

Kehotus, määräys ja hallintopakko

Oikeussihteeri Marko Nurmikolu



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Laillisuusvalvonta

- Lain noudattamisen valvontaa
 - Esim. lupapäätösten määräyksiä noudatetaan
- Toimintavelvollisuus
 - Passiivisuus tehtävien toteuttamisessa tai toimivallan käyttämättä jättäminen ja vastaava toimivallan alittaminen => voivat olla oikeudellisia virheitä,
 - Perustuslain 21.1 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä
 - Virkamieslain 14.1 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä
 - Viranomaisella laaja harkintavalta – vähän oikeusturvakeinoja

Täytäntöönpano

- Pääosin kirjallista menettelyä
 - Tarkastusmuistiossa huomautus / korjauskehotus
 - Kehotuskirje
 - Yksittäinen määräys
 - Määräys
 - Määräys + hallintopakko
 - YSL 182 §, voisiko antaa suullisesti?
- Suullinen ohje
- Keskeytys, kun välitön ympäristön pilaantuminen (kaivurin avaimet takavarikkoon, alueen portti laitetaan lukkoon) => jälkikäteen kirjallinen päätös
- Ei voimankäyttöoikeuksia => virka-apupyyntö poliisille kun täytyy käyttää fyysistä voimaa tai rikkoa jotain

Toimivalta täytäntöönpanoon

- Lainsäädännössä runsaasti yksityisiä ja yhteisöjä koskevia rajoituksia, velvollisuuksia ja kieltoja.
 - YSL, JL, MAL, VL, MerenkulunYSL, VHL
- Lisäksi näitä velvoitteita normeja konkretisoivissa hallintopäätöksissä.
 - Ympäristölupa, yksittäinen määräys, meluilmoitus, ojitusratkaisu, yms.
- Jos näitä rikotaan tai noudattamista laiminlyödään => viranomainen voi erikseen määrätä noudattamaan,
 - Uhka tai ilman uhkaa

Ysl 179 §, Viranomaisen toimet lainvastaisen menettelyn johdosta

- Jos tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu, valvontaviranomaisen on asian laatu huomioon ottaen **kehotettava** lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely ja ryhdyttävä toimiin 175 ja 176 §:ssä tarkoitetun hallintopakkoasian vireille saattamiseksi.
- Valvontaviranomaisen on valvottava, että kehotusta ja hallintopakkoasiassa annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan.
- Huom. Ysl 182 § mahdollistaa vakavissa tilanteissa suoran määräyksen

Vesilain valvonta

Viranomaisen toimet lainvastaisen menettelyn johdosta (14:2)

- Jos lakia tai sen nojalla annettuja säädöksiä ei ole noudatettu valvontaviranomaisen on asian laatu huomioon ottaen
 - » **kehottaa** lopettamaan menettely
 - » pantava vireille hallintopakkoasia
 - » ilmoitettava asiasta poliisille

Kehotus ja kuuleminen

- Kirjallisen kehotus, (hallintopakkoa edeltävä määräys)
 - Toiminnanharjoittaja ei ole ryhtynyt asian selvittämisen yhteydessä sovittuihin tai viranomaisen esittämiin tai hyväksymiin toimenpiteisiin.
- Suurimmassa osassa potentiaalisista hallintopakkotapauksista kehotusta noudatetaan.
- Kehotuksen voi osoittaa useammalle kuin varsinaiselle tulevalle velvoitetulle. Esim. kiinteistön omistajalle
- Esim. kehotus keskeyttämään toiminta viivytyksettä ja hakea lupa toiminnalle, jos luvanvarainen toiminta on aloitettu ilman lupaa.
- Kehotus tilanteen palauttamiseksi lailliseksi määräajassa.
 - Laillisen tilan palauttaminen voi tapahtua joko ennallistamalla tai haitattomaksi tekemällä, jos hanke aiheuttaa haittaa tai vahinkoa ja luvan saaminen on epävarmaa.
- Hallintopakkomenettelyyn ryhtyminen ei ole tarpeen, jos rikkomuksen tekijä noudattaa kehotusta.
- Jos kehotuksen yhteydessä kuulemisen tarkoituksena on antaa hallintopakkomääräys, tulee asianosaista kuulla niistä seikoista, joista hallintopakkopäätös tullaan antamaan.
- Ei valitusoikeutta.

Ysl 185 §, Kuuleminen

- Ennen tässä luvussa tarkoitetun määräyksen antamista viranomaisen on varattava sille, jota määräys koskee, tilaisuus tulla kuulluksi asiassa siten kuin hallintolaissa säädetään.
- Tarvittaessa on kuultava myös muita asianosaisia, muita valvontaviranomaisia, lupaviranomaista ja yleistä etua valvovia viranomaisia

Kuuleminen

- Hallintolain 34 §:
 - Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

- Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:
 - vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
 - kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa terveydelle, yl. turvallisuudelle taikka ympäristölle;
 - Hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kuuleminen (UhkasakkoL 22 §, HL 34 §)

- Asianosaista voidaan kuulla joko kehotuksen yhteydessä tai erillisellä kirjeellä.
 - kielloista, rajoituksista ja muista määräyksistä sekä asetettavasta uhasta (uhan määrää ei tarvitse)
- Tiedoksi mielellään saantitodistuksin tai haastetiedoksiannolla
- Määräaika
- Tässä vaiheessa tai uhkasakon asettamisen yhteydessä arviointi tarpeesta tehdä poliisille tutkintailmoitus ja tämän voi ilmoittaa asianosaiselle.
- Ei valitusoikeutta.

Kehotus-/kuulemiskirjeeseen esim.

- Kiinteistön yksilöinti
- Omistaja/haltija
- Milloin valvontakäynti on suoritettu, mitä havaittu
- Minkä vuoksi kehotetaan eli mitä säännöstä/määräystä ei ole noudatettu, lainkohta
- Mihin toimenpiteisiin asianosaisen kehotetaan ryhtyvän, yksilöidysti
- Määräpäivä, minkä jälkeen kiinteistöllä suoritetaan uusi tarkastus
- Mitä jatkotoimenpiteitä tarkastuksesta voi seurata
- Kuka antaa lisätietoja asiassa

LISÄKSI, JOS KUULLAAN HALLINTOPAKOSTA SAMALLA:

- Asia ratkaistaan siitä huolimatta, että asianosainen jättää vastaamatta määräajassa
- Ollaanko päävelvoitteen tehosteeksi asettamassa uhkaa ja mikä uhka
- Seuraava vaihe on asian saattaminen valvontaviran-omaisen käsiteltäväksi.
- Mahdollinen harkinta tutkintailmoituksen tekemisestä poliisille

Ysl 180 §, Määräys pilaantumisen ehkäisemiseksi

- Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi toimittamansa tarkastuksen nojalla antaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa koskevan yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräys voi koskea toimea tai rajoitusta, toiminnan tarkkailua tai tiedottamista taikka valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista. Määräys ei voi koskea luvanvaraista toimintaa eikä rekisteröitävää toimintaa. Määräyksen on oltava kohtuullinen ottaen huomioon toiminnan luonne ja ympäristön pilaantumisen merkittävyys.
- Huom, ei uhkaa => jos rikotaan, käytetään 175 ja 182 §

JL 125 §, Yksittäisen määräyksen antaminen

- Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi toimittamansa tarkastuksen nojalla antaa muuta kuin ympäristöluvanvaraista toimintaa koskevan yksittäisen **määräyksen**, joka on tarpeen roskaantumisen ehkäisemiseksi tai jätehuollon asianmukaiseksi järjestämiseksi. Määräyksen on oltava kohtuullinen ottaen huomioon toiminnan luonne ja roskaantumisen tai muiden haittojen merkittävyys

YSL 123 §, Poikkeuksellinen tilanne luvanvaraisessa ja rekisteröitävässä toiminnassa

- Toiminnasta vastaavan tai jätteen haltijan on viipymättä ilmoituksen jälkeen toimitettava viranomaiselle suunnitelma, jonka mukaisesti toiminnan päästöjä ja jätteitä sekä niistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumista voidaan rajoittaa poikkeuksellisen tilanteen aikana.
- Viranomaisen on ilmoituksen johdosta tehtävä päätös ja annettava tarpeelliset määräykset.
- Määräykset voidaan antaa tai toiminta kieltää, vaikka ilmoitusvelvollisuus olisi lyöty laimin.
- Määräyksiä annettaessa noudatetaan 18 luvun hallintopakkoa koskevia säännöksiä.

YSL 175 §, Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

Valvontaviranomainen voi:

- 1) kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä taikka määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa;
 - Mittaus, raportointi tai ongelmajätteen kirjanpidon luovuttaminen
- 2) määrätä 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla menetellyt palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutunut haitta; (huom YSL 176 § luonto- ja vesivahinko ely toimivaltainen)
 - Määräys palauttaa ympäristö ennalleen tai poistamaan haitta, esim. 1 ja 2 – kohtien yhteydessä
 - Ei koske pima-asioita
 - Teettämisen käyttäminen
- 3) määrätä toiminnanharjoittajan riittävässä määrin selvittämään toiminnan ympäristövaikutukset, jos on perusteltua aiheita epäillä toiminnasta aiheutuvan tämän lain vastaista ympäristön pilaantumista.
 - Selvilläolovelvollisuus
 - Voidaan määrätä selvittämään toiminnan ympäristövaikutukset hallintopakkoa käyttäen

Ysl 182 §, Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen alaisen viranhaltijan väliaikainen määräys

- Poiketen siitä, mitä 22 §:n 2 momentissa säädetään, 175 §:ssä tarkoitetun kiellon tai määräyksen voi antaa tai 181 §:ssä tarkoitetun keskeyttämisen suorittaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen puolesta kiireellisessä tapauksessa tämän määräämä viranhaltija.
- Viranhaltijan on viivytyksettä saatettava antamansa määräys, kiello tai keskeyttämistoimenpide kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätettäväksi. Viranhaltijan päätös on voimassa, kunnes kunnan ympäristönsuojeluviranomainen on ratkaissut asian.
- Huom. Ei valituskelpoinen päätös

JL 126 §, Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen

- Valvontaviranomainen voi:
- 1) kieltää sitä, joka rikkoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua asetusta tai määräystä taikka jätteen siirtoasetusta, jatkamasta tai toistamasta säännösten vastaista menettelyä tai määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa;
- 2) määrätä 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla menetellyt palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta aiheutunut haitta;
- 3) määrätä jätettä tai tuotetta koskevista väliaikaisista toimista, kuten jätteen tai tuotteen asianmukaisesta varastoinnista tai säilyttämisestä, jätekuorman purkamisen kieltämisestä, jätteen palauttamisesta alkuperäiseen paikkaan tai muista vastaavista toimista, jotka ovat tarpeen 1 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa.
- Väliaikaisista toimista aiheutuneista kustannuksista vastaa se, joka on toiminut säännösten tai määräysten vastaisesti.
- **Määräyksen** voi toimialallaan antaa kiireellisessä tapauksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen määräämä viranhaltija. Asia on kuitenkin viivytyksettä saatettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätettäväksi

Vesilain valvonta

Rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaiseminen (14:4)

- Jos ojituksessa tai ojan käytössä menetellään säännösten ja määräysten vastaisesti tai ojan kunnossapito laiminlyödään, voi ympäristönsuojeluviranomainen antaa kiellon tai määräyksen
- Jos joudutaan samalla joudutaan ratkaisemaan luvan tarve, kiellon tai määräyksen antaa lupaviranomainen
- Kielto tai määräys voidaan antaa myös kiinteistön uudelle omistajalle tai haltijalle, vaikka tämä ei olisi vastuussa lainvastaisen tilan syntymisestä

Vesilain valvonta

Valvontaviranomaisen välittömät toimet (14:10)

- jos toimenpide aiheuttaa välitöntä haittaa tai vaaraa turvallisuudelle, terveydelle ... valvontaviranomainen voi ryhtyä tarvittaviin toimiin haitan tai vaaran poistamiseksi
- valvontaviranomaisen on toimenpiteen jälkeen viivytyksettä pantava vireille hallintopakkoasia

MAL 14 §, Valvontaviranomainen ja hallintopakkoasia

- Jos ainesten ottamiseen ryhdytään vastoin tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka muutoin laiminlyödään niiden mukaisten velvollisuuksien täyttäminen, valvontaviranomaisen on velvoitettava asianomainen noudattamaan säännöksiä, poistamaan tai muuttamaan tehdyn työn vaikutukset taikka palauttamaan vallinnut olotila ja täyttämään velvollisuutensa sakon uhalla tai sillä uhalla, että tekemättä jätetty suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella. Jos virhe on vähäinen, voidaan toimenpiteisiin olla ryhtymättä.
- Teettämistoimenpiteet voidaan suorittaa, vaikka ottamisalue ei olisi rikkojan tai laiminlyöjän omistuksessa tai hallinnassa.
- Edellä 4 a §:ssä tarkoitetun yhteisen luvan mukaista toimintaa koskevaan hallintopakkoasiaan sovelletaan, mitä ympäristönsuojelulain 175 §:ssä säädetään rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta. Jos hallintopakkoasia koskee ainoastaan tässä laissa tai sen nojalla säädetyn velvoitteen noudattamista, siihen sovelletaan kuitenkin mitä tässä laissa säädetään. Tässä pykälässä tarkoitetun asian käsittelyssä noudatetaan muutoin uhkasakkolakia

Hallintopakko

- Hallintopakkoa käyttämällä on tarkoitus saada se, joka rikkoo säännöksen tai muun velvoitteen, toimimaan lainmukaisesti.
- Edellyttää aina erityistä säännöstä
- YSL, VL, MAL, VHL, JL + uhkasakkolaki ja hallintolaki
- Toimivaltaa ei voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä

- Välilliset hallintopakkokeinot
 - Tavoitteena, että asianosainen täyttäisi itse laiminlyömiensä päävelvoitteen
 - Uhkasakkolaki (1113/1990)
 - **Uhkasakko**: määrätään päävelvoite noudatettavaksi sakon uhalla
 - **Teettämisuhka**: määrätään päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella
 - **Keskeyttämisuhka**: Määrätään päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että työteko tai muu toiminta keskeytetään taikka laitteen tai muun esineen käyttö estetään
- Välittömät hallintopakkokeinot
 - Viranomaisen pyrkii omin toimin estämään laittoman toiminnan jatkumisen

Toimivalta hallintopakoon

- Viranomaisen toimivalta uhan asettamiseen perustuu aina erityissäännökseen laissa.
 - Määräystä ei siis kunnassa koskaan suoraan uhkasakkolain nojalla
- Uhkatoimivalta kaksivaiheista
 - 1: liitetäänkö uhka vai ei
 - 2: uhan asettanut hallintoelin päättää sen toteuttamisesta määräämällä uhan pantavaksi täytäntöön

Hallintopakko

- Uhkan toteuttaminen edellyttää:
 - Asianosaisen laiminlyöntiä
 - Asettamispäätös lainvoimainen
 - Päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen ei ole pätevää syytä
- Uhka henkilökohtainen:
 - Yleensä ei voi siirtyä toiselle
 - Poikkeuksena esineen tai kiinteistön omistajalle asetetun uhkan siirtyminen luovutuksensaajalle
 - Tietoisuus + merkintä kiinnitysrekisterissä

Hallintopakko

- Hallintovalitus
 - Valitus siirtää täytäntöönpanokelpoisuutta, ellei viranomaisen hallintolainkäyttölain 31.2 §:n nojalla toisin päätä.
 - Itseoikaisu asettamisen jälkeen joko ankarampaan tai lievempään suuntaan.
 - Uhkasakkolain 12.2 §:n mukaan, jos olosuhteet ovat muuttuneet, asiaan on tullut uutta selvitystä tai jos aikaisempi päätös perustuu ilmeisen väärän lain soveltamiseen.

HALLINTOPAKKOMENETTELYN VAIHEET

- VIREILLETULO => TARKASTUS
- NEUVONTA, OHJAUS, KEHOTUS
- TARKASTUS
- KEHOTUS (määräys) JA ASIANOSAISTEN KUULEMINEN (pakollinen)
- MAHDOLLINEN ILMOITUS POLIISILLE TUTKINTAA VARTEN
- TARKASTUS
- VIRANOMAISEN PAKKOKEINON ASETTAMISPÄÄTÖS
- REKISTERÖINTI
- TARKASTUS
- LAINVOIMAISUUDEN TARKASTAMINEN
- ASIANOSAISTEN KUULEMINEN
- VIRANOMAISEN PÄÄTÖS UHAN TUOMITSEMISESTA
- LASKUTUS JA ILMOITUS OIKEUSREKISTERIKESKUKSEEN
- LAINVOIMAISUUDEN TARKASTAMINEN
- TÄYTÄNTÖÖNPANO