

Aleksi Kelder

PELASTUSVIRANOMAISEN HALLINTOPAKKOMENETTELY

Opinnäytetyö

Ammattikorkeakoulututkinto

Tradenomikoulutus, turvallisuusala

2023



**Kaakkois-Suomen
ammattikorkeakoulu**

Tutkintonimike	Tradenomi (AMK), turvallisuusala
Tekijä	Aleksi Kelder
Työn nimi	Pelastusviranomaisen hallintopakkomenettely
Toimeksiantaja	Kanta-Hämeen pelastuslaitos
Vuosi	2023
Sivut	75 sivua, liitteitä 7 sivua
Työn ohjaaja(t)	Anssi Heikkinen, Esa Tuominen

TIIVISTELMÄ

Opinnäytetyössä perehdyttiin pelastusviranomaisen hallintopakkomenettelyyn ja hallintotoiminnan perusteisiin. Työllä pyrittiin selvittämään toimeksiantajan organisaation keskeisiä haasteita hallintopakkomenettelyyn liittyen. Haasteiden tunnistamisen ohella pyrittiin selvittämään, kuinka hallintopakkokeinomenettelyn toimintamalleja olisi mahdollista konkreettisesti kehittää. Työllä haluttiin lisäksi selvittää, toteutuuko säädösten mukainen hallintotapa organisaatiossa.

Tutkimusongelmina opinnäytetyössä tarkastellaan seuraavia kysymyksiä: Mitkä ovat hallintopakkomenettelyn merkittävimmät haasteet toimeksiantajan organisaatiossa? Miten hallintopakkomenettelyn käytäntöjä voitaisiin kehittää toimeksiantajan organisaatiossa? Toteutuuko säädösten mukainen hallintotapa toimeksiantajan organisaation valvontatyössä? Näihin kysymyksiin haettiin ratkaisua seuraavin alakysymyksin: onko toimeksiantajan organisaatiossa tarvittavat työkalut hallintopakkokeinoiniin ryhtymiselle ja onko hallintopakkomenettelyyn perehtyneisyydellä merkitystä asian loppuun saattamiseen?

Työn tutkimusmenetelmänä toimivat teemahaastattelut. Teemahaastattelujen kautta saatiin tosiasiallinen kuva organisaation nykytilasta sekä mahdollisista kehityskohteista. Kaikki haastateltavat valittiin toimeksiantajan organisaation sisältä. Teemahaastattelu valittiin haastattelumuodon joustavan luonteen vuoksi. Haastatteluiden avulla pyrittiin tuomaan esiin todenmukainen kuva hallintopakkomenettelystä sekä prosessin kulusta toimeksiantajan organisaatiossa.

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että toimeksiantajan organisaatio hyötyisi ohjeista sekä koulutuksista hallintopakkomenettelyyn liittyen. Opinnäytetyössä tunnistettiin myös haasteita säädösten mukaisen hallintotavan toteutumisessa. Haastatteluissa ilmenneiden toiveiden perusteella tämän opinnäytetyön ohessa tuotettiin toimeksiantajalle prosessikaavio hallintopakkokeinomenettelyn tueksi.

Asiasanat: hallintopakkomenettely, valvonta, pelastusviranomainen

Degree title	Bachelor of Business Administration, Safety and Security
Author	Aleksi Kelander
Thesis title	Administrative coercive measures of the rescue authorities
Commissioned by	Kanta-Hämeen pelastuslaitos (Rescue Department of Kanta-Häme)
Time	2023
Pages	75 pages, 7 pages of appendices
Supervisor	Anssi Heikkinen, Esa Tuominen

ABSTRACT

The aim of the thesis was to identify the key challenges of the process of administrative coercive measures in the organization of Kanta-Häme rescue department. Along with the identification of challenges, efforts were made to define if the necessary administrative regulations are implemented properly in the organization.

The study's research problems were the following: What are the most significant challenges of the administrative coercion procedure in the client's organization? How could the practices of the administrative coercion procedure be developed? Are the good governance principles required by the legislation implemented in the monitoring work within the rescue department. In further support of the research, following sub-questions were formed: does the client's organization have the necessary tools for taking administrative coercive measures and is familiarity with the administrative coercive measure's procedure relevant in starting the procedure?

Theme interviews were chosen as the research method. Through the theme interviews, a factual picture of the current state of the organization was acquired. The interviews also provided information of the possible areas in need of development. All interviewees were selected from the client's organization. Theme interviews were chosen because the nature of the interview format is flexible.

Based on the research results, it can be stated that the client's organization needs instructions and training related to the administrative coercion procedure. The study also identified challenges in the implementation of the administrative methods in accordance with the regulations. Based on the wishes expressed during the interview process, a flow chart for the administrative coercion procedure was produced. The chart aims to describe the course of the matter step by step, as well as possible for a simple chart. The chart is a compact description of the procedure according to the Act on Conditional Fines (1113/1990).

Keywords: administrative coercive measures, inspection, rescue authorities

SISÄLLYS

KÄSITTEET

1	JOHDANTO	7
2	PELASTUSVIRANOMAISEN HALLINNOLLINEN TOIMINTA	9
2.1	Pelastusviranomaisen valvonta ja toimivalta	9
2.2	Johdatus hyvään hallintoon	11
2.3	Hallinnon oikeusperiaatteet	13
2.4	Pelastusviranomaisen hallintopäätös.....	17
2.4.1	Hallintopäätösten rakenne	17
2.4.2	Asianosaisen kuuleminen	18
2.4.3	Hallintopäätöksen tiedoksianto	20
2.5	Muutoksenhaku	21
2.5.1	Muutoksenhaun prosessi	22
2.5.2	Hallintotuomioistuimet.....	23
2.5.3	Asian kulku hallintotuomioistuimessa	26
2.6	Pelastusrikkomus.....	28
2.7	Oikeuskäytäntö.....	29
2.7.1	Korjausmääräys Helsingin HAO 08.04.2014 taltio 14/0252/5	29
2.7.2	Valvontamaksu Turun HAO 20.3.2015 taltio 15/0076/1	30
2.7.3	Kuuleminen KHO 20.8.2012 taltio 2192.....	30
3	HALLINTOPAKKOMENETTELY	30
3.1	Yleistä hallintopakkomenettelystä.....	31
3.2	Tehosteiden valinta	33
3.3	Vireilletulo	34
3.4	Kehotus ja asettamisvaiheen kuuleminen.....	35
3.5	Uhkasakko tehosteena	36
3.5.1	Uhkasakon asettaminen	37
3.5.2	Uhkasakon tuomitseminen.....	38

3.5.3	Uhkasakon tuomitsemisen jälkeen	40
3.6	Teettämisuhka ja sen täytäntöönpano	40
4	TOIMEKSIANTAJAN ESITTELY	42
4.1	Valvonta Kanta-Hämeen pelastuslaitoksella.....	42
4.2	Hallintopakkomenettely toimeksiantajan organisaatiossa.....	43
5	TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUSAINEISTO.....	44
5.1	Tutkimus- ja tiedonhankintamenetelmät	44
5.1.1	Laadullinen tutkimusote	44
5.1.2	Haastattelu.....	46
5.2	Aineiston hankinta ja analysointi.....	46
5.2.1	Aineiston hankinta	46
5.2.2	Aineiston analysointi	48
5.3	Tutkimuksen toteutus.....	49
6	TUTKIMUSTULOKSET	52
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	59
7.1	Johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset	59
7.2	Pakkokeinokaavion käytettävyys	65
7.3	Eettisyys ja luotettavuus	66
8	LOPUKSI	69
	LÄHTEET.....	71

LIITTEET

Liite 1. Kehotus ja asettamisvaiheen kuuleminen

Liite 2. Oikeusrekisterikeskuksen sakkoluettelolomake

Liite 3. Haastattelurunko

Liite 4. Tietosuojaseloste

Liite 5. Hallintopakkokaavio

KÄSITTEET

Asianosainen = Asianosainen on se, kehen asiassa annettava päätös kohdistuu, tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös vaikuttaa. Asianosainen voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. (Tieteen termipankki 2019a.)

Hallintopakko = Julkisen vallan käyttämistapa. Viranomainen voi käyttää hallintopakkokeinoja saadakseen hallintopäätöksen kohteen noudattamaan lakia, lain nojalla annettua määräystä tai hallintopäätöksessä määriteltyjä velvoitteita, kieltoja tai rajoituksia. (Tieteen termipankki 2019b.)

Hallintoprosessilaki = Yleisesti käytetty lyhenne laista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (5.7.2019/808).

Hallintopäätös = Hallintopäätöksellä viranomainen tekee ratkaisun hallintoasiaan. Hallintoasian käsittely päätetään hallintopäätöksellä (Tieteen termipankki 2019c).

Kanta-Hämeen pelastuslaitos = Kanta-Hämeen hyvinvointialueen pelastustoimen toimialue.

Muutoksenhaku = Muutoksenhaulla tarkoitetaan tässä opinnäytetyössä valitusta, jonka nojalla hallintopäätös voidaan saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi (Tieteen termipankki 2016).

Pelastusviranomainen = Tässä opinnäytetyössä pelastusviranomaisella tarkoitetaan hyvinvointialueen pelastusviranomaista.

Päävelvoite = Uhkasakkolaissa päävelvoitteella tarkoittaa viranomaisen erityislainsäädännön nojalla noudatettavaksi määräämää käskyä tai kieltoa, jonka on aina perustuttava lakiin (Suomen ympäristökeskus 2001).

Valitusviranomainen = Tässä opinnäytetyössä valitusviranomaisella viitataan hallintotuomioistuimeen.

1 JOHDANTO

Pelastuslain (29.4.2011/379) 78 § mukaisesti pelastuslaitoksen on valvottava alueellaan pelastuslain säännösten noudattamista. Valvontatehtäviä hoitaville pelastusviranomaisille tulee vääjäämättä eteen tilanteita, joissa asiakas ei ole noudattanut valvontakäynnillä annettuja korjausmääräyksiä. Pelastusviranomaisella on mahdollisuus tehostaa antamaansa määräystä hallintopakolla eli uhkasakolla tai uhalla, että suorittamatta jätetty toimenpide tullaan teettämään laiminlyöjän kustannuksella.

Pelastuslaissa määritellään ne laiminlyönnit, joiden yhteydessä voidaan käyttää hallintopakkoa. Tähän joukkoon sisältyy mahdollisuus tehostaa valvontatehtävällä annettua korjausmääräystä hallintopakolla. Kyseinen mahdollisuus väljentää hallintopakkokeinojen käyttömahdollisuutta ja samalla yksittäisen viranhaltijan substanssiosaaminen ja henkilökohtainen harkintakyky korostuvat.

Tässä opinnäytetyössä tutustutaan hallintopakkomenettelyyn hyvinvointialueen pelastusviranomaisen näkökulmasta. Opinnäytetyössä pyritään selvittämään, kuinka hallintopäätökseen haetaan muutosta ja kuinka tämä muutoksenhakuprosessi käytännössä toimii. Työn tavoitteena on kehittää toimeksiantajan nykytilannetta hallintopakkomenettelystä. Työn avulla tavoitellaan konkreettista toimintamallien kehittämistä. Opinnäytetyön ohessa laaditaan prosessikaavio hallintopakkomenettelystä.

Opinnäytetyön tutkimusosuus on rajattu käsittelemään Kanta-Hämeen hyvinvointialueen pelastustoimen toimialuetta. Opinnäytetyön toimeksiantajana toimii Kanta-Hämeen pelastuslaitos. Toimeksiantajan toive on saada opinnäytetyöstä organisaatiota hyödyttäviä tuloksia. Hallintopakkomenettely on rajattu koskemaan vain pelastuslakia, vaikka kemikaaliturvallisuuslaissa (3.6.2005/390) on pelastusviranomaiselle annettu valvontatehtäviä. Työssä käsitellään asian kulkua hallintotuomioistuimessa, joten rikosoikeudellinen prosessi on lähtökohtaisesti rajattu työstä pois.

Opinnäytetyössä tutkimusongelmia ovat seuraavat: Mitkä ovat hallintopakkomenettelyn merkittävimmät haasteet toimeksiantajan organisaatiossa? Miten

hallintopakkomenettelyn käytäntöjä voitaisiin kehittää toimeksiantajan organisaatiossa? Toteutuuko säädösten mukainen hallintotapa toimeksiantajan organisaation valvontatyössä? Näiden kysymysten lisäksi työssä tarkastellaan alakysymyksiä, joita ovat: Onko toimeksiantajan organisaatiossa tarvittavat työkalut hallintopakkokeinoihin ryhtymiselle? Onko hallintopakkomenettelyyn perehtyneisyydellä merkitystä asian loppuun saattamiseen?

Opinnäytetyön tietoperusta pohjautuu oikeuslähteisiin, lain esitöihin, oikeustapauksiin, kirjallisuuteen sekä aikaisempiin tutkimuksiin aiheesta. Teoreettisen tiedon avulla pyritään selvittämään, kuinka lainsäädäntöä tulkitaan, mitä oikeusnormien rikkomisesta voi seurata ja miten asia etenee viranomaisessa hallintopäätöksen jälkeen. Laajan teoreettisen tietovarannon hankinnalla on suuri merkitys opinnäytetyön laatimisessa, sillä hallintopakkokeinoihin ryhtyessä on tärkeä ymmärtää yleiset hallinnolliset perusteet. Hankitulla teoreettisella viitekehyksellä pyritään myös kytkemään tulokset laadullisesta tutkimuksesta saatuun tietoon. Oikeustapauksilla, lain esitöillä ja aiemmilla tutkimuksilla on tärkeä rooli, sillä niiden avulla pyritään ymmärtämään, kuinka oikeuslähteitä käytännössä sovelletaan ja tulkitaan.

Työ toteutettiin hyödyntäen laadullista eli kvalitatiivista tutkimusotetta. Haastateltavat valittiin toimeksiantajan organisaatiosta virkaiän sekä työkokemuksen perusteella. Kaikki haastateltavat ovat valvontatyötä päätyökseen tekeviä viranhaltijoita. Viranhaltijoiden henkilöllisyys ei haastatteluja käsittelevässä tutkimusosuudessa korostu, sillä tutkimuksen kannalta ei ole oleellista, miten yksittäiset haastateltavat vastasivat. Tutkimus pyrkii kohdistumaan kohdeorganisaation yleiseen tietouden tasoon valvontaa pääsääntöisesti tekevien viranhaltijoiden keskuudessa. Teemahaastattelut valikoituivat työn aineiston keruuseen, sillä haastateltavat toimivat toimeksiantajan palveluksessa ja heillä on tosiasiallinen näkemys nykytilanteesta. Teemahaastattelut toteutettiin avointa keskustelua hyödyntävinä vuorovaikutustilanteina.

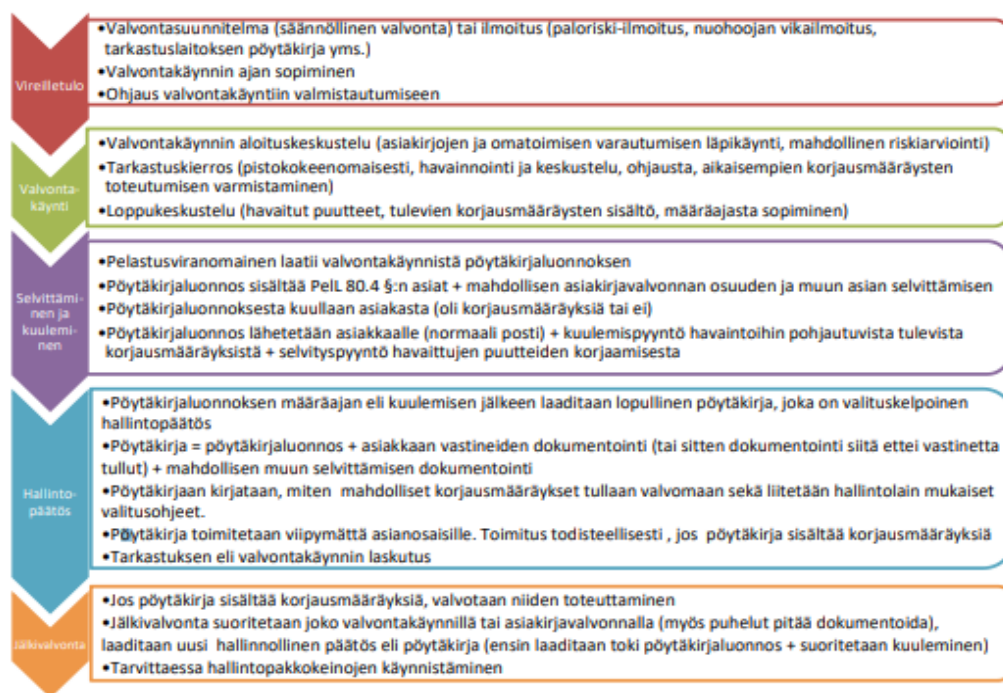
2 PELASTUSVIRANOMAISEN HALLINNOLLINEN TOIMINTA

Valvonnan hoitamiseksi pelastuslaitoksen täytyy suorittaa palotarkastuksia sekä muita valvontatehtäviä. Pelastuslain (2011/379) valvontavelvoite koskettaa pelastuslain 2. ja 3. lukua. Pelastuslain 2. luvussa säädetään yleisistä velvollisuuksista, kuten huolellisuusvelvollisuudesta. Lain 3. luvussa säädetään toiminnanharjoittajan sekä rakennuksen omistajan ja haltijan velvollisuuksista rakennusten palo- ja poistumisturvallisuudesta. Pelastuslain mukaisia valvontatehtäviä suoritetaan esimerkiksi määräaikailla palotarkastuksilla.

2.1 Pelastusviranomaisen valvonta ja toimivalta

Pelastusviranomaisen valvonnalla tavoitellaan ihmisten turvallisuuden parantamista ja onnettomuuksien ehkäisyä. Pelastuslain mukaan valvonnan täytyy olla laadukasta, tehokasta, säännöllistä ja sen on perustuttava riskienarviointiin. (Suomen kuntaliitto ry 2018, 10.) Käsitteenä pelastusviranomaisen omaa kaksinaismerkityksen, sillä sitä on mahdollista käyttää niin toimielimestä kuin yksittäisestä viranhaltijasta tai virkamiehestä (Hautamäki 2012). Pelastusviranomaisia ovat hyvinvointialueen pelastusviranomaiset sekä valtion pelastusviranomaiset. Hyvinvointialueen pelastusviranomaisia ovat pelastuslaitoksen ylin viranhaltija sekä hänen määräämät viranhaltijat. Palotarkastuksia sekä muita pelastuslain (2011/379) 78 §:n mukaisia valvontatehtäviä voi suorittaa hyvinvointialueen pelastusviranomainen.

Pelastusviranomainen saa suorittaa palotarkastuksia rakennuksissa ja rakennelmissa sekä niihin kuuluvissa asunnoissa, huoneistoissa ja muissa kohteissa. Pelastusviranomainen on päästettävä kaikkiin tarkastettaviin tiloihin ja kohteisiin. Kohteen edustajan on esitettävä säädöksissä määrätyt suunnitelmat, järjestelyt ja muut asiakirjat, joita pelastusviranomainen tarvitsee valvontatehtävässään. (Pelastuslaki 2011/379, 80 §.) Kuvassa 1 kuvataan valvontatehtävän perusprosessi. Perusprosessi voidaan jakaa viiteen vaiheeseen, jotka ovat vireilletulo, valvontakäynti, selvittäminen ja kuuleminen, hallintopäätös ja tarvittaessa jälkivalvonta.



Kuva 1. Valvontatehtävän perusprosessi (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 49)

Pelastusviranomaisten ryhmä koostuu sekalaisesta yhdistelmästä viranhaltijoita ja virkamiehiä, joiden tehtävä- ja toimenkuvassa on merkittäviä vaihteluita (Hautamäki 2012). Hyvinvointialueella valvontatehtäviä suorittavien pelastusviranomaisten virkanimikkeitä voivat olla esimerkiksi palotarkastaja, palomes-tari, paloinsinööri ja riskienhallintapäällikkö (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 13).

Viranomaisten toimivaltuudet määritellään toimialan erityislainsäädännössä. Valvontatyöhön kohdistuvat pelastusviranomaisen toimivaltuudet määritellään pelastuslain 81 §:ssä. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 20–21.) Jos pelastusviranomaisen havaitsee valvontatehtävällään puutteita pelastuslaissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisessa, on pelastusviranomaisen määrättävä havaitut puutteet korjattaviksi. Mikäli puutteita ei onnistuta välittömästi korjaamaan, tulee korjaamiselle antaa määräaika. (Pelastuslaki 2011/379, 81 §.)

Pelastusviranomaisen voi keskeyttää valvontatehtävällä havaitsemansa puutteellisen menettelyn, mikäli katsoo sen aiheuttavan välittömän tulipalon tai onnettomuuden vaaraa. Pelastusviranomaisen antamaa määräystä on heti noudatettava. Pelastuslaki mahdollistaa pelastusviranomaiselle valvontatehtävää suorittaessaan puuttumisen myös muussa laissa säädetyn velvoitteen toteuttamisessa. Edellytyksenä tälle on, että havaittu puute aiheuttaa vakavaa vaaraa henkilöturvallisuudelle. Mikäli havaittuja puutteita ei ole mahdollista korjata

välittömästi, tulee asiasta ilmoittaa asianomaiselle viranomaistaholle. (Pelastuslaki 2011/379, 81 §.)

Pelastusviranomaisen suorittamasta palotarkastuksesta on muodostettava pöytäkirja. Pöytäkirjassa täytyy riittävästi luetella tarkastuksen kohde, tarkastuksen kulku, keskeiset havainnot ja johtopäätökset sekä niiden perustelut. Pöytäkirja on myös tehtävä, mikäli pelastusviranomainen keskeyttää välitöntä vaaraa aiheuttavan toiminnan. Pöytäkirja on viipymättä toimitettava asianosaisille. (Pelastuslaki 2011/379, 80 §.) Asianosaisella tarkoitetaan sitä, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee (Hallintolaki 6.6.2003/434, 11 §). Asianosaisena voi olla tarkastettavan kohteen toiminnanharjoittaja. Toiminnanharjoittaja voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 6.)

2.2 Johdatus hyvään hallintoon

Viranomaistoiminnassa hyvää hallintoa sääntelee hallintolaki (2003/434). Hallintolaki on yleislaki, ja sitä sovelletaan kaikkeen viranomaistoimintaan. Myös hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasian menettelystä säädetään hallintolaissa. Hyvälle hallintotavalle on tyypillistä se, ettei pelkästään viranomaistoiminnan lainmukaisuuteen tyydytä, vaan viranomaistoiminnan halutaan olevan myös laadukkaampaa. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 41.)

Hyvää hallintoa voidaan tavoitella useista eri syistä: estämään hallinnon liiallista byrokraattisuutta ja ihmisten luottamuksen heikentymistä hallintoon (Mäenpää 2021, 69.) Hyvä hallinto pohjautuu oikeudellisena käsitteenä perustuslakiin, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain lisäksi hyvän hallinnon toimintaperiaatteita määrittää myös hallintolain (2003/434) 1 §:ään kirjattu tarkoitussäännös (Mäenpää 2021, 9). Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvän hallinnon sekä oikeusturvan toteutumista hallintoasioissa (Hallintolaki 2003/434, 1 §).

Telaranta (2014) mainitsee, että hyvään hallintoon voidaan kytkeä niin sanottu virkamieshallintoperiaate. Virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkisen vallan käyttö kuuluu normaalisti pelkästään viranomaiseksi organisoiduille toimieli-

mille tai virkasuhteessa oleville henkilöille. Julkista valtaa käyttäviä viranomaisia yhdistää se, että heitä koskee erityinen virkavastuu. (Telaranta 2014, 17.) Julkisen vallan täytyy perustua eduskunnassa säädettyyn lakiin. Toimivallalla on siis aina oltava oikeusjärjestyksen tuki. Käytännössä julkinen valta on perustuslakiin pohjautuvaa valtion ja kunnan valtaa. (Minilex 2023c.)

Hallintolaki (2003/434) on hallintoasioissa noudatettava yleislaki, ja pelastuslaki (2011/379) on hallintolakiin suhteessa erityislaki (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 41). Erityislaki tarkoittaa lakia, jolla säännellään niin sanottua erityistä toimintaa ja joka tarkoittaa poikkeusta yleislain sääntelystä. Erityislaila myönnetään yleislakiin täydentäviä, täsmentäviä tai mahdollisesti poikkeaviakin säännöksiä. (Minilex 2023a.) Pelastuslain (2011/379) kannalta poikkeaminen tarkoittaa sitä, että mikäli hallintolaissa ja pelastuslaissa on samaan asiaan liittyvää sääntelyä, tulee noudattaa pelastuslain mukaista sääntelyä (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 41).

Hallintolain (2003/434) 2. luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, joita ovat: hallinnon oikeusperiaatteet, hyvän kielenkäytön vaatimus, neuvonta, viranomaisten yhteistyö sekä palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus. Hallintolaissa (2003/434) säädettyjen perusteiden lisäksi hyvän hallinnon perusteisiin voidaan luokitella kuuluvan lisäksi sellaisia periaatteita, jotka on tosiasiallisesti kirjattu muihin hallintoasian käsittelyä koskeviin säännöksiin. Muissa säännöksissä määritellään hallintoasian käsittelyä koskevia vaatimuksia. Asian käsittelyn vaatimukset voidaan yhdistää kuuluvan hyvän hallinnon perusteisiin. (Mäenpää, 2021, 8.)

Hallintoasian käsittelyn vaatimuksiin voidaan liittää seuraavat säännökset yleisinä periaatteina: käsittelyn viivytyksettömyys, palvelun laadun, tuloksellisuuden ja oikeusturvan edistäminen sekä esteellisyysperusteiden huomioon ottaminen. (Mäenpää, 2021, 8.) Hyvän hallinnon perusteet syntyvät jo perustuslaista asti. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa määritellään hyvän hallinnon tärkeiksi luetut vaatimukset, joista olennaisimpia ovat oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus saada perusteltu päätös. (Mäenpää, 2021, 8.) Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetään menettelystä viranomaisessa seuraavasti:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hyvä hallinto on perusoikeus, ja oikeus hyvään hallintoon kuuluu kaikille. Olennainen ja näkyvä osa hyvää hallintoa on asianmukainen palvelu. Asianmukaiseen palveluun kuuluu asiakkaiden oikeus ilmaiseen neuvontaan hallinnossa asioidessaan. Viranomaisen on hyvän hallinnon edellyttämänä käytettävä selkeää ja asiallista kieltä. (Minilex 2023b.) Hallinnossa asioivan henkilön ja viranomaisen välille muodostuu käytännössä asiakassuhde, jolloin viranomaisen tulee ottaa huomioon mahdolliset asiakkaan erityistarpeet, kuten henkilökohtaiset ominaisuudet ja kielitaito (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 41).

Pelastusviranomaisen hyvän hallinnon laadun indikaattorina voidaan pitää palotarkastuksesta laadittua pöytäkirjaa (Strömmer 2013, 22). Palotarkastuksesta on pelastuslain (2011/379) 80 §:n 4 momentin nojalla laadittava pöytäkirja, joka on pelastusviranomaisen hallintopäätös. Strömmer (2013) mainitsee, että hyvin rakennettuun pöytäkirjaan kirjataan, mitä asioita palotarkastuksella on tarkastettu, onko asianosainen velvoitettu johonkin sekä kuinka hyvin pelastusviranomaisen on päätöstä tehdessään noudattanut hyvää hallintoa.

Hallintopakkokeinojen käyttöä ohjaavat samat hyvän hallinnon vaatimukset kuin muitakin hallintopäätöksiä. Hallintopäätöksiltä vaaditaan aineellisoikeudellista lainmukaisuutta. Hallintopakkokeinojen täytyy olla oikein mitoitettuja, objektiivisia sekä tasapuolisia. (Lyden 2018, 87.) Pelastusviranomaisen voi velvoittaa oikaisemaan sen, mitä on tehty pelastuslain vastaisesti tai lyöty lainin. Määräystä voidaan tarvittaessa tehostaa uhalla. (Pelastuslaki 2011/379, 105 §.)

2.3 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolaissa (2003/434) säädetään hallinto-oikeudellisista periaatteista. Periaatteiden tavoitteena on täydentää viranomaisen päätöksentekotoimintaa ohjaten päätöksentekijän harkintaa sekä yleistä hallintotoimintaa. Hallinnon oikeusperiaatteet asettavat pohjan viranomaistoiminnan laatuvaatimuksille. Oikeusperiaatteiden vastaisen toiminnan voidaan katsoa olevan harkintavallan

väärinkäyttöä. Periaatteiden vastainen menettely voi olla itsessään valitusperuste. Hallintoviranomaisen on noudatettava periaatteita niin päätöksenteossa kuin muissakin virkatoimissa. (Kattilakoski 2022.) Hallintolain (2003/434) 6 §:ssä määritellään hallinnon oikeusperiaatteet tiiviissä muodossa. Säännös on muotoiltu seuraavasti:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Oikeusperiaatteiden noudattaminen on kuulunut jo ennen hallintolain säätämistä hyvän hallinnon vaatimuksiin (Mäenpää 2021, 89). Yleisiä hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan laaja-alaisesti lähes kaikkeen hallinnon päätöksentekoon sekä toimintaan. Näitä oikeusperiaatteita sovelletaan yhdessä muiden periaatteiden ja sääntöjen kanssa ja niitä voidaan kutsua niin sanotuiksi joustaviksi normeiksi tai optimointikäskyiksi. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 42.) Hallintolain (2003/434) 6 §:n periaatteet voidaan jakaa seuraavalla tavalla: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate (Mäenpää 2021, 89).

Yhdenvertaisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen täytyy kohdella hallinnossa asioivia henkilöitä tasapuolisesti. Lakia on sovellettava samalla tavalla kaikkien kohdalla – henkilöt ovat lain edessä aina yhdenvertaisia. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen ei saa tehdä päätöksiä mielivaltaan perustuen. Viranhaltijapäätökset täytyy aina perustella objektiivisesti ja puolueettomasti, kaikkien viranomaisen tekemien päätösten täytyy olla perusteltavissa. Yhdenvertaisuusperiaatteelle on myös ominaista se, että viranhaltijan täytyy olla puolueeton. (Kattilakoski 2022.)

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain siihen käyttöön, mihin se on tarkoitettu tai määritelty. Periaatteen taustalla toimii julkisen vallan väärinkäytön kielto. (Mäenpää 2021, 100.) Tarkoitussidonnaisuuden oikeusperiaatteen voidaan katsoa olevan niin sanottu ”kattoperiaate” muille hallinnon oikeusperiaatteille. Käytännössä jonkin

muun hallinnon oikeusperiaatteen laiminlyöminen merkitsee samalla tarkoituksidonnaisuuden periaatteen laiminlyömistä. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 43.)

Tarkoituksidonnaisuuden periaatteen yksi keskeisiä soveltamisaloja on viranomaisen harkintavallan käyttäminen, lainsäädännön vastainen päätöksenteko voi tarkoittaa harkintavallan laiminlyöntiä (Mäenpää 2021, 102.)

Objektiviteettiperiaatteen idea perustuu sille, että viranomaistoiminnan on oltava puolueetonta ja viranomaisten hoitamia hallintoasioita on käsiteltävä ilman esteellisyyttä ja neutraalisti. Objektiviteettiperiaatteella pyritään turvaamaan ihmisten luottamus virkakoneiston toimintaan. Viranomaiseen kohdistuva luottamus voi vähentyä, mikäli puolueettomuudesta tai neutraaliuudesta tingitään. Objektiviteettiperiaate sisältää lisäksi hallintolain mukaiset esteellisyyssäännökset. Esteellinen viranhaltija ei saa ottaa mitään kantaa asian käsittelyyn tai osallistua päätöksentekoon. (Kattilakoski 2022.)

Viranomaisen esteellisyys voi syntyä, jos hallintopäätöksen tekijä hyötyy päätöksestä. Esteellisen viranhaltijan on jäävättävä itsensä päätöksenteosta ja asian valmistelusta. Mikäli viranomainen ei näin tee, syntyy päätökseen virhe, josta voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen. Viranomaisen harjoittama sivutoimi voi myös vaarantaa viranomaisen puolueettomuuden. Tämän takia työnantajan ulkopuolisista sivutoimista täytyy ilmoittaa työnantajalle. Työnantajan on arvioitava, vaikuttaako sivutoimi viranhaltijan puolueettomuuteen tai vaarantaako sivutoimi luottamuksen tehtävän oikeaoppiseen hoitamiseen. (Hallintolaki 2003/434, 28 §; Suomen Kuntaliitto ry 2018, 42–43.)

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaistoiminnan on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun lopputulemaan nähden. Suhteellisuusperiaate määrittelee myös sen, että viranomaistoiminnan on oltava tarpeellista, asianmukaista ja oikein mitoitettua tavoiteltua päämäärää kohden. Tavoitellun päämäärän määrittely on aina tapauskohtaista, joten oikeasuhteisuuden arvioinnissa kohtuullisuus on tärkeässä asemassa. Hallintoviranomaisen työssä suhteellisuusperiaate näkyy käytännössä siten, että asianosaiselta ei tule vaatia enempää lisäselvityksiä kuin on asian ratkaisemisen kannalta tarpeellista. Myöskään viranomaiskatselmuksia tai -tarkastuksia suoritettaessa ei saada aiheuttaa kohtuutonta haittaa asianosaiselle. Yhdenvertaisuusperiaatteesta

poikkeuksena suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan kiellä positiivista erityiskoh-
telua. (Kattilakoski 2022.)

Luottamuksensuojaperiaatteen voidaan katsoa olevan yksilön suoja julkista
valtaa kohtaan. Hallintolain (2003/434) 6 §:n mukaan viranomaistoimien täytyy
suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallinnon asiak-
kailla on luottamuksensuojaperiaatteen perusteella oikeus odottaa johdonmu-
kaista ratkaisulinjaa. Ratkaisu ei saa yllätyksellisesti tai takautuvasti muuttua.
(Suomen Kuntaliitto ry 2018, 43.) Oikeussubjektilla täytyy olla siis johdonmu-
kainen edellytys luottaa viranomaisten toimintaan. Tässä kontekstissa luotta-
muksensuojan voidaan kuvitella toimivan oikeusvarmuuden takeena. (Mäen-
pää 2021, 108.)

Luottamuksensuojaperiaate määrittelee myös sen, että viranomainen on vel-
vollinen noudattamaan tekemiään päätöksiä. Viranomaisen laiminlyödessä ky-
seisen velvollisuuden on päätös valituksen avulla kumottavissa, koska luotta-
muksensuojaperiaatteen noudattamista on laiminlyöty. (Mäenpää 2021, 111.)
Luottamuksensuojan piiriin voidaan myös laskea hallintotuomioistuimen te-
kemä lainvoimainen päätös. Hallintoviranomaisen on noudatettava tuomiois-
tuimen ratkaisua. Hallintolain (2003/434) 50 §:ssä luottamuksensuoja konkreti-
soidaan hallintoasiavirheen korjaamisen yhteydessä. Mikäli hallintopäätös kor-
jataan ratkaisemalla asia uudelleen, edellyttää korjaaminen aina asianosaisen
suostumuksen, mikäli päätöksen korjaaminen tapahtuu asianosaisen vahin-
goksi. (Mäenpää 2021, 113.)

Hallinnon oikeusperiaatteet eivät itsenäisesti pysty toimimaan velvollisuuksien
tai oikeuksien perusteena, sillä perustuslain mukaan niistä on säädettävä
lailla. Oikeusperiaatteiden merkitys onkin lainsäädännön ohjauksessa. Vaikka
hallinnon oikeusperiaatteiden sisältöä voidaan käytännössä määritellä, ei peri-
aatteiden erot todellisuudessa ole aivan selvärajaisia. Hallinnon oikeusperiaat-
teiden laiminlyöminen korostuu etenkin muutoksenhaussa, sillä oikeusperiaat-
teen vastainen menettely voi toimia itsenäisenä valitusperusteena asialle. Hal-
lintotuomioistuin voi kumota päätöksen, mikäli päätöksen katsotaan olevan
jonkin oikeusperiaatteen vastainen. Oikeusperiaatteet kuuluvat hallintopäätös-
ten ohella viranomaisten yleisiin virkavelvollisuuksiin. (Mäenpää 2021, 91–92.)

2.4 Pelastusviranomaisen hallintopäätös

Hallintoasian käsittely päätetään viranomaisen tekemällä valituskelpoisella hallintopäätöksellä. Yleisin pelastusviranomaisen käyttämä hallintopäätös on palotarkastuspöytäkirja. Hallintopäätökseen on liitettävä valitusosoitus tai oikeisuvaatimusohjeet. Hallintopäätökset annetaan pääsääntöisesti kirjallisina. Päätös voidaan antaa suullisesti, mikäli se on välttämätöntä asian kiireellisyyden takia. Suullisesti annettu päätös täytyy kuitenkin viipymättä toimittaa kirjallisena ja valitusosoitus on toimitettava kirjallisen päätöksen toimittamisen ohessa. (Hallintolaki 2003/434, 43 §, 47 §; Suomen Kuntaliitto ry 2018, 6.)

2.4.1 Hallintopäätösten rakenne

Hallintopäätöksen sisällölle on asetettu hallintolain (2003/434) 44 §:ssä vaatimuksia. Kirjallisesta hallintopäätöksestä tulee selvittää seuraavat asiat:

- päätöksen ajankohta ja viranomainen, joka on tehnyt päätöksen
- asianosaiset, keihin päätös kohdistuu
- perustelut tehdyille päätökselle
- yksilöity tieto siitä, kuinka asia on ratkaistu
- yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu
- yhteystiedot lisätietojen pyytämistä varten.

Pelastusviranomainen palotarkastusta suorittaessaan käyttää julkista valtaa, mihin liittyy oleellisesti muodollisuus sekä normiohjaus. Palotarkastuspöytäkirja on laadittava suoritetusta tarkastuksesta, vaikka tarkastaja ei havaitsi-kaan tarkastuksella puutteita, sillä myös tällaisella johtopäätöksellä on vaikutusta asianosaisen oikeusturvaan. (Strömmer 2013, 28.) Pelastuslaki asettaa vielä tarkempia vaatimuksia pelastusviranomaisen laatimalle pöytäkirjalle. Pelastuslain (2011/379) 80 §:n mukaan pöytäkirjasta tulee käydä riittävästi ilmi seuraavat asiat:

- tarkastuskohde riittävästi yksilöitynä
- tarkastuksen kulku ja sen kuvaus
- tarkastajan havaitsemat keskeiset havainnot
- tarkastettavan kohteen edustajan selvitys

- johtopäätökset ja niiden perustelut.

Kirjallinen hallintopäätös voidaan rakenteeltaan jakaa otsikkoon, kertoelmaan sekä päätöslauselmaan. Otsikossa täytyy mainita päätöksen tunnistetiedot eli: päivämäärä, asian laatu, päätöksen antava viranomainen, asianosaiset ja diari- tai taltionumero. Päätöksen kertoelmassa on olennaista selostaa prosessin kulku ja vaiheet. Kertoelman tulisi olla tiivis ja lyhyt yhteenveto asian kuluista. Päätöslauselmasta käy ilmi viranomaisen perusteltu ratkaisu eli viranomaisen päätös asiaan. Hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisen päätös allekirjoitetaan, vaikka hallintolaki ei sitä suoranaisesti edellytä. (Telaranta 2014, 84.)

Hallintopäätöksen oikaiseminen ja korjaaminen kuuluvat hallintolain (2003/434) mukaiseen hallintomenettelyyn. Päätöksen tehnyt viranomainen tai oikaisuviranomainen oikaisee tai korjaa virheen. Oikeusvarmuus vaatii, että viranomainen voi päätökseensä jääneen virheen korjata päätöksenteon jälkeen vain lain mukaisin edellytyksin. (Kulla & Salminen 2021, 100–102.) Hallintolain (2003/434) 34 §:n mukaan asiavirhettä korjattaessa on asianosaista pääsääntöisesti kuultava. Mikäli asiavirhe korjataan asianosaisen vahingoksi, on asianosaisen suostumus korjaamiselle hankittava.

2.4.2 Asianosaisen kuuleminen

Asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ja antaa selityksensä sellaisista asioista, joilla voi olla vaikutusta asian ratkaisuun. (Hallintolaki 2003/434, 34 §.) Tämän kuulemisvelvoitteen pohjana on, että asianosaisen kannanotolla oletetaan voivan olla vaikutusta päätöksen sisältöön (Kulla & Salminen 2021, 289). Asianosaisen kuuleminen hallintomenettelyssä tehostaa ennakkollista oikeussuojaa. Kuuleminen on perustuslain 21 §:n mukaan olennainen osa hyvää hallintoa. Asianosaisen kuuleminen on ensisijaisesti asianosaisten oikeussuojan tae ja toissijaisesti keino viranomaiselle hankkia selvitystä. Julkisen vallan käyttöä pyritään rajoittamaan asianosaisen kuulemisella. (Kulla & Salminen 2021, 279–280.)

Asianosaisen kuulemisvelvoitteen kannalta ei ole olennaista, onko päätös myönteinen vai kielteinen. Velvollisuus kuulemiseen on siis riippumaton ratkaisun lopputulemasta. Asianosaista täytyy myös kuulla, mikäli päätöksen oikeudellisena perusteena on laajan tai väljän harkintavallan määrittelevä säännös. (Mäenpää 2021, 259.) Päätös, jossa kuulemisvelvoite on laiminlyöty, on lähtökohtaisesti virheellinen. Asianosaisen valittaessa päätöksestä, jossa kuulemisvelvoitetta ei olla noudatettu, voidaan virheellinen päätös kumota valitusviranomaisen toimesta. Poikkeuksena päätöksen kumoamiseen on tilanne, jossa kuulematta jättäminen ei olisi voinut vaikuttaa asian ratkaisuun, tällöin päätöstä ei kumota. (Kulla & Salminen 2021, 289.)

Viranomaisen toteuttaa kuulemisen siten, että asianosaiselle lähetetään kuulemisilmoitus, jossa viranomaisen varaa asianosaiselle tilaisuuden esittää mielipiteensä asiaan. Asianosaiselle varataan kuulemisen avulla tilaisuus selityksen antamiseen asiassa esitettyihin vaatimuksiin ja selvityksiin. Viranomaisen voi lähettää kuulemisilmoituksen sähköpostitse asianosaisen suostumuksella. Kuuleminen kohdistuu tallennettuun tietoon, joten se on asiakirjasidonnaista. Hallintolaki mahdollistaa asiakkaan kuulemisen myös suullisesti. Suullinen kuuleminen voidaan toteuttaa asianosaisen pyynnöstä, mikäli se on tarpeen asian selvittämiseksi tai kirjallisesti hoidettu menettely aiheuttaa kohtuuttomia vaikeuksia asianosaiselle. (Hallintolaki 2003/434 37 §; Mäenpää 2021, 261.)

Pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa kuulemisvelvoite ilmenee siten, että valvontakäynnin jälkeen asianosaiselle toimitetaan palotarkastuspöytäkirjaluonnos ja muut asiakirjat, joilla voi olla olennainen merkitys asian ratkaisemiseksi. Pöytäkirjaluonnokseen kirjataan asianosaiselle kuulemiseen varattu aika, mutta pöytäkirja ei vielä tässä vaiheessa ole valituskelpoinen. Kuulemiseen varatun ajan päätyttyä palotarkastuspöytäkirjaluonnos muodostetaan varsinaiseksi palotarkastuspöytäkirjaksi, joka on valituskelpoinen hallintopäätös. Pöytäkirjasta tulee käydä ilmi kuulemiskäytäntö sekä lyhyesti asianosaisen toimittama vastine. Mikäli asianosainen ei käytä oikeuttaan tulla kuulluksi, on se myös kirjattava pöytäkirjaan. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 63.)

Viranomaisella on yleinen menettelyvelvoite huolehtia asian riittävästä selvityksestä. Tämä menettelyvelvoite koskettaa myös kuulemistä. Asianosaisen

kuuleminen täytyy toteuttaa niin, että se on riittävän kattavaa ja tehokasta. Kuuleminen tulee järjestää viranomaisen toimesta riittävän ajoissa ennen asian ratkaisua, ja siten, että asianosaisen toimittamalla selvityksellä voi olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisuun. Viranomaisen täytyy hoitaa asianosaisen kuuleminen itse, kuulemista ei voida siirtää hakijan tai muiden osapuolten suoritettavaksi. (Mäenpää 2021, 262.)

Valvontatoiminnassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota kuulemisen asianmukaiseen toteuttamiseen (Telaranta 2014, 77). Telarannan tutkimuksesta (2014) käy ilmi, että kuulemisessa tapahtuneet virheet vaikuttaisivat olevan yleisin peruste pelastusviranomaisen korjausmääräyksen kumoamiselle. Strömmerin tutkimuksesta (2013) sen sijaan selviää, että kuulemisen asiakirjasidonnaisuudessa on runsaasti parantamisen varaa. Vain 7 %:ssa tutkituista pöytäkirjoista voitiin todeta, että kuuleminen oli toteutettu asianmukaisesti. (Strömmer 2013, 64–65.)

2.4.3 Hallintopäätöksen tiedoksianto

Hallintopäätöksen tiedoksianto on menettely, jolla viranomaisen tekemän yksittäisen hallintopäätöksen sisältämä ratkaisu tiedotetaan niille, joiden oikeusasemaan ratkaisulla on vaikutusta tai joilla on muulla tavoin oikeus hakea siihen muutosta tai oikaisua. (Mäenpää 2021, 338.) Viranomaisen on viipymättä annettava tekemänsä päätös tiedoksi asianosaisille sekä muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta valittamalla. Myös muutoksenhakukieltoisista päätöksistä on tiedotettava. (Hallintolaki 2003/434, 54 §.) Tiedoksiantovelvollisuus koskettaa myös muita asiakirjoja sekä päätöksiä, jotka liittyvät asian käsittelyyn. (Mäenpää 2021, 338.)

Hallintopäätöksen tiedoksiannolla on oikeudellisia merkityksiä. Päätöksen tiedoksianto on päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden edellytys. Päätös ei voi olla täytäntöönpanokelpoinen, ennen kuin asianosainen on saanut päätöksestä tiedon. Tiedoksiannolla on myös osuus oikeusturvamenettelyssä, vasta hallintopäätöksen tiedoksisaamisesta alkaa kulumaan määräaika. Hallintopäätöksen tiedoksianto on siksi myös edellytyksenä sille, että valituskelpoinen päätös tulee lainvoimaiseksi. (Mäenpää 2021, 340.)

Tiedoksiantotapoja ovat tavallinen tiedoksianto, todisteellinen tiedoksianto ja yleistiedoksianto (Hallintolaki 2003/434, 55 §.). Tiedoksianto suoritetaan tavallisesti postitse lähetettävällä kirjeellä. Todisteellista tiedoksiannosta tulee käyttää, mikäli laki sitä edellyttää. Todisteellisen tiedoksiannon voi toimittaa tiedoksiannona saantitodistusta vastaan, haastetiedoksiannona tai todisteellisena sähköisenä tiedoksiannona. (Kulla & Salminen 2021, 289; Suomen Kuntaliitto ry 2018, 63.) Yleistiedoksiannosta on mahdollista käyttää silloin, jos asiakirja on annettava yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tiedoksi tai jos henkilöiden lukumäärä ei ole tiedossa (Hallintolaki 2003/434, 55 §.).

Hallintopäätös, joka sisältää velvoittavia määräyksiä, tulee toimittaa asianosaiselle todisteellisesti (Hallintolaki 2003/434, 60 §.). Hallintopäätös, joka ei sisällä velvoittavaa määräystä, voidaan lähettää tavallisella kirjeellä tai sähköpostitse. Sen sijaan päätös, joka sisältää velvoitteita, tulisi käytännössä aina toimittaa saantitodistuksella tai sähköisesti käyttäen sähköisen tunnistuksen sisältävää järjestelmää. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 48.) Hallintopäätösten lisäksi myös menettelypäätökset ovat tiedoksiannon kohteena. Menettelypäätöksiin kuuluu viranomaisen ennen päätöksentekoa tekemät ratkaisut, joilla pyritään ohjaamaan menettelyn kulkua. Menettelypäätös voi olla ilmoitus kuulemisesta tai ilmoitus tarkastuksen toimittamisesta. (Mäenpää 2021, 339.)

2.5 Muutoksenhaku

Pelastuslain nojalla tehtyihin hallintopäätöksiin sekä oikaisuvaatimukseen annettuihin päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen. Muutosta saa hakea valittamalla sellaiseen päätökseen, jossa viranomainen on ratkaissut asian tai jättänyt asian tutkimatta. Muutoksenhausta säädetään hallintoprosessilaissa. Muutoksenhausta huolimatta päätöstä on noudatettava heti, ellei valitusviranomainen toisin määrää. (Hallintoprosessilaki 808/2019, 6 §; Pelastuslaki 2011/379, 104 §.) Pelastuslain (2011/379) 96 §:n 1. momentissa sekä 102 §:ssä tarkoitettuun päätökseen voidaan vaatia valituksen sijaan oikaisua sen mukaan, mitä hallintolaissa (2003/434) säädetään. Pelastuslain 96 §:ssä säädetään suoritteiden maksullisuudesta ja 102 §:ssä pelastustehtävistä maksettavista korvauksista ja palkkioista.

2.5.1 Muutoksenhaun prosessi

Viranomaisen hallintopäätökseen saa hakea muutosta asianosainen. Yleisesti viranomaisen tekemää päätöstä ei voida asettaa täytäntöön, ennen kuin valitusaika on umpeutunut tai päätöstä koskeva valitus on lopullisesti ratkaistu. Päätöksen täytäntöönpano vaatii päätökseltä lainvoimaisuutta. Eri laeissa on kuitenkin täytäntöönpanoon kohdistuvia poikkeuksia. Valittajalla on mahdollisuus pyytää valituksen yhteydessä päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai sen keskeyttämistä hallinto-oikeudelta. Pelastusviranomaisen hallintopäätöstä on noudatettava välittömästi muutoksenhausta huolimatta, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. (Pelastuslaki 2011/379 104 §; Tuomioistuinlainsäädäntö 2022a.)

Viranomaisen tekemään kirjalliseen hallintopäätökseen on liitettävä ohjeet siitä, kuinka päätöksestä valitetaan tai miten päätökseen vaaditaan oikaisua. Mikäli päätöksestä ei voida valittaa, täytyy sekin ilmoittaa päätöksessä. (Mäenpää 2021, 334.) Hallintovalitus on pääsääntöisesti valituslajina asiassa, kun viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön. Erityislaissa voidaan säätää myös muusta valitusviranomaisesta, mutta yleisesti hallintovalitus tehdään hallinto-oikeudelle. (Suomen Kuntaliitto ry 2020.) Säännökset valittamiselle löytyvät hallintolain 47–49 §:stä. Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon voidaan hakea valittamalla muutosta, on liitettävä valitusosoitus. Valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomainen, viranomainen, kenelle valituskirjelmä toimitetaan sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. (Hallintolaki 2003/434, 47 §.)

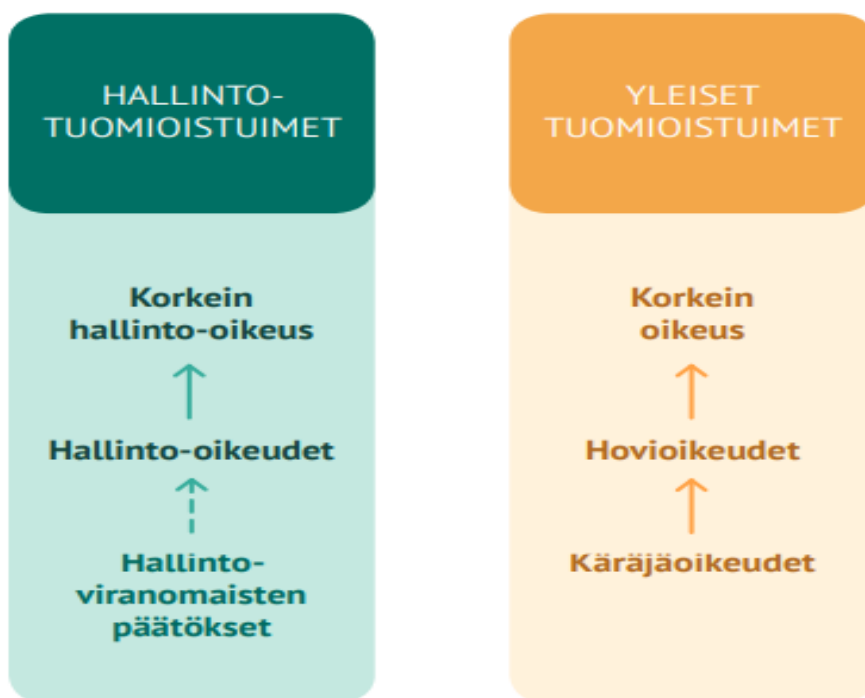
Valitusosoituksessa täytyy mainita valitusaika ja sen laskutapa. Tyypillisesti valitusaika on 30 päivää tiedoksisaannista, tähän ei kuitenkaan lasketa tiedoksisaantipäivää, jolloin valitusajan kulumisen alku on tiedoksisaantia seuraavasta päivästä. Muilta osin valitusajan laskemiseen sovelletaan lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta (25.4.1930/150). (Mäenpää 2021, 334.) Pelastusviranomaisen määräyksiin ja hallintopäätöksiin haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitus hallintopäätöksestä saadaan tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Valituksessa täytyy ilmoittaa päätös, mihin haetaan muutosta, mitä muutoksia päätökseen vaaditaan tehtäväksi tai miltä osin siihen haetaan muutosta, perustelut vaatimukselle sekä mihin valitusoikeus

perustuu, mikäli valitettava päätös ei kohdistu valittajaan. (Hallintoprosessilaki 2019/808, 8 §, 13 §.)

Valitus voidaan toimittaa hallinto-oikeudelle postitse tai sähköpostitse. Yksityishenkilö voi tehdä myös valituksen sähköisessä asiointipalvelussa. (Tuomioistuinlaitos 2022b.) Hallinto-oikeuden täytyy ottaa kantaa valituksessa esitettyihin asioihin ja vaatimuksiin, hallinto-oikeuden täytyy huolehtia asian selvituksesta ja asiaan on tehtävä ratkaisu (Korkein hallinto-oikeus 2020b, 10). Valituskelpoisuuden puuttuessa hallinto-oikeus jättää asian tutkimatta, jolloin asian käsittely raukeaa (Hallintoprosessilaki 2019/808, 81 §).

2.5.2 Hallintotuomioistuimet

Suomessa toimii kaksilinjainen tuomioistuinjärjestelmä. Hallintotuomioistuimet voidaan jakaa yleisiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen lisäksi on olemassa erityistuomioistuimia, jotka ovat erikoistuneet tiettyihin asioihin. Hallintotuomioistuimissa käsitellään ja ratkaistaan hallinto-oikeudellisia valituksia sekä hallintoriita- ja hakemusasioita. Suomessa toimii kuusi alueellista hallinto-oikeutta. Yksittäisen hallinto-oikeuden piiriin voi kuulua yksi tai useampi maakunta. Tuomiopiirit määräytyvät aluejaon mukaisesti. Hallinto-oikeuksia ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet. (Korkein hallinto-oikeus 2020b, 7–9.) Kuvassa 2 esitellään tuomioistuinjärjestelmään kuuluvat hallintotuomioistuimet ja yleiset tuomioistuimet sekä päätösten niin sanottu valitustie.



Kuva 2. Hallintotuomioistuimet ja yleiset tuomioistuimet (Korkein hallinto-oikeus 2020b, 13)

Hallinto-oikeus on hallintoasioiden ensimmäinen tuomioistuinaste. Hallinto-oikeus toimii kokoonpanoissa usein hovioikeuden tavoin, mutta hallinto-oikeus on kuitenkin ensisijaisesti valitusaste, joten sitä ei tulisi verrata hovioikeuteen tai käräjäoikeuteen. Asetelma on siis perustavanlaatuisesti erilainen lainkäyttölinjojen välillä. Hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn sovelletaan hallintoprosessilakia (2019/808). Viranomainen, julkinen taho tai muu julkista valtaa käyttävä taho on hallintoasioissa oikeudenkäynnin osapuolena. Hallintoprosessissa viranomaisella ei ole omaa intressiään puolustettavana, viranomainen toimii oikeudenkäynnin osapuolena virkavastuullisena toimijana, jonka on otettava huomioon julkiset sekä yksityiset edut. Viranomainen ei toimi samankaltaisena vastapuolena hallintoasian oikeudenkäynnissä kuin rikosasioissa. (Saukko 2021a.)

Yleisissä tuomioistuimissa päätöksiä kutsutaan tuomioiksi. Hallintotuomioistuinten valituksista tekemiä päätöksiä ei kutsuta tuomioiksi, vaan tuomioistuin voi joko hylätä tai hyväksyä valituksen. Hallintotuomioistuimessa alemman viranomaisen päätöstä voidaan muuttaa kokonaan tai osittain, päätös voidaan myös täysin kumota tai jättää voimaan. Mikäli hallintotuomioistuin kumoaa alemman oikeusasteen päätöksen, tietyissä tapauksissa asia palautetaan

alemmalle oikeusasteelle tai viranomaiselle takaisin uutta käsittelyä varten. (Korkein hallinto-oikeus 2020b, 11.)

Hallinto-oikeudessa asia ratkaistaan pääsääntöisesti kirjallisen aineiston perusteella. Hallintotuomioistuimen oikeudenkäyntiasiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Julkisuudesta voidaan poiketa, jos julkisuuslaista (21.5.1999/621) tai jostain muusta laista ilmenee salassapitoperuste. Myös asian suullinen käsittely on hallintotuomioistuimessa lähtökohtaisesti julkista. Suullisen käsittelyn julkisuudesta voidaan kuitenkin poiketa salassa pidettävän tiedon vuoksi. Asianosaisen pyynnöstä suullinen käsittely voidaan järjestää suljettuna. Suljettu käsittely edellyttää sitä, että julkisesta käsittelystä olisi asianosaiselle haittaa eikä julkista käsittelyä estä tärkeä yksityinen tai yleinen etu. Hallintotuomioistuinten ratkaisut ja lainkohdat, joita on sovellettu, ovat lähtökohtaisesti aina julkisia. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999/621, 1 §; Tuomioistuinlaitos 2022c.)

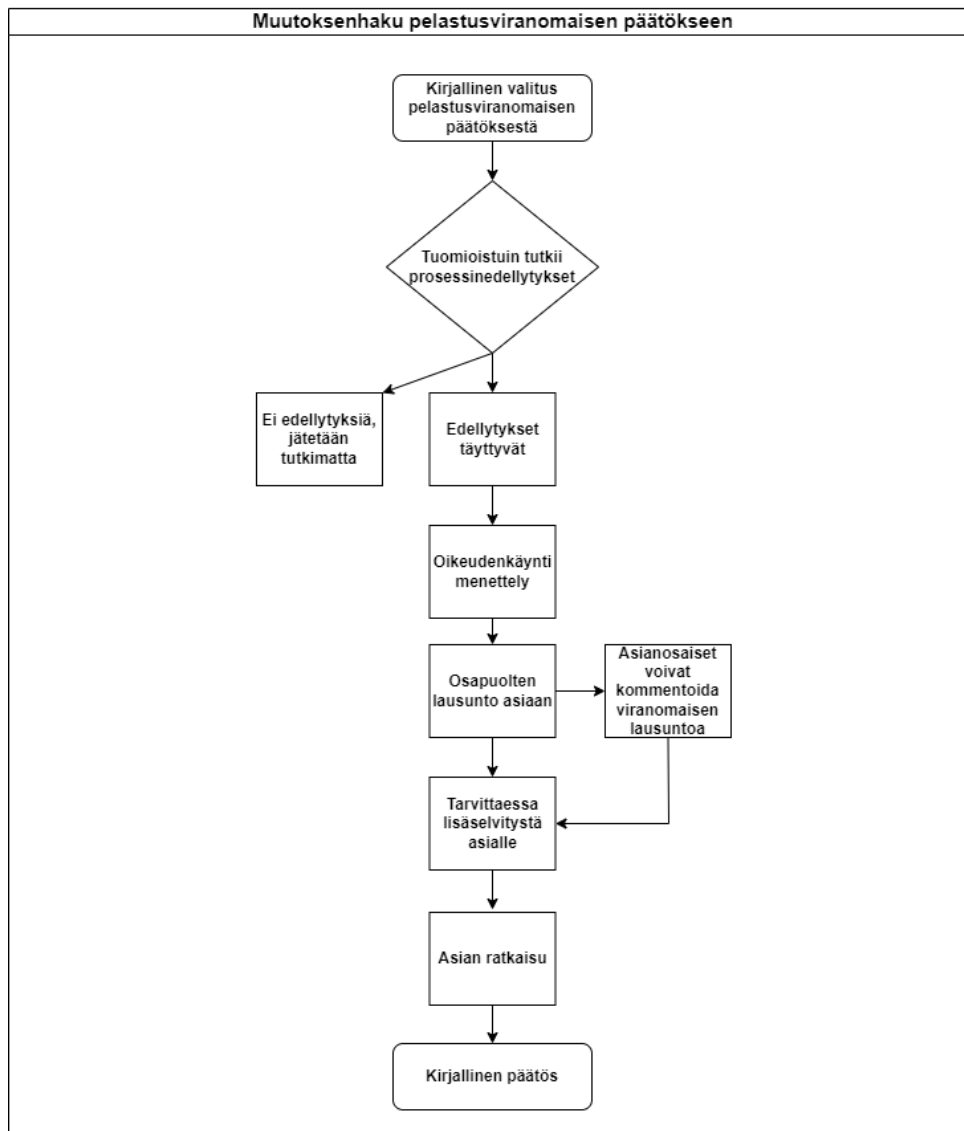
Hallinto-oikeuden tekemään päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku vaatii korkeimman hallinto-oikeuden myöntämän valitusluvan. (Hallintoprosessilaki 2019/808, 107 §.) Tilanteessa, jossa korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, tullaan asia ratkaisemaan lähtökohtaisesti silloin, kun lupa myönnetään. Tilanteessa, jossa valituslupaa ei myönnetä korkeimman hallinto-oikeuden toimesta, hallinto-oikeuden ratkaisu saa lainvoiman. Korkeimman hallinto-oikeuden tekemä päätös on lopullinen päätös, eli siitä ei voida valittaa. (Korkein hallinto-oikeus 2020b, 11.)

Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin kuuluu muutoksenhakujen ratkaisu sekä oikeusturvan antaminen hallintoasioissa. Korkein hallinto-oikeus myös ratkaisee alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaisuksista tehdyt valitukset. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiat ratkaistaan ensisijaisesti kirjallisena käsittelynä. Korkein hallinto-oikeus määritteli valituslupatuomioistuimeksi vuonna 2020 voimaan tulleessa hallintoprosessilaissa (2019/808). Lainmuutoksen seurauksena korkeimmassa hallinto-oikeudessa syntyvien päätösten asema oikeuskäytäntöä linjaavina ratkaisuina korostui (Korkein hallinto-oikeus 2020a).

Hallinto-oikeuden päätöksistä suuri osa on maksullisia. Hallinto-oikeuden päätöksestä peritään 270 euron oikeudenkäyntimaksu ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä 530 euron oikeudenkäyntimaksu. Oikeudenkäyntimaksua ei kuitenkaan peritä, mikäli hallintotuomioistuin muuttaa valituksenalaisen päätöksen muutoksenhakijan eduksi. Hallinto-oikeuden lainvoimaisuustodistuksen hinta vuonna 2022 oli 32 euroa. (Tuomioistuinlaitos 2022d.)

2.5.3 Asian kulku hallintotuomioistuimessa

Asian tullessa vireille hallintotuomioistuimeen hankkii hallinto-oikeus päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausunnon ja päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Hallintopäätöksen tehnyt viranomainen toimii oikeudenkäynnissä asianosaisten ohella omana osapuolenaan. Valittajalla on tämän jälkeen mahdollisuus kommentoida viranomaisen lausuntoa. Hallinto-oikeus voi tarvittaessa hankkia lisäselvitystä järjestämällä myös suullisen käsittelyn tai katselmuksen. (Tuomioistuinlaitos 2020.) Kuvassa 3 esitetään hallintoprosessia viranomaisen päätökseen.



Kuva 3. Muutoksenhaku pelastusviranomaisen päätökseen (mukaillen Korkein hallinto-oikeus 2020b, 16–19)

Poiketen yleisestä tuomioistuimesta hallintoprosessissa asian osapuolet eivät voi tyytyä vaikenemaan tai vastustamaan, sillä oikeudenkäynnin osapuolilla on niin sanottu myötävaikutusvelvollisuus (Saukko 2021b). Asian käsittelyn osapuolilla on velvollisuus esittää asian käsittelyn ja ratkaisun kannalta tarvittavaa selvitystä omista vaatimuksistaan ja vaatimusten perusteista (Tuomioistuinelaitos 2020). Hallintotuomioistuimessa oikeudenkäyntiaineisto pohjautuu pääosin siihen kirjalliseen materiaaliin, mitä on kertynyt viranomaisen asian käsittelyssä sekä kuullessaan asianosaista. Hallintotuomioistuimella on asiassa oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus eli niin sanottu virallisperiaate. Selvitysvelvollisuudella tarkoitetaan sitä, että hallintotuomioistuimen tulee huolehtia oikeudenkäynnin riittävästä ja oikeasta materiaalista. Hallintotuomioistuin pystyy täydennyttämään asiaa viranomaisella jopa sakon uhalla. (Saukko 2021b.)

Hallinto-oikeus tekee asiassa päätöksen, kun kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittava aineisto on koossa. Mikäli päätöksentekoon osallistuvat tuomarit eivät pääse ratkaisussa yhteisymmärrykseen, ratkaisusta äänestetään. Hallinto-oikeuden tekemästä päätöksestä ilmenevät ratkaisu ja ratkaisun perustelut. Päätöksen perusteluista ilmenee myös sovelletut lainkohdat ja asiat, jotka ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun sekä mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. (Tuomioistuinlaitos 2020; Tuomioistuinlaitos 2022a.)

2.6 Pelastusrikkomus

Pelastuslain (2011/379) 106 §:ssä mainitaan 15 kohtaa, joiden laiminlyönnistä voidaan tuomita pelastusrikkomuksesta sakkoon, ellei tekoa voida pitää vähäisenä tai jollei teosta säädetä muualla ankarampaa rangaistusta. Pelastusviranomaisen voi harkintansa mukaan tehdä laiminlyönnistä tutkintapyyntönsä asianmukaiselle esitutkintaviranomaiselle eli poliisiviranomaiselle (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 50). Pelastusrikkomus on vähäinen rikos. Pelastusrikkomuksesta on mahdollista määrätä sakkoa, jos pelastuslain velvollisuuksia laiminlyödään tai rikotaan tahallaan tai huolimattomuudesta. (Pelastusopisto 2021.)

Pelastuslain velvoitteiden noudattamista valvovat pelastusviranomaiset. Pelastusviranomaisen on pelastusrikkomustapauksissa määriteltävä, onko teko ollut vähäinen sekä teon tahallisuuteen ja tuottamuksellisuuteen on otettava kantaa. Pelastusviranomaisen harteilla ei ole se, täyttääkö teko rikkomuksen tai rikoksen tunnusmerkistön (Pelastusopisto 2021.) Pelastusopiston blogista (2021) käy ilmi, että poliisiasiain tietojärjestelmään on vuonna 2021 kirjattu pelastusrikkomusnimikkeellä yhteensä 410 ilmoitusta.

Pelastuslain (2011/379) esitöissä huomioidaan rangaistussäätely yksilöimällä teot, joista on mahdollista tuomita. Hallituksen esityksen mukaan uhkasakolla ei voida kaikissa tilanteissa saavuttaa toivottua tarkoitusta, joten pelastusrikkomuksesta tuomittava sakko voisi joissain tapauksissa olla tarkoituksenmukaisempi sanktio kuin hallintopakko. Hallituksen esityksessä mainitaan tilanteita, joissa pelastusrikkomus sanktiona voisi olla tarkoituksenmukaista. Tällaisia tilanteita voivat olla velvollisuudet ilmoittaa tulisijoissa sekä savuhormeissa

olevista puutteista ja vioista. Tämänkaltaisessa tilanteessa sanktio pelastusrikkomuksesta on pakkokeinoja toimivampaa, sillä hallintopakolla ei voida jo päättäneisiin tilanteisiin enää puuttua. (HE 257/2010, 96; Lyden 2018, 74.)

Lyden (2018) mainitsee, että pelastuslain 106 § 1. momentin kohdat 6 (9 §: rakennusten palo- ja poistumisturvallisuus) ja 8 (11 §: kiinteistön pelastustiet) ovat usein esiintyviä laiminlyöntejä, joita tulisi korjauttaa hallintopakkeinoilla. Hallintopakkeinit sopivat kyseisiin laiminlyönteihin niiden toistuvan sekä tulevaisuuteen suuntautuvan luonteen vuoksi, kun taas sakkorangaistuksella ei tämänkaltaista vaikutusta ole. Hallintopakkeinit soveltuvat siis paremmin tilanteisiin, joihin pystytään tulevaisuussuuntautuneesti vaikuttamaan. Rangais- tukset soveltuvat sen sijaan tilanteisiin, joihin ei voida tapahtuneen jälkeen juuri vaikuttaa, tilanteisiin voidaan kuitenkin rikosseuraamuksilla vaikuttaa se- kundääripreventiivisesti. (Lyden 2018, 75.)

2.7 Oikeuskäytäntö

Kotimaisten, etenkin ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytäntö on Suomessa tärkeä oikeuslähde. Oikeuskäytäntöä on löydettävissä oikeudellisista verkkopalveluista. Tuomioistuimilta voidaan myös tilata kopio halutusta ratkaisusta. Tuomioistuinten omilta verkkosivuilta löytää uusimpia ratkaisuja. (Eduskunta s.a.) Alaluvuissa 2.7.1, 2.7.2 ja 2.7.3 tullaan tarkastelemaan kolmea tuomiois- tuimen ratkaisua omissa alaluvuissaan.

2.7.1 Korjausmääräys Helsingin HAO 08.04.2014 taltio 14/0252/5

Helsingin hallinto-oikeus käsitteli tapauksen, jossa palotarkastaja oli pelastus- lain 81 §:n nojalla määrännyt, että rakennuksen huolto- ja varastotilat tulee palo-osastoida toisistaan. Palotarkastaja oli määrännyt, että palo-osastoinnin toteuttamiseksi täytyy hakea rakennuslupaa. Palotarkastajan päätös kumottiin hallinto-oikeuden toimesta. Hallinto-oikeus katsoi, että pelastuslain 2. ja 3. lu- vun säännökset eivät anna pelastusviranomaiselle toimivaltaa määrätä raken- teita koskevia muutostöitä tehtäväksi. Pelastuslaissa ei säädetä Suomen ra- kentamismääräyskokoelman E1-osan rakennusten paloturvallisuutta koske- vista määräyksistä. Rakentamismääräykset eivät siis muodostaneet pelastus- lain 81 §:n mukaista perustetta korjausmääräyksen antamiselle. Helsingin hal- linto-oikeus katsoi, että palotarkastaja ei voinut päätöksellään määrätä X Oy:tä

tekemään palo-osastointia huolto- ja varastotiloihin eikä hakemaan töille maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lupia.

2.7.2 Valvontamaksu Turun HAO 20.3.2015 taltio 15/0076/1

Turun hallinto-oikeuden käsittelemässä tapauksessa lautakunta oli tuominnut aiemmin asettamansa uhkasakon maksettavaksi. Samalla päätöksellä lautakunta oli asettanut uuden uhkasakon. Päätöksestä koitui asianosaiselle 700 euron lasku, joka koostui 350 euron suuruisesta uhkasakon asettamispäätöksestä sekä 350 euron suuruisesta uhkasakon tuomitsemispäätöksestä. Hallinto-oikeus katsoi, että päätöksestä voidaan periä ainoastaan 350 euron suuruisen maksu, täten hallinto-oikeus kumosi maksuunpanon. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen oli suoritettu yhdessä hallintopakkoa koskevassa päätöksessä, jolloin valvontamaksu oli mahdollista määrätä maksuun vain kerran.

2.7.3 Kuuleminen KHO 20.8.2012 taltio 2192

Asia koski kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valvonta-asiaa. Ympäristönsuojeluviranomainen oli toimittanut roskaantuneen alueen puhdistamiseen velvoittamista sekä uhkasakon asettamista koskevan kuulemiskirjeen tiedoksi tavallisena tiedoksiantona. Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallintolain 59 § ja 60 § eivät edellytä, että asianosaiselle ennen päävelvoitteen ja uhkasakon asettamista lähetettävä kuulemiskirje toimitettaisiin tiedoksi saantitodistusta vastaan. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että annettua valvonnallista kehotusta ei voida rinnastaa hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaiseen velvoittavaan päätökseen, joka tulee antaa asianosaiselle tiedoksi saantitodistusta vastaan.

3 HALLINTOPAKKOMENETTELY

Pelastusviranomaisen on määrättävä valvontatehtävällään havaitut puutteet korjattaviksi. Annettujen korjausmääräysten noudattamista valvotaan jälkivalvonnalla. Jälkivalvonta voidaan suorittaa asiakirjavalvonnalla tai jälkipalotarkastuksilla. Käytännössä jälkivalvontakertojen määrälle ei ole asetettu rajoitteita, olennaista on vain valvoa, että laiminlyöty asia saatetaan kuntoon. Mikäli asia ei jälkivalvonnalla etene, pelastusviranomainen voi ryhtyä hallintopakkomennettelyyn. Yleisesti kuitenkin pyritään siihen, että pelastusviranomainen

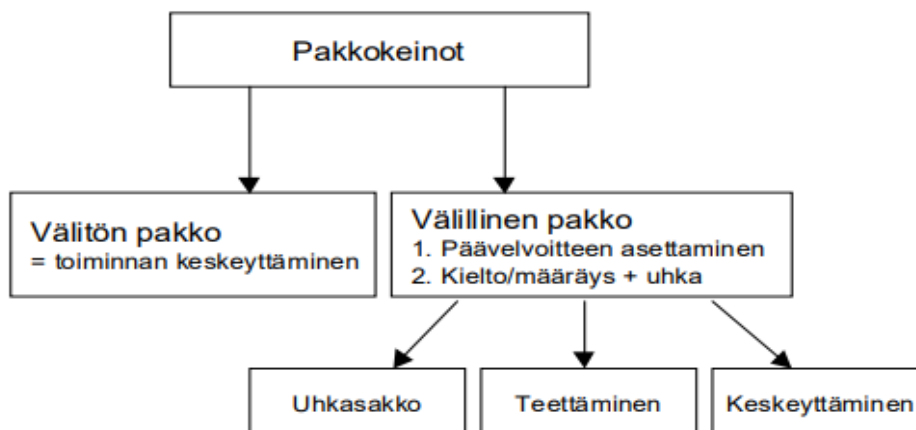
saattaisi asiat lain vaatimalle tasolle normaalilla valvontaprosessilla, sillä se on toiminnaltaan kevyempi sekä vuorovaikutteisempi tapa saattaa asiat kuntoon. Jos normaalilla valvontaprosessilla ei päästä lain vaatimaan lopputulokseen, täytyy asianosaisille ilmoittaa, että asia siirtyy hallintopakkomenettelyyn. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 142.)

3.1 Yleistä hallintopakkomenettelyä

Uhkasakkolaki (14.12.1990/1113) on yleislaki, mutta siitä huolimatta välillisen hallintopakon käyttö edellyttää aina erityistä säännöstä. Tällä erityisellä sääntelyllä määritellään viranomaisen toimivalta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos erityislaissa ei ole mainintaa, että kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai teettämis- tai keskeyttämisuhalla, ei hallintopakkokeinojen käyttämiselle synny edellytyksiä. Sama seikka koskee myös tehosteen valintaa – mikäli laissa on mainittu vain uhkasakko käytettäväksi keinoksi, ei teettämis- tai keskeyttämisuhkaa voida käyttää. (Määttä 2021, 4–5.)

Pelastuslaki mahdollistaa pelastusviranomaisen hallinnolliseksi pakkokeinoiksi uhkasakon tai teettämisuhan. Keskeyttämisuhasta ei säädetä. Pelastusviranomaisella on pelastuslain mukaan mahdollisuus keskeyttää toiminta, mikäli se aiheuttaa välitöntä tulipalon tai muun onnettomuuden vaaraa. Tämä keskeyttäminen on välitöntä julkisen vallan käyttöä, joten sitä ei lueta pelastusviranomaisen hallinnolliseksi pakkokeinoksi. (Lyden 2018, 3.)

Hallintopakko on mahdollista jakaa välittömään ja välilliseen pakkoon. Välitöntä ja välillistä pakkoa kuvataan kuvassa 4. Hallintopakko on välillistä silloin, kun pakolla ensisijaisesti vain uhataan. Uhkaamisella pyritään siihen, että kohde täyttäisi itse velvollisuutensa, jotta pakkoa ei tarvitsisi käyttää. Välittömäksi hallintopakoksi kutsutaan tilannetta, jossa viranomainen lopettaa lainvastaisen toiminnan omilla toimenpiteillään ja tarvittaessa virka-apua hyödyntäen. (Suomen ympäristökeskus 2001, 34.)



Kuva 4. Hallintopakkokeinot (Suomen ympäristökeskus 2001, 35)

Pelastusviranomaisen ohella muillakin viranomaisilla, kuten rakennusvalvontaviranomaisella ja ympäristöviranomaisella, on mahdollisuus käyttää hallintopakkokeinoja. Lyden (2018) mainitsee, että lain sanamuodot antavat pelastusviranomaiselle ja rakennusvalvontaviranomaiselle pelkän mahdollisuuden käyttää hallintopakkokeinoja. Ympäristöviranomaisen sen sijaan on käytettävä pakkokeinoja antaessaan velvoittavan määräyksen. Rakennusvalvontaviranomaisista ja ympäristöviranomaisista yhdistää se tekijä, että viranomaisen itse ei päättä hallintopakkokeinoista, vaan päättävä toimija on kunnan monijäseninen toimielin. Tämän takia päätöksenteko on hitaampaa kuin pelastusviranomaisella, jolla itsellään on hallintopakkokompetenssi. (Lyden 2018, 72.)

Hallintopakkomenettelyssä täytyy muistaa Maanmittauslaitoksen ja Oikeusrekisterikeskuksen merkitys. Uhkasakkolaki edellyttää, että uhan asettanut viranomaisen lähettää Maanmittauslaitokselle ilmoituksen kiinteistöä koskevasta päävelvoitteesta ja tehosteeksi asetetusta uhasta. Tämä mahdollistaa merkinnän tekemisen kiinnityksistä pidettävään rekisteriin. Ilmoitusvelvollisuus tulee muistaa läpi prosessin eri vaiheiden, myös myöhemmistä asiaa koskevista päätöksistä sekä päävelvoitteen täyttymisestä on tehtävä ilmoitus Maanmittauslaitokselle. (Uhkasakkolaki 1990/1113, 19 §.) Oikeusrekisterikeskukselle on lähetettävä ote sakkoluettelosta sekä jäljennös asialle tehdystä ratkaisusta eli uhkasakon tuomitsemispäätöksestä. Oikeusrekisterikeskus hoitaa uhkasakon perimisen. (Suomen Kuntaliitto ry s.a; Valtioneuvoston asetus sakkon täytäntöönpanosta 19.9.2002/789, 5 §.)

Uhkasakkolain (1990/1113) 5. luvussa säädetään menettelyä koskevista erinäisistä säännöksistä. Uhkasakkolain 22 §:ssä mainitaan, että asianosaisen kuuleminen hoidetaan siten kuin siitä säädetään hallintolain (2003/434) 34 §:ssä. Viranomaisen päätös tulisi uhkasakkolain 23 §:n mukaisesti antaa tiedoksi asianosaiselle postitse saantitodistusta vastaan. Päätös voidaan antaa tiedoksi myös haasteen tiedoksiantamisesta säädettyssä järjestyksessä. Muutoksenhausta säädetään uhkasakkolain 24 §:ssä. Muutoksenhaussa uhan asettamista koskeviin päätöksiin sovelletaan sitä, mitä on säädetty muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskeviin päätöksiin. Määttä (2021) toteaa, että yksinkertaisimmillaan muutoksenhausta säädetään hallintoprosesseissa (2019/808).

3.2 Tehosteen valinta

Tehostetta harkittaessa täytyy yleisesti ottaa huomioon sovellettavan erityislain säännökset. Normaalisti erityislaissa säädetään vain, että viranomaisen määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai muulla tehosteella. Pelastuslaissa ei säädetä tehosteen valinnasta. Sen sijaan laissa mainitaan, että pelastusviranomaisen antamaa määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla, tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Huomionarvoista on, että pelastusviranomaisen määräystä voidaan tehostaa uhalla, ehdotonta puuttumisvaltaa ei asiaan siis ole. Tehosteen valinnassa ja uhan asettamisessa viranomaisen harkintakyky tällöin korostuu. Viranomaisen tulisi valita harkintansa mukaan se tehoste, joka on asian kannalta kaikkein soveltavin. Samalla kertaa ei voida käyttää kuin yhtä tehostevaihtoehtoa. (HE 63/1990 vp, 10; Pelastuslaki 2011/379, 105 §.)

Kiinteän uhkasakon käyttämistä suositellaan pelastusviranomaisen käytettäväksi, sillä juokseva uhkasakko sekä teettämishuutaja ovat prosessiltaan raskaita ja sitovat helposti pelastusviranomaisen resursseja enemmän. Teettäminen sisältää myös omia haasteitaan, sillä teettämisessä täytyy harkita rahoituksen järjestäminen sekä mahdollisen palvelun kilpailuttaminen. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 142–144.) Vaikka teettäminen on toiminnaltaan raskas ja tarkkuutta vaativa toimenpide, on se toteutuessaan tehokas. Teettämishuutajaa tulisi käyttää uhan tehosteena silloin, kun uhkasakon ei voida katsoa tehoavan ja yleisen edun sitä nimenomaan velvoittaessa (Suomen Kuntaliitto ry s.a).

Uhkasakkoa harkittaessa on otettava huomioon erityisesti sakolle asetettavan summan suuruus. Summan arvioinnissa täytyy ottaa huomioon veloitettun maksukyky, päävelvoitteen laajuus ja laatu sekä muut asiaan mahdollisesti vaikuttavat tekijät. Uhkasakko ei kuitenkaan saa suuruudeltaan olla niin iso, että sen tuomitseminen aiheuttaisi henkilökohtaisen vararikon tai konkurssin. Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen uhkasakko-ohjeen mukaan kiinteän uhkasakon summa tulisi olla noin 50–100 % arvioiduista puutteen korjaamiseen kuluvista teettämiskustannuksista. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 142–144.) Uhkasakon määrälle ei ole säädettyä ylä- eikä alarajaa eikä veloitettavan maksuvyvyn selvittäminen ole pakollista uhkaa asettaessa. Uhkasakon määrää on mahdollista alentaa tuomitseminen yhteydessä. (Suomen ympäristökeskus 2001, 45.)

3.3 Vireilletulo

Uhkasakkolaisissa säädetään asian vireillepanosta. Uhkasakkolain mukainen asia voidaan panna vireille asianomaisten säännösten sekä määräysten noudattamista valvovan viranomaisen esityksestä tai aloitteesta sekä sen hakemuksesta, kenen oikeutta tai etua asia koskee. (Uhkasakkolaki 1990/1113, 5 §.) Uhkasakkolain esitöissä mainitaan, että lain 5 §:ssä esiintyvä säännös ei suoranaisesti anna viranomaiselle vireillepano-oikeutta, vaan sitä on sovellettava joko erityislain tai yleisten periaatteiden nojalla. (HE 63/1990 vp, 10.)

Asia tulee yleisesti vireille valvontaviranomaisen havaittua epäkohdan tai ulkopuolisen toimijan tekemästä ilmiannosta. Asian vireille panevalle viranomaiselle kuuluu tavallisesti myös ratkaisovalta asiassa. (HE 63/1990 vp, 10.) Ilmi-antotilanteissa täytyy ottaa asian aiheellisuudesta selvää suorittamalla tarkastus kohteessa. Asia, jossa turvallisuus tai terveys on uhattuna, tulee käsitellä kiireellisesti. Normaalitylanteessa asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivästystä. (Hallintolaki 2003/434 23 §; Suomen Kuntaliitto ry s.a.)

Pelastusviranomaisella ei ole hallintopakkeinojen käyttämiselle ehdotonta velvollisuutta, vaan viranomaisen käyttää omaa harkintaansa asiassa ja toimenpiteisiin ryhtymisessä. Harkinnassa on otettava huomioon laiminlyönnin

merkitys ja laatu. Pakkokeinoja käyttäessä on myös olennaista muistaa hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden ohjaava vaikutus. Pelastusviranomaisessa hallintopakkomenettely voi tulla vireille silloin, kun asianosainen ei ryhdy suorittamaan tarvittavia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi, eikä muilla valvontakeinoilla olisi mahdollista velvoittaa asianosaista noudattamaan annettuja määräyksiä. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 142.)

Hallintopakkoasian tullessa vireille on ensin varmistettava päävelvoitteen lainvoimaisuus. Päävelvoitteen lainvoimaisuutta on syytä tiedustella hallinto-oikeudesta. Päävelvoite on lainvoimainen, kun päätöksen valitusaika päättyy, eikä päätöksestä olla valitettu valitusviranomaiselle. Mikäli päätöksestä on valitusaikana valitettu hallinto-oikeuteen, saa päävelvoite lainvoiman vasta, kun valitusaika hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on päättynyt, eikä päätöksestä olla valitettu. Mikäli hallinto-oikeuden ratkaisusta valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, on päätös lainvoimainen vasta sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus ratkaisee asian. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 142.)

3.4 Kehotus ja asettamisvaiheen kuuleminen

Uhkasakkolain (1990/1113) 22 §:ssä säädetään, että asianosaista on kuultava ennen velvoitteen määräämistä sekä tehosteen asettamista koskevan päätöksen tekemistä. Kuulemismenettelyssä noudatetaan sitä, mitä hallintolain (2003/434) 34 §:ssä säädetään. Asianosaista kuultaessa tulee ilmoittaa päävelvoitteen tehosteeksi asetettavasta uhasta, sillä asianosaisella tulee olla mahdollisuus lausua mielipiteensä mahdollisesti asetettavasta uhasta. Uhan ilmoittamisessa uhkasakon summan ilmoittaminen ei ole välttämätöntä. Asianosaiselle on olennaista ilmoittaa se, että uhkasakko voidaan asettaa, mikäli laiminlyöntiä ei korjata. (Suomen Kuntaliitto ry s.a.) Uhkasakkolain esitöissä mainitaan, että kuuleminen tapahtuu yleisesti samalla, kun asianosaiselle annetaan kehotus täyttää päävelvoite (HE 63/1990 vp, 20).

Ennen hallintopakkomenettelyyn ryhtymistä tulee asianosaisia kehottaa korjaamaan puute. Kehotuksella pyritään siihen, että asianosainen noudattaisi vapaaehtoisesti lakia sekä annettuja määräyksiä. Käytännössä kehotus edeltää hallintopakkoa. Kehottaminen on luonteeltaan epävirallista neuvontaan ja

ohjaukseen liittyvää toimintaa. Hallintopakkomenettely käynnistetään, mikäli laiminlyötyä asiaa ei oikaista kehotuksesta, tai silloin jos kehottaminen on jätetty kokonaan väliin asian kiireellisyyden vuoksi. Kehottaminen voidaan suorittaa uhan asettamisvaiheen kuulemisen kanssa samalla päätöksellä. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 143.)

Kehottamiseen on syytä panostaa, sillä suurimmassa osassa hallintopakkota-pauksista sitä noudatetaan. Käytännössä kynnys kehottamiselle on sama kuin hallintopakolle, sillä kehotuksen sisältö on voitava saattaa noudatettavaksi velvoitteena. Kehotettavia asianosaistahoja voi olla useita samanaikaisesti. Yhden tahon kehottamisen sijaan useamman tahon kehottamisella voi olla laiminlyönnin korjaamisen kannalta suurempi vaikutus. (Suomen Kuntaliitto ry s.a.) Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen asettamisvaiheen kuulemisen ja kehotuksen kirjeen sisällöstä on esimerkki tämän dokumentin liitteessä 1.

Kehottamisella ei voida velvoittaa asianosaista, eikä myöskään uhan asettamisvaiheen kuulemisessa aseteta vielä velvoitteita. Kyseessä ei tällöin ole uhkasakkolain (1990/1113) 23 §:n tai hallintolain (2003/434) 60 §:n mukainen velvoittava päätös, joka vaatisi todisteellisen tiedoksiannon. Kehotuskirje voidaan lähettää sähköisesti tai tavallisena kirjeenä. Asianosaisten todisteellinen kuuleminen on kuitenkin suositeltavaa (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 143; Suomen Kuntaliitto ry s.a.)

3.5 Uhkasakko tehosteena

Uhkasakkolakia sovelletaan, kun uhkasakko asetetaan määrämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Jos samalla päätöksellä asetetaan useita itsenäisiä päävelvoitteita, tulisi kunkin päävelvoitteen tehosteeksi asettaa oma erillinen uhkasakko. Yleisellä tasolla ei voida määritellä, milloin päävelvoite on itsenäinen tai epäitsenäinen, itsenäisyysvaatimusta on tulkittava joustavasti. Mikäli asia on epäselvä, tulisi eri velvoitteille asettaa erilliset itsenäiset uhkasakot. (HE 63/1990 vp, 11; Uhkasakkolaki 1990/1113 6 §.)

Uhkasakolla tehostetun päävelvoitteen täytyy olla selkeästi määritetty sekä sillä on oltava selkeä määräaika, josta lähtien sitä täytyy noudattaa. Uhkasakon määräaika harkittaessa täytyy ottaa huomioon päävelvoitteen laajuus,

laatu sekä velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä. (Uhkasakkolaki 1990/1113 6 §.) Päävelvoite on mahdollista määrätä julkisen edun vuoksi täytettäväksi heti tai lyhyessä määräajassa, tästä johtuen määräaikaan liittyvien harkintaperusteiden täytyy olla riittävän joustavia. Määräaikaa harkittaessa täytyy ottaa myös huomioon, ettei määräaika voi alkaa, ennen kuin velvoitetulle on annettu uhkasakon asettamispäätös tiedoksi. (HE 63/1990 vp, 11–12.)

3.5.1 Uhkasakon asettaminen

Uhkasakkolain (1990/1113) 6 § 2. momentin mukaan uhkasakko voidaan asettaa kiinteänä kertaluontoisena uhkasakkona tai juoksevana uhkasakkona. Kiinteä uhkasakko on euromäärältään kiinteä. Kun taas juoksevalla uhkasakolla tarkoitetaan sakkoa, jonka suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaisesti. Juoksevassa uhkasakossa sakolle asetetaan kiinteä peruserä ja lisäerä jokaista uhkasakkojaksoa varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei olla noudatettu. Viranomaisen omassa harkintavallassa on, että asettaako se uhkasakon kiinteämääräisenä vai juoksevana. (Määttä 2021, 116–117.)

Hallituksen esityksen (63/1990) mukaan juoksevaa uhkasakkoa on mahdollista käyttää erityislaissa olevan toimivaltasäännöksen nojalla, missä tehosteeksi on säädetty uhkasakko. Perusajatus juoksevalle uhkasakolle on se, että se asetetaan vain kerran, tällöin uhkasakon määrä nousee ajan kuluessa ja se tuomitaan niin sanotusti toistuvasti maksettavaksi, kunnes päävelvoitetta ollaan noudatettu (HE 63/1990 vp, 11). Juoksevassa uhkasakossa on etuna sen ajan saatossa tehostuva vaikutus. Kiinteä uhkasakko sen sijaan on aina tuomittava maksettavaksi ennen kuin pystytään uusi velvoite ja sakko asettamaan. (Suomen Kuntaliitto ry s.a)

Uhkasakkolain (1990/1113) 7 §:ssä säädetään uhkasakon kohdistamisesta. Uhkasakkolain 7 § 1. momentissa mainitaan, että uhkasakkoa kohdistettaessa on otettava huomioon asianosaisen oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Pykälän 1. momentissa säädetään myös siitä, että mikäli uhkasakko kohdistetaan useisiin asianosaisiin, tulee kullekin asettaa eri uhkasakko. Lain esitöissä oikeudellisella mahdollisuudella tarkoitetaan esimerkiksi oikeudellista perustetta hallita kiinteistöä, johon kohdistuu korjaamisvelvoite. Uhkasakkoa ei voida kohdistaa kiinteistönomistajaan, mikäli hän

on jo ennättänyt myydä kiinteistön ja hallinta on luovutettu toiselle. Tosiasiallisesta mahdollisuudesta on käytetty lain esitöissä esimerkkinä tilannetta, jossa henkilö ei kykene sairauden vuoksi suorittamaan hänen itsensä tehtäviksi edellytetyjä asioita. Esimerkin mukaan kyseisessä tilanteessa ei henkilölle voitaisi kohdistaa uhkasakkoa. (HE 63/1990 vp, 12.)

Uhkasakko on mahdollista kohdistaa useisiin yhteisöihin tai henkilöihin silloin, jos päätös sisältää yhteisomistajien kiinteistön korjaamisveloitteen. Uhkasakon kohdistuessa useisiin henkilöihin ei voida asettaa yhteistä uhkasakkoa, sillä on huomioitava jokaisen veloitettun oma maksukyky. Uhkasakon suuruus tulisi määritellä kunkin veloitettun maksukyvyn mukaan. (HE 63/1990 vp, 12; Lyden 2018, 15.)

Uhkasakon suuruudesta säädetään uhkasakkolain (1990/1113) 9 §:ssä. Suuruuden määrittelyssä tulee ottaa huomioon pääveloitteen laajuus ja laatu, veloitettun maksukyky sekä mahdollisesti muut asiaan vaikuttavat perusteet. Pääveloitteen laadulla ja laajuudelle tarkoitetaan veloitteen noudattamiseen liittyvän julkisen edun kiireellisyyttä ja tärkeyttä sekä edellytetyjen toimenpiteiden laajuutta ja kalleutta. Terveyttä vaarantava menettely, kuten paloturvallisuus, on pystyttävä jo alusta alkaen kieltämään riittävällä uhkasakolla. Veloitettun maksukyky on olennaista ottaa huomioon. On perusteltua käyttää veloitettun maksukykyyn kohden korkeinkin uhkasakkoa, mikäli julkinen etu sitä edellyttää. (HE 63/1990 vp, 13.)

3.5.2 Uhkasakon tuomitseminen

Uhkasakkolain 10 § 1. momentissa säädetään, että mikäli pääveloitetta ei olla noudatettu, eikä sen noudattamatta jättämiselle ole pätevää syytä, voi uhkasakon asettanut viranomainen tuomita uhkasakon maksettavaksi. Uhkasakon tuomitseminen edellyttää sitä, että asettamista koskeva päätös on lainvoimainen. Päätöksen lainvoimaisuus on otettu huomioon jo lain esitöissä - uhkasakon asettamispäätökseen haetaan yleisesti muutosta. Päätös voidaan kuitenkin määrätä noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Uhkasakon tuomitseminen kuuluu sille viranomaisella, joka on uhan asettanut. (HE 63/1990 vp, 13–14; Uhkasakkolaki 1990/1113 10 §.)

Uutta uhkasakkoa ei voida asettaa, ellei aikaisemman uhkasakon tuomitsemista ole käsitelty (Uhkasakkolaki 1990/1113 12 §). Mikäli uhkasakko tuomitaan uudelleen maksettavaksi, on tyypillisesti asetettava aiempaa suurempi uhkasakko. Kyseinen säännös koskee kiinteää uhkasakkoa sen kertaluontoisuuden vuoksi. Velvoitettavan oikeussuojan saralta ei ole perusteltua asettaa useita peräkkäisiä uhkasakkoja, tämän takia lain esitöissä on otettu kantaa uuden uhkasakon asettamiseen. Mikäli samalle viranomaiselle kuuluu uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen, voidaan uusi uhkasakko asettaa samalla päätöksellä, millä uhkasakko tuomitaan. (HE 63/1990 vp, 15.)

Tuomitsemispäätöksen yhteydessä annetaan asianosaiselle tilisiirtolomake uhkasakon maksamiselle. Saatavan maksamiseen ja maksusuorituksen oikeaan kohdentamiseen tarvittavat tiedot toimitetaan maksuvelvolliselle perintätunnuksen sisältävällä tilisiirtolomakkeella tai muulla tavoin siten kuin valtioneuvoston asetuksessa sakon täytäntöönpanosta (2002/789) säädetään. Maksamista varten on maksuvelvolliselle toimitettava tiedot saatavan perustana olevista ratkaisuista, maksamatta olevasta määrästä, saatavan määränneestä viranomaisesta, perintätunnuksesta sekä sen viranomaisen tiliyhteydestä, joka maksun vastaanottaa. (Laki sakon täytäntöönpanosta 2002/672, 11 §; Suomen Kuntaliitto ry s.a.)

Tuomitsevan viranomaisen täytyy pitää valtioneuvoston asetuksen sakon täytäntöönpanosta (2002/789) 1 §:n mukaisesti sakkoluetteloa uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta. Sakkoluettelon otteeseen tulee liittää sakon täytäntöönpanosta annetun lain 47 §:n mukaisesti seuraamuksen kohteena olevan henkilön tunnistetiedot (ml. henkilötunnus), seuraamuksen laatu ja määrä sekä muut tarpeelliset tiedot täytäntöönpanotehtävien suorittamiseksi. Mikäli valitusaika lasketaan ratkaisun tiedoksisaannista, täytyy siitä sekä tiedoksisaantipäivästä tehdä myös merkintä ilmoitukseen. (Laki sakon täytäntöönpanosta 2002/672, 47. § mom. 1; Suomen Kuntaliitto ry s.a.) Tämän dokumentin liitteenä 2 on oikeusrekisterikeskuksen sakkoluettelolomake.

3.5.3 Uhkasakon tuomitsemisen jälkeen

Oikeusrekisterikeskus hoitaa uhkasakon täytäntöönpanon ja perimisen. Uhkasakon perinnässä noudatetaan sitä, mitä säädetään laissa sakon täytäntöönpanosta (2002/672) ja valtioneuvoston asetuksessa sakon täytäntöönpanosta (2002/789). Uhkasakon tuomitsemispäätöksen jäljennös sekä ote sakkoluettelosta tulee toimittaa Oikeusrekisterikeskukselle. Ote sekä jäljennös on lähetettävä vasta silloin, kun ratkaisu on saanut lain voiman. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 146; Valtioneuvoston asetus sakon täytäntöönpanosta 2002/789, 5 §.) Sakkolomakkeilla on omat yksilölliset perintätunnuksensa. Perintätunnus tulee ilmoittaa sakkoluettelossa oikeusrekisterikeskukselle perintää varten. Uhkasakon maksuun tarvittavia tilisiirtolomakkeita sekä sakkoluettelolomakkeita voidaan tilata maksutta Edita Prima Oy:stä. (Suomen Kuntaliitto ry s.a.)

Mikäli asianosainen haluaa anoa muutosta maksuajalle, tulee sitä hakea Oikeusrekisterikeskukselta. Puutteiden korjaamisen kannalta ei ole taetta, että uhkasakon laskuttaminen ja maksaminen korjaisi laiminlyönnin. Jos asianosainen ei uhkasakon tuomitsemisesta ja laskuttamisesta huolimatta korjaa päävelvoitteen mukaista asiaa, täytyy kiinteän uhkasakon osalta käynnistää uusi menettely. Uusi menettely on mahdollista aloittaa suoraan, kunhan päätös on saanut lainvoiman. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 146.)

3.6 Teettämishukka ja sen täytäntöönpano

Teettämishukasta säädetään uhkasakkolain 3. luvussa. Teettämishukassa päävelvoite asetetaan määrämällä se noudatettavaksi sillä uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Teettämishukkaa asetettaessa on noudatettava muutoin soveltuvien osin sitä, mitä uhkasakosta säädetään uhkasakkolain 6, 7 ja 12 §:ssä. (Uhkasakkolaki 1990/1113 14. §) Lain esitöissä mainitaan, että teettämishukka asetetaan noudattamalla samaa menettelyä, mitä noudatetaan uhkasakon asettamisessa. Mikäli yksittäisellä päätöksellä asetetaan useita itsenäisiä päävelvoitteita, tulee jokaisen velvoitteen tehosteeksi asettaa eri tehoste. (HE 63/1990 vp, 17.)

Viranomainen, joka on teettämishukan määrännyt, asettaa sen täytäntöön noudattaen sitä, mitä uhkasakosta säädetään lain 10 §:n 1. momentissa sekä 13

§:ssä. Vaikka lain 15 §:n 1. momentissa tarkoitettuun päätökseen eli teettämisen täytäntöönpanoon haetaan muutosta, saadaan tekemättä jätetty työt teetättä, ellei valitusviranomainen toisin määrää. (Ulkasakkolaki 1990/1113 15 §). Pelastusalan erityislainsäädännössä ollaan myös säädetty hallintopäätöksen noudattamisesta. Pelastuslain (2011/379) 104 §:n 3. momentissa säädetään, että hallintopäätöstä täytyy noudattaa heti muutoksenhausta huolimatta, mikäli muutoksenhakuviranomainen ei toisin määrää.

Ulkasakkolain esitöissä mainitaan, että teettämishkaa käytetään yleisesti vain silloin, kun velvoitteen täyttäminen on kiireellistä. Kaksivaiheinen päätöksenteko voi pitkittää päätöksen täytäntöönpanoa, minkä takia ulkasakkolain 15 §:n 2. momentissa on säädetty, että muutoksenhausta huolimatta täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä. Ulkasakkoa ei voida ulkasakkolain 10 §:n 1. momentin mukaan määrätä täytäntöönpanotavaksi, jos päävelvoitteen noudattamatta jättämiselle on ollut pätevä syy. Kyseinen sääntely koskettaa ulkasakon lisäksi myös teettämishkaa. (HE 63/1990 vp, 17; Ulkasakkolaki 1990/1113 10 §, 15 §.)

Ulkasakkolain (1990/1113) 16 §:ssä säädetään, että viranomainen, joka on päättänyt teettämishstä, voi huolehtia tarpeellisten toimien suorittamisesta suorittamalla ne itse tai antamalla toimien suorittamisen muun viranomaisen tai yksityisen tahon hoidettavaksi. Lain 16 §:ssä säädetään myös poliisin antamasta virka-apusta. Hallituksen esityksessä (63/1990) virka-apua ollaan perusteltu siten, että poliisi on velvollinen antamaan tarvittavaa virka-apua, jos teettämisen täytäntöönpanon yhteydessä kohdattaisiin vastarintaa.

Teettämiseen liittyvistä kustannuksista säädetään ulkasakkolain 17 §:ssä. Teettämiskustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista tai kunnan tai kuntaliiton varoista. Teettämiskustannusten perinnässä noudatetaan sitä, mitä maksujen ja verojen perimisestä ulosottoon on säädetty. Ulkasakkolain esitöissä mainitaan, että vastaava säännös sisältyy yleensä niihin erityislakeihin, joissa ollaan säädetty teettämishsta. (HE 63/1990 vp, 17; Ulkasakkolaki 1990/1113 17 §.) Pelastuslaissa säädetään teettämishstä vain siten, että pelastusviranomaisen antamaa määräystä voidaan tehostaa uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella (Pelastuslaki 2011/379, 105 §).

4 TOIMEKSIANTAJAN ESITTELY

Kanta-Hämeen pelastuslaitos on yksi Suomen 21 pelastuslaitoksesta. Pelastuslaitoksen toiminta-alueen muodostavat maakunnan 11 kuntaa. Kanta-Hämeen pelastuslaitos vastaa Kanta-Hämeen hyvinvointialueella tuotettavasta pelastustoiminnasta. (Pelastuslaitos s.a.) Kanta-Hämeen alueen pelastustoimen hallinnoimisesta vastasi Hämeenlinnan kaupunki 31.12.2022 saakka, jonka jälkeen vastuu hallinnoinnista siirtyi Kanta-Hämeen hyvinvointialueelle (Kanta-Hämeen pelastuslaitos 2021a, 3). Hyvinvointialue määrää, kuinka pelastuslaitos huolehtii alueellaan pelastustoimelle asetetusta ohjauksesta ja neuvonnasta, valvontatehtävistä, väestön varoittamisesta sekä pelastustoimintaan liittyvistä tehtävistä (Pelastuslaki 2011/379, 27. §).

4.1 Valvonta Kanta-Hämeen pelastuslaitoksella

Pelastuslaitoksen suorittaman valvonnan ja muun onnettomuuksien ehkäisytoiminnan ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä henkilöille, omaisuudelle tai ympäristölle tulipalosta tai onnettomuudesta johtuvaa vaaraa. (Kanta-Hämeen pelastuslaitos 2021a, 3.) Valvonnan toteuttamiseksi pelastuslaitoksen täytyy suorittaa palotarkastuksia sekä muita valvontatoiminnan vaatimia toimenpiteitä. Pelastuslaitoksen toteuttaman valvonnan täytyy pohjautua riskien arviointiin. Tämän lisäksi valvonnan täytyy olla laadukasta, tehokasta ja säännöllistä. (Kanta-Hämeen pelastuslaitos 2021a, 16.)

Pelastuslaitoksen täytyy laatia valvontasuunnitelma valvontatehtävien toimeenpanemisesta. Valvontasuunnitelmassa säädetään alueen riskien ja paikallisten olosuhteiden perusteella palotarkastettavat kohteet sekä muut alueella suoritettavat valvontatoimenpiteet. Laaditun valvontasuunnitelman täytyy perustua alueen pelastustoimen palvelutasopäätökseen. (Kanta-Hämeen pelastuslaitos, 2021a, 16.) Valvontasuunnitelmassa on lisäksi kuvattava, kuinka suunnitelman toteutumista arvioidaan. Valvontasuunnitelma täytyy tarkistaa vuosittain sekä silloin, jos tarkistamiseen on erityinen syy. Valvontasuunnitelma toimitetaan tiedoksi aluehallintovirastolle. (Pelastuslaki 2011/379, 79 §.)

Kanta-Hämeen pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa (2021) määritellään periaatteelliset valvontavälit kohdeluokittain. Valvontavälin määrittely kohteelle on kolmiportainen. Valvontaväliin vaikuttaa palotarkastajan henkilökohtainen

riskienarviointi, valvontasuunnitelma sekä pelastuslaitoksen suorittama riskianalyysi (Kanta-Hämeen pelastuslaitos, 2021b, 5). Vuosittain suoritettavien määräaikaisten palotarkastusten volyymi vaihtelee 800–1 000 välillä ja suunnittelemattomia palotarkastuksia tehdään vuosittain arviolta noin 300–400 kappaletta (Kanta-Hämeen pelastuslaitos, 2021a, 17).

Kanta-Hämeen pelastuslaitos toimii yhteistoiminnassa onnettomuuksien ehkäisemiseksi muiden alueen viranomaisten kanssa. Lausuntojen antaminen muille alueen viranomaisille on olennainen valvontaan ja onnettomuuksien ehkäisyyn liittyvä tehtävä. Yhteistyötä tehdään rakennusvalvontaviranomaisen, kaavoitusviranomaisen, poliisin, ympäristöviranomaisen ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa. Pelastusviranomaiset toimivat viranomaisyhteistyössä alansa asiantuntijoina. Viranomaisyhteistyön lisäksi pelastuslaitos osallistuu alueellaan muuhunkin turvallisuustyöhön, kuten alueellisen turvallisuussuunnitelman laatimiseen. (Kanta-Hämeen pelastuslaitos, 2021a, 14–15.)

4.2 Hallintopakkomenettely toimeksiantajan organisaatiossa

Kanta-Hämeen pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa (2021) mainitaan, että pelastuslain mukaiset pakkokeinot ja rangaistukset kuuluvat valvontatoimenpiteisiin. Hallintopakkomenettelyä, sen prosessia tai kynnystä pakkokeinoihin lähtemiselle ei olla avattu Kanta-Hämeen pelastuslaitoksen valvontasuunnitelmassa tai palvelutasopäätöksessä. Kanta-Hämeen pelastuslaitoksen paloinsinööri Helinin (2023) mukaan, mikäli kohteessa olisi sellainen tilanne, että riski vakavalle onnettomuudelle on kasvanut ja muut keinot on jo käytetty, voitaisiin siirtyä hallintopakkomenettelyyn. Samaa mieltä on myös paloinsinööri Tuominen (2023): jos mikään muu ei tehoa, niin hallintopakkokeinoihin on turvauduttava.

Hallintopakkoprosessi toimisi organisaatiossa mahdollisesti niin, että asia ja siihen liittyvät dokumentit käytäisiin huolellisesti läpi riskienhallinnan paloinsinöörin kesken (Helin 2023). Pelastusviranomaisen antamaa määräystä voidaan tarvittaessa tehostaa uhalla (Pelastuslaki 2011/379, 105 §). Uhan määrittelyyn ei ole organisaatiossa omaa ohjetta, vaan tilanteessa toimitaan viranhaltijan harkinnan mukaisesti. Tuomisen (2023) mielestä uhkasakko sopisi

luultavasti enemmänkin yrityksiin, uhkasakko ei niinkään soveltuisi yksityishenkilöitä koskeviin asioihin. Pelastuslaitokselta löytyy tarvittavat työkalut hallintopakkeinojen käyttöön, mutta osaltaan vanhentuneet järjestelmät voivat tuottaa vaikeuksia. Esimerkiksi todisteellinen tiedoksianto voidaan kokea pelastuslaitoksen nykykäytännöillä hankalaksi. (Helin 2023.)

5 TUTKIMUSMENETELMÄT JA TUTKIMUSAINEISTO

Tämän luvun tarkoituksena on perehtyä laadulliseen tutkimukseen ja opinnäytetyössä käytettyyn tiedonhankintamenetelmään. Luvussa käsitellään käytetyn tiedonhankintamenetelmän olennaisia ominaisuuksia. Opinnäytetyön tutkimusosuudessa käytettiin vain yhtä tiedonhankintamenetelmää. Tiedonhankintamenetelmäksi valittiin teemahaastattelu. Teemahaastattelu valittiin käytettäväksi tähän opinnäytetyöhön, sillä sen avulla voidaan erityisesti huomioida haastateltavien subjektiivisia kokemuksia. Haastatteluilla kartoitettiin toimeksiantajan organisaation nykyistä tilaa sekä pyrittiin selvittämään, kuinka nykyisiä toimintamalleja voitaisiin konkreettisesti parantaa sekä kuinka uusia toimintatapoja voitaisiin luoda organisaatiossa. Haastatteluissa keskityttiin erityisesti hallintopakkomennettelyyn, niiden mahdollisuuksiin sekä mahdollisiin tilanteisiin, joissa hallintopakkeinoja voitaisiin käyttää. Haastatteluissa keskityttiin myös hallintopakkeinoja tukeviin asioihin ja käytäntöihin.

5.1 Tutkimus- ja tiedonhankintamenetelmät

Alaluvun 5.1 tarkoituksena on perehtyä opinnäytetyössä käytettyyn tutkimusmenetelmään, ja alaluvussa käsitellään teemahaastattelua tutkimusmenetelmänä. Tutkimus toteutettiin käyttäen laadullista eli kvalitatiivista tutkimusotetta. Kvalitatiiviseen tutkimusotteeseen tullaan perehtymään alaluvussa 5.1.1.

5.1.1 Laadullinen tutkimusote

Laadullisessa tutkimuksessa pyritään tavallisesti ymmärtämään tutkimuksessa tarkasteltavaa ilmiötä tutkittavien henkilöiden näkökulmasta. Laadullisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden ajatuksista, tunteista, kokemuksista sekä niistä merkityksistä, joita tutkittavat

henkilöt antavat tutkimuksen kohteena olevalle asialle. Toisen ihmisen ajatusmaailmaan on mahdotonta päästä täysin käsiksi – toisen henkilön kokemuksia ei voida myöskään täydellisesti sisäistää. (Puusa ym. 2020, 9.) Vilkan (2021) mukaan laadullisen tutkimuksen tavoitteena on ihmisten omien kuvauksien ymmärtäminen heidän koetusta todellisuudestaan käsin. Kokemusmaailman ymmärtämiseksi on luotu menetelmiä, joilla pystytään keventämään tutkimuksen suorittamista. Menetelmien avulla voidaan tarkastella sitä keinojen kokonaisuutta, jota käyttämällä voidaan lähestyä tutkimuksen aihetta sekä löytää vastaukset tutkimuskysymyksiin. (Puusa ym. 2020, 9.)

Laadulliseen tutkimusmenetelmään sisältyy aina kysymys siitä, mitä merkityksiä tutkimuksessa tosiasiallisesti tutkitaan. Tämän takia on tärkeää täsmentää, tutkitaanko työssä käsityksiin vai kokemuksiin liittyviä merkityksiä. Laadullisen tutkimusmenetelmän erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että se ei tavoittele totuuden löytämistä. Tutkimusmenetelmässä pyritään totuuden tavoittelun sijaan luomaan tutkimisen aikana syntyneistä asioista erilaisia tulkintoja. Muodostuneiden tulkintojen ansiosta voidaan ymmärtää syy ihmisen toiminnalle. (Vilka 2021, 94–97.) Laadullinen analyysi vaatii absoluuttisuutta. Luotettaviksi tai tuntemattomiksi tunnistetut seikat eivät voi olla konfliktissa esitetyn tulkinnan kanssa, vaan seikat tulkinnan takana tulee pystyä selvittämään. (Alasuutari 2011, 31.)

Laadullisen tutkimuksen haasteet syntyvät siitä, että se perustuu ihmisten omien kokemusten ja näkemysten tarkasteluun. Tutkimuksen luonne voi herättää kysymyksiä laadullisen tutkimuksen luotettavuudesta sekä uskottavuudesta. Laadullisessa tutkimuksessa tarkastellaan empirian, teorian ja käytännön yhteyksiä. Teoria tarkastelee normaaleja lainalaisuuksia, mutta käytännön tarkastelu on haastavaa, sillä sen kontekstissa voi olla suuria vaihteluita. Käytännön tarkastelun ja sen luonteen sekä kontekstin vaihtelevuuksien vuoksi ei laadullisessa tutkimuksessa yleisesti laadita teorioita, joihin ollaan totuttu luonnontieteiden soveltamisalalla. (Puusa ym. 2020, 56–57.)

Laadullisessa tutkimuksessa esitetään esimerkinomaisia tietoja sekä tehdään erilaisia tyypittelyjä, jotka toimivat vaikka ihannemalleina. Laadullisessa tutkimuksessa tutkijan täytyy pohtia sitä, kuinka hänen omat näkemyksensä vai-

kuttavat havaintoihin, sekä millaisen osan tutkijan esiyymmärrys saa tutkimuksessa. Laadullisen tutkijan täytyy perehtyä huolellisesti laadullisen tutkimuksen perusteisiin ja muihin piirteisiin, jotta tutkimukselle asetettuihin tieteellisiin kriteereihin voidaan vastata. (Puusa ym. 2020, 56–57.)

5.1.2 Haastattelu

Laadullisessa tutkimuksessa käytetään usein haastattelua tutkimusaineiston tiedonkeruussa. Haastattelu on mahdollista hahmottaa eräänlaiseksi keskusteluksi, jolle on asetettu jo etukäteen tavoite. Haastattelu tapahtuu tutkijan aloitteesta ja tällöin haastattelu on myös yleisesti tutkijan johdattama tapahtuma. Haastattelu on vuorovaikutustilanne, ja haastattelun osapuolet vaikuttavat aina toisiinsa. Haastattelun tavoitteena on kerätä aineistoa, jota hyödyntämällä voidaan tehdä tutkittavaa ilmiötä koskevia uskottavia päätelmiä. Uskotavien päätelmien osalta vaaditaan, että puheen muodossa olevat haastattelut tallennetaan. Haastatteluissa täytyy muistaa, että laadullinen tutkimus perustuu tutkittavien subjektiivisiin kokemuksiin. Tämä on tärkeää, koska haastatteluilla kerätty aineisto koostuu haastateltavien omakohtaisista tulkinnoista erilaisista ajatuksista ja ilmiöistä. Tutkijan tehtävänä on koostaa näistä ajatuksista ja ilmiöistä analyysi. (Puusa ym. 2020, 100.)

5.2 Aineiston hankinta ja analysointi

Tässä alaluvussa kuvataan, kuinka opinnäytetyön tutkimusaineistoa hankittiin ja kuinka työn aineistoa analysoitiin. Alaluvuissa 5.2.1 ja 5.2.2 käydään läpi, mitä aineiston hankinnassa ja analysoinnissa tulee huomioida. Tässä opinnäytetyössä tutkimusaineisto hankittiin Kanta-Hämeen pelastuslaitoksen viranhaltijoille suoritetuilla teemahaastatteluilla.

5.2.1 Aineiston hankinta

Haastattelu on tiedonkeruumenetelmänä erityisen joustava ja soveltuu käytettäväksi erilaisissa tilanteissa (Puusa ym. 2020, 100). Tämän opinnäytetyön tiedonkeruumenetelmäksi valittiin teemahaastattelu sen luonteen sekä joustavuuden vuoksi. Teemahaastattelun luonteen avulla saatiin esiin tutkittavien omia subjektiivisia kokemuksia. Haastattelun metodisena etuna on, että haas-

tateltaviksi on mahdollista valikoida henkilöitä, joiden tiedetään omaavan kokemusta tutkittavasta aiheesta. Puhutaan siis tarkoituksenmukaisesta harkinnanvaraisesta näytteestä. (Puusa ym. 2020, 101–103.) Kuvattu haastattelun metodinen etu puolsi kyseisen tiedonkeruumenetelmän valintaa tähän opinnäytetyöhön.

Teemahaastattelu on otaksuttavasti yleisimmin käytetty tutkimushaastattelun muoto. Teemahaastattelua voidaan kutsua myös puolistrukturoiduksi haastatteluksi. Teemahaastattelulle on olennaista, että siinä poimitaan tutkimusongelman saralta keskeiset aiheet, joita tutkimushaastattelussa tulee käsitellä, jotta tutkimusongelmaan voidaan vastata. Haastattelua suoritettaessa ei teemojen käsittelyjärjestyksellä ole merkitystä. Olennaista on, että jokaisesta teemasta vastaaja pystyy antamaan oman kuvauksensa, ja että haastatteluteemat käsitellään haastateltavan osalta luontevassa järjestyksessä. Haastattelulla ei pyritä siihen, että vastaajat olisivat vain välineitä tiedon saamiseksi. Teemahaastattelun avulla pyritään lisäämään tutkittavien ymmärrystä tutkittavaan asiaan ja näin voidaan myönteisesti vaikuttaa tutkimustilanteen jälkeisiin toiminta- ja ajattelutapoihin. (Vilkkä 2021, 100–102.)

Teemahaastattelussa kysymykset ovat samat kaikille vastaajille. Kysymyksille ei myöskään anneta valmiita vastausvaihtoehtoja, vaan vastaajien on vastattava omin sanoin. (Hirsjärvi & Hurme 2022, 47.) Teemahaastattelu on luonteeltaan hyvin joustava haastattelumenetelmä. Vaikka teemat ja kysymykset ovatkin ennalta mietittyjä, eivät ne estä haastateltavaa vastaamasta aiheeseen omin sanoin. Tutkittavaa tuleekin kannustaa puhumaan vapaasti, sillä teemahaastatteluissa korostetaan ihmisten subjektiivisia tulkintoja ja haastateltavien asioille antamia merkityksiä. (Puusa ym. 2020, 108–109.) Haastatteluissa tulisi aina välttää kysymyksiä, joihin vastaaja voi vastata kyllä tai ei (Vilkkä 2021, 103). Teemahaastattelun onnistuminen vaatii, että tutkijalla on riittävä ymmärrys tutkimuksen kohteena olevista keskeisistä asioista. Ennen haastatteluja tehty kirjallisuuskatsaus antaa esitiedon teemarungolle, jota tutkija hyödyntää haastattelutilanteessa. (Puusa ym. 2020, 108–109.)

5.2.2 Aineiston analysointi

Vaikka haastateltavia on pieni määrä, se ei suoraan tarkoita sitä, että tutkittavaa ja analysoitavaa aineistoa olisi vähän. Aineiston määrään voi vaikuttaa suuresti haastattelun pituus, varsinkin teemahaastattelun avulla hankittu aineisto on normaalisti runsas. Dialogin syvyys tutkijan ja vastaajan välillä vaikuttaa aineiston rikkauteen. Kaikkea hankittua aineistoa ei ole välttämätöntä analysoida ja usein tutkija ei yksinkertaisesti edes pysty hyödyntämään kaikkea keräämäänsä tietoa. Aineiston analysointitapa tulisi miettiä ennen haastattelujen suorittamista, on liian myöhäistä pohtia aineiston analyysia, jos haastattelut on jo tehty. Laadulliselle analyysille on useita pääpiirteitä. Yksi pääpiirteistä on se, että analyysi alkaa jo haastattelutilanteessa. Tutkija voi haastattellessaan tehdä havaintoja asioista ja ilmiöistä niiden toistuvuuden ja kautumisen sekä erityistapausten perusteella. Tutkijalla on mahdollisuus hahmotella malleja syntyneistä havainnoista. (Hirsjärvi & Hurme 2022, 142–143.)

Tutkimusaineisto on keräämisen jälkeen muutettava sellaiseen muotoon, jossa sitä voidaan tutkia ja analysoida. Haastatteluaineiston saralta tämä tarkoittaa nauhoitusten muuttamista tekstimuotoon, tätä toimenpidettä kutsutaan litteroinniksi. (Vilka 2021, 110–112.) Litterointi on olennainen osa aineiston analyysia. Litterointi pohjautuu tutkijan esitietoon tutkittavasta asiasta ja litteroinnin aikana tehdään analyttisiä sekä teoreettisia valintoja. (Hyvärinen ym. 2017, 376.) Laadulliselle tutkimukselle on ominaista, että aineisto on aina kuva- tai tekstimuodossa. Litterointi vie aikaa, mutta sen avulla tutkijan on mahdollista käydä vuoropuhelua tutkimusaineiston kanssa. Litteroinnin on vastattava haastateltavien antamia lausumia ja merkityksiä, haastateltavien antamia lausumia tai puheita ei saa litteroinnissa muokata tai muuttaa. Litterointi auttaa myös tutkimusaineiston analysointia. Tutkimusaineiston analysoinnilla tarkoitetaan aineiston systemaattista läpikäyntiä ja aineiston luokitte-
lua. (Vilka 2021, 110–112.)

Teemahaastatteluilla kerätty aineisto voidaan purkaa muodostamalla kortisto purkamista varten. Tietojen kirjaamista varten voidaan hyödyntää kirjoitusohjelman etsi-komentoa. Etsi-komennon avulla voidaan hakea teemoja sekä niin sanotusti leikata ja liimata niitä peräkkäin. Toinen keino on taltioida kunkin henkilön tiedot yhteen tiedostoon, mutta käyttää kullekin teemalle eri sivuja.

Tämän jälkeen kopioidaan eri henkilöiden samaa teemaa koskevat sivut peräkkäin. Aineiston purkaminen tallenteista tekstiksi on lukemis- ja analyysivaiheen alku. Tutkijan täytyy ymmärtää haastatteluvastauksen keskeinen sisältö. (Vilkka 2021, 149–150.)

Aineisto on luettava ennen sen analysointia. Aineiston lukuun tulee varata aikaa niin, että aineistoon on mahdollista perehtyä lukemalla useampaan kertaan. Aineiston on tarkoitus herättää tutkijassa ajatuksia tai kysymyksiä. (Vilkka 2021, 151.) Aineiston aktiivisen lukemisen avulla tutkija voi saada vihtejä siitä, millaisiin luokkiin ja teemoihin aineistoa voidaan ryhmitellä. Aineiston analyysin avulla voidaan kuvailla, tulkita sekä ymmärtää tutkittavaa ilmiötä. Erityisesti aineiston kuvailu on tärkeää. Tutkijan ei tule kirjoittaa suoranaisista faktoista, vaan on sen sijaan pyrittävä avaamaan sitä kontekstia, missä kuvattu aihe esiintyy. Aineiston analyysin laatu on suhteessa tutkijan kykyyn tulkita ja ymmärtää tutkittavaa ilmiötä. (Puusa ym. 2020, 139–140.)

Laadullisessa aineistossa samaa tarkoittavat ilmaisut tulee yhdistää samaan kategoriaan. Kattegoria on nimettävä tutkittavan asian ominaisuuden mukaan. Kategorioiden muodostaminen on kriittinen vaihe analysoinnille. Analyysin vaiheet sekä kategorioiden muodostaminen auttavat osaltaan vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Analyysin ideana on nostaa keskeiset asiat esiin aineistosta ottaen samalla huomioon sen, mitä tutkimuksella tavoitellaan. Tutkimus ei ole automaattisesti valmis, kun tutkimusaineisto on analysoitu. Suurin virhe, jonka tutkija voi tehdä, on että aineisto kerätään ja kuvataan ilman selvää ja ilmeistä tulkintaa. Aineiston analysoinnin jälkeen tulokset tulee tulkita ja selittää. Tulkinta on se piirre, joka erottaa tutkimuksen ”arkijärjestä”. (Puusa ym. 2020, 149–151.)

5.3 Tutkimuksen toteutus

Tässä alaluvussa pyritään kuvaamaan, kuinka opinnäytetyön tutkimusprosessi käytännössä toteutettiin. Tutkimuksessa käytettiin teemahaastattelua tutkimusmenetelmänä. Teemahaastattelujen avulla pyrittiin saamaan vastauksia tutkimuskysymyksiin ja näin tähdättiin asetettujen tutkimusongelmien ratkaisuun. Teemahaastattelujen viisi teemaa valittiin sillä perusteella, että ne kaikki liittyvät osaltaan pelastusviranomaisen hallintopakkokeinojen käyttöön

sekä menettelyn perusteisiin. Perusteet on ymmärrettävä, ennen kuin hallintopakkomenettelyyn voidaan ryhtyä.

Työn tutkimusmenetelmän eli teemahaastattelun suunnittelu aloitettiin laatimalla haastattelurunko. Haastattelurungolle asetettiin tiettyjä vaatimuksia ja runko jaettiin viiteen eri teemaan. Kaikki teemat liittyvät tutkimusongelman ratkaisemiseen olennaisella tavalla. Tarkoituksena oli käyttää samaa haastattelurunkoa kaikissa haastatteluissa. Haastattelut toteutettiin joustavina teemahaastatteluina haastattelurungon mukaisessa järjestyksessä. Kaikki teemat käytiin jokaisen haastateltavan kanssa läpi, mutta joihinkin teemoihin panostettiin joissain haastatteluissa enemmän. Käytetty teemahaastattelurunko on tämän asiakirjan liitteenä 3.

Sen jälkeen kun haastattelurunko oli laadittu ja testattu toimivaksi, siirryttiin haastateltavien valintaan. Kaikki haastatteluun osallistuneet henkilöt olivat valvontatehtäviä tekeviä viranhaltijoita Kanta-Hämeen pelastuslaitokselta. Kaikki haastateltavat valikoituvat Kanta-Hämeen pelastuslaitokselta, sillä opinnäytetyön tavoitteena on kehittää kyseisen pelastuslaitoksen toimintamalleja sekä luoda johtopäätöksistä uusia ideoita kehittämiseen. Haastateltavia oli yhteensä viisi kappaletta, ja heiltä kysyttiin suostumus osallistumista varten. Tutkimustulosten esittelyssä ei selviä yksittäisten henkilöiden vastauksia, kaikki vastaukset ovat anonymoituja. Teemahaastatteluista saatu aineisto ja vastaukset on litteroinnin jälkeen kasattu teemoittain tekstimassaksi kirjoitusohjelmaan.

Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina, pääosin kasvokkain suoritettuina vuorovaikutustilanteina. Kaksi haastattelua toteutettiin käyttäen Microsoft Teams -sovellusta. Haastattelujen kestoissa huomattiin vaihteluja. Lyhyimmät haastattelut kestivät 30 minuuttia ja pisin haastattelu yhden tunnin. Kasvokkain suoritettavat haastattelut tallennettiin ääninauhurin avulla myöhempää litterointia varten. Microsoft Teams -sovelluksella tehdyt haastattelut litteroitiin haastattelun aikana tietokoneen tekstinkäsittelyohjelmistoon. Keskustelujen nauhoittamiseen kysyttiin tutkittavilta suostumus.

Teemahaastattelujen kysymykset jaettiin viiteen eri teemaan. Teemojen luokittelun ansiosta saatiin tehostettua sekä haastattelutilannetta että aineiston litterointia ja sen analysointia. Haastattelurungon muodostaviksi teemoiksi valittiin: valvonta ja hyvä hallinto, hallintopakkomenettely, pelastuslain rangaistukset, muutoksenhaku hallintopäätökseen ja osaamisen kartoittaminen. Haastattelussa käsiteltyjen teemojen ansiosta saatiin laaja ymmärrys pelastusviranomaisen hallinnosta, pakkomenettelystä ja pelastuslaitoksen sekä siellä työskentelevien viranhaltijoiden toimintatavoista. Haastatteluiden avulla saatiin myös konkreettisia toiveita sille, mitä tämän opinnäytetyön tulokselta toivottaisiin.

Haastattelut litteroitiin haastattelujen jälkeen, poikkeuksena tälle oli kaksi haastattelua, jotka suoritettiin verkkoympäristössä. Haastattelut litteroitiin aluksi erillisille dokumenteille, jonka jälkeen ne muodostettiin yhdelle samalle dokumentille niin sanotuksi tekstimassaksi. Tekstimassa muodostaa tämän opinnäytetyön tutkimusaineiston. Tekstimassasta etsittiin tutkimusongelmien kannalta olennaisia yhtäläisyyksiä ja yhdenmukaisuuksia. Tekstien analysoinnissa korostui tutkittavien omat subjektiiviset kokemukset, joista tutkija pyrki tekemään omia tulkintoja ja johtopäätöksiä. Olennaisinta oli selvittää kohdeorganisaation nykytilaa ja havaita siinä poikkeamia esimerkiksi vallitsevaan lainsäädäntöön verrattuna. Keskeistä oli myös selvittää, kuinka käytäntöjä voitaisiin kohdeorganisaatiossa kehittää ja kuinka haastateltavat kokevat tapahtuneet ja tulossa olevat muutokset.

Haastateltavien henkilötietoja tai muita tunnistetietoja ei selviä tekstimassasta eikä dokumentista, jossa se sijaitsee. Haastateltavilta kuitenkin pyydettiin suostumus henkilötietojen keräämistä varten. Tässä opinnäytetyössä käytetty tietosuojaseloste on dokumentin liitteenä 4. Henkilötietoja, joita tässä opinnäytetyössä käsitellään, ovat henkilön nimi sekä virkanimike. Kahta toimeksiantajan organisaation viranhaltijaa on lainattu opinnäytetyön Toimeksiantajan esittely -luvun alaluvussa 4.2. Opinnäytetyön suorittamisen kannalta ei ole oleellista tietää, mitä kukin viranhaltija on kuhunkin haastattelukysymykseen vastannut.

6 TUTKIMUSTULOKSET

Tässä luvussa esitellään käytetyllä tutkimusmenetelmällä saadut tutkimuksen tulokset. Tulokset antavat osaltaan pohjan tutkimusongelmaan vastaamiseksi. Teemahaastatteluiden tulokset tullaan esittämään teemoittain siinä järjestyksessä kuin ne ovat haastattelurungossa. Luvun 6 tavoitteena on esittää vain tuloksia, ei tutkijan omia päätelmiä, huomioita tai johtopäätöksiä. Haastattelujen tulokset koostuvat viideltä Kanta-Hämeen pelastuslaitoksen valvontaa tekevältä viranhaltijalta kerättyyn tietoon. Haastattelurunkoa noudatettiin kaikissa haastatteluissa. Haastattelujen aikana tutkija lisäsi kontekstia kysymysten avaamiseksi ja vastaamisen helpottamiseksi. Vaikka haastattelurunkoa noudatettiin, joissain haastatteluissa poikettiin kysymysten järjestyksestä. Myös teemoittain nähdään vaihtelua vastausten pituuden ja laadun välillä. Haastatteluja tehdessä joihinkin teemoihin saatettiin kiinnittää enemmän huomiota kuin toiseen johtuen haastateltavien vastauksista.

Teema 1: Valvonta ja hyvä hallinto

Ensimmäisessä teemassa käsitellään valvonnan ja hyvän hallinnon perusteita. Tämä teema kysyttiin haastatteluissa aina tässä haastattelurungossa esitetyssä järjestyksessä. Haastattelu aloitettiin kartoittamalla vastaajan rooli ja työtehtävät organisaatiossa. Tämän teeman tarkoituksena oli selvittää, koetaanko pelastusviranomaisen valvontatyöllä olevan vaikutusta sekä toteutuuko hyvän hallinnon oikeusperiaatteet valvontatyössä. Lisäksi pyrittiin selvittämään viranhaltijan mielipidettä ja subjektiivisia kokemuksia kuulemismenettelystä.

Haastatteluun osallistui viisi viranhaltijaa Kanta-Hämeen pelastuslaitokselta. Tuloksista käy ilmi valvontaa tekevien viranhaltijoiden tehtäviä. Työhön kuuluu riskienhallinnan tehtäviä, suunnittelua ja asiantuntijapalveluita. Yksi vastaaja mainitsi laajemman kuvan työtehtävistä. Hänen työhönsä kuuluvat erilaiset valvontatehtävät, kuten palotarkastukset, käyttöönottotarkastukset, rakennuslupalausunnot ja poistumisturvallisuusarviointi. Vastauksista käy ilmi, että riskienhallinnan yksikön työhön kuuluu turvallisuusviestinnän tehtäviä. Työhön kuuluu myös viranomaisyhteistyö, esimerkiksi rakennusvalvonnan kanssa.

Valvontatyön vaikutuksesta oli usealla vastaajalla samankaltaisia kokemuksia. Valvontatyö koetaan yleisesti tärkeäksi ja sellaiseksi työksi, jota on syytä tehdä. Yhden haastatellun henkilön mukaan valvontatyön vaikutus on pitkälti kiinni vastaanottajasta. Osalle valvonta on niin sanottua pakkopullaa, jolla täytyy saada leima paperiin. Kolikon toinen puoli on se joukko, jotka ovat oikeasti halukkaita parantamaan turvallisuuttaan. Kaksi haastateltavaa nosti esiin, kuinka valvonnan vaikutus riippuu myös suurilta osin sitä suorittavasta viranhaltijasta. Haastateltava nosti esiin, että valvontatyössä silkkää suoritemäärää ei tulisi miettiä, vaan olisi tärkeää kiinnittää huomiota myös laatuun. Valvontaa tulisi kohdentaa toiminnan luonteen mukaan, jotta siitä saataisiin kaikki teho irti. Yksi vastaaja totesi, että asiakastyytyväisyyskyselyillä saadaan organisaatiossa tietoa valvonnan vaikuttavuudesta.

Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet on tunnistettu tärkeäksi kaikkien vastaajien osalta. Oikeusperiaatteiden toteutuminen toteutuu vastaajien mielestä hyvin. Yksi haastateltu henkilö vastasi, että hyvää hallintoa pyritään ehdottomasti noudattamaan, tosin osaaminen tietysti vaihtelee viranhaltijoiden kesken. Henkilöiden osaamisen keskuudessa voi olla isoja eroja, mutta aina pyritään noudattamaan hallinnon oikeusperiaatteita. Kaksi haastateltavaa henkilöä kertoivat, että hyvän hallinnon oikeusperiaatteita on käyty jo opinnoissa ja koulutuksessa läpi. Kaikkien haastateltavien vastauksissa esiintyy se, että oikeusperiaatteet toteutuvat heidän työssään ja niitä pyritään noudattamaan. Yksi vastaaja mainitsi, että kaikki saavat samaa kohtelua ja palvelua, ja että kaikki asianosaiset ovat samassa asemassa. Statuksella ei ole merkitystä, vaan kaikki saavat samaa kohtelua.

Kuulemismenettelyn saralta keskeisenä tuloksena havaittiin, että kuulemismenettely on järkevä, mutta työläs. Yksi haastateltava totesi, että kuulemismenettely on oikeusturvan varmistamisen kannalta erittäin hyvä asia, jota pitää noudattaa. Asianosaisten kuulemiseen liittyy yhden haastateltavan mukaan paljon epäselvyyksiä siitä, kuinka sitä tulisi käytännössä hoitaa. Kohtelun pitäisi olla kaikille tasa-arvoista ja toimintamallien pitäisi olla samanlaisia. Uuteen kuulemismenettelyyn ollaan hitaasti lähdetty mukaan. Mikäli kohteen edustaja ei ole ollut paikalla, on hänelle silti varattu tilaisuus tulla kuulluksi. Pöytäkirjoissa py-

ritään noudattamaan hallintolakia. Kuulemismenettelyn koettiin kaikkien vastaajien mielestä hidastavan valvontaprosessia. Yksi haastateltava mainitsee, että ylimääräinen työllistävä vaikutus osittain turhauttaa.

Kuulemismenettelyn käytännöt koettiin osittain hankalaksi. Kaksi vastaajaa toivoo menettelylle samankaltaista mallia valtakunnallisesti. Asianosaisen kuuleminen on hallintolain noudattamisen kannalta erityisen tärkeä. Asiakasta kuulemalla varmistetaan asiakkaalle, että pelastusviranomaisen määräys ei ole heitetty mututuntumalla. Valvontatyössä havaitun puutteen korjaamisen määrääminen perustuu säädöksiin, ei yksittäisen viranhaltijan mielipiteeseen. Kuulemismenettelyssä koettiin yhden haastateltavan mielestä ongelmaksi myös, etteivät nykyiset järjestelmät juuri vastaa valvontatavan muutosta. Ongelmaksi koettiin myös kuulemisaikojen aikatauluttamisen työllistävä vaikutus.

Teema 2: Hallintopakkomenettely

Toisessa, ja ehkä opinnäytetyön kannalta oleellisimmassa teemassa haastateltavilta kysyttiin useita erilaisia kysymyksiä liittyen hallintopakkomenettelyyn. Tässä teemassa haluttiin etenkin selvittää, missä tilanteissa voitaisiin käyttää uhkasakkoa tai teettämisuhkaa tehosteena ja koetaanko käytössä olevat työkalut riittäviksi hallintopakkokeinojen käyttämistä varten. Haastatteluja suoritettaessa yhdeksi laajimmaksi asiaksi tästä teemasta nousi se, kuinka haastateltava uskoisi oman työyhteisönsä suhtautuvan mahdollisten hallintopakkokeinojen käyttöön.

Kysyttäessä haastateltavilta, missä tilanteissa voitaisiin heidän mielestään käyttää uhkasakkoa tai teettämisuhkaa määräyksen tehosteena, saatiin kaikilta samankaltaisia vastauksia. Yleisesti koettiin, että mikäli kohteessa on sellainen tilanne, jossa riski vakavalle onnettomuudelle on kasvanut ja muut keinot on jo käytetty, voitaisiin ryhtyä hallintopakkomenettelyyn. Yksi vastaaja nosti haastattelussa esiin konkreettisen tilanteen, jossa voitaisiin ryhtyä hallintopakkomenettelyyn. Haastateltavan mukaan tilanteessa, jossa tavaraa on kertynyt runsaasti tontille, voitaisiin käyttää hallintopakkokeinoja. Pelastusviranomaisen voi puuttua oman harkintansa ja toimivaltuuksien rajoissa rakennuksen seinustalle ja sen läheisyyteen kertyneisiin tavaroihin.

Vastaajien keskuudessa vallitsi yhtenäinen mielipide siitä, että hallintopakko-
menettelyyn ei mieluusti ryhdyttäisi. Prosessi koetaan hankalaksi ja raskaaksi
sekä harvalle on kertynyt prosessista konkreettista kokemusta. Prosessilta
koetaan puuttuvan eräänlainen rutiini, ja nyt pelastuslaitoksen siirtyessä hyvin-
vointialueelle pakan koettiin sekoittuvan vielä lisää. Ennen oli mahdollista
saada kaupungin juristilta apua pakkokeinojen käyttöön, nyt hyvinvointialu-
eella tilanteen koetaan olevan ”mysteeri”. Kukaan haastateltavista ei ole käyt-
tänyt työssään hallintopakkokeinoja, kaksi vastaajaa kuitenkin tietää tilan-
teista, joissa niihin on turvauduttu. Haastateltavat tunnistivat tilanteita, joissa
hallintopakkokeinoja on mahdollista käyttää.

Kaksi vastaajaa nosti esiin haastatteluissa, että hallintoasian hoitaminen ja
pakkokeinot on suhteutettava asianosaisen henkilökohtaisten ominaisuuksien
sekä muun tilanteen luonteen mukaan. Yksi vastaaja kertoi, että etenkin palo-
riskiasioissa täytyy tietää, mitä ollaan määräämässä ja mihin säädökseen se
nojaa. Lisäksi täytyy olla myös varma siitä, että keinot ovat oikeassa mittasuh-
teessa asiaan. Kysyttäessä uhan määrittelystä ja sen valinnasta, ei haastatte-
luissa juuri noussut esiin yksityiskohtaisia tilanteita ja asioita. Uhkasakon näh-
tiin sopivan enemmänkin yrityksiin yksittäisten henkilöiden sijaan.

Kun haastateltavilta kysyttiin, omaavatko he tarvittavat työkalut ja osaamisen
hallintopakkokeinojen käyttämiseksi, saatiin selville, että kollegojen ja työyhteisön
mielipiteitä arvostettaisiin runsaasti tilanteessa. Koettiin, että tukea hallin-
topakkomenettelyyn ryhtymiselle tuli saada organisaatiolta ja lähijohtajilta. On-
gelmallisena nähtiin myös ohjeistuksen taso ja todisteellisen tiedoksiannon
hankaluus. Ohjeistuksesta todettiin, että se voisi olla parempaa, sillä nyt asi-
oita on jouduttu soveltamaan omalla tekniikalla. Tämä aiheuttaa ongelmia
siinä, että asia ei välttämättä ”kestä” hallinto-oikeutta, eikä se ole edes hyvän
tavan mukaista. Kaksi vastaajaa mainitsee erityisesti todisteellisen tiedoksiann-
on hankaluuden. Todisteellinen tiedoksianto koetaan nykykäytännöllä ras-
kaaksi, eikä siihen ole tarvittavia mahdollisuuksia. Yksi haastateltava kaipaisi
ohjeita kirjellisen todisteellisen tiedoksiannon lähettämiseen.

Yhtenä teeman kysymyksistä kysyttiin, kuinka haastateltava uskoisi työyhteisön
suhtautuvan hallintopakkokeinojen käyttöön ja kuinka asiaa käsiteltäisiin
organisaatiossa. Kolmen haastateltavan mukaan menettelyyn ryhtyessä

tulisi asia- ja pöytäkirjoja käydä läpi riskienhallinnan viranhaltijoiden kesken. Asiaa tulisi käsitellä työyhteisössä useamman viranhaltijan kesken, koska asian käsittely- ja muotovirheet voivat vaikuttaa suuresti asian käsittelyyn. Yksi haastateltava mainitsi, että vaikka pelastusviranomaisen tekeekin omalla harkinnallaan päätöksiä, ovat työyhteisön ja kollegojen tuki sekä mielipiteet tärkeitä.

Teema 3: Pelastuslain (2011/379, 106 §) rangaistukset

Kolmannessa teemassa käsiteltiin pelastuslain mukaisia pelastusrikkomuksia. Tässä teemassa haastateltavilta kysyttiin, että tunnistavatko he tapauksia, joissa pelastuslain (2011/379) 106 §:n rangaistuksia voitaisiin soveltaa. Teemassa haluttiin selvittää, koetaanko pelastuslain valvonnan ja valvovan viranomaisen suhteen epäselvyyttä. Haastateltavilta kysyttiin lisäkysymyksenä, onko heillä tietoa tapahtuneista pelastusrikkomustapauksista.

Vain yhdellä haastateltavista oli kokemusta valvontatyössä havaituista pelastusrikkomustapauksista. Haastateltava kertoi, että pelastusrikkomuksesta tehtiin ilmoitus poliisiviranomaiselle, joka päättyi viemään asian syyttäjälle. Asianosainen sai tuomion pelastusrikkomuksesta. Muilla haastateltavilla ei ollut kokemuksia pelastusrikkomustapauksista. Kaksi vastaajaa kuitenkin tietää tapauksia, joissa poliisille on tehty ilmoitus kulottamisesta metsäpalovaroituksen aikana pelastusviranomaisen kiellosta huolimatta. Vastaajien keskuudessa havaittiin epätietoisuutta prosessista ja sen kulusta. Kaksi haastateltua henkilöä koki myös itse prosessin kankeaksi. Haastateltavien keskuudessa ei ollut epäselvyyksiä pelastuslakia valvovasta viranomaisesta. Kaksi haastateltavaa nosti esiin operatiivisen puolen ja erityisesti sen, että operatiivisilla palomestareilla voisi olla enemmän kokemusta pelastusrikkomustapauksista.

Teema 4: Muutoksenhaku hallintopäätökseen

Haastattelun neljännessä teemassa pyrittiin selvittämään haastateltavien näkemyksiä muutoksenhausta hallintopäätökseen ja kuinka muutoksenhaun prosessia tunnetaan. Teemassa pureuduttiin erityisesti prosessin tuntemiseen sekä siihen, mitä mieltä haastateltavat ovat asiakkaalle toimitettavasta valitus-

osoituksesta. Tämän teeman avulla pyrittiin myös selvittämään oikaisuvaatimuksen ja valitusosoituksen prosessia sekä sitä, millaisissa tilanteissa niitä voidaan soveltaa. Tutkittavilta myös kysyttiin näkemyksiä siitä, voitaisiinko valitusosoitusmallia jollain tapaa kehittää.

Haastateltavilta kysyttiin teemassa muutoksenhaun prosessin tuntemuksesta. Kenelläkään viidestä haastateltavasta ei ollut käytännön kokemusta hallintopäätöksen muutoksenhausta, eli päätöksistä ei olla valitettu valitusviranomaiselle. Yksi haastateltava mainitsee, että valituksia ei ole tullut, mutta oikeusasenteelle edenneitä oikaisuvaatimuksia on ollut. Muutoksenhaun prosessin nähtiin haastateltavien mielestä olevan epäselvä. Kaksi haastateltavaa nosti esille, että opinnoissa on käsitelty muutoksenhakua, mutta asia ei ole enää tuoreessa muistissa. Usealla haastateltavalla oli kuva prosessista hankalana, hitaana ja byrokraattisena. Yhden tutkittavan mielestä olisi tärkeää, että prosessia tunnettaisiin paremmin. Muutoksenhaun prosessissa on epäselvää, kuinka tilanne etenee, kun asiasta valitetaan. Yhden haastateltavan mukaan epäselvyyttä liittyi esimerkiksi siihen, että onko tarkoituksena, että viranhaltija menee itse paikalle vai annetaanko vain lausunto hallinto-oikeudelle.

Haastatteluista nousi esiin myös epäselvyyksiä liittyen siihen, milloin valitusosoitus on tarpeen lähettää. Haastateltavien vastauksissa on eroavaisuuksia valitusosoituksen lähettämisestä kysyttäessä. Yhden haastateltavan mukaan valitusosoitus tulisi lähettää tarpeen mukaan, ja jos mitään ei määrätä, ei ole todennäköisesti syytä lähettää valitusosoitustakaan. Toinen haastateltava sen sijaan totesi, että valitusosoitus tulee liittää niin kieltävään kuin puoltavaankin päätökseen, koska päätös voi luonteeltaan olla kielteinen tai myönteinen. Kysyttäessä, ovatko haastateltavat itse tutustuneet valitusosoitukseen, saatiin eriäviä vastauksia. Kaksi haastateltavaa on tutustunut ja kaksi ei. Yksi haastateltava ei halunnut esittää näkemystään asiaan. Haastateltavat haluaisivat parantaa valitusosoitusta siten, että sen saisi liitettyä lähetettävän pöytäkirjan kanssa samaan dokumenttiin. Valitusosoitus on erillisenä lomakkeena, ja se täytyy lähettää pöytäkirjan ohessa. Valitusosoituslomakkeen todettiin voivan olla myös jonkin linkin takana, josta siihen pääsisi helposti tutustumaan.

Yksi haastateltava nosti esiin, kuinka kuulemismenettelyn avulla voidaan ehkäistä valituksia. Haastateltavan mukaan kuulemismenettelyn avulla pyritään

pääsemään yhteisymmärrykseen asianosaisten kanssa. Mikäli asiakas valitsee päätöksestä, on viranhaltija epäonnistunut työssään. Haastateltavilta kysyttiin valitusosoituksen ohella myös oikaisuvaatimuksesta. Kahden haastateltavan henkilön mukaan oikaisua voidaan hakea virkavalintaan tai valvontamaksuihin, oikaisuvaatimuksen tulisi yhden haastateltavan mukaan sisältyä pöytäkirjaan. Asianosaisen oikeusturva nousi esiin tässä teemassa, valitusmahdollisuus on tärkeä asia asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen valitusmahdollisuus toimii eräänlaisena muistutuksena siitä, että pöytäkirjat halutaan tehdä parhaan osaamisen mukaan.

Teema 5: Osaamisen kartoittaminen

Viidennessä ja haastattelurungon viimeisessä teemassa pyrittiin kartoittamaan valvontatyötä tekevien henkilöiden näkemyksiä yleisestä osaamisen tasosta hallintopakkokeinojen käytön saralta. Teemassa pyrittiin kartoittamaan, onko haastateltavien opinnoissa tai työssä käsitelty hallintopakkomenettelyn prosessia, sekä millaiseksi pelastusviranomaisten yleinen tietämys hallintopakkomenettelystä koetaan. Yhdeksi teeman tärkeimmäksi aiheeksi nousi haastattelujen aikana se, että nähdäänkö pelastusviranomaisen tietoudella olevan vaikutusta hallintopakkokeinojen käyttöön. Teeman ja kaikkien haastattelujen päätteeksi haastateltavilta kysyttiin, että mitä he toivoisivat tämän opinnäytetyön tuloksena syntyvän pelastuslaitokselle.

Kysyttäessä, onko haastateltavien opinnoissa tai työssä käsitelty hallintopakkomenettelyä riittävällä tasolla, saatiin hyvin pitkälti samanlaisia vastauksia. Opinnoissa on käsitelty hallintopakkoprosessia riittävällä tasolla, prosessia kuitenkin olisi voitu käsitellä vielä laajemminkin. Työtehtävissä sen sijaan hallintopakkoprosessia ei oltu juuri käsitelty, työpaikalla ei ole järjestetty koulutusta tämän asian suhteen. Kahden haastateltavan henkilön mielestä olisi hyvä, jos päällystölle järjestettäisiin asiasta määräajoin koulutusta, tai luotaisiin edes jonkinlainen toimintamalli, jota voitaisiin soveltaa tilanteen sattuessa. Vastauksista saatiin sellainen tulos, että yhdenmukaista toimintamallia kovasti haluttaisiin. Nähtiin, että yhdenmukainen toimintamalli auttaisi myös asiakkaita sekä yhteistyöviranomaisia, asioiden ei tulisi vaihdella valtakunnallisesti.

Kun tutkittavilta kysyttiin, millaisena he kokevat yleisen tietämyksen hallintopakkomenettelystä pelastusviranomaisten keskuudessa, huomattiin, että harva viranhaltija osaisi menettelyyn ryhtyä. Yksi haastateltava kertoi uskovansa, että koko valtakunnan tasolla on vain harvoja ihmisiä, keille pakkokeinomenettely on rutiininomaista toimintaa. Kaikki viisi haastateltavaa toivoisi tältä opinnäytetyöltä yhdenmukaista hallintopakkomenettelymallia. Kolme vastaajaa tarkensi vielä vastaustaan niin, että toiveena olisi jonkinlainen prosessikaavio, jota olisi helppo seurata. Esitettiin myös, että prosessikaavion liitteeksi voisi laatia liitteen, jossa esitetään mahdollisia kompastuskiviä menettelyn pollulla. Yhden haastateltavan henkilön mukaan olisi hyvä, että prosessikaavio myös jalkautettaisiin käytäntöön.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän luvun päämääränä on käydä läpi ja analysoida työn tutkimustuloksia. Tutkimustuloksista tullaan esittämään johtopäätöksiä alaluvussa 7.1. Esitetyt johtopäätökset pohjautuvat opinnäytetyön teoriaosuuteen sekä käytetyn tutkimusmenetelmän kautta kerättyyn aineistoon. Johtopäätösten ohessa tullaan käsittelemään kehitysehdotuksia, jotka perustuvat tutkimustuloksiin. Alaluvussa 7.2 tarkastellaan työn ohella laadittua pakkokeinokaaviota ja sen käytettävyyttä. Pakkokeinokaavion rajausta ja kuvausta tullaan myös täsmentämään. Alaluvussa 7.3 tarkastellaan opinnäytetyön tutkimusosion luotettavuutta sekä eettisyyttä.

7.1 Johtopäätökset ja toimenpidesuositukset

Opinnäytetyössä pyrittiin löytämään toimeksiantajan organisaatiossa merkittävimpiä koettuja haasteita hallintopakkomenettelyn osalta. Työllä tavoiteltiin organisaation hallintopakkomenettelykäytäntöjen kehittämistä. Näiden lisäksi haluttiin selvittää, toteutuuko säädösten mukainen hallintotapa toimeksiantajan organisaatiossa. Työssä tarkasteltiin ja haettiin selvyyttä lisäksi siihen, kuinka hallintopäätökseen haetaan muutosta sekä kuinka muutoksenhakuprosessi käytännössä toimii. Työllä pyrittiin tuomaan toimeksiantajan organisaatiolle konkreettisia ideoita liittyen siihen, kuinka toimintamalleja voitaisiin tulevaisuudessa kehittää.

Opinnäytetyön ohessa laadittu prosessikaavio tukee näitä tavoitteita. Teema-haastatteluilla pyrittiin selvittämään organisaation nykytilaa, nykyisiä toimintamalleja sekä mahdollisuuksia niiden kehittämiseksi. Haastatteluissa keskityttiin hallintopakkomenettelyyn ja sitä tukeviin asioihin, kuten hyvään hallintoon, pelastusrikkomuksiin ja hallintopäätöksen muutoksenhakuun. Hyvä hallinto on perusta pelastusviranomaisen valvontatyölle. Hallintopäätöksen muutoksenhakuun perehdyttiin työssä kattavasti, sillä pakkokeinoilla tehostettuihin määräyksiin haetaan yleisesti muutosta valitusviranomaiselta.

Hallintopakkomenettelyn merkittävimmät haasteet

Keskeisimpinä haasteina hallintopakkomenettelyn osalta voidaan todeta olevan prosessin raskaus ja käytännön kokemuksen puute menettelystä. Haastatteluista saatujen tulosten perusteella nähtiin, että prosessi koettiin yleisesti sekä hankalaksi että raskaaksi. Hallintopakkomenettelyn prosessissa on useita vaiheita ja yksittäiset vaiheetkin voivat kestää kauan, etenkin, jos asianosainen päätyy valittamaan hallintopäätöksestä. Jo valvontatehtävän perusprosessi on monivaiheinen. Valvontatehtävän perusprosessi etenee seuraavassa järjestyksessä: vireilletulo, valvontakäynti, selvittäminen ja kuuleminen, hallintopäätös ja jälkivalvonta. (Suomen Kuntaliitto ry 2018, 49.)

Kun jo valvontatehtävän perusprosessi on hyvää hallintotapaa noudattaen suhteellisen työläs toiminto, on aivan selvää, että uhalla tehostettu määräys vie asian hoitamisen vielä uudelle tasolle. Yleisesti sanottuna hallintopakko-menettelyä olisi syytä välttää ja pyrkiä hoitamaan asia normaalin valvontaproessin kautta, vaikka se vaatisikin useita jälkivalvontakertoja. Haastatteluissa hallintopakkomenettely koettiin sellaiseksi toimeksi, johon ryhdytään vasta silloin kun muut työkalut on jo käytetty.

Prosessin raskautta lisää hallintolain (2003/434) vaatima kuulemismenettely. Asianosaista on kuultava jo normaalissa valvontaprosessissa. Asianosaisten kuuleminen kuuluu hallinnon perusteisiin, joten sitä täytyy aina noudattaa. Kuulemismenettelystä on pidettävä tiukasta kiinni, mikäli asia siirtyy valitusviranomaiselle, tulee asianosaista kuulematta tehty hallintopäätös todennäköi-

sesti kaatumaan. Kuulemisessa tapahtuneiden virheiden voidaan todeta olevan keskeisin syy sille, että pelastusviranomaisen antama hallintopäätös kumotaan. (Telaranta 2014, 77.)

Hallintopakkomenettelyn raskaaksi kokemiselle nousi haastatteluissa esiin muitakin syitä. Uhkasakkolain (1990/1113) mukaan uhkasakkoa käyttäessä on huomioitava velvoitetun maksukyky. Uhkasakon määrä on myös uhan asettavan viranomaisen tarkasti harkittava. Teettämisuhan kannalta asia on työläs, sillä teettämiseen liittyvät kustannukset, niiden perintä sekä itse toimien suorittaminen vievät viranhaltijalta runsaasti aikaa ja resursseja.

Hallintopakkomenettely koettiin kohdeorganisaatiossa vaikeaksi erityisesti siksi, että asiaan liittyvä ohjeistus on heikkoa eikä perehdytyksiä tai koulutuksia aiheeseen liittyen ole järjestetty. Haastateltavat toivoivatkin asiaan parempaa ohjeistusta ja perehdytystä. Suurin osa haastateltavista koki tarvitsevansa apua hallintopakkomenettelyyn ryhtymisessä. Haastateltavat myös toivoivat yhdenmukaista mallia, jota noudattaa menettelyssä. Haastatteluissa nousi esiin helposti seurattavan prosessikaavion tarve. Kohdeorganisaatiossa ei juuri ole luotu käytäntöjä hallintopakkomenettelyä varten. Haastateltavat kokivat epäonnistuneensa työssään, mikäli hallintopakkomenettelyyn jouduttaisiin turvautumaan.

Toimeksiantajan organisaatiossa hallintopakkomenettely koettiin haastavaksi myös siksi, että harva omaa käytännön kokemusta prosessista. Kukaan haastateltavista ei ole joutunut käyttämään hallintopakkokeinoja työssään. Prosessilta puuttuu selvästi jonkinlainen rutiini, joka joillekin pelastuslaitoksille on jo voinut muodostua. Haastateltavat tunnistivat tilanteita, joissa hallintopakkokeinojen käyttö olisi mahdollista.

On tärkeää muistaa, että pelastuslaki (2011/379) ei suoranaisesti velvoita pelastusviranomaista käyttämään hallintopakkokeinoja. Pelastuslaki vain mahdollistaa niiden käytön tarvittaessa, hallintopakkomenettelyyn ryhtyminen on pitkälti kiinni viranhaltijan omasta harkinnasta. Pelastuslaitoksen siirtymisen hyvinvointialueelle koettiin myös vaikeuttavan hallintopakkomenettelyyn ryhtymistä. Haastatteluissa kävi ilmi, että ennen siirtymää kaupungin juristeilta on

ollut mahdollista saada tukea menettelyyn. Hyvinvointialueen palveluksessa asiasta ei ole vielä tietoutta.

Hallintopakkomenettelyyn liittyvä osaamisvaje koettiin haasteelliseksi toimeksiantajan organisaatiossa. Yksi haasteista liittyy säädösten tarkkaan noudattamiseen ja erityisesti siihen, että asian käsittely- ja muotovirheet voivat vaikuttaa asian käsittelyyn. On positiivista, että säädösten tarkka noudattaminen nousi esiin haastatteluissa, sillä viranomaisen on noudatettava tarkoin lainsäädäntöä. Pelastusviranomaisen julkinen valta perustuu lakiin. Julkinen valta on Suomen perustuslakiin pohjautuvaa valtaa - viranomaisen käyttämällä toimivallalla on oltava oikeusjärjestyksen tuki (Minilex 2023c).

Yhdessä teemahaastattelun kysymyksessä kysyttiin, onko tietoisuudella hallintopakkomenettelystä vaikutusta asian loppuun saattamiselle. Vastauksissa nousi esiin eriäviä mielipiteitä liittyen siihen, onko tietoisuudella vaikutusta hallintopakkokeinojen käytölle ja prosessiin ryhtymiselle toimeksiantajan organisaatiossa. Osa haastateltavista totesi, ettei usko tietoisuudella olevan suurta merkitystä ja osa näki tietoisuudella voivan olla merkitystä.

Hallintopakkomenettelyn kehittäminen ja toimenpidesuositukset

Yksi opinnäytetyön tavoitteista on kehittää hallintopakkomenettelyn käytäntöjä kohdeorganisaatiossa. Tutkimustuloksissa nousee esiin tarve kerrata hallintopakkomenettelyn prosessiin liittyviä asioita. Haastateltavat kertoivat vastauksissa käsitelleensä opinnoissaan hallintopakkomenettelyn prosessia. Osalla haastateltavista viranhaltijoista opinnoista on kuitenkin kulunut jo aikaa, ja jo opittuja asioitakin on hyödyllistä kerrata. Voidaankin todeta, että hallintopakkomenettelyn prosessia olisi syytä sisällyttää koulutuksiin ja perehdytyksiin säännöllisin määräajoin. Säännöllisiä koulutuksia järjestettäessä hallintopakkokeinojen käyttö voisi olla luontevampaa. Tällöin olisi mahdollista saada konkreettista tietoa siitä, vaikuttaako prosessin tuntemus tosiasiallisesti hallintopakkomenettelyyn ryhtymiseen.

Haastatteluissa nousi esiin kehittämisen osalta myös ohjeistus. Toimeksiantajan organisaatiossa ei juuri ole olemassa ohjeistusta asiasta. Ohjeistuksen avulla voitaisiin helpottaa viranhaltijan työkuormaa hallintopakkomenettelyä

harkittaessa. Haastatteluissa todettiin myös ohjeistuksen tarve koskien yleisiä hallintotoiminnan edellytyksiä, kuten todisteellista tiedoksiantoa. Haastatteluista nousi esiin toive ohjeistukselle liittyen kirjeellisen todisteellisen tiedoksiannon toteuttamiseen. Yleisesti todisteellinen tiedoksianto koetaan kohdeorganisaatiossa hankalaksi. Todisteellista tiedoksiantoa tulee käyttää, jos laki sitä edellyttää. Hallintolain (2003/434) mukaan määräys, joka sisältää velvoitteita tulee toimittaa todisteellisesti.

Ohjeistuksen ja viranhaltijoiden kouluttamisen saralta voidaan nähdä olevan tärkeää, että hallintopakkomenettelyyn liittyviä säädöksiä käytäisiin laajasti ja säännöllisesti läpi. Pelastusviranomaisen hallintotyötä ja täten hallintopakkomenettelyä ohjaavat useat eri lait. Perustuslaki on kaiken Suomen lainsäädännön ja samalla julkisen vallan käytön kulmakivi. Pelastuslaki (2011/379) on toimeksiantajan organisaation viranhaltijoille tuttu, mutta säädöksiä olisi silti hyvä ohjeistaa. Huomionarvoista on se, että pelastuslain (2011/379) 105 §:ssä ei mainita keskeyttämisuhkaa pakkokeinona. Pelastuslaki toimii pelastusalan erityislakina.

Pelastusviranomaisen toimintaa ohjaavat myös yleiset hallintoa ohjaavat yleislait, kuten hallintolaki (2003/434). Yleislakia sovelletaan silloin, kun asiasta ei säädetä erityislaissa. Haastatteluista selvisi, että pelastuslakia ja hallintolakia käsitellään ammatissa jatkuvasti, mutta uhkasakkolain tuntemus ei ole yhtä arkista. Hallintopakkomenettelyn osalta uhkasakkolaki (1990/1113) on erityis- asemassa, sillä uhkasakkolakia sovelletaan, kun viranomaisen päävelvoitteen tehosteeksi asetetaan uhkasakko. Lakia sovelletaan myös teettämisen- ja keskeyttämisuhan asettamisessa ja täytäntöönpanossa.

Ongelmana hallintopakkomenettelyn osalta voidaan nähdä myös yhteisen toimintamallin puuttuminen. Tämän opinnäytetyön ohessa syntyvä prosessikaavio pyrkii luomaan yhteistä toimintamallia hallintopakkoprosessiin. Kaikkia haastateltavia yhdisti se, että he toivoivat tältä opinnäytetyöltä jonkinlaista prosessikaaviota, joka olisi helposti noudatettavissa. Prosessikaavioon luominen ei kuitenkaan itsessään riitä, vaan vasta kaavioon tutustuminen esimerkiksi koulutuksessa mahdollistaa sen hyödyntämisen valvontatyössä.

Säädösten mukaisen hallintotavan toteutuminen valvontatyössä

Voidaan todeta, että hyvää hallintoa tavoitellaan toimeksiantajan organisaatiossa. Haastateltavat kokevat hyvän hallinnon perusteiden toteutuvan ja kuulemismenettely koettiin haastateltujen toimesta tärkeänä. On kuitenkin mahdollista todeta, että toimeksiantajan organisaatiossa on havaittavissa puutteita, joiden voidaan nähdä olevan ristiriidassa hyvän hallinnon perusteiden kanssa. Puutteita voidaan todeta olevan erityisesti teknillisissä asioissa ja ohjeistuksissa.

Todisteellinen tiedoksianto koettiin organisaatiossa vaikeaksi ja joidenkin haastateltavien mukaan jopa mahdottomaksi. Hallintolain (2003/434) mukaan velvoitteita sisältävä päätös tulee lähettää asianosaiselle todisteellisesti. Tiedoksiannon vaikeuksia ei voitu rajata ainoastaan tietoteknisten ratkaisujen puuttumiseen. Kirjeellinen todisteellinen tiedoksianto koettiin myös hankalaksi, ja haastateltavat toivoivat kirjeitse lähetettävään todisteelliseen tiedoksiantoon ohjeistusta. Todisteellista tiedoksiantoa tulee käyttää lain sitä edellyttäessä. Todisteellinen tiedoksianto voidaan toimittaa tiedoksiantona saantitodistusta vastaan, sähköisenä tiedoksiantona tai haastetiedoksiantona (Hallintolaki 2003/434, 60 §).

Kaikki haastateltavat kokivat asianosaisen kuulemisen olevan tärkeä asia. Haastatteluista kuitenkin selvisi, että kuulemisella koetaan olevan ylimääräinen työllistävä vaikutus. Työtaakkaa voidaan olettaa lisäävän kuulemismenettelystä johtuva asian käsittelyn ajallinen pidentyminen sekä epäselvyys siitä, kuinka kuuleminen tulee käytännössä hoitaa. Kuulemismenettely on asianosaisen oikeusturvan kannalta oleellinen asia - velvoite kuulemiselle juontuu perustuslaista (1999/731).

Opinnäytetyön perusteella ei ole mahdollista todeta, toteutuuko kaikkien kohdeorganisaation valvontaa tekevien viranhaltijoiden kuulemismenettely säädösten vaatimalla tasolla. Perusteellinen tutkiminen vaatisi laajempaa haastateltuotantaa sekä pöytäkirjojen tarkastelua. Toimeksiantajan organisaatiossa hallintolain mukaiseen menettelyyn ollaan kuitenkin vasta hiljattain alettu kiinnittää todella huomiota. Kohdeorganisaation pelastusviranomaisten tietoisuuden sekä kuulemiseen liittyvien toimintamallien yhtenäistymisen kautta voidaan olettaa tilanteen kohentuvan jatkossa.

Pelastusviranomaisen valvontatoiminnassa tehtyyn hallintopäätökseen ei poikkeuksellisesti saa hakea oikaisua. Kyseessä on käytännössä suoraan hallinto-oikeuteen toimitettava valitus. (Pelastuslaki 2011/379, 104 §.) Opinnäytetyössä havaittiin ristiriitaisia tuloksia päätökseen liitettävän valitusosoituksen osalta. Hallintolain (2003/434) 47 §:n mukaan päätökseen, johon saadaan hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Osa haastateltavista mainitsee, että valitusosoitus liitetään päätökseen tarpeen mukaan. Hallintolaki (2003/434) ei tarkenna, millaiseen päätökseen voidaan hakea muutosta. Hallintoprosessilaissa (2019/808) mainitaan, että valittamalla saadaan hakea muutosta sellaiseen päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta.

Hallintoprosessilakia (2019/808) on mahdollista tulkita niin, että lopullisen asiaratkaisun sisältävä päätös johonkin konkreettiseen asiaan on valituskel-poinen hallintopäätös. Valitusoikeuden rajoittamisesta tai kieltämisestä ei ole mainintaa pelastuslaissa. Kysymykseksi nousee, että voidaanko tällöin olet-taa, että pelastusviranomaisen valvontatyössä tehty hallintopäätös on valitus-kelpoinen riippumatta päätöksen luonteesta. Valitusoikeus voi syntyä, mikäli päätöksellä on perustuslain mukaisia oikeusvaikutuksia yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Päätöksestä voitaisiin käytännössä siis valittaa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperustein. Osa haastateltavista liittää valitusosoituksen päätökselle vain tarpeen mukaan. Haastateltavien sanamuodosta on mahdo-tonta päätellä, millaisiin päätöksiin he eivät tosiasiallisesti liitä valitusosoitusta. Tutkimustulosten valossa voidaan todeta, että puuttuva valitusosoitus hallinto-päätöksestä johtaa menettelyvirheeseen. On kuitenkin epätodennäköistä, että puoltavaan päätökseen tai velvoitteita sisältämättömään palotarkastuspöytä-kirjaan, haettaisiin muutosta.

7.2 Pakkokeinokaavion käytettävyys

Opinnäytetyön tuotoksena kohdeorganisaatiolle muodostettiin prosessikaavio hallintopakkeiden nomenklatuurista. Prosessikaavion tarkoitus on vastata toimek-siantajan tarpeita, ja sen hyödyllisyys konkretisoitui teemahaastattelujen suun-niteltaessa sekä haastateltavilta pelastusviranomaisilta saadusta palautteesta. Tavoitteena oli tehdä kaaviosta mahdollisimman helposti ymmärrettävä sekä

seurattava. Luotua prosessikaaviota on mahdollista käyttää toimeksiantajan organisaation ulkopuolellakin, kaavio ei ole sidottu yhteen tiettyyn pelastuslaitokseen. Tuotettu prosessikaavio on tämän opinnäytetyön liitteenä 5.

Hallintopakkokeinomenettely on prosessina hankala sekä erityisen yksityiskohtainen. Luodulla prosessikaaviolla pyritään keventämään työtaakkaa ja selkeyttämään prosessin kulkua. Pyrkimyksenä oli tehdä prosessikaaviosta mahdollisimman minimalistinen. Hallintopakkokeinojen käytössä on useita vaiheita ja kaikkien näiden vaiheiden kuvaaminen yhdessä vuokaaviossa on käytännössä mahdotonta. Prosessikaaviossa edetään normaalista valvontaprosessista päävelvoitteen täyttämiseen. Kaaviossa on otettu huomioon myös päätöksen lainvoimaisuuden tarkastaminen sekä rekisteröinnit eri tahoille, kuten maanmittauslaitokselle.

Prosessikaavio toimii parhaiten työkaluna pelastusviranomaisella, jolla on jo jonkinlaista tietoutta asiasta. Tämän opinnäytetyön kirjallisuuskatsaus mahdollistaa prosessikaavion käyttämisen sen täydellä potentiaalilla. Tarkastuslista on rajattu koskemaan vain pelastuslakia. Kemikaaliturvallisuuslain mukainen hallintopakkomenettely on rajattu kokonaan pois opinnäytetyöstä. Prosessikaavio on luotu tämän opinnäytetyön toimeksiantajalle eli Kanta-Hämeen pelastuslaitokselle. Mikään ei kuitenkaan estä muita pelastuslaitoksia hyödyntämästä kaaviota. Huomionarvoista on muistaa jatkuvasti muuttuva lainsäädäntö. Lainsäädännön muuttuessa olennaisesti tulisi prosessikaavionkin muuttua vastaamaan säädösten vaatimuksia ja tarpeita. Prosessikaavio on tiivistetty kuvaus, joka noudattelee uhkasakkolain (1990/1113) mukaisia menettelyllisiä seikkoja ja esittelee asian kulkua vaiheittain siinä määrin kuin suppealle kaaviolle on realistisesti mahdollista.

7.3 Eettisyys ja luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen luotettavuus on mahdollista kiteyttää kolmen käsitteen avulla: luotettavuus, uskottavuus ja eettisyys. Käsitteet kytkeytyvät toisiinsa ja muodostavat osittain vaikeaselkoisia sekä abstrakteja kokonaisuuksia. Yhdenkin näistä käsitteistä horjuessa murenee koko tutkimukselta pohja. Luotettavuudella tarkoitetaan sitä, että tutkija vakuuttaa uskottavin perusteluin

tutkimuksen lukijan osaamisestaan. Vaatimus uskottavuudelle kohdistuu jokaiseen työn tutkimusvaiheeseen. Lukija tulisi vakuuttaa siitä, että tutkija on valinnut ja käyttänyt perusteltuja sekä oikeanlaisia menetelmiä selvittääkseen tutkimusongelman. Eettisyys vaatii, että tutkija on noudattanut työssään eettisiä periaatteita. Tutkimus ei saa vaarantaa tutkittavien henkilöiden elämää, eikä tutkimuksesta saa aiheutua haittaa tutkittaville tahoille. (Puusa ym. 2020, 167–168.)

Tutkimuksen luotettavuutta ja laadukkuutta voidaan tavoitella jo etukäteen panostamalla käytettävään haastattelurunkoon. Olennaista olisi myös pohtia ennalta erilaisia ja vaihtoehtoisia lisäkysymysten muotoja. Tulisi myös pohtia, kuinka teemoja voitaisiin syventää - teemahaastattelut ovat paljon muutakin kuin pelkkien pääteemojen esittämistä. Haastattelutilannetta ajatellen tulisi varautua erilaisiin vastoinkäymisiin. Ennen haastattelua on hyvä varmistaa, toimiiko tallennin ja onhan käytettävä haastattelurunko varmasti mukana. Haastattelun luotettavuutta voidaan parantaa nopealla litteroinnilla. Tämä korostuu etenkin silloin, kun tutkija suorittaa itse haastattelun sekä litteroinnin. Haastatteluaineiston luotettavuus on riippuvainen aineiston laadusta. Mikäli vain osaa haastateltavista henkilöistä on haastateltu, litteroinnin säännöissä havaitaan vaihtelua tai luokittelu on sattumanvaraista, ei haastatteluaineistoa voida kutsua luotettavaksi. (Hirsjärvi & Hurme 2022, 189–190.)

Tätä opinnäytetyötä tehtäessä on pyritty tutustumaan käytettyyn tutkimusmenetelmään useista eri lähteistä. Tavoitteena on ollut saada mahdollisimman tarkka ja yksityiskohtainen kuvaus tutkimuskysymyksistä, joiden avulla voidaan ratkaista tutkimusongelmat. Opinnäytetyön suorittamisen aikana työn kirjallisuuskatsausta ja tutkijan omaa osaamista on laajennettu. Opinnäytetyötä tehtäessä on kiinnitetty huomiota hyvien tieteellisten sekä eettisten tapojen noudattamiseen. Pelastusviranomaisen hallintopakkomenettelyyn liittyen on tehty vain vähän tutkimusta. Kirjallisuutta tai artikkeleita ei aiheesta sen takia juuri löydy. Opinnäytetyössä on nojaututtu aiheesta laadittuihin oppilastöihin. Käytetyt oppilastyöt ovat olleet pro gradu -tutkielmia tai YAMK-opinnäytteitä.

Opinnäytetyön nimeksi valittiin *Pelastusviranomaisen hallintopakkomenettely*. Työn teoreettisessa viitekehyksessä ja osittain haastattelukysymyksissä käsitellään pelastusviranomaisen hallinnollista valvontatoimintaa laajasti. Tälle

laajalle käsittelylle on kuitenkin syy: ennen hallintopakkomenettelyyn ryhtymistä on ymmärrettävä hyvän hallinnon perusteet ja muut muutoseikat, kuten asianosaisen kuuleminen ja valitusprosessi. Pakkokeinomenettely on prosessina hankala ja kestoltaan pitkä. Valitettavan usein hallintopakkoasia kaatuu sellaisiin muutoseikoista johtuviin tekijöihin, jotka olisivat olleet helposti hoidettavissa. Työn laaja teoriaosuus pyrkii parantamaan työn luotettavuutta sekä ymmärrettävyyttä.

Tässä opinnäytetyössä ei käsitellä salaista tietoa. Kaikki teoriaosuutta varten kerätty tieto toimeksiantajan puolelta on julkista tietoa, joka löytyy Kanta-Hämeen pelastuslaitoksen verkkosivuilta. Opinnäytetyötä suorittaessa pyrittiin hankkimaan tietoa mahdollisimman tuoreista lähteistä. Lähteiden ajantasaisuudella on työn kannalta oleellinen merkitys, sillä lainsäädäntö elää jatkuvasti. Työn teoriaosuudessa käytettiin ajantasaista lainsäädäntöä, lakien tulkintaan käytettiin hallituksen esityksiä. Työssä käytetty lainsäädäntö löytyy Finlex-palvelusta. Työssä hyödynnettiin myös toimeksiantajan organisaation viranhaltijoille suoritettuja haastatteluja. Haastatteluista saatiin alan tosiasiallisilta ajankohtaista tietoa työtehtävistä, käytänteistä sekä muista työn kannalta oleellisista asioista. Työn tutkimusosuuden kaikki haastateltavat valittiin toimeksiantajan organisaatiosta, joten viranhaltijoilla on kokemusta pelastuslaitoksen realistista toimintatavoista.

Työssä toteutetut haastattelut suoritettiin niin, ettei vastauksista käy ilmi vastaajan henkilöllisyys. Haastatteluiden vastauksissa ei ollut oleellista tietää, mitä kukin viranhaltija on mihinkin kysymykseen vastannut. Vastauksista muodostettiin tekstimassa ja tätä massaa tarkasteltiin analysoiden. Työssä huolehdittiin tarpeellisista tietosuojakäytännöistä ja käytetty tietosuojalomake on tämän työn liitteenä 4. Haastateltaville esitettiin sovellettu tietosuojailmoitus ennen haastattelun suorittamista. Haastateltavilta pyydettiin aina ennen nauhoittamista erillinen suostumus tallentamiselle. Opinnäytetyössä siteerattiin kahta toimeksiantajan organisaation viranhaltijaa, siteerauksia varten pyydettiin suostumus.

Haastatteluja suunniteltaessa panostettiin erityisesti teemahaastattelurungon laatimiseen. Haastattelurungosta pyrittiin muodostamaan kattava mutta kuitenkin sellainen, että haastateltavat pystyvät vastaamaan kysymyksiin ilman

erillistä selvittelyä. Haastattelukysymyksiin pyrittiin panostamaan, ja kysymyksiin pyydettiin luomisvaiheessa myös alustavia mielipiteitä. Pääteemoja syvennettiin erilaisilla tukevilla kysymyksillä, kuten miksi näin tehdään ja missä tilanteessa.

Haastattelut litteroitiin pääsääntöisesti välittömästi haastattelujen jälkeen. Poikkeuksena tälle oli kaksi haastattelua, joissa aineisto jouduttiin litteroimaan haastattelujen aikana. Teknisiin ongelmiin olisi tullut varautua paremmin. Opinnäytetyön luotettavuutta olisi voitu parantaa lisäämällä haastateltavien määrää. Kyselytutkimuksen suorittamista harkittiin työn alkumetreillä, mutta ideasta luovuttiin toimeksiantajan organisaation pienen henkilöstömäärän vuoksi. Valvontaa tekeviä viranhaltijoita ei ole kovinkaan paljon organisaatiossa, tällöin erillisestä kyselytutkimuksesta ei olisi saatu työlle toivottua lisäarvoa.

8 LOPUKSI

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli pyrkiä selvittämään merkittävimpiä haasteita hallintopakkomenettelyn saralta. Työssä tarkasteltiin sitä, kuinka säädösten mukainen hallintotapa toteutuu valvontatyössä toimeksiantajan organisaatiossa. Tutkimustulosten sekä työn teoriaosuuden avulla selvitettiin, kuinka nykyisiä käytänteitä olisi mahdollista kehittää toimeksiantajan organisaatiossa. Toimeksiantajan toiveena oli erityisesti prosessikaavion luonti hallintopakkomenettelystä. Tämän opinnäytetyön kattavaksi tarkoitettua teoreettista viitekehystä on mahdollista hyödyntää tietoperustana prosessikaavion ymmärtämisessä.

Opinnäytetyössä saatiin selville nykyisiä haasteita hallintopakkomenettelyyn liittyen ja näiden haasteiden ratkaisemiseksi löydettiin konkreettisia kehitysehdotuksia. Työssä selvitettiin toimeksiantajan organisaation yleisten hallintotapojen säädösten mukaista toteutumista. Toivottavaa on, että toimeksiantajan olisi esitettyjen kehitysehdotusten perusteella mahdollista tunnistaa tapoja tehdä konkreettisesti hyödyllisiä toiminnan muutoksia. Toimeksiantajalle on tuotettu toivottuja keinoja hallintopakkomenettelyn ja hallintotoiminnan kehittämiseksi. Luotua prosessikaaviota on mahdollista käyttää sellaisenaan, mutta

prosessin muutoseikkojen takia olisi suositeltavaa kouluttaa viranhaltijoita hallintopakkomenettelyn osalta.

Opinnäytetyön prosessista muodostui opinnäytetyön tekijälle laaja käsitys hallintopakkomenettelystä ja säädösten mukaisista hallintotavoista. Opinnäytetyön prosessilla oli henkilökohtaista ammattitaitoa kasvattava vaikutus ja se herätti kiinnostuksen lainsäädännön tulkintaa kohtaan. Oman oppimisen kannalta erityisesti työn teoriaosuudella oli suuri merkitys. Teoreettista viitekehystä varten oli tarpeen selvittää monimutkaisia ja haastavia asioita, kuten säädösten tulkitsemista ja niiden soveltamista.

Aiheen luonteesta huolimatta työn tarkoituksena ei ollut tuottaa puhtaasti lainopillista tutkimusta. Vaikka jo ennen työn aloittamista pohjalla oli hyvä käsitys säädösten tärkeydestä, oli työn prosessissa kuitenkin yllättävää huomio siitä, kuinka suuri merkitys lainsäädännöllä onkaan viranomaistoiminnassa. Opinnäytetyön toteuttamisen aikana suurimpia haasteita nousi esiin työn teoriaosuutta muodostettaessa. Työn tutkimusosuuden teossa ei herännyt käytännön ongelmia. Tutkimusosuudessa olisi kuitenkin ollut mahdollista käyttää myös muita vaihtoehtoisia toimintatapoja. Opinnäytetyön laadullisen tutkimuksen yhteydessä olisi voitu suorittaa esimerkiksi jonkinlainen case-tutkimus.

Opinnäytetyöstä rajattiin kemikaaliturvallisuuslaki kokonaan pois. Kemikaaliturvallisuuslain mukainen hallintopakkomenettely voisi tutkimusaiheena olla kuitenkin sangen kiinnostava. Pelastusviranomaisen käyttämistä hallintopakkeinoista on löydettävissä erittäin vähän tutkittua tietoa. Voidaan siis todeta, että lainopillisen tutkimuksen tekeminen pelastusviranomaisen hallintopakkeinoista olisi edelleen hyödyllistä. Jatkotutkimuksena aiheesta olisi mahdollista tarkastella ja tulkita hallintopakkomenettelyn prosessia ja siihen liittyviä julkisia asiakirjoja alusta loppuun saakka. Asiaa voitaisiin käytännössä tarkastella normaalista valvontaprosessista lopulliseen tuomitsemiseen tai täytäntöönpanoon niin sanotusti pala palalta. Hallintopakkomenettelyn kaatumiseen johtaneiden seikkojen tutkiminen voisi myös olla mielekäästä. Jatkotutkimuksessa voitaisiin yksityiskohtaisesti perehtyä asian kaataneisiin tekijöihin ja siihen, kuinka ne olisivat vältettävissä.

LÄHTEET

Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino. E-kirja. Saatavissa: <https://kaakkuri.finna.fi/Record/kaakkuri.218546> [viitattu 22.2.2023].

Eduskunta s.a. Tuomioistuinratkaisut. WWW-dokumentti. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/kotimaiset-oikeuslahteet/Sivut/Tuomioistuinratkaisut.aspx [viitattu 15.3.2023].

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hautamäki, V-P. 2004. Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita. E-kirja. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.xamk.fi/kirjat/2680.pdf> [viitattu 22.1.2023].

Hautamäki, V-P. 2012. Pelastusviranomaisen ja perusoikeudet. *Edilex* 18.7.2012. Verkkolehti. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.xamk.fi/artikkelit/8845.pdf> [viitattu 26.1.2023].

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

HE 63/1990 vp. Hallituksen esitys uhkasakkolaiksi.

Helin, M. 2023. Paloinsinööri. Haastattelu 16.1.2023. Kanta-Hämeen pelastuslaitos.

Helsingin HAO 08.04.2014 T 14/0252/5.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2022. Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. 2. painos. Helsinki: Gaudeamus. E-kirja. Saatavissa: <https://kaakkuri.finna.fi/Record/kaakkuri.229077> [viitattu 20.2.2023].

Hyvärinen, M., Nikander, P., Ruusuvuori, J. & Aho, A. L. 2017. Tutkimushaastattelun käsikirja. Tampere: Vastapaino. Saatavissa: <https://kaakkuri.finna.fi/Record/kaakkuri.223631> [viitattu 22.2.2023].

Hämeenlinnan kaupunki. 2023. Kanta-Hämeen pelastuslaitos. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.pelastuslaitos.fi/> [viitattu 24.1.2023].

Kanta-Hämeen pelastuslaitos. 2021a. Palvelutasopäätös 2022–2025. PDF-dokumentti. Saatavissa: <https://www.pelastuslaitos.fi/wp-content/uploads/sites/5/2021/12/Palvelutasopaatos-2022-2025-Kanta-Hameen-pelastuslaitos.pdf> [viitattu 24.1.2023].

Kanta-Hämeen pelastuslaitos. 2021b. Valvontasuunnitelma 2021. PDF-dokumentti. Saatavissa: <https://www.pelastuslaitos.fi/wp-content/uploads/sites/5/2021/12/Valvontasuunnitelma-2022.pdf> [viitattu 24.1.2023].

Kattilakoski, M. 2022. Hallinto-oikeudelliset periaatteet päätöksenteon tukena. Eduhouse. Videoleike. Julkaistu 10.5.2022. Saatavissa: <https://app.eduhouse.fi/palvelu/fi-juridiikka/koulutukset/38315539-hallinto-oikeudelliset-periaatteet-paatoksenteon-tukena> [viitattu 13.2.2023].

KHO 20.8.2012 T 2192.

Korkein hallinto-oikeus. 2020a. Korkein hallinto-oikeus. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html> [viitattu 24.1.2023].

Korkein hallinto-oikeus. 2020b. Pieni hallintotuomioistuinsanasto. PDF-dokumentti. Saatavissa: https://www.kho.fi/material/collecti-ons/20200918112655/7KSFTf3mb/PHS_saatava_suomi_17.9_pdfa.pdf [viitattu 26.1.2023].

Kulla, H. & Salminen, J. 2021. Hallintomenettelyn perusteet. 11. painos. Helsinki: Alma Talent. E-kirja. Saatavissa: <https://kaakkuri.finna.fi/Record/kaakkuri.227548> [viitattu 22.1.2023].

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808.

Laki sakon täytäntöönpanosta 9.8.2002/672.

Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 25.4.1930/150.

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 3.6.2005/390.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Lyden, P. 2018. Hallinnolliset pakkokeinot pelastusviranomaisen valvontatyössä. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Pro gradu -tutkielma. PDF-dokumentti. Saatavissa: https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/19932/urn_nbn_fi_uef_20181170.pdf?sequence=1&isAllowed=y [viitattu 28.1.2023].

Minilex Oy. 2023a. Erityislainsäädäntö. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.minilex.fi/q/erityislains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6> [viitattu 25.1.2023].

Minilex Oy. 2023b. Minkälaista on hyvä hallinto? WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.minilex.fi/a/mink%C3%A4laista-on-hyv%C3%A4-hallinto> [viitattu 25.1.2023].

Minilex Oy. 2023c. Mitä on julkinen valta? WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.minilex.fi/a/mit%C3%A4-on-julkinen-valta> [viitattu 25.1.2023].

Mäenpää, O. 2021. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6.painos. Helsinki: Edita. E-kirja. Saatavissa: <https://kaakkuri.finna.fi/Record/kaakkuri.228189> [viitattu 26.1.2023].

Määttä, K. 2021. Uhkasakko sekä teettämis- ja keskeyttämisuhka: uhkasakko-lain välilliset hallintopakkokeinot. Helsinki: Edita. E-kirja. Saatavissa: <https://kaakkuri.finna.fi/Record/kaakkuri.228242> [viitattu 24.1.2023].

Oikeusrekisterikeskus. 2020. Hakemukset ja lomakkeet. WWW-dokumentti. Julkaistu 2.6.2020. Saatavissa: <https://www.oikeusrekisterikeskus.fi/fi/index/palvelut/tulostettavatlomakkeet.html#> [viitattu 1.2.2023].

Oikeustiede: asianosainen. 2019a. Tieteen termipankki. WWW-dokumentti. Päivitetty 12.9.2019. Saatavissa: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:asianosainen_\(hallinto-oikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:asianosainen_(hallinto-oikeus)) [viitattu 14.2.2023].

Oikeustiede: hallintopakko. 2019b. Tieteen termipankki. WWW-dokumentti. Päivitetty 17.9.2019. Saatavissa: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hallintopakko> [viitattu 14.2.2023].

Oikeustiede: hallintopäätös. 2019c. Tieteen termipankki. WWW-dokumentti. Päivitetty 12.9.2019. Saatavissa: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hallintop%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s> [viitattu 14.2.2023].

Oikeustiede: muutoksenhaku (hallinto-oikeus). 2016. Tieteen termipankki. WWW-dokumentti. Päivitetty 24.10.2016. Saatavissa: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:muutoksenhaku_\(hallinto-oikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:muutoksenhaku_(hallinto-oikeus)). [viitattu 14.2.2023].

Pelastuslaki 29.4.2011/379.

Pelastusopisto. 2021. Puolikuollutta pelastusrikkomusta elvyttämässä. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.pelastusopisto.fi/puolikuollutta-pelastusrikkomusta-elvyttamassa/> [viitattu 2.2.2023].

Perustuslaki 11.6.1999/731.

Puusa, A., Juuti, P. & Aaltio, I. 2020. Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Helsinki: Gaudeamus. E-kirja. Saatavissa: <https://kaakkuri.finna.fi/Record/kaakkuri.225650> [viitattu 20.2.2023].

Saukko, P. 2021a. Hallinnon lainalaisuus ja prosessiasetelmat hallintoprosessissa (Osa I). Blogi. Päivitetty 30.10.2021. Saatavissa: <https://www.prosessioikeus.fi/hallinnon-lainalaisuus-ja-prosessiasetelmat-hallintoprosessissa-osa-i/> [viitattu 7.2.2023].

Saukko, P. 2021b. Hallinnon lainalaisuus ja prosessiasetelmat hallintoprosessissa (Osa II). Blogi. Päivitetty 30.10.2021. Saatavissa: <https://www.prosessioikeus.fi/hallinnon-lainalaisuus-ja-prosessiasetelmat-hallintoprosessissa-osa-ii/> [viitattu 7.2.2023].

Strömmer, P. 2013. Palotarkastus ja hyvä hallinto. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu. Teknologiaosaamisen johtamisen koulutusohjelma (YAMK). Opinnäyte. PDF-dokumentti. Saatavissa: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/55761/Strommer_Peter.pdf?sequence=1&isAllowed=y [viitattu 28.1.2023].

Suomen Kuntaliitto ry s.a. Hallintopakko-ohje. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/verkkojulkaisut/hallintopakko-ohje> [viitattu 12.2.2023].

Suomen Kuntaliitto ry. 2018. Pelastuslaitosten valvonnan aapinen. PDF-dokumentti. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1945-pelastuslaitosten-valvonnan-aapinen> [viitattu 27.1.2023].

Suomen Kuntaliitto ry. 2020. Muutoksenhaku. WWW-dokumentti. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/laki/muutoksenhaku/hallintovalitus> [viitattu 5.2.2023].

Suomen ympäristökeskus. 2001. Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta. Suomen ympäristökeskus 2001: 74. Helsinki: Edita. PDF-dokumentti. Saatavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41090/Ymp%E4rist%E6opas_74.pdf?sequence=1 [viitattu 13.2.2023].

Telaranta, K. 2014. Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen - valvontatoiminnan näkökulma. Laurea-ammattikorkeakoulu. Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma (YAMK). Opinnäyte. PDF-dokumentti. Saatavissa: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/72422/Telaranta_Kari.pdf?sequence=1&isAllowed=y [viitattu 22.1.2023].

Tuominen, E. 2023. Paloinsinööri. Haastattelu 20.1.2023. Kanta-Hämeen pelastuslaitos.

Tuomioistuinlaitos. 2020. Asian käsittelyvaiheet. WWW-dokumentti. Julkaistu 26.11.2020. Saatavissa: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiat/viranomaispaatoksestavalittaminen/asiankasittelyvaiheet.html> [viitattu 4.2.2023].

Tuomioistuinlaitos. 2022a. Valituksen teko. WWW-dokumentti. Julkaistu 4.4.2022. Saatavissa: https://oikeus.fi/hallinto-oikeudet/hameenlinnanhallinto-oikeus/fi/index/valituksenteko_0.html [viitattu 4.2.2023].

Tuomioistuinlaitos. 2022b. Kuinka valitetaan hallinto-oikeuteen? WWW-dokumentti. Julkaistu 7.2.2022. Saatavissa: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiat/viranomaispaatoksestavalittaminen/valitus.html> [viitattu 4.2.2023].

Tuomioistuinlaitos. 2022c. Julkisuus hallintotuomioistuimissa. WWW-dokumentti. Julkaistu 21.1.2022. Saatavissa: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiointijulkisuus/oikeudenkaynninjulkisuus/julkisuushallintotuomioistuimissa.html#> [viitattu 4.2.2023].

Tuomioistuinlaitos. 2022d. Oikeudenkäyntimaksut hallinto-oikeudessa. WWW-dokumentti. Julkaistu 3.1.2022. Saatavissa: <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/asiointijulkisuus/maksut/oikeudenkayntimaksuthallinto-oikeudessa.html#> [viitattu 5.2.2023].

Turun HAO 20.3.2015 T 15/0076/1.

Uhkasakkolaki 14.12.1990/1113.

Valtioneuvoston asetus sakon täytäntöönpanosta 19.9.2002/789.

Vilka, H. 2021. Tutki ja kehitä. 5., päivitetty painos. Jyväskylä: PS-kustannus. E-kirja. Saatavissa: <https://kaakkuri.finna.fi/Record/kaakkuri.227023> [viitattu 21.2.2023].

Pelastuslaitosten valvonnan aapinen



HELSINGIN KAUPUNGIN PELASTUSLAITOS
HELSINGFORS STADS RÄDDNINGSVÄRKET

Liite 1 Asettamisvaiheen kuuleminen ja kehoitus

VASTANOTTAJAN TIEDOT

PÄIVÄMÄÄRÄ

KIINTEISTÖN/KOHTTEEN YKSILÖINTI
OMISTAJA/HALTIJA
MUUT ASIANOSAISET

KUULEMINEN PELASTUSLAIN MUKAISTEN HALLINNOLLISTEN PAKKOKEINOJEN ASETTAMISESTA
Pelastusviranomainen suorittaa kuulemisen pelastuslain (379/2011) 105 § mukaisen
uhkasakon/teettämisuhan käyttämiseen mahdollisesti johtavassa asiassa.

PÄÄVELVOITE 1

Kuvaa tässä päävelvoite 1.
Päävelvoitteen jälkeen perustellaan se, miksi kyseinen laiminlyönti on pelastuslain vastainen sekä
kuinka lainvastainen tila on havaittu (lakiviitteet pelastuslakiin).
Tämän jälkeen kuvataan päävelvoite ja sen nojalla asetettava uhka (lakiviitteet pelastuslakiin).

PÄÄVELVOITE X

Kuvaa tässä päävelvoite X.
Päävelvoitteen jälkeen perustellaan se, miksi kyseinen laiminlyönti on pelastuslain vastainen sekä
kuinka lainvastainen tila on havaittu (lakiviitteet pelastuslakiin).
Tämän jälkeen kuvataan päävelvoite ja sen nojalla asetettava uhka (lakiviitteet pelastuslakiin).

YHTEENVETO

	Suunniteltu hallintopakkomenettely	Asianosaiset
Päävelvoite 1		
Päävelvoite 2		
Päävelvoite 3		
Päävelvoite 4		
Päävelvoite 5		
Päävelvoite X		

KEHOTUS

Pelastusviranomainen kehottaa asianosaisia saattamaan yllä mainitut puutteet pelastuslain (379/2011)
edellyttämälle tasolle viivytyksettä.

SELITYSPYYNTÖ

Asioiden ollessa korjaamatta lainsäädännön vaatimalle tasolle pelastusviranomainen varaa Teille
mahdollisuuden antaa asiasta kirjallisen selityksen velvoitteen ja uhkasakon asettamista koskien. Mikäli
selitystä ei anneta, voidaan asia käsitellä ilman sitä. Selitys tulee antaa seuraavaan osoitteeseen
XXXXXXXXXX päivämäärään xx.xx.xxxx mennessä. Lisätietoja asiasta antaa N.N., virkanimike ja
yhteystiedot.

Aika ja paikka

Pelastusviranomaisen nimi
Virkanimike
Pelastuslaitos
Yhteystiedot

LIITTEET

Asiaan liittyvät pöytäkirjat ja muut asiakirjat

JAKELU

Asianosaiset
Tarvittavat tahot oman organisaation sisällä

SAKKOLUETTELO

	Tuomioistuin / Viranomainen		Ratkaisun päivämäärä	Diainumero
			Tunnus	Ratkaisun numero
Maksu- velvollinen	Sukunimi / Toiminimi		Etunimi	
	Postiosoite (lähiosoite, postinumero ja posti-toimipaikka)			
	Henkilötunnus / y-tunnus		Asuinkunta / toimipaikka	
Asia	Asian laatu			
Valtiolle tuomittu korvaus	Todistelukulutannukset		Euromäärä	
	Oikeusapulain nojalla valtiolle korvattava määrä		Euromäärä	Oikeusaputoimiston nimi
	Muu korvaus, mikä:		Euromäärä	Korkoprosentti ja alkamispäivä
	Korvaukset yhteensä		Euromäärä	Perintätunnus
Tuomittu sakko	Päiväsakkojen lkm	Päiväsakko €	Sakko yhteensä € / Uhkasakko €	Perintätunnus
	Sakon peruste, lainkohta ja teko aika			
Seuraamus- maksu	Seuraamusmaksu, mikä:		Euromäärä	Perintätunnus
	Seuraamusmaksun peruste, lainkohta ja teko aika			Korkoprosentti ja alkamispäivä
Lain- voimaisuus	Lainvoimainen	Muutoksenhakija		Tiedoksiantopäivämäärä
	<input type="checkbox"/> 1 On <input type="checkbox"/> 2 Ei	<input type="checkbox"/> 1 Tuomittu <input type="checkbox"/> 2 Muu	<input type="checkbox"/> Valitus aika alkaa päätöksen tiedoksisaannista	
	Valituskirjelmän saapumispäivämäärä		Muutoshakemuksen käsittelevä tuomioistuin / viranomainen	
Huomautuk- sia				
Päiväys ja allekirjoitus	Päiväys, allekirjoitus, virka-asema ja nimenselvennys			

TÄYTTÖ- JA LÄHETYSOHJEITA

Antaessaan maksuvelvolliselle ennakkomaksun mahdollistavan tilisiirtolomakkeen tuomioistuimen / muun viranomaisen on merkittävä **tilisiirrossa oleva perintätunnus** sakkoluettelolomakkeelle.

Yhteisvastuullisista korvauksista on huomautus -kentässä mainittava, kenen kanssa korvaus on yhteisvastuullinen.

Tuomioistuimen/muun viranomaisen tehtävänä on selvittää päätöksen lainvoimaisuus ja tehdä sitä tarkoittavat merkinnät lomakkeelle. Silloin kun valitus aika alkaa päätöksen tiedoksisaannista, on tiedoksiannon lisäksi selvitettävä myös se, onko valitus tehty. Merkinnät on tehtävä siten, että täytäntöönpanoviranomainen voi niistä päätellä, ovatko sakkoluetteloon merkityt sakot, korvaukset tai seuraamusmaksut täytäntöönpanokelpoisia. Jos valituskirjelmä on saapunut määräajan jälkeen, tehdään tästä merkintä kohtaan "Huomautuksia". Myös muut lainvoimaisuustietoihin mahdollisesti liittyvät selvennykset ja huomautukset, joilla on merkitystä täytäntöönpanon kannalta, tehdään tähän kohtaan. Oikeusaputoimiston nimi on ilmoitettava, jos korvaus perustuu oikeusapulakiin. Sakkoluettelo on lähetettävä Oikeusrekisterikeskukselle viipymättä sen jälkeen, kun lainvoimaisuus on selvitetty.

Tästä lomakkeesta on laadittu kaksi samansisältöistä kappaletta, joista toinen on toimitettava Oikeusrekisterikeskukselle osoitteella PL 157, 13101 Hämeenlinna.

Teemahaastattelun runko ja kysymykset

1. Valvonta ja hyvä hallinto

- a. Mikä on roolisi organisaatiossa ja mitä työtehtäviisi kuuluu?
- b. Millainen vaikutus pelastusviranomaisten valvontatyöllä mielestäsi on?
- c. Koetko, että hyvän hallinnon oikeusperiaatteet toteutuvat valvontatyössä?
- d. Hallintolain (2003/434, 34 §) mukaan asianosaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Mitä mieltä olet tästä kuulemismenettelystä?

2. Hallintopakkomenettely

- a. Missä tilanteissa voitaisiin mielestäsi käyttää uhkasakkoa tai teettämisuhkaa määräyksen tehosteena?
 - Minkä takia?
- b. Miten tulisi määritellä, että mikä uhka on tilanteeseen sopivin?
- c. Oletko joutunut käyttämään hallintopakkokeinoja virkatehtävissäsi?
- d. Koetko, että sinulla on käytössäsi tarvittavat työkalut hallintopakkokeinojen käyttämiseksi?
- e. Miten uskoisit työyhteisösi suhtautuvan mahdollisten hallintopakkokeinojen käyttöön?

3. Pelastuslain (2011/379, 106 §) rangaistukset

- a. Pelastusviranomainen toimii pelastusrikkomustapauksissa asiantuntijana ja poliisi selvittää täyttykö mahdollisen rikkomuksen/rikoksen tunnusmerkistö. Koetko, että pelastuslain valvonnan ja vastaavan viranomaisen suhteen on epäselvyyttä?
- b. Missä tilanteissa pelastuslain (2011/379, 106 §) rangaistuksia voisi soveltaa?
 - Minkä takia?

4. Muutoksenhaku hallintopäätökseen

- a. Miten tunnet muutoksenhaun prosessia asiakkaan näkökulmasta?
 - Millainen käsitys sinulla on oikaisuvaatimuksesta ja valitusosoituksesta?
- b. Hallintolain (2003/434, 47 §) mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.
 - Mitä mieltä olet asiakkaalle toimitettavasta valitusosoituksesta?
 - Voisiko valitusosoitusmallia mielestäsi kehittää?

5. Osaamisen kartoittaminen

- a. Koetko, että opinnoissasi tai työssäsi hallintopakkokeinomenettelyn prosessia on käsitelty riittävästi?
 - Entä pelastuslain (2011/379, 106 §) rangaistuksia?
- b. Millaisena koet pelastusviranomaisten yleisen tietämyksen hallintopakkomenettelystä?
 - Näetkö, että pelastusviranomaisen tietoudella olisi vaikutusta hallintopakkokeinojen käyttöön?
- c. Mitä toivoisit tämän opinnäytetyön tuloksena syntyvän pelastuslaitokselle?



Kaakkois-Suomen
ammattikorkeakoulu

1

Tietosuojailmoitus sovellettavaksi opiskelijoiden opinnäytetöihin

(Tietosuojalaki 2018/1050, EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679)

Pyydämme sinua osallistumaan Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun (Xamk) opintoihin sisältyvään opinnäytetyöhön liittyvään tutkimukseen/kehittämistyöhön.

Opinnäytetyöhön osallistuminen on täysin vapaaehtoista ja voit keskeyttää osallistumisesi koska tahansa. Mikäli keskeytät tutkimuksen tai peruutat suostumuksen, keskeyttämiseen ja suostumuksen peruuttamiseen mennessä kerättyjä tietoja voidaan käyttää osana tutkimusaineistoa.

Tässä tietosuojaselosteessa kuvataan, miten henkilötietojasi käsitellään opinnäytetyössä, mitä oikeuksia sinulla on ja miten voit vaikuttaa tietojesi käsittelyyn.

1. Opinnäytetyön rekisterinpitäjä

Tämän opinnäytetyön rekisterinpitäjä on

Aleksi Kelder

Sähköposti: dalke002@edu.xamk.fi

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu, Savonlinnan kampus

Savonniemenkatu 6, 57100 Savonlinna

2. Opinnäytetyön suorittajat

Aleksi Kelder

3. Mihin tarkoitukseen henkilötietojani kerätään ja käsitellään?

Henkilötietoja kerätään ja käsitellään osana opinnäytetyön laadullisen tutkimuksen osuutta.

4. Millä perusteella henkilötietojani käsitellään opinnäytetyössä?

Henkilötietoja käsitellään seuraavalla yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 679/2016 6.1 a) mukaisella perusteella:

- tutkittavan suostumus
- rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattaminen
- yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen (tieteellinen tai historiallinen tutkimus tai tilastointi tai aineiston arkistointi) rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen
- rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttaminen.

Liite 4/2



Kaakkois-Suomen
ammattikorkeakoulu

2

5. Opinnäytetyön aihe ja kesto

Opinnäytetyön aihe: Pelastusviranomaisen hallintopakkomenettely

Opinnäytetyön kesto: 09.01.2023. – 6.3.2023. Henkilötietoja käsitellään vain opinnäytetyön toteutuksen ajan.

6. Mitä tietoja minusta käsitellään?

- A. Nimi sekä virkanimike organisaatiossa
- B. Kerätäänkö ja käsitelläänkö opinnäytetyössä arkaluonteisia tietoja?
 - Opinnäytetyössä ei kerätä ja käsitellä arkaluonteisia henkilötietoja.

7. Mistä lähteistä tietoni kerätään?

Henkilötietoja kerätään haastatteluiden kautta.

8. Luovutetaanko henkilötietojani kolmansille osapuolille?

Rekisteristä ei luovuteta tietoja kolmansille osapuolille.

9. Käsitelläänkö tietojani EU:n tai ETA:n ulkopuolella?

Ei käsitellä.

Xamkissa käytetään tallennustilana pilvipalveluita (Teams ja OneDrive). Microsoft saattaa siirtää näihin palveluihin tallennettua tietoa tai niiden varmuuskopioita EU:n tai ETA-alueen ulkopuolelle. Microsoftin tietosuojalauseke on luettavissa osoitteesta: <https://privacy.microsoft.com/fi-FI/privacystatement>

10. Kuinka kauan henkilötietojani säilytetään?

Henkilötietoja säilytetään opinnäytetyön julkaisemisesta yhden kuukauden verran eteenpäin.

11. Miten henkilötietoni säilytetään ja suojataan?

Henkilötiedot säilytetään sähköisessä muodossa. Suorat tunnistetiedot poistetaan tietojen analysointivaiheessa ja tiedot suojataan käyttäjätunnuksen sekä salasanan taakse.

12. Miten voin käyttää tietosuojasetuksen mukaisia oikeuksiani?

Yhteyshenkilö tutkittavan oikeuksiin liittyvissä asioissa, johon voi ottaa yhteyttä on:



Kaakkois-Suomen
ammattikorkeakoulu

3

Aleksi Kelander, sähköposti: dalke002@edu.xamk.fi

- a) Suostumuksen peruuttaminen (tietosuoja-asetuksen 7 artikla)
Sinulla on oikeus peruuttaa antamasi suostumus, mikäli henkilötietojen käsittely perustuu suostumukseen. Suostumuksen peruuttaminen ei vaikuta suostumuksen perusteella ennen sen peruuttamista suoritetun käsittelyn lainmukaisuuteen.
- b) Oikeus saada pääsy tietoihin (tietosuoja-asetuksen 15 artikla)
Sinulla on oikeus saada tieto siitä, käsitelläänkö henkilötietojasi ja mitä henkilötietojasi käsitellään. Voit myös halutessasi pyytää jäljennöksen käsiteltävistä henkilötiedoista.
- c) Oikeus tietojen oikaisemiseen (tietosuoja-asetuksen 16 artikla)
Jos käsiteltävissä henkilötiedoissasi on epätarkkuuksia tai virheitä, sinulla on oikeus pyytää niiden oikaisua tai täydennystä.
- d) Oikeus tietojen poistamiseen (tietosuoja-asetuksen 17 artikla)
Sinulla on oikeus vaatia henkilötietojesi poistamista tietyissä tapauksissa.
- e) Oikeus käsittelyn rajoittamiseen (tietosuoja-asetuksen 18 artikla)
Sinulla on oikeus henkilötietojesi käsittelyn rajoittamiseen tietyissä tilanteissa kuten, jos kiistät henkilötietojesi paikkansapitävyyden.
- f) Vastustamisoikeus (tietosuoja-asetuksen 21 artikla)
Sinulla on oikeus vastustaa henkilötietojesi käsittelyä, jos käsittely perustuu yleiseen etuun tai oikeutettuun etuun. Tällöin ammattikorkeakoulu ei voi käsitellä henkilötietojasi, paitsi jos se voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää oikeutesi.

Oikeuksista poikkeaminen

Tässä kuvatuista oikeuksista saatetaan tietyissä yksittäistapauksissa poiketa tietosuoja-asetuksessa ja Suomen tietosuojalaissa säädetyillä perusteilla siltä osin, kuin oikeudet estävät tieteellisen tai historiallisen tutkimustarkoituksen tai tilastollisen tarkoituksen saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti. Tarvetta poiketa oikeuksista arvioidaan aina tapauskohtaisesti.

Valitusoikeus

Sinulla on oikeus tehdä valitus erityisesti vakinaisen asuin- tai työpaikkasi sijainnin mukaiselle valvontaviranomaiselle, mikäli katsot, että henkilötietojen käsittelyssä rikotaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679. Suomessa valvontaviranomainen on tietosuojavaltuutettu.

13. Tietosuojavastaavan yhteystiedot

Xamkin tietosuojavastaava on Markus Häkkinen. Häneen saa yhteyden sähköpostiosoitteesta tietosuojavastaava@xamk.fi

HALLINTOPAKKOMENETTELY uhkasakko & teettämisuhka

