

Hallituksen esitys Eduskunnalle uhkasakkolaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esitys sisältää ehdotuksen uhkasakkolaiksi. Laki olisi hallintomenettelylain kaltainen yleislaki, joka sisältäisi uhkasakon käyttöä koskevat keskeisimmät säännökset. Laissa säädettäisiin myös teettämisuudesta ja keskeyttämisuudesta.

Uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka voidaan asettaa yksityiselle kansalaiselle tai yhteisölle lakisääteisten velvoitteiden täyttämisen tehosteeksi. Tehosteen asettaminen kuuluu yleensä asianomaisten säännösten noudattamista valvovan viranomaisen tai lääninhallituksen toimivaltaan. Yleisiä säännöksiä asian käsittelyyn liittyvistä menettelyvaiheista ei ole annettu.

Laki sisältäisi uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevat yhtenäisen sääntelyn kohteeksi soveltuvat menettelyperiaatteet. Sitä sovellettaisiin samoin kuin hallintomenettelylakia erityislainsäädäntöön nähdessä toissijaisena. Lakia ei sovellettaisi prosessuaalisiin eikä rangaistuksenluonteisiin uhkasakkoihin. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös uhkasakot, joiden asettaminen kuuluu yleisen tuomioistuimen tai ulosottoviranomaisen toimivaltaan. Lain keskeisimpiä soveltajia olisivat lääninhallitusten ohella kuntien rakennuslautakunnat, työsuojeluviranomaiset, markkinatuomioistuimet ja vesioikeudet.

Uhkasakko asetettaisiin kuten nykyisin määräämällä velvoite noudatettavaksi sakon uhallla. Tavallisen kerta uhkasakon lisäksi käyttöön tulisi juokseva uhkasakko, jonka määrä kasvaisi ajan kulumisen mukaan. Juokseva uhka-

sakko voitaisiin sakon uhkaa uudelleen asettamatta tuomita toistuvasti maksettavaksi, kunnes velvoite on täytetty. Velvoitteen täyttämistä koskevan määräajan pituus ja sakon suuruus määräytyisivät ensisijaisesti velvoitteen laadun ja laajuuden mukaan.

Uhkasakon tuomitseminen kuuluisi samalle viranomaiselle, joka on sen asettanut. Uhkasakkoa ei voitaisi tuomita maksettavaksi, jos velvoitteen täyttämättä jättämiselle on ollut pätevä syy. Uhkasakko voitaisiin tuomita maksettavaksi asetettua määrää pienempänä velvoitteen olennaisen täyttämisen, velvoitetun maksukyvyn alentumisen tai muun perustellun syyn vuoksi. Asetetun uhkasakon tuomitsemiselle säädettäisiin kahden vuoden vanhentumisaika.

Teettämisuhka ja keskeyttämisuhka asetettaisiin ja määrättäisiin täytäntöön pantavaksi samaa menettelyä noudattaen kuin uhkasakko.

Laissa säädettäisiin myös omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutuksesta velvoitteen täyttämiseen. Kiinteän tai irtaimen omaisuuden uusi omistaja tai haltija olisi velvollinen noudattamaan edellisen omistajan tai haltijan noudatettavaksi määrättyä velvoitetta asetetulla uhallla, jos hän on ollut velvoitteesta luovutus- hetkellä tietoinen.

Laki sisältäisi lisäksi asianosaisen kuulemistä, päätösten tiedoksiantoa ja muutoksenhakuja koskevat säännökset.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	7
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	8
1.1. Yleislain säätämisen tarve	3	1. Uhkasakkolaki	8
1.2. Tavoitteet	3	1 luku. Yleiset säännökset	8
1.3. Keinot	4	2 luku. Uhkasakko	10
2. Nykyinen tilanne	5	3 luku. Teettämis- ja keskeyttämisuhka	17
2.1. Lainsäädäntö	5	4 luku. Omistus- ja käyttöoikeuden siirtymi-	
2.2. Tehosteiden käyttäminen	6	sen vaikutus	18
2.3. Ulkomainen sääntely	7	5 luku. Erinäiset säännökset	20
3. Asian valmistelu	7	2. Voimaantulo	21
4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset	7	LAKITEKSTI	22
		Uhkasakkolaki	22

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Yleislain säätämisen tarve

Viime vuosien lainsäädännössä on kiinnitetty paljon huomiota kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin erilaisten ryhmien jäseninä, kuten asukkaina, luonnossa liikkujina, maanomistajina, rakentajina, työntekijöinä, työnantajina, kuluttajina ja elinkeinon harjoittajina. Muun muassa rakennetun ja luonnonvaraisen ympäristön suojelusta, työsuojelusta, kuluttajansuojasta ja kilpailusta annetut säännökset sisältävät kansalaisia ja yhteisöjä koskevia erilaisia velvoitteita, joiden täyttäminen on tarvittaessa voitava turvata myös pakotteita käyttäen.

Viranomaisen voi yleensä hallintopäätöksellä velvoittaa lakisääteisen velvollisuutensa laiminlyöneen velvoitteen täyttämiseen. Yksityis- ja julkisoikeudellisten maksuvelvoitteiden täytäntöönpanokeinona on ulosmittaus. Muunlaisten viranomaisten velvoittavien päätösten toteuttamiseksi käytetään useimmiten niin sanottuja *välillisiä pakkokeinoja*. Näistä merkitykseltään tärkein on *uhkasakko*. Sen vaihtoehdoksi on toisinaan säädetty *teettämishukka* tai esineen käyttämisen tai muun toiminnan *keskeyttämisen* uhka.

Uhkasakko, teettämishukka tai keskeyttämishukka asetetaan liitännäisenä kulloinkin kysymyksessä olevan velvoitteen (päävelvoite) täyttämisen *tehosteeksi*. Tarkoituksena on saada asianomainen itse täyttämään velvoite.

Edellä mainittujen tehosteiden asettamisesta on säädetty asianomaisissa erityislaeissa ja asetuksissa. Lääninhallituslakiin (1233/87) sisältyy lisäksi mainittujen tehosteiden asettamista koskeva yleinen säännös.

Uhkasakon, teettämishukan tai keskeyttämishukan käyttöä koskevat säännökset ovat yleensä suppeita vain tehosteen asettamistoimivallan sisältäviä. Asian käsittelyyn liittyvistä menettelyvaiheista ei ole annettu yhtenäisiä säännöksiä. Menettelyä koskevat periaatteet ovat kehittyneet hallinto- ja oikeuskäytännössä lähinnä

korkeimman hallinto-oikeuden päätösten mukaisesti. Oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan muodostu sellaista selkeää ja yhtenäistä lähdettä, josta tehosteiden käyttöä koskevat tiedot olisivat helposti kansalaisten ja viranomaisten saatavilla. Kun kysymys on kansalaisia koskevista velvoitteista ja niiden toteuttamisesta pakkotoimin, on korostettava säännösten selkeyttä ja riittävyttä. Nykyistä tilannetta, jossa pakkokeinojen käyttöä koskevilla keskeisillä menettelyperiaatteilla ei ole lakisääteistä pohjaa, ei voida pitää oikeusturvan kannalta tyydyttävänä.

Perinteisen valvojan hallinnon aloilla kuten rakennusvalvonnassa ja työturvallisuusmääräysten valvonnassa ovat uhkasakko ja teettämishukka vanhastaan tunnettuja täytäntöönpanokeinoja. Niiden käyttämisessä on kuitenkin ilmennyt *tehottomuutta, viranomaiskäytännön epäyhtenäisyyttä ja oikeusturvan puutteita*. Tämä on johtunut paitsi yhtenäisten menettely- ja muiden säännösten puuttumisesta myös siitä, että asioita ensi asteessa käsittelevillä viranomaisilla ei ole aina oikeudellista asiantuntemusta. Esimerkiksi kunnallisissa lautakunnissa toimivilta maallikkokäseniltä ei voida edellyttää tarkkaa perehtymistä oikeuskäytäntöön, josta ei aina ole edes saatavissa selkeitä vastauksia ratkaistavina oleviin kysymyksiin. Myös tämän vuoksi tarvitaan käytäntöä selkeyttävä ja yhtenäistävä yleislaki, joka sisältäisi kysymyksessä olevien tehosteiden käyttöä koskevat menettelysäännökset.

1.2. Tavoitteet

Hallinnollisten pakkokeinojen käytön tarkoituksena on lakisääteisten velvoitteiden ja viranomaisten päätösten noudattamisen turvaaminen. Viranomaisten päätösten yhteiskunnallinen merkitys saattaa olla suuri ja niiden nopea täytäntöönpano välttämätöntä esimerkiksi monilla ympäristönsuojelun lohkoilla.

Pakkokeinojen käytön tehokkuutta on monesti heikentänyt *menettelyn monivaiheisuus*. Uhkasakon asettamispäätöksestä voidaan eräi-

tä poikkeuksia lukuun ottamatta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Asettamispäätöksen tultua usein pitkällisen valitusmenettelyn jälkeen lainvoimaisesti ratkaistuksi uhkasakko tuomitaan maksettavaksi. Uhkasakon tuomitsemispäätöksestä voidaan jälleen valittaa. Jos velvoitetta ei vieläkään täytetä, on jälleen asetettava uusi uhkasakko. Kiireellisenkin velvoitteen täyttämistä voidaan siten pitkitää jopa vuosikausia uusia muutoksenhakukertoja käynnistämällä. Esimerkkejä tällaisista tapauksista on runsaasti etenkin rakennusvalvonnan piiristä, mutta myös muilta hallinnon aloilta. Lainsäädännön tavoitteeksi on tässä tilanteessa asetettava *tehokkuuden lisääminen* oikeusturvanäkökohtia kuitenkin vaarantamatta.

Sääntelyn puuttumisen ja aukollisuuden vuoksi viranomaisten asettamien velvoitteiden kiertäminen on ollut usein mahdollista. Tämä on tullut esiin muun muassa kiinteistöjä, rakennuksia, huoneistoja ja muita esineitä koskevien velvoitteiden täyttämisenä. Todellisiin ja valekaupoin tapahtuneet omaisuuden luovutukset ovat monesti johtaneet menettelyn raukeamiseen ja velvoitteen täyttämisen pitkittymiseen, koska edellisen omistajan tai haltijan noudatettavaksi määrättyä velvoitetta ei ole voitu panna täytäntöön luovutuksensaajaa vastaan. Esimerkiksi ympäristölleen terveyshaittaa aiheuttanut laitos on saattanut vaihtaa useasti omistajaa uhkasakkoasian tultua vireille. Työturvallisuusmääräysten vastaisia koneita on työsuojeluviranomaisen vaatiman korjaamisen sijasta luovutettu uudelle omistajalle. Myös rakennusvalvonnassa on esiintynyt vastaavia tapauksia. *Omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutus* on siten tarpeen säännellä niin, ettei omistus- ja käyttöoikeuden siirtymistä hyväksi käyttäen voida tarpeettomasti pitkittää asetetun velvoitteen täyttämistä.

Uhkasakkoa, teettämishukkaa ja keskeyttämishukkaa koskeva päätöksentekomenettely on nykyisin erilainen. Uhkasakkoa käytettäessä asetetaan velvoitteen täyttämisen tehosteeksi ensin sakon uhka. Jos velvoitetta ei täytetä, eikä täyttämättä jättämiselle esitetä hyväksyttävää syytä, uhkasakko tuomitaan maksettavaksi.

Teettämis- ja keskeyttämishukkaa koskevassa menettelyssä on sen sijaan vain yksi vaihe, uhan asettaminen. Jos velvoitetta ei täytetä, asianomainen viranomainen voi tämän todettuaan tehdä tai teettää laiminlyödyn työn tai

keskeyttää toiminnan tekemättä erikseen valituskelpoista päätöstä teettämisuhan tai keskeyttämisuhan määräämisestä täytäntöön pantavaksi.

Käytännössä saattaa esiintyä tilanteita, joissa velvoitettu on mielestään täyttänyt vaaditun suorituksen. Viranomainen saattaa siitä huolimatta katsoa, että velvoitetta ei ole täytetty vaaditulla tavalla. On myös mahdollista, että velvoitteen täyttämättä jättämiseen on ollut hyväksyttävä syy. Velvoitettavan oikeusturvan lisäämiseksi on siten tarpeen *yhdenmukaistaa* uhkasakkoa, teettämishukkaa ja keskeyttämishukkaa koskeva *päätöksentekomenettely*.

Sääntelyn puutteellisuudesta on aiheutunut myös viranomaiskäytännön epäyhtenäisyyttä. Käytäntö on vaihdellut muun muassa velvoitteen jälkitäytön merkitystä arvioitaessa. Jos velvoite on täytetty vasta asetetun määräajan kuluttua umpeen, uhkasakko on toisinaan tuomittu kokonaan maksettavaksi, toisinaan vain osittain ja joskus jätetty kokonaan tuomitsematta. Samantapaista vaihtelua on ilmennyt myös silloin, kun velvoite on täytetty vain osittain. Käytäntö on ollut erilaista myös tehosteiden kohteita valittaessa. Esimerkiksi yhteisöä koskeva velvoite on toisinaan kohdistettu vaihtoehtoisesti joko yhteisöön tai sen toimielimeen, toisinaan samanaikaisesti molempiin. Esityksen tavoitteena on tämän vuoksi lisätä *lain soveltamisen yhtenäisyyttä* ja samalla kansalaisten *yhtenvertaisuutta*.

1.3. Keinot

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uhkasakkolaki, joka olisi hallintomenettelylain (598/82) kaltainen yleislaki. Uhkasakkolakiin otettaisiin nykyisin puuttuvat uhkasakon, teettämisuhan ja keskeyttämisuhan käyttöä koskevat yleiset säännökset. Lakia sovellettaisiin erityislainsäädäntöön nähden toissijaisena.

Tehosteiden käytön tehokkuuden lisäämiseksi ehdotetaan otettavaksi käytäntöön niin sanottu *juokseva uhkasakko*. Juokseva uhkasakko olisi yleensä tarpeen asettaa vain kerran. Sen määrä kasvaisi ajan kulumisen mukaan, ja se voitaisiin tuomita uutta asettamispäätöstä tekemättä toistuvasti maksettavaksi, kunnes velvoite täytetään. Näin voitaisiin välttyä uhkasakon uudelleen asettamisilta ja niihin monesti liittyviltä menettelyä viivästyttäviltä valituksilta.

Menettelyn tehokkuuden ja joutuisuuden turvaamiseksi eräs mahdollisuus olisi rajoittaa muutoksenhakua. Kysymykseen tulisi lähinnä kielto valittaa uhkasakon asettamista koskeva päätöksestä. Tällaisia valituskieltoja sisältyykin eräisiin erityislakeihin.

Jotta valituskiellolla olisi merkitystä, sen tulisi kohdistua myös päävelvoitteen asettamiseen. Viranomaisen asettaman velvoitteen lainmukaisuus ja sen sisältö saattavat kuitenkin olla riidanalaisia. Jos oikeutta hakea muutosta asettamispäätökseen ei olisi, velvoitettu joutuisi odottamaan uhkasakon tuomitsemista ja ottamaan samalla ehkä suurenkin taloudellisen riskin vain sen vuoksi, että hän on eri mieltä viranomaisen asettaman velvoitteen lainmukaisuudesta ja sen sisällöstä. Velvoitettavan oikeusturva edellyttää, että hän voi saattaa asian mahdollisimman aikaisessa vaiheessa myös valitusviranomaisen ratkaistavaksi. Lakiin ei tämän vuoksi ehdoteta otettavaksi muutoksenhakua rajoittavia yleisiä säännöksiä. Sen sijaan erityislaeissa voitaisiin vatedeskin säätää tarvittaessa valituskielloista. Valituskieltoja tulisi kuitenkin käyttää harkiten. Niitä voidaan pitää perusteltuina muun muassa silloin, kun laissa asetettu velvoite on sisällöltään selvä tai asian ratkaiseminen on erityisen kiireellistä.

Jotta velvoitteen täyttämistä ei voitaisi omistajanvaihdoksen tapahtuessa pitkittää, ehdotetaan, että edelliselle omistajalle tai haltijalle asetettu uhkasakko voitaisiin tuomita *luovutuksensaajan* maksettavaksi sekä teettämis- ja keskeyttämishukka määrätä täytäntöön pantavaksi tehostetta uudelleen luovutuksensaajalle asettamatta. Luovutuksensaajan vastuun toteuttaminen edellyttää, että päävelvoite ja tehoste ovat hänen tiedossaan ennen oikeustoimen tekemistä. Tällöin luovutuksensaajalla olisi mahdollisuus välttää vastuun siirtyminen pidättäytymällä oikeustoimesta. Luovutuksensaajan oikeusturvan takaamiseksi ehdotetaan, että uhkasakon tuomitsemisen sekä teettämis- ja keskeyttämishukan täytäntöön pantavaksi määräämisen edellytykset olisi hänen osaltaan erikseen selvitettävä.

Uhkasakkoa, teettämisuhkaa ja keskeyttämishukkaa koskevan menettelyn yhdenmukaistamiseksi ja velvoitettavan oikeusturvan lisäämiseksi ehdotetaan, että myös teettämis- ja keskeyttämishukkaa koskeva päätöksentekomenetely olisi kaksivaiheinen. Teettämis- ja keskeyttämishukka määrättäisiin erikseen valituskelpoisella päätöksellä täytäntöön pantavaksi. Uhka-

sakkoa koskevia säännöksiä voitaisiin siten soveltuvin osin noudattaa myös teettämis- ja keskeyttämishukkaan.

Uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskevat säännökset ehdotetaan otettavaksi lakiin menettelyn kulkua vastaavassa järjestyksessä. Uhkasakko asetettaisiin kuten nykyisin määräämällä päävelvoite noudatettavaksi sakon uhalla. Jokaisen itsenäisen päävelvoitteen tehosteeksi olisi asetettava eri uhkasakko.

Uhkasakko voitaisiin kohdistaa vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus päävelvoitteen noudattamiseen. Velvoitteen täyttämistä koskevan määräajan pituus samoin kuin uhkasakon suuruus määräytyisivät ensisijaisesti velvoitteen laadun ja laajuuden perusteella.

Oikeuskäytännössä vakiintuneen periaatteen mukaisesti ehdotetaan säädettäväksi, että uhkasakon tuomitseminen kuuluisi samalle viranomaiselle, joka on sen asettanut. Uhkasakon tuomitsemisen oikeudellisten edellytysten lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uuden uhkasakon asettamisesta ja asetetun uhkasakon vanhentumisesta.

Lakisystemaattisesti saattaisi olla oikeampaa jättää asianosaisen kuulemista, päätösten tiedoksiantoa ja muutoksenhakua koskevien kysymysten sääntely niitä koskevien erillisten yleissääntelyjen varaan. Jotta laki olisi mahdollisimman selkeä sekä soveltajille, joilla ei ole aina oikeudellista koulutusta, että menettelyn kohteina oleville kansalaisille, tarkoituksemukaisena on kuitenkin pidetty ottaa asianosaisen kuulemista, päätösten tiedoksiantoa ja muutoksenhakua koskevat säännökset ehdotettuun lakiin.

2. Nykyinen tilanne

2.1. Lainsäädäntö

Uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämishukka voidaan asettaa erityislainsäädännöstä ilmenevän velvoitteen täyttämisen tehosteeksi. Lääninhallituksella on lääninhallituslain 7 §:n nojalla *yleinen toimivalta* asettaa mainittuja tehosteita. Lääninhallitus voi sakon uhalla, teettämisuhalla tai uhalla, että työnteko tai muu toiminta keskeytetään, velvoittaa asianomaisen noudattamaan käskyä tai kieltoa, jonka lääninhallitus antaa tai jonka virka-apua

pyytävä muu viranomainen on toimivaltansa rajoissa antanut.

Uhkasakon käyttöön oikeuttavia *erityissäännöksiä* on lähes sata. Teettämisuha voidaan asettaa yli 20 säännöksen nojalla. Se on usein uhkasakon kanssa vaihtoehtoinen. Mainittuja tehosteita voidaan käyttää eri päämäärien toteuttamiseksi. Rakennus- ja ympäristönsuojeluasioissa niitä voidaan asettaa muun muassa rakennuslain (370/58), maa-aineslain (555/81), jätehuoltolain (673/78), ilmansuojelulain (67/82) ja vesilain (264/61) nojalla. Viranomainen voi määrätä lainvastaisen olotilan poistettavaksi, esimerkiksi luvatta rakennetun rakennuksen purettavaksi, tai vahingoitetut taikka muutetut ympäristöolosuhteet saatettavaksi ennalleen ja velvoittaa asianomaisen tekemään laiminlyödyt suojele- tai muut toimet taikka lopettamaan vahinkoa aiheuttavan menettelyn.

Henkilöturvallisuus on etusijalla esimerkiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain (131/73) ja monissa terveydenhoitolain (469/65) nojalla käsiteltävissä asioissa. Markkinointia sääntelevien lakien mukaan voidaan määrätä kieltouhkasakkoja ja oikaisuvelvoitteita kuluttajien ja toisten elinkeinonharjoittajien suojaksi. Kilpailunrajoituksista annetun lain (709/88) nojalla voidaan kilpailun edistämiseksi annettuja kieltoja, velvoitteita ja määräyksiä tehostaa uhkasakolla. Kuntien, pankkien ja muiden yhteisöjen valvonnassa käytetään uhkasakkoa yhteisöjen toiminnan lainmukaisuuden turvaamiseksi. Monilla hallinnon aloilla, verotuksesta tasa-arvoasioihin, voidaan uhkasakolla tehostaa velvollisuutta antaa viranomaiselle valvontaa varten tarpeellisia tietoja tai asiakirjoja.

Keskeyttämisuha on uhkasakkoa ja teettämisuhaa harvinaisempi. Sen asettaminen on mahdollista vain seitsemän säännöksen nojalla. Keskeyttämisuhasta on säädetty lääninhallituslain 7 §:ssä, ilmansuojelulain 22 §:ssä, meluntorjuntalain (382/87) 21 ja 22 §:ssä, työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 15 §:ssä, ydinenergia-lain (990/87) 66 §:ssä ja teletoimintalain (183/87) 24 §:ssä.

Suurin osa erityissäännöksistä on vain tehosteen asettamistoimivallan sisältäviä säännöksiä. Tehosteiden asettamisen edellytyksistä, velvoitteen täyttämistä koskevan määräajan pituudesta, päätöksen henkilöllisestä kohdistamisesta ja uhkasakon tuomitsemisen edellytyksistä on harvoja säännöksiä.

Pakkokeinona käytettävän uhkasakon määrästä säädetään nykyisin rikoslain 2 luvun 4 b §:ssä (650/76). Maksettavaksi tuomitun uhkasakon muuntorangaistuksesta on säädetty rikoslain 2 luvun 5 §:ssä (650/86). Tuomitun uhkasakon vanhentumisesta säädetään rikoslain 8 luvun (138/73) 11 §:ssä ja sen raukeamisesta tuomitun kuollessa mainitun luvun 14 §:ssä. Uhkasakon perinnässä noudatetaan sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annettun lain (318/63) ja sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen (321/69) säännöksiä. Edellä mainitut tuomitun uhkasakon täytäntöönpanoon liittyvät säännökset jäisivät edelleen voimaan.

Voimassa olevista uhkasakkoa, teettämisuhaa ja keskeyttämisuhaa koskevista yleisistä säännöksistä sekä ehdotetun lain soveltamisalan piiriin kuuluvista erityissäännöksistä on koottu oikeusministeriössä luettelo, josta ilmenee velvoite, jonka täyttämisen tehosteeksi uhkasakko, teettämisuha tai keskeyttämisuha voidaan asettaa, tehosteen käyttämiseen toimivaltainen viranomainen sekä muutoksenhakuviranomainen.

2.2. Tehosteiden käyttäminen

Uhkasakon, teettämisuhan ja keskeyttämisuhan käyttäminen on suhteellisen vähäistä. Keskeisilläkin valvovan hallinnon aloilla, kuten rakentamisen ja työsuojelun valvonnassa, niitä asetetaan annettuihin huomautuksiin verrattuna harvoin. Esimerkiksi työsuojelun valvonnassa tehosteita on asetettu 1980-luvulla keskimäärin 50 vuodessa, kun taas erilaisista työsuojelupäkohdista on annettu vuosittain 60 000—70 000 huomautusta ja ohjetta.

Ensisijaisena tavoitteena on luonnollisesti julkisten velvoitteiden vapaaehtoinen täyttäminen. Toisaalta menettelyn käyttökelpoisuuden puutteet tai sen tuntemattomuus eivät saisi estää aineellisen oikeuden toteuttamiseksi tarvittavien pakotteiden käyttämistä.

Käytännössä uhkasakko tuomitaan paljon harvemmin kuin asetetaan. Niinpä markkina-tuomioistuimessa uhkasakon tuomitsemista koskevien asioiden osuus vuosina 1979—1986 oli vain noin 10 prosenttia kaikista tuomioistuimen käsittelemistä asioista. Työsuojeluhallituksen vuosina 1973—1986 valitusviranomaisena antamista uhkasakkoratkaisuista noin 18 prosenttia koski uhkasakon tuomitsemista.

2.3. Ulkomainen sääntely

Pohjoismaista toistaiseksi vain Ruotsissa on uhkasakon käyttöä koskeva yleislaki (Lag om viten, SFS 1985:206). Siinä on säädetty myös juoksevasta uhkasakosta. Lain säätämisen yhteydessä muutettiin lisäksi eräiden hallinnonalojen erityislakeja lisäämällä niihin säännökset kiinteistöjä koskevien uhkasakkopäätösten sitovuudesta kiinteistön myöhempiä omistajia kohtaan. Norjassa ja Tanskassa juokseva uhkasakko on ollut jo aikaisemmin käytössä erityissäännösten nojalla.

Pohjoismaiden ulkopuolella on hallintopakkoa koskeva laki muun muassa Saksan liittotasavallassa (vuodelta 1950), Saksan demokraattisessa tasavallassa (vuodelta 1968) ja Itävallassa (vuodelta 1950). Hallintotäytäntöönpanoa koskevia yleissäännöksiä sisältyy hallintomenettelyä koskeviin lakeihin muun muassa Espanjassa, Jugoslaviassa, Sveitsissä ja Unkarissa.

3. Asian valmistelu

Oikeusministeriössä valmisteltiin virkатыönä ehdotus pakkokeinomenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 17/1985). Tästä ehdotuksesta pyydettiin lausunto 50 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnoissa pidettiin lakiehdotusta yleensä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Juoksevaa uhkasakkoa sekä omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutuksen sääntelyä koskevien ehdotusten katsottiin edistävän tehosteiden käytön tehokkuutta. Annetuista lausunnoista on julkaistu tiivistelmä (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1987).

Ehdotuksen jatkovalmistelu suoritettiin virkатыönä oikeusministeriössä. Valtioneuvosto päätti 14 päivänä tammikuuta 1988 pyytää oikeusministeriössä valmistuneesta ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laintarkastuskunnan lausunnon. Laintarkastuskunta piti antamassaan lausunnossa (1/1988) ehdotetun lain säätämistä tarpeellisenä sekä ehdotettuja tavoitteita ja keinoja niiden saavuttamiseksi oikeina ja kannatettavina. Laintarkastuskunta esitti kuitenkin muutoksia muun muassa lain rakenteeseen, sen soveltamisalaan sekä omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutuksen sääntelyyn. Esitystä virkатыönä oikeusministeriössä

viimeisteltäessä on suurin osa laintarkastuskunnan huomautuksista otettu huomioon.

4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Uhkasakkolaki olisi menettelyllinen yleislaki, jota sovellettaisiin viranomaisissa niiden järjestysmuotoa muuttamatta. Monilta osin laki sisältäisi vain käytännössä noudatettujen periaatteiden vahvistamisen ja yhdenmukaistamisen. Ehdotettujen uudistusten tarkoituksena on asioiden käsittelyn nopeuttaminen ja yksinkertaistaminen. Laista ei aiheutuisi organisatorisia muutoksia, eikä se lisäisi julkisen talouden kustannuksia.

5. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Viranomaisen toimivaltaa koskevat ja muut erityislakien säännökset jäisivät esityksen mukaan ennalleen. Erityislakeihin sisältyy kuitenkin eräitä säännöksiä, joiden kumoaminen tai muuttaminen on aiheellista. Tällaisia ovat muun muassa liikevaihtoverolain (532/63) 78 § ja tullilain (573/78) 70 §, joissa uhkasakolle vaihtoehtoisena tehosteena on vankeus. Vankeusuhan käyttäminen ei vastaa nykyisiä oikeuskäsityksiä. Mainittuja säännöksiä ei ole myöskään sovellettu käytännössä. Vankeusuhan poistamisen lisäksi säännösten muuttaminen saattaa olla muutoinkin tarpeen. Niitä ei sen vuoksi ehdoteta tässä yhteydessä muutettavaksi. Liikevaihtoverolain muuttaminen on paraita valmistella.

Uhkasakolle ei ole tavallisesti säädetty ylärajaa. Terveyslautakunta voi kuitenkin terveydenhoitolain 83 §:n 2 momentin (932/80) nojalla asettaa korkeintaan 2 000 markan määräisen uhkasakon. Tälle rajoitukselle ei ole perusteita. Kun terveydenhoitolain uudistaminen on erikseen valmisteltavana, myöskään terveydenhoitolain 83 §:ää ei ehdoteta uhkasakkolain säätämisen yhteydessä muutettavaksi.

Uhkasakkolailla säädettävät yleiset periaatteet olisi otettava huomioon tulevaa erityislainsäädäntöä valmisteltaessa, mikäli säädettävään lakiin otetaan uhkasakkoa ja muita nyt säänneltäviä tehosteita koskevia säännöksiä. Tällöin erityislaissa olisi yleensä tarpeen säätää vain yleislaista tarvittavat poikkeukset.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Uhkasakkolaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. Soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sekä 2 momentin mukaan myös teettämisuhan ja keskeyttämisuhan asettamiseen ja määräämiseen täytäntöön pantavaksi. Viranomaisen erityislainsäädännön nojalla noudatettavaksi määräämää käskyä ja kieltoa kutsuttaisiin laissa päävelvoitteeksi.

Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin vasta siinä vaiheessa, kun uhkasakko tai muu tehoste asetetaan. Lakia ei sovellettaisi edeltävien vapaamuotoisten kehotusten esittämiseen eikä päävelvoitteen määräämiseen tehosteettomana.

Lakia sovellettaisiin vain niissä tapauksissa, joissa velvoite määrätään noudatettavaksi sakon, teettämisen tai keskeyttämisen uhalla. Lakia ei sovellettaisi silloin, kun velvoite, yleensä esineen tai omaisuuden käyttämistä koskeva kieltö, määrätään ilman edeltä käsin annettua uhkaa noudatettavaksi ja pannaan täytäntöön välitöntä pakkoa käyttäen. Tällaisesta menettelystä on säädetty esimerkiksi sähkölain (319/79) 37 §:ssä ja ydinenergialain (990/87) 67 §:ssä.

Toimivalta uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan asettamiseen määräytyisi erityislainsäädännön nojalla. Erityislaeista ilmenee paitsi se velvoite, jonka täyttämiseksi uhka voidaan asettaa, yleensä myös uhan asettava viranomainen. Pykälässä ei tämän vuoksi ole tarpeen mainita niitä viranomaisia, joissa lakia sovellettaisiin. Lähtökohtana on 2 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotetuin poikkeuksin laaja kaikkia viranomaisia koskeva soveltamisala. Lakia sovellettaisiin kaikissa niissä hallintoviranomaisissa, jotka voivat asettaa mainitun tehosteen. Lain keskeisimpiä soveltaajia olisivat käytännössä lääninhallitukset, kuntien rakennuslautakunnat ja työsuojeluviranomaiset.

Laki koskisi myös tuomioistuimia. Lakiehdotuksen 2 §:ään sisältyvien rajoitusten vuoksi

lakia sovellettaisiin kuitenkin käytännössä yleensä vain vesioikeudessa ja markkinatuomioistuimessa.

2 §. Soveltamisalan rajoitukset. Lakia ei 1 momentin mukaan sovellettaisi oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi käytettäviin uhkasakoihin. Tällaisia niin sanottuja prosessuaalisia uhkasakkoja käyttävät eniten yleiset alioikeudet. Prosessuaalisista uhkasakoista on asianosaisia koskevia säännöksiä esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 16 luvun 5, 6, 8 ja 9 §:ssä (21/72), täydentäviä säännöksiä sen 12 luvun 22 ja 25 §:ssä sekä niskoittelevaa todistajaa ja asiantuntijaa koskevia säännöksiä sen 17 luvun (571/48) 36, 37 ja 48 §:ssä. Hallintotuomioistuinten osalta vastaavia säännöksiä on korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 16 §:ssä (12/79), lääninoikeuslain (1021/74) 21 §:ssä ja liikevaihtovero-oikeudesta annetun lain (745/69) 9 §:ssä. Prosessuaalisia uhkasakkoja voivat käyttää suullisen käsittelyn yhteydessä myös eräät hallintoviranomaiset, kuten lääninhallitus rakennuslain 142 §:n nojalla. Prosessuaalisia uhkasakkoja käytettäessä sovelletaan oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Niiden soveltamisessa ei ole ilmennyt ongelmia. Lain soveltaminen näihin uhkasakkoihin olisi sen vuoksi tarpeetonta ja saattaisi päinvastoin aiheuttaa epätietoisuutta.

Lakia ei sovellettaisi myöskään rangaistuksena tuomittaviin uhkasakkoihin. Niistä on säädetty muun muassa poliisilain (84/66) 11 §:ssä ja kunnallislain (953/76) 10 §:ssä. Rangaistusluontoiset uhkasakot eivät ole lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitettuja viranomaisen yksittäistapauksessa antaman käskyn tai kiellon tehosteeksi asetettavia uhkasakkoja, vaan erilaisten järjestysmääräysten noudattamista yleisesti tehostavia rangaistusseuraamuksia.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi myöskään sellaiseen muuhun uhkasakkoon, teettämisuhaan tai keskeyttämisuhaan, jonka asettaminen kuuluu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Yleisen tuomioistuimen toimivallasta asettaa aineellisoikeudellisen ratkaisun tehosteeksi uhkasakko on säädetty esimerkiksi holhouslain 55 §:n 1 momentissa

holhoojan tilitysvelvollisuuden osalta ja perintökaaren 20 luvun 9 §:ssä perunkirjoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä varalta. Lisäksi yleisillä tuomioistuimilla on katsottu olevan eräissä tapauksissa tavanomaisoikeudellinen valta asettaa uhkasakko tai teettämishukka. Tätä valtaa on käytetty laissa säänneltyihin tapauksiin verrattavissa tilanteissa asettamalla esimerkiksi tilintekovelvollisuuden tehosteeksi sakon uhka. Tuomioistuinikäytännössä ei ole ilmennyt sellaisia puutteita, että ehdotetun lain soveltaminen tällaisiin uhkasakoihin olisi tarkoituksenmukaista.

Hallintoviranomaisen asettaman uhkasakon tuomitseminen saattaa poikkeuksellisesti kuulua yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Tällaisesta järjestelystä, jota ei uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskevien valitusteiden eroavaisuuden vuoksi voida yleensä pitää tarkoituksenmukaisena, on säädetty toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain (693/76) 21 ja 28 §:ssä. Lääkintöhallitus voi asettaa mainitun lain vastaista toimintaa koskevan kiellon ja mainituissa laissa säädetyn tietojen antamisvelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon, jonka tuomitseminen kuuluu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

Kun uhkasakkoa asetettaessa sovellettaisiin uhkasakkolain säännöksiä, olisi myös uhkasakkoa tuomittaessa voitava soveltaa saman lain säännöksiä. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa onkin rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle vain ne uhkasakot ja muut tehosteet, joiden asettamistoimivalta kuuluu yleiselle tuomioistuimelle.

Lakia ei sovellettaisi myöskään ulosottoviranomaisen toimivaltaan kuuluvan tehosteen asettamiseen ja tuomitsemiseen. Ulosottoviranomaiset jäisivät siten kokonaan lain soveltamisalan ulkopuolelle. Nykyjärjestelmä toimii ulosottoasioissa hyvin. Ulosottolain uudistustyössä suunnitellaan lisäksi ulosotonhaltijajärjestelmän lakkauttamista.

3 §. Lain toissijaisuus. Yleislaissa ei voida ottaa huomioon eri hallinnonalojen erityispiirteitä. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että lakia sovellettaisiin erityislainsäädäntöön nähden toissijaisena samalla tavoin kuin hallintomenettelylakia.

Voimassa oleviin erityislakeihin sisältyvä lakiehdotuksesta poikkeavia säännöksiä muun muassa uhkasakon tuomitsemiseen toimivaltaisista viranomaisista, muutoksenhausta ja uhkasakon henkilöllisestä kohdistamisesta.

Myös ennen lain voimaantuloa annetun asetuksen säännökset syrjäyttäisivät uhkasakkolain. Uhkasakon asettamistoimivallasta on eräissä tapauksissa säädetty asetuksessa. Tärkeimmän ryhmän muodostavat eräiden hallinnonalojen virkamiehiin virkavelvollisuuden täyttämisen tehosteeksi asetettavia uhkasakkoja koskevat säännökset. Esimerkiksi vesi- ja ympäristöhallinnosta annetun asetuksen (151/87) 40 §:n 2 momentin mukaan vesi- ja ympäristöhallitus voi asettaa uhkasakon virkavelvollisuuden täyttämisen tehosteeksi. Valitus-oikeutta koskevat säännökset sisältyvät yleensä erityislakeihin. Asetuksella on kuitenkin kielletty valittaminen kuluttaja-asiamiehen päätöksestä (kuluttaja-asiamiehestä annetun asetuksen 15 §, 1148/87).

Ennen ehdotetun lain voimaantuloa annetuissa asetuksissa olevia lakiehdotuksesta poikkeavia säännöksiä sovellettaisiin edelleen. Asetuksella ei kuitenkaan enää lain voimaantulon jälkeen voitaisi säätää uhkasakkolaista poikkeavalla tavalla.

Voimassa oleva erityislainsäädäntö sisältää yleensä vain tehosteiden asettamista koskevia toimivaltasäännöksiä. Lakiehdotuksen mukaiset menettelysäännökset ovat harvinaisia. Jos samasta asiasta on säädetty sekä uhkasakkolaisissa että muussa laissa, olisi erikseen selvitettävä, onko asia tarkoitettu järjestää tyhjentävästi erityislaissa. Jollei näin ole, uhkasakkolaisia voitaisiin soveltaa erityislakia täydentävästi. Esimerkiksi ulkomaalaisten ja eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita annetun lain 12 a ja 13 b §:ssä (408/82) säädettyjen määräaikojen pituutta määrättäessä voitaisiin ottaa huomioon lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti, jonka mukaan uhkasakko voidaan asettaa siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan.

4 §. Toimivalta. Viranomaisen toimivalta uhkasakon ja muiden nyt säänneltävien tehosteiden asettamiseen perustuisi pykälän mukaan edelleen erityislainsäädäntöön. Myös lakiehdotuksen 18 §:n 3 momenttiin sisältyy uhkasakon asettamista koskeva toimivaltasäännös. Pykälä sisältäisi lisäksi sellaisen yleisen rajoituksen, ettei toimivaltanormeja voitaisi vastedes säätää muutoin kuin lailla. Ennen uhkasakkolain voimaantuloa annetuissa asetuksissa olevia toimivaltasäännöksiä sovellettaisiin kuitenkin edelleen lakiehdotuksen 3 §:n nojalla.

Tehosteiden asettaminen kuuluu useimpien erityislakien mukaan lääninhallituksen toimivaltaan. Lääninhallituksella on lisäksi läänin yleisenä hallintoviranomaisena lääninhallituslain 7 §:n nojalla yleinen toimivalta kysymyksessä olevien tehosteiden asettamiseen. Myös monilla erityisviranomaisilla on asianomaisten lakien nojalla oikeus uhkasakon tai muiden kysymyksessä olevien tehosteiden asettamiseen.

5 §. *Vireillepano.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi asian vireillepanosta. Säännös ei kuitenkaan antaisi viranomaiselle tai yksityiselle varsinaista vireillepano-oikeutta, jollei sitä olisi sovellettavan erityislain tai yleisten periaatteiden nojalla.

Lakiehdotuksessa tarkoitettuna asian panee yleensä vireille asianomaisten säännösten ja määräysten noudattamista valvova viranomainen. Menettely alkaa tavallisesti valvontaviranomaisen havaittua epäkohdan tai ulkopuolisen ilmoituksesta taikka ilmiannosta. Esimerkiksi työsuojelun valvonnasta annetun asetuksen (954/73) 7 §:n 2 momentissa säädetään epäkohtaa koskevasta työsuojelupäällikön tai työsuojeluvaltuutetun ilmoituksesta, jonka johdosta työsuojeluviranomaisen on tarvittaessa suoritettava tarkastus.

Vireille panevalle valvontaviranomaiselle, esimerkiksi rakennuslautakunnalle rakennuslain 144 §:n (61/85) nojalla, kuuluu useimmiten myös ratkaisuvallasta asiassa. Toisaalta ratkaisuvallasta käyttävä viranomainen voi omaloitteisesti ottaa asian käsiteltäväkseen vain, jos se toimii valvontaviranomaisena. Jollei näin ole, se voi käsitellä asian vain valvovan viranomaisen esityksestä tai yksityisen hakemuksesta. Jo asianomaisista erityissäännöksistä johtuu, etteivät esimerkiksi vesioikeus ja markkinatuomioistuimen, jotka ovat pääasiassa lainkäyttöelimeksi järjestettyjä viranomaisia, voi omasta aloitteestaan ottaa asiaa käsiteltäväkseen. Myös lääninhallitus toimii eräillä aloilla pelkästään virka-apua antavana yleishallintoviranomaisena ilman suoranaisia valvontatehtäviä ja -valtuuksia.

Myös yksityinen asianosainen, jonka etua tai oikeutta asia koskee, voisi panna asian hakemuksella vireille. Vastaavaa ilmaisua on käytetty myös hallintomenettelylain 1 §:ssä sekä vesilain 21 luvun 3 §:ään ja kalastuslain (286/82) 106 §:ään sisältyvissä vireillepanosäännöksissä. Säännöksen ottamisella lakiin on haluttu korostaa sitä, että julkiset ja viran puolesta valvottavat edut voivat monessa tapauksessa

koskea myös yksityistä kansalaista siten, että hänelle olisi myönnettävä asiassa puhevalta. Ratkaisu siitä, onko yksityiselle hakijalle myönnettävä itsenäinen puhevalta vai onko kirjoitus tai muu yhteydenotto tulkittava vain ilmoituksenluonteiseksi tiedonannoksi yksityisen havaitsemasta epäkohdasta, jäisi eri oikeuden- ja hallinnonalojen käytännön varaan.

2 luku. Uhkasakko

Ennen kuin uhkasakko tai muu kysymyksessä oleva tehoste asetetaan, joudutaan ratkaisuun, asetetaanko tehostetta lainkaan vai tyydytäänkö päävelvoitteen määräämiseen ilman sitä. Velvoitteen määrääminen viranomaisen päätöksellä johtuu käytännössä useimmiten siitä, että vapaamuotoiset yritykset saada velvoite täytetyksi eivät ole johtaneet tulokseen. Yleensä voidaan otaksua, ettei tehosteeton päätös johda velvoitteen täyttämiseen. Lakiehdotukseen ei ole kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi ottaa säännöstä siitä, milloin uhkasakko tai muu tehoste olisi asetettava. Tehosteettoman velvoitteen määrääminen on perusteltua erityisesti sellaisissa poikkeustapauksissa, joissa velvoitteen olemassaolo ja sen sisältö eivät ole lain mukaan täysin riidattomia. Velvoitteen määräävä päätös on yleensä valituskelpoinen ilman uhkaakin, ja toisinaan on ilmeistä, että velvoite täytetään, kun siitä saadaan lainvoimainen ratkaisu.

Harkittaessa tehosteen asettamista on otettava huomioon sovellettavan erityislain säännökset. Esimerkiksi kuluttajansuojalain (38/78) 2 luvun 7 §:n mukaan markkinatuomioistuimen määräämää kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. Useimmissa erityislaeissa on säädetty ainoastaan, että viranomainen ”voi” asettaa uhkasakon tai muun tehosteen. Uhkasakon asettaminen on tällöin viranomaisen harkinnassa.

Ehdotus ei sisällä tehosteen valintaa koskevaa säännöstä, vaan viranomaisen on harkintansa mukaan valittavana kulloinkin käytettävissä olevista tehosteista soveliaim. Samalla kertaa ei voida käyttää kuin yhtä mahdollisesti vaihtoehtoisista tehosteista. Tämä käy ilmi jo erityislakien säännöksistä.

Uhkasakko on ilmeisesti myös vastaisuudessa käytetty tehoste. Useiden erityislakien mukaan uhkasakko ja teettämisuhka ovat vaihtoehtoisia. Teettämisuhka saattaa olla uhkasak-

koa tehokkaampi ja johtaa velvoitteen nopeampaan täyttämiseen jo sen vuoksi, että viranomaisen voi, jollei asianosainen täytä päävelvoitetta, huolehtia itse sen täytäntöönpanosta siten kuin 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi. Uhkasakon tuomitseminen aiheuttaa asianosaiselle myös sakon määräisen kustannuksen, jolta välttyään teettämisuhkaa käytettäessä. Teettämisuhka saattaa olla uhkasakkoa soveliaampi, kun velvoitettu on varaton. Mikäli uhkasakko ei johda toivottuun tulokseen tai sen määrä nousee kohtuuttoman korkeaksi, uhkasakko voidaan vaihtaa teettämisuhkaan tai keskeyttämisuhkaan, jos niiden asettaminen on mahdollista.

6 §. *Uhkasakon asettaminen.* Uhkasakko asetettaisiin pykälän 1 momentin mukaan kuten nykyisinkin määräämällä päävelvoite noudatettavaksi sakon uhalla. Mikäli samalla päätöksellä asetetaan useita itsenäisiä päävelvoitteita, jokaisen tällaisen päävelvoitteen tehosteeksi olisi asetettava erillinen uhkasakko. Hallintomenettelylain 23 §:n mukaisesti päätöksestä on käytävä selvästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Asianosaisen on saatava tietää, mikä seuraamus on odotettavissa jokaisen päätökseen sisältyvän eri velvoitteen laiminlyönnistä. Ehdotettu säännös on tarpeen myös sen vuoksi, että mahdollinen muuntorangaistus on voitava määrätä täyttämättä jääneisiin velvoitteisiin kohdistuvan uhkasakon osalta, jos kaikkia velvoitteita ei ole täytetty.

Säännös rajoittaisi yhteisen uhkasakon asettamista vain silloin, kun eri velvoitteet ovat toisiinsa nähden itsenäisiä. Sitä, milloin kyseessä on itsenäinen päävelvoite, ei voida määritellä yleisesti. Laadultaan erilaiset päävelvoitteet, kuten rakennuksen palauttaminen kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen ja saman rakennuksen korjaaminen, ovat usein itsenäisiä päävelvoitteita. Epäitsenäisinä, toisiinsa liittyvinä päävelvoitteina voitaisiin pitää esimerkiksi työpaikan sosiaalitilojen varustamista suihkuilla ja vaatekaapeilla. Kuluttajansuoja-asioissa saattavat kielletyt markkinointimenettelyt olla sellaisen toimintakokonaisuuden osia, että eri kieltojen tehosteeksi on perusteltua asettaa yhteinen uhkasakko. Päävelvoitteen itsenäisyysvaatimusta tulisi tulkita joustavasti. Jos asia on epäselvä, olisi eri velvoitteiden tehosteeksi syytä asettaa erilliset uhkasakkonsa.

Uhkasakko määrätään nykyisin rikoslain 2 luvun 4 b §:n 2 momentin nojalla markkamää-

raisesti. Tämän niin sanotun kertauhkasakon rinnalle ehdotetaan otettavaksi käyttöön ajan kulumisen mukaan kasvava juokseva uhkasakko, jota myös voidaan pitää mainitussa momentissa tarkoitettuna markkamääräisenä uhkasakkona. Säännös siitä, että uhkasakko voitaisiin asettaa joko markkamäärältään kiinteänä kertauhkasakkona tai ajan kulumisen mukaan määräytyvänä juoksevana uhkasakkona, olisi ehdotetun pykälän 2 momentissa. Juoksevaa uhkasakkoa voitaisiin käyttää sellaisen erityislaissa olevan toimivaltasäännöksen nojalla, jossa tehosteeksi on säädetty uhkasakko. Juoksevan uhkasakon perusajatuksena on, että uhkasakko asetetaan vain kerran, jolloin sakon määrä karttuisi ja se voitaisiin tuomita toistuvasti maksettavaksi, kunnes päävelvoite on täytetty.

Pykälän 3 momentissa on hallintomenettelylain 23 §:ää vastaava säännös päätöksen sisällöstä. Säännöksen mukaan uhkasakon asettamispäätöksessä on selvästi yksilöitävä päävelvoite. Päävelvoitteen riittävänä yksilöintinä ei voida pitää esimerkiksi määräystä, että työpaikan toimitilat tulee saattaa työturvallisuuslainsäädännön edellyttämään kuntoon, vaan velvoitetulle on tarkemmin ilmoitettava havaitut epäkohdat ja niiden korjaamiseksi asetetut vaatimukset.

Uhkasakon asettamiseen liittyy päävelvoitteen täyttämistä koskevan ajankohdan määrääminen. Viranomaisen käsky on yleensä täytettävä tiettyyn ajankohtaan mennessä. Sen sijaan kieltoa on tavallisesti noudatettava heti tai määrätystä, tulevasta ajankohdasta lähtien. Kysymyksessä saattaa olla myös päävelvoitteen täyttäminen määrättyä ajankohtana, kuten velvoitetun määrääminen saapumaan tiettyinä päivinä pidettävään lautakunnan kokoukseen.

Julkisen edun vuoksi päävelvoite on voitava määrätä täytettäväksi heti tai lyhyessä määräajassa. Toisaalta määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon myös velvoitettavan asema. Määräaikaa koskevien yleisten harkintaperusteiden on siten oltava riittävän joustavia. Päävelvoitteen laadulla ja laajuudella tarkoitetaan lähinnä vaadittujen toimien toteuttamiseen kuluvaa aikaa ja velvoitteen täyttämisen kiireellisyyttä. Velvoitetulla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa asetettua määräaikaa. Päävelvoitteen noudattamismahdollisuudella tarkoitettaisiin myös velvoitetun käytettävissä olevia taloudellisia ja teknisiä voimavaroja. Jos esimerkiksi tiettyjen korjaus-

toimien toteuttamiseksi on varattu määrärahat seuraavan vuoden talousarviossa, on tämä syytä ottaa huomioon korjaustoimien täyttämistä koskevan määräajan pituutta määrittäessä. Säännöksessä tarkoitettu muu asiaan vaikuttava seikka voisi olla esimerkiksi aika, joka purettavaksi määrätyn rakennuksen vuokralaiselle on kohtuudella varattava uuden asunnon hankkimista varten.

Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon se, ettei määräaika voi alkaa ennen kuin uhkasakon asettamispäätös on annettu velvoitetulle tiedoksi.

7 §. Uhkasakon kohdistaminen. Uhkasakon asettamista koskevilla säännöksissä on usein ilmaistu joitakin päätöksen kohdetta koskevia edellytyksiä kuten, että velvoitettava on rikkonut asianomaisia aineellisia säännöksiä tai lupaehtoja. Toisinaan taas on ilmaistu henkilöryhmä, johon kohteen on kuuluttava, kuten työnantaja, elinkeinonharjoittaja tai tontinomistaja. Yleisiä säännöksiä ei ole siitä, kehen uhkasakko voidaan kohdistaa. Käytännössä on ollut usein epäselvää, keneen uhkasakko voidaan kohdistaa silloin, kun kysymys on esimerkiksi yhteisöä koskevasta velvoitteesta. Sen vuoksi lakiehdotukseen on otettu säännös uhkasakon kohdistamisesta.

Pykälän *1 momentin* mukaan uhkasakko voitaisiin kohdistaa vain sellaiseen asianomaiseen, jolla on sekä oikeudellinen että tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Oikeudellisella mahdollisuudella tarkoitettaisiin esimerkiksi oikeudellista perustetta hallita kiinteistöä, jonka korjaamisvelvoitteesta on kysymys. Uhkasakkoa ei siten voitaisi kohdistaa kiinteistönomistajaan, joka on rikkonut rakennusluvan ehtoja, jos hän on jo myynyt kiinteistön ja luovuttanut sen hallinnan toiselle. Maanomistajaa ei voitaisi myöskään velvoittaa purkamaan vuokralaisen omistamaa luvaton rakennusta vuokralaisen vuokrasopimuksen nojalla hallitsemalta maalta, koska maanomistajalla ei olisi omankäden oikeuteen syyllistymättä välitöntä oikeudellista mahdollisuutta täyttää päävelvoitetta. Rakennuksen purkuvelvoite ja uhkasakko olisi tällöin kohdistettava luvattomasti rakentaneeseen vuokralaiseen.

Tosiasiallinen mahdollisuus merkitsisi esimerkiksi sitä, että uhkasakkoa ei voitaisi kohdistaa siihen, joka asevelvollisuuden suorittamisen tai sairauden vuoksi ei voi suorittaa hänen itsensä tehtäviksi edellytetyjä toimia.

Uhkasakko kohdistetaan käytännössä useisiin henkilöihin tai yhteisöihin esimerkiksi silloin, kun päätös sisältää yhteisöomistajien kiinteistön korjaamisvelvoitteen. Kullekin osanomistajalle olisi pykälän *1 momentin* mukaan asetettava erillinen uhkasakko. Useille ei voida asettaa yhteistä uhkasakkoa, koska uhkasakon suuruus on mitoitettava kunkin velvoitettavan maksukyvyyn mukaan.

Uhkasakko voidaan asettaa myös yhteisölle tai säätiölle. Myös itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia olisi pidettävä laissa tarkoitettuina yhteisöinä. Yhteisö voidaan tuomita maksamaan uhkasakko. Sen sijaan sakan muutorangaistus ei tule kysymykseen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin vakiintuneen käytännön mukaisesti, että yhteisöä koskeva uhkasakko voidaan kohdistaa joko yhteisöön itseensä tai sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen, kuten hallituksen jäseniin. Uhkasakkoa ei voitaisi kuitenkaan samanaikaisesti kohdistaa sekä yhteisöön että sen toimielimen jäseniin. Päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin rinnastettaisiin myös toimitusjohtaja tai vastaavassa asemassa oleva muu henkilö, kuten osuuskunnan hallinnon hoitaja tai säätiön asiamies. Näissäkin tapauksissa kohdehenkilöllä tulee *1 momentin* mukaisesti olla oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi valtiota koskevan päävelvoitteen ja uhkasakon kohdistamisesta. Uhkasakko voitaisiin kohdistaa joko valtioon itseensä tai sen puolesta siihen viranomaiseen, jonka velvollisuuksiin asianomaista hallinnonalaan koskevien säännösten mukaan epäkohdan korjaaminen kuuluu. Viranomaisen velvoittaminen edellyttäisi lisäksi, että sillä on oikeus käyttää valtion puhevaltaa asiassa. Jos toimimisvelvollisen ja samalla valtion puhevallan käyttöön oikeutetun viranomaisen selvittäminen on ongelmallista, velvoite on yleensä syytä kohdistaa valtioon itseensä. Valtion puhevallan käyttö kuuluu lääninhallitukselle, jollei muuta puhevallan käyttöön oikeutettua viranomaista ole. Toimimisvelvollisen viranomaisen nimeäminen saattaa lisätä päätöksen tehoa ja korostaa virkamiesten vastuuta. Asiallisesti uhkasakko koskisi tällöinkin viime kädessä valtiota itseään viranomaisen toimiessa valtion puolesta. Jos kysymyksessä on valtioenemmistöinen osakeyhtiö taikka valtion itsenäinen teollisuus- tai muu laitos, jolla on oma hallintonsa ja varallisuuspiirinsä, uh-

kasakon kohdistamisessa sovellettaisiin pykälän 2 momentin yhteisöä koskevia säännöksiä.

8 §. *Uhkasakon suuruus.* Uhkasakon asettamisen tarkoituksena on taivuttaa velvoitettu noudattamaan päävelvoitetta. Uhkasakon suuruus on harkittava siten, että sen voidaan olettaa johtavan päävelvoitteen täyttämiseen. Määrä harkitaan käytännössä yksittäistapauksittain, vaikka eräillä aloilla noudatetaan melko kaavamaisista käytäntöä.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tärkeimmistä uhkasakon suuruuteen vaikuttavista seikoista. Säännöstä sovellettaisiin sekä kertauhkasakkoon että juoksevaan uhkasakakkoon. Suuruutta harkittaessa olisi ensinnäkin otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus. Tällä tarkoitetaan velvoitteen täyttämiseen liittyvän julkisen edun tärkeyttä ja kiireellisyyttä sekä vaadittavien toimien laajuutta ja kalleutta. Esimerkiksi paloturvallisuutta tai kuluttajan terveyttä vaarantava menettely on voitava kieltää jo alun alkaen riittävän suurella uhkasakolla. Jos vaadittavat toimet edellyttävät kalliita korjaus- tai muutostöitä, tehosteena ei olisi käytettävä niin pientä uhkasakkoa, että se muutostöiden vaatimien kustannusten vuoksi houkuttelee päätöksen noudattamatta jättämiseen.

Toiseksi olisi otettava huomioon velvoitetun maksukyky. Julkisen edun tärkeys ja päävelvoitteen täyttämisen kiireellisyys saattavat olla syynä siihen, että on perusteltua käyttää velvoitetun maksukykyyn nähden korkeaa uhkasakkoa.

Vaikka maksukyky on yksi uhkasakon suuruuteen vaikuttava tekijä, tarkoituksena ei ole, että velvoitetavan maksukyky olisi yksityiskohtaisesti selvitettävä jo uhan asettamisvaiheessa. Uhkasakon määrää koskeva ratkaisu voitaisiin tehdä käytettävissä olevien tietojen perusteella. Määrää voitaisiin tarvittaessa alenuttaa tuomitsemisen yhteydessä.

Uhkasakon määrää harkittaessa olisi ehdotuksen mukaan otettava huomioon myös muut asiaan vaikuttavat seikat. Tällainen olisi esimerkiksi velvoitetavan osoittama vastustus. Mikäli päävelvoitetta ei ole täytetty ja uhkasakko joudutaan asettamaan myöhemmin uudelleen, vastustus on pääasiallinen syy siihen, että uusi uhkasakko asetetaan tavallisesti aikaisempaa korkeampana. Myös päävelvoitteen selvyys ja riidattomuus voidaan ottaa huomioon. Mikäli velvoitettava pitää perustellusti epäselvänä, onko esimerkiksi rakennelma, jon-

ka purkuvelvoitteesta on kysymys, lainkaan vaatinut lupaa tai onko elinkeinonharjoittaja velvollinen esittämään viranomaisen vaatimat tiedot tai asiakirjat, kysymys ei ole niinkään velvoitetavan vastustuksesta, vaan päävelvoitetta koskevasta erimielisyydestä. Tällöin asettavan uhkasakon määrä voisi olla tavallista pienempi, kunnes lainvoimainen ratkaisu päävelvoitteesta on annettu.

9 §. *Juokseva uhkasakko.* Juokseva uhkasakko asetettaisiin määräämällä ensin uhkasakon peruserä samaan tapaan kuin kertauhkasakko. Tämän lisäksi asetettaisiin lisäerä jokaisen sellaisen päätöksessä ilmoitettavan ajanjakson varalle, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Tällaista ajanjaksoa kutsuttaisiin uhkasakkojaksoksi. Uhkasakkojakso voisi olla esimerkiksi varsinaisen määrärajan päättymistä seuraava määräpäivien, -viikkojen tai -kuukausien ajanjakso. Uhkasakkojakso voitaisiin määritellä myös muulla yksiselitteisellä, päävelvoitteen täyttämisoloihin liittyvällä tavalla.

10 §. *Uhkasakon tuomitseminen.* Pykälän 1 momentin mukaan uhkasakon tuomitseminen kuuluu samalle viranomaiselle, joka on sen asettanut. Menettely on oikeuskäytännössä vakiintunut. Ehdotus vastaa myös useimpien erityislakien mukaista sääntelyä. Tästä poikkeavat erityissäännökset jäisivät lain toissijaisuuden vuoksi edelleen sovellettaviksi. Kysymys siitä, mille viranomaiselle voidaan antaa uhkasakon asettamistoimivalta ja voiko tuomitseminen kuulua samalle viranomaiselle, ratkaistaisiin myös tulevaisuudessa asianomaisissa erityislaeissa niiden tavoitteet ja oikeusturvanäkökohdat sekä niissä säädetyt tehtäviä hoitava viranomaisorganisaatio huomioon ottaen. Tuomitsemiseen toimivaltaisesta viranomaisesta tarvittaisiin erityislaissa säännös vain silloin, kun poikettaisiin lakiehdotuksen 10 §:n yleisestä säännöksestä.

Uhkasakon tuomitsemisen ensimmäisenä edellytyksenä olisi luonnollisesti, ettei päävelvoitetta ole asettamispäätöksessä määrättyä aikana noudatettu. Mikäli kysymys on määrättyyn aikaan mennessä täytettävästä päävelvoitteesta, esimerkiksi rakennuksen purkamisesta, uhkasakko voitaisiin tuomita maksettavaksi, kun määräaika on päättynyt. Jos on kysymys tietyn ajankohdan jälkeen tulevaisuudessa noudatettavaksi määrätystä päävelvoitteesta, esimerkiksi markkinatuomioistuimen määräämästä kiellosta, uhkasakko voitaisiin tuomita heti

sen jälkeen, kun sanottua kieltoa on määräajan päätyttyä ensi kerran rikottu.

Pykälästä ilmenee, että uhkasakkoa ei tuomita, vaikka päävelvoite on täytetty vasta asetetun määräajan jälkeen. Tämä vastaa vallitsevaa oikeuskäytäntöä. Uhtasakon tarkoitukse-na on saada asianomainen noudattamaan velvoitetta. Asetetun määräajan laiminlyöntiä ei voida pitää riittävänä perusteluna sakon tuomitsemiselle enää velvoitteen täyttämisen jälkeen. Velvoitteen täyttäminen vasta tuomitsemispäätöksen jälkeen ei sen sijaan vapauttaisi jo tuomitun uhkasakon suorittamisesta.

Uhtasakkoa ei voitaisi tuomita maksettavaksi, jos päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen on esitetty pätevä syy. Tällainen syy olisi esimerkiksi se, että velvoitetulta on puuttunut tosiasiallinen tai oikeudellinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos esimerkiksi paloturvallisuutta parantavia toimia ei ole voitu tehdä asetetussa määräajassa rakennuslupakäsittelyn viivästyttyä velvoitetusta riippumattomista syistä, uhkasakkoa ei voitaisi tuomita maksettavaksi. Pätevänä syynä päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen voisi olla myös olosuhteiden muutos. Mikäli esimerkiksi työmenetelmää koskevan työsuojelovelvoitteen noudattamisen tiedetään käyvän tarpeettomaksi työnantajan muutettua asianomaisen työvaiheen koneellisesti suoritettavaksi, uhkasakkoa ei tuomittaisi.

Uhtasakon tuomitsemisen yhteydessä voidaan oikeuskäytännön mukaan tutkia myös asettamispäätöksen lainmukaisuus. Jos tällöin todetaan, että laillisia edellytyksiä uhkasakon asettamiselle ei ole ollut, uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi. Yleensä on kuitenkin katsottu, että viranomaisen ei ole omasta aloitteestaan perusteellisesti tutkittava asettamispäätöksen lainmukaisuutta. Tutkimisvelvollisuus on rajoitettu asettamispäätöksen muodolliseen moitteettomuuteen ja siihen, onko velvoitetta noudatettu sekä siihen, onko esitettyjä laiminlyönnin syytä pidettävä pätevänä. Laajempi asettamispäätöksen lainmukaisuuden tutkiminen viran puolesta saattaa olla aiheellista silloin, kun uhkasakon tuomitseminen kuuluu muulle kuin uhan asettaneelle viranomaiselle tai kun uhkasakon asettaneen viranomaisen päätökseen ei valituskiellon vuoksi ole voitu hakea muutosta.

Uhtasakon asettamispäätökseen haetaan usein muutosta. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan tältä varalta selvyuden vuoksi säädettä-

väksi, että asettamispäätöksen on oltava lainvoimainen. Valituksella on muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 14 §:n 1 momentin (389/68) mukaan siirtävä vaikutus päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Saman pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan valituksesta huolimatta panna täytäntöön, jos siten on laissa tai asetuksessa säädetty taikka niiden nojalla määrätty tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on heti pantava täytäntöön taikka jos päätöksen täytäntöönpanoa yleisen edun vuoksi ei voida siirtää tuonnemmaksi.

Monissa laeissa on erikseen säädetty lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattamisesta. Esimerkiksi maa-aineslain 21 §:n 2 momentin mukaan rakennuslautakunta voi asettaessaan sanotun lain 14 §:n nojalla päävelvoitteen ja uhkasakon määrätä päätöksen noudatettavaksi ennen kuin se on saanut lainvoiman. Jos päätöstä on laissa olevan erityissäännöksen mukaan heti noudatettava tai viranomainen on erityislain tai muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain 14 §:n nojalla määrännyt, että päätös pannaan täytäntöön valituksesta huolimatta, uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi, vaikka asettamispäätöksestä tehty valitus on lainvoimaisesti ratkaisematta.

Päätös on yleensä heti lainvoimainen, jos muutoksenhaku on kielletty. Esimerkiksi verotuslain 142 §:n (1002/77) 2 momentin mukaan uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että tällainen valituskielto ei kohdistu päävelvoitteeseen vaan ainoastaan sakon uhan asettamiseen. Valitus on tutkittu päävelvoitetta, asiakirjojen esittämistä koskevalta osalta esimerkiksi verohallituksen päätöksestä, jolla pankki oli sakon uhalla velvoitettu eräiden asiakirjojen esittämiseen. Asettamispäätös ei ole siten lainvoimainen ennen kuin valitusaika on kulunut umpeen tai valitus on lainvoimaisesti ratkaistu. Valituskieltoa koskevat säännökset on useimmiten laadittu siten, että uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen ei saa hakea *erikseen* muutosta. Haettaessa muutosta päävelvoitteeseen voidaan tällöin hakea samalla muutosta myös uhkasakon asettamiseen ja sen määrään, eikä päätös ole tällöinkään heti lainvoimainen.

Juokseva uhkasakko voisi nousta hyvinkin korkeaksi, jos myös viranomainen on passiivinen. Kohtuuttoman suureksi noussut uhkasakko voitaisiin tuomita asetettua pienempänä

lakiehdotuksen 11 §:n nojalla. Tätä ei ole pidetty riittävänä, vaan pykälän 2 momentissa ehdotetaan erikseen rajoitettavaksi tuomittavan juoksevan uhkasakon määrää. Lisäeristä voitaisiin kerralla tuomita maksettavaksi enintään kolme kertaa peruserän suuruinen summa. Tämän ylittävältä osalta lisäerät raukeaisivat niiltä uhkasakkojaksoilta, jotka ovat alkaneet ennen kuin juokseva uhkasakko tuomitaan maksettavaksi. Jos uhkasakon peruseräksi on määrätty esimerkiksi 2 000 markkaa ja lisäeriksi 1 000 markkaa kuukautta kohden, voitaisiin uhkasakkoa ensimmäistä kertaa tuomittaessa määrätä maksettavaksi peruserä 2 000 markkaa ja lisäeristä 6 000 markkaa eli yhteensä 8 000 markkaa. Mikäli uhkasakko olisi noussut siihen enimmäismäärään, joka kerralla voidaan tuomita, mutta tuomitsemiseen kuluu aikaa, väliaikana kertyneitä raueneita eriä ei voitaisi myöhemminkään tuomita maksettaviksi. Uhkasakko alkaisi tuomitsemisen jälkeen kuitenkin juosta uudelleen, ja se voitaisiin uutta asettamispäätöstä tekemättä tuomita jälleen maksettavaksi. Uhkasakkoa uudelleen tuomittaessa ei kuitenkaan voitaisi tuomita enää peruserää, vaan ainoastaan 9 §:n nojalla määrättyjen lisäerien osuus.

Pykälän 3 momentti sisältäisi viittauksen maksettavaksi tuomitun uhkasakon täytäntöpanosta ja muuntorangaistuksesta erikseen annettuihin säännöksiin. Tällaisia säännöksiä on rikoslain 2 luvun 5 §:ssä ja 8 luvun 11 ja 14 §:ssä sekä sakkorangaistuksen täytäntöpanosta annetussa laissa ja sakkorangaistuksen täytäntöpanosta annetussa asetuksessa.

11 §. *Uhkasakon tuomitseminen asetettua pienempänä.* Uhkasakon tuomitseminen asetettuna suuruusena ei ole kaikissa tapauksissa kohtuullista. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi perusteista, joiden nojalla uhkasakko voitaisiin tuomita asetettua pienempänä. Ehdotettu säännös antaisi tuomitsemisesta päättävälle viranomaiselle laajan harkinnanvallan ottaa huomioon kulloinkin ratkaistavan asian edellyttämät uhkasakon määrän alentamista puoltavat seikat.

Käytännössä tärkein peruste on velvoitteen osittainen täyttäminen. Alentamiskynnyksen tulisi olla verrattain korkea. Säännöstä ei olisi tulkittava kaavamaisesti siten, että velvoitteen täyttäminen esimerkiksi yhdeltä viidesosalta aiheuttaisi uhkasakon määrän vastaavan alentamisen. Oikeuskäytännössä uhkasakko on mää-

rätty maksettavaksi asetettuna suuruusena esimerkiksi silloin, kun työsuojeluviranomaisen määräämät sosiaalililat oli järjestetty noin 20 työntekijälle työpaikan yli sadasta työntekijästä.

Uhkasakko voitaisiin tuomita asetettua pienempänä myös velvoitetun maksukyvyyn merkittävän alentumisen vuoksi. Vähäinen maksukyvyyn heikentyminen ei aiheuttaisi uhkasakon pienentämistä, koska maksukyky olisi lakiehdotuksen 8 §:n mukaan vain yksi uhkasakon suuruuteen vaikuttava tekijä.

Uhkasakko voitaisiin tuomita asetettua pienempänä myös muun perustellun syyn vuoksi. Tällainen syy olisi esimerkiksi se, että uhkasakko on alunperin asetettu määrältään liian korkeaksi.

12 §. *Uuden uhkasakon asettaminen.* Kun uhkasakko tuomitaan maksettavaksi, asetetaan samalla tavallisesti uusi aikaisempaa suurempi uhkasakko. Pykälän 1 momentti koskisi tätä tilannetta. Säännös tulisi sovellettavaksi lähinnä kertauhkasakkoa käytettäessä.

Useiden peräkkäisten uhkasakkojen asettaminen ei ole velvoitetavan oikeussuojan kannalta perusteltua, ellei uhkasakon tuomitsemista välillä ratkaista. Tämän vuoksi ehdotetaan, että uusi uhkasakko voitaisiin asettaa vasta sen jälkeen, kun aikaisemmin asetettuna uhkasakon tuomitsemisesta on päätetty. Jos uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen kuuluvat samalle viranomaiselle, uusi uhkasakko voitaisiin asettaa jo samalla päätöksellä, jolla aikaisempi uhkasakko tuomitaan. Mikäli uhkasakon asettaminen kuuluu toimivaltasäännösten mukaan eri viranomaiselle, uutta uhkasakkoa ei olisi mahdollista asettaa tuomitsemisen yhteydessä, vaan vasta myöhemmin viranomaisen saatua tiedon uhkasakon tuomitsemisesta.

Uuden uhkasakon asettaminen ei edellyttäisi, että edellinen uhkasakko on tuomittu maksettavaksi. Päävelvoitteen täyttämättä jättämiselle saattaa olla ollut hyväksyttävä syy. Uusi uhkasakko voitaisiin asettaa myös siitä huolimatta, että aikaisemmin asetettuna uhkasakon tuomitsemista koskevaan päätökseen on haettu muutosta.

Käytännössä saattaa uhkasakon asettamisen jälkeen selvitä, että edellytykset sen tuomitsemiselle tulevat puuttumaan. Uuden uhkasakon asettaminen ei välttämättä vaatisi aikaisemman uhkasakon tuomitsemista koskevan asian saatamista erikseen ratkaistavaksi, vaan uhkasak-

ko voitaisiin asettaa uudestaan pykälän 2 momentin nojalla.

Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääriin lain soveltamiseen, ratkaisun tehnyt viranomainen voi hallintomenettelylain 26 §:n nojalla poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Uhkasakkolain soveltamisalalla saattaa esiintyä muitakin syitä, joiden johdosta asian uudelleen käsittelemistä on pidettävä perusteltuna. Päävelvoite asetetaan usein julkisen edun vaatimuksesta. Aikaisempaa päätöstä olisi voitava muuttaa myös asianosaisen vahingoksi, mikä hallintomenettelylain mukaan ei ole yleensä mahdollista, koska asiavirhettä ei saa korjata asianosaisen suostumuksetta. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan tämän vuoksi säädettäväksi aikaisemman päätöksen poistamisesta ja asian uudelleen käsittelemisestä osittain hallintomenettelylain 26 §:stä poikkeavalla tavalla. Erityissäännöksenä ehdotettu säännös syrjäyttäisi hallintomenettelylain 26 §:n.

Säännös rinnastuisi hallintomenettelylain 26 §:n mukaiseen asiavirheen korjaamisen menettelyyn sikäli, että päätöksen muuttaminen voisi koskea sekä lainvoimaisia että lainvoimaa vaille olevia päätöksiä. Asia voitaisiin ratkaista uudelleen velvoitetun kannalta sekä ankarammin että lievemmin, esimerkiksi määräaika pidentäen. Säännös mahdollistaisi tällöin joustavan korjausmenettelyn ja voisi vähentää muutoksenhaun tarvetta. Asian uudelleen käsittelemisessä olisi noudatettava uhkasakon asettamista koskevia menettelysäännöksiä.

Perusteena asian uudelleen ratkaisemiselle olisi ensinnäkin olosuhteiden muuttuminen. Esimerkiksi kaavoituksen muutoksista voi johtua, ettei asetettu velvoite alkuperäisen sisältönsä vastaa enää tarkoitustaan. Toisena perusteena olisi se, että asiaan on saatu olennaista uutta selvitystä. Esimerkiksi tapahtuneen rikkomuksen oletettua suuremmat vahinkovahingot saattavat edellyttää entisen päävelvoitteen muuttamista tai sen määräämistä täytettäväksi aikaisempaa lyhyemmässä määräajassa.

Käytännössä asian uudelleen käsittelemisen tarve aiheutuu useimmiten olosuhteiden muuttamisesta tai uudesta selvityksestä. Kuitenkin saattaa esiintyä myös sellaisia tilanteita, joissa viranomainen on erehdyksen tai muun syyn vuoksi tehnyt virheellisen päätöksen. Tämän vuoksi kolmantena perusteena asian uudelleen käsittelemiselle olisi hallintomenettelylain

26 §:ää vastaten ilmeisen väärä lain soveltaminen.

Asia voitaisiin säännöksen mukaan käsitellä uudelleen joko kokonaan tai osittain. Osittainen uudelleen käsitteleminen voisi koskea esimerkiksi päävelvoitteen täyttämisen aikaa. Tällöin aikaisempi päätös olisi vastaavasti poistettava vain uudelleen käsitellyltä osin, ja se jäisi muuten entisen sisältöisenä voimaan.

Uhkasakon asettanut viranomainen voisi käsitellä uudelleen sekä lainvoimaisella että lainvoimaa vaille olevalla päätöksellä ratkaisemansa asian. Uusi ratkaisu voitaisiin antaa myös ennen päävelvoitteen täyttämiseksi asetetun määräajan päättymistä. Jos aikaisempaan päätökseen on haettu muutosta ja valitusviranomaisen on ratkaissut asian, tehtyä lainkäyttöpäätöstä on luonnollisesti noudatettava. Jos valitus on vielä ratkaisematta, uudelleen käsittelemisestä olisi ilmoitettava ja päätös toimitettava muutoksenhakuviranomaiselle samoin kuin hallintomenettelylain 26 §:ää sovellettaessa.

13 §. Uhkasakon vanhentuminen. Viranomaiselta voidaan vaatia, ettei uhkasakon tuomitsemista tarpeettomasti pitkitetä. Muussa tapauksessa myös velvoitettu saattaa perustellusti olettaa, että viranomainen on luopunut vaatimasta velvoitteen täyttämistä tai on hyväksynyt mahdollisen osittaistäytön. Tämän vuoksi pykälässä ehdotetaan säädettäväksi uhkasakon tuomitsemiselle kahden vuoden vanhentumisaika.

Vanhentumisaika alkaisi kulua päävelvoitteen täyttämistä koskevan määräajan päättymisestä silloin, kun velvoitetta on noudatettava tietyssä ajankohtana tai päätöksessä mainittuun ajankohtaan mennessä. Jollei tuomitsemista koskevaa vaatimusta annettaisi velvoitetulle tiedoksi ennen vanhentumisaajan päättymistä, uhkasakko olisi asetettava uudelleen.

Mikäli päävelvoitetta, esimerkiksi markkina-tuomioistuimen määräämää kieltoa, on noudatettava tietyssä ajankohdasta alkaen tulevaisuudessa, vanhentumisaika alkaisi siitä, kun velvoitetta on viimeksi rikottu. Asetettu velvoite ja uhkasakko eivät kuitenkaan raukeaisi. Säännös merkitsisi kieltojen osalta ainoastaan sitä, että uhkasakkoa ei voitaisi tuomita maksettavaksi kahta vuotta vanhempien rikkomusten vuoksi.

Vanhentumisaika laskettaisiin asettamispäätöksessä mainitun määräajan päättymisestä, jollei määräaika ole erikseen pidennetty. Jos

uhkasakon asettamispäätökseen on haettu muutosta, valitusviranomaisen usein pidentää kysymyksessä olevaa määräaika. Vanhentumisaika laskettaisiin tällöin valitusviranomaisen päätöksessä mainitusta päävelvoitteen täyttämisaikajankohdan päättymisestä. Pykälässä ehdotetaan lisäksi selvyiden vuoksi säädettäväksi, ettei vanhentumisen määräaika alkaisi kulua ennen kuin asettamispäätöksestä tehty valitus on lainvoimaisesti ratkaistu.

Pykälä koskisi myös juoksevaa uhkasakkoa. Myös sen maksettavaksi tuomitsemista koskeva vaatimus olisi annettava velvoitetulle tiedoksi kahden vuoden kuluessa asettamispäätöksessä määrätyn päävelvoitteen täyttämistä koskevan määräajan päättymisestä tai siitä, kun määräajan päätyttyä noudatettavaa päävelvoitetta on rikottu. Lisäeriä varten ei ole katsottu tarpeelliseksi ehdottaa säädettäväksi vanhentumisaikaa. Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa ehdotetaan rajoitettavaksi kerralla tuomittavien lisäerien markkamäärää. Lisäerien tuomitseminen olisi jo tämän vuoksi saatettava käytännössä kohtalaisen lyhyin väliajoin ratkaistavaksi.

3 luku. Teettämis- ja keskeyttämisuhka

14 §. Teettämis- ja keskeyttämisuhan asettaminen. Teettämisuhka asetettaisiin pykälän 1 momentin mukaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Keskeyttämisuhka asetettaisiin 2 momentin mukaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että työnteko tai muu toiminta keskeytetään taikka laitteen tai muun esineen käyttö estetään. Nämä ilmaisut kattavat mainittujen tehosteiden käyttöä koskeissa toimivaltasäännöksissä tavallisimmin käytetyt sanonnat.

Teettämis- ja keskeyttämisuhka asetettaisiin samaa menettelyä noudattaen kuin sakon uhka. Jos samalla päätöksellä asetetaan useita itsenäisiä päävelvoitteita, jokaisen tehosteeksi olisi siten 6 §:n 1 momentin mukaisesti asetettava eri tehoste. Aettamispäätöksestä olisi 6 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla käytävä selvästi ilmi, mitä päävelvoitteen täyttämiseksi on tehtävä ja milloin se on täytettävä.

Teettämisuhkaa ja keskeyttämisuhkaa kohdistettaessa sovellettaisiin vastaavasti lakiehdotuksen 7 §:ää. Asia voitaisiin myös käsitellä

uudelleen lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa säädetyin edellytyksin.

15 §. Teettämis- ja keskeyttämisuhan määrääminen täytäntöön pantavaksi. Kuten uhkasakkoa myös teettämis- ja keskeyttämisuhkaa koskeva päätöksentekomenettely ehdotetaan säädettäväksi kaksivaiheiseksi. Teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanon edellytykset ratkaistaisiin erikseen valituskelpoisella päätöksellä. Uhkasakon tuomitsemista vastaisi teettämisuhan tai keskeyttämisuhan määrääminen täytäntöön pantavaksi. Ehdotus merkitsisi tältä osin muutosta nykyiseen käytäntöön, sillä teettämis- ja keskeyttämisuhkaa koskevassa menettelyssä on nykyisin vain yksi päätöksentekovaihe, uhan asettaminen.

Pykälän 1 momentin mukaan teettämisuhan ja keskeyttämisuhan määräisi täytäntöön pantavaksi uhan asettanut viranomaisen noudattaen, mitä uhkasakosta on 10 §:n 1 momentissa säädetty. Jos päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen on ollut pätevä syy, uhkaa ei voitaisi määrätä täytäntöön pantavaksi. Tarvittaessa voitaisiin kuitenkin ehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaisesti asettaa uusi teettämis- tai keskeyttämisuhka. Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettyä vanhentumisaikaa sovellettaisiin myös teettämis- ja keskeyttämisuhkaan.

Päätöksenteon muuttuminen kaksivaiheiseksi saattaisi pitkittää varsinaista täytäntöönpanoa. Teettämisuhkaa ja etenkin keskeyttämisuhkaa käytetään yleensä vain silloin, kun velvoitteen täyttäminen on kiireellistä. Tämän vuoksi pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, vaikka sitä koskevaan päätökseen haetaan muutosta.

16 §. Täytäntöönpanosta huolehtiminen. Pykälässä säädettäisiin teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanosta. Uhan täytäntöön pantavaksi määrännyt viranomaisen voisi huolehtia teettämis- tai keskeyttämistoimista itse taikka antaa ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettavaksi. Jos täytäntöönpanon yhteydessä kohdattaisiin vastarintaa, poliisi olisi velvollinen antamaan tarvittavaa virka-apua.

17 §. Teettämiskustannukset. Pykälän mukaan teettämiskustannukset maksettaisiin etukäteen valtion tai kunnallisen viranomaisen varoista, ja ne voitaisiin periä velvoitetulta verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetun lain (367/61) mukaisesti. Vastava säännös sisältyy yleensä myös niihin erityis-

lakeihin, joissa säädetään teettämisen asettamisesta.

4 luku. Omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutus

18 §. *Ilmoitusvelvollisuus.* Pykälän 1 momentin mukaan velvoitetun olisi kiinteää tai irtainta omaisuutta tai käyttöoikeuden luovuttaessaan ilmoitettava luovutuksensaajalle omaisuuteen kohdistuva päävelvoite ja uhka. Vastaava ilmoitusvelvollisuus on säädetty rakennussuojelulain (60/85) 15 §:ssä. Velvoitetun olisi valvontaa varten ilmoitettava uhan asettaneelle viranomaiselle luovutuksensaajan nimi ja osoite.

Säännöstä sovellettaisiin muun muassa silloin, kun velvoitettu on sakon tai muun tehosteen uhalli määrätty ryhtymään toimenpiteisiin kiinteistössä, rakennuksessa, huoneistossa tai työkoneessa taikka sen käytössä ilmenevän epäkohdan poistamiseksi. Velvoite on saatettu asettaa esimerkiksi luvavastaisesti toimistotiloina käytetyn huoneiston tai lupaehtoja laiminlyöneen kalanviljelylaitoksen omistajalle tai haltijalle.

Luovutuksella tarkoitettaisiin myyntiä, vaihtoa tai lahjoitusta. Säännöstä sovellettaisiin myös vuokraukseen ja vuokraoikeuden siirtoon esimerkiksi maanvuokrasuhteissa, joissa vuokraoikeuden siirto omistajaa kuulematta on yleensä mahdollista. Säännöstä ei sen sijaan sovellettaisi perhe- tai perintöoikeudellisiin saantoihin. Niitä ei yleensä järjestetä viranomaisten päätösten kiertämiseksi, minkä estäminen on säännösten päätavoite.

Pykälän 2 momentin mukaan uhan asettamista koskevaan päätökseen olisi sisällytettävä selostus ilmoitusvelvollisuudesta ja siitä, miten se täytetään. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi voitaisiin asettaa 3 momentin nojalla oma tehosteensa, sakon uhka. Tällä tavoin pyritään turvaamaan se, että viranomainen saa tiedon luovutuksesta ja luovutuksensaaja asetetusta velvoitteesta. Ilmoitusvelvollisuuden tehosteeksi asetettua uhkasakkoa koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta vain omistajalle asetettua päävelvoitetta koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

19 §. *Rekisteröinti.* Kiinteistöä koskevien velvoitteiden julkisuus voidaan saavuttaa tehokkaasti ja luotettavasti kiinnitysrekisterimerkinnällä. Pykälän 1 momentin mukaan uhan

asettanut viranomainen voisi päättää, että asianomaiselle tuomioistuimelle lähetetään ilmoitus kiinteistöä koskevasta päävelvoitteesta ja sen tehosteeksi asetetusta uhasta merkinnä tekemiseksi kiinnityksistä pidettävään rekisteriin. Tällöin luovutuksensaaja saisi niistä tiedon rasisitustodistuksesta. Merkintä tehdään kiinnitysrekisteriin tai, jos tuomioistuin on jo siirtynyt automaattiseen tietojenkäsittelyyn, lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Kiinteistöä koskevaksi velvoitteeksi katsottaisiin myös vuokramaalla sijaitsevia rakennuksia ja laitoksia koskevat päätökset, jos kiinnitys tällaiseen vuokraoikeuteen tai laitokseen on mahdollinen kiinnityksestä kiinteään omaisuuteen annetun asetuksen 2 §:n (77/39) nojalla. Samankaltaisesta ilmoitusmenettelystä on säädetty rakennuslain 52 §:ssä (609/77) rakentamiskehötöksen ja rakennussuojelulain 20 §:ssä suojelupäätöksen sitovuuden turvaamiseksi.

Ilmoituksen lähettäminen olisi viranomaisen harkinnassa. Läheskään kaikkien esimerkiksi rakennusvalvonnassa tehtyjen päätösten osalta ei olisi tarvetta ryhtyä tähän toimenpiteeseen. Rekisterimerkintä on tarkoitettu käytettäväksi lähinnä silloin, kun velvoite on merkitykseltään huomattava ja omaisuuden luovutusta pidetään mahdollisena.

Ilmoituksessa olisi mainittava asetetun velvoitteen olennainen sisältö, kenen noudatettavaksi se on asetettu, määräaika ja käytetty tehoste.

Jotta rekisterimerkintä olisi ajan tasalla, ehdotetaan säädettäväksi, että vastaava ilmoitus olisi tehtävä asiaa koskevista myöhemmistä päätöksistä ja velvoitteen täyttämisestä. Ilmoitus olisi tehtävä esimerkiksi silloin, kun valitusviranomainen on muuttanut tai kumonnut päätöksen. Kun velvoite on täytetty tai se on muutoin lakannut olemasta voimassa, ilmoitus olisi luonnollisesti tehtävä, jotta merkintä voitaisiin poistaa rekisteristä. Uhan asettanut viranomainen, kuten vesioikeus vesilain 21 luvun 3 §:n mukaisia päätöksiä tehdessään, saattaa toimia asiassa vain virka-apua antavana viranomaisena. Mainittu viranomainen ei tällöin aina seuraa asian myöhempiä vaiheita. Sen vuoksi ehdotetaan, että uhan asettanut viranomainen voisi ilmoituksen lähettämisestä päättäessään määrätä asianomaisen valvojan viranomaisen, jonka esityksestä päätös on yleensä annettu, lähettämään rekisteriin myöhemmät ilmoitukset. Siltä varalta, että rekisterimerkin-

nän poistamista koskeva ilmoitus jää tekemättä, ehdotetaan 2 momentissa säädettäväksi merkinnän poistamisesta viimeistään viiden vuoden kuluttua sen tekemisestä, jollei viranomaisen ole ilmoittanut päävelvoitteen voimassaolon jatkumisesta.

20 §. *Luovutuksensaajan vastuu.* Luovutuksensaajan olisi pykälän 1 momentin mukaan noudatettava edelliselle omistajalle asetettua päävelvoitetta sen tehosteeksi asetetulla uhalla. Edellytyksenä olisi, että päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu uhka ovat olleet luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa. Tällä viitataan 18 §:n mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen. Luovutuksensaajan tietoisuus olisi kuitenkin mahdollista osoittaa muullakin tavoin. Jos luovutus on tapahtunut viranomaisen asettaman velvoitteen kiertämiseksi, luovutuksensaaja on usein alkuperäisen velvoitetun lähipiiriin kuuluva henkilö tai yhteisö. Tällöin tietoisuuden voitaisiin yleensä katsoa olevan olemassa jo velvoitetun ja luovutuksensaajan välisen suhteen perusteella. Luovutuksensaajan katsotaisiin saaneen tiedon velvoitteesta ja sen tehosteeksi asetetusta uhasta myös silloin, kun niistä on tehty lakiehdotuksen 19 §:n mukaisesti merkintä kiinnityksistä pidettävään rekisteriin.

Pykälän 2 momentti sisältää luovutuksensaajan vastuun toteuttamista koskevan säännöksen. Tehokkuusnäkökohdat puoltaisivat sitä, että edelliselle omistajalle tai haltijalle asetettu uhka voitaisiin panna rajoituksitta täytäntöön myös luovutuksensaajaa vastaan, jos päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu uhka ovat olleet luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa. Omaisuuden luovutuksia tapahtuu kuitenkin myös muusta syystä kuin vastuun kiertämiseksi. Omistajalla ei ole aina taloudellista tai muuta mahdollisuutta toteuttaa viranomaisen vaatimia muutoksia tai korjauksia. Omaisuuden myyminen voi olla ainoa keino vaadittujen korjausten aikaansaamiseksi. Ei olisi kohtuullista, että luovutuksensaajan maksettavaksi määrättäisiin luovuttajalle asetettu, markkamääräisesti ehkä huomattava uhkasakko, jos luovutus on tapahtunut esimerkiksi vain vähän ennen velvoitteen täyttämiseksi asetetun määräajan päättymistä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että uhkasakon tuomitsemisen ja teettämisen tai keskeyttämisen täytäntöön pantavaksi määräämisen edellytykset tutkittaisiin myös luovutuksensaajan osalta lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaisesti. Myös

uhkasakon määrää voitaisiin ehdotuksen 11 §:n nojalla alentaa luovutuksensaajan olosuhteet huomioon ottaen.

Velvoitteen täyttämisen tulisi olla mahdollista asettamispäätöksessä määrättyinä aikana. Jos luovutusta koskeva oikeustoimi tai hallinnan siirtyminen on tapahtunut vasta määräajan kuluttua umpeen, kertauhkasakko, teettämishukka tai keskeyttämishukka olisi asetettava uudelleen luovutuksensaajalle, jollei voida osoittaa, että omistus- tai käyttöoikeuden siirtyminen ei ole vaikuttanut velvoitteen täyttämismahdollisuuteen.

Jos uhkasakko on asetettu juoksevana, sitä ei olisi yleensä tarpeen asettaa uudelleen. Luovutuksensaajan olisi täytettävä asetettu velvoite, ja velvoitteen täyttämisen laiminlyöneen luovutuksensaajan maksettavaksi voitaisiin tuomita uhkasakon lisäerät. Uhkasakon tuomitsemisen yhteydessä tutkittaisiin, onko velvoitteen täyttämiseksi jäänyt riittävästi aikaa.

Olosuhteet saattavat kuitenkin omistus- tai käyttöoikeuden siirtymisen vuoksi olennaisesti muuttua. Edelliselle omistajalle asetetun velvoitteen täyttämistä ei ole aina tarpeen lainkaan vaatia. Muutoinkin saattaa olla perusteltua asettaa uhkasakko, teettämishukka tai keskeyttämishukka erikseen luovutuksensaajalle lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin mukaiseen mahdollisuuteen turvautumatta.

21 §. *Käsittelyn jatkaminen.* Pykälään on otettu säännös siltä varalta, että omistaja tai haltija vaihtuu uhkasakon asettamista koskevan muutoksenhakumenettelyn ollessa vireillä. Asian käsittelyä voitaisiin näin ollen jatkaa uutta omistajaa tai haltijaa vastaan, joka tulisi säännöksen nojalla asianosaiseksi. Valitusviranomaisen voisi kohdistaa velvoitteen edellisen omistajan tai haltijan sijasta uuteen omistajaan tai haltijaan. Velvoitteen asettaminen, sen täyttämistä koskevan määräajan pituus ja uhkasakon määrä harkittaisiin uuden omistajan tai haltijan olosuhteiden mukaisesti.

Säännös koskisi kaikkia eikä vain luovutus toimiin perustuvia omistajanvaihdoiksi. Asianosaisseuraannon syynä voisi olla myös velvoitetun kuolema tai konkurssi. Asia voisi olla valitusviranomaisessa vireillä joko edellisen omistajan tai haltijan taikka hänen seuraajansa valituksesta.

Valitusviranomaisen ei olisi säännöksen mukaan pakko antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuvaa päätöstä. Asia voitaisiin myös jättää ensi asteessa uudelleen käsitel-

täväksi. Tämä saattaisi olla perusteltua etenkin, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet.

Velvoitteen kohdistaminen edelliseen omistajaan ei ole yleensä mahdollista enää omistusoikeuden siirtymisen jälkeen. Tämän vuoksi valitusviranomainen tavallisesti kumoaa edelliselle omistajalle asetettua uhkasakkoa tai muuta tehostetta koskevan päätöksen. Jos hallinta kuitenkin siirtyy vasta myöhemmin, edelliseltä omistajalta voitaisiin omistajanvaihdoksesta huolimatta vaatia velvoitteen täyttämistä.

Mikäli valitusviranomainen kohdistaa velvoitteen uuteen omistajaan tai haltijaan, uhan asettamista koskevaan päätökseen olisi tarvittaessa sisällytettävä lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukainen selostus ilmoitusvelvollisuudesta tulevien luovutustointen varalta. Jos kysymys on kiinteää omaisuutta koskevasta velvoitteesta, voitaisiin samalla päättää lakiehdotuksen 19 §:n mukaisen ilmoituksen lähettämisestä kiinnityksestä pidettävään rekisteriin.

5 Luku. Erinäiset säännökset

22 §. *Asianosaisen kuuleminen.* Asianosaisen kuuleminen on yksi keskeisimpiä oikeusperiaatteita. Lakia sovellettaisiin pääasiassa niissä hallintoviranomaisissa, jotka soveltavat myös hallintomenettelylakia. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kuuleminen tapahtuisi siten kuin hallintomenettelylain 15 §:ssä on säädetty. Mainitun säännöksen mukaan asianosaiselle on varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka asetetaan liitännäisenä kulloinkin kysymyksessä olevan päävelvoitteen tehosteeksi. Asianosaiselle on ennen uhan asettamista varattava tilaisuus antaa selityksensä vaaditun päävelvoitteen täyttämistä. Samalla tulisi ilmoittaa, että sen täyttämistä vaaditaan mahdollisesti asetettavan sakon tai muun tehosteen uhalla. Kuulemiseen ei sen sijaan voida katsoa välttämättä kuuluvan, että asianosaiselle jotta vaiheessa ilmoitetaan esimerkiksi kysymykseen tulevan uhkasakon määrä. Käytännössä kuuleminen tapahtuu usein samalla, kun asianosaiselle annetaan vapaamuotoinen kehoitus täyttää päävelvoite.

Asia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentissa mainituissa tilanteissa. Uhkasakkolain soveltamisalalla voisivat tulla sovellettaviksi sanotun momentin 1, 3 ja 4 kohta, joiden mukaan asia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti taikka jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta tai vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen taikka jos asian ratkaisemista ei voida lykätä. Mainittuja edellytyksiä tulkitaan ankarasti. Lakiehdotuksen mukaisia asioita käsiteltäessä on lähdettävä siitä, että asian ratkaisemista asianosaista kokonaan kuulematta voidaan vain harvoin pitää laillisena. Uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi ei olisi yleensä mahdollista asianosaista kuulematta.

23 §. *Tiedoksianto.* Pykälässä ehdotetaan, että viranomaisen päätös olisi annettava asianosaiselle tiedoksi saantitodistusmenettelyä tai haastetiedoksiantoa käyttäen. Muu tiedoksiantotapa ei olisi laillinen. Jos päätös julistetaan suullisessa käsittelyssä, asianosainen saa päätöksestä tällöin tiedon, eikä muuta tiedoksiantoa tarvita.

24 §. *Muutoksenhaku.* Uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan asettamista koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain nojalla, jollei erityislaissa ole toisin säädetty. Useissa erityislaeissa on valitusoikeutta koskevat omat säännöksensä.

Erityislaeissa on toisinaan kielletty valittaminen uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä. Valituskiellosta on säädetty esimerkiksi verotuslain 142 §:ssä, ilmansuojelulain 24 §:ssä (66/86), meluntorjuntalain 24 §:ssä ja radiolain (517/88) 21 §:ssä. Kuten lakiehdotuksen 10 §:n perusteluissa on mainittu, valituskieltoa koskevat säännökset on yleensä laadittu siten, että uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen ei saa *erikseen* hakea muutosta. Muutosta voidaan silloin kuitenkin hakea päävelvoitteen asettamiseen ja samalla myös asetettuun uhkasakkoon ja sen määrään. Yksinomaan uhkasakon asettamiseen ei sen sijaan saa hakea muutosta.

Valitusmahdollisuus heikentää uhkasakon ja muiden kysymyksessä olevien pakotteiden tehoa ja pitkittää menettelyä. Valitusta käytetään usein vain velvoitteen täyttämisen lykkäämiseksi. Oikeutta valittaa uhkasakon tai muun kysymyksessä olevan tehosteen asettamispa-

töksestä ei voida kuitenkaan velvoitetun oikeusturvan vuoksi yleisesti kieltää. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan tämän vuoksi säädettäväksi, että uhkasakon, teettämisen tai keskeyttämisen asettamista koskevaan päätökseen voitaisiin hakea muutosta. Kiireellisten velvoitteiden täyttämiseksi on yleensä mahdollista määrätä, että päätös pannaan täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Uhkasakon tuomitsemisesta voidaan voimassa olevien säännösten mukaan valittaa. Poikkeuksen muodostavat markkinatuomioistuimen päätökset, joihin markkinatuomioistuimesta annetun lain (41/78) 16 §:n mukaan ei saa hakea muutosta varsinaisilla muutoshakukeinoilla muutoin kuin uhkasakon määrän osalta.

Myös uhkasakon tuomitsemista ja teettämis- tai keskeyttämisen määräämistä täytäntöön pantavaksi koskevaan päätökseen saataisiin hakea muutosta. Muutosta haettaisiin siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa on säädetty. Kunnan toimielinten päätöksiin haetaan muutosta kunnallisvalituksella, jollei toisin ole erikseen säädetty. Uhkasakon, teettämisen ja keskeyttämisen käyttöä koskevista asioista muutosta haetaan kuitenkin erityislakien mukaisesti hallintovalituksella, jota on pidettävä lakiehdotuksen mukaisissa asioissa kunnallisvalitusta soveliaampana.

Pykälän 2 momentin mukaan valittamalla ei saisi hakea muutosta päätökseen, jolla viranomaisen ei ole hyväksynyt vaatimusta asian

uudelleen käsittelemisestä 12 §:n 2 momentin mukaisesti. Valituskielto on aiheellinen, koska tällainen ratkaisu ei muuta millään tavoin sitä tilannetta, joka vallitsee alkuperäisen päätöksen perusteella. Vastaava valituskielto on säädetty hallintomenettelylain 28 §:n 3 momentissa.

25 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen. Lakia ehdotetaan sovellettavaksi vasta sen voimaantulon jälkeen asetettavaan uhkasakkoon, teettämiseen tai keskeyttämiseen. Lakia sovellettaisiin siten myös sellaiseen lain voimaan tullessa vireillä olevaan asiaan, jossa uhan asettamispäätös tehdään lain voimaantulon jälkeen. Useita ehdotetun lain säännöksiä voitaisiin kuitenkin soveltaa yleisinä oikeusperiaatteina myös muihin lain voimaantulon jälkeen ratkaistaviin asioihin. Esimerkiksi ennen lain voimaantuloa asetettua uhkasakkoa tuomitessa voitaisiin ottaa huomioon lakiehdotuksen 10 ja 11 §:stä ilmenevät periaatteet.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan kuuden kuukauden kuluttua sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Mainittu aika on tarpeen koulutuksen ja tiedottamisen järjestämiseksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Uhkasakkolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (*päävelvoite*) tehos- teeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomi- taan maksettavaksi.

Lakia sovelletaan myös teettämisuhan ja keskeyttämisuhan asettamiseen ja määräämi- seen täytäntöön pantavaksi.

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämä laki ei koske oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavaa eikä rangaistuksena tuomittavaa uhkasakkoa.

Lakia ei sovelleta uhkasakkoon, teettämis- uhkaan tai keskeyttämisuhaan, jonka asetta- minen kuuluu yleisen tuomioistuimen tai ulos- ottoviranomaisen toimivaltaan.

3 §

Lain toissijaisuus

Jos muussa laissa tai ennen tämän lain voimaantuloa annetussa asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain sijasta.

4 §

Toimivalta

Viranomaisen voi asettaa uhkasakon, teettä- misuhan tai keskeyttämisuhan, jos niin on laissa säädetty.

5 §

Vireillepano

Tässä laissa tarkoitettu asia pannaan vireille asianomaisten säännösten ja määräysten nou- dattamista valvovan viranomaisen aloitteesta

tai esityksestä taikka sen hakemuksesta, jonka etua tai oikeutta asia koskee.

2 luku

Uhkasakko

6 §

Uhkasakon asettaminen

Uhkasakko asetetaan määräämällä päävel- voite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhal- la. Jokaisen itsenäisen päävelvoitteen tehos- teeksi on asetettava eri uhkasakko.

Uhkasakko asetetaan markkamäärältään kiinteänä tai siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (*juokseva uhkasakko*).

Asettamispäätöksestä on käytävä selvästi il- mi, mihin asianosainen on velvoitettu ja mil- loin, mihin mennessä tai mistä lähtien päävel- voitetta on noudatettava. Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoi- teen laatu ja laajuus, velvoitetun mahdollisuus noudattaa sitä sekä muut asiaan vaikuttavat seikat.

7 §

Uhkasakon kohdistaminen

Uhkasakko voidaan kohdistaa vain sellai- seen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävel- voitetta. Jos uhkasakko kohdistetaan useisiin asianosaisiin, kullekin on asetettava eri uhka- sakko.

Jos päävelvoite koskee yhteisöä tai säätiötä, uhkasakko kohdistetaan joko yhteisöön tai säätiöön taikka sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin tai toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan muuhun henki- löön.

Valtiota koskeva päävelvoite ja uhkasakko kohdistetaan valtioon tai sen puolesta viran- omaiseen, jonka tehtävänä on noudattaa pää- velvoitetta ja jolla on oikeus käyttää valtion puhevaltaa asiassa.

8 §

Uhkasakon suuruus

Uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat.

9 §

Juokseva uhkasakko

Juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä joista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (*uhkasakkojakso*) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu.

10 §

Uhkasakon tuomitseminen

Uhkasakon asettanut viranomainen voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Uhkasakon lisäeristä voidaan kerralla tuomita maksettavaksi enintään kolme kertaa peruserän suuruinen summa. Tämän ylittävältä osalta lisäerät raukeavat niiltä uhkasakkojaksoilta, jotka ovat alkaneet ennen kuin päätös uhkasakon tuomitsemisesta tehdään.

Tuomitun uhkasakon täytäntöönpanosta ja muuntorangaistuksesta säädetään erikseen.

11 §

Uhkasakon tuomitseminen asetettua pienempänä

Uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä, jos päävelvoitetta on olennaiselta osalta noudatettu tai velvoitetun maksukyky on merkittävästi alentunut taikka uhkasakon määrän alentamiseen on muu perusteltu syy.

12 §

Uuden uhkasakon asettaminen

Uusi uhkasakko voidaan asettaa sen jälkeen, kun aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta on päätetty.

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

13 §

Uhkasakon vanhentuminen

Uhkasakkoa ei saa tuomita maksettavaksi, ellei vaatimusta sen tuomitsemisesta ole annettu asianosaiselle tiedoksi kahden vuoden kuluessa siitä, kun uhkasakon asettamispäätös on saanut lainvoiman ja päävelvoitteen täyttämistä koskeva määräaika on päättynyt, taikka jos päävelvoitetta on noudatettava määrätystä ajankohdasta alkaen, kahden vuoden kuluessa siitä, kun päävelvoitetta on rikottu.

3 luku

Teettämis- ja keskeyttämisuhka

14 §

Teettämis- ja keskeyttämisuhan asettaminen

Teettämisuhka asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty työ tehdään laiminlyöjän kustannuksella.

Keskeyttämisuhka asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että työn-teko tai muu toiminta keskeytetään taikka laitteen tai muun esineen käyttö estetään.

Teettämisuhkaa ja keskeyttämisuhkaa asetettaessa noudatetaan muutoin soveltuvien osin, mitä uhkasakosta 6, 7 ja 12 §:ssä säädetään.

15 §

Teettämis- ja keskeyttämisuhan määrääminen täytäntöön pantavaksi

Teettämisuhan ja keskeyttämisuhan määrää täytäntöön pantavaksi uhan asettanut viranomainen noudattaen, mitä uhkasakosta 10 §:n 1 momentissa ja 13 §:ssä säädetään.

Tekemättä jätetty työ saadaan tehdä tai työn-teko tai muu toiminta keskeyttää taikka

laitteen tai muun esineen käyttö estää siitä huolimatta, että 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen haetaan muutosta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

16 §

Täytäntöönpanosta huolehtiminen

Teettämisestä tai keskeyttämisestä päättänyt viranomainen voi huolehtia teettämisestä tai keskeyttämisestä suorittamalla tarpeelliset toimet itse tai antamalla ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettaviksi. Poliisin on tällöin annettava tarpeellista virka-apua.

17 §

Teettämiskustannukset

Teettämiskustannukset maksetaan etukäteen valtion tai, jos teettämisestä päättää kunnallinen viranomainen, kunnan tai kuntainliiton varoista, ja peritään velvoitetulta tai 20 §:ssä tarkoitettulta luovutuksensaajalta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin on säädetty.

4 luku

Omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutus

18 §

Ilmoitusvelvollisuus

Milloin uhkasakko, teettämishukka tai keskeyttämishukka on asetettu kiinteää tai irtainta omaisuutta koskevan päävelvoitteen tehosteeksi, velvoitetun on omaisuuden tai sen käyttöoikeuden luovuttaessaan ilmoitettava luovutuksensaajalle, minkälainen päävelvoite ja uhka sitä koskee. Velvoitetun on lisäksi ilmoitettava uhan asettaneelle viranomaiselle luovutuksen saajan nimi ja osoite.

Uhan asettamista koskevaan päätökseen on sisällytettävä selostus ilmoitusvelvollisuudesta ja siitä, että ilmoitus on tehtävä luovutuskirjaan otetuun maininnoin tai muuten todisteellisesti.

Edellä 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Uhkakakon asettamista koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

19 §

Rekisteröinti

Uhan asettanut viranomainen voi päättää, että asianomaiselle tuomioistuimelle lähetetään ilmoitus kiinteistöä koskevasta päävelvoitteesta ja sen tehosteeksi asetetusta uhasta merkinnän tekemiseksi kiinnityksistä pidettävään rekisteriin. Uhan asettaneen viranomaisen tai sen määräyksestä asianomaisen valvovan viranomaisen on lähetettävä vastaava ilmoitus asiaa koskevista myöhemmistä päätöksistä ja päävelvoitteen täyttämisestä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettusta ilmoituksesta tehdään merkintä rekisteriin. Merkintä poistetaan viimeistään viiden vuoden kuluttua sen tekemisestä, jollei uhan asettanut viranomainen ole ilmoittanut päävelvoitteen voimaolon jatkumisesta.

20 §

Luovutuksensaajan vastuu

Jos kiinteää tai irtainta omaisuutta koskeva päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu uhka ovat luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa tai merkittynä kiinnityksistä pidettävään rekisteriin, luovutuksensaajan on noudatettava päävelvoitetta sen tehosteeksi asetetulla uhalla.

Jollei luovutuksensaaja noudata päävelvoitetta, uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi ja teettämishukka tai keskeyttämishukka määrätä täytäntöön pantavaksi noudattaen soveltuvin osin, mitä 10, 11, 13 ja 15 §:ssä säädetään.

21 §

Käsittelyn jatkaminen

Jos omistaja tai haltija vaihtuu uhan asettamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen ja päätökseen on haettu muutosta, asian käsitteilyä valitusviranomaisessa voidaan jatkaa ja antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuva päätös.

5 luku

Erinäiset säännökset

22 §

Asianosaisen kuuleminen

Asianosaiselle on ennen uhkasakon asettamista ja tuomitsemista taikka teettämis- tai keskeyttämisen asettamista ja määräämistä täytäntöön pantavaksi koskevan asian ratkaisemista varattava tilaisuus selityksen antamiseen siten kuin hallintomenettelylain (598/82) 15 §:ssä säädetään.

23 §

Tiedoksianto

Viranomaisen päätös on, jollei sitä julisteta, annettava tiedoksi asianosaiselle postitse saatitodistusta vastaan tai haasteen tiedoksiantamisesta säädetyssä järjestyksessä.

Helsingissä 25 päivänä toukokuuta 1990

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

24 §

Muutoksenhaku

Uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämis- tai keskeyttämisen asettamista ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) säädetään.

Päätökseen, jolla viranomainen ei ole hyväksynyt vaatimusta asian uudelleen käsittelemisestä 12 §:n 2 momentin mukaisesti, ei saa hakea muutosta valittamalla.

25 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Lakia sovelletaan sen voimaantulon jälkeen asetettavaan uhkasakkoon, teettämisuhkaan ja keskeyttämishintaan.

Oikeusministeri *Tarja Halonen*

