



# **UHKASAKKO-OHJE TURVALLI- SUUS- JA KEMIKAALIVIRASTOLLE**

Opinnäytetyö  
Marraskuu 2014  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Oikeudellinen asiantuntijuus

## TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Oikeudellinen asiantuntijuus

ANU KINNUNEN:

Uhkasakko-ohje Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle

Opinnäytetyö 77 sivua, joista liitteitä 40 sivua  
Marraskuu 2014

---

Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes) laaditun uhkasakko-ohjeen tavoitteena on helpottaa lupa- ja valvontaviranomaisen hallintopakkoprosessia. Ohje toimii menettelyn tukena silloin, kun on perusteltua käyttää uhkasakkolain mukaista uhkasakkoa määräysten tai kieltojen tehosteena. Uhkasakko-ohje on suurelta osin laadittu syventävän työharjoittelun yhteydessä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston laitos- ja kaivosvalvontayksikön prosessiturvallisuusryhmässä. Vaikka uhkasakko-ohje on laadittu prosessiturvallisuusryhmän näkökulmasta, se on tarkoitettu koko Turvallisuus- ja kemikaaliviraston käytettäväksi. Ohje ja sen liitteinä olevat kirjemallipohjat ovat muokattavissa viraston eri yksiköiden tarpeisiin.

Työn taustalla vaikutti räjähdekontin aiheuttama onnettomuusvaara Laukaan Vihtavuorella heinäkuussa 2013. Onnettomuustutkintakeskus oli tapausta koskevassa raportissaan kehottanut Tukesia selkeyttämään menettelyään hallintopakkeinojen käyttämiseksi. Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta puuttui aiempi ohjeistus uhkasakkoprosessin läpiviemiseksi, joten työlle oli selkeä tilaus.

Opinnäytetyö on luonteeltaan toiminnallinen. Se sisältää raporttiosuuden lisäksi työelämälähtöisen tuotteen eli tässä tapauksessa työohjeen. Lopputuotteen tekemiseksi on hyödynnetty uhkasakkoprosessiin liittyvää teoretista tietoa lainsäädännöstä, oikeuskirjallisuudesta sekä muiden viranomaisten ohjeistuksista. Niin ikään tärkeää ohjeen laatimiseksi oli huomioida loppukäyttäjien eli valvontatyötä tekevien toiveet ja näkemykset. Tuotoksen on tarkoitus olla mahdollisimman helppokäyttöinen ja selkeä kokonaisuus, joka sekä palvelee valvontatyötä tekeviä tarkastajia että helpottaa Tukesin hallintolaki miesten työtaakkaa.

Ohje sisältää tiiviin ja käytännönläheisen teoriaosuuden lisäksi tarkastajien erityisesti toivomat kirjemallipohjat, joita voidaan hyödyntää uhkasakkoprosessin eri vaiheissa. Mallipohjat ovat myös Tukesin intranetissä muokattavina Word-tiedostoina. Mallipohjien lisäksi ohjeeseen sisältyy liitteenä erillinen tarkistuslista, joka mukailee uhkasakkoasian kulkua ja helpottaa aikataulujen seurantaa sekä prosessin etenemistä.

---

Asiasanat: uhkasakko, hallintopakko, ohjeet, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.

## **ABSTRACT**

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Tampere University of Applied Sciences  
Degree Programme in Business Administration  
Legal Expertise

ANU KINNUNEN:

Instructions for the Penalty Payment Process at the Finnish Safety and Chemicals Agency

Bachelor's thesis 77 pages, appendices 40 pages  
November 2014

---

The main objective of creating the instructions for the penalty payment process at the Finnish Safety and Chemicals Agency (Tukes) was to facilitate the procedure in the administrative compulsion of the license and supervision authority. The instructions support the procedure when it is justifiable to enhance the regulations or prohibitions with a penalty payment in accordance with the Penalty Payment Act. The instructions for the penalty payment process were drafted during the author's advanced practical training within the process safety group of the industrial plants surveillance unit of the Finnish Safety and Chemicals Agency. Although the instructions were created from the point of view of the process safety group, they were meant to be used by the entire agency. The instructions and the enclosed templates can be reworked to meet the needs of all separate units.

The thesis was affected by the danger of accident caused by an explosive container in Laukaa Vihtavuori in July 2013. In its report the Safety Investigation Authority urged Tukes to clarify the procedure in administrative compulsion. Tukes was lacking instructions to follow through the penalty payment process so there was a clear need for this work.

The thesis was functional by nature. It contains a report and a practical product, which is in this case working instructions. The making of the product exploited the legislative theory on the penalty payment process, legal literature and the instructions by other agencies. It was also important to take into account the end users', i.e. the supervisors', aspirations and viewpoints on these instructions. The aim of the product was to be a clear entity, as easy to use as possible, serving the inspectors and decreasing the administrative lawyers' workload.

The instructions include a compact and practical theory section, and also, based on the instructors' wishes, templates that can be used at all stages of the penalty payment process. The templates are available in Tukes' intranet as editable Word documents. In addition to the templates, there is also a check-list to be used during the process. The check-list makes it easier to monitor the schedule and the progress of the penalty payment process.

---

Key words: penalty payment, administrative compulsion, instructions, Finnish Safety and Chemicals Agency

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	TYÖN TAUSTA JA TAVOITE .....	7
	2.1 Tilaaajan tarve uhkasakko-ohjeistukselle .....	7
	2.2 Toimeksiantaja.....	8
	2.3 Tavoitteet .....	9
3	OHJEEN LAATIMINEN .....	11
	3.1 Toteutustapa: toiminnallinen opinnäytetyö .....	11
	3.2 Tausta-aineiston kerääminen .....	12
	3.2.1 Ohjauskeskustelut, palaverit ja sähköpostikysely .....	12
	3.2.2 Lainsäädäntö ja oikeuskirjallisuus sekä muut tutkimukset ja selvitykset .....	13
	3.2.3 Opinnäytteet sekä muut tutkimukset ja selvitykset.....	15
	3.3 Työohjeen kirjoittamisen ominaispiirteitä .....	15
4	OHJEEN TEORIAOSUUS UHKASAKKOPROSESSISTA JA SEN ERITYISPIIRTEISTÄ .....	17
	4.1 Uhkasakko hallintopakkokeinona.....	17
	4.2 Edellytykset uhkasakon käyttämiseksi .....	18
	4.3 Uhkasakkoasian kulku vireille tulosta uhkasakon tuomitsemiseen.....	18
	4.4 Hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon oikeusperiaatteet hallintopakkomenettelyssä.....	23
	4.4.1 Hallinnon oikeusperiaatteet.....	23
	4.4.2 Hyvän hallinnon perusteet.....	25
	4.5 Havaintoja hallintopakkomenettelystä Tukesissa .....	26
5	VALMIS OHJE.....	29
	5.1 Ohjeen rakenne ja sisältö .....	29
	5.2 Haasteet ja onnistumiset .....	29
	5.3 Kehittämiskohteet ja jatkotoimenpiteet Tukesissa.....	30
6	POHDINTA.....	32
	LÄHTEET.....	34
	LIITTEET .....	37
	Liite 1. Uhkasakko-ohje Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle .....	37

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyön tarkoituksena oli laatia Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) käyttöön uhkasakko-ohje. Aihe oli ajankohtainen, koska muun muassa Vihtavuoren räjähdysvaaraa heinäkuussa 2013 sekä Talvivaara Sotkamo Oy:n kaivostoimintaa koskeva viranomaisen toiminta on saanut palautetta puutteellisesta hallintopakkomenettelystä (Onnettomuustutkintakeskus 2013, 82; Turpeinen & Rainio 2013, 39). Syksyllä 2013 Tukes käynnisti tehovalvonnan sellaisiin tuotantolaitoksiin, joissa oli määräaikaistarkastuksilla havaittu merkittäviä puutteita. Tukesin lehdistötiedotteen (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, 11.9.2013) mukaan turvallisuuspuutteista on jouduttu antamaan useita huomautuksia ja korjausmääräyksiä muutamalle prosentille valvotuista laitoksista. Tukes on 10.4.2014 antamassaan lehdistötiedotteessa kertonut suorittamastaan tehovalvonnasta kemikaali- ja räjähdelaiteolosuhteissa. Tiedotteessa kerrotaan, että tehostettu valvonta kohdistettiin 35 laitokseen, joista neljälle asetettiin uhkasakko epäkohtien korjaamisen vauhdittamiseksi. (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, 10.4.2014.)

Tukesilla ei ole aiempaa ohjeistusta hallintopakkomenettelyyn liittyen, joten työlle oli olemassa selkeä tilaus. Ohjeen laatimisen tärkein tavoite on tehdä mahdollisimman helppokäyttöinen ja yksiselitteinen työkalu. Sen tulee palvella käyttäjänsä suhteellisen harvoin vastaan tulevissa uhkasakon käyttämisestä vaativissa tilanteissa. Koska hallintopakkomenettely kuuluu Tukesissa rutiinityöhön, on yksinkertaisen ohjeen olemassaolo koko prosessia helpottava tekijä. Uhkasakko-ohje tukee asian käsittelijää sekä asiakirjan laatimisessa että muissa asian hoitoon liittyvissä tehtävissä. Uhkasakkoasiassa on muistettava monta osatehtävää: kuulemis- ja päätöskirjeet tarkistutetaan lakimiehellä, asetetuista määräajoista pidetään huoli, keskustelut sekä sovitut ja tehdyt asiat tallennetaan diaariin ja niin edelleen. Ohje esittelee alussa lyhyesti hallintolain antamat muotomääräykset viranomaisen päätöksille ja kuulemisilmoituksille. Lisäksi alussa kerrotaan hallinnon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon perusteiden merkityksestä hallintopakkomenettelyssä.

Viranomaisten uhkasakon käyttöä on aiempien tutkimusten mukaan koettu hankalaksi. Aiemmissä tutkimuksissa ja kirjoituksissa on todettu, että hallintopakkomenettely koetaan valvontatyötä tekevien virkamiesten osalta hankalaksi ja aikaa vieväksi (mm. Lepistö 2008, 110; Romppanen 2009, 344; Telaranta 2014, 153). Uhkasakko-ohjeen tar-

koituksena on madaltaa kynnystä hallintopakkeihin käyttämiseen silloin, kun sen käyttö on perusteltua. Ohje myös helpottaa uhkasakkoprosessin läpiviemistä selkeiden vaiheittaisten ohjeistusten ja mallipohjien avulla.

Työ on laadittu suurelta osin laitos- ja kaivosvalvontayksikön prosessiturvallisuusryhmässä suoritetun syventävän työharjoittelun yhteydessä. Harjoittelun aikana työyhteisön työskentely- ja toimintakulttuuri valvontatyössä tulivat tutuiksi. Tämä on antanut ohjeen tekemiselle suurta lisäarvoa. Käytännön tutustuminen erilaisiin työssä käytettäviin järjestelmiin ja toimintatapoihin helpotti ohjeen rakenteen sekä yksityiskohtien laatimista.

Raporttiosan alussa käydään läpi työn tarkoitusta ja tavoitetta sekä menetelmiä tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän jälkeen syvennyttään kirjallisuuskatsauksen avulla tehtyyn teoriaosuuden esittelyyn sekä peilataan teoriaa siihen, millaisia aineksia uhkasakko-ohjeeseen tarvitaan. Lopussa käydään läpi valmiin ohjeen runkoa ja sisällön elementtejä. Raporttiosan päättää pohdinta, joka kattaa sekä raportointi- että ohjeosion kirjoitusprosessit.

## 2 TYÖN TAUSTA JA TAVOITE

### 2.1 Tilaaajan tarve uhkasakko-ohjeistukselle

Tilaus uhkasakko-ohjeistukselle on saatu työharjoitteluun liittyvässä haastattelussa, ja ohje on suurelta osin laadittu syventävän työharjoittelun yhteydessä. Tarve työohjeelle on syntynyt jo johdannossa mainitun Vihtavuoren onnettomuusvaaran tiimoilta kesällä 2013, kun Onnettomuustutkintakeskus antoi Tukesille palautetta hallintopakkomenettelyn puutteellisuudesta (Onnettomuustutkintakeskus 2013, 82). Tavoitteena on saada aikaan hallintopakkoprosessin läpiviemistä selkeyttävä työkalu. Sen tulisi palvella asiakirjojen laatimisen helpottajana niin valvontatoimia suorittavia tarkastajia kuin hallintopakkomenettelyyn osallistuvia lakimiehiäkin. Uhkasakko-ohje on ollut myös lakimiesten työlistalla.

Tukesin uhkasakkoprosessiin välillisesti liittyvät ohjeet olivat kalvosarja- ja asiateksti-tyylisiä koulutusmateriaaleja. Käytännönläheisempi ohjeistus puuttui. Aiemmin lähetetyt päätöskirjeet olivat saatavilla intranetin työtilasta, mutta tarkempia selitteitä esimerkiksi kirjeen laatimisesta ei ollut. Jäljempänä on esitetty prosessiturvallisuusryhmän toiveita ohjeistukselle ja sieltä käy ilmi, että esimerkiksi juuri kirjeen sisältöä koskevaa opastusta tarvitaan.

Ohje on siis laadittu syventävän harjoittelujakson aikana, jolloin on mahdollistunut myös tutustuminen itse työympäristöön sekä valvontatoimintaa harjoittaviin virkamiehiin. Työskentelytapojen ja työssään hallintopakkoa käyttävien henkilöiden näkemykset ja kokemukset on otettu huomioon ohjetta työstäessä. Tavoitteen mukainen selkeä ohjeistus edellyttää, että sitä noudattamalla kesken jäänyt asia voidaan vaivattomasti ottaa uuden käsittelijän osalta haltuun. Huomattavaa on, että tehdyn sähköpostikyselyn mukaan prosessiturvallisuusryhmään kuuluvilla tarkastajilla oli vuonna 2013 0–2 kpl uhkasakko-ohjeistusta.

## 2.2 Toimeksiantaja

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva Turvallisuus- ja kemikaalivirasto valvoo ja edistää tuotteiden, palveluiden sekä tuotantojärjestelmien teknistä turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta, kuluttajaturvallisuutta ja kemikaaliturvallisuutta. Tukes vähentää toiminnallaan onnettomuuksia ja vahinkoja sekä lisää markkinoiden sääntelyn laadukkuutta ja toimintatapojen turvallisuutta. Lain turvallisuus- ja kemikaalivirastosta (2010/1261/2010) 1.1 §:n mukaan sen toimialaan kuuluu henkilö-, omaisuus- ja ympäristövahinkojen sekä terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen. Lisäksi Tukes varmistaa vaatimusten mukaisten tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta. (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 2013, 2.)

Tukesin valvontatoiminta jakautuu tuote- ja laitteistovalvonnan, laitos- ja kaivosvalvonnan sekä kemikaalituotevalvonnan yksiköihin. Tuote- ja laitteistovalvonnan yksikössä valvotaan tuotteiden turvallisuutta, teknistä luotettavuutta ja vaatimustenmukaisuutta. Laitos- ja kaivosvalvonnan yksikkö taas valvoo laitosten ja laitteistojen turvallisuutta ja toimii kaivosasioiden lupa- ja valvontaviranomaisena. Kemikaalituotevalvontayksikössä suoritetaan kemikaalituotteisiin, REACH- ja CLP-asetuksiin sekä biosidilainsäädäntöön liittyviä toimeenpanotehtäviä ja valvontaa. (Tukes 2013, 2.)

Tukesin harjoittama valvonta määräytyy yksikkökohtaisesti. Kulutustavaroiden ja kuluttajapalveluiden valvonta on pistokoeluonteista (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 20.11.2012). Laajamittaisten kemikaali- ja räjähdelaitevalvonnan puolestaan tehdään ennalta sovittuja, säädösten edellyttämiä määräaikaistarkastuksia (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 28.7.2014).

Työharjoittelu, jonka yhteydessä uhkasakko-ohjetta on tehty, suoritettiin aiemmin kerrotun mukaisesti Tampereella kaivos- ja laitosvalvonnan yksikön prosessiturvallisuusryhmässä. Prosessiturvallisuusryhmän tehtävänä on vaarallisten aineiden teollisen käsittelyn ja varastoinnin valvonta. Ryhmässä työskentelee 19 henkilöä.



## 2.3 Tavoitteet

Työn tavoitteet selkeytettiin käymällä läpi uhkasakkoasioita prosessiturvallisuuden ryhmäpalaverissa opinnäytetyöprosessin ja työharjoittelujakson alkuvaiheessa. Prosessiturvallisuusryhmältä kysyttiin, millaisia elementtejä he haluaisivat uhkasakko-ohjeeseen. Tärkeimmiksi ohjenuoriksi osoittautuivat käytännön esimerkit uhkasakko-menettelystä sekä mallipohjat, joihin tulisi selkeästi kirjoittaa ohjeet siitä, mitä mihinkin kirjelmän osioon sisällytetään. Ohjeen toivottiin myös olevan mahdollisimman selkeä menettelyohje siinä tilanteessa, kun hallintopakkomenettelyn aloittaminen on perusteltua. Palaverissa tähdennettiin, että Tukes laatii prosessia tukevan kriittisyysluokituksen omassa organisaatiossaan, joten sitä ei tarvitse ottaa tässä ohjeessa huomioon.

Keskustelua herätti niin ikään hallintopakon käyttämisen tarkoituksenmukaisuus. Lähtökohtana pidettiin sitä, että Tukes pyrkii säännöllisellä seurannalla, tarkastuksilla sekä tukemisella edistämään yhteistyötä. Ryhmässä on selvillä, että toiminnanharjoittajan asenne yhteistyötä kohtaan on perustana asioiden hoitumiselle. Mikäli tämä toiminnallaan osoittaa vastustusta, on hallintopakon käyttäminen perusteltua. Valvontatyötä tekevät halusivat korostaa, ettei Tukesin tarkoituksena ole hankaloittaa valvomaansa toimintaa, vaan suojella ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä.

Palaverissa tuli myös aihetta sivuten esille, että Tukesin diaarijärjestelmää (ohjeessa Kemu) aiotaan mahdollisesti uudistaa. Kriittisten kohteiden luokittelu oli prosessiryhmällä toinen ajankohtainen kehitysaihe. Sen avulla vireillä olevien asioiden käsittelyyn saadaan yhdenmukaisuutta ja käsittelyvaiheiden seuranta on helpompaa, kun tiedetään, mihin kiireellisyysluokkaan asia kuuluu. Hallintopakkokeinoihin turvautuminen selkeytyy tämän luokittelun myötä oleellisesti, kun esimerkiksi kiireellisimmän luokan huomautusajat yhtenäistetään. Näin asioiden käsittely on johdonmukaisesti etenevää sekä tasapuolista saman kiireellisyysluokan tilanteissa. Tämäkin seikka oli tärkeä ottaa huomioon uhkasakko-ohjeessa käsiteltävissä hallinnon oikeusperiaatteissa ja niiden soveltamisessa käytäntöön.

Ryhmäpalaverin lisäksi prosessin alussa käytiin ohjauskeskustelu lakimiesten sekä ylitarkastajan kanssa. Ohjauskeskustelussa päädyttiin työn rajauksen osalta siihen, että tehdään koko viraston kattava muokattava ohje. Vaikka tarkoituksena oli laatia käytännön ohjeistus uhkasakkoprosessin läpivientiin, päätettiin ohjeeseen kirjata myös hallin-

topakon käyttämisen edellytykset sekä hallintomenettelyä koskevat oikeusperiaatteet. Tukesissa yleisesti käytettävät prosessikuvauskaaviot haluttiin ottaa työn tueksi.

### 3 OHJEEN LAATIMINEN

Uhkasakko-ohje on laadittu toiminnallisena opinnäytetyönä. Siihen kuuluu prosessia selittävän raporttiosuuden lisäksi lopputuotteena valmistunut tuotos, eli tässä tapauksessa työohje. Seuraavissa alaluvuissa käsitellään ohjeen laatimista tarkemmin.

#### 3.1 Toteutustapa: toiminnallinen opinnäytetyö

Uhkasakko-ohjeen laatiminen opinnäytetyönä tarkoittaa sitä, että kyseessä on toiminnallinen opinnäytetyö. Toiminnallisen opinnäytetyön luonteeseen kuuluu Vilkan ja Airaksisen (2003, 9) mukaan kaksiosaisuus: raporttiosuus sekä lopputuote, esimerkiksi työohjeen laatiminen tai jonkin tapahtuman järjestäminen. Toiminnallisen opinnäytetyön raporttiosan tutkimuksellinen ote liittyy tuotoksen aihealueeseen sekä itse lopputuotteen valmistusprosessiin.

Tärkeimpiä välineitä teoriapohjan luomiseksi sekä ohjeen että opinnäytetyöraportin kannalta olivat ryhmäpalaverissa käydyt keskustelut sekä prosessiturvallisuusryhmälle lähetetty teemahaastattelutyylinen sähköpostikysely. Ohjeen kirjoittamisessa on lisäksi käytetty tukena sekä työohjeiden laatimiseen ja perehdytykseen liittyvää kirjallisuutta että Tukesin omia ja muiden viranomaisten julkisia ohjeistuksia.

Hallinnollisista pakkokeinoista työohjeen kohteeksi valittiin uhkasakko, koska sitä käytetään Tukesissa eniten. Teettämisen- ja keskeyttämishuimat ovat prosessiturvallisuusryhmän päällikön, ylitarkastaja Leena Ahosen (2014) mukaan erittäin harvinaisia. Vaikka uhkasakko-ohje on laadittu kaivos- ja laitosvalvonnan yksikön prosessiturvallisuusryhmän näkökulmasta, on se kuitenkin tarkoitettu koko Turvallisuus- ja kemikaaliviraston käyttöön. Työstetyt mallipohjat sekä ohjerunko ovat helposti muokattavissa kunkin yksikön tarpeita vastaaviksi. Ohjeesta saa työstettyä myös oman version teettämisen- ja keskeytysuhkia varten.

## 3.2 Tausta-aineiston kerääminen

Lähdekritiikki on erityisasemassa työohjetta kirjoittaessa (Vilkkä & Airaksinen 2003, 53). Kuten edellä todettiin, tärkeimpiä aineistoja uhkasakko-ohjeen taustalla ovat lain-säädäntö ja oikeuskirjallisuus, joiden kohdalla kriittinen näkökulma kohdistuu lähinnä tiedon ajantasaisuuteen. Tietopohjan rakentamisessa tärkeitä olivat myös aiemmin tehdyt tutkimukset, muiden viranomaisten hallintopakko-ohjeistukset, prosessiturvallisuusryhmälle tehty sähköpostikysely sekä ohjauspalaverimuistiot. Opinnäytteitä lukiessa keskityttiin havainnoimaan etenkin tehtyjen tutkimusten ja havainnointien tuloksia hallintopakkomenettelyyn suhtautumisen näkökulmasta. Saatavilla olevia viranomaisen ohjeita hallintopakkomenettelyyn tutkittiin lähinnä ohjeiden käytännöllisyysaspektia tarkastellen.

### 3.2.1 Ohjauskeskustelut, palaverit ja sähköpostikysely

Koska opinnäytteen tavoitteena oli tuottaa työohje, tarvittiin aihealueeseen liittyvän teorian lisäksi käytännönläheisiä näkemyksiä kohderyhmältä. Ohjauskeskustelujen ja ryhmäpalaverien myötä valvontatyötä tekevien henkilöiden työskentelytavat sekä toivomukset ohjeen suhteen saatiin otettua huomioon.

Ohjauskeskusteluja käytiin työn ohjaajien sekä lakimiesten kanssa. Ohjauskeskusteluis-sa tarkistettiin työn rajausta sekä keskusteltiin aiheeseen liittyvistä ongelmista ja käytännön seikoista valvontatoiminnassa. Vaikka oikeuslähteet loivatkin uhkasakko-ohjeen selkärangan, toivat nämä keskustelut tavallaan lihaa luiden ympärille. Valvontatyöhön aiemmin perehtymättömälle oli arvokasta saada tietää, mitä toiminnanharjoittajien luona oikeasti tapahtuu ja miten asiat yleensä hoidetaan. Myös alkupalaveri prosessiturvallisuusryhmän kanssa toi kentälle jalkautuneiden tarkastajien näkökulmaa ja tärkeitä toiveita - heidän ovat ohjeen loppukäyttäjiä.

Kun teoriapohjaa oli kartutettu jo jonkin verran, lähetettiin prosessiturvallisuusryhmälle sähköpostikysely liittyen käsiteltyihin ja vireillä oleviin hallintopakkoasioihin. Sähköpostiin oli lisätty seuraavat kysymykset:

- Kuinka monta tapausta on käsitelty vuoden 2013 aikana per tarkastaja?

- Millainen on tyypillinen tapaus, joka johtaa uhkasakon harkintaan? Vai onko sellaista (esim. tapauksia niin vähän)?
- Millaisissa tilanteissa uhkasakon harkintaan on edetty ripeästi? Millaiset epäkohdat taas ovat pidemmän keskustelu- ja kehotusajan piirissä? Milloin pidemmän lisääjän antaminen on ollut perusteltua (esim. onko toiminnanharjoittajan taloudellinen tilanne yms. vaikuttanut harkintaan)?
- Onko tällä hetkellä vireillä uhkasakkoasioita?
- Onko olemassa paikkaa/hakumenetelmää, jolla näkee kaikki vireillä olevat hallintopakkotapaukset? Olisiko sellaiselle tarvetta?
- Käsitteleekö sama ihminen vireille tulevan asian alusta loppuun?
- Käsittelymerkinnöistä:
  - Kirjataanko puheluissa sovitut asiat aina ylös (ja mihin)?
  - Tallennetaanko sähköpostikeskustelut (esim. Kemuun)?
  - Jos oma työ siirtyisi keskeneräisenä jollekulle toiselle vaikkapa äkillisen sairastumisen vuoksi, pystyisikö sen ottamaan haltuun vaivatta?
- Pitäisikö Tukesin tehdä yhteistyötä em. asioissa muiden viranomaisten kanssa, esim. kysymällä onko muualla vireillä mitään asiaan liittyvää?

Luetteloitujen kysymysten lisäksi sähköposti sisälsi mahdollisuuden antaa muita aiheeseen liittyviä kommentteja. Lähes kaikki kyselyn saaneet vastasivat, ja vastauksista oli paljon hyötyä ohjeen taustatietojen suhteen. Kyselyvastauksia avataan luvussa 4.5., jossa kerrotaan perusteellisemmin uhkasakkoihin liittyvästä menettelystä Tukesissa.

### **3.2.2 Lainsäädäntö ja oikeuskirjallisuus sekä muut tutkimukset ja selvitykset**

Uhkasakkoihin liittyvän menettelyohjeen tärkein oikeuslähde on luonnollisesti uhkasakkolaki (1113/1990) sekä kyseisen lain esityöt (HE 63/1990). Uhkasakkolain lisäksi oli sovellettava hallintolain säännöksiä. Hallintolaista etenkin hyvän hallinnon perusteet sekä hallinnon oikeusperiaatteet nousivat tärkeiksi ohjeen teemoiksi. Niitä onkin uhkasakko-ohjeeseen avattu käytännönläheisin esimerkein käyttäen tukena oikeuskirjallisuuden perusteoksia, kuten Heikki Kullan (2012) Hallintomenettelyn perusteet -kirjaa. Soveltuvien osin on eritelty myös hallintolainkäyttölain valitusmenettelyyn liittyviä säännöksiä. Lakien lisäksi työn tukena on käytetty korkeimman hallinto-oikeuden rat-

kaisuja. Näitä on pyritty hyödyntämään muun muassa hallinnon oikeusperiaatteiden havainnollistajina ja selkiyttäjinä.

Tukesin toimintaa ohjaa edellä mainittujen yleislakien lisäksi useita toimialakohtaisia erityislakeja. Näistä ohjeessa on sivuttu muutamia sellaisia, jotka antavat Tukesille toimivallan hallintopakkokeinojen käyttämiseksi. Esimerkiksi kaivoslain (621/2011) 158 §:n mukaan Tukesilla on kyseisen lain tarkoittamana kaivosviranomaisena toimivalta käyttää uhkasakkoa kiellon tai määräyksen tehosteena. Tukesin internetsivustolta [www.tukes.fi](http://www.tukes.fi) löytyi lisäksi koko virastoa koskevaa sekä toimiala- ja yksikkökohtaista tietoa.

Ohjeistuksia hallintopakkokeinojen käyttöön on jonkin verran saatavilla. Erityistä uhkasakko-ohjetta ei löytynyt, mutta valvontaviranomaisilla on joitain hallintopakkomenettelyyn liittyviä julkisia ohjeasiakirjoja. Käytännönläheisin ohje hallintopakkomenettelyyn lienee Suomen Kuntaliitolla (2012). Kunnat.net-sivustolta löytyvä ohjeistus sisältää tietoperustan lisäksi kirjemallipohjat menettelyprosessin eri vaiheisiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella oli sähköpostitiedustelun perusteella tätä työtä aloittaessa meneillään oman hallintopakko-ohjeistuksen päivittäminen. Ajantasainen Ympäristöministeriön laatima Ympäristölupien valvontaohje on vuodelta 2012 ja sisältää noin sivun verran yleistä tietoa hallintopakkokeinoista ilman tarkempaa prosessikuvausta (Ympäristöministeriö 2012, 19). Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoa uudesta ohjeluonnoksesta 15.4.2014 mennessä (Ympäristöministeriö, 14.3.2014).

Jaana Pennasen toimittama Suomen ympäristökeskuksen julkaisu Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta – erityisesti ympäristönsuojelulain näkökulmasta – vuodelta 2006 on sen sijaan yksityiskohtaisemmin menettelyyn pureutuva opas. Se sisältää muun muassa ohjeistuksen uhan valinnasta, uhkasakon kohdistamisesta sekä sen määrästä. (Pennanen 2006, 31–32.) Aluehallintovirastoon lähetettyyn sähköpostitiedusteluun saadun vastauksen perusteella AVI:lla ei ole käytössä erityistä ohjetta hallintopakkokeinojen käyttämiseksi. Muita löydettyjä ohjeistuksia olivat muun muassa Valviran ja työsuojeluviranomaisen valvontaohjeet.

### 3.2.3 Opinnäytteet sekä muut tutkimukset ja selvitykset

Opinnäytteitä hallintopakkomenettelyyn liittyen löytyi niukalti. Lähdemateriaalina uhkasakko-ohjeessa käytettiin Kari Telarannan ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon vuonna 2014 valmistunutta opinnäytetyötä, Juha Eklundin johtamiskorkeakoulussa laatimaa pro gradu -tutkielmaa myös vuodelta 2014 sekä Outi Lepistön eläinlääketieteen väitöskirjaa vuodelta 2008. Näistä tutkimuksista saatiin selville suhtautumis- ja menettelytapoja muista viranomaisista ja etenkin Eklundin tutkielmasta runsaasti näkemystä viranomaisen harkintavallan käyttämisestä hallintopakkomenettelyssä.

Muita selvityksiä, joista saatiin työlle taustaa ja perusteluja, ovat jo aiemmin mainittu Onnettomuustutkintakeskuksen raportti Vihtavuoren räjähdekontin kuumenemistapauksesta vuonna 2013 sekä Ympäristöministeriön laatima Talvivaaraselvitys -raportti. Lisäksi tärkeimpiin lähde- ja tausta-aineistomateriaaleihin kuuluu Seita Romppasen artikkeli Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Lueteltuja lähteitä avataan tässä raportissa myöhemmin hallintopakkomenettelyn käsittelyn yhteydessä.

### 3.3 Työohjeen kirjoittamisen ominaispiirteitä

Tämän opinnäytteen tekijän subjektiivisten kokemusten perusteella työohjeeksi laadittavaan materiaaliin ei tule pakata liikaa informaatiota. Ohjeen kirjoittamisessa tärkeintä oli säilyttää mielessä aihealueen punainen lanka ja karsia tekstistä kaikki ylimääräinen. Pitkät tekstikappaleet yhdistettynä hankaliin lauserakenteisiin eivät houkuttele lukemaan.

Ohjetta rakentaessa on Irma Revon ja Tahvo Nuutisen (2003, 138) mukaan pidettävä mielessä oppimisen näkökulma. Tarkoituksena on saada lukija todella ymmärtämään ohjeen sanoma sekä myös toimimaan sen mukaisesti (Repo & Nuutinen 2003, 138). Teorian osalta uhkasakko-ohjeeseen pyrittiinkin rakentamaan käytännönläheisiä asiakokonaisuuksia. Esimerkiksi hyvän hallinnon perusteita pyrittiin linkittämään uhkasakko-prosessin eri vaiheisiin siten, että lukiessa voi hahmottaa käsiteltävän kokonaisuuden sekä ottaa huomioon menettelyä koskevan lainsäädännön.

Työohjeen sisällössä tärkeää on myös kertoa asiat siinä järjestyksessä, kuin ne todellisuudessa on määrä tehdä (Repo & Nuutinen 2003, 13). Ohjeeseen liitetyt mallipohjat sekä vaiheittainen tarkistuslista havainnollistavat uhkasakkoprosessin eri osia järjestyksessä alusta loppuun. Samoin ohjeen tekstiosassa menettely on selostettu aloittaen asian vireille tulosta ja päättyen prosessin viimeiseen vaiheeseen eli uhkasakon tuomitsemiseen.

Uhkasakko-ohjetta tehdessä tärkeimmiksi tavoitteiksi nousivat tuotoksen helppolukuisuus sekä rakenteen selkeys. Koska ohje tehtiin lähtökohtaisesti intranetissä luettavaksi sähköiseksi versioksi, luotiin sinne linkkejä eri sivustoille lisätietojen ja esimerkkien saamiseksi. Lakiviittaukset muokattiin hyperlinkeiksi, jotta halutessaan voi tarkistaa säännöksen tarkan muodon kyseisestä laista. Ohjeen loppuosaan päätettiin myös sisällyttää erillinen linkkilista aihepiiriin liittyvään oikeuskirjallisuuteen, lainsäädäntöön sekä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin. Näin ohjeesta ei tarvinnut tehdä turhan raskasta ja oleellisimmat tiedot ovat siitä nopeasti saatavilla.



## **4 OHJEEN TEORIAOSUUS UHKASAKKOPROSESSISTA JA SEN ERITYISPIIRTEISTÄ**

Käytännön työtä helpottavana ohjeistuksena uhkasakko-ohje koostuu kyseisen hallintopakkokeinon esittelystä osana hallinto- ja hallintopakkomenettelyä. Ohjeessa käydään läpi myös uhkasakkoprosessin käytännön kulku asian vireille tulosta uhkasakon tuomitsemiseen. Lisäksi ohjeesta löytyy perusteita siitä, miten hallintolain mukaiset hyvän hallinnon perusteet sekä hallinnon oikeusperiaatteet on otettava huomioon uhkasakkoasian käsittelyssä. Seuraavissa alaluvuissa käsitellään näitä teemoja ottaen huomioon Tukesin valvontatyön näkökulma.

### **4.1 Uhkasakko hallintopakkokeinona**

Hallintopakkomenettely tarkoittaa jonkin välillisen tai välittömän uhan asettamista määrätyn velvoitteen tehosteeksi. Hallinnolliset pakkokeinot ovat Olli Mäenpään (2013, Hallinto-oikeus: II osa 4 luku Hallintopakko) mukaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia julkisen vallan käyttämistapoja. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle uhkasakkoilaisiksi kuvaillaan hallinnollisten pakkokeinojen tarkoituksiksi lakisääteisten velvoitteiden ja viranomaisten päätösten turvaaminen (HE 63/1990, 3). Outi Lepistö (2008, 51) taas määrittelee väitöskirjassaan hallintopakon viranomaisen puuttumiskeinoksi lainvastaiseen tilaan tai velvoittavan päätöksen noudattamatta jättämiseen.

Valvontaviranomaisen toiminnassa hallintopakkokeinot liittyvät laillisuusvalvontaan. Laillisuusvalvonta jaetaan ennako- ja jälkivalvontaan, joista ennakkovalvonta kattaa lupien ja ilmoitusten käsittelyn. Jälkivalvontaan taas kuuluu lakien ja asetusten noudattamisen valvonta, johon liittyy puutteiden ilmenemisen yhteydessä muun muassa hallintopakkokeinojen käyttäminen. (Lumme 2011, 4–5.)

Hallinnollisia pakkokeinoja käytetään siis silloin, kun viranomaisen asettamia määräyksiä tai kieltoja ei ole noudatettu. Uhkasakkolain mukaisia välillisiä hallintopakkokeinoja ovat uhkasakko (UhkasakkoL 2 luku) sekä teettämisuhka (UhkasakkoL 14.1 §). Keskeyttämisuhka (UhkasakkoL 14.2 §) taas on välitön hallintopakkokeino, jonka avulla viranomaisen pyrkii korjaamaan asiantilan välittömästi omilla toimillaan ja tarvittaessa

voimakeinoihin turvautuen (Lepistö 2008, 51). Tukesissa välillisen hallintopakon käyttäminen tarkoittaa tyypillisesti sitä, että valvontakäynnillä havaitaan epäkohtia, joiden perusteella laaditaan tarkastuspöytäkirjaan korjauskehotus. Tämän velvoittavan päätöksen laiminlyönti antaa Tukesille kyseistä toimialaa koskevan erityislainsäädännön nojalla toimivallan käyttää hallinnollisia pakkokeinoja.

## 4.2 Edellytykset uhkasakon käyttämiseksi

Kuten aiemmin todettiin, Tukesin toimivalta hallintopakkokeinojen käyttöön tulee kuitenkin sen toimialaa koskevasta erityislainsäädännöstä. Uhkasakkolaki toimii hallinnollisen tehosteen asettamisen ja toimeenpanon yleissäännöksenä eikä säädä toimivallasta hallintopakkokeinojen käyttämiseen (Kulla 2012, 317), kun taas erityislaeista laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta eli kemikaaliturvallisuuslaki (390/2005) valtuuttaa 123 §:n nojalla valvontaviranomaisen (Tukes) tarvittaessa tehostamaan antamaansa määräystä tai kieltoa hallinnollisilla pakkokeinoilla.

Uhkasakko-ohjeessa haluttiin korostaa viranomaisen harkinnan osuutta uhkasakkoprosessin käynnistämisessä. Edellytyksenä uhkasakon käyttämiselle voidaan pitää Lepistön (2008 s. 63) mukaan yleisen tai kuluttajan edun turvaamista perustuslain 22 §:n turvaamissäännöksen mukaisesti: *Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.* Perustuslain 7.1 §:n mukaan jokaisella on *oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen*, ja perustuslain 20.1 §:llä säädetään julkisen vallan vastuusta turvata *jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.* Turvallisuus- ja kemikaaliviraston valvontatoiminnassa nämä seikat vaikuttavat muun muassa siihen, miten kiireellisesti havaittuihin epäkohtiin puututaan.

## 4.3 Uhkasakkoasian kulku vireille tulosta uhkasakon tuomitsemiseen

Hallintopakkomenettelyn katsotaan alkaneen, kun edellytykset velvoittavalle hallintopäätökselle ovat syntyneet. Menettelyn panee yleensä vireille valvontaviranomainen omasta aloitteestaan (Mäenpää 2013, II osa 4 luku: Hallintopakko). Tukesissa tämä tarkoittaa sitä, että tarkastuskäynnillä havaitaan epäkohtia tai puutteita, ja ne kirjataan tar-

kastuspöytäkirjaan. Pöytäkirjaan merkitään määräaika, johon mennessä epäkohdat on korjattava, tai toiminnanharjoittajan on esitettävä pätevä syy mahdollisen lisäajan saamiseksi.

Mikäli asiaan ei ole reagoitu edellisessä kohdassa mainitun määräajan puitteissa, kuullaan toiminnanharjoittajaa laiminlyönnin syistä uhkasakkolain 22 §:n nojalla. Tässä on tärkeää muistaa valvontaviranomaisen harkinta sen suhteen, onko tarkoituksenmukaisella opastuksella ja keskustelulla pyritty pääsemään toivottuun lopputulokseen. Tukesin lakimiesten kanssa käydyssä keskustelussa korostettiin, ettei ole tarkoituksenmukaista tehostaa päätöksiä rutiininomaisesti sakon uhalla. Tätä haluttiin tuoda esille myös uhkasakko-ohjeessa, ja muistuttaa keskustelun sekä opastuksen riittävästä määrästä.

Uhkasakkoasiassa kuullaan asianosaista ennen asettamis- ja tuomitsemispäätöksiä. Tämä on erityisen tärkeää asianosaisen oikeusturvan kannalta, koska olosuhteissa saattaa tapahtua viranomaisen päätöksiin olennaisesti vaikuttavia muutoksia (Eklund, 2014 s. 13). Kuulemismenettely tapahtuu hallintolain 36 §:n mukaisesti (UhkasakkoL 22 §). Toiminnanharjoittajalle ilmoitetaan kuulemisen tarkoitus sekä selityksen antamiselle annettava määräaika. Tukesissa kuulemiskirjeessä kerrotaan viraston toimivallasta käyttä uhkasakkoa velvoitteen tehosteena. Toimivalta löytyy erityislaista, mm. kemikaaliturvallisuuslain 123 §, sähköturvallisuuslain 34 § tai kaivoslain 158 §. Tästä on mainittu ohjekirjasein tekstin lisäksi myös ohjeen liitteissä olevissa kirjemallipohjissa (Liite 1 s. 26–40).

Velvoitteiden yksiselitteinen nimeäminen on erityisen tärkeää eikä tulkinnanvaraa saa jäädä. Ne on yksilöitävä riittävän tarkasti hallintolain 44.1.3 §:ssä säädetyn mukaan siten, että päätöksestä ilmenevät *päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu*. Etenkin useisiin parannuskohteisiin liittyvissä päätöksissä on tarkasti eriteltävä kukin velvoite riittävän yksityiskohtaisesti ilman, että päätöstekstissä on ilmeistä tulkinnanvaraa. Yleisluonteiset ilmaisut kuten ”hoidettava asianmukaisesti” eivät riitä. Uhkasakko-ohjeessa linjataan, että jos toiminnanharjoittajalla on useita laiminlyönnin kohteita, listataan ne umpeutuvien suoritusmääräpäivien mukaan. Uhkasakon asettamista harkittaessa ei tarvitse vielä ilmoittaa uhkasakon euromäärää (HE 63/1990, 20).

Velvoitteiden hoitamiseksi asetettavat määräajat on harkittava tarkoin. Määräajan pituuteen vaikuttaa ensinnäkin velvoitteen laatu ja kiireellisyys. Toiseksi on otettava tiedossa olevien seikkojen puitteissa huomioon toiminnanharjoittajan nykytila kokonaisuudessaan. Kolmanneksi harkintaan vaikuttavat toiminnanharjoittajasta itsestään riippumattomat seikat, kuten esimerkiksi Tukesin järjestämien käytönvalvojen tenttien aikataulut tulosten julkistamisineen. Kuulemisilmoitus lähetetään tavallisena tiedoksi antona eli postitse kirjeenä (HL 59.1 §). Sen tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä (HL 59.2 §). Hallintolain 54.2-3 §:ssä säädetyn mukaan viranomaisen on huolehdittava asianomaisen saataville myös asian käsittelyyn vaikuttavat asiakirjat joko ilmoituksen liitteinä tai varattava aika niihin tutustumiseksi.

Jos velvoitteita ei ole hoidettu kuulemisilmoituksessa mainittuun määräaikaan mennessä tai niiden laiminlyönnille ei ole esitetty painavia perusteita, tulee kyseeseen uhkasakon asettaminen. Uhkasakkoa asetettaessa on harkittava sekä uhkasakon euromäärä että asetettavien määräaikojen pituus. Päätöksen muotovaatimusten suhteen noudatetaan hallintolain säännöksiä liittyen päätöksen sisältöön, perusteluihin ja tiedoksi antoon.

Jokaisella on myös perustuslain 21.1 §:n mukainen oikeus saada asiaansa koskeva perusteltu päätös. Hallintolain 7 luvun säännöksissä käsitellään hallintopäätöksen muotoon ja sisältöön liittyviä vaatimuksia. Uhkasakkolain mukaisiin asettamis- ja tuomitsemispäätöksiin kohdistuvat tärkeimmät sisältövaatimukset koskevat päätöksen perustelua sekä valitusosoitusta. Päätöksen tulee hallintolain 44.1 §:n mukaan sisältää ensinnäkin tiedot viranomaisesta sekä päätöksentekoaikajankohta ja päätöksen kohteena olevat asianosaiset. Tärkeä osa päätöstä ovat toki sen perustelut. Niistä on selvittävä yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on velvoitettu tai miten asia muutoin on ratkaistu. Uhkasakon asettamispäätöksen perusteluihin on myös kirjattava, milloin sekä mihin mennessä tai mistä lähtien päävelvoitetta on noudatettava (UhkasakkoL 7.3 §). Lisäksi päätöksestä on käytävä ilmi sellaisen asiaa käsittelevän henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi tarvittaessa pyytää lisätietoja päätöksestä.

Hallintopäätöksen perustelemisessa on erityisen tärkeää pyrkiä yksiselitteisyyteen ja selkeyteen. Riittävät perustelut auttavat asianomaista muutoksenhaun tarpeen arvioimisessa sekä helpottavat mahdollista käsittelyä tuomioistuimessa (HE 72/2002, 100). Hallintopakkoasiassa huolella laaditut perustelut antavat velvoitetulle mahdollisuuden hakea päätökseen muutosta esimerkiksi olosuhdemuutosten johdosta, mikäli ne voisivat

vaikuttaa velvoitteen tehosteeksi asetetun uhkasakon määrään tai asetettuihin määräaikoihin.

Uhkasakon asettamispäätöksessä ilmoitetaan velvoitteita koskevat uhkasakot euromääräisinä. Euromäärää harkittaessa otetaan uhkasakkolain 8 §:n mukaisesti huomioon velvoitteen laatu, velvoitettavan maksukyky ynnä muut asiaan vaikuttavat seikat. Tukesissa esimerkiksi hankittavan laitteiston hintaa on pidetty käypänä lähtökohtana uhkasakon määrän harkinnalle. Uhkasakko voi olla euromäärältään kiinteä tai sen suuruus voi vaihdella ajan kulumisen mukaan (UhkasakkoL 6.2 §). Juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä ensin kiinteä peruserä, jonka lisäksi asetetaan lisäerät jokaista sellaista ajanjaksoa (uhkasakkojakso) kohti, jona velvoitetta ei ole suoritettu (UhkasakkoL 9 §). Voidaan esimerkiksi asettaa juokseva uhkasakko siten, että kiinteän 3000 euron peruserän lisäksi eräännyttyä maksettavaksi 1000 euroa kuukauden välein siihen saakka, kunnes päävelvoite on suoritettu.

Kaikista Tukesin välillistä uhkaa koskevista hallintopäätöksistä voidaan valittaa uhkasakkolain 24.1 §:n mukaisesti. Muutoksenhaussa sovelletaan hallintolainkäyttölain (1996/586/1996) säännöksiä. Valitusaika alkaa kulua päätöksen tiedoksisaannista siten, että valitusaika on 30 vuorokautta, josta tiedoksisaantipäivää ei lasketa mukaan (HLL 22 §). Tiedoksisaantiaika on todennettavissa tiedoksiantoasiakirjan tai saantitodistuksen perusteella. Päätös on lainvoimainen ja täytäntöönpanokelpoinen, kun valitusaika on kulunut umpeen (HLL 31.1 §). Päätös voidaan panna täytäntöön myös valitusajan puitteissa, mikäli päätöksen luonteesta niin johtuu tai jos se mahdollistetaan laissa tai asetuksessa (HLL 31.2 §). Tukesin antamissa hallintopakkopäätöksissä ei tavallisesti ryhdytä välittömiin täytäntöönpanotoimiin, vaan päätöksen odotetaan saavan lainvoiman.

Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaisille (HL 54.1 §). Hallintopakkoasiaa koskevan päätöksen tiedoksianto tapahtuu aina todisteellisesti hallintolain 60.1 §:n mukaan. Todisteellinen tiedoksianto tarkoittaa päätöksen postittamista taikka luovuttamista vastaanottajalle tai tämän edustajalle saantitodistusta vastaan (HL 60.2 §). Hallintolaki mahdollistaa myös haastetiedoksiannon käyttämisen (HL 60.3 §). Haastetiedoksianto tulee kyseeseen, jos vastaanottaja pakoilee päätöksen vastaanottamista esimerkiksi kirjeen noutamatta jättämisellä.

Päätöksen tiedoksisaannista alkaa kulua hallintolainkäyttölain 22 §:n mukainen 30 vuorokauden mittainen valitusaika. Mikäli velvoitettu ei reagoi tuona aikana, on päätös lainvoimainen. Jos velvoitettu ei hoida sakon uhalla tehostettuja velvoitteita tai esitä pätevää syytä viivästykselle, edetään tuomitsemisvaiheen kuulemiseen.

Ennen uhan tuomitsemista on asiasta kuultava velvoitettua. Kuulemiseen uhkasakon tuomitsemisesta sisällytetään luvussa aiemmin mainitut kuulemisilmoitukseen liittyvät seikat. Kun kuulemisaika on kulunut umpeen, annetaan asiassa uhan tuomitsemispäätös. Uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi, kun uhkasakon asettamispäätös on saanut lainvoiman eikä velvoitetulla ole pätevää syytä veloitteen noudattamatta jättämiselle (UhkasakkoL 10.1 §).

Tuomitsemisvaiheeseen edennyt uhkasakkoprosessi on saavuttanut ns. peruuttamattoman pisteen. Kun päätös uhkasakon tuomitsemisesta on saanut lainvoiman, prosessia ei voi enää pysäyttää ryhtymällä suorittamaan määrättyä veloitetta (HE 63/1990, 14). Tuomitsemisvaiheessa voidaan asettaa uusi uhkasakko (UhkasakkoL 12.1 §) tai tuomita uhkasakko maksettavaksi asetettua pienempänä (UhkasakkoL 11 §). Uhkasakon pienentäminen edellyttää uhkasakkolain 11 §:n mukaan olosuhdemuutosta: päävelvoite on suoritettu osittain tai velvoitetulla on näyttää jotain muuta uhkasakon määrään vaikuttavaa. Ennen tuomitsemista selvitetään uhkasakkolain 10.1 §:n mukaisesti asettamispäätöksen lainvoimaisuus hankkimalla valitusviranomaiselta eli hallinto-oikeudelta lainvoimaisuustodistus.

Uhkasakon tuomitsemispäätöksen muotoseikoissa sovelletaan hallintopäätökseen liittyviä säännöksiä, jotka eriteltiin jo edellä asettamispäätöksen käsittelyn yhteydessä. Päätöksen liitteenä lähetetään erikseen tilattu maksulomake. Uhkasakko tuomitaan maksettavaksi, kun 30 vuorokauden valitusaika on kulunut umpeen. Uhkasakko vanhentuu kahden vuoden kuluttua pääveloitteen suorittamiseksi asetetusta määräajasta. Jos päävelvoite on asetettu siten, että sitä on noudatettava tietystä ajankohdasta alkaen, vanhentumisaika alkaa kulua viimeisimmästä veloitteen rikkomispäivämäärästä. (UhkasakkoL 13 §.)

#### 4.4 Hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon oikeusperiaatteet hallintopakkomenettelyssä

Uhkasakko-ohjeen teoriataustaan kuuluu olennaisesti hyvän hallintotavan sekä hallinnon oikeusperiaatteiden määrittely, koska ne muodostavat alustan uhkasakkoasiassa noudatettavalle menettelylle. Julkisen hallinnon toiminta perustuu perustuslain 2.3 §:n lainalaisuusperiaatteeseen: *Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.* Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännös sisältää takeet hyvästä hallinnosta, johon kuuluu käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta samaansa päätökseen. Perustuslain 22 §:ssä taas veloitetaan julkinen valta turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallintotoimintaa ohjaavassa hallintolaissa puolestaan luetellaan hyvän hallinnon perusteet sekä hallinnon oikeusperiaatteet, joita käsitellään seuraavissa alaluvuissa.

##### 4.4.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

Tärkeimpiä hallintotavan määrittäjiä ovat hallintolain 6 §:llä säännellyt hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat Kullan (2012, 96–109) mukaan yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus sekä luottamuksensuoja. Näiden oikeusperiaatteiden katsotaan ohjaavan viranomaisen harkintavaltaa (HE 72/2002, 33). Oikeusperiaatteiden noudattaminen punnitaan Mäenpään (2014, Hallinto-oikeus, osa V: Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Hallinnon oikeusperiaatteet päätöksenteossa) mukaan valitustapauksissa hallintotuomioistuimessa, joten niiden merkitystä kaikessa viranomaisen päätöksenteossa ja harkinnassa ei voida vähätellä.

Yhdenvertaisuusperiaate saa merkityksensä suoraan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta: ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.” (HE 72/2002, 54) Kullan (2012, 96) mukaan yhdenvertaisuus on vertailuperiaate, jossa kahta tai useampaa tapausta verrataan toisiinsa. Tällöin on otettava huomioon ne henkilöt, joita asia koskee sekä jaettavat edut taikka rasitukset ja lisäksi vertailuperuste. Menettelyn on oltava samanlaista samankaltaisten tapausten yhteydessä.

Tarkoitussidonnaisuusperiaate tarkoittaa viranomaisen yleistä velvollisuutta käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se lain mukaan on määritelty (HE 72/2002, 54). Siten toiminnalla ei voida edistää muita kuin nimenomaisesti kyseiselle viranomaiselle erityislainsäädännössä säädettyjä tarkoituksia. Tarkoitussidonnaisuutta ja sen vaikutuksia voidaan tarkastella selvittämällä viranomaiselle lainsäädännöllä annettu päätös- tai toimivalta ja sen jälkeen tutkimalla, onko viranomainen toiminut näiden lainsäädännössä määriteltyjen tarkoitusten toteuttamiseksi (Kulla 2012, 100).

Puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaate edellyttää, että viranomaisen toimet ovat asiallisia ja perusteltavissa (Kulla 2012, 104). Puolueettomuusperiaate tarkoittaa myös sitä, ettei hallintotoiminta saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin, kuten ystävien suosinta tai henkilökohtaisten etujen tavoittelu (HE 72/2002, 54). Lepistö (2008, 159) huomauttaa, että objektiviteettiperiaate on sidoksissa yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja että objektiviteetin noudattamatta jättäminen voi ilmetä esimerkiksi pakkokeinomenettelyyn ryhtymisen laiminlyöntinä, koska se koetaan raskaana tai monimutkaisena. Puolueettomuuteen eivät saa vaikuttaa viranomaisen henkilökohtaiset ennakoasenteet tai muut vastaavat tekijät.

Viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen turvaa tämän toteutumisen. Kullan (2012, 104) teoksen mukaan kyseinen periaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen on suhteutettava toimenpiteensä voimakkuus tarkoitukseensa siten, että yksityisen oikeuksiin kajotaan mahdollisimman vähän. Juha Eklundin (2014, 40) pro gradu -tutkielmassa tartutaan myös suhteellisuusperiaatteen toiseen puoleen, eli viranomaisen toiminnan tehokkuuteen: hallinnon toimien ei pidä jäädä alimitoitetuiksi. Kulla (2012, 105) kiteyttää tämän ajatukseen *ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa*. Kullan mukaan suhteellisuusperiaatteella onkin erityistä painoarvoa juuri hallintopakkoa käytettäessä.

Viimeisenä hallinnon oikeusperiaatteena esitellään luottamuksensuojan periaate. Se sisältää vaatimuksen viranomaisen toimien johdonmukaisuudesta ja oikeudellisesta jatkuvuudesta (Kulla 2012, 108). Kansalaisen on voitava luottaa siihen, että viranomaisen tekemät toimet, päätökset ja asiakirjat ovat lainmukaisia sekä edellä mainittujen oikeusperiaatteiden mukaisesti laadittuja. Hallintolain 6 §:ssä luottamuksensuojan periaate on



säädetty siten, että viranomaisen toimien *on myös suojattava asianosaisen oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia*.

#### 4.4.2 Hyvän hallinnon perusteet

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallintolain 7 §:n mukainen palveluperiaate, neuvontavelvollisuus (HL 8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §) sekä viranomaisten yhteistyö (HL 10 §). Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus tarkoittaa hallintolain 7 §:n mukaan asioinnin ja asian käsittelyn järjestämistä viranomaisessa siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaatteen tavoitteena on, että asiointi tapahtuu sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen (HE 72/2002, 57).

Viranomaisella on hallintolain 8 §:n mukainen neuvonta- ja opastusvelvollisuus. Hallintolain esitöissä tarkennetaan, että neuvontavelvollisuus koskee välittömästi hallintoasian hoitamiseen ja hallinnossa asioimiseen liittyviä kysymyksiä (HE 72/2002, 57). Näin ollen se poikkeaa esimerkiksi laillisuusvalvontaa koskevasta käytännöstä, jossa neuvontavelvollisuus kohdistuu myös välittömästi käsiteltävän asian ulkopuolelle. Hallintolain 8.1 §:ssä tähdennetään, että viranomaisen on suoritettava tätä neuvontaa *toimivaltansa rajoissa*. 8.2 §:n mukaan taas viranomaisen on ohjattava asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, mikäli käsiteltävä asia ei kuulu kyseisen viranomaisen toimivaltaan. Esimerkiksi toiminnanharjoittajan ilmoittaessa Tukesille mahdollisesta ilkivaltaepäilystä on Tukesista neuvottava toiminnanharjoittajaa ottamaan yhteyttä poliisiin.

Viranomaisen on hallintolain 9 §:n hyvän kielenkäytön vaatimuksen mukaan käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Lain esitöissä mainitaan, että tällaisen ilmaisutavan käyttäminen mahdollistaa hallinnon asiakkaan yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä riittävästi tietoa (HE 72/2002, 59). Kielenkäytön *asiallisuusvaatimus* liittyy läheisesti puolueettomuusvaatimukseen, koska virkamiehen on käytettävä asiallisia, kohteliaita ja neutraaleja ilmaisuja tasapuolisesti kaikkien asioivien kanssa (Kulla 2012, 122). Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK 460/2011 oli kanneltu kihlakunnansyyttäjän toiminnasta. Syyttäjä oli puhelinkeskustelussa käyttänyt sanoja *ählämi* ja *neekeri*. Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja oli ratkai-

sussaan moittinut kihlakunnansyyttäjän kielenkäyttöä ja muistuttanut valtion virkamieslain 14.2 §:stä, jonka mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, sekä perustuslain 21 §:stä ilmenevästä perusoikeudesta saada asia asianmukaisesti käsitellyksi. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu olennaisena osana asiallinen kielenkäyttö, joka koskee myös suullista esiintymistä.

Kielenkäytön *selkeys* taas tarkoittaa puheen ja tekstin kielellistä selkeyttä, jolla viitataan niiden ymmärtämistä tukeviin elementteihin, kuten sanastoon, lause- ja tekstirakenteisiin sekä esitystapaan. Ymmärrettävyys on puheen ja tekstin sisällöllistä käsitettävyyttä. (Kulla 2012, 122). Etenkin henkilön oikeusasemaan liittyvissä asioissa selkeä ja yksiselitteinen kielellinen ilmaisu korostuu (HE 72/2002, 59). Hallintolain 9.2 §:ssä on säädetty asiakkaan oikeudesta asiointiin omalla äidinkielellään sen mukaisesti, miten muualla laissa sekä kansainvälisissä sopimuksissa on säädetty.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu vielä omana osanaan viranomaisten yhteistyö (HL 10 §). Tällä turvataan eri viranomaisten kesken tapahtuva yhteistyö ja avunanto. Säännöksen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Lain esitöissä mainitaan, että tarkoituksena on hallinnon tehokkuuden ja toimivuuden lisääminen (HE 72/2002, 33). Avustamisen muotoja ovat pääasiassa lausuntojen ja muiden tietojen antaminen hallintoasian selvittämiseksi. Kulla (2012, 123) tarkentaa, että tämä yhteistyövelvoite puoltaa tietojen luovuttamista niissä tilanteissa, joissa asiaan liittyy salassa pidettäviä asiakirjoja sekä viranomaisen harkintavalta tietojen luovuttamisesta. Hallintolain 10.2 §:ssä säädetään erikseen viranomaisten välisestä virka-avusta: sen osalta toimitaan, kuten muualla lainsäädännössä on määrätty.

#### **4.5 Havainnot hallintopakkomenettelystä Tukesissa**

Tukesin prosessiturvallisuusryhmälle tehdyn sähköpostikyselyn sekä haastattelujen ja ohjauskeskustelujen perusteella voidaan todeta, että uhkasakon harkintaan johtaneita asioita tavataan melko harvoin. Vuonna 2013 prosessiturvallisuusryhmässä käsiteltiin kyselyn perusteella noin 0–2 uhkasakkoasiaa tarkastajaa kohden. Hallintopakon vähäisestä tarpeesta johtuva menettelyn vieraus saa asian käsittelyn tuntumaan hankalalta.

Käydyissä ohjauskeskusteluissa sekä kyselyvastauksista ilmeni, että kuulemis- ja päätöskirjeiden laatiminen koetaan hankalaksi ja aikaa vieväksi. Etenkin kirjeiden laatimiseen menee paljon aikaa, koska erillinen ohjeistus niiden kirjoittamiseksi on puuttunut. Käytäntöjen yhdenmukaistamiselle koko virastossa on tarvetta, koska menettelyssä on ohjauskeskustelujen mukaan suuriakin yksikkö- ja ryhmäkohtaisia eroja. Tämä voi vaarantaa toiminnanharjoittajien osalta yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen.

Aikataulujen noudattamisen suhteen ei kaikilta osin ole edetty johdonmukaisesti ja seurattu tarkasti kuulemis- ja päätöskirjeissä annettuja päivämääriä. Jo aiemmin mainitussa aloituspalaverissa tuli ilmi, että nykyisessä diarointijärjestelmän versiossa on olemassa hälytysmahdollisuus, jonka avulla voidaan tehokkaammin seurata määräaikojen umpeutumista muun muassa kuulemistapauksissa sekä lisäselvityspyynnöissä. Vain yksi ryhmän jäsenistä kertoi käyttävänsä määräaikojen seuranta hälytysten avulla, joten ohjeessa oli otettava huomioon määräaikojen seurannan sekä viranomaisen toiminnan joutuisuuden tärkeys. Suurin osa tarkasti vireillä olevat asiat omasta työjonosta erikseen muistivaraisesti. Aikataulujen seurannan lisäksi myös dokumentoitavat kaipaavat keskustelujen ja kyselyvastausten perusteella yhtenäistämistä. Arkistointia ei välttämättä tehdä viivytyksettömästi, eivätkä kaikki käydyt puhelin- ja sähköpostikeskustelut päädy muistioihin ja tätä kautta diaariin ja arkistoon. Näiden menettelytapojen huomiointi ja kirjaaminen laadittuun ohjeeseen oli tärkeää.

Hallintopakkomenettelyssä tarvitaan avuksi juridista osaamista. Tämän vuoksi hallintopakkomenettelyn prosessikuvaukseen tulee sisällyttää oma kohtansa yhteistyöstä lakimiehen kanssa. Lakimiesten kanssa käydyt keskustelut perusteella Tukesissa halutaan korostaa, että sakon uhkaa ei ole tarkoituksenmukaista käyttää automaattisesti veloitettavan päätöksen tehosteena. Tarkastajien kommentit ohjeen laatimisen aloitusvaiheessa pidetyssä kuukausipalaverissa tukivat tätä kantaa. Ohjauskeskusteluissa myös työnhajaajat toivoivat, ettei uhkasakko-ohjeesta saisi sellaista kuvaa, että päätöksiä tulisi säännönmukaisesti tehostaa sakon uhalla.

Tukesin intranetistä löytyy kunkin yksikön omia työtiloja, joihin on luotu aihealueittain jaoteltuja kansioita. Prosessiturvallisuusryhmän työtilassa on hallintopakkokansio, jonne on kerätty uhkasakkoasioihin liittyviä dokumentteja sekä hallintopakkoihin liittyvä koulutusmateriaali. Uhkasakkoon liittyvät dokumentit ovat laadittuja päätös- ja kuulemiskirjeitä, joiden pohjalta tämän opinnäytetyön mallikirjepohjat työstettiin. Hallinto-

pakkokeinojen käyttämisestä on niin ikään tehty alustava prosessikaavio intranetiin. Prosessiturvallisuusryhmän intranet-työtilasta löytyvien materiaalien perusteella on todettava, että hallintopakon käyttöön kohdistuu erityisen huolellista harkintaa, eikä siihen ole ryhdytty kepein perustein. Tukes huomioi menettelyssään toiminnanharjoittajan kokonaistilanteen, joten esimerkiksi henkilövaihdokset ja muut muutokset organisaatiossa ovat perusteltuja syitä joustaa asetetuista määräajoista. Ensisijaisesti asiat pyritään hoitamaan neuvoin ja kehotuksin.

## 5 VALMIS OHJE

### 5.1 Ohjeen rakenne ja sisältö

Ohjeen tarkoitus on toimia hallintopakkoprosessin ohjenuorana ja menettelyohjeena, mutta jo edellä todetun mukaan on tarkoituksenmukaista lisätä alkuun myös menettelyn aloittamisen edellytykset. Ohjeessa on lyhyen johdannon jälkeen toisessa luvussa kerrottu yleisesti hallintopakkomenettelystä valvontaviranomaisen työssä sekä menettelyn alkamiseen ja päättymiseen liittyvistä seikoista. Tähän lukuun sisältyy myös hyvää hallintotapaa sekä uhkasakkoihin liittyviä erityishuomioita sisältävät alaluvut. Ohjeen loppukappaleessa on ehdotuksia esille nousseista kehitystoimenpiteistä sekä ohjekirjan päivittämisestä tarvittaessa.

Liitteiksi lisättiin tarkistuslista uhkasakkoasian hoitamisen eri vaiheiden tueksi. Tarkistuslistasta voi merkata tehdyksi suoritettujen toimenpiteiden rasti ruutuun -menetelmällä. Liitteissä on myös mallipohjat kuulemis- ja päätöskirjeistä. Mallipohjissa on punaisella fontilla kirjoitettua ohjetekstiä sekä esimerkkitekstit kursivoituina.

### 5.2 Haasteet ja onnistumiset

Haasteena ohjetta kirjoittaessa oli ensinnäkin viranomaisille suunnattujen uhkasakko-ohjeistusten niukkuus. Tukesissa ohjeen laatimista hankaloitti hieman valvontakohteissa havaittavien epäkohtien kriittisyysluokituksen puuttuminen. Ohjeeseen on toki kirjattu esimerkkejä kiireellisistä ja vähemmän kiireellisistä tapauksista, mutta jo olemassa oleva kriittisyysluokitus olisi selkeyttänyt ja helpottanut ohjeen laatimista. Oma haasteensa oli myös se, ettei hallintopakkoasioita voinut hakea omana asiatyypinään diaarijärjestelmästä. Niitä oli kerätty intranettiin erityiseen kansioon, mutta sieltä löytyi vain murto-osa kaikista käsitellyistä hallintopakoista.

Uhkasakko-ohje esiteltiin prosessiturvallisuusryhmälle arviointipalaverissa 27.8.2014. Palaverissa tuli esille käytännön kysymyksiä liittyen asiakirjoihin sekä muun muassa pohdintoja viranomaisen harkintavallan laajuudesta uhkasakkoasiassa ja vuorovaikutuksesta vastarintaa tekevän toiminnanharjoittajan kanssa. Keskustelua käytiin muun muas-

sa siitä, voisiko olla tarkoituksenmukaista selvittää asioita henkilökohtaisesti yrityksen ylimmän johdon kanssa, mikäli yhteyshenkilönä toimivan yksikön johtaja ei suostu yhteistyöhön ja pakoilee tiedoksiantoa.

Kaiken kaikkiaan ohje sai positiivisen vastaanoton. Koska aiempi ohjeistus puuttuu, tulee tämä versio elämään käytännön ja kokemuksen myötä. Etenkin asiakirjamallit sekä vaiheittainen tarkistuslista koettiin hyödyllisiksi apuvälineiksi. Prosessiturvallisuusryhmässä oltiin suurelta osin sitä mieltä, että diaariin uudella numerolla avattava hallintopakkoasia ja sen linkittäminen alkuperäiseen valvonta-asiaan tai vastaavaan olisi hyödyllinen muutos.

### **5.3 Kehittämiskohteet ja jatkotoimenpiteet Tukesissa**

Tukesin diaarijärjestelmää tullaan mahdollisesti päivittämään lähitulevaisuudessa. Lisäksi ainakin prosessiturvallisuusryhmässä laaditaan erityinen ryhmäkohtainen kriittisyysluokitus. Sen avulla valvottavissa kohteissa havaittujen epäkohtien riskiarvio on helpompi tehdä ja päättää, mitä kautta edetään tilanteen korjaamiseksi. Aikataulujen noudattamisen osalta hallintopakkoasioissa auttaa aluksi uhkasakko-ohjeen mukainen tarkistuslista. Diarointijärjestelmän hälytystyökalua olisi myös suotavaa opetella käyttämään tehokkaammin.

Diaarijärjestelmään suunnitellaan jo aiemmin mainittua hallintopakko-asiatyypin tekemistä. Se helpottaisi Tukesin johdon osalta päätyneiden ja vireillä olevien hallintopakkoasioiden seurantaan. Mikäli esimerkiksi tiedotusvälineitä kiinnostaisivat Tukesissa käsiteltävien hallintopakkoasioiden määrät, olisi johdon helpompi antaa tarkkoja lukuja tämän asiatyypin uudistuksen myötä. Tukesin oli jo 11.9.2013 sekä 10.4.2014 antamissaan lehdistötiedotteissa kertonut tehostaneensa tuotantolaitosten valvontaa syksyllä 2013, ja että tehovalvonnan myötä oli asetettu uhkasakkoja tehosteiksi (Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 11.2013 ja 10.4.2014). Ennen asiakirjatyypin uudistusta diarointijärjestelmään hallintopakkoasioissa laadittavat kirjeet tallennetaan jo olemassa olevaan työtilan kansioon.

Uhkasakko-ohje on päivitettävä siihen liittyvien lakimuutosten osalta. Samoin Tukesin muuttaessa toimintatapojaan hallintopakkomenettelyn suhteen, on nämä muutokset li-

sättävä ohjeeseen. Niin ikään asiakirjamallit on syytä päivittää tarpeen mukaan sekä lisätä omat kohtansa diaarijärjestelmään mahdollisesti tehdyistä muutoksista. Tukesissa on hyvä laatia omat ohjeistukset myös teettämisen- ja keskeyttämisen osalta ja nivoa nämä yhdeksi koko menettelyn kattavaksi hallintopakko-ohjeeksi.

## 6 POHDINTA

Uhkasakko-ohjeen laatiminen oli opinnäytetyöprosessina haastava siltä osin, että itse ohjeen ja raportin kirjoittamisten aikataulutukset eivät kulkeneet täysin käsi kädessä. Ohjeen valmistumisen aikataulu oli kireämpi kuin koko opinnäytteen, joten raporttiosuuden viimeistely jäi paljon ohjetta myöhemmäksi. Hallintopakkomenettely oli kirjoittajalle uusi asiakokonaisuus, joten perehtyminen vei alusta melko paljon aikaa. Aihe säilyi kuitenkin mielenkiintoisena ja kaiken kaikkiaan prosessi tuntui mielekkäältä ja opettavalaiselta.

Uhkasakon käyttämisestä määräysten ja kieltojen tehosteena muodostui aluksi monimutkainen ja viimeiseen saakka välteltävän työtehtävän kaltainen kuva. Tarkastajien kiire ja kiristetyt resurssit eivät edesauta toiminnanharjoittajan ohjaamista oikeaan suuntaan hallinnollisia pakkokeinoja käyttäen, varsinkaan siinä tapauksessa, että menettely on virkamiehelle ennestään vieras. Painetta hallintopakon käyttämiseksi tulee viranomaisten toimien parannusehdotuksista muun muassa jo johdannossa mainittujen Onnettomuustutkintakeskuksen Vihtavuori-raportin sekä Talvivaaraselvityksen tiimoilta. Viranomaisten kesken voisikin pohtia yhteisen hallintopakkoarkiston ja -ohjeiston perustamista.

Käytännön tasolla menettelyn aloittamiseksi tarvitaan ohjausta ja uhkasakko-ohje on tehty juuri tätä varten. Ohje vastaa käytännön ongelmien lisäksi kysymyksiin miten, milloin ja miksi on tarpeen tehostaa määräyksiä sakon uhalla. Sen on tarkoitus olla käytännön ja kokemuksen perusteella muokattava dynaaminen ohjeistus.

Arviointipalaverissa prosessiturvallisuusryhmän kesken esitettiin kysymyksiä liittyen pakkokeinon vaihtamiseen uhkasakon tarkoituksenmukaisuuden puuttuessa tai menettelyn perumiseen viranomaisesta johtuvista syistä. Palaverin yhteydessä selvennettiin, että hallintopakkomenettelyn tulee olla tarkoin harkittua viranomaistoimintaa, ja ettei siihen ryhdytä kepein perustein. Samalla huomautettiin julkisen vallan käyttäjän auktoriteetista ja uskottavuudesta – viranomaisen toiminnan tulee olla johdonmukaista, joten mikäli uhkasakkomenettely on jo aloitettu, tulisi se viedä loppuun saakka. Auktoriteettia ja uskottavuutta tukee myös viranomaisen taholta toteutuva aikatauluissa pysyminen sekä



kyky erottaa aiheettomat velvollisuuksien välttely-yritykset perustelluista syistä johtuvista korjaustoimien viivästymisistä.

## LÄHTEET

Ahonen, L. 15.7.2014. Ylitarkastaja, Tukesin Laitos- ja kaivosvalvontayksikön prosessiturvallisuusryhmän päällikkö. Henkilökohtainen tiedoksianto.

Eklund, J. 2014. Suhteellisuusperiaate välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytössä. Johtamiskorkeakoulu. Julkisoikeus. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma.

EOAK 460/2011 Kihlakunnansyyttäjän puhelinkeskustelussa esittämät lausumat eivät olleet asiallisen virkakielen mukaisia.

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586

Hallintolaki 6.6.2003/434

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi 63/1990 vp

Kaivoslaki 10.6.2011/621

Kulla, H., 2012. Hallintomenettelyn perusteet.

Laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta 17.12.2010/1261

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 3.6.2005/390

Lepistö, O. 2008. Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenetellessä. Eläinlääketieteellinen tiedekunta. Helsingin yliopisto. Väitöskirja.

Lumme, N. 2011. Valviran tarkastushavainnot. PowerPoint -esitys Tukkuinfo 2011 - tapahtumaan. Valvira.

[http://www.valvira.fi/files/tiedostot/t/u/Tukkuinfo\\_2011\\_Lumme.pdf](http://www.valvira.fi/files/tiedostot/t/u/Tukkuinfo_2011_Lumme.pdf)

Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Talentum Media Oy:n maksullinen sähköinen julkaisu. Luettu 10.6.2014. <http://fokus.talentum.fi/teos/DACBFXGTFE>

Onnettomuustutkintakeskus, 2013. Räjähdejättekontin kuumeneminen räjähdetehtaalla Laukaan Vihtavuorella 10.7.2013. Tutkintaselostus Y2013-02. Luettu 4.6.2014. [http://www.turvallisuustutkinta.fi/material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/maat/onnettomuudet/2013/U5ij0sQ0t/Y2013-02\\_Vihtavuori.pdf](http://www.turvallisuustutkinta.fi/material/attachments/otkes/tutkintaselostukset/fi/maat/onnettomuudet/2013/U5ij0sQ0t/Y2013-02_Vihtavuori.pdf)

Pennanen, J. (toim.) 2006. Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta - erityisesti ympäristönsuojelulain näkökulmasta. Suomen ympäristökeskuksen julkaisu. Luettu 4.6.2014. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38735/SY\\_11\\_2006.pdf](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38735/SY_11_2006.pdf)

Repo, I. ja Nuutinen, T. 2003. Viestintätaito. Opas aikuisopiskelun ja työelämän vuorovaikutustilanteisiin. Helsinki: Otava.

Romppanen, S. 2008. Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa - havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Referee-artikkeli. Edilex-lakitietopalvelu. Luettu 10.6.2014. [www.edilex.fi/lakikirjasto/6219](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/6219)

Suomen kuntaliitto, 2006. Hallintopakkomenettelyn vaiheet yksityiskohtaisemmin. Sisältö tarkistettu 11.9.2006 Tanskanen Marketta. Luettu 16.6.2014. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/faq/rakennusvalvonta/Sivut/hallintopakko-ohjeistus2.aspx>

Suomen kuntaliitto, 2012. Hallintopakko-ohjeistus (uhkasakko/teettämisuhka). Luettu 16.6.2014. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/yty/faq/rakennusvalvonta/Sivut/hallintopakko-ohjeistus.aspx>

Sähköturvallisuuslaki 14.6.1996/410

Telaranta, K. 2014. Hyvä hallinto ja pelastusviranomainen – valvontatoiminnan näkökulma. Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma (YAMK). Laurea-ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö.

Turpeinen, A. ja Rainio, R., 2013. Talvivaaraselvitys. Ympäristöministeriön raportti 2/2013. Luettu 13.6.2014. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41439/Talvivaaraselvitys\\_FINAL.pdf](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41439/Talvivaaraselvitys_FINAL.pdf)

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 20.11.2012. Kuluttajaturvallisuusvalvonta. Luettu 4.6.2014. <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kuluttajaturvallisuus/Kuluttajaturvallisuusvalvonta>

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 2013. Yleisesite. Luettu 4.6.2014. [http://www.tukes.fi/Tiedostot/julkaisut/tukes\\_yleisesite.pdf](http://www.tukes.fi/Tiedostot/julkaisut/tukes_yleisesite.pdf)

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 11.9.2013. Tukes valvoo tehostetusti heikoimpia arvioita saaneita tuotantolaitoksia. Lehdistötiedote. Luettu 4.6.2014. <http://www.tukes.fi/fi/Ajankohtaista/Tiedotteet/2Kemikaalit-ja-kaasu/Tukes-valvoo-tehostetusti-heikoimpia-arvioita-saaneita-tuotantolaitoksia/>

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto 10.4.2014. Kemikaali- ja räjähdelaistosten tehovalvonta tuotti tulosta. Lehdistötiedote. Luettu 4.6.2014. <http://www.tukes.fi/fi/Ajankohtaista/Tiedotteet/2Kemikaalit-ja-kaasu/Kemikaali--ja-rajahdelaitosten-tehovalvonta-tuotti-tulosta/>

Turvallisuus ja kemikaalivirasto 28.7.2014. Kemikaalien ja kaasujen teollinen käsittely. Luettu 4.8.2014. <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kemikaalit-ja-kaasu>

Uhkasakkolaki 14.12.1990/1113

Vilka, H. & Airaksinen, T. 2003. Toiminnallinen opinnäytetyö. Helsinki: Kustannus-osakeyhtiö Tammi.

Ympäristöministeriö 2012. Ympäristölupien valvontaohje. Dnro YM12/401/2012.  
7.11.2012. Luettu 28.7.2014.  
<http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B0C2EC7C2-DDB8-414C-8633-7F05304E2A07%7D/77844>

Ympäristöministeriö 14.3.2014. Lausuntopyyntö. Luettu 28.7.2014.  
[http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot\\_ ja\\_ lausuntoyhteenvedot/2014/Ymparistoministerio\\_pyytaa\\_lausuntoja\\_ym%2828629%29](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ ja_ lausuntoyhteenvedot/2014/Ymparistoministerio_pyytaa_lausuntoja_ym%2828629%29)

**LIITTEET**

Liite 1. Uhkasakko-ohje Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle

1 (40)



# Uhkasakko-ohje

---

Hallintopakkomenettely  
Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa



Anu Kinnunen  
Tampereen ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Oikeudellinen asiantuntijuus  
Syyskuu 2014

(jatkuu)

## SISÄLLYS

1 Ohjeen tarkoitus .....	3
2 Hallintopakkomenettely ja sen käyttämisen edellytykset .....	4
3 Uhkasakkoprosessin vaiheet .....	5
3.1 Vireilletulo .....	5
3.2 Kuuleminen uhkasakon asettamisesta .....	5
3.3 Uhkasakon asettaminen .....	6
3.4 Tuomitsemisvaiheen kuuleminen .....	8
3.5 Uhkasakon tuomitseminen .....	9
4 Hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon oikeusperiaatteet hallintopakkomenettelyssä .....	11
4.1 Hyvä hallinto perustuslain ja hallintolain mukaan .....	11
4.2 Hallinnon oikeusperiaatteet .....	12
5 Käytännön ohjeita prosessin eri vaiheisiin .....	14
5.1 Harkintavallan käyttäminen uhkasakkoasiassa .....	14
5.2 Dokumentointiohjeet .....	16
6 Jatkotoimenpiteet ja ohjeen päivitys .....	18
7 Lisää luettavaa aiheesta .....	19
LÄHTEET .....	20
LIITTEET .....	22
LIITE 1. Tarkistuslista uhkasakkoasian käsittelijälle .....	22
LIITE 2. Mallipohja: uhkasakon asettamisvaiheen kuuleminen .....	26
LIITE 3. Mallipohja: uhkasakon asettamispäätös .....	30
LIITE 4. Mallipohja: uhkasakon tuomitsemisvaiheen kuuleminen .....	34
LIITE 5. Mallipohja: uhkasakon tuomitseminen .....	38

## 1 Ohjeen tarkoitus

Tämän työohjeen tarkoituksena on toimia helppokäyttöisenä työkaluna uhkasakkoprosessin tukena. Koska uhkasakkoasioiden käsittely ei ole Tukesissa jokapäiväistä rutiininomaista työtä, on menettelyohje tarpeellinen. Tarpeellisuutta tukee myös Onnettomuustutkintakeskuksen raportti *Räjähdejättekantin kuumeneminen räjähdetehtaalla Laukaan Vihtavuorella 10.7.2013*. Raportissa esitetään sivulla 82, että Tukesin tulisi määrittellä valvontamenettelykäytäntöihin selkeät kriteerit, joiden perusteella se ryhtyy viiveettä käyttämään pakkokeinoja neuvonnan, neuvotteluiden ja kehotusten sijaan. Ympäristöministeriössä laaditun *Talvivaaraselvityksen* yhteydessä (s. 39) on mainittu viranomaisen korkeasta kynnyksestä käyttää hallintopakkoa juuri osaamattomuuden sekä menettelyn työläyden ja vaikeuden vuoksi.

Uhkasakko-ohje on tarkoitettu sekä valvontatyötä suorittaville tarkastajille että hallintopakkoasioita käsitteleville lakimiehille. Se madaltaa valvontatyötä tekevien kynnystä aloittaa uhkasakkoprosessi silloin, kun sen käyttäminen on käsiteltävässä asiassa perusteltua. Toisaalta taas ohje helpottaa lakimiesten työtä, koska tarkistettavaksi tulevat asiakirjat on laadittu esitäytettyjen ja ohjeistettujen kuulemisilmoitus- ja päätösmallikirjeiden mukaan.

Ohjeen alussa on yleistä tietoa uhkasakosta ja hallintopakkomenettelystä sekä siinä huomioitavista hallintolain mukaisista oikeusperiaatteista ja menettelyohjeista. Loppuun on kerätty aiheeseen liittyviä linkkejä asiasta laajemmin kiinnostuneille. Lisäksi ohjeen liitteissä on havainnollistettu uhkasakkoasian kulku vaihe vaiheelta käsittelyä tukevan tarkistuslistan sekä kirjemallipohjien avulla.

## 2 Hallintopakkomenettely ja sen käyttämisen edellytykset

Hallintopakkomenettely tarkoittaa jonkin välillisen tai välittömän uhan asettamista määrätyn veloitteen tehosteeksi. Hallintopakkomenettely on osa viranomaisen suorittamaa *hallintomenettelyä*, jota säännellään [hallintolalla](#). Välillisiä hallintopakkokeinoja ovat *uhkasakko* sekä *teettämisuhka*. Keskeytysuhka taas on *välitön hallintopakkokeino*, joka edellyttää korjaamaan välittömästi lainvastaisen asian tilan.

Hallinnollisia pakkokeinoja käytetään silloin, kun viranomaisen asettamia vaatimuksia ei ole suoritettu. Tukesissa tämä tarkoittaa tyypillisesti sitä, että valvontakäynnillä havaitaan epäkohtia, joiden perusteella laaditaan korjauskehoitus. Tämän velvoittavan päätöksen laiminlyönti antaa Tukesille valvontaviranomaisena kyseistä toimialaa koskevan erityislainsäädännön nojalla toimivallan käyttää hallinnollisia pakkokeinoja.

Hallintopakkomenettely päättyy, kun toiminnanharjoittaja hoitaa veloitteet päätöksessä edellytetyllä tavalla. Jos näin ei tapahdu ja hallintopakkoprosessi viedään loppuun saakka, tuomitaan lopulta uhkasakko maksettavaksi, toiminta keskeytetään tai määrätty työ teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Veloitettu voi siis omalla myötävaikutuksellaan pysäyttää prosessin.

Uhkasakon käyttämisen harkintaan ei ryhdytä kevyin perustein. Edellytyksenä voidaan pitää veloitetun *selkeää vastustusta* veloitteiden hoitamiseksi. Vastustus voi ilmetä esimerkiksi reagoimattomuutena puhelin- ja sähköpostitiedusteluihin sekä muistutuksiin ja lopulta kuulemisilmoitukseen taikka toistuvina perusteettomina määräajan lykäksiäpyyntöinä.

Uhkasakon käyttäminen perustuu aina viranomaisen harkintaan. On otettava huomioon asian laatu, asianosaiset, veloitetun kokonaistilanne sekä yleinen etu, ja puntaroitava vaihtoehtoja näiden tosiseikkojen sekä lainsäädännön velvoitusten valossa. Tärkeä yleinen etu, kuten ihmisten ja ympäristön turvallisuus, on omiaan jouduttamaan toimia epäkohtien korjaamisen suhteen. On kuitenkin syytä muistaa, että *uhkasakko ei ole oikea pakkokeino välitöntä vaaraa aiheuttavien epäkohtien korjaamiseksi*.



### 3 Uhkasakkoprosessin vaiheet

Seuraavissa alaluvuissa kerrotaan uhkasakkoprosessin kulusta. Hallinnollisten pakko-keinojen käyttämisestä Turvallisuus ja kemikaalivirastossa on laadittu [alustava prosessikuvaus](#). Kuvaaja havainnollistaa prosessiin liittyvät vaiheet vireille tulosta uhkasakon tuomitsemiseen.

#### 3.1 Vireilletulo

Hallintopakkomenettelyn katsotaan alkaneen, kun edellytykset velvoittavalle hallintopäätökselle ovat syntyneet. Kun tarkastuskäynnillä havaitaan epäkohtia ja puutteita, ne kirjataan tarkasti yksilöiden asiakkaalle toimitettavaan pöytäkirjaan. Pöytäkirjaan merkitään määräaika, johon mennessä epäkohdat on korjattava. Mikäli näitä korjauksia ei pystytä hoitamaan, voidaan niiden suorittamiseksi antaa *perustellusta syystä* (ks. s. 16) lisäaikaa.

#### 3.2 Kuuleminen uhkasakon asettamisesta

Mikäli asiakas ei ole reagoinut velvoitteiden hoitamisen suhteen edellisessä kohdassa annetun määräajan puitteissa, kuullaan tätä laiminlyönnin syistä [uhkasakkolain 22 §](#) nojalla. Tässä kohtaa on tärkeää muistaa valvontaviranomaisen harkinta sen suhteen, onko tarkoituksenmukaisella opastuksella ja keskustelulla pyritty pääsemään toivottuun lopputulokseen.

[Hallintolain 36 §](#) mukaisesti kuulemismenettelyssä ilmoitetaan kuulemisen tarkoitus sekä selityksen antamiselle annettava määräaika. Kuulemiskirjeeseen sisältyy aina kohta, jossa kerrotaan Tukesin toimivallasta käyttää uhkasakkoa veloitteen tehosteena. Toimivalta löytyy erityislaista, mm. [kemikaaliturvallisuuslain 123 §](#), [sähköturvallisuuslain 34 §](#) tai [kaiyoslain 158 §](#).

Velvoitteiden yksiselitteinen nimeäminen on erityisen tärkeää eikä tulkinnanvaraa saa jäädä. Jos toiminnanharjoittajalla on useita laiminlyönnin kohteita, listataan ne umpeutuvien suoritusmääräpäivien mukaan. Uhkasakon käyttämistä harkittaessa ei tarvitse vielä ilmoittaa uhkasakon euromäärää.

**KHO 20.8.2012/2192:**

"Hallintolain 59 ja 60 §:ssä ei edellytetä, että asianosaiselle ennen päävelvoitteen ja uhkasakon asettamista lähetettävä kuulemiskirje annettaisiin tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan." "...valvonnallinen kehoitus kiinteistön siivoamiseksi ei ollut sellainen hallintolain 60 §:n 1 momentissa tarkoitettu velvoittava päätös, joka olisi ollut annettava tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan."

Velvoitteiden hoitamiseksi asetettavat määräajat on harkittava tarkoin. Määräajan pituuteen vaikuttaa ensinnäkin velvoitteen laatu ja kiireellisyys. Kiireellisiä asioita ovat ainakin ne, joihin liittyy vakavan vaaran uhka. Toiseksi on otettava tiedossa olevien seikkojen puitteissa huomioon toiminnanharjoittajan nykytila kokonaisuudessaan. Kolmanneksi harkintaan vaikuttavat toiminnanharjoittajasta itsestään riippumattomat seikat, kuten esimerkiksi Tukesin järjestämien käytönvalvojen tenttien aikataulut tulosten julkistamisineen.

Kuulemisilmoitus lähetetään tavallisena kirjeenä. Sen tiedoksisaannin katsotaan [hallintolain 59 §](#) mukaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä.

### 3.3 Uhkasakon asettaminen

Jos velvoitteita ei ole hoidettu määräajassa tai niiden laiminlyönnille ei ole esitetty painavia perusteita, voidaan niiden tehosteeksi asettaa uhkasakko. Uhkasakkoa asetettaessa on harkittava sekä uhkasakon euromäärä että asetettavien määräaikojen pituus. Koska kyseessä on viranomaisen laatima päätös, noudatetaan hallintolain säännöksiä liittyen päätöksen sisältöön, perusteluihin ja tiedoksiantoon.

[Hallintolain 44 §](#) mukaan päätöksestä on löydettävä viranomaisen ja asianosaisten yhteystiedot sekä sen henkilön yhteystiedot, joka voi tarvittaessa antaa lisätietoja ratkai-

susta. Näiden lisäksi päätökseen kirjataan yksilöidyt tiedot siitä, mihin asianosainen on velvoitettu. Päätöksen perusteluissa on [hallintolain 45 §](#) mukaan ilmoitettava kaikki ratkaisuun vaikuttaneet seikat ja selvitykset sekä mainittava asiassa sovelletut säännökset.

Uhkasakon euromäärää harkittaessa otetaan [uhkasakkolain 8 §](#) mukaisesti huomioon velvoitteen laatu, velvoitettavan maksukyky ynnä muut asiaan vaikuttavat seikat. Esimerkiksi hankittavan laitteiston hinta on käypä lähtökohta uhkasakon määrän asettamiselle. Uhkasakko voi olla euromäärältään kiinteä tai sen suuruus voi vaihdella ajan kulumisen mukaan ([uhkasakkolaki 6.2 §](#)). Juokseva uhkasakko ([uhkasakkolaki 9 §](#)) asetetaan määräämällä ensin kiinteä peruserä. Tämän lisäksi juoksevalle uhkasakolle asetetaan lisäerät jokaista sellaista ajanjaksoa (uhkasakkojakso) kohti, jona velvoitetta ei ole suoritettu. Voidaan esimerkiksi asettaa juokseva uhkasakko siten, että kiinteän 3000 euron peruserän lisäksi eräännyy maksettavaksi 1000 euroa kuukauden välein siihen saakka, kunnes päävelvoite on suoritettu.

Velvoittava päätös lähetetään postitse saantitodistusta vastaan ([hallintolaki 60 §](#)). Saantitodistuksesta ilmenee tiedoksisaannin ajankohta vastaanottajan kuittauksen perusteella. Myös haastetiedoksiannon käyttäminen on mahdollista.

[KHO 19.4.2012/933](#)

"Hallinto-oikeus oli ratkaissut valituksen asiassa, joka koski päävelvoitteen tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi. Hallinto-oikeuden päätöstä ei ollut saatu tiedoksiannetuksi valittajalle haastemiehen toimesta, joten hallinto-oikeus oli antanut päätöksen tiedoksi valittajalle yleistiedoksiannona julkaisemalla siitä ilmoituksen Virallisessa lehdessä."

"Kun otettiin huomioon, että valitus hallinto-oikeuden päätöksestä oli toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös oli annettu valittajalle henkilökohtaisesti hallinto-oikeuden henkilökuntaan kuuluvan toimesta, oli valitus tehty ennen hallintolainkäyttölain 22 §:ssä tarkoitetun valitusajan päättymistä, eikä sen tutkimiselle ollut hallintolainkäyttölain 51 §:n 2 momentissa tarkoitettua estettä."

Uhkasakon asettamispäätökset ovat valituskelpoisia. Niihin on liitettävä valitusosoitus, josta käyvät ilmi valitusviranomaisen eli alueen hallinto-oikeus sekä valitusaika ja sen alkaminen ([hallintolaki 47 §](#)). Valitusosoituksessa selvitetään myös vaatimukset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Päätöksen tiedoksisaannista alkaa kuluu [hallintolainkäyttölain 22 §](#) mukainen 30 vuorokauden mittainen valitusaika. Mikäli velvoitettu ei reagoi tuona aikana, on päätös lainvoimainen. Jos velvoitettu ei hoida sakon uhalla tehostettuja velvoitteita tai esitä pätevää syytä viivästykselle, edetään tuomitsemisvaiheen kuulemiseen.

[KHO 17.4.2013/1346](#)

"...kiinteistön omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle..." "Jollei sijoittamisesta ole sovittu kiinteistön omistajan ja haltijan kanssa, sijoittamisesta päättää saman momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen edellä mainitun lainkohdan nojalla tekemää päätöstä oli pidettävä sellaisena hallintolain 60 §:n 1 momentissa tarkoitettuna velvoittavana päätöksenä, joka tuli toimittaa päätöksen kohteena olevalle kiinteistön omistajalle ja haltijalle todisteellisesti tiedoksi."

### 3.4 Tuomitsemisvaiheen kuuleminen

Uhkasakon tuomitsemisesta on ensin kuultava asianosaista ([uhkasakkolaki 22 §](#)). Kuulemisilmoitukseen kirjataan uhkasakon asettamispäätöksessä kerrotut velvoitteet siltä osin, kuin ne ovat vielä hoitamatta. Mikäli olosuhteissa on tapahtunut olennaisia muutoksia tai velvoitettu on esittänyt päteviä syitä viivästyksille, harkitaan niiden vaikutus kokonaisuuteen nähden.

Liitteiksi kuulemiskirjeeseen tulevat asettamispäätöksen lisäksi mahdolliset asian käsittelyyn vaikuttavat lisäselvitykset. Kuulemisilmoituksessa voidaan kertoa myös uuden uhkasakon asettamisen harkitsemisesta, koska tuomitsemisvaiheessa on mahdollista asettaa uusi uhkasakko ([uhkasakkolaki 12 §](#)).

[KHO 20.10.2010/2760](#)

"Hallinto-oikeus ei ollut myöskään varannut B:lle, C:lle ja D:lle tilaisuutta tulla kuulluiksi ennen päävelvoitteen uudelleen kohdistamista ja uuden uhkasakon asettamista. Hallinto-oikeuden menettely oli tältä osin hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 momentin ja uhkasakkolain 22 §:n vastaista."

### 3.5 Uhkasakon tuomitseminen

Tuomitsemisvaiheeseen edennyt uhkasakkoprosessi on saavuttanut ns. peruuttamattoman pisteen. Kun päätös uhkasakon tuomitsemisesta on saanut lainvoiman, prosessia ei voi enää pysäyttää ryhtymällä suorittamaan määrättyä velvoitetta.

Tuomitsemisvaiheessa voidaan myös asettaa uusi uhkasakko ([uhkasakkolaki 12 §](#)) tai tuomita uhkasakko maksettavaksi asetettua pienempänä ([uhkasakkolaki 11 §](#)). Uhkasakon pienentäminen edellyttää olosuhdemuutosta: päävelvoite on suoritettu osittain tai velvoitetulla on näyttää jotain muuta uhkasakon määrään vaikuttavaa. Uhkasakon tuomitsemisesta voidaan luopua kokonaan, jos päävelvoite on pääosin suoritettu ja suorittamatta jäänyt osuus on merkitykseltään vähäinen. Ennen tuomitsemista selvitetään asettamispäätöksen lainvoimaisuus ([uhkasakkolaki 10 §](#)) hankkimalla valitusviranomaiselta eli hallinto-oikeudelta lainvoimaisuustodistus.

[KHO:2014:70](#)

"Päätöksen perusteluissa korkein hallinto-oikeus totesi muun ohella, että kun otettiin huomioon sekä uhkasakkolain 12 § että hallintolain 6 §, ei rakennus- ja ympäristölautakunta ollut voinut velvoittaa X:ää poistamaan tilalta käytöstä poistettuja esineitä sekä maankäyttö- ja rakennuslain että jätelain nojalla tilanteessa, jossa kummankin lain nojalla asetetut päävelvoitteet kohdistuivat käytännössä samoihin esineisiin, eikä ensin asetetun velvoitteen osalta ollut tutkittu sitä, oliko tuon velvoitteen tehosteeksi asetettu uhkasakko ollut tuomittava maksettavaksi."

Uhkasakon tuomitsemispäätöksen muutoseikoissa sovelletaan hallintopäätökseen liittyviä säännöksiä, jotka eriteltiin jo edellä asettamispäätöksen käsittelyn yhteydessä. Päätöksen liitteenä lähetetään erikseen tilattu maksulomake. Uhkasakko tuomitaan maksettavaksi, kun 30 vuorokauden valitusaika on kulunut umpeen.

*Uhkasakko vanhentuu* kahden vuoden kuluttua päävelvoitteen suorittamiseksi asetetusta määräajasta. Jos päävelvoite on asetettu siten, että sitä on noudatettava tietystä ajankohdasta alkaen, vanhentumisaika alkaa kulua viimeisimmästä velvoitteen rikkomispäivämäärästä. ([Uhkasakkolaki 13 §](#))

Seuraavassa taulukossa on esitetty keskeiset kuulemismenettelyn ja päätöksen antamisen erot:

	Kuulemisilmoitus	Velvoittava päätös
Tiedoksianto	Tavallinen kirje	Todisteellinen tiedoksianto: saantitodistusta vastaan tai haastemiehen välityksellä
Tiedoksisaanti	Lähtämispvm.+ 7 vrk	Ilmenee saantitodistuksesta
Valitusaika	Ei ole - lisäselvitysten antamiselle varataan <i>kohtuullinen aika</i> .	Tiedoksisaantipäivä + 30 vrk, jonka jälkeen päätös on lainvoimainen
Allekirjoitukset	Käsittelijä ja ryhmän päällikkö	Asettamispäätös: käsittelijä ja ryhmän päällikkö Tuomitsemispäätös: päällikkö ja johtaja

#### 4 Hyvän hallinnon perusteet ja hallinnon oikeusperiaatteet hallintopakkomenettelyssä

##### 4.1 Hyvä hallinto perustuslain ja hallintolain mukaan

Perustuslain oikeusturvasäännöksen turvaamat perusoikeudet sisältävät takeet hyvästä hallinnosta. Hyvään hallintoon kuuluu [perustuslain 21§](#) mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta saamaansa päätökseen. Perustuslain 22 §:ssä taas veloitetaan julkinen valta turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. [Hallintolaissa](#) luetellaan hyvän hallinnon perusteet, joita ovat palveluperiaate (7 §), neuvontavelvollisuus (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) sekä viranomaisten yhteistyö (10 §).

##### Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

- Asiointi ja asian käsittely on järjestettävä siten, että viranomaisen palvelut ovat asianmukaisesti saatavilla ja viranomaisen toiminta on tuloksellista.
- *Mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.*

##### Neuvonta- ja opastusvelvollisuus

- Neuvontavelvollisuus liittyy etenkin pyydettyjen lisäselvitysten antamiseen ja muuhun hallintoasian käsittelyyn liittyvään.

##### Hyvän kielenkäytön vaatimus

- Vaatimuksena on *asiallinen, selkeä ja ymmärrettävä* virkakieli sekä suullisessa että kirjallisessa viestinnässä.
- *Asiallisuus*: dokumentoinnissa ja suullisessa asioinnissa on muistettava, että asiakkaalla on oikeus tarkistaa asiaansa koskevat tiedot. Muistioihin, diaariin ym. ei sisällytetä asiattomia ilmaisuja.
  - [EOAK 460/2011](#): *Kihlakunnansyyttäjän puhelinkeskustelussa esitetyt lausumat eivät olleet asiallisen virkakielen mukaisia.*

- *Selkeys:* velvoitteiden riittävä yksilöinti, tarkkuus toimintaohjeissa, päivämäärissä, mittayksiköissä ym.
  - Epäselvästi ilmaistu velvoite tulkitaan asiakkaan eduksi.
  - Esim. EOAK 355/2006 Peruskouluun ilmoittautumisesta annetun ohjeen selkeys.
- *Ymmärrettävyys:* puheen ja tekstin on oltava sisällöllisesti käsitettävää.

#### Viranomaisten yhteistyö

- *Harkinta:* pitäisikö joissain tapauksissa selvittää, onko muissa viranomaisissa vireillä hallintopakkoasioita?
- *Kuulemisten ja päätösten tiedoksianto* Tukesin hallintopakkoasioissa: AVI, ELY ja PeLa.

#### 4.2 Hallinnon oikeusperiaatteet

Viranomaisen toimintaan liittyy vahvasti harkintavallan käyttäminen. Harkintavaltaa on kuitenkin lainsäädännössä rajoitettu kansalaisten oikeusturvan toteutumiseksi. Harkintavallan käyttämistä ohjaavat [hallintolain 6 §](#) mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet, joita ovat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus sekä luotamuksensuoja.

##### Yhdenvertaisuuden periaate

- Tavoitteena on tasapuolinen eli samankaltainen kohtelu, vrt. [perustuslain 6 §](#): *Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.*
- Samankaltaisissa tapauksissa on toimittava samalla tavalla, kohtelu ei saa olla käsittelevästä virkamiehestä riippuvainen!



#### Tarkoitussidonnaisuuden periaate

- Viranomainen toteuttaa sille erityislainsäädännössä määrättyjä tarkoituksiperiä.
- Päätös- ja toimivallan alat löytyvät niin ikään lainsäädännöstä, esim. laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta, kemikaaliturvallisuuslaki jne.

#### Puolueettomuus

- Viranomaisen toimien tulee olla asiallisia sekä lailla perusteltavissa.
- Henkilökohtaiset vaikuttimet on suljettava pois.
- Kytköksissä yhdenvertaisuusperiaatteeseen!

#### Suhteellisuus

- Viranomaisen toimien on oltava *oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden*.
- Harkintavalta: paitsi ylimitoitettua toimintaa, myös toimivallan alitusta on varottava.
  - Esim. viranomaisen passiivisuus hallintopakkomenettelyn aloittamiseksi.

#### Luottamuksensuoja

- Kansalaisen on voitava luottaa siihen, että viranomaisen tekemät toimet, päätökset ja asiakirjat ovat lainmukaisia sekä hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti laadittuja.
- Luottamuksensuojan periaate sisältää vaatimuksen viranomaisen toimien *johdonmukaisuudesta*.

"Ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa."

Heikki Kulla, 2012, Hallintomenettelyn perusteet

#### Tarkoitussidonnaisuuden periaate

- Viranomainen toteuttaa sille erityislainsäädännössä määrättyjä tarkoituseriä.
- Päätös- ja toimivallan alat löytyvät niin ikään lainsäädännöstä, esim. laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta, kemikaaliturvallisuuslaki jne.

#### Puolueettomuus

- Viranomaisen toimien tulee olla asiallisia sekä lailla perusteltavissa.
- Henkilökohtaiset vaikuttimet on suljettava pois.
- Kytköksissä yhdenvertaisuusperiaatteeseen!

#### Suhteellisuus

- Viranomaisen toimien on oltava *oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden*.
- Harkintavalta: paitsi ylimitoitettua toimintaa, myös toimivallan alitusta on varottava.
  - Esim. viranomaisen passiivisuus hallintopakkomenettelyn aloittamiseksi.

#### Luottamuksensuoja

- Kansalaisen on voitava luottaa siihen, että viranomaisen tekemät toimet, päätökset ja asiakirjat ovat lainmukaisia sekä hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti laadittuja.
- Luottamuksensuojan periaate sisältää vaatimuksen viranomaisen toimien *johdonmukaisuudesta*.

"Ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa."

Heikki Kulla, 2012, Hallintomenettelyn perusteet

#### Tarkoitussidonnaisuuden periaate

- Viranomainen toteuttaa sille erityislainsäädännössä määrättyjä tarkoituseriä.
- Päätös- ja toimivallan alat löytyvät niin ikään lainsäädännöstä, esim. laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta, kemikaaliturvallisuuslaki jne.

#### Puolueettomuus

- Viranomaisen toimien tulee olla asiallisia sekä lailla perusteltavissa.
- Henkilökohtaiset vaikuttimet on suljettava pois.
- Kytköksissä yhdenvertaisuusperiaatteeseen!

#### Suhteellisuus

- Viranomaisen toimien on oltava *oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden*.
- Harkintavalta: paitsi ylimitoitettua toimintaa, myös toimivallan alitusta on varottava.
  - Esim. viranomaisen passiivisuus hallintopakkomenettelyn aloittamiseksi.

#### Luottamuksensuoja

- Kansalaisen on voitava luottaa siihen, että viranomaisen tekemät toimet, päätökset ja asiakirjat ovat lainmukaisia sekä hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti laadittuja.
- Luottamuksensuojan periaate sisältää vaatimuksen viranomaisen toimien *johdonmukaisuudesta*.

"Ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa."

Heikki Kulla, 2012, Hallintomenettelyn perusteet

## 5 Käytännön ohjeita prosessin eri vaiheisiin

Jo asian käsittelyvaiheessa on mietittävä, miten havaittuja epäkohtia käsitellään. Mikäli kyseessä on kiireellinen asia, aloitetaan uhkasakko-prosessi ensimmäisessä kehoituskirjeessä asetetun määräajan kuluttua umpeen. Mikäli taas havaittu epäkohta ei ole omiaan aiheuttamaan vakavaa haittaa, voidaan määräajan päättymisen lähestyessä vielä muistuttaa sähköpostitse tai puhelimitse. *Tärkeää on muistaa dokumentoida käydyt keskustelut sekä sovitut asiat arkistoimalla sekä tallentamalla Kemuun tarvittavat merkinnät.*

### 5.1 Harkintavallan käyttäminen uhkasakkoasiassa

Viranomaisen harkintavallan käyttöä rajoittavat edellisessä luvussa luetellut hallinnon oikeusperiaatteet. Uhkasakkoasiassa harkintavaltaa käytetään etenkin seuraavissa kohdissa:

#### Kiireellinen vai kiireetön asia

- Kiireellisiä tapauksia ovat ne, joihin liittyy onnettomuusriski tai muu vaaran uhka.
- *Sakolla uhkaaminen ei ole oikea menetelmä välitöntä toimintaa vaativan epäkohdan korjaamiseksi!*

#### Uhkasakon käyttäminen velvoittavan päätöksen tehosteena

- Onko sakolla uhkaaminen kyseisessä tapauksessa tarkoituksenmukaista? Puntaroitavana on asian kiireellisyys.
- Miten samankaltaisissa tilanteissa on aiemmin toimittu? Yhdenvertaisuus on otettava huomioon, mutta toisaalta käytäntöjen tarkistaminen on aina paikallaan.

#### Kiinteä vai juokseva uhkasakko ja asetettava euromäärä

- Kiinteä uhkasakko: asetetaan euromäärältään kiinteä uhkasakko.
- Juokseva uhkasakko: asetetaan kiinteä peruserä ja määritetään uhkasakkojakson pituus sekä uhkasakkojaksoa koskeva sakon määrä (maksettavaksi tulee peruserä sekä uhkasakkojaksojen verran lisäeriä).
- Lain mukaan uhkasakon määrään vaikuttavat asian laatu ja laajuus sekä veloitettun maksukyky.
- Prosessiturvallisuusryhmän hallintopakko-kansiosta löytyy esimerkkejä asetetuista uhkasakoista. Esimerkiksi vaadittavan laitteiston hinta voi olla peruste uhkasakon määrälle.
- Esimerkkejä uhkasakkojen euromääristä löytyy liitteenä olevista mallipohjista.
- Uhkasakon määrää voidaan alentaa, mikäli olosuhteissa tapahtuu muutoksia (esimerkiksi veloitteen osittainen hoitaminen tai muu asiaan vaikuttava seikka).

#### Asetettavat määräajat

- Määräajoissa otetaan huomioon asian kiireellisyys, asian hoitamiseksi tarvittava aika (mm. pätevyyskoulutukset, tilausajat) sekä veloitettun tilanteesta johtuvat seikat (mm. henkilöstöresurssit).
- Määräaika suhteutetaan kaikkien asianosaisten kannalta *kohtuulliseksi*.

#### Ovatko annetut selvitykset viivästyksistä ja laiminlyönneistä päteviä

- Pätevät viivästyksen syyt löytyvät [hallituksen esityksestä eduskunnalle uhkasakkolaiksi](#):
  - Tosiasiallinen tai oikeudellinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta puuttuu: esim. toisen viranomaisen lupapäätöksen myöhästyminen.
  - Olosuhteiden muutokset: esim. käsiteltävien kemikaalien määrässä, henkilöstössä, taloudellisessa tilanteessa jne.

#### Kehotusten määrä

- Kehotusten tarpeellinen määrä harkinnan mukaan: asian laatu ja havaitun epäkohdan riskiarvio vaikuttavat annettavan jouston määrään.
- Johdonmukaisuus on muistettava: mikäli uhkasakkoprosessi on alkanut, ei vaatimustasoa voida enää ilman hyviä perusteluja lieventää. Johdonmukainen menettely turvaa myös viranomaisen uskottavuuden.
- Uhkasakkoprosessissa toiminnanharjoittaja saa joka tapauksessa aikaa korjausten suorittamiseksi sekä kuulemisissa että päätösten valitusaikojen puitteissa.

Tärkeintä on muistaa toimia johdonmukaisesti ja samalla tavalla jokaisen samankaltaisen tapauksen yhteydessä. Harkintavallan käyttämisessä punaisena lankana toimivat etenkin yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet: ensinnäkin toimitaan samalla tavalla samankaltaisissa tapauksissa ja toiseksi muistetaan suhteuttaa toiminta vastaamaan kohdettaan. Myös toiminnanharjoittajan myötävaikutuksella tai vastustuksella on suuri merkitys toimenpiteiden kiireellisyyttä ja ankaruutta arvioitaessa.

#### 5.2 Dokumentointiohjeet

Jotta asian käsittelyssä ei synny aukkoja, on kaikki toiminnanharjoittajan kanssa sovitut asiat arkistoitava. Dokumentointi toimii paitsi käsittelyn seurannan tukena myös oikeusturvana puolin ja toisin. Riittävän selkeiden ja asianmukaisten diaarimerkintöjen sekä arkistoinnin avulla hallintopakkoasioiden seuranta helpottuu myös johtajatasolla.

Uhkasakkoasian osalta kaikki laaditut pöytäkirjat ja kirjeet sekä toiminnanharjoittajalta saadut selvitykset arkistoidaan. Lisäksi Kemuun merkitään asian lisätiedot -kohtaan viimeisin käsittelyvaihe ja mahdollinen määräaika, esimerkiksi "uhkasakkoasian kuulemiskirjeen deadline 1.9.2014" tai "tuomitsemispäätöskirje lakimiehen tarkistettavana 1.9.2014".

Mikäli asiassa käydään sähköpostikeskusteluja, on myös nämä arkistoitava. Hyvä käytäntö suullisten sopimusten suhteen on laatia sovitusta asioista koonti sähköpostivies-



17

tiin, joka lähetetään toiminnanharjoittajalle kuittauspyynnöllä. Viestiketju arkistoidaan vastaanottajan kuittausviestillä varustettuna. Näin sopimukset ovat kirjallisessa muodossa ja löytyvät vaivatta asian käsittelyyn liittyvistä asiakirjoista.

## 6 Jatkotoimenpiteet ja ohjeen päivitys

Ohjeen laatimisen yhteydessä tehdyn sähköpostikyselyn myötä tuli esille Kemuun tehtävä uudistus. Prosessiturvallisuusryhmästä nousi esille ajatus siitä, että mikäli asiassa edetään hallintopakon käyttämiseen, avattaisiin se uudella asiatyypillä *hallintopakko*, joka tulisi siis lisätä Kemun asiatyypivalikkoon. Näin ollen alun perin avatun asian lisätietoihin kirjattaisiin teksti "Avattu hallintopakkoasia numerolla xxx-xxx-xxxx", jolloin nämä linkittyvät toisiinsa.

Niin ikään esille nousi erityisen kriittisyyslistan laatiminen. Sen tarkoituksena olisi antaa suuntaa sille, kuinka kiireellisiä toimia epäkohtien korjaamiseksi kohdistetaan. Listoja tulisi mahdollisesti laatia toimialakohtaisesti yksikkö- tai ryhmätasolla. Ohjeesta voidaan muokata omat versionsa keskeytysuhan sekä teettämisuhan käyttämiseksi. Mahdollista olisi myös luoda yksi hallintopakkoja koskeva ohjeistussivusto intraan.

Uhkasakko-ohjetta on tarkoituksenmukaista päivittää ainakin mahdollisten lainsäädäntömuutosten johdosta. Myös muiden asiaan liittyvien viranomaisohjeiden uudistusten myötä voi olla aiheellista tarkistaa, tarvitsisiko Tukesin uhkasakko-ohje päivityksen. Mikäli Tukesissa laaditaan uusia toimintaohjeita, jotka vaikuttavat hallintopakkomentelyyn, on nämä muutokset vietävä myös uhkasakko-ohjeeseen.



## 7 Lisää luettavaa aiheesta

### Lainsäädäntö

- [Uhkasakkolaki](#)
- [Hallintolaki](#)
- [Hallintolainkäyttölaki](#)
- [Tukesin säädöstietopalvelu Edilexissä](#)

### Tukes intra

- [Prosessiturvallisuusryhmän hallintopakkokansio](#)
- [Prosessikaavio hallintopakkomenettelystä \(luonnos\)](#)

### Muut viranomaiset

#### ELY

- [Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta - erityisesti ympäristönsuojelulain näkökulmasta](#)

#### Ympäristöministeriö

- [Ympäristölupien valvontaohje](#)
- [Luonnos laillisuusvalvontaoppaasta - lausuntopyyntö](#)

#### Kuntaliitto

- [Kunnat.net hallintopakko-ohjeistus](#)

#### Evira

- [Opas elintarvikelain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä elintarvikevalvonnassa](#)

#### Valvira

- [Alkoholin tuotevalvontaa ja elintarvikevalvontaa koskeva valvontasuunnitelma](#)

#### Sosiaali- ja terveysministeriö

- [Työsuojeluvalvonnan ohjeita 1/2010](#)

## LÄHTEET

### Lainsäädäntö:

Hallintolaki 6.6.2003/434

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586

Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi 63/1990 vp

Kaivoslaki 10.6.2011/621

Laki Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta 17.12.2010/1261

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 3.6.2005/390

Sähköturvallisuuslaki 14.6.1996/410

Uhkasakkolaki 14.12.1990/1113

Ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86

### Eduskunnan oikeusasiamies:

EOAK 355/2006 Peruskouluun ilmoittautumisesta annetun ohjeen selkeys

EOAK 460/2011 Kihlakunnansyyttäjän puhelinkeskustelussa esittämät lausumat eivät olleet asiallisen virkakielen mukaisia

### Oikeuskäytäntö:

KHO 20.10.2010/2760

KHO 19.4.2012/933

KHO 20.8.2012/2192

KHO 17.4.2013/1346

KHO:2014:70

### Oikeuskirjallisuus:

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet.

Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus.

**Väitöskirjat ja opinnäytetyöt:**

Eklund, J. 2014. Suhteellisuusperiaate välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytössä. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu.

Lepistö, O. 2008. Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä. Väitöskirja. Helsingin yliopiston eläinlääketieteellinen tiedekunta.

Telaranta, K. 2014. Hyvä hallinto ja pelastusviranomaisen – valvontatoiminnan näkökulma. Opinnäytetyö. Liiketalouden ja hallinnon ala. Laurea-ammattikorkeakoulu.

**Muut tutkimukset ja selvitykset:**

Onnettomuustutkintakeskus, tutkintaselostus Y2013-02, Räjähdejätekontin kuumeneminen räjähdetehtaalla Laukaan Vihtavuorella 10.7.2013

Romppanen, S. 2008. Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Alunperin teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008. Joensuu 2008. Julkaistu Edilexissä 17.7.2009

Turpeinen A. ja Rainio R, 2013, Talvivaaraselvitys, Ympäristöministeriön raportti 2/2013

## LIITTEET

### LIITE 1. Tarkistuslista uhkasakkoasian käsittelijälle

1/4

## Tarkistuslista uhkasakkoasian käsittelijälle

### Uhkasakon harkitseminen

- Kehotus/kehotukset annettu, pvm:
- Kuulemiskirje laadittu ja toimitettu lakimiehen tarkistettavaksi
- Kuulemiskirje valmis ja lähetetty tavallisena kirjeenä liitteineen (tiedoksi AVI, ELY ja PeLa)
  - Allekirjoitukset tarkastajalta ja päälliköltä
  - Lähetyspäivämäärä:
  - Tiedoksisaantipäivämäärä (lähetyspäivämäärä + 7 vrk):
  - Määräajat velvoitteille:
- Käsittelymerkinnät tehty Kemuun
- Kalenterihälytykset tehty velvoitteiden määräajoista
- Selvityksiä saapunut kappalletta, päivämäärät:

Huomioita:

#### Uhkasakon asettaminen

- Asettamis päätös laadittu ja toimitettu lakimiehen tarkistettavaksi
- Asettamis päätös valmis ja lähetetty liitteineen saantitodistusta vastaan (tiedoksi AVI, ELY ja Peta)
  - Allekirjoitukset tarkastajalta ja päälliköiltä
  - Lähetyspäivämäärä:
  - Tiedoksisaantipäivämäärä:
  - Valitusaika umpeutuu (tiedoksisaanti + 30 vrk):
- Käsitelymerkinnät tehty Kemuun
- Kalenterihälytykset tehty määräajoista
- Selvityksiä saapunut kpl, päivämäärät

Huomioita:

### Uhkasakon tuomitsemisen harkitseminen

- Kuulemiskirje laadittu ja toimitettu lakimiehen tarkistettavaksi
- Kuulemiskirje valmis ja lähetetty tavallisena kirjeenä liitteineen (tiedoksi AVI, ELY ja PELA)
  - Allekirjoitukset tarkastajalta ja päälliköltä
  - Lähetyspäivämäärä:
  - Tiedoksisaantipäivämäärä (lähetyspvm + 7 vrk):
  - Määräajat velvoitteille:
- Kasittelymerkinnät tehty Kemuun
- Kalenterihalytykset tehty määräajoista
- Selvityksiä saapunut kappalletta, päivämäärät:

Huomioita:

#### Uhkasakon tuomitseminen

- Tuomitsemispäätös laadittu ja toimitettu lakimiehen tarkistettavaksi
- Lakimies tilannut maksulipukkeet
- Tuomitsemispäätös valmis ja lähetetty liitteineen saantitodistusta vastaan (tiedoksi AVI, ELY ja PeLa)
  - Paällikön ja johtajan allekirjoitukset
  - Lähetyspäivämäärä:
  - Tiedoksisaantipäivämäärä saantitodistuksessa:
  - Valitusaika umpeutuu (tiedoksisaanti + 30 vrk):
- Käsitteilymerkinnät tehty Kemuun

Huomioita:

## LIITE 2. Mallipohja: uhkasakon asettamisvaiheen kuuleminen

Yritys Oy

Kemikaalikatun 1  
33100 Tampere

Asia

Kirjaa kuulemistä koskeva asia

Hallintolain 34 §:n mukainen kuuleminen määräaikaistarkastuksella havaittujen puutteiden korjaamisesta

Asia, jota kuuleminen koskee

Kirjaa tähän yksityiskohtaisempi kuvaus kuulemismenettelyn kohteena olevista seikoista. Muista merkitä aiemmin annetut selvitys- ja korjauskehotukset päivä-määräineen. Tähän kohtaan merkitään myös veloitettun suorittamat toimenpiteet ja laiminlyönnit.

*Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on Yritys Oy:n tehtaalta (Kemikaalikatun 1) pp.kk.vvvv pidetyssä määräaikaistarkastuksessa havainnut merkittäviä puutteita vaarallisten kemikaalien käsittelyssä ja varastoinnissa. Tarkastuksessa todetut puutteet on yksilöity liitteessä olevassa tarkastuskertomuksessa ja sen nojalla annettussa päätöksessä. Tukes on edellyttänyt Yritys Oy:ltä selvitystä tarkastuksella havaittujen puutteiden korjaamisesta pp.kk.vvvv mennessä.*

*Tukes ei saanut selvitystä määräaikaan mennessä ja pyysi selvityksiä pp.kk.vvvv lähetyksellä selvityspyynnöllä. Yritys Oy:n on pyytänyt lisäaikaa puutteiden korjaamiselle pp.kk.vvvv lähetyksellä sähköpostilla. Tukes on sähköpostitse pyytänyt Yritys Oy:ta toimittamaan selvityksen korjaamattomista puutteista ja aikataulusta niiden korjaamiselle pp.kk.vvvv mennessä. Tukes on saanut selvityksen sähköpostilla pp.kk.vvvv.*

Lainsäädännön vaatimukset

**Luettele sovellettavat lainkohdat. Muista merkitä erityisistä kohta, jonka mukaan Tukesiilla on toimivalta käyttää hallintopakkokeinoja.**

*Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 27 §:n mukaan valvontaviranomaisen on määräajoin suorittavilla tarkastuksilla valvottava, että vaarallisia kemikaaleja käsittelevän ja varastovan laitoksen tekninen toteutus ja toimintaperiaatteet ovat lainsäädännön ja annettujen lupaehtojen mukaisia. Tarkastuksesta laadittavassa tarkastuskertomuksessa on säädösten mukaan esitettävä mahdolliset puutteet ja niille toteutusaikataulu. Toiminnanharjoittajalta edellytetään, että hän ryhtyy tarkastuskertomuksessa edellytettyihin toimenpiteisiin ja antaa annettuun ajankoh-taan mennessä selvityksen tarkastuksella havaittujen puutteiden korjaamisesta.*

Turvallisuus- ja  
kemikaalivirasto

Helsinki  
PL 66  
(Osoiteilma 12 B)  
00521 Helsinki

Tampere  
Kalevankatu 2  
33100 Tampere

Rovaniemi  
Vahkalatu 2  
96100 Rovaniemi

Verhde 020 3052 000  
www.tukes.fi  
lijaamo@tukes.fi  
Y-tunnus 2021277-9



*Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 109 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee kieltää tuotantolaitoksen käyttö taikka peruuttaa toimintaa koskeva lupa, jos toiminnanharjoittajan toimenpiteissä onnettomuuksien estämiseksi ja rajoittamiseksi on todettu olevan vakavia puutteita. Jos toiminnanharjoittaja ei ole säädetyssä määräajassa toimittanut vaadittavaa selvitystä tai muita tietoja toimenpiteistään onnettomuuksien estämiseksi, on valvontaviranomaisen asetettava toiminnanharjoittajalle riittävä määräaika asian korjaamiseksi. Valvontaviranomainen voi kieltää tuotantolaitoksen käytön, jos toiminnanharjoittaja ei ole korjannut asiaa annetussa määräajassa. Valvontaviranomainen voi tehostaa kemikaaliturvallisuuslain nojalla antamaansa määräystä uhkasakolla taikka keskeyttämisuhalla (129 §).*

#### Tukesin harkitsemat toimenpiteet

Yksilöi tässä asetetut velvoitteet. Mikäli velvoitteita on useita, merkitään ne määräajavien mukaan järjestetyssä luettelossa. Määräaikojen harkinnassa vaikuttavat yrityksen tilanne saatujen selvitysten valossa, asian kiireellisyys (onnettomuusvaara?) sekä siitä riippumattomat asiaan vaikuttavat seikat (esim. käytönvalvojen koulutusajat ym.).

Tukes herkitsee edellyttäviensä tarkastuksella havaittujen puutteiden korjaamista alla olevan aikataulun mukaisesti sakkon tai toiminnan keskeyttämisen uhalla.

#### Korjattava pp.kk.vvvv mennessä:

- Kohteelle tehdään räjähdysvaarojen arviointi ja laaditaan räjähdysvaarojen-asiakirja.
- Kohteelle laaditaan huolto- ja kunnossapitosuunnitelma. Suunnitelmaan sisällytetään vaarallisten kemikaalien käsittelyyn ja varastointiin kuuluvat laitteistot, putkistot sekä turvallisuuden varmistamiseksi asennetut laitteet.

#### Korjattava pp.kk.vvvv mennessä:

- Maalaama erotetaan omaksi palo-osastoksi.

#### Asianosaisen kuuleminen asian ratkaisemiseksi

Asianosaista kuullaan [hallintolain 34 §](#) mukaisesti. Mainitse tässä myös liitteet, jotka vaikuttavat asian käsittelyyn. Kuulemisen kohteelle on kerrottava, ettei vastaamatta jättäminen estä asian ratkaisemista.

Ennen asian ratkaisemista Tukes varaa teille hallintolain (433/2003) 34 §:n mukaan tilaisuuden lausua mielipiteenne asiasta ja Tukesin harkitsemista toimenpiteistä sekä tuoda esille seikkoja, jotka vielä saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asiaan ratkaisuun vaikuttava tarkastuskertomus on tämän asiakirjan liitteenä.

Vastaus tulee toimittaa Tukesille (Kalevantie 2, 33100 Tampere) viimeistään [pp.kk.vvvv](mailto:liijaamo@tukes.fi). Vastauksen voi toimittaa myös sähköpostitse ([liijaamo@tukes.fi](mailto:liijaamo@tukes.fi)).

Vastauksen antamatta jättäminen määräaikaan mennessä ei estä asian ratkaisemista.

## Sovelletut säännökset

**Luetteloi sovellettavat lainkohdat**

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005)  
7, 9–13, 27, 28, 41–44, 109 ja 123 §  
Hallintolaki (434/2003) 54 §

## Lisätietoja

**Lisätietoja antavan yhteystiedot sekä allekirjoitukset**

tarkastaja N.N., [etunimi.sukunimi@tukes.fi](mailto:etunimi.sukunimi@tukes.fi) tai 029 5052 xxx

N.N.  
ryhmän päättävä

N.N.  
tarkastaja

## Liitteet

**Liitteiksi tulevat asian kannalta mahdollisimman informatiiviset ja sen käsittelyyn ratkaisevasti vaikuttavat asiakirjat**

Tarkastuskertomuksen päätösosa pvm + diaarinumero  
Tarkastuskertomus pvm + diaarinumero  
Selvityspyyntö pvm + diaarinumero  
Yhtys Oy:n selvitys (sähköposti) pvm

## Tiedoksi

**Tiedoksi alueen ELY, AVI ja Pelä**  
Pirkanmaan ELY-keskus  
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto  
Pirkanmaan Pelastuslaitos

Turvallisuus- ja  
kemikaalivirasto

Helinki  
PL 66  
(Oskariinika 12 B)  
00521 Helsinki

Tampere  
Kalevantie 2  
33100 Tampere

Rovaniemi  
Valtskatu 2  
96100 Rovaniemi

Verhok 029 5052 000  
[www.tukes.fi](http://www.tukes.fi)  
[lijaaime@tukes.fi](mailto:lijaaime@tukes.fi)  
Y-tunnus 2021277-0

**HUOMIENNENLÄHETTÄMISTÄ:**

- Tarkista asiakirjan muotoilut
- Tarkista nimet ja päivämäärät
- Tarkista, että sovellettavat lait on merkitty oikein
- Ota punaiset ja kursivoidut ohjetekstit pois
- Käytä kirje lakimiehellä ennen lähettämistä

Muista tehdä käsittelymerkinnät Kemuun!

Turvallisuus- ja  
kemikaalivirasto

Helsinki  
PL 66  
(Osoiteilma 12 B)  
00521 Helsinki

Tampere  
Kalevantie 2  
33100 Tampere

Rovaniemi  
Valtakatu 2  
96100 Rovaniemi

Vaihde 029 3052 000  
www.tukes.fi  
liikenne@tukes.fi  
Y-tunnus 2021277-0

### LIITE 3. Mallipohja: uhkasakon asettamispäätös

Yritys Oy

Kemikaalikatku 1  
33100 Tampere

Asia Tarkastuksella havaittujen puutteiden korjaaminen sakon uhalla

Asia, jota päätös koskee

Selvitä tässä uhkasakon asettamiseen johtaneet tapahtumat.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on Yritys Oyn tehtaalta (Kemikaalikatku 1, 33100 Tampere) pp.kk.vvvv pidetyssä määräaikaistarkastuksessa havainnut merkittäviä puutteita vaarallisten kemikaalien käsittelyssä ja varastoinnissa ja edellyttänyt puutteiden korjaamista pp.kk.vvvv mennessä. Yritys Oy ei ole korjannut puutteita määräaikaan mennessä.

Velvoite ja määräaika

Erientele syntyneet velvoitteet syntyisperusteineen sekä määräaika/-ajat niiden hoitamiseksi. Määräajan harkintaan vaikuttavat mm. asian kiireellisyys (vaaran uhka) sekä muut seikat (mm. käytönvalvojen koulutusten aikataulut). Mikäli velvoitteita on useita, merkitään ne luettelomuodossa määräajan mukaisesti.

Tukes velvoittaa Yritys Oyn korjaamaan tarkastuksella havaitut puutteet sakon uhalla alla olevan aikataulun mukaisesti.

**Korjattava pp.kk.vvvv mennessä:**

- Kohteelle tehdään rajahälyvaarojen arviointi ja laaditaan rajahälysuojaus-asiakirja.
- Kohteelle laaditaan huolto- ja kunnossapitosuunnitelma. Suunnitelmaan sisällytetään vaarallisten kemikaalien käsittelyyn ja varastointiin kuuluvat laitteistot, putkistot sekä turvallisuuden varmistamiseksi asennetut laitteet.
- Pelastussuunnitelma laaditaan siten, että se täyttää sisäselke pelastussuunnitelmalle asetetut vaatimukset. Päivitetty pelastussuunnitelma toimitetaan pelastuslaitokselle.

**Korjattava pp.kk.vvvv mennessä:**

- Maalaaero erotetaan omaksi pala-osastoksi.

Selitys puutteiden korjaamisesta tulee toimittaa määräaikaan mennessä Tukesille (Kalevantie 2, 33100 Tampere) tai sähköpostitse osoitteeseen [kirjaamo@tukes.fi](mailto:kirjaamo@tukes.fi).

Turvallisuus- ja  
kemikaalivirasto

Helsinki  
PL 66  
(Osoitealike 12 B)  
00521 Helsinki

Tampere  
Kalevantie 2  
33100 Tampere

Rovaniemi  
Valtskatu 2  
96100 Rovaniemi

Vaihde 029 3052 000  
[www.tukes.fi](http://www.tukes.fi)  
[kirjaamo@tukes.fi](mailto:kirjaamo@tukes.fi)  
Y-tunnus 3021277-0

## Lainsäädännön vaatimukset

Erittelee tarkasti asiaan liittyvät säädökset. Tässä kohdassa mainitaan erityislain antama toimivalta hallintopakkokeinojen käyttämiseksi.

Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 29 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on nimettävä vastuuhenkilö, jos teollinen käsittely ja varastointia hojaittavan tuotantolaitoksen teknisen toteutuksen sekä niiden toimintaperiaatteiden, toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuutta ja toimivuutta.

Tukesin on valvottava kemikaaliturvallisuuslain 27 §:n mukaan vaarallisten kemikaalien laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia hojaittavan tuotantolaitoksen teknisen toteutuksen sekä niiden toimintaperiaatteiden, toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuutta ja toimivuutta.

Kemikaaliturvallisuuslain 109 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee kieltää tuotantolaitoksen käyttö taiikka peruuttaa toimintaa koskeva lupa, jos toiminnanharjoittajan toteuttamissa toimenpiteissä onnettomuuksien estämiseksi ja rajoittamiseksi on todettu olevan vakavia puutteita. Jos toiminnanharjoittaja ei ole säädettyssä määräajassa toimittanut vaadittavaa selvitystä ja muita tietoja toimenpiteistään onnettomuuksien estämiseksi, on valvontaviranomaisen asetettava toiminnanharjoittajalle riittävä määräaika asian korjaamiseksi. Valvontaviranomainen voi kieltää tuotantolaitoksen käytön, jos toiminnanharjoittaja ei ole korjannut asiaa annetussa määräajassa. Tukes voi tehostaa kemikaaliturvallisuuslain nojalla antamaansa määräystä uhkasakolla taiikka keskeyttämishallia (123 §).

## Asianosaisen kuuleminen

Kirjaa tähän eluute alkeen asiassa toteutunut kuuleminenmenettely määräaikoinen sekä asiakkaan tekemät toimenpiteet ja laiminlyönnit.

Tukes on pp.kk.vvv lähetetyillä kirjeillä varannut Yritys Oy:lle hallintolain 34 § mukaisen kuulemisen tarkastuksella havaittujen puutteiden korjaamisesta. Tukes ei ole saanut vastinetta määräaikaan mennessä.

Mun perin Tukes on edellyttänyt puutteiden korjaamista pp.kk.vvv mennessä. Tukes ei saanut selvitystä määräaikaan mennessä ja pyysi selvityksiä pp.kk.vvv lähetetyillä selvityspyynnöillä. Yritys Oy:n on pyydyntä määräaikaan puutteiden korjaamiselle pp.kk.vvv lähetetyillä sähköpostilla. Tukes on sähköpostitse pyytänyt Yritys Oy:ta toimittamaan selvityksen korjaamattomista puutteista ja aikataulusta niiden korjaamiselle pp.kk.vvv mennessä. Tukes on saanut selvityksen sähköpostilla pp.kk.vvv.

## Uhkasakko velvoitteen laiminlyönnin varalle

Nimetään päävelvoite/-velvoitteet sekä asetettava kiinteä tai juokseva uhkasakko (kullekin päävelvoitteelle oma). Merkitään, minkä leinkohden nojalla Tukes antaa ko. määrärauksen.

Turvallisuus- ja  
kemikaalivirasto

Helsinki  
PL 66  
(Oskariinika 12 B)  
00521 Helsinki

Tampere  
Kalevantie 2  
33100 Tampere

Rovaniemi  
Valtskatu 2  
96100 Rovaniemi

Verhok 020 3052 000  
www.tukes.fi  
liikenne@tukes.fi  
F-annus 3021277-0

Uhkasekon määrän harkinnassa otetaan huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. (UhkasekkoL 2 Lu-ku)

Tukes määrää kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 123 §:n nojalla edellä asetetut velvoitteet noudatettavaksi seuraavien sakkajen uhalla:

- Kohteelle tehdään räjähdysvaarojen arviointi ja laaditaan räjähdysvaarajous-asiakirja: **uhkasakko 10 000 euroa**
- Kohteelle laaditaan huolto- ja kunnossapitosuunnitelma. Suunnitelmaan sisällytetään vaarallisten kemikaalien käsittelyyn ja varastointiin kuuluvat laitteistot, putkistot sekä turvallisuuden varmistamiseksi asennetut laitteet: **uhkasakko 10 000 euroa**
- Pelastussuunnitelma laaditaan siten, että se täyttää sisäiselle pelastussuunnitelmalle asetetut vaatimukset ja sisäiseen pelastussuunnitelmaan liittyvä yhteisharjoitus järjestetään: **uhkasakko 10 000 euroa**
- Maalaaime erotetaan omaksi pala-asostoksi: **uhkasakko 10 000 euroa**

Jos asetetut velvoitteet laiminlyödään, Tukes voi tuomita kyseistä päävelvoitetta koskevan uhkasakon maksettavaksi.

#### Muutoksenhaku

Valitusosoitus liitteeksi. (Ks. UhkasekkoL 5 Lu-ku)

Tähän päätökseen tyytymätön voi hakea muutosta X:n hallinto-oikeudelta ohjeen valitusosoituksen mukaisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomai- nen toisin määrää.

#### Sovelletut säännökset

Erityiset sovellettavat säännökset → aina hallintolaki ja uhkasakkolaki + erityisla-ki

Laki vaarallisten kemikaalien ja jäätteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) 29, 109, 123 ja 126 §  
Hallintolaki (434/2003) 34 §  
UhkasekkoLaki (1113/1990) 6-8 §

## Lisätietoja

Käsittelijän yhteystiedot sekä allekirjoitukset

Lisätietoja antaa N.N.  
n.n@tukes.fi  
puh. 029 5052 000 (vaihde)

N.N.  
ryhmän päällikkö

N.N.  
tarkastaja

## Liitteet

Liitteiksi tulevat asian kannalta mahdollisimman informatiiviset ja sen käsittelyyn ratkaisevasti vaikuttavat asiakirjat. Päätöksiin liitetään aina valitusosoitus.

Valitusosoitus  
Tarkastuspöytäkirja ym

## Tiedoksi

Tiedoksi alueen ELY, AVI ja Pelä  
Pirkanmaan ELY-keskus  
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto  
Pirkanmaan Pelastuslaitos

**HUOMI ENNEN LÄHETTÄMISTÄ:**

- Tarkista asiakirjan muotoilut
- Tarkista nimet ja päivämäärät
- Tarkista, että sovellettavat lait on merkitty oikein
- Ota punaiset ja kursivoitut ohjeet pois
- Käytä kirjettä lähettäessä ennen lähettämistä

**Muista tehdä käsittelymerkinnät Kemuun!**

Turvallisuus- ja  
kemikaalivirasto

Helsinki  
PL 66  
(Osoiteilma 12 B)  
00521 Helsinki

Tampere  
Kalevantie 2  
33100 Tampere

Rovaniemi  
Valtakatu 2  
96100 Rovaniemi

Vaihde 029 5052 000  
www.tukes.fi  
liikenne@tukes.fi  
Y-tunnus 2021277-0





KUULEMINEN

pvm

dnro!

*Jännitustilaa annettussa määrärajoissa. Valvontaviranomainen voi tehostaa kemikaaliturvallisuuslain nojalla antamaansa määräystä uhkasakolla tai/ta keskeyttämisuhalla (390/2005, 123 §).*

Uhkasakkolain (1113/1990) 10.1 §:n mukaan uhkasakon asettanut viranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudettamatta jättämiseen ole päteviä syytä. Lain 12 §:n mukaan uusi uhkasakko voidaan asettaa, kun kysymys aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta on käsitelty.

Tukesin harkitsemat toimet

Yksilöi laiminlyödyt velvoitteet perusteluineen sekä uhkasakon asettamisen päämäärä (päätöksen pvm). Tähän kirjataan myös Tukesin harkitsemat toimet (tässä uhkasakon tuomitseminen ja mahdollinen uuden uhkasakon asettaminen). Velvoitelista poistetaan ne velvoitteet, jotka toiminnanharjoittaja on korjannut uhkasakon asettamispäätöksen jälkeen. Mikäli asiassa on annettu sen käsittelyyn vaikuttavia lisäselvityksiä, otetaan myös ne tässä huomioon. Velvoitteet luetteloidaan ranskalaisin viivoin määräaikojen mukaisessa järjestyksessä.

Yritys Oy:n antaman selvityksen mukaan kaikista puutteista ei ole korjattu annettuihin määräpäiviin mennessä. Selvityksen perusteella Tukes harkitsee Yritys Oy:lle pp.kk.vvv asetettujen uhkasakkojen tuomitsemista maksettavaksi seuraavasti:

pp.kk.vvv mennessä korjattavat uhkasakkoineen:

- 10 000 euroa nestekaasuhöyrystimen turvallisen käytön varmistamisen laiminlyömisestä. Nestekaasuhöyrystintä ei ole kunnostettu.
- 10 000 euroa maanpäällisen nestekaasusäiliön suojauksen laiminlyömisestä. Yritys Oy:n antaman selvityksen mukainen vesivaleluuutteista ei täyttyä lainsäädännön vaatimaa tasoa. Nestekaasusäiliön vesivaleluuhteiston tulee olla kiinteä ja veden virtauksen tulee olla 10 litraa/minuutti/m<sup>2</sup>. Vesivirta tulee suhkuttaa tasaisesti säiliön vaipan koko pinnalle ja sen tulee nitittää vähintään 90 minuutin ajaksi. (858/2012, 31 §)

pp.kk.vvv mennessä korjattavat uhkasakkoineen:

- 10 000 euroa huolto- ja kunnossapitosuunnitelman laatimisen laiminlyömisestä. Yritys Oy ei ole laatinut vaadittua huolto- ja kunnossapitosuunnitelmaa

Lisäksi Tukes harkitsee Yritys Oy:n velvoittamista korjaamaan puutteet uuden sakan uhalla.

Asianosaisen kuuleminen asian ratkaisemista varten

Asianosaisella on hallintolain 34 § ja uhkasakkolain 22 § mukaan varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Asianosaiselle on myös kerrottava, ettei vastaamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Muista muuttaa vastauspäivämäärä (HL 33.1 §: kohtuullinen määräaika).

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Helsinki PL 66 (Osoite nro 12 B) 00521 Helsinki	Tampere Kalevankatu 2 33100 Tampere	Rovaniemi Valtakatu 2 96100 Rovaniemi	Valhele 029 3052 000 www.tukes.fi kirjasto@tukes.fi F-tunnus 2021277-0
--	---	---	---

Ennen asian ratkaisemista Tukes varaa teille uhkasakkolain (1113/1990) 22 §:n ja hallintolain (433/2003) 34 §:n mukaan tilaisuuden lausua mielipiteenne asiasta ja Tukesin harkitsemista toimenpiteistä sekä tuoda esille seikkoja, jotka vielä saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asia koskeva Tukesin pp.kk.vvvv antama päätös uhkasakon asettamisesta on tämän kuulemisilmoituksen liitteenä.

Vastaus tulee toimittaa Tukesille (Kalevantie 2, 33100 Tampere) viimeistään pp.kk.vvvv. Vastauksen voi toimittaa myös sähköpostitse [kirjasto@tukes.fi](mailto:kirjasto@tukes.fi).

Vastauksen antamatta jättäminen määräaikaan mennessä ei estä asian ratkaisemista.

#### Säännökset

**Luetteloi asassa sovellettavat säännökset (AINA hallintolain 34 § ja uhkasakkolain 10, 12 ja 22 §, lisäksi erityislait).**

*Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) 7, 9, 10, 29, 109 ja 123 §  
Hallintolaki (434/2003) 34 §  
Uhkasakkolaki (1113/1990) 10, 12 ja 22 §*

## Lisätietoja

Lisätietoja antavan yhteystiedot sekä allekirjoitukset

Lisätietoja antaa tarkastaja N.N.  
[etunimi.sukunimi@tukes.fi](mailto:etunimi.sukunimi@tukes.fi)  
puh. 029 5052 000 (vaihde)

N.N.  
ryhmän päällikkö

N.N.  
tarkastaja

## Liitteet

Liitteiksi tulevat asian kannalta mahdollisimman informatiiviset ja sen käsittelyyn ratkaisevasti vaikuttavat asiakirjat.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston päätös pvm + diaarinumero  
Yritys Oy:n pp.kk.vvvv antama selvitys

## Tiedoksi

Tiedoksi alueen ELY, AM ja PeLa  
Pirkanmaan ELY-keskus  
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto  
Pirkanmaan Pelastuslaitos

**HUOM! ENNEN LÄHETTÄMISTÄ:**

- Poista punaiset ohjeltekstit ja kursivoinnit
- Tarkista asiakirjan muotoilut
- Tarkista nimet ja päivämäärät
- Tarkista, että sovellettavat lait on merkitty oikein (pykälätorkkuus!)
- Käytä kirje lakimiehellä ennen lähettämistä

**Muista tehdä käsittelymerkinnät Kemuun!**

Turvallisuus- ja  
kemikaalivirasto

Helsinki  
PL 66  
(Osaatolta 12 B)  
00521 Helsinki

Tampere  
Kalevankatu 2  
33100 Tampere

Rovaniemi  
Valtakatu 2  
96100 Rovaniemi

Vaihde 029 5052 000  
[www.tukes.fi](http://www.tukes.fi)  
[kirjasto@tukes.fi](mailto:kirjasto@tukes.fi)  
Y-tunnus 2021277-0

## LIITE 5. Mallipohja: uhkasakon tuomitseminen

Yritys Oy  
Kemiekatu 1  
33100 Tampere

### Asia

Kirjaa tähän päätöksen aihe (-uhkasakon tuomitseminen). Viittaa alkuperäiseen uhkasakon asettamisen päivämäärään.

Päätös Yritys Oy:lle pp.kk.vvv asetetun uhkasakon tuomitsemisesta.

### Asia, jota päätös koskee

Yksilöi uhkasakon asettamiseen johtaneet syyt (-haiminydyt velvoitteet). Merkitse päätöksen diaarinumerot sekä päivämäärät.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on pp.kk.vvv annetulla päätöksellä (xxxx/xx/xxxx) velvoittanut Yritys Oy:n ilmoittamaan Tukelle pätevyyskokeen suorittaneen kemikaalien käytönvalvojan nimen xx xxx euron sakon uhalla pp.kk.vvv mennessä. Tukes ei ole saanut pyydettyä tietoa.

### Lainsäädännön vaatimukset

Kirjaa tähän toiminnanharjoittajan kyseisessä asiassa velvoittavat lainsäädännön kohdat sekä Tukesiin toimivaltia hallintopakkokeinojen käyttämiseksi (erityislaita). Lopussa olevat [uhkasakkojen 10.1 ja 12 §](#) jätetään kaikkiin uhkasakon tuomitsemispäätöksiin (ei kursivoitu).

Kemikaaliturvallisuuslain (390/2005) 29 §:n mukaan toiminnanharjoittajan on nimettävä vastuhenkilö, jos teollinen käsittely ja varastointi on laajamittaista. Vastuhenkilön tulee osoittaa pätevyytensä Tukesiin järjestämässä kokeessa.

Tukesiin on valvottava kemikaaliturvallisuuslain 27 §:n mukaan vaarallisten kemikaalien laajamittaista teollista käsittelyä ja varastointia harjoittavan tuotantolaitoksen teknisen toteutuksen sekä niiden toiminta- ja ohjeiden, toimintatapojen ja johtamisjärjestelmien vaatimustenmukaisuutta ja toimivuutta.

Kemikaaliturvallisuuslain 109 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee kieltää tuotantolaitoksen käyttö tavalla, joka perustuu toimintaa koskeva lupa, jos toiminnanharjoittajan toteuttamissa toimenpiteissä onnettomuuksien estämiseksi ja rajoittamiseksi on todettu olevan vakavia puutteita. Jos toiminnanharjoittaja ei ole säädettyä määräajassa toimittanut vaadittavaa selvitystä ja muita tietoja toimenpiteistään onnettomuuksien estämiseksi, on valvontaviranomaisen asetettava toiminnanharjoittajalle riittävä määräaika asian korjaamiseksi. Valvontaviranomainen voi kieltää tuotantolaitoksen käytön, jos toiminnanharjoittaja ei ole korjannut asiaa annetussa määräajassa. Tukes voi tehostaa kemikaaliturvallisuuslain nojalla

## Lisätietoja

Käsittelijän yhteystiedot sekä allekirjoitukset:

Lisätietoja antaa N.N.

[n.n@tukes.fi](mailto:n.n@tukes.fi)

puh. 029 5052 000 (vaihde)

N.N.

yksikön johtaja

N.N.

ryhmän päällikkö

## Liitteet

Liitteiksi tulevat asian kannalta mahdollisimman informatiiviset ja sen käsitteelyyn ratkaisevasti vaikuttavat asiakirjat. Päätöksiin liitetään aina valitusosoitus.

Valitusosoitus

## Tiedoksi

Tiedoksi alueen ELY, AVI ja Pelä

Pirkanmaan ELY-keskus

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Pirkanmaan Pelastuslaitos

**HUOMI ENNEN LÄHETTÄMISTÄ:**

- Tarkista asiakirjan muotoilut
- Tarkista nimet ja päivämäärät
- Tarkista, että sovellettavat lait on merkitty oikein
- Ota punaiset ja kursivoitut ohjeet pois
- Käytä kirjettä lalinielillä ennen lähettämistä

Muista tehdä käsittelymerkinnät Kemuun!

Turvallisuus- ja  
kemikaalivirasto

Helsinki  
PL 66  
(Osoite nro 12 B)  
00521 Helsinki

Tampere  
Kalevankatu 2  
33100 Tampere

Rovaniemi  
Valtakatu 2  
96100 Rovaniemi

Vaihde 029 5052 000  
[www.tukes.fi](http://www.tukes.fi)  
[kirjasto@tukes.fi](mailto:kirjasto@tukes.fi)  
Y-tunnus 2021277-0