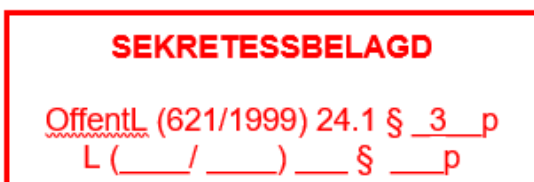
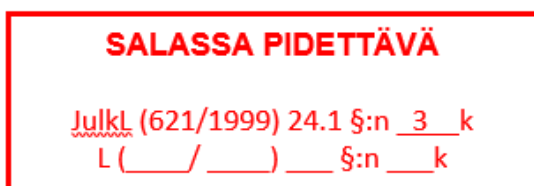
(1/2)

Ilmoitusnro
(palontutkinnan vastuuhlö täyttää)

Lomakkeen yläosa koostuu pelastus- ja poliisilaitosten nimillä täydennettävästä otsikosta sekä salassapitoleimalle ja ilmoitusnumerolle varatusta paikasta. Viimemainittu voidaan myös tarpeettomana poistaa, jos tehdyistä ilmoituksista ei pidetä erikseen listausta, johon juoksevilla numeroinnilla täydennetään tehdyt ilmoitukset.

Lähtökohtana on se, että vain valtionhallinnon viranomaiset voivat tuottaa turvaluokiteltua aineistoa. PRONTOon ja PelL 41 §/106 § -ilmoituslomakkeelle tietoa tuottavat pelastuslaitokset, jotka ovat kunnallisia toimijoita. Tosin myös puolustusvoimat kirjaavat PRONTOon tietoja, mutta heidän kirjaukset eivät sisällä turvaluokiteltua aineistoa. Ilmoitusmenettelyn yhteydessä ollaankin salassa pidettävän, ei turvaluokitellun aineiston äärellä. (Poutiainen, 2020b)

Salassapitoon liittyvät merkinnät ovat muuttuneet hankkeen varrella, ja vasta sen päätyttyä on tullut saataville oikeilla lakikohdilla sähköisesti täydennettävät leimat. Tässä kysymykseen tulevat uusitut leimat oikealla lainkohdalla täydennettyinä näyttävät tältä:





Leimassa viitataan lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, JulkL)), minkä 24 §:ssä käsitellään salassa pidettäviä asiakirjoja.

Tietosuojaan liittyvät kysymykset ovat haastavia, ja sellaisiksi ne ovat osoittautuneet tässäkin yhteydessä. Konsultoin Pell 41 §/106 § -lomakkeeseen liittyvistä salassapitokysymyksistä Itä-Suomen yliopiston julkisoikeuden professori Tomi Voutilaista, joka on erikoistunut informaatio-oikeuteen ja sähköiseen hallintoon.

Tietosuojan näkökulmasta Pell 41 §:ssä viitattu ilmoitus voidaan rinnastaa rikosilmoitukseen. Näin on siitä huolimatta, että pelastuslain perusteella tehty ilmoitus muodostuu palontutkinnan perusteella tehdystä arviosta rikoksen mahdollisuudesta (Voutilainen 2020). Tässä tapauksessa siihen siis riittää palon arvioiminen tahallisesta tai tuottamuksellisesta toiminnasta aiheutuneeksi, tai missä sytymissy on jäänyt epäselväksi. Rikosilmoitus on puolestaan salassa pidettävä riippumatta siitä, minkä viranomaisen hallussa kopio ilmoituksesta on. Sama koskee myös esitutkintaa varten laadittua asiakirjaa, mikä sekin voi olla muun kuin esitutkintaviranomaisen hallussa. Molemmissa tapauksissa salassapitoperusteena on JulkL 24.1 §:n 3 kohta (Voutilainen 2019, 460). Se kuuluu seuraavasti:

24 § Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

3) poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehtyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeutta määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan;

Salassapitomerkintä on informatiivinen ja osoittaa, mitä säännöksiä asiakirjan käsittelyssä sovelletaan – tässä tapauksessa siis JulkL (621/1999) 24.1 §:n 3 kohtaa. Salassapitomerkinnän tekeminen poliisille toimitettavaan ilmoitukseen ei ole välttämätöntä, vaan poliisi tarvittaessa tekee salassapitomerkinnän. Julkisuuslaki velvoittaa tekemään merkinnän vain niissä tilanteissa, joissa asiakirja annetaan asianosaiselle. Tyypillisesti salassapitomerkintä kuitenkin tehdään asiakirjoihin, jos niitä käsitellään viranomaisessa laajemmin kuin tietyn virkamiehen tai viranhaltijan toimesta, kuten Pell 41 §/106 § -ilmoituksen kohdalla käytännössä on. Samoin salassapitomerkintä voidaan tehdä arkistotarkoituksessa. Silloin on huomattavaa, että merkintä saattaa vanhentua, jos salassapitoedellytystä ei enää ole. Tällöin salassapitomerkinnot tulisi poistaa tai merkitä poistetuksi perusteettomana. (Voutilainen, 2020)



4.1.2 Poliisin paikallaolo kohteessa pelastustoiminnan aikana

Poliisin paikallaolo kohteessa pelastustoiminnan aikana	☐ Poliisi oli paikalla pelastustoiminnan aikana, partion numero (jos tiedossa):	
	☐ Poliisi ei ollut paikalla pelastustoiminnan aikana	

Ensimmäisessä täyttökohdassa huomioidaan ilmoituksen vastaanottavan poliisin näkökulma. Jos poliisi on ollut paikalla pelastustoiminnan aikana, poliisiasiain tietojärjestelmästä tulisi mahdollisesti löytyä kenttäpartion kirjaama ensi-ilmoitus. Jos taas ilmoituksessa on valittu kohta, että poliisi ei ole ollut paikalla pelastustoiminnan aikana, on oletettavaa että Patjaan kirjattava ilmoitus ei ole tupla-ilmoitus.

Pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuus ei siis poista poliisipartion omaa virkavelvollisuutta. Pelastusviranomaisen ilmoituksella varmistetaan, että tapaus varmasti tulee poliisin tietoon poistamalla väärinkäsitysten ja unohdusten riskiä. Samalla se korostaa pelastusviranomaisen valvonta- ja asiantuntijaroolia, ja kirjallinen ilmoitus on laadultaan ja tietosisällöltään parempi kuin mitä suullisessa keikkapaikkailmoittamisessa on vielä mahdollista antaa.

Kuten edellä totesin (2.4.2.1), käytännössä ilmoituksia on jäänyt tekemättä tapauksissa joissa poliisi ei ole paikalla. Tässä käsitellyn täyttökohdan yksi tarkoitus on viestiä siitä, ettei se, onko poliisi ollut paikalla vai ei, liity mitenkään pelastusviranomaisen kirjalliseen ilmoitusvelvollisuuteen. Molemmissa tapauksissa ilmoitus tehdään kirjallisesti. – Pelastusviranomaisen kirjallisen ilmoittamisen perusteet on erinomaisella tavalla tiivistetty Poliisihallituksen 22.10.2019 poliisilaitoksille lähettämässä ohjauskirjeessä, jota on siteerattu alaluvussa 6.2.

4.1.3 Tapahtuma-aika, tapahtumapaikka ja ilmoittajan tiedot

Tapahtuma-aika	Päivämäärä	Kellonaika (hälytysaika)
Tapahtumapaikka	Katuosoite	Paikkakunta
Ilmoittajan tiedot	Sukunimi, etunimi	Virkanimike
	Pelastuslaitoksen nimi	
	XXXX pelastuslaitos	
	Sähköposti	Puhelin

Tapahtuma-aika ja -paikkatiedot ovat varsin yksiselitteiset. Katuosoitteen osalta on hyvä huomata, että esimerkiksi kerrostaloasuntoon sijoittuneen palon kohdalla on tärkeää merkitä tarkasti myös asunnon numero. Tällöin vältetään myöhemmät selvittelytarpeet.

Kritiikkiä on saanut se, että tapahtuma-aika ja -paikkatiedot kirjataan saatelomakkeelle, vaikka ne löytyvät myös liitteenä lähetettävältä PRONTOn onnettomuusselosteelta. Perustietojen on kuitenkin perusteltua löytyä molemmilta, jotta esimerkiksi osoitetta tai tapahtuma-aikaa ei tarvitse selvittää ilmoituksen *liitteestä*. Osoitetiedot käytännössä helpottavat myös esimerkiksi



pelastuslaitoksen tilannekeskuksen toimintaa, jos eteenpäin lähetettäviä ilmoituksia on useampia.

Pell 41 §/106 § -ilmoituksen tekijän tulee olla pelastusviranomainen. Vaikka pelastustoiminnan johtaja ei olisi tapahtumapaikalla edes käynyt, hän on ilmoituksen lähettäjä. Ilmoituksella huomioidaankin se, että ensikäden havainnot voivat olla muun kuin ilmoittajan tekemiä (ks. alaluku 4.1.7)

4.1.4 Ilmoituksen syy

Ilmoituksen syy (kerro lyhyesti pelastusrikkomuksen sisältö, lisää kääntöpuolelta pelastuslain peruste)	☐ Pelastuslain 41 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus ☐ tahallisuus/tuottamuksellisuus ¹ ☐ huomattava omaisuusvahinko ☐ palokuolema tai vakava loukkaantuminen ² ☐ palontutkinnan yhteydessä havaittu palo- tai henkilöturvallisuusrikkomus ☐ muu syy (syy epäselvä, havaittu rikollista toimintaa) ☐ Pelastuslain 106 §:n mukainen pelastusrikkomus ☐ 3 § yleinen toimintavelvollisuus ☐ 4 § huolellisuusvelvollisuus ☐ 6 § avotulen teko ☐ 7 § kulutus ☐ 8 § kulutuksen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ☐ 9 § rakennuksen palo- ja poistumisturvallisuus ☐ 10 § rakennuksen uloskäytävät ☐ 11 § kiinteistöjen pelastustiet ☐ 16 § yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma ☐ 22 § turvetuotantoalueiden paloturvallisuus ☐ 37 § velvollisuus osallistua pelastustoimintaan ☐ 61 § nuohoustodistus ☐ 62 § tulisijan tai savuhormin vioista ilmoittaminen ☐ 80 § asiakirjojen esittämisvelvollisuus ☐ Pelastuslain 106 §:n mukainen väestönsuojelurikkomus ☐ Pelastuslain 106 §:n mukainen öljyntorjuntarikkomus Lisätietoja:
Ilmoitukseen johtaneet havainnot	

Ilmoitusvelvollisuus ensimmäisessä ryhmässä ovat Pell 41 §:n perusteella tehtävät ilmoitukset. Pelastusviranomaisen tahalliseksi ja tuottamukselliseksi arvioimien tapausten ilmoitusvelvollisuus on suoraan laissa (Pell 41 § 4 mom.). Sama koskee palontutkinnan yhteydessä havaittuja palo- ja henkilöturvallisuusrikkomuksia.

Palokuoleman, vakavan loukkaantumisen ja huomattavan omaisuusvahingon ilmoitusvelvollisuus perustuu poliisin velvollisuuteen tehdä näissä tapauksissa poliisilain (872/2011) 6 luvun 1 §:n mukainen poliisitutkinta (Pell 41 § 5 mom.).

Kohdassa muu syy viitataan kahtaalle. Tarkasteltaessa ensin tapauksia, joissa syttymissyy jää epäselväksi, on syytä huomioida pelastuslakia koskevan hallituksen esityksen maininta "*ilmoitusperusteeksi riittää rikoksen mahdollisuus, esimerkiksi tulipalo, jolle ei löydy luonnollista syytymissyytä*" (HE 257/2010 vp, 58). Tämä *hallituksen esitykseen* sijoitettu määrittely on ymmärrettävästi ollut pelastusviranomaisille vieras, ja siksi juuri siihen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden



korjausliikkeet käyvät kaikkein hitaimmin. Asian voi ymmärtää niin, että syttymissyyltään epäselviksi jäävät palot kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden piiriin, koska niissä voi olla kysymys tahallisuudesta tai tuottamuksellisesta toiminnasta. Tämä on myös linjassa Pelastusopiston palontutkimustaopetuksen kanssa: PRONTossa yhdistelmä palon syttymissyyltä ei voida arvioida ja palosta ei ole ilmoitettu poliisille on kirjauksena epäjohtonmukainen.

Viittaus havaintoihin rikollisesta toiminnasta on tullut lomakkeelle poliisin aloitteesta. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi epäilyt ympäristörikoksen mahdollisuudesta, tai palopaikalla havaittu epämääräinen aseiden säilyttäminen, mikä voi täyttää esimerkiksi vaaran aiheuttamisen tunnusmerkistön. Toisen viranomaisen velvollisuus (tai oikeus) ilmoittaa poliisille muista rikosepäilyistä ei ole aivan yksinkertainen asia, ja esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi helmikuussa 2020 *Ohjeen terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon* (Ohje terveydenhuollon...). Koska vastaavaa ohjeistusta pelastusviranomaisille ei ole olemassa eikä sitä ole myöskään näköpiirissä, asiaa käsiteltiin rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvasen johdolla hankkeen toisessa työpajassa. Muun muassa tätä käsittelevä muistio on tämän raportin liitteenä.

Toinen pääosuus ilmoitusvelvollisuuden alaisista tapauksista koostuu pelastusrikkomusepäilyistä. Lista muistuttaa lähettäjää pelastusrikkomuksen mahdollisuuden arvioinnista, ja vastaanottajaa poliisille lähtökohtaisesti vieraan nimikkeen täyttymisen arvioinnista. Kuten myöhemmin tuloksista käy ilmi, menettely on nostanut pelastusrikkomukset esille ja lisännyt huomattavasti niiden soveltamista (ks. myös Salonen 2020, 27). Soveltamisen tueksi PelL 106 § löytyy myös ilmoituslomakkeelta.

Verrattaessa kaksivuotiskausia 2016–2017 (Lehtimäki & Mäkelä 2018, 69) ja 2018–2019 (Salonen 2020, 32) voidaan huomata, että molemmilla tarkastelujaksoilla avotulen tekoon liittyvät tapaukset muodostavat suurimman ryhmän poliisiasiaihin tietojärjestelmään kirjatusta pelastusrikkomuksista. Samoin kiinteistöjen pelastusteiden tukkimiset ovat molemmissa aineistoissa vahvasti edustettuina. Muutosta sen sijaan on tapahtunut siinä, että aiempaa useammin arvioinnin kohteeksi on tullut PelL 4 §:ssä säädetyn huolellisuusvelvollisuuden rikkominen.

4 § Huolellisuusvelvollisuus

Jokaisen on oltava huolellinen tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran ja vahingon välttämiseksi.

Jokaisen on mahdollisuuksiensa mukaan valvottava, että hänen määräysvaltansa piirissä noudatetaan tulipalon tai muun onnettomuuden ehkäisemiseksi ja henkilöturvallisuuden varmistamiseksi annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Ilmoituslomakkeessa on niin ikään huomioitu PelL 106 §:ssä mainitut väestönsuojelu- ja öljyntorjuntarikkomukset.

Ilmoitukseen johtaneet havainnot -kohtaan riittää lähtökohtaisesti lyhyt kuvaus tapahtumasta. Tarkemmat kirjaukset kannattaa sijoittaa PRONTOn onnettomuusselosteelle, joka toimitetaan saatteen mukana. Erityisesti pelastusrikkomusepäilyä koskien olisi hyvä avata perusteluja sille, miksi pelastusviranomainen ei katso tapauksen olevan laadultaan vähäinen.



Ilmoituksen syy -kentässä on kahta kohtaa tarkennettu loppuviitteillä. Nämä kohdat ovat tahallisuus/tuottamuksellisuus ja palokuoleman ja vakavan loukkaantumisen määrittely. Varsinkin ensimmäinen, HTM Mari Lehtimäen muotoilema määrittely on hyvä siteerata, se kun sulkee sisäänsä keskeisen osan tuottamuksellisista palotapauksista:

*Tuottamuksellisessa palossa tai muussa onnettomuudessa on viitteitä huolimattomasta / varomattomasta / piittaamattomasta toiminnasta. Arvioitavaksi voivat tulla esimerkiksi tupakoinnista, kynttilän tai ulkotu-
lien poltosta, muusta avotulesta (erit. maastopalot), valvomattomasta
ruoanvalmistuksesta, tulitöistä tai saunan käytöstä kuivaustilana aiheu-
tuneet palot ja vaaratilanteet.*

4.1.5 Ilmoitusvelvollisuuden havaitseminen

Ilmoitusvelvollisuus on havaittu	☐ Pelastustoiminnan yhteydessä ☐ Valvontatoiminnan yhteydessä ☐ Palontutkinnan yhteydessä
---	--

Ilmoitusvelvollisuus on havaittu -kohdassa oli alun perin vain kaksi täyttökohtaa: pelastustoi-
minnan ja palontutkinnan yhteydessä.

Erityisesti seuraavat pelastusrikkomuksen (PeL 106 §) kohdat voivat käydä ilmi valvontatehtä-
vissä:

*6) jättää noudattamatta 9 §:ssä säädettyjä palo- ja poistumisturvallisuus-
vaatimuksia tai säilyttää pykälässä säädetyn vastaisesti helposti syttyvää
materiaalia tai muuta tavaraa,*

*7) laiminlyö 10 §:ssä säädetyn velvollisuuden huolehtia rakennusten ulos-
käytävistä tai kulkureiteistä, rikkoo kieltoa säilyttää uloskäytävillä ja kul-
kureiteillä tavaraa tai laiminlyö velvollisuuden tarvittaessa merkitä ja va-
laista uloskäytävät ja kulkureitit asianmukaisesti,*

*8) laiminlyö 11 §:ssä säädetyn velvollisuuden pitää pelastustiet ajokelpoi-
sina ja esteettöminä tai rikkoo kieltoa pysäköidä pelastustielle tai asettaa
sille muutakaan estettä,*

*9) laiminlyö 16 §:ssä säädetyn velvollisuuden toimittaa yleisötilaisuuden
pelastussuunnitelma pelastusviranomaiselle määräajassa*

Koska kirjallinen menettelytapa tukee myös näihin liittyvien pelastusrikkomusepäilyjen ilmoit-
tamista, saman lomakkeen käyttö sai kannatusta myös valvontahenkilöstössä. Näin *Ilmoitus-
velvollisuus on havaittu* -kohtaa täydennettiin myös valvontatoiminnan tueksi. On toki muistet-
tava, että myöhemmin ilmoituslomakkeen pohjaa on työstettykin *Pelastuslaitosten valvonnan
aapisen* pohjalta (131–132).

4.1.6 Ilmoituksen liitteet

Ilmoituksen liitteet	☐ Onnettomuusseloste, nro	☐ Palotarkastuspöytäkirja, nro	☐ Muu, mikä?
----------------------	---	--	--

Pell 41 § /106 § -ilmoituksen liitteeksi lähetetään PRONTOn onnettomuusseloste, jos ilmoitus poliisille lähetetään pelastustoiminnan puolelta. PRONTO-selosteen ei tarvitse olla valmis ja sen voi lähettää keskeneräisenä, mutta siinä tulee olla täytettynä seuraavat keskeiset kohdat:

- Kuvaus onnettomuustilanteen kehittymisestä
- Palon syttymiskohta ja arvio tulipalon laajuudesta
- Arvio tulipalon syystä

Ilmoituksia vastaanottaneiden poliisien palaute on ollut, että hyvin täytetty PRONTO-seloste helpottaa huomattavasti laadukkaan tutkintailmoituksen laadintaa, ja sisältää ilmoituksen pohjaksi selkeästi parempaa informaatiota kuin kenttäpartioiden ensi-ilmoitukset.

Valvontatoiminnan puolelta lähetettävissä ilmoituksissa palotarkastuspöytäkirja lienee yleisin ilmoituksen liite. Ilmoituksen liitteenä voi myös olla esimerkiksi kooste kohteesta otetuista valokuvista.

4.1.7 Palopaikalla havaintoja tehneiden tiedot

Palopaikalla tilannetta johtaneen ja havaintoja tehneiden tiedot (ellei sama kuin ilmoittaja)	
---	----------------------

Kuten edellä (4.1.3) totesin, Pell 41 §/106 § -ilmoituksen tekijällä ei välttämättä ole parhaita ensikäden tietoja ja havaintoja tapahtumasta. Näitä sen sijaan voi olla esimerkiksi sopimuspalokunnan yksikönjohtajalla tai ensimmäiseksi kohteeseen menneellä savusukeltajalla. Ilmoituslomakkeelle merkitään yhteystiedot, joiden avulla poliisi halutessaan saa lisätietoja ilman, että jo pelkkien yhteystietojen saamiseen pitäisi tehdä ylimääräistä työlästä selvittelykierrosta.

4.1.8 Ilmoituksen lähettäminen

Päiväys	Nimi

Ilmoituksen loppuun merkitään päiväys ja ilmoituksen lähettäjän nimi. Nämä kirjoitetaan suoraan Word-tiedostoon. Tarkoituksena ei siis ole, että lomake tulostettaisiin, allekirjoitettaisiin omakätisesti, skannattaisiin ja sitten lähetettäisiin.

Lähetä-painike helpottaa, nopeuttaa ja suoraviivaistaa ilmoittamisprosessia pelastuslaitoksen puolella. Lähetä-painikkeen jälkeen avautuu tallennusruutu, jonka avulla ilmoituslomakkeen



tallentaminen pelastuslaitoksella ohjeistetulle verkkolevyllä on helppoa. Tallentamisen jälkeen avautuu suoraan sähköpostiviesti, missä täytetty ilmoituslomake on liitteenä. Jos ilmoituksen pelastuslaitokselta lähettää yksi ja sama taho, esimerkiksi tilannekeskus, tuo osoite on ohjelmoitavissa valmiiksi automaattisesti avautuvaan sähköpostiin. Jos taas lähettävä taho vaihtelee (ollen esimerkiksi päivystävä palomestari), osoite täytetään sähköpostiin. Sen jälkeen viesti on valmis lähetettäväksi eteenpäin.

Ilmoituksen tekijän tehtävänä on tämän jälkeen huolehtia PRONTO-selosteelle tarvittavat tiedot. Lähettäjä esimerkiksi pelastuslaitoksen tilannekeskuksessa liittää PRONTO-selosteen PDF-muodossa sähköpostiin ja lähettää sen salattuna sähköpostina kyseisen poliisilaitoksen ilmoittamaan osoitteeseen.

Tekstiksi avattuna menettely voi vaikuttaa hitaalta ja monimutkaiselta. Käytännössä ilmoitus on nopeasti tehty, ja PRONTO-seloste on luonnollisesti joka tapauksessa täytettävä. PelL 41 §/106 § -ilmoitusten tekemisestä toistaiseksi eniten kokemusta on Varsinais-Suomen pelastuslaitoksella, jossa niitä oli tehty vuodesta 2018 syyskuun 2020 loppuun mennessä pitkälti yli 1 000 kappaletta (Paloluoma 2020). Jos menettely olisi kömpelö ja raskas, sen tilalle olisi varmasti jo löytynyt muita tapoja hoitaa kirjallinen ilmoittaminen. Montaa minuuttia ilmoituslomakkeen täyttämiseen, tallentamiseen ja eteenpäin lähettämiseen ei mene.

4.2 Poliisin välittömiä toimia vaativat tilanteet

Kirjallinen ilmoitusmenettely ei vaikuta siihen, että poliisi pyydetään palopaikalle, kun näin parhaaksi nähdään. Liioin se ei vaikuta siihen, etteikö paloihin liittyvää keskustelua tilannepaikalla olisi aiheen harrastaa kuten tähänkin asti. Olennaista kuitenkin on, että silloinkin kun poliisi on paikalla, PelL 41 §/106 § -ilmoitus tehdään kirjallisena. Poliisin läsnäolo on aiheellinen ainakin seuraavissa tilanteissa:

- Henki ja terveys ovat uhattuina
- On mahdollisuus saada tekijä kiinni (huomioitava mahdollisuudet käyttää koirapartiot tekijän jäljestämiseen erityisesti samalle alueelle tai samankaltaisiin kohteisiin sijoittuvissa paloissa)
- On uusimismahdollisuus
- On syntynyt merkittäviä vahinkoja
- Palo aiheuttaa merkittävää vaaraa ympäristölleen
- Pelastustoiminnan työturvallisuus on uhattuna
- Pelastusviranomaisen katsoo muusta syystä asian olevan kiireellinen

4.3 Vaikuttavatko lieventävät tekijät – esimerkiksi epäillyn terveydentila – pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuteen?

Koulutuksissa erityisen paljon keskustelua on herättänyt se, johtaako pelastusviranomaisen ilmoitus poliisille kohtuuttomiin tilanteisiin esimerkiksi vanhusten, muistisairaiden tai mielenterveysongelmista kärsivien kohdalla. Kysymys on ymmärrettävä, varsinkin kun tietoa asiasta on



mitä ilmeisimmin ollut hyvin vähän, ja käytäntö on vuosikymmenten saatossa muokkautunut omille urilleen.

Esimerkiksi tuottamuksellisen teon arvioinnissa on kaksi vaihetta: objektiivisten ja subjektiivisten seikkojen arviointi. Näistä vain ensimmäisen arviointi kuuluu pelastusviranomaisen toimialaan. Tällöin keskitytään teonpiirteisiin. Apukysymyksinä voidaan käyttää esimerkiksi seuraavia (Lehtimäki & Mäkelä 2018, 22–25):

- Onko turvallisuus ja varotoimenpiteet huomioitu?
- Kuinka oletettavaa, todennäköistä tai ilmeistä on, että palo syttyy näin toimittaessa?
- Kuinka tärkeää ja vakavaa etua on vaarannettu, miten vakavasti huolellisuusvelvoite olisi pitänyt mieltää?
- Onko toiminta ollut alkujaankaan hyödyllistä (toiminnan hyötyjen ja haittojen punninta)?

Vasta poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen arvioitavaksi tulee subjektiivinen puoli: henkilön kyky ja mahdollisuus toimia toisin. Pelastusviranomaiselle ei ole annettu tähän toimivaltaa.

Poliisin, syyttäjän ja tuomioistuinten käytössä on runsaasti kohtuuttomien ratkaisujen "varaventtiilejä", joista on säädelty rikoslaissa, esitutkintalaissa ja laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa. Säädellyt prosessit myös takaavat sitä, että ratkaisuihin saadaan yhdenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta.

Tässä yhteydessä voidaan mainita muun muassa seuraavat lainkohdat:

- laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa, 1 luku: *Syyteoikeudesta ja syyteharkinnasta* (670/2014)

7 §

Syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta:

1) jos epäilystä rikoksesta ei olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko ja sitä on sen haitallisuus tai siitä ilmenevä rikoksesta epäillyn syyllisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä; sekä

2) epäilystä rikoksesta, josta epäilty ei ollut tekohetkellä täyttänyt kahdeksaatoista vuotta ja josta ei olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta ja jonka katsotaan johtuneen pikemmin ymmärtämättömyydestä tai harkitsemattomuudesta kuin piittaamattomuudesta lain kieltoja ja käskyjä kohtaan.

8 §

Jollei tärkeä yleinen tai yksityinen etu muuta vaadi, syyttäjä saa sen lisäksi, mitä 7 §:ssä säädetään, jättää syytteen nostamatta, jos:

1) oikeudenkäyntiä tai rangaistusta olisi pidettävä kohtuuttomina tai tarkeituksettomina ottaen huomioon rikoksesta epäillyn ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto tai muu epäillyn toiminta tekonsa vaikutusten estämiseksi tai poistamiseksi, hänen henkilökohtaiset olonsa, teosta hänelle aiheutuvat muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet tai muut seikat;



- esitutkintalain (805/2011, ETL) 3 luvun (*Esitutkinnan toimittamisen yleiset säännökset*) 10 §:ssä viitataan juuri edellä siteerattuihin lainkohtiin:

10 § Esitutkinnan rajoittaminen

Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista.

- edelleen rikoslaissa on omat säännöksensä kohtuullistamisesta – ks. 6 luku *Rangaistuksen määräämisestä* (515/2003)

7 §, Kohtuullistamisperusteet

Edellä 6 §:ssä säädetyn lisäksi on rangaistusta lieventävänä seikkana otettava huomioon myös

1) tekijälle rikoksesta johtunut tai hänelle tuomiosta aiheutuva muu seuraus,

2) tekijän korkea ikä, heikko terveydentila tai muut henkilökohtaiset olot sekä

3) rikoksen tekemisestä kulunut huomattavan pitkä aika,

jos vakiintuneen käytännön mukainen rangaistus johtaisi näistä syistä kohtuuttomaan tai poikkeuksellisen haitalliseen lopputulokseen.

Pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuutta ja sen kategorisuutta on käsitelty myös raportin liitteenä olevassa muistiossa (ks. erit. alaluvut 1.1, 1.2 ja 1.3).

5 Joitakin erityiskysymyksiä

5.1 Jos teosta epäilty on pelastusviranomaisen tiedossa, miten tämä kirjataan ilmoituksessa?

Tätä asiaa on käsitelty raportin liitteenä olevan muistion alaluvussa 1.4.

5.2 Miten toimitaan, jos asianosainen pyytää PelL 41 §/106 § -ilmoitusta itselleen?

Jos asianosainen pyytää pelastuslaitokselta PelL 41 §/106 § -ilmoitusta itselleen, pyyntö voidaan siirtää poliisin käsiteltäväksi. Tämä perustuu JulKL 15.1 §:än:

15 § Asiakirjan pyytämistä koskevan asian siirtäminen toiselle viranomaiselle

Jos viranomaiselta pyydetään asiakirjaa, jonka toinen viranomainen on laatinut ja joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltävänä olevaan asiaan, viranomainen voi siirtää tiedonsaantia koskevan asia sen viranomaisen ratkaistavaksi, joka on laatinut asiakirjan ja jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

Poliisi pystyy arvioimaan vahinkoedellytyksen olemassa olon sekä asianosaisen tiedonsaantiin liittyvät rajoitusmahdollisuudet, joista on säädetty JulKL 11.2 §:ssä. (Voutilainen 2020; vahinkoedellytyslausekkeista Voutilainen 2019, 448) Mainittu lainkohta kuuluu seuraavasti:

11 § Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta:

2) esitutkinnassa ja poliisitutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiseksi:



5.3 Muista onnettomuuksista ilmoittaminen

Pelastuslain 41 §:n 4 momentissa veloitetaan pelastusviranomaisen ilmoittamaan paitsi tulipaloista, myös muista onnettomuuksista:

Jos on aihetta epäillä, että tulipalo tai muu onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti, pelastusviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille. Poliisille on ilmoitettava myös palontutkinnan yhteydessä havaituista palo- ja henkilöturvallisuusrikkomuksista.

Pelastuslaitosten yhteyshenkilöiltä tuli lukuisia kysymyksiä siitä, miten *muu onnettomuus* tässä yhteydessä määritellään. Kysymys on erittäin aiheellinen.

Voimassa olevaa pelastuslakia koskevassa hallituksen esityksessä teemaan viitataan kursorisesti (HE 257/2010 vp, 58):

Kuten nykyisinkin, ilmoitusvelvollisuus poliisille koskee tulipalojen lisäksi myös kaikkia muita onnettomuuksia, joiden hoitamiseen pelastuslaitos osallistuu mutta jotka eivät kuitenkaan kuulu palontutkinnan piiriin.

Hallituksen esityksessä siis mainitaan, että muut onnettomuudet eivät kuulu palontutkinnan piiriin. Tästä huolimatta niistä ilmoittamisesta on säädetty PelL 41 §:ssä, jonka otsikkona juuri on *Palontutkinta*.

Kun muita onnettomuuksia koskeva ilmoitusvelvollisuus on lainauksen mukaan pysynyt ennallaan, löytyisikö lisäinformaatiota voimassa olevaa pelastuslakia edeltäneen pelastuslain (468/2003) hallituksen esityksessä? Kyseisessä pelastuslaissa ilmoitusvelvollisuudesta säädettiin 87 §:ssä, eikä sitä avaavassa hallituksen esityksen kohdassa (HE 192/2002 vp, 28–29) mainita ylipäätään koko ilmoitusvelvollisuudesta mitään – sen paremmin tulipaloihin kuin muihin kaan onnettomuuksiin liittyen. Apua emme liioin saa pelastustoimilain (561/1999) 86 §:stä tai sitä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 76/1998 vp, 52).

Ajatellaan esimerkiksi liikenneonnettomuutta, jonka hoitamiseen pelastuslaitos osallistuu ja mikä ei kuulu palontutkinnan piiriin. Jos pelastusviranomaisen arvion mukaan onnettomuus on aiheutunut tahallisesta tai tuottamuksellisesta toiminnasta, pitääkö hänen näistä ilmoittaa paikalla olevalle poliisille – ja pitääkö tuo ilmoitus tehdä kirjallisesti? Keskusteluissa sekä Poliisihallituksen että poliisilaitosten edustajien kanssa tätä menettelyä ei ole pidetty tarpeellisena tai perusteltuna. *Olennaista on huomata erotus palotapauksiin: liikenneasioissa poliisi on valvova viranomaisen, toisin kuin palotapauksissa.*

Entä sitten esimerkiksi harva-alueille sijoittuvat liikenneonnettomuudet, joissa poliisi ei välttämättä käy paikalla? Entä jos pelastusviranomaisen arvioi, että onnettomuus liittyi esimerkiksi tienpidon laiminlyönteihin?

Kysymykseen muista onnettomuuksista ilmoittamiseen pyydettiin sisäministeriön pelastusosaston määrittelyä. Sitä ei kuitenkaan saatu. Hanke tai Poliisihallitus ei tätä määrittelyä voinut tehdä. Niinpä hanke päätettiin rajata koskemaan vain paloista ilmoittamista. Näin ollen tässä hankkeessa tavoitteeksi on asetettu paloihin liittyvän ilmoitusvelvollisuuden kuntoon saattaminen, muiden onnettomuuksien osalta etenemään päästään toivottavasti myöhemmin.

5.4 Ilmoitusmenettelyyn liittyvistä tietosuojakysymyksistä pelastuslaitoksilla

Pelastuslaitoksilta on aiheellisesti kysytty, mitä ilmoitusmenettelyssä on otettava huomioon tietosuojan näkökulmasta. Selvitin tätä asiaa Pelastusopiston kehittämiskoordinaattorin ja tietosuojavastaava Anne Poutiaisen kanssa, joka on keskeisessä roolissa ratkottaessa myös PRONTOn liittyviä tietosuojakysymyksiä.

Pelastuslaitosten onneksi PRONTOn tietosuojaseloste on myös PelL 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyn tietosuojaseloste, koska ilmoitus kuuluu samaan loogiseen rekisteriin toimenpiderekisteri PRONTOn kanssa, ja rekisteröidyn informointi ilmoitusmenettelystä tehdään samalla selosteella. Näin yksittäisten laitosten ei tarvitse tehdä PelL 41 §/106 §-ilmoitusmenettelystä erikseen tietosuojaselostetta, vaan se menee PRONTOn "kattoselosteen" alle. PRONTOn tiedot omistavat 22 pelastuslaitosta, joten pelastuslaitoksen vastaavat rekisteröidyn informoimisesta. Rekisteröidyn informointiseloste on kaikkien saatavilla PRONTOn etusivulla osoitteessa <https://prontonet.fi/>.

Kuinka kauan tietoja sitten säilytetään? Tässä yhteydessä viiden vuoden säilytysaika on perusteltu. Käytännössä säilytysaika on 5+1 vuotta, koska riittävää on, että ilmoitukset hävitetään kerran vuodessa.

Entä sitten PelL 41 §/106 § -ilmoitusten tallennuspaikka? Lähetetyt ilmoitukset olisi syytä tallentaa sellaiselle verkkolevylle, jonne vain harvoille on pääsy. Tällä menettelyllä pyritään varmistamaan myös se, että ilmoitukset eivät ole myöhemmin muutettavissa. Käytännössä kysymyksessä on verkkolevy, minkä käyttöoikeudet on rajoitettu.

Osalla pelastuslaitoksia on käytössä TUVE-verkko niin, että sitä hyödynnetään myös PelL 41 §/106 § -ilmoitusten lähettämisessä. TUVE-verkon sisällä ilmoitus voidaan lähettää salaamattomana, muussa tapauksessa ilmoituksen lähettämisessä käytetään salattua sähköpostia. (Poutiainen 2020a)

6 Vastauksia yleisimmin esitettyyn kritiikkiin

Kirjallinen PelL 41 § -ilmoitusmenettely on herättänyt kritiikkiä, kuten yleensä kaikki uusi tapakin tehdä. Myös itse olen paljon pohtinut kriittisiä näkökulmia, koska ne ovat pakottaneet perehtymään, selvittämään ja miettimään vaihtoehtoja. Kritiikkiä – sekä itselläni että muilla herännyttä – onkin voinut käyttää asian koeponnistamiseen, heikkojen kohtien ja ajatusvirheiden löytämiseen ja parempaan perusteluun.

Osa kritiikistä suuntautuu itse ilmoittamiseen, osa sen kirjalliseen muotoon. Lista seuraavassa yleisimmin esitettyjä kriittisiä väitteitä ja vasta-argumentteja niille.

6.1 Miksi pitää ilmoittaa, kun ei ole enenkään tarvinnut?

Hyväksyttäessä perustelu, ettei mitään uutta tarvitse tehdä siksi kun sitä ole tehty enenkään, tehdään mahdottomaksi kaikki toiminnan uudistaminen ja kehittäminen. Teknisen kehityksen etenemistä pidetään itsestäänselvyytenä, muiden toimintatapojen kohdalla näin ei näyttäisi useinkaan olevan.

Aina voidaan kysyä, miksi jotakin pitäisi tehdä juuri nyt. Toiselta puolen voidaan myös kysyä: miksi ei juuri nyt? PelL 41 § -ilmoitusvelvollisuus on ehtinyt olla kaksi vuosikymmentä retupe-rällä, kauempaa sen ei samassa jamassa tarvitsisi olla.

6.2 Miksi suullinen ilmoittaminen ei riitä?

Kirjallisen menettelytavan kriitikot ovat usein viitanneet siihen, ettei pelastuslaissa sanota, että ilmoittaminen pitäisi tehdä kirjallisesti. Tästä kysymyksestä on käyty keskustelua siksi runsaasti, että asiaan on syytä paneutua perusteellisesti.

Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa viranomaistoiminnan luonteeseen kuuluu se, että toimenpiteet ovat myöhemmin todennettavissa. Esimerkiksi poliisin tai terveydenhuollon kanssa asioidessamme meille on itsestään selvää, että meihin liittyvät toimenpiteet ja päätökset dokumentoidaan, ja toimet ja niiden perustelut ovat myöhemmin osoitettavissa. Suullisen toiminnan oloissa tämä ei ole mahdollista. Suulliseen informaatioon perustuva toiminta onkin erittäin ongelmallista sekä toimien vaikutuspiirissä olevien kansalaisten, että viranomaisten oman oikeusturvan kannalta.

Ilman laajempaa muiden alojen lainsäädännön läpikäyntiä voidaan arvioida, että monessa muussakaan laissa ei eksplisiittisesti oteta kantaa toimenpiteen kirjalliseen muotoon. Koska toimien myöhempi osoitettavuus on sisäänkirjoitettuna viranomaistoiminnan luonteeseen, toimien kirjallista muotoa ei ole syytä erikseen mainita – se kun on ainut menettelytapa, joka jälkikäteen todennettavuuden ehdon täyttää.

Asiaa voidaan lähestyä myös toisesta näkökulmasta. Mitä johtopäätöksiä on vedettävissä siitä, että ilmoitusvelvollisuus on kirjattu *lakitasoiseksi*? Eikö se juuri osoita sitä, että kyse on tärkeäksi mielletystä velvollisuudesta? Tärkeän velvollisuuden toteuttamiseen ei riitä suullisuus, vaan se edellyttää dokumentaatiota ja selkeiden käytäntöjen kehittämistä.



Ajateltaessa hyvän hallinnon perusteita ja periaatteita lainsäädännöllisenä lähtökohtana on hallintolaki (434/2003, HL). Hallintolain 1 §:ssä lain tarkoituksena määritellään toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa, sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hallintolain 19 §:ssä käy ilmi se, että asian vireille panemisessa pääsääntönä on kirjallinen muoto. Jos asian vireillepanossa on tällainen vaatimus, on perusteltua ajatella, että viranomaisen pitää ilmoittaa poliisille rikosvastuun selvittämiseksi tarvittavat tiedot kirjallisesti.

Hallintolain 37 §:n mukaisesti viranomaisen on pyynnöstä varattava asianosaiselle esittää vaatimus tai selvitys suullisesti, jos kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia (HL 37 §). Viranomaiselle kirjallisen menettelyn ei pitäisi tuottaa kohtuuttomia vaikeuksia varsinkin, kun kirjallinen ilmoitusmenettely on tehty helpoksi ja nopeaksi toteuttaa. Näin on siitä huolimatta, ettei siihen toistaiseksi ole ollut saatavilla sellaista eri järjestelmien välistä automaatiota, kuten toki olisi aiheellista olettaa.

PRONTOon on vuoden 2017 alusta tullut täyttökohta, johon tulee kirjata, onko tapauksesta ilmoitettu poliisille vai ei. Eikö tämä kirjaus sitten riitä todentamaan ilmoituksen tekemisen? Täyttökohta on ehdottoman tarpeellinen, mutta se ei ole riittävä (vrt. 7.1.2). Ensinnäkin on käynyt ilmi, että kohtaan merkityt kirjaukset eivät ole täysin luotettavia. Kirjauksen tekeminen PRONTOon voi unohtua. Toisaalta käytäntö on osoittanut, että ilmoittaja eli pelastusviranomaisen on voinut kokea ilmoittaneensa, mutta poliisi ei ole mieltänyt, että tilanteessa olisi joku ilmoitus tehty. Tämä johtuu paitsi toimenpiteen vapaamuotoisuudesta myös siitä, että pelastuslainsäädäntö on poliisille lähtökohtaisesti vierasta erityislainsäädäntöä.

Pell 41 § -ilmoittamista koskeva PRONTO-kirjaus ei liioin dokumentoi ilmoituksen *sisältöä*. PRONTOon onnettomuusselosteelle saatetaan useampaan kertaan päivittää tietoja, ja muutoinkin selosteen perusteella on mahdollista sanoa, mitä tapahtumapaikalla asiasta on puhuttu. Voidaan pohtia, miten suullisen ilmoittamisen tarkka sisältö kerrottaisiin asianosaiselle, joka haluaisi omassa asiassaan tietää, miten ja mitä pelastusviranomaisen on asiasta poliisin tietoon saattanut.

Yksi kysymys on myös se, mitä poliisin paikallaollessa ylipäätään on vielä kerrottavissa, varsinkin jos kenttäpartio on paikalla vain alkuvaiheessa. Eri asiayhteyksistä onkin jäänyt vaikutelma, että usein riittäväksi on koettu se, että poliisi on tietoinen palosta, mutta sen taustoista ja syistä informointi on jäänyt ohueksi. Asian on oletettu tarpeen vaatiessa etenevän poliisin tutkintaan. Seuraava oletus on se, että tapahtuman syyt selviävät tuossa tutkinnassa. Tällöin ei ole mielletty sitä, mitä informaatiota pelastusviranomaisen alansa asiantuntijana ja valvovana viranomaisena pitäisi välittää ja samalla parhaiten alustaa poliisin tutkintaa.

Hankkeessa kehitetyssä ilmoitusmenettelyssä ilmoittaminen tapahtuu niin, että siitä jää sekä lähettävään että vastaanottavaan organisaatioon saman sisältöinen kirjallinen ilmoitus. Tällöin vältytään epäselvyyksiltä ja väärinkäsityksiltä sen suhteen, onko esimerkiksi palon epäilystä tahallisuudesta tai tuottamuksellisuudesta ilmoitettu vai ei. Samoin on todennettavissa tuon informaation antamisen ajankohta. Tiedossa myös on, että suullinen ilmoittaminen käytännössä helpottaa asian sivuun jättämistä, aiheuttaa helpommin unohduksia ja väärinkäsityksiä.

Ajatellaan esimerkkinä tilannetta, jossa joku väittää pelastusviranomaisen laiminlyöneen Pell 41 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden, tai että sen tekeminen on viivästynyt. Tämän laiminlyönnin esitetään aiheuttaneen haittaa esimerkiksi palosarjan varhaiselle havaitsemiselle ja



tutkinnan edellytyksille. Laiminlyöntiväitteen esittäjä katsoo pelastuslaitoksen palveluksessa olevan virkamiehen menettelyn täyttävän tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön. Miten tätä väitettä vastaan pystyy puolustautumaan, jos käytäntönä on suullinen ilmoitus, mitä juuri kyseisessä tapauksessa ei syystä tahi toisesta ole dokumentoitu poliisin järjestelmään?

Toisessa esimerkissä pohjana on tapahtunut tosielämän virhe. Palopaikalla oli kaksi poliisipartiota, joista kumpikin oletti toisen kirjaavan ilmoituksen poliisiasian tietojärjestelmään. Lopputulos oli se, ettei kumpikaan partioista kirjannut ilmoitusta Patjaan. Pelastuslaitos ei tehnyt palosta kirjallista ilmoitusta. Poliisin tutkinnan tietoon tapaus tuli viikon päästä vakuutusyhtiön kysyessä palosta ja sen tutkinnan vaiheesta. Selvää tietysti on, että esimerkiksi kunnolliselle paikkatutkinnalle ei tuossa vaiheessa enää ollut edellytyksiä.

Poliisin kenttäpartioille riittää vuoronsa aikana hyvin monipuolisesti kirjattavaa eri tapahtumista, eikä pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuus tarkoita sitä, etteikö kenttäpartion oma kirjaamisvelvollisuus olisi edelleen voimassa. Pelastusviranomaisen kirjallisesti hoitama ilmoittaminen kuitenkin "pakottaa" eri tavalla tarttumaan asiaan, ja tarjoaa täydentävää informaatiota. Ylipäätään on tärkeää huomata, että kysymys on myös *ilmoittamisen laadusta, pelastusviranomaisen asiantuntijaroolin täyttämisestä ja siitä, että poliisin tutkinnalle annetaan mahdollisimman täydet lähtötiedot – mukaan lukien tiedot niistä päätoimiseen tai sopimushenkilöstöön kuuluvista, joilla on parhaimmat ensihavainnot.*

Kysymyksen ilmoittamisen muodosta voi asettaa myös toisin päin: *miksi sitä ei tehtäisi kirjallisesti?* Kun PRONTO-selosteet on täytettävä joka tapauksessa, miksi tuota täyttämisen vaivaa ei kanavoitaisi myös poliisin hyödynnettäväksi? Eikö PRONTOn täyttäjiä nimenomaan motivoi se, että selosteen täyttämiseen käytetty aika ja vaiva tulee entistä tehokkaammin ja monipuolisemmin hyödynnettyä?

Poliisin näkökulmasta kirjallisen ilmoittamisen perusteet on tiivistetty erinomaisesti Poliisihallituksen 22.10.2019 poliisilaitoksille lähettämässä kirjeessä *Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyn ja poliisin ja pelastuslaitosten välisten yhteistyöverkostojen kehittäminen:*

2.2 Kirjallinen Pell 41 §:n 4 momentin mukainen ilmoittaminen

*Ilmoitusmenettelyä kehitettäessä on havaittu, että parhaiten lain edellyttämä tavoite toteutuu pelastusviranomaisen tekemällä kirjallisella ilmoittamisella riippumatta siitä, onko tapahtumapaikalla käynyt poliisipartio vai ei. Tällöin voidaan sekä pelastusviranomaisen että poliisin kannalta riittävällä tavalla varmistua siitä, että ilmoitus on tehty, se ohjautuu poliisissa tarkoituksenmukaiseen käsittelyyn, se on sisällöltään riittävä poliisin jatkokäsittelyä varten ja menettely on valtakunnallisesti mahdollisimman yhdenmukainen. **Poliisihallitus tukee kirjallisen ilmoittamisen käyttöä ja edellyttää poliisilaitoksia luomaan yhdessä paikallisten pelastuslaitosten kanssa menettelyn, jossa sovitaan ilmoitusten yhdenmukaisesta ja mahdollisimman keskitetystä vastaanottamisesta ja käsittelystä.** Tällä parannetaan merkittävästi poliisin tietoisuutta alueensa tulipaloista sekä niihin liittyvistä rikoksista ja turvallisuutta vaarantavista tekijöistä. Tämä myös tukee rikosten sarjoittamista ja rikosten ennalta estämistä. Osa poliisilaitoksista on tehnyt tässä suhteessa esimerkillistä työtä, mm. Hämeen poliisilaitos. (Korostus alkuperäisessä tekstissä.)*

6.3 Jos kirjallista ilmoittamista vaaditaan, se pitää pystyä lähettämään suoraan PRONTOsta

Tietoturvaehdot täyttävän salatun sähköpostin lähettäminen suoraan PRONTOsta ei ole teknisesti mahdollista; ks. edellä alaluku 2.4.2.2 (Ilmoitukset suoraan PRONTOsta poliisiasiain tietojärjestelmään).

6.4 Miksi tehdään poliiseille kuuluvaa työtä?

Pitäessäni 15 pelastuslaitoksella koulutuksia ilmoitusmenettelystä ja tuottamuksellisuuden arvioinnista muutamaa otteeseen ilmoitusmenettelyä kritisoitiin siitä, että siinä tehtäisiin poliiseille kuuluvaa työtä. Näissä kriittisissä puheenvuoroissa ihmeteltiin, eikö poliisi saa asiaa viereille tilannepaikalla tehdystä suullisesta ilmoituksesta. Sen päälle tulevaa panostusta pidettiin näissä yksittäisissä puheenvuoroissa poliisin työn tekemisenä. Näin asia ei kuitenkaan ole.

Hankkeen varrella on osoittautunut, että yksi suuri syy sekä PelL 41 § -ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömiseen että poliisille välitettyjen pelastusrikkomusepäilyjen vähäisyyteen on ollut se, että ei ole mielletty pelastusviranomaisen roolia pelastuslakia valvovana viranomaisena. Tähän viranomaisrooliin kuuluu mm. tahallisuuden ja tuottamuksellisuuden sekä syttymissyyn arviointi, ja pelastusrikkomusten kohdalla sen arviointi, onko pelastuslain rikkominen tai sen velvoitteiden laiminlyöminen vähäistä vai sitä suurempaa. Pelastusrikkomusta koskevassa PelL 106 §:ssään säädetään, että se joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö sen kohdissa 1)–15) määritellyjä toimia, "on tuomittava, jollei tekoa ole pidettävä vähäisenä tai jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, pelastusrikkomuksesta sakkoon".

Juuri paloihin liittyen pelastusviranomainen on asiantuntija, ei poliisi. Palofysiikan ja -dynamiikan tuntemusta toki on esimerkiksi poliisin teknisillä tutkijoilla – mutta ei poliisin kenttäpartioilla, jolle tapahtumapaikalla tapahtumasta kerrotaan. Lisäksi on huomioitava, että jo työturvallisuussyistä pelastusviranomaiselle lankeavat ensimmäiset tutkintatoimet, joiden pohjalta ilmoitusvelvollisuuttakin arvioidaan. Ilmoitusmenettelyn tehostamisella tehdään pelastustoimen omat tehtävät paremmin – ei ryhdytä tekemään poliisille kuuluvia töitä. Pikemminkin asia on niin, että sisällöltään niukassa ilmoittamisessa asian selvittämisen painopiste siirtyy ongelmallisesti poliisille, vaikka ensimmäiset arvioinnin vaiheet kuuluvat pelastusviranomaiselle. Liioin ei voi olla niin, että pelastuslaitosten palontutkintaan panostetaan, mutta samaan aikaan vastaavaa panostusta ei kohdenneta PelL 41 §:n 4 momentin toteuttamiseen.

6.5 Tekeekö poliisi lähetetyille ilmoituksille mitään?

Jos PelL 41 §/106 § -ilmoituksista ei tule palautetietoa pelastusviranomaisille, voi syntyä vaikutelma, että lähetetyille ilmoituksille ei olisi tapahtunut mitään. Tämä käsitys on kuitenkin väärä. Poliisin puolella kaikkien sille tulevien ilmoitusten vastaanotto ja käsittely on tarkkaan ohjeistettu, ja sitä myös seurataan.

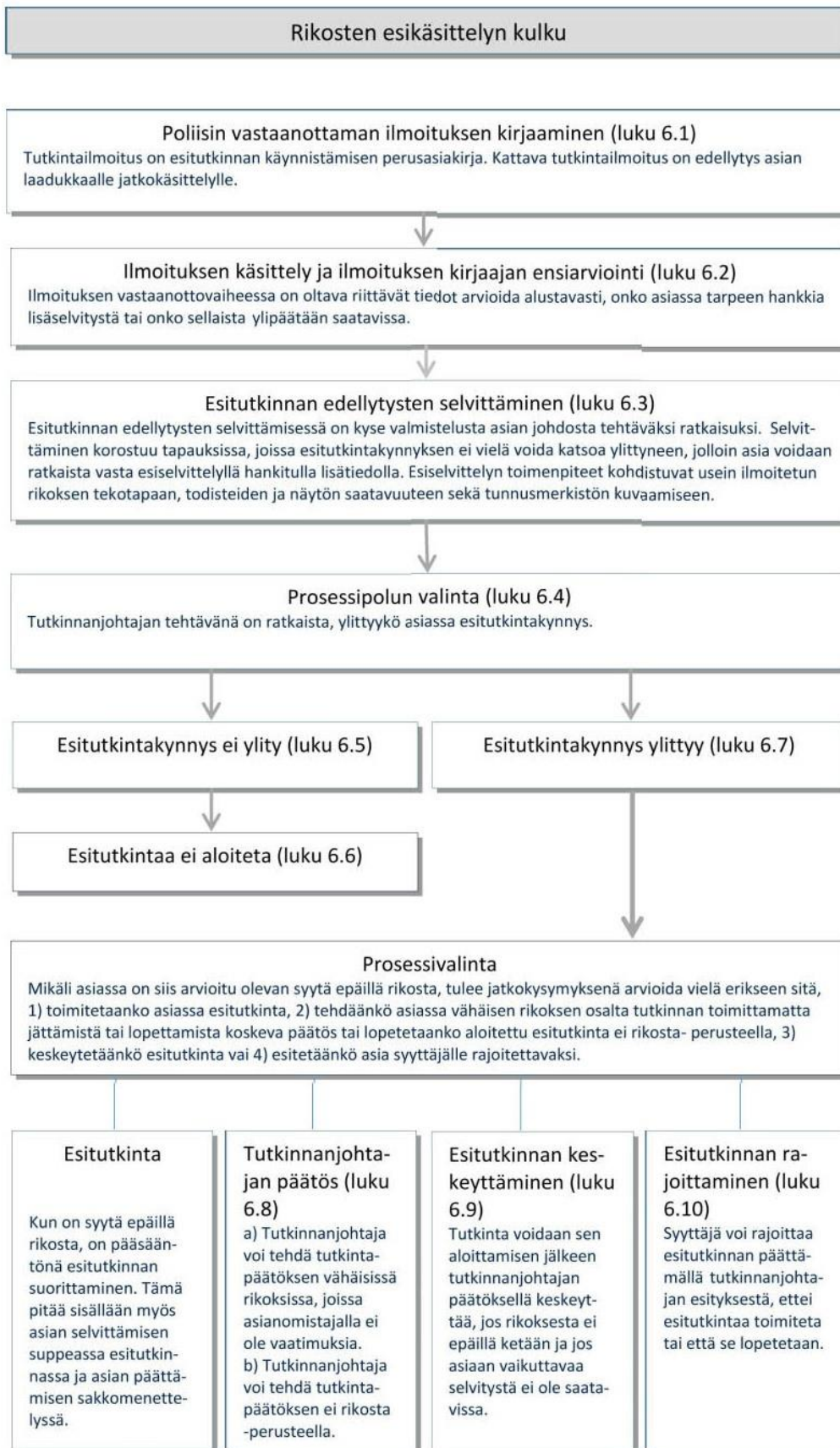
Poliisihallitus antoi vuoden 2020 alusta ohjeen *Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa*. Ohjeen antamisen taustalla ei ollut muuttunut lainsäädäntö, vaan toiminnan yhdenmukaistaminen (mt. s. 3):



Tämän ohjeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa erityisesti päivittäisrikosten esikäsittelytoiminta ja sen johtaminen olennaisilta osiltaan samanlaiseksi kaikissa poliisilaitoksissa. Rikosten esikäsittelytoiminta on jo osa jokaisen poliisilaitoksen vakiintunutta päivittäistä poliisityötä, mutta erilaisin periaattein toteutettuna. Tehokkaan ja ilmoitusten yhdenmukaisen ja laadukkaan käsittelyn edellytyksenä on, että esikäsittelytoiminnan järjestelyt perustuvat yhdenmukaiseen toimintatapaan jokaisessa poliisilaitoksessa sekä tutkinnan päätöksenteko ja muu ratkaisutoiminta ovat yhdenmukaisia.

Ohjeessa perustellaan, miksi tutkintatoiminnassa on keskeistä rikosasioiden tunnistaminen ja tutkiminen sekä rikosprosessiin kuulumattomien asioiden tunnistaminen ja tutkinnasta erottaminen. Ohjeella halutaan varmistaa, että jokaisella toimijalla on yhteinen tulkinta rikosten esikäsittelystä ja jota yhteisymmärryksessä noudatetaan. Ohje korostaa yhteismitallisia toimintatapoja esitutkinnan toimittamista, esitutkinnan toimittamatta jättämistä, lopettamista ja keskeyttämistä koskevien ratkaisujen tekemisessä.

Ilmoitusten vastaanottokynnys poliisissa on matala. Poliisille tehdyt ilmoitukset on esitutkintalain 3 luvun 1 §:n mukaisesti kirjattava poliisiasian tietojärjestelmään (ks. myös Tietojen kirjaaminen..., s. 3). Laadukkaan jatkokäsittelyn kannalta kattava tutkintailmoitus on perusedellytys. Ilmoituksen kirjaajan tulee arvioida, onko tarpeen hankkia lisäselvitystä, tai onko sellaista ylipäänsä saatavissa. Tämän jälkeen, esiselvitysvaiheessa, arvioidaan esitutkinnan edellytyksiä. Jos esitutkintakynnys ei ylity, esitutkintaa ei aloiteta. Jos taas esitutkintakynnys ylittyy, on edessä vielä prosessipolun valinta. Seuraava kuva havainnollistaa esikäsittelyprosessia kokonaisuudessaan:





Kuva 1 Rikosten esikäsittely poliisissa (Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa, 7)

Poliisilla on siis velvollisuus ryhtyä toimiin kaikkien vastaanottamiensa ilmoitusten kohdalla. Ilmoitusten käsittelyprosessia myös valvotaan. Kuten yllä olevasta prosessikuvauksesta näkyy, todikkaan kaikki tapaukset eivät päädy esitutkintaan – eikä näin pidä ollakaan. Huomionarvoista kuitenkin on, että kaikki vastaanotetut ilmoitukset löytyvät poliisiasian tietojärjestelmästä, jolloin ne ovat käytettävissä esimerkiksi poliisin ilmiöseurannan ja sarjoittamisen tarpeisiin.

6.6 Ei poliisilla ole resursseja näitä tutkia, pienempien palojen ilmoittaminen on täysin turhaa

PelL 41 §:n ilmoitusvelvollisuus on kategorinen. Siinä ei jätetä harkintavaltaa ilmoittamatta jättämiselle esimerkiksi tapauksen kokoluokan, koituneiden vahinkojen euromäärän tai vaurioituneen kohteen omistussuhteiden perusteella.

Näin ollen myös pienet ja vahingoiltaan vähäisiksi jääneet palotapaukset pitäisi ilmoittaa. Tämä on herättänyt paljon kysymyksiä: onko muka niin, että poliisi näitä tutkii tai ehtisikään tutkia? Tästä on vedetty johtopäätös, että pienimpien palojen ilmoittaminen on täysin turhaa ja tarkeituksetonta.

Ensimmäiseksi on syytä kiinnittää palojen luonteeseen. Tapahtumasarjana palot voivat olla yllätyksellisiä. Siksi voi olla ongelmallista mieltää asiaa niin, että yritykseksi tai vahingoiltaan pieneksi jääneessä palossa ei olisi ollut potentiaalia suureen ja luonteeltaan vaarantavaan palotapahtumaan. (Lehtimäki & Mäkelä 2018, 23–24) Muun muassa tästä syystä erityisesti palojen kohdalla on syytä kiinnittää huomiota myös pieniin tai yritykseksi jääneisiin tapahtumiin.

Toiseksi on syytä tarkastella, mitä poliisi sille ilmoitetuille jutuille tekee. Tällöin voidaan huomata, että kysymys "onko poliisilla resursseja tutkia kaikki jutut?" on itse asiassa väärin asetettu. Poliisin työssä jutuille tehdään muutakin kuin tutkintaa siinä merkityksessä, että jollekin taholle määrättäisiin rikosoikeudellinen seuraamus. Jälleen törmätään muun muassa tarpeeseen saada todenmukaista kuvaa rikostilanteesta. Poliisilla ei ole myöskään toimivaltaa tutkia kaikkia juttuja. Näitä ovat esimerkiksi asianomistajarikokset. Poliisilla ei liioin ole tarkoituksaan tutkia kaikkia juttuja, koska kaikkia juttuja ei pidä viedä rikosprosessissa loppuun saakka. Näin on esimerkiksi silloin, jos teko ei ole tekijälleen syyksiluettava esimerkiksi tämän terveydentilan johdosta. (Leppilähti 2020) – Ylipäätään on erotettava akuutti tarttuminen ja myöhempi tiedontarve. Pienen, poliisin tietoon pimeänä tulleen tapauksen kimppuun ei mitään suurempaa koneistoa valjasteta, mutta myöhemmin tieto tuostakin tapauksesta voi olla olennainen. Siksi se on poliisin tietoon saatettava.

Vähäpätöisiksi koettujen tapausten ilmoittamisen voi ajatella aiheuttavan tilanteen, jota voisi kutsua "ilmoittamisen ylijäämäksi". Se ei välttämättä aiheuta poliisissa juuri muuta toimia kuin tutkinnan keskeyttämispäätöksiä. On olennaista huomata, että näissäkin tapaus-, aika- ja paikatiedot turvataan myöhemmän sarjoittamisen ja/tai geoprofiloinnin käyttöön. Niitä hyödynnetään ja on hyödynnetty erityisesti tahallisten palojen selvittämisessä.

Sarjoittamisella pyritään erottelemaan ratkaisemattomien rikosten joukosta ne teot, jotka ovat saman tekijän tekemiä. Sarjoittamisen lähtökohtana on ajatus siitä, että rikosentekijöiden toiminnassa on siinä määrin pysyviä elementtejä teosta toiseen, että ne ovat tunnistettavissa sa-

man tekijän teoiksi. Toiselta puolen edellytyksenä on myös se, että eri tekijöiden välillä on jonkinlaista variaatiota, muutenhan tekijäkohtaisia tunnuspiirteitä ei voisi nähdä. (Santtila 2010, 157; empiristä aineistoa koskeva tutkimus tahallisesti sytytettyihin paloihin liittyen ks. esim. Santtila & Fritzson & Tamelander 2004.)

Geoprofiloinnissa lähtökohta on yleensä sama kuin sarjoittamisessa: lähtökohtana on useamman ratkaisemattoman rikoksen kokonaisuus, joiden tekijä pyritään löytämään. Nyt viimesijaisena tavoitteena on vetää johtopäätöksiä tekijän asuinpaikan sijainnista rikosten tekopaikkojen perusteella. (Santtila 2010, 162–163. Geoprofiloinnista laajemmin ks. Fritzson 2001; Laukkanen 2007; tiivistys sekä sarjoittamisen että geoprofiloinnin lähtökohdista ks. Mäkelä 2013, 278–279.) Mielenkiintoista onkin, että eri rikostyyppejä verrattaessa on voitu todeta, että erityisen lyhyt etäisyys tekijän kodin ja rikospaikan välillä on tahallisesti sytytetyissä paloissa (mm. Santtila & Häkkänen & Fritzson 2003, 9–10; Laukkanen 2007, 54, 80–93).

Tahallisesti sytytetyissä palosarjoissa ei ole tavatonta, että kohteet suurenevat ajan mittaan. Jos sarjan alkupään vähäpätöisimmiltä tuntuvat palot eivät mene poliisin tietoon, se voi haitata esimerkiksi geoprofilointia huomattavasti. Tutkimuksessa on saatu viitteitä siitä, että rikossarjan ensimmäiset teot antavat erityisen hyviä viitteitä niiden suhteesta tekijän asuinpaikkaan (Santtila & Häkkänen & Fritzson 2003, 10, jotka viittaavat Samantha Hodgen tuolloin vielä julkaisemattomaan tutkimukseen *Spatial patterns in serial murder: a conceptual model of disposal site choice*). Tämä ei ole yllättävää: jos teoista ei jää kiinni, voi rohkeus lisääntyä ja samalla "reviiri" laajentua. Siksi ulkoisesti vähäpätöisiltä tuntuvat tapaukset voivat tutkinnan näkökulmasta olla kaikkea muuta kuin vähäpätöisiä.

Julkisuudessa on käyty paljon keskustelua poliisin resursseista, ja resurssipula on epäilemättä todellinen. Sillä ei kuitenkaan ole tekemistä PelL 41 §/106 § -ilmoitusvelvollisuuden kanssa: yhden viranomaisen resurssit eivät vaikuta toisen viranomaisen lainmukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen. Kuten edeltä jo kävi ilmi, pelastusviranomaisen ei ole syytä vähätellä ilmoittamiensa tapausten tärkeyttä. PelL 41 §/106 § -ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat asiat ovat yhtä lailla lakiin perustuvia ja tärkeitä kuin muutkin asiat: pelastusviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa, ja poliisilla on velvollisuus tämän ilmoituksen perusteella toimia (Kiiskinen & Liimatainen 2019).

Pelastustoimen ilmoitukset muodostavat lisäksi hyvin pienen osan poliisille tehdyistä ilmoituksista. Esimerkiksi vuonna 2019 poliisille ilmoitettuja rikoksia oli kaikkiaan koko maassa 779 876 kappaletta (Rikostilastot nimikkeittäin...). Samana vuonna koko maassa pelastusviranomaisten tahalliseksi arvioimia paloja oli 1 806 kappaletta, tuottamukselliseksi arvioimia paloja 2 310 ja paloja, joissa syttymissyytä ei ole voitu arvioida 1 549 kappaletta. Näin kolme suurinta ilmoitusvelvollisuuden kategoriaa muodostavat yhteensä 5 665 tapauksen joukon, joka muodostaa 0,73 % kaikista poliisille ilmoitetuista rikoksista. Kuten hankkeen päätösseminaarissa todettiin, pelastusviranomainen ei poliisia näillä ilmoitusmäärillä saa tukkoon, vaan poliisin resursien koetteluun syyt löytyvät muualta (Leppilahti 2020, Hyyryläinen 2020, Laakso 2020).

Kyse ei myöskään ole siitä, että poliisille heitetään lisää työtä, vaan pelastusviranomaisten on tehtävä oma osansa. Aiempaa jäsentyneempi ja informatiivisempi ilmoittaminen myös alustaa ja edistää tutkintaa eri tavalla kuin suullinen ilmoittaminen. Lisäksi palotapausten parempi ilmoitus voi parantaa paitsi palo- myös muiden rikosten selvittämismahdollisuuksia.

6.7 Alkavatko kansalaiset pelätä avun pyytämistä, kun tietoisuuteen tulee, että palotapaukset ilmoitetaan poliisille?

Oletettavaa on, että kansalaiset yleisesti ottaen ovat mieltäneet pelastusviranomaisen roolin niin, että poliisille ilmoitetaan vähintään niistä palotapauksissa, missä kysymys voi olla rikoksesta tai rikkomuksesta. Toiseksi on huomioitava, että sanktiouhalla ja kiinnijäämisriskillä pysytään myös vaikuttamaan epätoivottuun käyttäytymiseen, eli *ilmoitusmenettelyllä on myös onnettomuuksien ennaltaehkäisyä tukeva merkitys*. Tämä potentiaali onkin jäänyt käyttämättä epäjohtonmukaisen ilmoittamisen oloissa.

Jo pitkään seuraamusten vaikutus on jaettu kahteen osaan: yleisestävään ja erityisestävään vaikutukseen (Lappi-Seppälä 2009, 68). *Yleisestävyydellä* tarkoitetaan vaikutusta suureen yleisöön: esimerkiksi tietoisuus siitä, että metsä- ja ruohikkopalovaroitusten aikaan tehdystä avotulesta seuraa sakkorangaistus, on omiaan vähentämään tällaista käyttäytymistä. *Erityisestävyydellä* puolestaan tarkoitetaan vaikutusta suoraan kielletyn teon tekijään, esimerkiksi sakkorangaistusta. Sekä yleis- että erityisestävyys jakautuvat useampaan eri osatekijään.

Yksi osa yleisestävyyttä on pelotevaikutus: rangaistuksen uhka motivoi pidättäytymään teosta. Pelotteen teho riippuu seuraamuksen varmuudesta ja ankaruudesta – rikosoikeuden kielellä sanktiovarmuudesta ja sanktioankaruudesta. Sanktiovarmuus sitoutuu kiinnijäämisriskiin, mikä tekijän näkökulmasta voi olla enemmän mielessä kuin teosta mahdollisesti joskus myöhemmin seuraava ja tekohetkellä paljon kiinnijäämistä kaukaisemmalta tuntuva mahdollinen rangaistus. (Lappi-Seppälä 2009, 71–74.)

Sanktiovarmuuden ja -ankaruuden lisäksi yleisestävyyden osatekijöihin lasketaan myös rikoksen (tai rikkomuksen) leimaaminen hylättäväksi (ei-hyväksyttäväksi) ja normituntemus (Anttila & Törnudd 1983, 145–160). Ajateltaessa juuri tulipaloja palorikos- tai rikkomusepäilyjen sattumanvarainen eteneminen poliisille heikentää teon leimaamista hylättäväksi, eikä se liioin vahvista kansalaisten normituntemusta.

Erityisestävyyden vaikutustapoina erotetaan varoitus, kuntoutus sekä ankarimmillaan vaaratomaksi tekeminen yleensä eristämisen muodossa. Näistä kahdessa ensimmäisessä vaikutavuus perustuu muutoksiin tekijän motivaatiossa, viimeisessä vaikutus ei edellytä yhteistoimintaa seuraamuksen kohteen puolelta. Omakohtaisesti koettu rangaistus konkretisoi rangaistusuhan ja antaa sille erilaista painoarvoa verrattuna yleiseen tietämykseen kielletyistä teoista ja niistä koituvista seurauksista. Esimerkiksi lieville rikkeille varatut seuraamukset kuten sakkorangaistus ja huomautus perustuvat juuri varoitusvaikutukseen. (Lappi-Seppälä 2009, 77–79.)

Seuraamusten tarkoituksena ei ole rankaiseminen vaan epätoivottuun – tässä turvallisuutta vaarantavaan – toimintaan vaikuttaminen. Tietoisuus erityisesti tahallisten ja tuottamuksellisten palojen ilmoittamisesta pelastusviranomaiselta poliisille pitkällä tähtäimellä vähentää epätoivottua toimintaa.

6.8 Ilmoittaminen johtaa kohtuuttomiin seurauksiin esim. vanhuksia tai muistisairaita kohtaan

Edellä (4.3) käsittelin kohtuuttomien seurausten "varaventtiileitä", joita on käytössä poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen käytössä. Sen sijaan pelastusviranomaisen soveltamisvaltaan ne eivät kuulu.

Jos ajattelemme esimerkiksi muistisairaana autoilijan liikenteessä aiheuttamaa vaaraa, meille on itsestään selvää, että tuohon riskiin pitää puuttua – sekä henkilön itsensä että kanssaihminen turvallisuuden vuoksi. Sama koskee tilannetta, jossa vaikkapa juuri muistisairaana ihmisen toiminta aiheuttaa palon tai palovaaran.

Kummassakaan tapauksessa ensisijaisimmat ja tarkoituksenmukaisimmat suuntaviivat asioiden jatkokäsittelyyn eivät löydy rikoslaista. Juuri paloriskiasumiseen puuttumisessa löytyvät omat viime vuosina edelleen kehitetyt moniviranomaisprosessinsa. Voidaan myös ajatella, että turvallisuusriskin muodostaman asumistilanteen tulo poliisin tietoon voi lisätä painoarvoa tilanteen uudelleen arviointiin, palvelutarpeen arviointiin ja esimerkiksi asuttamispäätösten harkintaan. – PelL 41 §/106 § -ilmoitusprosessin yhteyksistä paloriskiasumiseen puuttumisessa ks. myös alaluku 9.2.

6.9 Pienillä sakoilla ei ole mitään merkitystä, eivätkä ne vaikuta mihinkään

Edellä (6.7) käsittelin yleisestäävyyden komponentteja, kuten sanktiovarmuutta ja sanktioankaruutta. Näistä sanktiovarmuutta on pidetty yleisestäävän vaikutuksen saavuttamisessa keskeisempänä kuin sanktioankaruutta. Näin on siksi, että ankarakaan rangaistusuhka, jonka arvioidaan suurella todennäköisyydellä jäävän toteutumatta, ei muodosta riittäviä pidäkkeitä olla ryhtymättä kiellettyyn tekoon. (Tolvanen 2005, 119.)

Perinteistä yleisestäävyyšnäkökulmaa on sittemmin rikastettu huomiolla siitä, että merkittävä tekijä yleisestäävyydessä on myös sanktiovälittömyys: miten nopeasti sanktio seuraa normirikkomusta (ks. esim. Tolvanen 2005, 124). Mitä pidempi viive on teon ja seuraamuksen välillä, sitä etäisemmäksi näiden yhteys koetaan. Tämä edelleen perustelee vakioitua ja määrämutoista PelL 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyä, missä tapaukset saatetaan poliisin tietoon mahdollisimman lyhyellä viiveellä ja hyvillä alkutiedoilla. Mitä paremmin ja nopeammin tuo vaihe on hoidettu, sitä paremmin se tukee sekä sanktiovarmuutta että sanktiovälittömyyttä. Mitä sattumanvaraisemmin tieto palotapauksista poliisin tietoon menee, sitä heikommaksi ennaltaehkäisyvaikutus jää. Puuttumattomuus päinvastoin antaa kansalaisille signaalin, että teot "painetaan villaisella".

Edelleen on huomioitava myös se, että esimerkiksi pelastusrikkomuksista seuraamuksena olevat päiväsakot skaalautuvat tekijän tulojen mukaan. Ajatus rahamääräisesti pienistä sakoista ei näin välttämättä pidä paikkaansa. Tästä esimerkkinä voidaan pitää erästä Tuottamukselliset tulipalot -hankkeen tutkimusaineistoon kuulunutta tapausta. Näin siitäkin huolimatta, vaikka tuomiosta ei ole eroteltavissa, miten syyksiluetuista rikoksista painotettiin yhtä varomatonta käsittelyä ja kahta pelastusrikkomusta.

Vastaaja oli yksin kulottanut peltoaluetta, alaltaan n. 80 x 200 m. Tuli oli päässyt leviämään niin, että se oli ollut n. 20 metrin päässä naapurin asuinrakennuksesta. Teon todettiin olleen



omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen hengelle ja terveydelle, tai siitä on ainakin ollut vaaraa toisen omaisuudelle. Näin menettelyn todettiin täyttävän varomattoman käsittelyn tunnusmerkistön.

Pelastusrikkomuksen täytti se, että vastaaja ei ollut ilmoittanut pelastuslaitokselle etukäteen kulotuksesta (PelL 8 §). Kolme päivää myöhemmin sama henkilö jälleen kulotti ja jätti myös tuolloin ilmoittamatta pelastuslaitokselle. Näin haastehakemuksessa ja tuomiossa oli kaksi erillistä pelastusrikkomustapausta.

Vastaaja tuomittiin teoista 30 päiväsakkoon. Tekijän tuloilla tuo tarkoitti 5 010 euron sakkoja. (Jyväskylän KäO R 14/1435)

6.10 Mitä se auttaa, jos jollekin syrjäytyneelle annetaan sakot entisten maksamattomien sakkojen päälle?

On selvää, että seuraamukset vaikuttavat eri ihmisiin eri tavalla: joidenkin kohdalla niillä on vahva toimintaa muuttava vaikutus, toisten kohdalla näin ei ole. Kansalaisten yhdenvertaisuuden, oikeusvarmuuden ja yleisestävyyden näkökulmasta on tärkeää, että rangaistavat teot johtavat seuraamuksiin silloin kun siihen aiheutta on. Jos esimerkiksi sakkorangaistus jää maksamatta, siihen on omat prosessinsa.

Edellä vertasin palojen turvallisuutta vaarantavaa luonnetta liikenne rikoksiin ja -rikkomuksiin. Emme varmaankaan ajattele esimerkiksi päihtyneenä ajavan kohdalla seuraavasti: sakkoja kuljettaja ei kuitenkaan tule maksamaan ja viimeistään huomenna hän ajaa taas päihtyneenä – ei mahda mitään, nostetaan kädet pystyyn. Juuri yleisestävyyden vuoksi seuraamuksilla on signaali vaikutusta paitsi tekijään itseensä myös kanssaihmiin. Liikenteessä odotamme, että kuljettajan päihtymysepäilystä ilmoitetaan poliisille. Erityisen vahvasti odotamme näin tapahtuvan, jos toisia vaarantavan tilanteen huomaa viranomainen.

Kuten tässä raportissa tuodaan esiin, PelL 41 § -ilmoituksen seurauksena moni erityisesti tuottamuksellinen tapaus kääntyy PelL 42 § -prosessiksi. Se on pitkällä tähtäimellä vaikuttavampi tapa puuttua ongelmalliseen toimintaan, mutta se ei tarkoita sitä, että "poliisiputki" jätettäisiin kokonaan käymättä. Sen "putken" kulkeminen voi jäädä lyhyeksi, mutta pelastusviranomaisen toimivallassa ei ole päättää, etteikö asiaa ainakin tämän "putken" suulle saatettaisi.

6.11 Pitääkö lastenkin aiheuttamista paloista ilmoittaa poliisille?

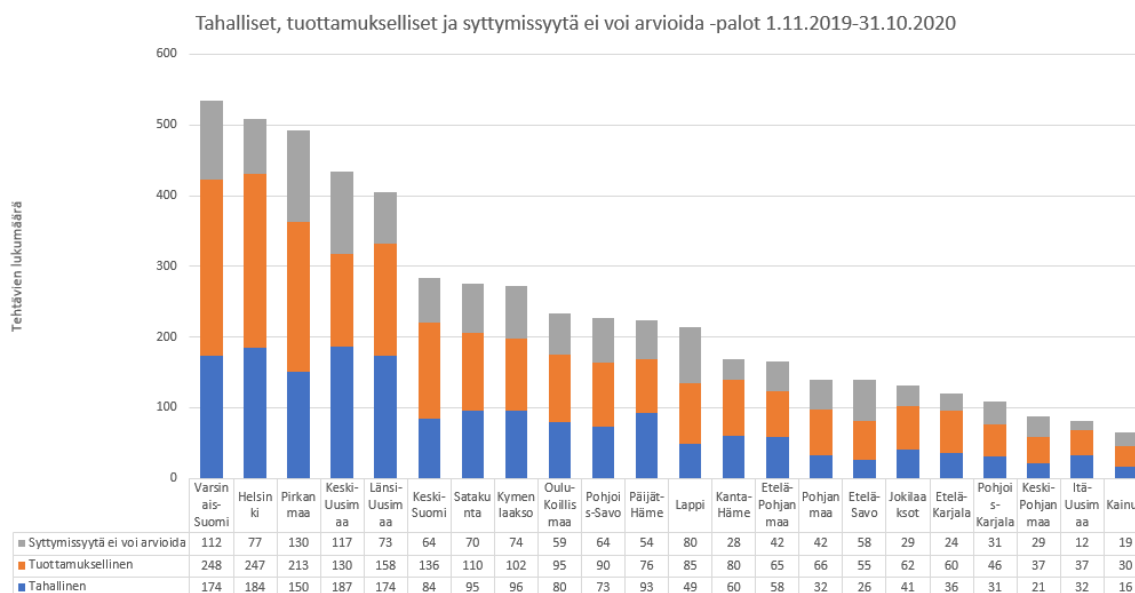
Epäilyllä ikä ei vaikuta ilmoitusvelvollisuuteen. Juuri lasten ja nuorten kohdalla on heidän oma etunsa, jos epätoivottuun tulenkäyttöön puututaan ajoissa eikä vasta sitten, kun tulileikeistä ja -kokeiluista on syntynyt suuret vahingot, joista seuraavat vahingonkorvaukset saattavat varjostaa elämää vuosikymmeniä.

Tarkemmin perusteita lasten ja nuorten aiheuttamien palojen ilmoittamiseen on käsitelty liitteenä olevassa muistiossa (1.3.).

6.12 Ehdotettu kirjallinen ilmoitusmenettely ei sovi Helsingin ja Uudenmaan pelastuslaitoksille, koska tehtävämäärät ovat näillä alueilla niin paljon suuremmat kuin muualla

Kuten edellä hankkeen vaiheita läpikäydessäni totesin, ns. Hiklu-alueen poisjäännin syyt valtakunnalliseksi tarkoitetusta, kansalaisten yhdenvertaista kohtelua takaavasta menettelystä ovat jääneet epäselviksi. Joitakin perusteluita tälle on kuitenkin esitetty. Yksi niistä on se, että Helsingin ja Uudenmaan pelastuslaitosten tehtävämäärät ovat niin paljon muuta Suomea suuremmat, ettei kehitetty menettely sovellu näille alueille.

Alla olevassa pylväsdiagrammissa ja sen ohessa olevassa taulukossa on pelastuslaitoksittain yhdeltä vuodelta (1.11.2019–31.10.2020) ne palotapaukset, jotka aiheuttavat valtaosan Pell 41 §/106 § -ilmoitustarpeesta, eli tahalliseksi ja tuottamukselliseksi arvioidut palot sekä syttymissyyltään epäselviksi jääneet palot. Näiden lisäksi tulevat palot, joissa seurauksena on ollut palokuolema tai vakava loukkaantuminen sekä omaisuusarvoltaan suuria vahinkoja aiheuttaneet palot. Näiden määrä on kuitenkin suhteessa alhainen, ja näistä kaikista merkittävä osa sisältyy jo em. kolmeen kategoriaan.



Kuva 2 Tahalliseksi ja tuottamukselliseksi arvioidut sekä syttymissyyltään epäselviksi jääneet palot pelastuslaitoksittain 1.11.2019-31.10.2020

Ensinnä on syytä todeta, että laitosten sijainti suuruusjärjestyksessä ja em. kolmen kategorian kokonaismäärä on toki vaihdellut hankkeen aikana. Tämä johtuu paitsi luonnollisesta vuosittaisesta vaihtelusta, myös hankkeen vaikutuksista. Yksi tärkeä tekijä tässä on ollut tuottamuksellisuuden arviointia koskevan koulutuksen tarjoaminen, minkä seurauksena osa aiemmin vahingoiksi luokitelluista paloista nykyään arvioidaan tuottamuksellisen toiminnan aiheuttamiksi. Esimerkiksi: jos vastaavat tiedot haetaan vuodelta 2019, viisi suurinta laitosta ovat järjestyksessä

- Helsinki (yhteensä 612)
- Varsinais-Suomi (583)
- Keski-Uusimaa (494)



- Länsi-Uusimaa (438), ja
- Pirkanmaa (432).

Nyt Pirkanmaa on noussut kolmanneksi tässä tarkastelussa. Suurin erotus verrattaessa ajanjaksoja 1.1.2019–31.12.2019 vs. 1.11.2019–31.10.2020 on juuri tuottamuksellisiksi arvioitujen palojen osuudessa (174 vs. 213).

Kahden kärki on pysynyt samana, mutta sijajärjestys vaihtelee. Kalenterivuotta 2019 koskevassa tarkastelussa Helsingissä oli em. tapauksia 29 kappaletta enemmän kuin Varsinais-Suomessa. Sen sijaan vuoden 2019 marraskuun alusta vuoden 2020 lokakuun loppuun tehdyssä haussa Varsinais-Suomessa on 26 tapausta enemmän kuin Helsingissä. Tämän kokoluokan erot ovat ilmoittamisen kannalta varsin merkityksettömiä.

Sen sijaan on syytä kiinnittää huomiota seuraaviin ilmoitusmenettelyyn vaikuttaviin tekijöihin em. alueiden välillä:

- Helsingissä kaikki tehtävät hoitaa vakituinen henkilöstö, Varsinais-Suomessa merkittävän osan sopimushenkilöstö
- Helsingin maapinta-ala 213 km² ja kokonaispinta-ala 716 km², Varsinais-Suomessa maapinta-ala 10 663 km² ja kokonaispinta-ala 20 539 km² (Ketola & Kokki 2019, 3). Maa-alaa Varsinais-Suomessa on siis n. 50-kertainen määrä Helsinkiin verrattuna.
- Varsinais-Suomessa oman koulutuksellisen ja toiminnallisen haasteensa aiheuttaa kaksikielisyys: ilmoituslomake, kaikki ohjeistukset ym. oltava myös ruotsiksi

6.13 Kirjallinen ilmoitusmenettely on turha niillä alueilla, joissa poliisi käy kaikilla palopaikoilla

Varsinkin hankkeen alkuvaiheessa otsikossa mainittu väite esitettiin usein. Asiasta tarkemmin keskusteltaessa kävi kuitenkin ilmi, että poliisi kävi yleensä niillä suuremmilla palopaikoilla, joissa ilmoitusvelvollisuuden täyttyminen usein jo ennestään tunnistettiin. Sen sijaan epäselvyyttä oli siitä, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat myös vähäisemmät palotapaukset – kategorisesti. Tämän jälkeen oli selvää, että poliisi ei käy kaikilla palopaikoilla missään päin Suomea.

6.14 Ilmoittaminen johtaa pelastusviranomaisen tuomarin rooliin

Pell 41 §/106 § -ilmoitus ei ole rikosilmoitus (vrt. ed. 2.4.2.5.), eikä siinä arvioida rikoksen tai rikkomuksen täyttymistä. Pelastusviranomainen ei ole näiden täyttymistä arvioiva esitutkintaviranomainen, vielä vähemmän syyttäjä tai tuomari. Näitä myöhempiä ratkaisuvaiheita hoitavat asianmukaiset viranomaiset, ja pelastusviranomaisen tehtävänä on vain saattaa tietonsa ja ammatilliset arvionsa ja huomionsa näiden tietoon.

Asiaa tarkemmin ajateltaessa: eikö juuri ilmoittamatta jättämisellä otetaan asian ratkaisijan rooli, jolloin asiassa toimivaltaiset viranomaiset eivät tule tapauksesta edes tietoisiksi? Itse asiassa ilmoittamatta jättäessään pelastusviranomaisen voi kärjistäen sanoa astuneen tuomarin rooliin – ja siinä sivussa myös poliisin, syyttäjän ja kenties lääkärinkin rooliin.



Hankkeen koulutuksissa pelastuslaitoksilla keskusteltiin paljonkin tästä aihepiiristä. Ymmärrettävästi ammattikunnan auttajaimagon koettiin tuottavan tässä ristiriitaisia ajatuksia. Edelleen on kuitenkin korostettava sitä, että esimerkiksi rikosvastuun toteuttamiseen pelastusviranomaisen ei osallistu. Asiaa myös helposti mietitään liian suppeasta näkökulmasta: turvallisuutta vaarantavien tekojen "painaminen villaisella" on ongelmallista vahingonkärsijöiden näkökulmasta. Vahinkoa voi kärsiä vaikkapa se kerrostaloasunnon asukas, joka pelkää turvallisuutensa puolesta huolimattomasti tupakoivan tai ruoanlaiton yhteydessä sammuvan naapurinsa takia. Jos epätoivottuun toimintaan ei puututa, mikä signaali annetaan?

Ilmoittamatta jättäminen voi vaarantaa myös esimerkiksi huolimattomasti toimivan, ikääntyneen tai muistisairaana turvallisuuden, jos vaaratilanne tai palo toistuu, kun tilanteeseen ei ole puututtu. Ilmoitusmenettely voi parhaimmillaan johtaa hänen palvelutarpeensa huomaamiseen ja arviointiin sekä toimenpiteisiin, jotka parantavat sekä asukkaan omaa, että mahdollisten naapureiden turvallisuutta ja turvallisuudentunnetta.

Esimerkiksi rikosprosessin tai seuraamusten syvin päämäärä ja tarkoitus ei ole rankaiseminen, vaan toimintaan vaikuttaminen – sekä yleisestävästi suureen yleisöön, että erityisestävästi yksittäiseen tekijään. Mitä enemmän ja virheellisesti Pell 41 §/106 § -ilmoitusprosessin yhteydessä korostetaan rankaisemisen ulottuvuutta, sitä enemmän koetaan kitkaa pelastustoimen arvoista erityisesti inhimillisyyteen. Tosin tässä yhteydessä on hyvä huomata, että kitkaa voi syntyä toisinkin päin: vahinkoa kärsivä ei välttämättä koe inhimilliseksi sitä, että viranomaiset eivät puutu toimintaan, joka on vaarantanut hänen turvallisuuttaan. Jos sen sijaan Pell 41 §/106 § -ilmoitusprosessi sisäistetään niin, että siinä puututaan turvallisuutta vaarantavaan toimintaan, tässä ei ole mitään ristiriitaa pelastuslakiin kirjattuun päätavoitteeseen: ihmisten turvallisuuden parantamiseen ja onnettomuuksien vähentämiseen (Pell 1 §).

7 PelL 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyn tuloksia ja seurauksia

7.1 Ilmoitusmenettelyn vaikuttavuudesta PRONTO-kirjausten valossa

Ilmoitusmenettelyn vaikuttavuutta voidaan tarkastella vähintään kahdesta eri näkökulmasta: PRONTO-kirjausten valossa, sekä poliisiasian tietojärjestelmään kirjattujen ilmoitusten perusteella.

Ensimmäisenä tarkastellaan PRONTO-tietoja. Tarkasteluun tulee se, miten ilmoitusmäärät ovat kehittyneet kolmessa seuraavassa kategoriassa: pelastusviranomaisen tahallisiksi ja tuottamukselliseksi arvioimissa paloissa sekä paloissa, joissa syttymissyy on jäänyt epäselväksi. Vertailu tehdään kahden vuoden mittaisen ajankohdan välillä. Perättäiset ajanjaksot on valittu niin, että niistä ensimmäinen kuvaa useimpien pelastuslaitosten kohdalla aikaa ennen hankkeen vaikutusta, jälkimmäisessä vaiheessa taas näkyvät hankkeen ensimmäiset tulokset:

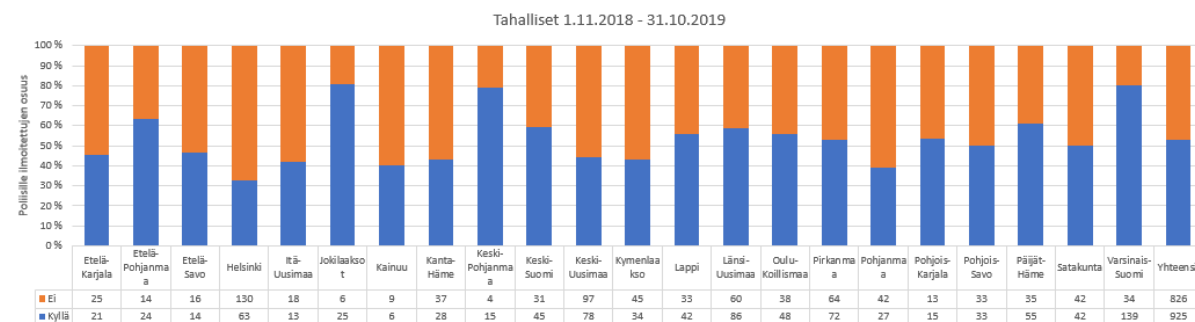
- 1.11.2018–31.10.2019: ensimmäinen periodi sisältää ajan ennen hanketta ja hankkeen ensimmäisen 10 kk:ta. Periodin lopulla Varsinais-Suomen pelastuslaitoksella oli kokemusta kirjallisesta ilmoittamisesta n. 1,5 vuoden ajan, ja Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Päijät-Hämeen pelastuslaitoksilla muutaman kuukauden ajan.
- 1.11.2019–31.10.2020: toisella periodin lopussa valtaosalla PelL 41 §/106 §-ilmoitusmenettelyn käyttöönottoneista alueista oli vähintään 10 kuukauden kokemus asiasta, monilla alueilla kun käyttöönotto ajoittui vuodenvaihteeseen 2019–2020.

Molemmista ajanjaksoista on kunkin kategorian kohdalla kaksi pylväsdiagrammia, jotka kuvaavat ilmoittamisesta tehtyä PRONTO-kirjausta. Pylvään sininen alaosa koostuu tapauksista, joissa PRONTOon on kirjattu, että tapauksesta on ilmoitettu poliisille. Oranssi yläosa koostuu puolestaan tapauksista, joissa PRONTO-kirjauksen mukaan ilmoitusta poliisille ei ole tehty.

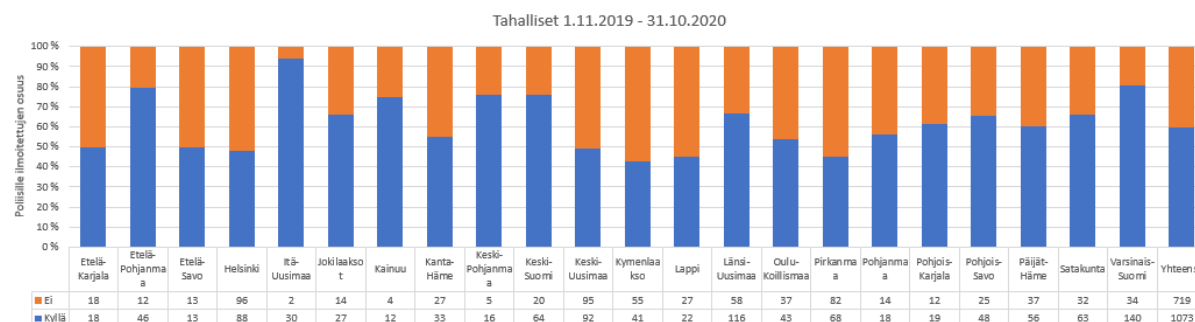


7.1.1 Pelastusviranomaisten poliisille tekemät ilmoitukset: määrälliset PRONTO-tiedot

7.1.1.1 Pelastusviranomaisen tahalliseksi arvioimien palojen ilmoittaminen poliisille PRONTO-kirjausten mukaan



Kuva 3 Pelastusviranomaisen tahalliseksi arvioimien palojen ilmoittaminen poliisille PRONTO-kirjausten mukaan 1.11.2018-31.10.2019



Kuva 4 Pelastusviranomaisen tahalliseksi arvioimien palojen ilmoittaminen poliisille PRONTO-kirjausten mukaan 1.11.2019-31.10.2020

Jos pelastusviranomaisen tahalliseksi arvioimien palojen ilmoitusosuutta verrataan tuottamukselliseksi arvioituihin (7.1.1.2) tai sytymissyyltään epäselviksi jääneisiin paloihin (7.1.1.3), ilmoittamisen taso on selvästi korkeampi. Tämä ei ole yllättävää: tahallisuus on näistä selväpiirteisin ja parhaiten tiedossa ollut kategoria, ja tahallinen toiminta koetaan helposti moitittavimpana. Lisäksi tuottamuksellisuuden arvioinnissa on ollut paljon epätietoisuutta, ja velvollisuus ilmoittaa sytymissyyltä *ei voida arvioida* -tapauksista on ylipäätään ollut huonosti tiedossa.

Koko maata tarkasteltaessa ensimmäisellä tarkastelujaksolla tahalliseksi arvioiduista paloista PRONTO-kirjausten mukaan ilmoitettiin 52,8 % ja jälkimmäisellä jaksolla 59,9 %. Tämä ei ole yllättävää: suunta on oikea, ja muutos ottaa aikansa. Tämä on todettu myös pilottialueella Varsinais-Suomessa: ilmoitusvelvollisuuden kategorisuuden sisäistäminen ei tapahdu hetkessä, ja se vaatii koulutuskertauksia ja seuranta.

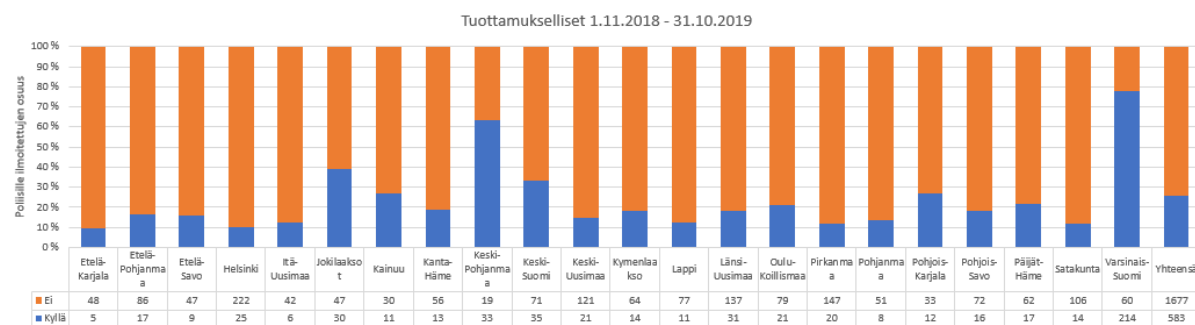
Yksittäisiä laitoksia tarkasteltaessa on huomattava ainakin se, että Itä-Uusimaan pelastuslaitos ei ottanut hankkeessa kehitettyä ilmoitusmenettelyä käyttöönsä. Näin ilmoitusaktiivisuuden muutosta siellä ei voi selittää hankkeen vaikutuksilla. Tämä luonnollisesti koskee myös muita ns. Hiklu-alueen pelastuslaitoksia, eli Helsingin, Keski-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksia.

Jos ilmoitusmenettelyn vaikuttavuutta tarkastellaan tilastollisesta näkökulmasta, on perusteltua jättää edellä mainitut neljä laitosta pois tarkastelusta. Niissä tapahtuneet muutokset eivät johdu tässä kuvatus ilmoitusmenettelyn käyttöönotosta, jonka vaikuttavuutta tässä tarkastellaan. Samoin on perusteltua jättää tästä tarkastelusta Varsinais-Suomi ulkopuolelle, koska pilttialueena sen asema ei ole verrannollinen muihin, joiden kohdalla PelL 41 §/106 § -ilmoittamisen tehostaminen on tapahtunut tässä kuvatus hankkeen aikana.

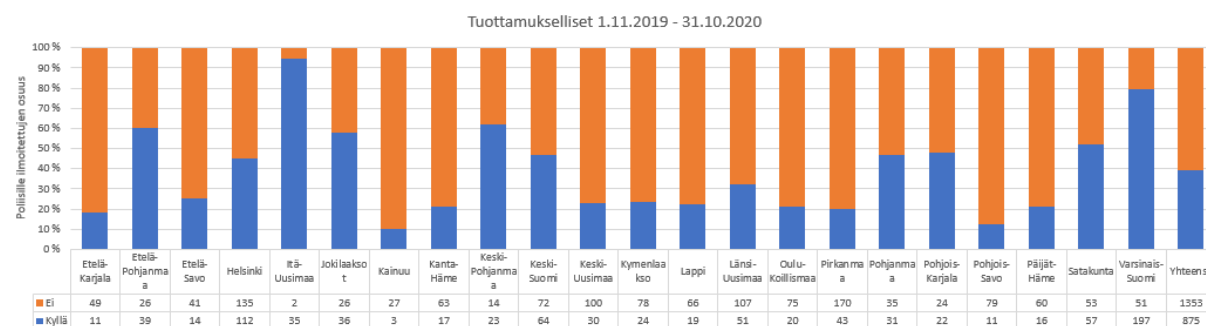
Tilastollisella merkitsevyydellä viitataan siihen, että on epätodennäköistä, että tulos olisi sattumaa. Merkitsevyydellä on erilaisia merkitsevyytasoja. Seuraavassa käytetään merkintöjä tilastollisesti *erittäin merkitsevä*, jos $p < 0,001$, *tilastollisesti merkitsevä*, jos $0,001 < p \leq 0,01$, *tilastollisesti melkein merkitsevä*, jos $0,01 < p \leq 0,05$, sekä *tilastollisesti* suuntaa antava tai *oireellinen*, jos $0,05 < p \leq 0,10$.

Tarkasteltaessa kahta edellä kuvattua ajanjaksoa muutos on tilastollisesti oireellinen ($p < 0,10$). Suuresta muutoksesta ei ole kysymys, mutta tilastollisen merkitsevyyden näkökulmasta se kuitenkin antaa viitteen menettelyn vaikuttavuudesta.

7.1.1.2 Pelastusviranomaisen tuottamukselliseksi arvioimien palojen ilmoittaminen poliisille PRONTO-kirjausten mukaan



Kuva 5 Pelastusviranomaisen tuottamukselliseksi arvioimien palojen ilmoittaminen poliisille PRONTO-kirjausten mukaan 1.11.2018-31.10.2019



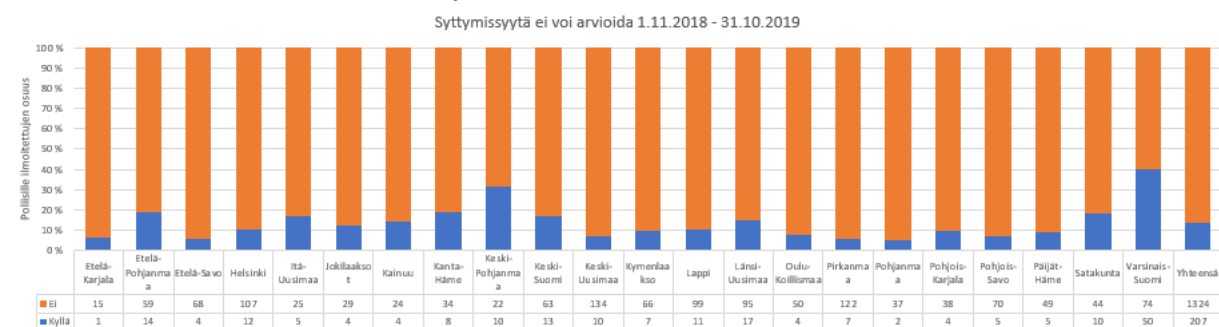
Kuva 6 Pelastusviranomaisen tuottamukselliseksi arvioimien palojen ilmoittaminen poliisille PRONTO-kirjausten mukaan 1.11.2019-31.10.2020

Kuten todettua, pylväiden sininen ilmoitettu poliisille -tapausten osuus laskee, kun tarkastelu siirtyy tuottamukselliseksi arvioituihin paloihin. Lähtötilanne ensimmäisellä tarkasteluperiodilta

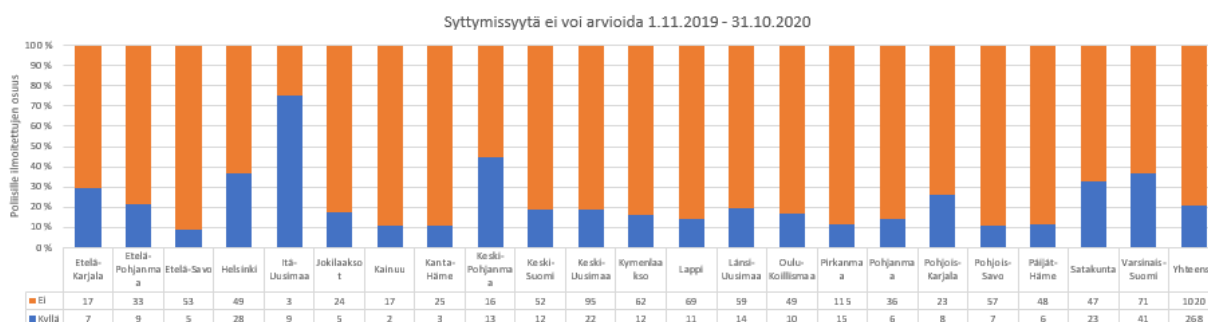
oli se, että tuottamuksellisiksi arvioiduista paloista koko maassa ilmoitettiin vain noin neljännes (25,8 %), ja tästä osuudesta pilottialueen eli Varsinais-Suomen tapaukset muodostivat yli kolmanneksen. Jälkimmäisellä tarkasteluperiodilla tuottamuksellisiksi arvioiduista paloista koko maassa PRONTO-kirjausten mukaan ilmoitettiin 39,2 %, eli nousua on reilut 10 prosenttiyksikköä. Kohennettavaa on vielä paljon, mutta ymmärrettävää on, että muutos erityisesti näiden tapausten kohdalla vie aikaa. Juuri tuottamuksellisiksi arvioitujen palojen osalta jo yli kaksi vuosikymmentä käytetty menettely vaatii ehkä eniten uudelleenajattelua ja uudelleenarviointia.

Jos muutoksen tilastollista merkitsevyyttä tarkastellaan edellä kuvatulla, 17 pelastuslaitosta käsittävällä tavalla, muutos tuottamuksellisten palojen ilmoittamisessa on tilastollisesti melkein merkitsevä ($p < 0,05$). Tuottamuksellisten palojen kohdalla menettelyn vaikuttavuus on näin hiukan vahvempi kuin tahallisissa paloissa. Tämä ei ole yllättävää, varsinkin kun tuottamuksellisten palojen ilmoittamisen lähtötaso oli matalampi ja koulutuksissa kiinnitettiin huomiota nimenomaan tuottamuksellisten palojen tunnistamiseen ja myös ilmoittamiseen.

7.1.1.3 Syttymissyyltään epäselviksi jääneiden tapausten ilmoittaminen poliisille PRONTO-kirjausten mukaan



Kuva 7 Syttymissyyltään epäselviksi jääneiden palojen ilmoittaminen poliisille PRONTO-kirjausten mukaan 1.11.2018-31.10.2019



Kuva 8 Syttymissyyltään epäselviksi jääneiden palojen ilmoittaminen poliisille PRONTO-kirjausten mukaan 1.11.2019-31.10.2020

Syttymissyyltään epäselviksi jääneiden palojen ilmoitusvelvollisuus on ollut selkeästi huonoimmin tiedossa. Sekään ei ole yllättävää; kuten edellä todettiin, tämä velvollisuus on lain sijaan kirjattu hallituksen esitykseen. Tässä lähtötilanne olikin huonoin: koko maassa ensimmäisellä



tarkastelukaudella syttymissyyltään epäselviksi jääneistä paloista kirjattiin poliisille ilmoituksiksi vain 13,5 %, ja tästäkin kokonaismäärästä (207) noin neljännes (50) koostui Varsinais-Suomessa tehdyistä ilmoituksista. Hankkeen aikana PRONTOon kirjattujen ilmoitusten määrä nousi noin viidennekseen (20,8 %). Tämä kategoria näyttääkin vaativan erityistä seurantaa ja panostusta, jotta sitä koskeva ilmoitusvelvollisuus sisäistetään.

Jos syttymissyyltään epäselviksi jääneiden palojen ilmoittamisen muutosta tarkastellaan tilastollisesti ja edellä kuvattujen rajausten mukaisesti, tässä muutos on tilastollisesti merkitsevä ($p < 0,01$).

Jos kaikki kolme edellä käsiteltyä kategoriaa laitetaan yhteen ja niissä kokonaisuutena tapahtunut muutosta tarkastellaan tilastollisesti (pois lukien Varsinais-Suomi ja Hiklu-alue), se asettuu tilastollisesti erittäin merkitsevän rajalle ($p = 0,001$; muutos on tilastollisesti erittäin merkitsevä, jos p -arvo jää $0,001:n$ alapuolelle). Kokoavasti voidaan todeta, että ilmoitusmenettelyn käyttöönotto on kokonaisuudessaan ollut vaikuttavaa myös tilastollisen tarkastelun valossa.

7.1.2 PelL 41 §/106 § -ilmoitusten sisällöllinen laadukkuus

Edellä käsitelty numeraalinen tarkastelu ei kuitenkaan kerro vielä mitään ilmoittamisen laadusta. Näin määriin keskittyminen voikin viedä harhaan ilman laadullista tarkastelua.

Tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista kattavasti tutustua pelastuslaitoksittain tehtyihin PRONTO-kirjauksiin. Muutamat seuraavat esimerkit kuitenkin osoittavat, että pelastuslaitos ilmoitti poliisille -merkinnän taustalla voi olla kirjavia menettelyjä, joita ei laadullisesti voi verrata keskenään.

- 1.1.2020 klo 00:40:33: uudenvuoden yönä palanut maahan upotettu jätessäiliö.

- Arvio, mikä aiheutti tulipalon: Ihmisen toiminta.
- Arvio tulipalon syttymissyystä: Ilotulite, pyrotekniset tuotteet.
- Arvio tulipalon tahallisuudesta: Ei voida arvioida.
- Pelastuslaitos ilmoitti poliisille mahdollisesta tahallisuudesta tai laiminlyönnistä: Kyllä.
- Kenelle ilmoitettu ja ilmoitustapa: 11.5.2020 poliisin sähköisen rikosilmoitusjärjestelmän kautta.

- 15.3.2020 klo 6:57:59: tien vieressä säilötty kuormalavoja sekä kaapelikeloja, osa puutavarasta/kuormalavoista sytytetty.

- Arvio, mikä aiheutti tulipalon: Ihmisen toiminta.
- Arvio tulipalon syttymissyystä: Tahallaan sytytetty palo.
- Arvio tulipalon tahallisuudesta: Tahallinen.
- Pelastuslaitos ilmoitti poliisille mahdollisesta tahallisuudesta tai laiminlyönnistä: Kyllä.
- Kenelle ilmoitettu ja ilmoitustapa: Häätokeskus radiolla.
- Kohdassa syttymissyyn tarkempi sanallinen kuvaus mainittu, että alueella on viime aikoina ollut useampia tahallisesti sytytettyjä nuotioita ja renkaita.

- 1.11.2020 klo 22:16:56: asukas jätti tupakan sohvalle ja sohva syttyi palamaan. Sai itse sammutettua palon, asunnossa ei ollut palovarointia.



- Arvio, mikä aiheutti tulipalon: Ihmisen toiminta.
- Arvio tulipalon syttymisestä: Savuke tai muu tupakka-aine.
- Arvio tulipalon tahallisuudesta: Tuottamuksellinen (huolimattomuus, varomattomuus).
- Pelastuslaitos ilmoitti poliisille mahdollisesta tahallisuudesta tai laiminlyönnistä: Kyllä.
- Kenelle ilmoitettu ja ilmoitustapa: Poliisi kohteessa (partion tunnus). XXX poliisiaseman rikostutkinta suojattu sähköposti 5.11.2020.

- 21.1.2020 klo 23:05:48: ilmeisesti muistisairas vanhus sytyttänyt rivitaloasunnossa roskapussin palamaan. Toinen asukas suorittanut alkusammutuksen ja soittanut hätäkeskukseen. Molemmat asukkaat altistuneet savulle.

- Arvio, mikä aiheutti tulipalon: Ihmisen toiminta.
- Arvio tulipalon syttymisestä: Tahallaan sytytetty palo.
- Arvio tulipalon tahallisuudesta: Tahallinen.
- Pelastuslaitos ilmoitti poliisille mahdollisesta tahallisuudesta tai laiminlyönnistä: Kyllä.
- Kenelle ilmoitettu ja ilmoitustapa: Poliisipartio (partion tunnus) paikalla, jonka lisäksi kirjallinen ilmoitus.

Laadukkaassa PelL 41 §/106 § -ilmoituksessa on kaksi komponenttia: sisällöllinen laadukkuus ja ilmoituksen tekemisen ajankohtaisuus, toisin sanoen mahdollisimman lyhyt viive. Itse asiassa kolmaskin laatukomponentti on, ja se käy ilmi edellä toisesta esimerkistä: ilmoitus tehdään suoraan poliisille, eikä välikäsen kuten hätäkeskuksen kautta. Tämä on valitettavan yleinen merkintä suullisen ilmoittamisen tapauksissa.

Näin ollen edellä esitettyihin määrällisiin tietoihin on syytä suhtautua varauksella. Kuten todettua, tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista syventyä tarkemmin PRONTO-kirjauksiin ja siihen, miten PelL 41 §/106 § -ilmoituksia on tehty. Toinen tarkastelun arvoinen asia olisi se, onko ilmoituksia jäänyt tekemättä tapauksista, joissa se olisi ollut perusteltua tehdä. Erityisesti vahingon ja tuottamuksen rajapinnan arviointi on monessa tapauksessa haastavaa, ja sen laatu kehitty tiedon ja kokemuksen kartuttua.

7.2 Ilmoitusmenettelyn vaikuttavuus Patja-kirjausten valossa

7.2.1 Pelastusrikkomus PelL 41 §/106 §-ilmoitusmenettelyn indikaattorina

Pelastusrikkomusta on joissakin keskusteluissa pidetty niin vähäpätöisenä, ettei sen soveltamiseen kannattaisi juuri panostaa. Tässä yhteydessä sitä kuitenkin käytetään yhtenä ilmoitusmenettelyn vaikuttavuuden osoittimena. Miksi näin?

Pelastusrikkomus ei ole maailman tärkein asia, eikä niiden ilmoitusmäärän lisääminen ole ollut hankkeen ensisijaisena tavoitteena. Pelastusrikkomukset ovat varsin pieniin seuraamuksiin johtavia tekemuotoja. Ymmärrettäviä ovatkin puheenvuorot joissa korostetaan, että esimerkiksi varomattomien käsittelyjen tuleminen poliisin tietoon on tärkeämpi päämäärä. Ne muodostavat vakavamman uhan turvallisuudelle ja ovat moitittavampia kuin pelastusrikkomus.



Tavoitteet eivät kuitenkaan tarkemmin ajatellen ole keskenään ristiriitaisia vaan yhdensuuntaisia. Jos ilmoitusmenettelyä kuvattaisiin tapauksia poliisin tietoon saattavana verkkona, pelastusrikkomukset pitävän verkon silmät vangitsevat sisälleen myös vakavammat tekemuodot.

Ajatus pelastusrikkomuksen lievyydestä sen soveltamisen vähäisyyden perusteena on myös hyvin ongelmallinen. Jos vertaamme eri rikkomusten muotoja, esimerkiksi liikenne rikkomukset olemme sisäistäneet hyvinkin puuttumisen väärteiksi. Ja jos ajattelempa, että pelastuslakia pitäisi noudattaa, sen 106 §:ääkin tulee noudattaa.

Pelastusrikkomusten kohdalla usein viitataan poliisin työmäärään ja siihen, että pelastusrikkomus rajautuu poliisin tutkintatoimista pois. Esitutinnan keskeyttämisen on kuitenkin perustuttava hyväksyttäviin syihin, muun muassa siihen, että rikoksesta ei epäillä ketään ja jos saatavilla ei ole asiaan vaikuttavaa selvitystä. Esitutinnan keskeyttämisestä ei saa muodostua tapaa päästä eroon vähäisistä jutuista. (Rikosten esikäsittelytoiminta..., 13–14).

Pelastusrikkomusta ei ole syytä vähätellä myöskään onnettomuuksien ennaltaehkäisyn näkökulmasta. Huomattava osa pelastusrikkomuksista koskee avotulitapauksia, jotka keväisin ja kesäisin työllistävät ja turhauttavat pelastuslaitoksilla runsaasti. Johdonmukainen puuttuminen erityisesti metsä- ja ruohikkopalovaaran aikaan tehtyihin avotuliin ja niistä määrättävät rangaistukset vaikuttavat ajan mittaan niin, että tapausten määrätkin vähenevät. Tästäkin syystä pelastuslaitosten Pell 41 §/106 § -ilmoitusten seuranta on tärkeää: jos ilmoitusmäärät pienevät, johtuuko se ilmoitusaktiivisuuden laskusta, vai toivotusta tapausten tosiasiallisesta vähentymisestä?

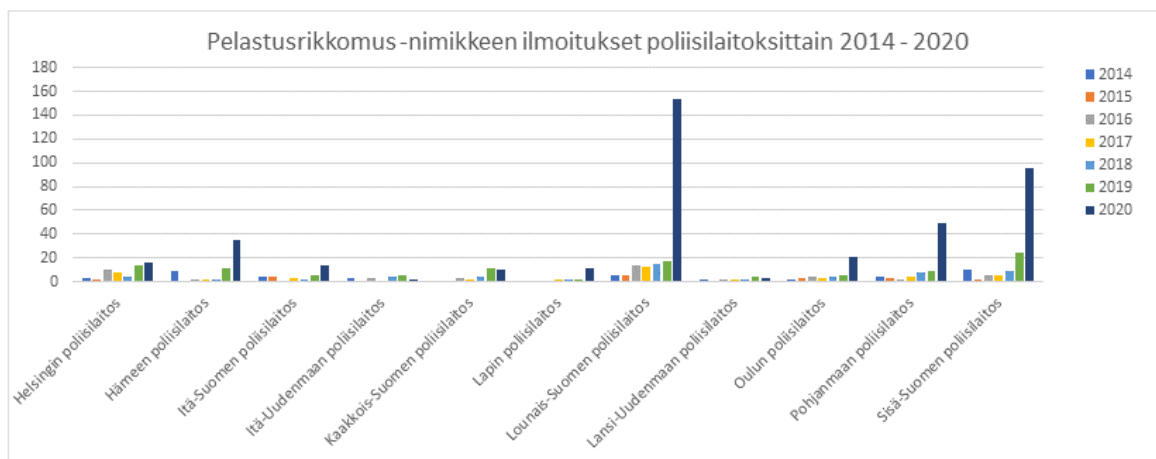
Lopulta pelastusrikkomus on perusteltu ilmoitusmenettelyn vaikuttavuuden indikaattori siitä syystä, että se sisältää ainoastaan paloihin ja pelastuslain rikkomiseen liittyviä tapauksia. Kuten jatkossa käy ilmi, rikosnimikkeet varomaton käsittely ja yleisvaaran tuottamus sisältävät myös muita kuin palotapauksia.

Pelastusrikkomus-nimikkeellä poliisiasiajn tietojärjestelmään kirjattujen ilmoitusten määrä on kehittynyt vuosina 2014–2020 seuraavasti:

Taulukko 1 Pelastusrikkomus-nimikkeellä kirjatut ilmoitukset poliisilaitoksittain 2014–2020

Poliisilaitos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Helsinki	3	2	10	8	4	14	16
Itä-Uusimaa	3	0	3	1	4	5	2
Kaakkois-Suomi	1	1	3	2	4	11	10
Länsi-Uusimaa	2	1	2	2	2	4	3
Häme	9	1	2	2	2	11	35
Sisä-Suomi	10	2	5	5	9	24	95
Pohjanmaa	4	3	2	4	8	9	49
Lounais-Suomi	6	6	14	13	15	17	154
Itä-Suomi	4	4	0	3	2	5	14
Oulu	2	3	4	3	4	6	21
Lappi	1	0	1	2	2	2	11
Yhteensä	45	23	46	45	56	108	410

Alla on sama pylväsdiagrammina:



Kuva 9 Pelastusrikkomus-nimikkeellä kirjatut ilmoitukset poliisilaitoksittain 2014–2020 (pylväsdiagrammi)

7.2.2 Varomaton käsittely -rikosnimike ilmoitusmenettelyn indikaattorina

Varomattomasta käsittelystä säädetään RL 44 luvun 12 § (392/2005):

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta lain tai lain nojalla annetun säännöksen vastaisesti taikka muuten varomattomalla tavalla käyttää, käsittelee tai säilyttää

1) ampuma-asetta, tulta tai räjähdettä,

2) terveydelle tai ympäristölle vaarallista taikka palo- ja räjähdysvaarallista kemikaalia tai muuta vastaavaa ainetta taikka räjähdysvaarallisissa tiloissa käytettävää laitetta tai suojausjärjestelmää taikka muuta vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain 5 luvussa tarkoitettua tuotetta taikka

3) radioaktiivista ainetta tai säteilylaitetta

siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen hengelle tai terveydelle taikka että siitä on vaaraa toisen omaisuudelle, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, varomattomasta käsittelystä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Vuonna 2014 kaikista poliisiasian tietojärjestelmään varomattomina käsittelyinä kirjatuista tapauksista noin kolme neljäsosaa oli palotapauksia (Lehtimäki & Mäkelä 2018, 132; varomattomasta käsittelystä yleensä em. 35–38). Tästä muiden tapausten osuudesta johtuen varomattomia käsittelyjä koskevia määrällisiä tietoja ei esitetä poliisilaitoskohtaisesti.

Taulukko 2 Varomaton käsittely -nimikkeellä kirjatut rikosilmoitukset vuosina 2014–2020

Vuosi	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Varomaton käsittely	304	223	277	275	269	318	358

Varomattomissa käsittelyissä on selvä lukumääräinen lisäys viimeisen kahden vuoden aikana. Nousua on tosin ollut jo vuodesta 2018 lähtien.

7.2.3 Yleisvaaran tuottamus -rikosnimike ilmoitusmenettelyn indikaattorina

Yleisvaaran tuottamuksesta säädetään RL 34 luvun 7 §:ssä. Nimike on varsin hankalasti lähesyttävä, ei vähiten siksi, että siinä viitataan ensin RL 34 luvun 1 §:ssä säädettyyn tuhotyöhön:

1 § Tuhotyö (578/1995)

Joka

1) sytyttää tulipalon,

2) räjäyttää jotakin taikka

3) saa aikaan vedentulvan tai luonnontilan muun mullistuksen

siten, että teko on omiaan aiheuttamaan yleistä hengen tai terveyden vaaraa taikka että siitä on yleistä erittäin huomattavan taloudellisen vahingon vaaraa, on tuomittava tuhotyöstä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Tuhotyöstä tuomitaan myös se, joka omaisuutta vahingoittamalla tai tuhoamalla taikka tuotanto-, jakelu- tai tietojärjestelmän toimintaan oikeudettomasti puuttumalla aiheuttaa vakavan vaaran energiahuollolle, yleiselle terveydenhuollolle, maanpuolustukselle, oikeudenhoidolle tai muulle näihin rinnastettavalle yhteiskunnan tärkeälle toiminnolle.

Yritys on rangaistava.

Yleisvaaran tuottamusta koskevassa pykälässä viitataan keskeisimmän, edellä siteeratun tuhotyön lisäksi liikennetuhotyöhön (RL 34 luvun 2 §) ja terveyden vaarantamiseen (RL 34 luvun 4 §):

7 § Yleisvaaran tuottamus (578/1995)

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta tekee 1, 2 tai 4 §:ssä mainitun teon, on tuomittava, jos asianomaisessa säännöksessä tarkoitettu vaara johtuu tekijän huolimattomuudesta, yleisvaaran tuottamuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Yleisvaaran tuottamuksesta tuomitaan myös se, joka huolimattomuudesta tekee 6 §:ssä tarkoitettua teon.



Edellä 1 momentissa tarkoitettu yleisvaaran tuottamuksesta voidaan jättää syyte ajamatta tai rangaistus tuomitsematta, jos tekijä omalla toiminnallaan poistaa vaaran, ennen kuin vaaratilanteesta on aiheutunut olennaista vahinkoa.

Tuhotyössä itse teon – tässä yhteydessä palon sytyttämisen – tulee olla tahallista. Yleisvaaran tuottamuksessa teko voi olla joko tahallinen tai huolimaton, ja seuraus, yleinen vaara, aiheutuu huolimattomuudesta. (Frände 2013, 230, 235; yleisvaaran tuottamuksesta empiirisen aineiston valossa ks. Lehtimäki & Mäkelä 2018, 31–35.)

Vuoden 2014 aineiston perusteella valtaosa (n. 95 %) poliisiasiaihin tietojärjestelmään yleisvaaran tuottamuksina kirjatuista tapauksista on paloja (Lehtimäki & Mäkelä 2018, 143).

Taulukko 3 Yleisvaaran tuottamus ja törkeä yleisvaaran tuottamus -nimikkeillä kirjatut rikosilmoitukset vuosina 2014–2020

Vuosi	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Yleisvaaran tuottamus	50	49	58	59	48	59	76
Törkeä yleisvaaran tuottamus	0	0	0	4	1	1	2
Yhteensä	50	49	58	63	49	60	78

Myös yleisvaaran tuottamuksina kirjattujen tekojen tapausmäärät ovat kolmen viimeisen vuoden aikana olleet nousussa, erityisen selvästi vuosien 2019 ja 2020 aikana.

7.2.4 Muutamia varauksia poliisiasiaihin tietojärjestelmän tietoihin

Monien pelastuslaitosten alueella kirjallinen ilmoittaminen on ollut käytössä vasta hiukan yli vuoden, ja asia on vielä kehittämisen alla niin pelastus- kuin poliisilaitoksillakin. Siksi edellä esitetyt tulokset osoittavat vasta alkuvaiheen vaikuttavuutta. Jatkossa onkin tärkeää seurata ja tarkemmin analysoida sitä, mitä seurauksia ilmoitusmenettelyllä on. Seurantatietoa tuotettaessa on tarpeen käydä läpi sekä tapauskokoja että niiden ratkaisuja. Nyt esitetyt ensimmäiset tiedot ovat tällaiseen tarkasteluun verrattuna karkeapiirteisiä osoittimia ilmoitusmenettelyn tähänastisista vaikutuksista. Menettelytavan tuoreudesta ja tarkastelun määrällisestä luonteesta huolimatta ne selvästi kertovat, että vaikuttavuutta menettelyn käyttöönotolla on ollut. Aivan erityisen selvästi se näkyy pelastusrikkomusten kohdalla.

Kuten edellä totesin, vuoden 2014 aineistossa noin kolme neljäsosaa varomattomina käsiteltyinä kirjatuista tapauksista liittyi paloihin. Olettavaa on, että panostettaessa tuottamuksellisten palojen parempaan tunnistamiseen palojen prosentuaalinen osuus ko. nimikkeen tapauksista on noussut ja tulee nousemaan.

Ilmoitusmenettelyn kautta poliisin tietoon menee yhä enemmän myös pienempiä ilkivaltaisia palotapauksia. Näitä koskevien määrällisten tai laadullisten tietojen saaminen on hyvin haasteellista. Vahingonteosta tai lievistä vahingonteosta ei ole saatavilla samalla tapaa tietoa kuin esimerkiksi varomattomista käsittelyistä, joiden määrä vielä mahdollistaa tapauskohtaisen läpikäynnin. Vahingontekoja koskevasta vuosittaisesta yli 30 000 tapauksen ilmoitusmassasta (Rikostilastot nimikkeittäin...) ei käytännössä voi erottaa polttamalla tehtyjä tapauksia muutoin



kuin manuaalisesti. Perusjoukon suuruuden vuoksi tarkastelutavaksi soveltuisi lähinnä otostarkastelu. Näiden nimikkeiden osalta ilmoitusmenettelyn vaikuttavuuden arviointi ei toistaiseksi ole mahdollista.

7.3 Muita seurauksia ja vaikutuksia PelL 41 §/106 § -ilmoittamisesta

Pelastuslain 1 §:ssä lain tavoitteeksi asetetaan ihmisten turvallisuuden parantaminen ja onnettomuuksien vähentäminen. Jos pelastustoimen kärkitavoitteena on onnettomuuksien ennaltaehkäisy, mitä johtopäätöksiä pitää vetää tahallisten, tuottamuksellisten ja syttymissyyltään epäselviksi jääneiden palojen ilmoittamisesta poliisille?

Onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä on perinteisesti painotettu pehmeitä keinoja, kuten turvallisuusviestintää. Hyvin vähälle huomiolle sen sijaan on jäänyt se, mitä ennalta estäviä vaikutuksia on mahdollisimman tehokkaalla rikosvastuun toteutumisella. Kuten edellä totesin (6.7), seuraamusten vaikutukset voidaan jakaa yleis- ja erityisestävyyteen. Yleisestävyys tarkoittaa rangaistuksen vaikutusta suureen yleisöön, erityisestävyydellä puolestaan tarkoitetaan rangaistuksen vaikutusta tekijään itseensä (Lappi-Seppälä 2009, 68).

Ilmoitusvelvollisuus myös kartuttaa ongelmien ennaltaehkäisyä palvelevaa riskitietoa ja mahdollistaa riskiä vähentävien toimien kohdentamista. Esimerkiksi Varsinais-Suomen pelastuslaitoksella, missä PelL 41 § -ilmoitusmenettelyä on toteutettu toukokuusta 2018 alkaen, menettelyn on selvästi todettu tehostaneen paloriskikohteiden tunnistamista ja esille nousemista (palotarkastaja Eerik Virtanen, Varsinais-Suomen pelastuslaitos/suullinen tiedonanto 15.9.2020). Näin PelL 41 § / 106 § -ilmoitusvelvollisuus tukee myös yhteistyötä onnettomuuksien ehkäisemisessä (PelL 42 §) sekä onnettomuuskehityksen seurantaa (PelL 43 §).



8 PelL 41 §/106 § -ilmoitusten seuranta pelastuslaitoksilla ja palautetieto poliisilta

8.1 Pelastuslaitosten PelL 41 §/106 § -ilmoitusten seuranta

PelL 41 §/106 § -ilmoituksen tekeminen on nopeaa ja helppoa siitä huolimatta, että tietojärjestelmät eivät sitä toivotulla tavalla tuekaan. Sen sijaan ilmoitusten tekemisen seuranta on työlästä. Toiselta puolen on syytä kuitenkin korostaa, että seurannasta on saatavissa paljon hyötyä: kuten edellä on todettu, se palvelee myös mm. riskiasumisympäristöjen tunnistamista (PelL 42 §) sekä onnettomuuskehityksen seurantaa (PelL 43 §).

Toivottavaa tietysti olisi, että Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto PRONTO tukisi sekä ilmoituksen tekemistä, että niiden tekemisen seurantaa. Nämä toiminnallisuudet on toteutettava PRONTO:n korvaavassa järjestelmässä. Tällä hetkellä seuranta kuitenkin edellyttää manuaalista työtä. Seurantaan on käytettävissä vähintään kaksi eri mahdollisuutta PRONTOssa.

Ensimmäisellä niistä saadaan helposti määrällistä tietoa siitä, miten PRONTO-kirjausten mukaan tahallisista, tuottamuksellisista ja syttymissyistä ei voida arvioida -paloista on ilmoitettu poliisille. Linkki tätä koskevaan Johannes Ketolan laatimaan ohjevideoon löytyy lähdeluettelosta (Ketola 2019, kohdassa Internet-sivut).

Tarkempaa tietoa ilmoitusaktiivisuuden seurantaan on saatavilla esimerkiksi "hakukaavalla", mikä löytyy PRONTOsta seuraavasti:

- ▶ Tilastot
- ▶ Vapaa poiminta / Onnettomuustiedot
- ▶ Valmiit tilastot
- ▶ Yleiset tilastot / Palontutkinnan yhteistyöryhmä_Varsinais-Suomi

Tähän PRONTO-hakuun tulevat seuraavat tiedot:

- onnettomuusselosteen numero
- ilmoitusaika
- kohteen osoite
- onnettomuustyyppi 1
- voimassa olevat palovaroitukset
- rakennustyyppi
- arvio, mikä aiheutti tulipalon
- aiheuttajan sukupuoli
- aiheuttajan ikä
- arvio tulipalon syttymissyystä
- arvio tulipalon tahallisuudesta
- syttymissyyn tarkempi sanallinen kuvaus
- onnettomuudessa osallisena olleet henkilöt
- onnettomuudessa kuolleet (lkm)
- onnettomuudessa vakavasti loukkaantuneet (lkm)
- kuvaus onnettomuustilanteen kehittymisestä



- selvitys pelastuslaitoksen toiminnasta ja tuloksellisuudesta
- pelastuslaitos ilmoitti poliisille tahallisuudesta tai laiminlyönnistä
- kenelle ilmoitettu ja ilmoitustapa (miehellään tähän kohtaan onnettomuusselostetta täytettäessä myös kirjaus ilmoituksen tekemisen ajankohdasta)
- syy, miksi ilmoitettu

Muuttujista valitaan kulloinkin tarvittavat alue- ja aikatie-
dot. Hakutekijöitä on runsaasti; halutessaan oman laitoksen käyttöön voi laatia karsitun hakukaavan.

Esimerkiksi kerran tai kahdesti kuukaudessa haettavasta listauksesta voi kootusti tarkastella, onko kaikista ilmoituskyynnyksen ylittävistä tapauksista ilmoitus myös tehty. Käytännössä on ilmoitusten tekeminen voi vaatia myös lähetettyjen sähköpostien tarkastamista. Ilmoitusmenettelyn muodostuessa rutiiniksi myös seurantatyö helpottuu.

8.2 Poliisin palautetiedon saaminen pelastuslaitoksille

Poliisin palautetieto on välttämätöntä pelastusviranomaisten ilmoitusmotivaation ylläpitämiseksi. Se on myös yksi laadunvarmistuksen keino: palautetiedon kautta on mahdollista kiinnittää huomiota esimerkiksi tietoihin, joiden välittämisessä on ollut puutteita.

Jos kohta maailma ei muutenkaan tullut valmiiksi yhden hankkeen aikana, poliisin palautetiedon välittämisen suhteenkin työmaata jäi eteenpäin. Joitakin suuntaviivoja saatiin kuitenkin koottua 20.3.2020 pidetyssä palaverissa, johon osallistuivat

- vanhempi konstaapeli Ville Jyränti Lounais-Suomen poliisilaitokselta
- rikosylikonstaapeli Pasi Hyyryläinen Itä-Uudenmaan poliisilaitokselta
- poliisitarkastaja Antti Leppilähti Poliisihallituksesta
- komisario, tutkinnanjohtaja Hannu Liimatainen Hämeen poliisilaitokselta
- sekä tämän kirjoittaja.

Seuraava esitys (alaluvut 8.2.1–8.2.5, poislukien alaluku 8.2.4) pohjautuu tästä palaverista tehtyyn muistioon. Kiitän erityisesti Hannu Liimataista muistion tarkasta lukemisesta ja tärkeistä korjausehdotuksista.

8.2.1 Palautetiedosta sekä pelastustoimen että poliisin näkökulmasta

Poliisin näkökulmasta yksi käytännön ongelma on se, että varsinkin vakavimpien palojen tutkinta kestää pitkään. Tutkintatulokset voivat näin valmistua pitkällä viiveellä, ja niitä pitäisi muistaa toimittaa pelastuslaitokselle. Toinen käytännön ongelma on se, että keskeneräisestä esitutkinnasta voi antaa vain rajallisesti tietoa. Kun Helsingin poliisilaitosta lukuun ottamatta palojen tutkintaa ei ole keskitetty yhteen tutkintayksikköön, tilanne on helposti se, että tutkintatietojen välittämisen aikataulu pitää varmistaa usealtakin eri tutkinnanjohtajalta.

Toiseksi poliisiasian tietojärjestelmä (Patja) ei kunnolla tue pelastuslaitoksen tekemien PelL 41 § -ilmoitusten seurantaa. Ongelma liittyy juuri oikeiden – tässä tapauksessa paloihin liittyvien – tapausten hakemiseen.



Patjassa tapausten hakupuun voi kuvata seuraavasti: juttuluokittelu -> rikosnimike -> teontarkenne. Juttuluokittelu ei riipu rikosnimikkeestä, ja jos esim. paloihin liittyvä juttuluokittelu olisi käytössä, sen perusteella saataisiin haettua kaikki palojutut riippumatta siitä, millä rikos- tai tutkintanimikkeellä juttu on Patjalle tallennettu. Teontarkenne taas puolestaan on rikosnimikkeen alainen luokittelu. Jotta palotapaukset olisivat tällä hakutoiminnolla löydettävissä, teontarkenne pitäisi olla valittavissa kaikissa mahdollisissa nimikkeissä, joissa paloista voi olla kysymys. Sen lisäksi ilmoituksen kirjaajan tulisi muistaa se aina myös valita.

Juttuluokittelun lisääminen Patjaan ei ole pakollista, mutta ohjeistusten mukaan se kuitenkin on tehtävä. Esimerkiksi Hämeen poliisilaitoksella luokittelumerkintä on tutkijan vastuulla, ja viimeistään pöytäkirjavaiheessa tutkintasihteerit vielä tarkastavat luokittelun.

Mitä tämä sitten käytännössä tarkoittaa? Tilanne on ehkä erityisen havainnollinen vahingontekonimikkeiden osalta, mitkä muodostanevat suurimman tahallisten palojen ryhmän. Patjasta ei ole mahdollista erottaa polttamalla tehtyjä vahingontekojä, koska palotapaukset tapausmas-
sasta löytävää juttuluokittelua (tai teontarkennetta) ei järjestelmässä ole. Vahingontekojä kaik-
kine tekemuotoineen löytyy Patjasta vuositason muutamia kymmeniä tuhansia (ks. myös ed.
7.2.4).

Jos ajatellaan, että Pell 41 §/106 § -ilmoitusten olisi aiheellista mennä suoraan järjestelmästä toiseen, yhtä lailla toivottavaa olisi, että poliisin palautetieto välittyisi automaattisesti PRON-
TOon siinä vaiheessa, kun tiedot ovat julkaistavissa. Tämä ei kuitenkaan valitettavasti ole näkö-
piirissä. Patjan asteittain korvaavan Vitja-tietojärjestelmän kehittämishankkeessa on tunnis-
tettu useita kymmeniä liittymätarpeita, sekä sisäisiä että ulkoisia. PRONTO ei kuulu ns. ulkoista
liittymätarpeiden joukkoon. Ylipäätään Vitja-hankkeessa voidaan toteuttaa vain osa liittymä-
tarpeista, loput jäävät kehittävän ylläpidon yhteydessä toteutettaviksi. (Leppilahti 2019a)

8.2.2 Lähtökohtia palautetiedon sisällöstä

Ilmoitusmenettely ja -velvollisuus pelastusviranomaiselta poliisille tunnetusti juurtuu pelastus-
lain (379/2011) 41 §:ään, jonka kahta ensimmäistä momenttia on tässä yhteydessä syytä pai-
nottaa:

*Pelastuslaitoksen on suoritettava palontutkinta. Palontutkinnan tavoit-
teena on vastaavien onnettomuuksien ehkäisy ja vahinkojen rajoittami-
nen sekä pelastustoiminnan ja toimintavalmiuksien kehittäminen.*

*Palontutkinnassa arvioidaan tulipalon syttymissyy ja selvitetään tarvitta-
vassa laajuudessa palon syttymiseen ja leviämiseen vaikuttaneet tekijät,
palosta aiheutuneet vahingot ja vahinkojen laajuuteen vaikuttaneet teki-
jät sekä pelastustoiminnan kulku. Selvityksen laajuuteen vaikuttaa erityi-
sesti palon seurausten vakavuus.*

Ensimmäisessä momentissa luetelluista palontutkinnan tavoitteista tässä yhteydessä tärkeitä
ovat vastaavien onnettomuuksien ehkäisy, vahinkojen rajoittaminen ja myös pelastustoiminnan
kehittäminen. Toisessa momentissa viitataan kahteenkin otteeseen siihen, että *toimenpiteet*
suhteutetaan palon vakavuuden mukaan.



Ilmoittavalle viranomaiselle ei synny asianosaisasemaa, joten tätä kautta poliisille ei synny velvollisuutta tietojen luovuttamiseen. Tietojen luovuttamisen muoto ja mittakaava määräytyvät sen kautta, että ne palvelevat pelastuslaitoksen oman toiminnan kehittämistä, mukaan lukien motivaation ylläpitäminen PelL 41 § -ilmoitusten tekemiseen. Esimerkiksi rikoksesta epäiltyä koskevien tietojen kertominen ei kuulu palautetiedon sisältöön. – Tiivistetysti voi siis sanoa, että pelastustoimen palontutkinnan tiedonintressit muodostavat lähtökohdat palautetiedon sisällylle.

8.2.3 Kolme vaihtoehtoa palautetiedon hakemiseen poliisiasian tietojärjestelmästä

Hahmottelimme kolme eri vaihtoehtoa siihen, miten palautetietoa Patjasta olisi koottavissa. Niistä ensimmäisen toteuttaminen on vasta selvittämisen alla, ja näin ollen se ei ole toistaiseksi käytettävissä. Kahdessa muussa vaihtoehdossa joudutaan tekemään enemmän käsityötä, mutta ne ovat sovellettavissa heti.

Olennaista on kuitenkin painottaa seuraavaa: *oli palautetietojen kokoamisen menetelmä mikä hyvänsä, pelastus- ja poliisilaitosten yhteistyöryhmillä on keskeinen rooli tietojen välittämisessä.* Näin on muun muassa sen vuoksi, että tiiviit kirjalliset koostetiedot voivat kaivata tuekseen lisäinformaatiota.

8.2.3.1 Tietojen hakukeinot poliisiasian tietojärjestelmästä

Poliisiasian tietojärjestelmästä ei valitettavasti tällä hetkellä ole käytännössä mahdollista hakea pelastuslaitoksen PelL 41 § -ilmoitusten pohjalta tehtyjä rikos- tai sekalaisilmoituksia. Tietojen hakeminen olisi mahdollista, jos

- ilmoitustekstissä olisi vakiomuotoinen merkintä: sen pohjalta olisi tehtävissä sanahaku mikä listaisi kaikki ne ilmoitukset, joista ko. vakiomerkintä löytyy. Käytännössä tämän vaihtoehdon onnistunut toteuttaminen on hyvin hankalaa: Patjan täyttäjiä on paljon, ja muistinvaraisia vakiolauseita on vaikea muistaa jos ko. tapauksia tulee kirjattavaksi harvoin. *Tämä vaihtoehto onnistuu, jos ilmoitusten vastaanotto on vahvasti keskitetty.* Esimerkiksi Lounais-Suomen poliisilaitoksella suureen osaan PelL 41 § -ilmoitusten pohjalta kirjattaviin sekalais- ja rikosilmoituksiin tulee pelastuslaitoksen lähettämään ilmoitukseen viittaava vakiofraasi, minkä perusteella ilmoitukset on helppo löytää.
- toinen toteuttamisvaihtoehto on, että Patjassa käytettäisiin juttuluokittelua, minkä pohjalta tapaukset olisivat haettavissa.

Tavoitteeksi on syytä asettaa se, että menettely olisi valtakunnallisesti yhtenäinen, jolloin haettavissa olisi myös valtakunnallisen tason seurantatietoa ja tiedot olisivat vertailukelpoisia poliisilaitoksittain/-yksiköittäin. Tämä on toteutettavissa sovellettaessa jälkimmäistä vaihtoehtoa. Näin vältetään myös se, että jokaisen poliisilaitoksen tarvitsisi luoda itse oma tapansa tietojen keräämiseen.



Juttuluokittelun luomisen lisäksi tietojen hakemiseen tulisi luoda SQL-haku (Structured Query Language), jolla tarvittavat tiedot olisi helposti koostettavissa esim. Excel-taulukoksi. Juttuluokittelun ja SQL-haun yhdistelmä olisi työekonomisin ja tietoteknisesti elegantin tapa hoitaa palautetiedon koostaminen. Valitettavasti tällä polulla on sekä jossia että muttia. Onko Patjan kokonaiskäytön kannalta kyseisen juttuluokittelun käyttöönotto järkevää? Saavutetaanko sillä käytännössä se hyöty, mitä sillä lähdetään hakemaan? Jos vastaus molempiin edellisiin kysymyksiin on kyllä, millä aikataululla juttuluokittelun käyttöönotto on mahdollista?

Käyttäjien on lisäksi omaksuttava juttuluokittelun käyttäminen, jotta haettava tietopohja on luotettava. Kattavasti toteutettu juttuluokittelu mahdollistaisi poiminnan esimerkiksi polttamalla tehdyistä vahingonteoista, joiden osuudesta kaikkien vahingontekojen massasta ei kenelläkään tähän asti ole ollut mitään tietoa. Juttuluokittelun tehokkaan käyttöönoton jälkeen poliisilaitoksittain yhtenäisen SQL-haun muodostaminen ei olisi ongelma.

8.2.3.2 Poliisin ylläpitämä listaus pelastuslaitoksen tekemistä PelL 41 §/106 § -ilmoituksista

Kuten todettua, välittömästi käytettävissä on kaksi vaihtoehtoa, jotka molemmat ovat edellä esitettyä juttuluokittelun ja SQL-haun yhdistelmää manuaalisempia. Niistä ensimmäinen on poliisin ylläpitämä listaus vastaanotetuista PelL 41 §/106 § -ilmoituksista.

Näin on vuoden 2020 alusta lähtien tehty Lounais-Suomen poliisilaitoksella. Tämän vaihtoehdon toimivuuden edellytys on se, että PelL 41 §/106 § -ilmoitusten käsittely on poliisilaitoksella tiukasti keskitetty, jolloin listauksen ylläpitäjiä on mahdollisimman vähän. Listauksen rakentamisen edellytyksenä myös on, että PelL 41 §/106 § -ilmoitukset ovat helposti löydettävissä:

- esimerkiksi pelkästään niille varatusta sähköpostista, tai
- pelastuslaitoksen lähettämät ilmoitukset varustetaan sellaisella vakiomuotoisella otsikoinnilla, jonka perusteella ne on helppo löytää esimerkiksi esikäsittely-yksikön sähköposteista.

Alla olevan esimerkkilistauksen on tehnyt Ville Jyränti Lounais-Suomen poliisilaitoksella. Siihen on listattu helmikuussa 2020 tapahtuneita paloja, joista Varsinais-Suomen pelastuslaitos on tehnyt PelL 41 §/106 § -ilmoituksen. Listauksesta on poistettu yksilöiviä tietoja kuten osoite ja osa juttunumerosta:



Taulukko 4 Esimerkkilistaus poliisilaitoksella kootusta excel-tilaukosta pelastuslaitoksen tekemien PelL 41 §/106 § -ilmoitusten perusteella

1	Juttunumero	Tapahtumaika	Osoite	Jutun tila	Nimike	Lyhyt kuvaus teosta	Seuraus/seuraamus
2	5650/R/ /20	6.2.2020		TP	Pelastusrikkomus	Risukasa jätteen jätetty vartioimatta	Annettu huomautus
3	5650/R/ /20	12.2.2020		TP	Pelastusrikkomus	Valvomaton ruuanlaitto	Annettu sakko
4	5650/R/ /20	12.2.2020		KE	Vahingonteko	Palanut paperiroskalaatikko	
5	5650/R/ /20	18.2.2020		KE	Pelastusrikkomus	Palanut heinikko kerrostalon lähistöllä	
6	5650/R/ /20	18.2.2020		KE	Vahingonteko	Poltettu lepotuoli siilotunnelissa	
7	5650/R/ /20	18.2.2020		AV	Pelastusrikkomus	Asunnossa kaksi hellalevyä päällä	
8	5650/S/ /20	20.2.2020		TP	Palonsyyn tutkinta	Ruuan valmistus aiheuttanut savua	
9	5650/S/ /20	21.2.2020		AV	Palonsyyn tutkinta	Energiajätehallin palo	
10	5650/S/ /20	22.2.2020		TP	Palonsyyn tutkinta	Lattiamoppi kaatunut kiukaan päälle	
11	5650/R/ /20	20.2.2020		TP	Jätelain rikkominen	Työmaalla poltettu rakennusjätettä	
12	5650/R/ /20	24.2.2020		KE	Lievä vahingonteko	Tolpparoska-astia sytytetty palamaan	
13	5650/S/ /20	24.2.2020		TP	Palonsyyn tutkinta	Lieden päälle vahingossa jätetty patalappu	
14	5650/S/ /20	21.2.2020		TP	Palonsyyn tutkinta	Tulitöiden sytyttämä perävaunu	
15	5650/R/ /20	28.2.2020		KE	Lievä vahingonteko	Roska-astia sytytetty palamaan	
16	5650/S/ /20	28.2.2020		TP	Palonsyyn tutkinta	Uuniin kärehtänyt ruoka	
17	5650/S/ /20	25.2.2020		TP	Palonsyyn tutkinta	Ruoka palanut pohjaan	
18	5650/S/ /20	29.2.2020		TP	Palonsyyn tutkinta	Palanut saunarakennus	
19	5650/S/ /20	29.2.2020		TP	Palonsyyn tutkinta	Nakit ja muusi (ilmoitettu edunvalvontaan)	
20	5650/R/ /20	16.2.2020		KE	Vahingonteko	Palanut pakettiauto	
21	5650/R/ /20	20.2.2020		AV	Pelastusrikkomus	Valvomaton jättekasa palaa pihalla	
22	5650/R/ /20	9.2.2020		AV	Pelastusrikkomus	Valvomaton ruuanlaitto	

Kuten todettua tällaisen listauksen tekeminen on mahdollista silloin, kun PelL 41 §/106 § -ilmoitusten vastaanotto ja käsittely on keskitetty. Esimerkiksi Lounais-Suomen poliisilaitoksella PelL 41 § -ilmoitukset eivät mene esikäsittely-yksikön sähköpostiin, vaan eri tutkintaryhmiin nimettyjen palontutkijoiden kesken on muodostettu yhteisösähköposti, joka vastaanottaa ilmoitukset. Pääosin tätä työtä tekee yksi henkilö, loma-aikoina, vapaapäivinä ym. myös ringin muut jäsenet.

Esimerkiksi tässä tapauksessa listauksen tilatiedot on tarkastettu pelastus- ja poliisilaitosten yhteistyöryhmän kokoukseen, missä listausta on käsitelty. Tilatietoihin palataan kohdassa 8.2.5.1.

Poliisin ylläpitämän listauksen hyvänä puolena on se, että kattavasti toteutettuna se antaa kokonaiskuvan koko PelL 41 § -ilmoitusten massasta ja tutkinnan tuloksista (huomioiden tosin se, että jutun nimike voi muuttua tutkinnan myötä siitä, mikä tilanne on ollut listauksen ensimmäisen kokoamisen hetkellä). Listauksen ylläpitäminen vaatii tarkkuutta ja käsityötä. Kovin mittavasta työmaasta ei kuitenkaan ole kyse. Kolme suurinta ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa kategorialla ovat tahallisiksi ja tuottamuksellisiksi arvioidut palot sekä ne palot, joissa syttymissyitä ei saada selville. Pelastuslaitoksista suurimmat tapausmäärät ovat Helsingissä ja Varsinais-Suomessa: esimerkiksi vuonna 2019 Helsingissä ko. paloja oli 612 kpl ja Varsinais-Suomessa 583 kpl. Näin suurimmilla laitoksilla excel-tilaukkaan vietäviä ilmoituksia on laskennallisesti vajaat kaksi vuorokautta kohti, pienimmillä vain muutaman kerran viikossa. (Pelastuslaitoskohtaisista ilmoitusvolyyymeistä ks. edellä kohta 6.12.)

8.2.3.3 Pelastuslaitoksen kokoama lista tapauksista, joista palautetietoa toivotaan

Käytännössä monella poliisilaitoksella PelL 41 § -ilmoitusten vastaanotto on hajautettu usealle henkilölle niin, että poliisilaitoksen päässä rakentuvan listauksen ylläpitäminen on ongelmallista. Tällöin pelastuslaitoksen tulisi olla aloitteellinen niiden tapauksien kokoamisessa, mistä palautetietoa halutaan. Varsinkin nykyisessä tiedonhaku-ympäristössä, mikä aiheuttaa käsityötä



sekä pelastuslaitokselle että poliisille, on syytä miettiä mistä tapauksista tietoja kannattaa hakea.

Työekonomian ja tutkintatietojen todennäköisen annin perusteella voisi olla perusteltua rajata pois esimerkiksi pienimmät ns. pimeänä tulleet maastopalot tai roskispalot. Yksittäisinä paloina ne usein päätyvät tilaan KE eli keskeytetty, ja massoittain näiden tietojen hakeminen ei ole mielekästä. *On kuitenkin huomattavaa, että yhteistyöryhmässä voidaan toki tarvittaessa käsitellä tapausmassaa laajemminkin. Näin on varsinkin silloin, kun tapaukset näyttävät sarjoittuvan.*

Pelastuslaitoksen tulee määritellä, mistä tapauksista se omien tiedonintressiensä saavuttamiseksi ja toimintansa kehittämiseksi palautetietoa haluaa. Kysymys on tasapainottelusta: ne tiedot, jotka edistävät mm. onnettomuuksien ehkäisemistä ja pelastustoiminnan kehittämistä, tulee pyytää ja saada. *Mitä laajemmasta tapausten joukosta aineistoa pyydetään, sitä enemmän se työllistää sekä pelastus- että poliisilaitosta. Esimerkiksi pelastuslaitoksella palautetieto on tavalla tai toisella saatettava myös PRONTOn täyttäjien tietoon.*

Poliisin tietojen hakemista ja pelastusviranomaiselle toimittamista voi ajatella esimerkiksi seuraavan ehdotuksen pohjalta – palautetieto haetaan:

- kaikista rakennuspaloista ja rakennuspalovaaroista
- kaikista paloista, joissa on syntynyt suuret taloudelliset vahingot
- kaikista paloista, joissa on kuollut tai loukkaantunut joku, tai joissa on ollut huomattava riski henkilövahinkoihin
- kaikista paloista, joista on tehty PRONTOn palontutkintaseloste, koska selostetta ei pääse kirjaamaan valmiiksi ennen poliisin tutkintatiedon täydentämistä (käytännössä usein tapauksia, jotka sisältävät jo kolmeen edelliseen kohtaan)
- harkinnanvaraisesti muista paloista, joista pelastuslaitoksen on perusteltua saada tietoa

Lisäksi palautetieto on syytä saada varsinkin niistä epäilyistä pelastusrikkomustapauksista, joista on ilmoitettu valvontatoiminnan puolelta. Pelastustoiminnan piirissä ei välttämättä ole edes tietoa valvontatoiminnan puolelta tehdyistä Pell 106 § -ilmoituksista, joten niiden osalta palautetiedon pyytäminen kannattaa käsitellä ja ohjeistaa pelastuslaitoksella erikseen. Ehkä kätevimmin asia hoituu, jos yhteistyöryhmässä on jäsen myös valvontatoiminnan puolelta, ja hän pitää huolen sieltä tehtyjen ilmoitusten käsittelytietojen kysymisestä.

Tässäkin tapauksessa tiedot kannattaa pukea taulukon muotoon. Listaukseen poliisin tietojen hakemiseksi riittävät kolmen ensimmäisen sarakkeen suppeat tiedot:

- päivämäärä
- osoite, ja
- onnettomuustyyppi.

Alla on Exceliin tehty esimerkkitaulukko, jonka kaikki "tiedot" ovat täysin kuvitteellisia:



Taulukko 5 Esimerkkitaulukko pelastuslaitoksella koottujen tapausten palautetiedoista

1	Päivämäärä	Osoite	Onnettomuustyyppi	Onn.sel. nro	Poliisitutinnan tila / vaihe, poliisin toteama syttymissy
2	7.5.2019	Leikkipolku 9, Masku	rakennuspalovaara	198	TP SJÄ, syttymissy huolimaton tupakointi
3	14.5.2019	Kahluankatu 7, Uusikaupunki	rakennuspalo	207	AV (odottaa teknisen tutinnan tuloksia)
4	23.5.2019	Sirppikuja 8, Mynämäki	rakennuspalo	265	TP, re kuollut, syttymissy: saunassa kuivatut vaatteet syttyneet palamaan
5	29.5.2019	Dagsbötevägen 13, Pargas	maastopalo	299	TP, RV 10 ps, pelastusrikkomus
6	23.6.2019	Riistatie 18 A 15, Kaarina	rakennuspalovaara	340	TP, vähäisyysperuste, syttymissy valvomon ruoanvalmistus
7	29.6.2019	Hiirakonpolku 72, Raisio	liikennevälinepalo	369	KE
8	1.7.2019	Lieskankuja 8, Somero	maastopalo	389	KE
9	12.7.2019	Supitunpolku 4, Lieto	rakennuspalo	427	TP, asiassa ei rikosta. Syttymissy sähkölaitteen vikaantuminen.
10	28.7.2019	Raadinkatu 1 F 17, Turku	rakennuspalo	498	22.1.2020: tutkintaprosessi kesken
11	1.8.2019	Suurimonkuja 4, Raisio	rakennuspalo	523	TP, re:t alaikäisiä. Syttymissy avotuli autiotalon sisällä.
12	5.8.2019	Kauramaantie 10, Aura	muu tulipalo	544	KE
13	9.8.2019	Hilkamonkuja 7 B, Lemu	rakennuspalo	578	esiselvitys tehty, ei esitutkintaan

Neljännessä sarakkeessa on onnettomuusselosteen numero, mikä helpottaa tietojen päivittämistä PRONTOon. Viides sarake on puolestaan varattu poliisin palautetietoa varten, missä on kaksi elementtiä:

- poliisitutinnan tila/vaihe
- poliisin toteama syttymissy

Yksi mahdollinen toimintatapa on esimerkiksi se, että listaus poliisilaitokselta lähetetään sovitusti hyvissä ajoin etukäteen (esim. viikkoa ennen), ja poliisin tiedot toimitetaan yhteistyöryhmän kokoukseen. Tällöin on myös mahdollisuus kysyä lisätietoja.

Taulukkoa voi päivittää niin, että sinne jätetään seuraavaa tietojenhakukierrosta varten ne taupausrivit, joista ei vielä ole vastausta saatu (esimerkissä rivit 3 ja 10). Näin ne pysyvät mukana tietopyynnöissä ilman erillistä muistelemista, ja tiedot niistä saadaan kun tutkinta on valmis tai tarvittavat tiedot muuten "julkaisuvapaita" pelastusviranomaisen suuntaan.

Edellisessä esityksessä huono puoli on se, että siinä täytyy tehdä erillinen taulukko tai muu listaus. Toinen vaihtoehto on hyödyntää esim. PRONTOn "hakukaavaa", joka on luotu PelL 41 §-ilmoitusten tekemisen seurannan pohjaksi (ks. edellä 8.1).

Näin tiedot ovat valmiiksi taulukkomuodossa. Voi kuitenkin olla, että erikseen koottu suppeampi listaus poliisin palautetietoa kaipaavista tapauksista on käyttökelpoisempi, koska tässä laajassa listauksessa

- on poliisin palautetiedon kysymistä varten liikaakin saraketietoa, mikä voi raskauttaa sen käyttöä
- koska kaikista tapauksista ei ole tarkoituksenmukaista pyytää palautetietoa, listauksesta täytyy karsia pois turhia rivejä (tai erikseen korostaa ne tapaukset, joista tietoja halutaan)
- lisäksi on esim. pelastuslaitoksen salatun sähköpostin lokitiedoista tarkastettava, että kirjallinen PelL 41§/106§ -ilmoitus on lähetetty. Kokemus on osoittanut, että PRONTOon tehty merkintä poliisille ilmoittamisesta ei aina pidä paikkaansa.



8.2.4 Yhteistyöryhmän rooli palautetiedon solmukohtana ja luonnosehdotus tietojen välittämiseen Pell 41 § -ilmoituksen tehneille pelastusviranomaisille

Oli tietojen koostamisen mekanismi sitten mikä hyvänsä, yhteistyöryhmä on keskeisessä roolissa tiedonvälittämisessä poliisilta pelastuslaitokselle. Tämä tiedonvälitysrooli myös antaa motivaatiota ja synn yhteistyöryhmän säännölliseen kokoontumiseen, jotta käsiteltävien tapausten määrä ei paisu liian suureksi. Palautetiedon välittämisrooli on hyvä ottaa huomioon myös yhteistyöryhmän kokoonpanoa ajatellen: ketkä pelastuslaitoksella ovat asemansa ja roolinsa mukaan hyviä tiedonvälittäjiä ja poliisin tutkinnan tulosten "tulkkaja" PRONTOn täyttäjille?

Jotta PRONTOn täyttäjien ja ilmoittajien motivaatiota pidetään yllä, on tiedot luonnollisesti välitettävä yhteistyöryhmän sisältä eteenpäin. Yksi mahdollisuus voisi olla se, että

- tiedot päivitetään ko. tapausten PRONTO-selosteille
- tiedot selosteelle päivittävä laittaa PRONTOn viestitoiminnon kautta ilmoituksen täyttäjälle viestin, että selosteella on uutta tietoa.

Palautetietojen kirjaamisessa PRONTO-selosteelle olisi luonnollisesti hyvä, jos se proseduuri ei olisi kovin raskas. Lienee kuitenkin niin, että hyvä raportointi edellyttää tietojen täydentämistä useampaankin eri kohtaan. Konsultoin tästä asiasta keväällä 2020 Pelastusopiston PRONTOn suunnittelija Johannes Ketolaa (joka nyttemmin on siirtynyt pelastusylitarkastajaksi Itä-Suomen aluehallintovirastoon). Palautetietoja voisi kirjata esimerkiksi seuraavan ehdotuksen mukaan:

- poliisin tutkinnassa vahvistettu syttymissy: kirjataan PRONTOn syttymissyvalikkoon
- poliisin tutkinnassa vahvistettu syttymissy mahdollisesti tarkemmassa muodossa: kirjataan PRONTossa kohtaan Syttymissyyn tarkempi sanallinen kuvaus ("pv.kk.vuosi/kirjaaja: poliisilta saadun tiedon mukaan...")
- poliisin tutkinnan tilaa ja vaiheita koskevalle tiedolle ei PRONTossa ole luonnollista paikkaa. Se voisi ehkä parhaiten sijoittua kohtaan Kuvaus onnettomuustilanteen kehittymisestä ("pv.kk.vuosi/kirjaaja: poliisilta saadun tiedon mukaan...")

Poliisin palautetietojen kirjaaminen PRONTO-selosteelle on aiheellista, jotta kaikki tapahtumaan liittyvät asiat on kirjattu ja jotta ne löytyvät mahdollisimman keskitetysti.

Viestin PRONTO-selosteelle täydennetyistä tiedoista saa laitettua PRONTOn viestitoiminnolla Viesti ylläpitäjälle. Viesti menee selosteen viimeisimmälle tallentajalle, mutta vastaanottajan voi ennen lähettämistä muuttaa (näin esimerkiksi siinä tapauksessa, että viimeisin tallentaja on esimerkiksi tilannekeskuksen henkilöstöä eikä varsinainen ilmoittaja). Viestin voi laittaa myös useammalle vastaanottajalle.

8.2.5 Tiiviisti rikosten esikäsittelytoiminnasta poliisissa

Poliisin tutkinnan vaiheet eivät välttämättä ole tuttuja kaikille PRONTOn täyttäjille ja Pell 41 § -ilmoitusten tekijöille. Tässä alaluvussa kuvataan hiukan tarkemmin näitä prosessin vaiheita, joita sivuttiin jo edellä (6.5). Esitys referoi Poliisihallituksen 2.1.2020 antamaa ohjetta *Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa* (POL-2019-37328), joka tuli voimaan 1.2.2020. Kuten todettu, toiminnan normipohja ei ole muuttunut tai uudistunut, mutta esikäsittelyä koskevat lähtökohdat on



koottu ensimmäistä kertaa ohjeen muotoon toiminnan ja sen johtamisen yhdenmukaistamiseksi.

Rikosten esikäsittelytoiminnalla (REK) tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla ratkaistaan, millaisen tarkoituksenmukaisimman prosessin kohteeksi poliisin vastaanottama tutkinta-asia ohjataan. Rikosten esikäsittelytoiminta -termi kattaa kaikkien poliisille tehtyjen tutkintapyyntöjen ja muiden ilmoitusten esikäsittelyn siitä huolimatta, vaikka suuri osa ilmoituksista koskee muita kuin rikosepäilyjä.

Rikosten esikäsittelyllä tarkoitetaan ennen esitutkinnan aloittamista tehtävää selvittämistä siitä, onko asiassa syytä aloittaa esitutkinta sekä tiettyjä pääsääntöisesti lähes välittömästi esitutkinnan aloittamisen jälkeen tehtäviä toimenpiteitä. Näitä ovat esimerkiksi esitutkinnan rajoitusesityksen tekeminen, esitutkinnan keskeyttäminen, mahdollinen sovitteluun ohjaaminen sekä tutkinnan päättäminen muulla perusteella suhteellisen nopeasti esitutkinnan aloittamisen jälkeen.

Rikosten esiselvittelyllä tarkoitetaan esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti sellaisen tarpeellisen lisätiedon hankkimista, joka mahdollistaa esitutkinnan aloittamisharkinnan. Rikosten esiselvittely on merkittävä osa esikäsittelytoimintaa.

Kaikki poliisille tehtyt ilmoitukset – mukaan lukien Pell 41 §/106 § -ilmoitukset – kirjataan poliisiasian tietojärjestelmään. Tutkintailmoitus on esitutkinnan käynnistämisen perusasiakirja, joka palvelee myös rikosten ja tapahtumien sarjoittamista ja analyysitoimintaa silloinkin, kun yksittäisen ilmoituksen tutkintatoimet jäävät vähäisiksi. **Erityisesti keskeytetyistä tutkimuksista ei pidä vetää johtopäätöstä siitä, että Pell 41 §/106 § -ilmoituksen tekeminen olisi ollut turhaa, tai että tehdyille ilmoitukselle ei olisi tapahtunut tai tehty mitään. Keskeytetty tutkinta voidaan myös myöhemmin avata, jos ilmenee asian selvittämistä edesauttavaa lisätietoa (esim. sarjoittuvien rikosten tapauksessa).**

Rikosprosessin tarkoituksenmukainen kulku voidaan varmistaa heti kattavasti kirjatulla rikosilmoituksella, ja palojen osalta jäsentyneen ja kirjallisen Pell 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyn yksi tärkeä tavoite on juuri tämän mahdollistaminen. Laadukas rikosilmoitus on edellytys laadukaille esikäsittelyssä tehtäville ratkaisuille ja asian edellyttämille jatkotoimille. Rikosten esikäsittelytoiminnolla on keskeinen rooli poliisille kirjattujen ilmoitusten laadun seuraamisessa ja kehittämisessä.

Kun esitutkinnan edellytykset on selvitetty ja tarpeelliset lisäselvitykset on saatu, tutkinnanjohtaja ratkaisee, ylittyykö asiassa esitutkintakynnys vai ei. Tämä ratkaisu viitoittaa, mille prosessipolulle asian käsittely lähtee. Rikosten esikäsittelyn kulkua ja prosessipolun valintaa havainnollistava kuvio löytyy edeltä (alaluku 6.5). Prosessipolun haarat ovat seuraavat:

1. esitutkintakynnys ei ylity: esitutkintaa ei toimiteta, jos esitutkintakynnys ei ylity
2. tutkinta jätetään toimittamatta *ei syytä epäillä rikosta* -perusteella, jolloin esitutkintaa ei aloiteta



3. esitutkintakynnys ylittyy, minkä jälkeen on seuraavat vaihtoehdot:

● 3.1.: esitutkinta suoritetaan

ETL 3:3; Esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty.

● 3.2.: tutkinnanjohtaja tekee vähäisen rikoksen osalta tutkinnan toimittamatta jättämistä tai lopettamista koskevan päätöksen

ETL 3:9: Esitutkinta saadaan jättää toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankaraa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia.

● 3.3.: tutkinnanjohtaja tekee aloitetun esitutkinnan kohdalla ei rikosta -päätöksen

ETL 10:2.2: Esitutkinta päätetään kuitenkin saattamatta asiaa syyttäjän käsiteltäväksi, jos tutkinnassa on selvinnyt, ettei rikosta ole tehty taikka ettei asiassa voida nostaa ketään vastaan syytettä tai esittää muuta rikokseen perustuvaa julkisoikeudellista vaatimusta.

● 3.4.: tutkinnanjohtaja päättää esitutkinnan keskeyttämisestä

ETL 3:13: Esitutkinta saadaan se aloittamisen jälkeen tutkinnanjohtajan päätöksellä keskeyttää, jos rikoksesta ei epäillä ketään ja jos asiaan vaikuttavaa selvitystä ei ole saatavissa. Esitutkinnan keskeyttämisestä päätettäessä on erityisesti otettava huomioon epäillyn rikoksen laatu.

● 3.5.: tutkinnanjohtaja esittää syyttäjälle asian rajoittamista

ETL 3:10: Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai että se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista.

Edellä viitataan oikeudenkäynneistä rikosasioissa annetun lain (689/1997, ROL) säännöksiin syytteen nostamisen edellytyksistä ja harkinnanvaraisista syyttämättäjättämisen kriteereistä. Näitä ovat:

- vähäisyysperuste
- kurrensisiperuste (liittyy tilanteeseen, jossa kysymys useammasta rikoksesta; kurrensisiperusteinen rajoittaminen koskee rikosta, josta tuomitseminen ei olennaisesti vaikuttaisi kokonaisrangaistuksen määrään)
- nuoruusperuste
- kohtuusperuste (voi liittyä esimerkiksi ikään tai terveydentilaan)
- kustannusperuste
- prosessuaalinen peruste (liittyy käytännössä näytön riittävyyteen)



8.2.5.1 Suppea lyhenneluettelo

Edellisissä esimerkeissä on käytetty lyhenteitä, jotka palautetiedon yhteydessä voivat myös käytännön elämässä tulla eteen. Alle on koottu joitakin tässä yhteydessä keskeisiä lyhenteitä ja niiden selitteitä.

AV	tutkinta avoinna (odotetaan esim. teknisten tutkimusten tuloksia, ko. tapauksessa tutkinnan tilaksi voidaan merkitä myös OD)
KE	tutkinta keskeytetty.
PS	päiväsakko
RE	rikoksesta epäilty
RV	rangaistusvaatimus (sakko)
TP	tapauspäätös; epäinformatiivinen ilman tarkennusta. Tapauspäätökselle on eri perusteita, tässä yhteydessä olennaisimpia ovat • ei rikosta • asianomistaja ei vaadi rangaistusta • rikoksentekijä alaikäinen • rikoksesta epäilty kuollut • annettu rangaistusvaatimus (sakko)
TP SJÄ	tapauspäätös, lähetetty syyttäjälle

9 Tulevia kehitystehtäviä

9.1 Koulutushaasteet ja erityisesti sopimushenkilöstön koulutustarpeiden toteuttaminen

Kokemus on osoittanut, että koulutusta ja sen toistoja tarvitaan runsaasti. Tämä on luonnollista: sekä pitkään vakiintuneiden toimintatapojen uudistaminen että tuottamuksellisuuden arviointi ovat haasteellisia. Koulutuksessa on mahdollisuus yhteispohdintaan, joka helpottaa erilaisten tapaustyyppien tunnistamista, rajauksia, oppimista, ja sitä kautta tulkintojen ja kirjausten yhdenmukaistamista.

Pelastustoimessa oma haasteensa on sopimushenkilöstön koulutustarpeisiin vastaaminen. Jos tapahtumapaikalla työskentelee vain sopimuspalokunnan yksikkö, se välittää ensikäden tiedot ja havainnot ilmoitusvelvollisuuden täyttymistä arvioivalle pelastustoiminnan johtajalle. Näin esimerkiksi sopimuspalokuntien yksikönjohtajilla on merkittävä rooli keskeisten havaintojen ja päätelmien tekemisessä.

Tavoitteena on, että jatkossa pelastuslaitosten ja sopimuspalokuntien koulutushaastetta tukemaan saataisiin yhtenäistä materiaalia. Esimerkiksi tuottamuksellisuuden arvioinnin osalta pohjaa tähän saatiin hankkeen toisessa työpajassa, missä tehtiin ryhmätyönä mallinnoksia ja "rautalankamalleja" arvioinnin avuksi.

9.2 PelL 41 § -ilmoittamisen ja paloriskiasumiseen puuttumisen prosessin yhteydet

Pelastustoimessa viime vuosien aktiivisin kehittämistyö lienee tehty asumisturvallisuuden parissa. Paljon huomiota on saanut erityisesti vanhusten asumisturvallisuus ja se, että heitä hoitavat terveys- ja sosiaaliviranomaiset välittäisivät tietonsa asumisriskeistä pelastuslaitoksille.

Tuottamuksellisuus ja ilmoitusvelvollisuus nostavat samasta teemasta hiukan eri näkökulmia esille. Tuottamuksellisuuteen paneutuminen korostaa myös muita kuin vanhuksiin liittyviä asumisturvallisuuskysymyksiä – esimerkiksi tarpeen puuttua päihtyneiden valvomattomiin ruoanvalmistuksiin tai huolimattomaan tupakointiin liittyviin vaaratilanteisiin ja onnettomuuksiin.

Yksi jatkokehittelyn aihe on seuraava: jos sama asiakas on sekä poliisin tutkintaprosessissa että pelastuslaitoksen paloriskiasumiseen vaikuttamisen piirissä, miten relevantti tieto kulkisi puolin ja toisin? Tähän liittyy myös tietosuojakysymyksiä. Joka tapauksessa tuntuisi aiheelliselta, että eri "käsittelyputket" eivät toimisi toisistaan tietämättä ja toisistaan riippumatta, vaan asiassa otettaisiin eri puolilta tulleet tiedot ja näkökulmat huomioon. Yksi mahdollisuus voisi olla tämän huomioiminen jo PelL 41 §/106 § -ilmoituslomakkeella. Harkittavaksi on syytä ottaa voisiko siihen liittää merkinnän, että kysymyksessä on jo paloriskien ennaltaehkäisytyöhön liittyvä kohde, tai että nyt kohteesta sellainen tulee.

Varsinkin vanhusten ja erityisesti muistisairaiden kohdalla ilmoitusvelvollisuutta on koulutuksissa ja muissa keskusteluissa pidetty kohtuuttomana, hämmentävänäkin. Kuten edellä on todettu, kohtuuttomien ratkaisujen "varaventiilejä" on eri viranomaisten – poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen – käytössä lainsäädännössä (4.3). Mutta voisiko tarkemmin ajatellen olla niin,



että on myös asukkaan etu, jos turvaton ja epätyytyttävä asumistilanne tulee poliisinkin tietoon? Se voi luoda painetta tilanteen uudelleen arviointiin ja esimerkiksi asuttamispäätösten harkintaan sitä kautta, että onnettomuustilanteissa tarkasteltaisiin esimerkiksi sitä, millä perustein ja dokumentaatioin esimerkiksi vanhuksen kotona asumisen jatkumisesta on päätetty. Myös tämä näkökulma olisi edelleen vahvistamassa sitä, että rakenteellisia ongelmia ei käännetä yksilösyylisyydeksi: vastuuta onnettomuudesta ei voi sysätä sille joka joutuu elämään olosuhteissa, joissa selviämiseen hänellä ei enää ole riittäviä edellytyksiä. (Ks. myös liitteenä oleva muistio, kohta 1.3.)

9.3 Syyttäjäteistyön kehittäminen

Hankkeen aikana varsinkin poliisin yhteyshenkilöt nostivat esiin tarpeen jatkaa ja laajentaa Pell 41 §/106 § -ilmoitusmenettelystä alkavaa prosessia myös kohti syyttäjiä. Myös heidät olisi hyvä saada yhteistyön ja yhteiskehittämisen sekä tiedon ja asiantuntemuksen vaihdon piiriin mukaan. Tämä on aiheellista siitäkin syystä, että myös syyttäjien kokemus palotapauksista on se, että ne ovat usein poikkeuksellisen haastavia. Pohdimme yhteistyön lähtökohtia valtakunnan-syyttäjän toimiston syyttäjätöiminnän yksikön päällikön, valtiosyyttäjä Leena Metsäpellon ja Poliisihallituksen poliisitarkastaja Antti Leppilahden kanssa. Alla oleva esitys perustuukin tähän ajatustenvaihtoon.

Tulipaloihin voi liittyä hyvin monia eri rikoksia, joista osa on tahallisia ja osa tuottamuksellisia rangaistavia. Osa rikoksista on säädetty erityisesti tulipalon syttyminen tai sytyttäminen huomioiden. Näistä hyvänä esimerkkinä on jo edelläkin viitattu tuhotyö (RL (578/1995) 34 luvun 1 §):

Tuhotyö

Joka

1) sytyttää tulipalon,

siten, että teko on omiaan aiheuttamaan yleistä hengen tai terveyden vaaraa taikka että siitä on yleistä erittäin huomattavan taloudellisen vahingon vaaraa, on tuomittava tuhotyöstä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

Osassa teonkuvaus ei edellytä tulipaloa, mutta nimike soveltuu myös tulipaloihin. Näin on esimerkiksi vahingonteon (RL (769/1990) 35 luvun 1 §) kohdalla:

Vahingonteko

Joka oikeudettomasti hävittää tai vahingoittaa toisen omaisuutta, on tuomittava vahingonteosta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.



Kaiken kaikkiaan soveltuvien rikosnimikkeiden skaala on hyvin laaja ja tunnusmerkistöt ovat haastavia soveltaa. Voidaankin perustellusti sanoa, että paloihin liittyvät nimikkeet ovat rikoslain vaikeimpia (Laakso 2020). Monien rikosnimikkeiden osalta soveltaminen edellyttääkin erityistä asiantuntemusta. Pelastusviranomaisten, poliisien ja syyttäjien yhteistyötä johdonmukaisesti kehittämällä voidaan tulipaloihin liittyvien rikosten tuntemusta ja epäiltyjen rikosten tunnistamista parantaa ja yhdenmukaistaa valtakunnallisesti.

Rikoksella aiheutettujen tulipalojen kohdalla on usein syytä arvioida teosta aiheutunutta potentiaalista vaaraa omaisuudelle ja terveydelle sen lisäksi, että tulipalon konkreettiset seuraukset tulevat selvitettyä. Pelastustoiminnan henkilöstöllä on tilanteessa toimineina ammattilaisina lähtökohtaisesti parhaat edellytykset arvioida tulipalon vaarallisuutta. Tätä asiantuntemusta tulisi nykyistä johdonmukaisemmin ja yhdenmukaisemmin hyödyntää sekä esitutkinnaissa että mahdollisessa tuomioistuinkäsittelyn todistelussa. Tätä tulisikin pelastusviranomaisien, poliisien ja syyttäjien kesken johdetusti kehittää.

Koska palotapausten arviointiin liittyvät kysymykset koetaan niin pelastus-, poliisi- kuin syyttäväviranomaistenkin näkökulmasta haasteellisina, esimerkiksi koulutusten järjestämisessä on hyvä huomioida synergiamahdollisuudet. Koulutuksen juridisessa sisällössä syyttäjän rooli on olennainen. Yhteistyöryhmän tehtävänä taas voisi olla tuon tiedon "kääntäminen" palvelemaan esimerkiksi pelastusviranomaisia niin, että heillä on entistä paremmat edellytykset kiinnittää huomiota omaan erityisasiantuntemukseensa liittyviin asioihin, jotka ovat olennaista tietoa tapauksen oikeudellisessa harkinnassa. Yhteistyöryhmässä syyttäjällä on tärkeä rooli palautteenantajana erityisesti niissä tapauksissa, jotka ovat edenneet oikeusprosessiin.

Syyttäjäyhteistyön kehittämiseen on jo nyt olemassa hyvät edellytykset. Syyttäjäalueet ovat valtakunnansyyttäjän toimiston esityksestä jo nimenneet poliisilaitoksittain yhteyssyyttäjät. Yhteystiedot on välitetty puolin ja toisin tässä hankkeessa toimineille pelastus- ja poliisilaitosten yhteyshenkilöille, joten alueelliset "kolmikannat" ovat jo valmiina.



Lähteet

KIRJALLISUUS

Anttila, Inkeri & Törnudd, Patrik 1983. Kriminologia ja kriminaalipolitiikka. Juva: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Fritzon, Katarina 2001. An examination Of The Relationship Between Distance Travelled And Motivational Aspects Of Fire-Setting Behaviour. Journal of Environmental Psychology. Vol. 21, 45–60.

Frände, Dan 2013. Tulella tehdyt tuhotyöt rikosprosessissa. Teoksessa Mäkelä, Päivi & Tapani, Jussi & Lehtimäki, Mari & Frände, Dan: Läpi tulen. Empiirinen tutkimus poliisin palonsyyn tutkinnasta ja vakavien tulipalorikosten rikosprosessista. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta: Sastamala, 229–245.

Ketola, Johannes & Kokki, Esa 2019. Pelastustoimen taskutilasto 2014–2018. Saatavilla http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D1_2019.pdf . Viitattu 11.12.2020.

Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 3/2013. Saatavilla <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/10113509/lainvalmustelun-laatu-ja-kehittamistarpeet-2013.pdf> . Viitattu 7.12.2020.

Lappi-Seppälä, Tapio 2009. Rangaistus kriminaalipolitiikan keinona. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio & Hakamies, Kaarlo & Koskinen, Pekka & Majanen, Martti & Melander, Sakari & Nuotio, Kimmo & Nuutila, Ari-Matti & Ojala, Timo & Rautio, Ilkka (toim.): Rikosoikeus. Kolmas, uudistettu painos. WSOY: Juva, 67–86.

Laukkanen, Manne 2007. Geographic Profiling: Using home to crime distances and crime features to predict offender home location. Åbo: Åbo Akademi University.

Lehtimäki, Mari & Mäkelä, Päivi 2018. Tuottamukselliset tulipalot ja niitä koskevat ilmoitusmenettelyt. Tutkimusraportit, Pelastusopisto. Saatavilla http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_B/B3_2018.pdf . Viitattu 7.12.2020.

Lehtimäki Mari & Mäkelä Päivi 2019. Tuottamukselliset tulipalot, onnettomuuksien ennaltaehkäisy ja ilmoitusvelvollisuuden merkitys. Teoksessa Puustinen, Alisa (toim.): Pelastus- ja turvallisuustutkimuksen vuosikirja 2019, 220–248. Pelastusopisto. Saatavilla <https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Pelastus-ja-turvallisuustutkimuksen-vuosikirja-2019-1.pdf> . Viitattu 27.10.2020.

Mäkelä, Päivi 2013. Teko- ja tekijäpiirteet tuhotöinä ja törkeinä vahingontekoina tutkituissa rikoksissa. Teoksessa Mäkelä, Päivi & Tapani, Jussi & Lehtimäki, Mari & Frände, Dan: Läpi tulen. Empiirinen tutkimus poliisin palonsyyn tutkinnasta ja vakavien tulipalorikosten rikosprosessista. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta: Sastamala, 273–334 (osuuteen kuuluva liite 353–364).

Mäkelä, Päivi & Laitinen, Ahti 2008. Tahallisesti sytytetty tulipalot Suomessa. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta: Turku.



Mäkelä, Päivi & Tapani, Jussi & Lehtimäki, Mari & Frände, Dan 2013. Läpi tulen. Empiirinen tutkimus poliisin palonsyyn tutkinnasta ja vakavien tulipalorikosten rikosprosessista. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta: Sastamala.

Ohje terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon. Sosiaali- ja terveysministeriö, 2020. Saatavilla https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162048/OHJE_terveydenhuollon_ja_poliisiin_valiseen_tiedonvaihtoon.pdf?sequence=1&isAllowed=y Viitattu 22.11.2020.

Pelastuslaitosten valvonnan aapinen. Kuntaliitto. Ladattavissa osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1945-pelastuslaitosten-valvonnan-aapinen> . Viitattu 19.11.2020.

Santtila, Pekka 2010. Offender Profiling. Teoksessa P.A. Granhagen (ed.): Forensic Psychology in Context. Nordic and International Approaches. Cullompton: Routledge.

Santtila, Pekka & Häkkänen, Helinä & Fritzson, Katarina 2003. Inferring the characteristics of an arsonist from crime scene actions: a case study in offender profiling. International Journal of Police Science and Management. Vol. 5, 1–15.

Santtila, Pekka & Fritzson, Katarina & Tamelander, Anna Lena 2004. Linking Arson Incidents on the Basis of Crime Scene Behavior. Journal of Police and Criminal Psychology. Vol. 19, 1–16.

Tolvanen, Matti 2005. Johdatus kriminaalipolitiikan teoriaan. Joensuun yliopisto: Joensuu.

Voutilainen, Tomi 2019. Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. 2. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

SÄÄDÖKSET

ETL	esitutkintalaki 22.7.2011/805
HL	hallintolaki 6.6.2003/434
Julkl	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
ROL	laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11.7.1997/689
	pelastustoimilaki 30.4.1999/561 (kumottu)
	pelastuslaki 13.6.2003/468 (kumottu)
Pell	pelastuslaki 29.4.2011/379
Poll	poliisilaki 22.7.2011/872
RL	rikoslaki 19.12.1889/39



HALLITUKSEN ESITYKSET

HE 76/1998 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle pelastustoimilaiksi

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

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

OIKEUSTAPAUKSET

Jyväskylän KäO R 14/1435

POLIISIHALLITUKSEN JA POLIISILAITOSTEN OHJEET JA KIRJEET

Palonsyyn selvittämiseksi tehtävä tutkinta. Poliisihallituksen ohje, päivätty 15.1.2018 (POL-2017-5503)

Palonsyyntutkinta Sisä-Suomen poliisilaitoksessa. Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohje, päivätty 7.1.2020 (POL-2019-78053)

Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyn ja poliisin ja pelastuslaitosten välisten yhteistyöverkostojen kehittäminen. Poliisihallituksen kirje, päivätty 22.10.2019 (POL-2019-50969)

Rikosten esikäsittelytoiminta poliisissa. Poliisihallituksen ohje, päivätty 2.1.2020 (POL-2019-37438)

Tietojen kirjaaminen poliisiasian tietojärjestelmään (PATJA). Poliisihallituksen ohje, päivätty 17.12.2013 (2020/2013/5231)

INTERNET-SIVUT

Ketola, Johannes 2019. PRONTO – Poliisille ilmoittamisen tilastot. Saatavilla <https://tuubi.smedu.fi/View.aspx?id=15966~5o~hmezhzck7&code=CG~kmbp8z8XITLYzLnulJGjmMA9rR7WxvfxR6K9R6c2ebDFpvOcSTzOFTzclfMu&ax=7D~LNp9euM3CkCzTL> Viitattu 19.11.2020.

Rikostilastot nimikkeittäin, valtakunnalliset ja poliisilaitoskohtaiset luvut vuosina 2015–2020. Saatavilla <https://poliisi.fi/toimintaymparisto-ja-tilastot> Viitattu 8.12.2020.

Sähköinen rikosilmoitus. Saatavilla https://www.poliisi.fi/rikokset/sahkoinen_rikosilmoitus Viitattu 22.11.2020.



PELASTUSLAITOSTEN ILMOITUSMENETTELYJEN JA YHTEISTYÖRYHMIEN KEHITTÄMISHANKKEEN TYÖPAJOISSA PIDETTY ESITYKSET (kalvomateriaali kirjoittajan hallussa; toimitettu hankkeen yhteyshenkilöille)

Kiiskinen, Jari & Liimatainen, Hannu 2019. Poliisin näkemys ilmoitusmenettelyyn. Esitys Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishankkeen toisessa työpajassa Pelastusopistolla 12.11.2019.

Leppilahti, Antti 2019a. Poliisin tietojärjestelmäkehityksestä. Esitys Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishankkeen toisessa työpajassa Pelastusopistolla 12.11.2019.

Leppilahti, Antti 2019b. Poliisin toiminnan valtakunnallinen ohjaus. Esitys Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishankkeen toisessa työpajassa Pelastusopistolla 12.11.2019.

Leppilahti, Antti 2019c. Poliisi- ja pelastuslaitosten yhteistyösopimukset. Esitys Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishankkeen toisessa työpajassa Pelastusopistolla 12.11.2019.

PELASTUSLAITOSTEN ILMOITUSMENETTELYJEN JA YHTEISTYÖRYHMIEN KEHITTÄMISHANKKEEN PÄÄTÖSSEMINAARISSA 29.9.2020 PIDETTY ESITYKSET (osa tekstissä viitatuista asiasisällöistä sijoittuu esitysten suulliseen osuuteen)

Hyryläinen, Pasi 2020. Palorikokset poliisin koulutuksessa. Kalvomateriaali saatavilla https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Pasi-Hyrylainen_Palorikokset-poliisin-koulutuksessa.pdf Viitattu 16.11.2020.

Jämsä, Jani 2020. Pelastusopiston tutkinto- ja täydennyskoulutuksen rooli tulosten vakiinnuttamisessa. Kalvomateriaali saatavilla https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Jani-Jamsa_Pelastusopiston-tutkinto-ja-taydennyskoulutuksen-rooli-tulosten-vakiinnuttamisessa.pdf Viitattu 16.11.2020.

Laakso, Markku 2020. Mitä PelL 41 § -ilmoitusmenettelyn juurruttaminen tarkoittaa pelastuslaitoksilla. Kalvomateriaali saatavilla [https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Markku-Laakso_Mita-Pell-41-§-ilmoitusmenettelyn-juurruttaminen-tarkoittaa-poliisilaitoksilla.pdf](https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Markku-Laakso_Mita-Pell-41-%24-ilmoitusmenettelyn-juurruttaminen-tarkoittaa-poliisilaitoksilla.pdf) Viitattu 18.11.2020.

Leinonen, Mira 2020a. Miten aluehallintovirasto valvoo pelastuslain 41§? Kalvomateriaali saatavilla [https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Mira-Leinonen_Miten-AVlt-jat-kossa-valvovat-Pell-41-§-ilmoitusvelvollisuuden-noudattamista.pdf](https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Mira-Leinonen_Miten-AVlt-jat-kossa-valvovat-Pell-41-%24-ilmoitusvelvollisuuden-noudattamista.pdf) Viitattu 18.11.2020.

Leppilahti, Antti 2020. Hanke ja sen poliisitoiminnalliset vaikutukset. Kalvomateriaali saatavilla https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Antti-Leppilahti_Hanke-ja-sen-tulosten-poliisitoiminnalliset-vaikutukset.pdf Viitattu 16.11.2020.

Paloluoma, Pasi 2020. Mitä PelL 41 § -ilmoitusmenettelyn juurruttaminen tarkoittaa – Varsinais-Suomen pelastuslaitos. Kalvomateriaali saatavilla [https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Pasi-Paloluoma_Mita-Pell-41-§-ilmoitusmenettelyn-juurruttaminen-tarkoittaa-pelastuslaitoksilla-1.pdf](https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Pasi-Paloluoma_Mita-Pell-41-%24-ilmoitusmenettelyn-juurruttaminen-tarkoittaa-pelastuslaitoksilla-1.pdf) Viitattu 22.11.2020.



Salonen, Maarit 2020b. Pelastusrikkomukset – Opinnäytetyön keskeiset tulokset. Kalvomateriaali saatavilla https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/Maarit-Salonen_Pelastusrikkomukset-Opinnaytetyon-keskeiset-tulokset.pdf viitattu 18.11.2020.

SUULLISET TIEDONANNOT

Poutiainen, Anne 2020a. Pell 41 §/106 § -ilmoittamisen tietosuojaseloste ja sen suhde PRONTOon. Skype-kokous Poutiaisen ja Päivi Mäkelän välillä 26.5.2020. Pelastusopiston kehittämiskoordinaattori ja tietosuojavastaava on keskeisessä roolissa PRONTOon liittyvien tietosuojakysymysten ratkaisemisessa.

Virtanen, Eerik 2020. Pell 41 §/106 § -ilmoitusmenettelyn vaikutus Pell 42 §:n mukaiseen riskiasumiseen puuttumisessa. Puhelinkeskustelu Virtasen ja Päivi Mäkelän välillä 15.9.2020. Varsinais-Suomen pelastuslaitoksella työskentelevä palotarkastaja, joka on syvästi perehtynyt paloriskiasumisen ongelmiin ja ratkaisuihin.

SÄHKÖPOSTIVIESTIT

Kokki, Esa 2020. PRONTO-järjestelmän kehittämiseen liittyviä haasteita. Sähköpostiviesti 4.12.2020. Vastaanottaja Päivi Mäkelä. Pelastusopiston tutkimusjohtajan (virkavapaalla, ent. erikoistutkija) tiedonanto pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilaston käyttöjärjestelmän budjetin vuosittaisesta valmistelusta.

Leinonen, Mira 2020b. KEJO-järjestelmän aikataulusta. Sähköpostiviesti 2.12.2020. Vastaanottaja Päivi Mäkelä. KEJO:n kehittämiseen osallistuneen Etelä-Suomen aluehallintoviraston pelastusylitarkastajan tiedonanto.

Poutiainen, Anne 2020b. PRONTO-aineiston turvaluokituksesta. Sähköpostiviesti 23.11.2020. Vastaanottaja Päivi Mäkelä. Pelastusopiston kehittämiskoordinaattori ja tietosuojavastaava on keskeisessä roolissa PRONTOon liittyvien tietosuojakysymysten ratkaisemisessa.

Voutilainen, Tomi 2020. Pell 41 §/106 § -ilmoituslomakkeen salassapitomerkinnoista ja luovuttamiseen liittyvistä kysymyksistä. Sähköpostiviesti 1.12.2020. Vastaanottaja Päivi Mäkelä. Itä-Suomen yliopiston julkisoikeuden professori on perehtynyt erityisesti informaatio-oikeuteen ja sähköiseen hallintoon.



Liitteet

Liite 1: PelL 41 § / 106 § -ilmoituslomake (suomenkielinen)

Liite 2: PelL 41 § / 106 § -ilmoituslomake (ruotsinkielinen)

Liite 3: Muistio "Professorin kyselytunnista" hankkeen työpajapäivillä Kuopiossa 13.11.2019
– Kysymyksiä rikos- ja prosessioikeuden prof. Matti Tolvaselle



Liitteet

Liite 1: PelL 41 §/106 § -ilmoituslomake (suomenkielinen)

Salassa pidettävä -leima

XXXX PELASTUSLAITOKSEN PelL (379/2011) 41 § / 106 §
MUKAINEN ILMOITUS XXXX POLIISILAITOKSELLE

(1/2)

Ilmoitusnro
(palontutkinnan vastuuhlö täyttää)

Poliisin paikallaolo kohteessa pelastustoiminnan aikana	☐ Poliisi oli paikalla pelastustoiminnan aikana, partion numero (jos tiedossa):		☐ Poliisi ei ollut paikalla pelastustoiminnan aikana
Tapahtuma-aika	Päivämäärä	Kellonaika (hälytysaika)	
Tapahtumapaikka	Katuosoite	Paikkakunta	
Ilmoittajan tiedot	Sukunimi, etunimi	Virkanimike	
	Pelastuslaitoksen nimi XXXX pelastuslaitos		
	Sähköposti	Puhelin	
Ilmoituksen syy (kerro lyhyesti pelastusrikkomuksen sisältö, lisää kääntöpuolelta pelastuslain peruste)	☐ Pelastuslain 41 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus ☐ tahallisuus/tuottamuksellisuus ⁱ ☐ huomattava omaisuusvahinko ☐ palokuolema tai vakava loukkaantuminen ⁱⁱ ☐ palontutkinnan yhteydessä havaittu palo- tai henkilöturvallisuusrikkomus ☐ muu syy (syy epäselvä, havaittu rikollista toimintaa)		
Ilmoitukseen johtaneet havainnot	☐ Pelastuslain 106 §:n mukainen pelastusrikkomus ☐ 3 § yleinen toimintavelvollisuus ☐ 4 § huolellisuusvelvollisuus ☐ 6 § avotulen teko ☐ 7 § kulutus ☐ 8 § kulutuksen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ☐ 9 § rakennuksen palo- ja poistumisturvallisuus ☐ 10 § rakennuksen uloskäytävät ☐ 11 § kiinteistöjen pelastustiet ☐ 16 § yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma ☐ 22 § turvetuotantoalueiden paloturvallisuus ☐ 37 § velvollisuus osallistua pelastustoimintaan ☐ 61 § nuohoustodistus ☐ 62 § tulisiijan tai savuhormin vioista ilmoittaminen ☐ 80 § asiakirjojen esittämisvelvollisuus ☐ Pelastuslain 106 §:n mukainen väestönsuojelurikkomus ☐ Pelastuslain 106 §:n mukainen öljyntorjuntarikkomus Lisätietoja:		
Ilmoitusvelvollisuus on havaittu	☐ Pelastustoiminnan yhteydessä ☐ Valvontatoiminnan yhteydessä ☐ Palontutkinnan yhteydessä		



Ilmoituksen liitteet	☐ Onnettomuusseloste, nro	☐ Palotarkastuspöytäkirja, nro	☐ Muu, mikä?
Palopaikalla tilannetta johtaneen ja havaintoja tehneiden tiedot (ellei sama kuin ilmoittaja)			

Päiväys	Nimi

Lähetä

Pelastuslaki 379/2011, 106 § Rangaistukset

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

- 1) laiminlyö 3 §:ssä säädetyn toimintavelvollisuuden,
- 2) olennaisesti laiminlyö 4 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden osoittaa huolellisuutta tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran ja vahingon välttämiseksi,
- 3) rikkoo 6 §:ssä säädettyä avotulen sytyttämiskieltoa,
- 4) kulottaa metsämaata ilman 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua metsäammattilaisen valvontaa,
- 5) laiminlyö 8 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa pelastuslaitokselle kulutuksesta,
- 6) jättää noudattamatta 9 §:ssä säädettyä palo- tai poistumisturvallisuusvaatimuksia tai säilyttää pykälässä säädetyn vastaisesti helposti syttyvää materiaalia tai muuta tavaraa,
- 7) laiminlyö 10 §:ssä säädetyn velvollisuuden huolehtia rakennusten uloskäytävistä tai kulkureiteistä, rikkoo kieltoa säilyttää uloskäytävillä ja kulkureiteillä tavaraa tai laiminlyö velvollisuuden tarvittaessa merkitä ja valaista uloskäytävät ja kulkureitit asianmukaisesti,
- 8) laiminlyö 11 §:ssä säädetyn velvollisuuden pitää pelastustiet ajokelpoisina ja esteettöminä tai rikkoo kieltoa pysäköidä pelastustielle tai asettaa sille muutakaan estettä,
- 9) laiminlyö 16 §:ssä säädetyn velvollisuuden toimittaa yleisötilaisuuden pelastussuunnitelmaa alueen pelastusviranomaiselle määräajassa,
- 10) laiminlyö 22 §:ssä säädetyn velvollisuuden keskeyttää turvetuotanto,
- 11) laiminlyö 37 §:n 1 momentissa tarkoitettua velvollisuuden osallistua pelastustoimintaan,
- 12) rikkoo 37 §:n 4 momentissa säädettyä kieltoa lähteä palo- tai onnettomuuspaikalta,
- 13) laiminlyö 61 §:ssä säädetyn velvollisuuden mainita nuohoustodistuksessa tulisijoissa ja savuhormeissa havaitut viat ja puutteet,
- 14) laiminlyö 62 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa pelastuslaitokselle tulisijoissa tai savuhormeissa havaitut tulipalon vaaraa aiheuttavat vakavat viat tai puutteet taikka
- 15) laiminlyö 80 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden esittää siinä tarkoitettua asiakirjat,

on tuomittava, jollei tekoa ole pidettävä vähäisenä tai jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, pelastusrikkomuksesta sakkoon.

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 67 §:n mukaisen velvollisuuden osallistua koulutukseen, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, väestönsuojelurikkomuksesta sakkoon.

Rangaistus pelastustoimen laiminlyönnistä säädetään rikoslain 21 luvun 15 §:ssä ja tulen varomattomasta käsittelystä rikoslain 44 luvun 12 §:ssä.

Pysäköintivirhemaksusta pelastustielle pysäköimisen seuraamuksena säädetään erikseen.

Joka laiminlyö 22 a–22 c §:ssä tarkoitettua suunnitelman laatimisen tai tarvikkeiden ja kaluston hankkimisen on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, öljyntorjuntarikkomuksesta sakkoon.

ⁱ Tuottamuksellisessa palossa tai muussa onnettomuudessa on viitteitä huolimattomasta / varomattomasta / piittaamattomasta toiminnasta. Arvioitavaksi voivat tulla esimerkiksi tupakoinnista, kynttilän- tai ulkotulien poltosta, muusta avotulesta (erit. maastopalot), valvomattomasta ruoanvalmistuksesta, tulitöistä tai saunan käytöstä kuivaustilana aiheutuneet palot tai vaaratilanteet.

ⁱⁱ Palokuolema: ihminen menehtyy tulipalossa saatuihin vammoihin 30 vuorokauden kuluessa tapahtuneesta. Vakavasti loukkaantunut on henkilö, jolla on 1) vamma, joka vaatii 48 tunnin mittaista sairaalahoitoa, joka alkaa seitsemän päivän kuluessa vamman saamisesta, 2) luunmurtuma (lukuun ottamatta vähäisiä murtumia sormissa tai varpaissa tai nenässä), 3) vakava verenvuoto tai vakava hermo-, lihas- tai jännevamma, 4) sisäelinvamma, 5) toisen tai kolmannen asteen palovamma, jonka laajuus on yli 5 % ihosta, 6) säteilyvamma, 7) syövyttävälle tai myrkyllisille aineille altistumisesta aiheutunut vamma.



Liite 2: Pell 41 §/106 § -ilmoituslomake (ruotsinkielinen)

Sekretessbelagd -stämpeln

XXXX RÄDDNINGSVÄRKET RL (379/2011) 41 § / 106 §
ANMÄLNING TILL POLISINRÄTTNINGEN I XXXXXXXXX

(1/3)

Anmälningsnr

Polisens närvaro under räddningsuppdraget	☐ Polisen var på plats under räddningsuppdraget, polispatrullens nummer (om känt):	☐ Polisen var inte på plats under räddningsuppdraget
Händelsetidpunkt	Datum	Tidpunkt (anmälningstid)
Händelseplats	Gatuadress	Ort
Anmälarens uppgifter	Efternamn, förnamn	Tjänstetitel
	Räddningsverkets namn	
	E-postadress	Tel.
Orsak till anmälan (beskriv kort orsaken till räddningsförseelsen, tillägg från baksidan räddningslagens argument)	☐ Räddningslag 41 § som anmälningsgrund ☐ en eldsvåda eller någon annan olycka har bedömts som uppsåtligt orsakat, eller orsakad av oaktsamhet ⁱ ☐ eldsvådan eller någon annan olycka har orsakat betydande egendomsskador ☐ eldsvådan eller någon annan olycka har lett till dödsfall eller allvarliga personskador ⁱⁱ ☐ förseelser i fråga om brandsäkerheten och människors säkerhet som upptäckts i samband med brandutredningen ☐ annan orsak (orsaken till branden eller någon annan olycka har förblivit oklar, upptäckt kriminell verksamhet eller tecken på detta i samband med brandutredningen) ☐ Räddningslag 106 § som anmälningsgrund: räddningsförseelse ☐ 3 § allmän handlingsskyldighet ☐ 4 § att visa aktsamhet i syfte att undvika brandrisk eller risk för någon annan olycka och skada ☐ 6 § förbud att göra upp öppen eld ☐ 7 § hyggesbränning på skogsmark utan tillsyn av en yrkesman ☐ 8 § att underrätta räddningsverket om hygges- eller halmbränning ☐ 9 § kravet på utrymningssäkerhet eller begränsning i fråga om förvaring av lättantändligt material eller andra lättantändliga föremål ☐ 10 § skyldighet att se till att utgångar inte är blockerade samt förbud att parkera på räddningsväg ☐ 11 § att hålla räddningsvägar farbara och fria från hinder samt förbud att parkera på räddningsväg ☐ 16 § skyldighet att lämna räddningsplanen för en offentlig tillställning till räddningsmyndigheten ☐ 22 § att avbryta torvutvinning när risken för eldsvåda är uppenbar ☐ 37 § skyldighet att delta i räddningsverksamhet och förbud mot att lämna en brand- eller olycksplats ☐ 61 § sotarens skyldighet att nämna fel eller brister som observerats i eldstäder och rökkanaler ☐ 62 § skyldighet att föra ett register över sotade fastigheter ☐ 80 § skyldighet att visa upp handlingar för räddningsmyndigheten ☐ Räddningslag 106 §: befolkningsskyddsförseelse ☐ Räddningslag 106 §: oljebekämpningsförseelse Anmälningsorsaken i korthet:	
Observationer som ledde till anmälan		



Anmälningskyldigheten har framkommit	☐ I samband med räddningsverksamhet ☐ I samband med annan verksamhet (t.ex. tillsyn) ☐ I samband med brandutredning (nivåerna 1-3)
Bilagor till anmälan	☐ Olycksrapport, nr ☐ Protokoll av brandsyn, nr ☐ Annat, vad
Namn och kontaktuppgifter på händelseplatsens ledare, som har gjort observationer på plats (om anmälaren inte har varit på plats)	

Datum	Anmälarens namn
-------	-----------------

Skicka

Räddningslag 379/2011, 106 § Straff

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1) åsidosätter handlingskyldigheten enligt 3 §,

2) väsentligt åsidosätter skyldigheten enligt 4 § 1 mom. att visa aktsamhet i syfte att undvika brandrisk eller risk för någon annan olycka och skada,

3) bryter mot förbudet i 6 § att göra upp öppen eld,

4) utför hyggesbränning på skogsmark utan tillsyn av en yrkesman inom skogsbranschen enligt 7 § 2 mom.,

5) åsidosätter skyldigheten enligt 8 § att underrätta räddningsverket om hygges- eller halmbränning,

6) bryter mot kraven på brand- och utrymnings säkerhet enligt 9 § eller förvarar lättantändligt material eller andra lättantändliga föremål i strid med paragrafen,

7) åsidosätter skyldigheten enligt 10 § att se till byggnaders utgångar eller gångar, bryter mot förbudet att förvara föremål vid utgångarna och i gångar eller åsidosätter skyldigheten att vid behov märka och belysa utgångarna och gångar på lämpligt sätt,

8) åsidosätter skyldigheten enligt 11 § att hålla räddningsvägar farbara och fria från hinder eller bryter mot förbudet att parkera eller placera andra hinder på räddningsvägar,

9) åsidosätter skyldigheten enligt 16 § att lämna en räddningsplan för en offentlig tillställning till räddningsmyndigheten inom föreskriven tid,

10) åsidosätter skyldigheten enligt 22 § att avbryta torvutvinning,

11) åsidosätter skyldigheten enligt 37 § 1 mom. att delta i räddningsverksamhet,

12) bryter mot förbudet enligt 37 § 4 mom. att lämna en brand- eller olycksplats,

13) åsidosätter skyldigheten enligt 61 § att i sotningsintyget nämna fel eller brister som observerats i eldstäder och rökkanaler,

14) åsidosätter skyldigheten enligt 62 § att underrätta räddningsverket om allvarliga fel eller brister som observerats i eldstäder och rökkanaler och som medför brandrisk, eller

15) åsidosätter sin skyldighet enligt 80 § 2 mom. att visa upp där avsedda handlingar,

ska, om inte gärningen ska betraktas som ringa eller om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans, för *räddningsförseelse* dömas till böter.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sin skyldighet att delta i utbildning enligt 67 § ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *befolkningsskyddsförseelse* dömas till böter.

Bestämmelser om straff för försummelse av räddningsåtgärd finns i 21 kap. 15 § i strafflagen och bestämmelser om straff för ovarsam hantering av eld i 44 kap. 12 § i strafflagen.

I fråga om parkeringsbot som påföljd för parkering på räddningsväg föreskrivs särskilt.

Den som underlåter att göra upp en plan eller skaffa de förnödenheter och den materiel som avses i 22 a–22 c §, ska om inte gärningen är ringa eller strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *oljebekämpningsförseelse* dömas till böter.

ⁱ I fråga om en eldsvåda eller annan olycka orsakad av oaktsamhet finns tecken på vårdslöshet/oförsiktighet/likgiltighet. Bedömningen kan gälla till exempel eldsvådor eller farosituationer orsakade av tobaksrökning, levande ljus eller facklor, annan öppen eld (särskilt markbränder), matlagning utan tillsyn, heta arbeten eller av att bastun har använts som torkutrymme.

ⁱⁱ Död i brand: en människa avlider av skador orsakade av branden inom 30 dagar från händelsen. Allvarligt skadad: en person med 1) en skada som kräver sjukhusvård i över 48 timmar och där vården inleds inom sju dagar från det att skadan har uppstått, 2) benbrott (med undantag för



lindriga benbrott i fingrar, tår eller näsa), 3) allvarlig blödning eller allvarliga skador på nerver, muskler eller senor, 4) skador på inre organ, 5) brännskada av andra eller tredje graden eller brännskada som omfattar mer än fem procent av huden, 6) strålningsskada, 7) skada orsakad av exponering för frätande eller giftiga ämnen.



Liite 3: Muistio "Professorin kyselytunnista" hankkeen työpajapäivillä Kuopiossa 13.11.2019 – Kysymyksiä rikos- ja prosessioikeuden prof. Matti Tolvaselle

Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishanke

Työpajapäivät, "Professorin kyselytunti" ke 13.11.2019

Kysymyksiä rikos- ja prosessioikeuden prof. Matti Tolvaselle

Muistio keskusteluista, 28.5.2020, kirjannut Päivi Mäkelä

Muistio edustaa tämänhetkistä oikeustieteeseen perustuvaa näkemystä ja tulkintaa. Soveltamis-käytännön ym. pohjalta johtopäätöksiä ollaan valmiita muuttamaan.

Sisällys

1. Yleisiä huomioita erityisesti tuottamuksellisten palojen ilmoittamisvelvollisuudesta	2
1.1. Lainsäädäntöpohja	2
1.2. Pelastusviranomaisen roolista teon tuottamuksellisuuden arvioinnissa	3
1.3. Miten palon aiheuttaneen henkilön ominaisuudet vaikuttavat pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuteen?	4
1.4. Mitä tietoja mahdollisesta epäilystä voi kirjata poliisille lähetettävään PelL 41 § -ilmoitukseen? Mihin asiakirjaan nämä kirjaukset on tarkoituksenmukaisinta tehdä?	5
1.5. Ilmoitusvelvollisuus ja vahingonkorvausten ajaminen	7
1.6. Erityiskysymyksenä PRONTO-selosteen luovuttaminen asianosaiselle esim. vakuutusyhtiötä varten	8
1.7. PelL 15 luvun uhkasakko, teettämishukka ja rangaistukset (pelastusrikkomus) ja suhde poliisille ilmoittamiseen	9
2. Kysymyksiä liittyen pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuteen ja -oikeuteen poliisille	12
2.1. Mitä muita kuin paloihin liittyviä rikosepäilyjä pelastusviranomainen voi ilmoittaa poliisille, ja mitä reunaehtoja ilmoittamisessa on? Kotirauhan piirissä toimiminen, salassapitokysymykset...?	12
2.1.1. Lähtökohdat	12
2.1.2. Mistä asioista ei saa ilmoittaa poliisille pelastustoiminnan ja palontutkinnan yhteydessä?	13
2.1.3. Mistä rikosepäilyistä saa ilmoittaa poliisille pelastustoiminnan ja palontutkinnan yhteydessä? Entä muille viranomaisille tehtävät ilmoitukset?	13
3. Lopuksi	18



1. Yleisiä huomioita erityisesti tuottamuksellisten palojen ilmoittamisvelvollisuudesta

1.1. Lainsäädäntöpohja

Pelastusviranomaisen velvollisuus ilmoittaa tahalliseksi ja tuottamukselliseksi arvioimistaan paloista poliisille on kirjattu pelastuslain (379/2011) 41 §:ään:

41 §

Palontutkinta

Pelastuslaitoksen on suoritettava palontutkinta. Palontutkinnan tavoitteena on vastaavien onnettomuuksien ehkäisy ja vahinkojen rajoittaminen sekä pelastustoiminnan ja toimintavalmiuksien kehittäminen.

Palontutkinnassa arvioidaan tulipalon syttymissyä ja selvitetään tarvittavassa laajuudessa palon syttymiseen ja leviämiseen vaikuttaneet tekijät, palosta aiheutuneet vahingot ja vahinkojen laajuuteen vaikuttaneet tekijät sekä pelastustoiminnan kulku. Selvityksen laajuuteen vaikuttaa erityisesti palon seurausten vakavuus.

Tiedot palontutkinnasta tallennetaan 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin.

Jos on aihetta epäillä, että tulipalo tai muu onnettomuus on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksellisesti, pelastusviranomaisen on ilmoitettava asiasta poliisille. Poliisille on ilmoitettava myös palontutkinnan yhteydessä havaituista palo- ja henkilöturvallisuusrikkomuksista.

Poliisin on toimitettava poliisilain (872/2011) 6 luvun 1 §:n mukainen poliisitutkinta palonsyyn selvittämiseksi sellaisissa tulipaloissa, joista seurauksena on ollut henkilön kuolema, vakava henkilövahinko tai huomattava omaisuusvahinko. (30.12.2013/1171)

- huomiota kannattaa kiinnittää 4 mom. muotoiluun *on ilmoitettava. Ilmoittamiselle ei ole asetettu alarajaa tai harkinnanvaraa, kuten esim. verojutuissa.*

- huomioitava myös HE 257/2010 vp, s. 58: *"Ilmoitusperusteeksi riittää rikoksen mahdollisuus, esimerkiksi tulipalo, jolle ei löydy luonnollista syytä."* Pelastusviranomaisen roolista rikoksen mahdollisuuden arvioinnissa ks. seuraava alaluku (1.2.).

- HE:n johdosta on perusteltua ilmoittaa poliisille myös *syttymissyitä ei voida arvioida* -tapaukset. Näiden osalta on kuitenkin painotettava, että pelastusviranomaisen tulee selvittää syttymissyitä parhaansa mukaan eikä vain delegoitava tätä tehtävää poliisille. Syttymissyitä ei voida arvioida -tapauksissa onkin aiheellista erikseen perustella, miksi selvyttä syttymissyistä ei ole saatu. Onko esimerkiksi jäänyt useampi vaihtoehto (esim. kynttilä tai tupakointi), tai onko pystytty sulkemaan pois muut vaihtoehdot kuin ihmisen toiminta?



1.2. Pelastusviranomaisen roolista teon tuottamuksellisuuden arvioinnissa

- pelastusviranomaisen ei tarvitse miettiä onko kyseessä rikos vai ei, vaan arvioida tuottamuksellisuutta.

Tiivistäen: Jos palon syy on huolimattomuus -> ilmoitetaan. Poliisin tehtävänä on tutkia, onko henkilöllä ollut mahdollisuus toimia toisin. *Jos teko ulkonaisilta ominaisuuksiltaan näyttää huolimattomalta -> ilmoitus poliisille. Tilanne on sama, jos teko ulkonaisilta ominaisuuksiltaan näyttää tahalliselta, tai pelastuslaitoksen palontutkintatoimista riippumatta palon syttymissyy jää selvittämättä.*

- pelastustoimen edustajat arvioivat tapahtumaa yleistietämyksen perusteella, rikosnimikkeitä ei tarvitse miettiä. Poliisi ja syyttäjä ovat rikoksen täyttymistä arvioivia viranomaisia, ei pelastusviranomainen. Riittää kun jokainen viranomainen tuntee oman normistonsa, ja näin ilmoittavan viranomaisen ei tarvitse tehdä mitään rikosoikeudellista esiselvitystä. Esimerkiksi palomestarin tai paloiesimiehen ei tarvitse opiskella rikos- ja prosessioikeutta, ja rikosten tunnusmerkistöjen ja niiden täyttymisen pohdinta kuuluu poliisille ja siitä eteenpäin syyttäjälle ja tuomioistuimelle. Poliisi arvioi esitutkintakynnyksen ylittymistä. Kaikki ilmoitukset kirjataan, ja jos tutkintakynnys ei ylity, ei tutkita. Tarvittaessa tutkinnanjohtaja esittää syyttäjälle esitutkinnan rajoittamista (esitutkintaa ei toimiteta / lopetetaan).

- keskusteltiin siitä, mitä käytännössä tarkoittaa PelL 41 § 4 mom. oleva kirjaus "jos on aihetta epäillä"? Milloin on tai ei ole aihetta epäillä? Onko tämä sama kuin poliisin "syytä epäillä"? Asia on siinä mielessä tärkeä, että kynnystä pitää arvioida, koska sen ylittäminen velvoittaa tekemään mm. ilmoituksen poliisille.

- "aihetta epäillä" tai "syytä epäillä" – tarkoittanee samaa asiaa. Matala kynnys – matalimmillaan tarkoittaa, että ei voida sulkea pois. Tässä kohdassa äärimmäisen matala kynnys, pitää vain pystyä kiinnittämään johonkin konkretiaan, havainnoitaviin tosiasioihin. Riittää kun toteaa, että palo *voi* olla tuottamuksella aiheutettu. Riittää, jos ei löydy muuta selitystä kuin se, että ei voi löytyä muuta syytä kuin tahallinen tai tuottamuksellinen toiminta.

- keskustelussa myös huomioitiin, että pisimmällä PelL 41 § -ilmoitusprosessissa olevilla alueilla poliisin palaute on ollut se, että ilmoituskynnys on syytä pitää matalalla. Pelastusviranomaiset toimivat pelastuslainsäädännön ja virkavelvollisuuden pohjalta (vrt. kansalaisten hyvin kevyin perustein tekemien, usein sähköisten rikosilmoitusten suuri massa).

- lisäksi huomioitiin, että yksittäinen tapahtuma voi olla sellainen, että siinä ei kysymys ole rikoksesta – mutta se voi olla merkityksellistä tietoa myöhemmässä vaiheessa. Siksikin ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan tapahtuman ilmoittaminen poliisille on tärkeää, jotta tieto siitä löytyy myöhemmin Poliisiasiain tietojärjestelmästä.



1.3. Miten palon aiheuttaneen henkilön ominaisuudet vaikuttavat pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuteen?

- henkilön ikä, terveydentila tms. kysymykset eivät vaikuta pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuteen. Pelastusviranomaisen arvioi teon ulkonaisia ominaisuuksia, ja jos ne viittaavat tahallisuuteen tai tuottamuksellisuuteen, ilmoitusvelvollisuus täyttyy.
- on myös huomiotava, että viranomaiskäsitteeseen päättämälläkin on oma ennaltaehkäisevä roolinsa

Alle 15-vuotiaat:

- esimerkiksi alle 15-vuotiaiden teot tulee ilmoittaa poliisille: vaikka vastuukärajan täyttymättömyyden vuoksi kysymys ei ole rikoksesta, kyse voi kuitenkin olla rikollisesta teosta. Lisäksi lapsiin ja nuoriin pätee vahingonkorvausvastuu. Vrt. myös esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 5 § - ilmoittaminen on tarpeen myös sen selvittämiseksi, onko tekoon osallistunut 15 vuotta täyttänyt tai täyttäneitä:

[5 §](#)

Rikollisen teon tutkinta

Kun alle 15-vuotiaan epäillään syyllistyneen rikolliseen tekoon, toimitetaan tarvittaessa esitutkinta sen selvittämiseksi, onko 15 vuotta täyttänyt ollut osallisena teossa. Tällöin esitutkinnassa selvitetään kunkin epäillyn osalta 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettut seikat.

Alle 15-vuotiaan tekemäksi epäillyn rikollisen teon johdosta toimitetaan lisäksi tarvittaessa esitutkinta:

- 1) asianomistajan pyynnöstä teolla menetetyn omaisuuden saamiseksi takaisin tai hänen vahingonkorvausoikeutensa toteuttamiseksi;
- 2) menettämisseuraamuksen edellytysten selvittämiseksi; tai
- 3) epäiltyyn kohdistettavien lastensuojelutoimenpiteiden tarpeen tai muun epäillyn etuun liittyvän selvittämistarpeen vuoksi.

Esitutkinta voidaan 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa toimittaa, vaikka asianomistajarikoksen asianomistaja ei ole esittänyt 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua vaatimusta.

- lasten ja nuorten toimintaan puuttuminen on tärkeää myös *ennaltaehkäisyn* näkökulmasta.

Muistisairaat:

- muistisairaus ei vaikuta ilmoitusvelvollisuuteen -> ilmoitetaan

- kyselytunnilla keskusteltiin siitä, pitääkö pelastusviranomaisen ilmoittaa sellaisesta tuottamuksellisesta teosta, *jossa palon aiheuttaneen muistisairaus on jo aivan ilmeistä*, jolloin teon subjektiivinen puoli ei täyty ja kysymys ei ole rikoksesta. Kysymys on sinänsä harvalukuisista tapauksista, joissa käytännössä tekijä on jo sijoitettu esim. hoitolaitokseen.

- näissäkin tapauksissa on kuitenkin hyvä huomioda se, että tapaus voi muista syistä olla aiheellista saattaa jatkotarkastelun ja tutkinnan piiriin. Pohdittavaksi voi tulla esim. laiminlyönnistä vastuuseen



saattaminen, jos hoitolaitoksessa ei ole huolehdittu muistisairaiden turvallisuudesta. Vrt. RL 3 luvun 3 § (Laiminlyönnin rangaistavuus): laiminlyönti voi olla rangaistavaa, jos henkilöllä on erityinen oikeudellinen velvollisuus estää seurauksen syntyminen. Tällainen velvollisuus voi perustua virkaan, toimeen tai asemaan ja se voi kohdentua siis myös hoitolaitokseen: tapauksesta riippuen hoitajiin, esimiehiin tai laitoksen johtoon.¹

1.4. Mitä tietoja mahdollisesta epäilystä voi kirjata poliisille lähetettävään PelL 41 § -ilmoitukseen? Mihin asiakirjaan nämä kirjaukset on tarkoituksenmukaisinta tehdä?

Yleistä:

- poliisilla on oikeus saada laajasti tietoja, säädelty poliisilaissa ja esitutkintalaissa. Asiaa on tarkasteltava sen kautta, mitä pyytäjällä on oikeus saada. Toiselta puolen poliisi ei saa ratsastaa toisten viranomaisten tiedonsaantioikeudella. Esimerkiksi sosiaalilainsäädäntö mahdollistaa väljemmän tiedonluovuttamisen kuin potilastietolaki.

PelL 41 § -ilmoituslomakkeen ja PRONTO-selosteen merkitys myöhemmässä tutkinnassa tai oikeusprosessissa:

- ilmoituksella ei ole koskaan todistusarvoa, eikä sitä käytetä todisteena vaan lausuntoa pyydetään erikseen. PRONTO-seloste ei käy näytöksi, yhtä vähän kuin rikosilmoitus käy näytöksi. Sen sijaan esimerkiksi KRP:n lausunto on todiste.

- Poliisihallituksen tulevaan ohjeistukseen liitetään maininta siitä, että PRONTO-selosteella ei ole näyttöarvoa, eikä sitä saa liittää esitutkintapöytäkirjaan. PRONTO-seloste voi toimia tutkintaa suuntaavana asiakirjana, sen suurempaa merkitystä sillä ei ole. Ylipäänsä on syytä huomioda, miten pelastuslaitoksen palontutkinnan tarkoitus on määritelty (PelL 41 § 1–3 mom.):

41 §

Palontutkinta

Pelastuslaitoksen on suoritettava palontutkinta. Palontutkinnan tavoitteena on vastaavien onnettomuuksien ehkäisy ja vahinkojen rajoittaminen sekä pelastustoiminnan ja toimintavalmiuksien kehittäminen.

¹ (Tästä tematiikasta on luvassa oikeudellista analyysiä, kun yliopistonlehtori Heikki Kallion (Itä-Suomen yliopisto) artikkeli hoitokotien laiminlyöntivastuusta aikanaan julkaistaan (julkaisufoorumina Lakimies tai Defensor Legis). – Tämä tiedoksi ja muistiinpanoksi siltä varalta, jos myöhemmin tähän tematiikkaan haluaa syventyä enemmän.)



Palontutkinnassa arvioidaan tulipalon syttymissy ja selvitetään tarvittavassa laajuudessa palon syttymiseen ja leviämiseen vaikuttaneet tekijät, palosta aiheutuneet vahingot ja vahinkojen laajuuteen vaikuttaneet tekijät sekä pelastustoiminnan kulku. Selvityksen laajuuteen vaikuttaa erityisesti palon seurausten vakavuus.

Tiedot palontutkinnasta tallennetaan 91 §:ssä tarkoitettuun toimenpiderekisteriin.

PRONTO-seloste täytetään ensisijaisesti tulipalojen ehkäisyä varten. Poliisin näkökulmasta sitä käytetään tutkinnan suuntaamiseksi, ei sen pidemmälle.

Epäillyn nimi:

- epäillyn henkilön nimitiedon ilmoittamisessa ei ole mitään epäselvää, sen saa ilmoittaa. Tässä yhteydessä riittää nimi (tietoturvasyistä ei sosiaaliturvatunnusta), jos poliisille ei tule henkilöllisyydestä erehtymisen vaaraa. Suositeltavaa olisi lisätä henkilön yhteystiedot: puhelin, kotiosoite tai sähköpostitms. tapauskohtaisen harkinnan mukaan. Tämä helpottaa ja nopeuttaa myös asian hoitamista jatkossa ja on samalla myös asiakkaan etu. Myös asianomistajiin ja todistajiin voi soveltaa samaa: nimi ja yhteystiedot olisivat toivottavia.

Arvio epäillyn terveydentilasta:

- esim. arvio epäillyn tekijän muistisairaudesta liittyy arviointiin siitä, onko teko ylipäänsä rangaistavaa. *Esimerkiksi tuottamuksellisuuden arviointiin liittyvän tiedon saa ilmoittaa. On hyvä kuvata konkreettisesti toimintaa mihin arvio perustuu – esimerkiksi: käyttäytyy itsetuhoisesti, puhe vaikuttaa harhaiselta, ei orientoidu paikkaan eikä aikaan, henkilö vaikuttaa päihtyneeltä tai huumaantuneelta.*

Samoin esimerkiksi epäilyn mahdollisen tekijän mielenterveyden ongelmista saa ilmoittaa – vaikuttaa siihen, arvioidaanko tekoa rikoksena ylipäänsä. Tuottamuksellisia paloja ajatellen: jos palon syy on huolimattomuus -> ilmoitetaan. Poliisi tutkii, onko henkilöllä ollut mahdollisuus toimia toisin. *Jos teko ulkonaisilta ominaisuuksiltaan näyttää huolimattomalta -> ilmoitus poliisille.*

PelL 41 § -ilmoituslomake vs. PRONTO-seloste - mihin kirjataan?

- on hyvä huomioida, että PRONTOon voidaan kirjata myös arkaluonteisia henkilö- ja terveystietoja. PRONTO-seloste voi myös olla tietoturvasemmampi tallennuspaikka silloin, jos esim. P3 lähettää pelastuslaitoksen tilannekeskukseen täytetyn PelL 41 § -ilmoituslomakkeen, missä sen ohien liitetään PRONTO-seloste ja lähetetään eteenpäin poliisille. Jos pelastuslaitoksen sisäinen sähköposti ei ole sallittu, henkilöön liittyviä tietoja ei kannata kirjata ilmoituslomakkeelle.

Prontossa on kahdenlaisia tekstikenttiä: niitä joihin henkilötietoja saa kirjoittaa, ja niitä joihin henkilötietoja ei saa kirjoittaa. Ne kentät, joihin saa kirjoittaa henkilötietoja, poistetaan automaattisesti kahden vuoden kuluttua tallennuksesta. Jäljelle jäävät muut kentät.

PRONTO:n onnettomuusselosteella tällainen kohta löytyy otsakkeen **Kohteen tiedot** alta:



Kohteen tiedot		
Kohteen osoite:	Riskiluokka:	Ruuduntunniste (ID-nro):
Kohteen hallinta/ ajoneuvon rekisteritunnus/ muu henkilötieto: (Tähän voit kirjata tarvittaessa yksilöiviä henkilötietoja. Tiedot poistetaan 2 vuoden jälkeen tallennuksesta. Ohje)		

PRONTOn ohjeistuksen mukaisesti henkilötietokenttään kirjoitetaan esim.: *Henkilö A = kohteen omistaja ja paikalla ollut henkilö Matti Mattinen*. Muihin tekstikenttiin voidaan kirjoittaa esim.: *Paikalla olleiden kertomuksen mukaan henkilö A:lla on muistiongelmia*.

1.5. Ilmoitusvelvollisuus ja vahingonkorvausten ajaminen

- ilmoittamisella voi olla merkitystä vakuutuskorvauksien, korvausvastuun ym. näkökulmasta. Ks. esitutkintalain (805/2011) 1 luvun 2 §, erit. kohta 3):

2 §

Esitutkinnassa selvittävät asiat

Esitutkinnassa selvitetään:

- 1) asian laadun edellyttämällä tavalla epäilty rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, asianomaiset sekä muut syyteharkintaa ja rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat;
- 2) mahdollisuudet rikoksella saadun omaisuuden palauttamiseksi ja rikoksen johdosta tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen täytäntöönpanemiseksi;
- 3) **asianomistajan yksityisoikeudellinen vaatimus, jos hän oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 3 luvun 9 §:n nojalla on pyytänyt syyttäjää ajamaan hänen vaatimustaan;** ja
- 4) suostuuko asianomistaja ja aikooko rikoksesta epäilty suostua asian käsittelemiseen käräjäoikeudessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 a luvussa tarkoitetussa kirjallisessa menettelyssä.

Esitutkinnassa asia on valmisteltava siten, että syyteharkinta ja asianosaisten etujen valvominen voidaan suorittaa asianmukaisesti ja että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa tai asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä.

- jos toisen aiheuttamasta palosta aiheutuu vahinkoa, vahingonkärsijä voi hakea vahingonkorvausta siviiliprosessin kautta. Tuo prosessi on kuitenkin kallis ja sekä kustannuksiltaan että lopputuloksestaan arvaamaton. Olennaisesti helpommalla vahingonkorvausta hakeva pääsee, jos sitä pystytään hakemaan syyttäjän johdolla rikosprosessin ohessa. Ks. laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997), 3 luvun 9 §:

9 §

Asianomistajan pyynnöstä syyttäjän on vireille panemansa syyteasian yhteydessä ajettava rikokseen perustuvaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta rikosasian vastaajaa vastaan, jos se voi tapahtua



ilman olennaista haittaa eikä vaatimus ole ilmeisen perusteeton. Jos syyttäjä ei ota ajaakseen asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta, hänen on ilmoitettava siitä asianomistajalle noudattaen, mitä 1 luvun 9 §:n 1 momentissa säädetään. ([13.5.2011/455](#))

Asianomistajan on esitettävä pyyntö esitutkinnassa tai syyttäjälle. Samalla hänen on ilmoitettava seikat, joihin vaatimus perustuu.

Hakiessaan muutosta syytteeseen annettuun ratkaisuun syyttäjän on 1 momentissa säädetyin edellytyksin haettava muutosta myös asianomistajan korvausvaatimukseen annettuun ratkaisuun, jos se on riippunut syyteasian ratkaisusta.

Jos korvattavia vahinkoja syntyy, vielä parempi tietysti on jos niistä pystytään sopimaan ilman oikeusprosessia. Ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen ei aina johdakaan materiaaliin oikeuslaitosta varten, vaan se voi edesauttaa myös muunlaista sopimista, sovittelua ja yhteisymmärryksessä tehtyä korvaamista.

1.6. Erityiskysymyksenä PRONTO-selosteen luovuttaminen asianosaiselle esim. vakuutusyhtiötä varten

- PRONTO-seloste on pelastusviranomaisen hallussa oleva asiakirja, pelastusviranomainen päättää sen luovuttamisesta
- PRONTO:n seloste on asianosaisjulkinen asiakirja, keskeneräistä asiakirjaa ei tarvitse antaa. Jos esitutkinta on kesken ja se vaikuttaa PRONTO-selosteen valmistumiseen, on hyvä konsultoida poliisia. Lähtökohtainen linjaus se, että keskeneräistä selostetta ei luovuteta. Tässä käytännön ongelmana tosin on se, että vakuutuskäsittely ei välttämättä etene ennen kuin PRONTO-seloste on toimitettu vakuutusyhtiöön.
- palonsyystä tehtäviä johtopäätöksiä sotkee se, että pelastusviranomainen tekee *arvion* (minkä voi myöhemmin korjata oikeaksi), poliisi puolestaan tutkii
- pelastusviranomainen ei halua vaikeuttaa poliisin tutkintaa - ongelmalliseksi PRONTO-selostetta asianosaiselle luovutettaessa saatetaan kokea esim. sen tiedon ilmaiseminen, että pelastusviranomainen on arvioinut palon aiheutuneen tahallisesta toiminnasta, jos poliisin tutkinta on kesken. Epäselvissä tai epävarmoissa tilanteissa on hyvä konsultoida poliisia.
- huomioitava mahdollisuus poistaa joitakin tietoja PRONTO-selosteelta mustaamalla ko. kohdat



1.7. PelL 15 luvun uhkasakko, teettämisuhka ja rangaistukset (pelastusrikkomus) ja suhde poliisille ilmoittamiseen

105 §

Uhkasakko ja teettämisuhka

Joka

- 1) laiminlyö 11 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden merkitä pelastustie asianmukaisesti,
- 2) laiminlyö 12 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden pitää sammutus-, pelastus- ja torjuntakalusto, sammutus- ja pelastustyötä helpottavat laitteet ja palonilmaisulaitteet sekä muut hälytys- ja onnettomuuden vaaraa ilmaisevat laitteet, poistumisreittien opasteet ja valaistuksen tai väestönsuojien varusteet ja laitteet toimintakunnossa sekä huollettuina ja tarkastettuina asianmukaisesti,
- 3) laiminlyö 13 §:ssä säädetyn velvollisuuden huolehtia ilmanvaihtokanavien tai -laitteiden huollosta tai puhdistamisesta taikka 13 a tai 13 b §:ssä säädetyn velvollisuuden huolehtia tulisijan ja savuhormin kunnossapidosta, nuohouksesta tai tikkaiden, kattokulkuteiden tai turvavarusteiden pitämisestä kunnossa,
- 4) laiminlyö 15 §:ssä säädetyn velvollisuuden laatia pelastussuunnitelma,
- 5) laiminlyö 17 §:ssä säädetyn velvollisuuden varustaa asunto, majoitustilat, hoitolaitos tai palvelu- ja tukiasumiseen kuuluvat tilat palovaroittimilla tai muilla laitteilla, jotka mahdollisimman aikaisin havaitsevat alkavan tulipalon ja varoittavat siitä,
- 6) laiminlyö 19 §:ssä säädetyn velvollisuuden laatia poistumisturvallisuusselvitys ja jättää toimittamatta sen pelastusviranomaiselle ja rakennusvalvontaviranomaiselle,
- 7) laiminlyö 20 §:ssä säädetyn velvollisuuden laatia poistumisturvallisuuden toteuttamissuunnitelma asetetussa määräajassa,
- 8) laiminlyö 48 §:ssä säädetyn velvollisuuden laatia erityistä vaaraa aiheuttavan kohteen ulkoinen pelastussuunnitelma, tiedottaa suunnitelmasta tai järjestää harjoituksia suunnitelman toimivuuden varmistamiseksi,
- 9) laiminlyö 71 §:ssä säädetyn väestönsuojan rakentamisvelvollisuuden,
- 10) laiminlyö 72 §:ssä säädetyn väestönsuojan kunnostamisvelvollisuuden muutos- ja korjaustyön yhteydessä,
- 11) laiminlyö 81 §:ssä säädetyn korjausmääräyksen noudattamisen,
- 12) ei noudata tai toteuta 82 §:n mukaisesti määrättyjä erityisiä turvallisuusvaatimuksia,
- 13) vastustaa 108 §:ssä tarkoitettujen pelastustoimen tarvitsemien laitteiden sijoittamista rakennukseen tai rakennelmaan,
- 14) laiminlyö velvollisuuden hankkia ja pitää toimintakunnossa pelastusviranomaisen 109 §:n nojalla määräämiä viranomaisverkon käytettävyyttä varmistavia laitteita, taikka
- 15) laiminlyö 22 a–22 c §:ssä säädetyn velvollisuuden varautua öljyvahingon tai aluskemikaalivahingon torjuntaan,

voidaan asianomaisen pelastusviranomaisen päätöksellä velvoittaa määräajassa oikaisemaan se, mitä on tehty tai lyöty laimin; edellä 8 kohdassa tarkoitettussa asiassa päätöksen tekee kuitenkin aluehallintovirasto.

(28.12.2018/1353)

Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Uhkasakosta sekä teettämis- ja keskeyttämisuhasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

106 § (28.12.2018/1353)



Rangaistukset

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

- 1) laiminlyö 3 §:ssä säädetyn toimintavelvollisuuden,
- 2) olennaisesti laiminlyö 4 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden osoittaa huolellisuutta tulipalon tai muun onnettomuuden vaaran ja vahingon välttämiseksi,
- 3) rikkoo 6 §:ssä säädettyä avotulen sytyttämiskieltoa,
- 4) kulottaa metsämaata ilman 7 §:n 2 momentissa tarkoitetun metsäammattilaisen valvontaa,
- 5) laiminlyö 8 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa pelastuslaitokselle kulotuksesta,
- 6) jättää noudattamatta 9 §:ssä säädettyjä palo- tai poistumisturvallisuusvaatimuksia tai säilyttää pykälässä säädetyn vastaisesti helposti syttyvää materiaalia tai muuta tavaraa,
- 7) laiminlyö 10 §:ssä säädetyn velvollisuuden huolehtia rakennusten uloskäytävistä tai kulkureiteistä, rikkoo kieltoa säilyttää uloskäytävillä ja kulkureiteillä tavaraa tai laiminlyö velvollisuuden tarvittaessa merkitä ja valaista uloskäytävät ja kulkureitit asianmukaisesti,
- 8) laiminlyö 11 §:ssä säädetyn velvollisuuden pitää pelastustiet ajokelpoisina ja esteettöminä tai rikkoo kieltoa pysäköidä pelastustielle tai asettaa sille muutakaan estettä,
- 9) laiminlyö 16 §:ssä säädetyn velvollisuuden toimittaa yleisötilaisuuden pelastussuunnitelma pelastusviranomaiselle määräajassa,
- 10) laiminlyö 22 §:ssä säädetyn velvollisuuden keskeyttää turvetuotanto,
- 11) laiminlyö 37 §:n 1 momentissa tarkoitetun velvollisuuden osallistua pelastustoimintaan,
- 12) rikkoo 37 §:n 4 momentissa säädettyä kieltoa lähteä palo- tai onnettomuuspaikalta,
- 13) laiminlyö 61 §:ssä säädetyn velvollisuuden mainita nuohoustodistuksessa tulisijoissa ja savuhormeissa havaitut viat ja puutteet,
- 14) laiminlyö 62 §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa pelastuslaitokselle tulisijoissa tai savuhormeissa havaitut tulipalon vaaraa aiheuttavat vakavat viat tai puutteet taikka
- 15) laiminlyö 80 §:n 2 momentissa säädetyn velvollisuuden esittää siinä tarkoitetut asiakirjat,

on tuomittava, jollei tekoa ole pidettävä vähäisenä tai jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *pelastusrikkomuksesta* sakkoon.

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 67 §:n mukaisen velvollisuuden osallistua koulutukseen, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *väestönsuojelurikkomuksesta* sakkoon.

Rangaistus pelastustoimen laiminlyönnistä säädetään [rikoslain 21 luvun 15 §:ssä](#) ja tulen varomattomasta käsittelystä [rikoslain 44 luvun 12 §:ssä](#).

Pysäköintivirhemaksusta pelastustielle pysäköimisen seuraamuksena säädetään erikseen.

Joka laiminlyö 22 a–22 c §:ssä tarkoitetun suunnitelman laatimisen tai tarvikkeiden ja kaluston hankkimisen on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *öljyntorjuntarikkomuksesta* sakkoon.

- pelastusviranomainen voi valvontatoimia tehdessään antaa korjausmääräyksiä ja tehostaa niitä uhkasakolla ja teettämishallalla. Osa reagoitavista asioista ovat rangaistavia myös pelastusrikkomuksena, jolloin niistä pitäisi ilmoittaa poliisille. Mikä näiden hallinnollisten toimien ja rikosoikeudellisten toimien välinen suhde on? Keskustelussa todettiin, että vähäisissä tekemuodoissa hallinnolliset keinot ovat ensisijaisia, vasta jos ne eivät johda toivottuun lopputulokseen asia on syytä ilmoittaa poliisille.



- pelastusrikkomus ei ole rangaistavaa vähäisenä. Kuka tämän "vähäisyysarvion" tekee? Mitä vähäisyys tarkoittaa? Voiko pelastusviranomainen sitä harkita pohtiessaan ilmoittamista poliisille? Todettiin, että arvion tapauksen vähäisyydestä tekee ensi vaiheessa pelastusviranomainen. Myös pelastusrikkomusepäilyjen kohdalla on syytä pitää ilmoituskynnys matalana, jotta myös poliisille jää mahdollisuus arvioida teon luonnetta.
- vähäisyyden arviointiin ei voi antaa yksiselitteistä vastausta, vaan vastaus riippuu täysin siitä, millaisesta rikkomuksesta on kysymys. Esimerkiksi jos pysäköinti pelastustielle on haitannut pelastustoimintaa, kyseessä ei enää ole vähäinen rikkomus.
- teon vähäisyyttä punnittaessa yksi apukysymys on se, viittaako teko enemmän tietämättömyyteen kuin piittaamattomuuteen. Toinen apuneuvoksi soveltuva "peukalosääntö" on se, että mitä vaarallisemmasta teosta ja mitä suuremmista riskeistä on kysymys, sitä enemmän arviointi kallistuu pois vähäisyydestä.



2. Kysymyksiä liittyen pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuteen ja -oikeuteen poliisille

2.1. Mitä muita kuin paloihin liittyviä rikosepäilyjä pelastusviranomainen voi ilmoittaa poliisille, ja mitä reunaehtoja ilmoittamisessa on? Kotirauhan piirissä toimiminen, salassapitokysymykset...?

2.1.1. Lähtökohdat

Pelastusalan salassapitosäännöksistä säännellään pelastuslain (379/2011) 86 §:ssä:

86 §

Vaitiolovelvollisuus

Pelastustoimen palveluksessa oleva tai pelastustoimintaan osallistuva sekä 107 §:ssä tarkoitettu tutkintalautakunnan jäsen ja asiantuntija eivät saa pelastustoimeen kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eivätkä luvatta ilmaista muille tässä tehtävässään tietoon saamaansa seikkaa, jos siitä on laissa säädetty salassapitovelvollisuus taikka jos se koskee yksityistä liikesalaisuutta, taloudellista asemaa, henkilökohtaisia olosuhteita tai terveydentilaa. ([10.8.2018/658](#))

Salassa pidettävän tiedon ilmaisemisesta viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle toimielimelle säädetään lailla. Vaitiolovelvollisuus ei estä ilmaisemasta sellaista tietoa, jonka ilmaiseminen on yksittäistapauksessa tarpeen hengen tai terveyden suojaamiseksi tai huomattavan ympäristö- tai omaisuusvahingon välttämiseksi. Salassapitovelvollisuuden estämättä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on myös oikeus ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos hän tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. ([20.3.2015/281](#))

Rangaistus tässä pykälässä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain ([39/1889](#)) 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava [rikoslain 40 luvun 5 §:n](#) mukaan.

- huomattava erityisesti maininta: ei saa "*pelastustoimeen kuulumattomalla tavalla käyttää hyödykseen eivätkä luvatta ilmaista muille tässä tehtävässään tietoon saamaansa seikkaa, jos siitä on laissa säädetty salassapitovelvollisuus taikka jos se koskee yksityistä liikesalaisuutta, taloudellista asemaa, henkilökohtaisia olosuhteita tai terveydentilaa*"

- jos on pelastustoimeen kuuluva asia -> saa ilmoittaa

Usein salassapitosäännöksiä tulkitaan liian tiukasti: jätetään ilmoittamatta sellaista, mitä voisi / pitäisi ilmoittaa. Toki ilmoittamisen rajat on huomioitava - niistä hiukan alempana.

Tässä yhteydessä voidaan ajatella myös pelastustoimen arvoja ja tavoitteita parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Esimerkkinä voidaan ajatella vaikkapa tilannetta,



jossa pelastuslaitos törmää pelastustoiminnan yhteydessä siihen, että ympäristöä on turmelunut maahan vuotaneen öljyn vuoksi. Ilmoittamalla asiasta eteenpäin se osallistuu oikeushyvien (ympäristön turvallisuus, terveys) suojelemiseen, mikä ei varmasti ole pelastustoimen arvojen tai tavoitteiden vastaista. Ilmoittamalla ei tarvitse ottaa kantaa siihen, onko ympäristörikos tapahtunut.

Työpajassa pohdimme myös esimerkkiä, että pelastuslaitoksen henkilöstö havaitsee esimerkiksi pomminvalmistusvälineitä tai aseita asunnossa. Näistä voi ja pitää ilmoittaa, ja se on linjassa pelastustoimen tehtäviin parantaa turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia.

2.1.2. Mistä asioista ei saa ilmoittaa poliisille pelastustoiminnan ja palontutkinnan yhteydessä?

- terveydentilaan liittyviä asioita ei saa ilmoittaa. Sen sijaan tuottamuksellisuuden arviointiin liittyvät – myös terveydentilaa – koskevat asiat saa ilmoittaa. Esimerkiksi: *käyttäytyy sekavasti, puhuu itsetuhoisesti, riehuu, puheet vaikuttavat harhaisilta, ei tiedä missä on, on päihtynyt, käytös vaikuttaa huumautuneelta tai päihtyneeltä. On hyvä kuvata konkreettisesti toimintaa, mikä voi ilmentää esim. päihtymystä tai mielenterveysongelmia.*

2.1.3. Mistä rikosepäilyistä saa ilmoittaa poliisille pelastustoiminnan ja palontutkinnan yhteydessä? Entä muille viranomaisille tehtävät ilmoitukset?

- epäilyn laittomista aseista tai aseiden epäasianmukaisesta säilytyksestä (voi täyttää vaaran aiheuttamisen tunnusmerkistön). Laittomista aseista ilmoittaminen on tärkeää siinäkin mielessä, että tilanne voi edellyttää poliisin uhka-arvion tekemistä.

- huumausainetilanteen (liittyy paloturvallisuuteen ja sitä kautta myös pelastustoimeen)

- huumausaineiden käyttövälineistä, käytöstä tai säilyttämisestä ilmoittaminen on oikeudellisesti hankala kysymys, ja pitkän harkinnan jälkeen päädyimme siihen, että näistä ei kannata oma-aloitteisesti ilmoittaa poliisille. Huumausainerikosten yhteys pelastustoimeen on etäinen. Huumausaineiden tunnistaminen on haastavaa, mikä sisältää riskin väärään ilmiantoon. Poliisi, tulli ja raja ovat huumausainerikollisuutta torjuvia viranomaisia, ei pelastustoimi. Pelastustoimen puolelle asia tulee siinä vaiheessa, kun huumausaiheen käyttö tai valmistus aiheuttaa paloturvallisuusriskin (vrt. edellinen kohta).

- epäilyn siitä, että asunnossa on vierasta omaisuutta

- lähisuhdeväkivalta, jopa lievä pahoinpitely on virallisen syytteen alainen rikos. Jos on epäily, että väkivalta on jatkunut tai on vaarassa jatkua, poliisin uhka-arvio on paikallaan -> aiheellista ilmoittaa (siitä huolimatta, että monesti on jo valmiiksi poliisin tiedossa).

- törkeän rikoksen, joka voisi olla vielä estettävissä, ilmoittamiseen on velvollisuus. Ilmoittamatta jättämisellä voi joutua itse syytteen vaaraan. Tällaisia rikoksia ovat mm. törkeä pahoinpitely, raiskaus,



tapon yritys, ryöstö (näissä mahdollisuus saada kuuden tai useamman vuoden vankeusrangaistus). Ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty rikoslain (563/1998) 15 luvun 10 §:ssä – alla korostettu keltaisella tässä yhteydessä relevanteimmat kohdat:

10 § ([24.7.1998/563](#))

Törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen

Joka tietää joukkotuhonnan, joukkotuhonnan valmistelun, rikoksen ihmisyyttä vastaan, törkeän rikoksen ihmisyyttä vastaan, hyökkäysrikoksen, hyökkäysrikoksen valmistelun, sotarikoksen, törkeän sotarikoksen, kidutuksen, kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen, biologisen aseiden kiellon rikkomisen, jalkaväkiminaakielon rikkomisen, Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamisen, maanpetoksen, törkeän maanpetoksen, vakoilun, törkeän vakoilun, valtiopetoksen, törkeän valtiopetoksen, raiskauksen, törkeän raiskauksen, lapsen törkeän seksuaalisen hyväksikäytön, törkeän lapsenraiskauksen, murhan, tapon, surman, törkeän pahoinpitelyn, ryöstön, törkeän ryöstön, ihmiskaupan, törkeän ihmiskaupan, panttivangin ottamisen, törkeän tuhotyön, törkeän terveyden vaarantamisen, ydinräjähdetöiden, kaappauksen, 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen, törkeän ympäristön turmelemisen tai törkeän huumausainerikoksen olevan hankkeilla eikä ajoissa, kun rikos vielä olisi estettävissä, anna siitä tietoa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa, on tuomittava, jos rikos tai sen rangaistava yritys tapahtuu, törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. ([12.4.2019/486](#))

Törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisestä ei kuitenkaan tuomita rangaistukseen sitä, jonka olisi rikoksen estämiseksi täytynyt antaa ilmi nykyinen tai entinen aviopuolisonsa taikka nykyinen avopuolisonsa, sisaruksensa, sukulaisensa suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa taikka se, johon hänellä on vastaavanlainen parisuhteeseen tai sukulaisuuteen rinnastuva läheinen suhde. ([12.6.2015/735](#))

- jos rangaistus epäillystä rikoksesta on vähintään 6 vuotta, kaikki salassapitosäännökset murtuvat.
- esim. ympäristökysymykset: esim. ympäristölle vaarallisia aineita sisältävien tynnyreiden epäasianmukainen säilyttäminen ei kuulu liikesalaisuuden piiriin -> pitää ilmoittaa. Huomattava, että ensisijainen valvontaviranomainen on ELY-keskus -> kannattaa miettiä, mikä kussakin tilanteessa on tarkoituksenmukainen reitti ilmoittaa toisille viranomaisille. Poliisi tarvitsee joka tapauksessa valvontaviranomaisena toimivan ELY-keskuksen toimia ennen mahdollisen esitutkinnan tekemistä.

- lastensuojelulaki (88/2010) velvoittaa tekemään lastensuojeluilmoituksen:

25 § ([12.2.2010/88](#))

Ilmoitusvelvollisuus

Jonkin seuraavista tahoista palveluksessa tai luottamustoimessa oleva, vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva sekä kaikki terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat velvollisia salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä:



- 1) sosiaali- ja terveydenhuolto tai lasten päivähoito;
- 2) opetustoimi;
- 3) nuorisotoimi;
- 4) poliisitoimi;
- 5) Rikosseuraamuslaitos;
- 6) palo- ja pelastustoimi;
- 7) sosiaalipalvelujen, lasten päivähoidon tai terveydenhuollon palvelujen tuottaja;
- 8) opetuksen tai koulutuksen järjestäjä;
- 9) seurakunta tai muu uskonnollinen yhdyskunta;
- 10) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain ([746/2011](#)) 3 §:ssä tarkoitettu vastaanottokeskus tai järjestelykeskus;
- 11) hätäkeskustoimintaa harjoittava yksikkö;
- 12) koululaisten aamu- tai iltapäivätoimintaa harjoittava yksikkö;
- 13) Tulli;
- 14) rajavartiolaitos;
- 15) ulosottoviranomainen;
- 16) Kansaneläkelaitos.

[\(9.12.2016/1111\)](#)

Myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä tällaisen ilmoituksen häntä mahdollisesti koskevien salassapitosäännösten estämättä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä on velvollisuus tehdä salassapitosäännösten estämättä ilmoitus poliisille, kun heillä on tehtävässään tietoon tulleiden seikkojen perusteella syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu:

- 1) rikoslain ([39/1889](#)) 20 luvussa seksuaalirikoksena rangaistavaksi säädetty teko; tai
- 2) sellainen rikoslain 21 luvussa henkeen ja terveyteen kohdistuvana rikoksena rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

[\(30.12.2014/1302\)](#)

Sen estämättä, mitä 1 ja 3 momentissa säädetään, on voimassa, mitä rippiin tai muuhun sielunhoitoon liittyvästä salassapitovelvollisuudesta erikseen säädetään tai määrätään. ([20.5.2011/542](#))

- lastensuojelulaki velvoittaa moneen sellaiseen asiaan minkä muu lainsäädäntö kieltää. Jos esimerkiksi lääkäri havaitsee lastensuojeluilmoituksen tarpeen, hänen on tehtävä ilmoitus eikä asiassa ole harkinnanvaraa. Vrt. Vilja-Eerikan tapaus: lasta hoitaneen lääkärinkin olisi pitänyt tehdä lastensuojeluilmoitus, vaikka lapsen oli lääkärin vastaanotolle tuonut sosiaalityöntekijä. Esimerkiksi lapsen pahoinpitelyepäilystä on ilmoitettava sekä lastensuojeluun että poliisille. Ei tarvitse miettiä teon täyttymistä, syytä epäillä -kynnyksen ylittyminen riittää, minkä jälkeen on velvollisuus ilmoittaa.

- **sosiaalihuoltolaki** (1301/2014, 35 §) puolestaan velvoittaa ilmoittamaan, jos tietoon on tullut henkilö, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen:

[35 §](#)

Yhteydenotto sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi

Jos terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa ([559/1994](#)) tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö, sosiaalikuraattori taikka sosiaalitoimen, opetustoimen, liikuntatoimen, lasten päivähoiton,



pelastuslaitoksen, Hätäkeskuslaitoksen, Tullin, poliisin, Rikosseuraamuslaitoksen, työ- ja elinkeinoviranomaisen, Kansaneläkelaitoksen tai ulosottoviranomaisen palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioitaisiin.

Jos suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tai lapsen etu sitä välttämättä vaatii, 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden on tehtävä ilmoitus sosiaalihuollon tarpeesta salassapitosäännösten estämättä viipymättä.

Myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä ilmoituksen häntä koskevien salassapitosäännösten estämättä.

Lastensuojeluilmoituksen ja ennakollisen lastensuojeluilmoituksen tekemisestä säädetään lastensuojelulain 25 ja 25 c §:ssä. Jos ilmoitusvelvollinen henkilö on ottanut viipymättä yhteyttä sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen siten kuin 1–3 momentissa säädetään ja ilmoittanut yhteydenoton syyt, ei samojen tietojen perusteella tarvitse tehdä lastensuojeluilmoitusta.

Iäkkään henkilön palvelutarpeesta ilmoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä vanhuspalvelulain 25 §:ssä säädetään.

- edellä viitattu **vanhuspalvelulain** (laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista, 980/2012) 25 § puolestaan kuuluu seuraavasti:

25 §

Ilmoittaminen iäkkään henkilön palvelutarpeesta

Jos terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö taikka kunnan sosiaalitoimen, alueen pelastustoimen, hätäkeskuksen tai poliisin palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tiedon sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeessa olevasta iäkkästä henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, hänen on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava asiasta viipymättä kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, terveydenhuollon ammattihenkilön on ilmoitettava kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle iäkkään henkilön kotiuttamisesta terveydenhuollon laitoshoidosta. Ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin ennen kotiuttamista.

Muu kuin 1 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä ilmoituksen häntä koskevien salassapitosäännösten estämättä.

- **eläinsuojelurikokset**: kiireellisissä tapauksissa ilmoitukset poliisille, ensisijaisesti ilmoitus valvonta-eläinlääkärille, joka tekee ilmoituksen poliisille. Ilmoitusvelvollisuudesta säädetään eläinsuojelulain (247/1996) 14 §:ssä:



14 §

Sairaat tai vahingoittuneet eläimet

Luovutettaessa sairas tai vahingoittunut eläin on sairaudesta tai vahingoittumisesta ilmoitettava eläimen vastaanottajalle.

Sairasta, vahingoittunutta tai muutoin avuttomassa tilassa olevaa kotieläintä tai muuta ihmisen hoidossa olevaa eläintä on joko itse autettava tai ilmoitettava eläimestä sen omistajalle tai hoitajalle taikka kunnaneläinlääkärille, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalle viranhaltijalle tai poliisille.

Jos 2 momentissa mainittujen henkilöiden tavoittaminen on kohtuuttoman vaikeaa ja jos eläin on sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen on ilmeistä julmuutta sitä kohtaan, saadaan se lopettaa. Tästä on viivytyksettä tehtävä 2 momentissa mainittu ilmoitus.

Sairasta, vahingoittunutta tai muutoin avuttomassa tilassa olevaa luonnonvaraista eläintä on pyrittävä auttamaan. Jos eläin on kuitenkin sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen on ilmeistä julmuutta sitä kohtaan, eläin on lopetettava tai on huolehdittava siitä, että se lopetetaan.

- työtapaturmat: työnantajalla ilmoitusvelvollisuus AVlin kuolemasta tai vakavasta henkilövahingosta. Myös pelastusviranomainen voi ilmoittaa, vaikka työnantajalla onkin oma velvollisuutensa.

- rattijuopoista saa ilmoittaa kuka tahansa



3. Lopuksi

Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishankkeen työpajassa pidetty "Professorin kyselytunti" järjestettiin kahdesta syystä:

1. vastauksia edellä esitettyihin kysymyksiin kaivattiin,
2. näistä kysymyksistä pitäisi saada sisäministeriön pelastusosaston ohje, mutta tällaista ohjetta ei tiettävästi ole tulossa tai edes suunnitteilla.

Tässä keskustelua koonneessa muistiossa ei käsitellä pelastuslaitosten valvontatoiminnan tai niiden järjestämisen ensihoidon näkökulmia. Viimemainittu kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Näin myös ensihoitoa koskeekin STM:n helmikuussa 2020 julkaisema *Ohje terveydenhuollon ja poliisin väliseen tiedonvaihtoon* (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162048/OHJE_terveydenhuollon_ja_polisiin_valiseen_tiedonvaihtoon.pdf?sequence=1&isAllowed=y).



PELASTUSOPISTO

Pelastusopiston hallinnoimassa ja Palosuojelurahaston rahoittamassa *Pelastuslaitosten ilmoitusmenettelyjen ja yhteistyöryhmien kehittämishankkeessa* (2019–2020) luotiin vakioitu menettely pelastusviranomaisen ilmoitusvelvollisuuden laadukkaaseen toteuttamiseen tahallisiksi ja tuottamuksellisiksi arvioituista ja syttymissyyltään epäselviksi jääneistä paloista, sekä epäillyistä pelastusrikkomuksista. Vaikka kirjallinen menettelytapa ilmoitusten tekemiseen poliisille on ollut käytössä vasta suhteellisen lyhyen aikaa, tulokset ovat jo selvästi näkyvissä.

Hankkeen toisena tavoitteena oli tukea pelastus- ja poliisilaitosten yhteistyöryhmien kehittämistä. Lisäksi panostettiin tuottamuksellisuuden arviointia koskevaan koulutukseen sekä pelastusrikkomuksen soveltamisalan ja -käytännön määrittämiseen. Kehittämistyössä oli mukana n. 80 yhteyshenkilöä pelastus- ja poliisilaitoksilta ympäri Suomen.

ISBN 978-952-7217-42-9 (PDF)

ISSN 2342-9313 (PDF)