



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Ella Tuomola

## **Hallinnollisten sanktioiden sääntely**

erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Hallintotieteiden maisteri  
Pro gradu -tutkielma  
Julkisoikeus

Vaasa 2026

---

**VAASAN YLIOPISTO**
**Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Ella Tuomola		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Hallinnollisten sanktioiden sääntely : erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisoikeus		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Niina Mäntylä		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2026	<b>Sivumäärä:</b>	75

---

**TIIVISTELMÄ:**

Hallinnollisella rangaistusseuraamuksella eli hallinnollisella sanktiolla tarkoitetaan seuraamusta, jonka viranomaisen määrää oikeushenkilölle tai luonnolliselle henkilölle lainvastaisen menettelyn seuraamuksena. Hallinnollisten sanktioiden käyttö on yleistynyt lainkäytössä viime vuosina, ja niiden käyttämisen yleistyminen on kirjattu myös keskipitkän aikavälin tavoitteisiin oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan vuosille 2013–2025. Alun perin hallinnollisten sanktioiden käyttöä perusteltiin pitkälti tehokkuusnäkökulmasta tarpeena määrätä vähäisistä rikkeistä ja laiminlyönneistä rikosoikeudellisia rangaistuksia prosessuaalisesti kevyempiä seuraamuksia. Osaltaan hallinnollisten sanktioiden käytön yleistyminen kumpuaa EU-oikeudesta, sillä hallinnollisten sanktioiden käyttö on ollut EU-oikeudessa yleistä esimerkiksi kilpailu- ja ympäristöoikeuden oikeudenaloilla. Hallinnollisten sanktioiden käyttöä EU-oikeudessa selittää osaltaan EU:n rikosoikeudellisen kompetenssin puute, sillä historiallisesti EU:lla ei ole ollut vaikutusmahdollisuuksia jäsenvaltioiden rikosoikeudelliseen järjestelmään ja siihen, millaisia rangaistuksia EU-oikeuden rikkomuksista määrätään jäsenvaltioissa. Viimeistään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) voimaantulo muutti hallinnollisten sanktioiden luonnetta merkittävästi, sillä tietosuoja-asetuksen rikkomisesta seuraamuksena voi olla hallinnollinen sanktio, joka saattaa olla suuruudeltaan jopa miljardeja euroja hallinnollisen sanktion kohteen liikevaihdon mukaan.

Oikeusjärjestelmässä hallinnolliset sanktiot asettuvat tavanomaisen hallintopäätöksen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välimaastoon. Ne ovat luonteeltaan erityisiä, ja oikeuskirjallisuudessa hallinnollisten sanktioiden osalta on käytetty jopa *hallinnollisen rikosprosessin -termiä*. Hallinnolliset sanktiot sisältävät paljon rikosoikeudellisten rangaistusten piirteitä, mutta erityisesti hallinnollisten sanktioiden taustalla olevan tehokkuusajattelun mukaisesti hallinnollisten sanktioiden määräämisen tulee olla rikosoikeudellisiin rangaistuksiin verrattuna prosessuaalisesti kevyempää. Hallinnollisten sanktioiden käytölle ei ole olemassa omaa yleislakiaan, vaan hallinnollisten sanktioiden käytöstä määrätään kussakin erityislaissa, joiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä voi olla seuraamuksena hallinnollinen sanktio. Hallinnollisten sanktioiden käyttö edistää osaltaan perusoikeuksien toteutumista esimerkiksi henkilötietojen asianmukaisen käsittelyn osalta, mutta samalla hallinnollisilla sanktioilla on myös perusoikeuksia rajoittava piirre sanktioiden vaikuttaessa niiden kohteen omaisuuteen. Rikosoikeudellinen rangaistusprosessi sisältää paljolti syytetyn oikeusturvaan liittyviä perus- ja ihmisoikeudellisia vaatimuksia. Hallinnollisen sanktion sisältäessä rikosoikeudellisen rangaistuksen piirteitä, tulevat osa rikosoikeudellisista oikeusturvavaatimuksista sovellettavaksi myös hallinnollisten sanktioiden kohdalla. Tässä tutkielmassa tutkitaan sitä, miten perus- ja ihmisoikeudet tulee ottaa huomioon hallinnollisten sanktioiden kohdalla, miltä osin hallinnolliset sanktiot ovat rinnastettavissa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin ja mitkä rikosoikeudellisen rangaistuksen erityisvaatimukset tulevat sovellettavaksi hallinnollisen sanktion kohdalla sekä sitä, onko hallinnollisten sanktioiden sääntely riittävän tarkkarajaista.

---

**AVAINSANAT:** Dekriminalisointi, Hallinnollinen sanktio, Hallinnollinen seuraamusmaksu, Perus- ja ihmisoikeudet

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Aiheen tausta	6
1.2	Hallinnollisten sanktioiden soveltamisalat	7
1.2.1	Tieliikennelaki 729/2018	8
1.2.2	Yleinen tietosuojalaki 1050/2018 & tietosuojalaki 1050/2018	10
1.3	Hallinnollisten sanktioiden käyttöön liittyvä problematiikka	11
1.4	Teoria, tutkimuskysymys ja rajaus	13
1.5	Tutkielman metodi ja lähdeaineisto	15
2	Hallinnollisista sanktioista	20
2.1	Hallinnollisen sanktion käsitteestä ja asemasta osana oikeusjärjestelmää	20
2.2	Hallinnollisen sanktion määrääminen	22
2.2.1	Hallintopäätöksen muodolliset ja sisällölliset vaatimukset	23
2.2.2	Hallinnollisten sanktioiden kohdistuminen julkisiin toimijoihin	24
2.2.3	Kansainvälisistä oikeussuojakeinoista	26
2.3	Hallinnollisten sanktioiden historia EU-oikeudessa	28
2.4	Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välinen rajanveto	30
2.4.1	Engel-kriteerit	34
3	Perus- ja ihmisoikeuksista	37
3.1	Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä	37
3.2	Perusoikeuksien ja ihmisoikeussopimusten välinen tulkinta	38
3.3	Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja hallinnolliset sanktiot	41
3.3.1	Lailla säätämisen vaatimus	43
3.3.2	Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus	44
3.3.3	Rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimus	45
3.3.4	Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus	46
3.3.5	Suhteellisuusvaatimus	46
3.3.6	Oikeusturvavaatimus	47

3.3.7	Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus	48
3.4	Perus- ja ihmisoikeuksien ulottuminen oikeushenkilöihin	49
4	Hallinnollisiin sanktioihin liittyvät oikeusperiaatteet ja oikeusturvavaatimukset	51
4.1	Yleistä oikeusperiaatteista	51
4.2	Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate	52
4.2.1	Laillisuusperiaate hallinnollisten sanktioiden käytössä	52
4.2.2	Täsmällisyysvaatimus osana laillisuusperiaatetta	53
4.3	Suhteellisuusperiaate	54
4.3.1	Kohtuullisuuden ja välttämättömyyden vaatimus osana suhteellisuusperiaatteet täyttymistä	56
4.3.2	Viimesijaisuuden vaatimus ja ultima ratio seuraamusjärjestelmässä	56
4.4	Syyttömyysolettama	58
4.4.1	Ankaran vastuun näkökulma ja puhtaasti käännetty todistustaakka	58
4.5	Itsekriminointisuoja	60
4.6	Ne bis in idem	61
4.7	Oikeusperiaatteet käytännössä hallinnollisten sanktioiden kohdalla	62
5	Johtopäätökset	64
	Lähteet	68

## Lyhenteet

Alusjätelaki	Merenkulun ympäristönsuojelulaki 1675/2009
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
ETY	Euroopan talousyhteisö
FivaL	Laki Finanssivalvonnasta 878/2008
Hallintoprosessilaki	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 434/2003
ILO	Kansainvälinen työjärjestö
Kuluttajalaki	Kuluttajansuojalaki 38/1978

PL	Perustuslaki 731/1999
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
RL	Rikoslaki 39/1889
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
Tietosuoja-asetus	Yleinen tietosuoja-asetus
vp	valtiopäivät
Verotusmenettelylaki	Laki verotusmenettelystä 1558/1995
YK	Yhdistyneet kansakunnat

# 1 Johdanto

## 1.1 Aiheen tausta

13.9.2021 finanssivalvonnan johtokunta antoi päätöksen, jolla se määräsi S-Pankki Oyj:lle 1 650 000 euron suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun maksettavaksi valtiolle seurauksena heinäkuun 2016 ja marraskuun 2018 välisenä aikana tapahtuneista laiminlyönneistä. Laiminlyönnit koskivat valvonnan järjestämistä Euroopan unionin (EU) markkinoiden väärinkäyttöasetusten edellyttämällä tavalla. S-Pankki Oyj:n toiminnan katsottiin olevan valvonnan osalta vähintään törkeästi huolimatonta, jonka myötä S-pankki sai myös taloudellista hyötyä, sillä pankki ei ollut tehnyt investointeja automaattisen kaupankäynnin valvontajärjestelmän hankkimiseksi.<sup>1</sup>

Oikeusjärjestelmässä on tunnistettu tarve määrätä vähäisistä rikkeistä ja laiminlyönneistä rikosoikeudellisia rangaistuksia kevyempiä seuraamuksia. Edellä mainittu tarve on syynä *hallinnollisten rangaistusseuraamuksien* eli *hallinnollisten sanktioiden* käyttöön otolle.<sup>2</sup> Hallinnollisella rangaistusseuraamuksella eli hallinnollisella sanktiolla tarkoitetaan sitä, että hallintoviranomainen määrää luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle rahallisen sakon kaltaisen seuraamuksen lainvastaisen menettelyn seurauksena<sup>3</sup>. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti hallinnollisten sanktioiden katsotaan olevan soveltuva seuraamuskeino erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa rikkomus tai laiminlyönti katsotaan vähäiseksi, ja jolloin yksinkertainen hallintoviranomaiskäsitely voidaan katsoa sopivaksi menettelytavaksi rangaistuksen määräämisen osalta<sup>4</sup>. Hallinnollisten sanktioiden eduiksi on katsottu esimerkiksi tuomioistuinmenettelyä joustavampi päätöksenteko, kustannustehokkuus ja tuomioistuinten työtaakan vähentäminen. Hallinnollisten sanktioiden soveltamisen yleistymistä selittää osaltaan EU:n lainsäädäntö, sillä hallinnollisten sanktioiden käyttö on yleistynyt viime vuosikymmenen aikana erityisesti

---

<sup>1</sup> Finanssivalvonta, 2021.

<sup>2</sup> Mäenpää, 2013/2022, luku II.4., Hallinnolliset sanktiot.

<sup>3</sup> Mäenpää, 2017, s. 76; Oikeusministeriö, 2013a, 12.10 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet.

<sup>4</sup> PeVL 9/2018 vp, s. 2.

EU:n oikeuskäytännössä.<sup>5</sup> Hallinnollisten sanktioiden yleistyminen perustuu rangaistusjärjestelmän kustannustehokkuuden parantamisen lisäksi historiallisesti EU-oikeudessa siihen, ettei EU-oikeudellisilla toimielimillä ole ollut toimivaltaa määrätä jäsenmaiden rikoslainsäädännöstä.<sup>6</sup> Hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tavoite on sama kuin rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän: lainvastaisen toiminnan ennaltaehkäiseminen ja lainvastaisen toiminnan toistumisen tai jatkumisen estäminen<sup>7</sup>. Samankaltaisista tavoitteistaan huolimatta hallinnolliset sanktiot ja rikosoikeudelliset rangaistukset eroavat toisistaan erityisesti prosessuaalisilta menettelytavoiltaan ja rikosoikeudellisiin rangaistuksiin liittyä lähtökohtaisesti myös erityisiä oikeusturvavaatimuksia. Rikosoikeudellisten rangaistusten piiriin kuuluvat rangaistukset käsitellään rikosasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä, kun taas hallinnollisia sanktioita määrättäessä kyseeseen tulee hallintomenettely. Rikosoikeudellinen rangaistusmenettely ja hallintomenettely eroavat toisistaan myös valitusmenettelyn osalta.<sup>8</sup>

## 1.2 Hallinnollisten sanktioiden soveltamisalat

Hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely on Suomessa hajanaista, sillä hallinnollisista sanktioista ei ole säädetty yleislakia, vaan seuraamusmaksuista ja muista rahamääräisistä sanktioista säädetään pääosin hallinnonalakohtaisissa erityislaeissa. Kansallisen sääntelyn osalta hallinnollisten sanktioiden yleiskehyksenä sovelletaan hallintolakia (434/2003) hallintoasian käsittelyä koskevilta osin, ja muutoksenhaussa lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

---

<sup>5</sup> Mäenpää, 2013/2022, luku II.4., Hallinnolliset sanktiot; Oikeusministeriö, 2013b, s. 35–36. Oikeudenhoiton uudistamisohjelmassa 2013–2015 on esitetty, että hallinnollisten sanktioiden käyttöönoton laajentaminen olisi sekä kustannustehokasta mutta vähentäisi myös tuomioistuinten työtaakkaa. Uudistamisohjelmassa ehdotetaan, että jatkossa erityisesti EU-oikeutta täytäntöön pantaessa tulisi vähäisestä lain rikkomisesta ja laiminlyönneistä rikosoikeudellisten seuraamusten sijasta käyttää hallinnollisia sanktioita.

<sup>6</sup> Matikkala, 2021, s. 448.

<sup>7</sup> Halila, 2010, s. 199–200; Mäenpää ja muut, 2018, s. 9.

<sup>8</sup> Mäenpää, 2023, s. 1171.

Hallinnollisia sanktioita käytetään nykyisin useilla oikeudenaloilla. Tyypillisiä soveltamisaloja ovat esimerkiksi liikenne, tietosuoja, vero-oikeus, kilpailu- ja markkinaoikeus, tullioikeus, rahoitus- ja arvopaperimarkkinat sekä kuluttajansuoja.

Tässä tutkielmassa hallinnollisten sanktioiden soveltamisaloja ei tarkastella lakikohtaisesti, vaan huomio kohdistuu sanktiojärjestelmän yleisiin rakenteellisiin sekä perus- ja ihmisoikeudellisiin kysymyksiin. Poikkeuksena tähän yleislinjaan pidän kuitenkin perusteltuna käsitellä yksityiskohtaisemmin tieliikennelakia (729/2018) ja yleistä tietosuojaasetusta (2016/679) seuraavissa alaluvuissa. Yleinen tietosuoja-asetus havainnollistaa, että hallinnolliset sanktiot voivat olla taloudellisilta vaikutuksiltaan huomattavia ja siten tosiasiallisesti ankaria, mikä korostaa seuraamusharkinnan ja menettelyllisten takeiden merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Tieliikennelain uudistus puolestaan ilmentää hallinnollisten sanktioiden käytön yleistymistä *dekriminalisoinnin* kautta, kun osa aiemmin rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piiriin kuuluneista liikenneriikkomuksista siirrettiin hallinnollisen seuraamusjärjestelmän soveltamisalaan. Näiden kahden esimerkin avulla on mahdollista havainnollistaa hallinnollisten sanktioiden käytön ja vaikutusten vaihtelua sekä luoda tutkielman myöhemmälle analyysille viitekehys ilman, että johdanto muodostuu lakikohtaiseksi katsaukseksi.

### **1.2.1 Tieliikennelaki 729/2018**

Vuosille 2013–2025 suunnitellussa oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa yhdeksi keskipitkän aikavälin tavoitteeksi on kirjattu hallinnollisten sanktioiden käyttöönoton lisääminen. Rikosoikeusjärjestelmään kuuluvien säädösten määrän katsottiin olevan tarpeettoman suuri rikoksien ja rikkomuksien määrän lähennellessä lähes miljoonaa vuonna 2014.<sup>9</sup> Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa on oikeudenhoidon uudistamisohjelman tavoitteiden mukaisesti lisätty viime vuosina, josta esimerkkinä toimii tieliikennelaki (729/2018), joka tuli uudistettuna voimaan 1.6.2020. Uuden tieliikennelain käyttöönoton myötä tieliikennelakiin kohdistuvien rikkomusten kohdalla menetellään pääosin

---

<sup>9</sup> Oikeusministeriö, 2013b, s. 35.

hallinnollisen seuraamusjärjestelmän mukaisesti rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän sijaan.

Tieliikennelain uudistusten tavoitteena oli erityisesti hallinnollisen taakan vähentäminen, jonka lisäksi uudistetun sääntelyn on katsottu vastaavan paremmin perustuslain, kansainvälisten sopimusten ja EU:n lainsäädännön asettamiin vaatimuksiin<sup>10</sup>. Tarkastellessa rikoksien ja rikkomuksien määrää viime vuosilta, voidaan todeta, että tieliikennelain uudistus on vastannut osaltaan oikeudenhoidon uudistamisohjelman tavoitteisiin rikoksien ja rikkomuksien määrän laskettua uuden tieliikennelain käyttöönoton myötä jopa 27,6 %.<sup>11</sup> Tieliikennelain 6. luvussa säädetään rikkomuksista, joista seuraamuksena on tieliikennelain 160 §:n mukainen liikennevirhemaksu (tieliikennelaki 6. luku 160 §–180 a §). Tällaisia rikkomuksia ovat esimerkiksi 165 §:n mukainen nopeusrajoitusten rikkominen moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tai raitiovaunulla sekä 167 §:n mukaiset henkilökohtaisten turvalaitteen käyttöä koskevat rikkomukset.

Tieliikennelain uudistuksen kohdalla keskeiseksi termiksi nousee *dekriminalisointi*, jonka vuoksi uudistus on erityisen merkityksellinen hallinnollisten sanktioiden kontekstissa. Tieliikennelaki muodostaa dekriminalisoinnin osalta historiallisesti merkittävän esimerkin, sillä aikaisemmin rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän piiriin kuuluvia tekoja ei ollut vastaavassa laajuudessa siirretty hallinnollisen sanktiojärjestelmän piiriin. Tuori (2019) on esittänyt kriittisiä huomioita uudistusta koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa kohtaan. Hänen mukaansa perustuslakivaliokunta ylitti lausunnossaan valtiosääntöoikeudellisen perustuslakikontrollin rajat ottaessaan kantaa käyttäytymisen moitittavuuteen. Tuori katsoo, ettei käyttäytymisen moitittavuuden arviointi kuulu valtiosääntöoikeudellisen kontrollin ydinalueelle, vaan kyse on pikemminkin rikosoikeudellisesta ja kriminaalipoliittisesta harkinnasta. Tuorin näkemyksen mukaan käyttäytymisen

---

<sup>10</sup> HE 17/2020 vp, s. 5; PeVL 9/2018 vp, s. 2.

<sup>11</sup> Tilastokeskus, 2021.

yleisyys tai tavanomaisuus ei myöskään sellaisenaan voi muodostaa hyväksyttävää perustetta dekriminalisoinnille.<sup>12</sup>

### **1.2.2 Yleinen tietosuojasetus 2016/679 & tietosuojalaki 1050/2018**

Toinen keskeinen esimerkki erityislaista, jossa lainvastaisesta toiminnasta voidaan määrätä hallinnollinen sanktio, on tietosuojalaki (1050/2018). Tietosuojalaki täydentää Euroopan parlamentin ja neuvoston antamaa yleistä tietosuojasetusta (tietosuojasetus), jonka mukaan asetuksen rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen sakko rikkomuksen luonne huomioon ottaen (Parlamentin ja Neuvoston asetus (EU) 2016/679 art. 83)<sup>13</sup> Tietosuojasetuksen 83 artiklan 4 kohdan mukaan valvontaviranomaisen määräyksen noudattamatta jättämisestä voidaan määrätä hallinnollinen sakko, jonka enimmäismäärä on 20 miljoonaa euroa tai yrityksen osalta neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä suurempi.

Tietosuoja sääntelyn rikkomisesta määrättävät hallinnolliset sanktiot voivat olla taloudellisilta vaikutuksiltaan erittäin merkittäviä. Tietosuoja sääntely havainnollistaa konkreettisesti, ettei hallinnollisia sanktioita voida pitää lähtökohtaisesti vähäisinä tai lievinä seuraamuksina. Tästä näkökulmasta tietosuojasetus toimii esimerkkinä sääntelykokonaisuudesta, jossa hallinnollinen sanktiojärjestelmä on rakennettu nimenomaan tehokkaaksi ja varoittavaksi.

Perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, että määrältään huomattavat hallinnolliset sanktiot voivat aiheuttaa haasteita seuraamusten oikeasuhtaisuuden arvioinnissa, mikä puolestaan korostaa oikeusturvavaatimusten merkitystä<sup>14</sup>. Tietosuojasetuksen 83 artiklan 1 kohdan mukaan hallinnollisten sakkojen määräämisen tulee olla tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa. Näiden vaatimusten konkretisoimiseksi asetuksen 83 artiklan 2

---

<sup>12</sup> Tuori, 2019, s. 490–49; PeVL 9/2018 vp.

<sup>13</sup> EUVL N:o L 119/1, 4.5.2016, s. 1.

<sup>14</sup> PeVL 14/2018 vp, s. 18.

kohdassa säädetään laajasta harkintakriteeristöstä, jonka perusteella hallinnollisen sanktion määräämisessä ja sen suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon tapauksen tosiseikat. Näihin kuuluvat muun muassa rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto, rikkomuksen kohteena olevien rekisteröityjen lukumäärä, rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus, rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän aiempi toiminta sekä yhteistyön aste valvontaviranomaisen kanssa rikkomuksen korjaamiseksi ja haitallisten vaikutusten lieventämiseksi.

Huomionarvoista tietosuojasetuksen osalta on, että 83 artiklan kohdan 6 mukaisesti kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrätä hallinnollisia sakkoja ja missä määrin. Suomessa tietosuojalain 24 §:ssä on säädetty, ettei tietosuojasetuksen mukaista hallinnollista sanktiota voida määrätä julkiselle viranomaiselle. Hallinnollisten sanktioiden ulottumista julkisiin toimijoihin käsitellään yksityiskohtaisemmin tutkielman toisessa pääluvussa.

### **1.3 Hallinnollisten sanktioiden käyttöön liittyvä problematiikka**

Hallinnollisten sanktioiden käytön ei katsota olevan täysin ongelmaton, sillä ne asettuvat oikeudenalakohtaisessa tarkastelussa jännitteiseen asemaan. Silloin kun hallinnollisesta sanktiosta voidaan tunnistaa selvä rangaistuksellinen luonne ja tarkoitus, on perustuslakivaliokunta katsonut hallinnollisten sanktioiden olevan rinnastettavissa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin.<sup>15</sup> Rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen kohdalla puhutaan hallinnollisesta sanktiosta tai hallinnollisesta rangaistusseuraamuksesta. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten ulkopuolelle jäävät muut hallinnolliset seuraamukset, joita ovat esimerkiksi hallintoluvan tai ammatinharjoittamisoikeuden peruuttaminen, tuotteen myyntikielto ja virkamiehen irtisanominen. Edellä mainitut toimenpiteet katsotaan hallinnollisiksi seuraamuksiksi, kun ne määrätään seurauksena

---

<sup>15</sup>Mäenpää, 2007, s. 194; PeVL 4/2004 vp. Ulkomaalaislakia koskevassa lakiesityksessä liikenteenharjoittajan, joka kuljettaa Schengen-alueen ulkopuolelta ulkomaalaisia maahantulijoita tulee varmistua siitä, että kuljetettavalla on maahantuloon tarvittavat asiakirjat. Liikenteenharjoittajalle voitaisiin määrätä velvollisuuden rikkomisesta hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka määräämisessä perustuslakivaliokunta katsoi olevan rikosoikeudellisen rangaistuksen piirteitä.

lainvastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä. Lisäksi viranomaisilla on toimivalta asettaa hallintopakko, mikäli hallintopäätöksen kohde laiminlyö annettua hallintopäätöstä määriteltyjen velvoitteiden, kieltojen tai rajoitusten osalta tai jättää toteuttamatta hallintopäätöksessä määritellyt toimenpiteet. Hallintopakon keinoja on esimerkiksi uhkasakko. Hallintopakko on jaoteltavissa edelleen välilliseen ja välittömään hallintopakkoon.<sup>16</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on rinnastanut hallinnolliset sanktiot rikosoikeudellisiin rangaistuksiin perustuen hallinnollisten sanktioiden rankaisevaan luonteeseen, jossa lainvastaista toimintaa pyritään ehkäisemään seuraukseen liittyvällä pelotteella.<sup>17</sup> Hallinnollisen seuraamuksen ollessa rangaistusluontoinen, on sen määräämisessä otettava huomioon rikosoikeudelliset piirteet ja laatuvaatimukset, joita ovat esimerkiksi laillisuusperiaate, kaksoisrangaistuksen kieltö ja syyttömyysolettama.<sup>18</sup> Hallinnollisia sanktioita kohtaan on asetettu kritiikkiä eritoten silloin, kun hallinnollisia sanktioita käytetään korvaamaan rikosoikeudellisia rangaistuksia. Kritiikki kohdistuu siihen, että hallinnollisten sanktioiden kohdalla oikeusturva sivuutetaan herkemmin<sup>19</sup>.

Seuraamusjärjestelmiin liittyvä problematiikka on herättänyt keskustelua myös sen osalta, tulisiko lainsäädännön olla selkeämpi hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välisen asetelman arvioinnissa, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössä tapahtuneen jopa ihmisoikeusrikkomuksia esimerkiksi kaksoisrangaistuksen kiellon noudattamisen osalta.<sup>20</sup> Näin ollen hallinnollisten sanktioiden määräämiseen kiteytyy oikeusturvaan sekä perus- ja ihmisoikeuksien

---

<sup>16</sup> Mäenpää, 2023, s. 209–212. Välillisessä hallintopakossa viranomainen on määrännyt hallintopakon kohteelle päävelvoitteen eli kiellon ja toimimisvelvoitteen sekä uhan pakon käyttämisestä, mikäli velvoitetta ei noudateta. Uhka pakon käyttämisestä voi olla esimerkiksi uhkasakko, teettämishuuhka tai keskeyttämishuuhka, joka pannaan täytäntöön uhan ollessa tehoton. Välittömän hallintopakon tavoitteena on niin ikään palauttaa lainmukainen tila tai saada hallintopakon kohde noudattamaan lakia puuttumalla asianosaisen vapauteen tai omaisuuteen. Esimerkiksi teettämishuuhka- tai keskeyttämishuhan antanut viranomainen on toimivaltainen keskeyttämään toiminnan tai estämään laitteen tai muun esineen käytön asianosaisen rikkoessa päävelvoitetta.

<sup>17</sup> EIT tapaus Jussila v. Suomi (23.11.2006).

<sup>18</sup> Mäenpää, 2007, s. 194.

<sup>19</sup> Raitala, 2009, s. 290.

<sup>20</sup> Ks. KKO 2010:45; EIT tapaus Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009.

toteutumiseen liittyviä kysymyksiä, joita tullaan käsittelemään myöhemmin tässä tutkielmassa.

#### 1.4 Teoria, tutkimuskysymys ja rajaus

Tutkielma sijoittuu ensisijaisesti hallinto-oikeuden alalle, koska hallinnolliset sanktiot määrätään hallintomenettelyssä ja niihin kohdistuva muutoksenhaku tapahtuu hallintotuomioistuimissa<sup>21</sup> Tutkimuksen kohteena ei kuitenkaan ole puhtaasti hallinnollinen seuraamusjärjestelmä, vaan hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välinen rajapinta. Hallinnollisten sanktioiden rangaistuksenluonteisuus edellyttää rikosoikeudellisten periaatteiden ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamista<sup>22</sup>. Tästä syystä tutkielma tukeutuu hallinto-oikeudellisen lähestymistavan ohella rikosoikeudelliseen oikeuskirjallisuuteen, valtiosääntöoikeudelliseen perusoikeusoppiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta ja EU-oikeutta koskevaan oikeuskäytäntöön. Tutkielma on siten luonteeltaan oikeudenalojen rajapintaan sijoittuva ja systematisoiva lainopillinen tutkimus, jossa hallinnollisia sanktioita tarkastellaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan viitekehyksessä.

Yleislain puuttuminen hallinnollisten sanktioiden kohdalla on nostanut kannanottoja yhtenäisemmän sääntelyn tarpeesta, jolloin aiheeseen on syytä kiinnittää huomiota erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta<sup>23</sup>. Hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn kehittämiseksi asetettiin v. 2017 työryhmä. Työryhmä päätyi ratkaisussaan siihen, ettei oikeuden sujuvoittamiseksi ole tarpeen säädellä hallinnollisista sanktioista omassa yleislaissaan. Työryhmä perusteli ratkaisuaan esimerkiksi sillä, että yleislaki olisi ongelmallinen hallinnonalakohtaisten erityispiirteiden vuoksi, jolloin yleislain säätäminen ei välttämättä tosiasiallisesti vähentäisi erityislainsäädännön tarvetta. Yleislain sovittamista EU:n säädöksiin pidettiin erityisen haastavana. Sen sijaan työryhmä listasi

---

<sup>21</sup> Mäenpää, 2023, s. 211.

<sup>22</sup> Mäenpää, 2007, s. 194.

<sup>23</sup> Ks. Esim. PeVL 9/2012 s. 4.; PeVL 17/2013 vp s. 6; Oikeusministeriö, 2013b, s. 23; Suomen tuomariliitto, 2018, luku 3. Hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn katsottiin olevan ongelmallista erityisesti oikeusvarmuuden kannalta.

hallinnollisia sanktioita koskevat sääntelyperiaatteet lainsäätäjän tueksi.<sup>24</sup> Sääntelyperiaatteet sisältävät ohjeita esimerkiksi oikeusturvavaatimuksia koskien. Sääntelyperiaatteissa tarkastellaan myös hallinnollisia sanktioita suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, perus- ja ihmisoikeuksiin sekä EU-oikeuteen. Huomionarvoista kuitenkin on, etteivät sääntelyperiaatteet toimi sitovina kannanottoina, vaan ainoastaan lainvalmistelutyön tukena niin, että hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely olisi jatkossa yhtenäisempää.<sup>25</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa Engel vastaan Alankomaat arvioitiin hallinnollisten sanktioiden suhdetta rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisen rangaistuksen sekä syytteen välisen punninnan tueksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) kehitti ratkaisussa Engel-kriteerit. Engel-kriteeristön perusteella tekoa arvioidaan suhteessa kansalliseen sääntelyyn, tekoa suhteessa rangaistuksen laatuun sekä seuraamuksen luonnetta ja sen ankaruuden asetta.<sup>26</sup> Hallinnollisia sanktioita koskevia sääntelyperiaatteita sekä Engel-kriteeristöä käsitellään yksityiskohtaisemmin tutkielman toisessa luvussa.

Tässä tutkielmassa tutkin hallinnollisten sanktioiden luonnetta ja sääntelyä sekä aiheeseen liittyvää vallanjakoproblematiikkaa erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta aiheita tutkiessa tarkasteltavana on erityisesti hallinnollisiin sanktioihin liittyvän prosessin oikeudenmukaisuus perus- ja ihmisoikeuskysymysten kannalta sekä hallinnollisten sanktioiden sääntely ja määrääminen suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin ja seuraamuksiin. Aiheeseen liittyvään oikeudenalakohtaiseen vallanjakoproblematiikkaan liittyen löytyy jonkin verran oikeudellista tutkimusta mutta erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkastellen aiheita on tutkittu verrattain vähän ottaen huomioon esimerkiksi useat hallinnollisia sanktioita käsittelevät perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut, jonka myötä on syytä arvioida, onko aiheita koskeva sääntely riittävän tarkkarajaista. Tutkielman tutkimuskysymykset ovat:

---

<sup>24</sup> Oikeusministeriö, 2013b, s. 12–16.

<sup>25</sup> Oikeusministeriö, 2013a, 12.10.1 Sääntelyperiaatteiden sisältö ja tarkoitus

<sup>26</sup> EIT tapaus Engel ym. v. Alankomaat (8.6.1976); Halila, 2010, s. 202.

1. Miten perus- ja ihmisoikeudet tulee ottaa huomioon hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä?
2. Miltä osin hallinnolliset sanktiot ovat rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen tai seuraukseen ja mitkä rikosoikeudellisen rangaistuksen erityisvaatimukset tulevat sovellettavaksi hallinnollisten sanktioiden kohdalla?
3. Onko hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely riittävän tarkkarajaista?

Hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn arviointi osana oikeusjärjestelmää on ajan-kohtaista ja perusteltua rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käytön yleistyttyä. Tutkielman aihe on rajattu hallinnollisten seuraamusten osalta erityisesti hallinnollisiin rangaistusseuraamuksiin, eikä tutkielmassa käsitellä olennaisesti muita hallinnollisia seuraamuksia kuten uhkasakkoa, teettämisuhkaa tai keskeyttämisuhkaa. Tutkielma rakentuu niin, että metodin ja lähdeaineiston esittelyn jälkeen tutkin toisessa luvussa hallinnollisten sanktioiden asemaa osana oikeusjärjestelmää, hallinnollisten sanktioiden historiaa ja hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välistä suhdetta sekä jännitettä. Kolmannessa luvussa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää järjestelmää ja sääntelyä sekä perus- ja ihmisoikeuksia suhteessa hallinnollisiin sanktioihin, erityisesti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Neljännessä luvussa tutkitaan hallinnollisiin sanktioihin liittyviä oikeusperiaatteita. Viidennessä luvussa esittelen tutkielman johtopäätökset.

## 1.5 Tutkielman metodi ja lähdeaineisto

Tutkielmani tutkimusmetodina käytän oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Lainopillisessa tutkimuksessa tutkitaan oikeusnormeja<sup>27</sup>, joilla Hirvosen (2011) mukaan tarkoitetaan lakikielen ilmaisua, ilmaisun sisältöä tai näiden kahden yhdistelmää<sup>28</sup>. Yhdeksi lainopillisen tutkimuksen tavoitteeksi on esitetty oikeusnormien konkreettisen sisällön avaaminen niin, että oikeudellisia ongelmia ratkottaessa on mahdollista esittää

---

<sup>27</sup> Husa, 1995, s.139

<sup>28</sup> Hirvonen, 2011, s. 23.

tulkintakannanottoja oikeusnormien pohjalta<sup>29</sup>. Edellä mainittu lainopillisen tutkimuksen tavoite kiteyttää hyvin myös oman tutkimukseni tavoitteen. Tarkoitukseni on esittää tulkintakannanottoja oikeuslähteiden pohjalta ja argumentoida oikeuslähteisiin nojaten. Lainopin tehtäviin luetaan perinteisesti myös normikannanotot, eli se, mikä ylipääntään on voimassa olevaa oikeutta. Tulkinta- ja normikannanottoja on kuitenkin haastavaa erotella toisistaan, sillä tulkintakannanotto sisältää jo itsessään normikannanoton, eli käsityksen siitä mikä on voimassa olevaa oikeutta.<sup>30</sup>

Tulkintakannanottoja tehdessä kysymykseen tulevat tulkintametodit. Tulkintakannanotto saattaa olla erilainen riippuen käytetystä tulkintametodista. Oikeusdogmaattiselle laintulkinnalle on perinteisesti ollut tyypillistä systemaattinen tulkinta, jossa tulkinnan lopputulokseen vaikuttavat esimerkiksi muut oikeusnormit ja oikeudenalan yleiset opit sekä yleinen oikeusjärjestyksen kokonaisuus.<sup>31</sup> Edellä mainitut oikeuslähteet huomioiden ja niiden välisiä suhteita punniten muodostetaan systemaattisessa laintulkinnassa johdonmukainen tulkintakannanotto<sup>32</sup>. Husa (1995) esittää, että systemaattisen laintulkinnan voidaan katsoa jäävän melko pintapuoliseksi. Hän nostaa esille finalistisen argumentoinnin, jossa oikeusdogmaattisessa tulkinnassa otetaan huomioon erityisesti tulkitavan lain tavoitteet.<sup>33</sup> Koska tutkimuksessani lähestytään tutkimuskohdetta eli hallinnollisten sanktioiden sääntelyä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta, tulkintakannanotoissa tulee ottaa huomioon systemaattisen tulkinnan lisäksi myös arvooperusteinen tulkinta. Arvooperusteinen tulkinta on tyypillistä perus- ja ihmisoikeusmyönteisessä lainopissa. Arvooperusteisessa tulkinnassa keskeisen tarkastelun kohteeksi nousevat esimerkiksi oikeusjärjestelmässä vallitsevat oikeusperiaatteet sekä perus- ja ihmisoikeudet.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Kangas Husan teoksessa, 1995, s. 134.

<sup>30</sup> Hirvonen, 2011, s. 22–23.

<sup>31</sup> Hirvonen, 2011, s. 39–40; Husa, 1995, s. 136.

<sup>32</sup> Määttä & Paso, 2019, s. 11.

<sup>33</sup> Husa, 1995, s. 155–156.

<sup>34</sup> Hirvonen, 2011, s. 39–40.

Hallinnollisia sanktioita koskevan yleislain puuttuessa sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta aihetta tarkastellessa systemaattinen laintulkinta on kuitenkin perusteltua nostaa keskeiseksi tulkintametodiksi erityisesti siitä syystä, että hallinnollisista sanktioista säädettäessä ja niistä määrättäessä kysymykseen tulee eri oikeusperiaatteiden ja yleisten oikeusoppien noudattaminen. Oikeusperiaatteiden ja yleisten oikeusoppien avulla on mahdollista sekä perustella tulkintakannanottoja että jäsenellä säädökset johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi systemaattista lainoppia hyödyntäen. Määttä ja Paso (2019) mainitsevat, että oikeusperiaatteet ja perusoikeudet vaikuttavat tyypillisesti tuomioistuinten ratkaisujen taustalla, vaikka niitä ei itse ratkaisun perusteluissa mainittaisikaan.<sup>35</sup> Oikeusperiaatteilla on erityisesti argumentatiivinen merkitys oikeudellisten ratkaisujen ja kannanottojen rakentamisessa. Oikeusperiaatteiden hyödyntäminen tulee kyseeseen erityisesti EU-oikeudellisessa tulkinnassa, jossa periaatesidonnainen ratkaisutoiminta on muodostunut pitkälti EU-tuomioistuinten ratkaisutoiminnan kautta.<sup>36</sup> Tutkimuksen sijoittuessa osittain hallinto-oikeudelliselle oikeudenalalle, hyödynnetään systematisointia metodina erityisesti siksi, että hallinto-oikeudellisen oikeustieteen tutkimuskohteina ovat perinteisesti hallinto-oikeudelliset oikeusnormit ja oikeusperiaatteet sekä oikeuskäytäntö ja oikeussuhteet<sup>37</sup>.

Keskeisessä osassa lainopillista tutkimusta tehtäessä on oikeuslähdeoppi, sillä oikeudellinen kannanotto on perusteltava oikeuslähdeoppiin nojaten: oikeuslähteitä ovat kaikki ne argumentit, joita käytetään oikeudellisen ratkaisun tai kannanoton löytämiseen ja oikeuttamiseen.<sup>38</sup> Aarniolainen oikeuslähdeoppi on ollut perinteisesti vallitseva teoria suomalaisessa oikeustieteessä. Aarnion oikeuslähdeopin mukaan oikeuslähteet on jaettavissa velvoittavuutensa mukaan kolmeen kategoriaan: vahvasti velvoittavat, heikosti velvoittavat ja sallitut oikeuslähteet.<sup>39</sup> Aarnion oikeuslähdeopin mukaan vahvasti

---

<sup>35</sup> Määttä & Paso, 2019, s. 12–13.

<sup>36</sup> Laakso, 2012, s. 231 & 386.

<sup>37</sup> Mäenpää, 2023, s. 42.

<sup>38</sup> Kolehmainen, 2015, s. 114; Laakso, 2012, s. 257.

<sup>39</sup> Tolonen, 2003, s. 22–27.

velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat laki ja maantapa<sup>40</sup>. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat Aarnion oikeuslähdeopin mukaisesti oikeuslähteet, joiden sivuuttamisesta ei seuraa virkavirhettä, mutta joiden käyttämättä jättäminen on perusteltava. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat lain esityöt ja tuomioistuinratkaisut. Sallittuihin oikeuslähteisiin luetaan sen sijaan oikeuslähteet, joita on sallittua käyttää laintulkinnan ja argumentaation tukena. Sallittuja oikeuslähteitä ovat esimerkiksi oikeuskirjallisuus ja oikeusperiaatteet.<sup>41</sup>

Aarniolainen oikeuslähdeoppi on vain yksi oikeuslähteiden tulkintatavoista. Aarnion oikeuslähdeoppia vastaan on asetettu myös vasta-argumentteja esimerkiksi sen osalta, ettei tuomioistuinikäytäntöjä ja oikeuden tulkintaa voida tehdä samoista lähtökohdista.<sup>42</sup> Toisaalta myös Aarnio (2011) tunnustaa eron ratkaisutoiminnan ja lainopin välillä: lainopin tulkinnassa ei ole ratkaisupakkoa eikä yhtä korkeaa asemaa oikeuslähteenä, kuin tuomioistuinratkaisuja tehdessä. Hän kuitenkin mainitsee, että sekä tuomioistuinten ratkaisutoimintaa että lainopillista tulkintaa yhdistää sisäinen näkökulma, jolla tarkoitetaan sitä, että kummassakin toiminnassa tulkitaan oikeuden sisältöä eli säädöksiä. Edellä mainitun toiminnan lähtökohtana tulee kummallakin laintulkitsijalla olla käytössään yhteneväiset oikeuslähteet ja oikeuden tulkintaperiaatteet.<sup>43</sup>

Tutkiessani hallinnollisia sanktioita erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta lainoppia systematisoiden, tulee kysymykseen erityisesti koko oikeusjärjestyksen huomioon ottaminen. Kuten aikaisemmin mainittu, lainopillisen systematisoinnin tunnuspiirteisiin kuuluu, että oikeusjärjestyksestä muodostetaan johdonmukainen kokonaisuus ottaen huomioon säädösten lisäksi niiden taustalla vaikuttavat peruskäsitteet aina yleiset opit, oikeusperiaatteet kuin arvolähtökohdatkin huomioiden<sup>44</sup> Koska hallinnollisten

---

<sup>40</sup> Tolonen, 2003, s. 24. Maantavalla tarkoitetaan Tolosen (2003) mukaan yhteiskunnassa yleisesti ymmärrettyä tapaa toimia. Tolonen esittää kuitenkin, että ettei maantavan tulkitseminen vahvasti velvoittavaksi oikeuslähteeksi ole ongelmatonta esimerkiksi tulkinnanvaraisuutensa takia.

<sup>41</sup> Tolonen, 2003, s. 24–25.

<sup>42</sup> Tolonen, 2003, s. 27.

<sup>43</sup> Aarnio, 2011, s. 43–44.

<sup>44</sup> Laakso, 2012, s. 448.

sanktioiden määrääminen ja niihin liittyvä sääntely sisältää hallintopäätöksen lisäksi rikosoikeudellisen prosessin piirteitä, tulee niistä määrätessä ottaa huomioon myös rikosoikeudelliset periaatteet sekä huomioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset koskien rangaistuksen määräämistä ja oikeusturvaa<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Halila, 2010, s. 200; Mäenpää, 2011, s. 462.

## 2 Hallinnollisista sanktioista

### 2.1 Hallinnollisen sanktion käsitteestä ja asemasta osana oikeusjärjestelmää

Hallinnollisten sanktioiden tarpeesta osana oikeusjärjestelmää on esitetty eriäviä argumentteja. Esimerkiksi kilpailunrikkomismaksun kohdalla hallinnollinen sanktio on katsottu rikosoikeudellista rangaistusta tehokkaammaksi sanktiokeinoksi, sillä aikaisemmin tuomioistuimessa käsitellyistä harvoista kilpailunrajoitustapauksista seurauksena on annettu pääosin vain lieviä sakkorangaistuksia<sup>46</sup>. Lainvalmisteluaineistossa hallinnollisten sanktioiden hyödyntäminen on katsottu perustelluksi niiden määräämisen ollessa nopeampaa ja tehokkaampaa verrattuna rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Hallinnollisen sanktion tehokkuus konkretisoituu erityisesti silloin, kun hallinnollinen sanktio on rahallisesti huomattavampi, kuin rikosoikeudellinen sakkorangaistus.<sup>47</sup>

Yleisesti ottaen hallintoprosessi nähdään siviili- ja rikosprosessiin verrattuna joustavana ja yleisluonteisena. Näin ollen hallintoprosessin etuna nähdään mahdollisuus sopeuttaa prosessia käsiteltävän asian erityispiirteiden vaatimusten mukaisesti. Esimerkiksi kirjanpito- ja tilintarkastuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin hallinnollisten sanktioiden olevan perusteltu rangaistusmuoto seuraamuksena kestävyysraportoinnin laiminlyönneistä. Näkemystä perusteltiin sillä, että rikosoikeudellisten laillisuusperiaatteiden, kuten epätäsmällisyyskiellon vaatimuksen täyttäminen saattaisi olla epävarmaa kestävyysraportoinnin monimuotoisuuden vuoksi.<sup>48</sup> Kyseinen hallituksen esitys tukee esitettyä argumenttia hallintoprosessin käytettävyydestä monimuotoisissa ja joustavuutta vaativissa tilanteissa.

Hallinnollisen seuraamusmaksun ollessa riittävän merkittävä, nähdään hallinnollisella sanktiolla olevan erityisesti preventiivinen eli lainvastaista tekoa ennaltaehkäisevä

---

<sup>46</sup> Raitala, 2009, s.276.

<sup>47</sup> HE 77/2005 vp, s.8.

<sup>48</sup> Mäenpää, 2023, s. 870; HE 20/2023 vp s. 27.

tarkoitus<sup>49</sup>. Vaikka hallinnollisten sanktioiden asema osana oikeusjärjestelmää on nähty rikosoikeustieteessä lähinnä sanktioiden dekriminalisoinnin kautta, on hallinnollisilla sanktioilla tunnustettu olevan myös rikosoikeutta täydentävä tehtävä. Öljypäästömaksuja koskevassa lainvalmisteluaineistossa rikosoikeutta täydentävä tehtävä nähtiin niin, että kun havaitaan laitton öljypäästö, käynnistetään prosessi sekä hallinnollisen sanktion määräämiseksi että rikoksen esitutkinta. Hallinnollisten sanktioiden määräämisen ollessa nopeampaa ja ketterämpää verrattuna rikosoikeudelliseen rangaistukseen ehditään öljypäästömaksu parhaimmillaan määräämään jo ennen kuin rikosoikeudellisessa prosessissa on edetty esitutkintaa pidemmälle. Huomionarvoista on myös, että hallinnollinen sanktio eli tässä tapauksessa öljypäästömaksu voidaan määrätä, vaikka rikosoikeudellista syytettä ei voitaisikaan nostaa esimerkiksi sen takia, ettei syyllisyysvastuun täyttymistä pystytä osoittamaan. Sen sijaan, mikäli öljypäästömaksun kohdalla rikosoikeudellisen prosessin lopputulemana päädyttäisiin antamaan rikosoikeudellinen rangaistus, tulee aikaisemmin määrätty hallinnollinen sanktio poistaa tai palauttaa.<sup>50</sup> Hallituksen esityksen perustelut hallinnollisten sanktioiden hyödyntämisestä osana öljypäästömaksuja konkretisoivat hallinnollisten sanktioiden tehokkuutta määräämisen ollessa rikosoikeudellista rangaistusprosessia nopeampaa. Tehokkuus korostuu myös hallinnollisten sanktioiden asettamisen kriteerien ollessa löyhemmät verrattuna rikosoikeudelliseen rangaistukseen.

Hallinnollinen sanktio tulee määrättäväksi hallintomenettelyssä hallintopäätöksellä. Edelleen muutosta määrättyyn hallinnolliseen rangaistusseuraamukseen haetaan hallintotuomioistuimeen valittamalla.<sup>51</sup> Hallintopäätöksen termiä määriteltäessä huomionarvoista on, että hallintopäätöksen luonne vaihtelee hyvin paljon sen mukaan, minkälainen hallintopäätös on kyseessä. Hallinnollisia sanktioita käsitellessä tarkasteluun on kuitenkin perustellusti syytä ottaa kiellon tai rajoituksen sisältävät hallintopäätökset, jotka voidaan edelleen kategorisoida veloitteen asettavien hallintopäätösten ryhmään.

---

<sup>49</sup> Halila, 2010, s. 200.

<sup>50</sup> Koillinen, 2006 s.87; HE 77/2005 vp, s. 8.

<sup>51</sup> Mäenpää, 2023, s. 210.

Velvoitteen asettaville hallintopäätöksille luonteenomaista on, että ne aiheuttavat asianomaiselle velvoitteen suorittaa toimenpiteitä, tarkoittaen hallinnollisten sanktioiden kohdalla maksujen suorittamista.<sup>52</sup> Vaikka hallinnollisia sanktioita käsitellessä tarkasteltavana ovat velvoitteen asettavat hallintopäätökset, ei hallinnollisten rangaistusseuraamusten asettaminen hallinto-oikeuden kentälle ole yksiselitteistä tai selvää, vaan hallinnollisten sanktioiden kokonaisuus on hyvin hajanainen<sup>53</sup>, johon yhtenä syynä saattaa olla hallinnollisia rangaistusseuraamuksia koskevan yleislain puuttuminen. Hajanaista hallinnollisten sanktioiden kokonaisuutta ilmentää myös se, että hallinnollisten sanktioiden on katsottu asettuvan rikosoikeudellisen rangaistuksen ja tavallisen hallintopäätöksen välimaastoon<sup>54</sup>. Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välistä jännitettä ja rajanvetoa käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 2.4.

## 2.2 Hallinnollisen sanktion määrääminen

Toimivalta hallinnollisten sanktioiden määräämiseksi on usein lainsäädännön noudattamista valvovalla viranomaisella. Hallinnollisen sanktion suuruudesta ja ankaruudesta riippuen päätösvalta hallinnollisen sanktion määräämisestä on joko viraston päälliköllä, muulla virkamiehellä tai merkittävimpien hallinnollisten sanktioiden kohdalla viranomaisten monijäsenisillä toimielimillä.<sup>55</sup> Kuten aikaisemmin todettu, viranomaisen päätätessä hallinnollisen sanktion antamisesta, tulee rangaistuksen määräämisessä noudattaa hallintolakia. Hallintolaki sisältää vaateet hallintopäätöksen antamisesta sisältöineen, täytäntöönpanokelpoisuudesta ja esimerkiksi hallintopäätöstä koskevasta muutostenhausta. Esimerkki hallinnonalakohtaisesta erityislaista, jossa hallinnollisen sanktio tulee määrättäväksi viranomaisen toimesta, on Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:n mukainen öljypäästömaksu, jonka määrää rajavartiolaitoksen merivartioston komentaja, apukomentaja tai meritoimiston päällikkö (Alusjätelaki 3:5). Sen sijaan tietosuojalain 24 §:n mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu tulee

---

<sup>52</sup> Mäenpää, 2023, s. 196; Keravuori-Rusanen, Kuusikko & Niemivuo, 2010, s. 324.

<sup>53</sup> Halila, 2010, s. 198.

<sup>54</sup> HE 77/2005 vp, s. 14.

<sup>55</sup> Oikeusministeriö, 2013a, 12.10.6 Hallinnollisen sanktion määräämisen perusteet: Määräämistoimivalan organisointi.

määrättäväksi seuraamuskollegion toimesta, joka on toimivaltainen kolmijäsenisenä. Tietosuojalain mukainen seuraamuskollegio on näin ollen esimerkki viranomaisen monijäsenisestä toimielimestä. Tietosuojalain valmistelutöissä seuraamusmaksun määräämisen esitettiin olevan yksin tietosuojavaltuutetun tehtävä. Tietosuojalain mukaisten seuraamusmaksujen ollessa taloudellisesti merkittäviä, perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi, mikäli rangaistusseuraamuksen määrääminen jäisi yksittäisen virkamiehen toimivallan alaiseksi.<sup>56</sup>

Joillakin hallinnonaloilla hallinnollisen sanktion määrääminen tapahtuu tuomioistuinmenettelyssä. Esimerkiksi kilpailulain mukaan markkinaoikeus määrää hallinnollisen seuraamusmaksun Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä (kilpailulaki 12§). Kun hallinnollisen sanktion määrääminen tapahtuu tuomioistuinmenettelyn kautta, kuten esimerkiksi edellä mainituissa kilpailulain rikkomistapauksissa, tulee menettelyssä soveltaa hallinto-prosessilakia.

### **2.2.1 Hallintopäätöksen muodolliset ja sisällölliset vaatimukset**

Hallinnollista seuraamusmaksua koskevan päätöksen tulee täyttää hallintopäätökselle asetetut vaatimukset esimerkiksi sen osalta, että päätös tulee antaa pääsääntöisesti kirjallisesti (HL 43 §), selkeästi ja ymmärrettävästi (HL 9 §), sisältäen päätöksen perustelut (HL 45 §) ja noudattaen hallintopäätökselle asetettuja muotovaatimuksia mukaan lukien maininta päätöksen tehneestä viranomaisesta, päätöksen päivämäärästä ja tekijästä (HL 44 §). Hallintolain edellyttämien muoto- ja sisältövaatimusten lisäksi hallintopäätöksen kohdalla tulee noudattaa myös hallintolain 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita, jotka asettavat vaatimuksen siitä, että viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja viranomaisen toimien tulee olla lainmukaista, puolueetonta ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Oikeusturvavaateet on turvattu myös perustuslaissa (731/1999), jonka 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Edelleen perustuslain

---

<sup>56</sup> PeVL 14 14/2018 vp, s. 18.

oikeusturvavaatimukset sisältävät vaatimuksen käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta (PL 21 §).

### **2.2.2 Hallinnollisten sanktioiden kohdistuminen julkisiin toimijoihin**

Tässä luvussa viranomaisella tarkoitetaan ensisijaisesti hallintolain 2 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia sekä niihin rinnastettavia julkisia toimijoita, kuten valtion liikelaitoksia ja yliopistoja. Julkisella toimijalla viitataan laajemmin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin, jotka toimivat lakisääteisessä tehtävässään, vaikka ne eivät kaikilta osin täyttäisi perinteisen viranomaisen tunnusmerkkejä.

Kuten johdannossa todettiin, tietosuojalain 24 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 83 mukaista hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle, kuten esimerkiksi valtion liikelaitokselle, kunnalliselle viranomaiselle tai kirkolle. Kotimaisessa lainvalmisteluaineistossa hallintolain 2 §:ssä määriteltyjen viranomaisten ja valtion liikelaitosten sekä yliopistojen sulkemista seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltu esimerkiksi sillä, etteivät valtion liikelaitokset toimi kilpailuilla markkinoilla vaan tuottavat palveluita. Viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, minkä vuoksi lainvalmisteluaineistossa on katsottu, ettei hallinnollisen sanktion vaikutusta voida pitää samanlaisena kuin yksityisellä sektorilla. Lisäksi julkisia toimijoita sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate ja hallinnon yleislait, ja viranomaisia velvoittaa toiminnassaan virkavastuu. Edellä mainittujen seikkojen on katsottu riittävän varmistamaan henkilötietojen asianmukaisen käsittelyn viranomaisessa. Mikäli viranomaisessa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn katsotaan olevan tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain vastaista, voidaan viranomaisen toiminnasta tehdä hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle.<sup>57</sup>

Perustuslakivaliokunta yhtyi lainvalmisteluaineistossa esitettyihin perusteluihin siitä, ettei hallinnollista seuraamusmaksua tule soveltaa viranomaiseen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen

---

<sup>57</sup> HE 9/2018 vp, s. 105–106.

viranomaiselle olisi ongelmallista myös perusoikeusjärjestelmän ja perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden kannalta. Yksittäiseen perusoikeuden laiminlyöntiin kohdistuva huomauttavan sanktion uhka saattaisi kaventaa julkisuusperiaatteen toteutumista viranomaistoiminnassa. Lisäksi hallinnollisen sanktion ulottumisen viranomaiseen perusteltiin olevan soveltumatonta yleisen oikeusjärjestyksen kannalta, sillä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä ei ole yleisesti ollut tapana määrätä julkishallinnon toimielimille hallinnollisia sanktioita.<sup>58</sup>

EU-oikeudellinen lähtökohta poikkeaa tältä osin osittain kansallisesta sääntelystä. Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää siitä, voidaanko viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrätä hallinnollisia sanktioita ja missä määrin. EU-oikeudessa viranomaisten sulkeminen hallinnollisten sanktioiden soveltamisalan ulkopuolelle ei siten ole lähtökohtainen oletus, vaan kysymys on jätetty kansallisen harkintavallan piiriin. Suomen lainsäätäjä on käyttänyt tätä harkintavaltaa rajaavasti sulkeamalla viranomaiset hallinnollisten sanktioiden soveltamisalan ulkopuolelle.

Viranomaisten rajaaminen tietosuojalain rikkomisesta määrättävien hallinnollisten sanktioiden ulkopuolelle on herättänyt kriittistä keskustelua erityisesti sellaisilla toimialoilla, jossa samalla toimialalla toimii niin julkisia, että yksityisiä toimijoita, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa. Rajauksen on esitetty asettavan julkiset ja yksityiset toimijat eriarvoiseen asemaan. Käytännössä tilanne tarkoittaa sitä, että yksityisen toimijan kohdalla tietosuojalain rikkominen johtaa organisaatioon kohdistuvaan seuraamusmaksuun, kun taas julkisen toimijan kohdalla kyseeseen tulee yksittäiseen virkamieheen kohdistuva virkavelvollisuuden rikkominen ja sitä kautta rikosoikeudellinen vastuu. Långin ja Haavikon (2019) mukaan toisistaan poikkeavat seuraamusjärjestelmät saattavat johtaa perusteettomiin ja erisuhtaisiin vastuisiin erityisesti alihankintaketjuissa ja ulkoistuksissa julkisen toimijan hankkiessa palveluita yksityisiltä toimijoilta.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> PeVL, vp, 14/2018, s. 20–21; HE 9/2018 vp, s. 105–106.

<sup>59</sup> Haavikko & Lång, 2019, s. 5–6.

Oikeusministeriön EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoryhmän (TATTI) mietinnöissä on puolestaan kritisoitu virkavastuuseen perustuvaa seuraamusjärjestelmää erityisesti siitä näkökulmasta, että virkavastuu kohdistuu yksittäiseen luonnolliseen henkilöön, vaikka rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä ei tosiasiallisesti toimi yksittäinen virkamies, vaan laajempi organisaatio tai julkinen toimija. Mietinnöissä todettiin, ettei virkavastuuseen perustuvaa seuraamusjärjestelmää voida pitää tehokkaana ja oikeasuhtaisena tilanteissa, joissa rikosoikeudellinen vastuu kohdistuu henkilöön, jolla ei ole ollut totisasiallista vaikutusvaltaa henkilötietojen käsittelyyn. Haasteeksi seuraamusjärjestelmien välisessä punninnassa on nähty myös julkisen toiminnan erityispiirteet, sillä yksityisellä sektorilla henkilötietojen käsittelyperuste perustuu usein rekisteröidyn lupaan ja vapaaehtoisuuteen, kun taas viranomaisten toiminnassa käsittelyperuste ei välttämättä ole rekisteröidyn suostumukseen perustuva.<sup>60</sup>

Sittemmin oikeusministeriö on aloittanut esiselvityshankkeen koskien tietosuojalainsäädännön rikkomisesta johtuvien hallinnollisten sanktioiden määrittämisestä viranomaiselle. Selvitys on käynnistetty pääministeri Orpon hallitusohjelman pohjalta, jossa on määritelty hallituksen toteuttavan kansallisen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen, jonka yhteydessä tietosuojaloukkauksista aiheutuvat hallinnolliset sanktiot asetettaisiin koskemaan nykysäätelyä poiketen myös julkista sektoria.<sup>61</sup>

### **2.2.3 Kansainvälisistä oikeussuojakeinoista**

Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta viranomaisten toiminnan tulee olla lainmukaista, ennakoitavaa ja valvottavaa. Edellä mainitut tekijät ovat osa oikeusturvaa ja sitä kautta oikeusvarmuutta. Oikeusturvaan sisältyvät jälkikäteiset eli korjaavat toimenpiteet voivat tulla kyseeseen viranomaisen antaman hallintopäätöksen, tässä tapauksessa hallinnollisen sanktion kohdalla, kun viranomaisen suorittamassa hallintotehtävässä on tapahtunut virhe, laiminlyönti, lainvastainen menettely tai muu oikeudenloukkaus.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Oikeusministeriö, 2017, s. 24–26.

<sup>61</sup> Oikeusministeriö, 2025, s. 7.

<sup>62</sup> Mäenpää, 2019, s. 1 & 6.

Mikäli asianomaisen oikeussuojaa tai muita ihmisoikeuksia on loukattu, eikä oikeudenloukkausta saada korjatuksi kansallisin oikeusturvakeinoin, on asia mahdollista saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavaksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 35 artiklan 1 kohdan mukaan asian saattaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavaksi edellyttää, että oikeudenloukkauksen osalta kaikki kansalliset oikeussuojakeinot on käytetty. Käytännössä tämä tarkoittaa, että korkein hallinto-oikeus on antanut päätöksensä käsiteltävässä asiassa. Kotimaisten oikeuskeinojen käyttämisen vaatimuksen taustalla on ensinnäkin periaate siitä, että valtiolla on mahdollisuus mahdollisen oikeudenloukkauksen korjaamiseen ennen kansainvälistä prosessia ja toiseksi toissijaisuusperiaate, joka tarkoittaa ihmisoikeuskontekstissa sitä, että oikeudet tulee ensisijaisesti turvata kansallisen oikeusjärjestyksen tasolla. Lisäksi kotimaisten oikeuskeinojen käyttämisen vaatimus katsotaan osaksi kansainvälisen oikeuden säännöstöä sen osalta, että vain tehokkaisiin oikeuskeinoihin on turvauduttava.<sup>63</sup> EIS 35 artiklan 1 kohta sisältää myös vaatimuksen siitä, että valitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan mukaan ”tuomioistuin voi ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää jonkun korkeista sopimuspuolista loukanneen sen yleissopimuksessa tai pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan”. Käytännössä tämä tarkoittaa ihmisoikeusloukkausta ja valitus voidaan ottaa tutkittavaksi pääsääntöisesti ainoastaan, mikäli valituksen tekijä on väitetyn ihmisoikeusloukkauksen uhri<sup>64</sup> Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyviä perusoikeuksia ovat esimerkiksi oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (EIS 6 artikla), ei rangaistusta ilman lakia (EIS 7 artikla), oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (EIS 13 artikla) ja syrjinnän kieltö (EIS 14 artikla).

---

<sup>63</sup> Pellonpää ja muut, 2018, s. 206–208.

<sup>64</sup> Pellonpää ja muut, 2018, s. 438.

### 2.3 Hallinnollisten sanktioiden historia EU-oikeudessa

Tässä alaluvussa kuvataan tiiviisti, miten EU-oikeudessa on historiallisesti perusteltu seuraamusjärjestelmien tehokkuutta ja jäsenvaltioiden velvollisuutta turvata unionin oikeuden toteutuminen. Tarkoituksena ei ole esittää kattavaa EU-sanktiohistorian kuvausta, vaan tuoda esiin ne kehityslinjat, jotka selittävät hallinnollisten sanktioiden yleistymistä ja taustoittavat niiden perus- ja ihmisoikeudellista riippuvuutta myöhemmissä luvuissa.

Historiallisesti hallinnollisten sanktioiden käytön yleistyminen EU-lainsäädännössä pohjautuu pitkälti EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliseen tasapainotteluun siitä, miten paljon EU:lla on toimivaltaa puuttua siihen, miten jäsenvaltioissa valvotaan kansainvälisen lainsäädännön noudattamista, ja edelleen puututaanko oikeudenloukkauksiin riittävällä tasolla. Silloisen Euroopan talousyhteisön (ETY) jäsenvaltiot eivät olleet valmiita siirtämään toimivaltaa rikosoikeuden alalla ETY:lle, perustuen esimerkiksi siihen, että rikosoikeuden soveltamisessa oli kansallisia eroavaisuuksia, eivätkä jäsenvaltiot näin ollen nähneet mahdollisuutta valtiollisesta suvereniteetistaan luopumiselle rikosoikeuden alalla. Hallinnollisia sanktioita sovellettiin ensivaiheessa erityisesti kilpailuoikeuden alalla osana taloudellista valvontaa. Jäsenvaltioiden tehtäväksi jäi implementoida Euroopan talousyhteisön säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöä. ETY:n toimivaltuudet rajoittuivat kuitenkin implementointivaateiden täyttämisen valvomiseen, eikä yhteisöllä ja edelleen Euroopan komissiolla ollut toimivaltaa puuttua talousyhteisön jäsenvaltioiden kansainvälisen lainsäädännön valvonnan riittävyteen ja siihen, määrättiinkö rikkomuksista oikeasuhtaisia ja riittäviä rangaistuksia<sup>65</sup>:

Euroopan unionin tuomioistuin, tapaus C-68/88, Komissio v. Kreikka (21.9.1989): Komissio nosti Kreikkaa vastaan kanteen, sillä se katsoi, että Kreikka on laiminlyönyt jäsenveloitteitaan jättäessään takaisinperimättä maksamattomia maatalousmaksuja. Tapauksessa Kreikkaan oli tuotu kolmansista maista maissia, josta ei ollut maksettu tuontimaksua. Kolmansista maista tuodun maissin maatalousmaksut olisi pitänyt tilittää edelleen komissiolle. Kreikka ei ollut käynnistänyt toimenpiteitä maksamattomien maksujen perimiseksi. Kreikka ei EU:n (silloinen EY) jäsenvaltiona ollut myöskään aloittanut rikosoikeudellista tai kurinpidollista menettelyä yhteisön oikeuden rikkojille. Komissio perusteli, että vaikka

---

<sup>65</sup> de Moor-van Vugt, 2012, luku 2.1 The starting point.

jäsenvaltioilla on kompetenssi määrätä lainrikkomisesta asetettavista rangaistuksista, tulee jäsenvaltioiden asettamien seuraamusten olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Lisäksi komissio painotti, että yhteisön oikeuden rikkomiseen tulee suhtautua samalla vakavuudella, kuin kansallistenkin lakien kohdalla.<sup>66</sup>

Edellä mainittu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu korosti jäsenvaltioita velvoittavaa lojaliteettiperiaatetta, joka on kirjattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 4 artiklan 3 kohdassa<sup>67</sup>. Artiklan mukaan EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden on toimittava vilpittömässä yhteistyössä varmistukseksi unionin tavoitteiden ja lainsäädännön tehokkaan toteutumisen. Lojaliteettiperiaate tarkoitti tässä yhteydessä sitä, että jäsenvaltioiden on valvottava EU:n intressien ja velvoitteiden täyttymistä yhtä tehokkaasti, kuin kansallisesta sääntelystä kumpuavia intressejä ja velvoitteita.<sup>68</sup> Ratkaisu muutti oikeudentilaa niin, että vaikka EU:lla ei ollut suoraa toimivaltaa määrätä asetettavista rangaistuksista, arvioi se lojaliteettiperiaatteen täyttymistä sen mukaan, millaisia rangaistuksia jäsenvaltiot yhteisön oikeuden rikkomisesta määräsivät. Jäsenvaltioilla oli kuitenkin edelleen periaatteen tasolla kompetenssi päättää siitä, määrättiinkö yhteisön oikeuden rikkomuksista rikosoikeudellisia vai hallinnollisia rangaistusseuraamuksia.<sup>69</sup> Lopulta EU:n kompetenssi määrätä sanktioita vahvistui EU-oikeuskäytännön kautta:

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-240/90, Saksa v. komissio Euroopan komissio vaati, että kansallisten viranomaisten on vaadittava perusteetonta taloudellista maataloustukea saanutta toimijaa aiheuttomasti maksetun tuen palauttamisen lisäksi maksamaan sanktiota, kun voidaan katsoa, että tukea on maksettu aiheuttomasti vakavien rikkomusten vuoksi tilanteessa, jossa maatalouden harjoittaja on vastuussa virheellisen tuen maksamisesta esimerkiksi annettuaan virheellisiä tietoja. Lisäksi virheellistä tietoa antanut ja sitä kautta perusteetonta tukea saanut toimija tuli Euroopan komission näkemyksen mukaisesti jättää määrääjäksi kaikkien maatalouden tukiohjelmien ulkopuolelle. Saksan hallitus kiisti tapauksessa yhteisön ja komission toimivallan seuraamusten asettamisen osalta rinnastaen osan Euroopan komission vaatimuksista rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, joihin EU:n neuvostolla tai komissiolla ei etenkään olisi toimivaltaa silloisten yhteisön sopimusten puitteissa. Saksan kanteen mukaisesti tällaisten seuraamusten asettamisen legitimitetti oli vain lainsäätäjällä, eikä sanktioiden asettamisen voitu katsoa

---

<sup>66</sup> Euroopan unionin tuomioistuin, tapaus C-68/88, Komissio v. Kreikka (21.9.1989).

<sup>67</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), 4 artiklan 3 kohta.

<sup>68</sup> Kettunen, 2016, s. 485.

<sup>69</sup> de Moor-van Vugt, 2012, 2.2 Filling the cap.

EU:n täytäntöönpanovallan piiriin. Tapaus ratkaistiin lopulta EU:n hyväksi ja Saksan nostama kanne hylättiin.<sup>70</sup>

Euroopan unionin tuomioistuimen tapauksen myötä katsottiin, että sanktioiden määräämisen voitiin katsoa kuuluvan EU:n toimivaltaan osana sisämarkkinoiden suojaamista edistämällä taloudellisia tavoitteita ja täten myös yhtenäistämällä politiikkaa<sup>71</sup>. EU:n ja sen toimielinten toimivaltaa vahvistettiin jälleen korostamalla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohtaa koskien lojaalin yhteistyön periaatetta.<sup>72</sup> Lojaalin yhteistyön periaatteella perusteltiin velvollisuutta puuttua yhteisön oikeudenrikkomuksiin, joka tarkoitti käytännössä riittävien seuraamusjärjestelmien käyttöönottoa jäsenvaltioissa, sekä sitä, että EU-oikeuden etusijan mukaisesti jäsenvaltioiden tulee asettaa sanktiot EU-lainsäädännön oikeudenloukkauksille, vaikka kansallisen lainsäädännön mukaan teko ei tulisi rangaistavaksi, aivan kuten ratkaisussa Euroopan unionin tuomioistuin, tapaus C-68/88, Komissio v. Kreikka (21.9.1989). Riittävä ja oikeasuhtainen rangaistus voi joissakin tapauksissa tarkoittaa rikosoikeudellisen rangaistuksen määräämistä.<sup>73</sup> Täten, vaikkei EU:lla ollut toimivaltaa rikosoikeuden alalla suhteessa jäsenvaltioihin, pystyi se edellä mainittuihin seikkoihin vedoten vaikuttamaan siihen, millaisia rangaistuksia jäsenvaltion tuli EU-oikeuden rikkomisesta määrätä. Näin ollen EU sai välillistä toimivaltaa rangaistusten määräämisen osalta. Myöhemmin EU:n oikeuskäytännön myötä hallinnollisten sanktioiden määrääminen vahvistui tietyillä oikeudenoilla kuten ympäristön suojelussa<sup>74</sup>.

## **2.4 Hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välinen rajanveto**

Vertaillen Euroopan maita ja niiden oikeusjärjestystä suhteessa hallinnollisiin sanktioihin ja rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, voidaan tunnistaa erilaisia käytäntöjä. Saksan

---

<sup>70</sup> Euroopan unionin tuomioistuin, tapaus C-240/90, Saksa v. komissio (20.9.1990).

<sup>71</sup> de Moor-van Vugt, 2012, 2.3 A question of competence; Herlin-Karnell, 2014, s. 4.

<sup>72</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), 4 artiklan 3 kohta.

<sup>73</sup> de Moor-van Vugt, 2012, 2.2 Filling the cap.

<sup>74</sup> de-Moor-van Vugt, 2012, 2.3 A question of competence

oikeusjärjestelmässä on tehty selvä rajanveto hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen rangaistuksen välille, ja näin ollen Saksan mallista on melko yksiselitteisesti määriteltävissä, käsitelläänkö rikkomus rikosoikeudellisen vai hallinnollisen seuraamusjärjestelmän mukaisesti.<sup>75</sup> Saksan mallissa hallintorikosoikeus muodostaa oman oikeudenalansa, joka on osa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta. Erityisistä prosessisäännöistään huolimatta Saksassa hallinnollisiin sanktioihin sovelletaan osaa rikosoikeudellisista oikeusturvavaatimuksista. Saksassa hallinnollisia sanktioita on perinteisesti sovellettu moitittavuudeltaan vähäisempiin rikkomuksiin.<sup>76</sup>

Sen sijaan joissakin maissa, kuten Italiassa hallinnolliset sanktiot on tunnustettu osaksi oikeusjärjestelmää erityisesti korvaamaan rikosoikeudellisia rangaistuksia, kun taas esimerkiksi Ruotsissa joidenkin rangaistusten kohdalla on vaikea määritellä, onko kyse rikosoikeudellisesta rangaistuksesta vai hallinnollisesta seuraamuksesta erityisten seuraamusten luonnetta määrittelevien säädösten puuttuessa.<sup>77</sup> Vertailu osoittaa, ettei hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välinen rajanveto ole eurooppalaisessa oikeusjärjestelmässä yhtenäinen, vaan se vaihtelee seuraamusjärjestelmien rakenteen mukaan.

Hallinnolliset rangaistusseuraamukset ovat luonteeltaan erityisiä esimerkiksi oikeudenalajaottelun, ja näin ollen oikeusprosessuaalisten erityispiirteidensä kannalta. Oikeuskirjallisuudessa hallinnolliset rangaistukset on luettu esimerkiksi *muiden rikosasioiden* alle<sup>78</sup>. Mäenpää (2007) ja Halila (2010) käyttävät hallinnollisten sanktioiden yhteydessä *hallinnollisen rikosprosessin* -termiä<sup>79</sup>, ja hallinnollisten sanktioiden on esitetty muodostavan jopa oman oikeudenalakohtaisen sektorinsa<sup>80</sup> Tämä vahvistaa näkemystä siitä, että hallinnolliset sanktiot sijoittuvat rikosoikeudellisen rangaistuksen ja tavanomaisen hallintopäätöksen välimaastoon.

---

<sup>75</sup> Paliero, 2013, s. 8–11.

<sup>76</sup> Raitala, 2009, s. 287–288.

<sup>77</sup> Paliero, 2013, s. 8–11.

<sup>78</sup> Ks. esim. Hirvelä & Heikkilä, 2017, s. 454.

<sup>79</sup> Mäenpää, 2007, s. 22; Halila, 2010, s. 197.

<sup>80</sup> Kiiski, 2009, s. 37.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä hallinnolliset rangaistusluonteiset seuraamukset on rinnastettu rikosoikeudellisiin sanktioihin, mikäli seuraamuksen luonne ja ankaruus täyttävät tietyt kriteerit. Tällöin rangaistuksia määrättäessä kyseeseen tulee soveltaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä koskien rikossyytettä<sup>81</sup> Se, milloin Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiset rikossyytettä koskevat määräykset tulevat hallinnollisten sanktioiden kohdalla sovellettavaksi edellyttäen seuraamuksen yksityiskohtaista arviointia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat oikeusturvavaatimukset rikossyytettä koskien eivät kuitenkaan ole yksiselitteiset hallinnollisten rangaistusseuraamusten kohdalla, sillä esimerkiksi tapauksessa *Jussila v. Suomi* (2006) asianomaiselle ei myönnetty valituslupaa koskien veronkorotusta. Asianomaista oli kuultu vain kirjallisesti, eikä suullista käsittelyä ollut järjestetty. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei katsonut, että tapauksessa olisi loukattu oikeusturvaa siitä huolimatta, että suullinen käsittely on erityinen oikeusturvatae rikosprosessissa. Muun muassa kyseinen oikeustapaus on luonut oikeudentilan, jonka mukaisesti hallinnollisia sanktioita koskevassa käsittelyssä ei ole välttämätöntä noudattaa kaikkia rikosprosessiin kohdistuvia menettelyvaatimuksia, perustuen siihen, ettei hallinnollisten sanktioiden voida katsoa kuuluvan rikosoikeudellisen vastuun ydinalueelle. Niin sanotusti kevennetyn oikeussuojan soveltaminen hallinnollisten sanktioiden kohdalla on perusteltavissa myös niiden taustalla olevaan tehokkuusajatteluun nojautuen. Jotta rangaistusmenettely on rikosprosessia ketterämpi, voi kyseeseen tulla rikosoikeudelliselle rangaistukselle tyypillisestä vahvasta oikeussuojasta poikkeaminen.<sup>82</sup>

Oikeusteoreettisesti hallinnollisten sanktioiden asemaa oikeusjärjestyksessä voidaan arvioida esimerkiksi subjekti- ja intressiteorian kautta. Subjektiteorian mukainen jako yksityisoikeudelliseen ja julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen on selkeä: mikäli

---

<sup>81</sup> Engel ym. V. Alankomaat, EIT 8.6.1976, tapaus nro 5100/71; HE 29/2018 vp, s. 40.

<sup>82</sup> HE 29/2018 vp, s. 40; Pellonpää ja muut, 2012, s. 574; EIT tapaus *Jussila v. Suomi* (23.11.2006.); Kuusela, 2020, s. 80.

oikeussuhteen yhtenä osapuolena toimii julkisoikeudellinen oikeushenkilö, on oikeussuhde tällöin julkisoikeudellinen. Intressiteorian mukaisesti sen sijaan oikeussuhteen luonteen yksityis- ja julkisoikeudellisen välillä määrää osapuolten välinen asema toisiinsa nähden. Intressiteorian mukaisesti oikeussuhde on julkisoikeudellinen, mikäli julkisoikeudellinen toimielin tekee esimerkiksi hallintopäätöksen, ja käyttää tällöin luonnollisesti julkista valtaa. Yksitysoikeudellinen oikeussuhde intressiteorian mukaisesti sen sijaan on silloin, kun julkisoikeudellinen toimija on oikeussuhteen osapuolena yksityisen autonomian käyttäjänä esimerkiksi vuokrasuhdetta laadittaessa.<sup>83</sup> Oikeusteoreettisesti subjekti- ja interssiteorioiden pohjalta arvioitaessa hallinnollisten sanktioiden asema oikeusjärjestyksessä on selkeä, teorioiden mukaisesti hallinnollisten rangaistus seuraamusten käytössä on kyse julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta. Koillinen (2006) linjaa, että oikeusjärjestyksen vastaisesta teosta määrättävä sanktio sisältää kiistämättä julkisen vallan käyttöä, sillä julkisen vallan käytön piiriin katsotaan kuuluvan yksipuoliset hallintopäätökset, joissa oikeussuhteen toisena osapuolena on yksityinen oikeussubjekti<sup>84</sup>.

Hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten rangaistusten samankaltaisesta luonteestaan huolimatta nähdään seuraamusten asettuvan yhteiskunnassa erilaiseen asemaan. Rikosoikeudellisiin rangaistuksiin sisältyy suurempi sosiaalinen stigma verrattuna hallinnollisiin seuraamuksiin, jonka lisäksi rikosoikeudellisen rangaistuksen voidaan katsoa olevan taloudellista hallinnollista seuraamusta raskaampi rangaistuksen ollessa esimerkiksi vankeusrangaistus.<sup>85</sup> Galbiatin ja Garouban (2007) mukaan yhtenä selittävä tekijänä sille, että rikosoikeudelliseen rangaistukseen sisältyy hallinnollista sanktiota vahvempi stigma saattaa olla se, että rikosoikeudelliseen tuomioon sisältyy perusteellisempi syyteharkinta ja näin ollen rikosoikeudellinen rangaistus olisi katsottavissa luotettavammaksi verrattuna hallinnolliseen rangaistus seuraamukseen.<sup>86</sup> Rikosprosessin

---

<sup>83</sup> Husa & Pohjolainen, 2014, s. 32–33

<sup>84</sup> Koillinen, 2006, s. 94. Julkisen vallan käytön tunnusmerkkien voidaan katsoa olevan tulkinnanvaraisia, mutta Koillinen (2006) linjaa, että voimakeinojen käytön lisäksi on selvää, että yksipuoliset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset on katsottava julkisen vallan käytöksi silloin, kun niiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin.

<sup>85</sup> Kärner, 2022, Possible concepts of criminal and administrative sanctions in EU law.

<sup>86</sup> Galbiati & Garoupa, 2007, s. 281.

päävaiheet ovat esitutkinta, syyteharkinta, oikeudenkäynti tuomioistuimessa ja rangaistuksen täytäntöönpano<sup>87</sup>. Tarkastellessa keskeisiä rikosoikeudellisia periaatteita, nousee syyllisyysperiaate keskeiseen osaan. Syyllisyysperiaatteeseen edelleen sisältyy *nulla poena sine culpa* -periaate, jolla tarkoitetaan sitä, ettei ketään saa tuomita rangaistukseen ilman syyllisyyttä.<sup>88</sup> Näin ollen rikosprosessiin on sovellettava Perustuslain 21§:n oikeusturvavaatimusta, joka sisältää oikeuden tulla kuulluksi.

Rikosprosessiin kuuluu siis olennaisena osana syyllisyyden arviointi, joka toteutuu rikosasian tuomioistuinkäsittelyssä. Hallintoprosessin etenemisen voidaan sen sijaan katsoa olevan täysin erilainen. Asianosaisten valittaessa hallinnollisesta sanktiosta eli hallintopäätöksestä, hänelle on jo määrätty rangaistusseuraamus esimerkiksi viranomaisen arvioinnin perusteella. Asianosaista ei siis välttämättä ole kuultu ennen päätöksestä valittamista ollenkaan.<sup>89</sup> Onkin syytä arvioida, jääkö hallinnollisen sanktion määrääminen ja määräämisen arvioiminen liikaa yksittäisen viranomaisen arvioinnin varaan. Vaikka viranomaista toki velvoittaa virkavastuu, olisi huomionarvoista tarkastella, onko kaikissa tapauksissa määrättyä hallinnollista sanktiota ja sen asianmukaisuutta arvioitu riittävästi ennen hallintopäätöksen tekemistä. Arviointi voisi oikeusturvan kannalta tulla kyseeseen erityisesti sellaisten hallinnollisten sanktioiden kohdalla, joissa hallinnollisen sanktion määrääminen tapahtuu yksittäisen viranomaisen toimesta, eikä esimerkiksi seuraamuskollegion tekemän arvioinnin perusteella.

#### 2.4.1 Engel-kriteerit

Hallinnollisten sanktioiden rikosoikeudellisen luonteen arviointia varten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on kehitetty *Engel-kriteerit*. Ennen kriteerien muodostumista EIT:n ratkaisussa Engel ja muut v. Alankomaat<sup>90</sup> vuonna 1976

---

<sup>87</sup> Jokela, 2018, s. 8.

<sup>88</sup> Melander, 2015, s. 54. Syyllisyysperiaatteen mukaisesti rangaistusvastuu edellyttää subjektiivista syyllisyyttä. Rangaistusvastuuta syyllisyysperiaatteen pohjalta arvioitaessa oleellista on, että yksilöllä on ollut kyky ja tilaisuus toimia toisin. Mikäli mahdollisuutta toisenlaiseen toimintatapaan ei voida tunnustaa, ei yksilöön voi kohdistaa syyllisyysmoitetta, eikä häntä voida näin ollen rangaista.

<sup>89</sup> Tarkka, 2016, s. 492–493

<sup>90</sup> Engel ym. V. Alankomaat, EIT 8.6.1976, tapaus nro 5100/71.

hallinnollisten sanktioiden rikosoikeudellista luonnetta ei systemaattisesti tunnustettu oikeuskäytännössä.<sup>91</sup> Engel-kriteeristö on vakiintunut keskeiseksi välineeksi arvioitaessa, milloin seuraamus on rinnastettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta rikosoikeudelliseen syytteeseen<sup>92</sup>.

Engel-tapauksessa EIT arvioi sotilaille määrättyjen kurinpitoseuraamusten luonnetta ja sitä, oliko kyseessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettu rikossyyte. Tuomioistuin kehitti arviointia varten kolme kriteeriä. Ensimmäisenä tarkastellaan seuraamuksen luokittelua kansallisessa oikeudessa. Tämä kriteeri ei kuitenkaan ole ratkaiseva, vaan ainoastaan lähtökohta arvioinnille. EIT on korostanut Engel-tapauksessa, että vaikka sopimusvaltiolla on oikeus erottaa rikosoikeudellinen rangaistus ja hallinnollinen sanktio kansallisessa oikeudessa toisistaan, tämän ei tule johtaa ihmisoikeussopimuksen rikosoikeudellisten takeiden kiertämiseen. Tuomioistuin totesi, että kansallinen luokittelu on vain lähtökohta, jolla ei itsessään voida syrjäyttää sopimuksen 6 artiklan soveltamista.<sup>93</sup> Lähtökohtaisesti teon dekriminalisointi ei myöskään ole peruste poiketa 6 artiklan soveltamisesta<sup>94</sup>.

Toisena kriteerinä arvioidaan seuraamuksen luonnetta. Tässä yhteydessä keskeistä on se, sisältääkö seuraamus rankaisevia ja ennaltaehkäiseviä peltovaikutuksellisia piirteitä. Mikäli seuraamuksen tarkoituksena on lainvastaisen käyttäytymisen moitittavuuden ilmaiseminen ja tulevien rikkomusten ehkäiseminen, on kyse tyypillisistä rikosoikeudellisista elementeistä. EIT on ratkaisussaan korostanut, että rankaiseva ja pelotevaikutteinen luonne puoltaa seuraamuksen rikosoikeudellista luonnetta riippumatta sen muodollisesta prosessuaalisesta luokittelusta.<sup>95</sup> Seuraamuksen luonnetta arvioitaessa Engel-kriteerien arvioinnissa merkitystä on myös sillä, kohdistuuko säännös laajaan ja ennalta rajaanmattomaan joukkoon eikä vain rajattuun erityisryhmään<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> Kuusela, 2020, s. 86.

<sup>92</sup> Mäenpää, 2023, s. 211.

<sup>93</sup> Engel ym. V. Alankomaat, EIT 8.6.1976, tapaus nro 5100/71.

<sup>94</sup> Pellonpää ja muut, 2018, s. 643.

<sup>95</sup> Engel ym. V. Alankomaat, EIT 8.6.1976, tapaus nro 5100/71.

<sup>96</sup> Hirvelä & Heikkilä, 2017, s.351.

Kolmantena kriteerinä tarkastellaan seuraamuksen ankaruutta. Seuraamuksen merkittävä ankaruus voi itsessään johtaa siihen, että sitä on pidettävä rikosoikeudellisena rangaistuksena. Erityisen tuntuvat taloudelliset seuraamukset voivat täyttää tämän kriteerin.<sup>97</sup> Rangaistuksen ankaruutta arvioitaessa tarkastelun kohteena on seuraamuksen luonne ja ankaruus objektiivisesti arvioituna, ei yksittäistapauksessa tosiasiallisesti määrätty seuraamus<sup>98</sup>.

Tapauksessa *Öztürk v. Saksa* EIT arvioi, oliko kansallisessa oikeudessa hallinnolliseksi luokiteltu liikenneriikkomukseen perustuva seuraamus katsottava EIS 6 artiklassa tarkoitetuksi rikossyytteeksi. Tuomioistuimien totesi, ettei kansallinen luokittelu ole ratkaiseva, vaan arviointi on tehtävä Engel-kriteerien perusteella. Erityistä painoarvoa annettiin sille, että seuraamusta koskeva säännös soveltui yleisesti tienkäyttäjiiin ja että sen tarkoituksena oli rangaista ja ehkäistä sääntelyn vastaista käyttäytymistä. Vaikka seuraamus oli määrältään vähäinen eikä siihen liittynyt vapaudenmenetystä, EIT katsoi seuraamuksen luonteen viittaavan rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Näin ollen menettelyä pidettiin EIS:n kannalta rikosasia.<sup>99</sup>

Engel-kriteerit muodostavat keskeisen arviointivälineen sen määrittämisessä, milloin hallinnollinen sanktio on rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jolloin myös rikosoikeudelliset oikeusturvatakeet tulevat sovellettavaksi hallinnollisen sanktion määräämisessä. Kriteereitä ei sovelleta mekaanisesti, vaan ne toimivat vaihtoehtoisina arviointiperusteina. Samalla niiden yhteisvaikutus on otettava huomioon tilanteissa, joissa yksittäisen kriteerin perusteella ei ole mahdollista tehdä selkeää johtopäätöstä seuraamuksen luonteesta.<sup>100</sup> Tapaus *Öztürk v. Saksa* osoittaa, että Engel-kriteerien soveltamisessa ratkaisevaa ei ole seuraamuksen kansallinen luokittelu tai sen lievyys, vaan seuraamuksen aineellinen luonne ja tarkoitus.

---

<sup>97</sup> Engel ym. V. Alankomaat, EIT 8.6.1976, tapaus nro 5100/71.

<sup>98</sup> Hirvelä & Heikkilä, 2017, s. 351.

<sup>99</sup> *Öztürk v. Saksa*, EIT 21.2.1984, tapaus nro 8544/79.

<sup>100</sup> Mäenpää ja muut, 2019, s. 20.

## 3 Perus- ja ihmisoikeuksista

### 3.1 Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä voidaan jakaa kolmeen järjestelmään: kotimaiseen perusoikeusjärjestelmään, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä EU:n perusoikeuksiin.<sup>101</sup> Nämä järjestelmät muodostavat kokonaisuuden, jossa perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen toteutuu osin rinnakkaisesti ja osin toisiaan täydentäen.<sup>102</sup> Suomessa kansallinen perusoikeusjärjestelmä on kehittynyt pitkälti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä.<sup>103</sup> Perustuslain 2. luvun 6 §–23 §:ssä on turvattu perusoikeudet.

EU:n perus- ja ihmisoikeuksia koskeva sääntely on kehittynyt pitkälti EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta, jonka myötä perus- ja ihmisoikeuksia koskeva sääntely on vaikiintunut osaksi EU:n primaarinormistoa. Perus- ja ihmisoikeudet kirjattiin vuonna 2000 laadittuun perusoikeuskirjaan, joka on vuonna 2009 tehdyn Lissabonin sopimuksen myötä ollut osa EU:n primaarinormistoa.<sup>104</sup> EU:n primaarinormistoon kuuluu perusoikeuskirjan lisäksi perussopimukset eli Euroopan unionista tehty sopimus (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus<sup>105</sup>. Perussopimukset määrittävät unionin toimivallan rajat, joiden puitteissa EU:n perusoikeudet tulevat sovellettaviksi jäsenmaissa<sup>106</sup>.

EU:n perusoikeuksien kokonaisuuteen voidaan katsoa primaarinormiston lisäksi sisältyvän Euroopan ihmisoikeussopimus, EU:n ja Euroopan neuvoston hyväksymät sosiaaliset peruskirjat sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan unionin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.<sup>107</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus toimii

---

<sup>101</sup> Ojanen, 2009, s. 1.

<sup>102</sup> Ks. jäljempänä luku 3.2.

<sup>103</sup> Ojanen, 2009, s. 1.

<sup>104</sup> Raitio & Tuominen, 2020, s. 210.

<sup>105</sup> Raitio & Tuominen, 2020, s. 77.

<sup>106</sup> Raitio & Tuominen, 2020, s. 226.

<sup>107</sup> Raitio & Tuominen, 2020, s. 336.

perusoikeussuojan vähimmäistasona, eikä unionin perusoikeussuojan voida katsoa alitavan ihmisoikeussopimuksessa taatun suojan tasoa<sup>108</sup>.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten osalta Suomi on sitoutunut Euroopan neuvostossa (EN), Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) sekä Yhdistyneissä kansakunnissa (YK) laadittuihin ihmisoikeussopimuksiin. Oikeusturvan ja näin ollen myös hallinnollisten sanktioiden näkökulmasta keskeisin näistä on Euroopan neuvostossa laadittu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus eli Euroopan ihmisoikeuslisäpöytäkirjoineen. Euroopan ihmisoikeussopimus on kansainvälisoikeudellisesti sitova.<sup>109</sup>

Hallinnollisten sanktioiden kohdalla perus- ja ihmisoikeuksien merkitys korostuu sekä sääntelyn että sen soveltamisen tasolla. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti hallinnollisten sanktioiden määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka vuoksi sääntelylle asetetaan useita perus- ja ihmisoikeusvelvoitteista johtuvia vaatimuksia. Tämä edellyttää esimerkiksi sitä, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista sekä että sääntelyssä turvataan hallinnollisen sanktion kohteen oikeusturva riittävällä laajuudella.<sup>110</sup> Tämä tarkoittaa hallinnollisten sanktioiden kohdalla sitä, että perus- ja ihmisoikeudet eivät ainoastaan suojaa yksilöä julkisen vallan käytöltä, vaan ne toimivat hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyvalmistelussa myös ohjaavina ja rajoittavina periaatteina.

## **3.2 Perusoikeuksien ja ihmisoikeussopimusten välinen tulkinta**

Perusoikeudet on vahvistettu kansallisessa valtiosäännössä eli perustuslaissa, kun taas ihmisoikeudet on vahvistettu kansainvälisissä sopimuksissa. Normihierarkkisesta erosta huolimatta perus- ja ihmisoikeuksissa on pitkälti kyse samojen oikeuksien

---

<sup>108</sup> Ojanen, 2009, s. 109.

<sup>109</sup> Ojanen, 2009, s. 1.

<sup>110</sup> Hallberg ja muut 2005, Perusoikeudet käytännön tilanteissa: Perusoikeuksien sovellettavuus.

turvaamisesta.<sup>111</sup> Perustuslailla on käytössä korotettu lainvoima ja sen säätäminen, muuttaminen tai kumoaminen tulee tehdä erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämä asettaa perustuslain ja tätä myötä perusoikeudet oikeudelliselta luonteeltaan pysyvään ja erityiseen asemaan.<sup>112</sup>

Ihmisoikeudet ovat alueellisessa tai kansainvälisoikeudellisessa sopimuksessa eli ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja perustavanlaatuisia ja erityisiä oikeuksia, jotka kuuluvat yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi kaikille henkilön taustasta tai ominaisuuksista riippumatta. Ojanen (2009) tiivistää perus- ja ihmisoikeuksien olevan ”*perustavaa laatua olevien arvojen ilmaisu*”.<sup>113</sup>

Aiemmin perus- ja ihmisoikeuksien välillä vallitsi erillisyysteesi, joka ylikorosti niiden sisällöllistä eroa ja asetti ihmisoikeudet toissijaiseen rooliin suhteessa perusoikeuksiin. Erillisyysteesin on sittemmin katsottu menettäneen merkitystään. Käännekohtia perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallisen harmonisoinnin kannalta ovat olleet Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen 1990-luvulla sekä eritoten perusoikeusuudistus, joka lähensi perusoikeuksia sisällöllisesti ihmisoikeuksien kanssa.<sup>114</sup>

Mahdollisuus perusoikeussäännösten ja ihmisoikeusmääräysten tulkinnalliseen harmonisointiin määräytyy eritoten sen perusteella, kuinka tiivis sisällöllinen yhteys kyseisellä perusoikeudella on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Näin ollen tulkinnallinen harmonisointi ei ole oletus, vaan se edellyttää normien sisällöllistä yhteensopivuutta. Tämän vuoksi ihmisoikeussopimusten tulkintavaikutus vaihtelee eri oikeuksien välillä, ja joissain tapauksissa niiden merkitys kansallisten perusoikeussäännösten tulkinnassa jää vähäiseksi tai puuttuu kokonaan.<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> Hallberg ja muut, 2005, Perusoikeuksien suhde ihmisoikeuksiin: Kansainvälinen tavoitetaso & Ihmisoikeussopimusten velvoitteet.

<sup>112</sup> Ojanen, 2009, s. 2.

<sup>113</sup> Ojanen, 2009, s. 3–4.

<sup>114</sup> Viljanen, 2001, s. 271–273.

<sup>115</sup> Viljanen, 2001, 292.

Kansainvälisten sopimusten osalta Euroopan ihmisoikeussopimus luo perus- ja ihmisoikeuksille vähimmäistason, jota voidaan täydentää kansallisella ja EU-tasolla. Ihmisoikeussopimuksen asettama vähimmäistaso rajoittaa kansallista ja EU-oikeudellista liikkumavaraa siten, ettei kansallisella tasolla turvatun suojan taso voi alittaa sopimuksessa taattua vähimmäissuojaa. Nykyään EU-tuomioistuin viittaa ratkaisukäytännössään vaikiintuneesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin ja päinvastoin<sup>116</sup>, joka on osoitus perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän keskinäisen vuorovaikutuksen kehittymisestä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä on käytetty *subsidiariteettiperiaatteen* termiä, jolla tarkoitetaan sitä, että ensisijainen vastuu ihmisoikeuksien toteutumisesta ja oikeussuojan tarjoamisesta kuuluu kansalliselle tasolle. Kansainvälinen ihmisoikeusjärjestelmä toimii vasta toissijaisena ja viimesijaisena mekanismina, jonka tehtävä on täydentää kansallista perusoikeussäätelyä silloin, kun tehokasta suojaa ei ole kansallisella tasolla saavutettu. Subsidiariteettiperiaate korostaa kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten ensisijaista vastuuta ihmisoikeuksien toteutumisen osalta.<sup>117</sup>

Nykyään kansallisella tasolla Euroopan ihmisoikeussopimusta sovelletaan tuomioistuinten ratkaisukäytännössä päätösten perusteluina, ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen on katsottu olevan perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti samassa asemassa kuin muutkin lait. Lisäksi Suomea velvoittavilla ihmisoikeussopimuksilla on vaikutusta kansalliseen lakien valmistelutyöhön: Ihmisoikeussopimukset voivat käynnistää sääteilyuudistuksia ja osaltaan estää toteuttamasta ihmisoikeussopimusten vastaisia lakeja.<sup>118</sup> Edellä esitetyn perusteella voidaan katsoa, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkitys ja tulkintavaikutus kansallisessa oikeusjärjestyksessä on ollut jatkuvasti kasvussa. Käsitystä ihmisoikeussopimusten lisääntyvästä merkityksestä kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä vahvistaa myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin

---

<sup>116</sup> Ojanen, 2009, s. 109–110.

<sup>117</sup> Viljanen, 2001, s. 284.

<sup>118</sup> Hallberg ja muut, 2005, Perusoikeuksien suhde ihmisoikeuksiin: Kansainvälinen tavoitetaso.

sisältyvä vaatimus ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta, jota tarkastellaan jäljempänä myöhemmin.

EU-oikeuden ja EU:n perusoikeuskirjan osalta on syytä korostaa, että jäsenvaltioiden viranomaiset ja tuomioistuimet ovat sidottuja Euroopan unionin perusoikeuksiin ainoastaan silloin, kun kyseinen asia kuuluu EU-oikeuden soveltamisalaan. Mikäli näin ei ole, EU:n perusoikeuskirja ei tule sovellettavaksi, vaan oikeudellisen arvioinnin lähtökohtina ovat tällöin kansallisen perustuslain turvaamat perusoikeudet sekä kyseistä valtiota sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.<sup>119</sup> Kuten aiemmin todettu, hallinnollisiin sanktioihin liittyy usein EU-oikeudellinen ulottuvuus, minkä vuoksi myös EU:sta johdettu oikeus ja siihen sisältyvät perusoikeusvelvoitteet tulevat useimmiten käytännössä sovellettavaksi hallinnollisten sanktioiden kohdalla.

### **3.3 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja hallinnolliset sanktiot**

Perusoikeusuudistusta koskevassa lainvalmisteluaineistossa perusoikeuksien rajoittamisen ja perusoikeuksista poikkeamisen osalta mainitaan, etteivät perusoikeudet voi olla niin ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa, vaikkakin rajoituksia tulee käyttää mahdollisimman vähän<sup>120</sup>. Perusoikeutta voidaan rajoittaa tavallisella lailla perusoikeussäännökseen kirjatun rajoituslausekkeen tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella<sup>121</sup>. Suomessa ei ole kansallisella tasolla kirjattu yleisiä rajoitusedellytyksiä perustuslakiin, vaan rajoitusedellytykset ovat vakiintuneet pitkälti perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella, joihin ovat vaikuttaneet myös ihmisoikeuksien rajoitusedellytykset, valtiosääntökäytäntö ja oikeuskirjallisuus<sup>122</sup>.

Perusoikeuksien rajoittamiselle on asetettu seitsemän edellytystä, joiden täytyessä perusoikeuden rajoittamisesta voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä: *lailla*

---

<sup>119</sup> Ojanen, 2009, s. 106.

<sup>120</sup> HE 309/1993 vp, s. 29.

<sup>121</sup> Ojanen, 2009, s. 38.

<sup>122</sup> Viljanen, 2001, s. 61 & Ojanen, 2009, s. 39.

*säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.*<sup>123</sup> Perusoikeusrajoituksen on täytettävä kaikki seitsemän edellytystä, jotta rajoitus voidaan katsoa hyväksyttäväksi. Näin ollen rajoitusedellytyksiä on tarkasteltava kokonaisuutena, jossa yhden kohdan täyttyminen ei voi kompensoida toisen täyttämättömyyttä.<sup>124</sup>

Hallinnollisilla sanktioilla katsotaan olevan perusoikeuksien osalta niin sanottu kaksoisrooli: hallinnollisten sanktioiden tarkoituksena voi olla perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen, mutta osaltaan hallinnolliset sanktiot saattavat rajoittaa perusoikeuksia esimerkiksi vaikuttamalla hallinnollisen sanktion kohteen omaisuuteen, jonka myötä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset on otettava huomioon myös hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä.<sup>125</sup> Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti sanktioiteihin liittyvät perusoikeusrajoitukset voivat olla oikeutettuja silloin, kun niiden taustalla on perusoikeuksien suojaamisvelvoite<sup>126</sup>.

Hallinnollisten sanktioiden kohdalla perusoikeusrajoitusten arviointia ei voida suorittaa geneerisesti, vaan rajoitusedellytysten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon seuraamuksen luonne, ankaruus ja tosiasialliset vaikutukset.<sup>127</sup> Kaikki hallinnolliset sanktiot eivät rajoita perusoikeuksia yhtä merkittävästi, vaan hallinnollisen sanktion luonne määrää sille asetetut menetelmälliset ja oikeusturvaa koskevat vaateet<sup>128</sup>.

Osa perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä liittyy hallinnollisten sanktioiden kohdalla yleisiin oikeusperiaatteisiin ja menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Näitä periaatteita ja takeita tarkastellaan yksityiskohtaisemmin tutkielman neljännessä pääluvussa,

---

<sup>123</sup> Ojanen, 2009, s. 39–43.

<sup>124</sup> Viljanen, 2001, s. 61.

<sup>125</sup> Mäenpää ja muut, 2019, s. 27.

<sup>126</sup> PeVL 23/1997 vp, s.3.

<sup>127</sup> HaVM 18/2021 vp, s. 15.

<sup>128</sup> Ks. luku 2.4.1.

minkä vuoksi tässä luvussa keskitytään rajoitusedellytysten yleiseen perusoikeudelliseen arviointikehykseen.

### 3.3.1 Lailla säätämisen vaatimus

*Lailla säätämisen vaatimuksella* tarkoitetaan, että perusoikeuden rajoittamisen tulee aina perustua lakiin, eikä perusoikeuksia voida rajoittaa eduskuntalakia alemmalla säädösten tasolla, kuten asetuksissa, kunnallisissa säännöissä tai hallinnollisissa määräyksissä<sup>129</sup>. Huomionarvoista on, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan lakivaatimuksen voi täyttää lakia alemman aseinen säädös, vakiintunut tuomioistuinikäytäntö tai tapaoikeus. Näin ollen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lakivaatimus on kansallista perusoikeuksien rajoitusedellytystä lievempi vaatimuksiltaan.<sup>130</sup> Lailla säätämisen vaatimus on pitkälti liitännäinen seuraavassa kappaleessa käsiteltävän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut lailla säätämisen vaatimuksen täyttymisen yhteydessä myös sitä, onko perusoikeusrajoituksen osalta sääntelyyn kirjattu riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti rajoituksen kannalta olennaiset seikat.<sup>131</sup>

Hallinnollisia sanktioita koskevassa selvityksessä, jossa luotiin sääntelyperiaatteet hallinnollisia sanktioita koskevalle sääntelylle, lailla säätämisen vaatimus on esitetty niin, että hallinnollisen sanktion yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Sääntelyperiaatteiden mukaan määrääminen voi perustua myös suoraan EU-asetukseen<sup>132</sup>. Perustuslain osalta lailla säätämisen vaatimus on pitkälti samankaltainen laillisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteen kanssa. Laillisuuden ja lakisidonnaisuuden periaate on kirjattu perustuslain 2 §:n, jonka mukaisesti "*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.*"

---

<sup>129</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>130</sup> Ojanen, 2015, s. 43–44.

<sup>131</sup> Viljanen, 2001, s. 76.

<sup>132</sup> Mäenpää ja muut, 2019, s. 29.

### 3.3.2 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

*Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen* täyttyminen edellyttää, että perusoikeusrajoitus on kirjattu lakiin riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti<sup>133</sup>. Käytännössä tämä tarkoittaa, että rajoituksen sisältö tulee ilmetä suoraan laista, jossa tulee olla kirjattuna myös rajoituksen laajuus ja sen täsmälliset edellytykset. Näin ollen lakiin tulee olla kirjattu ensinnäkin se, kenellä on toimivaltaa rajoittaa perusoikeutta, toiseksi mitä rajoituksia perusoikeuteen on sallittua kohdistaa ja kolmanneksi, miten valtuuksia sovellettaessa on meneteltävä.<sup>134</sup>

Siinä missä lailla säätämisen vaatimus sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus ovat liitännäisiä toisiinsa, on täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus vahvasti liitännäinen myös suhteellisuusvaatimuksen kanssa, sillä rajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus määrittävät olennaisesti niiden tosiasiallisen ulottuvuuden<sup>135</sup>.

Hallinnollisia sanktioita koskevien sääntelyperiaatteiden osalta täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on ilmaistu seuraavasti: *”Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi”*<sup>136</sup> Perustuslain osalta täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus on pitkälti päällekkäinen perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa, jonka mukaisesti rikoksen tunnusmerkistö tulee ilmaista laissa riittävällä täsmällisyydellä niin, että säännöksestä tulee käydä ilmi, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

---

<sup>133</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>134</sup> Ojanen, 2015. s. 43–44.

<sup>135</sup> Viljanen, 2001, s. 116.

<sup>136</sup> Mäenpää ja muut, 2019, s. 29.

### 3.3.3 Rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus

*Rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimuksella* tarkoitetaan, että perusoikeuden rajoittaminen on sallittua vain hyväksyttävillä perusteilla. Hyväksyttävät perusteet voidaan jakaa kahtia, joista ensimmäinen on perusoikeuksien rajoittaminen toisten perusoikeuksien suojaamiseksi. Toiseksi hyväksyttäväksi rajoitusperiaatteeksi voidaan katsoa painava yhteiskunnallinen tarve.<sup>137</sup> Eotta rajoitusperuste voidaan katsoa hyväksyttäväksi, tulee tapausta arvioida sääntelyn osalta tapauskohtaisesti ja rajoituksen syyn on oltava konkreettinen. Perusoikeusjärjestelmä voi toimia osaltaan objektiivisena arviointimittapuuna sille, onko rajoitusperuste hyväksyttävä.<sup>138</sup> Rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimuksen täyttymisen arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimus vastaavanlaista oikeutta koskevien määräysten osalta silloin, kun niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista<sup>139</sup>.

Hallinnollisten sanktioiden kohdalla hyväksyttävyyysvaatimuksen täytyminen edellyttää käytännössä sitä, että sanktiomuotoisten hallinnollisten seuraamusten tulee aina olla viimesijainen käytettävä seuraamusmuoto. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinnollisten sanktioiden käyttö tulee kyetä perustelemaan. Perustelujen tulisi vastata siihen, miksi muiden kuin rahamääräisen hallinnollisen sanktion soveltaminen ei rikkomuksen osalta ole riittävä tai soveltuva hallinnollinen seuraamusmuoto.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5; Ojanen, 2015, s. 44; PeVL 10/2016 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunta totesi tullilakia koskevassa lausunnossaan, ettei viranomaisten toimivaltuuksien epäsymmetria sellaisenaan täytä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta. Pelkkä toimivaltuuksien yhdenmukaistamisen tavoite ei siten valiokunnan mukaan riitä perustelemaan toimivaltuuksien välttämättömyyttä, vaikka hallituksen esityksessä ehdotettiin Tullin toimivaltuuksien saattamista vastaamaan poliisilain ja rajavartiolain sääntelyä.

<sup>138</sup> Viljanen, 2001, s. 127–129.

<sup>139</sup> Viljanen, 2001, s. 125; PeVM 25 / 1994 vp, s. 5.

<sup>140</sup> Lahti & Melander, 2024, s. 34–35.

### 3.3.4 Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus

*Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella* tarkoitetaan, ettei perusoikeutta voida tavallisella lailla rajoittaa siten, että rajoitus ulottuu perusoikeuden ytimeen tai kovertaa tyhjäksi sen sisällön. Tämä vaatimus asettaa rajoja perusoikeusrajoituksen laajuudelle ja edellyttää sääntelyn kokonaisarviointia. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, ettei sääntely ole perustuslain vastaista, jos se ei kokonaisuutena arvioiden tee tyhjäksi perusoikeuden ydinsisältöä, vaikka rajoituksia asetettaisiinkin.<sup>141</sup>

Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus on ehdoton, eikä sen perusteisiin liity samankaltaista punnintaa, kuin esimerkiksi seuraavaksi käsiteltävään suhteellisuusvaatimukseen<sup>142</sup>. Viljanen (2001) arvioi, ettei ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella ole tavanomaisissa perusoikeuksien rajoitusten arviointitilanteissa juurikaan itsenäistä merkitystä, sillä ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksen vastaiset perusoikeusrajoitukset eivät lähtökohtaisesti täyttäisi muitakaan rajoitusedellytyksiä, kuten suhteellisuusvaatimusta, ja ne olisivat todennäköisesti myös ihmisoikeussopimusten asettamien velvoitteiden vastaisia.<sup>143</sup> Näin ollen arvioitaessa rajoitusedellytyksiä hallinnollisten sanktioiden näkökulmasta, ei ydinalueen koskemattomuuden vaatimus nouse myöskään tässä kontekstissa erityiseen itsenäiseen arvoon, sillä todennäköisesti perusoikeusrajoitus olisi ongelmallinen myös muiden rajoitusedellytysten kannalta, eikä se olisi hyväksyttävä arvioitaessa hallinnollista sanktiota ja sen vaikutuksia kokonaisuutena.

### 3.3.5 Suhteellisuusvaatimus

*Suhteellisuusvaatimuksen* täyttyminen on osa perusoikeusrajoitusten vaatimuksen mukaisuutta ja sen täyttyminen edellyttää yleisten rajoitusedellytysten kontekstissa kahden vaatimuksen täyttymistä. Ensinnäkin perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Toisena vaatimuksena on, ettei

---

<sup>141</sup> PeVL 14/2015 vp, s. 3; Ojanen, 2015, s. 45 & Viljanen, 2001, s. 229.

<sup>142</sup> Viljanen, 2001, s. 231.

<sup>143</sup> Viljanen, 2001, s. 248–249.

perusoikeusrajoituksella tavoiteltavaa päämäärää ole mahdollista saavuttaa muulla, perusoikeutta vähemmän rajoittavalla tavalla. Suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arvioinnissa punnitaan yhteiskunnallista intressiä suhteessa saavutettavaan oikeushyvään. Käytännössä suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä arvioitaessa, on arvioitava rajoitusten oikeasuhtaisuutta, ottaen huomioon tapauksen yksilölliset erityispiirteet.<sup>144</sup> Suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä voidaan arvioida intressin ja saavutettavan oikeushyvän keskinäisen punninnan lisäksi rajoituksen laajuuteen liittyvien yleisten näkökohtien kannalta, oikeusturvajärjestelyjen tehokkuuden kannalta, rajoitusten poikkeuksellisuuden ja kohtuullisuuden kannalta sekä ottaen huomioon mahdolliset rajoituksesta koituvien haittojen korvaaminen.<sup>145</sup> Suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arviointi on olennaisessa osassa arvioitaessa sitä, minkälainen seuraamus lain rikkomisesta tai laiminlyönnistä määrätään, sillä suhteellisuusvaatimus täyttyy perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti ainoastaan silloin, kun tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin<sup>146</sup>.

### 3.3.6 Oikeusturvavaatimus

*Oikeusturvavaatimus* on kuudes perusoikeuksien yleinen rajoitusedellytys. Oikeusturvavaatimuksen mukaisesti perusoikeuksia rajoittaessa tulee huolehtia riittävästä oikeusturvajärjestelystä.<sup>147</sup> Hallinnollisten sanktioiden kohdalla on usein täytettävä myös rikosoikeudelliselle rangaistukselle ominaiset oikeusturvavaatimukset hallinnollisen sanktion luonne huomioon ottaen<sup>148</sup>. Hallinnollisten sanktioiden kohdalla huomioon otettavia oikeusturvavaatimuksia käsitellään yksityiskohtaisemmin tutkielman neljännessä luvussa. Perusoikeusrajoitusten kontekstissa oikeusturvavaatimuksen täyttyminen edellyttää muutoksenhakuoikeutta sekä menettelyllisten oikeusturvatakeiden toteutumista<sup>149</sup> jotka tulevat sovellettavaksi myös hallinnollisten sanktioiden kohdalla. Jotta

---

<sup>144</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5; Ojanen, 2015, s. 45–46; Mäenpää ja muut, 2018, s. 27.

<sup>145</sup> Viljanen, 2001, s. 211.

<sup>146</sup> Viljanen, 2001, s. 213; PeVM 25/1994 vp, s.5.

<sup>147</sup> Ojanen, 2015, s. 46.

<sup>148</sup> Mäenpää ja muut, 2018, s. 20 & 29.

<sup>149</sup> Ojanen, 2015, s. 46.

oikeusturvavaatimus täyttyy perusoikeuksien rajoittamisen kontekstissa, on olennaista, että oikeussuojakeinot ovat ennen kaikkea tehokkaita<sup>150</sup>.

Perustuslaissa oikeusturvasta on kirjattu lain 21 §:n, jonka mukaisesti: *”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”*. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon on kirjattu 13 artiklaan, jonka mukaisesti: *”Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt”*.

### 3.3.7 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus

*Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus* on yleisten rajoitusedellytysten viimeinen periaate. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimuksen täytyminen edellyttää nimensä mukaisesti, ettei perusoikeuden rajoitus saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.<sup>151</sup> Näin ollen hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaiset vaatimukset<sup>152</sup>. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimuksen täyttämiseksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on olennaista<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> Viljanen, 2001, s. 253.

<sup>151</sup> Ojanen, 2015, s. 46–47.

<sup>152</sup> Mäenpää ja muut, 2018, s. 12.

<sup>153</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

### 3.4 Perus- ja ihmisoikeuksien ulottuminen oikeushenkilöihin

Huomionarvoista hallinnollisista sanktioista ja perusoikeuksista puhuttaessa on se, että julkisilla instituutioilla kuten valtiolla, kunnalla tai kuntayhtymällä, valtion liikelaitoksella, kirkoilla tai muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla ei ole perusoikeuksia<sup>154</sup>. Sen sijaan perusoikeuksien voidaan usein katsoa ulottuvan luonnollisten henkilöiden lisäksi välillisesti myös oikeushenkilöihin eli esimerkiksi osakeyhtiöihin ja henkilöyhtiöihin, joihin myös hallinnolliset sanktiot usein kohdistuvat, tätä kutsutaan *välillisen puuttumisen teoriaksi*<sup>155</sup>.

Välillisen puuttumisen lisäksi joillakin perusoikeuksilla on myös välittömiä vaikutuksia oikeushenkilöihin. Oikeushenkilöihin välittömästi vaikuttavia perusoikeuksia ovat esimerkiksi omaisuudensuoja, oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet. Omaisuudensuoja tulee oikeushenkilön kohdalla kyseeseen, kun oikeushenkilön omaisuuteen kohdistetaan rajoituksia. Oikeushenkilöillä on yhtä lailla oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi sekä oikeus hakea muutosta.<sup>156</sup>

Perusoikeuksien lisäksi myös osa ihmisoikeussopimuksista johdetuista menettelyllisistä takeista ulottuu joiltain osin välittömästi oikeushenkilöihin. Esimerkki oikeushenkilöille suojaa tuovasta ihmisoikeussopimuksen kohdasta on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjan 1 artikla omaisuuden suojasta, jonka mukaan ”*jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan*”.<sup>157</sup> Edellä mainitun ihmisoikeussopimuksen artiklan välitön ulottuminen oikeushenkilöihin on näin ollen tuotu esille jo artiklan tekstisisällössä.

---

<sup>154</sup> Kiiski, 2011, s. 27.

<sup>155</sup> Lahti & Melander, 2024, s. 32–33.

<sup>156</sup> Ojanen, 2009, s. 24–25.

<sup>157</sup> Ojanen, 2009, s. 24–25.

Vaikka perusoikeussuoja ulottuu tietyissä tilanteissa myös oikeushenkilöihin, perusoikeusrajoitusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä sillä, kohdistuuko rajoitus välittömästi luonnollisten henkilöiden omaisuuteen vai oikeushenkilön hallitsemaan varallisuuteen. Erityisesti omaisuudensuojan osalta lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti laajempi harkintamarginaali silloin, kun omaisuuden käyttöä koskeva rajoitus kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin taloudelliselta asemaltaan merkittäviin oikeushenkilöihin, kuin tilanteissa, joissa rajoituksella puututaan suoraan luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojaan.<sup>158</sup> Myös esimerkiksi itsekriminointisuojan soveltaminen eroaa, kun kyseessä on oikeus-, eikä yksityishenkilö<sup>159</sup>. Hallinnolliset sanktiot kohdistuvat usein oikeushenkilöihin, joten oikeushenkilöiden perusoikeussuoja on tämän osalta oleellinen asia hallinnollisten sanktioiden kontekstissa. Aiemmin todetun perusteella on kuitenkin todettava, ettei perusoikeuksien ulottuminen oikeushenkilöihin ole rajatonta, sillä kaikki perusoikeudet eivät sovellu suoraan oikeushenkilöihin.

---

<sup>158</sup> Ojanen, 2009, s. 25.

<sup>159</sup> Mäenpää ja muut, 2018, s. 35.

## 4 Hallinnollisiin sanktioihin liittyvät oikeusperiaatteet ja oikeusturvavaatimukset

### 4.1 Yleistä oikeusperiaatteista

Kuten aiemmin todettu, hallinnolliset sanktiot sijoittuvat oikeusjärjestelmässä hallinnon ja rikosoikeuden väliseen rajapintaan, sillä seuraamus määrätään hallintomenettelyssä, mutta seuraamuksen rangaistuksellinen luonne tuo hallinnollisille sanktioille myös rikosoikeudellisia rangaistuksia koskevia menettelyllisiä vaatimuksia<sup>160</sup>. Hallinnollisten sanktioiden määräämistä ja käyttöä velvoittaa perustuslain 21 §:n mukaiset hyvän hallinnon takeet. Hallinnollisten sanktioiden kohdalla sovellettavaksi tulevat myös hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Luonteeltaan kyseiset oikeusperiaatteet ovat lakiin perustuvia oikeusperiaatteita, jotka täydentyvät osaltaan EU-oikeudellisten periaatteiden ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kautta<sup>161</sup>.

EU-oikeudellisessa tarkastelussa oikeusperiaatteita on jaoteltu eri tavoin esimerkiksi kolmijakomalliin sen mukaan, ovatko oikeusperiaatteet perussopimusten sisältämiä oikeusperiaatteita, jäsenvaltioille yhteisiä yleisiä oikeusperiaatteita vai EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella syntyneitä periaatteita. Kolmijakomalli oikeusperiaatteen lähteen mukaan ei kuitenkaan ole ongelmaton, sillä esimerkiksi suhteellisuusperiaate sisältyy sekä yleisiin oikeusperiaatteisiin että perussopimukseen sisällytettyihin periaatteisiin. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen merkitys on kummassakin lähteessä erilainen.<sup>162</sup>

Tässä tutkielmassa oikeusperiaatteita tutkitaan hallinnollisten sanktioiden käytön kanalta, joten oikeusperiaatteita ei ole tarkoituksenmukaista jaotella erikseen oikeuslähteiden mukaisesti. Edellä mainittujen lain mukaisten vaatimusten ja veloitteiden

---

<sup>160</sup> Ks. tarkemmin luku 2.

<sup>161</sup> Mäenpää, 2023, s. 129.

<sup>162</sup> Raitio & Tuominen, 2020, s.203–204.

noudattaminen ovat luonnollisesti oleellinen osa oikeusturvan toteutumisessa hallinnollisten sanktioiden käytön kohdalla.

## 4.2 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan *”ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, joka ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty”* (PL 8§). Lisäksi laillisuusperiaatteesta on säädetty rikoslain (39/1889) 3:1 §:ssä. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisältö voidaan tiivistää myös *”ei rangaistusta ilman lakia”*, ja siitä säädetään edellä mainittujen kansallisten lakien lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa sekä Euroopan perusoikeuskirjan 49 artiklassa.

Laillisuusperiaate on keskeinen osa oikeusturvaa, sillä sen tarkoituksena on suojata kansalaisia perusteettomilta oikeudenloukkauksilta. Laillisuusperiaatteen katsotaan muodostuvan neljästä osa-alueesta, joita ovat taannehtivat rikossääntelyn kieltö, analogia-kieltö, täsmällisyysvaatimus ja kirjoitetun lain vaatimus. Edellä mainituista osa-alueista täsmällisyysvaatimus koskee lainsäätäjää ja muut osa-alueet lähinnä tuomioistuimia.<sup>163</sup> Täsmällisyysvaatimusta käsitellään jäljempänä tarkemmin, sen toteutumisen ollessa vaatimus osana laillisuusperiaatteen toteutumista hallinnollisten sanktioiden kontekstissa.

### 4.2.1 Laillisuusperiaate hallinnollisten sanktioiden käytössä

Andrijauskaitèn (2020) mukaan laillisuusperiaate on jäänyt melko vähälle huomiolle hallinto-oikeuden alalla verrattuna rikosoikeudelliseen kontekstiin. Hän asettaa kritiikkiä laillisuusperiaatteen sivuuttamiselle, sillä ankarien hallinnollisten seuraamusten, kuten hallinnollisten sanktioiden käyttö on yleistynyt eri hallinnon aloilla<sup>164</sup>. Vaikka Euroopan

---

<sup>163</sup> Paukku, 2021, s. 6–7.

<sup>164</sup> Andrijauskaitè, 2020, s. 35.

ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa puhutaan nimenomaan rikoksesta, tulisi rangaistuksia arvioida ennemminkin teon ja seuraamusten luonteen perusteella, kuin muodollisesti sen perusteella, minkä luonteiseksi teko tai rangaistus on luokiteltu. Näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaa tulisi soveltaa myös hallinnollisten sanktioiden kohdalla.<sup>165</sup>

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut suosituksen jäsenvaltioille hallinnollisten sanktioiden käytöstä, jonka ensimmäisessä kohdassa mainitaan, että hallinnollisten sanktioiden käytön tulee perustua lakiin. Suosituksen toisen kohdan mukaisesti hallinnollista sanktiota ei saa määrätä teosta, joka ei tekohetkellä ole ollut lain mukaan rangaistava.<sup>166</sup> Näin ollen suositus hallinnollisten sanktioiden käytöstä on edellä mainituilta osin sisällöltään sama, kuin laillisuusperiaatteen sisältö. Andrijauskaitèn (2020) korostaa, ettei suosituksen oikeusperustaa tule vähätellä siitä huolimatta, että suositus on jo muutamia kymmeniä vuosia vanha, eikä se oikeudellisesta näkökulmasta velvoita jäsenvaltioita täsmällisesti sellaisenaan, vaan toimii nimenomaan suosituksena. Edellä mainituista seikoista huolimatta suositus luo jäsenvaltioille velvollisuuden noudattaa sitä tai kyetä perustelemaan, mikäli siitä poiketaan. Suositus tukee myös näkemystä siitä, että laillisuusperiaatteen toteutuminen tulee varmistaa hallinnollisista sanktioista säädettäessä.<sup>167</sup>

#### **4.2.2 Täsmällisyysvaatimus osana laillisuusperiaatetta**

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen myötä täsmällisyysvaatimus on vakiintunut osaksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältöä. Täsmällisyysvaatimuksen täyttyminen edellyttää, että kunkin säännöksen sanamuodoista on oltava tulkittavissa selkeästi, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistava vai ei.<sup>168</sup> Täsmällisyysvaatimuksesta puhutaan joissain yhteyksissä myös kieltomuodossa epätäsmällisyyskieltona. Oikeuskirjallisuudessa

---

<sup>165</sup> Andrijauskaitè, 2020, s. 40.

<sup>166</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus N:o R (91) 1, 13.2.1991.

<sup>167</sup> Andrijauskaitè, 2020, s. 33–35.

<sup>168</sup> Lappi-Seppälä & muut, 2022, 2. Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä (RL 3 luku): Täsmällisyysvaatimus.

esiintyy myös jonkin verran eriäviä kantoja siitä, miten tarkkarajaista kriminalisoinnin tulee olla täsmällisyysvaatimuksen täyttämiseksi.<sup>169</sup>

Hallinnollisten sanktioiden kohdalla perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikei rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukainen täsmällisyysvaatimus sellaisenaan velvoita tai tule sovellettavaksi hallinnollisten sanktioiden kohdalla, tulisi hallinnollisista sanktioista säädettyä kuitenkin ottaa huomioon tarkkuuden yleisen vaatimuksen toteutuminen<sup>170</sup>. Käytännössä tarkkuuden yleisen vaatimuksen toteutuminen edellyttää, että hallinnollisesta sanktiosta säädettyä, tulee laista olla selkeästi tulkittavissa maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet sekä maksuvelvollisen oikeusturva, kuten myös lain täytäntöönpanon perusteet<sup>171</sup>. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan täyttää myös Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla, kuten esimerkiksi tietosuojalain kohdalla on menetelty<sup>172</sup>.

### 4.3 Suhteellisuusperiaate

Vaikka suhteellisuusperiaatetta on tarkasteltu jo perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten yhteydessä, hallinnollisten sanktioiden kohdalla sen merkitys korostuu erityisesti seuraamuksen mitoittamisessa. Suhteellisuusperiaate ei tällöin rajoitu kysymykseen siitä, voidaanko perusoikeutta rajoittaa, vaan siihen, millä ankaruudella rajoitus toteutetaan.<sup>173</sup>

Suhteellisuusperiaate tulee hallinnollisten sanktioiden näkökulmasta tarkasteltuna noudatettavaksi osana EU-tuomioistuimen nimeämiä yleisiä oikeusperiaatteita, ja se on

---

<sup>169</sup> Paukku, 2021, s. 7.

<sup>170</sup> Ks. esim. PeVL 15/2016 vp, s. 5.

<sup>171</sup> PeVL 9/2012 vp, s. 2.

<sup>172</sup> PeVL 14/2018 vp, s. 3.

<sup>173</sup> Mäenpää, 2024, s. 112.

kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan<sup>174</sup>. Kansallisen sääntelyn osalta suhteellisuusperiaatteen on hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärän nähden.

Suhteellisuusperiaatteen avulla varmistetaan ensinnäkin se, että viranomaisen toiminta on tehokasta. Tehokkuuden vaatimuksena on, että viranomaisen toimet ovat asianmukaisia, tehokkaita sekä sopivia suhteessa tavoitteeseen tai päämäärään. Suhteellisuusperiaatteen toteutumista voidaan arvioida myös viranomaisen toimien tarpeellisuuden ja välttämättömyyden kannalta. Toimien tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä voidaan arvioida suhteessa hallintopäätöksen kohteen etuihin ja oikeuksiin. Lisäksi suhteellisuusperiaatetta voidaan arvioida oikeasuhtaisuuden kautta. Oikeasuhtaisuuden vaatimus ja punninta tulee kyseeseen erityisesti, kun viranomaisen toimista seuraa rajoittavia tai negatiivisia vaikutuksia hallintopäätöksen kohteelle eli asianosaiselle. Käytännössä oikeasuhtaisuuden vaatimuksella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen toimet eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa, kuin toimenpiteiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tarpeen.<sup>175</sup>

Arvioitaessa suhteellisuusperiaatteen täyttymistä hallinnollisen sanktion kohdalla, on syytä ottaa huomioon kaikki edellä mainitut suhteellisuusperiaatteen ulottuvuudet. Hallinnollisten sanktioiden perustan ja ydinajatuksen voi tulkita perustuvan pitkälti suhteellisuusperiaatteeseen, sillä kuten aikaisemmin on todettu, hallinnollisten sanktioiden käyttö perustuu pitkälti tehokkuusajatteluun, ja samalla hallinnollisten sanktioiden kohdalla tavoitellaan myös varoittavaa sekä ennaltaehkäisevää vaikutusta, kuten esimerkiksi tietosuojalain rikkomisesta määrättävän hallinnollisen sanktion kohdalla. Suhteellisuusperiaatteen tarkoitus ja sisältö vaihtelevat jonkin verran kontekstin mukaan, esimerkiksi hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten kohdalla<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1. kohta.

<sup>175</sup> Mäenpää, 2024, s. 112.

<sup>176</sup> Raitala, 2009, s. 279.

#### **4.3.1 Kohtuullisuuden ja välttämättömyyden vaatimus osana suhteellisuusperiaatteet täyttymistä**

Mäenpään (2024) mukaan hallinnollisten sanktioiden kohdalla viranomaisen toimien oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida erityisesti kohtuullisuuden kannalta. Viranomaisen toimien tulee olla kohtuullisessa suhteessa verrattuna teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen. Lisäksi kohtuullisuuden vaatimuksen täyttymisen kohdalla voidaan ottaa huomioon viranomaisen toimien välttämättömyys. Käytännössä välttämättömyydellä tarkoitetaan, että viranomaisen toimien tulee olla välttämättömiä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Edelleen välttämättömyyttä voidaan arvioida viranomaisen toimien ankaruuden kannalta. Mäenpää (2024) korostaa, ettei suhteellisuusperiaatteen toteutuminen ja kohtuullistaminen hallinnollisten sanktioiden kohdalla tarkoita sitä, ettei viranomaisella olisi toimivaltaa määrätä rikkomuksista ankariakin rajoituksia tai tiukkoja velvoitteita, mutta viranomaisen toimille tulee olla riittävät perusteet. Suhteellisuusperiaatteen täyttymistä suhteessa toimien ankaruuteen voidaan arvioida esimerkiksi yleisen edun turvaamisen kannalta, kun kyseessä on selvästi lainvastainen teko tai muutoin erityisen moitittava toiminta.<sup>177</sup>

#### **4.3.2 Viimesijaisuuden vaatimus ja ultima ratio seuraamusjärjestelmässä**

Hallintovaliokunnan mietinnössä koskien hallituksen esitystä arpajaislain muuttamiseksi käsiteltiin hallinnollista sanktiota, joka määrättäisiin arpajaislain rikkomisesta. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti lakiehdotuksessa ei ollut määritelty riittävän tarkkarajaisesti viimesijaisuuden vaatimusta. Hallintovaliokunnan katsoi kuitenkin, ettei viimesijaisuutta ollut tarpeen täsmentää, koska hallinnollinen sanktio olisi seurausta selkeästä piittaamattomuudesta lain noudattamista kohtaan. Näin ollen hallinnollinen sanktio ei voi tulla määrättäväksi huolimattomuuden seurauksena, vaan edellyttäisi muuta kuin vähäistä lainrikkomusta.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Mäenpää, 2024, s.112.

<sup>178</sup> HaVM 18/2021 vp, s. 12.

Hallintovaliokunta perusteli kantaansa lisäksi sillä, että hallinnollisen sanktion määräämisprosessi tulisi keskeyttää, mikäli sanktioitava taho ryhtyy riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi, edellyttäen ettei rikkomusta voida pitää vakavana tai toistuvana. Lisäksi hallintovaliokunta viittasi hallintolain 6§:n mukaiseen suhteellisuusperiaatteen, jonka mukaan viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että seuraamus on mitoitettava alimmalle tasolle, jolla sääntelyn tavoite voidaan saavuttaa.<sup>179</sup> Näiden perustelujen nojalla voidaan todeta, että viimesijaisuuden vaatimus ja seuraamuksen mitoittaminen alimmalle mahdolliselle tasolle muodostavat keskeisen osan suhteellisuusperiaatteen toteutumista hallinnollisten sanktioiden kohdalla.

Hallinnollisten sanktioiden viimesijaisuutta koskeva arviointi kytkeytyy läheisesti rikosoikeudellisessa järjestelmässä vakiintuneeseen *ultima ratio* -periaatteen. Ultima ratio -periaate edellyttää, että rikosoikeudellisiin keinoihin turvaudutaan vasta viimesijaisena keinona, kun muut sääntely- ja seuraamusmuodot eivät ole tehokkaita, tarkoituksenmukaisia tai yksilön kannalta lievempiä. Periaate edellyttää myös rikosoikeuden aseman tarkastelua suhteessa muuhun oikeusjärjestelmään ja sen seuraamusvalikoimaan. Tästä näkökulmasta esimerkiksi tieliikennelain uudistusta ja siihen liittyvää dekriminalisointia voidaan pitää perusteltuna.<sup>180</sup>

Rikosoikeudessa oikeusvarmuudella on keskeinen merkitys. Arvioitaessa, tuleeko lainvastaisesta menettelystä määrätä rikosoikeudellinen rangaistus vai hallinnollinen sanktio, oikeusvarmuuteen liittyvät näkökohdat voivat puoltaa rikosoikeudellisen järjestelmän käyttämistä, vaikka hallinnollinen sanktiojärjestelmä näyttäytyisi tehokkaampana vaihtoehtona. Tämä johtuu erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tiukoista vaatimuksista sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kehittyneistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista.<sup>181</sup> Näin ollen lainsäädäntötyössä on

---

<sup>179</sup> HaVM 18/2021 vp, s. 12–13.

<sup>180</sup> Tapani, Tolvanen & Hyttinen, 2025, s. 104–105.

<sup>181</sup> Lahti, 2012, s. 109.

arvioitava tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden ohella sitä, miten valittu seuraamusjärjestelmä turvaa yksilön oikeudet kokonaisuutena.

#### 4.4 Syyttömyysolettama

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta, ja sen mukaan *”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”*. Lisäksi perustuslain 21 §:n mukaisesti hyvän hallinnon taakeet turvataan lailla. EU-oikeudessa oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja edelleen syyttömyysolettamasta säädetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan 2 kappalessa, jonka mukaan *”jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen”*<sup>182</sup>. Öljypäästömaksua käsittelevässä lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, että hallinnollisen sanktion rinnastuessa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, tulee hallinnollista sanktiota määrättäessä huomioida syyttömyysolettaman toteutuminen.<sup>183</sup> Käytännössä syyttömyysolettaman toteutuminen tarkoittaa hallinnollisen sanktion kohdalla sitä, että hallinnollinen sanktio tulee kohdistaa rikkomuksen tekijälle, joka edellyttää sitä, että viranomaisella on näyttöä sanktion määräämiseksi.<sup>184</sup> Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään arvioinut seuraamusten luonnetta sen osalta, tuleeko syyttömyysolettama sovellettavaksi<sup>185</sup>.

##### 4.4.1 Ankaran vastuun näkökulma ja puhtaasti käännetty todistustaakka

Suhteellisuusperiaatteen toteutumisen vaatimus hallinnollisen sanktion kohdalla rinnastuu rikosoikeudellisiin periaatteisiin verrattuna syyllisyysperiaatteeseen, joka on kirjattu kotimaisessa oikeudessa rikoslakiin. Rikoslain mukaan rikosoikeudellinen vastuu edellyttää syyllisyyttä, eli tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta (RL 3:5.1). Syyllisyysperiaate

---

<sup>182</sup> EIS 6. artiklan 2. kohta.

<sup>183</sup> PeVL 32/2005 vp, s.3.

<sup>184</sup> Mäenpää ja muut, 2018, s. 30.

<sup>185</sup> de Moor-van Vugt, 2012, luku 5. Culpability.

sisältää myös ankaran, tuottamuksesta riippumattoman rikosoikeudellisen vastuun kielon<sup>186</sup>. Hallinnollisten sanktioiden osalta perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan todennut, että ankaran objektiivisen vastuun ja puhtaasti käännetyn todistustaakan varaan perustuvat hallinnolliset sanktiot vaarantavat syyttömyysolettaman toteutumisen<sup>187</sup>. Ankaralla objektiivisella vastuulla tarkoitetaan sitä, ettei lain rikkomuksen kohdalla edellytetä näyttöä siitä, kenen toimesta rikkominen tai laiminlyönti on tapahtunut. Edelleen ankaraa objektiivista vastuuta sovellettaessa ei arvioida sitä, onko rikkomus tai laiminlyönti tapahtunut tahallisesti vai tuottamuksellisesti. Käännetyllä todistustaakalla tarkoitetaan sitä, että asianomainen voi osoittaa syyttömyytensä ainoastaan siten, että hän pystyy näyttämään toteen, ettei ole ollut vastuussa rikkomuksesta tai laiminlyönnistä aiheutuneista vahingoista tapahtumahetkellä.<sup>188</sup>

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut ankaran objektiivisen vastuun sisältävät hallinnolliset sanktiot perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkasteltuina hyväksytyiksi, mikäli tälle on riittävän painavat ja hyväksyttävät yhteiskunnalliset vaateet. Perustelluiksi syiksi ei voida lukea yksinomaan ainoastaan viranomaistoiminnan tehokkuusnäkökulmaa.<sup>189</sup> Esimerkiksi tieliikennelaissa sovelletaan ankaraa objektiivista vastuuta ja käännettyä todistustaakkaa liikennevirhemaksun kohdalla, joka on luonteeltaan hallinnollinen sanktio. Hallituksen esityksessä tieliikennelaista liikennevirhemaksun määrääminen perustuen oletamaan ajoneuvon kuljettajasta automaattisen liikennevalvonnan kohdalla katsottiin perusoikeusnäkökulmasta tarkastellessa hyväksyttäväksi perustuen siihen, että ylinopeuden voidaan katsoa olevan yleisesti moitittavaa ja liikennevirhemaksun määräämisen voidaan katsoa edistävän liikenneturvallisuutta.<sup>190</sup>

Sen sijaan aikaisemminkin käsitellyssä hallintovaliokunnan lausunnossa arpajaislain rikkomisesta määrättävän hallinnollisen sanktion kohdalla oleelliseksi

---

<sup>186</sup> Lappi-Seppälä & muut, 2022, s.65.

<sup>187</sup> Ks. esim. PeVL 4/2004 vp, s. 7, PeVL 57/2010 vp & PeVL 15/2016 vp.

<sup>188</sup> Mäenpää ja muut, 2018, s. 30.

<sup>189</sup> Mäenpää ja muut, 2018, s. 31.

<sup>190</sup> PeVL 9/2018 vp, s. 2–6.

oikeusturvavaatimukseksi katsottiin, ettei hallinnollista sanktiota voida määrätä huolimattomuuden seurauksena, vaan hallinnollisen sanktion määräämisen edellytyksenä on piittaamattomuus lain noudattamista kohtaan<sup>191</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinnollisen sanktion määräämistä harkittaessa tulee arvioida lainrikkomuksen tai laiminlyönnin tahallisuutta, toisin kuin liikennevirhemaksun kohdalla.

#### 4.5 Itsekriminointisuoja

Itsekriminointisuoja on osa perustuslain 21 §:n mukaista oikeusturvaa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Itsekriminointisuojalla tarkoitetaan, että rikoksesta syytetyllä on oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen<sup>192</sup>. Näin ollen kyseessä on eritoten rikosoikeudellinen oikeusperiaate. Hallinnollisten sanktioiden kohdalla itsekriminointisuoja tulee kyseeseen, kun hallinnollisen sanktion sääntelyyn sisältyy ilmoitusvelvollisuuden vaatimus<sup>193</sup>. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti itsekriminointisuojan toteutuminen ei vaarannu, vaikka hallinnollisiin valvontamenettelyihin sisältyisi-kin vaatimus tietojen tai selvityksen antamisesta esimerkiksi ympäristönsuojelun kohdalla, ja vaikka vaatimusta tehostettaisiinkin rangaistuksen, kuten esimerkiksi hallinnollisen sanktion uhalla. Perustuslakivaliokunta on perustellut näkemystään myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön nojaten.<sup>194</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti itsekriminointisuoja ja sitä kautta asianomaisen oikeus vaitioloon tulevat kyseeseen ilmoitusvelvollisuuden kohdalla, mikäli annettavat tiedot saattavat johtaa rikosprosessiin tai hallinnollisen sanktion määräämiseen<sup>195</sup>.

Tietosuoja-asetuksen 33 artiklan mukaisesti rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsitteijän on ilmoitettava henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta valvontaviranomaiselle 72 tunnin sisällä tietoturvaloukkauksen havaitsemisesta. Ilmoitusvelvollisuuden

---

<sup>191</sup> HaVM 18/2021 vp, s. 12–13.

<sup>192</sup> Lappi-Seppälä & muut, 2018, Itsekriminointisuoja.

<sup>193</sup> Mäenpää ja muut, 2018, s. 35.

<sup>194</sup> PeVL 39/2014 vp, s.4.

<sup>195</sup> Mäenpää ja muut, 2018, s. 35–36; EIT tapaus Funke v. Ranska (25.2.1993)

laiminlyönnin seurauksena voidaan asettaa hallinnollinen sanktio. Hallintovaliokunta on lausunut, ettei tietosuojalain kaltaisten ilmoitusvelvollisuutta sisältävien säädösten antamiselle ole estettä, kunhan ilmoitusvelvollisuutta ja sen seuraamussäännöksiä tulkitaan itsekriminointisuojaan kanssa yhteensopivasti. Lisäksi hallintovaliokunta painotti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön huomioimista itsekriminointisuojaan toteutumista arvioitaessa.<sup>196</sup>

#### 4.6 Ne bis in idem

Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artikla sisältää kiellon syyttää ja rangaista kahdesti:

1. *”Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti”.*
2. *”Edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.”*
3. *”Tästä artiklasta ei saa poiketa yleissopimuksen 15 artiklan perusteella.”*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi kiellosta syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti säädetään Euroopan perusoikeuskirjan 50 artiklassa. Euroopan perusoikeuskirjan mukaan: *”Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti”.* Kaksoisrangaistavuuden kieltä eli ne bis in idem -kieltä on noussut esiin EIT:n oikeuskäytännössä erityisesti veropetostapauksissa määrättävien veronkorotusten seurauksena<sup>197</sup>:

---

<sup>196</sup> HaVM 13/2018 vp, s. 19.

<sup>197</sup> Pellonpää ja muut, 2018, s. 1126–1127.

Ruotsalainen ym. V. Suomi, EIT 16.6.2009, tapaus nro 13079/03: Tapauksessa ratkaistavaksi tuli, rangaistiinko dieselöljyä lievemmin verotettua polttoainetta autoonsa tankannutta henkilöä kahdesti, kun tapauksesta määrättiin sekä sakkorangaistus että perittiin ennakkoilmoituksen puuttumisen vuoksi polttoainemaksu kolminkertaisena. Näin ollen kyseeseen tuli se, oliko asianomaiseen kohdistunut ihmisoikeusrikkomus, sillä häntä oli rangaistettu kahdesti samasta teosta, sekä rikosoikeudenkäynnin kautta että hallintomenettelyn seurauksena määrätyn polttoainemaksun kautta. Tapausta arvioitiin Engel-kriteerien mukaisesti, ja lopputulemana oli, että EIS:n 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaista *Ne bis in idem* -kieltoa oli rikottu. EIT:n päätös oli yksimielinen. Ratkaisevaa oli, että sakon ja verotukseen perustuvan polttoainemaksun katsottiin perustuvan samoihin tosiseikkoihin. Lisäksi polttoainemaksu oli peritty kolminkertaisena.

Oikeusministeriön rangaistuksenluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämisen työryhmän mietinnössä todetaan, että kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutuminen tulisi varmistaa lainsäädännössä esimerkiksi kirjaamalla lakiin rikosoikeudellisen ja hallinnollisen sanktion välisestä suhteesta. Toisaalta työryhmä toteaa, ettei sääntelyssä myöskään ole tarpeen pyrkiä aukottomuuteen kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamiseksi, sillä tämä saattaisi johtaa turhan yksityiskohtaiseen sääntelyyn.<sup>198</sup>

#### **4.7 Oikeusperiaatteet käytännössä hallinnollisten sanktioiden kohdalla**

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetään hallinnollisten sakkojen määräämisen yleisistä edellytyksistä. Hallinnollisten sakkojen määräämisen yleisiin edellytyksiin lukeutuu pitkälti oikeusperiaatteiden ja oikeusturvavaateiden mukaisia edellytyksiä. Ensinnäkin tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1. kohdan mukaisesti hallinnollisten sakkojen määräämisen on oltava tehokasta, oikeasuhtaista ja varoittavaa. Lisäksi hallinnollisen sakon määräämisessä ja sakon määrässä on otettava huomioon 83 artiklan 2. kohdan a–k mukaisesti esimerkiksi rikkomisen luonne, vakavuus ja kesto sekä tietoturvaloukkauksen kohteena olevien lukumäärä ja heille aiheutunut vahinko, rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus sekä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet aiheutuneen vahingon lieventämiseksi, mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomiset, yhteistyön aste valvontaviranomaisten kanssa, henkilötietoryhmät, joihin rikkominen vaikuttaa, tapa, jolla rikkomisen tuli valvontaviranomaisen tietoon, erityisesti, ilmoittiko

---

<sup>198</sup> Mäenpää ja muut, 2018, s. 32 & 34.

rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkomuksesta itse, ja missä laajuudessa, mahdollisten aiempien valvontaviranomaisen määräämien toimenpiteiden noudattamisen taso. (Tietosuoja-asetus 83 artikla 2. a–k).

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että tietosuoja-asetuksen mukaisen hallinnollisen sakon määräämisessä otetaan huomioon paljolti sellaisia asioita, joita punnittaisiin rikosoikeudellista rangaistusta määrättäessä oikeusperiaatteisiin nojaten, sillä huomioon otetaan esimerkiksi tietoturvaloukkauksen tahallisuus sekä viitteet siitä, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä saattaisi olla piittaamaton tietosuoja-asetuksen noudattamisen suhteen esimerkiksi tietoturvaloukkausten ollessa jatkuvia tai mikäli taho on laiminlyönyt valvontaviranomaisen mahdollisesti määräämiä toimenpiteitä.

On syytä kyseenalaistaa, voiko hallinnollisiin sanktioihin liittyvä tehokkuusnäkökulma vaarantaa oikeusperiaatteiden toteutumisen, erityisesti kun hallinnollisia sanktioita voidaan määrätä ilman suullista kuulemistä ja viranomaiset saattavat käyttää hallinnollisten sanktioiden kohdalla laajaakin harkintavaltaa. Hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely sisältää usein myös käsitteellisiä määritelmiä, kuten esimerkiksi ”kohtuuttomuus” tai ”asianmukaisuus”.<sup>199</sup> Käsitteellisiin määritelmiin liittyy se ongelma, etteivät ne ole mitattavissa, vaan käsitteet ovat melko teoreettisia, ja näin ollen niiden todellinen merkitys on tulkinnanvaraista. Zedner & Ashworth (2022) totesivat Saksan ja Englannin hallinnollisten sanktioiden käyttöä vertaillen, että Saksan mallissa, jossa hallinnollisten sanktioiden käyttö on määritelty omaksi järjestelmäkseen oikeusturvavaateet ovat paremmin suojattuja, kuin Englannissa, jossa hallinnollisiin sanktioihin liittyvä järjestelmä ei ole yhtä selkeä. Tästä huolimatta he asettavat kritiikkiä myös Saksalle siitä, että tehokkuusnäkökulma ajaa oikeudenmukaisuuden edelle.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Zedner & Ashworth, 2022, s. 1.

<sup>200</sup> Zedner & Ashworth, 2022, s. 7–8.

## 5 Johtopäätökset

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu hallinnollisten sanktioiden sääntelyä ja käyttöä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Tarkastelu on osoittanut, että hallinnolliset sanktiot muodostavat oikeusjärjestelmässä oikeudellisesti ja systemaattisesti vaativan kokonaisuuden, joka ei asetu yksiselitteisesti hallinto-oikeuden eikä rikosoikeuden vaikiintuneisiin jaotteluihin. Tämä kahden oikeudenalan rajapintaan sijoittuva luonne heijastuu sekä sääntelyn täsmällisyyteen että niihin oikeusturvavaatimuksiin, joita hallinnollisten sanktioiden yhteydessä on noudatettava.

Tutkielman tutkimuskysymykset koskivat ensinnäkin sitä, miten perus- ja ihmisoikeudet tulee ottaa huomioon hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Toiseksi tarkasteltiin, miltä osin hallinnolliset sanktiot ovat rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen tai seuraamukseen ja mitkä rikosoikeudelliselle rangaistukselle asetetut erityisvaatimukset tulevat sovellettaviksi hallinnollisten sanktioiden kohdalla. Kolmantena tutkimuskysymyksenä arvioitiin, onko hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely riittävän tarkkarajaista.

Kuten tutkielmassa on osoitettu, hallinnollisten sanktioiden käyttö on viime vuosina yleistynyt oikeusjärjestyksessä, ja niitä sovelletaan seuraamusmuotona useilla eri oikeudenaloilla. Hallinnollisten sanktioiden keskeisenä etuna on pidetty erityisesti niiden tehokkuutta, sillä hallinnollisten sanktioiden määrääminen on lähtökohtaisesti nopeampaa ja hallinnollisesti kevyempää kuin rikosoikeudellinen rangaistusprosessi. Alun perin hallinnolliset sanktiot on mielletty pääosin rikosoikeudellisia rangaistuksia lievemmiiksi seuraamuksiksi, mutta esimerkiksi tietosuojasääntelyn kehitys on osoittanut, että hallinnollisilla sanktioilla voi olla myös huomattavan ankara luonne.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tutkielman perusteella voidaan johtopäätöksenä todeta, etteivät perus- ja ihmisoikeudet hallinnollisten sanktioiden yhteydessä rajoitu ainoastaan yksilön suojaamiseen yksittäisessä menettelyssä. Ne toimivat myös sääntelyä ohjaavina ja rajoittavina rakenteellisina periaatteina, kuten tutkielman luvuissa

3 ja 4 on osoitettu. Useat tutkielmassa tarkastellut perustuslakivaliokunnan lausunnot tukevat johtopäätöstä siitä, että hallinnollisten sanktioiden määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä<sup>201</sup>. Tämän vuoksi hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn on täytettävä perus- ja ihmisoikeuksista johdettavat oikeusturvavaatimukset.

Tutkielmassa esitetty analyysi osoittaa, etteivät nämä vaatimukset ole pelkästään muodollisia reunaehtoja, vaan ne määrittävät olennaisesti sen, millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä hallinnollinen sanktio voidaan ylipäätään säätää ja määrätä. Hallinnollisten sanktioiden oikeusturvavaatimusten täytyminen edellyttää, että nämä vaatimukset on otettu sääntelyssä huomioon riittävällä ja ennakoitavalla tasolla. Hallinnollisten sanktioiden häilyvä asema rikosoikeudellisen rangaistuksen ja hallintopäätöksen rajalla merkitsee sitä, etteivät niille asetetut vaatimukset ole itsestään selviä, erityisesti ottaen huomioon sanktioiden vaihtelevan luonteen ja vaikutusten ankaruuden.

Erityisesti suhteellisuus- ja oikeusturvavaatimusten merkitys korostuu hallinnollisten sanktioiden yhteydessä<sup>202</sup>. Hallinnolliset sanktiot voivat taloudellisilta ja tosiasiallisilta vaikutuksiltaan olla huomattavan ankaria. Tästä syystä perusoikeuksien huomioon ottaminen ei voi rajoittua siihen, että sääntely täyttää muodollisesti perusoikeusrajoituksille asetetut edellytykset, vaan lainsäätäjän on arvioitava myös sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia yksilöiden ja oikeushenkilöiden oikeusasemaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön merkitys korostuu arvioitaessa hallinnollisten seuraamusten rangaistuksellista luonnetta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaisesti seuraamuksen rangaistuksellinen luonne määräytyy sen tosiasiallisen luonteen ja ankaruuden perusteella, ei kansallisen oikeuden antaman luokittelun nojalla. Tässä arvioinnissa keskeisenä välineenä toimivat Engel-kriteerit. Näin ollen perus- ja ihmisoikeudet on hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä otettava huomioon ennakoivasti ja

---

<sup>201</sup> Ks. esim. PeVL 10/2016 vp; PeVL 17/2019.

<sup>202</sup> Tuori, 2019, s. 489.

kokonaisvaltaisesti, eikä niiden toteutumista voida jättää yksinomaan jälkikäteisen oikeuskontrollin varaan.

Tutkielman toinen tutkimuskysymys koski hallinnollisten sanktioiden rinnastettavuutta rikosoikeudellisiin rangaistuksiin sekä sitä, mitkä rikosoikeudelliselle rangaistukselle asetetut erityisvaatimukset tulevat sovellettaviksi hallinnollisten sanktioiden yhteydessä. Tutkielman perusteella voidaan todeta, ettei hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten välistä rajanvetoa ole mahdollista tehdä yleisellä tasolla, vaan arviointi edellyttää tapauskohtaista kokonaisharkintaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella hallinnollinen sanktio rinnastuu rikosoikeudelliseen rangaistukseen erityisesti silloin, kun seuraamuksen luonne on rankaiseva ja ennaltaehkäisevä sekä kun sen ankaruus on merkittävä. Tutkielman analyysi osoittaa, että useat nykyiset hallinnolliset sanktiot täyttävät nämä edellytykset ainakin osittain. Tällaisissa tilanteissa myös rikosoikeudelliselle rangaistukselle asetettujen oikeusturvavaatimusten merkitys korostuu. Näiden vaatimusten soveltaminen hallinnollisessa kontekstissa ei kuitenkaan ole ongelmattonta, sillä hallintomenettely poikkeaa rakenteellisesti rikosprosessista.

Kolmas tutkimuskysymys koski hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn riittävää tarkkarajaisuutta. Tutkielman perusteella tähän kysymykseen on vastattava varauksellisesti kielteisesti. Hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely on Suomessa hajanaista, eikä sitä ohjaa yhtenäinen yleislaki. Sääntelyä koskevat keskeiset oikeusturvavaatimukset ja rajanvedot ovat muodostuneet pitkälti perustuslakivaliokunnan lausuntojen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta. Tämän kehitystavan seurauksena sääntelyn sisältö on monin osin täsmentynyt vasta jälkikäteisesti, eikä aina ennakoitavasti lainsäädäntötekstiin perustuen.

Erityisesti tehokkuusajattelun korostuminen hallinnollisten sanktioiden käyttöä koskevissa perusteluissa on omiaan hämärtämään sääntelyn tarkkarajaisuutta. Kuten

tutkielmassa on osoitettu esimerkiksi yleisen tietosuojasetuksen seuraamusjärjestelmää koskevan tarkastelun yhteydessä, sanktion määräämiseen liittyy laajaa harkintavaltaa ja kriteereitä, kuten oikeasuhtaisuus, tehokkuus ja varoittavuus. Nämä kriteerit eivät ole metrisesti mitattavissa, vaan niiden sisältö konkretisoituu yksittäistapauksissa viranomaisen harkinnan kautta. Tämä lisää riskiä sille, että hallinnollisten sanktioiden käyttö muodostuu epäyhtenäiseksi ja ennakoimattomaksi.

Kokonaisuutena tutkielma osoittaa, että hallinnolliset sanktiot ovat vakiintuneet osaksi nykyaikaista seuraamusjärjestelmää, mutta niiden käyttö edellyttää jatkuvaa ja tietoista perus- ja ihmisoikeuspunnintaa. Rikosoikeudellinen ultima ratio -periaate sekä oikeusvarmuuden vaatimus korostavat sitä, ettei rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää voida korvata hallinnollisilla sanktioilla pelkästään tehokkuusperusteisiin vedoten. Hallinnollinen sanktiojärjestelmä voi olla perusteltu ja tarkoituksenmukainen, mutta vain silloin, kun sen sääntely ja soveltaminen turvaavat yksilön oikeudet kokonaisuutena.

Tutkielman lopullisena johtopäätöksenä voidaan todeta, että hallinnollisten sanktioiden sääntelyn keskeinen haaste ei ole yksittäisten oikeusperiaatteiden tunnistaminen, vaan niiden systemaattinen ja ennakoitava yhteensovittaminen osaksi seuraamusjärjestelmää. Ilma tätä hallinnollisten sanktioiden käyttö uhkaa jäädä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta kestävämmäksi, vaikka se täyttäisikin tehokkuudelle asetetut vaatimukset.

## Lähteet

- Aarnio, A. (2011). *Luentoja Lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Andrijauskaitė, A. *The Principle of Legality and Administrative Punishment under the ECHR: A Fused Protection*. *Review on European Administrative Law* (2020) 13(4), s. 33–51. Saatavilla: <https://paris.pubconnect.net/article/1001523621.pdf> (viitattu 4.5.2025).
- de Moor-van Vugt, Adrienne J.C. (2012). *Administrative Sanctions in EU Law*. Saatavissa: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1992922>
- Galbiati, R. & Garoupa, N. (2007). *Keeping Stigma Out of Administrative Law: An Explanation of Consistent Beliefs*. *Supreme Court Economic Review*, 18(15), s. 273–283. <https://doi.org/10.1086/656032>
- Finanssivalvonta. (2021, 13. syyskuuta). *Toimituskirja Finanssivalvonnan johtokunnan päätöksestä: FIVA-9/02.04/2020*. Noudettu 2023-10-08 osoitteesta: [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2019/s-pankki\\_paatos.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2019/s-pankki_paatos.pdf)
- Haavikko, T. & Lång, J. (2019). *Mitä muutoksia uusi kansallinen tietosuojalaki tuo käytännössä?* *Edilex*, 2019(2). [www.edilex.fi/artikkelit/19271](http://www.edilex.fi/artikkelit/19271) [Rajattu pääsy].
- Halila, L. (2010). Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Teoksessa Ojanen, T., Tuominen, T. (toim.), *Avoin tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpään 60 vuotta juhlakirja*. Edita.
- Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. (2005). *Perusoikeudet*. Sanoma Pro. Noudettu 2026-05-01.
- Herlin-Karnell, E. (2014). *Is Administrative Law Still Relevant? How the Battle of Sanctions Shaped EU Criminal Law*. Saatavissa: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2524822>
- Hirvelä, P. & Heikkilä, S. (2017) *Ihmisoikeudet: Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön* (2., uudistettu painos.). Alma.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/225264>
- Husa, J. (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta*. Finnpublishers.

- Husa, J., & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkis-oikeuteen* (4., uudistettu painos.). Talentum.
- Keravuori-Rusanen, M., Kuusikko, K. & Niemivuo, M. (2010). *Hallintolaki* (2., uudistettu laitos.). Talentum.
- Kettunen, M. (2016). *Eurooppalainen kriminaalipolitiikka ja kriminalisointiperiaatteet*. Lakimies 2016/3–4, s. 460–487.
- Kiiski, K. (2009). *Kohti rationaalisempaa rankaisemista*. Lakimies 2009/1, s. 34–58.
- Kiisi, K. (2011). *Rahamaksu rangaistuksena*. Edilex-sarja 2011/4.
- Koillinen, M. (2006). Seuraamusjärjestelmän leikkauspisteessä – nolla poena sine lege certa. Teoksessa Backman, E., Kulla, H., Tala, J., Alvesalo, A., Aromaa, K., Pösö, T. (2006). *Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa: Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946-24/4-2006*. Turun yliopisto.
- Kolehmainen, A. (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen, T. (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edita Publishing Oy.
- Kuusela, K., (2020). Defensor Legis 1/2020, s. 80–97. SEUT 101(1) artiklan vastaiset rikkomukset: rikosoikeudellinen luonne ja prosessuaalinen oikeussuoja.
- Kärner, M. (2022). Interplay between European Union criminal law and administrative sanctions: Constituent elements of transposing punitive administrative sanctions into national law. *New journal of European criminal law*, 13(1), 42–68.
- Laakso, S. (2012). *Lainopin teoreettiset lähtökohdat*. Tampereen yliopisto.
- Lahti, R. (2012). *Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta*. Teoksessa Hyttinen, T., & Turun yliopisto. *Oikeustieteellinen tiedekunta*. (2012). *Rikoksesta rangaistukseen: Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952-26/8-2012*. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Lahti, R. & Melander, S. (2024). *Sakkojärjestelmän kehittäminen*. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:23. Oikeusministeriö. Noudettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-137-3>
- Lappi-Seppälä, T., Hakamies, K., Helenius, D., Melander, S., Nuotio, K., Ojala, T., & Rautio, I. (2022). *Rikosoikeus* (Viides, uudistettu painos.). Alma Talent.

- Lähteenmäki, L., Koistinen, H., Alesalo, A., Kuusi, J.T., & Janhonen, M. (2016). *Yhteisö-sakot ja niiden mittaaminen työturvallisuusrikoksissa*. Lakimies 7–8/2016 s. 1054–1079.
- Matikkala, J. (2021). *Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä*. (2. painos). Edita.
- Melander, S. (2015). *Rikosoikeuden peruskysymyksiä*. Helsingin yliopisto.
- Mäenpää, O. (2007). *Hallintoprosessioikeus*. Talentum.
- Mäenpää, O. (2011). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. (3. uud. p.). Talentum.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus* (1.painos.). Alma Talent.
- Mäenpää, O., Kiiski, K., Laurila, O., Lindberg, R., Häyrynen, J., Hinkkanen, V., Siitari, E. & Keravuori-Rusanen, M. (2018). Työryhmän mietintö: *Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen*. Oikeusministeriö. Noudettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-731-1>
- Mäenpää, O. (2019). *Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet*. Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2022). *Hallinto-oikeus*. Sanoma Pro. (Alun perin julkaistu 2013).
- Mäenpää, O. (2023). *Hallinto-oikeus*. (3., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O., & Edilex Lakitieto. (2024). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. ([7. uudistettu painos]). Edilex Kustannus.
- Määttä, T. & Paso, M. (2019). *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Oikeusministeriö, (2013a), *Lainkirjoittajan opas*. Noudettu 18.10.2022 osoitteesta <http://lainkirjoittaja.finlex.fi>
- Oikeusministeriö, (2013b). *Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025*. Noudettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:978-952-259-283-5>
- Oikeusministeriö, (2017). *EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoryhmän (TATTI) mietintö*. Noudettu osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-612-3>
- Oikeusministeriö, (2025). *Viranomaisia koskevat seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta*. Noudettu osoitteesta

- Ojanen, T. (2001). *Suomen valtiosäännön perusteita*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Ojanen, T. (2009). *Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Ojanen, T. (2015). *Perusoikeusjuridiikka*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Paliero, C. (2013). The definition of administrative sanctions – General report. Teoksessa Jansen, O. (2013). *Administrative sanctions in the European Union*. Intersentia.
- Paukku, E. (2021). *Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kriminaalipolitiikan tavoitteiden näkökulmasta*. Edilex 2021/20. [www.edilex.fi/artikkelit/22765](http://www.edilex.fi/artikkelit/22765).
- Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P., & Tapanila, A. (2012). *Euroopan ihmisoikeussopimus* (5., uudistettu painos.). Talentum.
- Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen, P., & Tapanila, A. (2018). *Euroopan ihmisoikeussopimus* (6., uudistettu painos.). Talentum.
- Raitala, S. (2009). *Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona*. Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, 261–353.
- Raitio, J., & Tuominen, T. (2020). *Euroopan unionin oikeus*. (2., uudistettu painos.). Alma Talent.
- Suomen tuomariliitto. (2018, 8. tammikuuta). *Lausunto asiasta OM 7/41/2017: Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen*. Noudettu 2022-12-01 osoitteesta [https://asiakas.kotisivukone.com/files/tuomariliitto.kotisivukone.com/tiedostot/Lausunto\\_tyoryhman\\_muistioluonnoksesta\\_Rangaistusluonteisia\\_hallinnollisia\\_seuraamuksia\\_koskevan\\_saantelyn\\_kehittaminen.pdf](https://asiakas.kotisivukone.com/files/tuomariliitto.kotisivukone.com/tiedostot/Lausunto_tyoryhman_muistioluonnoksesta_Rangaistusluonteisia_hallinnollisia_seuraamuksia_koskevan_saantelyn_kehittaminen.pdf)
- Suomen virallinen tilasto (SVT): *Rikos- ja pakkokeinotilasto*. ISSN=2342-9151. 4. vuosineljännes 2021. Helsinki: Tilastokeskus. Noudettu 2023-10-21 osoitteesta [http://www.stat.fi/til/rpk/2021/04/rpk\\_2021\\_04\\_2022-01-19\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/rpk/2021/04/rpk_2021_04_2022-01-19_tie_001_fi.html)
- Tarkka, A. (2016). Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskiellot: Vertailevia näkökohtia hallinto- ja rikosprosesseista. *Lakimies*, 114(3), 488-515.

- Tapani, J., Tolvanen, M., & Hyttinen, T. (2025). *Rikosoikeuden yleinen osa: Vastuuoppi* ([4., uudistettu painos]). Alma Insights, 2025.
- Tolonen, H. (2003). *Oikeuslähdeoppi*. WSOY lakitieto.
- Tuori, K. (2019). *Kriminalisoinnin ja dekriminialisoinnin perustuslaillisia reunaehtoja*. Teoksessa Nuotio, K., Frände, D., Helenius, D., Korkka-Knuts, H., Lahti, R., Lappi-Sepälä, T. (2019). *Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959 – 18/4 – 2019*. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Viljanen, V. (2001). *Perusoikeuksen rajoitusedellytykset*. WSOY lakitieto.
- Wikberg, O. (2011). *Johdatus kilpailuoikeuteen*. Talentum.
- Zedner, L. & Ashworth, A. (2022). *Administrative sanctions: two contradictions*. (M. Engelhart, Ed.; 1st ed., pp. 1435–1444). Duncker & Humblot.

### **Virallislähteet**

- HaVM 13/2018 vp Hallintovaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
- HaVM 18/2021 vp. Hallintovaliokunnan mietintö koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 77/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 9/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.
- HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 54/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 17/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 172/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tullilain muuttamisesta.

HE 20/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 23/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä.

PeVL 32/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1§:n muuttamisesta.

PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 9/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta.

PeVL 14/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuitin tarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 17/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta.

PeVL 39/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 14/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta.

PeVL 10/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tullililaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 9/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi Liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

PeVL 14/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

### **Kotimainen oikeuskäytäntö**

KKO 2010:45

MAO:H409/2022

### **EU-oikeus**

Euroopan unionin tuomioistuin. C-68/88, Komissio v. Kreikka. Tuomio 21.9.1989.

Euroopan unionin tuomioistuin. C-240/90, Saksa v. Komissio. Tuomio 20. syyskuuta 1990.

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö**

Engel ym. v. Alankomaat (8.6.1976)

Öztürk v. Saksa (21.2.1984)

Fanke v. Ranska (25.2.1993)

Jussila v. Suomi (23.11.2006)

Ilainen v. Suomi (16.6.2009)

**Muut**

Euroopan neuvoston ministerikomitea: Suositus N:o R (91) 1 jäsenvaltioille hallinnollisista seuraamuksista, 13.2.1991. Saatavilla: <https://www.coe.int/en/web/cdcj/recommendations-resolutions-guidelines> (viitattu 4.5.2025).