*Elina Nyholm*

# ERÄIDEN UHKASAKKOLAIN SÄÄNNÖSTEN UUDISTAMISTARPEIDEN TARKASTELUA ERITYISESTI YMPÄRISTÖOIKEUDELLISESSA KONTEKSTISSA

*Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI 2023, s. 84–167*

# ERÄIDEN UHKASAKKOLAIN SÄÄNNÖSTEN UUDISTAMISTARPEIDEN TARKASTELUA ERITYISESTI YMPÄRISTÖOIKEUDELLISESSA KONTEKSTISSA*

*Review of the need for reforming certain provisions of the Act on Conditional Fines within the context of environmental law*

*Elina Nyholm*

Asiasanat: Uhkasakko – teettämisuhka – keskeyttämisuhka – hallintopakko – uhkasakkolaki
Keywords: Conditional fine – notice of enforced compliance – notice of enforced suspension – administrative compulsion – the Act on Conditional Fines

## TIIVISTELMÄ

Uhkasakkolaki on uhkasakon ja muiden hallinnollisten tehosteiden asettamisen ja tuomitsemisen menettelyä sääntelevä yleislaki. Hallintopakko kuuluu hallinto-oikeuden keskeisiin instrumentteihin. Uhkasakkolain mukaiset hallinnolliset pakkokeinot ovat laajalti käytössä erityisesti ympäristöoikeudellisessa toimintakentässä. Tässä artikkelissa selvitetään eräiden uhkasakkolain menettelyyn ja muutoksenhakuun liittyvien säännösten ajantasaisuutta ja toimivuutta suhteessa perustuslakiin, hallinnon yleislakeihin ja hallinnolliseen muutoksenhakujärjestelmään. Tarkastelun kohteena ovat ne uhkasakkolain säännökset, joiden muuttaminen muu hallinnon yleislainsäädäntö huomioon ottaen olisi tarpeen tai joissa kirjoittajan käsityksen mukaan olisi muutoin perusteita säännösten selkeyttämiseen siten, että säännökset kaikissa tilanteissa soveltuisivat paremmin oikeusjärjestelmäämme.

Uhkasakkolain soveltamisessa on otettava huomioon, että ellei yksittäisessä säännöksessä toisin säädetä, sovelletaan uhkasakkolakia sen 1 §:n

* Kiitän anonyymeja arvioijia sekä hallinto-oikeustuomari *Sinikka Kangasmaata*, ympäristöneuvos *Ilona Leinosta*, ympäristöneuvos *Satu Lyytikäistä*, hallinto-oikeussihteeri *Pirjo Pentinmäkeä*, hallinto-oikeustuomari *Pertti Piippoa*, hallinto-oikeustuomari *Hanna-Maria Schiestliä* ja valiokuntaneuvos *Tuire Tainaa* luonnosversiosta saamastani arvokkaasta palautteesta.

soveltamisalasäännöksen mukaisesti vain päävelvoitteen tehosteeseen, mutta ei itse päävelvoitteeseen. Siltä osin kuin uhkasakkolaissa poiketaan hallinnon yleislainsäädännöstä, voi tilanne, jossa päävelvoitteeseen ja sen tehosteeksi asetettavaan uhkaan sovelletaan eri lainsäädäntöä, aiheuttaa tiettyjä haasteita lainsoveltamiselle. Erityisesti ympäristöoikeudellisiin hallintopakkotilanteisiin liittyy muutamia uhkasakkolainkin soveltamisen kannalta merkittäviä erityispiirteitä. Ympäristöoikeudessa asianosaissuhteet ovat usein huomattavasti tavanomaista hallinto-oikeudellista heikkoa kaksiasianosaissuhdetta monimutkaisempia. Lisäksi päävelvoitteet ovat usein luonteeltaan sellaisia, ettei kyse ole läheskään aina kertaluonteisesta hallintopakkoasiasta, vaan useista peräkkäisistä prosesseista. Ympäristöoikeudelliset päävelvoitteet ovat myös usein luonteeltaan sellaisia, että niiden toteuttamiseen saattaa sisältyä enemmän tulkinnanvaraisuuksia kuin muilla hallintopakon soveltamissektoreilla.

Kaiken kaikkiaan uhkasakkolaissa on useita säännöksiä, jotka aiheuttavat joissakin soveltamistilanteissa tai suhteessa hallinnon yleislainsäädäntöön haasteita. Haasteita aiheutuu erityisesti siitä, että uhkasakkolaissa säädettyjä erityisiä menettelysäännöksiä sovelletaan pääsääntöisesti vain tehosteen osalta, kun taas päävelvoitteeseen sovelletaan sitä sääntelevää erityislakia ja/tai hallinnon yleislakeja. Uhkasakkolain kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi mahdollisesti myös syytä pohtia, onko päävelvoitteeseen ja tehosteeseen sovellettavat menettelysäännökset jatkossakin tarkoituksenmukaista erottaa tällä tavoin, vai olisiko uhkasakkolain soveltamisala mahdollista määritellä toisin.

# SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ ..... 85

1 JOHDANTO ..... 89

2 HALLINTOPAKKOMENETTELY YLEENSÄ JA UHKASAKKOLAIN MUKAISEN UHAN KÄYTTÄMINEN TEHOSTEENA ..... 92

3 UHKASAKKOLAIN 1 §:N SOVELTAMISALASÄÄNNÖKSEN SUHTEESTA JA VAIKUTUKSESTA MUUHUN UHKASAKKOLAKIIN ..... 96

4 UUDEN UHAN ASETTAMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 12 §:N ARVIOINTI ..... 101

5 UHKASAKON VANHENTUMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 13 §:N ARVIOINTI ERITYISESTI JUOKSEVAN UHKASAKON OSALTA ..... 110

6 TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA HUOLEHTIMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 16 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA PERUSTUSLAIN 124 §:SSÄ TARKOITETTUUN JULKISEEN HALLINTOTEHTÄVÄÄN ..... 115

7 KÄSITTELYN JATKAMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 21 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINTOPROSESSILAIN 29 §:ÄÄN ASIANOSAISSEURAANNOSTA ..... 122

8 ASIANOSAISEN KUULEMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 22 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINTOLAIN 34 §:ÄÄN ..... 126

9 TIEDOKSIANTOA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 23 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINNON YLEISLAKIEN TIEDOKSIANTOA KOSKEVIIN SÄÄNNÖKSIIN ..... 129

10 MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 24 §:N TOIMIVUUDEN ARVIOINTI ERI TILANTEISSA ..... 134
10.1 Voimassa oleva pykälä ja sen tausta ..... 134
10.2 Uhan asettamis- ja tuomitsemispäätösten välinen yhteys muutoksenhaun kannalta ..... 139
10.3 Muutoksenhaun eriytyminen päävelvoitetta koskevan oikaisuvaatimusvaiheen vuoksi ..... 141
10.4 Jatkomuutoksenhaun eriytyminen uhan asettamis- ja tuomitsemispäätöksissä ..... 144
10.5 Muutoksenhaku tilanteissa, joissa uhkasakon asettaa ja tuomitsee eri viranomainen ..... 147
10.6 Muutoksenhaku juoksevan uhkasakon tuomitsemis- ja teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanopäätösten osalta ..... 153

11 YHTEENVETO UHKASAKKOLAIN MENETTELYÄ JA MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAN SÄÄNTELYN HAVAITUISTA MUUTOSTARPEISTA ..... 155

LÄHDELUETTELO ..... 159
Virallislähteet ..... 159
Oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntö ..... 162
Oikeuskirjallisuus ja muut lähteet ..... 163

# 1 JOHDANTO

Uhkasakkolaki (1113/1990) on ollut voimassa 1.7.1991 alkaen. Uhkasakkolaki on uhkasakon ja muiden hallinnollisten tehosteiden asettamisen ja tuomitsemisen menettelyä sääntelevä yleislaki. Uhkasakkolain säännökset ovat suurimmaksi osaksi pysyneet ennallaan koko lain voimassaolon ajan. Uhkasakkolakia on uudistettu vain muutamia kertoja, eikä näissä uudistuksissa ole ollut kysymys perustavanlaatuisista muutoksista uhkasakkolain systematiikkaan.[1] Uhkasakkolaki on nykytilassaan osittain ajan kulumisen myötä selvästi vanhentunut suhteessa joihinkin hallinnon yleislakien säännöksiin. Lisäksi uhkasakkolain systematiikkaan liittyy joitakin muitakin ongelmallisuuksia, ja näiden syiden vuoksi uhkasakkolain uudistaminen olisi tarpeellista.

Hallintopakko kuuluu hallinto-oikeuden keskeisiin instrumentteihin.[2] Hallintopakkoa hyödynnetään erityisesti ympäristöoikeudellisessa toimintakentässä. Tämä näkyy muun ohella siten, että uhkasakkolakia koskeva julkaistu oikeuskäytäntöä on valtaosin substanssiltaan ympäristöasioihin liittyvää. Hallintopakon yhteydessä käytettävää tehostetta sääntelevällä uhkasakkolailla on keskeinen rooli tässä toimintakentässä. Uhkasakkolaista ei ole kuitenkaan tehty kattavaa seurantatutkimusta eikä sitä ole oikeuskirjallisuudessakaan yksittäisiä puheenvuoroja lukuun ottamatta laajemmalti tutkittu.[3] Oikeuskirjallisuudessa on tunnistettu myös, että uhkasakko hallinnon alan tehosteena yleensä kaipaisi uhkasakkolain seurantatutkimusta.[4]

---

1 *Määttä, K.* 2017, s. 3; *Määttä, K.* 2021a, s. 10 toteaa, että tätä taustaa vasten uhkasakkolaki on osoittautunut vakaaksi ja toimivaksi osaksi oikeusjärjestelmää. Hän huomauttaa myös, että asia erikseen on se, että uhkasakkolain säädösympäristö on elänyt voimakkaasti ja luonut myös tulkintaongelmia. Mielestäni siitä, ettei uhkasakkolakia ole merkittävästi muutettu sen voimassaoloaikana, ei voida vielä tehdä kovin täsmällisiä päätelmiä lain toimivuudesta. Kuitenkin, kuten *Määttä, K.* 2021b, s. 27 toteaa, on uhkasakkolain säätämiseen johtanut lainvalmisteluaineisto edelleen merkityksellistä lakia tulkittaessa, vaikka se onkin yli 30 vuotta vanhaa.

2 *Vihervuori* 2010, s. 303; *Kulla – Salminen* 2021, s. 374.

3 Myös *Määttä, K.* 2021a, s. 11 toteaa uhkasakkolakiin kohdistuvan tutkimuksen vähäisyyden siitä huolimatta, että kysymys on merkittävästä juridisesta instituutiosta. Erityisesti uhkasakkolakiin keskittyvistä kirjoituksista voitaneen mainita *Ellilä* 2012 sekä *Määttä, K.* 2017 ja *Määttä, K.* 2021a. Näkökulma tässä artikkelissa on hieman toisenlainen kuin *Määtän* tuoreessa uhkasakkolakia käsittelevässä pykäläkommentaarissa (*Määttä, K.* 2021a). *Määttä* toteaa kirjan esipuheessaan s. IX, että hallitsevana teemana on myös se, että välillisiä hallintopakkokeinoja koskeva sääntely on hajaantunut laajaan joukkoon lakeja, joten ongelmaksi muodostuu systemaattisen kokonaisuuden hahmottaminen tästä sääntelystä. *Määtän* esitys sisältääkin tältä osin hallinnollisia pakkokeinoja koskevan erityislainsäädännön systematisointia, joka ei kuulu tässä artikkelissa tarkasteltaviin kysymyksiin.

4 *Ellilä* 2012, s. 12.

Tutkimuksen kohteena tässä artikkelissa ovat uhkasakkolain merkityssisällöltään epäselvien säännösten tulkinta sekä säännösten toimivuuden tarkastelu erilaisissa hallintopakkotilanteissa ja suhteessa perustuslain, hallintolain (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) tiettyihin säännöksiin. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti ne uhkasakkolain säännökset, joissa kirjoittajan käsityksen mukaan olisi perusteita säännösten ajantasaistamiseen, selventämiseen tai muunlaiseen muuttamiseen.

Artikkelissa keskitytään erityisesti ympäristöoikeudellisiin hallintopakkotilanteisiin, koska niihin liittyy muutamia uhkasakkolainkin soveltamisen kannalta merkittäviä erityispiirteitä. Ensinnäkin ympäristöoikeudessa asianosaissuhteet ovat usein huomattavasti tavanomaista hallinto-oikeudellista heikkoa kaksiasianosaissuhdetta monimutkaisempia. Toisekseen päävelvoitteet ovat usein luonteeltaan sellaisia, että jollei hallintopakolla päästä tavoiteltuun lopputulokseen, on viranomaisen jatkettava pakkokeinojen käyttämistä saadakseen velvoitetun toimimaan päävelvoitteen edellyttämällä tavalla. Kyse ei siis ole läheskään aina kertaluonteisesta hallintopakkoasiasta, vaan useista peräkkäisistä prosesseista. Kolmannekseen päävelvoitteet ovat usein luonteeltaan sellaisia, että niiden toteuttamiseen saattaa sisältyä enemmän tulkinnanvaraisuuksia kuin muilla hallintopakon soveltamissektoreilla. Neljännekseen teettämis- ja keskeyttämisuhkien täytäntöönpano on tässä myös merkityksellinen, ja sen keskeinen käyttöala on juuri ympäristöoikeudellinen.

Oikeuskäytännössä on jonkun verran uhkasakkolain soveltamiskäytäntöön liittyviä ratkaisuja, joilla on osittain selvennetty uhkasakkolain tulkinnanvaraisia kohtia.[5] Tässä artikkelissa ei keskitytä näihin, oikeuskäytännössä omaksuttujen ratkaisujen kautta jo vakiintuneisiin tulkintoihin uhkasakkolaista. Tarkastelun ulkopuolelle tässä artikkelissa on myös rajattu hallintopakkomenettelyn

[5] Esimerkiksi velvoitteen kohdistamisesta sekä oikeudellisesta ja tosiasiallisesta mahdollisuudesta velvoitteen noudattamiseen ks. KHO 2005:52 (ympäristönsuojelu), KHO 2014:70 (rakennusvalvonta ja jäteasia), KHO 2015:22 (rakennusvalvonta), KHO 2016:30 (rakennusvalvonta), KHO 2016:91 (rakennusvalvonta), KHO 2020:21 (jäteasia), KHO 2021:76 (rakennusvalvonta), KHO 2021:133 (rakennusvalvonta), KHO 2021:142 (terveydensuojelu) ja KHO 28.4.2005 t. 1006 (ympäristönsuojelu) sekä KHO 19.6.2018 t. 2955 (LRS) (rakennusvalvonta), uhkasakon suuruudesta ks. KHO 6.5.2016 t. 1939 (ympäristönsuojelu) ja KHO 21.3.2018 t. 1384 (terveydensuojelu), uhkasakon tuomitsemisen ja uuden uhkasakon asettamisen suhteesta kaksoisrangaistavuuden kieltoon ks. KHO 2016:96 (jäteasia), KHO 22.6.2017 t. 2990 (jäteasia) ja myös KHO 19.6.2018 t. 2955 (LRS) (rakennusvalvonta) sekä KKO 2011:17 (ään.) (ympäristörikos) ja viimeksi mainittuun liittyvä oikeustapauskommentti *Romppanen* 2011, s. 1045–1046, päävelvoitteen noudattamisesta tai pätevästä syystä päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen ja uhkasakon tuomitsemisesta ks. KHO 2022:5 (työturvallisuus) ja KHO 5.11.2019 t. 5190 (LRS) (rakennusvalvonta), hallintopakon käyttämisen normipohjasta ks. KHO 2004:83 (ympäristönsuojelu), ks. tästä myös *Nyholm* 2013a, s. 276–277; *Nyholm* 2013b, s. 313–314; *Nyholm* 2015, s. 77–78.

liittymäpinta rikosoikeudelliseen itsekriminointisuojaan ja rangaistuksen kohtuullistamiseen.[6]

Artikkelissa osoitetaan uhkasakkolain säännösten toimivuuteen liittyviä ongelmakohtia *de lege lata* ja pyritään esittämään vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiselle *de lege ferenda*. Kun monista esiin nostamistani oikeudellisista ongelmista ei ole olemassa riittävästi sellaisia lainsoveltamisratkaisuja, joiden perusteella soveltamisongelmaan voisi esittää ratkaisun *in concreto*, ovat useat *de lege lata* –tulkinnat lainopillisia kannanottoja *in abstracto*. Pohjimmiltaan kysymys on toki perustelujen vakuuttavuudesta ja hyväksyttävyydestä.[7]

Artikkelissa esitettäviin tulkintakannanottoihin vaikuttaa väistämättä se, että uhkasakkolaki koskee hallinnollisia pakkokeinoja. Konkreettisissa tapauksissa on usein kyse siitä, että viranomainen yrittää pakottaa velvoitettavaa toimimaan tietyllä tavalla. Tällainen julkisen ja yksityisen välinen lähtökohtaisasetelma, jossa puututaan kansalaisten oikeusasemaan, luo paineita korostetulle laillisuuden periaatteen noudattamiselle niin sääntelyssä kuin tulkinnassakin.[8] Myös uhkasakkolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan uhkasakkolaissa on korostettava säännösten selkeyttä ja riittävyyttä, koska kysymys on kansalaisia koskevista velvoitteista ja niiden toteuttamisesta pakkotoimin.[9] Myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2023:34 (terveydensuojelu, kpl 30) todetaan, että koska hallintopakkotoimet merkitsevät velvoitetun kannalta varsin pitkälle menevää puuttumista tämän toimintavapauteen

---

6 Itsekriminointisuojasta ja hyödyntämiskiellosta säädetään oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 18 §:n 1 momentissa ja 25 §:n 2 momentissa. Nämä tutkimuksellisesti sinänsä mielenkiintoiset aiheet rajautuvat tässä tutkimuksen ulkopuolelle sanottujen teemojen kiinnittyessä lähinnä rikosoikeudelliseen menettelyyn, eikä niinkään uhkasakkolakiin ja sen systematiikkaan. Joissakin erityislaeissa, kuten esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) 184 §:n 2 momentissa, jätelain (646/2011) 129 §:n 2 momentissa ja luonnonsuojelulain (9/2023) 126 §:n 2 momentissa on niin kutsuttu palomuurisäännös siitä, että esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai oikeudenkäynnissä ei saa luonnollisen henkilön rikosvastuuseen saattamiseksi käyttää sellaisia luonnollisen henkilön tässä laissa säädetyn tai sen nojalla määrätyn tiedonantovelvollisuuden perusteella antamia tietoja, jotka on saatu asettamalla hänelle sakon uhka velvollisuuden täyttämiseksi. Nämä säännökset on suunnattu rikosasiassa toimivaltaisille viranomaisille eikä valvontaviranomaiselle (*HE 214/2013 vp*, s. 162–163, 183; *HE 76/2022 vp*, s. 261). Tältä osin kyse on kuitenkin hallintopakon käyttämisestä tiedonantovelvollisuuden tehosteena, kun taas tässä tutkimuksessa näkökulma on hallintopakon käyttämisessä ympäristöoikeudellisten toimintavelvoitteiden tehosteena.

7 *Aarnio* 1997, s. 49 onkin osuvasti todennut, että erityisen kiinnostavaa ei ole se, ovatko lainopissa muodostetut kannanotot ainoita oikeita, vaan se, onko ne perusteltu parhaalla mahdollisella tavalla. Ks. myös *Aarnio* 1982, s. 163–165.

8 Ks. tästä verolakien osalta *Wikström* 1997, s. 335, 337. Myös *Tolonen* 2003, s. 110 toteaa, että sanamuodon mukaisen tulkinnan vaatimus painottuu tämän tyyppisten säännösten osalta korostuneen oikeusturvavaateen ja ennakoitavuuden vuoksi.

9 *HE 63/1990 vp*, s. 3/II.

tai omaisuudenhallintaan, on ne lähtökohtaisesti toteutettava pienimmällä mahdollisella tehokkaalla puuttumisen keinolla. Ratkaisussa todetaan edelleen, että hallintopakkoasioissa myös päätöksenteon selkeydellä ja täsmällisyydellä on jo asian luonteen vuoksi korostunut merkitys. Tässä artikkelissa tulkinnassa painottuvat siten formaaliset argumentit, kuten sanamuodon mukainen tulkinta, jota täydennetään tarvittaessa reaalisilla argumenteilla.

## 2 HALLINTOPAKKOMENETTELY YLEENSÄ JA UHKASAKKOLAIN MUKAISEN UHAN KÄYTTÄMINEN TEHOSTEENA

Hallintopakkokeinot voidaan jaotella välillisiin ja välittömiin pakkokeinoihin. Yleensä hallintopakkomenettely on välillistä eli monivaiheista. Välillinen hallintopakko koostuu päävelvoitteesta ja siihen tyypillisesti liittyvästä uhkasakkolain mukaisesta tehosteesta.[10] Pakon uhkaa käyttämällä viranomainen pyrkii saamaan asianomaisen henkilön täyttämään ensisijaisesti itse velvollisuutensa. Viranomainen asettaa hallinnollisen uhan eli uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan oman päätöksensä tehosteeksi uhkasakkolain 6 §:n 1 momentin nojalla. Mikäli velvoitettu ei asetetussa määräajassa noudata käskynä tai kieltona asetettua päävelvoitetta, voi viranomainen tuomita uhkasakon maksettavaksi tai teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöönpantavaksi uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin nojalla. Erityisesti kiiretilanteissa voidaan käyttää myös välitöntä hallintopakkoa, jolloin viranomainen toteuttaa vaaditun asiantilan viranomaistoimin välittömästi.[11] Tässä artikkelissa keskitytään välillisen hallintopakon tehosteena käytettäviin uhkasakkolain mukaisiin hallinnollisiin uhkiin.

Uhkasakkolaki on yleislaki, joka sääntelee pakottamisen tehosteena käytettäviin hallinnollisiin uhkiin liittyvää menettelyä. Uhkasakko oli paljon käytetty tehoste kuitenkin jo ennen uhkasakkolain voimaantuloa.[12] Uhkasakkolaki antaa viranomaiselle keinot tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla tai teettämis- tai keskeyttämisuhalla. Toimivalta välillisten hallintopakkokeinojen käyttämiseen määräytyy kulloinkin sovellettavan aineellisen lainsäädännön laintasoisen erityissäännöksen mukaan. Hallinnollista

---

10 *Vihervuori* 2010, s. 303.

11 Ks. esim. *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 255; *Määttä, K.* 2017, s. 4; *Määttä, K.* 2021a, s. 6; *Kulla – Salminen* 2021, s. 374–376, 385.

12 Ks. tästä esim. *Ellilä* 1952, ja erityisesti työoikeuden osalta *Saloheimo* 1987, esim. s. 231. Ennen uhkasakkolakia olevalta ajalta erityislaeissa on ollut joitain suppeahkoja säännöksiä hallintopakon käyttämisestä, mutta menettelyä koskevat periaatteet ovat kehittyneet hallinto- ja oikeuskäytännössä. Ks. *Määttä, K.* 2017, s. 3.

pakkokeinoa voidaan käyttää vain silloin, kun niin on erikseen muussa laissa säädetty.[13] Uhkasakkolain 3 §:ssä on nimenomaisesti säädetty lain toissijaisuudesta suhteessa muuhun lainsäädäntöön.[14] Myös lain esitöissä on korostettu uhkasakkolain luonnetta yleislakina ja erityislainsäädäntöön nähden toissijaisena.[15] Tämä tulisi ottaa huomioon säännösten soveltamisessa ja tulkinnassa. Vaikka uhkasakkolaki on hallinnollisten pakkokeinojen yleislaki, on se kuitenkin menettelysäännösten osalta ensisijaisesti sovellettava esimerkiksi hallintolakiin nähden.[16] Siltä osin kuin uhkasakkolaissa on hallintolain kanssa päällekkäisiä säännöksiä esimerkiksi päätöksen tiedoksi antamisesta, voivat hallintolain säännökset tulla säännösten kirjoitustavan perusteella joko täydentävästi sovellettaviksi tai niitä ei sovelleta ollenkaan.[17]

Uhkasakkolakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (*päävelvoite*) tehosteeksi asetettavan uhan asettamisessa ja tuomitsemisessa tai täytäntöönpantavaksi määräämisessä. Uhkasakkolain soveltamisalan rajoitukset ilmenevät lain 2 §:stä, jonka mukaan lakia ei sovelleta oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavaan uhkasakkoon eikä sellaiseen uhkasakkoon, teettämisuhkaan tai keskeyttämisuhkaan, jonka asettaminen kuuluu yleisen tuomioistuimen tai ulosottoviranomaisen toimivaltaan, ellei muualla laissa erikseen toisin säädetä. Nämä lain 2 §:ssä luetellut tilanteet ovat siis myös tämän artikkelin tarkastelun ulkopuolella fokuksen ollessa juuri uhkasakkolakiin kohdistuvissa muutostarpeissa.

Uhkasakkolain 4 §:n mukaan viranomainen voi asettaa uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan, jos niin on laissa säädetty. Hallintolain 67 § on yleissäännös hallinnollisista seuraamuksista. Sen mukaan viranomainen voi tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämisuhalla taikka keskeyttämisuhalla tai muulla hallinnollisella seuraamuksella siten kuin erikseen säädetään. Pykälästä ei siten ole johdettavissa toimivaltaa hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen, vaan asianomaisia seuraamuksia voidaan käyttää vain laissa erikseen säädetyissä rajoissa.[18] Muussa lainsäädännössä onkin runsaasti sääntelyä hallinnollisista tehosteista. Tämä sääntely on varsin heterogeenista.

---

13 Ks. esim. *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 255; *Määttä, K.* 2021a, s. 4; *Kulla – Salminen* 2021, s. 368.

14 Kuten *Määttä, K.* 2017, s. 12; *Määttä, K.* 2021a, s. 79 huomauttaa, uhkasakkolain 3 §:ssä lain toissijaisuuden osalta viitataan edelleen muun lain lisäksi myös ennen uhkasakkolain voimaantuloa annetun asetuksen säännöksiin.

15 *LaVM 9/1990 vp*, s. 1/I.

16 *Määttä, K.* 2021a, s. 239.

17 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 84–85; *Määttä, T.* 2013, s. 178.

18 *HE 72/2002 vp*, s. 120/I. Ks. myös *Määttä, K.* 2017, s. 12.

Uhkasakkolaki tulee sovellettavaksi laajaan kirjoon erilaisia hallintopäätöksiä. Uhkasakkoa ja teettämis- ja keskeyttämisuhkaa käytetään hallinnollisena tehosteena jonkun muun lain nojalla asetetun päävelvoitteen toteuttamisen varmistamiseksi. Hallintopakon käyttäminen edellyttää aina erityissäännöstä, joka määrittele viranomaisen toimivallan perusteet sen käyttämiselle. Hallintopakkoa käyttämällä viranomaisen tarkoituksena on saada se, joka rikkoo säännöstä, määräystä tai muuta velvoitetta, toimimaan lainmukaisesti. Päävelvoitteena on viranomaisen antama määräys, jolla pyritään saattamaan tai palauttamaan lainvastainen olotila lailliseksi. Yleensä viranomainen pyrkii ensivaiheessa kehotuksella saattamaan tilanteen säännösten ja määräysten mukaisesti. Mikäli tämä ei ole riittävä toimenpide eikä johda tavoiteltuun tulokseen, voi viranomainen antaa hallintopakkomääräyksen tai kiellon toimia tietyllä tavalla. Tätä määräystä tai kieltoa ja sen noudattamiselle asetettua määräaikaa voidaan tehostaa hallinnollisella uhalla eli uhkasakolla, teettämisuhalla tai keskeyttämisuhalla.

Uhkasakkolain mukainen velvoite on siis päävelvoitteen noudattamista turvaava sivuvelvoite.[19] Lainsäädännössä tai lain esitöissä on vain harvoin otettu kantaa siihen, mitä tehostetta viranomaisten tulisi ensisijaisesti käyttää päävelvoitteen toteutumisen varmistamiseksi. Erityislainsäädännössä, johon hallinnollisen tehosteen käyttäminen perustuu, on ilmoitettava kysymykseen tulevat tehosteet. Tämän jälkeen käytännön soveltamistoiminnassa toimivaltainen viranomainen valitsee tilanteeseen parhaiten sopivan tehosteen esimerkiksi tilanteen kiireellisyyden perusteella.[20] Vaikka eri tehosteet olisivat toisilleen vaihtoehtoisia, ne eivät silti välttämättä ole samanaikaisesti edes ajateltavissa.[21] Yksilölliset, tehosteen käyttämistä edellyttävät olosuhteet ovat erilaisia ja päävelvoite pitkälti määrittää kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvan tehosteen.

Hallinnollinen uhka toimii kaksivaiheisesti siten, että ensin tehdään päätös muun lain nojalla päävelvoitteen noudattamisvelvollisuudesta ja määräajasta, jolloin päävelvoitteen on oltava viimeistään toteutettuna tai noudatettuna. Tavoitteena on saada uhan kohde itse täyttämään päätöksessä määritelty päävelvoite. Samalla asetetaan tehosteeksi hallinnollinen uhka siltä varalta, ettei päävelvoitetta noudateta määräaikaan mennessä. Määräajan päättymisen jälkeen, mikäli päävelvoite on edelleen täyttämättä, tehdään uusi hallintopäätös, jolla aiemmassa päätöksessä asetettu uhka tuomitaan täytäntöön pantavaksi. Hallinnollinen uhka toteutetaan siten kaksivaiheisella päätöksenteolla, joista ensimmäisellä päätöksellä asetetaan päävelvoite ja uhka, ja toisella päätetään

---

19 Ks. esim. *Mäenpää* 2003, s. 418–419; *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 285; *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 255–256.

20 *Määttä, K.* 2021a, s. 218.

21 *Vihervuori* 1989, s. 444; myös *Romppanen* 2008, s. 340.

uhan täytäntöönpanosta. Molemmissa vaiheissa päätöksentekoa edeltää uhkasakkolain nimenomaisen säännöksenkin perusteella asianosaisten kuuleminen.[22] Käytännössä usein edellytyksenä ympäristöoikeuden alaan kuuluvien hallintopakkokeinojen käyttämisen osalta on myös tarkastuksen toimittaminen päävelvoitteen toteamiseksi.

Uhkasakkolain 6 §:n 2 momentin mukaan uhkasakko voidaan asettaa kertauhkasakkona eli rahamäärältään kiinteänä summana tai juoksevana uhkasakkona, jolloin uhkasakon määrä karttuu koko ajan, mikäli päävelvoitetta ei täytetä. Juokseva uhkasakko voidaan tuomita toistuvasti maksettavaksi.[23] Juoksevassa uhkasakossa on uhkasakkolain 9 §:n mukaan kiinteä peruserä sekä lisäerät, jotka tuomitaan aina tietyn ajanjakson kuluttua, jona velvoitetta ei ole täytetty. Juokseva uhkasakko kasvaa lisäerän verran aina asettamispäätöksessä määritellyn uhkasakkojakson tullessa täyteen. Juoksevan uhkasakon etu verrattuna kiinteään on sen ajan myötä tehostuva vaikutus.[24] Uhkasakkojaksot voivat vaihdella käytännössä päivistä useaan kuukauteen.[25] Uhkasakkojakson pituuteen vaikuttaa muun muassa päävelvoitteen laatu ja laajuus.

Teettämisuhka tarkoittaa uhkasakkolain 14 §:n 1 momentin mukaan päävelvoitteen määräämistä noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty velvoite teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Tällainen velvoite on esimerkiksi jätelain vastaista roskaantumista aiheuttavan alueen siivoaminen ja maisemointi tai luvatta rakennetun rakennuksen purkaminen.[26]

Keskeyttämisuhka asetetaan uhkasakkolain 14 §:n 2 momentin nojalla määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että toiminta keskeytetään tai laitteen tai muun esineen käyttö estetään. Keskeyttämisuhka voi olla tarpeen asettaa, jos laitos tai tehdas ei noudata sille määrättyjä velvoitteita esimerkiksi päästöjen tai työturvallisuuden osalta. Käytännössä kuitenkin laitoksen toiminnan keskeyttäminen turvallisesti ja ympäristön kannalta vaarattomasti voi olla haastava tehtävä muille kuin laitoksen omille asiantuntijoille.

Sekä teettämis- että keskeyttämisuhat ovat kuitenkin sinänsä käyttökelpoisia juuri ympäristöoikeuden sektorilla muihin oikeudenaloihin verrattuna, joskaan ne eivät ole ympäristöoikeudellisessakaan kontekstissa ongelmattomia tai riskittömiä. Sen vuoksi näitä tehosteita käytetään huomattavasti harvemmin kuin uhkasakkoa.

---

22 Ks. esim. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 285–287, 290.

23 Ks. esim. *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 256; *Määttä, K.* 2017, s. 15; *Määttä, K.* 2021a, s. 116, 176; *Kulla – Salminen* 2021, s. 378.

24 *Kuntaliiton opas*.

25 *HE 63/1990 vp*, s. 13/II.

26 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 285, 291.

Viranomaisten antamien määräyksien tehostaminen hallinnollisella uhalla on tarpeellinen keino viranomaisten käytettävissä olevassa keinovalikoimassa.[27] Muun muassa aihetta koskevan oikeuskäytännön määrä tukee tätä päätelmää. Vaikka menettely on kaksivaiheisena aikaa vievä ja myös hallinnollisesti raskas, on sillä kuitenkin melko vakiintunut käyttöalansa viranomaistoiminnassa.[28]

## 3 UHKASAKKOLAIN 1 §:N SOVELTAMISALA-SÄÄNNÖKSEN SUHTEESTA JA VAIKUTUKSESTA MUUHUN UHKASAKKOLAKIIN

Uhkasakkolain 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (*päävelvoite*) tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomitaan maksettavaksi. Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovelletaan myös teettämisuhan ja keskeyttämisuhan asettamiseen ja määräämiseen täytäntöön pantavaksi.

Uhkasakkolain soveltamisala on siis melko yksiselitteisesti määritelty lain ensimmäisessä pykälässä. Pykälän esitöissä on todettu, että päävelvoite, jonka täyttämiseksi uhka voidaan asettaa, ilmenee erityislaeista.[29]

Juridisesta erottelusta huolimatta päävelvoite ja uhka liittyvät vahvasti toisiinsa siten, että ne on jo päätöksenteon selvyysvaatimuksenkin vuoksi tarpeen asettaa samalla päätösasiakirjalla, jos se vain muutoin on mahdollista. Kuitenkin ainakin metsätuhojen torjunnasta annetun lain (1087/2013) mukaan päävelvoitteen ja uhan asettamistoimivalta on erotettu toisistaan ja annettu eri tahoille. Tällöin niiden asettaminen samalla asiakirjalla ei luonnollisesti ole mahdollista. Metsätuhojen torjunnasta annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan Suomen metsäkeskus voi velvoittaa laiminlyöjän suorittamaan tarvittavat toimenpiteet, mutta Ruokavirasto voi Suomen metsäkeskuksen esityksestä asettaa päätöksen tehosteeksi uhkasakon tai teettämisuhan. Menettely vaikuttaa kovin epätarkoituksenmukaiselta siltä kannalta, että näin laiminlyöjä joutuu osallistumaan kahteen eri hallinnolliseen menettelyyn, kun esimerkiksi kuulemiset ja muutoksenhaku tapahtuvat mahdollisesti eriaikaisesti päävelvoitteen ja siihen liittyvän uhan osalta.

Toimivallan erottelulle on olemassa perustuslain 124 §:ään ja Suomen metsäkeskuksen organisatoriseen asemaan liittyvä peruste. Metsätuhojen torjunnasta

---

27 *Vihervuori* 2004a, s. 155; *Nyholm* 2015, s. 39–40.

28 *HE 63/1990 vp*, s. 3–4 mukaan pakkokeinojen käytön tehokkuutta on monesti heikentänyt juuri *menettelyn monivaiheisuus*, ja uhkasakkolain pyrkimyksenä olikin osaltaan lisätä tehosteiden käytön tehokkuutta oikeusturvanäkökohtia vaarantamatta.

29 *HE 63/1990 vp*, s. 8/I.

annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä säännöstä on perusteltu muun muassa seuraavasti: ”Uhkasakon ja teettämisuhan tuomitseminen on hallintomenettelyä, johon liittyy seuraamusten määräämisen vuoksi tuomiovallan piirteitä. Esille nousevat korostetusti asianosaisen oikeusturvatakeet. Uhkasakon ja teettämisuhan asettamisen ja tuomitsemisen on katsottava olevan toimintaa, johon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että Suomen metsäkeskuksen päätöksen tehosteeksi mahdollisesti asetettavan uhkasakon tai teettämisuhan asettaisi Maaseutuvirasto[30] Suomen metsäkeskuksen esityksestä.”[31]

Vastaavia perusteluja esitettiin myös metsälain (1093/1996) 20 §:n osalta lain esitöissä,[32] mutta kyseisen lainkohdan mukaan myös päävelvoitteen asettaa Ruokavirasto, mikäli Suomen metsäkeskus ja laiminlyöjä eivät pääse sopimukseen asiasta.[33] Tosin samassa esityksessä myös metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) sittemmin lailla metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain muuttamisesta (1090/2013) kumottuun 22 §:ään ehdotettiin vastaavaa rakennetta metsäkeskuksen ja Maaseutuviraston välisestä toimivallasta hallintopakkoasioissa kuin metsätuhojen torjunnasta annetussa laissa. Näihin liittyen perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan esityksessä on merkittävä julkisen vallan käyttö asianmukaisesti osoitettu Maaseutuvirastolle. Perustuslakivaliokunnan mukaan metsäkeskukset eivät kuulu valtion viranomaiskoneistoon. Ne katsotaan kuuluvaksi kuitenkin ns. valtion välilliseen hallintoon ja niille on osoitettu eräitä lakien toimeenpanoon ja valvontaan liittyviä tehtäviä.[34] Metsälakia koskevassa hallituksen esityksessä tästä todetaan seuraavasti: ”Ongelmallisina perustuslain 124 §:n kannalta voidaan pitää erityisesti omaisuuden suojaa rajoittavien virallisten seuraamusten määräämistä ja hallinnollisten pakkokeinojen käyttämistä koskevia toimivaltuuksia, kuten metsälain mukaisen uhkasakon asettamista ja käsittelykieltojen määräämistä. Niihin saattaa liittyä merkittävää julkisen vallan käyttämistä, mikä ei olisi sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa.”[35] Myös perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan perustuslain 2 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa virallisen seuraamuksen, kuten uhkasakon, määrääminen on katsottu julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvaksi asiaksi.[36]

---

30 Nykyisin Ruokavirasto.

31 *HE 119/2013 vp*, s. 46. Eduskuntakäsittelyssä tähän lainkohtaan ei ole kiinnitetty erityistä huomiota (*YmVL 29/2013 vp*, *MmVM 15/2013 vp*).

32 *HE 178/2006 vp*, s. 22.

33 Ks. tästä *Määttä, K.* 2021c, s. 60–61.

34 *PeVL 45/2006 vp*, s. 2/I. Näin myös *MmVM 19/2006 vp*, s. 3.

35 *HE 178/2006 vp*, s. 6/I.

36 *HE 1/1998 vp*, s. 74/II.

Itse en pidä ihanteellisena erottaa päävelvoitteen ja siihen liittyvän uhan asettamistoimivaltaa toisistaan jo siitä syystä, että se aiheuttaa kaksinkertaisen hallinnollisen menettelyn päävelvoitteen ja uhan asettamisessa, mikä kuormittaa sekä viranomaisia että asianosaisia. Lisäksi, kun uhkasakon ja teettämisuhan asettaminen katsotaan merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, niin myös päävelvoitteen asettamisen itsessään tulisi katsoa olevan vastaavalla tavalla merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lähtökohtaisestihan velvoitettua ei edes voida velvoittaa tehosteella sen enempään kuin päävelvoitteellakaan. Yksittäistapauksessa on tosin mahdollista, että velvoitetun niskuroidessa uudelleen asetettavien peräkkäisten uhkasakkojen tai juoksevan uhkasakon määrä nousee suuremmaksi kuin mitä itse päävelvoitteen toteuttaminen tulisi kustantamaan. Teettämis- ja keskeyttämisuhan osalta tämä on vain harvoin, jos koskaan, mahdollista. Teettämis- ja keskeyttämisuhan osalta kustannusten voidaan olettaa olevan täsmälleen samansuuruiset kuin päävelvoitteen toteuttamisen osalta. Näiden syiden vuoksi myös päävelvoitteen asettamistoimivalta tulisi erityislainsäädännössä antaa vain viranomaiselle, jolle voidaan antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Kuten uhkasakkolain 1 §:n sanamuodosta ja sitä koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee, on lakia tarkoitus soveltaa vain päävelvoitteen tehosteeksi asetettavan uhan asettamiseen ja tuomitsemiseen.[37] Uhkasakkolaki sääntelee tehosteita yleislakina. Sen säännöksiä ei siten lähtökohtaisesti sovelleta päävelvoitteeseen, jonka tehosteeksi uhkasakkolain mukainen uhka asetetaan. Päävelvoitteella tarkoitetaan erityislainsäädännön nojalla viranomaisen määräämää käskyä tai kieltoa.[38] Tehosteeksi asetettava uhka on liitännäinen päävelvoitteeseen nähden.[39] Uhkasakkolain 4 §:n mukaan viranomaisella on toimivalta asettaa uhka, jos niin on laissa säädetty. Myös hallintolain 67 §:n mukaan viranomaisen toimivallasta tehostaa päävelvoitetta hallinnollisella seuraamuksella säädetään erikseen.

Uhkasakkolaki sisältää uhkasakkoprosessissa noudatettavaksi tulevia menettelysäännöksiä.[40] Tämä on ongelmallista sen vuoksi, että nämä menettelysäännökset poikkeavat joiltain osin hallinnon yleislaeissa, eli tässä tapauksessa

---

37 Soveltamisalaa koskevat säännökset ovat käyttökelpoisia ja suositeltaviakin lain aloittavina säännöksinä tapauksissa, joissa halutaan, vaikka vain selvyyden vuoksi, rajata jotakin pois lain soveltamisalasta (*Lainkirjoittajan opas*, jakso 18.1.4, Lain aloittaminen soveltamisalasäännöksellä). Myös *Niemivuo* 2008, s. 109, 259 toteaa soveltamisalaa koskevien säännösten olevan juuri käytännön kannalta tärkeitä, jopa perustavanlaatuisia. Niiden on siis katsottava tosiasiassakin rajaavan lain soveltamisalaa sillä tavoin, kuin niissä on ilmaistu.

38 Ks. esim. *Määttä, K.* 2017, s. 8.

39 Ks. esim. *Määttä, K.* 2021a, s. 234.

40 Tätä on perusteltu uhkasakkolain esitöissä sillä, että hallinnollisten uhkien käyttämisessä on ilmennyt *tehottomuutta, viranomaiskäytännön epäyhtenäisyyttä ja oikeusturvan puutteita*. Lainvalmisteluaineiston mukaan tämä on johtunut muun ohella yhtenäisten menettely- ja muiden säännösten puuttumisesta. (*HE 63/1990 vp*, s. 3/II.)

hallintolaissa ja hallintoprosessilaissa, säädetyistä menettelyistä. Tällöin haasteeksi muodostuu, että päävelvoitteeseen ja sitä koskevaan tehosteeseen tulevat noudatettaviksi mahdollisesti osittain erilaiset menettelysäännökset. Tähän on kiinnitetty huomiota aiemmin lainvalmistelussa ainakin uhkasakkolain muutoksenhakua koskevan 24 §:n osalta. Uhkasakkolain 24 §:n muuttamisesta annettua lakia (894/2015, muutoslaki) edeltäneiden uhkasakkolain muutoksenhakusäännösten nojalla oli mahdollista, että päävelvoitetta koskevaan päätökseen ja siihen liittyvään uhan asettamista koskevaan päätökseen sovellettiin erilaisia muutoksenhakusäännöksiä, mikäli päävelvoitteeseen sovellettiin yleislaista poikkeavia muutoksenhakusäännöksiä esimerkiksi valituslupasääntelyn osalta. Sen vuoksi uhkasakkolain muutoksenhakusäännösten muuttaminen katsottiin tarpeelliseksi.[41]

Esimerkkinä tästä päävelvoitteen ja tehosteen erillisyydestä sovellettavien oikeusnormien suhteen voidaan mainita myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 1996-A-23, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että vanhan jätelain (1072/1993) 66 §:n 4 momentin valituskielto teettämisuhan asettamista koskevasta päätöksestä ei estänyt valituksen tutkimista, kun valitus ei koskenut pelkästään teettämisuhan asettamista, vaan osaksi myös päävelvoitetta.[42] Kuitenkin käytännössä päävelvoite ja sitä koskeva tehoste asetetaan useimmiten samassa menettelyssä ja samalla asiakirjalla. Tältä kannalta osittain ongelmallisia ovat jäljempänä esitettävällä tavalla uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti uuden uhkasakon asettamisesta olosuhteiden muuttumisen, asiaan saadun olennaisen uuden selvityksen tai aiemman päätöksen perustumisen ilmeisen väärään lain soveltamiseen vuoksi sekä uhkasakkolain 23 §:n tiedoksiantoa ja uhkasakkolain 24 §:n muutoksenhakua koskeva sääntely.

Toisenlainen epäsymmetria soveltamisalasäännökseen nähden muodostuu lain 1 §:n ja 18–20 §:n välille. Uhkasakkolain 18–20 §:ssä säännellään omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutuksesta. Lain 18 §:ssä säännellään

---

41 *HE 230/2014 vp*, s. 41/I, 47/I, 57/II; *LaVM 26/2014 vp*, s. 6/I. Ks. tästä tarkemmin luvussa 10.1. Myös esimerkiksi *Vihervuori* 2010, s. 322–323 erottaa päävelvoitteeseen ja tehosteeseen kohdistuvan sääntelyn, mutta toteaa uhkasakkolain 7 ja 10 §:ään kohdistuvassa pohdinnassaan pitävänsä selvänä, että vaatimus tehosteen kohdistamisesta asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta, koskee sellaisenaan myös itse päävelvoitteen asettamista. Toisaalta uhkasakkolain vaatimuksesta oikeudellisesta ja tosiasiallisesta mahdollisuudesta velvoitteen noudattamiseen voitaneen myös argumentoida, että *argumentum ad absurdum* –ajattelutapaa ei tarvitse yleensä tuoda eksplisiittisesti esille. On selvää, ettei kukaan voi olla velvollinen tekemään oikeudellisesti tai tosiasiallisesti mahdotonta (*impossibilium nulla est oblicatio; nemo ultra posse obligatur*). Ks. argumentoinnista tarkemmin *Laakso* 2012, s. 356. Ks. tästä myös KHO 1986 A II 11.

42 Vuosikirjaratkaisun ilmentämä ongelma ei tosin nykyään tuossa muodossaan enää aktualisoidu, koska voimassa olevassa jätelaissa ei vastaavaa valituskieltosäännöstä ole.

velvoitetun ilmoitusvelvollisuudesta luovutustapauksissa uudelle omistajalle *päävelvoitteesta ja uhasta*, kun ne koskevat luovutettavaa kiinteää tai irtainta omaisuutta. Lain 19 § koskee kiinteistöä koskevan *päävelvoitteen ja sen tehosteeksi asetetun uhan* rekisteröintiä. Lain 20 §:ssä säädetään luovutuksensaajan vastuusta tilanteessa, jossa *päävelvoite ja uhka* ovat luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa tai rekisterissä. Nämä omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutusta sääntelevät pykälät koskevat sanamuotonsa mukaisesti sekä päävelvoitetta että sen tehosteeksi asetettua uhkaa.

Uhkasakkolain 18 ja 19 § eivät sinänsä aseta mitään velvoitteita luovutuksensaajalle, toisin kuin uhkasakkolain 20 §. Uhkasakkolain 20 §:ssä säädetään, että jos kiinteää tai irtainta omaisuutta koskeva päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu uhka ovat luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa tai merkittynä kiinnityksistä pidettävään rekisteriin, luovutuksensaajan on noudatettava päävelvoitetta sen tehosteeksi asetetulla uhalla. Jollei luovutuksensaaja noudata päävelvoitetta, uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi ja teettämisuhka tai keskeyttämisuhka määrätä täytäntöön pantavaksi. Pykälän mukaan siis luovutuksensaajan on noudatettava edelliselle omistajalle asetettua päävelvoitetta sen tehosteeksi asetetulla uhalla. Uhkasakkolain esitöiden mukaan tehokkuusnäkökohdat puoltavat sitä, että edelliselle omistajalle tai haltijalle asetettu uhka voitaisiin panna rajoituksitta täytäntöön myös luovutuksensaajaa vastaan, jos päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu uhka ovat olleet luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa.[43]

Käytännössä nämä pykälät lienevät sinänsä tarpeellisia. Muissa hallinnon yleislaeissa ei ole säädetty asianosaisseuraannosta hallintomenettelyssä tällaisissa tilanteissa. Uhkasakkolain 18–20 §:ssä nimenomaisesti todetaan, että niitä sovelletaan sekä päävelvoitteeseen että tehosteeseen. Uhkasakkolain 1 §:n 1 momentin soveltamisalasäännös ei sinänsä voi suoraan kumota näiden pykälien sanamuodon mukaista soveltumista myös päävelvoitteeseen.[44] Kuitenkin näiden pykälien soveltuminen päävelvoitteeseen on jonkin asteisessa epäsuhdassa uhkasakkolain soveltamisalasäännöksen kanssa.

Kun uhkasakkolakia ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu sovellettavaksi päävelvoitteeseen, voidaan sen soveltumisen päävelvoitteeseen näiltä osin ajatella olevan epäloogista myös velvoitetun ja muiden toimijoiden kannalta. Uhkasakkolakia oikeampi paikka lainsäädännössä asianosaisseuraantosäännöksille

---

43 *HE 63/1990 vp*, s. 19/I.

44 Tosin kuten *Niemivuo* 2008, s. 202 huomauttaa, tulisi soveltamisalasäännöksen selvästi osoittaa, mihin lakia sovelletaan. Sen vuoksi *Niemivuon* 2008, s. 207 mukaan esimerkiksi ilmaisua ”jollei jäljempänä toisin säädetä” olisi soveltamisalasäännöksen yhteydessä syytä välttää. Vielä epätoivottavampi tilanne on uhkasakkolain osalta, joissa näissä tietyissä substanssisäännöksissä laajennetaan lain soveltamisalaa ilman vuoropuhelua soveltamisalapykälän kanssa.

päävelvoitteen osalta voisi siten olla esimerkiksi hallintolaki, jota hallinnon yleislakina sovelletaan toissijaisesti päävelvoitteita – ja myös hallinnollisia pakkokeinoja – koskevaan päätöksentekoon. Tosin on otettava huomioon, että hallintolaki soveltuu kaikkiin hallintoasioihin, joista osa on hyvin erilaisia kuin hallintopakkoasiat. Kuitenkin asianosaisseuraantotilanteiden rajaaminen esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin uhkasakkolain 18–20 §:ssä olisi yhtä lailla mahdollista hallintolaissa kuin se nykyisellään on voimassa olevassa uhkasakkolaissa.

## 4 UUDEN UHAN ASETTAMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 12 §:N ARVIOINTI

Uhkasakkolain 12 §:ssä säädetään uuden uhkasakon asettamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan uutta uhkasakkoa ei saa asettaa, ellei kysymystä aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta ole käsitelty. Säännöstä sovelletaan lähinnä määrältään kiinteänä asetettua uhkasakkoa käytettäessä. Velvoitettavan oikeussuojan kannalta ei ole perusteltua asettaa useita peräkkäisiä uhkasakkoja, ellei uhkasakon tuomitsemista välillä ratkaista. Uusi uhkasakko voidaan kuitenkin jo asettaa samassa päätösasiakirjassa, jolla aikaisempi uhkasakko tuomitaan.[45]

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaan, jos olosuhteet ovat muuttuneet tai asiaan on saatu olennaista uutta selvitystä taikka aikaisempi päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen, uhkasakon asettanut viranomainen voi poistaa aikaisemman uhkasakon asettamista koskevan päätöksensä ja käsitellä asian kokonaan tai osittain uudelleen. Jos aikaisempaan päätökseen on vireillä muutoksenhaku, asian uudelleen käsittelemisestä on ilmoitettava ja tehty päätös toimitettava muutoksenhakuviranomaiselle.

Pykälä on alkuperäisessä muodossaan. Sitä on lain esitöissä perusteltu muun ohella sillä, että uhkasakkolain soveltamisalalla saattaa esiintyä muitakin kuin hallintomenettelylain (598/1982) 26 §:ssä[46] esitettyjä syitä, joiden nojalla asian uudelleen käsittelemistä on pidettävä perusteltuna. Päävelvoite asetetaan usein julkisen edun vaatimuksesta. Aikaisempaa päätöstä olisi voitava muuttaa myös asianosaisen vahingoksi, mikä hallintomenettelylain mukaan ei ole yleensä mahdollista siksi, että asiavirhettä ei saa korjata asianosaisen suostumuksetta. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momenttiin ehdotettiin tämän vuoksi säädettäväksi aikaisemman päätöksen poistamisesta ja asian uudelleen käsittelemisestä osittain hallintomenettelylain 26 §:stä poikkeavalla tavalla. Erityissäännöksenä säännös

[45] *Pennanen (toim.)* 2006, s. 35; *Linnove (toim.)* 2014, s. 85.

[46] Nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä hallintolain 50 §.

syrjäyttäisi hallintomenettelylain 26 §:n. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin nojalla asia voitaisiin ratkaista uudelleen velvoitetun kannalta sekä ankarammin että lievemmin, esimerkiksi määräaikaa pidentäen. Säännös mahdollistaisi tällöin joustavan korjausmenettelyn ja voisi vähentää muutoksenhaun tarvetta.[47]

Oikeusvarmuudella tarkoitetaan yleensä julkisen päätöksenteon lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta. Se edellyttää lainvoimaisilta viranomaispäätöksiltä lähtökohtaista pysyvyyttä.[48] Hallintopäätöksen pysyvyyttä puoltavat sekä oikeusvarmuus että hallintotoiminnan ennakoitavuus.[49] Oikeusvarmuus ja päätöksen pysyvyyden korostaminen rajoittavat mahdollisuutta muuttaa jo annettua hallintopäätöstä tai ottaa kertaalleen ratkaistu asia uudelleen ratkaistavaksi ja korvata aiempi päätös uudella päätöksellä. Hallintotoiminnan lainalaisuus on perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen vuoksi voitava oikeusvaltiossa saattaa riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen arvioitavaksi silloin, kun viranomaisen päätös koskee yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia.[50] Tätä taustaa vasten uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti ei oikeastaan vastaa nykyaikaisia oikeusturvavaatimuksia. Sen sanamuodon mukaan viranomainen voisi siis jälkikäteen muuttaa tekemäänsä hallintopakkopäätöstä asetetun uhan osalta ilman asianosaisen suostumusta ja myös hänen vahingokseen.

Tietyissä tilanteissa päätösten pysyvyyteen on kuitenkin välttämätöntä tehdä vähäisiä poikkeuksia. Hallintolaki sisältää muun ohella yleissäännökset päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Asiavirheen korjaamisen sääntelyssä on keskeisesti kysymys asianosaisen oikeusturvasta. Sääntelyn lähtökohtana on luottamuksensuojaperiaate, eli tavoite suojata yksityisen luottamusta viranomaistoiminnan lainmukaisuutta ja virheettömyyttä kohtaan. Luottamuksensuojaperiaatetta tulkitaan tällöin niin, että se kieltää edunsuovan hallintopäätöksen muuttamisen viranomaisen yksipuolisin toimenpitein asianosaiselle epäedulliseen suuntaan.[51] Uhkasakkolain 12 §:n 2 momenttia ei ole arvioitu eikä sen säätämisen yhteydessä voitukaan arvioida suhteessa sen voimaantulon jälkeen säädettyyn, nykyisin voimassa olevaan hallintolakiin. Tosin kuten uhkasakkolain

---

47 *HE 63/1990 vp*, s. 16/I.

48 Ks. esim. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 81; *Mäenpää* 2019, s. 1. *Hepola* 2005, s. 326, toteaa oikeusvoimaan perustuvan pysyvyyden tarkoittavan sitä, että viranomainen ei voi enää yksipuolisesti muuttaa alkuperäistä päätöstään ilman muuttamiseen oikeuttavaa nimenomaista toimivaltasäännöstä. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentissa tällainen nimenomainen toimivaltasäännös on, mutta tältä osin on kyse sen tarpeellisuuden ja systeeminmukaisuuden arvioinnista.

49 Ks. esim. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 247–248; *Mäenpää* 2021, s. 309.

50 Ks. tästä tarkemmin esim. *Vihervuori* 2004b, s. 495–496, 499; *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 81; *Tarukannel* 2010, s. 134–135, 141; *Suviranta* 2010, s. 307–308; *Mäenpää* 2019, s. 2.

51 *Hepola* 2005, s. 369.

perusteluista käy ilmi, säännöstä on kuitenkin arvioitu suhteessa hallintolakia edeltäneeseen hallintomenettelylakiin.

Hallintolain 50 §:n 1 momentissa säädetään asiavirheen korjaamisesta, että viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen; 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen; 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Hallintolain mukaisia asiavirheen korjaamisen edellytyksiä on laajennettu hallintolain muuttamisesta annetulla lailla (581/2010) kattamaan myös uusi, asiaan liittyvä selvitys. Lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan uudessa selvityksessä voi olla kyse myös niin sanotuista jälkiseikoista eli päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneista tosiseikoista kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneista muutoksista. Tässä yhteydessä on kuitenkin nimenomaisesti rajattu, että uuden selvityksen vuoksi virhe voidaan korjata oikeusturvasyistä vain asianosaisen eduksi.[52] Olennaisesti päätökseen vaikuttavaan uuteen selvitykseen perustuva korjaaminen ei ole varsinaisesti virheen korjaamista, koska tällaista selvitystä ei olisi edes voitu ottaa huomioon päätöstä tehtäessä.[53]

Lähtökohtaisesti hallintolain 50 §:ssä virheen korjaamiselta edellytetään asianosaisen nimenomaista suostumusta tilanteessa, jossa päätöstä ollaan korjaamassa asianosaisen vahingoksi. Suostumusedellytys kytkeytyy juuri päätöksen oikeusvoimavaikutukseen ja luottamukseen hallintopäätösten pysyvyydestä sekä yksilön oikeusturvaan.[54] Eräin edellytyksin tietyillä hallinnonaloilla viranomaisen päätös voidaan korjata myös asianosaisen vahingoksi ilman hänen suostumustaan. Hallintolain esitöissä tätä on perusteltu siten, että

---

52 *HE 226/2009 vp*, s. 61. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 344–346 toteavat, että asianosaisen suostumus virheen korjaamisen edellytyksenä ilmentää nimenomaisesti yleistä hallinto-oikeudellista luottamuksensuojan periaatetta, joka liittyy oikeusvarmuuden sisällöllisiin kriteereihin. *HE 226/2009 vp*, s. 22/II todetaan seuraavaa: ”Virheen korjaamisen edellytykset on asetettu hallintolaissa varsin selkeisiin ja rajattuihin puitteisiin. Kriteereiden osoittamisella on haluttu varmistaa luottamuksensuojaa ilmentävällä tavalla sitä, ettei hallintopäätösten oikeusvoimavaikutukseen puututa liian kevein perustein. Toisaalta selvänä tavoitteena on ollut ulottaa korjaamismenettely mahdollisimman laajalle alueelle hallintopäätösten virheitä.”

53 *Halila – Aer* 2011, s. 271–272; *Kulla – Salminen* 2021, s. 346.

54 *Halila – Aer* 2011, s. 276–277.

suostumusedellytyksen on katsottu soveltuvan huonosti massahallinnossa annettujen päätösten korjaamiseen. Näissä tilanteissa suostumuksen pyytäminen jokaiselta päätöksen kohteena olevalta asianosaiselta erikseen on työlästä, aikaa vievää ja kustannuksiltaan kallista. Lainsäädäntöön on otettu runsaasti säännöksiä, jotka oikeuttavat viranomaisen korjaamaan päätöksensä ilman asianosaisen suostumusta. Näissä säännöksissä ei yleensä ole annettu merkitystä sille seikalle, korjataanko päätös asianosaisen eduksi vai vahingoksi.[55] Tämän tyyppisiä erityissäännöksiä asiavirheen korjaamisesta on melko runsaasti erityisesti sosiaalilainsäädännössä.[56] Näissä asioissa lähtökohtaisasetelma on siis hyvin erilainen verrattuna hallintopakkoasioihin.

Hallintolain mukaiset asiavirheen korjaamisen perusteet, paitsi uuden selvityksen perusteella tapahtuva virheen korjaaminen, ovat käytettävissä myös asianosaisen vahingoksi, mutta vain asianosaisen suostumuksella. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksessa on katsottu tarpeelliseksi säilyttää asianosaisen suostumusta koskeva edellytys niissä tilanteissa, joissa päätös korjataan asianosaiselle haitalliseen suuntaan. Asianosaisen suostumusta ei tarvita, jos virhe on ilmeinen ja aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.[57] Tähän nähden uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaiset asian uudelleenkäsittelymahdollisuudet ovat huomattavan laajat. Myöskään uhkasakkolain ajantasaisuutta ja suhdetta hallintolain asiavirheen korjaamista koskevaan sääntelyyn sen nykyisessä muodossa ei ole lainvalmistelun yhteydessä arvioitu.

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin esitöiden mukaan perusteena asian uudelleen ratkaisemiselle olisi ensinnäkin olosuhteiden muuttuminen. Esimerkiksi kaavoituksen muutoksista voi johtua, ettei asetettu velvoite alkuperäisen sisältöisenä vastaa enää tarkoitustaan. Toisena perusteena olisi se, että asiaan on saatu olennaista uutta selvitystä. Esimerkiksi tapahtuneen rikkomuksen oletettua suuremmat vahinkovaikutukset saattavat edellyttää entisen päävelvoitteen muuttamista tai sen määräämistä täytettäväksi aikaisempaa lyhyemmässä määräajassa. Asia voitaisiin säännöksen mukaan käsitellä uudelleen joko kokonaan tai osittain. Osittainen uudelleen käsitteleminen voisi koskea

---

55 *HE 72/2002 vp*, s. 105/I.

56 *Hepola* 2005, s. 349; *Arajärvi* 2011, s. 571–573; *Tuori – Kotkas* 2016, s. 463–464; *Kulla – Salminen* 2021, s. 347. Esimerkkinä tästä sääntelystä voidaan mainita sairausvakuutuslain (1224/2004) 17 luvun 5 §.

57 *HE 72/2002 vp*, s. 105. Virheen ilmeisyysvaatimus lisättiin lainkohtaan eduskunnassa hallintovaliokunnan ehdotuksesta. *HaVM 29/2002 vp*, s. 10 valiokunta totesi, että virhe aiheutuu usein samanaikaisesti viranomaisen ja asianosaisen toiminnasta esimerkiksi silloin, kun asianosainen on jättänyt hakemuksensa puutteellisena, mutta viranomainen on kuitenkin ottanut asian ratkaistavakseen ja tehnyt virheellisen päätöksen.

esimerkiksi päävelvoitteen täyttämisen aikaa.[58] Tilanteet, joissa uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti voisi käytännössä tulla sovellettavaksi, liittyvät juuri esimerkiksi ympäristöoikeudellisiin hallintopakkoasioihin, joissa velvoitteet ovat usein monimutkaisia ja tilanne saattaa viranomaispäätöksen jälkeenkin ”elää”. Ennen lainkohdan soveltamista on kuitenkin erotettava, miltä osin lainkohta soveltuu hallintopakkopäätökseen.

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti ei ole uhkasakkolain 1 §:n soveltamisalasäännös huomioon ottaen sovellettavissa päävelvoitteeseen. Päävelvoite ratkaistaan sitä koskevan erityislainsäädännön perusteella. Kuitenkin käytännössä sekä päävelvoite että uhan asettaminen ratkaistaan useimmiten samalla asiakirjalla. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti ei anna eikä voikaan antaa uhkasakkolain soveltamisala huomioon ottaen viranomaiselle toimivaltuuksia muun lain nojalla ratkaistun päävelvoitteen muuttamiseen.[59] Päävelvoitetta koskevan päätöksen korjaamiseen sovelletaan sitä sääntelevää erityislakia sekä yleislakina hallintolakia. Siten uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti ei tuo varsinaista menettelyllistä joustoa hallintopakkoasioihin, kun muuttamistarpeen osalta kysymyksessä olisi useimmiten päävelvoitteen muotoilutarve. Olosuhteiden muuttuminen käytännön asioissa liittyy kuitenkin usein juuri siihen, että päävelvoitteen muuttamiseen olisi tarvetta. Kun kyse on hallinnollisesta pakkokeinosta, on tilanne, jossa vain sivuvelvoitteeseen eli uhan asettamiseen liittyvä olosuhde on muuttunut, käytännön oikeuselämässä erittäin harvinainen.

Esimerkiksi päävelvoitteen toteuttamiselle ja uhan tuomitsemiselle asetettu määräaika on yleensä käytännössä yhteinen. Asetetun määräajan voidaan katsoa kuuluvan päävelvoitteen lisäksi myös uhkasakkolain nojalla asetettuun tehosteeseen.[60] Näin ajateltuna tehosteeseen liittyvän määräajan muuttaminen olisi uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin nojalla edellytysten täyttyessä mahdollista. Määräajan muuttamisen mahdollisuus on mainittu esimerkkinä myös uhkasakkolain esitöissä.[61] Jos samalla päävelvoitetta sääntelevän erityislain nojalla päävelvoitteen toteuttamiselle asetetun määräajan muuttaminen ei olisi mahdollista, ei myöskään uhan asettamiselle asetetun määräajan ankaroittaminen käytännössä olisi mahdollista. Tehosteelle asetettua määräaikaa ei voisi luonnollisesti muuttaa sellaiseen ajankohtaan, jolloin päävelvoitteen ei vielä pitäisikään

---

58 *HE 63/1990 vp*, s. 16.

59 Vrt. kuit. edellä selostettu *HE 63/1990 vp*, s. 16, jossa säännöksen tarpeellisuutta perustellaan nimenomaisesti sillä, että päävelvoitteen muuttamiselle voi olla tarvetta.

60 Jäteasian ratkaisussa KHO 1996-A-23 korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti totesi, että kahden kuukauden määräaika liittyi toisaalta velvoitetulle asetettuun alueen siistimis- ja maisemointitoimenpiteet sisältävään päävelvoitteeseen ja toisaalta hänelle asetettuun teettämisuhkaan.

61 *HE 63/1990 vp*, s. 16.

olla täytetty. Vastaavasti tehosteelle asetetun määräajan pidentäminen verrattuna päävelvoitteelle asetettuun määräaikaan ei käytännön oikeuselämässä vaikuta perustellulta. Kun päävelvoitteen osalta ei sovellettaisi uhkasakkolain 12 §:n 2 momenttia, vaan päävelvoitetta sääntelevää erityislakia, jäisi uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin käyttöala tältä osin hyvin marginaaliseksi. Käsitykseni mukaan lainsäädännössä ei ole muilta osin vastaavan sisältöistä sääntelyä kuin uhkasakkolain 12 §:n 2 momentissa.

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti oikeuttaa ainoastaan muuttamaan asetettua uhkaa, mutta ei sen perusteena olevaa päävelvoitetta. Uhan lieventämiseen lainkohta ei ole lähtökohtaisesti tarpeen, koska uhka voidaan muutoinkin tuomita asetettua lievempänä tai se voidaan tuomitsemispäätöksessä jättää myös tuomitsematta.[62] Myös hallintolain 50 §:n säännökset asiavirheen korjaamisesta saattaisivat soveltua tällaisiin tilanteisiin siinä tapauksessa, että uhkasakkolaissa ei olisi muuta, poikkeavaa sääntelyä päätöksen muuttamisesta. Näin ollen uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti olisi hallintolain asiavirheen korjaamissäännöstä laajemmin käytettävissä vain uhkasakon määrälliseen ankaroittamiseen. Siten lainkohta ei oikeastaan joustavoita korjaamismenettelyä tai vähennä muutoksenhaun tarvetta, toisin kuin edellä viitatuissa uhkasakkolain perusteluissa[63] on todettu.

Huomion arvoinen on kuitenkin myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2023:34 (terveydensuojelu), jossa korkein hallinto-oikeus totesi päätöksensä kohdassa 26, että viranomainen voi olosuhteiden muuttuessa tai asiaan muutoin vaikuttavan uuden tiedon perusteella arvioida aikaisemmin asettamansa uhkasakon määrää uudelleen. Jos viranomainen esimerkiksi arvioi, että juoksevan uhkasakon kiinteän peruserän ja lisäerien määriä on tarpeen muuttaa, viranomainen voi uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaisesti ensin poistaa aikaisemman antamansa uhkasakon asettamispäätöksen ja sen jälkeen käsitellä asian uudelleen.

Tämän ratkaisun perusteella vaikuttaisi siltä, että korkein hallinto-oikeus katsoo uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin olevan käyttökelpoinen tietyissä tilanteissa ainakin uhkasakon määrän muuttamiseen. Huomion arvoista ratkaisuun liittyvien asianosaissuhteiden kannalta tässä on myös, että ratkaisu koskee terveydensuojeluasiana käsiteltyä hajuhaittaa. Ratkaisun taustalla on kuitenkin hieman poikkeuksellinen kysymyksenasettelu juoksevan uhkasakon uudelleen tuomitsemisesta, ja tältä osin tähän vuosikirjaratkaisuun palataan vielä luvussa

---

62 Ks. uhkasakkolaki 11 §, ks. myös rakennusvalvonta-asiassa annettu ratkaisu KHO 5.11.2019 t. 5190 (LRS). *HE 63/1990 vp*, s. 15/I mukaan ehdotettu uhkasakkolain 11 § antaa tuomitsemisesta päättävälle viranomaiselle laajan harkintavallan ottaa huomioon kulloinkin ratkaistavan asian edellyttämät uhkasakon määrän alentamista puoltavat seikat.

63 *HE 63/1990 vp*, s. 16/I.

5, jossa tarkastellaan uhkasakkolain 13 §:n sääntelyä uhkasakon vanhentumisesta erityisesti juoksevan uhkasakon osalta.

Hallintopakkoasioiden erityisen velvoittava luonne verrattuna moniin muihin hallintopäätöksiin puoltaa erityisesti sitä, että velvoitetun oikeusturvasta on huolehdittava korostuneesti. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin käyttöalaa on arvioitava siltä osin, millä tavalla se laajentaisi viranomaisen valtuuksia asian uudelleen käsittelyyn hallintolain 50 §:ään verrattuna.

Oikeussuojan tarve hallintopakkoasioissa velvoitetun kannalta ei ole ainakaan vähentynyt. Siksi tavanomaista joustavampaa menettelyä, jossa viranomainen voisi muuttaa päätöstään ankaroittamalla asettamaansa uhkaa jälkikäteen ilman velvoitetun suostumusta, ei voida pitää nykyaikaisten oikeusturvavaatimusten kannalta hyväksyttävänä. Viranomaisen päätösten tulee nauttia tiettyä pysyvyyssuojaa siten, että niiden oikeellisuus voidaan riitauttaa jälkikäteen vain muutoksenhakumenettelyssä. Ne seikat, että asian uudelleen käsittelyssäkin viranomaisen on noudatettava uhkasakkolain ja hallintolain menettelysäännöksiä ja hyvän hallinnon takeita, ja että tähänkin päätökseen saa hakea muutosta, eivät poista tai alenna päätöksen pysyvyyssuojalle asetettavia vaatimuksia.

Sääntely voidaan nähdä ongelmallisena myös hallinto- ja lainkäyttötoiminnan välisen suhteen kannalta. Lähtökohtaisesti päätöksen kohteen pitäisi voida luottaa viranomaisen päätöksen pysyvyyteen siten, että sen laajempi muuttaminen, lukuun ottamatta vähäisten virheiden korjaamista, tapahtuisi oikaisuvaatimuksen kautta ja/tai valitusteitse muutoksenhakuviranomaisessa ja/tai tuomioistuimessa.[64] Nähdäkseni se, että viranomainen voi itse päätöksen tekemisen jälkeen käsitellä asian uudelleen, vaikka asia olisi vireillä muutoksenhakutuomioistuimessa, on omiaan vaikuttamaan heikentävästi oikeusvarmuuden lisäksi perustuslailliseen oikeusturvaan.[65] Jos viranomaisella on laajat mahdollisuudet itseoikaisun käyttämiseen jopa muutoksenhaun aikana ilman asianosaisten suostumusta asioissa, joissa on useita erisuuntaisia intressejä, se heikentää myös asianosaisten mahdollisuuksia saada asia tuomioistuimen ratkaistavaksi itsenäisessä ja riippumattomassa prosessissa.

---

[64] Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet. Kuten *Suviranta* 2005, s. 246–247 huomauttaa, valtiovallan kolmijako-oppi pitää sisällään sen, että hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli tarjoaa käytettäväksi sellaisia oikeuskeinoja, joiden avulla yksityiset voivat viime kädessä tuomioistuintietä päästä siihen oikeudelliseen asemaan, joka heille lain mukaan kuuluu. Se, että viranomaisella on laajat mahdollisuudet myös itse korjata aiemmin tekemäänsä päätöstä, heikentää tuomioistuinkontrollin tehokkuutta.

[65] Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sama oikeus seuraa myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) 47 artiklasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta.

Uhan ankaroittamiseen käytettynä uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaista menettelyä voidaan pitää velvoitetun oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Tällöinhän viranomainen voisi periaatteessa muuttaa aiempaa päätöstään velvoitetun vahingoksi ilman tämän suostumusta. Hallintopakkoasioiden velvoittava ja pakottava luonne huomioon ottaen tämän ei pitäisi kuulua hallintoviranomaisen itseoikaisun piiriin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan mukaiset sopimusmääräykset huomioon ottaen lainvoimaisen uhkasakon korottamista viranomaisen itseoikaisuna ei ole kuitenkaan pidetty mahdollisena.[66] Näin ollen lainkohdalla ei vaikuttaisi sanamuodostaan huolimatta tosiasiassa edes olevan tältäkään osin hallintolain 50 §:stä poikkeavaa itsenäistä käyttöalaa. Tämän vuoksi säännöksen kumoaminen uhkasakkolaista selkeyttäisi lainsäädäntöä.

Lainkohdan arvioinnissa tulee lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti ympäristöoikeudellisessa kontekstissa hallintopakkoasiat ovat toisinaan muista hallintomenettelyssä käsiteltävistä asioista poiketen sellaisia, että niissä on selvä kaksi- tai moniasianosaissuhde.[67] Viranomais- ja asianosaisasetelmat ovat erilaisia eri asiaryhmissä ja erilaisissa tapauksissa. Esimerkiksi vesilain (587/2011) mukaan hallintopakkopäätöksen tekee lupaviranomainen eikä valvontaviranomainen, jolloin valvontaviranomaisella on asiassa erilainen prosessuaalinen asema kuin vaikka ympäristönsuojelulain mukaisessa hallintopakkoasiassa, jossa valvontaviranomainen tekee hallintopakkopäätöksen. Erityisesti ympäristönkäyttöön liittyvissä asioissa on myös tavallista, että asiassa on useita

[66] *Pennanen (toim.)* 2006, s. 35; *Linnove (toim.)* 2014, s. 85. Ks. tästä erityisesti *Siitari* teoksessa *Kuusiniemi (toim.)* 2015, s. 373: ”Sääntelyn ongelmallisuus liittyy erityisesti perustuslaissa tarkoitettuun hallinto- ja lainkäyttötoiminnan väliseen suhteeseen sekä siihen, että säännöksessä ei ole rajattu missään suhteessa sitä, millä tavalla päätöstä muutetaan. Tämän rajauksen puuttumisen vuoksi on siis periaatteessa mahdollista, että päätöstä ankaroitetaan ilman, että asiaa olisi käsitelty muutoksenhakuasiana tällaisen vaatimuksen pohjalta tuomioistuimessa. Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön analogisesta näkökulmasta tällainen päätöksenteko rinnastuisi siihen, että lainvoimaisesti ratkaisu syyteasia ratkaistaan uudestaan samassa tuomioistuimessa ja seuraamusta ankaroitettaisiin. Analogia osoittaa, että hallinnollistenkaan sanktioiden osalta vastaava menettely ei ole mahdollinen. Muutoksen ainoa mahdollinen suunta on se, että päätöstä lievennetään tai päävelvoite uhkineen poistetaan kokonaan. Toisaalta tällaisenkin päätöksenteon mahdollisuus asian ollessa edellisen päätöksen osalta vielä tuomioistuimessa ei vaikuta mahdolliselta.” Tämän toteamuksen osalta on kuitenkin huomattava, että päävelvoitteen poistaminen uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin nojalla ei näyttäisi joka tapauksessa uhkasakkolain soveltamisalasäännös huomioon ottaen olevan mahdollista.

[67] Yleensä hallintolainkäyttöasioissa katsotaan olevan vain heikko kaksiasianosaissuhde, koska päätöksen tehneellä viranomaisella ei ole asianosaisasemaa. Viranomainen on kuitenkin prosessissa mukana esimerkiksi antamassa lausuntoa. (*Vilkkonen* 1976, s. 36–37; *Aer* 2000, s. 146; *Mäenpää* 2004, s. 236; *Mäenpää* 2010, s. 226; *Vihervuori* 2012, s. 165–166; *Mäenpää* 2019, s. 157.)

yksityisiä asianosaisia, joilla voi olla keskenään vastakkaisia intressejä.[68] Asiassa voi olla asianosaisen asemassa myös hallintoviranomaisia tai yhdistyksiä. Samassakin asiassa asianosaisasetelma voi olla erilainen hallintomenettelyvaiheessa ja muutoksenhakuvaiheessa. Etenkin ympäristönkäyttöön liittyvissä hallintopakkoasioissa vireillepano-oikeus saattaa olla viranomaisen lisäksi myös haittaa kärsivällä taholla, kuten naapurilla, tai ympäristöjärjestöllä. Näissä asioissa on usein kyseessä hallintoprosessille epätyypillinen, vahva kaksiasianosaissuhde tai moniasianosaissuhde.[69]

Päätös voi siis liittyä kahteen tai useampaan asianosais- tai osapuoliasemassa olevaan tahoon, joilla voi olla keskenään erisuuntaiset intressit. Intressitahot ja asianosaisuus voivat olla hallintoasioissa tyypillistä yhden asianosaisen perusasetelmaa huomattavasti monimutkaisempia. Samaan hallintopakkopäätökseen saattaa liittyä sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia sen perusteella, kenen kannalta asiaa tarkastellaan. Oikeussuojan kannalta on siten olennaista, että vireillepanoon oikeutettu, jonka vaatimukset on hallintoviranomaisessa kokonaan tai osittain hylätty, voi saattaa kysymyksen hallintopakon käyttämisestä hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.[70] Mikäli viranomaisella on erityisen

---

68 *Kangasmaa* 2019, s. 49 on kuvannut muita asianosaisia ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa hallintopakkoasioissa seuraavasti: ”Hallintopakkoasian perusasianosaiset ovat vaatimusten esittäjä ja vaatimusten kohde, mutta asia saattaa koskea myös muiden ’etua tai velvollisuutta’. Asianosainen voi olla esimerkiksi sen vesialueen omistaja, jolla poistettavaksi vaadittu rakenne sijaitsee. Naapuruston kiinteistönomistajat voivat olla asianosaisia sen johdosta, että määrättävä toimenpide aiheuttaa heidän kiinteistöjensä käyttöön ulottuvia haittoja, kuten vesialueella tehtävistä töistä johtuvaa samentumista.” *Vihervuori* 2010, s. 321 toteaa, ettei päävelvoitteen toteuttaminen aina ole edes mahdollista niin, ettei sillä olisi vaikutusta kolmansien tahojen etuihin. Ks. myös *Nieminen-Finne* 2020, s. 184 ympäristöasioiden asianosaistahoista ja s. 186 erityisesti hallintopakko- ja valvonta-asioiden asianosaistahoista.

69 *Vihervuori* 2010, s. 305 kutsuu tilannetta *horisontaaliseksi hallintopakoksi*. Siinä kolmas taho vaatii toimivaltaista hallintoviranomaista käyttämään hallintopakkoa rikkojaksi tai laiminlyöjäksi katsottua tahoa vastaan. *Vihervuori* 2010, s. 310 huomauttaa, että horisontaalisuus on ympäristösääntelylle ominainen ilmiö, ja useilla muilla hallintopakkoa hyödyntävillä lainsäädännön sektoreilla vertikaalisuus on itsestään selvää. Tosin myös tällaisissa tilanteissa prosessin osapuolena on myös päätöksen tehnyt viranomainen, jonka prosessuaalinen asema on edelleen erilainen kuin asianosaisten. Kysymys on siis moniasianosaisuudesta, jossa asiassa ovat osapuolina useat (vastakkaiset) yksityiset tahot sekä päätöksen tehnyt viranomainen. Ks. moniasianosaisuudesta *Vihervuori* 2012, s. 169–170. *Vihervuori* 2012, s. 172 huomauttaa, että käytännössä kaikki sellaiset hallintopakkoasiat, jotka tulevat vireille yksityisen vireillepanosta, johtavat kolmiosuhteeseen ja yksityisten väliseen horisontaaliseen vastapuoliasetelmaan. Selvää ei ole välttämättä sekään, kumpi yksityisistä osapuolista on katsottava asian adressaatiksi. Ks. tästä esim. KHO 2009:91 (rakennusvalvonta). *Pärnänen (*nyk. *Kangasmaa)* 2012, s. 177–178 toteaa, että erityisesti vesioikeudellisissa relaatioissa on mahdollista, että hallintopakkoasia on ainoastaan yksityisten välinen eli horisontaalinen, kun kiistakysymys ei välttämättä liity valvontaviranomaisen valvottavana olevaan yleiseen etuun.

70 *Vihervuori* 2010, s. 309.

laaja itseoikaisumahdollisuus asioissa, joissa on useita erisuuntaisia intressejä, on se omiaan hankaloittamaan oikeussuojan toteutumista tuomioistuinkontrollin kautta. Päätöksen vaikutukset voivat olla eri osapuolille eri suuntaisia, ja siksi päätöksiä pitäisi oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vuoksi jälkikäteen muuttaa vain tuomioistuimessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelyllisiä takeita noudattaen.

Mikäli uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti kumottaisiin, tulisi myös uhkasakkolain 24 §:n 1 momentti kumota. Uhkasakkolain 24 §:n 1 momenttia vastaava muutoksenhakukieltosääntely sisältyy hallintolain 53 §:n 3 momenttiin virheen korjaamista koskevaan vaatimukseen annettuun päätökseen.

Uhkasakkolain 14 §:n 3 momentissa säädetään, että teettämis- ja keskeyttämisuhkaa asetettaessa noudatetaan muutoin soveltuvin osin, mitä uhkasakosta 6, 7 ja 12 §:ssä säädetään. Siten edellä oleva tarkastelu uhkasakon asettamispäätöksen muuttamisesta uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin nojalla koskee vastaavasti myös teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamispäätöstä.

Teettämis- ja keskeyttämisuhan osalta päävelvoitteesta erotettavan uhkasakkolain mukaisen tehosteen itsenäisenä sisältönä on kuitenkin tyypillisesti vain se, milloin päävelvoitteen on oltava toteutettuna, ennen kuin viranomainen ryhtyy teettämis- tai keskeyttämistoimiin. Näin ollen uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin käyttöala teettämis- ja keskeyttämisuhkien asettamispäätösten viranomaisoikaisuun jäänee vielä kapeammaksi kuin uhkasakkojen asettamispäätösten osalta. Kun velvoitteen toteuttamiselle asetettavan ajan voidaan katsoa liittyvän sekä päävelvoitteeseen että tehosteeseen, olisi lainkohta tältä osin sovellettavissa myös teettämis- ja keskeyttämisuhkien asettamispäätöksiin. Edellä on kuitenkin todettu erityisesti tehosteeseen liittyvän ajan ankaroittamisen ongelmallisuus muun ohella siksi, että myös päävelvoitteen toteuttamisaikaa pitäisi samalla ankaroittaa.

## 5 UHKASAKON VANHENTUMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 13 §:N ARVIOINTI ERITYISESTI JUOKSEVAN UHKASAKON OSALTA

Uhkasakkolain 13 §:ssä säädetään uhkasakon vanhentumisesta siten, että uhkasakkoa ei saa tuomita maksettavaksi, ellei sen tuomitsemisen johdosta asianosaiselle ole varattu tilaisuutta 22 §:ssä tarkoitetun selityksen antamiseen kahden vuoden kuluessa siitä, kun uhkasakon asettamispäätös on saanut lainvoiman ja päävelvoitteen täyttämistä koskeva määräaika on päättynyt, taikka jos päävelvoitetta on noudatettava määrätystä ajankohdasta alkaen, kahden vuoden

kuluessa siitä, kun päävelvoitetta on rikottu. Uhkasakkolain 15 §:n 1 momentin mukaan teettämisuhan ja keskeyttämisuhan täytäntöön pantavaksi määräämiseen sovelletaan, mitä uhkasakosta 10 §:n 1 momentissa ja 13 §:ssä säädetään.

Hallinnollisen uhan täytäntöönpanon vanhenemisesta on siis säädetty eri tavalla kuin velvoitteiden yleisestä vanhentumisesta velan vanhentumisesta annetussa laissa (728/2003, vanhentumislaki). Vanhentumislain 4 §:ssä säädetään yleisestä kolmen vuoden vanhentumisajasta. Uhkasakkolain 13 § on alkuperäisessä muodossaan, joten lain säätämisen aikaan kahden vuoden vanhentumisaika on ollut poikkeuksellisen lyhyt verrattuna silloiseen yleiseen kymmenen vuoden vanhentumisaikaan.[71] Uhkasakkolain esitöissä vanhentumisajan pituutta on perusteltu sillä, että viranomaiselta voidaan vaatia, ettei uhkasakon tuomitsemista tarpeettomasti pitkitetä. Muussa tapauksessa myös velvoitettu saattaa perustellusti olettaa, että viranomainen on luopunut vaatimasta velvoitteen täyttämistä tai on hyväksynyt mahdollisen osittaistäytön.[72] Tämä lähtökohta vaikuttaa perustellulta, vaikkakin lainsäädännössä tulisi olla mekanismi myös sen ratkaisemiseksi, onko velvoitettu täyttänyt velvoitteensa hyväksytysti, muutoinkin kuin vanhentumisaikoja koskevan sääntelyn kautta.

Sääntely vaikuttaa yksiselitteiseltä kertauhkasakon, teettämisuhan ja keskeyttämisuhan osalta. Sitä vastoin juoksevan uhkasakon osalta sääntely jättää avoimeksi lisäerien vanhentumisen. Hallituksen esityksen mukaan pykälä koskisi myös juoksevaa uhkasakkoa. Lisäeriä varten ei ole kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi ehdottaa säädettäväksi vanhentumisaikaa. Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentin rajoituksen vuoksi lisäerien tuomitseminen olisi saatettava käytännössä kohtalaisen lyhyin väliajoin ratkaistavaksi.[73] Kuitenkin lain esitöissä lausutusta huolimatta uhkasakkolain 13 § jättää hieman avoimeksi sen, sovelletaanko sen sääntelemää vanhentumisaikaa myös juoksevan uhkasakon lisäeriin. Uhkasakkolain 13 §:ssä todetaan vain, että *uhkasakkoa* ei saa tuomita maksettavaksi säädetyn ajan jälkeen, erittelemättä sitä, tarkoitetaanko tällä kertauhkasakkoa vai juoksevaa uhkasakkoa tai mahdollisesti myös juoksevan uhkasakon

[71] Asetus määräajasta velkomisasioissa sekä julkisesta haasteesta velkojille (32/1868) 1 §.
[72] *HE 63/1990 vp*, s. 16/II.
[73] *HE 63/1990 vp*, s. 17/I.

lisäerää. Käytännössä pykälää lienee tältä osin tulkittu siten kuin lain esitöissä on ohjattu.[74]

Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentin mukaan juoksevan uhkasakon lisäeristä voidaan kerralla tuomita maksettavaksi enintään kolme kertaa peruserän suuruinen summa. Tämän ylittävältä osalta lisäerät raukeavat niiltä uhkasakkojaksoilta, jotka ovat alkaneet ennen kuin päätös uhkasakon tuomitsemisesta tehdään. Säännöksen perustelujen mukaan juokseva uhkasakko voisi nousta hyvinkin korkeaksi, jos myös viranomainen on passiivinen.[75] Nähdäkseni myöskään se, että kerralla voidaan tuomita enintään kolmea peruserää vastaava summa lisäerinä, ei täysin estä sitä, että tuomittavan uhkasakon määrä voisi olla kohtuuttomalla tasolla. Käytännössä peruserä asetettaneen suurempana kuin lisäerät.[76] Toki kohtuuttomuustapauksessa uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä uhkasakkolain 11 §:n mukaan.

Edelleen uhkasakkolain perustelujen mukaan juokseva uhkasakko alkaisi tuomitsemisen jälkeen kuitenkin juosta uudelleen, ja se voitaisiin uutta asettamispäätöstä tekemättä tuomita jälleen maksettavaksi.[77] Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentti ei siten sääntele täysin tyhjentävästi sitä, että juoksevan uhkasakon lisäerät olisi tuotava lyhyin väliajoin ratkaistavaksi. Säännöksen leikkuri koskee vain kerralla tuomittavan uhkasakon määrää. Tuomitsemispäätöksen tekoajankohtaa edeltävät, leikkurin määrän ylittävät yksittäiset lisäerät siis raukeavat eli näiltä osin vanhenevat, mutta juokseva uhkasakko itsessään jää voimaan ja uusia lisäeriä on myöhemmin ainakin teoriassa mahdollista tuomita maksettavaksi ajan kulumisen myötä.

---

[74] Ks. myös KHO 5.11.2019 t. 5190 (LRS), jossa ympäristölautakunnan päätös rakennusvalvonta-asiassa katsottiin lainvastaiseksi, kun päätöksellä oli alennettu tuomittavia uhkasakkoja siten, että juoksevien uhkasakkojen lisäerät oli jätetty tuomitsematta. Uhkasakkojen alentamisen perusteena oli se, että päävelvoitetta oli olennaiselta osalta noudatettu. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tällaisessa tilanteessa alentamisen tuli kohdistua ainakin uhkasakon peruserään. Koska velvoitetut olivat määräaikaan mennessä olennaisilta osin noudattaneet päävelvoitetta, lautakunnalla ei ollut perustetta tuomita heille päävelvoitteen tehosteeksi asetettuja uhkasakkojen kiinteitä peruseriä kokonaan maksettaviksi. Tässä tapauksessa siis korkein hallinto-oikeus tulkitsi uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin ja myös 11 §:n ilmauksen uhkasakosta tarkoittavan juoksevan uhkasakon osalta juuri uhkasakon peruserää.

[75] *HE 63/1990 vp*, s. 14/II.

[76] Näin myös *HE 63/1990 vp*, s. 15/I.

[77] *HE 63/1990 vp*, s. 15/I. Tähän nähden myös ainakin joidenkin viranomaisten käytännössä hallintopakkopäätöksissä käyttämä menettely, jossa saman päävelvoitteen ollessa täyttämättä asetetaan aiemman juoksevan uhkasakon tuomitsemisen yhteydessä uusi juokseva uhkasakko, ei ole mielestäni oikeudellisesti perusteltu. Mikäli päävelvoite on edelleen täyttämättä, ei liene perusteita katsoa aiemmin asetettuun juoksevaan uhkasakkoon liittyvää hallintopäätöstä täytetyksi tai muutoin sillä tavalla rauenneeksi, että olisi perustellumpaa asettaa uusi uhkasakko kuin tuomita aiemman päätöksen mukaisia lisäeriä. Ks. tästä myös KHO 2023:34 (terveysvalvonta).

Uhkasakkolaissa ei siis ole kattavaa sääntelyä juoksevan uhkasakon lisäerien maksettavaksi tuomitsemisen vanhentumista. Lisäksi vanhentumislain 1 §:n 2 momentin 2 kohdan soveltamisalarajauksen mukaan vanhentumislakia ei sovelleta ollenkaan uhkasakkoon tai teettämis- tai keskeyttämisuhkaan. Vanhentumislain esitöiden mukaan lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin velkasuhteisiin ei sovelleta yleisiä vanhentumista koskevia säännöksiä, vaan yksinomaan niitä koskevien erityislakien omia vanhentumissäännöksiä. Näiden lakien säännökset määräaikojen laskemisesta, velkojan oikeudesta katkaista vanhentuminen ja vanhentumisen oikeusvaikutuksista poikkeavat siinä määrin yleisistä vanhentumista koskevista säännöksistä, ettei niiden yhtäaikainen soveltaminen ole perusteltua. Vanhentumislain säännöksillä voisi olla näissä asiaryhmissä korkeintaan tulkinnallista vaikutusta.[78]

Kun vanhentumislaissa on siis yksiselitteisesti määritelty, ettei se tule edes täydentävästi sovellettavaksi uhkasakon maksettavaksi tuomitsemiseen, lienee ainakin teoriassa mahdollista, että viranomainen tuomitsee uhkasakon lisäeriä maksettavaksi ns. ”ikuisesti”, mikäli uhkasakkolain 13 §:ää tulkitaan siten kuin sitä koskevassa hallituksen esityksessä on perusteltu.

Sääntely näyttäisi tältä osin mahdollistavan myös sen, että sen jälkeen, kun juoksevan uhkasakon peruserä on tuomittu maksettavaksi, viranomainen voisi vanhentumissäännösten estämättä tuomita lisäeriä maksettavaksi vasta pitkän ajan kuluttua peruserän tuomitsemisesta. Tosin tällainen menettely olisi hyvän hallintotavan vastaista, eikä siten oletettavasti realisoidu käytännön oikeuselämässä. Kuitenkin velvoitetun oikeusturvan parantamiseksi myös juoksevan uhkasakon lisäerien vanhentumisajasta olisi tarpeen säätää laissa tai vähintäänkin juoksevaa uhkasakkoa sääntelevään 9 §:ään olisi tarpeen lisätä säännös uhkasakon tai lisäerien enimmäismäärän  määräämisestä asettamispäätöksessä. Myös juoksevan uhkasakon lisäerien osalta velvoitettu saattaa perustellusti olettaa, että viranomainen on luopunut vaatimasta päävelvoitteen täyttämistä tai on hyväksynyt päävelvoitteen mahdollisen osittaistäytön, jos lisäeriä ei tuomita maksettavaksi pitkään aikaan.

Mahdollisesti lakiin tulisi lisätä säännös siitä, että tilanteessa, jossa päävelvoite on täytetty tai jossa viranomainen muusta syystä arvioi, ettei perusteita uhan täytäntöön panemiselle enää ole, velvoitettu voisi ainakin hakemuksesta saada päätöksen, jossa todetaan päävelvoitteen ja asetetun uhan lakkaaminen. Vastaava säännös olisi velvoitetun oikeusturvan parantamisen vuoksi tarpeen myös muun hallinnollisen uhan kuin juoksevan uhkasakon osalta, koska velvoitettu ei välttämättä halua odottaa kahta vuotta uhan vanhentumiseen esimerkiksi tilanteessa, jossa hän on oman käsityksensä mukaan täyttänyt päävelvoitteen

[78] *HE 187/2002 vp*, s. 39/II.

viivyttelemättä sen asettamisen jälkeen. Tämä koskee erityisesti ympäristöasioita, joissa päävelvoitteisiin ja niiden täyttämiseen voi liittyä huomattavankin tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Lisäksi valituskelpoinen päätös tällaisissa tilanteissa voisi olla tarpeen myös mahdollisen haitankärsijän näkökulmasta, jos päävelvoitteen täyttämisestä ja siitä seuraavan uhan lakkauttamisesta vallitsee erimielisyyttä.

Ongelma käy hyvin ilmi jo edellä viitatusta vuosikirjaratkaisusta KHO 2023:34 (terveysvalvonta):

> Rakennus- ja lupalautakunta oli tuominnut aikaisemmin asettamansa juoksevan uhkasakon kiinteän peruserän alennettuna ja samalla asettanut uuden, määrältään aikaisempaa suuremman juoksevan uhkasakon velvoitetulle. Lautakunta ei ollut uutta juoksevaa uhkasakkoa asettaessaan ensin poistanut aikaisemmin asettamaan juoksevaa uhkasakkoa.
>
> Hallinto-oikeus oli kumonnut lautakunnan päätöksen siltä osin kuin lautakunta oli asettanut asunto-osakeyhtiölle uuden juoksevan uhkasakon.
>
> Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen ja totesi, että peruslähtökohtana on se, että juokseva uhkasakko asetetaan vain kerran. Kun päävelvoitteen tehosteeksi on asetettu juokseva uhkasakko, uhkasakko voidaan kertauhkasakosta poiketen tuomita toistuvasti maksettavaksi siihen asti, kunnes velvoite on täytetty.
>
> Lautakunnan päätöksestä ilmeni, että lautakunta ei ollut uutta juoksevaa uhkasakkoa asettaessaan ensin poistanut aikaisemmin asettamaansa juoksevaa uhkasakkoa. Pelkästään siitä, että lautakunta on tuominnut aikaisemmin asettamansa juoksevan uhkasakon kiinteän peruserän alennettuna asunto-osakeyhtiön maksettavaksi ja asettanut samalla uuden juoksevan uhkasakon, ei ollut vielä seurannut, että lautakunnan aikaisemmin asettama juokseva uhkasakko olisi samassa yhteydessä poistunut. Edellä lausutusta seurasi, että lautakunnan jälkimmäisen päätöksen johdosta päävelvoitteen tehosteena olisi kaksi samaan aikaan voimassa olevaa juoksevaa uhkasakkoa, jotka olisivat lisäksi määriltään erisuuruisia ja joita koskisivat myös erilaiset määräajat.
>
> Koska hallintopakkotoimet merkitsevät velvoitetun kannalta varsin pitkälle menevää puuttumista tämän toimintavapauteen tai omaisuuden hallintaan, korkein hallinto-oikeus totesi, että hallintopakkotoimet on lähtökohtaisesti toteutettava pienimmällä mahdollisella tehokkaalla puuttumisen keinolla. Hallintopakkoasioissa myös päätöksenteon selkeydellä ja täsmällisyydellä on jo asian luonteen vuoksi korostunut merkitys. Tähän nähden ja kun myös otettiin huomioon hallintolain 6 §:stä ilmenevät viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat oikeusperiaatteet, puheena olevan uuden juoksevan uhkasakon asettamiseen siten, että aikaisemmin asetettua juoksevaa uhkasakkoa ei ollut samassa yhteydessä poistettu, ei ollut ollut lainmukaisia perusteita.

Korkein hallinto-oikeus totesi kyseisessä ratkaisussaan myös, että viranomainen voi arvioida aikaisemmin asettamansa uhkasakon määrää uudelleen ja uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaisesti ensin poistaa aikaisemmin antamansa

uhkasakon asettamispäätöksen ja sen jälkeen käsitellä asian uudelleen. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukainen menettely viranomaisen uhkasakon asettamista koskevan päätöksen poistamiseksi ja uudelleen asettamiseksi on edellä luvussa 4 osoitetulla tavalla ongelmallinen muun muassa luottamuksensuojan ja eri osapuolten erilaisten intressien näkökulmasta, eikä siten sovellu ainakaan kaikissa tapauksissa käytettäväksi esimerkiksi juoksevan uhkasakon määrän muuttamiseen olosuhteiden muuttuessa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu tuo kuitenkin hyvin esiin sen, että uhkasakkolaissa tulisi olla tämänkaltaisten tilanteiden varalle säännökset siitä, millä edellytyksin viranomainen voi päättää asettamansa uhan lakanneeksi.

# 6 TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA HUOLEHTIMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 16 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA PERUSTUSLAIN 124 §:SSÄ TARKOITETTUUN JULKISEEN HALLINTOTEHTÄVÄÄN

Lähtökohtaisesti viranomainen huolehtii itse asettamansa teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöönpanosta. Kuitenkin uhkasakkolain 16 § mahdollistaa vaadittavien toimien antamisen muun viranomaisen tai yksityisen tahon suoritettavaksi. Pykälän mukaan teettämisestä tai keskeyttämisestä päättänyt viranomainen voi huolehtia teettämisestä tai keskeyttämisestä suorittamalla tarpeelliset toimet itse tai antamalla ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettaviksi. Poliisin on tällöin annettava tarpeellista virka-apua.

Pykälä on alkuperäisessä muodossaan. Sitä on uhkasakkolakia koskevassa hallituksen esityksessä perusteltu vain niukasti siten, että uhan täytäntöönpantavaksi määrännyt viranomainen voisi huolehtia teettämis- tai keskeyttämistoimista itse taikka antaa ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettavaksi. Jos täytäntöönpanon yhteydessä kohdattaisiin vastarintaa, poliisi olisi velvollinen antamaan tarvittavaa virka-apua.[79]

Uhkasakkolain 16 § on nykymuodossaan sikäli ongelmallinen, että sen sääntelemien täytäntöönpanotoimien voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 124 §:ssä säännellyn julkisen hallintotehtävän alaan. Perustuslain 124 §:ssä asetetaan rajoituksia julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Uhkasakkolain valmisteluaineistossa tätä kysymystä ei ole luonnollisesti

[79] *HE 63/1990 vp*, s. 17/II.

käsitelty.[80] Julkisen hallintotehtävän hoitamisen delegointimahdollisuus yksityiselle myös uhkasakkolain 16 §:ssä tulisi arvioida perustuslain 124 §:ssä asetettujen kriteerien perusteella.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 § sisältää siis kaksi erillistä säätämisjärjestyskysymystä liittyen julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Ensin on ilmaistu luovuttamisen perusedellytykset, eli lailla säätämisen vaatimus, luovutuksen tarkoituksenmukaisuus ja perusoikeussuojaus sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen varmistaminen. Pykälään sisältyvän rajoituksen perusteella edellä mainittujen edellytysten täyttyessäkin julkisen vallan luovuttaminen muulle kuin viranomaiselle on kielletty merkittävän vallan kynnyksen ylittyessä.[81]

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.[82] Perustuslain esitöissä ei ole esitetty julkisen hallintotehtävän määritelmää, joten se jää varsin yleistasoiseksi ja monelta osin tulkinnanvaraiseksi. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut perustuslaillista julkisen hallintotehtävän käsitettä verraten laaja-alaisesti siten, että käsitteeseen sisältyy viranomaistehtävien lisäksi monia muita toimintoja, jotka ovat esimerkiksi merkityksellisiä yksityishenkilöiden aseman ja oikeusturvan kannalta.[83] Kun perustuslain esitöissä ei ole esitetty, miten julkisen hallintotehtävän antamiselle asetettuja oikeudellisia edellytyksiä ja rajoituksia tulisi tulkita yksittäistapauksissa, on tulkintadoktriinin

---

80 Koska uhkasakkolain 16 § on edelleen alkuperäisessä muodossaan, ei punnintaa sen ja sitä uudemman perustuslain välillä ole uhkasakkolain lainvalmisteluaineistossa tehty eikä voitukaan tehdä. Kuten *Nurmi* 2010, s. 9–10 huomauttaa, on hallinnon järjestämisessä käytännössä jouduttu perustuslain säätämisen jälkeen tulkitsemaan perustuslain 124 §:ää hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. *Niemivuo* 2008, s. 66 ja *Tala* 2010, s. 114 mainitsevat perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle asettavan lisää vaatimuksia lainvalmistelun yksityiskohtaisuudelle.

81 *Saraviita* 2011, s. 992. Kuten *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 262 toteaa, perustuslain 124 § asettaa julkisten hallintotehtävien yksityistämiselle oikeudelliset reunaehdot yhtäältä sallimalla ja toisaalta rajoittamalla julkisten hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle.

82 *HE 1/1998 vp*, s. 179/I.

83 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 175–182; *Länsineva – Koillinen* 2010, s. 452–453.

muodostuminen jäänyt tältäkin osin pitkälti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esittämien kannanottojen varaan.[84]

Julkisen vallan käyttö muodostaa julkisen hallintotehtävän ydinalueen. Tämäkään käsite ei ole täysin selvärajainen. Sillä tarkoitetaan lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta ja velvollisuudesta sekä velvoittavan määräyksen antamista. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä.[85] Merkittävä julkisen vallan käyttö on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja perustuslain esitöiden perusteella itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.[86] Lisäksi puuttumisen tulee olla perusoikeuksiin kohdistuvaa ja laadultaan merkittävää.[87] Perustuslain 124 §:ssä asetettu aineellinen perusehto julkisen hallintotehtävän luovuttamista yksityiselle harkittaessa on, ettei yksityiselle delegoitava tehtävä saa sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä.[88]

Hallintolain 2 §:n eli soveltamisalapykälän esitöissä tosiasialliseen hallintotoimintaan sisältyvää julkisen vallan käyttöä on perusteltu siten, että tosiasialliseen hallintotoimintaan saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten yksityisiin kohdistuvien käskyjen ja kieltojen antamista ilman edeltäviä käsittelytoimia. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen voi ilmetä myös niin, ettei asiassa tehdä oikeudellisessa mielessä hallintopäätöstä, vaan virkamies ainoastaan suorittaa tietyn toimen. Esimerkiksi rakennustarkastaja voi keskeyttää maankäyttö- ja rakennuslain vastaisen rakennustyön, jonka seurauksena rakennustarkastajan toimi joko hyväksytään tai hylätään. Tosiasialliseen julkisen vallan käyttämiseen liittyy yleensä oikeudellinen vastuu tai julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu.[89]

Perustuslain 124 § tulee tyypillisesti sovellettavaksi arvioitaessa mahdollisuuksia antaa yksityisen hoidettavaksi hallinnon täytäntöönpanotehtäviä, joilla on yksityisten oikeudelliseen asemaan tai toimintamahdollisuuksiin ulottuvia

---

84 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 22, 160. Ks. perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen muodollisesta ja tosiasiallisesta sitovuudesta *Hautamäki* 2002, s. 141–144.

85 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 59–60; *Mäenpää* 2021, s. 120.

86 *HE 1/1998 vp*, s. 179/II; *PeVL 19/2005, s. 8–9*; *PeVL 55/2005 vp, s. 2/II*; *PeVL 22/2014 vp, s. 3–5*. Ks. perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä myös *Saraviita* 2011, s. 991–992, erityisesti alaviite 29.

87 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 419.

88 *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 71.

89 *HE 72/2002 vp*, s. 45/I.

vaikutuksia.[90] Täytäntöönpanotehtävistä päähuomiossa perustuslain 124 §:n kannalta ovat ne tehtävät, joilla vaikutetaan melko välittömästi yksityisen oikeudelliseen asemaan tai tosiasiallisin toimin puututaan rajoittavasti yksilön asemaan.[91] Teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöönpanossa eli työn suorittamisessa on kysymys käytännön toimenpiteen suorittamisesta, jonka oikeellisuus ja edellytykset on ratkaistu aikaisemmin sitä koskevassa hallintopäätöksessä eli asetetun uhan täytäntöönpanoa koskevassa päätöksessä. Siitä huolimatta myös konkreettisen toimenpiteen suorittaminen vaikuttaa sen kohteen oikeusasemaan.

Välitön julkisen vallan käyttö tarkoittaa, että virkamies tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä esimerkiksi aikaisemmin tehtyä päätöstä täytäntöön pantaessa suorittaa fyysisesti tietyn teon. Tällä teolla puututaan yksityisen oikeusasemaan, kuten toimintavapauteen tai omaisuuden hallintaan. Tällä tavoin voidaan toteuttaa velvollisuus, käsky tai kielto tai palauttaa lainmukainen olotila.[92] Teettämis- ja keskeyttämisuhkien täytäntöönpanotoimet vaihtelevat suuresti siksi, että ne perustuvat kulloinkin asiaa sääntelevän erityislain nojalla määrättyyn päävelvoitteeseen. Uhkasakkolain 16 §:n mukaiset keskeyttämisuhan täytäntöönpanotoimet esimerkiksi siten, että viranomainen itse keskeyttää toiminnan tai estää laitteen tai muun esineen käytön, täyttävät välittömän julkisen vallan käytön kriteerit.[93] Vastaavasti teettämisuhan täytäntöönpano esimerkiksi siivoamalla roskaantunut alue velvoitetun puolesta velvoitetun laskuun täyttänee myös julkisen vallan käytölle asetetut kriteerit.

Merkityksellistä on myös se, että uhkasakkolain 16 §:n mukaan yksityinen voisi saada poliisilta virka-apua.[94] Virka-avun sisältönä on useimmiten tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, jolla virka-apua saava viranomainen pystyy

---

90 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 175; *Suviranta* 2009, s. 310. Tämä käy ilmi myös ratkaisusta EOA 9.6.2006 eoak 785/2004, jossa todetaan kalastuslain (590/2005) suhteen mm. seuraavaa: ”Kalastuslain 97 §:ssä tarkoitettu valan tehnyt kalastuksenvalvoja on yksityinen, joka hoitaa julkista hallintotehtävää. Tätä tehtävää hoitaessaan kalastuksenvalvoja käyttää myös julkista valtaa. --- Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä. Tosiasiallista julkisen vallan käyttöä on esimerkiksi kalastuslain 96 ja 97 §:ssä tarkoitettu kalastuksenvalvojan tekemä luvattomalla kalastuksella saadun saaliin ja siinä käytettyjen välineiden ottaminen talteen.”

91 *Suviranta* 2009, s. 314.

92 *Mäenpää* 2019, s. 99.

93 *Mäenpää* 2003, s. 420; *Mäenpää* 2021, s. 40–41. *Määttä, K.* 2021a, s. 208 toteaa, ettei uhkasakkolain 16 § ole tiettävästi aiheuttanut soveltamiskäytännössä olennaisia ongelmia. Nähdäkseni tämä voi kuitenkin johtua pikemminkin siitä, että teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanotapaukset ovat verraten harvinaisia, kuin siitä, että tämä pykälä olisi oikeudellisesti ongelmaton.

94 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 60; *Siitari* teoksessa *Kuusiniemi (toim.)* 2015, s. 373.

saamansa virka-avun tuella toteuttamaan tehtävänsä siitä huolimatta, että asianosainen sitä vastustaa. Erityisesti poliisin antamaan virka-apuun voi sisältyä myös voimakeinojen käyttämistä.[95] Poliisin virka-apu teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöönpanotoimissa voi olla tarpeen siltä osin, kun täytäntöönpanotoimien suorittaja kohtaa vastarintaa. Tällöin nähdäkseni lähtökohtaisesti kyseessä olisi myös täytäntöönpanotoimen osalta perustuslain 124 §:n tarkoittama merkittävä julkisen vallan käyttö, joka voidaan antaa vain viranomaiselle. Poliisin virka-avun osalta on otettava huomioon myös poliisilaissa (872/2011) säädetty. Poliisilain 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan poliisin antaman virka-avun edellytyksenä yksityiselle on, että virka-apu on välttämätöntä yksityisen laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi ja oikeuden loukkaus on ilmeinen, ja että yksityistä estetään pääsemästä oikeuksiinsa ja oikeuksiin pääseminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttämistä. Näin ollen uhkasakkolain 16 §:n sanamuodosta huolimatta virka-avun antamisen edellytykset yksityiselle eivät nähdäkseni joka tapauksessa poliisilaissa säädetyn vuoksi täyttyisi olettaen, ettei viranomainen ole delegoinut uhan täytäntöönpanemista päävelvoitteen täyttämättä jättämisestä haittaa kärsineelle yksityiselle asianosaiselle.

Teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanotoimet ovat nähdäkseni poikkeuksetta julkisia hallintotehtäviä. Siltä osin, kun katsotaan, että teettämistai keskeyttämisuhan täytäntöönpano ei sisältäisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, olisi julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle sinänsä mahdollista. Kuitenkin julkisen hallintotehtävän antamisessa muulle kuin viranomaiselle olisi otettava huomioon myös muut perustuslain 124 §:ssä asetetut reunaehdot.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.[96] Tällainen tarkoituksenmukaisuusarviointi aiheesta olisi syytä tehdä, mikäli uhkasakkolain nojalla suoritettavia täytäntöönpanotoimia pitäisi jatkossa voida antaa yksityisen suoritettavaksi.

Perustuslain 124 § edellyttää myös, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Nämä vaatimukset kytkeytyvät perustuslain

---

95 *Mäenpää* 2021, s. 228–229.

96 Ks. esim. *PeVL 48/2010 vp*, s. 4/I; *PeVL 23/2013 vp*, s. 3/I; *PeVL 5/2014 vp*, s. 3/I; *PeVL 16/2016 vp*, s. 3; *PeVL 44/2016 vp*, s. 5; *PeVL 33/2021 vp*, kpl 4.

21 §:ään.[97] Uhan täytäntöönpanotoimissa on tältä osin kysymys ainoastaan teettämis- tai keskeyttämistoimenpiteen suorittamisesta käytännössä. Toimenpiteen oikeellisuus ja edellytykset on ratkaistu jo aikaisemmin sitä koskevassa hallintopäätöksessä eli asetetun uhan täytäntöönpanoa koskevassa päätöksessä. Tämä huomioon ottaen konkreettisen teettämis- tai keskeyttämistoimenpiteen, joka toteutetaan noudattaen sitä koskevaa hallintopäätöstä, ei voida sellaisenaan katsoa vaarantavan perusoikeuksia.[98]

Uhkasakkolaissa ei ole sääntelyä niistä oikeussuojakeinoista, joita teettämisen tai keskeyttämisen toimeenpanon kohteella olisi teettämis- tai keskeyttämistyön konkreettisen, uhkasakkolain 16 §:ssä tarkoitetun täytäntöönpanosta huolehtimisen osalta.[99] Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle, tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen. Tämä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja, ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.[100] Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan laissa tulisi olla asian käsittelijän rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva säännös.[101] Myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutukseen ja asiantuntemukseen sekä näiden henkilöiden julkisen valvonnan asianmukaiseen järjestämiseen olisi tarvittaessa syytä kiinnittää huomiota.[102]

Teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanotilanteissa on hyvin paljon vaihtelevuutta, mikä johtuu erilaisista päävelvoitteista. Käytännössä teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanomenettelyä pidetään usein monimutkaisena. Täytäntöönpanomenettelyn yhteydessä esiintyvien käytännön ongelmien vuoksi teettämis- ja keskeyttämisuhkien käyttäminen hallinnollisena tehosteena

---

97 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 332; *Koivisto* 2011, s. 139; *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 71.

98 Perustuslakivaliokunnan lausuntokannanoton mukaan tosiasiallisluontoisen hallintotehtävän luonteen vuoksi sen antaminen muulle kuin viranomaiselle ei sellaisenaan vaaranna hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (*PeVL 4/2000 vp*, s. 4/II). Huomion arvoista on myös, että tosiasialliseen hallintotoimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja (*Keravuori-Rusanen* 2008, s. 368).

99 *Siitari* teoksessa *Kuusiniemi (toim.)* 2015, s. 373 katsoo tämän merkitsevän jonkinlaista sääntelyn aukkoa. Toki velvoitettu voi hakea muutosta täytäntöönpanopäätökseen ja tässä yhteydessä vaatia täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä. Teettämiskustannusten perimisen osalta noudatetaan uhkasakkolain 17 §:n mukaisesti sitä, mitä verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin on säädetty. Mitään itsenäistä oikeussuojakeinoa tämän konkreettisen täytäntöönpanotoimen toteuttamisen osalta ei kuitenkaan ole uhkasakkolaissa säädetty.

100 Ks. esim. *PeVL 46/2002 vp*, s. 10; *PeVL 33/2004 vp*, s. 7/II; *PeVL 5/2021 vp*, kpl 23; *PeVL 92/2022 vp*, kpl 13; *PeVL 93/2022 vp*, kpl 14.

101 Ks. esim. *PeVL 8/2014 vp*, s. 5/I; *PeVL 15/2019 vp*, s. 4; *PeVL 92/2022 vp*, kpl 13; *PeVL 93/2022 vp*, kpl 14.

102 *PeVM 10/1998 vp*, s. 35/II. Ks. myös esim. *PeVL 46/2002 vp*, s. 10; *PeVL 33/2004 vp*, s. 7/II; *PeVL 53/2014 vp*, s. 4–5; *PeVL 33/2021 vp*, kpl 7.

onkin verraten harvinaista.[103] Vesilakia koskevassa hallituksen esityksessä asiaa on analysoitu siten, että pääsääntönä on, että hankkeesta vastaavalle itselleen varataan tilaisuus oikaista aiheuttamansa lainvastainen tilanne. Eräissä tilanteissa tämä menettely ei kuitenkaan ole mielekäs. Jos hankkeesta vastaavalla ei esimerkiksi puuttuvan osaamisen vuoksi ole tosiasiallisia mahdollisuuksia suoriutua velvollisuutensa täyttämisestä, voisi olla tehokkaampaa ja menettelyllisesti yksinkertaisempaa antaa valvontaviranomaiselle oikeus suorittaa tarpeellinen toimenpide.[104]

Täytäntöönpanotehtävän antaminen yksityiselle voi olla tapauskohtaisesti hyvinkin tarpeellista. Vesilain hallintopakkoa koskevassa 14 luvun 8 §:n 1 momentissa on tästä huolimatta erityissäännös uhkasakkolakiin nähden, että vain valvontaviranomainen voidaan oikeuttaa tekemään tarvittava toimenpide. Säännöstä on perusteltu lain esitöissä sillä, että pykälässä ei olisi erillistä mainintaa yksityiselle annetusta teettämisoikeudesta, sillä tällaista ei voitaisi enää antaa. Jos yksityinen olisi joutunut suorittamaan omalla alueellaan toimenpiteitä lainvastaisesta teosta aiheutuneiden vaikutusten poistamisesta, käsiteltäisiin kustannusten korvaamista koskeva vaatimus riita-asiana käräjäoikeudessa.[105] Vanhan vesilain (264/1961) 21 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen tai muu, jota asia koskee, voitiin oikeuttaa suorittamaan tarvittava toimenpide. Kuitenkin uhkasakkolain 17 §:ssä teettämiskustannuksista säädetään, että ne maksetaan etukäteen viranomaisen varoista ja peritään velvoitetulta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin on säädetty.[106]

Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa voimakeinojen käyttämistä.[107] Kun täytäntöönpano uhkasakkolain 16 §:n mukaisissa asioissa perustuu aikaisempaan hallintopäätökseen, ei sen voida katsoa sisältävän itsenäistä harkintaa. Toisaalta merkittävänä julkisen vallan käyttönä voidaan pitää myös muuta merkittävää puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Rajanveto merkittävän ja muun julkisen vallan käytön

---

103 *Pennanen (toim.)* 2006, s. 35; *Linnove (toim.)* 2014, s. 86.

104 *HE 277/2009 vp*, s. 172/I.

105 *HE 277/2009 vp*, s. 172/II.

106 Ks. myös KHO 2022:42, jossa oli kysymys teettämiskustannuksia koskevasta perustevalituksesta. Taustalla oli teettämisuhan täytäntöönpano, jossa A Oy oli velvoitettu muun ohella jätevesialtaan tyhjentämiseen uhalla, että toimenpiteet teetetään yhtiön kustannuksella. Kun yhtiö ei ollut ryhtynyt määrättyihin toimenpiteisiin, teettämisuhka oli määrätty pantavaksi täytäntöön. Teettämisuhka oli pantu täytäntöön tilaamalla toimenpiteet X Oy:ltä, joka oli avannut omistamansa viemäriverkoston ja A Oy:n omistaman viemäriverkoston välisen venttiilin ja pumpannut jätevedet verkostoonsa ja edelleen puhdistettavaksi.

107 *HE 1/1998 vp*, s. 179/II; *PeVL 19/2005 vp*, s. 8–9; *PeVL 55/2005 vp*, s. 2/II; *PeVL 22/2014 vp*, s. 3–5.

välillä on osoittautunut varsin vaikeatulkintaiseksi ja hienojakoiseksi.[108] Uhkasakkolain 16 §:ssä säännellyt teettämis- ja keskeyttämistoimet ovat kuitenkin käytännössä monimuotoisia ja eri viranomaisten tehtäväalueilla eri erityislakien sääntelemina keskenään hyvin erilaisia. Sen vuoksi ei liene uhkasakkolain tasolla mahdollista tai ainakaan tarkoituksenmukaista kategorisesti määritellä sitä, mitkä teettämis- tai keskeyttämistoimet on katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, erityisesti kun otetaan huomioon julkisen hallintotehtävän, julkisen vallan käytön ja merkittävän julkisen vallan käytön käsitteiden avoimuus. Vähintäänkin uhkasakkolain 16 §:n mukainen mahdollisuus poliisin antamaan virka-apuun tulisi rajata vain sellaisiin tapauksiin, joissa täytäntöönpanosta huolehtii viranomainen, koska näissä tapauksissa voidaan olettaa olevan kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Päätöksen tehneen viranomaisen resurssien kannalta ja erilaisten konkreettisten täytäntöönpanotilanteiden moninaisuus huomioon ottaen lienee kuitenkin toisinaan välttämätöntä oikeuttaa yksityinen taho suorittamaan konkreettisen teettämis- tai keskeyttämisuhan alaisen työn viranomaisen puolesta. Tällöin viranomaisen suorittamaksi täytäntöönpanotoimeksi, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, jää aiheutuneiden kustannusten periminen teettämis- tai keskeyttämisuhalla velvoitetulta osapuolelta.

## 7 KÄSITTELYN JATKAMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 21 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINTOPROSESSILAIN 29 §:ÄÄN ASIANOSAISSEURAANNOSTA

Uhkasakkolain 4 luvussa on säännökset omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen varalle lähinnä kiinteistöihin liittyviä velvoitteita varten. Edellä luvussa 3 mainitut uhkasakkolain 18–20 § sääntelevät velvoitteiden ilmoittamista, rekisteröintiä ja siirtymistä, kun taas uhkasakkolain 21 § koskee asianosaisseuraantoa uhan asettamispäätöksen muutoksenhakuvaiheessa. Uhkasakkolain 21 §:n mukaan, jos 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.

Pykälä on alkuperäisessä muodossaan. Sitä on lain esitöissä perusteltu muun ohella siten, että säännös koskisi kaikkia eikä vain luovutustoimiin

[108] Ks. tästä esim. *PeVL 46/2001 vp*, s. 4–5; *PeVL 55/2005 vp*, s. 2–3; *PeVL 43/2010 vp*, s. 4/II; *PeVL 57/2010 vp*, s. 4–5; *PeVL 22/2014 vp*, s. 2; *PeVL 23/2014 vp*, s. 2.

perustuvia omistajanvaihdoksia. Asianosaisseuraannon syynä voisi olla myös velvoitetun kuolema tai konkurssi. Asia voisi olla valitusviranomaisessa vireillä joko edellisen omistajan tai haltijan taikka hänen seuraajansa valituksesta. Valitusviranomaisen ei olisi säännöksen mukaan pakko antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuvaa päätöstä. Asia voitaisiin myös jättää ensi asteessa uudelleen käsiteltäväksi. Tämä saattaisi olla perusteltua etenkin, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Velvoitteen kohdistaminen edelliseen omistajaan ei ole yleensä mahdollista enää omistusoikeuden siirtymisen jälkeen. Tämän vuoksi valitusviranomainen tavallisesti kumoaa edelliselle omistajalle asetettua uhkasakkoa tai muuta tehostetta koskevan päätöksen. Jos hallinta kuitenkin siirtyy vasta myöhemmin, edelliseltä omistajalta voitaisiin omistajanvaihdoksesta huolimatta vaatia velvoitteen täyttämistä.[109]

Hallintoprosessilaki on tullut voimaan vuoden 2020 alusta. Lain 29 §:ssä säädetään myös asianosaisseuraannosta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos asianosainen kuolee oikeudenkäynnin aikana, hänen oikeudenomistajansa tulevat hänen sijaansa, jollei asian laadusta muuta johdu. Pykälän 2 momentin mukaan, jos oikeudenkäynti koskee omistusoikeuden tai muun oikeuden käyttämistä ja tämä oikeus siirtyy oikeudenkäynnin aikana toiselle, oikeuden uusi omistaja tulee alkuperäisen sijaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Sama koskee tilannetta, jossa asianosaisasema riippuu omistusoikeudesta tai muusta oikeudesta. Lisäksi hallintoprosessilain 101 §:ssä säädetään oikeudenkäyntikuluvastuusta asianosaisseuraantotilanteissa.

Vastaavan sisältöisiä säännöksiä ei ollut hallintoprosessilakia edeltäneessä hallintolainkäyttölaissa (586/1996), vaikka käytännössä asianosaisseuraannon katsottiinkin olevan mahdollinen tietyin edellytyksin hallintolainkäytössä jo ennen hallintoprosessilain säätämistä.[110] Asianosaisseuraantoa koskevan hallintoprosessilain 29 §:n 2 momenttia on perusteltu lain esitöissä muun ohella sillä, että kyse on niin sanotusta erityisseuraannosta. Tällöin oikeuden uusi omistaja

---

109 *HE 63/1990 vp*, s. 19–20.

110 Asianosaisseuraannosta hallintoprosessissa ennen hallintoprosessilain voimaantuloa voidaan mainita esimerkiksi seuraavat ratkaisut:
KHO 9.11.2005 t. 2900 (LRS) (kaavoitus): Valittajan kuoltua jatkovalitusvaiheessa kuolinpesän osakkailla oli oikeus jatkaa valitusta.
KHO 19.11.2018 t. 5331 (LRS) (toimeentulotuki): Valittaja kuoli oikaisuvaatimusvaiheessa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että valitus kohdistui taloudelliseen tukeen, jota hakijalle ei ollut myönnetty hänen elinaikanaan. Kun kysymys oli taloudellisesta tuesta tai etuudesta, hakijan kuoltua hänen sijaansa tulivat tällaisessa asiassa hänen oikeudenomistajansa.
KHO 2019:27 (vammaispalvelu): Valittaja kuoli oikaisuvaatimusvaiheessa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kun valituksessa oli kysymys myös taloudellisesta etuudesta tai velvoitteesta, maksuvelvollisen kuoltua asian käsittelyn aikana hänen sijaansa olisivat tulleet hänen oikeudenomistajansa.

tulisi alkuperäisen sijaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi kiinteistön tai rakennuksen käyttöön liittyvissä asioissa.[111]

Hallintoprosessilain 29 §:n 1 momentissa säädetty yleisseuraanto ja saman pykälän 2 momentissa säädetty erityisseuraanto kattavat nähdäkseni nykyisin myös uhkasakkolain 21 §:n tarkoittamat tilanteet valitusasian käsittelyn jatkamisesta omistajan- tai haltijanvaihdoksen jälkeen. Asianosaisseuraannosta ei siten olisi enää muuttuneen oikeustilan vuoksi tarpeen säätää uhkasakkolaissa hallintolainkäytössä noudatettavan yleislain kanssa päällekkäisesti. Tosin *Mäenpää* toteaa hallintoprosessilain 29 §:ää kommentoidessaan nimenomaisesti uhkasakkolain 21 §:ään viitaten, että asianosaisseuraanto voi toteutua myös erityissäännöksen nojalla luovutuksensaajaa velvoittavasti. Jos esimerkiksi omistaja tai haltija vaihtuu uhkasakon asettamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen ja päätökseen on haettu muutosta, asian käsittelyä voidaan jatkaa ja antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuva päätös.[112]

Tässä yhteydessä on siis syytä vielä tarkastella, ovatko hallintoprosessilain 29 § ja uhkasakkolain 21 § täysin päällekkäisiä, vai kattaako uhkasakkolain 21 § myös jonkun sellaisen asianosaisseuraannon, jota ei voitaisi ainoastaan hallintoprosessilain yleissääntelyn perusteella määrätä. Hallintoprosessilain esitöissä on todettu asianosaisseuraannon käytännössä edellyttävän sitä, että tuomioistuin tiedustelee asianosaisten sijaan tulevien tahojen halukkuutta jatkaa oikeudenkäyntiä. Jos asianosaisen oikeudenomistajat eivät halua jatkaa oikeudenkäyntiä, asian käsittely raukeaa ilman, että tuomioistuin antaa asiassa ratkaisua. Jos tuomioistuin muusta syystä arvioi, ettei asianosaisseuraanto ole mahdollinen, sen tulisi jättää asia tutkimatta, jotta päätöksestä olisi tarvittaessa mahdollista valittaa.[113] Pykälän perustelut vaikuttavat olevan kirjoitettu lähinnä sitä tyyppitilannetta silmällä pitäen, että asianosaisseuraanto tapahtuu nimenomaisesti valittajapuolella, jolloin valittajalla on toki aina mahdollisuus peruuttaa valituksensa. Näin on toki myös uhkasakkolain 21 §:n mukaisten asianosaisseuraantotilanteiden osalta.

Mielestäni hallintoprosessilain 29 §:n sanamuodosta ei ole yleis- tai erityisseuraannon osalta luettavissa lain esitöiden mukaista tarkoitusta, että

[111] *HE 29/2018 vp*, s. 97.

[112] *Mäenpää* 2019, s. 166.

[113] *HE 29/2018 vp*, s. 97. *Mäenpää* 2019, s. 165 toteaa hallintoprosessilain 29 §:stä myös, että oikeudenkäynti päättyy ja asian käsittely raukeaa, mikäli asianosaisen sijaan tulevat eivät halua jatkaa sitä.

asianosaisseuraannosta olisi näissä tilanteissa myös mahdollista kieltäytyä.[114] Jotta lakia voitaisiin tulkita sen perusteluista ilmenevästi siten, että asianosaisseuraanto olisi oikeudenomistajien valittavissa, olisi säännökset tullut nähdäkseni kirjoittaa esimerkiksi muotoon ”oikeudenomistajansa *voivat tulla* hänen sijaansa” ja ”uusi omistaja *voi tulla* alkuperäiseen sijaan”. Asianosaisseuraanto on kirjoitettu ehdottomaan muotoon, 1 momentissa ”oikeudenomistajansa *tulevat* hänen sijaansa” ja 2 momentissa ”uusi omistaja *tulee* alkuperäisen sijaan”.[115] Kun tässä pykälässä lain sanamuoto ei vastaa hallituksen esityksessä lausuttua, ei tulkinnassa voida antaa painoarvoa yksinomaan hallituksen esityksessä lausutulle.[116] Kuitenkin on otettava huomioon asianosaisseuraannon kohteena olevan asianosaisen prosessuaalinen asema; valittajana olevalla taholla on aina oikeus peruuttaa valituksensa, eli ainakin valittajapuolella asianosaisseuraannosta on mahdollista kieltäytyä, vaikkei asianosaisseuraantoa koskevassa pykälässä olisikaan tästä nimenomaista säännöstä.

Nähdäkseni hallintoprosessilain 29 §:n velvoittavuus ei lainkohdan sanamuodon perusteella ole sen vähäisempi kuin uhkasakkolain 21 §:n velvoittavuus. Myöskään yleislain erityislakien tulkintaa ohjaavan vaikutuksen vuoksi en pidä perusteltuna antaa tulkinnassa erilaista merkityssisältöä hallintoprosessilain 29 §:n ja uhkasakkolain 21 §:n velvoittavuuden asteelle, kun tällaista eroavaisuutta ei ole niiden sanamuodoista luettavissa.[117] Hallintoprosessilain 29 §:n 1 momentin mukaisesti yleisseuraantoa ei tapahdu, jos asian laadusta muuta johtuu. Lain esitöissä on tältä osin todettu, että pääsäännöstä voitaisiin poiketa asian laadun perusteella silloin, kun oikeudenkäynnin kohde on sillä tavoin henkilökohtainen, ettei oikeudenomistajilla ole oikeudenkäyntiin oikeudellista intressiä, esimerkiksi vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua koskevassa

---

[114] Kirjoitetun lain vahva velvoittavuus on perinteisen oikeuslähdeopin kestävä lähtökohta (*Määttä, T. – Paso* 2019, s. 19). Hallintoprosessilakia koskeva hallituksen esitys on tältä osin nähdäkseni esimerkki ”perusteluilla säätämisen” ilmiöstä, jolloin lain esitöillä tietylle säännökselle pyritään antamaan toinen merkityssisältö kuin mitä säännöksen sanamuodosta ilmenee. Ks. tästä *Virolainen* 1995, s. 158; *Virolainen* 2008, s. 356.

[115] Ks. *Vihervuori* 1989, s. 450–451, jossa hän argumentoi ilmaisun ”voidaan” yleensä viittaavan jätettyyn harkintavaltaan. *Vihervuori* tulee kuitenkin argumentoinnissaan maa-aineslain (555/1981) 15 §:n osalta siihen lopputulokseen, ettei ilmaisulla ole siinä tapauksessa tarkoitettu jätettävän viranomaiselle vapaata harkintavaltaa.

[116] Kun säännösteksti ilmaisee suoraan merkityssisältönsä, ei muunlaista tulkintaa tarvita (*clara non sunt interperanda*). Lakitekstiä ei myöskään saa tulkita oikeusvarmuuden vuoksi selvää sanamuotoa vastoin (*cum in verbis nulla ambiguitas est, non debet admitti voluntatis quaestio*). (*Peczenik* 1980, s. 72–73; *Laakso* 2012, s. 339.)

[117] Ks. tästä *Määttä, T.* 2015, s. 315, 324, jonka mukaan laintulkinnassa yhtenä lähtökohtana tulisi olla yleislain kunnioittaminen siten, että se ohjaisi erityissäännösten tulkintaa yleislakien mukaiseksi. Myös *Määttä, T. – Paso* 2019, s. 49 toteavat, että yleislaista johdettavilla argumenteilla tulisi olla keskeinen merkitys tulkinnassa.

asiassa.[118] Hallintoprosessilain 29 §:n 2 momentin mukaan erityisseuraantoa ei tapahdu, jos erityisestä syystä muuta johtuu. Tätä erityistä syytä ei ole sen tarkemmin avattu lain perusteluissa. Uhkasakkolain 21 §:n tarkoittamissa tilanteissa yleis- ja erityisseuraanto olisivat pääsääntöisesti mahdollisia ja tarpeellisia. Mikäli uhkasakkolain 21 §:n mukaisissa tilanteissa olisi erityisiä syitä, joiden perusteella asianosaisseuraannolle ei olisi perusteita, olisi niiden huomioon ottaminen mahdollista, vaikka asianosaisseuraantoa näissäkin tilanteissa säänneltäisiin vain yleislain nojalla.

Kuten uhkasakkolain 12 §:n 2 momentinkin osalta on todettu edellä, tulee myös uhkasakkolain 21 §:n tarpeellisuuden tarkastelussa ottaa huomioon, että pykälän säännös asianosaisseuraannosta voidaan ulottaa koskemaan vain uhkasakkolain sääntelemää uhan asettamispäätöstä, mutta ei sen perusteena olevaa päävelvoitetta, joka perustuu sitä sääntelevään erityislainsäädäntöön.[119] Tämä tulkinta vähentää merkittävästi tarvetta hallintoprosessilain 29 §:ää täydentävälle tai siitä poikkeavalle asianosaisseuraannon määrittelylle uhkasakkolaissa. Uhkasakkolain 21 § ei oikeastaan anna mahdollisuutta päävelvoitteen asettamiselle uudelle omistajalle tai haltijalle, joka olisi edellytyksenä tehosteen kohdistamiselle uuteen omistajaan tai haltijaan.

Edellä esitetyillä perusteilla uhkasakkolain 21 § olisi aiheellista kumota oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 29 §:n kanssa päällekkäisenä sääntelynä.

## 8 ASIANOSAISEN KUULEMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 22 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINTOLAIN 34 §:ÄÄN

Uhkasakkolain 22 §:ssä on säännös asianosaisen kuulemisesta. Pykälän mukaan asianosaiselle on ennen uhkasakon asettamista ja tuomitsemista taikka teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista ja täytäntöönpantavaksi määräämistä koskevan asian ratkaisemista varattava tilaisuus selityksen antamiseen siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään.

Pykälää on perusteltu lain esitöissä alun perin muun ohella siten, että hallinnolliset uhat asetetaan liitännäisenä kulloinkin kysymyksessä olevan

[118] *HE 29/2018 vp*, s. 97. Myös *Mäenpää* 2019, s. 165, toteaa, että yleisseuraanto ei välttämättä ole mahdollinen tai aiheellinen asian laadun vuoksi.

[119] Uhkasakkolain 1 §:ssä lain soveltamisala on rajattu nimenomaan päävelvoitteen tehosteeksi asetettavaan uhkaan ja sen määräämiseen täytäntöön pantavaksi. Kun uhkasakkolain 21 §:ssä ei erikseen todeta lain 1 §:n soveltamisalasäännöksestä poikkeavaa soveltamisalaa, ohjaa lain soveltamisalasäännös soveltamisen ulottuvuutta tässä. Ks. edellä luku 3.

päävelvoitteen tehosteeksi. Asianosaiselle on ennen uhan asettamista varattava tilaisuus antaa selityksensä vaaditun päävelvoitteen täyttämisestä. Samalla tulisi 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 kehotus täyttää päävelvoite.[120]

Kuulemista koskevaa pykälää on muutettu hallintolain säätämisen yhteydessä siten, että viittaus hallintomenettelylakiin on ajantasaistettu viittaukseksi hallintolakiin. Lainvalmisteluasiakirjoissa tästä uhkasakkolain 22 §:n muuttamisesta on todettu muun ohella, että pykäläkohtaiset viittaukset ovat monissa tapauksissa luonteeltaan informatiivisia siten, että niiden tehtävänä on ainoastaan korostaa tietyn menettelyperiaatteen huomioon ottamista sääntelyn kohteena olevan hallintoasian käsittelyssä. Informatiivisten viittaussäännösten tarvetta on perusteltu lähinnä erityislakiin sisältyvän menettelynormiston kokonaisuuden ja johdonmukaisuuden kannalta. Viittaus on toisinaan saatettu sisällyttää erityislakiin asianosaisen oikeusturvan korostamiseksi. Esimerkiksi uhkasakkolakiin on otettu selvyyden vuoksi nimenomainen viittaus nykyisen hallintolain 34 §:n soveltamisesta asianosaisen kuulemiseen, vaikka hallintolain kuulemissäännöksiä sovellettaisiin uhkasakkolain mukaiseen menettelyyn ilman nimenomaista viittaustakin.[121]

Perustuslain 21 §:n mukaan oikeus tulla kuulluksi sisältyy jokaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin. Hallintolaki on hallinnollista toimintaa ja hallintomenettelyä sääntelevä yleislaki, jota sovelletaan laajasti kaikissa hallintoasioissa, jollei erityislainsäädännössä toisin säädetä. Asianosaisen kuulemisvelvoitteesta säädetään hallintolain 34 §:n 1 momentissa. Lainkohdan mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on siis yleinen oikeusperiaate, joka on jo yksilöity perustuslain 21 §:ssä hyvän

[120] *HE 63/1990 vp*, s. 20/I. Ks. mm. valvonnallisen kehotuksen luonteesta KHO 20.8.2012 t. 2192 (LRS), jonka mukaan asianosaiselle ennen päävelvoitteen ja uhkasakon asettamista lähetettävä kuulemiskirje oli voitu toimittaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona postitse kirjeellä. Myöskään samassa kirjeessä annettu valvonnallinen kehotus kiinteistön siivoamiseksi ei ollut sellainen velvoittava päätös, joka olisi ollut annettava tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan.

[121] *HE 79/2003 vp*, s. 4/II.

hallinnon takeeksi. Kuuleminen on keskeinen osa hyvää hallintoa,[122] samoin kuin tärkeä keino asian selvittämiseksi.

Yleisenä lainsäädäntöperiaatteena on, että kun yleislaista ei poiketa, yleislakiin ei yleensä viitata. Yleislain säännöksiä ei myöskään saa toistaa erityislaissa.[123] Tästä lähtökohdasta on joskus tarpeen lainsäädännön selkeyden ja informatiivisuuden vuoksi poiketa.[124] Käsittääkseni uhkasakkolain 22 §:n osalta ei ole kuitenkaan kysymys tällaisesta tilanteesta. Hallintolain tarkoituksena on määritellä kattavasti ja riittävän yksityiskohtaisesti yleiset menettelyvaatimukset, joita hallintoasian käsittelyssä on noudatettava. Niistä ei siten yleensä tarvitse säätää erikseen erityislaeissa, joita viranomaisen on sovellettava.[125] Uhkasakkolain 22 §:ssä ei myöskään säädetä miltään osin poikkeavasti hallintolaista, vaan se sisältää ainoastaan informatiivisen viittauksen hallintolain 34 §:ään.

Hallintolain täydentävästä soveltamisesta voidaan mainita esimerkkinä ratkaisu KHO 12.6.2001 t. 1418 (LRS), jossa erityislakiin ei sisältynyt säännöksiä asianosaisen kuulemisesta ennen tien lakkauttamista koskevan päätöksen tekemistä. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että jo tehdyn päätöksen nähtävillä pitäminen ei korvannut asianosaisten kuulemista. Asiassa olisi pitänyt soveltaa asianosaisten kuulemista koskevaa silloin voimassa ollutta yleissäännöstä eli hallintomenettelylain 15 §:ää.

---

122 Ks. esim. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 169; *Kulla – Salminen* 2021, s. 279. *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 246 toteavat, että hallintolain 34 §:n asianosaisen kuulemisvelvoite liittyy vahvasti ennakolliseen oikeussuojaan siten, että se nähdään yhtenä keskeisenä hallinnon oikeussuojan takeena. Kuulemisvelvoitteesta voidaan poiketa vain, jos tällainen mahdollisuus on erikseen nimenomaisesti säädetty. Hallintolain 34 §:n 2 momentissa on lueteltu viisi poikkeusperustetta kuulemisvelvollisuudesta. Ks. kuulemisvelvoitteen sisällöllisestä ulottuvuudesta erityisesti uhkasakkolain mukaisissa asioissa KHO 2007:2 (vesiasia), jonka mukaan kuulemisvelvollisuuden täyttämiseksi ei ole välttämätöntä ilmoittaa, millä uhalla päävelvoitteen täyttämistä vaaditaan.

123 Tämä on keskeinen sääntelypoliittinen tavoite *Niemivuon – Keravuori-Rusasen – Kuusikon* 2010, s. 405 mukaan. Näin myös *Lainkirjoittajan opas*, jakso 12.3.2, Hallintolaki.

124 *Määttä, T.* 2015, s. 327.

125 *Mäenpää* 2021, s. 24–25. *Kulla – Salminen* 2021, s. 280–281 huomauttavat, että lainsäädännössä on runsaasti erityissäännöksiä kuulemisesta. Tyypillistä tällaisille säännöksille on säätäminen kuulemisen asiallisista edellytyksistä tai kuulemismenettelystä. Yleensä sääntelyala on kapeaa verrattuna hallintolain 34 §:ään, jolloin hallintolain kuulemissäännöstä voidaan soveltaa tapauskohtaisen harkinnan jälkeen erityissäännösten rinnalla täydentävästi. Tähän tapaan toteavat myös *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 113, jotka tosin huomauttavat myös, ettei muussa lainsäädännössä ole lähtökohtaisesti tarpeen toistaa hallintolakiin sisältyviä säännöksiä. Näin myös *Niemivuo* 2008, s. 70, 271. Myös perustuslakivaliokunta on painottanut, että nimenomaisesti säädetyistä kuulemisvelvollisuuksista ei ole syytä tehdä vastakohtaispäätelmiä suhteessa hallintolain 34 §:n sovellettavuuteen (*PeVL 41/2022 vp*, kpl 15). Aina erityislain sääntelyä ei voida kuitenkaan katsoa täydentäväksi. Esimerkiksi ratkaisuissa KHO 2008:86 ja KHO 2009:63 korkein hallinto-oikeus katsoi erityislainsäädännön kuulemissääntelyn olevan tyhjentävää siten, ettei hallintolain 34 § tullut täydentävästi sovellettavaksi.

Edellä mainittujen syiden vuoksi uhkasakkolain 22 § vaikuttaa olevan tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä hallintolain kanssa. Viittaus ei ole myöskään kattava. Hallintolain osalta viittaus kohdistuu vain hallintolain 34 §:n kuulemisvelvollisuuteen, vaikka hallintolaki, samoin kuin muut hallinnon yleislait, tulevat muutoinkin noudatettavaksi viranomaisen toiminnassa myös uhkasakkolain mukaisten asioiden käsittelyn yhteydessä sekä menettelyn että hyvän hallinnon takeiden osalta siltä osin, kun uhkasakkolaissa ei ole niistä poikkeavaa sääntelyä. Tämäkin on omiaan aiheuttamaan väärinkäsityksen vaaran viittauksen sisällöllisestä kattavuudesta ja tarkoituksesta. Näillä perusteilla hallintolain 34 §:n kanssa päällekkäinen, tarpeettoman viittauksen hallintolakiin sisältävä uhkasakkolain 22 § olisi selkeyden vuoksi perusteltua kumota.[126] Samalla myös uhkasakkolain 13 §:ssä oleva viittaus uhkasakkolain 22 §:ään tulisi luonnollisesti kumota.

# 9 TIEDOKSIANTOA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 23 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINNON YLEISLAKIEN TIEDOKSIANTOA KOSKEVIIN SÄÄNNÖKSIIN

Jotta hallintopäätös saisi aikaan sen tarkoittamat oikeusvaikutukset, se on annettava viipymättä tiedoksi asianosaisille.[127] Uhkasakkolain 23 §:n mukaan viranomaisen päätös on, jollei sitä julisteta, annettava tiedoksi asianosaiselle postitse saantitodistusta vastaan tai haasteen tiedoksiantamisesta säädetystä järjestyksessä.

Uhkasakkolain 23 § on edelleen alkuperäisessä muodossaan. Sitä on lain esitöissä perusteltu siten, että muu tiedoksiantotapa ei olisi laillinen. Jos päätös julistetaan suullisessa käsittelyssä, asianosainen saa päätöksestä tällöin tiedon, eikä muuta tiedoksiantoa tarvita.[128]

Viranomaisten päätösten tiedoksiannosta on yleissääntely hallintolaissa. Hallintolain 9 luku sisältää yleiset säännökset tiedoksiannosta ja hallintolain 10 luku säännökset tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain

---

126 Tosin pykälän kumoaminen ei ole yhtä välttämätöntä kuin esimerkiksi luvussa 9 tarkasteltavan tiedoksiantoa koskevan uhkasakkolain 23 §:n kumoaminen. Uhkasakkolain 22 § ei sinänsä yleislakiin viittaavana ja siten sen kanssa päällekkäisenä aiheuta tulkintaongelmia siitä, minkä sisältöisiä säännöksiä päävelvoitteeseen ja uhkaan sovelletaan. Kuitenkaan tässä luvussa esitetyillä perusteilla yleislain kanssa päällekkäinen sääntely ei ole sääntelyteknisesti suositeltava ratkaisu.

127 *Mäenpää* 2003, s. 376; *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 255; *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 252.

128 *HE 63/1990 vp*, s. 20/II.

55 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitetuin tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi saman pykälän 3 momentissa säädetään haastetiedoksiannon mahdollisuudesta. Uhkasakkolain 23 §:n sääntely postitse ja haastetiedoksiantona tapahtuvasta todisteellisesta tiedoksiannosta on päällekkäistä tämän hallintolain 60 §:n 1 ja 3 momentin sääntelyn kanssa.

Todisteellisen tiedoksiannon käyttöala on hallintolaissa pyritty rajaamaan melko suppeaksi. Todisteellisesti tiedoksi annettavia velvoittavia päätöksiä ovat kaikki sellaiset päätökset, joilla asetetaan toiminnallinen velvoittavuus. Velvoittavuutta arvioidaan päätöksen pääasiallisen sisällön mukaan. Esimerkiksi toiminnallisen velvoitteen antaminen vaikka rakennuksen purkamiseen on velvoittava päätös.[129] Lisäksi tulkinnanvaraisissa tilanteissa päätös on oikeussuojasyistä katsottava velvoittavaksi.[130] Päävelvoitteita koskevat päätökset ja uhkasakkolain nojalla annetut päävelvoitteisiin liittyvät tehostepäätökset sekä asettamis- että tuomitsemisvaiheessa ovat siinä määrin velvoittavia, että myös hallintolain säännösten nojalla tiedoksianto asianosaisille tapahtuisi todisteellisena.

Hallintolaissa on säädetty uhkasakkolakia kattavammin ja yksityiskohtaisemmin hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiantomenettelystä. Lisäksi tiedoksiantoon sovelletaan myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003). Tämän lain 18 §:n 1 momentin mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä.

Yleislaista poikkeavien erityissäännösten tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että lainsäädännön yhtenä teknisenä tavoitteena on, että teknisiksi luonnehdittavat yksityiskohdat muussa lainsäädännössä saatettaisiin yhdenmukaisiksi hallintoasioissa noudatettavan yleislain eli hallintolain kanssa.[131] Lainsäädäntöä uudistettaessa olisi tarpeen laajemminkin arvioida, onko

---

129 *HE 72/2002 vp*, s. 114.

130 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 259; *Kulla – Salminen* 2021, s. 360–361.

131 Yleislakien merkitys lainvalmistelussa korostuu erityisesti sääntelyn monimutkaistuessa. Yleislakeja kunnioittaminen lainlaatimisessa liittyy pyrkimykseen pitää oikeusjärjestys mahdollisimman johdonmukaisena. (*Määttä, T. – Paso* 2019, s. 49.)

hallintolaista poikkeavalle sääntelylle edelleenkin perusteita. Tarkoituksena olisi, että hallintoasioissa noudatettavat yleiset menettelyvaatimukset määriteltäisiin hallintolaissa ja muissa hallinnon yleislaeissa sillä tavoin kattavasti ja yhteneväisesti, että niistä poikettaisiin aineellisessa lainsäädännössä vain poikkeuksellisesti.[132]

Siinä tilanteessa, että erityislaissa säännellään asiasta yleislaista poikkeavalla tavalla, noudatetaan ensisijaisesti erityislain säännöksiä. Toki ensisijaisena pyrkimyksenä on tulkinnalla poistaa ristiriidat, eli pyrkiä tulkitsemaan ristiriitaisilta näyttäviä säännöksiä erilaisia tulkinta- ja argumentaatiotapoja hyödyntäen siten, että kaikkien tilanteeseen soveltuvien säännösten soveltaminen olisi mahdollista.[133] Aina ei ole täysin itsestään selvää, kumpi säädöksistä on toiseensa nähden yleislaki ja kumpi erityislaki.[134] Erityisesti hallinto-oikeuden alalla eri säädösten soveltamisalajärjestys saattaa muodostaa monitahoisen kokonaisuuden. Uhkasakkolaki on tiedoksiantosäännösten näkökulmasta erityislakiin rinnastettavassa asemassa suhteessa hallinnon yleislakeihin, vaikka onkin hallinnollisten pakkokeinojen tehosteiden osalta yleislaki.[135]

Uhkasakkolain tiedoksiantoa koskevan 23 §:n mukaan mahdollisia tiedoksiantotapoja ovat päätöksen julistaminen, todisteellinen tiedoksianto postitse tapahtuvana tai tiedoksianto haastetiedoksiantona. Sähköisen todisteellisen tiedoksiannon on myös tulkittava olevan mahdollinen, koska sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n 1 momentti mahdollistaa sähköisen tiedoksiannon asianosaisen suostumuksella nimenomaisesti tilanteissa, joissa erityislain mukaan asiakirja olisi toimitettava postitse saantitodistusta vastaan.

---

132 *Kulla* 2004, s. 167 toteaa, että hallintolaki korostaa menettelyn yhtenäisyyttä ja yleisen menettelyn mallia. Siitä poikkeamiseen erityissäännöksin tulisi olla perusteltu syy. Yleisten menettelysäännösten ja erityissäännösten välisten soveltamissuhteiden epäselvyys kasvattaa virheriskiä huomattavasti. *Niemivuo* 2008, s. 48 ja *Tala* 2010, s. 114 toteavat, että yleislain säännökset on kirjoitettava abstrakteiksi niin, että ne sääntelevät kattavasti kyseistä toimintaa. Erityislain sääntely merkitsee poikkeusta yleislaista, ja se voi olla yleislakia täsmentävää, täydentävää tai siitä poikkeavaa.

133 *Määttä, T.* 2007, s. 325–326; *Määttä, T.* 2013, s. 176, 180; *Määttä, T.* 2015, s. 318–319, 324. Mikäli sovellettavat oikeusnormit ovat keskenään ristiriidassa siten, ettei ristiriita ole tulkinnalla poistettavissa, ei niiden samanaikainen noudattaminen ole mahdollista. Tällöin on valittava tapauskohtaisesti sovellettava oikeusnormi. Nimenomaisen derogaatiosäännöksen puuttuessa derogaatioperiaatteet ohjaavat tätä valintaa. Näiden periaatteiden nojalla mm. erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat legi generali*). Vaikka yleislaki olisi säädetty erityislakia myöhemmin, se ei muuta niiden välistä soveltamisjärjestystä (*lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*). (*Peczenik – Aarnio – Bergholzt* 1990, s. 175–179.)

134 Ks. tästä esim. *Tolonen* 2003, s. 108; *Laakso* 2012, s. 363, 366–367; *Hoffrén* 2015, s. 198, 204–205; *Määttä, T.* 2015, s. 320.

135 Kuten *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 31–32 toteavat, hallintotoimintaa yleisesti sääntelevät useat lait, joihin kuuluvat muun muassa hallintolaki ja uhkasakkolaki.

Päätöksen julistaminen on vanhentunutta sääntelyä, sellaista tiedoksiantotapaa ei yleisesti käytetä. Uhkasakkolain muotoilu jättää avoimeksi, millainen tiedoksiantomenettely julistaminen on, ja missä tilanteissa sitä tulee käyttää. Lain esitöiden mukaan sillä tarkoitettaisiin suullisessa käsittelyssä julistettua päätöstä.[136] Hallintolaissa ei säännellä vastaavasti julistamisesta päätöksen mahdollisena tiedoksiantotapana. Julistamisen käyttöala ainakaan nykyisessä lainsäädäntötilanteessa ei voine muodostua erityisen laajaksi, kun se ole pääsääntöisesti käytettävissä päävelvoitteiden osalta.

On otettava huomioon, että päävelvoite, jota uhkasakkolain mukainen tehoste koskee, on uhkasakkolain sääntelemästä tiedoksiantotavasta huolimatta annettava tiedoksi sitä sääntelevän erityislain tai – erityisten tiedoksiantoa koskevien säännösten puuttuessa erityislaista – tiedoksiantoa sääntelevien hallinnon yleislakien säännösten mukaisesti. Tämän vuoksi uhkasakkolain 23 §:ssä säännelty julistaminen tiedoksiantotapana jää soveltamisalaltaan suppeaksi, kun se voi koskea vain tehostetta, mutta ei päävelvoitetta, ellei sitten päävelvoitetta sääntelevässä erityislaissa vastaavasti erikseen säädettäisi.[137] Oman erityisen tilanteensa voisi muodostaa myös se, että päävelvoitteen tiedoksianto olisi säädetty tehtäväksi jollain erityisellä tavalla. Tällöin olisi mahdollista, että päävelvoite ja sitä koskeva uhka saataisiin laillisesti tiedoksi annetuiksi vain eri tiedoksiantotapoja noudattamalla. Viranomainen joutuisi siis käytännössä antamaan asiakirjan, joka sisältää päätöksen sekä päävelvoitteesta että uhasta, tiedoksi asianosaisille kahdella eri tavalla.

Uhkasakkolain tiedoksiantosääntelyn sanamuodon mukainen tulkinta ei, erityisesti sitä koskevassa hallituksen esityksessä sanottu huomioon ottaen, mahdollista päätöksen tiedoksiantoa esimerkiksi tilanteessa, jossa asianosaista tai tämän edustajaa ei tavoiteta, tai jos todisteellista tiedoksiantoa ei muusta syystä voida toimittaa. Tämä hankaloittaa päätösten tiedoksiantoa erityisesti sellaisissa hallintopakkoasioissa, joihin liittyy useampia osapuolia esimerkiksi moniasianosaissuhteen vuoksi. Sanamuoto ei myöskään mahdollista päätöksen todisteellista tiedoksiantoa hallintolain 60 §:n 2 momentin mukaisesti luovuttamalla tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Käytännössä toki esimerkiksi seurausharkinnan eli reaalisen argumentaation pohjalta lainsoveltaja voisi päätyä toisenlaiseen lopputulokseen. Tilannekohtaisen järjenkäytön perusteella lain mekaanisesta tai muodollisesta soveltamisesta voitaisiin poiketa siinä tapauksessa, että tietynlainen tulkinta johtaisi oikeudellisesti tai käytännöllisesti ongelmalliseen tai kummalliseen lopputulokseen.[138] Tämä ei kuitenkaan

136 *HE 63/1990 vp*, s. 20/II.
137 Ks. luku 3 uhkasakkolain soveltamisalasta.
138 *Määttä, T. – Paso* 2019, s. 66–67.

muuta sitä seikkaa, että uhkasakkolain 23 §:n sääntely on osin vanhentunutta ongelmallisella tavalla siten, että sääntelyn hallintolaista poikkeavana voidaan tulkita estävän myös hallintolain soveltamisen. Mielestäni tämä on kuvaava esimerkki siitä, miksi yleislaista poikkeaviin erityislain säännöksiin tulisi lainsäädännössä suhtautua pidättyvästi.

Tästä aiheutuvista käytännön ongelmista voidaan mainita esimerkkinä ratkaisu KHO 19.4.2012 t. 933 (LRS):

> Asiassa oli kysymys hallinto-oikeuden päätöksen oikeasta tiedoksi antamisen tavasta uhkasakkolain mukaisessa asiassa. Hallinto-oikeus oli ratkaissut valituksen, joka koski päävelvoitteen tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi. Hallinto-oikeuden päätöstä ei ollut saatu annetuksi tiedoksi valittajalle haastemiehen välityksellä, joten hallinto-oikeus oli antanut päätöksen tiedoksi valittajalle yleistiedoksiantona julkaisemalla siitä ilmoituksen Virallisessa lehdessä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että viranomaisen päätöksen tiedoksi antamista koskevaa uhkasakkolain 23 §:ää ei ollut sovellettava hallinto-oikeuden päätökseen, jolla oli ratkaistu valitus uhkasakon tuomitsemista koskevasta asiasta. Haastemies ei ollut saanut annetuksi hallinto-oikeuden päätöstä tiedoksi valittajalle. Tämän vuoksi ja kun myös otettiin huomioon, että valittaja oli hallintolainkäyttölain 24 §:n 2 momentin mukaan velvollinen ilmoittamaan hallinto-oikeudelle postiosoitteen ja puhelinnumeron, joihin asiaa koskevat ilmoitukset voidaan hänelle toimittaa, sekä se seikka, että väestötietojärjestelmästä ei ollut käynyt ilmi sellaista valittajan osoitetta, josta hänet olisi voitu tavoittaa, hallinto-oikeus oli sinänsä voinut näissä oloissa hallintolainkäyttölain 55 §:n 1 ja 2 momentin nojalla antaa päätöksen tiedoksi valittajalle yleistiedoksiantona soveltaen, mitä hallintolain 62 §:ssä säädetään.

Tästä lyhyestä ratkaisuselosteesta on luettavissa se, ettei hallintolain 62 §:n mukainen yleistiedoksianto olisi välttämättä ollut käytettävissä, mikäli kysymyksessä olisi ollut viranomaisen hallintopakkopäätöksen tiedoksianto, johon olisi tullut soveltaa uhkasakkolain 23 §:ää.

Käytännössä tämä uhkasakkolain erityissäännöksen ongelmallisuus on tunnistettu toisinaan myös erityislain laatimisen yhteydessä. Ainakin välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana annetun lain (826/2022) 11 §:n 3 momentissa on nimenomaisesti säädetty, että uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskeva päätös voidaan antaa tiedoksi asianosaiselle hallintolain 60 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kyseistä lakia koskevassa hallituksen esityksessä tätä onkin perusteltu juuri sillä, että koska uhkasakon asettamista koskeva päätös annetaan asianosaiselle tiedoksi useimmiten samassa yhteydessä kuin asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskeva päätös, on tarkoituksenmukaista, että se voidaan antaa tiedoksi

asianosaiselle samoilla tiedoksiantotavoilla ja samassa yhteydessä kuin itse asiakas- tai potilasturvatyömääräyskin.[139]

Uhkasakkolain mukaisen päätöksen tiedoksianto voisi osoittautua erityisen haasteelliseksi myös tilanteessa, jossa päävelvoitetta koskevassa erityislaissa olisi yleislaista poikkeavia säännöksiä päätöksen tiedoksiannosta.[140]

Näillä perusteluilla hallinnon yleislakien tiedoksiantosäännösten kanssa osin päällekkäinen ja osin eri tavalla sääntelevä uhkasakkolain 23 § olisi perusteltua kumota.[141] Myös pelkästään hallintolain tiedoksiantosäännöksiä noudattamalla uhkasakkolain mukaiset velvoittavat päätökset olisi lähtökohtaisesti annettava todisteellisesti tiedoksi. Uhkasakkolain mukaisten päätösten tiedoksi antamiseen ei siten tarvittaisi hallinnon yleislakien tiedoksiantosääntelystä poikkeavaa sääntelyä.

# 10 MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 24 §:N TOIMIVUUDEN ARVIOINTI ERI TILANTEISSA

## 10.1 Voimassa oleva pykälä ja sen tausta

Uhkasakkolain 24 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan päätökseen, jolla viranomainen ei ole hyväksynyt vaatimusta asian uudelleen käsittelemisestä 12 §:n 2 momentin mukaisesti, ei saa hakea muutosta valittamalla. Pykälän 2 momentissa säädetään muutoksenhausta uhkasakon asettamista sekä teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista koskevaan päätökseen. Sen mukaan näihin sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Pykälän 3 momentissa säädetään muutoksenhausta uhka-

139 *HE 130/2022 vp*, s. 48.

140 Tällaisia yleislaista poikkeavia tiedoksiantosäännöksiä on esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. *Kangasmaa* 2019, s. 51 onkin niiden osalta kiinnittänyt lainsäätäjän huomiota siihen, että tiedoksiantosäännökset olisi syytä muuttaa erityistiedoksiannon systematiikan mukaisiksi.

141 Toisaalta kuitenkin *Määttä, K.* 2021a, s. 239 arvioi uhkasakkolaissa säädetyn todisteellisen tiedoksiantomenettelyn olevan perusteltua velvoitetun oikeusturvan kannalta. *Määttä* toteaa myös, että tilanteessa, jossa uhkasakkolain 23 §:n mukainen todisteellinen tiedoksianto ei onnistu, on lain edellyttämän oikeustilan saavuttamiseksi voitava soveltaa tiedoksiantomenettelyyn hallintolain yleistiedoksiantoa koskevia säännöksiä. Tämän tueksi hän on viitannut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisuun 28.5.2019 19/0612/2 (ään.). Mielestäni uhkasakkolain 23 §:n sanamuoto ja sitä koskevat esityöt eivät tue tätä tulkintaa. Jotta yleistiedoksiantoa koskevat säännökset olisivat ilman tulkintavaikeuksia sovellettavissa tällaisissa tapauksissa, tulisi uhkasakkolain 23 § joko kumota tai vähintäänkin uudistaa sen sanamuotoa.

sakon maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen. Sen mukaan toimivaltainen hallintotuomioistuin ja asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn määräytyvät päävelvoitteen perusteella. Pykälän 4 momentissa säädetään täydentävästi, että muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Uhkasakkolain muutoksenhakua koskevaa pykälää on muutettu useita kertoja. Uhkasakkolain 24 §:n muuttamisesta annetulla lailla (859/2020) pykälä on ajantasaistettu vastaamaan lakiviittauksen osalta vuoden 2020 alusta voimaan tullutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

Välillisen hallintopakon käyttämiselle tyypillinen menettelyn kaksivaiheisuus erillisistä uhan asettamispäätöksestä ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevasta päätöksestä koskee myös muutoksenhakumahdollisuutta. Asianosaisella on vahvan pääsäännön mukaan muutoksenhakumahdollisuus sekä uhan asettamista että sen täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan hallintopäätökseen.

Uhkasakkolain alkuperäisessä muodossa sekä uhan asettamista että täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevan päätöksen muutoksenhaussa sovellettiin hallinnollisen muutoksenhaun yleislakia. Uhkasakkolain 24 § muutettiin muutoslailla (894/2015) siten, että uhan asettamisen ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevan päätöksen muutoksenhaut eriytettiin toisistaan. Tavoitteena oli saada uhkasakkolain mukaisen uhan asettamispäätöksen muutoksenhaku vastaamaan yhtä aikaa asetettua päävelvoitetta koskevan hallintopäätöksen muutoksenhakua. Muutosta perusteltiin sillä, että uhkasakkolain mukaisen tehosteen asettamiseen saisi hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin päävelvoitetta koskevaan päätökseen. Hallituksen esityksen mukaan, jos päävelvoitteen muutoksenhakua koskevassa erityislain säännöksessä viitataan uhkasakkolakiin, muutoksenhaussa sovelletaan hallintolainkäyttölain yleisiä muutoksenhakusäännöksiä, jollei muutoksenhausta näihin päätöksiin erikseen toisin säädetä. Uhan maksettavaksi tuomitsemista tai täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallintooikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.[142]

Pykälän nykyisen 3 momentin sääntely toimivaltaisesta hallintotuomioistuimesta ja asiantuntijajäsenten osallistumisesta uhan maksettavaksi tuomitsemista tai täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevan päätöksen muutoksenhaussa lisättiin lainkohtaan lakivaliokunnan mietinnössä esitetyn perusteella. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan uhkasakkolain mukaisen tehosteen asettamiseen saisi hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin päävelvoitetta koskevaan päätökseen. Valitusoikeus uhkasakon asettamista tai täytäntöön pantavaksi

[142] *HE 230/2014 vp*, s. 57/II. Hallintolainkäyttölaki on nyttemmin kumottu hallintoprosessilailla.

määräämistä koskevaan päätökseen määräytyy hallintolainkäyttölain mukaan. Vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa ja eräissä muissa asioissa valitukset on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Jotta toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta ei näissä asioissa olisi epäselvyyttä, valiokunta ehdotti täydennystä lainkohtaan.[143]

Hallinnollisen muutoksenhaun järjestelmät eroavat lähtökohtaisesti toisistaan joiltakin osin eri maissa, joten oikeusvertailusta ei ole saatavilla kovin paljon tukea näin spesifin hallinnollisen muutoksenhaun kysymyksen ratkaisemiseen. Tähän uhkasakkolain 24 §:n 3 momentissa omaksuttuun sääntelyratkaisuun päädyttiin eduskuntakäsittelyn aikana sen vuoksi, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa muutoksenhaku on valtakunnallisesti keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, jossa on lainoppineiden hallinto-oikeustuomareiden lisäksi myös tekniikan ja luonnontieteen alan hallinto-oikeustuomareita.[144] Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa hallintopakon käyttäminen on suhteellisen yleistä verrattuna moniin muihin hallinto-oikeuden asiaryhmiin. Muutoksenhaku näiden lakien mukaisiin uhkasakon tuomitsemispäätöksiin katsottiin perustelluksi ohjata samaan tuomioistuimeen kuin muutoksenhaku päävelvoitetta ja samalla myös uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen. Kun vastaavaa rakennetta yhden alueellisen hallintotuomioistuimen erityistoimivallasta ei ole niissä muissa maissa, jotka muutoin voisivat olla relevantteja oikeusvertailun kannalta, ovat tästä sääntelystä muodostuvat ongelmat puhtaasti kansallista perua.[145] Esimerkiksi Ruotsissa uhkasakkoasioita sääntelee Lag om viten (1985:206). Kyseisen lain 6 §:n mukaan uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta päättää hallinto-oikeus, mikäli uhkasakon asettamispäätöstä ei ole käsitelty tuomioistuimessa. Tuomitsemispäätöksen tekee uhkasakon asettanut viranomainen vain siinä tapauksessa, että asettamispäätös

[143] *LaVM 26/2014 vp*, s. 6/I. Myös *Nieminen-Finne* 2020, s. 213, toteaa, että hallintopakko- ja valvontapäätöksiin ympäristöasioissa liittyy yleisesti sellaista substanssiosaamisen tarvetta, joka saattaa edellyttää asiantuntijajäsenten käyttämistä. *Nieminen-Finne* ei kuitenkaan kyseisessä väitöskirjatutkimuksessaan ”Asiantuntija tuomarina. Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ympäristönsuojeluasioissa” käsittele erikseen kysymystä asiantuntijajäsenten osallistumisesta juuri uhan täytäntöönpanoa koskevaan päätöksentekoon hallintotuomioistuimissa uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin nojalla.

[144] Näiden asiaryhmien keskittämisen vuoksi Vaasan hallinto-oikeus muistuttaa osin erityistuomioistuinta ja osin alueellista hallinto-oikeutta (*Kuusiniemi* 2013, s. 325; *Nieminen-Finne* 2020, s. 6).

[145] Ks. tarkemmin asiantuntemuksen takaamisesta ympäristöasioissa eräissä muissa EU-maissa *Nieminen-Finne* 2020, s. 131, 157–163. Kuten *Nieminen-Finne* 2020, s. 162 toteaa, ruotsalainen järjestelmä muistuttaa hänen vertailemistaan eniten suomalaista, mutta siinäkin on monia eroja mm. juuri muutoksenhaussa.

on käsitelty tuomioistuimessa.[146] Lisäksi lain 7 §:n mukaan joissakin tapauksissa tuomitsemisesta päättää käräjäoikeus.

Myös tämä erityissääntely uhkasakkolain 24 §:n 3 momentissa toimivaltaisesta tuomioistuimesta ja asiantuntijajäsenten osallistumisesta tuomitsemis- tai täytäntöönpanovaiheessa asian käsittelyyn osoittaa uhkasakon tuomitsemispäätöksen kiinteää yhteyttä päävelvoitteen asettamispäätökseen.

Muutoslakia (894/2015) edeltäneiden uhkasakkolain muutoksenhakusäännösten pohjalta oli mahdollista, että päävelvoitetta koskevaan päätökseen ja siihen liittyvään uhan asettamista koskevaan päätökseen sovellettiin erilaisia muutoksenhakusäännöksiä, mikäli päävelvoitteeseen sovellettiin yleislaista poikkeavia muutoksenhakusäännöksiä. Lainmuutoksen tarkoituksena oli selkeyttää muutoksenhakusääntelyä uhkasakkolain mukaisissa asioissa. Uhan asettaminen liittyy aina tiettyyn päävelvoitteeseen. Päävelvoite ja sen tehoste asetetaan käytännössä useimmiten samassa päätösasiakirjassa. Siten on johdonmukaista, että niihin haetaan muutostakin samalla tavoin.[147]

Esimerkkinä uhkasakkolain mukaisiin asioihin sovellettavasta muutoksenhakunormistosta voidaan mainita vuosikirjaratkaisu KHO 2004:20, jossa tosin oli kysymys uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevasta päätöksestä tehtyyn valitukseen sovellettavasta lainsäädännöstä. Korkein hallinto-oikeus lausui tältä osin, että koska työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa (131/1973) ei ollut säännöksiä uhkasakon tuomitsemisesta eikä siitä, missä järjestyksessä haetaan muutosta uhkasakon tuomitsemista koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen, hallinto-oikeuden uhkasakon tuomitsemista koskevaan päätökseen oli katsottava haettavan muutosta uhkasakkolain 24 §:n mukaisesti. Näin ollen ja kun työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa ei ollut myöskään kielletty muutoksenhakua, hallinto-oikeuden päätökseen saatiin hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä ja siten ilman valituslupaa.[148]

---

146 Tässä on syytä ottaa huomioon myös Ruotsin hallintotuomioistuinjärjestelmän lähtökohtainen eroavaisuus Suomen hallintotuomioistuinjärjestelmään: Ruotsin järjestelmä on kolmiportainen siten, että hallinto-oikeudet käsittelevät sekä hakemus- että muutoksenhakuasioita. Kamarioikeudet käsittelevät valituksia hallinto-oikeuksien päätöksistä. Korkein hallinto-oikeus käsittelee valituksia kamarioikeuksien päätöksistä. Ks. lag om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289).

147 *HE 230/2014 vp*, s. 41/I, 47/I.

148 Vuosikirjaratkaisun oikeusohjeet ovat sinänsä jo vanhentuneita, kun työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettu laki on sittemmin kumottu työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetulla lailla (44/2006). Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen on nykyisin hallintoprosessilain 107 §:n 1 momentin mukaan valitusluvanvaraista.

Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin sääntely tuomitsemispäätöksen muutoksenhakutien eriyttämisestä päävelvoitteesta perustuu osittain siihen, että tuomitsemisvaiheen päätökset voidaan saada tuomioistuimen ratkaistaviksi mahdollisimman nopeasti ilman päävelvoitteeseen mahdollisesti liittyvää oikaisuvaatimusmenettelyä. Hallituksen esityksen mukaan oikaisuvaatimusta ei ehdotettu asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviin asioihin, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällaisia ovat esimerkiksi hallinnollisen seuraamuksen määräämistä ja uhkasakon tuomitsemista koskevat asiat.[149]

Toinen tässä hallituksen esityksessä esitetty perustelu, joka tuki sen säätämisen aikaan uhkasakkolain mukaisen tuomitsemispäätöksen muutoksenhakutien osittaista eriyttämistä päävelvoitteen muutoksenhakutiestä, liittyi valituslupajärjestelmään. Hallituksen esityksessä valituslupajärjestelmän asiaryhmäkohtaista soveltuvuutta perusteltiin muun ohella sillä, että valituslupaa ei ehdotettu asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta, kuten esimerkiksi erilaiset kiellot.[150] Perustelu ei enää nykyisin ole relevantti, kun hallintolainkäytön järjestelmä on tältä osin muuttunut niin, että valituslupasääntely korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee pääsääntöisesti sovellettavaksi myös uhan asettamis- ja tuomitsemispäätöksistä tehtäviin valituksiin.

Hallintovaliokunnan mietinnössä koskien hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 226/2009 vp) hallintopakkoasioiden muutoksenhausta todetaan, että säädettäessä oikaisuvaatimuksen tekemisestä eri hallinnon aloilla on kuitenkin tarpeen huolehtia, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän painopiste siirry virheiden korjaamisesta oikeusriitojen ratkaisemiseen. On kyettävä erottamaan ilmeiset virheiden korjaamiset ja niihin merkitykseltään rinnastettavat tilanteet varsinaisista riitaisuuksista ja oikeuskysymyksistä, jotka kuuluvat riippumattomille tuomioistuimille. Esimerkiksi monet oikeussuojan kannalta kiireelliset asiat, kuten hallintopakkoasiat, eivät lähtökohtaisesti sovi oikaisujärjestelmän piiriin.[151]

Mietinnössä lausutusta ilmenee, ettei tarkoituksena ole sen laajemmalti soveltaa oikaisuvaatimusmenettelyä myöskään uhkasakkolain mukaisen tehosteen

[149] *HE 230/2014 vp*, s. 42/II.
[150] *HE 230/2014 vp*, s. 45. Ks. myös *PeVL 37/2005 vp*, s. 4–5.
[151] *HaVM 3/2010 vp*, s. 3/I.

asettamispäätöksiin. Myös näiden päätösten osalta tavoitteena on suora muutoksenhaku tuomioistuimeen ilman oikaisuvaatimusvaihetta.[152] Erityislainsäädäntöä laadittaessa tulisikin ottaa huomioon tämä ja rakentaa hallintopakkokeinojen käyttämiseen liittyvä sääntely siten, että varsinaista muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen ei edeltäisi oikaisuvaatimusvaihe.

## 10.2 Uhan asettamis- ja tuomitsemispäätösten välinen yhteys muutoksenhaun kannalta

Jos uhkasakko tuomitaan maksettavaksi, tarkoittaa se käytännössä samalla myös sitä, että päävelvoite on edelleen ainakin osittain täyttämättä. Tällöin päävelvoitteen tehosteeksi täytyy useimmiten asettaa ja myös käytännössä asetetaan yleensä samassa päätösasiakirjassa uusi uhka.[153] Uhkasakkolain 24 §:n mukainen muutoksenhaku uhan tuomitsemispäätökseen ei kulje välttämättä täysin yhteneväisesti uuden päävelvoitteen ja uuden uhan asettamista koskevan päätöksen muutoksenhaun kanssa. Sen vuoksi niissä tapauksissa, joissa esimerkiksi päävelvoitteen muutoksenhakua edeltää oikaisuvaatimusmenettely, on olemassa riski muutoksenhaun eriytymisestä tuomitsemispäätöksen ja todennäköisesti samoin perustein tehdyn uuden uhkasakon asettamispäätöksen osalta.

Ongelmaksi tässä uhkasakkolain 24 §:n 2 ja 3 momentin mukaisessa muutoksenhaussa voi siten tietyissä uhkasakon tuomitsemis- ja uuden uhan asettamistilanteissa muodostua se, että muutoksenhaku niiden osalta on säädetty eri tavalla ja saattaa siten eriytyä. On loogista ja jopa välttämätöntä, että asettamispäätökseen haetaan muutosta samalla tavalla kuin päävelvoitteeseen. Päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettava uhka liittyvät kiinteästi toisiinsa. Sen sijaan uhan tuomitsemispäätöksissä vain toimivaltainen hallintotuomioistuin ja asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn määräytyvät voimassa olevan lainsäädännön mukaan päävelvoitteen perusteella. Pykälän 4 momentin mukaisesti muilta osin noudatetaan hallintoprosessilakia. Tältä osin tutkimuksen kohteena

---

152 Näin myös *YmVM 27/2022 vp*, s. 11; *Lainkirjoittajan opas*, jakso 12.13.2, Hallintolaki.

153 *HE 63/1990 vp*, s. 15/II. Näin myös *Pennanen (toim.)* 2006, 35; *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 290; *Ellilä* 2012, s. 8; *Linnove (toim.)* 2014, s. 85; *Määttä, K.* 2017, s. 29; *Kulla – Salminen* 2021, s. 379. Ks. tästä myös EOA 19.5.2014 2020/4/02: ”Jos käytetään kertaluonteisia uhkasakkoja, uusi uhkasakko on syytä asettaa jo samalla, kun aikaisempi tuomitaan maksettavaksi.” Ks. myös KHO 2016:96 (jäteasia), jossa korkein hallinto-oikeus otti nimenomaisesti kantaa *ne bis in idem* –kysymykseen toteamalla, että uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja päävelvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistusluonteiseksi seuraamukseksi, vaan sen tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen täyttäminen. Tämän vuoksi uhkasakon tuomitseminen ja uuden uhkasakon asettaminen eivät ole vastoin *ne bis in idem* –kieltoa.

on, olisiko sääntelyä syytä muuttaa tuomitsemispäätöksen sovellettavien muutoksenhakusäännösten osalta.

Käytännön esimerkkinä tuomitsemispäätöksen ja uuden uhan asettamispäätöksen välisestä kiinteästä asiallisesta yhteydestä voidaan mainita ratkaisu Turun HAO 20.3.2015/0076/1. Tässä rakennusvalvonta-asiaa koskevassa ratkaisussa todettiin, että uhan tuomitseminen ja uuden uhan asettaminen oli tehty yhdessä hallintopakkoa koskevassa päätöksessä, joten rakennusvalvontamaksu voitiin määrätä maksettavaksi vain yhden kerran.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti uhkasakon asettamispäätöksen lainmukaisuus voidaan tutkia vielä uhkasakon tuomitsemisasian yhteydessä. Näin todetaan myös uhkasakkolain esitöissä. Jos uhkasakon tuomitsemisvaiheessa katsotaan, että laillisia edellytyksiä uhkasakon asettamiselle ei ole ollut, uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi. Yleensä on kuitenkin katsottu, että viranomaisen ei ole omasta aloitteestaan perusteellisesti tutkittava asettamispäätöksen lainmukaisuutta. Tutkimisvelvollisuus on rajoitettu asettamispäätöksen muodolliseen moitteettomuuteen ja siihen, onko velvoitetta noudatettu sekä siihen, onko esitettyjä laiminlyönnin syitä pidettävä pätevinä. Laajempi asettamispäätöksen lainmukaisuuden tutkiminen viran puolesta saattaa olla aiheellista silloin, kun uhkasakon tuomitseminen kuuluu muulle kuin uhan asettaneelle viranomaiselle tai kun uhkasakon asettaneen viranomaisen päätökseen ei valituskiellon vuoksi ole voitu hakea muutosta.[154]

Uhkasakkoa ei siis tule tuomita maksettavaksi, jos todetaan, ettei laillisia edellytyksiä uhkasakon asettamiselle ole ollut.[155] Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:23 (rakennusvalvonta) todetaan nimenomaisesti, että uhkasakkoa tuomittaessa on selvitettävä myös asettamispäätöksen lainmukaisuus. Ratkaisussa todetaan muun ohella, että uhkasakon tuomitsemisen edellytyksenä on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen ja että päävelvoitetta ei ole tuomitsemispäätöstä

---

154 *HE 63/1990 vp*, s. 14/I. Näin myös esim. *Myöhänen* 2021, s. 518; *Määttä, K.* 2021a, s. 171. Tässä kohtaa on syytä erottaa toisistaan lainvoiman ja oikeusvoiman käsitteet: Uhkasakon asettamispäätös voi olla lainvoimainen siten, ettei päätökseen voi enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin (negatiivinen oikeusvoimavaikutus). Kuitenkin tämän päätöksen positiivinen oikeusvoimavaikutus eli sitovuus suhteessa uhkasakon tuomitsemispäätökseen on tällöinkin vain rajallinen. Mahdollisesti sekä hallintopakkoasioiden kaksivaiheisuuden että niihin liittyvän korostuneen oikeusturvavaatimuksen vuoksi on katsottu aiheelliseksi tältä osin poiketa oikeusjärjestyksen oletusarvoisesta oikeusvoimaopista, jolla ei joka tapauksessa ole säädännäisen oikeuden tukea hallintoprosessissa. Tosin kysymys voi olla hankalampi silloin, kun asettamispäätökseenkin on haettu muutosta ja siitä on olemassa tuomioistuimen ratkaisu. Ks. lainvoiman ja oikeusvoiman käsitteistä tarkemmin esim. *Mäenpää* 2003, s. 382–384; *Hepola* 2005, s. 326–327; *Mäenpää* 2017, s. 318–320; *Koivuluoma ym.* 2020, s. 359–360; *Mäenpää* 2021, s. 309–310.

155 *Pennanen (toim.)* 2006, s. 34; *Linnove (toim.)* 2014, s. 83–84; *Kuntaliiton opas*.

tehtäessä kokonaisuudessaan täytetty. Lisäksi edellytetään, että uhkasakon asettamispäätös on oikeudellisesti virheetön.

Myös esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2021:133 (rakennusvalvonta) arvioitiin uhkasakon tuomitsemisen edellytyksiä myös sen suhteen, oliko viranomainen voinut asettaa päävelvoitteen velvoitetun noudatettavaksi. Päätöksen mukaan ympäristö- ja rakennuslautakunta oli voinut asettaa rakennusten purkamista ja kaivon peittämistä koskevan päävelvoitteet A:n noudatettavaksi. Siten A:n maksettavaksi oli voitu myös tuomita sanottujen velvoitteiden laiminlyönnin varalta asetettu uhkasakko.

Edellä kuvatut esimerkit osoittavat myös uhkasakon tuomitsemisen liittyvän hyvin kiinteästi päävelvoitteeseen. Kun tuomitsemispäätöksen päätösharkinnassa ja hallintolainkäyttömenettelyssä voidaan arvioida myös asettamispäätöksen ja siihen liittyvän päävelvoitteen lainmukaisuus, olisi muutoksenhaun perusteltua olla yhtenäinen näiden päätösten osalta.

## 10.3 Muutoksenhaun eriytyminen päävelvoitetta koskevan oikaisuvaatimusvaiheen vuoksi

Joidenkin hallintopakkopäätösten muutoksenhakusäännöksissä on säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä, ja tästä syystä muutoksenhaun kokonaiskesto saattaa muodostua pidemmäksi kuin mitä se olisi ilman oikaisuvaatimusvaihetta. Tilanteita, jossa ainakin joihinkin uhkasakon asettamispäätöksiin haetaan muutosta erityislain muutoksenhakusäännösten perusteella ensin oikaisuvaatimusmenettelyn kautta, on ainakin seuraavissa voimassa olevissa säännöksissä:[156]

> Alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 13 §, lääketieteellisistä tutkimuksista annetun lain (488/1999) 22 §, eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetun lain (29/2000) 37 §, tilastolain (280/2004) 23 §, alusliikennepalvelulain (623/2005) 28 §, eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) 38 §, tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista annetun lain (1005/2008) 36 §, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 52 §, kuvaohjelmalain (710/2011) 25 §, laivavarustelain (1503/2011) 26 §, tilintarkastuslain (1141/2015) 8 luvun 7 §, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 2 luvun 14 §, tullilain (304/2016) 104 §, alkolukkolain (730/2016) 13 §, liikenteessä käytettävien vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelusta annetun lain (478/2017) 12 §, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 14 §, pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) 11 §, kiinteän

[156] Luettelo ei ole kattava, vaan se perustuu erilaisiin kirjoittajan tekemiin hakuihin Edilexissä (14.10.2023).

laajakaistan rakentamisen tuesta annetun lain (1262/2020) 15 §, eläintautilain (76/2021) 94 §, ajoneuvolain (82/2021) 62 §, asumisoikeusasunnoista annetun lain (393/2021) 104 §, lääkinnällisistä laitteista annetun lain (719/2021) 45 §, ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain (740/2021) 18 § sekä luonnonmukaisesta tuotannosta annetun lain (1330/2021) 40 §.

Edellä mainittujen säännösten mukaisissa uhkasakon tuomitsemis- ja uuden uhan asettamispäätösten muutoksenhaussa piilee keskenään ristiriitaisten päätösten riski. Säännöksen nojalla viranomainen asettaa ensin päävelvoitteen ja sen tehosteeksi uhkasakon. Jos velvoitettu sittemmin jättää päävelvoitteen noudattamatta, tuomitsee viranomainen uudella hallintopäätöksellä uhkasakon maksettavaksi. Tällöin viranomainen myös samalla yleensä asettaa käytännössä vastaavansisältöisen päävelvoitteen noudattamiseksi uuden uhkasakon. Kun muutoksenhaku uhkasakon asettamisen ja tuomitsemisen osalta on uhkasakkolain 24 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti eriytynyt, ohjautuu muutoksenhaku aiemman uhkasakon tuomitsemispäätöksestä hallintoprosessilain pääsäännön mukaisesti suoraan hallinto-oikeuteen. Samalla uuden uhkasakon asettamispäätökseen on päävelvoitetta koskevan lainsäädännön perusteella joissakin tapauksissa ennen varsinaista muutoksenhakua haettava oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Kuitenkin uhkasakon tuomitsemispäätöksen muutoksenhaun yhteydessä hallinto-oikeus tutkii myös sen perusteena olevan asettamispäätöksen lainmukaisuuden, kuten edellä on selostettu. Tällöin hallinto-oikeus voi päätyä sen osalta erilaiseen lopputulokseen kuin uutta asettamispäätöstä koskevaa oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen, jolla on käytännössä samoihin oikeustosiseikkoihin perustuva uuden uhan asettamispäätös ratkaistavanaan.

Lisäksi tämä on velvoitetun ja/tai valittajan kannalta hankalaa ja epätarkoituksenmukaista, kun käytännössä samassa asiakirjassa ratkaistua hallintopakkomenettelyn kohteena olevaa velvoitetta käsitellään tuomitsemisen osalta hallinto-oikeudessa ja uuden uhan asettamisen sekä päävelvoitteen osalta oikaisuvaatimusmenettelyssä. Velvoitettu ja/tai valittaja joutuvat hoitamaan muutoksenhakuprosessia käytännössä kaksinkertaisesti prosessien eriaikaisuuden vuoksi, mahdollisesti jopa useammissa oikeusasteissa. Tämä saattaa aiheuttaa myös kaksinkertaisen oikeudenkäyntimaksun ja kaksinkertaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisriskin.[157] Kaiken kaikkiaan tämä siis lisää asianosaisten

[157] Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus on todellinen riski hallintoprosessissa erityisesti juuri hallintopakkoasioiden asianosaisasetelmissa voimassa olevien oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten nojalla. Hallintoprosessilain 95 §:n 1–2 momentin mukaan lähtökohtana on se, että yksityiselläkin asianosaisella on velvollisuus korvata muiden yksityisten asianosaisten oikeudenkäyntikuluja silloin, kun asiassa on monta asianosaista, joilla on vastakkaisia intressejä (*HE 29/2018 vp*, s. 167).

vaivaa ja kustannuksia sekä viivästyttää myös oikeuksiin pääsemistä, koska erilliset prosessit tuskin loppuvat täysin samanaikaisesti. Lisäksi silloin, kun kysymyksessä on vahva kaksiasianosaissuhde, jossa esimerkiksi kaksi yksityistä osapuolta on vastakkain, on vastapuolella ainakin periaatteessa mahdollisuus aiheuttaa asianosaiselle haittaa käynnistämällä aikaa, vaivaa ja kustannuksia vievät rinnakkaiset muutoksenhakumenettelyt.

Käytännön oikeuselämässä nämä uhkasakon tuomitsemis- ja uuden uhan asettamispäätökset liittyvät kiinteästi toisiinsa, ja muutoksenhaun eriytymisestä voi aiheutua riski keskenään ristiriitaisista päätöksistä. Oikeusministeriö on tehnyt hallinto-oikeuksille ja markkinaoikeudelle tämän asian selvittämiseksi tietopyynnön[158], jossa on kartoitettu muun ohessa edellä lueteltujen lainkohtien mukaisten uhkasakon tuomitsemispäätösten yleisyyttä ja tästä muutoksenhaun eriytymisestä aiheutuvia käytännön ongelmatilanteita uhkasakkolain muutoslain (894/2015) jälkeen.

Vaikka muutoksenhaun eriytyminen edellä kuvatuin tavoin on voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista ainakin edellä lueteltujen lainkohtien mukaisissa tilanteissa, ovat uhkasakon tuomitsemistapaukset näissä asiaryhmissä kaiken kaikkiaan melko harvinaisia. Oikeusministeriön tietopyyntöön saatujen vastausten perusteella mainittujen lakien mukaisista uhkasakon tuomitsemisratkaisuista, joissa tulisi uuden uhan asettamisen osalta sovellettavaksi oikaisuvaatimusmenettely, ei ole uhkasakkolain muutoslain (894/2015) jälkeen valitettu hallinto-oikeuteen.[159]

Jos uhan tuomitsemispäätösten muutoksenhaku yhtenäistettäisiin päävelvoitteen muutoksenhaun kanssa vastaavasti kuin uhan asettamispäätöksen muutoksenhaku, pitenisi muutoksenhaun kokonaiskesto vastaavasti näissä asiaryhmissä, joissa päävelvoitteen muutoksenhakua edeltää oikaisuvaatimusvaihe. Tämän voidaan kuitenkin arvioida aiheuttavan kokonaisuutena vähäisempää haittaa järjestelmän yleiselle toimivuudelle ja oikeusvarmuudelle sekä asianosaisille kuin se, että muutoksenhaku näissä asioissa asettamis- ja tuomitsemispäätösten osalta eriytyy. Lisäksi oikaisuvaatimusasiat tulee joka tapauksessa hallintolain 49 e §:n perusteella käsitellä kiireellisenä.

---

158 VN/31733/2021-OM-1, 3.12.2021.

159 Kaikki hallinto-oikeudet ilmoittivat 12/2021–1/2022, ettei niissä ole ollut vireillä yhtään tällaista asiaa. Myös *Ellilä* 2012, s. 12 toteaa sosiaali- ja terveyspalvelujen uhkasakkopäätöksistä, että oikeuskäytäntö sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla perustuu ensi asteen soveltamiskäytäntöön ja tämäkin on melko vähäistä. Uhkasakkoa kunnan sosiaali- ja terveyspalvelun tehosteena on käytetty varsin vähän, ja tapaukset ovat rajoittuneet uhkasakon asettamiseen, sillä päävelvoitteet on melkein aina täytetty uhan avulla, eikä uhkasakkoja ole siksi juurikaan tuomittu.

## 10.4 Jatkomuutoksenhaun eriytyminen uhan asettamis- ja tuomitsemispäätöksissä

Nykytilanteessa eli hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen edellä esitetty perustelu siitä, että uhan tuomitsemisasioissa olisi tarpeen turvata rajoittamaton muutoksenhakumahdollisuus ylimpään hallintotuomioistuimeen,[160] ei ole enää relevantti. Perustelu ei pidä enää paikkaansa, koska hallintoprosessilain 107 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on muodostunut pääsäännöksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Lainkohdan mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Erikseen säädetään muutoksenhausta muun hallintotuomioistuimen päätökseen.

Hallinto-oikeudessa ratkaistuihin uhkasakkolain mukaisiin tuomitsemis- tai täytäntöönpanopäätöksiinkään ei siten voida enää hakea muutosta rajoittamattomasti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan jatkomuutoksenhaku edellyttää voimassa olevan lainsäädännön perusteella valitusluvan myöntämistä. Uhkasakkolaissa ei ole säädetty tältä osin poikkeusta hallintoprosessilaista.

Ennen hallintoprosessilain voimaantuloa useissa asiaryhmissä uhkasakon asettamispäätöksen muutoksenhaku oli valitusluvanvaraista korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta uhkasakon tuomitsemispäätöksen osalta olisi pitänyt antaa suora valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä on voinut aiheuttaa ainakin jonkin verran sekaannusta ja käytännön horjuvuutta hallintotuomioistuimissa. Esimerkiksi aiemmin maankäyttö- ja rakennuslaissa muun ohessa hallintopakkoasioiden jatkomuutoksenhaku oli jo ennen hallintoprosessilain voimaantuloa säädetty valitusluvanvaraiseksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asiantila on kuitenkin pääosin muuttunut hallintoprosessilain voimaantulon myötä, kun valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on nykyisin pääsääntönä ja koskee sekä uhkasakon asettamis- että tuomitsemispäätöksiä. Toisaalta tältä osin on samalla poistunut myös osasyy muutoksenhaun eriyttämiseen eli suoran jatkomuutoksenhakumahdollisuuden säilyttäminen tuomitsemista ja täytäntöönpanoa koskevien päätösten osalta.

Hieman vastaava tilanne on tällä hetkellä kuitenkin edelleen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) nojalla markkinaoikeudessa asetettavan uhkasakon osalta. Hallintoprosessilain pääsääntö jatkomuutoksenhaun valitusluvanvaraisuudesta koskee vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätökseen, mutta ei muutoksenhakua markkinaoikeuden päätökseen. Näin ollen markkinaoikeuden päätöksiin saa hakea muutosta ilman valituslupaa, jos muualla lainsäädännössä ei ole erikseen säädetty

[160] *HE 230/2014 vp*, s. 45/II.

valitusluvanvaraisuudesta. Markkinaoikeus asettaa uhkasakon hankintalain 161 §:n nojalla. Lainkohdassa on myös viittaus uhkasakkolain soveltamiseen. Hankintalain 165 §:n nojalla useimpiin kyseisen lain nojalla ratkaistuihin päätöksiin valittamiseen tarvitaan valituslupa muutoksenhakuvaiheessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muun muassa tämän lain nojalla tehtyyn uhkasakon asettamispäätöksen muutoksenhakuun tarvitaan valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska uhkasakon tuomitsemispäätöksen muutoksenhakuun sovelletaan uhkasakkolain 24 §:n 4 momentin perusteella täydentävästi hallintoprosessilakia eikä hankintalakia, ei valituslupaa tuomitsemispäätöksen osalta näin ollen tarvita.

Tästä käytännön esimerkkinä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden julkaisema muu päätös KHO 28.5.2021/352.

> Asiassa markkinaoikeus oli hylännyt muutoksenhaun kohteena olevalla päätöksellään hakijana olevan yhtiön hakemuksen aiemmin asetetun uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi ja uuden uhkasakon asettamiseksi markkinaoikeuden päätöksen noudattamisen tehosteeksi. Korkein hallinto-oikeus oikaisi käsittelyratkaisunaan markkinaoikeuden päätökseen liitetyn valitusosoituksen kuulumaan siten, että markkinaoikeuden päätökseen saa valituslupaa pyytämättä hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus käsitteli muutoksenhakukirjelmän markkinaoikeuden päätökseen kohdistuvana valituksena ja tutki asian.
>
> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan uhkasakkolain 24 §:n silloisen 2 momentin, nykyisen 3 momentin, viimeinen virke perustuu lakivaliokunnan mietintöön (LaVM 26/2014 vp). Korkein hallinto-oikeus totesi, että mietinnön mukaan virke on tarpeen, jotta toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta ei olisi epäselvyyttä sellaisissa asioissa, joita koskevien valitusten käsittely on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Vaikka mietinnössä ei ole käsitelty tilanteita, joissa uhkasakon maksettavaksi tuomitseminen kuuluu hallintoviranomaisen asemesta tuomioistuimelle, eikä tilanteita, jotka kuuluvat hallinto-oikeuden asemesta markkinaoikeuden toimivaltaan, mietinnössä esitetyn perusteella voitiin katsoa tarkoitetun, että muutoksenhaku uhkasakon tuomitsemista koskevan päätöksen osalta noudattaa myös tällaisissa tilanteissa päävelvoitteen mukaista muutoksenhakutietä. Markkinaoikeuden päätökseen, joka koski uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi julkista hankintaa koskevassa asiassa, sai hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kun tällaisen asian osalta ei ollut säädetty, että valittamiseen tarvitaan valituslupa, markkinaoikeuden päätöksestä voi valittaa valituslupaa pyytämättä. Markkinaoikeuden päätökseen liitetty valitusosoitus, jonka mukaan päätöksestä saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, oli näin ollen oikaistava. Yhtiön muutoksenhakukirjelmä käsiteltiin markkinaoikeuden päätökseen kohdistuvana valituksena.

Kun asiassa oli kysymys sekä uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista että uuden uhkasakon asettamista koskevista vaatimuksista, olisi uuden uhkasakon asettamista koskevan vaatimuksen muutoksenhakutietä pitänyt nähdäkseni arvioida päävelvoitteen muutoksenhakutien mukaisesti. Hankintalain 165 §:n mukaan haettaessa muutosta markkinaoikeuden päätöksen sovelletaan valituslupamenettelyä. Tällä perusteella ratkaisussa olisi päädytty lopputulokseen, jossa markkinaoikeuden päätökseen olisi voinut tuomitsemisen osalta hakea muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa, mutta uuden uhan asettamisen osalta muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi ollut valitusluvanvaraista. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ei ole kirjoitettu auki sitä, miksi uuden uhan asettamisen osalta ei noudatettu uhkasakkolain 24 §:n 2 momentin mukaisesti päävelvoitteen muutoksenhakumenettelyä eli edellytetty valituslupaa.

Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut päätöksensä KHO 28.5.2021/352 mukaista tulkintalinjaa muuna päätöksenä julkaisemallaan ratkaisulla H3203/2022, 8.11.2022. Asiassa oli kysymys ainoastaan uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta, mutta ei uuden uhkasakon asettamisesta. Korkein hallinto-oikeus totesi kuitenkin tässä ratkaisussaan myös sen, että hankintalain mukaisen uhkasakon asettamispäätöksen muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa hankintalain 165 §:n mukaisesti.

> Asiassa oli kysymys muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen uhkasakon maksettavaksi tuomitsemiseen. Markkinaoikeus oli päätöksensä muutoksenhakuohjauksessa todennut, että muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen uhkasakkolain mukaisessa hakemusasiassa ei ole säädetty tarkemmin. Markkinaoikeus katsoi, että hakijamyönteinen tulkinta huomioon ottaen päätökseen saa hakea muutosta valituslupaa pyytämättä valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Siten korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavana oli tältä osin, onko uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskeva päätös sellainen, josta voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupaa pyytämättä.
>
> Korkein hallinto-oikeus totesi tätä kysymystä koskevassa arviossaan, että uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin perusteella uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haetaan muutosta päävelvoitteen perusteella toimivaltaiselta hallintotuomioistuimelta. Markkinaoikeuden päätöksessä 22.4.2021 päävelvoite, jonka tehosteeksi uhkasakko on asetettu, oli kielto tehdä hankintasopimusta kumotun hankintapäätöksen perusteella tai panna hankintapäätöstä muutoin täytäntöön. Hankintalain 165 §:n nojalla muutoksenhaussa markkinaoikeuden 22.4.2021 antamaan päätökseen toimivaltainen tuomioistuin on ollut korkein hallinto-oikeus, ja valittaminen on edellyttänyt valitusluvan myöntämistä. Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin perusteella päävelvoitetta koskeva muutoksenhakujärjestys ei tule noudatettavaksi siltä osin kuin valittaminen päävelvoitteesta on säädetty valituslupaa edellyttäväksi. Uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevasta markkinaoikeuden päätöksestä valittaminen ei

> siten ole valitusluvanvaraista sillä perusteella, että päävelvoitteesta valittaminen edellyttää valitusluvan myöntämistä. Valitusluvasta muutoksenhaussa markkinaoikeuden päätökseen on säädettävä erikseen. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013) tai hankintalaissa ei ole säädetty siitä, että muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta edellyttäisi valitusluvan myöntämistä. Näin ollen markkinaoikeuden päätöksestä voi valittaa valituslupaa pyytämättä.

## 10.5 Muutoksenhaku tilanteissa, joissa uhkasakon asettaa ja tuomitsee eri viranomainen

Toisenlaisen, oman haasteensa muodostavat myös ne tietyt asiaryhmät, joissa uhkasakon tuomitsemistoimivalta on erityislaissa säädetty jollekin muulle viranomaiselle kuin uhkasakon asettaneelle viranomaiselle. Uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen voidaan eriyttää niin, että uhkasakon asettamisesta vastaa toinen viranomainen kuin uhkasakon tuomitsemisesta.[161] Uhkasakkolain 10 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaisesti uhkasakon asettanut viranomainen tuomitsee uhkasakon maksettavaksi, mutta muussa lainsäädännössä on tästä muutamia poikkeuksia, joissa viranomaisen asettaman uhkasakon tuomitseminen on säädetty markkinaoikeuden, hallinto-oikeuden tai muun viranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi.

Markkinaoikeus tuomitsee uhkasakon maksettavaksi ainakin seuraavien lainkohtien nojalla:[162]

> Poliisihallituksen asettaman uhkasakon arpajaislain (1047/2001) 62 c §:n 2 momentin, Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettaman uhkasakon kilpailulain (948/2011) 46 §:n 1 momentin, kuluttaja-asiamiehen asettaman uhkasakon Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 10 §:n 4 momentin, Valviran tai kunnan asettaman uhkasakon tupakkalain (549/2016) 105 §:n 2 momentin ja valvontaviranomaisen asettaman uhkasakon alkoholilain (1102/2017) 70 §:n 2 momentin mukaan.

Kuitenkaan arpajaislain 66 a §:n mukaan muutosta kieltopäätökseen ja sen tehosteeksi asetettuun uhkaan lain 62 b–c §:n nojalla ei saa hakea muutosta valittamalla. Myöskään alkoholilain 82 §:n ja tupakkalain 107 §:n mukaan kieltopäätökseen ja sen tehosteeksi asetettuun uhkaan ei saa hakea valittamalla muutosta, mutta asian voi hakemuksella saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 16 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehen

161 *Määttä, K.* 2021a, s. 84.

162 Luettelo ei ole kattava, vaan se perustuu kirjoittajan tekemiin erilaisiin hakuihin Edilexissä (14.10.2023).

päätökseen, joka kuuluu markkinaoikeuden toimivaltaan, ei saa hakea valittamalla muutosta.[163] Näissä asioissa uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännöstä toimivaltaisen hallintotuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan ei siten voida soveltaa, kun päävelvoitteeseen ei saa hakea muutosta. Muutoksenhaku määräytyy tällöin uhkasakkolain 24 §:n 4 momentin mukaisesti hallintoprosessilain pääsäännön mukaan.

Näistä markkinaoikeuden tuomittavaksi säädetyistä uhkasakkopäätöksistä ongelmalliseksi voivat muutoksenhaun kannalta muodostua kilpailulain 46 §:n mukaiset asiat. Kilpailulain 49 a §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain 46 §:n nojalla tekemään päävelvoitetta ja uhan asettamista koskevaan päätökseen haetaan siten muutosta markkinaoikeuteen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännöksen soveltaminen toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan tuomitsemispäätöksen osalta johtaisi tilanteeseen, jossa markkinaoikeuden päättämään uhkasakon tuomitsemiseen haettaisiin muutosta markkinaoikeuteen.

Muutamissa erityislaeissa viranomaisen asettaman uhkasakon tuomitsemistoimivalta on säädetty hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus tuomitsee valvontaviranomaisen asettaman uhkasakon kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) 45 §:n 3 momentin ja Valviran ja kunnan asettaman uhkasakon tupakkalain 87 §:n 2 momentin mukaan. Lisäksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus tuomitsee maksettavaksi aluehallintoviraston asettaman uhkasakon panttilainauslaitoksista annetun lain (1353/1992) 40 §:n 3 momentin mukaan.[164]

Tupakkalain 106 §:n mukaan Valviran ja kunnan päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeuteen. Näin ollen tupakkalain 87 §:n mukainen muutoksenhakutie on päävelvoitteen ja uhan asettamispäätöksen osalta valittaminen hallinto-oikeuteen. Valviran tai kunnan asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi hallinto-oikeus. Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännöksen soveltaminen toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan

[163] Oma kysymyksensä on, onko päävelvoitteen tai tehosteen asettamista koskevien päätösten osalta ylipäätään hyväksyttävää säätää valituskiellosta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituskiellot uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä ovat ongelmallisia, sillä päätös koskee yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla. Tällainen päätös on voitava saattaa tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, ellei erityisiä perusteita tästä lähtökohdasta poikkeamiseen ole (esim. *PeVL 5/1997 vp*, s. 6/II; *PeVL 12/2002 vp*, s. 6/I). Ks. tästä myös *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 471–472. Kysymys erityislainsäädännön perustuslainmukaisuudesta tältä osin rajautuu kuitenkin tämän artikkelin tutkimuskysymysten ulkopuolelle.

[164] Luettelo ei ole kattava, vaan se perustuu erilaisiin kirjoittajan tekemiin hakuihin Edilexissä (14.10.2023).

tuomitsemispäätöksen osalta johtaisi tilanteeseen, jossa hallinto-oikeuden tekemään uhkasakon tuomitsemispäätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeuteen. Vastaavasti kuluttajaturvallisuuslain 48 §:ssä muutoksenhaun osalta viitataan hallintoprosessilakiin. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Tullin tekemiin uhkasakon asettamispäätöksiin haettaisiin uhkasakkolain 24 §:n 2 momentin mukaisesti muutosta päävelvoitteen mukaisesti eli hallinto-oikeuteen. Uhkasakon tuomitsemispäätöksen muutoksenhaussa toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin mukaan päävelvoitteen perusteella. Tällöin muutoksenhaku tuomitsemispäätöksestä ohjautuisi hallinto-oikeuteen siitä huolimatta, että hallinto-oikeudella on myös erityissäännöksen perusteella toimivalta uhkasakon tuomitsemisesta päättämiseen.

Kilpailulain 46 § on alun perin säädetty ennen uhkasakkolain 24 §:n muutoksenhakutien muutosta, joka tuli voimaan 1.1.2016. Kilpailulain 46 §:ää on kuitenkin muutettu myöhemmin lailla 546/2021.[165] Tupakkalaki on tullut voimaan 15.8.2016. Sen esitöissä ei ole perusteltu lainkohdan mukaisen muutoksenhaun suhdetta uhkasakkolain 24 §:ään.[166]

Panttilainauslaitoksista annetun lain 40 §:n 3 momentin mukaan aluehallintoviraston asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Lisäksi lainkohdassa on viittaus uhkasakkolakiin. Saman lain 40 c §:n 2 momentin mukaan muun ohella 40 §:ssä tarkoitettua päätöstä koskevasta muutoksenhausta säädetään hallintoprosessilaissa.

Panttilainauslaitoksista annetun lain 40 c §:n 2 momentin säännöksellä on siis alun perin tarkoitettu rajata valituslupasääntelyn ulkopuolelle muun muassa panttilainauslaitoksista annetun lain 40 §:ssä tarkoitettua kieltoa koskevat asiat, koska ne ovat asianosaisen oikeusturvan ja elinkeinon harjoittamisen kannalta erityisen merkittäviä.[167] Uhkasakkolain muutoslakia (894/2015) koskevassa hallituksen esityksessä ei ole käsitelty eikä voitukaan käsitellä panttilainauslaitoksista annetun lain mukaisen hallintopakkopäätöksen muutoksenhaun suhdetta uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännökseen, koska sääntely toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan tuomitsemispäätöksen muutoksenhaussa lisättiin uhkasakkolakiin vasta samaa hallituksen esitystä koskevassa eduskuntavaiheessa. Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännöksen soveltaminen toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan johtaisi panttilainauslaitoksista annetun lain mukaisten uhkasakon tuomitsemispäätösten osalta tilanteeseen, jossa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden

165 Tämän muutoksen yhteydessä ei ole arvioitu lainkohdan suhdetta uhkasakkolain 24 §:ään. Ks. *HE 210/2020 vp*; *PeVL 8/2021 vp*; *TaVM 14/2021 vp*.

166 *HE 15/2016 vp*; *StVM 14/2016 vp*.

167 *HE 230/2014 vp*, s. 81.

tekemään uhkasakon tuomitsemispäätökseen haettaisiin muutosta alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.

Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi siis kilpailulain 46 §:n 1 momentin, kuluttajaturvallisuuslain 45 §:n 3 momentin, tupakkalain 87 §:n 2 momentin ja panttilainauslaitoksista annetun lain 40 §:n 3 momentin mukaisissa asioissa oikeusastesystematiikan vastaiseen muutoksenhakuun. Markkinaoikeuden päätökseen haettaisiin muutosta markkinaoikeuteen, ja hallinto-oikeuden päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeuteen tai Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökseen alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.[168]

Sääntely on ongelmallista myös siltä kannalta, että näiden tiettyjen lakien osalta uhkasakon tuomitsemispäätösten on katsottava olevan luonteeltaan lainkäyttöpäätöksiä, koska ne ratkaistaan ensi asteena tuomioistuimessa. Kuitenkin uhkasakkolain 10 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaisesti ja valtaosassa lainsäädäntöä uhkasakon tuomitsemisen on katsottava olevan luonteeltaan hallintoviranomaisen tehtäväksi kuuluva hallintopäätös. Lainsäädäntöä olisi tarpeen tältä osin yhtenäistää siten, että uhkasakon tuomitsemistoimivalta siirrettäisiin kaikkien asioiden osalta ensi asteena päävelvoitteen ja uhkasakon asettaneelle hallintoviranomaiselle.

Lisäksi jos uhkasakkolain muutoksenhakusääntelyä tulkittaisiin niin, että siltä osin kuin uhkasakon tuomitsemistoimivalta ensi asteena on hallinto-oikeudella, muutosta haettaisiin kuitenkin uhkasakkolain 24 §:n 3 momentista huolimatta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tulee ottaa huomioon myös nykyisin voimassa oleva valituslupasääntely. Tällöin niinkin merkittävässä asiassa kuin uhkasakon tuomitsemisasiassa muutoksenhakutie olisi ainoastaan yksiportainen, ja lisäksi siltäkin osin vain rajoitetusti, kun muutoksenhaku hallinto-oikeuden

[168] Panttilainauslaitoksista annetun lain osalta ei voitane tulkita, että 40 c §:n 2 momentti olisi tarkoitettu ensisijaiseksi uhkasakkolakiin nähden tuomitsemispäätöstä koskevassa muutoksenhaussa. Tuomitsemispäätöksen osalta noudatetaan uhkasakkolakia siltä osin, kun erityislaissa ei ole nimenomaisesti uhkasakon tuomitsemista koskevia erityissäännöksiä.

päätökseen edellyttää valituslupaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.[169] Uhkasakon tuomitsemispäätöksellä voidaan katsoa olevan niin merkittäviä oikeusvaikutuksia, että asia pitäisi voida saattaa muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi ilman valituslupaa. Uhkasakon tuomitsemistoimivallan siirtäminen kaikkien asioiden osalta ensi asteena hallintoviranomaiselle takaisi myös nykytilaa selkeämmin kaksiportaisen muutoksenhaun uhkasakon tuomitsemispäätöksistä, ja sen, etteivät uhkasakon tuomitsemispäätökset jäisi käytännössä ainoassa valitusasteessa eli korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvan taakse. Jos näissä tapauksissa uhkasakon tuomitsemispäätöksestä valittaminen edellyttäisi valituslupaa, ei asianosainen saisi hallintopakkoasiassaan ollenkaan muutoksenhakuasteen perusteltua päätöstä, mikäli korkein hallinto-oikeus ei myöntäisi valituslupaa. Mielestäni uhan asettaneella viranomaisella on lisäksi useimmiten paremmat edellytykset myös tuomitsemisasian ratkaisemiseen ensi asteena yleisen ja myös tähän tiettyyn asiaan kohdistuvan asiantuntemuksensa perusteella. Uhan täytäntöönpanoasian ratkaiseminen hallintoviranomaisessa ensi asteena olisi perusteltua kaksiportaisen muutoksenhaun lisäksi myös asian hallintopäätösluonteen vuoksi.[170]

Hallinto-oikeuksille ja markkinaoikeudelle osoitetussa oikeusministeriön edellä mainitussa tietopyynnössä kartoitettiin myös näiden lainkohtien tähänastista soveltamista uhkasakkolain muutoslain (894/2015) jälkeen. Tämän tyyppiset tilanteet ovat oikeuskäytännössä verraten harvinaisia, sillä Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä markkinaoikeus

---

169 Ks. valituslupajärjestelmän vaikutuksesta korkeimman hallinto-oikeuden tutkimisvallan laajuuteen *Kuusiniemi* 2020, s. 205–206, 208–209; *Viljanen* 2020, s. 419. Erityislaeissa, joissa asetetun uhkasakon tuomitsemistoimivalta on säädetty hallinto-oikeudelle, ei ole erityissääntelyä suorista valituksista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintoprosessilain 107 §:n 1 momentti valitusluvanvaraisuudesta koskee kaikkia hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasioissa antamia päätöksiä. Lainkohdan tarkoittamia muita hallintolainkäyttöasioita valitusten, ylimääräisen muutoksenhaun ja hallintoriita-asioiden lisäksi ovat erilaiset hakemuksella tai esityksellä hallintotuomioistuimessa vireille pantavat asiat (*HE 29/2018 vp*, s. 89). Valituslupasääntely on tarkoitettu koskemaan myös hakemusasioita, jolloin korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena (*HE 29/2018 vp*, s. 221). Ks. *PeVL 50/2018 vp*, s. 6, jossa todetaan, ettei valituslupajärjestelmä merkitse niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Perustuslakivaliokunnan aiemmista kannanotoista kysymykseen ks. esim. *PeVL 32/2012 vp*, s. 3–4; *PeVL 55/2014 vp*, s. 3–5; *PeVL 35/2016 vp*, s. 4; *PeVL 29/2017 vp*, s. 2–3; *Pohjolainen* 2010, s. 276–279; *Halila* 2013, s. 976–978 ja nykyisen valituslupajärjestelmän muotoutumisesta *HE 29/2018 vp*, s. 47–49, 219–222 sekä kootusti *Savola* 2022, s. 343–344.

170 Tosin esim. *Ellilä* 2012, s. 8 katsoo, että käsittely kahdessa eri viranomaisessa tapauksissa, joissa hallintoviranomainen asettaa uhkasakon ja tuomioistuin langettaa sen, on velvoitetun oikeusturvan kannalta luotettavampi kuin yhden viranomaisen järjestelmä. *Vihervuori* 2010, s. 303 toteaa, että hänen kirjoituksessaan tarkastelun ulkopuolelle jää tärkeä kysymys siitä, mille viranomaiselle uhkasakkojen tuomitsemisen tulisi jatkossa kuulua.

ilmoittivat, ettei näissä tuomioistuimissa ole käsitelty ollenkaan tietopyynnön mukaisia asioita. Helsingin hallinto-oikeus toimitti vastauksena tietopyyntöön 9.6.2021 päivätyn päätöksen H2910/2021, dnro 21066/03.04.04.04.33/2020, jossa oli kysymys hallinto-oikeuden hakemusasiana ratkaisemasta Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain (257/2022) 50 §:n nojalla asettaman uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta.[171] Hallinto-oikeus antoi päätöksessään muutoksenhakuohjauksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoituksen mukaan muutoksenhaku edellytti valituslupaa. Hallinto-oikeus ei päätöksessään perustellut annetun muutoksenhakuohjauksen suhdetta uhkasakkolain 24 §:n 3 momenttiin. Hallinto-oikeuden päätös jäi lainvoimaiseksi.

On kuitenkin mahdollista, että näissä tilanteissa muutoksenhaussa päädyttäisiin *contra legem* –tulkintaan.[172] Tällaiseen tulkintaan päädyttiin esimerkiksi ratkaisussa KHO 2007:28, joka koski arpajaislain muutoksenhakutietä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä.

> Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus lausui valituksen tutkimisen osalta, että silloisen arpajaislain 66 §:n mukaan sanotun lain nojalla annettuun hallintopäätökseen ja 57 §:ssä tarkoitettuun rahaliikenteen valvontalaitteen hyväksymistä koskevaan päätökseen haettiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän sanamuoto oli hallintovaliokunnan mietinnöstä (HaVM 10/2001 vp), jossa ehdotettiin hallituksen esityksen (HE 197/1999 vp) mukaisen sanamuodon muuttamista lisäämällä pykälään viittaus 57 §:n mukaiseen päätökseen sekä sana hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksessä olevien pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutoksenhaku arpajaislain mukaisiin hallintopäätöksiin olisi noudattanut hallintolainkäyttölain säännöksiä. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että valtioneuvoston myöntämät rahapeliluvat olisivat arpajaislain mukaisia hallintopäätöksiä, joiden osalta muutoksenhaku tapahtuisi hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin mukaisesti laillisuusperusteisena valituksena korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että arpajaislain 66 §:llä ei sen hallintovaliokunnassa saamasta sanamuodosta huolimatta ole tarkoitettu, että valitus valtioneuvoston rahapelilupapäätöksistä tehtäisiin hallinto-oikeuteen.[173]

---

171 Huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain 50 §:n 3 momentissa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston asettaman uhkasakon tuomitsemistoimivalta oli säädetty hallinto-oikeudelle ennen huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain muuttamisesta annetun lain (257/2022) voimaantuloa.

172 Ks. tarkemmin lainsäätäjän tarkoituksesta tulkinta-argumenttina *contra legem* -tulkinnassa *Määttä, T.* 2011, s. 212–213.

173 Tältä kannalta huomionarvoinen ratkaisu on myös KHO 2021:43, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että huolimatta hallituksen esityksissä ilmaistusta tavoitteesta, ei naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettuun lakiin (266/1995) eikä asevelvollisuuslakiin (1438/2007) sisältyville säännöksille voida antaa sellaista tulkintaa, että niiden nojalla naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin haettaisiin muutosta asevelvollisuuslain mukaisessa järjestyksessä, kun näin ei ollut nimenomaisesti säädetty.

Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentti vaikuttaa nykymuodossaan soveltuvan huonosti tilanteisiin, jossa uhkasakon asettaa ja tuomitsee maksettavaksi eri viranomainen, erityisesti silloin kun tuomitsemiseen toimivaltainen viranomainen on tuomioistuin.[174] Edellä mainitussa julkista hankintaa koskevassa muussa päätöksessä KHO 28.5.2021/352 korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti lausui, että tilanteissa, joissa uhkasakon maksettavaksi tuomitseminen kuuluu hallintoviranomaisen asemesta tuomioistuimelle, voidaan lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 26/2014 vp esitetyn perusteella katsoa tarkoitetun, että muutoksenhaku uhkasakon tuomitsemista koskevan päätöksen osalta noudattaa päävelvoitteen mukaista muutoksenhakutietä.

Näillä perusteilla uhkasakkolain 24 §:n 3 momenttia tulisi muuttaa vähintäänkin siten, että lainkohdassa säädettäisiin erikseen muutoksenhausta niissä tilanteissa, joissa uhkasakon tuomitsee erityislainsäädännön perusteella maksettavaksi eri viranomainen kuin sen on asettanut. Suositeltavampaa olisi kuitenkin, että erityislainsäädäntö muutettaisiin kaikilta osin vastaamaan uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä siitä, että uhkasakon asettanut viranomainen myös tuomitsee sen maksettavaksi.

## 10.6 Muutoksenhaku juoksevan uhkasakon tuomitsemis- ja teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanopäätösten osalta

Edellä esitetyistä uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin sääntelyyn liittyvistä ongelmakohdista huolimatta muutoksenhaun eriytyminen uhan asettamispäätösten ja täytäntöönpano- ja tuomitsemispäätösten osalta silloin, kun tehosteena käytetään juoksevaa uhkasakkoa tai teettämis- tai keskeyttämisuhkaa, ei aiheuttane vastaavia ongelmia kuin kertauhkasakkopäätösten osalta.

Uhkasakko voidaan asettaa kiinteänä tai juoksevana. Juoksevan uhkasakon tarkoitus on, että sakko asetetaan vain kerran, mutta sakon määrä karttuu ja se voidaan tuomita toistuvasti maksettavaksi, kunnes päävelvoite on täytetty.

[174] Lainsäädännössä on myös tilanteita, joissa uhkasakon asettamis- ja tuomitsemistoimivalta on eri hallintoviranomaisilla. Esimerkkejä tällaisesta sääntelystä on ainakin puoluelain (10/1969) 9 e §:n 2 momentissa, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 21 a §:n 1 momentissa, lääkelain (395/1987) 93 §:n 3 momentissa, asumisoikeusyhdistyksistä annetun lain (1072/1994) 66 §:n 3 momentissa, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:n 1 momentissa ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 10 §:n 2 momentissa. Tämäkään luettelo ei ole kattava, vaan se perustuu erilaisiin kirjoittajan tekemiin hakuihin Edilexissä (14.10.2023). Eri hallintoviranomaisten toimivalta uhkasakon asettamis- ja tuomitsemistapauksissa ei aiheuttane yleensä vastaavaa oikeusastesystematiikan vastaista muutoksenhakutietä kuin hallintoviranomaisen asettamistoimivalta ja tuomioistuimen tuomitsemistoimivalta.

Juoksevan uhkasakon käyttäminen voi olla joissakin tapauksissa parempi vaihtoehto kuin useat peräkkäiset kertaluonteiset uhkasakot. Jo aiemmin viitatussa eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä EOA 19.5.2004, dnro 2020/4/02 todetaan myös, että rakennusvalvontaviranomaisen toiminnan tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi ympäristölautakunnan tulisi vastaisuudessa harkita juoksevan uhkasakon tai joissain tapauksissa teettämisuhan käyttämistä perättäisten kertaluonteisten uhkasakkojen sijasta.[175]

Uhkasakkolain 9 §:n mukaan juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (uhkasakkojakso) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Juoksevaa uhkasakkoa käytettäessä ei siis tehdä uutta asettamispäätöstä, vaikka sakkoa tuomittaisiin maksettavaksi. Uhkasakon asettaminen on uhkasakkolain mukaan mahdollista kiinteänä tai juoksevana, eikä uhkasakkolaissa ole käsitelty näiden uhkasakkolajien keskinäistä etusijaa.[176] Näin ollen, vaikka tämä uhkasakkolain muutoksenhakusäännöksissä oleva ongelmakohta aktualisoituu lähinnä vain peräkkäisesti asetettujen uhkasakkojen osalta, ei voitane lähteä siitä ajatuksesta, että viranomaisen tulee tämän muutoksenhakuongelman välttämiseksi kertauhkasakon sijasta käyttää aina juoksevaa uhkasakkoa. Käytännön oikeuselämässä juokseva uhkasakko on harvemmin käytetty tehoste kuin kertauhkasakko.

Teettämis- ja keskeyttämisuhan tuomitseminen yleensä päättää asian käsittelyn lopullisesti. Päävelvoite, jonka tehosteena teettämis- tai keskeyttämisuhkaa on käytetty, tulee toimeenpanon yhteydessä toteutetuksi, eikä tarvetta uuden uhan asettamiselle enää tässä tyypillisessä tilanteessa ole.[177]

---

175 Näin myös *Linnove (toim.)* 2014, s. 81, 85. Tosin viranomaiskäytännössä on toisinaan asetettu myös juoksevia uhkasakkoja peräkkäisinä, joskaan tämä käytäntö ei mielestäni vastaa juoksevan uhkasakkolain tarkoitusta. Ks. tarkemmin luku 5, erityisesti KHO 2023:34.

176 *Määttä, K.* 2017, s. 15; *Määttä, K.* 2021a, s. 117 toteaa, että tämä asia on viranomaisen vapaassa harkinnassa, eikä sitä voida asettaa oikeudellisin perustein kyseenalaiseksi edes siinä tapauksessa, että viranomaisen tekemä valinta olisi osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi. Nähdäkseni kuitenkin uhkasakon ”lajin” valinta voidaan muutoksenhaun yhteydessä oikeudellisin perustein riitauttaa, vaikkei uhkasakkolaki tästä valinnasta tarkemmin ohjeistakaan. Ks. kuitenkin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (819/1996) 18 §:n 2 momentti, jossa on erikseen todettu, että erityisestä syystä uhkasakko voidaan asettaa siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (*juokseva uhkasakko*). Näin ollen tämän lain mukaisissa uhkasakkoasioissa etusija tulisi antaa kertauhkasakoille.

177 Tosin uhkasakkolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan, jos päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen on ollut pätevä syy, uhkaa ei voitaisi määrätä täytäntöön pantavaksi. Tarvittaessa voitaisiin kuitenkin lain 12 §:n 1 momentin mukaisesti asettaa uusi teettämis- tai keskeyttämisuhka. (*HE 63/1990 vp*, s. 17/II.)

Näin ollen muutoksenhaun eriytyminen edellä kuvatun mukaisesti aiheuttanee käytännössä erittäin harvoin, jos koskaan, vastaavia ongelmia kuin kertauhkasakkojen osalta silloin, kun tehosteena käytetään juoksevaa uhkasakkoa tai teettämis- tai keskeyttämisuhkaa. Muutoksenhaun eriytymisen riski on suurempi silloin, kun tehosteena käytetään kertauhkasakkoa.

# 11 YHTEENVETO UHKASAKKOLAIN MENETTELYÄ JA MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAN SÄÄNTELYN HAVAITUISTA MUUTOSTARPEISTA

Tässä artikkelissa esiin tuodut uhkasakkolakiin kohdistuvat muutostarpeet johtuvat yhtäältä sääntelyn vanhentuneisuudesta suhteessa uhkasakkolain jälkeen tehtyihin muutoksiin muussa lainsäädännössä ja toisaalta lakiteknisistä ja lakisystemaattisista syistä eli käsillä olevan oikeusohjeen epäselvyydestä suhteessa muihin relevantteihin säännöksiin.[178] Lisäksi muutoksenhakua koskevan sääntelyn uudistamistarve liittyy pyrkimykseen sääntelyn mahdollisimman suuresta selkeydestä ja sujuvuudesta kaikissa tilanteissa.

Uhkasakkolain soveltamisessa on otettava huomioon, että ellei yksittäisessä säännöksessä toisin säädetä, sovelletaan uhkasakkolakia sen 1 §:n soveltamisalasäännöksen mukaisesti vain päävelvoitteen tehosteeseen, mutta ei itse päävelvoitteeseen. Sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi suositeltavaa olisi, ettei soveltamisalasäännöksestä poikettaisi lain muissa säännöksissä. Siltä osin, kun uhkasakkolaissa poiketaan hallinnon yleislainsäädännöstä, voi tilanne, jossa päävelvoitteeseen ja sen tehosteeksi asetettavaan uhkaan sovelletaan osittain eri menettelysäännöksiä, aiheuttaa haasteita.

Uuden uhan asettamista koskevan uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin sisältö päätöksen poistamisesta ja asian uudelleen käsittelemisestä ei vastaa nykyaikaisia hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia muun muassa hallinnon ja tuomioistuimen välisen toimivallan jaon sekä oikeusvarmuuden ja päätöksen pysyvyyssuojan kannalta. Lainkohta antaa ainakin sanamuotonsa mukaan viranomaiselle mahdollisuuden muuttaa päätöstään myös asianosaisen vahingoksi ja ilman hänen suostumustaan, myös asiaan liittyvän uuden selvityksen perusteella. Kuten edellä luvussa 4 on osoitettu, ei lainkohta kuitenkaan tosiasiassa ole muun ohella uhkasakkolain soveltamisalan vuoksi sovellettavissa niin laajasti kuin sen sanamuoto antaisi ymmärtää. Lainkohdan kumoaminen olisi näistä syistä perusteltua.

[178] Ks. Lainsäädännön laadun kritiikistä *Tala* 2005, s. 225–227.

Uhkasakkolain mukaisissa asioissa kyse on hallinnollisista pakkokeinoista ja velvoittavista päätöksistä, joilla voi olla merkittäviä taloudellisia ja muitakin vaikutuksia velvoitetun oikeusasemaan. Siten näissä asioissa oikeusturvavelvoitteiden tulisi ennemmin olla korostuneita kuin alentuneita yleislainsäädäntöön verrattuna. Lisäksi erityisesti ympäristönkäyttöön liittyvissä hallintopakkoasioissa usein kysymykseen tuleva moniasianosaissuhde aiheuttaa omat ongelmallisuutensa päätöksen jälkikäteiselle muuttamiselle.

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin kumoaminen aiheuttaisi tarpeen myös siihen viittaavan uhkasakkolain 24 §:n 1 momentin kumoamiselle.

Uhkasakon tuomitsemispäätöksen osalta uhkasakkolain 13 §:ssä on säädetty kahden vuoden vanhentumisajasta suhteessa asettamispäätökseen ja päävelvoitteen täyttämiseen. Pykälässä säädetty vanhentumisaika ei kuitenkaan koske uhkasakkolain esitöiden perusteella juoksevan uhkasakon lisäeriä. Kun hallinnolliset uhat on rajattu kokonaan vanhentumislain soveltamisalan ulkopuolelle, ei juoksevan uhkasakon lisäerillä siten ole laissa säänneltyä vanhentumisaikaa suhteessa asettamispäätökseen ja päävelvoitteeseen. Velvoitetun oikeusturvan vuoksi tällainen vanhentumisaika, tai vähintäänkin juoksevan uhkasakon enimmäismäärää koskeva sääntely, olisi syytä lisätä uhkasakkolakiin. Velvoitetun oikeusturvan parantamiseksi olisi perusteltua säätää myös siitä, että tilanteessa, jossa päävelvoite on täytetty tai jossa viranomainen muutoin arvioi, ettei perusteita hallinnollisen uhan täytäntöön panemiselle enää ole, velvoitettu voisi ainakin hakemuksesta saada päätöksen, jossa todetaan asetetun päävelvoitteen ja uhan lakkaaminen. Valituskelpoinen päätös tässä tilanteessa voisi olla tarpeen myös mahdollisten haitankärsijöiden näkökulmasta, mikäli päävelvoitteen täyttämisestä ja siitä seuraavasta uhan lakkaamisesta on erimielisyyttä.

Teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanotoimet ovat moninaisia, koska päävelvoitteen konkreettinen sisältö määräytyy sitä sääntelevän erityislain perusteella. Täytäntöönpanosta huolehtimista sääntelevän uhkasakkolain 16 §:n osalta on katsottava olevan kyse julkisesta hallintotehtävästä. Sen vuoksi täytäntöönpanotoimien kohteen oikeusturva tulisi turvata säännöstasolla siltä osin, kun on kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi julkisen hallintotehtävän delegoinnin tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttyminen olisi tässä yhteydessä perusteltava. Lisäksi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät täytäntöönpanotoimet olisi syytä rajata säännösperusteisesti vain viranomaisen suoritettaviksi. Näitä ovat ainakin ne täytäntöönpanotoimet, joiden toteuttamiseen tarvitaan poliisin antamaa virka-apua.

Uhkasakkolaissa on jonkin verran muutakin päällekkäistä ja poikkeavaa sääntelyä muuhun voimassa olevaan yleislainsäädäntöön nähden. Pääosin tämä johtuu siitä, että uhkasakkolaki on säädetty ennen tätä sen kanssa päällekkäistä yleislainsäädäntöä. Uhkasakkolain 21–23 §:n kumoaminen olisi perusteltua

hallintoprosessilakiin ja hallintolakiin liittyvien päällekkäisyyksien ja poikkeavuuksien vuoksi. Tämän seurauksena uhkasakkolain 13 §:n viittaus uhkasakkolain 22 §:ään tulisi myös kumota. Yleislain kanssa päällekkäinen sääntely on tarpeetonta ja sitä tulisi lainsäädännössä välttää.[179]

Uhkasakkolain 23 §:ssä säännellään päätöksen tiedoksiannosta osin päällekkäisesti ja osin eri tavalla kuin hallintolaissa. Uhkasakkolain 23 § on osin vanhentunut, eikä ole esitettävissä perusteita, joiden mukaan uhkasakkolain mukaisten päätösten tiedoksiannosta olisi nykyisin syytä säännellä erikseen ja eri tavalla kuin hallintoasioissa yleisesti sovellettavissa hallintolain tiedoksiantoa koskevissa säännöksissä.

Uhkasakkolain muutoksenhakua koskevan 24 §:n 2 ja 3 momentista johtuva uhkasakon asettamis- ja tuomitsemispäätösten muutoksenhaun eriyttäminen ei vaikuta kaikilta osin perustellulta silloin, kun sama viranomainen sekä tuomitsee uhkasakon maksettavaksi että asettaa uuden uhkasakon. Usein tilanteessa, jossa viranomainen tuomitsee aiemmin asetetun uhkasakon maksettavaksi, se asettaa samalla uuden päävelvoitteen ja uuden uhan, koska uhkasakon maksettavaksi tuomitsemiseen johtanut päävelvoite on tällöin edelleen ainakin osittain noudattamatta. Asettamis- ja tuomitsemispäätösten muutoksenhaussa on siten useimmiten ratkaistavana käytännössä lähes sama oikeuskysymys.[180] Muutoksenhaun eriytyminen näiden samanaikaisten tuomitsemis- ja uuden uhan asettamispäätösten osalta saattaa johtaa jopa keskenään ristiriitaisiin päätöksiin ja asiaosaisen kannalta kaksinkertaisen prosessaamisen riskiin kaksinkertaisine oikeudenkäyntimaksu- ja -kuluriskeineen. Linjakkuus ja samankaltaisuus puoltaisivat samanlaista muutoksenhakua näissä päätöksissä.

Muutoksenhaku on eriytetty, koska lainsäätäjä on pitänyt muun ohella perusteltuna, että tuomitsemispäätösten muutoksenhaku on viipymättä saatava tuomioistuimeen ilman oikaisuvaatimusvaihetta. Kuitenkin myös asettamispäätösten osalta lähtökohtana on se, että oikaisuvaatimusmenettelyä ei hallintopakkoasioissa käytettäisi. Joissakin yksittäisissä lainkohdissa uhkasakon asettamispäätöksen muutoksenhakua silti edeltää oikaisuvaatimusmenettely, mutta tämä on verraten harvinaista.

Oikeuskäytännössä on olemassa joitakin esimerkkejä hankaluuksista, joita muutoksenhaun eriytyminen aiheuttaa, mutta laajaa käytännön ongelmaa tässä ei ole ilmennyt. Lähtökohtaisesti muutoksenhaku ei eriydy säännösten muotoilusta huolimatta, koska käytännön oikeuselämässä tällaiset viranomaispäätökset

---

179 *Määttä, T. – Paso* 2019, s. 49; *Lainkirjoittajan opas*, jakso 12.2.1, Yleislakiin ei yleensä viitata.

180 Ks. esim. KHO 2022:5 (työturvallisuus), jonka resiitin mukaan alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen oli valituksenalaisella päätöksellään velvoittanut X:n maksamaan aiemmin asetetun uhkasakon ja uuden sakon uhalla täyttämään *samat velvoitteet. (kurs. tässä)*

ja niihin liittyvät valitukset, joiden osalta uhkasakkolain sanamuoto aiheuttaisi kuvatun ongelman, ovat harvalukuisia. Kysymys on kuitenkin siitä, onko näissä tietyissä tilanteissa syytä korostaa muutoksenhaun yhtenäisyyttä ja sitä kautta saavutettavaa oikeusvarmuutta, vai tuomitsemispäätösten muutoksenhaun ohjautumista suoraan tuomioistuimeen kaikissa tilanteissa ilman oikaisuvaatimusvaihetta. Myös asianosaisnäkökulma prosessin kaksinkertaisen hoitamisen ja kaksinkertaisen oikeudenkäyntimaksu- ja -kuluriskin osalta on merkityksellinen.

Tietyissä erityislaeissa uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi on säädetty eri viranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi kuin sen asettaminen. Näissä tilanteissa ei ole perusteltua noudattaa tuomitsemispäätöksen osalta päävelvoitteen mukaista muutoksenhakua siltä osin kuin se koskee toimivaltaista tuomioistuinta. Tämä johtaisi oikeusastesystematiikan vastaiseen muutoksenhakutiehen silloin, kun viranomaisen asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi tuomioistuin. Esimerkiksi hallinto-oikeuden päätöksestä valitettaisiin tällöin hallinto-oikeuteen tai markkinaoikeuden päätöksestä markkinaoikeuteen. Osittain tämä johtuu lainsäädännön laatimisen eriaikaisuudesta. Näissä tilanteissa riskiä kahdenkertaisesta prosessaamisesta ei voida välttää, mikäli myös uusi uhkasakko asetetaan, kun alkuperäisetkin uhkasakon asettamis- ja tuomitsemispäätökset tehdään eri viranomaisessa. Näiden erityislakien osalta olisi aiheellista harkita sääntelyn muuttamista uhkasakkolain 10 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaiseksi siten, että uhkasakon tuomitsisi sen asettanut viranomainen muun viranomaisen tai tuomioistuimen sijaan, tai ainakin uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin soveltamatta jättämisestä säätämistä.

Kaiken kaikkiaan uhkasakkolaissa on useita säännöksiä, jotka aiheuttavat joissakin soveltamistilanteissa tai suhteessa hallinnon yleislainsäädäntöön haasteita tai soveltamisongelmia. Tätä problematiikka korostaa erityisesti se, että uhkasakkolain soveltamistilanteissa uhkasakkolaissa säädettyjä erityisiä menettelysäännöksiä sovelletaan pääsääntöisesti vain tehosteen osalta, kun taas päävelvoitteeseen sovelletaan sitä sääntelevää erityislakia ja/tai hallinnon yleislakeja. Uhkasakkolain kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi mahdollisesti myös syytä pohtia, onko päävelvoitteeseen ja tehosteeseen sovellettavat menettelysäännökset jatkossakin tarkoituksenmukaista erottaa tällä tavoin, vai olisiko uhkasakkolain soveltamisala mahdollista määritellä toisin.

# LÄHDELUETTELO

## Virallislähteet

### *Perustuslakivaliokunta*

*PeVL 5/1997 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen Pankista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 261/1996 vp)

*PeVM 10/1998 vp*: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp)

*PeVL 4/2000 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maakaasumarkkinalaiksi (HE 134/1999 vp)

*PeVL 46/2001 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 140/2001 vp)

*PeVL 12/2002 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 216/2001 vp)

*PeVL 46/2002 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 115/2002 vp)

*PeVL 33/2004 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi (HE 50/2004 vp) ja hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä (HE 164/2004 vp)

*PeVL 19/2005 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rajavartiolaitosta ja rajavyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005 vp)

*PeVL 37/2005 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta (HE 53/2005 vp)

*PeVL 55/2005 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 167/2005 vp)

*PeVL 45/2006 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 178/2006 vp)

*PeVL 43/2010 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä merityösopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 174/2010 vp)

*PeVL 48/2010 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 237/2010 vp)

*PeVL 57/2010 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp)

*PeVL 32/2012 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 133/2012 vp)

*PeVL 23/2013 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 79/2012 vp)

*PeVL 5/2014 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta (HE 199/2013 vp)
*PeVL 8/2014 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta (HE 54/2013 vp)
*PeVL 22/2014 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2014 vp)
*PeVL 23/2014 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa (HE 7/2013 vp)
*PeVL 53/2014 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vakuutusoikeuslain muuttamisesta (HE 114/2014 vp)
*PeVL 55/2014 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp)
*PeVL 16/2016 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (HE 26/2016 vp)
*PeVL 35/2016 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 90/2016 vp)
*PeVL 44/2016 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 103/2016 vp)
*PeVL 29/2017 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi (HE 43/2017 vp)
*PeVL 50/2018 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp)
*PeVL 15/2019 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta (HE 47/2019 vp)
*PeVL 5/2021 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp)
*PeVL 8/2021 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta (HE 210/2020 vp)
*PeVL 33/2021 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi energian alkuperätakuista (HE 87/2021 vp)
*PeVL 41/2022 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (HE 130/2022 vp)
*PeVL 92/2022 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp)

*PeVL 93/2022 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta (HE 267/2022 vp)

### *Hallintovaliokunta*

*HaVM 29/2002 vp*: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp)

*HaVM 3/2010 vp*: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 226/2009 vp)

### *Lakivaliokunta*

*LaVM 9/1990 vp*: Lakivaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksen johdosta uhkasakkolaiksi (HE 63/1990 vp)

*LaVM 26/2014 vp*: Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp)

### *Maa- ja metsätalousvaliokunta*

*MmVM 19/2006 vp*: Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 178/2006 vp)

*MmVM 15/2013 vp*: Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi metsätuhojen torjunnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 119/2013 vp)

### *Sosiaali- ja terveysvaliokunta*

*StVM 14/2016 vp*: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tupakkalain 120 §:n muuttamisesta (HE 15/2016 vp)

### *Talousvaliokunta*

*TaVM 14/2021 vp*: Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta (HE 210/2020 vp)

### *Ympäristövaliokunta*

*YmVL 29/2013 vp*: Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi metsätuhojen torjunnasta ja eräiski siihen liittyviksi laeiksi (HE 119/2013 vp)

*YmVM 27/2022 vp*: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2022 vp)

### *Hallituksen esitykset*

*HE 63/1990 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle uhkasakkolaiksi

*HE 1/1998 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
*HE 72/2002 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
*HE 187/2002 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön uudistamisesta
*HE 79/2003 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonalan lakien viittaussäännösten muuttamisesta viittauksiksi hallintolakiin
*HE 226/2009 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta
*HE 277/2009 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi
*HE 214/2013 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
*HE 230/2014 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta
*HE 15/2016 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
*HE 29/2018 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
*HE 210/2020 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta
*HE 76/2022 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
*HE 130/2022 vp*: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

## Oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntö

### *Korkein oikeus*

KKO 2011:17 (ään.)

### *Korkein hallinto-oikeus*

KHO 1986 A II 11
KHO 1996-A-23
KHO 2004:20
KHO 2004:83
KHO 2005:52
KHO 2007:2
KHO 2007:28
KHO 2008:86
KHO 2009:63
KHO 2009:91
KHO 2014:70
KHO 2015:22
KHO 2015:23
KHO 2016:30

KHO 2016:91
KHO 2016:96
KHO 2019:27
KHO 2020:21
KHO 2021:43
KHO 2021:76
KHO 2021:133
KHO 2021:142
KHO 2022:5
KHO 2022:42
KHO 2023:34
KHO 12.6.2001 t. 1418 (LRS)
KHO 9.11.2005 t. 2900 (LRS)
KHO 19.4.2012 t. 933 (LRS)
KHO 20.8.2012 t. 2192 (LRS)
KHO 19.6.2018 t. 2955 (LRS)
KHO 19.11.2018 t. 5331 (LRS)
KHO 5.11.2019 t. 5190 (LRS)
KHO 28.4.2005 t. 1006 (muu päätös)
KHO 6.5.2016 t. 1939 (muu päätös)
KHO 22.6.2017 t. 2990 (muu päätös)
KHO 21.3.2018 t. 1384 (muu päätös)
KHO 28.5.2021/352 (muu päätös)
KHO H3203/2022, 8.11.2022 (muu päätös)

### *Hallinto-oikeudet*

Helsingin HaO 9.6.2021 H2910/2021
Hämeenlinnan HaO 28.5.2019 19/0612/2 (ään.)
Turun HaO 20.3.2015/0076/1

### *Eduskunnan oikeusasiamies*

EOA 9.6.2006 eoak 785/2004
EOA 19.5.2014 2020/4/02

## Oikeuskirjallisuus ja muut lähteet

### *Oikeuskirjallisuus*

*Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Helsinki 1982.

*Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa *Häyhä, Juha (toim.)*: Minun metodini. Porvoo 1997, s. 35–56.

*Aer, Janne*: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Jyväskylä 2000.

*Arajärvi, Pentti*: Johdatus sosiaalioikeuteen. Hämeenlinna 2011.

*Ellilä, Kalevi*: Uhkasakko kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen tehosteena. Edilex 2012. [www.edilex.fi/artikkelit/8872.pdf]

*Ellilä, Tauno*: Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Voimassa olevan oikeuden järjestelyjä sekä lainuudistuksellisia probleemeja hallinto- ja prosessioikeuden yhtymäkohdilta. Porvoo 1952.

*Halila, Leena*: Access to court ja valituskiellon käyttöedellytykset kansallisessa hallintoprosessissa. Teoksessa *Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.)*: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 49–59.

*Halila, Leena*: Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. Defensor Legis 6/2013, s. 967–984.

*Halila, Leena – Aer, Janne*: Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki 2011.

*Hautamäki, Veli-Pekka*: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Jyväskylä 2002.

*Hepola, Matti*: Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Helsinki 2005.

*Hoffrén, Mia*: Kollisionratkaisunormien kollisio: kiinteistön luovutus ja vuokrasopimuksen sitovuus. Lakimies 2/2015, s. 196–221.

*Husa, Jaakko – Pohjalainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Viro 2014.

*Kangasmaa, Sinikka*: Hallintopakkoasian käsittelyn ja relaatioiden peruskysymyksiä. Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 30–51.

*Keravuori-Rusanen, Marietta*: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.

*Koivisto, Ida*: Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Sastamala 2011.

*Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti*: Hallintolainkäyttö. 2. uudistettu painos. Liettua 2020. (Koivuluoma ym. 2020)

*Kulla, Heikki*: Menettelyvirheen vaikutuksista. Teoksessa *Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.)*: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 167–177.

*Kulla, Heikki – Salminen, Janne*: Hallintomenettelyn perusteet. 11. uudistettu painos. Liettua 2021.

*Kuusiniemi, Kari*: Domstolarna och experterna: Hur trygga sakkunskapen i miljömål? I *Gipperth, Lena – Zetterberg, Charlotta (red.)*: Miljörättsliga perspektiv och tankevändor. Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek. Iustus 2013, s. 319–333.

*Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija*: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015.

*Kuusiniemi, Kari*: Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Suviranta, Outi – Viljanen, Veli-Pekka (toim.)*: Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Helsinki 2020, s. 187–209.

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

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

*Lagerspetz, Eerik*: Oikeusvaltion itsepuolustus ja itsetuho. Teoksessa *Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.)*: Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 39–60.

*Länsineva, Pekka – Koillinen, Mikael*: Julkinen hallintotehtävä, elinkeinon harjoittamisen vapaus ja luotsaustoiminta. Teoksessa *Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.)*: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010, s. 443–475.

*Myöhänen, Sami*: Hallintoprosessuaalista väliaikaista oikeusturvaa koskevan sääntelyn irtaantuminen siviiliprosessuaalisista turvaamistoimista ja tarve ennakolliselle oikeusturvalle hallintolainkäytössä. Lakimies 3–4 /2021, s. 497–527.

*Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 4. laitos. Helsinki 2003.

*Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessin funktiot. Teoksessa *Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.)*: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 217–237.

*Mäenpää, Olli*: Moderni hallintoprosessi. Teoksessa *Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.)*: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010, s. 213–231.

*Mäenpää, Olli*: Yleinen hallinto-oikeus. Liettua 2017.

*Mäenpää, Olli*: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Hallintoprosessioikeuden perusteet. Liettua 2019.

*Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6. uudistettu painos. Keuruu 2021.

*Määttä, Kalle*: Uhkasakkolaki pähkinänkuoressa. Edilex 2017. [www.edilex.fi/artikkelit/18161.pdf]

*Määttä, Kalle*: Uhkasakko sekä teettämis- ja keskeyttämisuhka – uhkasakkolain välilliset hallintopakkokeinot. Keuruu 2021. (Määttä, K. 2021a.)

*Määttä, Kalle*: Metsätuholaki pähkinänkuoressa. Edilex 2021/29. (Määttä, K. 2021b.) [www.edilex.fi/artikkelit/23066.pdf]

*Määttä, Kalle*: Metsälaki pähkinänkuoressa. Edilex 2021/21. (Määttä, K. 2021c.) [www.edilex.fi/artikkelit/22885.pdf]

*Määttä, Tapio*: Säädösten välisiä suhteita määrittävät linkkisäännökset vahingonkorvausoikeudessa ja lunastuslainsäädännössä. Teoksessa *Hakkola, Esa – Kaisto, Janne (toim.)*: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta. Helsinki 2007, s. 323–355.

*Määttä, Tapio*: Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa. Teoksessa *Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.)*: Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhlakirja. Jyväskylä 2011, s. 205–226.

*Määttä, Tapio*: Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriita-ajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013, s. 171–191.

*Määttä, Tapio*: Yleislain kunnioittamisen periaate lainvalmistelussa ja laintulkinnassa. Teoksessa *Keinänen, Anssi – Kukkonen, Reima – Kilpeläinen, Mia* (toim): Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Keuruu 2015, s. 309–329.

*Määttä, Tapio – Paso, Mirjami*: Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsinki 2019.

*Nieminen-Finne, Hanna*: Asiantuntija tuomarina. Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ympäristönsuojeluasioissa. Helsinki 2020.

*Niemivuo, Matti*: Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli. Helsinki 2008.

*Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi*: Hallintolaki. 2. uudistettu laitos. Juva 2010.

*Nurmi, Pekka*: Sääntelytarkkuus lainvalmistelun haasteena. Teoksessa *Tala, Jyrki (toim.)*: Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 1–12.

*Nyholm, Elina*: Ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisten valvonnallisten määräysten soveltamisalasta. Teoksessa *Määttä, Tapio – Kumpula, Anne – Kokko, Kai – Sairinen, Rauno – Similä, Jukka (toim.)*: Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja VI. Joensuu 2013, s. 259–361. (Nyholm 2013a.)

*Nyholm, Elina*: Ympäristönsuojelulain mukaisen välillisen hallintopakon soveltamisalasta. Teoksessa *Pönkä, Ville – Kozlowska-Rautiainen, Daria (toim.)*: Business Law Forum 2013. Vantaa 2013, s. 299–395. (Nyholm 2013b.)

*Nyholm, Elina*: Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa. Tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Turku 2015.

*Peczenik, Aleksander*: Juridikens metodproblem. Rättskällelära och lagtolkning. Stockholm 1980.

*Peczenik, Aleksander – Aarnio, Aulis – Bergholtz, Gunnar*: Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära. Lund 1990.

*Pohjolainen, Teuvo*: Valituslupa hallintolainkäytössä. Teoksessa *Koivisto, Ida – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi (toim.)*: Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010, s. 273–283.

*Pärnänen, Sinikka:* Vesistön ennallistaminen uiton jälkeen. Sastamala 2012.

*Romppanen, Seita*: Hallintopakko ympäristönsuojelussa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Teoksessa *Määttä, Tapio – Kumpula, Anne – Kokko, Kai – Sairinen, Rauno – Similä, Jukka (toim.)*: Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja 2008. Joensuu 2008, s. 307–358.

*Romppanen, Seita*: KKO 2011:17 (ään.) – Hallintopakkoasiassa maksettavaksi tuomitun uhkasakon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhde. Lakimies 5/2011, s. 1037–1046.

*Saloheimo, Jorma*: Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa. Tutkimus työsuojeluviranomaisten toimivallasta työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan. Vammala 1987.

*Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.

*Savola, Pekka*: Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa. Lakimies 2/2022, s. 341–367.

*Suviranta, Outi*: Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvalta. Defensor Legis 2/2005, s. 231–247.

*Suviranta, Outi*: Julkinen hallinto valmistelu- ja kehittämistehtävissä ja perustuslaki. Teoksessa *Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas (toim.)*: Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Jyväskylä 2009, s. 309–317.

*Suviranta, Outi*: Hallintotoiminnan tuomioistuinvalvonta – ja sukulaiskäsitteitä. Teoksessa *Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.)*: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010, s. 297–308.

*Tala, Jyrki*: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005.

*Tala, Jyrki*: Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Teoksessa *Tala, Jyrki (toim.)*: Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 91–122.

*Tarukannel, Veijo*: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa *Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.)*: Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 61–105.

*Tarukannel, Veijo*: Luottamuksensuojalla on hallinnossa tilannesidonnaista oikeudellista merkitystä. Teoksessa *Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.)*: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010, s. 131–148.

*Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

*Tolonen, Juha*: Oikeusvaltio ja oikeustiede. Teoksessa *Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.)*: Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 27–38.

*Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas*: Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Liettua 2016.

*Vihervuori, Pekka*: Maa-ainesten ottaminen ja suojelu. Jyväskylä 1989.

*Vihervuori, Pekka*: Kirja-arvostelu teoksesta Kai Kokko: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Lakimies 1/2004, s. 147–158. (Vihervuori 2004a.)

*Vihervuori, Pekka*: Totuudesta hallintolainkäytössä. Teoksessa *Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.)*: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 494–510. (Vihervuori 2004b.)

*Vihervuori, Pekka*: Muuttuva hallintopakko. Teoksessa *Koivisto, Ida – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi (toim.)*: Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010, s. 303–324.

*Vihervuori, Pekka*: Ajatuksia hallintoprosessin asianosaisrakenteesta. Teoksessa *Helenelund, Jan-Erik – Luoto, Ilpo – Mäntylä, Niina – Siikavirta, Kristian (toim.)*: Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurudana strukturer? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Vaasa 2012, s. 164–178.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Hallintolainkäytön valituslupajärjestelmä perustuslain näkökulmasta. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Suviranta, Outi – Viljanen, Veli-Pekka (toim.)*: Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Helsinki 2020, s. 417–433.

*Vilkkonen, Eero*: Hallintolainkäyttö I. Helsinki 1976.

*Virolainen, Jyrki*: Lainkäyttö. Oikeudenkäynnin perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Jyväskylä 1995.

*Virolainen, Jyrki*: Tuomioistuinten julkisuuskuvasta. Teoksessa *Aarto, Markus – Vartiainen, Markku (toim.)*: Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Helsinki 2008, s. 343–363.

*Wikström, Kauko*: Vero-oikeudellisen tutkimuksen erityispiirteitä. Teoksessa *Häyhä, Juha (toim.):* Minun metodini. Porvoo 1997, s. 330–338.

## *Viranomaistoiminnan ohjeet ja oppaat*

*Kuntaliiton opas*: Hallintopakko-ohje maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin asioihin. [www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/hallintopakko-ohje/uhkasakon-tuomitseminen] (2.4.2023)

*Lainkirjoittajan opas*. [http://lainkirjoittaja.finlex.fi/] (12.4.2023)

*Linnove, Elina (toim.)*: Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014. Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014. Helsinki 2014.

*Pennanen, Jaana (toim.)*: Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta – erityisesti ympäristönsuojelulain näkökulmasta. Suomen ympäristö 11/2006. Helsinki 2006.