

**Tampereen yliopisto**  
**Johtamiskorkeakoulu**

---

Juha Eklund

**SUHTEELLISUUSPERIAATE VÄLILLISTEN  
HALLINNOLLISTEN PAKKOKEINOJEN KÄYTÖSSÄ**

---

**Pro gradu -tutkielma**  
**Julkisoikeus**  
**Tampere 2014**

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

EKLUND, JUHA: Suhteellisuusperiaate välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytössä

Pro gradu -tutkielma, VIII + 89 sivua + 7 liitesivua.

Julkisoikeus

Toukokuu 2014

---

Tutkielmassa tarkastellaan välillisten hallinnollisten pakkokeinojen eli uhkasakon, teettämisuhan ja keskeyttämisuhan asettamista ja määrittelyä suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Pyrkimyksenä on määrittellä millä tavoin suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon välillisten hallinnollisten pakkokeinojen valinnassa, asettamisessa ja niiden ominaisuuksien määrittelyssä. Välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä koskevassa lainsäädännössä on jätetty viranomaiselle laajalti harkintavaltaa erilaisin joustavin normein, joten hallinnon oikeusperiaatteiden kuten suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaminen on hallintopakkomenettelyssä olennaista.

Tutkimusmetodi on lainopillinen. Yleinen menettelylaki välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytössä on uhkasakkolaki (1113/1990). Uhkasakkolaissa ei kuitenkaan anneta viranomaiselle toimivaltaa välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön, vaan toimivalta määräytyy aina erityislain perusteella. Näitä erityislakeja on hyvin laajasti eri hallinnonaloilla. Tutkielmaa varten on kerätty lista erityislakeja, joita tarkastellaan niiden antaman toimivallan osalta. Uhkasakkolain ja erityislakien lisäksi tarkastelussa on hallintolain (434/2003) ja hallintolainkäyttölain (586/1996) hallintopakkomenettelyyn soveltuvat säännökset.

Tutkielmassa tarkastellaan ensin yleistä menettelyä hallinnollisten pakkokeinojen käytössä. Sen jälkeen siirrytään tarkastelemaan viranomaisen harkintavallan laajuutta ja sen rajoja, ja suhteellisuusperiaatetta harkintavallan rajoittajana. Tämän jälkeen käsitellään suhteellisuusperiaatteen ilmenemistä erityislakien hallinnollisten pakkokeinojen asettamiseen toimivallan antavissa säännöksissä, ja lopuksi tarkastellaan miten suhteellisuusperiaate ilmenee hallinnollisten pakkokeinojen valinnassa ja ominaisuuksien määrittelyssä.

# Sisältö

LÄHTEET.....	IV
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaiheen taustaa.....	1
1.2 Tutkimusongelman määrittely ja rajausta.....	2
1.3 Tutkimusmetodi.....	5
2 VÄLILLISET HALLINNOLLISET PAKKOKEINOT.....	8
2.1 Välillisten hallinnollisten pakkokeinojen ominaisuudet.....	8
2.1.1 Välillisen hallinnollisen pakon käsitteestä.....	8
2.1.2 Uhkasakko.....	9
2.1.3 Teettämisen- ja keskeyttämisen suhde.....	9
2.2 Menettely välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytössä.....	11
2.2.1 Vireilletulo ja täytäntöönpanokelpoisuus.....	11
2.2.2 Tiedoksianto ja kuuleminen.....	13
2.2.3 Välillisen pakkokeinon asettaminen.....	14
2.2.4 Välillisen pakkokeinon täytäntöönpano.....	19
2.2.5 Erityinen menettely teettämisen- ja keskeyttämisen suhteen käytössä.....	21
3 HARKINTAVALLA HALLINNOSSA.....	24
3.1 Oikeusharkintaa vai tarkoituksenmukaisuusharkintaa?.....	24
3.2 Joustavat normit.....	28
3.3 Harkintavallan rajat.....	31
3.3.1 Hallinnon lainalaisuuden periaate.....	31
3.3.2 Hallinnon oikeusperiaatteet harkinnan rajoittajana.....	32
3.3.3 Muita harkintavallaa rajoittavia ja ohjaavia tekijöitä.....	34
3.3.4 Harkintavallan väärinkäyttö.....	36
3.4 Oikeusvarmuuden ja tehokkuuden punninta.....	37
4 SUHTEELLISUUSPERIAATE HARKINTAVALLAN RAJOITTAJANA.....	40
4.1 Suhteellisuusperiaate.....	40
4.1.1 Suhteellisuudesta hallinnossa.....	40
4.1.2 Suhteellisuus laintasoisena periaatteena.....	42
4.2. Suhteellisuuden kriteerit.....	44
4.2.1 Soveltuvuus.....	44
4.2.2 Tarpeellisuus ja välttämättömyys.....	45
4.2.3 Oikeasuhtaisuus.....	46
4.3 Suhteellisuus EU-oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.....	49
5 TOIMIVALTA PAKKOKEINOJEN ASETTAMISESSA.....	53
5.1 Toimivaltanormien sanamuodon yleisestä merkityksestä.....	53
5.2 Laajan harkintavallan toimivaltasäännökset.....	56
5.2.1 Yleisiä edellytyksiä ja perusteita pakkokeinojen käytölle.....	56
5.2.2 Eräitä erityislakien edellytyksiä ja perusteita hallinnollisten pakkokeinojen käytölle.....	59
5.3 Suppean harkintavallan toimivaltasäännökset.....	62

6 HALLINNOLLISTEN PAKKOKEINOJEN SUHTEELLISUUS.....	67
6.1 Asetettavan pakkokeinon määrittely.....	67
6.1.1 Keinon määrittelyn tehokkuuskysymys.....	67
6.1.2 Pakkokeinon valinta.....	67
6.1.3 Keinon kohdistaminen.....	70
6.1.4 Määräaika.....	73
6.1.5 Uhkasakon suuruus.....	74
6.2 Harkinta tuomitsemisvaiheessa.....	78
6.3 Hallinnollisten pakkokeinojen suhde muihin keinoihin ja seuraamuksiin.....	80
7 LOPUKSI.....	85
7.1 Yhteenveto.....	85
7.2 Päätelmiä.....	86
LIITE.....	90

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

*Aura, Matti:* Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännökset. Lakimies 1950, s. 6–22.

*Brusiin, Otto:* Joustavat normit oikeudenkäytössä. Defensor Legis 19/1938, s. 286–293.

*Craig, Paul:* EU administrative law. Oxford 2006.

*Ellilä, Kalevi:* Uhkasakko kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen tehosteena. Lyhyempi kirjoitus, versio 1.0. Edilex 2011. Julkaistu 15.6.2012.

*Ellilä, Tauno:* Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Porvoo 1952.

*Halila, Leena:* Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Esimerkkinä hallinnolliset seuraamusmaksut – erityisesti öljypäästömaksu. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton – Olli Mäenpää 60 vuotta, s. 197–215. Helsinki 2010.

*Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Salminen, Markku:* Poliisioikeus. Helsinki 1999.

*Karessuo, Leena:* Hallinnon pakkokeinoista. Suomen kunnat 17/1986, s. 10–12.

*Koillinen, Mikael:* Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Helsinki 2012.

*Konstari, Timo:* Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.

*Kulla, Heikki:* Virantäyttö. Tampere 1991.

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. 8. uudistettu painos. Helsinki 2012.

*Kurvinen, Pekka:* Hallinnollisen päätöksenteon lähtökohdat ja tavoitteet. Defensor Legis 5-6/1982, s. 207–215.

*Laakso, Seppo:* Détournement de pouvoir -oppi Suomen hallinto-oikeudessa. Eripainos teoksesta Juhlakirja Tampereen yliopiston taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan täyttäessä 15 vuotta. Tampere 1980.

*Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo:* Yleishallinto-oikeus. Tampere 2006.

*Laakso, Seppo:* Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

*Lavapuro, Juha:* Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.

- Lehtonen, Tuomas*: Pakkokeinot ympäristönsuojelulainsäädännössä. Suomen kunnat 9/1988, s. 48–50.
- Länsineva, Pekka*: Harkitseva hallinto. Teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta, s. 263–279. Helsinki 1998.
- Merikoski, Veli*: Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.
- Merikoski, Veli*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Porvoo 1976. (Merikoski 1976a)
- Merikoski, Veli*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. Kolmas painos. Helsinki – Porvoo 1976. (Merikoski 1976b)
- Mäenpää, Olli*: Hallintolupa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1992.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus. Porvoo 2005.
- Mäenpää, Olli*: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2008.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto ja oikeus. Helsinki 2010.
- Mäenpää, Olli*, Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011. (Mäenpää 2011a)
- Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Porvoo 2011. (Mäenpää 2011b)
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.
- Määttä, Tapio*: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945-28/12-2005, s. 265–300. Helsinki 2005.
- Raitio, Juha*: Suhteellisuusperiaate eurooppaoikeudessa. Defensor Legis 2/2005, s. 357–366.
- Romppanen, Seita*: Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – Havainnot ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Referee-artikkeli. Alunperin teoksessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008. Joensuu 2008. Julkaistu Edilexissä 17.7.2009.
- Ryynänen, Aimo*: Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. 2. uudistettu painos. Helsinki 1991.
- Saloheimo, Jorma*: Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa. Tutkimus työsuojeluviranomaisten toimivallasta työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan. Helsinki 1987.
- Schiestl, Ritva*: Oikeusturvasta rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyssä. Teoksessa Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1/1999, s. 7–162. Helsinki 1999.
- Sinisalo, Kari*: Uhkasakko työsuojelun valvonnassa. Jyväskylä 1977.

*Ståhlberg, K. J.:* Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913.

*Syrjänen, Olavi:* Harkinta ja joustavat normit. Lakimies 3/2000, s. 407–411.

*Tuori, Kaarlo:* Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki 2003.

*Tähti, Aarre:* Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995.

*Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo:* Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. Jyväskylä 1989.

*Vihervuori, Pekka:* Muuttuva hallintopakko. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton – Olli Mäenpää 60 vuotta, s. 303–324. Helsinki 2010.

## **Virallislähteet**

Ehdotus laiksi pakkokeinomenettelystä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985. Helsinki 1986.

Hallintomenettelylaista hallintolakiin - muutostarpeita. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000. Helsinki 2000.

HE 63/1990 vp. Hallituksen esitys uhkasakkolaiksi.

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

HE 21/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 88/1980 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

Laintarkastuskunnan lausunto n:o 1/1988. Laki pakkokeinomenettelystä. Helsinki 1988.

Ympäristöministeriön raportteja 2/2013. Talvivaaraselvitys. Helsinki 2013.

## Oikeuskäytäntö

### *Korkein hallinto-oikeus*

KHO 1973 II 99

KHO 20.11.1975/4551

KHO 3.12.1975 t. 4749

KHO 9.11.1977/4519

KHO 1978 II 95

KHO 18.5.1983/1755

KHO 27.5.1986 t. 2085

KHO 26.10.1987 T 4563

KHO 20.4.1994/1650

KHO:2004:1

KHO 25.11.2005 t. 3073

KHO 15.3.2011/664

KHO:2011:56

KHO 29.2.2012 t. 12/0441

KHO 22.3.2012 t. 12/0673

KHO:2013:189

### *Lääninoikeudet ja hallinto-oikeudet*

Uudenmaan LO 5.3.1998 166/5

Hämeenlinnan HAO 26.08.2010 10/0522/2

Kuopion HAO 28.01.2011 11/0030/2

Vaasan HAO 8.3.2013 13/0054/1

### *Euroopan Unionin tuomioistuin*

Asia C-331/88, R v Minister for Agriculture, Fisheries and Food, *Fedesa*.

Asia C-183/95, *Affish BV v Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*, *Affish*.



# **Ylimpien laillisuusvalvojen käytäntö**

*Eduskunnan oikeusasiamies*

EOA 19.5.2004 dnro 2020/4/02

*Valtioneuvoston oikeuskansleri*

21.5.1975 n:o 1591

dnro OKV/307/1/2012

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusaiheen taustaa

Viranomaisen toimessaan tekemät hallintopäätökset koskevat tavallisesti asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Jotta päätösten vaikutukset toteutuvat käytännössä, on tärkeää että ne voidaan panna täytäntöön tehokkaasti. Useimmiten asianosainen toteuttaa omalta osaltaan päätöksen edellyttämät toimet vapaaehtoisesti. Tällöin viranomaisen tehtävänä on lähinnä todeta asianosaiselle asetettu velvoite tai rajoite, ja valvoa sen toteutumista. Toisinaan kuitenkin tulee tilanteita, joissa esimerkiksi velvoitteen tai rajoituksen kohteena oleva asianosainen on passiivinen tai kieltäytyy noudattamasta päätöstä. Tällöin viranomaisen voi olla tietyin edellytyksin ja erityisellä toimivaltasäännöksellä käytössään erilaisia välillisiä ja välittömiä hallinnollisia pakkokeinoja päätöksen täytäntöönpanemiseksi.<sup>1</sup>

Välillisestä hallinnollisesta pakkokeinosta on kyse, kun viranomainen käyttää antamansa käskyn tai kiellon eli *päävelvoitteen* tehosteena uhkasakkoa, teettämisuuhkaa tai keskeyttämisuuhkaa. Menettely uhkien käyttämisessä on kaksivaiheinen. Ensiksi viranomainen asettaa pakkokeinouhan päävelvoitteena olevan käskyn tai kiellon tehosteeksi. Mikäli kyseistä käskyä ei määräajassa noudateta tai kieltoa rikotaan, pakkokeinouhka pannaan täytäntöön. Velvoitettua on kuultava menettelyn molemmissa vaiheissa.

Uhasakon asettaminen tarkoittaa, että asianosainen määrätään noudattamaan päävelvoitetta sakon uhalla. Päävelvoitteen noudattamatta jättäminen ilman pätevää syytä johtaa uhasakon tuomitsemiseen maksettavaksi. Mikäli viranomainen asettaa teettämisuhan, päävelvoitteen noudattamatta jättäminen johtaa siihen, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Keskeyttämisuuhka taas merkitsee, että päävelvoitetta tulee noudattaa sillä uhalla, että työnteko tai muu toiminta keskeytetään taikka laitteen tai muun esineen käyttö estetään.<sup>2</sup>

Viranomaisen menettelyä sääntelevä yleislaki hallintopakkoasioissa on uhkasakkolaki (1113/1990).

<sup>1</sup> Mäenpää 2011b, s. 292, 294 ja Mäenpää 2013, s. 559.

<sup>2</sup> Esim. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 284–285 ja Kulla 2012, s. 326–327.

Uhkasakkoa käsitellään lain 2. luvussa ja teettämis- ja keskeyttämisuhkaa lain 3. luvussa. Lisäksi hallintopakkoasioissa kuten kaikissa hallintopäätöksissä tulee noudattaa hallintolain (434/2003) säännöksiä. Viranomaisten toimivalta välillisten hallinnollisten pakkokeinojen asettamiseen on kirjattu hallintolain 67 §:än. Pakkokeinojen käytöstä säädetään myös erilaisissa hallinnonalakohtaisissa erityislaeissa, tosin miltei kaikissa on nykyään viittaus uhkasakkolakiin menettelyn osalta.

Tutkielmassa käytetään välillisistä pakkokeinoista yhteisesti erilaisia nimityksiä, kuten pakkokeino, hallinnollinen pakkokeino ja tehoste. Nimityksissä ei aina käytetä sanaa ”välillinen” toiston välttämiseksi. Koska tutkielman tarkoituksena on määrittää välillisten pakkokeinojen käyttöä, käsitteellä ei viitata välittömiin hallintopakkokeinoihin ellei niin erikseen mainita.

## 1.2 Tutkimusongelman määrittely ja rajaus

Viranomaisen ei voi käyttää useampaa eri pakkokeinoa päällekkäin saman päävelvoitteen tehosteena. Toimivaltasäännöksissä eri pakkokeinot on yleensä asetettu käytettäväksi *vaihtoehtoisesti*. Viranomaisen tulee siis harkita, mikä käytettävissä olevista pakkokeinoista on sopivin kyseiseen tilanteeseen. Eri pakkokeinoja voidaan sen sijaan käyttää peräkkäin. Jos esimerkiksi uhkasakko ei johda toivottuun tulokseen, voidaan sen tuomitsemisen jälkeen asettaa toimivaltasäännöksen salliessa teettämis- tai keskeyttämisuhka.<sup>3</sup>

Viranomaiselle on jätetty harkintavaltaa paitsi sopivan hallinnollisen pakkokeinon valinnassa, myös uhkasakon suuruuden ja päävelvoitteelle asetettavan määräajan määrittelyssä. Viranomaisen harkinnassa on myös uhkasakon kohdistaminen tietyin edellytyksin. Lisäksi viranomaisen harkinnassa on uhkasakon tuomitseminen asetettua pienempänä tai tietyissä tilanteissa jopa jättäminen tuomitsematta. Mikäli uhkasakko tuomitaan maksettavaksi, ja päävelvoitetta ei ole siis täytetty, viranomaisella on tietyissä tilanteissa mahdollisuus vaihtaa käytettävä uhka teettämisuhkaan tai keskeyttämisuhkaan tai asettaa uusi, korkeampi uhkasakko.

Usein harkintavaltaa on myös siinä, asettaako viranomaisen hallintopakon velvoitteen täyttämisen

---

3 Laakso ym. 2006, s. 286.

tehosteeksi vai ei. UHKAsakkolakiin ei otettu säännöstä velvoitteen asettamisen edellytyksistä. Lain esitöissä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi säännellä yleisiä edellytyksiä velvoitteen asettamiseen, vaan viranomaisen tulee harkita velvoitteen käyttö tapauskohtaisesti ja erityislain säännökset huomioon ottaen<sup>4</sup>. Erityislaeista löytyy tarkempaa sääntelyä siitä, minkälaiset rikkomukset tai määräykset antavat viranomaiselle toimivallan käyttää pakkokeinoja, ja mitä pakkokeinoja viranomaisella on käytössään. On myös eräitä erityislakeja, joissa viranomaisen harkintavaltaa hallinnollisten pakkokeinojen asettamiseen on supistettu, ja tällöin viranomaisen tulee tehostaa päätöstään pakkokeinon uhalla, ellei se ole erityisen tarpeetonta. Hallinnollisten pakkokeinojen asettamisesta päättäminen ja niiden määrittely kuitenkin on usein jätetty pääasiassa viranomaisen vastuulle.

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on jo K. J. Ståhlbergista<sup>5</sup> lähtien painotettu suhteellisuusperiaatteen merkitystä hallinnollisten pakkokeinojen käytössä. Tavoitteena on saada asianosainen täyttämään velvoite, tarvittaessa esimerkiksi kehotuksella tai huomautuksella. Nämä eivät kuitenkaan aina riitä, ja tällöin viranomaisen joutuu harkitsemaan vakavampia toimenpiteitä. Suhteellisuusperiaatetta voidaan pitää erityisen olennaisena silloin, kun viranomaisen harkitsee jonkin henkilötahon kannalta epäedullisia seuraamuksia<sup>6</sup>.

Hallintolain 6 §:n tarkka sanamuoto koskien suhteellisuusperiaatetta kuuluu: ”Viranomaisten toimien on oltava -- oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.” Suhteellisuudella on oikeuskirjallisuudessa nähty olevan kaksi ominaisuutta. Ensinnäkään viranomaisen toimi ei saa olla tarpeettoman ankara tavoitteeseen nähden. Toisaalta suhteellisuuden on katsottu myös vaativan toimen riittävyttä, jotta sillä on toivottava vaikutus ja jotta se johtaa tavoiteltuun päämäärään<sup>7</sup>. Tämä ominaisuus on voidaan myös nähdä hallinnon tehokkuuden vaatimuksena. Tehokkuusvaatimus on tämän tutkielman kannalta erityisen mielenkiintoinen. Välillisen hallintopakon edellytyksenä on, että se on oikeassa suhteessa velvoitteen laatuun ja velvoitetun asemaan, jotta

---

4 Hallituksen esitys uhkasakkolaiksi (HE 63/1990 vp), s. 10.

5 Ståhlberg 1913, s. 360. Myös esim. Laakso 1990, s. 214; Mäenpää 2008, s. 74; Kulla 2012, s. 104.

6 Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta 72/2002 vp, s. 55.

7 Esim. Ellilä 1952, s. 10–11, Sinisalo 1977, s. 65, Laakso ym. 2006 s. 332. Poikkeavan näkemyksen esittää Koillinen 2012, s. 159–163. Hän myöntää että suhteellisuus on periaatteessa mahdollista jäsentää näin kahdella tavalla, mutta toteaa ”-- vaikka suhteellisuusperiaatteeseen sisältyvistä komponenteista jotkut voisivat muotoilunsa puolesta perustella esimerkiksi ankaraakin voimankäyttöä, ei suhteellisuusperiaatteen oikeutusperusta mahdollista sille tällaista konstituovaa funktiota” (s. 159). Tässä tutkielmassa ei oteta kantaa suhteellisuusperiaatteen oikeutusperustan kysymykseen, mutta käytetään suhteellisuuden ”toisen puolen” määritelmää jatkossa hallinnon tehokkuuden vaatimuksen ilmentymänä.

sillä olisi toivottava vaikutus. Toisaalta keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla oikeassa suhteessa siihen päämäärään, mitä keinoilla pyritään saavuttamaan.

Uhkasakkolaissa tulkinnanvaraisin säännöksin viranomaiselle jätetty harkintavalta ja suhteellisuusperiaatteen edellytykset ja rajoitukset huomioon ottaen pyrin tutkielmassani löytämään vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millä perusteilla viranomainen voi asettaa tai olla asettamatta välillisiä hallinnollisia pakko-keinoja ja miten suhteellisuusperiaate vaikuttaa tähän harkintaan?
2. Miten suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon välillisen hallinnollisen pakkokeinon valinnassa ja määrittelyssä?

Tarkoituksena on siis ensinnäkin määrittää millä tavoin suhteellisuusperiaatteen vaatimus oikein suhteutetuista keinoista vaikuttaa viranomaisen toimivaltaan hallinnollisia pakkokeinoja asettaessa. Kyseessä on erityislainsäädännön toimivaltasäännökset, joissa on käytetty sanamuotoja ”voi tehostaa” tai ”on tehostettava, ellei se ole erityisen tarpeetonta”. Tutkimuksessa käydään läpi erityislakeja niiden toimivaltapykälän sanamuodon osalta. Tarkastellaan sitä, millä perustein viranomaiselle on annettu enemmän harkintavaltaa (voi tehostaa), ja minkälaiset seikat toisaalta vaikuttavat niihin erityislakeihin, joissa on katsottu suppeamman harkinnan käyttö tarkoituksenmukaisemmaksi (on tehostettava, ellei se ole erityisen tarpeetonta).

Toiseen tutkimuskysymykseen vastaamalla pyritään määrittämään, millä perusteilla viranomainen voi valita pääsääntöisesti tehosteena käytetyn uhkasakon tilalle teettämishukan tai keskeyttämishukan sekä tarkastellaan uhkasakkolain aiemmin lueteltuja tulkinnanvaraisia pykäliä uhkasakon määrittelystä. Tarkastelussa on myös viranomaisen käytössä olevien vaihtoehtoisten pakkokeinojen valinnan laajuus erityislaeittain.

Olen rajannut tutkimukseni välillisiin hallinnollisiin pakkokeinoihin. Välittömät pakot kuten vapaudenriisto tai henkilöön kohdistuva tarkastus tai lainvastaisen toiminnan keskeyttäminen välittömästi jäävät siis tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksessa keskitytään suhteellisuusperiaatteeseen harkintavallan rajoittajana, muut hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet

jäävät vähemmälle huomiolle. Kuten edellä tuli ilmi, suhteellisuusperiaate on erityisen olennaisessa osassa hallinnollisten pakkokeinojen käytössä. Hallinnolliset pakkokeinot ovat käytössä useassa maassa<sup>8</sup>, mutta tässä tutkielmassa pitäydytään Suomen kansallisessa lainsäädännössä eikä tehdä oikeusvertailevaa tutkimusta.

Tutkimuksessa ei käsitellä erityislaeista löytyviä rikkomuksia ja laiminlyöntejä joihin hallinnolliset pakkokeinot voidaan kohdistaa, muuten kuin maininnan tasolla. Tarkoituksena ei ole ottaa kantaa eri hallinnonalojen hallintopakoon oikeuttaviin rikkeisiin. Erityislaeista tarkastellaan vain hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön oikeuttavien toimivaltasäännösten sanamuotoja. Uhkasakon suuruuden ja muiden pakkokeinojen viranomaisen harkintavallassa olevien määrittelykysymysten osalta tarkastellaan vain uhkasakkolain ja sen esitöiden avulla määriteltäviä yleisiä edellytyksiä ja harkintavallan rajoja, joita tulee noudattaa hallinnonalasta riippumatta. Nämä määrittelykysymykset voivat vaihdella hallinnonalakohtaisesti suurestikin, mutta tutkimuksessa ei voida tarkemmin perehtyä eri alojen hallinnollisten pakkokeinojen määrittelykäytäntöön.

### 1.3 Tutkimusmetodi

Tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Lainopillisen metodin tehtävänä on oikeudellisen normiston tulkinta ja systematisointi sekä oikeusperiaatteiden punninta<sup>9</sup>. Tarkastelussa on siis hallintopakkoasioihin sovellettava voimassaoleva lainsäädäntö. Olennaiset lait ovat uhkasakkolaki, hallintolaki, erilaiset erityislait ja näiden esityöt. Hallintolaista tutkielman aihetta erityisesti koskevat 6 § hallinnon oikeusperiaatteista, sekä 67 §:n asettama yleinen toimivalta hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön.

Erityislainsäädännöstä on kerätty tutkielmaa varten 188 lakia, joissa on annettu viranomaiselle toimivalta uhkasakkolain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön. Lähes kaikissa näistä on menettelyn osalta viittaus uhkasakkolakiin, mutta toimivallan antavat pykälät eroavat kuten ensimmäistä tutkimusongelmaa kuvaillessa todettiin. Lista kerätyistä erityislaeista sekä niissä säädetyistä pakkokeinoista ja toimivaltasäännöksen sanamuodoista on tutkielman liitteenä. Lista on

---

8 HE 63/1990 vp, s. 7. Hallituksen esityksessä mainitaan muista maista esimerkkeinä Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa, Itävalta, Espanja, Sveitsi ja Unkari.

9 Laakso 2012, s. 15.

kerätty Edilex-palvelusta 21.2.2014.

Tulkinnalla pyritään sääntelyinformaation epävarmuuden rajoittamiseen tai sen eliminoimiseen.<sup>10</sup> Oikeudellisen normiston tulkinnan rooli on tutkielmassa keskeinen. UHKASAKKOLAISIA ON HARKINTAVALTA SISÄLTÄVIÄ JOUSTAVIA NORMEJA MUUN MUASSA TEHOSTEEN VALINNASSA JA UHKASAKON MÄÄRITTELYSSÄ. LISÄKSI ERITYISLAINSÄÄDÄNNÖSSÄ ON EROJA TOIMIVALTASÄÄNNÖSTEN SANAMUODOISSA, JOTKA ANTAVAT VIRANOMAISELLE VALLAN PÄÄTTÄÄ KÄYTTÄÄKÖ SE PAKKOKEINOJA. JOUSTAVIA NORMEJA VOIDAAN TÄSMENTÄÄ ERILAISIN TAVOIN, KUTEN OIKEUSKÄYTÄNNÖLLÄ, LAIN ESITÖILLÄ JA OIKEUSKIRJALLISUUDELLA<sup>11</sup>. TUTKIELMASSA PYRITÄÄN TÄSMENTÄMÄÄN UHKASAKKOLAKIIN SISÄLTÄVIÄ JOUSTAVIA NORMEJA PAKKOKEINOJEN VALINNASTA JA MÄÄRITTELYSTÄ, JA ERITYISLAIESSA SÄÄNNELTYJÄ TOIMIVALTAPYKÄLIÄ NIIDEN ANTAMAN HARKINTAVALLAN OSALTA.

Tulkinnanvaraisia normeja soveltaessaan viranomaisen tulee noudattaa yleisiä oppeja ja oikeusperiaatteita. Oikeusperiaatteet rajoittavat ja ohjaavat normien tulkintaa ja niiden soveltamista käsillä olevaan tilanteeseen.<sup>12</sup> Pyrkimyksenäni on systematisoida ja tulkita pakkokeinojen määrittämiseen ja niiden asettamiseen liittyvää sääntelyä suhteellisuus-periaatteen näkökulmasta. Suhteellisuusperiaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet tuotiin lain tasolle hallintolaililla, mutta ne ovat olleet keskeisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita jo pitkään.<sup>13</sup>

Tutkielman kannalta erityisen tärkeänä lähteenä toimivat lain esityöt, eli hallituksen esitys uhkasakkolaksi, ehdotus laiksi pakkokeinomenettelystä<sup>14</sup> ja laintarkastuskunnan lausunto pakkokeinolaista<sup>15</sup>. Lisäksi käytetään esimerkkejä oikeuskäytännöstä. Hallinnollisen pakkokeinon määrittely on hyvin pitkälle viranomaisen harkintavallassa, joten oikeuskäytännössä on puututtu lähinnä vain selvästi harkintavallan ylittävään menettelyyn pakkokeinoasioissa. Tästä syystä oikeuskäytäntöesimerkit sopivat lähinnä viranomaisen harkintavallan rajojen määrittäjiksi.

Suhteellisuusperiaatetta ja yleisemmin viranomaisen harkintavaltaa pyritään määrittelemään hallinto-oikeudellisen oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön avulla. Suhteellisuusperiaatteen kriteerien täsmentämisessä on konkreettinen oikeuskäytäntö olennaisessa roolissa.

---

10 Laakso 1990, s. 144.

11 Määttä 2005, s. 268–288.

12 Laakso 2012, s. 393.

13 Tähti 1995, s. 359–361, Laakso 1990, s. 252.

14 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985.

15 Laintarkastuskunnan lausunto n:o 1/1988

Suhteellisuusperiaate on olennainen osa myös EU-oikeutta, ja suhteellisuuden vaikutusta Euroopan Unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön käsitellään myös lyhyesti. Lisäksi suhteellisuuden kriteerejä määriteltäessä viitataan EU-oikeudelliseen kirjallisuuteen ja käytäntöön, sillä kriteerit ovat EU-oikeudessa pääpiirteiltään samat kuin Suomen hallinto-oikeudessa<sup>16</sup>.

Hallinnollisia pakkokeinoja ja menettelyä niiden käytössä määritellään pääasiassa uhkasakkolain ja sen esitöiden avulla. Hallinnollisista pakkokeinoista on aikaisempaa tutkimusta. Olennaisimpina tutkimuksina tutkielman kannalta ovat Jorma Saloheimon väitöskirja *Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa* (1987) ja Kari Sinisalons tutkimus *Uhkasakko työsuojelun valvonnassa* (1977). Muita hyödynnettyjä hallinnollisia pakkokeinoja koskevia tutkimuksia ovat Seita Romppasen artikkeli *Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa* (2008), Kalevi Ellilän artikkeli *Uhkasakko kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen tehosteena* (2011), Tauno Ellilän tutkimus *Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla* (1952), Ritva Schiestlin tutkimus *Oikeusturvasta rakennusvalvonnan pakkokeinomenettelyssä* (1999) ja Pekka Vihervuoren artikkeli *Muuttuva hallintopakko* (2008).

Hallinnollisista pakkokeinoista on siis tehty melko laajaltikin aiempaa tutkimusta, sekä uhkasakkolakeja edeltävänä aikana että sen voimaantulon jälkeen. Kuitenkin näissä tutkimuksissa ja muussakin hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa vain sivutaan suhteellisuusperiaatetta. Kuten aiemmin todettiin, tässä tutkimuksessa käsitelty suhteellisuusperiaatteen erityinen merkitys yleisenä oppina hallinnollisten pakkokeinojen käytössä on ollut pitkään tiedostettu asia. Näistä syistä tutkimus hallinnollisista pakkokeinoista suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta voidaan nähdä relevanttina.

---

16 Mäenpää 2013, s. 160, Craig 2006, s. 656.



## 2 VÄLILLISET HALLINNOLLISET PAKKOKEINOT

### 2.1 Välillisten hallinnollisten pakkokeinojen ominaisuudet

#### 2.1.1 Välillisen hallinnollisen pakon käsitteestä

Hallinnollisella pakolla tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia julkisen vallan käytön tapoja, joilla viranomainen pyrkii saamaan aikaan toivotun asiantilan taivuttamalla hallintopäätöksen kohteen täyttämään velvollisuutensa tai noudattamaan lakia. Hallintopakon käyttäminen voi tulla kyseeseen kun kohde ei noudata lakia, lain nojalla annettua määräystä tai hallintopäätöksessä määriteltyjä velvoitteita, kieltoja tai rajoituksia tai laiminlyö päätöksessä määritellyt toimenpiteet. Hallinnollisen pakon päämuodot ovat välitön ja välillinen hallintopakko.<sup>17</sup>

Välittömillä pakkokeinoilla viranomainen saa omin toimin aikaan toivotun asiantilan. Esimerkiksi poliisi ja mielenterveyslaitokset ovat tietyissä tilanteissa lailla valtuutettuja välittömien pakkokeinojen käyttöön<sup>18</sup>. Useimmilla hallinnonaloilla ensisijaisesti tarkoituksenmukaisempaa on kuitenkin asettaa päätöksen tehosteeksi hallinnollisen pakkokeinon käytön *uhka*, jolla pyritään saamaan asianosainen itse toimimaan päätöksen osoittamalla tavalla. Tällaisiin välillisiin pakkokeinoihin kuuluvat uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka. Välillistä hallintopakkoa käyttäessään viranomainen määrää erikseen päävelvoitteen, eli kiellon tai toimimisvelvoitteen, ja tämän lisäksi uhkaa pakon käyttämisellä mikäli päävelvoitetta ei noudateta. Hallinnolliset pakkokeinot ovat erityisen olennaisessa roolissa viranomaisten harjoittamassa valvontatoiminnassa, esimerkiksi ympäristönsuojelun, työsuojelun ja rakennusvalvonnan alalla<sup>19</sup>.

---

17 Mäenpää 2013, s. 195.

18 Ks. tarkemmin Kulla 2012, s. 329–330.

19 Uotila – Laakso – Pohjalainen – Vuorinen 1989, s. 54. Vihervuori 2010, s. 303 toteaa hallintopakon olennaisuudesta ympäristöllisessä sääntelyssä seuraavasti: ”Etenkin ympäristöllisessä sääntelyssä, jonka piirissä valtaosa hallintopakkoa koskevasta oikeuskäytännöstä syntyy, hallintopakko on nykyisin elimellinen osa toimivaa normistoa, ja sen puuttuminen kokonaan osoittaa lähinnä sääntelyrakenteen vanhakantaisuutta”.

### 2.1.2 Uhkasakko

Uhkasakkolain mukaisella uhkasakolla tarkoitetaan sakkoa, jonka toimivaltainen viranomainen voi asettaa asianosaista koskevan päävelvoitteen tehosteeksi. Uhkasakkomenettelyssä on kaksi vaihetta; asettamisvaihe ja tuomitsemisvaihe. Viranomainen asettaa päävelvoitteen ja sen täyttämiseksi määräajan, sekä tuomitsee uhkasakon maksettavaksi, ellei velvoitetta ole määräajassa suoritettu. Uhkasakkolain mukaan sama viranomainen hoitaa sekä uhkasakon asettamisen että mahdollisen tuomitsemisen. Erityislainsäädännössä voi olla säännelty uhkasakko tuomittavaksi toisen viranomaisen tai tuomioistuimen toimesta. Uhkasakko voidaan asettaa kiinteämääräisenä kertauhkasakkona, tai ajan myötä kasvavana juoksevana uhkasakkona.

Uhkasakon tarkoitus on olla tehoste päävelvoitteen täyttämiseksi, ei rangaistus niskuroinnista viranomaista vastaan. Jos viranomainen tuomitsee uhkasakon esimerkiksi liian korkeana tai niin sanotussa jälkitäyttötilanteessa, eli kun velvoitettu on täyttänyt päävelvoitteen määräajan jälkeen mutta ennen tuomitsemista, voidaan uhkasakon katsoa olevan velvoitetun osalta pikemmin rangaistus kuin uhka. Tällöin viranomainen ylittää toimivaltansa ja siten rikkoo tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.<sup>20</sup>

Uhkasakkolaissa tarkoitettua uhkasakosta on erotettava oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettava uhkasakko. Uhkasakkolakia ei myöskään sovelleta uhkasakkoon, jonka asettaminen kuuluu yleisen tuomioistuimen tai ulosottoviranomaisen toimivaltaan, ellei muualla laissa erikseen toisin säädetä. Uhkasakkolain soveltamisalan rajoitukset on kirjattu lain 2. pykälään.

### 2.1.3 Teettämis- ja keskeyttämisuhka

Teettämisuhka ja keskeyttämisuhka asetetaan viranomaisen määräämän päävelvoitteen tehosteeksi, samalla tavoin kuin uhkasakko. Kuten uhkasakolla, myös teettämis- ja keskeyttämisuhalla pyritään siihen että velvoitettu ensisijaisesti täyttää velvoitteensa itse. Ennen uhkasakkolain voimaantuloa teettämis- ja keskeyttämisuhat olivat yksivaiheisia, eli viranomaisen tarvitsi tehdä päätös vain päävelvoitteen ja uhan asettamisesta. Mikäli velvoitetta ei noudatettu voitiin uhka panna

---

<sup>20</sup> Schiestl 1999, s. 114.

täytäntöön ilman erillistä päätöstä. Nykyään menettely on teettämisen- ja keskeyttämisen uhkasakon tavoin kaksivaiheinen, eli päätös tehdään sekä asettamisesta että täytäntöönpanemisesta.<sup>21</sup> Toisin kuin uhkasakon kohdalla, teettämisen- ja keskeyttämisen uhkaa käytettäessä uhan asettamispäätöksen ei tarvitse olla lainvoimainen jotta uhka on täytäntöönpanokelpoinen. Teettämisen- ja keskeyttämisen uhkat voidaan panna siis heti täytäntöön.

Teettämisen uhka hallinnollisena pakkokeinona tarkoittaa, että viranomaisen asettaa määräämälleen päävelvoitteelle uhan siitä, että täyttämättä jätetty velvoite teetetään viranomaisen toimesta ja velvoitteen laiminlyöjän kustannuksella. Viranomaisen voi suorittaa velvoitteen itse tai antaa sen muun viranomaisen tai yksityisen suoritettavaksi. Teettämisen pakkoluonteen vuoksi teettämisen ei tarvitse tapahtua laiminlyöneen velvoitetun kannalta kustannuksiltaan edullisinta tapaa käyttäen. Teettämisen uhkaa ei luonnollisesti voida käyttää kieltopäätöksen tehosteena, tai silloin kun velvoite on sellainen jonka vain velvoitettu voi itse täyttää.<sup>22</sup>

Keskeyttämisen uhka merkitsee uhkaa siitä, että viranomaisen määräyksen kohteena oleva toiminta keskeytetään. Tämä voi esimerkiksi tarkoittaa, että työnteko tai muu toiminta keskeytetään tai laitteen tai muun esineen käyttö kielletään. Keskeyttämisen uhka on tarkoitettu yleiseksi ja kattaa erilaisten tilanteiden ja hallinnonalojen ominaiset tilanteet, joissa toiminnan keskeyttäminen tai esineen käyttö on tarpeen. Toiminta tai esineen käyttö voidaan kieltää velvoitteen laadusta ja laajuudesta riippuen osittain tai kokonaan.<sup>23</sup> Keskeyttämisen uhkaa voidaan kuitenkin käyttää vain sellaiseen toimintaan, joka asiallisesti liittyy velvoitteen täyttämiseen. Velvoite ja siihen liittyvä keskeytettävä toiminta on yksilöitävä, ja muuta velvoitteeseen nähden itsenäistä toimintaa ei voida saman päätöksen perusteella keskeyttää.<sup>24</sup> Välillisiin hallintopakkeihin kuuluva keskeyttämisen uhka on erotettava välittömästä toiminnan keskeyttämisestä. Molemmissa toimenpide on sama, mutta välittömästi käytettynä toimenpide keskeytetään heti ilman edeltävää uhkausta.<sup>25</sup>

Uhkasakko on välillisistä hallinnollisista pakkokeinoista tärkein ja käytetyin. Toimivalta teettämisen-

---

21 Uotila ym. 1989, s. 209, HE 63/1990 vp, s. 1, 4, 5 ja 17.

22 Uotila ym. 1989, s. 207–210.

23 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 23.

24 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 25.

25 Uotila ym. 1989, s. 192.

ja keskeyttämisuhan käyttämiseen on annettu vain joissakin erityislaeissa, ja silloinkin usein vaihtoehtoisesti uhkasakon kanssa.<sup>26</sup>

## 2.2 Menettely välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytössä

### 2.2.1 Vireilletulo ja täytäntöönpanokelpoisuus

Uhkasakkolain 5 § koskee pakkokeinoasian vireillepanoa. Asian panee yleensä vireille asianomaisten säännösten ja määräysten noudattamista valvova viranomainen. Menettely alkaa useimmiten valvontaviranomaisen havaittua epäkohdan tai ulkopuolisen ilmoituksesta taikka ilmiannosta. Viranomainen voi ottaa oma-aloitteisesti asian ratkaistavakseen vain, jos se toimii valvontaviranomaisena. Jollei näin ole, vaaditaan valvovan viranomaisen esittely tai yksityisen hakemus. Pakkokeinoasian voi siis panna hakemuksellaan vireille myös asianosainen, jonka etua tai oikeutta asia koskee. Yksityiselle jonka ilmoituksesta hallintopakkoasia tulee vireille voidaan myös tapauskohtaisesti harkiten myöntää itsenäinen puhevalta asiassa. Huomioitavaa on, ettei tämä säännös anna viranomaiselle tai yksityiselle vireillepano-oikeutta, ellei sitä ole sovellettavan erityislain tai yleisten periaatteiden nojalla.<sup>27</sup>

Uhkasakkolain voimaantulon aikaan yleinen toimivalta<sup>28</sup> hallinnollisten pakkokeinojen asettamiseen oli lääninhallituksilla, mutta sittemmin yleinen toimivalta on lainsäädännöllä siirretty lääninhallitusten tilalle perustetuille aluehallintoviranomaisille (Laki valtion aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 903/2009). Lain aluehallintovirastoista (896/2009) 20 § kuuluu ”aluehallintovirasto voi sakon uhalla, teettämisuhalla tai keskeyttämisuhalla velvoittaa asianomaisen noudattamaan käskyä tai kieltoa, jonka aluehallintovirasto tai siltä pakkokeinoasiassa virka-apua pyytävä muu viranomainen on toimivaltansa mukaisesti antanut.” Tämän lisäksi tehosteiden käyttöön oikeuttavia toimivaltasäännöksiä on lukuisia eri

---

26 HE 63/1990 vp, s. 3 ja 10.

27 HE 63/1990 vp, s. 10.

28 Uotila ym. 1989, s. 39: ”Kun jollakin hallintoviranomaisella sanotaan olevan yleinen toimivalta, tämä tarkoittaa sitä, että ko. viranomaisen toimivaltaan sen toimialueella kuuluvat kaikki ne hallintoasiat, joita ei ole erityissäännöksin uskottu jonkin muun viranomaisen toimivaltaan.”

hallinnonaloilla.

Jotta hallintopäätös on mahdollista toteuttaa, ja hallintopakkoa sen tehosteena mahdollista käyttää, on päätöksen aina oltava *täytäntöönpanokelpoinen*. Täytäntöönpanokelpoisen päätöksen täytyy olla valmis. Päätöksen valmius tarkoittaa, että asian muodollinen käsittely on lopetettu ja päätös on allekirjoitettu. Hallintopäätöksen tulee olla tosiasiallista hallintotoimintaa lukuunottamatta kirjallisessa muodossa. Päätöksen tulee myös sisältää lopullinen asiaratkaisu. Päätöksen tulee myös olla annettu tiedoksi asianosaiselle, jotta se olisi viranomaista tai asianosaista sitova.<sup>29</sup>

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 31.1 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut *lainvoiman*. Päätökseltä ei kuitenkaan aina vaadita lainvoimaisuutta, jotta se voitaisiin panna täytäntöön. Hallintolainkäyttölain 31.2 §:ssä nimittäin todetaan, että päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Päätös voidaan myös 31.3 § mukaan panna täytäntöön, jos valittaminen on kielletty tai siihen vaaditaan valituslupa.

Uhkasakkolain 24 §:n mukaan pakkokeinojen asettamista koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla siinä järjestyksessä kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Uhkasakkolaissa ei siis säännelty yleisestä valituskiellosta, vaikka hallituksen esityksessä katsottiin turhien valitusten olevan haitta pakkokeinojen tehokkuudelle ja pidentävän menettelyä<sup>30</sup>. Hallintolainkäyttölain 31.2 §:n mukainen välitön täytäntöönpano voi sen sijaan tulla kyseeseen hallintopakkoasiassa erityislakien säännösten nojalla. Tällaisia erityissäännöksiä on löydettävissä varsinkin valvovan hallinnon alalla, jossa päätöksien tehokas ja nopea täytäntöönpano on tärkeää. Välitön täytäntöönpano voi tulla myös kyseeseen tilanteissa, joissa päätökset kävisivät merkityksettömiksi, jos niiden täytäntöönpanoa lykättäisiin. Nämä päätökset voivat koskea esimerkiksi henkeen tai terveyteen kohdistuvan vaaran poistamista tai yleisen järjestyksen ylläpitämistä. Päätöksen välittömästä täytäntöönpanosta päättää hallintopäätöksen antanut viranomainen.<sup>31</sup>

---

29 Mäenpää 2013, s. 558–559.

30 HE 63/1990 vp, s. 20–21.

31 Uotila ym. 1989, s. 194–195.

## 2.2.2 Tiedoksianto ja kuuleminen

Uhkasakkolakiin ei otettu menettelysäännöksiä tiedoksiannossa ja kuulemisessa vaan näissä menetellään siten kuin hallintolaissa on säännelty. Hallintolain 34 § säädetään asianosaisen kuulemisesta, joka on tehtävä ennen sekä uhkasakon asettamis- että tuomitsemispäätöstä. Uhkasakkoasian kaksivaiheisuus ja molempiin vaiheisiin liittyvä kuuleminen on erittäin tärkeää velvoitetun oikeusturvalle. Asettamisvaiheen jälkeen olosuhteet ovat voineet muuttua uhkasakon asettamisen edellytyksiä muuttavalla tavalla, joten kuuleminen prosessin molemmissa vaiheissa on oleellista.

Tiedoksiantotapa hallintopakkoasiassa on todisteellinen. Mahdollisia tiedoksiantotapoja ovat siis saantitodistusmenettely ja haastetiedoksianto. Mikäli päätös julistetaan suullisessa menettelyssä, muuta tiedoksiantoa ei tarvita. Hallintolain 60 §:n mukaan todisteellinen tiedoksianto koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. On siis luonnollista että hallintopakkotapauksissa vain todisteellinen tiedoksiantotapa on laillinen.<sup>32</sup>

Kuuleminen välillisen hallintopakon asettamisvaiheessa tarkoittaa, että asianosaiselle on ennen uhan asettamista varattava tilaisuus antaa selityksensä vaaditun päävelvoitteen täyttämistä. Samalla tulee ilmoittaa, että sen täyttämistä vaaditaan mahdollisesti asetettavan sakon tai muun tehosteen uhalla. Kuulemiseen ei sen sijaan voida katsoa välttämättä kuuluvan, että asianosaiselle jo tässä vaiheessa ilmoitetaan esimerkiksi kysymykseen tulevan uhkasakon määrä. Käytännössä kuuleminen tapahtuu usein samalla, kun asianosaiselle annetaan vapaamuotoinen kehoitus täyttää päävelvoite.<sup>33</sup>

Hallituksen esityksessä uhkasakkolain laiksi todettiin, että uhkasakkolain soveltamisalalla saattaa tulla eteen tapauksia, joissa voitaisiin ratkaista asia asianosaista kuulematta hallintolain 34.2. § 1, 4, ja 5 kohdan edellytysten nojalla. Kuulematta jättäminen on siis laillista, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti taikka jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta tai vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen taikka jos asian ratkaisemista ei voida lykätä. Näitä edellytyksiä on tulkittava ankarasti. Lähtökohtana hallintopakkoasiassa täytyisi pitää sitä, että asian

---

32 Esim. Mäenpää 2013, s. 558–559 ja Laakso ym. 2006, s. 273.

33 HE 63/1990 vp, s. 20.

ratkaisemista asianosaista kuulematta voidaan vain harvoin pitää laillisena. Uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi ei yleensä ole mahdollista asianosaista kuulematta.<sup>34</sup>

### 2.2.3 Välillisen pakkokeinon asettaminen

Uhkasakon asettamisesta säädetään uhkasakkolain 6 §:ssä. Teettämis- ja keskeyttämishukan asettamiseen liittyvät säännökset löytyvät uhkasakkolain 14 §:stä. Menettely on suurelta osin kaikkien kolmen pakkokeinon käytössä samanlainen. Teettämis- ja keskeyttämishukan täytäntöönpanoon ja teettämiskustannuksiin liittyy erityinen menettelynsä, johon palataan yleisen menettelyn jälkeen alaluvussa 2.2.4.

Päävelvoite on yksilöitävä selkeästi siten, että sen täytyminen voidaan riidattomasti todeta. Päävelvoitteen tarkka yksilöiminen vaikuttaa sekä velvoitetun oikeusturvaan että hallinnon tehokkuuteen.<sup>35</sup> Päätöksestä, jolle uhkasakko asetetaan tehosteeksi, on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Asianosaisen on saatava tietää, mikä on velvoitteiden laiminlyönnin seuraamus.<sup>36</sup> Päävelvoitteen yksilöimisen vaatimus vastaa hallintolain 44 §:ssä säädettyjä päätöksen sisältövaatimuksia. Mahdollisten epäedullisten seuraamusten ja velvoitteen tehokkaan täyttämisen vuoksi päävelvoitteen yksilöiminen hallintopakkoasioissa on erityisen tärkeää.

Jos päätöksessä on useita eri päävelvoitteita, jokaiselle asetetaan oma erillinen pakkokeinonsa. Mikäli päävelvoitteet voidaan katsoa epäitsenäisiksi, eli laadultaan hyvin samanlaisiksi ja toisiinsa yhteydessä oleviksi, voidaan niille määrätä yhteinen pakkokeino. Epäitsenäisyyttä ei ole tarkemmin laissa määritelty, joten tässä asetettavalle viranomaiselle on annettu harkintavaltaa. Hallituksen esityksessä kuitenkin mainitaan epäitsenäisiksi velvoitteiksi esimerkiksi työpaikan sosiaalitulojen varustaminen suihkuilla ja vaatekaapeilla, sekä kielletyt markkinamenettelyt saman toimintakokonaisuuden osana. Sen sijaan laadultaan erilaiset velvoitteet tulisi pitää itsenäisinä. Itsenäisyysvaatimusta on tulkittava joustavasti, ja mikäli itsenäisyydestä on epäselvyyttä, tulisi

---

34 HE 63/1990 vp, s. 20.

35 Lehtonen 1988, s. 50.

36 HE 63/1990 vp, s. 11.

kullekin tehosteelle asettaa oma pakkokeinonsa.<sup>37</sup>

Viranomainen voi sakon uhalla kieltää asianosaista tekemästä jotakin tai velvoittaa hänet tekemään jotakin, mutta sen sijaan asianosaista ei voida pakottaa hakemaan lupaa sellaiseen toimenpiteeseen johon lupa vaaditaan.<sup>38</sup> Tätä ei nimenomaisesti kirjattu uhkasakkolakiin, mutta korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan vuodelta 1986 näin linjannut:

KHO 27.5.1986 t. 2085. Rakennuslautakunnan toimivaltaan ei rakennuslain 144 §:n eikä muidenkaan säännösten nojalla kuulunut velvoittaa henkilöä vastoin hänen tahtoaan hakea rakennustöiden lupaa. Tämän vuoksi KHO kumosi lääninoikeuden ja rakennuslautakunnan päätöksen.

Saloheimo toteaa sen sijaan väitöskirjassaan *Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa*, että mikäli työsuojelun alalla valvova viranomainen joutuu tekemään päätöksen uhkasakon asettamisesta sen vuoksi, että luvanvaraista työtä teetetään tai esimerkiksi ennakkotarkastuksessa vielä hyväksymätöntä laitetta käytetään työssä kokonaan ilman lupaa tai hyväksymistä, päätöksessä on syytä antaa ohjaus luvan tai hyväksymisen hankkimiseen. Mikäli tapaus ei ole kiireellinen, voidaan määräaika asettaa niin pitkäksi, että asianosainen voi sen kuluessa hankkia tarvittavan luvan.<sup>39</sup>

Uhkasakkolain 7 §:ssä säädetään pakkokeinon kohdistamisesta. Pakkokeino voidaan kohdistaa joko yksittäiseen kansalaiseen, yhteisöön tai säätiöön, tai valtioon. Mikäli päävelvoite koskee yhteisöä tai säätiötä, pakkokeino kohdistetaan joko yhteisöön tai säätiöön tai sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan muuhun henkilöön. Valtiota koskeva päävelvoite ja pakkokeino kohdistetaan valtioon tai sen puolesta viranomaiseen, jonka tehtävänä on noudattaa päävelvoitetta ja jolla on oikeus käyttää valtion puhevaltaa asiassa. Pakkokeino voidaan määrätä usealle asianosaiselle. Tällöin jokaiselle tulee määrätä oma erillinen pakkokeinonsa, ja käytettäessä uhkasakkoa sakko on mitoitettava asianosaisen maksukyvyyn mukaan.<sup>40</sup> Päävelvoitteen kohdistaminen on yhteydessä myös päävelvoitteen yksilöimiseen. Velvoitteen kohde tulee määrätä yksilöidysti. Tästä johtuu, että kaikkia ihmisiä tai tiettyä ihmisryhmää koskevat laista tai viranomaisen päätöksellään hyväksymistä järjestys- tai vastaavista

---

37 HE 63/1990 vp, s. 11.

38 Karessuo 1986, s. 11.

39 Saloheimo 1987, s. 206.

40 HE 63/1990 vp, s. 12.



määräyksistä johtuvat yleisluonteiset velvoitteet eivät kuulu uhkasakkolaissa tarkoitettujen päävelvoitteiden piiriin.<sup>41</sup>

Pakkokeino voidaan kohdistaa vain sellaiseen velvoitettuun, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus oikaista puute. Oikeudellisella mahdollisuudella tarkoitetaan oikeudellista perustetta hallita kiinteistöä ja määrätä sen käytöstä (kiinteistön tai rakennuksen omistus-, vuokra-, tai muun käyttöoikeuden haltija). Tosiasiallisella mahdollisuudella puolestaan tarkoitetaan, että velvoitetulla tulee olla mahdollisuus täyttää velvoite.<sup>42</sup>

Päävelvoite voidaan tilanteesta riippuen määrätä täytettäväksi heti tai lyhyessä määräajassa. Uhkasakkolain 6.3 § koskee määräajan asettamista. Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon velvoitetun asema. Velvoitetulla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa asetettua määräaika. Hallituksen esityksen mukaan määräaika päätettäessä tulee ottaa huomioon velallisen taloudelliset ja tekniset voimavarat veloitteen suorittamiseen määräajassa. Lisäksi on huomioitava päävelvoitteen täyttämiseen kuluva aika ja veloitteen täyttämisen kiireellisyys. Määräajan laskeminen alkaa, kun päätös on annettu tiedoksi asianosaiselle. Kieltopäätöstä on tavallisesti noudatettava heti tai määrätystä ajankohdasta lähtien.<sup>43</sup>

Uhkasakkolain 8 § säättää uhkasakon suuruudesta. Pykälän mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Viranomaisen tulee siis päättää sopivasta uhkasakon suuruudesta tapauskohtaisesti. Uhkasakon suuruudelle ei ole laissa asetettua ylärajaa. Ennen uhkasakkolain säätämistä viranomaisen oli mahdollista asettaa vain euromääräinen uhkasakko, eli kertauhkasakko. Uhkasakkolakiin otettiin uudistuksena pakkokeinomenettelyyn kertauhkasakon rinnalle viranomaisen käytettäväksi juokseva uhkasakko. Juoksevan uhkasakon käyttöönottamista perusteltiin lakialoitteessa ja hallituksen esityksessä sen tehokkuudella<sup>44</sup>.

Kun viranomainen on tuominnut kertauhkasakon maksettavaksi, eikä velvoitetta ole vielä kukaan täyttänyt, viranomaisen pitää asettaa uusi kertauhkasakko vanhan tilalle. Koska uhkasakon asettamiselle ei ole uhkasakkolaissa määrätty yleistä valituskieltoa, voi uuden valitusprosessin

---

41 Laintarkastuskunnan lausunto 1/1988, s. 6.

42 HE 63/1990 vp, s. 12.

43 HE 63/1990 vp, s. 11–12.

44 HE 63/1990 vp, s. 4 ja Saloheimo 1986, s. 31.

aloittaminen joka asettamispäätöksen jälkeen pitkittää velvoitteen täyttymistä tarpeettomasti. Juoksevan uhkasakon perusajatuksena on se, että viranomaisen tarvitsee asettaa se vain kerran. Viranomainen määrää uhkasakolle peruserän kuten kertauhkasakossa, ja sen lisäksi lisäerän jokaista *uhkasakkojaksoa* varten. Viranomainen voi tapauskohtaisesti määrätä sopivan uhkasakkojakson pituuden. Määräajan umpeuduttua uhkasakon peruserä määrätään maksettavaksi, jonka jälkeiseltä ajalta sakkoa kertyy sen mukaan, kuinka monta uhkasakkojaksoa velvoite on ollut täyttämättä. Juokseva uhkasakko soveltuu luonnollisesti huonosti kieltopäätöksiin.

Toinen uhkasakkolain säätämällä aikaansaatu uudistus pakkokeinomenettelyyn oli omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutuksen sääntely. Ennen uhkasakkolain voimaantuloa omistus- ja käyttöoikeuden siirryttyä ei ollut yleensä mahdollista tuomita velvoitetta suoritettavaksi luovutuksensaajalle. Tästä syystä velvoitteiden kiertäminen todellisin ja valekaupoin oli mahdollista ja sitä esiintyikin käytännössä<sup>45</sup>. Tämä johti luonnollisesti hallinnon tehottomuuteen, kun omistusoikeuden siirryttyä velvoitetta ei voitu panna täytäntöön luovutuksensaajaa vastaan. Oikeuskäytännössä oli ennen uhkasakkolain voimaantuloa kuitenkin poikettu tästä periaatteesta ainakin selvissä keinottelutilanteissa, esimerkiksi silloin, kun yhtiön määräysvalta on tosiasiallisesti pysynyt samalla henkilöllä tai kun uudet omistajat ovat todistettavasti olleet tietoisia luvattomista toimenpiteistä<sup>46</sup>.

Uhkasakkolain 4. lukuun otettiin säännökset velvoitetun ilmoitusvelvollisuudesta luovutuksensaajalle, kiinteää omaisuutta koskevan velvoitteen rekisteröintimahdollisuudesta, sekä luovutuksensaajan asemasta velvoitetta koskevan omaisuuden omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisessä. Uhkasakkolain 18 § koskee velvoitetulle säädettyä ilmoittamisvelvollisuutta. Kun päävelvoite koskee kiinteää tai irtainta omaisuutta, on velvoitetun ilmoitettava omistuksen tai käyttöoikeuden siirtyessä luovutuksensaajalle sekä päävelvoitteesta, että päävelvoitteeseen liittyvästä tehosteesta. Tämän lisäksi velvoitetun tulee ilmoittaa pakkokeinon asettaneelle viranomaiselle luovutuksensaajan nimi ja osoite. Velvoitetun tulee pystyä todistamaan, että on ilmoittanut luovutuksensaajalle omaisuuteen liittyvän velvoitteen. Ilmoittamisvelvollisuuden tehosteeksi voidaan myös asettaa erillinen uhkasakko.

Mikäli päävelvoite ja siihen liittyvä pakkokeino koskevat kiinteistöä, voi uhan asettanut vi-

---

45 HE 63/1990 vp, s. 4.

46 Karessuo 1986, s. 10.

ranomainen lähettää asianomaiselle tuomioistuimelle ilmoituksen velvoitteista merkittäväksi kiinnityksistä pidettävään rekisteriin. Tällöin myös myöhemmät samaa asiaa koskevat päätökset on lähetettävä rekisteriin. Merkintä poistetaan viimeistään viiden vuoden kuluttua sen tekemisestä, jollei uhan asettanut viranomainen ole ilmoittanut päävelvoitteen voimassaolon jatkumisesta. Kiinteistöön liittyvän velvoitteen ja uhan merkitsemisestä rekisteriin säädetään uhkasakkolain 19 §:ssä.

Kiinteistöä koskevan päävelvoitteen ja tehosteen rekisteröinti on viranomaisen harkinnassa. Hallituksen esityksen mukaan se on tarkoitettu käytettäväksi silloin, kun velvoite on merkitykseltään huomattava ja omaisuuden luovutusta pidetään mahdollisena. Ilmoituksessa on mainittava velvoitteen olennainen sisältö, kenen noudatettavaksi se on asetettu, määräaika ja käytetty tehoste.<sup>47</sup>

Hallituksen esityksessä uhkasakkolaiksi otettiin huomioon velvoitteen kiertämisen vaikutukset hallinnon tehokkuuteen ja sitä myötä hyvän hallinnon perusteiden toteutumiseen. Tästä syystä lakiin kirjattiin menettely, jossa luovutuksensaaja tulee vastuulliseksi siirtynyttä omaisuutta koskevasta velvoitteesta, ellei hän ole toiminut vilpittömästi. Luovutuksensaajalla on siis täytynyt olla tieto päävelvoitteesta ja siihen liittyvästä tehosteesta ennen oikeustoimen tekemistä. Lisäksi luovutuksensaajan oikeusturvan vuoksi pakkokeinon määräämisen edellytykset on erikseen selvitettävä hänen osaltaan.<sup>48</sup>

Uhkasakkolain 20 §:ssä todetaan luovutuksensaaja vastuulliseksi siirtynyttä omaisuutta koskevaan päävelvoitteeseen, mikäli ilmoitusvelvollisuus on todisteellisesti täytetty tai kiinteistöä koskeva velvoite on merkitty kiinnityksistä pidettävään rekisteriin. Tällöin viranomainen voi velvoittaa luovutuksensaajan täyttämään päävelvoitteen pakkokeinon uhalla. Ilmoitusvelvollisuutta ei tarvitse osoittaa ilmoitusvelvollisuuden täyttämällä, mikäli voidaan osoittaa, että luovutuksensaaja on alkuperäisen velvoitetun lähipiiriin kuuluva henkilö tai yhteisö<sup>49</sup>. Uhkasakkolain 21 §:n mukaan mikäli omistaja tai haltija vaihtuu uhan asettamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen ja päätökseen on haettu muutosta, asian käsittelyä valitusviranomaisessa voidaan jatkaa ja antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuva päätös.

---

47 HE 63/1990 vp, s. 18.

48 HE 63/1990 vp, s. 5.

49 HE 63/1990 vp, s. 19.

Velvoitteen täyttämisen tulee olla mahdollista asettamispäätöksessä määrättyä aikana. Jos omistus- ja käyttöoikeuden siirtyminen on tapahtunut vasta määräajan kuluttua umpeen, on pakkokeino asetettava uudelleen luovutuksensaajalle ja selvitettävä määräämisen edellytykset kuten olosuhteiden muutos ja uhkasakon alentamiseen 11 § mukaisesti vaikuttavat seikat luovutuksensaajan osalta erikseen. Uutta pakkokeinoa ei tarvitse asettaa, jos voidaan osoittaa, että omistus- ja käyttöoikeuden siirtyminen ei ole vaikuttanut päävelvoitteen täyttämismahdollisuuteen. Mikäli velvoitteelle on asetettu juokseva uhkasakko, sitä ei ole tarpeen asettaa uudelleen. Luovutuksensaajan tulee täyttää asetettu velvoite, tai maksaa laiminlyönnistään johtuvat uhkasakon lisäerät. Juoksevan uhkasakon kertyessä on erityisen tärkeää määritellä, onko luovutuksensaajalla ollut riittävästi aikaa velvoitteen täyttämiseen.<sup>50</sup>

Hallituksen esityksessä katsottiin, että vaikka olisi mahdollisuus uhkasakkolain 20 § 2 momentin mukaisesti tuomita velvoitteeseen liittyvä uhkasakko luovutuksensaajaa vastaan, saattaa olla perusteltua olosuhteiden muuttumisen takia jättää uhkasakko vaatimatta luovutuksensaajalta tai asettaa se uudelleen.<sup>51</sup>

#### 2.2.4 Välillisen pakkokeinon täytäntöönpano

Jos päävelvoitetta ei ole määräajassa täytetty *ilman pätevää syytä*, voi uhkasakon asettanut viranomaisen uhkasakkolain 10 § mukaisesti tuomita pakkokeinon täytäntöön pantavaksi, ellei erityislaissa ole säädetty pakkokeinoja tuomittavaksi toisen viranomaisen tai tuomioistuimen toimesta. Päteviksi syiksi luetellaan hallituksen esityksessä esimerkiksi se, että velvoitetulta on puuttunut tosiasiallinen tai oikeudellinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta, eli pakkokeino on kohdistettu väärin (uhkasakkolaki 7 §). Toinen esimerkki pätevästä syystä on olosuhteiden muutos.<sup>52</sup> Uhkasakon tuomitsemisen täytäntöönpanossa menetellään kuten laissa sakan täytäntöönpanosta (672/2002) säädetään.

---

50 HE 63/1990 vp, s. 19.

51 HE 63/1990 vp, s. 19.

52 HE 63/1990 vp, s. 14. Esim. KHO 1973 II 99: Maistraatin asettamaa uhkasakkoa ei voitu tuomita, kun velvoitetta koskevat vaaraa aiheuttavat tekijät olivat poistuneet korjaus- ja siivoustöiden myötä.

Hallituksen esityksessä uhkasakkolain 13 §:n mukaan todetaan, ettei uhkasakkoa voida tuomita, vaikka päävelvoite on täytetty vasta määräajan jälkeen. Määräajan laiminlyöntiä ei voida pitää riittävänä perusteena uhkasakon tuomitsemiselle, kun sen asettamisen päätarkoitus on kuitenkin toteutunut. Sen sijaan tuomitsemisen jälkeinen velvoitteen täyttäminen ei vapauta jo tuomitun uhkasakon tuomitsemisesta.<sup>53</sup>

Uhkasakkolain 13 § käsittelee pakkokeinon vanhentumista. Pakkokeinoja ei saa tuomita täytäntöönpantavaksi, ellei sen tuomitsemisen johdosta asianosaiselle ole varattu tilaisuutta kuulemiseen kahden vuoden kuluessa siitä, kun pakkokeinon asettamispäätös on saanut lainvoiman ja päävelvoitteen täyttämistä koskeva määräaika on päättynyt, tai jos päävelvoitetta on noudatettava määrätystä ajankohdasta alkaen, kahden vuoden kuluessa siitä, kun päävelvoitetta on rikottu.

Viranomainen voi asettaa uuden, entistä suuremman uhkasakon päätöksen tehosteeksi tuomitessaan edellisen sakon maksettavaksi. Uuden uhkasakon asettamisesta on säädetty uhkasakkolain 12 §:ssä. Asettamispäätökseen voi hakea muutosta valittamalla, ellei hallinnonalakohtaisessa erityislaissa ole toisin säädetty. Uutta uhkasakkoa ei saa asettaa, ellei kysymystä aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta ole käsitelty.

Mikäli olosuhteet ovat muuttuneet tai asiaan on saatu olennaisia uusia selvityksiä tai aikaisempi päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen, uhkasakon asettanut viranomainen voi poistaa aikaisemman uhkasakon asettamista koskevan päätöksensä ja käsitellä asian uudelleen. Jos aikaisempaan päätökseen on vireillä muutoksenhaku, asian uudelleen käsittelemisestä on ilmoitettava ja tehty päätös toimitettava muutoksenhakuviranomaisille (uhkasakkolaki 12.2 §). Uuden uhkasakon asettamisen edellistä korkeampana voidaan katsoa olevan perusteltua mikäli velvoitettu on vastustanut viranomaisen määräystä aiemmasta uhkasakosta huolimatta<sup>54</sup>. Käytännössä, koska velvoite on täyttämättä eli edellinen uhkasakko ei ole tehonnut, on perustelu uuden uhkasakon asettamisesta korkeampana usein olemassa.

---

53 HE 63/1990 vp, s. 14. Poikkeavia näkemyksiä löytyy uhkasakkolain edeltävästä kirjallisuudesta, esimerkiksi Merikoski 1976b, s. 212–213. Merikoski näki että vaikka uhkasakkoon tuomitseminen silloin kun velvoite on täytetty määräajan jälkeen, mutta ennen kuin päätös tuomitsemisesta on ehditty antaa ei olisi tarkoitetun tuloksen kannalta välttämätöntä, hänen mielestään ei voitaisi ottaa sellaista kantaa että uhkasakkoon ei lainkaan voitaisi tuomita näissä ns. jälkitäyttötilanteissa. Hänen mielestään tällöinkin uhkasakko pitäisi voida tuomita, erityisesti niissä tapauksissa kun viivytys velvoitteen täyttämisessä on johtunut velvoitetun niskoittelusta. Samoin myös Ståhlberg 1913, s. 361.

54 HE 63/1990 vp, s. 13.

Lain 12.2 § mukaisissa tilanteissa voi käydä niin, että viranomaisen uusi päätös on poistettua päätöstä epäedullisempi asianosaiselle. Aikaisempaa päätöstä voidaan siis muuttaa myös asianosaisen vahingoksi. Hallintolain 50 §:ssä asiavirheen korjaamisesta todetaan, että päätöksen korjaaminen selvästi virheellisen tai puutteellisen selvityksen tai ilmeisen väärän lain soveltamisen vuoksi voidaan yleensä tehdä asianosaisen vahingoksi vain asianosaisen suostumuksella. Tämän menettelyn osalta uhkasakkolaissa on siis poikettu hallintolaista. Kun otetaan huomioon, että päävelvoitteen asettamisella ja hallinnollisilla pakkokeinoilla sen tehosteena pyritään julkisen edun tavoitteiden toteuttamiseen, voidaan pitää tarkoituksenmukaisena että aiempaa päätöstä voidaan muuttaa asianosaisen vahingoksi.<sup>55</sup>

Uhkasakkolain 11 §:n mukaan uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä, mikäli päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut taikka uhkasakon määrän alentamiseen on muu perusteltu syy. Pykälän sanamuoto antaa viranomaiselle laajan harkintavallan uhkasakon pienentämistä pohtiessa.

Uhkasakkoprosessissa on kaksi vaihetta, uhkasakon asettaminen ja maksettavaksi tuomitseminen. Asianosainen voi uhkasakkolain mukaan hakea muutosta valittamalla prosessin molemmissa eri vaiheissa, ellei valittamista ole erityislaissa nimenomaisesti kielletty. Valitus voidaan siis kohdistaa sekä pakkokeinon asettamis- että tuomitsemispäätökseen. Huomionarvoista on, että erityislakien valituskiellolla ei kielletä valittamasta päävelvoitteen asettamisestä, vaan valittaminen on kielletty tehosteena käytetyn hallintopakon asettamisesta. Käytännössä mikäli haetaan muutosta päävelvoitteen asettamisesta, voidaan samalla hakea muutosta myös sille tehosteeksi asetettuun tehosteeseen.<sup>56</sup> Valitusprosessi etenee siten kuin hallintolainkäyttölaissa on säädetty.

### 2.2.5 Erityinen menettely teettämis- ja keskeyttämishän käytössä

Uhkasakkolain 3. luku koskee teettämis- ja keskeyttämishän. Se sisältää 14 §:n teettämis- ja keskeyttämishän asettamisesta, 15 §:n uhan määräämisestä täytäntöönpantavaksi, 16 §:n

---

<sup>55</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000, s. 77 ja Saloheimo 1987, s. 204.

<sup>56</sup> HE 63/1990 vp, s. 20. Ks. myös uhkasakkolaisia edeltävästä muutoksenhakukiellon tulkinnasta työsuojelun alalla Sinisalo 1977, s. 31–34.

täytäntöönpanosta huolehtimisesta, ja 17 §:n teettämiskustannuksista.

Uhkasakkolain 14 § 1 momentin mukaan teettämishukka asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Toisen momentin mukaan keskeyttämishukka asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että työnteko tai muu toiminta keskeytetään taikka laitteen tai muun esineen käyttö estetään. Pykälän kolmannen momentin mukaan teettämis- ja keskeyttämishukkaa asetettaessa noudatetaan muutoin soveltuvin osin, mitä uhkasakkolain 6 §:ssä uhkasakon asettamisesta, 7 §:ssä uhkasakon kohdistamisesta ja 12 §:ssä uuden uhkasakon asettamisesta säädetään.

Uhkasakkolain 15 §:n mukaan teettämishukan ja keskeyttämishukan määrää täytäntöön pantavaksi uhan asettanut viranomainen noudattaen, mitä uhkasakosta 10 §:n 1 momentissa ja 13 §:ssä säädetään. Teettämis- ja keskeyttämishukka siis voidaan määrätä täytäntöön pantavaksi, mikäli päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Edellytyksenä täytäntöönpanemiselle on hallintopakon asettamista koskevan päätöksen lainvoimaisuus, mikäli päätöstä ei ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Ennen uhkasakkolain voimaantuloa täytäntöönpanemisesta ei tarvinnut tehdä valituskelpoista päätöstä. Nykyään menettely teettämis- ja keskeyttämishukan käytössä on uhkasakkoasioiden tapaan kaksivaiheinen. Täytäntöönpanemisesta tehdään siis erillinen valituskelpoinen päätös. Tällä pyrittiin lisäämään velvoitetun oikeusturvaa yhtenäistämällä eri hallintopakkokeinojen päätöksentekomenettelyä<sup>57</sup>. Lisäksi 13 §:n kahden vuoden vanhentumisaika pätee teettämis- ja keskeyttämishukissa.

Teettämis- ja keskeyttämishukien täytäntöönpanosta huolehtii uhkasakkolain 16 §:n mukaan teettämisestä tai keskeyttämisestä päättänyt viranomainen. Se voi suorittaa tarpeelliset toimet itse tai antaa ne muun viranomaisen tai yksityisen suorittavaksi. Poliisin on annettava suorittavalle viranomaiselle tarpeellista virka-apua.

Uhkasakkolain 17 §:n mukaan teettämiskustannukset maksetaan etukäteen valtion tai, jos

---

<sup>57</sup> HE 63/1990 vp, s. 4.

teettämisestä päättää kunnallinen viranomainen, kunnan tai kuntainliiton varoista, ja peritään velvoitetulta tai 20 §:ssä tarkoitetulta luovutuksensaajalta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin on säädetty<sup>58</sup>.

---

58 Ks. laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007).



## 3 HARKINTAVALTA HALLINNOSSA

### 3.1 Oikeusharkintaa vai tarkoituksenmukaisuusharkintaa?

Oikeusharkinnan (sidottu harkinta, laillisuusharkinta), ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan (vapaa harkinta) välinen jaottelu on tullut suomalaisen hallinto-oikeuteen jo 1800-luvun loppupuolella, mutta Mäenpää katsoo, että Merikoski ratkaisevasti vaikutti sen muodostumiseen yhdeksi tärkeimmistä hallintotoiminnan puitteita määrittävistä opeista teoksellaan *Vapaa harkinta hallinnossa*.<sup>59</sup> Harkinnan lajien välisen suhteen määrittely ja rajanveto on laajasti oikeuskirjallisuudessa käsitelty aihe, ja yksi merkittävimpiä ongelmia hallinto-oikeuden alalla<sup>60</sup>.

Kahtiajaolla oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä on ollut erityistä merkitystä toimivaltakysymyksessä korkeimman hallinto-oikeuden ja valtioneuvoston välillä<sup>61</sup>. Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 2 § 2 mom. kuuluu: ”Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, asia on tältä osin siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi.”. Säännös siis käytännössä tarkoittaa, että tarkoituksenmukaisuusharkinnalla tehdyt päätökset ja ratkaisut eivät kuulu korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan, vaan ainoastaan oikeusharkinnalla tehdyt.

Säännöstä ei ole sovellettu pitkään aikaan, ja Mäenpää näkee tälle kaksi syytä. Ensinnäkin oikeudellisen sääntelyn tiheytyminen ja sen kattavuuden lisääntyminen on vaikuttanut olennaisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan. Asioista säännellään yhä tarkemmin ja viranomaiselle jätetään yhä vähemmän lakiin sitomatonta harkintaa. Toiseksi hallintotuomioistuimet eivät voi puuttua sellaiseen hallintoviranomaisen päätökseen, jossa ratkaisu on tehty valitsemalla useiden laillisten ratkaisuvaihtoehtojen joukosta. Valinnan on tällaisissa tilanteissa kuitenkin perustuttava riittävään informaatioon ja asianmukaiseen menettelyyn. Lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden

---

59 Mäenpää 1992, s. 144–145.

60 Konstari 1979, s. 9.

61 Esim. Uotila ym. 1989, s. 43–46, Merikoski 1958, s. 6.

mukaisiin ratkaisuihin puuttuminen ei ole hallintotuomioistuimen toimivallassa. Vaikka toimivallan osoittamisessa kahtiajako harkinnan lajien välillä ei ole enää niinkään käyttökelpoinen, on jaottelulla silti Mäenpään mukaan merkitystä yleisenä lähtökohtana ja ajatusmallina.<sup>62</sup>

Oikeusharkinta tulee kyseeseen, kun viranomaisen menettely, tavoitteet ja ratkaisu tietyssä asiassa on johdettavissa suoraan lainsäädännössä tai muussa ohjeessa asetetuista edellytyksistä. Tällöin viranomaisen harkinta on täysin lakiin tai muuhun ohjeeseen sidottua. Oikeusvarmuuden toteutumiseksi lainsäädännön tavoitteena on säännellä viranomaisen toimintaa mahdollisimman kattavasti siten, että viranomaisen harkinta on sidottua.<sup>63</sup>

Täysin sidottu hallintotoiminta kaikilla hallinnon osa-alueilla ja kaikkia yksittäistapauksia koskevasti on mahdotonta. Kuten Merikoski toteaa: ”täydelliseen sääntelemiseen pyrkiminen ei sovi julkisen hallinnon luonteeseen”.<sup>64</sup> Yhteiskunnan muuttuessa myös hallinto ja sille asetetut vaatimukset muuttuvat, ja on tärkeää että viranomaisen toiminta pystyy tarpeen tullen joustamaan yksittäistapauksien edellyttämällä tavalla. Kaikkia erilaisia lain soveltamistilanteita ei voida ennustaa lainsäädäntövaiheessa. Tästä syystä viranomaisen harkintavallan käyttäminen on tärkeää, jotta voitaisiin turvata lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen ja intressien suojeleminen tehokkaasti erilaisissa tilanteissa.<sup>65</sup>

Yksittäistapauksien olosuhteiden ennakoimattomuuden vuoksi ja yleisen edun turvaamiseksi onkin tarkoituksenmukaista antaa viranomaiselle valta harkintaan tietyissä tilanteissa. Tällöin viranomaisen voi yksittäistapaukseen liittyvät seikat huomioon ottaen harkita, minkälaiseen päämäärään tilanteessa tulisi pyrkiä, ja mitkä ovat sopivimmat keinot päämäärän saavuttamiseksi.<sup>66</sup>

Ankaraa sääntelyä kuitenkin tarvitaan, ja lainsäätämisvaiheessa tulee tarkoin määritellä onko lain

---

62 Mäenpää 2013, s. 499–500.

63 Merikoski 1976b, s. 30–31.

64 Merikoski 1976b, s. 31, Laakso 1990, s. 262. Tämän huomion merkitystä ovat osaltaan rajoittaneet esimerkiksi lain tasolle kirjatut hallinnon oikeusperiaatteet, jotka sitovat päätöksenteon tiettyihin raameihin. Kuitenkin kirjaimellisesti huomio pitää paikkansa; on tuskin mahdollista säännellä jokaista tilannetta koskeva menettely täysin tiettyyn muotoon, vailla minkäänlaista tulkinnanvaraisuutta.

65 Länsineva 1998, s. 265.

66 Merikoski 1976b, s. 31, Länsineva 1998, s. 267–268.

tarkoituksen ja tavoitteiden toteutumisen kannalta parempi säännellä päätöksenteko tarkasti normisidonnaiseksi vai antaa viranomaiselle harkintavaltaa. Länsineva ottaa kirjoituksessaan *Harkintavalta hallinnossa* esille kaksi kriteeriä, joiden perusteella lainsäädännössä tulisi käyttää ankarampaa, normisidonnaista päätöksenteon sääntelyä. Ensinnäkin lainsäädäntöön tiukasti sidottu päätöksenteko on olennaista varsinkin silloin, kun se koskee ”yksilön asemaa, oikeuksia, etuja, kohtelua ja velvollisuuksia”<sup>67</sup>. Yksilöiden perusoikeuksia koskevaa päätöksentekoa ei voida jättää viranomaisen harkintaan. Toiseksi normisidonnainen päätöksenteko tulee kyseeseen, kun kyseessä on erityisen tärkeät julkiset intressit. Käytännössä molempia sääntelytapoja käytetään, ja kyseessä onkin enemmänkin tasapainon löytäminen ankaran ja joustavamman sääntelyn välille.<sup>68</sup>

Merikosken mukaan sidottua harkintaa käyttäen viranomaisen pitäisi periaatteessa voida päätyä vain yhteen oikeaan ratkaisuun. Sidotussa toiminnassa ei voi olla useita oikeita vaihtoehtoja joista viranomaisen voi valita, vaan oikea ratkaisu on johdettavissa sovellettavasta sääntelystä.<sup>69</sup> Käytännössä oikeusharkinta ei kuitenkaan tarkoita, että lainsäädännöstä tulisi saada johdettua täysin yksiselitteisesti tapaukseen soveltuva ratkaisu. Mikäli sovellettavat säännökset osoittavat *riittävän yksiselitteisesti* miten tapauksessa tulee menetellä, on harkinta oikeusharkintaa.<sup>70</sup>

Vapaassa harkinnassa viranomaisen voi tehdä valinnan useamman *oikeudellisesti samanarvoisen* ratkaisun välillä.<sup>71</sup> Vapaata harkintaa käyttäessään viranomaisen valitsee useista yhtä oikeista ja lainmukaisista ratkaisuista harkintavaltansa rajoissa sen, joka kyseisessä tapauksessa on julkisen edun kannalta tarkoituksenmukaisin.<sup>72</sup>

Hallintoviranomaisen harkintavallan muodon jako oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan tehdään ratkaistavaan asiaan sovellettavan säännöksen luonteen ja ratkaisun valinnan perusteiden perusteella.<sup>73</sup> Käytännössä oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välinen raja ei ole täsmällinen, vaan jako tehdään liukuvasti edellä mainittujen perusteiden mukaan.

---

67 Länsineva 1998, s. 266.

68 Länsineva 1998, s. 266–267.

69 Merikoski 1958, s. 43.

70 Mäenpää 2013, s. 499.

71 Merikoski 1958, s. 43.

72 Mäenpää 2013, s. 499.

73 Uotila ym. 1989, s. 46.

Harkinnan muotojen välillä on vain aste-ero.<sup>74</sup> Viranomaisen käytettävissä oleva harkintavalta siis vaihtelee tarkan kahtiajaon sijasta sidotumman ja vapaamman harkinnan välillä riippuen sovellettavasta säännöksestä ja sen luonteesta.

Merikoski huomioi, että on olemassa hallintotoimintaa, jossa viranomaisen harkinta on täysin sidottua<sup>75</sup>. Sen sijaan hän ei usko viranomaisen täysin vapaaseen harkintaan missään toiminnassa. Hän perustelee tätä seikkaa sillä, että tarkoituksenmukaisuusharkinnankin varassa oleviin päätöksiin vaikuttavat erilaiset hallintoviranomaisen toimivaltaisuutta ja muotosidonnaisuutta koskevat säännökset. Myöskin erilaiset laissa määritellyt ehdot hallintotoimeen ryhtymiselle tulee täytyä. Mikäli hallintotoiminta on toimivaltaisuutta ja menettelyn muotosidonnaisuutta koskevien säännösten mukaista, ja lainsäädännössä mahdollisesti määritellyt ehdot täyttyvät, voidaan asiassa siirtyä tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvaan päätöksentekoon. Tätäkään harkintaa ei voida pitää täysin vapaana, sillä sitä rajoittavat esimerkiksi harkintavallan rajoitusperiaatteet eli hallinnon oikeusperiaatteet (3.3.1).<sup>76</sup>

Laakson mukaan velvoittavat päätökset kuuluvat aina kokonaisuudessaan laillisuusargumentoinnin piiriin, eli niissä käytetään oikeusharkintaa. Laakso ylettää tämän velvoittavien päätösten ominaisuuden myös hallinnollisten pakkokeinojen käyttämiseen ja sanktioiden tapauskohtaiseen mitoittamiseen, ja muihin haitallisiin seuraamuksiin. Tarkoituksenmukaisuusharkinta voi siis tulla kyseeseen vain edun suovien päätösten kohdalla. Näissäkin laillisuusperuste sitoo viranomaista, sillä lakiin perustuvat etuudet on myönnettävä, mikäli laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.<sup>77</sup> Samoin ajatteli jo Merikoski, joka perusteli sidotun harkinnan erityistä merkitystä oikeuksia rajoittaviin ja velvoittaviin hallintotoimiin liittyen näin:

”Yleisenä näkökohtana, jolla näyttää voivan olla merkitystä puheena olevaa jaottelua toimitettaessa, on hallintotoimien jako toiselta puolen hallintoalamaiselle oikeuksia perustaviin ja toiselta puolen sen oikeuksia rajoittaviin tai sille velvoituksia perustaviin hallintotoimiin. Aivan yleisesti ottaen voitaneen sanoa sidonnaisuuden olevan jälkimmäisessä

---

74 Mäenpää 1992, s. 146.

75 Mäenpää luettelee tällaisista puhtaasti oikeusharkinnallisia asioista esimerkiksi subjektiivisten oikeuksien toteuttamisen, perusoikeuksien sääntelemisen ja yksiselitteisten menettelysäännösten soveltamisen. Mäenpää 2013, s. 501.

76 Merikoski 1958, s. 57–58.

77 Laakso 1990, s. 195–196.

asiaryhmässä tehostetumman kuin edellisessä. Onhan näet olemassaolevan oikeustilan järkyttäminen hallintoalamaisen kannalta katsoen useimmiten ankarammanlaatuinen toimenpide kuin uuden oikeuden saamisen epääminen.”<sup>78</sup>

Merikoski näkee, että myös asian tärkeydellä eli siihen liittyvän intressin voimakkuudella on viranomaisen harkinnan lakisidonnaisuuden kannalta merkitystä. Merikosken mukaan mitä tärkeämpi hallintotoimen kohteena oleva asia on asianosaiselle, sitä todennäköisemmin lainsäätäjällä on tarkoittanut sen kiinteästi sidotun toiminnan piiriin kuuluvaksi. Toisaalta jos kyseessä on tärkeä julkinen intressi, tämä voi Merikosken mukaan olla perusteena toimen vapaaharkintaisuudelle.<sup>79</sup>

Käytännössä jako sidottuun ja vapaaseen harkintaan ei ole täsmällistä, ja harkinta tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on liukuvaa, eikä pelkästään sidottua tai vapaata<sup>80</sup>. Edellä esitetystä voidaan kuitenkin johtaa, että hallinnollisten pakkokeinojen asettamisessa ja määrittelyssä asianosaiselle velvoitteita perustavina hallintotoimina ei olisi kyseessä vapaa harkinta. Hallinnollisten pakkokeinojen asettamisella on asianosaista velvoittava funktio, ja sillä saatetaan rajoittaa asianosaiselle tärkeitäkin oikeuksia. Hallinnollisten pakkokeinojen asettamisen ja määrittelyn perusteet tulisi siis voida johtaa lainsäädännöstä, eli perustella oikeudellisesti.

### 3.2 Joustavat normit

Joustava normi on sanamuodoltaan ja lähtökohdiltaan epämääräinen normi, jota soveltaessa viranomaisen tulee noudattaa tapauskohtaista harkintaa. Joustavat normit valtuuttavat viranomaisen soveltamaan niin sanottuja kokemussääntöjä ja tekemään arvo- ja astearvostelmia, joilla asiassa päädytään ratkaisuun tai valitaan eri ratkaisuvaihtoehdoista.<sup>81</sup> Merikoski tunnustaa joustavan normin tarkan määrittelyn vaikeuden mutta kuvailee sitä seuraavasti: ”-- se on oikeussääntö, joka ei ole tarkoitettu rakentumaan määräsältöisten käsitteiden ja selvien lähtökohtien pohjalle sillä tavoin kuin kiinteäsältöiset eli »ankarat» oikeusnormit”<sup>82</sup>. Merikoski yhdistää joustavien normien kanssa

78 Merikoski 1958, s. 150.

79 Merikoski 1958, s. 151.

80 Mäenpää 1992, s. 170.

81 Merikoski 1958, s.41.

82 Merikoski 1958, s. 49.

olennaisesti samansisältöisiksi käsitteiksi *oikeudellisen standardin, yleislausekkeen ja epämääräisen oikeuskäsitteen*<sup>83</sup>.

Merikosken mukaan joustavienkin normien soveltamisessa on aina pyrittävä löytämään yksi ainoa oikea ratkaisu asiassa. Lain soveltajan on pyrittävä ymmärtämään oikeusjärjestyksen tarkoitus ratkaisutilanteeseen nähden.<sup>84</sup> Joustavien normien sisällön hahmottaminen on yleensä erittäin vaikeaa, ellei mahdotonta. Joustavan normin tarkempi määrittely johtaa usein vain hieman tarkempiin yleislausekkeisiin.<sup>85</sup>

Joustavat normit ovat kuitenkin keskeisiä viranomaisen toimivallan ja harkintavallan sääntelyssä<sup>86</sup>. Ne ohjaavat viranomaisen päätöksentekoa siten, että viranomaisen päätös on lain tavoitteiden mukainen. Joustavilla normeilla annetaan viranomaisen harkinnalle tilaa yksittäistapauksien piirteet huomioon ottaen, ja säännellään vain toiminnan yleiset tavoitteet ja rajat. Joustavista normeista ei siis yleensä voida suoraan johtaa ratkaisua yksittäistapaukseen.<sup>87</sup> Ne toisin sanoen antavat viranomaiselle päämäärän johon pyrkiä, sääntelemättä tarkoin viranomaisen toimintaa siihen pääsemiseksi. Joustavia normeja soveltaessaan viranomaisen punnittavaksi tulee myös lainsäädännön yleinen tavoite, tarpeet ja periaatteet, kuten myös erilaiset vastakkaiset yhteiskunnalliset ja yksityiset intressit.<sup>88</sup> Viranomaisen on joustavan normin antaman ohjauksen puitteissa pyrittävä löytämään näiden edellytysten mukainen ratkaisu asiaan.

Toisinaan lainsäädäntöön otetulle uudelle joustavalle normille on jo valmiiksi oikeuskäytännössä tai oikeuskirjallisuudessa kehittynyt ja täsmentynyt merkitys. Lainsäädännön tarkoituksena on vain tuoda jo vakiintunut käsite lain tasolle. Määttä kutsuu tällaisia normeja *kodifioiviksi joustaviksi normeiksi*. Hän luokittelee esimerkiksi erilaiset vakiintuneen hyvän tavan kodifioivat normit (kuten hyvä kirjanpitolapa ja hyvä tilintarkastustapa), ja hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet tällaisiksi jo ennen joustavan normin säätämistä vakiintuneiksi käsitteiksi. Säännösten taustalla olevien

---

83 Merikoski 1958, s. 49.

84 Merikoski 1958, s. 56.

85 Merikoski 1958, s. 50.

86 Tämän on todennut jo Brusiin 1938, s. 288: ”Lainsäätäjä ei enää saata hallita alituisessa dynaamisessa kuohumistilassa olevaa yhteiskunnallista todellisuutta *kankeilla* oikeusnormeilla, tarvitaan joustavuutta, kykyä mukautua *uusiin* tilanteisiin.”

87 Mäenpää 1992, s. 148.

88 Mäenpää 1992, s. 171.

käsitteiden merkitys voi olla hyvinkin vakiintunut, ja tästä syystä lakiin se kirjataan mahdollisimman väljästi, jotta välttyttäisiin käsitteen turhalta rajoittamiselta. Käsitteen merkitys soveltamistilanteessa on löydettävissä oikeuskäytännöstä ja kirjallisuudesta.<sup>89</sup> Määttän mukaan kodifioivan normin tulkitsemiseksi on keskeistä perehtyä sen taustalla oleviin lain esitöihin<sup>90</sup>.

Joustava normi voi Määttän mukaan täsmentyä myös muilla tavoilla. Joustavat normit voidaan jättää tarkoituksella väljiksi lainsäädäntövaiheessa, ja todeta esitöissä, että normi täsmentyy *oikeuskäytännössä*<sup>91</sup>. Normi voi täsmentyä myös lakia *alemmanasteisella norminannolla* ja *hallintokäytännössä*. Joillakin hallinnonaloilla, kuten ympäristönsuojelussa, voi joustavien normien täsmentämisessä olla hyötyä myös niin sanotuista *soft law -oikeuslähteistä*, eli muodollisesti ei-velvoittavista lähteistä kuten kirjallisuudesta, strategioista ja hallinnollisista ohjeista. Määttä luettelee myös erilaisia joustavia normeja *tasapainottavia lainsäädännöllisiä mekanismeja*. Näihin kuuluvat muun muassa erilaiset osallistumis-, kuulemis-, vuorovaikutus-, ja asiantuntijamenettelyt. Näiden avulla viranomaisella voi saada tietoonsa yksittäistapausta koskevaa tietoa, jolla joustavaa normia voidaan soveltaa tapauskohtaisesti täsmällisemmin.<sup>92</sup> Edellä kuvatut joustavien normien täsmentämismekanismit ovat Määttän mukaan yleensä vähintään heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Joustavat normit ovat oikeusharkintaa, ja niitäkin soveltaessa viranomaisen ratkaisu tulee voida perustella oikeudellisesti.<sup>93</sup>

Joustavia normeja sovellettaessa kyseessä on lähes poikkeuksetta oikeusharkinta, riippumatta normin väljyydestä. Ratkaisu on oikeusharkintaa riippumatta siitä, onko asian lopputulos viranomaisen harkinnassa vai onko viranomaisen tehtävä tietynlainen päätös laissa mainittujen ehtojen täytyessä. Oikeusharkinnalla tulee siis tulkita joustavan normin tulkinnanvaraisia sanamuotoja ja niiden tarkoitusta yksittäistapauksessa.<sup>94</sup> Vaikka joustavan normin soveltaminen on oikeusharkintaa, Merikoski myöntää, että joustavien normien soveltamiseen kuuluvaa

---

89 Määttä 2005, s. 268–270.

90 Määttä 2005, s. 271.

91 Määttä 2005, s. 288: Määttä toteaa, että tällä tavoin täsmentyviksi tarkoitetut normit voivat säilyttää joustavuutensa, ja tämä saattaa olla näiden normien kohdalla lainsäätäjän tarkoituskin. Määttä kuitenkin pitää yleisempänä tilannetta, jossa joustavan normin merkitys konkretisoituu oikeuskäytännössä, eikä joustavuudelle jää juuri tilaa. Oikeuskäytännössä näiden joustavien normien soveltaminen ja sen myötä täsmentäminen tapahtuu hänen mukaansa etenkin vakiintuneiden soveltamiskäytäntöjen, perusoikeuksien, oikeusperiaatteiden sekä systemaattisen ja teleologisen tulkinnan avulla.

92 Määttä 2005, s. 271–282.

93 Määttä 2005, s. 288.

94 Mäenpää 1992, s. 148 ja 153.

kokemussääntöjen käyttämistä ja arvo- ja astearviointia on usein vaikea erottaa vapaasta harkinnasta. Merikoski toteaaakin että raja näiden välillä on epäselvä, eikä se ole käytännössä lainkaan tarkasti määritettävissä.<sup>95</sup> Merikosken teosta edeltävässä kirjallisuudessa joustavien normien soveltamista on jopa pidetty vapaana harkintana<sup>96</sup>. Joustavan oikeusnormin tulkinnassa voidaan turvautua lain tavoitteen mukaiseen tulkintaan (teleologinen tulkinta), tai sijoittaa se lain tai koko oikeusjärjestyksen systematiikkaan (systemaattinen tulkinta).<sup>97</sup>

Myös Mäenpää näkee joustavien normien sijoittamisen oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan kahtiajakoon vaikeana. Hän toteaa, että vaikka joustavien normien soveltamiseen liittyy paljon harkintavaltaa, on sen käyttäminen kuitenkin sidottua lainsäädännön tarkoitukseen. Joustavien normien soveltamisella tehdyt päätökset on myös voitava perustella oikeudellisesti.<sup>98</sup>

### **3.3 Harkintavallan rajat**

#### **3.3.1 Hallinnon lainalaisuuden periaate**

Suomessa oikeusturvan lähtökohtana voidaan pitää lainalaisuuden periaatetta. Lainalaisuuden periaate sitoo kaiken vallankäytön lakiin, ja edellyttää lakien noudattamista. Lainalaisuus on kirjattu perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momenttiin. Sama momentti sisältää myös erityisen vaatimuksen hallinnon lakisidonnaisuuteen. Erityisenä lainalaisuuden periaatteesta johtuvana edellytyksenä ja rajoitteena viranomaisen harkintavallalle voidaan nähdä se seikka, että viranomainen ei voi velvoittaa yksityistä tai rajoittaa hänen vapauttaan, ellei toimenpide perustu välittömästi tai välillisesti lakiin<sup>99</sup>. Vaatimus yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien lakisidonnaisuudesta löytyy myös perustuslain 80.1 §:stä. Pykälässä todetaan, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Yksilölle asetettavien velvoitteiden perusteet tulee aina löytyä lain tasolta.

---

95 Merikoski 1958, s. 42.

96 Merikoski 1958, s. 43 alaviite 15.

97 Määttä 2005, s. 283–284.

98 Mäenpää 2013, s. 500–501.

99 Uotila ym. 1989, s. 41.



Laakso määrittelee lainalaisuuden periaatteelle kaksi elementtiä. Lainalaisuuden periaate kieltää lainvastaisen menettelyn viranomaistoiminnassa (*negatiivinen elementti*). Lisäksi viranomaisten toimenpiteillä ja päätäntävällän käyttämisellä tulee olla oikeusjärjestykseen nojaava laillinen peruste (*positiivinen elementti*).<sup>100</sup> Mäenpään mukaan lainalaisuusperiaatteen tarkoituksena oikeusvaltiollisesti ymmärrettynä on ensisijaisesti suojata yksityisiä oikeussubjekteja yksipuoliselta hallinnollisen vallan käytöltä, jolla puututaan rajoittavasti tai velvoittavasti yksilön oikeusasemaan. Periaate siis määrittää yksityisille suojatun vapauspiirin, ja näin rajoittaa julkisen vallan käyttöä.<sup>101</sup>

Lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi muodostuvat tilanteet, joissa viranomaisen on sovellettava joustavia oikeusnormeja. Joustavista oikeusnormeista ei ole johdettavissa tarkkaa ratkaisua. Viranomaisen valta on lisääntynyt kehittämis- ja puitelakien yleistymisen myötä. Viranomaisen sovellettavana on perinteisten käsky- ja kieltonormien rinnalla erilaisia tavoitesäännöksiä.<sup>102</sup> Julkishallinto toimii yhä itsenäisemmin ja oma-aloitteisemmin hallintolain ja muun menettelynormiston puitteissa. Viranomaisen harkintavaltaa määritetään vain pääpiirteissään toimivaltasäännöksissä. Julkishallinto toimii edelleen laillisuusperiaatteen alaisesti, mutta oikeusperiaatteiden merkitys hallinnon toiminnan oikeuslähteenä on vahvistunut.<sup>103</sup>

### 3.3.2 Hallinnon oikeusperiaatteet harkinnan rajoittajana

Väljän sääntelyn viranomaiselle antamaa harkintavaltaa rajoittamaan ovat muotoutuneet harkintavallan rajoitusperiaatteet. Merikoski toi ranskalaisperäisen opin harkintavallan rajoitusperiaatteista Suomen hallinto-oikeudelliseen tutkimukseen ja sittemmin myös lainkäyttöön teoksellaan *Vapaa harkinta hallinnossa*<sup>104</sup>.

Hallinnon oikeusperiaatteet on kirjattu hallintolain 6 §:än. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate) sekä käytettävä

---

100 Laakso 1990, s. 203.

101 Mäenpää 2013, s. 139.

102 Rynänen 1991, s. 34, Mäenpää 2013, s. 64.

103 Mäenpää 2013, s. 52.

104 Tuori 2003, s. 119, Laakso 1980, s. 141.

toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (objektiviteettiperiaate) ja oikeassa suhteessa päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate). Niiden on myös suojattava asianosaisen oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojaperiaate).<sup>105</sup>

Harkintavallan rajoitusperiaatteet nimensä mukaisesti edellyttävät, että viranomaisella on yleensäkin harkintavaltaa toimessaan. Mikäli tointa koskeva sääntely on selvää, ja asia voidaan ratkaista vain yhdellä tavalla, periaatteilla ei ole käyttöä. Päätöksen vaatiessa erisuuntaisten intressien punnintaa ja priorisointia oikeusperiaatteilla on päätöksenteossa keskeinen rooli.<sup>106</sup>

Toisin kuin ristiriitaisten säännösten kohdalla, kahdesta soveltuvasta hallinnon oikeusperiaatteesta voidaan soveltaa molempia samaan tapaukseen. Oikeusperiaatteita soveltaessa tulee määrittää niille annettava painoarvo. Punninta ja painoarvon toteaminen oikeusperiaatteiden välillä on tehtävä ratkaisutilanteen erityispiirteiden mukaan. Vähempimerkityksinen oikeusperiaate on myös otettava oikeudellisten ja tosiasiallisten mahdollisuuksien mukaan huomioon. Kumpikaan ristiriitaisista oikeusperiaatteista ei siis menetä pätevyyttään, ainoastaan painoarvot eroavat tilanteen mukaan.<sup>107</sup>

Oikeusperiaatteiden tehtävänä voidaan Tuorin mukaan nähdä koherrenssein ja joustavuuden tuominen normiaineiston systematisoimiseen. Systematisoiminen ei saa estää tilanne- ja tapauskohtaista joustavuutta. Tuorin mukaan tätä systematisoinnin edellytystä toteuttaa osaltaan ”painopisteen siirtyminen käsitteistä periaatteisiin ja käsitteiden heuristisen panoksen korostaminen käsitelainopillisen konstruktivisen systematisointitehtävän sijasta”. Kun periaatteiden keskinäinen painoarvo on punnittava jokaisessa ratkaisutilanteessa erikseen, joustavuus ja tilannesidonnaisuus on tällöin ”sisään rakennettuina” periaatteiden soveltamiseen.<sup>108</sup>

Lainalaisuusperiaate sitoo kaiken viranomaisen toiminnan lakiin. Periaatetta ei voida yksioikoisesti noudattaa silloin, kun viranomaisen on valittava useista eri ratkaisuvaihtoehdoista tapaukseen soveltuvin. Tällaisissa tilanteissa hallinnon oikeusperiaatteet eli harkintavallan rajoitusperiaatteet ovat olennaisia. Uotila ym. kuvailevat lainalaisuusperiaatteen ja hallinnon oikeusperiaatteiden välistä suhdetta näin: ”-- lainalaisuuden periaate kieltää hallintoviranomaista menemästä lain

---

105 Ks. esimerkiksi Laakso ym. 2006, s. 313–352, Kulla 2012 s. 95–112.

106 Mäenpää 2013, s. 146.

107 Tuori 2003, s. 88, Kulla 1991, s. 37, Lavapuro 2010, s. 36.

108 Tuori 2003, s. 94, 139–140.

asettaman kehyksen ulkopuolelle, kun taas harkintavallan rajoitusperiaatteet ohjaavat ja rajoittavat ratkaisuvaihtoehdon valintaa tuon kehyksen sisäpuolella.”<sup>109</sup>. Hallinnon oikeusperiaatteet toimivat siis paitsi viranomaisen harkintavallan rajoittajina, myös viranomaisen toimintaa ohjaavina sääntöinä.

Erityisesti laillisuusvalvonnassa väljät ja tulkinnanvaraiset säännökset lisäävät niin sanottua lain harmaata aluetta, jolla on vaikea määritellä mikä on laillista ja mikä ei. Tällaisissa tilanteissa hallinnon oikeusperiaatteet ovat monesti toimineet viranomaisen harkintavallan ohjaajina ja rajoittajina.<sup>110</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteiden pääpiirteitä voidaan määritellä erikseen, mutta käytännössä niiden erot eivät ole selvärajaisia. Samaa tapausta voi koskea useampi eri oikeusperiaate. Hallinnon objektiivisuutta eli objektiivisuusperiaatetta voidaan pitää muiden periaatteiden taustalla olevana lähtökohtana.<sup>111</sup> Oikeusperiaatteet eivät sellaisenaan voi olla oikeuksien ja velvollisuuksien perusteena, mutta niistä voidaan saada ohjausta tulkittaessa lainsäädännöllä määriteltyjen oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä.<sup>112</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteiden soveltamisella on erityinen merkitys silloin, kun viranomaisen toimivalta oikeuttaa sen valitsemaan useista erilaisista vaihtoehdoista menettelytavoista tietyssä tapauksessa. Tällöin periaatteiden soveltamisen edellytyksenä on siis viranomaisen jonkinasteinen harkintavalta toimenpiteen valinnassa. Mikäli viranomaisen menettelytavan valinta vaikuttaa yksityisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin, on hallinnon oikeusperiaatteiden soveltamisella olennainen merkitys.<sup>113</sup>

### 3.3.3 Muita harkintavaltaa rajoittavia ja ohjaavia tekijöitä

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat olennaisin viranomaisen harkintaa rajoittava tekijä. Viranomaisen harkintaan vaikuttaa kuitenkin muutkin seikat. Mäenpää näkee rajoituksena ensinnäkin

---

109 Uotila ym. 1989, s. 46.

110 Mäenpää 2010, s. 144.

111 Mäenpää 2013, s. 146.

112 Mäenpää 2013, s. 123.

113 Mäenpää 2013, s. 146.

vakiintuneen oikeus- ja ratkaisukäytännön. Toiseksi hän mainitsee ylemmänasteiset säännökset, kuten perus- ja ihmisoikeusnormit ja normin soveltamisen kannalta olennaisen EU-oikeuden, jotka päätöstä tehdessä on otettava huomioon.<sup>114</sup>

Harkintavaltaa rajoittavien tekijöiden lisäksi viranomaisen harkintaa ja toimintaa myös *ohjaavat* erilaiset tekijät. Ensimmäisenä harkintavaltaa ohjaavana tekijänä Mäenpää mainitsee harkintavallan käyttämisen perustuslain määrittelemissä puitteissa, eli etenkin perusoikeuksien, hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja oikeusnormien hierarkian huomioon ottamisen. Perusoikeuksia rajoittavia päätöksiä harkitessa tulee suhteellisuusperiaate erityisesti kyseeseen. Ennen kuin puututaan perusoikeuksiin, tulee asia pyrkiä ratkaisemaan lievemmin keinoin. Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen harkinnan on pysyttävä laissa määritellyissä puitteissa. Oikeusnormien hierarkia on otettava huomioon siten, että soveltaessa lakia alemmanasteisia säännöksiä tai hallinnollisia ohjeita, suunnitelmia ynnä muita virallislähteitä, on pysyttävä perustuslain ja muun lain määrittelemissä kehyksissä.<sup>115</sup>

Toisena harkintavaltaa ohjaavana tekijänä Mäenpää näkee oikeusnormit. Lainalaisuusperiaatteen johdosta oikeussäännöt määrittelevät viranomaisen toimivallan ja harkintavallan puitteet. Harkintavallan laajuuden määrittävät viranomaiselle toimivallan antavat säännökset. Väljäkin säännös antaa viranomaiselle arviointiohjeita päätöksentekoon. Mikäli yksiselitteiset kriteerit päätöksenteolle puuttuvat sovellettavasta laista, säädös on otettava päätöksenteossa huomioon kokonaisuudessaan, sillä siitä voidaan saada ohjausta harkintaan. Myös viranomaisen toimintaa yleisesti sääntelevät menettelysäännökset<sup>116</sup> ja lain soveltamista koskevat yleissäännökset on otettava harkinnassa huomioon.<sup>117</sup> Viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat myös perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta, EU-oikeuden mukainen tulkinta, ja harkintavallan käytön hallinnon sisäinen ohjaus.<sup>118</sup>

Laakso näkee harkinnan laajuuteen vaikuttavaksi tekijäksi *päätöspremissien ohjausjärjestelmän*.

---

114 Mäenpää 2013, s. 500.

115 Mäenpää 2013, s. 503–504.

116 Ks erilaisista harkintavaltaan vaikuttavista menettelysäännöksistä Laakso 1990, s. 257–259.

117 Mäenpää 2013, s. 504–505.

118 Mäenpää 2013, s. 505–506.

Hänen mukaansa viranomaisen harkintavaltaa päätöksenteossa voidaan kaventaa lisäämällä päätöspremissejä, jotka osoittavat minkälaisia edellytyksiä tai perusteita viranomaisen on joko noudatettava, tai minkälaisiin premisseihin päätöstä ei voida perustaa. Kiellettyjen päätöspremissien lisäämistä Laakso kutsuu *negatiiviseksi premissiohjaukseksi*. Näitä ei voida yleensä sisällyttää sääntelyinformaatioon, vaan niiden määrittäminen on lähinnä hallintolainkäyttöviranomaisten ja hallintoa valvovien viranomaisten tehtävänä. *Positiivinen premissiohjaus* puolestaan tarkoittaa, että päätöksenteon sidonnaisuutta lisätään asettamalla uusia sovellettavia aineellisia päätöspremissejä. Tätä voidaan toteuttaa esimerkiksi menettelysäännöksin tai sisällöllistä normiohjausta käyttäen.<sup>119</sup>

### 3.3.4 Harkintavallan väärinkäyttö

Oppi harkintavallan väärinkäytöstä eli *détournement de pouvoir* -oppi on peräisin ranskalaisesta hallintolainkäytöstä. Se syntyi 1800-luvun alkupuolella Ranskassa, ja on sieltä levinnyt laajasti länsimaiseen oikeuskulttuuriin. Opin omaksuminen edellytti muutosta oikeudelliseen ajatteluun, kun lain sananmukainen tulkinta väistyi lain tarkoituksen tunnustamisen tieltä. Opin harkintavallan väärinkäytöstä ydinajatuksena oli käsitys siitä, että hallintotoimi tuli voida kumota sekä lain kirjaimen myös sen *ration* eli tarkoituksen rikkomisen perusteella.<sup>120</sup>

Harkintavallan väärinkäyttönä on pidetty alunperin tilanteita, joissa ulkopuoliset, laista johtamattomat perusteet johdattavat viranomaisen harkintaa ja vaikuttavat sen päätökseen, eli kun tarkoitussidonnaisuuden periaatetta rikotaan. Nykykäsityksen mukaan tämä ei kuitenkaan ole ainoa tilanne jolloin voidaan puhua harkintavallan väärinkäytöstä. Harkintavallan ylittämisestä voidaan puhua myös muiden harkintavallan rajoitusperiaatteiden ylittyessä, eli kun rikotaan yhdenvertaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta, objektiviteettiperiaatetta tai luottamuksen-suojan periaatetta.<sup>121</sup> Harkintavallan väärinkäyttönä pidetään myös päätöksentekoa, jossa ei ole otettu huomioon perusoikeuksia tai EU-oikeuden tulkintavaikutusta<sup>122</sup>. Viranomaisen harkintavallan rajoja ei voida määrittää yksittäisen säännöksen tulkinnalla, vaan rajojen määrittämiseksi on otettava huomioon myös hallinnon tehtävät ja sen tarkoitusperät.<sup>123</sup>

---

119 Laakso 1990, s. 256–257.

120 Konstari 1979, s. 11–12, Laakso 1980, s. 141.

121 Esim. Rynänen 1991, s. 13, 24; Uotila ym. 1989, s. 47, 51; Konstari 1979, s. 73.

122 Mäenpää 2013, s. 507.

123 Laakso 1980, s. 143.

Harkintavallan väärinkäytöstä voidaan puhua myös silloin, kun viranomainen *alittaa* harkintavaltansa. Harkintavallan alittaminen tarkoittaa, että viranomainen ei käytä sille lainsäädännöllä annettua harkintavaltaa (joko osittain tai kokonaan). Annetun toimivallan käyttäminen tehtävien suorittamiseksi kuuluu viranomaisen velvollisuuksiin. Harkintavallan alitus voi tulla kyseeseen, kun viranomainen ei ole ottanut huomioon päätöksenteon kannalta olennaisia tosiasioita tai näkökohtia riittävän laajasti, tai kun se käsittelee erilaisia tapauksia kaavamaisesti, tai se jättää harkintavaltaan kuuluvia perusteita soveltamatta.<sup>124</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteen vastaiseen menettelyyn voidaan kiinnittää huomiota muutoksenhaun yhteydessä ja myös itsenäisenä valitusperusteena. Oikeuskäytännössä hallinnon oikeusperiaatetta rikkovaa päätöksentekoa pidetään harkintavallan väärinkäyttönä. Hallintotuomioistuin voi kumota hallintopäätöksen, jos päätöksenteon todetaan olevan jonkin hallinnon oikeusperiaatteen vastainen.<sup>125</sup> Käytännössä on kuitenkin katsottu, että oikeusperiaatteen rikkomus tulee olla *ilmeinen* jotta päätös kumottaisiin tai siitä seuraisi hallinto-oikeudellisia seuraamuksia tai sanktioita päätöksen tekijälle. Hallinnon oikeusperiaatteiden abstraktiotaso on niin korkea, että oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvonnassa kontrolloidaan vain harkinnan rajoja, ja näiden rajojen sisäpuolella pysyvät päätökset katsotaan olevan viranomaisen harkintavallassa ja toimivallassa.<sup>126</sup>

### 3.4 Oikeusvarmuuden ja tehokkuuden punninta

Yksi hallinto-oikeuden ongelmallisimpia kysymyksiä on tasapainon säilyttäminen asianosaisen oikeusvarmuuden ja hallinnon toiminnan tehokkuuden välillä. Veli Merikoski luonnehtii näiden kahden pyrkimyksen suhdetta näin:

”Käytännössä oikeusvarmuus- ja tehokkuusvaatimuksia joudutaan soveltamaan rinnakkain. Pyrkimys yksilön oikeuksien mahdollisimman tehokkaaseen suojaamiseen ja toiselta puolen pyrkimys hallinnon järjestämiseen mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti toimivaksi kilpailevat jatkuvasti keskenään oikeusvaltion nimeä tavoittelevassa valtiossa. Soveltamaan tasapainon saavuttaminen oikeusturva- ja tehokkuusvaatimusten kesken

---

124 Mäenpää 2013, s. 507.

125 Mäenpää 2013, s. 147.

126 Laakso 1990, s. 254–256.

on hallintoa järjestävän lainsäädännön tärkeimpiä, loputtomasti jatkuvia tehtäviä.”<sup>127</sup>

Merikosken mukaan oikeusvarmuus tarkoittaa, että ”koetetaan luoda mahdollisimman hyvät takeet oikeiden eli lainmukaisten tulosten saavuttamisesta yksittäistapauksissa”<sup>128</sup>. Mäenpään määritelmän mukaan oikeusvarmuudella tarkoitetaan julkisen päätöksenteon lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta. Oikeusturvasta hallinnossa sääntelevän perustuslain 21 §:n ja yleisenä viranomaisten toimintaa sääntelevänä lakina sitä osaltaan toteuttavan hallintolain tarkoituksena voidaan nähdä oikeusvarmuustavoitteen toteutuminen.<sup>129</sup>

Merikoski katsoo, että edellä kuvattu sidottuun harkintaan liittyvä yhden ainoan oikean ratkaisun periaate on läheisessä yhteydessä oikeusvarmuuden kanssa. Jos viranomaisella on valittavissa useita eri oikeudellisesti samanarvoisia ratkaisuvaihtoehtoja, ratkaisun ennakoitavuus heikkenee.<sup>130</sup> Oikeusvarmuuden toteutumisen turvaamiseksi pyritään luomaan mahdollisimman aukoton ja ennakoitava päätöksenteon ja menettelyn sääntely hallintotoiminnassa. Tässä on nähtävissä keskeinen ristiriita oikeusvarmuuden ja tehokkuuden välillä. Yksityiskohtainen sääntely parantaa oikeusvarmuutta, mutta se on omiaan heikentämään viranomaisen tilannekohtaista joustavuutta vähentäen hallintotoiminnan tehokkuutta<sup>131</sup>.

Oikeusvarmuuden ja tehokkuuden punninnassa on kysymys kahden edellä esitetyn periaatteen punninnasta vastakkain. Oikeusvarmuuden laaja toteutuminen edellyttää, että viranomaisen toiminnassa noudatetaan mahdollisimman tarkoin lainalaisuusperiaattetta. Oikeusvarmuuden toteutuminen siis edellyttää sidottua hallintotoimintaa. Hallinnon tehokkuus taas vaatii, että viranomaistoiminnassa voidaan ottaa huomioon koko ajan muuttuva hallinto ja hallintotehtävien moninaisuuden kasvaminen. Tämä vaatii tiettyssä määrin viranomaiselle annettua vapaata harkintaa.<sup>132</sup>

---

127 Merikoski 1976a, s. 110.

128 Merikoski 1976b, s. 27.

129 Mäenpää 2005, s. 1–2.

130 Merikoski 1958, s. 48.

131 Merikoski 1958, s. 2.

132 Merikoski 1958, s. 149.

Merikoski jakaa hallinnollisen tehokkuuden vaatimuksen kahdeksi eri vaatimukseksi, joilla tehokkuutta pyritään lisäämään. *Nopeusvaatimus* edellyttää viranomaisilta sellaista menettelyn järjestämistä, että päätökset ja niiden toteuttaminen veisivät mahdollisimman vähän aikaa. Toisaalta tehokkuuteen liittyy Merikosken mukaan myös *halpuusvaatimus*. Tällä hän tarkoittaa menettelyä, joka on taloudellisilta kustannuksiltaan mahdollisimman vähäinen sekä asianosaisille että viranomaiselle.<sup>133</sup>

Hallinnollisten pakkokeinojen tavoitteet huomioon ottaen Merikosken esittämä nopeusvaatimus on keskeinen pyrkimys pakkokeinojen käytössä. Täyttämättä jäänyt velvoite voi vaikuttaa ulkopuolisiin ihmisiin, jotka kärsivät haittaa rikkomuksesta ja laiminlyönnistä, tai kyseessä voi olla vaaratilanteen aiheuttava laiminlyönti tai muuten tärkeä julkinen intressi. Tällaisissa tilanteissa hallinnollisten pakkokeinojen käytöltä vaaditaan erityistä tehokkuutta, jotta velvoite saadaan nopeasti täytetyksi. Kuitenkin pakkokeinojen käyttöä ja määrittelyä harkitessa viranomaisen tulee ottaa huomioon myös velvoitetun oikeusturva, ja määrittellä pakkokeinot kohtuullisiksi velvoitteeseen ja velvoitetun asemaan nähden.

---

133 Merikoski 1976b, s. 27.



## 4 SUHTEELLISUUSPERIAATE HARKINTAVALLAN RAJOITTAJANA

### 4.1 Suhteellisuusperiaate

#### 4.1.1 Suhteellisuudesta hallinnossa

Julkisen vallan oikeasuhtaisuutta ja harkintavallan käytön sopeutumista sovellettavan lainsäädännön tavoitteisiin pidetään eräinä vakiintuneista hallintomenettelyn arvoista ja periaatteista.<sup>134</sup> Suhteellisuusperiaate itsessään on vanha yleinen oikeusperiaate, joka on tunnistettu muun muassa kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Suhteellisuutta voidaan pitää yhtenä viranomaisen toiminnan ja päätöksien hyväksyttävyyden osatekijänä.<sup>135</sup>

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimenpiteen tulee olla oikeassa suhteessa sen tavoittelemaan päämäärään nähden. Usein suhteellisuusperiaatteesta puhutaan silloin, kun viranomaisen toimi on ylittänyt suhteellisuuden rajat eli kun viranomainen on käyttänyt liian ankaria toimenpiteitä toiminnassaan. Kuten aiemmin todettiin, suhteellisuuden ”toisena puolena” voidaan nähdä hallinnon tehokkuus. Viranomaisen toimen ei pidä olla alimitoitettu siten, että sillä ei saada aikaan toivottavaa vaikutusta. Toimenpiteen riittävyys on olennaista hallinnon tehokkuudelle. Kulla kutsuu tätä vaatimusta *asianmukaisen mittapuun ja arviointiperusteen vaatimukseksi*, ja kiteyttää sen lauseella: ”ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa”<sup>136</sup>.

Suhteellisuusperiaate on aiemmin nähty oikeuskirjallisuudessa yhtenä objektiviteettiperiaatteen alalajina, mutta sittemmin sitä on alettu käsittelemään omana periaatteenaan.<sup>137</sup> Suhteellisuusperiaatteella on yhteys myös hallinnollisen päätöksen sisällölliseen ennakoitavuuteen ja luottamuksensuojan periaatteeseen. Suhteellisuusperiaate toteuttaa ennakoitavuutta siten, ettei hallintopäätöksen kohteelle voi koitua kohtuuttomia seuraamuksia. Tästä johtuen yksityisellä ei ole

---

134 Mäenpää 2013, s. 136.

135 Raitio 2005, s. 357.

136 Kulla 2012, s. 104.

137 Merikoski 1958, s. 75.

samankaltaista selonottovelvollisuutta hallinto-oikeudellisissa oikeussuhteissa kuin rikosoikeudessa.<sup>138</sup>

Suhteellisuusperiaatteen yhtenä tehtävänä voidaan nähdä viranomaisen toimivallan käytön kohtuullistaminen. Suhteellisuuden vaatimuksesta seuraa, että viranomaisen tulisi ensin pyrkiä tavoitteeseensa käyttämällä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja. Vasta jos näillä ei saada aikaan toivottua tulosta, on viranomaisella oikeus ja toisaalta hallinnon tehokkuuden kannalta myöskin velvollisuus siirtyä ankarampiin keinoihin.<sup>139</sup> Jotta toimen arviointi suhteellisuusperiaatteen kannalta tulee kyseeseen, on viranomaisella oltava siis useampia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja asian hoitamiseksi.<sup>140</sup>

Laakson ym. mukaan suhteellisuusperiaatteen soveltaminen yksittäistapaukseen saattaa kuitenkin olla ongelmallista sen abstraktisuuden ja käsitteellisen yleisyyden vuoksi. Suhteellisuusperiaatteen deduktioarvo yleisestä yksittäiseen tapaukseen johdettaessa on rajallinen. Suhteellisuusperiaatteesta ei voida johtaa täsmällisiä edellytyksiä konkreettiseen yksittäistapaukseen, mutta se toimii silti ohjaavana tekijänä päätöksenteossa ja päätösten perusteluissa.<sup>141</sup>

Laakson mukaan suhteellisuusperiaatteella (kuten muillakin hallinnon oikeusperiaatteilla) on kaksi viranomaisen päätöksentekoa ohjaavaa funktiota. Ensinnäkin se ohjaa sen määrittämistä, mitä säännöstöä käsillä olevaan tilanteeseen sovelletaan. Esimerkiksi rikkomuksen vakavuuden mukaan voidaan valita tilanteeseen soveltuva toimivaltaan kuuluva säännös. Laakso kutsuu tätä suhteellisuusperiaatteen funktiota *heuristiseksi etsintänormiksi*. Suhteellisuusperiaate myös ohjaa toimivallan ja harkintavallan käyttämistä koskevien säännösten tulkintaa ja soveltamista. Se ohjaa viranomaisen toimintaa harkinnanvaraisessa tilanteessa suhteellisuusperiaatteen kriteerien mukaiseksi, mutta myöskin rajoittaa viranomaisen toimintaa osoittaen kielletynlaisen harkintavallan käyttämisen, kun viranomaisella on säännösten sanamuodon mukaan valittavissa useita mahdollisia päätös- ja seurausmahdollisuuksia. Tätä suhteellisuusperiaatteen toista funktiota Laakso kutsuu *täydennysnormiksi*.<sup>142</sup>

138 Laakso ym. 2006, s. 332–333.

139 Mäenpää 2013, s. 159, Uotila ym. 1989, s. 54.

140 Konstari 1979, s. 66.

141 Laakso ym. 2006, s. 333.

142 Laakso 1990, s. 252–253. Laakso ottaa esimerkikseen virkamiehen tekemän rikkeen, jonka johdosta asianomainen viranomainen voi valita tilanteeseen soveltuvan säännöksen (kurinpitoseuraamus, rikosoikeudellinen seuraamus, hallinnollinen huomautus). Tämän jälkeen, kun ollaan valittu kolmesta vaihtoehdosta kurinpitoseuraamus, valittavaksi tulee erilaiset seuraamusvaihtoehdot (huomautus, virantoimituksesta erottaminen määräajaksi,

#### 4.1.2 Suhteellisuus laintasoisena periaatteena

Suhteellisuusperiaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet ovat voimassa olevaa oikeutta hallintolain 6 §:än kirjattuina. Hallintolaki tuli voimaan 1. päivänä tammikuuta 2004, kumoten hallintomenettelylain (598/1982), asiakirjain lähettämistä annetun lain (74/1954), sekä tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/1966). Hallinnon oikeusperiaatteet ovat olleet laintasoisia periaatteita siis vasta vuosikymmenen, poislukien yhdenvertaisuusperiaate joka kirjattiin perustuslain tasolle jo vuoden 1919 Suomen hallitusmuodossa<sup>143</sup>.

Suhteellisuusperiaatetta ja muita hallinnon oikeusperiaatteita on kuitenkin oikeuskirjallisuudessa käsitelty jo kauan. Niihin on implisiittisesti viitattu pitkään oikeuskäytännössä<sup>144</sup>. Niitä on käytetty määrittelemään hyvän hallinnon käsitettä jo ennen hallintolain varsinaista lain tasoista *hyvän hallinnon laatuvaatimusten vahvistamista*<sup>145</sup>.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa päämäärään nähden. Tätä yleistä suhteellisuuden määritelmää voidaan täydentää hallituksen esityksen hallintolaiksi yksityiskohtaisissa perusteluissa tehdyn määritelmän avulla: ”Tämän periaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen mitoitetaan toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.”<sup>146</sup>

Suhteellisuuden yleinen edellytys löytyy siis hallintolaista, mutta sitä konkretisoidaan useiden eri erityislakien säännöksissä. Erityislaeissa ilmaistaan hallinnonalakohtaisia intressejä ja näkökohtia, jotka viranomaisen tulee ottaa harkinnassaan huomioon.<sup>147</sup> Uhkasakkolaista on myös löydettävissä näitä hallintopakkoasioihin erityisesti soveltuvia näkökohtia. Uhkasakkolain 8 §:ssä esimerkiksi todetaan, että päävelvoitteen tehosteeksi asetettavan uhkasakon suuruutta harkitessa tulee ottaa huomioon ”päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky sekä muut asiaan vaikuttavat

---

viraltapano).

143 Ks. Yhdenvertaisuusperiaatteesta oikeusjärjestyksen perustana Merikoski 1958, s. 76–78.

144 Tähti 1995, s. 359–361, Laakso 1990, s. 252.

145 HE 72/2002 vp, s. 4.

146 HE 72/2002 vp, s. 55.

147 Laakso ym. 2006, s. 330.

seikat<sup>7</sup>. Laissa on siis täsmennetty sitä, minkälaisia ominaisuuksia oikeasuhtaiselta uhkasakolta vaaditaan, ja minkälaisia näkökulmia tulee ottaa huomioon uhkasakkoa määriteltessä.<sup>148</sup>

Hallituksen esityksen mukaan suhteellisuusperiaate on erityisen olennainen tapauksissa, joissa harkitaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia seurauksia. Näistä esimerkkinä mainitaan muun muassa valvontatoiminta, jonka tehokeinoja hallinnolliset pakkokeinot ovat. Suhteellisuusperiaate nähdään esityksessä erityisen merkityksellisenä myös voimakeinojen käytössä. Erityisten merkitysten lisäksi suhteellisuusperiaatteella todetaan olevan yleistä merkitystä kaikessa hallintotoiminnassa. Periaate voi tulla sovellettavaksi minkä tahansa viranomaistoimen arvioimisessa sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Toimenpiteen on yleisesti oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>149</sup>

Hallintolain 6 §:n suhteellisuusperiaatteen arvioimiseksi voidaan erotella kolme suhteellisuuden kriteeriä. Viranomaisen toimen on oltava ensinnäkin soveltuva tilanteeseen, eli sen tulee olla asianmukainen, tehokas ja sopiva suhteessa sen tavoitteeseen tai päämäärään nähden. Toiseksi toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi. Kolmas ja viimeinen kriteeri on toimien oikeasuhtaisuus.<sup>150</sup> Kaikkien kolmen kriteerin on toteuduttava yhtä aikaa, jotta toimi voidaan katsoa suhteellisuusperiaatteen kannalta hyväksyttäväksi<sup>151</sup>.

Suhteellisuusperiaate (*proportionality*) on yksi keskeisistä oikeusperiaateista EU-oikeudellisessa oikeuskäytännössä. Siitä on muodostunut kiinteä osa unionin oikeutta ja se sitoo myös kansallisia hallintoviranomaisia EU-oikeuden toimeenpanossa ja toteuttamisessa.<sup>152</sup> EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaan jäsenvaltioiden toteuttamalla toimenpiteillä on kyettävä saamaan aikaan asetettu tavoite, eikä niillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi. Kriteerit

---

148 Uhkasakon suuruuden suhteellisuuden vaatimus on selkeästi esillä uhkasakkolaissa. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen uhkasakon suuruuteen ei ollut selvä asia, kun valtioneuvoston oikeuskansleri antoi vuonna 1975 ratkaisun (21.5.1975 n:o 1591), jossa totesi että osakeyhtiölle asetettu 800 000 markan uhkasakko oli epäsuhtainen yhtiön rikkomukseen nähden. Oikeuskansleri myönsi että koska uhkasakolle ei ole asetettu laissa ylärajaa, viranomaisella on laaja harkintavalta sen suuruuden määrittämisessä. Kuitenkin hän totesi, että kyseisessä tapauksessa uhkasakon asettaja on *selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat*. Hänen mukaansa uhkasakon määrä ei saa olla ristiriidassa pakkokeinojärjestelmän ankarampien keinojen (teettämisuhan ja keskeyttämisuhan) kanssa. Oikeuskanslerin mielestä asetettu uhkasakko toteutuessaan olisi ollut ankarampi rangaistus kuin teettämis- tai keskeyttämisuha. *Konstari* toteaa, että päätöksestä voidaan olla eri mieltä jos halutaan korostaa uhkasakon tehokkuutta valvontavälineenä, mutta toteaa että päätöksestä voitiin johtaa se tosiasia, että uhkasakon määrään voidaan katsoa liialliseksi eli suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. *Konstari* 1979, s. 64–65, Sinisalo 1977, s. 65.

149 HE 72/2002 vp, s. 55.

150 Mäenpää 2013, s. 157–158.

151 Raitio 2005, s. 364.

152 Mäenpää 2013, s. 147, Craig 2006, s. 655 viitteineen.

EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen arvioinnille ovat lähtökohdiltaan samat kuin hallintolain mukaiset suhteellisuuden vaatimukset.<sup>153</sup>

Seuraavaksi syvennyttään suhteellisuuden kriteereihin. Kriteerit eivät ole hallinnollisessa päätöksentekotilanteessa helposti toisistaan erotettavissa, vaan ne kietoutuvat yhteen<sup>154</sup>. Myöskään korkein hallinto-oikeus ei ratkaisuisaan erottele mihin suhteellisuuden kriteeriin nojaten ratkaisu on tehty. Näistä syistä käytetyt oikeustapausesimerkit voivat sopia useammankin kriteerin alle.

## 4.2. Suhteellisuuden kriteerit

### 4.2.1 Soveltuvuus

Viranomaisen toimen tulee olla hallinnon kannalta soveltuva siihen tavoitteeseen nähden, mitä sillä pyritään saavuttamaan. Soveltuvuus tarkoittaa, että toimi on *oikeanlainen, tarpeellinen ja sopiva* tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.<sup>155</sup> Soveltuvuusvaatimukseen kuuluu, että viranomaisen tulisi käyttää lievintä mahdollista keinoa, jolla hallinnon tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Vasta kun todetaan ettei lievemmat keinot tehoa, on hallinnon tavoitteiden toteuttamisen kannalta perusteltua ja hyväksyttävää siirtyä ankarampiin keinoihin. Jos kyseessä on erityisen tärkeä julkinen tai valvonnallinen intressi, voidaan tarttua heti ankarampiin keinoihin.<sup>156</sup> Esimerkkinä toimen tarpeellisuudesta tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi käy seuraava ratkaisu:

KHO:2011:56. Valituksen kohteena oleva irtisanominen voitiin katsoa suhteellisuusperiaatteen mukaiseksi ottaen huomioon sen, että ennen irtisanomista oli käytetty *lievempiä seuraamuksia* (huomautuksia ja varoituksia) tilanteen korjaamiseksi. Kun lievemmat seuraamukset *eivät tehonneet*, ja nuorisotyönohjaaja oli toistuvasti kieltäytynyt noudattamasta virkavelvollisuuksiaan, oli irtisanomisen kaltainen ankara seuraamus *hyväksyttävä*.

Ratkaisussa KHO:2011:56 nähdään, kuinka ankaratkin keinot hallinnon tavoitteiden toteuttamiseksi

---

153 Mäenpää 2013, s. 160, Craig 2006, s. 656.

154 Laakso ym. 2006, s. 332.

155 Mäenpää 2013, s. 157.

156 Laakso 1990, s. 215.

tulevat hyväksytyiksi, mikäli lievemmat keinot eivät ole tehonneet. Kyseisessä tapauksessa nuorisotyönohjaajaa pyrittiin ensin varoituksilla ja huomautuksilla taivuttaa noudattamaan virkavelvollisuutensa, mutta kun nämä eivät tehonneet, ei voitu katsoa olevan muuta vaihtoehtoa kuin irtisanominen. Irtisanominen katsottiin siis tulleen soveltuvaksi keinoksi tavoitteen saavuttamiseksi, ankaruudestaan huolimatta.

Soveltuvuutta arvioidessa tulee kyseeseen myös aiemmin mainittu suhteellisuuden ”toinen puoli”, tehokkuusvaatimus. Toisaalta viranomaisen keinot eivät saa olla ylimitoitettuja tilanteeseen nähden, mutta myöskään tehottomia keinoja ei voida pitää soveltuvuuden vaatimina oikeanlaisina keinoina. Keino ei saa olla ylimitoitettu, eikä alimitoitettu, vaan sen pitää olla sopiva. Viranomaisen pitäisi pystyä valitsemaan parhaiten tilanteeseen soveltuva keino, jolla toisaalta on lievin mahdollinen haittavaikutus, mutta jolla saadaan tavoitteet täytettyä. Jos esimerkiksi hallintopakkoasiassa velvoitettu vastustaa erittäin voimakkaasti viranomaisen kehoitusta, huomautus tai pelkkä määräys ilman pakkokeinon uhkaa tuskin tulee kyseeseen. Velvoitetun vastustus on myös peruste uhkasakon asettamiseen tavallista korkeampana<sup>157</sup>.

#### 4.2.2 Tarpeellisuus ja välttämättömyys

Soveltuvuus koskee asianmukaista ja tarpeellista tointa hallinnon toimivuuden kannalta. Tarpeellisuus ja välttämättömyys suhteellisuuden ulottuvuuksina koskevat sen sijaan suhteellisuutta toimen *kohteen* etujen ja oikeuksien kannalta. Vain tarpeelliset ja välttämättömät keinot ovat sallittuja jotta toimen kohteen edut ja oikeudet turvataan mahdollisimman kattavasti.<sup>158</sup> Tietyn toimenpiteen käyttäminen on sallittua vain sillä edellytyksellä, että viranomaisen käytettävissä ei ole kohteen etujen ja oikeuksien kannalta lievempiä vaihtoehtoisia keinoja joilla tavoite voitaisiin saavuttaa.<sup>159</sup> Esimerkkeinä tarpeellisuuden ja välttämättömyyden puutteesta toiminnassa käyvät seuraavat ratkaisut:

---

157 HE 63/1990 vp. s. 13, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 31.

158 Mäenpää 2013, s. 158.

159 Laakso ym. 2006, s. 330.

KHO 15.3.2011/664. Yhtiölle myönnetyn koenumerotodistuksen peruuttaminen väärinkäytöksen (jäljitelmäkilven teettäminen kadonneen tilalle) takia oli katsottava yhtiön laiminlyönnin lievyyteen ja aikaisempaan rikkeettömään toimintaan nähden suhteettoman ankarana seuraamuksena. Lisäksi todistuksen perumisen katsottiin aiheuttavan *merkittävää haittaa yhtiön toiminnalle*. Poliisin aiemmin jo käyttämä lievempi keino, kilpien haltuun ottaminen, otettiin myös uuden keinon suhteellisuutta harkitessa huomioon. KHO viittasi ratkaisussaan hallintolain 6 §:n suhteellisuusperiaatteeseen.

KHO 20.4.1994/1650. Suomessa asuvan suomen kansalaisen kanssa naimisissa olevaa ulkomaalaista A ei voitu käännättää maasta. Avioliiton johdosta A:lla oli Suomessa perhe. KHO katsoi, että käännättäminen loukkaisi A:lle kuuluvaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiselle tehdyn yleissopimuksen (SopS 18-19/1990) 8 artiklan 1 kappaleen mukaista oikeutta nauttia perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta *enemmän kuin oli välttämätöntä*.

KHO:2004:1. Yhtiö harjoitti motellissa sekä anniskelu- että majoitustoimintaa. Yhtiön toimintaa anniskelupaikassa ei pidetty alkoholilain 21 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla asianmukaisena, kun yhtiö salli sen anniskelutiloissa asiakkaina olevia ja motelliin majoittuneita henkilöitä harjoittaa seksuaalipalveluiden myyntiä ravintolan muille asiakkaille. Kun otettiin huomioon erityisesti mahdollisuudet jatkossa valvoa yhtiön anniskelutoimintaa, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen *ei olisi kuitenkaan tullut peruuttaa heti anniskelulupaa pysyvästi, vaan sen olisi tullut määrätä tätä lievempi seuraamus*.

Craigin mukaan soveltuvuutta ja tarpeellisuutta arvioidessa on kuitenkin otettava huomioon viranomaiselle päätöksenteossa annettu harkintavalta, ja vain selvästi suhteettomiin keinoihin voidaan puuttua. Hän toteaa, että kun päätöksestä valitetaan ja tuomioistuimen tulee pohtia suhteellisuuden vaatimusta, se ei voi korvata päätöksentekijän harkintaa omallaan. Päätöstä ei siis voida kumota vain sen perusteella että tuomioistuin olisi päättänyt asiassa toisin, mikäli päätös on alunperin tehty viranomaisen harkintavallan rajoissa. Puuttumisen viranomaisen harkintaan tulisi olla erityisen rajoitettua niillä aloilla, joissa harkintaan liittyy suuresti asiantuntemusta.<sup>160</sup>

#### 4.2.3 Oikeasuhtaisuus

---

160 Craig 2006, s. 668–669.

Toimien oikeasuhtaisuus edellyttää, että silloin kun toimella on yksityiselle epäedullisia tai hänen oikeuksiaan rajoittavia vaikutuksia, viranomaisen keinot tulee mitoittaa siten että nämä vaikutukset ovat mahdollisimman vähäiset. Vaihtoehtoisista keinoista tulee valita yksityisen kannalta lievin mahdollinen, jolla aikaansaadaan tavoiteltu asiointi.<sup>161</sup> Edellä toimen soveltuvuutta suhteellisuuden kriteerinä kuvaillessa mainittu tarpeellisuuden vaatimus saattaa joissakin tilanteissa olla ristiriidassa oikeasuhtaisuuden kanssa. Viranomaisen toimi voi hyvinkin olla tarpeellinen hallinnon tarkoitusperien toteutumiseksi, mutta muodostua yksityiselle suhteettoman raskaaksi. Oikeasuhtaisuuden voidaan siis tavallaan nähdä rajoittavan toimen tarpeellisuutta siten, että vain ne tarpeelliset toimet jotka ovat oikeassa suhteessa rikkomukseen tai laiminlyöntiin nähden ovat sallittuja. Pelkällä hallinnollisen tarpeellisuuden vaatimuksella ei siis voida perustella liian ankarien keinojen käyttöä.<sup>162</sup>

Oikeasuhtaisuuden toteutumiseksi viranomaiselta vaaditaan intressivertailua. Vastakkain tulee asettaa asiaan liittyvät julkiset intressit ja toisaalta yksilön oikeuksien rajoitukset, ja pyrkiä käyttämään keinoa. Näitä vastakkaisia näkökulmia punnitien tulisi löytää mahdollisimman oikeasuhtainen keino, jolla toisaalta turvataan julkiset intressit mutta joka rajoittaa yksityisen oikeuksia mahdollisimman vähän. Yksilön eduille ja oikeuksille asetettujen rajoitusten tulee olla *asianmukaisessa, oikeassa ja kohtuullisessa* suhteessa siihen yleiseen etuun, jota toimella tavoitellaan.<sup>163</sup> Yksilön ja julkisen edun intressejä on vertailtu esimerkiksi seuraavissa ratkaisuissa:

Hämeenlinnan HAO 26.08.2010 10/0522/2. Hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että terveystarkastajan määräämä huoneiston koko piha-alueella koskeva tupakointikielto oli *suhteettoman ankara rajoitus yksityiselämän suojalle*. KHO pysytti hallinto-oikeuden päätöksen ratkaisussaan KHO 29.02.2012 t. 12/0441.

Asia C-331/88, *Fedesa*. Tapauksessa hakija esitti, että direktiivi jolla kiellettiin eräiden hormonien käyttö karjankasvattamisessa, oli suhteeton sen aiheuttamiin taloudellisiin haittoihin nähden. Euroopan Unionin tuomioistuin katsoi, että direktiivin aiheuttamat suuretkin taloudelliset haitat tietyille yksittäisille toimijoille ovat oikeutettuja, kun kyseessä on tärkeä tavoite kuten vapaan kaupan esteen poistaminen ja kilpailun vääristymisen

<sup>161</sup> Mäenpää 2013, s. 158.

<sup>162</sup> Helminen – Kuusimäki – Salminen 1999, s. 74. Craig 2006, s. 656–657, 670 toteaa, että EU-oikeudellisessa käytännössä oikeasuhtaisuuden vaatimus ei näy perusteluissa yhtä usein kuin soveltuvuuden ja tarpeellisuuden vaatimukset, ellei hakija nimenomaisesti viittaa oikeasuhtaisuuden kriteeriin. Helminen ym. eivät ota esille soveltuvuuden ristiriitaa oikeasuhtaisuuden kanssa, mutta lienee mahdollista, että hallinnon tavoitteiden kannalta soveltuva toimi voi olla myöskin epäsuhtainen suhteessa rikkomukseen tai laiminlyöntiin.

<sup>163</sup> Laakso ym. 2006, s. 331, Mäenpää 2011a, s. 269.



estäminen.<sup>164</sup>

Asia C-183/95, *Affish*. Euroopan Komissio oli direktiivin nojalla päättänyt, että japanilaisten kalojen tuonti EU:in kielletään, sillä kalanviljelylaitoksissa oli havaittu vakavia ongelmia hygienian kanssa. Hakija esitti että komission päätös oli suhteeton, sillä hakijan käyttämää kalanviljelylaitosta ei oltu tarkastettu asiantuntijoiden toimesta, eikä siis kyseisen laitoksen kalojen aiheuttamista terveyshaitoista ollut todisteita. Euroopan Unionin tuomioistuin totesi, että jokaisen laitoksen tarkastaminen ei olisi ollut käytännöllistä, ja että useista laitoksista löytyneet ongelmat ovat riittäviä kiellon asettamiselle. Tuomioistuin totesi myös, että direktiivin terveyden suojelemiseen pyrkivät tavoitteet menivät yksityisten taloudellisten etujen edelle harkinnassa.<sup>165</sup>

Craig toteaa, että oikeasuhtaisuuden kriteeri voidaan EU-oikeudessa nähdä epäsuosiollisena hakijalle. Yleensä kyseessä on hakijan taloudelliset edut vastaan unionin tavoitteet kuten vapaa kauppa tai terveyden suojeleminen, ja tällöin hakijan on erittäin vaikea saada kantaansa läpi vetoamalla toimen epäsuhtaisuuteen. Craig uskoo, että jos kyseessä on tärkeät julkiset intressit, kansalliset tuomioistuimet ovat myös samalla kannalla, ja hakijan on vaikea onnistua valituksessaan.<sup>166</sup>

Oikeasuhtaisuutta arvioidaan käyttämällä kohtuusharkintaa. Kohtuusharkinnalla pyritään määrittämään, onko toimen, kuten esimerkiksi hallinnollisen pakkokeinon käyttäminen ja sen määrittely kohtuullista suhteessa sen kohteena olevan teon tai laiminlyönnin laatuun ja laajuuteen. Harkinnassa on otettava huomioon myös ne tavoitteet joita keinoilla pyritään saavuttamaan, ja niiden intressien tärkeys joita keinoilla suojataan.<sup>167</sup>

Hallintopäätöksissä saattaa olla asianosaisina osapuolia, joilla on erilaiset intressit päätöstä koskien. *Intressipunninnassa* on kyse näiden eri intressien punninnasta ja vertailusta, jota lain soveltaja harjoittaa. Lain soveltaja pyrkii ottamaan huomioon eri asianosaisten erisuuntaiset intressit. Hallinto-oikeuden alalla kyseessä on yleensä julkisten ja yksityisten intressien välinen punninta. Julkisten ja yksityisten intressien punninta tulee erityisesti kyseeseen valvovan hallinnon alalla, esimerkiksi asettaessa hallinnollisia pakkokeinoja.<sup>168</sup>

164 Craig 2006, s. 659–660, 670–671.

165 Craig 2006, s. 661, 671.

166 Craig 2006, s. 672.

167 Mäenpää 2013, s. 158.

168 Laakso 1990, s. 43.

Intressipunninnalla on erityistä merkitystä myös suhteellisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Viranomaisen toimenpiteen tulee olla oikeassa suhteessa kohteen asemaan ja toiminnan laatuun sekä toimintaan liittyvän yleisen intressin tärkeyteen. Jos kyseessä on erityisen tärkeä suojeltava intressi, voidaan käyttää ankarampia pakkokeinoja tehokkuuden varmistamiseksi.<sup>169</sup>

Intressipunninnan vaikutus viranomaisen ratkaisuun vaihtelee hallinnonalojen ja niiden normistojen välillä. Joillain hallinnonaloilla intressivertailulla ei ole nähtävissä juurikaan merkitystä, kun taas tietyillä aloilla lainsäädännön voidaan nähdä rakentuvan suoranaisesti intressivertailun pohjalta. Näin on esimerkiksi ympäristöoikeuden alalla.<sup>170</sup> Näillä aloilla toimintaa ollaan usein säännelty erityisillä *intressipunnintanormeilla*. Intressipunnintanormit osoittavat lain soveltajalle, minkälaisia intressejä sen tulee ottaa päätöksenteossa huomioon. Intressinormeja on sellaisien alojen lainsäädännössä, joissa valtiolla on interventiot tehtävä kahden intressin välisessä ratkaisemisessa.<sup>171</sup> Intressipunninnassa ei voida kuitenkaan soveltaa pelkästään oikeudellista tietoa, vaan punnitsemisessa tarvitaan oikeudellisen tiedon ohella *intressitietoa*, eli tietoa vastakkain olevista intresseistä<sup>172</sup>.

### 4.3 Suhteellisuus EU-oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa

Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen yleinen vaatimus unionissa on kirjattu Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 5 artiklaan. Artiklassa säädetään sekä suhteellisuusperiaatteen että toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta. Artiklan 4. kohta kuuluu: ”Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoittamiseksi.” Artiklassa siis yksilöidään selkeästi suhteellisuusperiaatteen ulottuvuuksista tarpeellisuusvaatimus. Artiklan mukaan suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatta sovelletaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn

---

169 Merikoski 1958, s. 75, Konstari 1979, s. 66–67.

170 Laakso 1990, s. 42.

171 Uotila ym. 1989, s. 13.

172 Uotila ym. 1989, s. 15–16.

pöytäkirjan (SEUT pöytäkirja n:o 2) mukaisesti.

Pöytäkirjassa annetaan vain yleinen määräys suhteellisuusperiaatteen noudattamista koskien, sekä määrätään suhteellisuusperiaate huomioon otettavaksi lainsäätämisyjärjestyksessä. Ainoastaan näitä koskevissa pöytäkirjan 1 ja 5 artiklassa mainitaan nimenomaisesti suhteellisuuden vaatimus. 1 artikla kuuluu: ”Kukin toimielin huolehtii jatkuvasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa määriteltyjen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta.”. Pöytäkirjan 5 artiklan suhteellisuutta koskeva osuus kuuluu: ”Esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädöksiksi perustellaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta. Kaikkiin esityksiin, jotka koskevat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä, olisi liitettävä selvitys, jonka sisältämien yksityiskohtaisten tietojen perusteella toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista voidaan arvioida. - - Esityksessä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi otetaan huomioon, että unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alueellisille tai paikallisille viranomaisille, taloudellisille toimijoille ja kansalaisille aiheutuvan taloudellisen tai hallinnollisen rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.”.

Suhteellisuusperiaate mainitaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52(1) artiklassa, joka kuuluu: ”Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.”. Mäenpää luonnehtii artikkelin vaikutusta näin: ”Suhteellisuusperiaate on keskeinen kriteeri, kun arvioidaan perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistettavia rajoituksia ja erityisesti niiden perusteltavuutta”<sup>173</sup>. Suhteellisuusperiaatetta ilmentää myös perusoikeuskirjan 49(3) artikla rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhtaisuudesta. Artiklan mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen.

Keskeisiä EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen soveltamistilanteita liittyy EU-oikeuden toimeenpanossa käytettävien seuraamusten ja oikeuksien rajoitusten valintaan, EU-oikeuden toteuttamisessa mahdollisten kansallisten poikkeuksien ulottuvuuksien arvioinnissa, sekä

---

173 Mäenpää 2011a, s. 267.

säädösvallan käyttöön liittyvän harkinnan arvioinnissa. Periaatteella on merkitystä näiden lisäksi myös muissa tapauksissa, mutta edellä mainitut ovat yleisimpiä soveltamistilanteita.<sup>174</sup> Craigin mukaan EU-oikeudessa vedotaan suhteellisuus-periaatteeseen yleisimmin tapauksissa, joissa yksilö kokee perusoikeuksiensa rajoittamisen suhteettomaksi. Tällöin rajoituksen tulee haitata perusoikeuden *ydintä*, jotta sitä voidaan pitää epäsuhtaisena.<sup>175</sup>

EU-oikeutta toteuttavassa kansallisessa hallintotoiminnassa suhteellisuusperiaatteella on merkitystä, kun viranomaisen toimivallassa on valita useista erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista asiassa, ja kun nämä vaihtoehdot voivat vaikuttaa yksityisiin etuihin. Suhteellisuusperiaatteen sovellettavaksi tuleminen siis edellyttää, että viranomaisella on harkintavaltaa erilaisten toimenpiteiden valinnassa tai ratkaisujen tekemisessä. Lisäksi kyseisen päätöksen on vaikutettava yksityisten oikeuksiin tai etuihin, jotta suhteellisuusperiaate tulee sovellettavaksi.<sup>176</sup>

EU-toimielinten lainsäädäntövallan käyttöä arvioidessa suhteellisuusperiaatteen merkitys on suppeampi, sillä EU-tuomioistuimen mukaan säädösvallan käyttämiseen kuuluu laaja harkintavalta, varsinkin niillä aloilla joilla unionilta edellytetään poliittisten, taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla lainsäätäjän on tehtävä monitahoisia arviointeja. Suhteellisuusperiaate tulee kuitenkin ottaa huomioon säädösvallan käyttämisessä, sillä eri vaihtoehtoja arvioidessa on selvitettävä, ovatko tavoiteltavat päämäärät oikeassa suhteessa valitun toimenpiteen aiheuttamiin epäedullisiin taloudellisiin seurauksiin. Säädösvallan käyttöä voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena, jos se on *ilmeisen soveltumaton* toimielimen tavoittelemisen päämäärien saavuttamiseen.<sup>177</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei nimenomaisesti määritellä suhteellisuusperiaatteen merkitystä. Euroopan ihmisoikeustuomiostuimessa (EIT) suhteellisuusperiaatetta kuitenkin sovelletaan, kun arvioidaan kansallisen lainsäädännön tai viranomaisen toiminnan vaikutuksia ihmisoikeuksien suojaan. Käytännössä suhteellisuusperiaate tulee kyseeseen arvioitaessa

---

174 Mäenpää 2013, s. 160–161.

175 Craig 2006, s. 676, 678–681.

176 Mäenpää 2011a, s. 270.

177 Mäenpää 2011a, s. 270, Craig 2006, s. 658. Ks. EU-oikeudellista oikeuskäytäntöä näissä *policy choices* -tapauksissa Craig 2006 s. 658–668.

jäsenvaltion harkintavaltaa sen rajoittaessa ihmisoikeussopimukseen perustuvia oikeuksia lainsäädännöllä tai viranomaistoimilla.<sup>178</sup>

EIT on arvioinut oikeuskäytännössään suhteellisuusperiaatetta samanlaisista lähtökohdista kuin edellä mainitut suhteellisuuden yleiset kriteerit. Julkinen sääntely ja perusoikeuksien suoja tulee olla *kohtuullisessa tasapainossa*. EIT:n oikeuskäytännössä on tullut kyseeseen yleisen edun ja yksityisten oikeuksien ja etujen välinen suhde ja niiden tasapainon arviointi.<sup>179</sup>

---

178 Mäenpää 2013, s. 159, Mäenpää 2011a, s. 267.

179 Ks oikeuskäytäntöä Mäenpää 2011a, s. 269–270.

## 5 TOIMIVALTA PAKKOKEINOJEN ASETTAMISESSA

### 5.1 Toimivaltanormien sanamuodon yleisestä merkityksestä

Toimivaltanormit eli kompetenssinormit antavat viranomaiselle oikeudellisen kelpoisuuden julkisen vallan käyttämiseen. Kelpoisuus annetaan yleensä kahdessa eri muodossa. Ensinnäkin viranomaiselle annetaan toimivalta hallintopäätöksiä tietyllä hallinnon osa-alueella, ja toiseksi toimivalta ryhtyä tosiasiallisiin toimiin hallinnon tavoitteiden toteuttamiseksi julkisen vallan keinoin.<sup>180</sup>

Kuten aiemmin todettiin, annetun toimivallan käyttämättä jättäminen tehtävän suorittamiseksi voidaan katsoa harkintavallan alittamiseksi<sup>181</sup>. Laakso näkeekin kelpoisuuden lähinnä velvollisuutena. Hänen mukaansa toimivaltaisen viranomaisen *tulee* tehdä päätös ryhtyä sille annetun toimivallan käyttämiseen. Toiseksi, kun päätös toimivallan käytöstä on tehty, viranomaisen *on tehtävä* valinta vaihtoehtoisten toiminta- tai ratkaisutapojen kesken.<sup>182</sup> Toimivallan eri muodot ovat hyvin nähtävillä hallinnollisia pakkokeinoja koskevassa lainsäädännössä. Mikäli edellytykset pakkokeinojen käyttämiseksi katsotaan olevan olemassa, viranomaisen päättää seuraavaksi asettaako se pakkokeinon määräyksensä tehosteeksi, ja sen mitä laissa säänneltyä pakkokeinoa kyseessä olevaan tapaukseen käytetään.

Laakson mukaan hallintopäätöksen molemmissa elementeissä voidaan käyttää harkintaa eri tavalla, perustuen aiemmin käsitelyyn jakoon oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tällöin hallintopäätöksen elementtien *päätöspremissien näkökohdat* eroavat. Näiden näkökohtien pohjalta Laakso erottaa neljä erilaista hallinnollista päätöstilannetta. Hallintopäätös voidaan tehdä.<sup>183</sup>

---

180 Uotila ym. 1989, s. 11–12.

181 Mäenpää 2013, s. 507.

182 Laakso 1990, s. 194–195.

183 Laakso 1990, s. 195.

1. kokonaisuudessaan laillisuusperustein
2. edellytysten osalta laillisuusperustein mutta asiaratkaisun osalta tarkoituksenmukaisuusperustein
3. edellytysten osalta tarkoituksenmukaisuusperustein mutta asiaratkaisun osalta laillisuusperustein
4. kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaisuusperustein.<sup>184</sup>

Jakoa neljän kategorian kesken on vaikea tehdä pelkästään toimivaltasäännöksen sanamuodon perusteella. Oikeuskirjallisuudessa on esitelty erilaisia näkökantoja toimivaltasäännöksen sanamuodon merkitykseen päätöksen tekemiselle. Aiemmin on katsottu, että sanamuodot kuten ”voi” tai ”on oikeus”, oikeuttavat viranomaisen yleensä tekemään päätöksen tarkoituksenmukaisuusharkinnan pohjalta<sup>185</sup>. Laakson mukaan sanamuodon mukainen säännösten tulkinta ei riitä, vaan toimivallan osoittaminen ja säännöksen sisällön ymmärtäminen vaatii laajempaa argumentointia. Tähän viitaten Laakso erittelee harkinnan laadun määräytymisen sen perusteella, onko päätös velvoittava vai edun suova.<sup>186</sup> Velvoittava päätös on Laakson mukaan aina sidottua harkintaa, tarkoituksenmukaisuusharkinta voi tulla kyseeseen vain edun suovien päätösten kohdalla<sup>187</sup>. Hallinnollisten pakkokeinojen asettaminen on asianosaista velvoittava päätös, ja siten myöskin katsottava sidotuksi harkinnaksi.

Vaikka hallinnollisten pakkokeinojen asettamispäätös on sidottua harkintaa, voidaan silti pohtia millaisia vaatimuksia viranomaisen *tarkoituksenmukaiselle päätökselle* hallintopakkoasiassa voidaan nähdä. Käytännössä jonkinasteinen tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja sidotun harkinnan yhdistelmä onkin tarpeen kun pohditaan hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä.<sup>188</sup> Hallinnollisen pakkokeinon kaltaisen velvoitteen asettamisesta päättäminen tulee aina olla sidottua lakiin, mutta toisaalta sen asettamisen edellytyksiä pohtiessa on hallinnon tehokkuuden kannalta hyvä ottaa huomioon myös tarkoituksenmukaisuusseikat<sup>189</sup>.

---

184 Laakso 1990, s. 195.

185 Esim. Aura 1950, s. 20–21.

186 Laakso 1990, s. 195.

187 Laakso 1990, s. 195–196.

188 Romppanen s. 347 viitteineen.

189 Syrjänen 2000, s. 408: Syrjäsen mukaan lain minimivaatimukset kattava oikeudellinen harkinta tarvitsee rinnalleen tarkoituksenmukaisuusharkinnan, joka täyttää oikeudellisen harkinnan puutteita. ”Jos tyydytään oikeusharkinnalla vain laillisuuden rajat täyttävään päätöksentekoon, päätöksentekoharkinta on usein jäänyt puolitiehen.”, myös Romppanen 2008, s. 347.

Viranomaisen toiminnan päätarkoituksena on pyrkiä toteuttamaan hallinnon tavoitteita, jotka määräytyvät muun muassa hallinnonalakohtaisen lainsäädännön ja ohjeistuksen kautta<sup>190</sup>. Kun otetaan huomioon hallinnollisen pakon käyttöön oikeuttavien toimivaltapykälien tarkoitus, eli saada laissa määritellyt rikkomukset ja muut velvoitteet täytettyä, on kysyttävä kuinka paljon vapaata harkintaa viranomaiselle jää kun kehoitus tai ohjeistus ei saa asianosaista täyttämään velvoitettansa. Hallinnon tehokkuus vaatii viranomaiselta keinoja, jotka ovat oikeassa suhteessa laiminlyöntiin. Oikeasuhtaisuuden vaatimus siis myös rajoittaa viranomaisen harkintavaltaa. Kun viranomaisen kehoitus rikkomuksen tai laiminlyönnin korjaamiseen ei ole tehonnut, voidaan pelkän viranomaisen päätöksen tehokkuutta ilman pakkokeinon uhkaa pitää epätodennäköisenä tai vähintäänkin epävarmana. Onkin katsottava, että vaikka viranomaisen toimivaltasäännöksen perusteella ”voi” asettaa päätöksensä tehosteeksi pakkokeinoja, käytännössä usein hallinnon tarkoituksien ja keinojen oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta sen ”tulee” asettaa niitä.<sup>191</sup> Kuten Määttä huomioi vesilain, luonnonsuojelulain ja maankäyttö- ja rakennuslain säädösten osalta, sanotunkaltaiset vapaata harkintaa ilmaisevat normit muuttuvatkin varsin sidotuiksi, kun ne asettaa osaksi kyseessä olevan lain systematiikkaa<sup>192</sup>.

Hallinnollisten pakkokeinojen asettamiseen oikeuttavat toimivaltasäännökset eroavat sanamuodoiltaan. Ne antavat viranomaiselle joko laajan harkintavallan päättää pakkokeinojen asettamisesta, jolloin sanamuoto antaa viranomaiselle laajemman päätösvalan siitä asettaako se pakkokeinon päävelvoitteen tehosteeksi, tai suppean harkintavallan jolloin viranomaisen tulee asettaa päävelvoitteen tehosteeksi pakkokeino, jollei se ole erityisestä syystä tarpeetonta. Seuraavassa kutsutaan harkintavallan antavia toimivaltasäännöksiä laajan harkintavallan toimivaltasäännöksiksi, ja suppeamman suppean harkintavallan toimivaltasäännöksiksi.

---

190 Kurvinen 1982, s. 214: ”-- tarkoituksenmukaisuus merkitsee juuri sitä, että se *edistää noiden* (lainsäädännön, JE) *tarkoituksien ja tavoitteiden* toteuttamista.”

191 Romppanen 2008, s. 347–348.

192 Määttä 2005, s. 284–285.



## 5.2 Laajan harkintavallan toimivaltasäännökset

### 5.2.1 Yleisiä edellytyksiä ja perusteita pakkokeinojen käytölle

Toimivaltasäännöksen sanamuodot kuten ”voi asettaa”, ”on oikeus asettaa” ynnä muut samankaltaiset antavat viranomaiselle harkintavaltaa keinon asettamisesta päätettäessä. Viranomaisen tulee arvioida tilanne ja harkita, tarvitseeko tilanteessa turvautua hallinnollisiin pakkokeinoihin. Kuten edellä todettiin, sanamuodosta huolimatta on epäselvää, onko viranomaisen harkinta hallinnollisten pakkokeinojen asettamisessa näiden toimivaltasäännösten nojalla vapaata harkintaa. Toisaalta sanamuoto ”voi asettaa” näyttäisi antavan viranomaiselle vallan päättää mikä on tarkoituksenmukaisinta hallinnon tehokkaalle toteutumiselle. Viranomaisen on kuitenkin sidottu esimerkiksi asian selvittämistä koskeviin menettelysäännöksiin ja etenkin hallinnon oikeusperiaatteisiin, ja mahdollisiin laista ilmeneviin muihin edellytyksiin<sup>193</sup>, ja asianosaista velvoittavan päätöksen tekeminen on aina katsottava oikeusharkinnaksi. Lisäksi viranomaisen on toimittava hallinnon tarkoituserien toteuttamiseksi, ja käytettävä toimivallassaan olevia keinoja tarkoituksenmukaisesti.

Hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön oikeuttavista erityislaeista löytyy poikkeuksetta edellytyksiä pakkokeinojen käytölle. Laissa on osoitettu rikkeet ja laiminlyönnit, joita koskeviin määräyksiin on mahdollista asettaa pakkokeinoja. Pakkokeinojen asettaminen on mahdollista siis vain laissa ilmenevissä rikkomustilanteissa. Tätä osaltaan vaatii myös hallinnon laillisuusperiaate. Viranomaisen toiminnan, kuten määräysten, on aina perustuttava lakiin.

Hallinnollisten pakkokeinojen asettamiselle voidaan nähdä myös muita edellytyksiä. Ensinnäkin, kuten jo aiemmin on todettu, viranomaisen on ensin pyrittävä saamaan asianosainen täyttämään veloitteensa lievemmin keinoin, kuten ohjeistamalla tai kehottamalla. Vasta kun nämä keinot eivät toimi, viranomaisen voi harkintansa mukaan käyttää pakkokeinoja.<sup>194</sup> Toisena edellytyksenä on veloitettu nimenomainen haluttomuus täyttää velvoitettaan, eli *niskoitteluedellytys*. Saloheimo on

---

193 Mäenpää 2013, s. 122–123, 501.

194 HE 63/1990 vp, s. 6.

väitöskirjassaan *Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa*<sup>195</sup> jakanut niskoittelun kahteen ilmenemismuotoon. Passiivisesta niskoittelusta on kyse, kun velvoitettu ei ole noudattanut viranomaisen antamaa kehotusta tai ohjetta annetussa ajassa. Tämä on Saloheimon mukaan tavallisempi niskoittelun ilmenemismuoto. Aktiivisesta niskoittelusta on kyse, kun velvoitettu haastaa ohjeiden tarpeellisuuden ja vastustaa niiden toteuttamista. Velvoitettu voi myös esimerkiksi perusteettomasti väittää velvoitteen toteuttamista mahdottomiksi suorittaa tai kohtuuttomiksi.<sup>196</sup>

Saloheimo luettelee kolme perustetta niskoitteluperusteen käyttämiselle hallinnollisen pakon asettamisessa. Ensimmäinen peruste on, että päävelvoitteen rikkomisesta on annettu pöytäkirjaohje, jonka noudattamisen asianosainen on laiminlyönyt. Toisena perusteena on, että ohjeen noudattamatta jättämiselle ei ollut hyväksyttävää syytä. Saloheimo antaa hyväksyttävälle syyille seuraavan määritelmän: ”Hyväksyttävä syy merkitsee siis jonkinlaisen subjektiivisen moitittavuuden puuttumista, vaikka ohjetta ei objektiivisesti ottaen olekaan noudatettu”. Hyväksyttävä syy riippuu asian luonteesta. Sellainen voi olla esimerkiksi asianosaisen tosiasiallinen ja oikeudellinen mahdottomuus korjata puute. Kolmantena ja viimeisenä edellytyksenä on laiminlyödyn ohjeen ja asetettavan päävelvoitteen olennainen samankaltaisuus. Tätä Saloheimo kutsuu identtisyysvaatimukseksi. Päävelvoitteen tarpeellisten toimenpiteiden tulee olla juuri samat toimet, jotka on aiemmin annettu ohjeeksi asianosaiselle.<sup>197</sup>

Kolmantena, niskoitteluun nähden vaihtoehtoisena edellytyksenä pakkokeinojen asettamiselle Saloheimo mainitsee *kiireellisyysedellytyksen*. Päävelvoite ja tehoste voidaan siis asettaa sillä perusteella, että asian laatu ei salli viivyttelyä. Saloheimo katsoo, että tällöin myöskään ohjeistuksen antaminen laiminlyönnin korjaamiseksi ennen hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä ei ole välttämätöntä eikä tarkoituksenmukaistakaan, sillä ohjeistuksen voidaan katsoa vain pitkittävän velvoitteen täyttymistä. Saloheimo määrittelee kaksi eri päättilannetta, joissa voidaan asian laadun katsoa vaativan kiireellistä hallinnollisen pakkokeinon asettamista. Asia voidaan katsoa kiireelliseksi ensinnäkin silloin, jos rikkomus tai laiminlyönti aiheuttaa sellaisen vaaratilanteen, että ohjeistuksen noudattamiseen ei ole varaa luottaa. Toiseksi asia on kiireellinen, jos päätös kävisi

---

195 Vaikka Saloheimon väitöskirja käsitteleeekin hallintopakkoa nimenomaisesti työsuojelun alalla, nämä edellytykset voitaneen nähdä yleispätevinä hallinnollisten pakkokeinojen asettamisessa.

196 Saloheimo 1987, s. 195.

197 Saloheimo 1987, s. 196–200, lainaus s. 197.

merkityksettömäksi ellei sitä voitaisi antaa heti.<sup>198</sup>

Hallinnollisten pakkokeinojen asettamisesta päätettäessä on otettava huomioon myös niiden asema, joihin määräyksen kohteena oleva rikkomus vaikuttaa. Esimerkiksi ympäristönsuojelun tai rakennusvalvonnan alalla tapahtunut rikkomus voi vaikuttaa laajaan piiriin sivullisia ihmisiä, joiden oikeudet asiassa on myös huomioitava ja turvattava, ja heihin kohdistuvien haittojen vaikutus ja kesto minimoitava. Rikkomuksen viivytyksetön täytyminen on näissä tilanteissa pakkokeinomenettelyn tärkeimpiä tehtäviä. Varsinkin silloin, kun rikkomuksen vaikutuspiiriin kuuluva henkilö on pannut vireille pakkokeinoasian eli ilmoittanut viranomaiselle rikkomuksesta, voidaan katsoa että usein tämän henkilön intressissä on mahdollisimman tehokkaat keinot viranomaisen osalta.<sup>199</sup> Vihervuori kutsuu tilannetta jossa kolmas taho vaatii viranomaista käyttämään hallinnollisia pakkokeinoja rikkojaa vastaan *horisontaaliseksi hallintopakoksi*. Hän näkee horisontaalisen hallintopakon perustana ajatuksen siitä, että viranomaisella on edellytysten täytyessä paitsi toimivalta ja oikeus, myöskin velvollisuus käyttää pakkokeinoja jos niitä vaaditaan käytettäväksi.<sup>200</sup> Kolmannen tahon hallintopakkoasian vireillepano-oikeus ei kuitenkaan ole käytäntönä kaikilla hallinnonaloilla. Uhkasakkolaissa ei anneta vireillepano-oikeutta kolmannelle taholle, vaan tyydytään toteamaan että sellainen on mahdollista antaa erityislainsäädännössä.<sup>201</sup>

Suhteellisuusperiaate vaikuttaa viranomaisen harkintaan tapauksissa, joissa edellytykset hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön on olemassa, eli viranomainen on toimivaltainen käyttämään niitä. Laajan harkinnan toimivaltasäännökset antavat erityisen laajan harkintavallan viranomaiselle siitä, valitseeko se käyttöönsä pakkokeinon vai pyrkiikö se hoitamaan asian vain antamalla velvoitteen suorittamiseksi määräyksen ilman pakkokeinon uhkaa. Suhteellisuuden kriteeristö tulee pitää mielessä tässä harkinnassa. Tämä tarkoittaa, että hallinnollisen pakon tulee olla hallinnon tarkoituksen toteutumisen kannalta soveltuva, velvoitetulle aiheutettuun haittaan nähden

---

198 Saloheimo 1987, s. 200–201. Saloheimo rinnastaa kiireellisyysehdellytyksen päätilanteet läheisesti niihin tilanteisiin, joissa päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Nämä tilanteet ovat määritelty nykyisin hallintolainkäyttölain 31.2 §:ssä. Pykälässä todetaan: ”Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana - - jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.”

199 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 6

200 Vihervuori 2010, s. 305. Vihervuoren kirjoitus käsittelee ympäristölainsäädäntöä, jossa kolmas taho voi olla joko yksittäinen haitankärsijä, tai ympäristöjärjestö tai siihen verrattava säätiö.

201 HE 63/1990 vp, s. 10, Vihervuori 2010, s. 310: Vihervuori toteaa: ”Useilla muilla hallintopakkoa hyödyntävillä julkisoikeudellisen lainsäädännön sektoreilla *puhdas vertikaalisuus* on itsestään selvä; horisontaalisuus onkin leimallisesti ympäristösääntelyyn liittyvä ilmiö, vaikka se ei sielläkään ole muodostunut kattavaksi.”

tarpeellinen ja välttämätön, sekä sen täytyy olla oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen ja kyseessä oleviin julkisiin intresseihin.

Edellä esitetyillä edellytyksillä on merkitystä arvioitaessa asettamisen perusteita suhteellisuusperiaatteen kannalta. Ensimmäisenä edellytyksenä esiteltiin kehotusten ja ohjeistuksen antaminen, ja niiden toteaminen tehottomaksi. Kehotuksen antaminen ennen pakkokeinoihin tai varsinaiseen määräyspäätökseen siirtymistä osaltaan toteuttaa soveltuvuuden vaatimuksen määrittämistä. Kun asianosaista on kehotettu korjaamaan puute, ja tämä ei ole tuottanut toivottavaa tulosta, voidaan katsoa että ankarammat keinot soveltuvat paremmin tilanteeseen. Aikaisemman kehotuksen noudattamatta jättäminen ilman pätevää syytä voidaan myös katsoa (passiiviseksi) niskuroinniksi<sup>202</sup>. Niskurointi itsessään osoittaa, että pelkkä velvoitteen määräävä päätös ilman pakkokeinon uhan asettamista ei tule olemaan riittävä keino velvoitteen varmalle toteutumiselle. Kehotusta kohtaan niskuroivan asianosaisen taloudellisessa tai muussa intressissä luultavimmin on tällöin velvoitteen suorittamisen pitkittäminen, mikäli velvoitteen suorittamatta jättämisestä ei tule minkäänlaisia seuraamuksia. Jotta viranomaisen keino olisi tehokas, niskuroivan asianosaisen on katsottava että velvoitteen täyttämättä jättämisestä koituu sille enemmän haittaa kuin mitkä ovat velvoitteen täyttämisen aiheuttamat haitat.

### 5.2.2 Eräitä erityislakien edellytyksiä ja perusteita hallinnollisten pakkokeinojen käytölle

Erityislaeissa mainitut edellytykset uhkasakon asettamiseen vaihtelevat. Useimmiten laeissa ja niiden esitöissäkin on tyydytty vain mainitsemaan, mitä laissa säädettyjä määräyksiä, kieltoja tai muita velvoitteita tehostamaan on mahdollista asettaa uhkasakko, jättäen uhkasakon asettamisesta päättämisen laajasti viranomaisen harkintaan. Kuitenkin esimerkiksi lain luottolaitostoiminnasta (121/2007) hallituksen esityksessä uhkasakon asettamisen edellytykseksi mainitaan, että laiminlyöntien on katsottava olevan *ilmeisiä*, jotta Rahoitustarkastus voisi käyttää uhkasakkoa lain 156.5 ja 174 §:n mukaisesti.<sup>203</sup>

---

202 Eduskunnan oikeusasiamies katsoi ratkaisussaan 2020/4/02 että vaikka maankäyttö- ja rakennuslain 182 § 1 ja 2 momenttien toimivaltasäännöksissä pakkokeinojen asettamiseen käytetäänkin voi-muotoa, olisi viranomaisen tullut käyttää pakkokeinoja kun laitton tilanne oli jatkunut lähes 10 vuotta.

203 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 21/2006 vp, s. 50.

Lain Finanssivalvonnasta (878/2008) toimivaltasäännöksessä 33a § 1 momentissa todetaan: ”--- Finanssivalvonta *voi uhkasakolla velvoittaa* valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan täyttämään velvollisuutensa, *jos laiminlyönti ei ole vähäinen*”. Sama edellytys mainitaan myös 33a § 2 momentissa. Lain hallituksen esityksestä ei löydy tarkempaa määrittelyä sille, mitä voidaan pitää vähäisenä laiminlyöntinä. Lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009 63b §:n mukaan ”aluehallintovirasto voi, *asianomaista ministeriötä kuultuaan*, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta”.

Edellä esitettyä niskurointiedellytystä ilmentää säteilylain (592/1991) 59 §:n toimivaltasäännös, joka kuuluu: ”*Jos joku niskoittelee* hänelle tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaan kuuluvien *velvollisuuksien täyttämiseksi*, säteilyturvakeskus *voi velvoittaa* hänet velvollisuuksien täyttämiseen asettamalla uhkasakon tai uhan, että tekemättä jätetty toimenpide suoritetaan laiminlyöjän kustannuksella, tai uhan, että toiminnan harjoittaminen keskeytetään tai säteilylähteen käyttö kielletään”. Laissa on asetettu erityinen niskoitteluedellytys, mutta silti käytetty sanamuotoa ”voi velvoittaa”, joka sananmukaisesti sovellettuna tarkoittaa, että viranomaisen voi niskuroivankin velvoitetun kohdalla harkita asettaako se pakkokeinoja päätöksen tehosteeksi. Tämä on erikoinen valinta siinä mielessä, että kuten edellä niskoitteluedellytystä esitellessä todettiin, niskoitteleva velvoitettu tuskin täyttää velvoitettaan pelkän tehosteettoman määräyksen voimasta. Voidaankin katsoa, että suhteellisuusperiaatteen kriteeri oikeasuhtaisista keinoista edellyttäisi niskurointitapauksissa pakkokeinon asettamista.

Erityislaissa voi olla määritelty erityinen menettely, jota tulee noudattaa ennen kuin päädytään käyttämään pakkokeinoja. Esimerkiksi lain rakennuksen energiatodistuksesta (50/2013) 24 §:ssä säädetään: ”Jos rakennuksen omistaja tai muu tämän lain mukaisesta velvollisuudesta vastuussa oleva ei täytä säädettyjä velvollisuuksia tai toimii muutoin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen *on kehotettava korjaamaan asiantila ja asetettava määräaika asiantilan korjaamiselle*. Jos asiaa ei korjata määräajassa, keskuksen *on annettava asianomaiselle taholle varoitus ja uusi määräaika*. Jos asiantilaa ei määräajassa korjata, keskuksen *tulee antaa tilanteen mukainen käsky- tai kieltopäätös*. Keskus *voi tehostaa käskyä tai kieltoa vakavissa tai olennaisissa rikkomuksissa uhkasakolla tai teettämis- tai*

*keskeyttämishallalla, joista säädetään uhkasakkolaissa*”. Kyseinen pykälä ilmentää suhteellisuusperiaatteen keskeistä edellytystä siitä että viranomaisen tulisi ensin pyrkiä tavoitteeseensa käyttämällä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja, ja vasta jos näillä ei saada aikaan toivottua tulosta, on viranomaisella oikeus ja toisaalta hallinnon tehokkuuden kannalta myöskin velvollisuus siirtyä ankarampiin keinoihin<sup>204</sup>.

Lain rakennuksen energiatodistuksesta 24 §:stä ilmenee, että viranomaisen tulee käyttää ensin kehotusta, ja asettaa sille laiminlyönnin korjaamiselle määräaika, tämän jälkeen viranomaisen tulee antaa varoitus ja uusi määräaika. Vasta tämän jälkeen annetaan varsinainen hallintopäätös asiasta. Pykälässä on myös erityinen edellytys hallinnollisten pakkokeinojen käyttämiseen. Pakkokeinoja saa pykälän mukaan käyttää vain, jos rikkomus on vakava tai olennainen. Tällaisien rajoitusten mielekkyyttä voidaan pohtia. Kun pidetään mielessä hallinnollisten pakkokeinojen käytön tarkoitus, taivutella asianosainen täyttämään velvoitteensa, ja kun kehoitus ja varoitus eivät ole auttaneet, voidaan asianosaisen toimintaa pitää passiivisena niskoitteluna. Pakkokeinojen käyttämisen rajoittaminen vain vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin on omiaan aiheuttamaan viranomaisen toiminnan tehottomuutta, kun kaikkien velvoitteiden tehokasta toteutumista ei voida varmistaa pakkokeinojen käytöllä. Lain hallituksen esityksessä ei pakkokeinojen asettamisen rajoittamista ole perusteltu.

Luvussa ei ole esitelty kaikkia erityislakien edellytyksiä hallinnollisten pakkokeinojen käytölle, vaan pyritty antamaan esimerkkejä siitä minkälaisia edellytykset voivat olla, ja kuinka ne sopivat yhteen suhteellisuusperiaatteen ja yleisten asettamisen edellytysten kanssa. Erityislaeissa asetetut rajoitukset pakkokeinojen asettamiselle voidaan nähdä tietyllä tapaa viranomaisvalvonnan ja hallinnollisten pakkokeinojen tarkoituksen vastaisina. Myös suhteellisuusperiaatteen toimen soveltuvuuskaiteeri edellyttää, että viranomaisen käyttää keinoja jotka parhaiten toteuttavat hallinnon tavoitteita. Voidaan miettiä, onko tarkoituksenmukaista säätää rajoituksia siitä millaisiin määräyksiin viranomaisen voi asettaa pakkokeinon tehosteeksi, jos kuitenkin on aiempien lievempien keinojen tehottomuuden myötä todennäköistä että tehosteeton määräys ei tule toimimaan. Kun velvoitetta ei täytetä vapaaehtoisesti, tulisi viranomaisella olla keinot lainsäädännön tavoitteiden toteuttamiseksi ilman rajoituksia.

---

204 Esimerkiksi Mäenpää 2013, s. 159, Uotila ym. 1989, s. 54.

### 5.3 Suppean harkintavallan toimivaltasäännökset

Suppea harkintavalta tarkoittaa, että säännöksestä ilmenee, miten asia on päätettävä määräedellytysten täytyessä. Vaikka suppea harkinta on sidottua, viranomaisella voi silti olla edellytykset oikeudelliseen tulkintaan lain sanamuodon perusteella.<sup>205</sup> Tutkielmaa varten kerätyssä aineistossa kuvatun kaltainen suppea toimivalta on annettu viranomaiselle yhteensä 16 laissa. 11 näistä on kyse uhkasakon asettamiseen valtuuttavasta säännöksestä. Neljässä laissa viranomaisen valittavissa on kaikki kolme hallinnollista pakkokeinoja. Vain yhdessä vaihtoehtoisina ovat uhkasakko ja teettämisuhka. Uhkasakon ja keskeyttämisen käyttöön valtuuttavissa erityislaeissa ei ole löydettävissä lainkaan suppean toimivallan säännöksiä.<sup>206</sup>

Hallinnollisten pakkokeinojen asettamiseen oikeuttavat toimivaltasäännökset voivat edellyttää, että viranomaisen tulee käyttää hallinnollisia pakkokeinoja laissa mainituissa laiminlyönti- tai rikkomustilanteissa, jollei se ole erityisestä syystä tarpeeton. Näillä laeilla viranomaiselle annettu suppea harkintavalta hallinnollisten pakkokeinojen asettamiseen. Viranomaisen tulee ensin pyrkiä saamaan veloitettu täyttämään velvoitteensa vapaaehtoisesti, kehotuksella tai huomautuksella. Jos lievemmillä keinoilla ei ole tarvittavaa vaikutusta, eikä erityistä syytä asettamatta jättämiselle ole olemassa, hallintopakko tulee asettaa asetetun päävelvoitteen tehosteeksi. Lakien esitöissä on esitetty perusteluita erityisen suppealle harkintavallalle pakkokeinon asettamisessa. Esimerkiksi vesilain (587/2011) hallituksen esityksessä todetaan, että määräystä tai kieltä on aina tehostettava hallinnollisella pakkokeinolla, jotta voidaan olla varmoja että veloitettu ymmärtää määräyksen tai kiellon pakottavan luonteen.

Toimivaltasäännöksissä mainitut erityiset syyt hallinnollisten pakkokeinojen asettamatta jättämiselle eivät ole yksiselitteisiä. Näidenkin arvioinnissa viranomaisen tulee harkita vaatiiko määräys tehosteeksi pakkokeinoja. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) hallituksen esityksessä todetaan, että lain 77, 79, 84 tai 87 §:n mukaisten päävelvoitteiden asettamisen yhteydessä ”olisi syytä aina samalla määrätä hallintopakkoon liittyvistä tehosteista”. Esityksen mukaan vain niissä poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa päävelvoitteen suorittamisesta ei ole

---

205 Mäenpää 2013, s. 502.

206 Ks. liite.

epäilyksiä, ei olisi välttämätöntä asettaa päätöksen tehosteeksi pakkokeinoa.<sup>207</sup> Samankaltainen edellytys löytyy myös suuresta osasta muita suppean harkintavallan säännöksiä. Viranomaisen tulisi siis olla varma siitä, ettei pakkokeinoja tarvita turvaamaan velvoitteen täyttymistä. Laki ei kuitenkaan estä viranomaista asettamasta tällöinkin pakkokeinoja.

Joissakin erityislaeissa on säännelty sekä viranomaisen laajasta että suppeasta harkintavallasta erilaisissa tilanteissa tai eri viranomaisten käytettävänä. Esimerkiksi kuluttajansuojalain (38/1978) markkinaoikeuden määräämää kieltoa koskevan 2 luvun 16 §:n mukaan kieltoa koskevan päätöksen tehosteeksi on asetettava uhkasakko, ellei se ole erityisestä syystä tarpeetonta. Kuitenkin saman lain aluehallintoviraston määräämää kieltoa koskevassa 2 luvun 18.3 §:ssä todetaan, että aluehallintovirasto *voi asettaa* määräämänsä kiellon tehosteeksi uhkasakon.

Kun laissa on viranomaiselle annettu suppea harkintavalta pakkokeinon asettamisessa, ja kun sillä on käytettävissään kaikki kolme pakkokeinoa, tästä voidaan päätellä että lain säätäjä on pitänyt kyseisen lain tarkoituksen ja tavoitteiden turvaamista erittäin tärkeänä. Lait joissa näin on säädetty ovat ympäristönsuojelulaki, jätelaki (646/2011), vesilaki (587/2011) ja laki hiilidioksin talteenottamisesta ja varastoinnista (416/2012). Kaikki nämä lait liittyvät jollakin tavoin ympäristön varjelemiseen. Lienee luonnollista että niin suuria yleisiä etuja kuin ympäristönsuojelua, jätehuoltoa ja vesivarojen sekä vesistön kunnossapitoa säännellään siten että viranomaisella on kaikki keinot käytettävissä haittojen ehkäisemiseksi, ja että viranomainen tarpeen tullen myös varmemmin käyttää niitä.

Suppeatkaan harkintavaltasäännökset eivät aina takaa viranomaisen tarkoituksenmukaista toimintaa. Yksi laajasti käsitelty esimerkki tästä on Talvivaara Sotkamo Oy:n kaivoksessa tapahtuneen onnettomuuden aiheuttama ympäristöhaitta ja Kainuun ELY-keskuksen toiminta kaivoksen valvonnassa. Ympäristöministeriön toimeksiannosta tehdyn selvityksen mukaan ELY-keskus oli puuttunut Talvivaaran toimintaan useaan otteeseen kehoituksin ja huomautuksin, kun se olisi voinut käyttää myös pakkokeinoja jotka olisivat saattaneet tehot paremmin. ELY-keskus oli kuitenkin katsonut, ettei hallinnollisten pakkokeinojen käyttö ole tarpeen. Vahingonkärsijät, muut viranomaiset ja erilaiset järjestöt olivat vaatineet ELY-keskusta lopettamaan Talvivaaran toiminnan, mutta olivat saaneet vain kirjalliset vastaukset. Raportin mukaan vaatimuksia olisi pitänyt käsitellä hallintopakohakemuksina. Raportissa todettiin, että Ympäristöministeriön valvontaohjeen mukaan mikäli neuvottelu ja yksi kehoitus eivät saa aikaan toivottua vaikutusta, tulee siirtyä käyttämään ympäristönsuojelulain

---

207 Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi 84/1999 vp, s. 88.



84 §:n mukaisia määräyksiä, ja asettaa niiden tehosteeksi uhkasakko. Raportin mukaan ELY-keskus oli turvautunut liian kauan kehoituksiin ja huomautuksiin, ja sen olisi tullut käyttää pakkokeinoja.<sup>208</sup>

Samanlainen näkemys tapaukseen oli myös valtioneuvoston oikeuskanslerilla ratkaisussaan dnro OKV/307/1/2012, jossa oikeuskansleri katsoi, että ELY-keskuksen velvollisuuksiin valvontaviranomaisena kuuluu puuttua epäkohtiin riittävän ajoissa ja tehokkaasti. Hän totesi, että ELY-keskuksella olisi ollut käytettävissään monipuoliset valvonta- ja pakkokeinot, joilla olisi voitu tehokkaasti puuttua todettuihin laiminlyönteihin. Ratkaisussa todetaan, että ELY-keskus valvontaviranomaisena ei ollut noudattanut hyvän hallinnon vaatimuksia, koska se ei ollut käyttänyt toimivaltaansa kuuluvia pakkokeinoja riittävän ajoissa ja tehokkaasti.

Talvivaaran tapausta käsiteltiin myös Vaasan hallinto-oikeudessa, ratkaisussa 8.3.2013 13/0054/1. Ratkaisussa oli kysymys muun muassa siitä, olisiko Kainuun ELY-keskuksen kuulunut ryhtyä pakkokeinojen käyttöön, kun Ympäristölautakunta oli tehnyt pakkokeinohakemuksen. Hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että ELY-keskuksen olisi tullut asettaa Talvivaara Sotkamo Oy:lle velvoite määräaikaan mennessä velvoitteen tehosteeksi asetetuina uhin selvittää kaivoksen Vuoksen vesistön lähivesien kunnostus- ja puhdistamisvaihtoehdot sekä määräaikaan mennessä toimittaa selvitys Kainuun ELY-keskukselle. Korkein hallinto-oikeus pysytti päätöksen ratkaisussaan KHO:2013:189.

Erityislaeista löytyy vieläkin suppeampia toimivaltasäännöksiä. Tällainen on esimerkiksi maa-aineslain (555/1981) 14 §:n sanamuoto. Pykälä kuuluu näin:

”Jos aineiden 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.”

Maa-aineslain mukaan valvontaviranomaisen on siis poikkeuksetta tehostettava määräystään sakon tai teettämisen uhalla, mikäli virhe ei ole vähäinen. Poikkeus virheen vähäisyyden vuoksi lienee suhteellisuusperiaatteen mukaista, sillä vähäisiin virheisiin tuskin tarvitsee asettaa pakkokeinoja, mikäli kehoitus tai ohjeistus riittää. Kuitenkin lain sanamuodon mukainen tulkinta johtaa siihen,

---

208 Ympäristöministeriön raportteja 2/2013, s. 38–39.

että kun virhe ei ole vähäinen, ei viranomaisella ole muuta vaihtoehtoa kuin asettaa pakkokeino. Onko tällainen viranomaisen toimintaa ankarasti sitova toimivaltasäännös tarkoituksenmukaista säänneltäessä toimesta, jolla puututaan asianosaisen oikeuksiin ja tai asetetaan sille velvollisuuksia? Joka tapauksessa, kun maa-aineslain hallituksen esityksessäkään ei ole säännöksen soveltamiseen tarkempia ohjeita<sup>209</sup>, on katsottava että lain sanamuoto ei jätä viranomaiselle juuri päätäntävaltaa siitä, asettaako se määräyksensä tehosteeksi pakkokeinoja vai ei.

Myös poronhoitolain (848/1990) 52.2 §:n toimivaltasäännös on muotoiltu viranomaisen harkintavallan kannalta erittäin suppeaksi. Momentti kuuluu näin: ”Jos paliskunta tahallaan laiminlyö noudattaa sen toimintaa koskevia säännöksiä tai määräyksiä, tulee Lapin aluehallintoviraston sakon uhalla tai uhalla, että tekemättä jätetty työ suoritetaan paliskunnan kustannuksella, määrätä oikaistavaksi se, mitä oikeudettomasti on tehty tai laiminlyöty”. Säännöksen mukaan aluehallintovirastolla ei siis ole minkäänlaista harkintavaltaa, vaan sen tulee puuttua rikkomuksiin määräyksellä ja asettaa sen tehosteeksi uhkasakko tai teettämisuhka.

Yhdistyslain (503/1989) 20.3 ja 22 §:n toimivaltasäännöksen sanamuodot ovat samankaltaiset kuin poronhoitolain 52.2 §. Yhdistyslain 20.3 §:ssä todetaan: ”Jollei kokousta ole kutsuttu koolle tai vaatimusta ole voitu esittää hallitukselle, aluehallintoviraston tulee kokouksen pitämistä vaatineen jäsenen hakemuksesta oikeuttaa hakija kutsumaan kokous koolle yhdistyksen kustannuksella tai velvoittaa hallitus siihen sakon uhalla”. Yhdistyslain 22 §:ssä puolestaan todetaan: ”Jollei hallitus vaatimuksesta huolimatta ole järjestänyt päätöksentekoa tai jollei vaatimusta ole voitu esittää hallitukselle, aluehallintoviraston tulee päätöksenteon järjestämistä vaatineen jäsenen hakemuksesta oikeuttaa hakija järjestämään äänestystilaisuus, postiäänestys tai äänestys teknisen apuvälineen avulla yhdistyksen kustannuksella taikka velvoittaa hallitus siihen sakon uhalla”. Aluehallintovirastolle on kyseisissä säännöksissä siis annettu vaihtoehdoksi hakijan oikeuttaminen hakemuksessaan vaatimiin toimiin, tai hallituksen velvoittaminen siihen sakon uhalla. Voidaan siis katsoa, että tässä viranomaisen harkinnassa on pelkästään hakijan oikeuttamiseen toimenpiteisiin

---

209 Hallituksen esitys eduskunnalle soranottolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 88/1980 vp, s. 10. Esityksessä viitataan nykyään jo kumottuun rakennuslakiin (370/1958), ja todetaan että uhkasakon ja teettämisuhan osalta sovelletaan rakennuslain vastaavia säännöksiä. Rakennuslain 144 § vastasikin maa-aineslain 14 §:n sanamuotoa. Esityksessä todetaan että ”Rakennuslautakunnan oikeutta virheen vähäisyyden johdosta olla ryhtymättä toimenpiteisiin on rakennuslakiin verrattuna laajennettu” (s. 10). Esityksessä siis katsottiin pakkokeinojen käyttämisen olevan pääasiallinen menettely, ja maa-aineslain pykälässä annettu poikkeus olla ryhtymättä toimenpiteisiin virheen vähäisyyden johdosta katsottiin *annetuksi oikeudeksi*.

ilman uhkasakkoa, mutta mikäli hallitus päätetään velvoittaa toimenpiteisiin, on sakon uhka asetettava.

## 6 HALLINNOLLISTEN PAKKOKEINOJEN SUHTEELLISUUS

### 6.1 Asetettavan pakkokeinon määrittely

#### 6.1.1 Keinon määrittelyn tehokkuuskysymys

Hallinnollisen pakkokeinon tarkoituksena on saada niskuroiva velvoitettu täyttämään velvoitteensa. Viranomaiselle jätetty harkintavalta soveltuvan uhkan valinnassa ja sen tarkemmassa määrittelyssä johtaa siihen, että oikeanlaisen ja soveltuvan keinon valinta kussakin tapauksessa on viranomaisen vastuulla. Pakkokeinoasioissa voi olla kyse erittäin tärkeistä intresseistä, esimerkiksi ympäristönsuojelussa, ja tällöin on tärkeää että käytetään tehokkaita pakkokeinoja jotta rikkomus saadaan nopeasti ja varmasti korjattua.

Viranomaisen tulee tilanteen ja velvoitteen kohteen aseman mukaisesti määritellä soveltuva pakkokeino. Pakkokeinon määrittelyyn kuuluu toimivaltasäännöksen asettamissa rajoissa ensinnäkin pakkokeinon ja sen kohteen valinta. Viranomaisen tulee määritellä velvoitteen täyttämiseksi sopiva määräaika. Jos viranomaisen valitsee pakkokeinoksi uhkasakon, sen suuruus tulee määritellä myös tilanteen mukaan. Uhkasakon suuruutta voidaan pienentää tai uhka jättää tuomitsematta olosuhteiden niin vaatiessa. Näihin määrittelykysymyksiin paneudutaan seuraavaksi.

#### 6.1.2 Pakkokeinon valinta

Hallinnolliset pakkokeinot ovat asetettavissa vain *vaihtoehtoisesti*, niitä siis ei voida asettaa samanaikaisesti päällekkäin saman päävelvoitteen tehosteeksi<sup>210</sup>. Tästä johtuen viranomaisen tulee tapauskohtaisesti, rikkomuksen tai laiminlyönnin laadun ja velvoitetun aseman huomioon ottaen, valita vaihtoehtoisista pakkokeinoista tilanteeseen sopivin.<sup>211</sup> Hallinnollista pakkokeinoja valitessa

---

210 HE 63/1990 vp, s. 10.

211 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 24: Lakiehdotuksessa ehdotettiin lain 6.1 pykälälle

tulee ottaa huomioon erilaisia niihin liittyviä ominaisuuksia.

Uhkasakko on hallinnollisista pakkokeinoista tärkein. Se on myös ensisijainen teettämis- ja keskeyttämisuhkaan nähden<sup>212</sup>. Uhkasakko sopii minkä tahansa velvoitteen tai kiellon tehosteeksi, ja sitä voidaan helposti muokata tilanteen ja kohteen aseman mukaan. Teettämis- ja keskeyttämisuhat sopivat vain määrättyihin tilanteisiin, ja toimivalta niiden käyttämiseen on annettu vain tietyissä erityislaeissa.

Sinisalo on tutkimuksessaan *Uhkasakko työsuojelun valvonnassa* luetellut muitakin uhkasakon käyttöön liittyviä etuja teettämis- ja keskeyttämisuhkaan nähden. Uhkasakon käyttö on *helpompaa*. Päävelvoitetta koskevaan päätökseen liitetään vain määräys uhkasakon asettamisesta, ja tuomitseminen hoidetaan myös ilman suurempaa vaivaa tai resursseja.<sup>213</sup> Sen sijaan teettämis- ja keskeyttämisuhka vaatii viranomaiselta fyysisiä toimenpiteitä, joko itse tehtynä tai toimeksiantona. Käytännössä kun viranomaisen tai sen puolesta pakkokeinoa täytäntöönpanevan tahon tulee mennä itse rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumapaikalle, velvoitetun vastustus voi johtaa siihen että hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpano vaatii poliisin virka-apua. Uhkasakon asettaminen tehosteeksi vaatii siis huomattavasti vähemmän resursseja viranomaiselta kuin teettämis- ja keskeyttämisuhkat.

Sinisalo katsoo uhkasakon olevan kohtuullisempi ja edullisempi myös velvoitetulle. Hän perustelee tätä sillä, että velvoitettu voi itse päättää käytettävistä menetelmistä velvoitteen hoitamiseksi, ja myöskin aikataulusta jossa toimet tehdään, viranomaisen määräämän määräajan rajoissa. Uhkasakon asettaminen ei myöskään aiheuta velvoitetulle mitään taloudellisia tappioita, mikäli velvoite täytetään määräajassa. Uhkasakon asettamispäätös raukeaa, kun velvoite on määräajassa täytetty.<sup>214</sup>

---

pakkokeinon asettamisesta seuraavaa muotoa: ”Viranomaisen on asetettava päävelvoitteen tehosteeksi käytettävissään oleva sovelias pakkokeinouhka - -.” Voimaan tullessa uhkasakkolaissa ei soveltuvuutta nimenomaisesti mainita.

212 HE 63/1990 vp, s. 3.

213 Sinisalo 1977, s. 8.

214 Sinisalo 1977, s. 9.

Sinisalo mainitsee yhtenä uhkasakon käyttämisen etuna sen, että se ”ei myöskään ole niin jyrkkä keino kuin työntöön keskeyttäminen taikka jonkin laitteen tai työmenetelmän käytön estäminen”<sup>215</sup>. Tämä kuitenkin voitaneen nähdä etuna vain velvoitetun kannalta. Uhkasakon käyttämistä voidaan perustella tällä tavoin silloin kun kyseessä on lievempi rike, mutta entä jos kyseessä on rike josta on haittaa ulkopuolisille tai yleisemminkin julkiselle edulle? Kun hallinnollisen pakkokeinon tarkoituksena on saada velvoitettu täyttämään velvoitteensa, onko tällöin pakkokeinon eduksi luettavissa se, että siitä aiheutuu vähiten haittaa velvoitetulle? Tässä tullaan kysymykseen aiemmin esitetystä hallinnollisen toimen suhteellisuuden ja tehokkuuden tasapainosta. Toisaalta pakkokeinon on oltava tarpeeksi ankara jotta sillä saadaan velvoitettu täyttämään velvoitteensa, ja näin varmistaa hallintotoiminnan tehokas toteutuminen, mutta toisaalta toimi ei saa olla liian ankara velvoitetun asemaan nähden.

Hallituksen esityksessä uhkasakkolaiksi on mainittu tilanteita, joissa teettämisen- tai keskeyttämisen käyttäminen uhkasakon sijasta on perusteltua. Teettämisen- tai keskeyttämisen uhka voivat soveltua päävelvoitteen tehosteeksi silloin, kun kyseessä on velvoite joka tulee saada täytetyksi *nopeasti*. Koska teettämisen- ja keskeyttämisen uhka on velvoitetulle asetetun määräajan kulumisen jälkeen viranomaisen itsensä täytettävissä, voidaan olla varmoja siitä, että velvoite tulee viimeistään silloin täytetyksi.<sup>216</sup> Nopean täytäntöönpanon turvaa myös osaltaan uhkasakkolain 15.1 §, jonka mukaan teettämisen- ja keskeyttämisen uhka voidaan panna täytäntöön vaikka uhan asettamispäätökseen olisi haettu muutosta ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Teettämisen- ja keskeyttämisen uhkan käyttöä voidaan perustella myös velvoitetun kannalta taloudellisesti edullisempänä. Tuomitun uhkasakon kaltaiselta sakkomaksulta vältytään, jos käytetään teettämisen uhkaa. Tällöin velvoitettu maksaa vain teetetystä työstä. Uhkasakon käyttämistä ei voida pitää soveltuvana tapauksissa, joissa velvoitettu on varaton.<sup>217</sup>

Teettämisen- ja keskeyttämisen uhka voidaan asettaa myös silloin, kun uhkasakolla ei ole saatu aikaan toivottavaa tulosta, tai kun uhkasakon suuruuden nostaminen ei velvoitetun taloudellisen tilanteen

---

215 Sinisalo 1977, s. 9. Ks. myös Saloheimo 1987, s. 235, joka toteaa, että uhkasakon lievyys tai ankaruus verrattuna muihin tehosteisiin riippuu muun muassa käyttötilanteesta ja uhkasakon suuruudesta.

216 HE 63/1990 vp, s. 10–11.

217 HE 63/1990 vp, s. 11.

kannalta olisi tarkoituksenmukaista.<sup>218</sup> Teettämisuhka voi myös soveltua tilanteisiin, joissa velvoitetulla ei katsota olevan tosiasiallisia mahdollisuuksia täyttää velvoitetta, esimerkiksi osaamisen puutteen vuoksi.<sup>219</sup> Jos taas velvoite on sellainen jonka vain velvoitettu voi täyttää, ei teettämisuhka ole soveltuva.<sup>220</sup>

Toimivalta hallinnollisten pakkokeinojen käyttämiseen on annettu 188 erityislaissa. Uhkasakko on mahdollista asettaa kaikkien näiden mukaan. Toimivalta uhkasakon tai teettämisuhan käyttämiseen vaihtoehtoisesti on annettu 42 toimivaltasäännöksellä. Uhkasakkoa tai keskeyttämisuhkaa voidaan käyttää vaihtoehtoisesti 12 erityislain säännöksen perusteella. Toimivalta valita kaikista pakkokeinoista soveltuvin on annettu 46 erityislaissa. Suurimmassa osassa erityislakien toimivaltasäännöksistä, eli 88 laissa on viranomaiselle annettu toimivalta vain uhkasakon asettamiseen.<sup>221</sup> Hallinnollisiin pakkokeinoihin valtuuttavat toimivaltasäännökset ovat yleistyneet huomattavasti. Uhkasakkolain hallituksen esitystä laatiessa toimivalta uhkasakon asettamiseen oli alle sadan toimivaltasäännöksen perusteella, teettämisuhkaa saattoi käyttää noin 20 säännöksen perusteella ja keskeyttämisuhka annettiin keinoksi vain seitsemässä erityislaissa<sup>222</sup>.

### 6.1.3 Keinon kohdistaminen

Uhkasakkolain 7 §:ssä säädetään uhkasakon kohdistamisesta. Pakkokeino voidaan kohdistaa joko yksittäiseen kansalaiseen, yhteisöön tai säätiöön, tai valtioon. Mikäli päävelvoite koskee yhteisöä tai säätiötä, pakkokeino kohdistetaan joko yhteisöön tai säätiöön tai sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan muuhun henkilöön, mutta pakkokeinoa ei voida kohdistaa samalla kertaa sekä oikeushenkilöön että sitä edustavaan fyysiseen henkilöön. Valtiota koskeva päävelvoite ja pakkokeino kohdistetaan valtioon tai sen puolesta viranomaiseen, jonka tehtävänä on noudattaa päävelvoitetta ja jolla on oikeus käyttää valtion puhevaltaa asiassa. Myös valtioon kohdistettu pakkokeino täytyy asettaa joko valtiolle tai sitä edustavalle viranomaiselle, ei molemmille samaan aikaan. Muissa tapauksissa pakkokeino

---

218 HE 63/1990 vp, s. 11, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 24.

219 Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi 277/2009 vp, s. 172.

220 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 24.

221 Ks. liite.

222 HE 63/1990 vp, s. 6.

voidaan määrätä usealle asianosaiselle. Tällöin jokaiselle tulee asettaa oma erillinen pakkokeino, ja mikäli käytettävä pakkokeino on uhkasakko, jokainen uhkasakko on mitoitettava jokaisen asianosaisen maksukyvyyn mukaan erikseen.<sup>223</sup>

Pakkokeinon kohteen valinnalle voidaan nähdä ainakin kolme yleistä kriteeriä. Ensimmäinen on *asianosaiskelpoisuus*<sup>224</sup>. Toisena kriteerinä pakkokeinon kohdistamiselle on , että päävelvoite on kohdistettu samaan asianosaiseen. Pakkokeino on siis kohdistettava siihen, joka on aiheuttanut päävelvoitteen kohteena olevan rikkomuksen tai laiminlyönnin. Tähän liittyen poikkeuksena voidaan nähdä tilanteet, joissa pakkokeinon uhka on kohdistettu velvoitetun yhteisön, säätiön tai muun toimielimen sijasta sen edustajaan<sup>225</sup>. Kolmanneksi pakkokeino voidaan kohdistaa vain sellaiseen velvoitettuun, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus oikaista puute.<sup>226</sup>

Oikeudellisella mahdollisuudella tarkoitetaan oikeudellista perustetta hallita kiinteistöä ja määrätä sen käytöstä (kiinteistön tai rakennuksen omistus-, vuokra-, tai muun käyttöoikeuden haltija). Tosiasiallisella mahdollisuudella puolestaan tarkoitetaan, että velvoitetulla tulee olla mahdollisuus täyttää velvoite.<sup>227</sup> Tosiasiallisen mahdollisuuden puutteeksi voidaan lukea esimerkiksi sairaus, asevelvollisuus tai oleskelu toisessa maassa, jotka estävät toimien suorittamisen tietyinä aikana. On kuitenkin huomattava, että väliaikainen tosiasiallisen mahdollisuuden puute ei estä velvoitteen asettamista, mikäli velvoitteelle voidaan asettaa tarpeeksi pitkä määräaika.<sup>228</sup> Uhkasakkolakiin johtaneessa lakiehdotuksessa todettiin, ettei olisi tarkoituksenmukaista kohdistaa pakkokeinoa sellaiseen joka ei tosiasiallisesti voisi velvoitetta suorittaa, sillä pakkokeinojen asettaminen ei ole tarkoitettu moitteen tai paheksumisen ilmaisemiseen, vaan niillä on tarkoitus pyrkiä ainoastaan velvoitteen täyttämiseen.<sup>229</sup> Esimerkkinä oikeudellisen ja tosiasiallisen mahdollisuuden puutteesta käy seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

KHO 25.11.2005 t. 3073. Osakeyhtiön toimitusjohtajalle määrättyä uhkasakkoa ei voitu tuomita maksettavaksi, vaikka hän ei ollut toimittanut rekisteriviranomaiselle jäljennöstä yhtiön tilinpäätösasiakirjoista, koska niitä ei ollut osakeyhtiön toiminnan loppumisen ja

---

223 HE 63/1990 vp, s. 12.

224 Ks. asianosaiskelpoisuudesta esimerkiksi Uotila ym. 1989, s. 36–37.

225 Saloheimo 1987, s. 235.

226 Saloheimo 1987, s. 206–211.

227 HE 63/1990 vp, s. 12 ja Saloheimo 1987, s. 210.

228 Saloheimo 1987, s. 210–211.

229 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 27.



varojen puutteen vuoksi laadittu, eikä toimitusjohtajalla ollut toimivaltaa tätä sinänsä osakeyhtiölain ja kirjanpitolain vastaista tilaa yksin korjata. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, ettei toimitusjohtajalla ollut uhkasakkolain 7§ 1 momentissa tarkoitettua oikeudellista ja tosiasiallista mahdollisuutta toimittaa jäljennöksiä kysymyksessä olevista tilinpäätösasiakirjoista rekisteriviranomaisille eikä häneen näin ollen ole voitu kohdistaa Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksellä maksettavaksi tuomittua uhkasakkoa.

Kyseisessä tapauksessa Patentti- ja rekisterihallitus kohdisti uhkasakkopäätöksen sinänsä oikein, että uhkasakkolain 7.2 §:n mukaan yhteisöä koskeva uhkasakko voidaan kohdistaa toimitusjohtajaan. Tässä tilanteessa toimitusjohtajalla ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta yksin kyseistä velvoitetta täyttää, joten häneen ei voitu kohdistaa uhkasakkoa. On siis tärkeää huomata, että vaikka pakkokeinon kohdistaminen tiettyyn päätösvaltaa käyttävään henkilöön tuntuisi tehokkaammalta vaihtoehdolta henkilökohtaisen taloudellisen uhkan vuoksi, se ei aina ole tarkoituksenmukaista tosiasiallisen tai oikeudellisen mahdollisuuden puuttuessa. Kun viranomaisen on mahdollista valita useista kohteista, esimerkiksi kohdistaa se pakkokeinon uhan yhteisöön itseensä vai johonkin sen edustajaan, on harkittava mihin kohdistettuna uhan tarkoitus toteutuu varmimmin<sup>230</sup>.

Kun viranomaisen valittavissa on useita eri kohteita, jotka voisivat täyttää velvoitteen, viranomaisen voi kohdistaa keinon jokaiseen tai vain joihinkin vaihtoehtoisista kohteista. Mikäli viranomaisen kohdistaa pakkokeinon vain osaan kohteista, kohteen valinta tulisi voida tehdä *objektiivisesti hyväksyttävien perusteiden*. Ensisijaisena perusteena on se, että valitulla kohteella tai kohteilla on parhaat mahdollisuudet täyttää päävelvoite<sup>231</sup>. Huomiota on myös kiinnitettävä siihen, onko velvoitteen täyttäminen erityisesti jonkun tietyn kohteen edun mukaista. Jos näitä perusteita ei ole olemassa, olisi pakkokeino kohdistettava kaikkiin mahdollisiin vaihtoehtoisiin kohteisiin, jokaiselle erikseen.<sup>232</sup>

---

230 Merikoski 1976b, s. 215. Merikoski tosin myös toteaa, että tavoiteltava tulos voidaan tavallisesti saavuttaa paremmin asettamalla pakkokeinon uhka niille fyysisille henkilöille, jotka muodostavat toimeen velvoitetun toimielimen.

231 Ks. esim. Uudenmaan lääninoikeuden ratkaisu 5.3.1998 166/5, jossa lääninoikeus totesi, ettei kerrostalon ensimmäisessä kerroksessa sijaitsevasta ravintolasta kuuluva meluhaitta ole ensisijaisesti asunto-osakeyhtiön laiminlyönti äänieristämiseksi, vaan ravintoloitsijan vastuulla. Tästä syystä velvoite meluhaittojen poistamiseen voitiin kohdistaa vain ravintoloitsijaan. Ratkaisussa katsottiin ettei olisi *kohtuullista* pakottaa asunto-osakeyhtiötä rakennuksen äänieristykseen vahvistamiseen. Peruste voi siis olla paitsi yhden asianosaisten paremmat mahdollisuudet täyttää velvoite, myös se, että muiden asianosaisten velvoitteen täyttämiseen vaaditut toimet ovat kohtuuttomia.

232 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 27.

#### 6.1.4 Määräaika

Päävelvoite voidaan tilanteesta riippuen määrätä täytettäväksi heti tai lyhyessä<sup>233</sup> määräajassa. Määräajan on oltava kohtuullinen siinä mielessä, että velvoitteen on oltava toteutettavissa sen rajoissa. Tältä osin myös määräajan asettamiseen pätee suhteellisuusperiaate.<sup>234</sup> Määräaika katsotaan osaksi päävelvoitteen yksilöintiä, ja siitä syystä se on aina annettava ellei päävelvoite sisällä käskyä joka määrätään noudatettavaksi heti<sup>235</sup>. Seuraavissa tapauksissa KHO on kumonnut päävelvoitteen ja/tai uhkasakon asettamispäätöksen määräajan puuttumisen perusteella:

KHO 9.11.1977/4519. Maakunnanhallitus velvoitti sakon uhalla henkilön muuttamaan luvatta rakentamansa rakennuksen sittemmin myönnetyn rakennusluvan edellyttämäksi saunaksi. Kun maakunnanhallituksen päätöksessä oli jäänyt määräämättä aika, johon mennessä mainittu toimenpide oli suoritettava, päätös kumottiin viran puolesta ja asia palautettiin maakunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.

KHO 18.5.1983/1755. Rakennuslautakunta oli rakennustarkastajan suorittaman katselmuksen perusteella ja rakennuslain 124 ja 144 §:n nojalla velvoittanut asemakaava-alueella olevan tontin omistajan muun ohessa lopettamaan piha-alueen käyttämisen epäsiisteyttä aiheuttavaan ja omakotialuetta rumentavaan autojen ja työkoneiden varastointiin. Koska asiassa ei ennen rakennuslautakunnan sakon uhalla velvoittavaa päätöstä ollut rakennusjärjestyksen mukaisesti määrätty aikaa, jonka kuluessa varastointi oli lopetettava, KHO säilyttäen varastoinnin lopettamista tarkoittavan velvoitteen poisti tämän velvoitteen tehostamiseksi asetetun uhkasakon.

Uhkasakkolain 6.3 §:ssä säädetään määräajan asettamisesta: ”Määräajan pituutta harkitessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä ja muut asiaan vaikuttavat seikat”. Harkintaperusteet ovat tarkoituksella jätetty väljiksi, jotta määräaika voidaan määritellä joustavasti velvoitteen ja velvoitetun ominaisuuksien perusteella<sup>236</sup>. Lain esitöissä on annettu harkintaperusteille joitakin määritelmiä. Päävelvoitteen laadulla ja laajuudella viitataan velvoitteen täyttämiseen vaadittavien toimien toteuttamiseen tarvittavaa aikaan. Mikäli velvoitteen täyttäminen vaatii esimerkiksi suunnittelua tai ulkopuolisen urakoitsijan valinta, näihin kuluva aika on otettava huomioon. Velvoitteen laatu ja laajuus ovat ensisijaisia määräajan pituuden

---

233 Uotila ym. 1989, s. 204: Määräaika voi päävelvoitteen luonteesta riippuen olla erittäinkin lyhyt. KHO katsoi 12 tunnin määräajan lainmukaiseksi, kun kyseessä oli valmistajan tai valmistajan edustajan velvoittaminen lainvastaisen hengityssuojaimen poistamiseen näyttelystä messuilla (KHO 20.11.1975).

234 Uotila ym. 1989, s. 204.

235 Uotila ym. 1989, s. 204.

236 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 33.

perusteita, sillä määräaika ei voi olla lyhyempi kuin niiden vaatima aika.<sup>237</sup>

Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon velvoitetun asema. Velvoitetulla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa asetettua määräaika. Hallituksen esityksen mukaan määräaika päätettäessä tulee ottaa huomioon velvoitetun taloudelliset ja tekniset voimavarat velvoitteen suorittamiseen määräajassa.<sup>238</sup> Mikäli velvoitetun mahdollisuuksissa noudattaa asetettua määräaika huomataan puutteita, voidaan määräaika pidentää<sup>239</sup>. Määräajan laskeminen alkaa, kun päätös on annettu tiedoksi asianosaiselle. Kieltopäätöstä on tavallisesti noudatettava heti tai määrätystä ajankohdasta lähtien.<sup>240</sup>

#### 6.1.5 Uhkasakon suuruus

Uhkasakkolain 8 §:ssä säädetään uhkasakon suuruudesta: ”Uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat.” Suuruuteen vaikuttavia harkintaperusteita ei lakiehdotuksessa laitettu ehdottomaan tärkeysjärjestykseen, vaan perusteita tulee noudattaa tapauskohtaisesti harkiten sen mukaan, minkälaisella uhkasakolla tilanteen kokonaisarvion mukaan voidaan päästä tavoiteltavaan tulokseen<sup>241</sup>. Uhkasakon suuruutta tilannekohtaisesti harkitessa on pidettävä mielessä sen tarkoitus: uhkasakon on oltava riittävän suuri, jotta sillä voidaan taivuttaa niskuroivakin velvoitettu täyttämään velvoitteensa. Suuruuteen vaikuttavia harkintaperusteita ei lakiehdotuksessa laitettu ehdottomaan tärkeysjärjestykseen, vaan perusteita tulee noudattaa tapauskohtaisesti harkiten sen mukaan, minkälaisella uhkasakolla tilanteen kokonaisarvion mukaan voidaan päästä tavoiteltavaan tulokseen<sup>242</sup>.

Päävelvoitteen laadulla ja laajuudella tarkoitetaan julkisen edun tärkeyttä ja kiireellisyyttä sekä vaadittavien toimien laajuutta ja kalleutta. Uhkasakon riittävyttä harkitessa tulee myös ottaa huomioon mahdollinen taloudellinen hyöty, joka asianosaiselle koituu uhkasakon tarkoituksen

---

237 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 33.

238 HE 63/1990 vp, s. 11–12.

239 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 33.

240 HE 63/1990 vp, s. 11–12.

241 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 31.

242 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 31.

toteutumatta jäämisestä<sup>243</sup>. Jos päävelvoitteen edellyttämät toimet esimerkiksi vaativat laajoja ja kalliita korjaus- tai muutostöitä, on uhkasakko mitoitettava niin, että sen maksaminen olisi velvoitetulle suurempi taloudellinen haitta kuin töiden teettäminen<sup>244</sup>.

Velvoitetun maksukyky tulee selvittää yksityiskohtaisesti, mutta tarpeen vaatiessa uhkasakko voidaan asettaa käytettävissä olevien tietojen perusteella, ja alentaa sen määrää maksukyvyn perusteella vasta tuomitsemisvaiheessa.<sup>245</sup> Varakkaalle velvoitetulle on tarkoituksenmukaista asettaa suurempi uhkasakko jotta saadaan aikaan tarvittava pakkovaikutus. Jos kyseessä on velvoite johon kuuluu esimerkiksi kiinteistön korjaaminen, on lähdettävä siitä että kiinteistön omistajalla on korjauksen toteuttamiseen riittävä varallisuus. Mikäli kyseessä on muu kuin esinekohtainen pakkokeinopäätös, on velvoitetun maksukykyä tutkittava tarkemmin.<sup>246</sup>

Suuruuteen vaikuttavia muita seikkoja ei ole tarkasti määritelty lain esitöissä. Hallituksen esityksessä mainitaan vaikuttavina seikkoina velvoitettavan osoittama vastustus, ja päävelvoitteen selvyys ja riidattomuus. Lisäksi silloin kun on kyseessä yksityisen hakijan intressinsä vuoksi vireille panema asia, on pakkokeinon tehokkuus erityisen tärkeää<sup>247</sup>. Uhkasakkolain yhtenä tavoitteena on suojella niitä, joille rikkeestä tai laiminlyönnistä aiheutuu haittaa. Tämän ryhmän oikeusturvan kannalta on olennaista, että velvoite täytetään mahdollisimman nopeasti. Mikäli velvoitteen täyttämättä jättäminen aiheuttaa suurta haittaa muille henkilöille, voidaan uhkasakko mitoitaa suuremmaksi<sup>248</sup>. Ellilä toteaa, että ainakin törkeimmissä laiminlyöntitilanteissa ja jos virhe on jatkunut kauan, on perusteellista asettaa uhkasakko korkeampana. Hän käyttää tästä termiä ”painostuslisä”, velvoitteen täyttämiseen painostavan funktion mukaan. Ellilä kuitenkin huomaa, että painostusnäkökohtia harkitessa on otettava huomioon se, että liian suuri uhkasakko voi provosoida velvoitetun aloittamaan oikeusprosessin uhkasakon määrän perusteella.<sup>249</sup> Suhteellisuusperiaatteen vaatimukset on siis otettava huomioon, vaikka uhkasakon tarkoitus onkin painostus.

Velvoitetun vastusteluksi voidaan katsoa esimerkiksi päätöstä edeltäneet lausumat tai

---

243 Karessuo 1986, s. 10.

244 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 30.

245 HE 63/1990 vp, s. 13.

246 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 30.

247 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 31.

248 Sinisalo 1977, s. 67.

249 Ellilä 2011, s. 7.

käyttäytyminen ennen pakkokeinon asettamispäätöstä. Mikäli vastustelua esiintyy ensimmäisen uhkasakkopäätöksen asettamisen jälkeen, voidaan seuraava uhkasakko perustellusti asettaa edellistä korkeampana. Velvoitetun vastustelu voi olla perusteena korkealle uhkasakolle, vaikka itse päävelvoite olisi merkitykseltään vähäinen. Sen sijaan silloin kun päävelvoitetta voidaan pitää perustellusti epäselvänä, voidaan uhkasakon määrä asettaa tavallista pienemmäksi, kunnes lainvoimainen ratkaisu päävelvoitteesta on annettu. Tässä tilanteessa kysymys ei ole velvoitetun vastustuksesta, vaan päävelvoitetta koskevasta erimielisyydestä velvoitetun ja viranomaisen välillä.<sup>250</sup>

Uhkasakon suuruuden määrittäminen voi olla suhteellisuusperiaatteen kannalta monimutkaista. Toisaalta velvoitetun taloudellinen asema tulee selvittää perusteellisesti, jotta uhkasakosta tulisi ensimmäisen arviointiperiaatteen mukaisesti asianmukainen, tehokas ja sopiva tavoitteeseen nähden. Uhkasakon tarkoitus on saada velvoitettu täyttämään velvoitteensa. Tähän tavoitteeseen pyrkiessä viranomaisen harkittavaksi tulee, minkä suuruisella uhkasakolla sekä asianmukaisuus- ja tehokkuusperiaatteet saadaan täytetyksi. Liian pieni uhkasakko ei ole sopiva täyttämään uhkasakon tavoitetta, mutta liian suuri saattaa antaa velvoitetulle valituksen aiheen. Uhkasakon suuruudelle ei ole säädetty ylärajaa. Suhteellisuusperiaatteen kolmas kriteerin toimien oikeasuhtaisuudesta kuitenkin asettaa vaatimuksen uhkasakon suuruudelle. Uhkasakon suuruuden tulee olla oikeassa suhteessa velvoitteen laatuun ja velvoitetun asemaan.

Uhkasakon asianmukaista suuruutta on pohdittu KHO:ssa muun muassa seuraavissa ratkaisuisissa. Ratkaisuisissa on huomattava, että ne on tehty ennen uhkasakkolakia. Kohtuusnäkökulmat olivat siis esillä jo tuolloin uhkasakkoasioissa. Huomattavaa on myös, että ensimmäisessä ratkaisussa uhkasakon suuruutta kohtuullistettiin, vaikka valittaja ei ollut tehnyt vaatimusta alentamisesta.

KHO 1978 II 95: KHO pysytti päätökset valittajalle asetetuista velvoitteista, mutta alensi maistraatin asettaman uhkasakon määrää 25000 markasta kohtuulliseksi harkitsemaansa 8000 markkaan. KHO alensi uhkasakon määrää, vaikka vaatimusta uhkasakon alentamiseen ei oltukaan tehty.

KHO 26.10.1987 T 4563: KHO piti lääninhallituksen asettamaa 500 000 markan uhkasakkoa *asian laatuun nähden* kohtuuttoman suurena, ja alensi tuomitun uhkasakon määrän 100 000 markkaan.

---

250 HE 63/1990 vp. s. 13, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 31.

Velvoitetun taloudellisen tilanteen voidaan nähdä vaikuttavan uhkasakon suuruuden harkintaan kahdella tavalla. Ensinnäkin viranomaisen on noudatettava oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Uhkasakko ei saa olla kohtuuton velvoitetun maksukykyyn nähden. Toiseksi, mikäli uhkasakko asetetaan liian korkeaksi, velvoitetun maksukyvyttömyys tekee sakon tehostevaikutuksen lievemmäksi.<sup>251</sup>

Uhkasakon suuruus voi sen kohteen taloudellisen aseman ja velvoitteen laadun ja laajuuden perusteella määräytyä hyvin laajalla skaalalla. Koska uhkasakolle ei ole laissa määriteltyä ylärajaa, voi uhkasakon suuruus määräytyä hyvinkin korkeaksi esimerkiksi varakkaalle velvoitetulle tai tärkeän intressin suojelemiseksi. Yksittäiseen luonnolliseen henkilöön kohdistuva pakko on usein määrältään paljon pienempi kuin esimerkiksi yritykselle tai kunnalle määrätty sakko. Uhkasakkojen suuruudet vaihtelevat sadoista euroista jopa miljooniin euroihin<sup>252</sup>.

Uhkasakkolain myötä viranomaisen käytettäväksi tullut joustava uhkasakko osaltaan ratkaisee suuruuden suhteellisuuden ongelmaa. Kun sakon suuruus määräytyy määräajan päättymisestä kuluneen ajan perusteella, pakkokeinon ankaruus määräytyy velvoitetun oman aktiivisuuden mukaan. Velvoitteen täyttämisen laiminlyönti johtaa uusien sakon lisäerien kerääntymiseen ja lopulta tuomitsemiseen. Koska juoksevan uhkasakon kasvu jatkuu niin kauan kunnes velvoite on täytetty, uhkasakon suuruuden oikea suhde teon laatuun, varsinkin sen velvoitetulle tuomaan hyötyyn tai sen poistamisesta aiheutuvan haittaan tai kustannuksiin muodostuu näin ”automaattisesti”. Kun lisäerien määrä kasvaa sellaiseksi että velvoitettu saadaan täyttämään velvoitteensa, on tapaukseen soveltuva uhkasakon suuruus löytynyt.

Käytännössä juokseva uhkasakko sopii vain tapauksiin, joissa päävelvoite ja sen täyttäminen ovat molemmat yksinkertaisia ja selviä. Laintarkastuskunta totesi lausunnossaan, että juoksevaa uhkasakkoa tulisi tästä syystä käyttää valikoiden.<sup>253</sup> Kuten edellä on selostettu, juoksevan uhkasakon tarkoituksena on ehkäistä tarkoituksellista viivyttelyä uhkasakkoasioissa, jota käytännössä esiintyy turhien valitusten muodossa. Juokseva uhkasakko voidaan siis nähdä tehokkaana, mikäli velvoitettu selkeästi velvoitteen täyttämistä tai viranomaista vastaan

---

251 Saloheimo 1987, s. 238.

252 Esim. Ellilä 2011, s. 9–12: Valvira on velvoittaessaan muutamaa sairaanhoitopiiriin kuntayhtymää noudattamaan hoitotakuuta käyttänyt määräysten tehosteena 1-2 miljoonan euron uhkasakkoja. Hoitotakuun toteutumisen varmistaminen voidaan nähdä erittäin tärkeäksi julkiseksi intressiksi, joka koskettaa suurta ryhmää kansalaisia. Asian laatu ja kuntayhtymän asema huomioon ottaen lienee erittäinkin suuri uhkasakko oikeasuhtainen.

253 Laintarkastuskunnan lausunto n:o 1/1988, s. 23.

niskuroimiseksi tekee valituksia päätöksistä. Erityistä vaikutusta viivyttelyllä on niiden oikeusturvaan, johon rikkomuksen aiheuttama haitta kohdistuu. Juokseva uhkasakko voi tulla siis erityisesti kyseeseen niissä tapauksissa, joissa suojeltavana on yleinen, ulkopuolisiin vaikuttava intressi ja joissa velvoitettu selkeästi valituksin pitkittää prosessia.<sup>254</sup>

## 6.2 Harkinta tuomitsemisvaiheessa

Uhkasakkolain 11 §:n mukaan uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä, mikäli päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut taikka uhkasakon määrän alentamiseen on muu perusteltu syy. Pykälän sanamuoto on joustava, ja antaa laajan harkintavallan uhkasakon pienentämistä pohtiessa.

Hallituksen esityksessä uhkasakkolaiksi on katsottu, että osittaisen täyttämisen perusteella alentamiskynnyksen tulisi olla *verraten korkea*. Velvoitteen osittainen täytyminen on arvioitava tapauskohtaisesti, eikä esimerkiksi osittain täytetyn päävelvoitteen, josta on edelleen haittaa, voida katsoa olevan hyväksyttävä peruste uhkasakon alentamiselle. Velvoitetun maksukykyyn heikkenemisen täytyy olla merkittävä, jotta sillä olisi uhkasakkoa alentava vaikutus. Tätä on hallituksen esityksessä perusteltu sillä, että velvoitetun maksukyky on vain yksi uhkasakon suuruutta määrittävistä seikoista. Muita perusteltuja syitä ei ole hallituksen esitykseen tarkemmin eritelty, esimerkkinä on mainittu uhkasakon asettaminen alunperin liian korkeaksi.<sup>255</sup>

Kaiken kaikkiaan uhkasakon alentaminen on pitkälti viranomaisen harkintavallassa, eikä lakia säädettäessä ole annettu kovin tarkkaa määritelmää termeille ”verraten korkea”, ”merkittävästi alentunut maksukyky” ja ”muu perusteltu syy”. Tämä on tietenkin tarkoituksenmukaista, sillä alentamista tulee tarkastella tapauskohtaisesti, mutta väljät termit saattavat vaarantaa päätöksien johdonmukaisuuden ja siten heikentää asianosaisen oikeusturvaa hallinnon yhdenvertaisuusperiaatteen valossa. Muita perusteltuja syitä uhkasakon alentamiselle on todettu muun muassa seuraavissa oikeustapauksissa:

---

254 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 6–7 ja 32–33.

255 HE 63/1990 vp, s. 15.

KHO 3.12.1975 t. 4749. Järjestyoikeus oli tuominnut ilman asianmukaista lupaa rakennettujen asuntona käytetyn rautatievaunun ja saunarakennuksen omistajan asetettuun 600 markan uhkasakkoon ja samalla velvoittanut hänet 900 markan sakon uhalla purkamaan sanotut rakennukset uuteen määräpäivään mennessä. Koska rakennusten omistaja ei yrityksistään huolimatta ollut saanut itselleen ja lapsilleen muuta asuntoa eikä myöskään vaihtotonttia nykyisen tilalle, KHO *katsoi hänen esittäneen erityisiä syitä* uhkasakon tuomitsemiseksi lievempänä kuin se oli asetettu ja alensi tuomitun uhkasakon määrän 300 markkaan. Ottaen myös huomioon omistajan maksukyvyyn KHO alensi uuden uhkasakon 300 markkaan. Samalla KHO pidensi rakennusten purkamiselle asetettua määräaika.

Kuopion HAO 28.01.2011 11/0030/2. Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue oli tuominnut yhtiö X:n maksettavaksi kaksi 3 000 euron arvoista uhkasakkoa. Yhtiö oli valittanut aluehallintoviraston päätöksestä ja vaatinut sen kumoamista, sillä se oli täyttänyt vaaditun velvoitteen (määrättyjen suojavälineiden hankkimisen) hallinto-oikeusprosessin aikana. Lisäksi yhtiö oli ollut oma-aloitteinen selvittäessään päävelvoitteen täyttämisen vaihtoehtoja, ja katsonut päätöksen lainmukaisuuden olleen tulkinnanvarainen. Hallinto-oikeus otti tämän päätöksessään huomioon todeten, että yhtiön ei voitu katsoa olleen piittaamaton määräyksestä, vaan se oli pyrkinyt hoitamaan velvoitteen viranomaisen määräyksestä poikkeavalla tavalla. Nämä eivät olleet päteviä syitä velvoitteen suorittamatta jättämiselle, mutta hallinto-oikeus *katsoi yhtiön toiminnallaan luoneen uhkasakkolain 12 §:ssä tarkoitetun erityisen syyn* uhkasakonsuuruuden alentamiselle. Hallinto-oikeus laski tuomitun uhkasakkojen määrät 2000 euroon. KHO pysytti päätöksen ratkaisullaan 22.3.2012 t. 12/0673.

Aiemmin todettiin että uhkasakon tuomitseminen niin sanotussa jälkitäyttötilanteessa, eli kun viranomaisen määräystä on noudatettu määräajan päättymisen jälkeen mutta ennen uhkasakon tuomitsemista, ei olisi tarkoituksenmukaista. Jos velvoite täytetään vasta tuomitsemisen jälkeen, tällä ei hallituksen esityksen mukaan ole uhkasakon maksamisesta vapauttavaa vaikutusta.<sup>256</sup> Huomionarvoista on, että Kuopion hallinto-oikeus kuitenkin totesi yllä selostetussa ratkaisussaan, että uhkasakon joka oli jo tuomittu ja josta velvoitettu valitti hallinto-oikeuteen, määrää sen sijaan voitaisiin *alentaa myös jälkitäyttötilanteessa*.

Suhteellisuusperiaatteeseen liittyy kohtuullisuuden vaatimus, joka toimii osaltaan viranomaisen harkintavallan käytön määrittäjänä. Viranomaisella voi myös olla toimivalta muuttaa tekemäänsä hallintopäätöstä asianosaisen eduksi, ja lieventää sen sisältämiä velvoitteita tai rajoituksia. Viranomainen voi siis tällöin lainsäädännön rajoissa ottaa suhteellisuusperiaatteen vaatimukset jälkikäteen huomioon.<sup>257</sup> Uhkasakkolain toimivaltasäännös uhkasakon tuomitsemisesta asetettua pienempänä lienee kohtuullisuusvaatimuksen kannalta aiheellinen. Uhkasakot voivat nousta

---

256 HE 63/1990 vp, s. 14.

257 Mäenpää 2011b, s. 87–88.



hyvinkin korkeaksi niiden pakottavan tarkoituksen vuoksi, ja muodostua kohtuuttomiksi asianosaisen taloudellisen tilanteen muuttuessa uhkasakkoprosessin aikana. Suhteellisuusperiaate tai kohtuullisuusvaatimus eivät itsessään perusta viranomaiselle toimivaltaa hallintopäätöksen kohtuullistamiseen<sup>258</sup>, joten asian sääntely uhkasakkolaissa on tärkeää myös menettelyn johdonmukaisuuden kannalta.

Viranomaisen mahdollisuus tuomita uhkasakko asetettua pienempänä voidaan myös nähdä tärkeänä menettelyllisen oikeusturvan osana velvoitetulle. Menettelylliseen preventiiviseen oikeusturvaan kuuluu olennaisena osana asian riittävä selvittäminen<sup>259</sup>. Uhkasakkoprosessissa asian aktiivinen selvittäminen on erityisen oleellista, sillä kyseessä on kaksivaiheinen prosessi. Uhkasakon asettamispäätöksen aikaiset selvitykset eivät välttämättä vastaa enää todellista tilannetta kun tuomitsemispäätöstä valmistellaan.

### **6.3 Hallinnollisten pakkokeinojen suhde muihin keinoihin ja seuraamuksiin**

Erilaisten keinojen ja seuraamusten vertaaminen hallinnollisiin pakkokeinoihin ja niiden käyttämiseen on itsessään mielenkiintoinen ja laaja aihe. Tässä luvussa ei kuitenkaan ole mahdollista syventyä muihin keinoihin ja seuraamuksiin. Sen sijaan esitellään yleisellä tasolla niiden mahdollisia yhtymäkohtia ja eroja hallinnollisiin pakkokeinoihin.

Hallinnollisten pakkokeinojen on tarkoitus olla viranomaisen viimeisiä ja ankarimpia keinoja velvoitetun taivuttamiseksi täyttämään velvoitteensa. Ensisijaisena tavoitteena on saada velvoitettu itse täyttämään velvoitteensa vapaaehtoisesti. Tällöin viranomainen antaa ohjeen tai kehotuksen kuinka korjata rikkomus tai laiminlyönti. Vasta jos nämä lievemmat keinot eivät saa aikaan toivottua vaikutusta, voidaan siirtyä hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön. Käytännössä hallinnollisten pakkokeinojen käyttäminen onkin ollut huomattavasti harvinaisempaa kuin erilaisten ohjeiden ja kehotusten antaminen.<sup>260</sup>

---

258 Mäenpää 2011b, s. 87.

259 Mäenpää 2011b, s. 333.

260 HE 63/1990 vp, s. 6, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 4.

Merikoski tuo esiin mielenkiintoisen näkökulman kehotuksen funktiosta. Hän toteaa, että jo pakkokeinojärjestelmän olemassaolo itsessään toimii eräänlaisena välillisenä pakkona. Jos asianosainen tietää, että rikkomus- tai laiminlyöntitilanteessa häntä voidaan pakottaa velvoitteen suorittamiseen erilaisin keinoin, hän pyrkii välttämään lain vastaista toimintaa. Kehotuksella ikään kuin muistutetaan siitä, että viranomaisen ohjeistus tai määräys voidaan lopulta toteuttaa pakottamalla, ja kehotuksen saadessaan asianosainen pyrkii hoitamaan asian itselleen vähiten haittaa aiheuttavalla tavalla.<sup>261</sup>

Ero välillisten ja välittömien hallintopakkojen välillä on määriteltävissä suhteellisen selkeällä tavalla. Välillisillä pakkokeinoilla on tarkoitus taivutella velvoitettu itse täyttämään velvoitteensa tarpeeksi vakavan uhkan avulla. Välittömillä pakkokeinoilla tavoiteltu asiantila toteutetaan viranomaisen toimesta heti, ilman erillistä uhkaa ja tarvittaessa voimakeinojen avulla. Saloheimo näkee tämän määritelmän mukaan uhkasakon kaikista selkeimmin välillisenä hallinnollisena pakkokeinona, koska siihen liittyvä sakkosuoritus ei liity millään tavalla päävelvoitteen suorittamiseen. Se on siis täysin erillinen, liitännäinen uhka. Sen sijaan teettämisen- ja keskeyttämisenuhat voidaan siinä mielessä rinnastaa välittömiin pakkokeinoihin, että niiden täytäntöönpanossa puututaan konkreettisesti kohteen toimintaan ja tarvittaessa niiden toteuttamisessa käytetään myös voimakeinoja. Toisaalta taas välittömillä pakkokeinoilla jo niiden olemassaolon ansiosta voidaan nähdä olevan välillisen pakkokeinon ominaisuus, sillä niiden käyttömahdollisuudella voidaan uhata. Saloheimo toteaaakin välillisen ja välittömän pakkokeinon rajan olevan häilyvä, mutta myöntää että tällä rajanvedolla ei ole laintulkinnallista relevanssia, vain systemaattista ja esitysteknistä merkitystä.<sup>262</sup>

Erityislainsäädännössä on toisinaan säännelty rikkomuksista, joiden seurauksena on sakkorangaistus. Hallinnolliset pakkokeinot voidaan nähdä hallinnon ja säännösten toteutumiseksi eräin tavoin rangaistusta tehokkaampana keinona. Ensinnäkin vaikka rangaistus on sinänsä pätevä seuraamusvaihtoehto, sillä ei saada aikaan rikkomuksen tai laiminlyönnin korjaamista tai ennallistamista. Sen sijaan uhkasakko voidaan nostaa pakottavan tarkoituksensa ansiosta korkeammaksi kuin sakkorangaistus, ja tarpeen tullen voidaan käyttää teettämisen- tai keskeyttämisenuhkaa joilla voidaan varmistua rikkomuksen korjaamisesta tai lainvastaisen toiminnan

---

261 Merikoski 1976b, s. 216–217.

262 Saloheimo 1987, s. 231–232.

loppumisesta. Toiseksi hallinnollisia pakkokeinoja voidaan käyttää myös kieltämään lainvastainen toiminta jatkossa. Uhkalla suuresta rahasuorituksesta tai viranomaisen väliintulosta voidaan asianosainen saada pidättäytymään rikkomuksista jatkossakin.<sup>263</sup>

Toisinaan samasta laissa määritellystä rikkomuksesta on mahdollista sekä tuomita rangaistus, että asettaa pakkokeino rikkomuksen korjaamisen varmistamiseksi. Tällöin kyseisessä laissa on usein todettu, että sakkorangaistus voidaan jättää tuomitsematta rikkomuksesta tai laiminlyönnistä, jota on jo tehostettu uhkasakolla.<sup>264</sup> Nämä säännökset osaltaan tekevät mahdolliseksi välttää oikeuskirjallisuudessa laajan keskustelun kohteena ollutta *kaksoissanktiointia*. Saloheimo analysoi laajasti väitöskirjassaan kaksoissanktiointia, ja esittelee erilaisia näkemyksiä sen puolesta ja sitä vastaan sekä suomalaisessa että Ruotsin ja Saksan oikeuskirjallisuudessa.<sup>265</sup> Saloheimo näkee, että Suomen oikeuskäytännössä on 1930-luvulta lähtien hyväksytty kaksoissanktiointi, ja toteaa johtopäätöksensä: ”uhkasakon ja rangaistuksen kumulaatio on Suomen hallinto-oikeuden yleisten oppien mukainen sääntö”<sup>266</sup>. Myös esimerkiksi ympäristörikkomuksissa voi valvovan viranomaisen keinona tulla kyseeseen rikosilmoituksen tekeminen ympäristörikoksesta hallinnollisten pakkokeinojen käytön sijasta tai lisäksi<sup>267</sup>. Rikkomuksen seurauksena voi siis olla uhkasakon ja rangaistuksen yhdistelmä. Kuten aiemmin todettiin, hallinnollisia pakkokeinoja sen sijaan ei voida asettaa useampaa samanaikaisesti.

Vaikka rikosoikeudellinen rangaistusten täytäntöönpano ja siviilioikeudellinen pakkotäytäntö eli ulosotto ovat myöskin hallintoviranomaisen hoidettavina, ne eivät kuulu hallinnollisten pakkokeinojen lailla niin sanottuun hallinto-oikeudelliseen täytäntöönpanojärjestelmään. Kuitenkin ulosottoa sääntelevällä ulosottokaarella (705/2007) on merkitystä eräiden päätösten täytäntöönpanossa (ulosottokaari 2 luku 2 §), sekä esimerkiksi veroja, julkisia maksuja ja muita julkisoikeudellisia rahasaamisia ulosotettaessa ja sakkorangaistusten täytäntöönpanossa. Ulosottokaaren säännökset tarvittaessa täydentävät sovellettavaa erityisalan lainsäädäntöä.<sup>268</sup> Tässä

---

263 Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985, s. 1.

264 Ks. esimerkiksi laki kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä (1075/2000) 20 §, laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista (629/2010) 59 §, elintarvikelaki (23/2006) 79 §.

265 Saloheimo 1987, s. 90–111.

266 Saloheimo 1987, s. 108. Ks. myös Laakso ym. 2006, s. 299–300, jotka toteavat ettei hallinnollisen pakkokeinon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen yhtäaikainen käyttäminen edes ole katsottava kaksoissanktioinniksi, sillä niillä on erilaiset funktiot.

267 Romppanen 2008, s. 341–344.

268 Uotila ym. 1989, s. 190–191.

mielessä ulosottolainsäädäntö tulee sovellettavaksi myös pakkokeinoasioissa, kun uhkasakko tai teettämisen kustannukset peritään velvoitetulta ulosotossa.

Hallintopakko on osin syntynyt vuorovaikutuksessa ulosoton sääntelyn kanssa<sup>269</sup>. Uhkasakko ja teettämishukka ovat olleet jo kauan osana siviilioikeudellista täytäntöönpanojärjestelmää, ja niistä oli säännökset ulosottolaissa (37/1895). Teettämisen- ja keskeyttämishukan asettaminen kuului ulosottomiehen toimivaltaan<sup>270</sup>. Ulosottolain kumonneessa ulosottokaareissa ei sen sijaan ole säännöksiä teettämishukasta, tosin uhkasakon asettaminen on tietyissä tilanteissa edelleen ulosottoviranomaisen toimivallassa (ulosottokaari 3 luku 63 §, 66 §, 74–81 §, 7 luku 15 §).

Luvanvaraisessa toiminnassa viranomaisella on toimivalta myös luvan peruuttamiseen yhtenä valvontakeinona. Romppasen mukaan tätä voidaan pitää äärimmäisenä keinona, ja lupa tulisi peruuttaa vasta silloin kun luvan peruuttamisen syynä olevaa luvan vastaista toimintaa ei saada muilla keinoin kuten hallinnollisilla pakkokeinoilla korjatuksi. Romppanen vertaa ympäristönsuojelulain mukaisen luvan peruuttamisen ja hallinnollisen pakkokeinon ankaruutta toisiinsa niiden lopputuloksen kautta. Hallinnollisia pakkokeinoja käyttäessä viranomainen antaa toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden toimia jatkossa luvan mukaisesti, mikäli niin valitsee. Luvan peruuttaminen taas poistaa toiminnanharjoittajan luvan, ja tekee näin luvanvaraisen toiminnan harjoittamisesta jatkossa laitonta. Luvan peruuttamisen voidaan siis näin katsoa olevan suurempi haitta velvoitetun toiminnalle, ja siten soveltuvan käytettäväksi vasta hallinnollisten pakkokeinojen jälkeen. Hallinnollisia pakkokeinoja voidaan käyttää myös silloin, jos lupa on peruutettu mutta luvanvarainen toiminta jatkuu laittomasti sen jälkeenkin.<sup>271</sup>

Hallinnolliset pakkokeinot on erotettava myös hallinnollisista seuraamusmaksuista, jotka ovat rikosoikeudelliseen rangaistukseen verrattavia hallinnollisia sanktioita. Erilaisia seuraamusmaksuja on paljon. Esimerkiksi pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu ja ylikuormamaksu kuuluvat näihin sanktioihin, jotka määrätään lainsäädännön vastaisesta menettelystä. Hallinnollisia seuraamusmaksuja voidaan käyttää vähäisempien rikkomuksien sanktiona, ja niillä pyritään

---

269 Vihervuori 2010, s. 304 viitteineen.

270 Ellilä 1952, s. 49. Ellilä vertailee teoksessaan laajasti aikansa ulosotto-oikeudellista ja hallinto-oikeudellista täytäntöönpanojärjestelmää.

271 Romppanen 2008, s. 319–321.

tehokkuuteen määräämällä tietyt maksut nopeamman ja joustavamman hallinnollisen järjestelmän menetelmin rikosoikeudellisen prosessin sijaan.<sup>272</sup>

Seuraamusmaksuilla voi myös olla preventiivinen, lain rikkomista ennalta ehkäisevä vaikutus, ja tästä syystä maksut saattavat olla huomattavan suuria<sup>273</sup>. Tältä osin seuraamusmaksuilla voidaan nähdä samankaltainen funktio kuin uhkasakolla hallinnollisena pakkokeinona, mutta seuraamusmaksut ovat kuitenkin rangaistusmaksuja<sup>274</sup>. Uhkasakon tavoite on saada lainriikkoja taivutetuksi korjaamaan toimintaansa, ja siten saada palautettua lainmukainen tila. Rangaistuksenomaista uhkasakkoa ei katsota hyväksyttäväksi. Tästä syystä kuten aiemmin todettiin, jälkitäyttötilanteissa, eli kun viranomaisen määräämä velvoite on täytetty määräajan jälkeen mutta ennen kuin uhkasakkoa on tuomittu, uhkasakkoa ei voida tuomita maksettavaksi.

Hallinnollisten sanktioiden piiriin kuuluu seuraamusmaksujen lisäksi myös valvontaviranomaisen antama varoitus<sup>275</sup>. Hallinnollisia sanktioita voivat myös olla kurinpitorangaistus ja maksun korotus<sup>276</sup>. Viranomaisen käytössä voi olla myös erilaisia turvaamistoimenpiteitä. Näillä voidaan suojata sekä yleisiä että yksityisiä etuja. Turvaamistoimenpiteisiin kuuluu esimerkiksi luvanvaraisen toiminnan kieltäminen määräajaksi, tai lapsen huostaanotto lastensuojelulain nojalla.<sup>277</sup>

---

272 Halila 2010, s. 197–199, Kattavampi lista seuraamusmaksuista s. 198–199.

273 Halila 2010, s. 199–200.

274 Halila 2010, s. 200.

275 Laakso ym. 2006, s. 300.

276 Kulla 2012, s. 327.

277 Laakso ym. 2006, s. 300–301.

## 7 LOPUKSI

### 7.1 Yhteenveto

Uhkakkolaki yleislakina sääntelee viranomaisen menettelyä hallintopakkoasioissa. Menettelystä on säännelty kattavasti, mutta viranomaiselle on jätetty harkintavaltaa sen määritellesä käytettävän pakkokeinon ominaisuuksia. Lisäksi erityislaeissa annetuissa toimivaltasäännöksissä on erilaisia edellytyksiä pakkokeinojen käytölle ja annettu eri laajuinen harkintavalta viranomaiselle päättää pakkokeinojen asettamisesta.

Tutkielmassa käsiteltiin eri uhkien etuja ja heikkouksia tilanteen mukaan. Uhkakakon vahvuutena on sen muokattavuus, sen suuruutta voidaan nostaa tai laskea velvoitteen laadun ja laajuuden, ja velvoitetun taloudellisen aseman perusteella. Uhkakko on myös katsottu lievemmäksi keinoksi kuin muut keinot, joilla uhan toteutuessa puututaan velvoitetun toimintaan tarvittaessa voimakeinoin. Uhkakakon käyttö vie myös vähemmän resursseja viranomaiselta. Teettämis- ja keskeyttämisuhka on soveltuva niihin tilanteisiin, joissa velvoite on saatava täytettyä nopeasti, tai kun velvoitettu on varaton, taikka silloin, kun uhkasakolla ei ole saatu aikaan toivottavaa tulosta, eikä uhkasakon suuruutta voida enää nostaa velvoitetun taloudellisen tilanteen vuoksi. Teettämisuhka voi tulla myös kyseeseen silloin, kun velvoitetulla itsellään ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia täyttää velvoitetta. Toisaalta jos velvoite on sellainen jonka velvoitettu voi ainoastaan täyttää, teettämisuhka ei tule kyseeseen.

Hallinnollisten pakkokeinojen käyttö yksityistä velvoittavana ja sen etuja ja oikeuksia rajoittavana toimena on aina sidottua harkintaa. Viranomaisen on siis pystyttävä perustelemaan päätöksensä oikeudellisesti. Viranomaisen päätöksen pakkokeinon asettamiseen ja käytetyn pakkokeinon ominaisuuksien määrittelyn tulee lainalaisuusperiaatteen mukaisesti perustua lakiin. Viranomaisen toimintaa hallintopakkoasioissa sitoo paitsi lainalaisuusperiaate myös muut hallinnon oikeusperiaatteet, joista tutkimuksen kohteena oli suhteellisuusperiaate. Hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat päätöksentekoa ja ovat edellytyksenä kaiken viranomaisen toiminnan hyväksyttävyydelle.

Viranomaisen harkintavallassa olevaa päätöksentekoa ohjataan myös joustavin normein, joista ei ole suoraan johdettavissa ratkaisua asiaan, mutta joita viranomaisen tulee soveltaa tapauskohtaisesti ja suhteessa tapauksen ja asianosaisen ominaisuuksiin. Joustavat normit voivat olla avoimia, tai ne voivat olla täsmentyneet esimerkiksi lain esitöissä, oikeuskäytännössä, oikeuskirjallisuudessa tai hallinnon sisäisessä käytännössä. Uhkasakkolaissa on lukuisia pakkokeinon määrittelyä koskevia joustavia normeja. Näitä on tutkielmassa pyritty konkretisoimaan esitöiden, kirjallisuuden ja oikeuskäytännön avulla.

Toimivalta hallinnollisten pakkokeinojen asettamiseen tulee erityislakien toimivaltasäännöksistä. Tutkielmaa laatiessa toimivaltasäännöksiä löytyy 189 erityislaista, ja määrä näyttää kasvavan ajan myötä. Selvästi eniten on pelkkään uhkasakkoon oikeuttavia säännöksiä, 89 kappaletta. Seuraavaksi eniten on säännöksiä, joilla on annettu toimivalta kaikkien kolmen pakkokeinon käyttämiseen, 46 kappaletta. Uhkasakkoa ja teettämisuhkaa voi käyttää vaihtoehtoisesti 42 erityislain säännöksen perusteella, ja uhkasakkoa ja keskeyttämisuhkaa 12 säännöksen perusteella.

Toimivaltasäännökset eroavat paitsi annettujen pakkokeinojen, myös niiden käyttämisen edellytysten osalta. Tutkielmassa jaettiin erityislakien toimivaltasäännökset suppean ja laajan harkintavallan antaviin säännöksiin. Suppean harkintavallan säännökset edellyttävät viranomaista asettamaan hallinnollisen pakkokeinon, jollei erityisestä syystä muuta johdu. Laajan harkintavallan toimivaltasäännöksissä on käytetty sanamuotoja kuten ”voi asettaa”, jolloin viranomaiselle on jätetty enemmän harkintavaltaa pakkokeinojen asettamiseen.

## **7.2 Päätelmiä**

Tutkimuksessa pyrittiin määrittämään, millä tavoin suhteellisuusperiaate konkretisoituu hallinnollisten pakkokeinojen asettamisessa ja määrittelyssä. Uhkasakkolaki yleislakina tuli voimaan vasta vuonna 1990, mutta hallinnollisia pakkokeinoja on käytetty hallinnon tavoitteiden toteuttamiseksi jo pitkään. Menettely pakkokeinojen käytössä on muotoutunut ja täsmentynyt vuosikymmenien oikeus- ja hallintokäytännössä.

Suhteellisuusperiaatteen todettiin olevan erityisen olennainen hallinnollisten pakkokeinojen käytössä. Yksityistä velvoittavien toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden, ja viranomaisen ei saa käyttää ankarampia toimia kuin on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi. Suhteellisuudelle esitettiin kolme kriteeriä, joiden kaikkien pitää toteutua samanaikaisesti jotta hallinnollinen pakkokeino voidaan katsoa hyväksyttäväksi.

Hallinnollisen pakkokeinon käytön tulee ensinnäkin olla soveltuva hallinnon tavoitteiden toteuttamiseksi. Toiseksi sen tulee olla tarpeellinen sen kohteen etuihin ja oikeuksiin puuttumiseen nähden. Viranomaisen keino katsotaan oikeutetuksi vain, mikäli sillä ei ollut velvoitetun kannalta lievempää keinoa puuttua rikkomukseen. Käytännössä näiden kahden ensimmäisen kriteerin voidaan katsoa toteutuvan hallinnollisen pakkokeinon asettamista pohtiessa, mikäli velvoitettua on kehoitettu ennen määräyksen antamista, eikä kehoitus ole tuottanut tulosta.

Tutkielmassa todettiin, että pelkkä viranomaisen määräys ilman pakkokeinoja tehosteena tuskin on hallinnon tavoitteiden toteutumisen kannalta soveltuva keino, jos velvoitetun katsotaan niskuroineen kehoituksen toteuttamisessa. Kun kehoituksen toteuttamatta jättäminen voidaan katsoa niskuroinniksi, voitaneen myös pitää hallinnollisten pakkokeinojen asettamista määräyksen tehosteeksi suhteellisuusperiaatteen kannalta tarpeellisenä toimena. Velvoitetun niskurointina ei voida kuitenkaan pitää perusteltua erimielisyyttä viranomaisen kanssa, esimerkiksi epäselvyyttä velvoitteen yksilöinnissä. Tällöin lienee paikallaan harkita määräyksen antamista ilman pakkokeinon uhkaa. Pakkokeinojen määrittelyssä, kuten uhkasakon suuruutta harkitessa, voi suurikin uhkasakko täyttää soveltuvuuden ja tarpeellisuuden kriteerit. Näitä kuitenkin rajoittaa osaltaan suhteellisuuden kolmas esitetty kriteeri, oikeasuhtaisuus.

Oikeasuhtaisuuden voidaan nähdä olevan siinä mielessä ristiriitainen kriteeri soveltuvuuden ja tarpeellisuuden kanssa, että vaikka viranomaisen toimi on soveltuva hallinnon tavoitteiden toteuttamiseksi, ja myöskin tarpeellinen, sen voidaan silti katsoa olevan epäsuhtainen rikkomukseen tai haittaan nähden. Näissä tilanteissa tulee kyseeseen punninta yksilön intressien ja julkisten intressien välillä. Tavoitteesta hallinnon tarkoituksien toteuttamiseen ja yleisen edun suojaamiseen johtuu, että mitä tärkeämpi ja yleisempi intressi tai laaja-alaisempi haitta, sitä ankarammat toimet voidaan katsoa oikeasuhtaiseksi julkisen intressin toteuttamiseksi. Tutkielmassa esitettiin EU-



oikeuden käytännöstä kanta, jossa unionin intressit laitettiin poikkeuksetta yksilön taloudellisten oikeuksien edelle.

Erityisesti Merikosken esittämän hallinnon tehokkuuden nopeusvaatimuksen voidaan katsoa liittyvän olennaisesti hallinnollisten pakkokeinojen käytön tavoitteisiin. Hallinnollisilla pakkokeinoilla on tarkoitus taivuttaa velvoitettu täyttämään velvoitteensa nopeasti ja varmasti. Mitä kiireisempi velvoite on tai mitä tärkeämpää intressiä se koskee, voidaan pakkokeinot asettaa sitä ankarammiksi. Myös ulkopuolisen haitankärsijän ilmoituksesta vireille tullut hallintopakkoasia on ilmoittajan oikeusturvan toteuttamiseksi täytäntöön pantava mahdollisimman nopeasti. Viranomaisella voi toimivaltansa puitteissa olla laajakin harkintavalta esimerkiksi uhkasakon suuruuden määrittämisessä tai pakkokeinon valinnassa. Koska uhkasakolle ei ole laissa asetettua ylärajaa, se voidaan asettaa erittäin korkeana velvoitteen laadun ja laajuuden ja velvoitetun aseman perusteella. Kuitenkin kuten tutkielmassa esitetystä oikeuskäytännöstä nähtiin, on suhteettoman korkeat uhkasakot tai liian lyhyet määräajat katsottu harkintavallan ylitykseksi. Viranomaisen täytyykin tasapainotella hallinnon tehokkuuden turvaamisen ja toisaalta oikeusvarmuuden vaatimusten välillä, kun pyrkii painostamaan velvoitettua.

Laajan harkintavallan toimivaltasäännöksiä on hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön oikeuttavissa erityislaeissa selkeästi suurin osa. Laajan harkintavallan sanamuotoa on käytetty 172 erityislaissa 188:sta. On ollut siis selkeästi yleisempää antaa viranomaiselle enemmän harkintavaltaa hallinnollisten pakkokeinojen asettamisessa. Tämä on mielenkiintoista, sillä uhkasakkolain esitöissäkin todettiin uhan tarpeellisuus mikäli kehoitukset eivät ole tehonneet. Tutkielmassa kyseenalaistettiin pelkän viranomaisen määräyksen tehokkuus niskoittelevan velvoitetun taivuttamiseksi. Selvää lienee ainakin, että jos kyseessä on tärkeän intressin suojaaminen tai velvoite joka tulee täyttää mahdollisimman nopeasti, on viranomaisen hallinnon tavoitteiden toteuttamiseksi tällöin käytettävä pakkokeinoja tehosteena.

Suppean harkintavallan toimivaltasäännöksiä on siis uhkasakkolain esitöiden näkemykseen nähden yllättävän vähäinen määrä suhteessa laajan harkintavallan säännöksiin. Suppeankin harkintavallan säännöksissä nähtiin jonkin verran harkintavaltaa antavia edellytyksiä pakkokeinojen asettamisesta poikkeamiseen, kuten ”ellei erityisestä syystä muuta johdu” tai ”jos virhe on vähäinen”. Kuitenkin

huomattiin, että erityiset syyt ovat tarkoitettu poikkeuksellisiksi. Viranomaisen tulisi olla varma siitä, että velvoite täytetään pelkällä määräyksellä ilman tehostetta ja että tehoste on tarpeeton. Virheen vähäisyys -peruste on sinällään erittäin väljä, ja toisaalta jo suhteellisuusperiaate edellyttää että vähäisimpiin virheisiin ei voida puuttua ankarilla keinoilla kuten hallintopakolla.

Suhteellisuusperiaatteen merkitys ja huomioon ottaminen hallinnollisten pakkokeinojen käytön menettelyssä on täsmentynyt sitä konkretisoivien säännösten sekä oikeuskäytännön ja hallintokäytännön myötä. Viranomaiselle on jätetty vaihtelevasti harkintavaltaa pakkokeinojen asettamiseen, mutta tutkielmassa todettiin, että vaikka viranomaiselle olisi annettu laajakin harkintavaltaa toimivaltasäännöksen sanamuodon perusteella, erilaiset edellytykset kuten hallinnon tarkoituksien toteuttaminen tai julkisten intressien turvaaminen voivat tehdä hallinnollisten pakkokeinojen käytön tarpeelliseksi, ja tällöin viranomaisen velvollisuutena voidaan nähdä niiden käyttäminen. Tutkielmassa todettiin että viranomaiselle annettua toimivaltaa tulee käyttää tehokkaasti hallinnon tehtävien toteuttamiseksi, muuten kyseeseen voi tulla harkintavallan alittaminen. Viranomaiselle on joustavin normein jätetty harkintavaltaa myös käytettävän hallinnollisen pakkokeinon määrittelyssä. Suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon uhkasakon suuruuden määrittämisessä, keinon kohdistamisessa ja määräajan pituutta harkitessa. Jokainen näistä on voi olla perusteena valitukselle, joten viranomaisen tulee pysyä harkintavaltansa rajoissa ja tasapainotella tehokkaan pakkokeinon ja kohtuuden välillä.

## LIITE

Seuraavassa luetellaan tutkielmaa varten kerätyt välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön oikeuttavat erityislakien toimivaltasäännökset. Säännökset on jaoteltu otsikoiden alle sen mukaan, onko niissä annettu toimivalta pelkän uhkasakon, uhkasakon ja teettämisuhan, uhkasakon ja keskeyttämisuhan, vai kaikkien kolmen pakkokeinon käyttöön. Näiden otsikoiden sisälle säännökset on jaoteltu sen mukaan, onko niissä annettu suppea vai laaja toimivalta pakkokeinojen asettamiseen. Laeista on merkitty ensiksi lain nimi, sitten numero/vuosi, toimivaltasäännöksen pykälänumero, ja viimeisenä sulussa toimivaltasäännöksen sanamuoto.

Lait on haettu Edilex-tietokannasta hakutermeillä ”uhkasak\*” ja ”sakon uhalla”. Jälkimmäinen hakutermin on tarpeen, sillä eräissä laeissa ei ole viittausta uhkasakkolakiin, ja toimivalta annetaan muodossa kuten ”voi velvoittaa sakon uhalla”. Koska teettämis- ja keskeyttämisuha ovat aina vaihtoehtoja uhkasakon käytölle, ei ole olemassa lakia jossa teettämis- tai keskeyttämisuha olisi käytettävissä ilman uhkasakon vaihtoehtoa. On huomioitava, että listassa ei välttämättä ole aivan jokaista hallinnollisiin pakkokeinoihin oikeuttavaa erityislakia. Kyse on otannasta, joka on mielestäni tarpeeksi suuri määrittämään tutkielman kannalta olennaista kysymystä erityislakien toimivaltasäätelystä.

Listaan ei ole otettu haulilla löytyneitä uhkasakkolain 2 §:n tarkoittamia uhkasakkolain soveltamisalaan kuulumattomia oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavasta uhkasakosta tai yleisen tuomioistuimen tai ulosottoviranomaisen toimivallassa olevista pakkokeinoista sääteleviä lakeja.

### **Toimivaltasäännökset 21.2.2014 (Edilex)**

#### **Uhkasakko**

##### Suppea harkintavalta

1. Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa 1061/1978 6 § (*on tehostettava uhkasakolla, jollei se ole erityisestä syystä tarpeetonta*)
2. Kuluttajansuojalaki 38/1978 2 luku 16 § ja 3 luku 2 § (*on tehostettava uhkasakolla, jollei se*

*erityisestä syystä ole tarpeetonta)*

3. Laki eräiden luotontantajien rekisteröinnistä 747/2010 11 § *(voi asettaa, on asetettava ellei tarpeetonta)*

4. Laki eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista 621/2005 31 § *(1 mom on tehostettava, jollei erityisen tarpeetonta, 2 mom voi asettaa)*

5. Laki kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä 1075/2000 18 § *(voi asettaa, 1 mom tapauksissa on tehostettava ellei erityisestä syystä tarpeetonta)*

6. Laki rajat ylittävästä kieltoimenettelystä 1189/2000 3 § *(on tehostettava jollei erityisestä syystä tarpeetonta)*

7. Laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta 517/1999 11 § *(voi asettaa, 1 mom tapauksissa on asetettava jollei erityisestä syystä tarpeetonta)*

8. Laki Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan tunnistamis- ja tiedonantojärjestelmän täytäntöönpanosta 987/1997 4 § *(toimija on sakon uhalla velvollinen)*

9. Laki panttilainauslaitoksista 1353/1992 40 § *(voi asettaa, 1 mom tapauksissa on asetettava jollei erityisen tarpeetonta)*

10. Löytötavaralaki 778/1988 25a § *(voi asettaa, 1 mom tapauksissa on asetettava jollei erityisen tarpeetonta)*

11. Yhdistyslaki 503/1989 20.3 §, 22 § *(tulee velvoittaa)*

#### Laaja harkintavalta

1. Kilpailulaki 948/2011 46 § *(voi asettaa)*

2. Laki julkisista hankinnoista 348/2007 100 § *(voi asettaa)*

3. Laki luottolaitostoiminnasta 121/2007 156.5 §, 174 § *(voi asettaa)*

4. Laki kemiallisten aineiden kehittämisen... 346/1995 12 § *(voi tehostaa)*

5. Arvonlisäverolaki 1501/1993 216 § *(AVI:lla on oikeus veroviranomaisen kehotuksesta)*

6. Lääkelaki 395/1987 93 § 1112/2010 *(voidaan tehostaa)*

7. Maakaari 540/1995 8 luku 4 § ja 11 luku 5 § *(voi asettaa)*

8. Laki Finanssivalvonnasta 878/2008 33a § *(voi velvoittaa, jos laiminlyönti ei ole vähäinen)*

9. Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä 999/2012 85, 85a, 85c § *(voi asettaa)*

10. Rahankeräyslaki 255/2006 22 § *(voi asettaa)*

11. Arpajaislaki 1047/2001 62c § *(voi asettaa)*

12. Laki valtioneuvoston tarkastusvirastosta 676/2000 15 § *(voi asettaa)*

13. Kuvaohjelmalaki 710/2011 25 § *(voi asettaa)*

14. Laki väestötietojärjestelmästä... 661/2009 52 § *(voi asettaa)*

15. Laki televisio- ja radiotoiminnasta 744/1998 20a §, 36 § *(voidaan asettaa)*

16. Kotikuntalaki 201/1994 13 § *(voi asettaa)*

17. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986 21a § *(voi asettaa)*

18. Toiminimilaki 128/1979 18 § *(voi asettaa)*

19. Laki puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta 897/2013 9 § *(voi asettaa)*

20. Arvopaperimarkkinalaki 746/2012 17 luku 3 § *(voi tehostaa)*

21. Turvallisuustutkintalaki 525/2011 46 § *(voi asettaa)*

22. Laki yhteistoiminta-asiamiehestä 216/2010 4 § *(voi asettaa)*

23. Laki kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä 1433/2007 27 § *(voi velvoittaa)*

24. Laki julkisista hankinnoista 348/2007 100 § *(voi asettaa)*

25. Laki ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä 101/2001 20m §, 20y § *(voi asettaa)*

26. Laki eläinlääkärinammatin harjoittamisesta 29/2000 37 § *(voi määrätä)*

27. Henkilötietolaki 523/1999 46 § *(voi asettaa)*
28. Alusrekisterilaki 512/1993 42 § *(voi asettaa)*
29. Joukkoliikennelaki 869/2009 55a, 57 § *(voi asettaa)*
30. Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta 590/2013 31 § *(voi asettaa)*
31. Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista 1531/2011 102 § *(voi asettaa)*
32. Valmisteverotuslaki 182/2010 102 § *(voi asettaa)*
33. Laki laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla 1186/2009 15 § *(voidaan asettaa)*
34. Laki potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana 1027/2007 7 § *(voi tehostaa)*
35. Luottotietolaki 527/2007 36 § *(voi asettaa)*
36. Taksiliikennelaki 217/2007 15§, 25§ *(voi asettaa)*
37. Laki pelastustoimen laitteista 10/2007 23 § *(voi tehostaa)*
38. Tilastolaki 280/2004 23 § *(voi asettaa, edellytyksenä neuvottelujen käyminen)*
39. Laki sähköän alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta 1129/2003 14.2, 14.3 mom *(voi asettaa)*
40. Palosuojelurahastolaki 306/2003 4 § *(on oikeus velvoittaa)*
41. Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 660/2001 7a§ *(voi asettaa)*
42. Kirjanpitolaki 1336/1997 8 luku 1§ *(voi velvoittaa)*
43. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009 63b§ *(voi määrätä, edellytyksenä ministeriön kuultuaan)*
44. Viihdelaitelaki 164/1995 15 § *(voi asettaa)*
45. Kotieläinjalostuslaki 794/1993 13 § *(voi asettaa)*
46. Lääkelaki 395/1987 93 § *(voidaan tehostaa)*
47. Valuuttalaki 954/1985 10 § *(voi velvoittaa)*
48. Osakeyhtiölaki 624/2006 10 § *(voi velvoittaa)*
49. Tekijänoikeuslaki 404/1961 26d§, 26l§, *(voi velvoittaa)*
50. Laki kilpailu- ja kuluttajavirastosta 661/2012 6§ ja 10§ *(voi asettaa)*
51. Laki sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä 117/2011 15 § *(voi asettaa)*
52. Laki energiamarkkinoilla toimivien yritysten energiatehokkuuspalveluista 1211/2009 8 § *(voi tehostaa)*
53. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 273/2009 10 § *(voi velvoittaa)*
54. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä 503/2008 33 § *(voi asettaa)*
55. Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 308/2006 12 § *(voi asettaa)*
56. Veripalvelulaki 197/2005 21 § *(voi asettaa)*
57. Yhdenvertaisuuslaki 21/2004 13 § *(voi asettaa)*
58. Laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta 458/2002 27 § *(voi asettaa)*
59. Laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta 44/2002 22 § *(voi velvoittaa)*
60. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 100/2013 12 § *(voi asettaa)*
61. Laki ajoneuvojen katsastusluvista 1099/1998 22 § *(voi asettaa)*
62. Laki metsänhoitoyhdistyksistä 534/1998 22 § *(voi asettaa)*
63. Laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä 398/1995 42 § *(voi asettaa)*
64. Taimiaineistolaki 1205/1994 13 § *(voi asettaa)*
65. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994 18 § *(voi asettaa)*
66. Laki asumisoikeusasunnoista 650/1990 9a § *(voi asettaa)*
67. Puoluelaki 10/1969 9e § *(voi velvoittaa)*
68. Muinaismuistolaki 295/1963 18 § *(voi tarvittaessa)*

69. Patenttilaki 550/1967 24.3 §, 27a § 3 mom (*voi velvoittaa*)
70. Tullilaki 1466/1994 18 § (*voi velvoittaa*)
71. Laki kansainvälisestä energiaohjelmasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta 1682/1991 8 §, 11.2 § (*voi velvoittaa*)
72. Osuuskuntalaki 421/2013 10.2 § (*voi velvoittaa*)
73. Laki edunvalvontavaltuutuksesta 648/2007 36.2 § (*voidaan velvoittaa*)
74. Laki maakaaren voimaanpanosta 541/1995 11.3 § (*voi velvoittaa*)
75. Merilaki 674/1994 9.2 § (*voidaan määrätä*)
76. Vakuutusyhdistyslaki 1250/1987 16 luku 6.1 § (*voi velvoittaa*)
77. Tartuntatautilaki 583/1986 10.4 § (*voi velvoittaa*)

### **Uhkasakko ja teettämisuhka**

#### Suppea harkintavalta

1. Maa-aineslaki 555/1981 14 § (*on velvoitettava, jollei vähäinen virhe*)
2. Poro- ja hevoshuoltolaki 848/1990 52.2 § (*tulee määrätä*)

#### Laaja harkintavalta

1. Laki vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa 387/2013 27 § (*voi asettaa*)
2. Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista 629/2010 52 § (*voi asettaa*)
3. Alkoholilaki 1143/1994 48 § ja 50 § (*voi tehostaa*)
4. Tupakkalaki 693/1976 20 § (*voi tehostaa*)
5. Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 182 § (*voi tehostaa*)
6. Laki tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta 497/2013 50 § (*voi asettaa*)
7. Laki kasvinsuojeluaineista 1563/2011 40 § (*voi tehostaa*)
8. Laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista 629/2010 52 § (*voidaan tehostaa*)
9. Laki eläintunnistusjärjestelmästä 238/2010 35 § (*voi asettaa*)
10. Rehulaki 86/2008 45 § (*voi tehostaa*)
11. Laki Suomen talousvyöhykkeestä 1058/2004 20 § (*voidaan asettaa*)
12. Laki kasvinterveyden suojelemisesta 702/2003 28 § (*voi tehostaa*)
13. Pelastuslaki 379/2011 105 § (*voidaan tehostaa*)
14. Ajoneuvolaki 1090/2002 42 §, 81 §, 86§ (*voi asettaa, huom 86§ vain uhkasakko*)
15. Laki metsänviljelyaineiston kaupasta 241/2002 28§ (*voi tehostaa*)
16. Laki hukkakauran torjunnasta 185/2002 20 § (*voi tehostaa*)
17. Siemenkauppalaki 728/2000 31 § (*voi tehostaa*)
18. Pelastustoimilaki 561/1999 81 § (*voidaan tehostaa*)
19. Laki eläinten lääkitsemisestä 617/1997 30 § (*voi asettaa*)
20. Laki eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta 1192/1996 19 § (*voi tehostaa*)
21. Metsälaki 1093/1996 20 § (*voi asettaa*), 16 § (*voi asettaa, vain uhkasakko*)
22. Eläinsuojelulaki 247/1996 28 § (*voi määrätä, vain teettäminen*) 43 § (*voi tehostaa*)
23. Laki kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta 669/1978 16 § (*voi*

velvoittaa)

24. Laki metsätuhojen torjunnasta 1087/2013 24 § (voi asettaa)
25. Eläintautilaki 441/2013 114 § (voi tehostaa)
26. Öljyvahinkojen torjuntalaki 1673/2009 28 § (voidaan tehostaa)
27. Laki eläinten kuljetuksesta 1429/2006 38§ (voi tehostaa)
28. Lannoitevalmistelaki 539/2006 36 § (voi tehostaa)
29. Laki jalometallituotteista 1029/2000 12 § (voi tehostaa)
30. Konttilaki 762/1998 17 § (voi tehostaa)
31. Laki Yleisradio Oy:stä 1380/1993 12 a (voidaan asettaa)
32. Laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista 986/2011 125 § (voi tehostaa)
33. Hautausoimilaki 457/2003 26 § (voi tehostaa)
34. Laki holhoustoimesta 442/1999 57 § 1 ja 2 mom. (voi määrätä, 2 mom. vain uhkasakko)
35. Painelaitelaki 869/1999 20 § (voi tehostaa)
36. Sähköturvallisuuslaki 410/1996 34 § (voi tehostaa)
37. Merensuojelulaki 1415/1994 14 § (voi velvoittaa)
38. Kalastuslaki 286/1982 106 § (voi määrätä)
39. Laki rakennusperinnön suojelemisesta 498/2010 17.1 § (voi velvoittaa)
40. Metsästyslaki 615/1993 (voi määrätä hakemuksesta)

### **Uhkasakko ja keskeyttämisuhka**

#### Suppea harkintavalta

Ei suppean harkintavallan säännöksiä.

#### Laaja harkintavalta

1. Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011 22 § (voi velvoittaa)
2. Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990 20§ (1549/2009) (voi velvoittaa)
3. Laki puutavaran mittauksesta 414/2013 41 § (voi asettaa, erityisiä edellytyksiä)
4. Laki eräiden irtolastialusten turvallisesta lastaamisesta ja lastin purkamisesta 1206/2004 (voi tehostaa)
5. Laki alusturvallisuuden valvonnasta 370/1995 13 § (voi tehostaa)
6. Laki matkustaja-aluksen henkilöluetteloista 1038/2009 17 § (voidaan asettaa, keskeyttämisuhkan edellytyksenä ettei puute tai epäkohta ole vähäinen)
7. Mielenterveyslaki 1116/1990 33b.2 § (voi velvoittaa)
8. Erikoissairaanhoidolaki 1062/1989 52.2 § (voi velvoittaa)
9. Sosiaalihuoltolaki 710/1982 56.2 § (voi velvoittaa)
10. Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977 76.2 § (voi velvoittaa)
11. Laki lasten päivähoidosta 36/1973 8b.2 § (voi velvoittaa)
12. Kansanterveyslaki 66/1972 43.2 § (voi velvoittaa)

## Uhkasakko, teettämisuhka ja keskeyttämisuhka

### Suppea harkintavalta

1. Vesilaki 587/2011 14 luku 8 § (*on tehostettava jollei ilmeisen tarpeetonta*)
2. Jätelaki 646/2011 129 § (*on tehostettava, jollei erityisen tarpeetonta*)
3. Ympäristönsuojelulaki 86/2000 88 § (*on tehostettava, jollei erityisen tarpeetonta*)
4. Laki hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoisesta 416/2012 15 § (*on tehostettava, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta*)

### Laaja harkintavalta

1. Kemikaalilaki 599/2013 47 § (*voi tehostaa*)
2. Laki biopolttoaineista ja bionesteistä 393/2013 35 § (*voi tehostaa*)
3. Elintarvikelaki 23/2006 68 § (*voi tehostaa*)
4. Maitohygienialaki 671/1994 31 § (*voi asettaa*)
5. Lihahygienialaki 511/1994 35 § (*voi asettaa*)
6. Kalahygienialaki 330/1994 25 § (*voi asettaa*)
7. Laki lentoliikenteen päästökaupasta 34/2010 22 § (*voidaan asettaa*)
8. Ilmailulaki 1194/2009 157§ (*voi asettaa*)
9. Eläinlääkintähuoltolaki 765/2009 32 § (*voi tehostaa*)
10. Patoturvallisuuslaki 494/2009 32 § (*voi tehostaa*)
11. Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006 15§, 16§, 20§ (*voi asettaa. Huom 16 § vain uhkasakko*)
12. Viestintämarkkinalaki 393/2003 121 § (*voidaan asettaa*)
13. Päästökauppalaki 311/2011 72 § (*voidaan asettaa*)
14. Ratalaki 110/2007 87 § (*voi tehostaa*)
15. Rautatielaki 304/2011 87 § (*voi asettaa*)
16. Vesihuoltolaki 119/2001 30 § (*voi tehostaa*)
17. Geeniteknikkalaki 377/1995 38 § (*voi tehostaa*)
18. Terveysturvallisuuslaki 763/1994 53 § (*voi tehostaa*)
19. Laki sähköisten tietullijärjestelmien yhteentoimivuudesta 21/2014 15 § (*voi tehostaa*)
20. Laki kosmeettisista valmisteista 492/2013 18 § (*voi tehostaa*)
21. Kuluttajaturvallisuuslaki 920/2011 45 § (*voi tehostaa, huom 45§ 2 mom vain uhkasakko*)
22. Kaivoslaki 621/2011 158 § (*voi tehostaa*)
23. Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1672/2009 16 § (*voi asettaa*)
24. Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 617/2009 45 § (*voidaan asettaa*)
25. Huumausainelaki 373/2008 46 § (*voi tehostaa*)
26. Maantielaki 503/2005 101 § (*voi tehostaa*)
27. Laki Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta 561/2002 11 § (*voi asettaa*)
28. Luonnonsuojelulaki 1096/1996 57 § (*voi kieltää uhalla*)
29. Laki rakennuksen energiatodistuksesta 50/2013 24 § (*voi tehostaa vakavissa tai olennaisissa*)



*rikkomuksissa)*

30. Laivavarustelaki 1503/2011 26 § *(voi tehostaa)*
31. Mittauslaitelaki 707/2011 48 § *(voi tehostaa)*
32. Postilaki 415/2011 75 § *(voi asettaa)*
33. Laki uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta 1396/2010 46 § *(voi tehostaa)*
34. Laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä 1664/2009 51 § *(voi asettaa)*
35. Laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista 1005/2008 36 § *(voi tehostaa)*
36. Rajavartiolaki 578/2005 59 § *(voi määrätä)*
37. Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005 123 § *(voi tehostaa)*
38. Sähköisen viestinnän tietosuojalaki 516/2004 41 § *(voi asettaa, keskeyttämishalle erityinen vaatimus vakavasta rikkomuksesta)*
39. Laki radiotaajuuksista ja telelaitteista 1015/2001 36 § *(voi asettaa, jos uhkasakon tai keskeyttämishan asettaminen on välttämätöntä, teettämishkasta oma momentti)*
40. Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 719/1994 18 § *(voi määrätä)*
41. Säteilylaki 592/1991 59§ *(voidaan asettaa, niskoitteluedellytys mainittu)*
42. Laki aluehallintovirastoista 896/2009 20.1 § *(voi velvoittaa)*