

TURUN YLIOPISTON JULKAISUJA  
ANNALES UNIVERSITATIS TURKUENSIS

---

*SARJA - SER. C OSA - TOM. 314*  
*SCRIPTA LINGUA FENNICA EDITA*

# HALLINNOLLINEN SANKTIOINTI

Kimmo Ilmari Kiiski

TURUN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF TURKU  
Turku 2011

Väitöskirja on tehty Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa rikosoikeuden oppiaineessa.

*Ohjaaja*

Professori Jussi Tapani, OTT

Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta

*Esitarkastajat*

Professori Matti Tolvanen, OTT

Joensuun yliopisto

Dosentti Sakari Melander, OTT

Helsingin yliopisto

*Vastaväittäjä*

Professori Matti Tolvanen, OTT

Joensuun yliopisto

ISBN 978-951-29-4684-6 (PRINT)

ISBN 978-951-29-4685-3 (PDF)

ISSN 0082-6995

Uniprint Oy - Turku 2011

*”...lakitiede semmoisena kuin sitä meillä viljellään, siis yksinomaan eri lainmääräysten juridisloogillisena selittämisenä, josta kaikki yhteiskunnalliset näkökohdat epäjuridisina ovat mitä tarkimmin poistettava, usein voi olla haitaksikin, koska herat juristit arvatenkin tämän yksipuolisen kasvatuksensa johdosta minun käsittääkseni sangen useasti niin piintyvät lain sanoihin, että niiden tähden unohtavat sanain takana olevia oikeushyviä, niitä inhimillisiä tarpeita, joiden suojaamiseksi lakia säädetään.”*

Allan Serlachius, Caveant consules, Lakimies 1904, s. 188

## Tiivistelmä

### Tausta

Suomessa lainsäätäjät reagoi helposti yhteiskunnalliseen häiriötekijään rikosoikeuden keinoin. Tästä on osoituksena se, että syksyllä 2010 varsinaisen rikoslain lisäksi rikoksesta oli säädetty 256 eri laissa. Suomalainen, lähtökohdiltaan maltillinen kontrolli- ja kriminaalipolitiikka on 1970-luvulla linjatun vastaisesti johtanut 2000-luvulle tultaessa rikosoikeudellisen kontrollin lisääntymiseen ja jopa kiristymiseen. Raja rikosten ja rikkomusten välillä on liudentunut ja paikoitellen kadonnut ja erityisesti turvallisuudesta on kehittynyt – käsitteeseen liittyvistä oikeudellisista jännitteistä huolimatta – keskeinen rikosoikeudellisen sääntelyn oikeutusperuste.

Rikosoikeuden käyttäminen vähäisten rikosten kontrollointiin on aiheuttanut Suomeen viivästymisen ongelman. Yleisessä tiedossa on se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut 2000-luvulla Suomelle kymmeniä tuomioita siksi, että rikosjuttuja on käsitelty viranomaisissa ja tuomioistuimissa liian kauan. Vähemmän on sen sijaan keskusteltu siitä, että myös vähäiset rikokset viivästyvät rikosoikeuden alan laajetessa ja viranomaisten voimavarojen ehtyessä. Suomessa ongelmaa on pyritty hoitamaan rikosoikeudellista toimivaltaa hallintoviranomaisille delegoimalla tilanteen ollessa nyt se, että uuden sakkomenettelylain voimaan tullessa noin 90 % rikosoikeudellisesta kompetenssista on poliisilla ja muilla hallintoviranomaisilla. Se taas on ongelmallista perustuslain 3 §:ssä säädetyn vallanjakoperiaatteen kannalta. Välttämätöntä on korostaa myös sitä, että pääosin rikosoikeudelliseen kontrolliin perustuva systeemi aiheuttaa rikosoikeuden inflaatiota: rikosoikeuden arvostuksen vähenemisestä aiheutuvia ei-mittavissa olevia kuluja.

Rikosoikeuden laajenemista vastaan esitetään kuitenkin harvoin kritiikkiä. Rikosoikeustieteen piirissäkään sille ei ole esitetty vakavasti otettavaa vaihtoehtoa. Esimerkiksi hallinnollisia sanktioita ei ole Suomessa – ei tosin muissa Pohjoismaissaakaan – koettu rikosoikeuden vaihtoehtona, vaan usein rikosoikeutta täydentävänä järjestelmänä. Hallinnollisten sanktioiden käyttäminen rikosoikeuden ohessa ei ole ollut yksiselitteistä ja jäsenneiltyä, yleisiin oppeihin perustuvaa. Kontrollin erityisille alueille, esimerkiksi sotilaskontrolliin, on lisäksi kehittynyt rikos- ja hallinto-oikeuden sekajärjestelmiä.

### Tutkimuskysymykset

Käsillä olevassa artikkelimuotoisessa väitöskirjatutkimuksessa pyritään hahmottelemaan rikos- ja hallinto-oikeudellisten rangaistusjärjestelmien välisiä eroavaisuuksia Suomessa. Tutkimuksen keskeisin tehtävä on sen pohtiminen, millä tavalla 2010-luvulle tultaessa olisi tutkimuksen empiiriset ja teoreettiset lähtökohdat huomioon ottaen järkevää ja tarkoituksenmukaista rangaista. Tällä perusteella kehitetään yksikertaista hallintosanktiointiteoreettista mallia, että sitä hyväksikäyttäen lainvalmisteluprosessin sanktiointitilanteessa, sanktiosta päätettäessä, olisi mahdollista asettaa oikeusturvan vähimmäistakeet täyttävällä tavalla oikeus- ja muilta vaikutuksiltaan rationaalinen seuraamus sekä säätää sen määräämiseksi yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan tehokas ja riittävän oikeusturvallinen menettely.

Tutkimustehtävä on tiivistetysti 1) hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisten rangaistusten ja niiden alan määrittäminen, 2) hallinnollisten sanktioiden sääntelymallien valintaperusteluiden selvittäminen, 3) hallintosanktiointiteoreettisen mallin kehittäminen lainvalmisteluprosessia varten sekä 4)

de lege ferenda -suositusten tekeminen rangaistavuuden hyväksyttävyyden ja joutuisuuden parantamiseksi.

### **Menetelmä ja aineistot**

Tutkimus kytkeytyy teoreettisen rikosoikeustieteen, hallinto-oikeustieteen ja prosessioikeustieteen alalle ja se on luonteeltaan ongelmakeskeinen. Tieteenalojen väliset painotukset ja niiden vaikutus vaihtelevat tutkimuksessa. Vaikka tutkimus on monella tavalla luonteeltaan teoreettinen, siinä rakennetaan nimenomaan lainsäädäntötyötä ja lainvalmistelua tukevaa tutkimusta ja teoriaa. Tältä osin näkökulma liittyy kriminalisointiteoreettisessa tutkimuksessa hahmotettuun lainsäätäjän oikeuslähteoppea koskevaan uuteen näkökulmaan, jolla on yhteyksiä lainsäädäntötutkimukseen ja oikeusteoriassa hahmotettuun *legisprudence*-tutkimussuuntaukseen, näkökulman suuntautuessa lainsäädäntötasolle.

Tutkimuksen lähteistä suurin osa on oikeustieteellistä kirjallisuutta, jonka pääosa muotoutuu suomalaisesta oikeustieteellisestä kirjallisuudesta. Myös pohjoismaalaista, saksalaista ja hieman myös anglosaksista kirjallisuutta on käytetty. Kansainvälisten kirjallisuuslähteiden merkitys ei ole ollut merkittävä, koska kattava eurooppalainen näkemys aihepiiristä on pyritty saamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä hyödyntäen. Tutkimuksen lähteinä on käytetty laajasti myös kansallista lainvalmisteluaineistoa, erityisesti hallituksen esityksiä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

### **Johtopäätökset**

Kriminaali- ja/tai kontrollipolitiikassa on juuri nyt tärkeää pohtia, millä tavalla 2010-luvulle tultaessa on järkevää ja tarkoituksenmukaista rangaista. Tähän voisi olla mahdollista vastata tutkimuksessa kehitettävällä hallintosanktiointiteoreettisella mallilla.

Mallin kehittäminen on edellyttänyt yhteiskunnallisten sanktiokäytäntöjen oikeusvaltio-opillista tarkastelua, jolloin sanktioiden yhteiskunnalliseen merkitykseen pureutuminen kuvailee myös sitä, millainen modernin oikeusvaltion tila tällä hetkellä on. Perinteisten oikeusvaltioiden paradigmojen käyttäminen ei välttämättä edistä relevantin oikeusvaltiollisen sanktiointiteoreettisen mallin kehittämistä. Voi olla niinkin, että klassinen oikeusvaltio-oppi ja oletetunlaiset rikosoikeuden erityiset elementit eivät enää vastaa yhteiskuntatodellisuutta. Näin rankaisemisen yleiset opit voivat nousta kehittämisen kohteeksi oikeusvaltiollisuuden elementtien toteuttamiseksi valtavasta kasvaneessa hallintoyhteiskunnassa – ja hallinto-johtoisessa yhteiskunnallisessa todellisuudessa.

Suomen rikoslaki sisältää laajassa merkityksessä sadoittain erilaatuisia kriminalisointeja, joiden merkitys on usein hallinnon toimintaa subventoiva, symbolinen tai jonkin toisen kriminalisoinnin vaikutusta tehostamaan pyrkivä. Tällainen rikoslaki on tehtävänsä, vaikuttavuutensa ja hyväksyttävyytensä kannalta ongelmallinen. Suomalainen hallinnollisten sanktioiden järjestelmä ei sekään ole järkevä ja tarkoituksenmukainen, yleisiin oppeihin perustuva systeemi. Myös yleiseurooppalainen kehitys näyttäisi viittaavan siihen, että Suomessa on tarve kehittää sekä rikosoikeutta että sille vaihtoehtoista hallintosanktioiden järjestelmää, sanktio-oikeutta. Tämä edellyttää lainsäädäntöuudistuksia.

### **ASIASANAT**

Kriminaalipolitiikka, kontrollipolitiikka, rikosoikeus, hallinto-oikeus, valtiosääntöoikeus, hallinnollinen sanktio, hallinnollinen sanktiointi, lainvalmistelu

## **Abstract**

### **Background**

In Finland, legislators easily react to factors causing social disruption by taking criminal law measures. This is evident from the fact that in autumn 2010 criminal provisions were contained not only in the Criminal Code but also in 256 other Acts. Finland's control and criminal policy, which is moderate in nature, has tightened in the 21st century as the line between an offence and a violation has become somewhat blurred and even non-existent in some cases. At the same time, security has become an important Finnish value – despite the judicial extensions around the concept of security.

All this has caused a problem of delays where cases take too long. It is commonly known that the European Court of Human Rights has handed dozens of rulings against Finland in the 2000s on the grounds that the authorities and courts have taken too long to handle criminal cases. Instead, less attention has been given to the fact that there are also delays in passing sentences for minor offences and violations. In this case, the question is not only about legal protection but also about equal criminal liability. It is necessary to emphasise that a system based mainly on criminal control leads to an inflation of criminal law – to non-measurable costs that are due to reducing respect for criminal law.

It is seldom, however, that criticism is levelled against the expansion of criminal law. No serious alternatives have been proposed for this in the field of criminal law. Unlike in Europe in general, Finland — or the other Nordic countries — does not consider administrative sanctions an alternative to criminal law but a system complementing criminal law. The use of administrative sanctions and their system as an addition to criminal law has not always been clear or structured, or based on the general criminal law doctrine. Further, combined systems of criminal law and administrative law have been created to control specific areas, such as military control.

### **Aims**

The present doctoral thesis, consisting of an abstract and six articles, aims to distinguish differences between the penal systems and the administrative law systems in Finland.

The main objective of this thesis is to discuss how to punish in a sensible and appropriate manner in the 2010s, considering the empirical and theoretical perspectives established in this study. Based on this, the study outlines a simple theoretical model of administrative sanctions. When legislators decide between a criminal and administrative sanction during a bill drafting process, this model would make it possible to lay down provisions on a sanction that meets the minimum standards of legal protection and is rational with respect to its legal and other effects, and provisions on a procedure for imposing such sanctions that guarantees adequate legal protection and has real social impact.

The study focuses on 1) defining administrative sanctions, criminal penalties and their scope, 2) examining the grounds for choosing a regulatory approach to administrative sanctions, 3) creating a theoretical model of administrative sanctions for the purposes of bill drafting, and 4) putting forward *de lege ferenda* recommendations to support the justification for punishment and making the whole process of imposing sanctions swifter.

## **Methods and material**

The study is conducted in the field of theoretical criminal law, administrative law and procedural law. Emphasis between different disciplines and their effects vary in this study. Although the thesis is in many respects theoretical in nature, it develops research and theory that support legislative work and bill drafting. In this sense, the approach is related to legislators' new approach to the doctrine of sources of law outlined in theoretical research on criminalisation. From the legislative perspective, this new approach is connected to legislative research and legisprudence, the outline of which is presented in legal theory.

Most of the references cited in this study are from Finnish legal literature but also from Nordic, German and Anglo-Saxon literature. International literature does not play a significant role in the study because the aim has been to provide a comprehensive view of the subject at European level by examining the case-law of the European Court of Human Rights. The sources of this study also include a great variety of national bill drafting material, particularly government proposals and statements of the Constitutional Law Committee.

## **Conclusions**

It is now important to discuss in the field of criminal and/or control policy how to punish in a sensible and appropriate manner in the 2010s. The theoretical model of administrative sanctions outlined in this thesis could be used to answer that question.

To be able to create a theoretical model, it was necessary to examine Finnish practices in imposing sanctions from the perspective of the doctrine of the rule of law. In exploring the social significance of sanctions, the study also describes the current situation in a modern constitutional state. Using traditional rule-of-law paradigms does not necessarily promote the creation of a relevant theoretical rule-of-law model of sanctions. It is also possible that the classical rule of law and certain elements of criminal law no longer reflect the social reality. Thus, efforts may be directed towards further developing the general rules for imposing sanctions in order to implement the elements of the rule of law in a society that is controlled and supervised by management.

The Criminal Code of Finland contains, in a wider sense, even hundreds of criminalisation provisions; the meaning of these provisions is often symbolic or intended to support the work of public administration or to improve the effect of another criminalisation provision. Such a Criminal Code is problematic with regard to its purpose, efficacy and legitimacy. The Finnish system of administrative sanctions is not a sensible and appropriate system based on the general criminal law doctrine. The latest development trend at European level seems to indicate that Finland needs to improve criminal law and its alternative, the system of administrative sanctions — the right to impose sanctions. This calls for legislative amendments.

## **KEYWORDS**

Control policy, criminal policy, criminal law, administrative law, constitutional law, administrative sanction, administrative sanctioning, legal drafting

## Sisällysluettelo

<b>Alkusanat</b> .....	10
<b>1. Johdanto</b> .....	12
1.1. Oikeudellinen kehitystila Suomessa .....	12
1.2. Tutkimuksen tavoite ja tehtävä .....	16
1.3. Tutkimuksen rakenne ja rakenteen valintaperustelut .....	20
1.4. Tutkimuksen metodologia ja rajaukset .....	23
1.5. Keskeiset käsitteet .....	29
1.6. Keskeiset lähteet .....	31
<b>2. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat</b> .....	34
2.1. Oikeudenalojen välinen yhteys lainvalmistelussa .....	34
2.2. Oikeusvaltiollinen kontrolli- ja kriminaalipoliittikka .....	37
2.3. Lainsäätäjän oikeuslähdeoppi .....	40
<b>3. Kontrollipoliittikan paradoksi – sotilashallinnointi</b> .....	42
3.1. Instituution oikeudellisen profiilin haasteet – hallintoa vai rikosoikeutta? .....	42
3.2. Ekskursio – rikosoikeudellako poliittisia oikeuksia vastaan? .....	45
<b>4. Tutkimuksen tulokset</b> .....	48
4.1. Sanktiointiteoreettinen malli .....	48
4.2. Hallinnollista sanktiointia ohjaavat periaatteet teoriassa .....	49
4.2.1. Ihmisarvon kunnioittamisen periaate .....	50
4.2.2. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate .....	50
4.2.3. Perusoikeudet .....	50
4.2.4. Ne bis in idem ohjausperiaatteena .....	51
4.2.5. Vallanjakoperiaate ohjausperiaatteena .....	51
4.3. Hallinnollista sanktiointia rajoittavat periaatteet lainvalmistelukäytännössä .....	55
4.4. Hallinnollista sanktiointia ohjaavat kriteerit .....	58
4.4.1. Sanktion funktio .....	58
4.4.2. Sanktion profiili .....	59
4.4.3. Sanktion kvantiteetti .....	60
<b>5. Loppupäätelmät</b> .....	61
5.1. Yleistä .....	61
5.2. Kohti rationaalisempaa sanktiointia .....	64
<b>Lähteet</b> .....	67
<b>Oikeustapaukset</b> .....	83
<b>Osajulkaisut 1 - 6</b> .....	86



**Osajulkaisut**

- I. Rahamaksu rangaistuksena, Edilex 2011/4, [www.edilex.fi/lakikirjasto/7663](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7663), s. 1–66
- II. Poliisiko tuomariksi?, *Oikeus* 2/2010, s. 99–115
- III. Kohti rationaalisempaa rankaisemista, *Lakimies* 1/2009, s. 34–58
- IV. Rikosoikeudellako poliittisia oikeuksia vastaan?, *Lakimies* 2/2008, s. 248–268
- V. Sotilastuomari vallanjako-opin tähtäimessä, *Defensor Legis* 2/2007, s. 267–278
- VI. Suomalaisen sotilasoikeudenhoidon oikeudellinen profiili, *Lakimies* 2/2006, s. 166–190

## Alkusanat

Tutkimukseni valmistuessa on kiitosten aika niille, jotka ovat edesauttaneet sen tekemistä.

Lehtori *Mikko Ylikangas* rohkaisi minut tutkimushahmotelmani kanssa oikeustieteen tohtori *Ari-Matti Nuutilan* puheille syksyllä 2003. Ari-Matin myönteinen suhtautuminen asiaan sai minut hakeutumaan Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan jatko-opiskelijaksi. Vuonna 2005 valmistui professori *Veli-Pekka Viljasen* ja oikeustieteen tohtori *Mikko Vuorenpään* myötävaikutuksella rikosprosessioikeuden oppiaineeseen lisensiaatintutkimukseni Sotilasprosessi. Veli-Pekan ja Mikon rakentavan kriittinen palaute jätti asioita kuitenkin monella tavalla hampaankoloon.

Oikeustieteen lisensiaatti *Risto Tuori* kehotti kirjoittamaan tutkimuksesta artikkelin Lakimieheen. Sellainen oli Riston mukaan tapana. Sitten professori *Elina Pirjatanniemen* avustamana sain vuonna 2006 julkaistuksi tähänkin väitöskirjaan sisällytetyn artikkelin Suomalaisen sotilasoikeudenhoidon oikeudellinen profiili.

Suomalainen lakimiesyhdistys palkitsi artikkelin nuorten kirjoittajapalkinnolla vuonna 2007. Palkinto vakuutti minut siitä, että aihepiirissä oli enemmänkin ruodittavaa. Siksi hakeuduin tohtoriopintoihin professori *Jussi Tapanin* ohjaukseen. Jussi on sen jälkeen ollut tukena ja turvana kaikkien artikkelien ja muidenkin kirjoitusteni tarkkanäköisenä kommentoijana. Keskustelumme ja yhteistyömme muullakin kuin tutkimuksen saralla on ollut antoisaa. Jussin vähäisin ammatillinen hyve ei ole ollut opiskelijan innostaminen eikä sekään, että Jussi on ollut aina saatavilla.

Väitöskirjan esitarkastajina ovat toimineet professori *Matti Tolvanen* ja oikeustieteen tohtori *Sakari Melander*. Matti on ystävällisesti lupautunut toimimaan myös vastaväittäjänä. Esitarkastajilla on tärkeä rooli tutkimuksen loppuvaiheessa – ainakin tuottamassa lisää tuskan ja epätoivon tunnetta juuri silloin, kun kuvittelee kaiken olevan valmista. Tässä yhteydessä on hyvä kiittää Mattia ja Sakaria muistakin yhteisistä oikeudellisista hankkeista, mutta myös oikeustieteen ulkopuolisista yhteisistä hetkistä.

Ministeriön naapurini, oikeustieteen kandidaatti *Juhani Kortteisen* ”tohtorikoulussa” on ollut hyvä olla. Jussilla on ollut monella tavalla apuna tutkimuksen loppuvaiheessa. Keskustelumme oikeusvaltion nykytilasta ovat olleet antoisia sekä tukeneet ja kehittäneet näkemyksiäni. Samoin oikeustieteen tohtori *Juha Lavapuron* taustakannustus on ollut innoittavaa. Monet ovat olettaneet perus- ja ihmisoikeuskulttuurin murroksen tapahtuneen eivätkä ole sen jälkeen enää kokeneet tarpeelliseksi katsoa, miltä maailma oikeasti näyttää. Jussi ja Juha eivät kuulu tähän joukkoon ja heidän tuellaan olen rohjennut vaatia tiukempaa perustuslaintulkintaa. Käytäntöjen peseminen kyynisellä hapolla ei myöskään pääty tähän tutkimukseen.

Olen suuressa kiitollisuudenvelassa humanististen tieteiden kandidaatti *Maija Pajariselle*. Maija on läpikäynyt ja tarkastanut kirjoitukset. Samalla hän on opettanut minua kirjoittamaan. On ollut mukava havaita, kuinka semanttinen räpiköinti on vähentynyt kirjoittamisen edetessä. Maijan moraalifilosofisille näkemyksille on myös oma paikkansa tutkimuksessa.

Tutkimuksen muotoutumiseen ei ole voinut olla vaikuttamatta useat työtehtäväni sisäasiain-, puolustus- ja tullihallinnossa vuodesta 1993 lähtien. Työkokemus on toivottavasti aikaansaanut sen, että tutkimuksessa on myös ”elämän makuu”. Olen kuitenkin kaikin tavoin pyrkinyt välttämään virkamiesmäistä otetta.

Turun yliopisto on ystävällisesti hyväksynyt kirjan julkaisusarjaansa. Uniprint Oy on huolehtinut käsikirjoituksen painamisesta ja painokuntoon saattamisesta. Filosofian maisteri *Tea Talala* on tehnyt ammattitaitoisesti tiivistelmän englanninkielisen käännöksen.

Tutkimuksen tekemiseen olen saanut taloudellista tukea Suomalaiselta lakimiesyhdistykseltä ja Koulutusrahastolta. Työnantajani sisäasiainministeriö on myöntänyt minulle virkavapautta työn viimeistelyvaiheeseen.

Lopuksi haluan kiittää tiimiäni myötäelämisestä ja kannustamisesta: vaimoani, lapsiani, äitiäni, veljeäni sekä anoppia ja appea. Omistan kirjan vaimolleni *Sarille*, joka pyyteettömästi kantaa arkipäivämme taakkaa. Pojalleni *Martille* kiitos tietotokoneen lainaamisesta.

Pirkkalan Pakkalankulmalla sunnuntaina 10.7.2011

*Kimmo Ilmari Kiiski*

## 1. Johdanto

### 1.1. Oikeudellinen kehitystila Suomessa

Suomalainen poliisi vastaanottaa vuosittain noin miljoona ilmoitusta rikoksesta. Suuri määrä johtuu ensinnäkin siitä, että Suomessa on paljon rikokseksi säädettyjä tekoja ja laiminlyöntejä: varsinaisen rikoslain lisäksi rikoksia on säädetty 256 laissa, jotka sisältävät yhteensä 419 erilaista tunnusmerkistöä.<sup>1</sup> Näistä monet ovat vielä blankosäännöksiä. Suomalainen lainsäädäntö on selvästi rikospainotteista.

Tältä pohjalta voidaan myös todeta, että Suomessa on paljon rikollisuutta. Tosin vuonna 2010 näistä rikoksista oli noin 500 000 automaattisessa liikennevalvonnassa määrättyjä sakkorangaistuksia liikenne rikkomuksista.<sup>2</sup> Joka tapauksessa Suomessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta ohjataan ja ylläpidetään usein kriminaalipolitiikan ja rikosoikeuden keinoilla.

Rikosoikeudellinen kontrolli ei kuitenkaan ole yhteiskunnalle täysin ongelmatonta. Aamulehden tekemän selvityksen mukaan Suomessa noin 600 – 800 rikoksen syyteoikeus vanhenee vuosittain ainoastaan sen tähden, että poliisin antamaan rangaistusvaatimukseen (sakkoon) on haettu muutosta.<sup>3</sup> Näissä tapauksissa kyse on ollut usein siitä, että muutoksenhaun johdosta poliisin esitutkinta on kestänyt niin kauan, että syyttäjä ei ole syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi voinut viedä asiaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Yleisessä tiedossa on lisäksi se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut 2000-luvulla Suomelle kymmeniä tuomioita siksi, että rikosjuttuja on käsitelty viranomaisissa ja tuomioistuimissa aivan liian kauan.<sup>4</sup> Niin ei ole käynyt muissa Pohjoismaissa.

Rikosasioiden joutuisamman ja taloudellisemman käsittelyn edistämiseksi rikosoikeudellista menettelyitä on jo nyt yksinkertaistettu vuosikymmenien aikana. Rikosoikeudellista toimivaltaa on delegoitu 1980-luvulta lähtien syyttäjälle, poliisille ja muillekin hallinto(valvonta)viranomaisille.<sup>5</sup> Tämän lisäksi suuri määrä rikoksia rajoitetaan nykyisin jo esitutkintavaiheessa esitutkintalain 4 §:n perusteella. Vuonna 2008 syyttäjä teki poliisin esityksestä 7010 esitutkinnan rajoituspäätöstä.

<sup>1</sup> *Kiiski* 2010, liite 1.

<sup>2</sup> Esim. vuonna 2001 määrättiin ”vain” 103 013 rikesakkoa. Ks. *Tolvanen* 2004 s. 240.

<sup>3</sup> Aamulehti 20.9.2010 s. A04.

<sup>4</sup> Ihmisoikeustuomioistuin on langettanut Suomelle 31.10.2010 mennessä yhteensä 117 tuomiota. Vuonna 2009 tuomioistuin vastaanotti 489 Suomea koskevaa valitusta. Ks. *Hakalehto-Vainio* 2010 s. 748.

<sup>5</sup> Uuden sakkomenettelylain tullessa voimaan yli 90 % rikosoikeudesta on valvontaviranomaisten, erityisesti poliisin, hallinnassa. Rikesakkomenettely tuli Suomessa voimaan vuonna 1983 ja rangaistusmääräysmenettely vuonna 1993.

Vuonna 2009 päätöksiä tehtiin 8440 ja vuonna 2010 jo 10 634. Perusteena esitutkinnan toimittamatta jättämiselle vuonna 2010 oli 1673 kertaa se, että rikoksen esitutkinnan loppuun saattaminen ei ole taloudellisesti järkevä ratkaisu.<sup>6</sup>

Näiden joutuisuutta ja taloudellisuutta lisäävien toimenpiteiden lisäksi syyttäjä jätti vuonna 2010 syyttämättä 25 147 asiaa, perusteluna esimerkiksi rikoksen vähäisyys.<sup>7</sup> Päätöstä edelsi kaikissa tapauksissa poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen tekemä laaja esitutkinta.

Myös yleisissä tuomioistuimissa on resurssien vähäisyydestä aiheutuvia joutuisuusongelmia, joiden vuoksi vuonna 2006 otettiin käyttöön kirjallinen menettely. Vuonna 2010 syyttäjä esitti kirjalliseen menettelyyn yhteensä 24 656 asiaa.<sup>8</sup> Käräjäoikeuksissa käsiteltiin kokonaisuudessaan vuonna 2009 noin 67 000 rikosoikeudellista asiaa. Ratkaistuista asioista rikosasioita oli noin 55 000. Kirjallisessa menettelyssä käräjäoikeudet käsitelivät 20 576 asiaa.<sup>9</sup>

Onko suomalaisessa rikosoikeusjärjestelmässä jotain vialla? Onko oikeusvaltion hengen mukaista, että rikokset vanhenevat sen takia, että niihin haetaan muutosta tai rikosasioiden käsittely kestää jopa vuosikymmenen? Pitäisikö rikosoikeudellisesta käsittelyjärjestelmää keventää, koska on enustettavissa, että esimerkiksi liikenne rikosten ja rikkomusten määrä vielä kasvaa automaattisen liikennevalvonnan lisääntymisen myötä?

Yksinkertaistenkin rikosasioiden viivästyessä tilanne käy ongelmalliseksi perusoikeuksien ja erityisesti yhdenvertaisen rikosvastuun toteutumisen kannalta. Erityisen huolissaan tulisi kuitenkin olla koko rangaistusjärjestelmän uskottavuuden suhteen. Jos puun tyvessä on ongelmia, ne voivat heijastua myös puun latvukseen, vakavampien rikosten käsittelyyn. Ongelman ratkaisuksi on esitetty ennen muuta viranomaisvoimavarojen lisäämistä. Voisiko kuvatunkaltaiseen rakenteellisten ongelmien lieventämiseen olla löydettävissä toisenlaisia ratkaisumekanismeja? Voisiko esimerkiksi hallinnollisten sanktioiden ja niiden järjestelmien laajempi käyttöönotto olla yksi ratkaisuvaihtoehto siitä huolimatta, että tällaista käytäntöä ei ole yleisesti koettu tarpeelliseksi rikosoikeustieteen piirissä?<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Syyttäjälaitos lukuina 2010 s. 7.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Oikeus- ja sisäasiainministeriön työryhmämietintö (87/2010) Oikeusprosessin pitkittymisen estäminen s. 17.

<sup>10</sup> Tolvanen 2004 s. 238 ja Nuotio 1998 s. 522.

Nykyisestä kehityksenkulusta huolimatta melko harvoin yksittäistä kriminalisointia koskevassa lainvalmisteluaineistossa argumentoidaan rikokseksi säätämisen yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten näkökulmasta, esimerkiksi taloudellisista ja organisatorisista vaikutuksista. Jos argumentoidaan, perustelu koskettaa käsillä olevaa yksittäistä tunnusmerkistöä, ei rikosoikeusjärjestelmän kokonaisuutta. Mitä useampi vaaraa tai vahinkoa aiheuttava teko tai laiminlyönti kuitenkin säädetään *rikokseksi*, sitä enemmän rikosoikeutta hallinnoiville viranomaisille aiheutuu kustannuksia: poliisin, syyttäjän, tuomioistuinten ja täytäntöönpanoviranomaisten toiminnasta kertyviä mitattavissa olevia taloudellisia kustannuksia. Erityisesti ongelma muodostuu kuitenkin siitä, että pääosin rikosoikeudelliseen järjestelmään perustuva kontrolli aiheuttaa rikosoikeuden inflaatiota: rikosoikeuden arvostuksen vähenemisestä aiheutuvina ei-mitattavissa olevina kuluina. Inflatorinen kehitys on rikosoikeusjärjestelmän ja oikeusvaltion uskottavuutta heikentävä tekijä.

Lähtökohtaisesti rikosoikeudellinen rankaiseminen on hyväksytyissä oikeudellisissa rajoissa oikeusvaltion välttämätöntä *kontrolli- ja kriminaalipolitiikkaa*. Rikosoikeutta tarvitaan ratkaisemaan sosiaalisia konflikteja, sillä oikeusvaltiossa niiden ratkaisemista ei voi kaikissa tapauksissa jättää yksilöiden omin toimin hoidettaviksi. Rikosoikeuden tulisi kuitenkin olla myös sosiaalisen kontrollin äärimmäisin muoto ja sitä tulisi käyttää vain silloin, kun muut ratkaisukeinot eivät enää riitä. Rikosoikeuden perimmäinen oikeutus on sen kontrollia humanistavassa ja järkiperaisessä vaikutuksessa. Mutta kuten edellä jo ilmeni, rikosoikeuden aseman laajenemista vastaan esitetään Suomessa melko harvoin kritiikkiä, eikä rikosoikeustieteen piirissä ole esitetty vakavasti otettavaa vaihtoehtoa kasvun sijaan.<sup>11</sup> Hallinnollisia sanktioita ja niiden järjestelmiä ei varsinaisesti myöskään ole koettu rikosoikeuden vaihtoehtona, vaan pikemminkin rikosoikeutta täydentävinä järjestelminä. Ainakaan niiden käyttäminen rikosoikeuden vaihtoehtona ei ole ollut yksiselitteistä.<sup>12</sup>

Rikosoikeus ymmärretään pääpiirteittäin Suomessa melko koherenssina ja selvänä järjestelmänä. Näin on siitä huolimatta, että rikoksen käsitettä ei ole määritelty laissa. Edes rikosoikeustieteessä rikoksen tarkempaan määrittelyyn ei ole enää viime aikoina kiinnitetty erityisesti huomiota. *Ari-Matti Nuutilan* mukaan määrittely-yritykset ovat olleet pikemminkin tiettyjä näkökulmia painottavia luonnehdintoja kuin määritelmiä.<sup>13</sup> Ehkä määrittelyä ei ole koettu tärkeäksi, koska esimerkiksi rikosoikeuden yleiset opit toimivat – tai niiden pitäisi toimia – samalla tavalla rikosoikeuden ydin-

<sup>11</sup> Esim. abolitionismi ei ole varteenotettava rikosoikeuden vaihtoehto. Rikosoikeuden tilalle syntyisi rikosoikeudettomassa yhteiskunnassa jokin toinen virallisen kontrollin muoto. Pahimmassa tapauksessa voisi syntyä oikeusjärjestelmän ulkopuolisia, epävirallisen kontrollin muotoja, joka voisi merkitä omankädenoikeuden käyttöön siirtymistä. Ks. esim. *Nuotio* 1998 s. 522 ja *Kiiski* 2009 s. 45–46.

<sup>12</sup> *Melander* 2008 s. 423.

<sup>13</sup> *Nuutila* 1997 s. 1.

alueella kuin sen reunoillakin. Tiedämme joka tapauksessa suurin piirtein, mistä puhumme, kun puhumme rikoksesta ja rikosoikeudesta – tai esimerkiksi rikollisista. Rikos on tällöin *lähtökohtaisesti* laissa rangaistavaksi säädetty teko tai laiminlyönti.<sup>14</sup>

Hallinnollinen sanktio ja rikosoikeudellinen rangaistus sekä niiden järjestelmät saatetaan mieltää erilaisista oikeudellisista perusteista johdettavissa oleviksi systeemeiksi. Ainakaan niillä ei oleteta olevan yhteisiä yleisiä oppeja. Myös sellainen ajattelu, että kontrolli ei voi samanaikaisesti taata oikeusturvaa ja olla tehokas, on saattanut johtaa siihen, että Suomessa on turvauduttu mieluummin rikosoikeuteen. Rikosoikeuden alan hahmottamisen kannalta perustavaa laatua oleva ristiriita aiheutuu siitä, että edes rikosoikeutta ammatikseen harjoittavat eivät tunne kovin laajasti Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa. Vai tiedämmekö esimerkiksi, että matkustaja-alus Estonian hylyn rauhoittamisesta annetun lain (903/1995) 3 §:n mukaan sukeltaminen Estonian hylyn Suomen merikarttojen mukaan rauhoitetulla alueella on kielletty?<sup>15</sup> Kiellon rikkomisesta voidaan lain 5 §:n perusteella tuomita sakkoon tai jopa vankeuteen yhdeksi vuodeksi. Tai tiedämmekö, että huoltaja, joka pitää lastaan hoidossa paikassa, joka on todettu sopimattomaksi tai puutteelliseksi, voidaan lasten päivähoidosta annetun lain (36/1973) 30 §:n perusteella tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi? Tällaisia tarkoitukseltaan epäselviä rikoksia, joita ei liene koskaan sovellettu, on oikeusjärjestyksessämme runsaasti.

Hallinnolliset sanktiot ja niiden järjestelmät tunnetaan ehkä vieläkin huonommin. Vai tietävätkö ihmiset, että koiraveron laiminlyönnin seurauksena kunta voi määrätä koiran omistajalle 10 euron laiminlyöntimaksun? Tai tietävätkö he, että kaupunginviskaaleista annetun asetuksen (181/1978) 15 §:n mukaan kaupunginviskaalinviraston virkamiehelle voidaan edelleen teoriassa määrätä sakko, vaikka kaupunginviskaalinvirastoja ei ole enää olemassa. Nämä ”koomisetkin sanktiot” ovat joka tapauksessa osa ”normatiivista maailmaa”.

<sup>14</sup> Ruotsissa rikos on määritelty Brottsbalkenin (1962:700) 1 luvun 1 §:ssä. Sen mukaan ”Brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet.” Rikoksesta seuraava rangaistus on määritelty 1 luvun 3 §:ssä seuraavasti: ”Med påföljd för brott förstås i denna balk straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.” Ks. enemmän esim. *Asp – Ulväng – Jareborg* 2010 s. 15–17.

<sup>15</sup> Rauhoitettu sukelluskieltoalue on suorakaiteen muotoinen ja sen kulmien koordinaatit ovat suomalaisten merikarttojen mukaan 59|SD 22,497' pohjoista leveyttä ja 21|SD 40,193' itäistä pituutta, 59|SD 22,497' pohjoista leveyttä ja 21|SD 42,193' itäistä pituutta, 59|SD 23,497' pohjoista leveyttä ja 21|SD 42,193' itäistä pituutta sekä 59|SD 23,497' pohjoista leveyttä ja 21|SD 40,194' itäistä pituutta.

## 1.2. Tutkimuksen tavoite ja tehtävä

Jos rikossäännös ei sisältäisi rangaistusuhkaa, kyseessä ei olisi lainkaan rikos. Jos rikoslaki tai muut lait eivät sisältäisi rangaistuksia, ei olisi rangaistusjärjestelmää eikä rangaistusteorioita. Käsillä oleva tutkimus keskittyy sekä rikosoikeudellisiin rangaistuksiin että hallinnollisiin sanktioihin. Rikosoikeudellisista seuraamuksista, *rangaistuksista*, on säädetty tyhjentävästi rikoslain 2, 2 a ja 6 luvuissa. Sen sijaan hallinnolliset sanktiot muodostavat lainsäädännössä heterogeenisen joukon, siitä syystä niihin liittyy merkittävä tutkimuksellinen intressi. Rangaistuksiin ja muihin sanktioihin kohdistuva oikeusdogmaattinen tutkimus on kuitenkin ollut vähäistä.

Tämä tutkimus voidaan luokitella lainsäädäntötutkimukseksi. Tutkimus liittyy kriminalisointiteoreettisessa tutkimuksessa hahmotettuun lainsäätäjän oikeuslähdeoppia koskevaan näkökulmaan, jolla on yhteyksiä lainsäädäntötutkimukseen ja oikeusteoriassa hahmotettuun *legisprudence*-tutkimussuuntaukseen. Tällainen oikeustieteellinen tutkimus on ollut pitkään melko vaatimatonta, ja edelleen oikeustiede painottaa tuomarin näkökulmaa. Tuomioistuinten ratkaisutoiminta on rationaalista oikeudellista toimintaa ja kenties siksi tutkimuksen keinoin helpommin hallittavissa. Lainsäätämistä saatetaan lisäksi pitää epäkiitollisena tutkimuskohteena, koska siihen kytkeytyy vallankäyttöä ja poliittisia kompromisseja. Näistä syistä lainvalmisteluprosessia on saatettu myös pitää melko pidäkkeettömänä.<sup>16</sup>

Tilanne on kuitenkin muuttumassa, ja oikeustieteessä on alkanut viritä kiinnostus lainsäädäntötasoa kohtaan. On havahduttu esimerkiksi siihen, että lainsäädännön ja muun sääntelyn parantaminen ei ole yksinomaan poliittista päätöksentekoa.<sup>17</sup> Julkisuudessaakin on viime aikoina keskusteltu lainvalmistelun tason heikentymisestä, mikä on saattanut herätellä tutkijoiden mielenkiintoa.<sup>18</sup>

Oikeus ei kuitenkaan muutu vain lainsäädännön kautta, vaan lainsäädännön on sopeuduttava myös oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen järkyttämättä sen yhtenäisyyttä ristiriidoilla.<sup>19</sup> Oikeus ei myöskään muutu vain oikeustieteen avulla, vaan oikeudellisten käytäntöjen ja oikeudellisen yhteisön hyväksymisen kautta. Oikeuden muutoksen on perustuttava aiempaan traditioon, ja ”suostuttelu” on

---

<sup>16</sup> Melander 2008 s. 3.

<sup>17</sup> Melander 2008 s. 2–3.

<sup>18</sup> Uudemmasa lainsäädäntötutkimuksesta voi Sakari Melanderin lisäksi mainita Jyrki Talan, Matti Niemivuon, Anssi Keinänen ja Kalle Määtän tuotannot.

<sup>19</sup> Tuori 2003 s. 18.



ainoa mahdollinen keino saada aikaan muutoksia.<sup>20</sup> *Kaarlo Tuorin* mukaan koko traditiota ei pitäisi kyseenalaistaa ja mullistaa samanaikaisesti, koska vallankumoukset eivät ole oikeuskulttuurissa mahdollisia, ainoastaan reformit. Niidenkin toteuttaminen vie oman aikansa, koska ne ovat riippuvaisia oikeudellisten sedimentaatioprosessien etenemisestä.<sup>21</sup> *Leila Suvantola* kuvailee tällaista oikeustieteilijän kahdensuuntaista haastetta oivallisesti: Yhtäältä hänen on kyettävä tunnistamaan oma pieni roolinsa tuossa ketjukirjoituksen laatimisessa sen sijaan, että saisi olla suuren monografi- sen kertomuksen autoori, mutta toisaalta hänen tulisi rohjeta ja jaksaa ohjata tarinaa mahdollisesti uusille urille jonkin piirun verran pisteeseen, josta mahdollisesti hän itse tai joku toinen aikanaan tarinaa jatkaa.<sup>22</sup>

Tässä tutkimuksessa pyritään ensinnäkin hahmottelemaan rikosoikeudellisten rangaistusjärjestelmien ja hallinto-oikeudellisten järjestelmien välisiä eroavaisuuksia. Järjestelmien erilaiset tehtävät ja tavoitteet *de lege lata* on syytä tunnistaa sanktioita sisältäviä lakeja säädettäessä, koska rankaisemisen on yhtäältä taattava yksilöiden näkökulmasta laadukkaasti, ihmisoikeusstandardit ja perusoikeudet täyttävällä tavalla oikeusturva, mutta toisaalta yhteiskunnan kannalta oltava tehokasta, joustavaa ja joutuisaa toimintaa. Ilman hallinnollista elementtiä yhteiskunnallinen, nykyisin rikosoikeuteen monella tavalla kiinnittynyt kontrolli saattaisi olla vielä nykyistä jähmeämpää.

Tässä tutkimuksessa kehitetään *hallinnollista sanktiointimallia* edellä kuvattujen tarkoituserien toteutumisen välineeksi. Kyseessä on lainvalmisteluprosessia varten kehitettävä teoreettinen malli, johon sisältyvät sanktiointia *ohjaavat oikeudelliset periaatteet ja kriteerit*. Näiden periaatteiden ja kriteerien avulla lainvalmisteluprosessin yhteydessä voisi olla mahdollista päättää rationaalisesti siitä, kumpi sanktio, rikos- vai hallinto-oikeudellinen, teolle tai laiminlyönnille lainvalmisteluprosessissa asetetaan, jotta rankaiseminen olisi tavoitteiden mukaista. Samalla saadaan vastaus kysymykseen, millaisessa oikeudellisessa menettelyssä näin valittu sanktio voidaan määrätä, rikos- vai hallinto-oikeudellisessa. Toisin sanoen tarkoituksena on edistää rangaistusjärjestelmän kehittämistä niin, että yhteiskunnan reaktiona *rangaistusjärjestelmä*

- 1) olisi tehokas, tarkoituksenmukainen ja ekonominen, koska oikeusviranomaisille ei pitäisi aiheutua kohtuuttomia kustannuksia yhteiskunnallisen kontrollin toteuttamisesta

<sup>20</sup> *Suvantola* 2006 s. 13.

<sup>21</sup> Ks. yleisesti *Tuori* 2000 s. 227 – 250. Ks. myös *Wilhelmsson* 2004 s. s. 215 – 216.

<sup>22</sup> *Mielityinen* 2006 s. 37. Ks. erityisesti normatiivisen teorian mahdollisuudesta rikosoikeudessa *Duff* 2007 s. 6–15.

- 2) oikeussuojan *minimistandardit* huomioon ottava prosessuaalisia perusoikeuksia rajoitettaessa.

Tutkimuksessa pyritään myös selvittämään kattavasti hallinnollisten sanktioiden ja niiden järjestelmien ala Suomessa. Sanktiot on havainnollistettu luettelomuotoon tutkimuksen artikkelissa Rahamaksu rangaistuksena (2011). Rangaistuksenluonteisten hallinnollisten maksusanktioiden lainvalmisteluaineistoa hyväksikäyttäen selvitetään myös hallinnollisen sääntelymallin valintaan liittyneitä perusteluja, mikäli se on ollut tutkimuksellisesti järkevää ja tarkoituksenmukaista. Samalla selvitetään, millaisia oikeudellisia reunaehtoja hallinnollisille sanktioille on lainvalmisteluhistoriassa asetettu. Hallinnollista rankaisemista on Suomessa käytetty pääasiassa lievien tekojen ja laiminlyöntien kontrolloinnissa, mutta yllättävää oli havaita, kuinka laajasti tosiasiasa hallinnollista rankaisemista Suomessa käytetään ja kuinka ankaria hallinnolliset sanktiot tosiasiasa ovat. Tutkimuksen johtopäätökset sisältävät myös synteesin siitä, millaisia jännitteitä voimassa oleviin hallinnollisiin sanktiojärjestelmiin sisältyy.

Koko tutkimusprosessin lähtökohtana oli oikeudelliselta profiililtaan spesifinen sotilasoikeudenhoitojärjestelmä, *sotilasprosessi*, koska siinä ovat erityislaatuilla ja mielenkiintoisella tavalla yhdistyneet sekä rikos- että hallinto-oikeuden elementit. Kyseessä on historiallinen ja pitkien perinteiden ”suljettu instituutio”, jossa sotilasesimiehillä on laajasti rikosoikeudellista kompetenssia. Sotilasoikeudenhoitoon kohdistuneesta tutkimuksesta saatuja tuloksia ja kokemuksia hyväksikäyttäen oli kiehtovaa tarkastella, millaisia jännitteitä kenties muihin hallinnollisiin ”siviilisanktiojärjestelmiin” sisältyy. Sotilasrikosoikeus tai -oikeudenhoito ei myöskään ole aikaisemmin Suomessa ollut väitöskirjatasoisen tutkimuksen kohteena.

Tutkimuksen keskeisin tehtävä on siten pohtia, *millä tavalla* 2010-luvulle tultaessa olisi tässä tutkimuksessa selvitetty empiiriset ja teoreettiset lähtökohdat huomioon ottaen järkevää ja tarkoituksenmukaista rangaista. Niin tehtäväksi muodostui sellaisen yksinkertaisen – jopa naiivin – *teoreettisen mallin kehittäminen*, että sitä hyväksikäyttäen lainvalmisteluprosessin sanktiointitilanteessa, sanktiosta päätettäessä, olisi mahdollista asettaa oikeusturvan *minimistandardit* täyttävällä tavalla oikeus- ja muilta vaikutuksiltaan rationaalinen seuraamus sekä säätää sen määräämiseksi yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan tehokas ja riittävän oikeusturvallinen menettely.

Tässä yhteydessä teoreettisen mallin kehittäminen edellyttää oikeusvaltio-opillista tarkastelua nimenomaan yhteiskunnallisten sanktiokäytäntöjen kautta ja avulla. Näin sanktioiden yhteiskunnalli-

seen merkitykseen pureutuminen kuvailee myös sitä, millainen modernin oikeusvaltion tila tällä hetkellä on. Perinteisten oikeusvaltioiden paradigmojen käyttäminen ei välttämättä riittäisi viemään tutkimusta eteenpäin eikä edistäisi relevantin oikeusvaltiollisen sanktiointiteoreettisen mallin kehittämistä.

Voi olla niinkin, että klassinen oikeusvaltio-oppi ja rikosoikeuden erityiset elementit sellaisina kuin niiden nykyisin oletetaan olevan, eivät enää vastaakaan yhteiskuntatodellisuutta. Näin rankaisemisen yleiset opit voivat nousta kehittämisen kohteeksi oikeusvaltiollisuuden elementtien toteuttamiseksi valtavasti kasvaneessa hallintoyhteiskunnassa – ja hallintojohtoisessa yhteiskunnallisessa todellisuudessa.

Siltä näyttää, että oikeusvaltiollisen paradigman ymmärtäminen edellyttää rikosoikeuden ja hallinnon välisten rajojen ja niiden keskinäisen vuorovaikutuksen analyysia. Tässä mielessä tutkimuksessa sitoudutaan *sanktio-oikeuden* kehittämiseen.

Tutkimuksen tehtävä ei siis ole rangaistusteoreettisesti ottaa kantaa siihen, *mitä* tulisi säätää rangaistavaksi eli *mitä olisi hyväksyttävää ja oikeutettua säätää rikoksena rangaistavaksi* tai millaisia reunaehtoja rikokseksi säätämisessä voisi olla. Totaalisesti tällaisesta kriminalisointiteoreettisesta pohdinnasta ei kuitenkaan ole mahdollista irtautua. Esimerkiksi tutkimuksen artikkelissa Rikosoikeudellako poliittisia oikeuksia vastaan (2008) pohditaan, millä edellytyksillä poliittisten oikeuksien kriminalisointi on hyväksyttävää. Tutkimustehtävä painottuu kuitenkin kysymykseen siitä, *millaisilla oikeudellisilla edellytyksillä haitalliseen tekoon tai laiminlyöntiin voitaisiin lainvalmistelussa asettaa hallinnollinen sanktio*. Lisäksi puntaroidaan vielä sitä, millaisia negatiivisia vaikutuksia ”vääränlainen” sanktio mahdollisesti oikeusjärjestykseen aiheuttaa.

Tutkimuksen tehtävä on tiivistetysti

- hallinnollisten sanktioiden ja rikosoikeudellisen rangaistusten ja niiden järjestelmien alan määrittäminen
- hallinnollisten sanktioiden sääntelymallien valintaperusteluiden selvittäminen
- hallintosanktoteoreettisen mallin kehittäminen lainvalmisteluprosessia varten
- *de lege ferenda* -suositusten tekeminen rangaistavuuden hyväksyttävyyden ja joutuisuuden parantamiseksi.

### 1.3. Tutkimuksen rakenne ja rakenteen valintaperustelut

Käsillä on artikkeliväitöskirja. Tällaiset väitöskirjatutkimukset ovat yleistyneet viime vuosina oikeustieteessäkin. Tutkimuksen rakenne on hyväksytty, joskin se ei ole kaikissa tapauksissa suositeltava. Esimerkiksi *Dan Frände* on pitänyt artikkelimuotoista väitöskirjaa perusteltuna vain erityisestä syystä, esimerkiksi siinä tapauksessa, että tutkimuskohde on prosessimuotoinen eli se liittyy oikeudelliseen kehitys- tai muutostilaan.<sup>23</sup> Tämän tutkimuksen kannalta olennaista oikeudellista tilaa on kuvattu tutkimuksen alussa luvussa 1.1.

Käsillä olevan tutkimuksen kohteena ovat oikeudelliset reaali maailman ilmiöt, eivät esimerkiksi rikosoikeustieteen abstraktiot, kuten tunnusmerkistö tai jokin yleisiin oppeihin kuuluva konstruktio. Tutkimus on *ongelmakeskeinen* ja siinä on prosessin edetessä otettu huomioon esimerkiksi lainsäädännön kehittyminen sakkomenettelyn sekä sotilasoikeudenhoidon äskettäisten uudistushankkeiden yhteydessä. Samaan aikaan on käyty vilkasta keskustelua Suomeen kohdistuneista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viivästystuomioista ja etsitty ratkaisuvaihtoehtoja tilanteen parantamiseksi.<sup>24</sup> Huomion arvoista on sekin, että korkein oikeus on uudella otteella alkanut ottaa huomioon eurooppalaisten tuomioistuinten ratkaisuja omien tuomioidensa perusteluissa ja edellyttänyt lainsäädäntötoimenpiteitä hallinnon ja rikosoikeuden välisten jännitteiden lieventämiseksi.<sup>25</sup> Huomaamatta eivät ole tässä yhteydessä jääneet viranomaisten resurssipulasta kertovat julkiset kannanotot.<sup>26</sup>

Tutkimuksen avulla on tarkoitus osallistua tähän keskusteluun oikeustieteen keinoin. Jo tutkimusprosessin aikana on käyty aihepiiriä koskevaa oikeustieteellistä keskustelua sekä tarjottu keinoja, välineitä ja kritiikkiä oikeudellisiin päätöksentekotilanteisiin. Tutkimuksessa esitetään *de lege ferenda* lainsäädäntösuosituksia oikeudellisen kehitystilanteeseen ongelmien lieventämiseksi. Tavoite edellyttää välietappeja – artikkeleita ja muita kirjoituksia sekä niistä saatua oikeusyhteisöllä testattua myönteistä ja rakentavan kriittistä palautetta. Monografiatutkimus ei olisi tällaista työskentelytapaa parhaalla tavalla edistänyt.

---

<sup>23</sup> *Frände* 2004 s. 939.

<sup>24</sup> Ks. työryhmänmietintö 87/2010. Työryhmä on esittänyt 19 toimenpidettä joutuisuuden edistämiseksi. Toimenpiteet eivät sisällä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia, esimerkiksi hallinnollisen rankaisemisen alaa ei esitetä järjestelmällisesti laajennettavaksi.

<sup>25</sup> Ks. esim. KKO 2010:82 sekä 2010:45, 46 ja 82. Näin on tehnyt myös korkein hallinto-oikeus uudessa ratkaisussaan KHO 2011:41.

<sup>26</sup> Työryhmänmietintö 87/2010 s. 47.

Tämän väitöskirjan rakenne hahmottui vuonna 2007 kahden julkaistun artikkelin jälkeen. Tutkimusteemakin on tarkentunut tutkimusprojektin edetessä. Alkuperäinen tarkoitus oli tehdä vain soti-lasoikeudenhoitoa käsittelevä tutkimus, mutta siinä ilmenneitä oikeudellisia jännitteitä löytyi sittemmin muistakin hallinnollisista järjestelmistä. Tässä mielessä on ollut kiintoisaa havaita, kuinka tämän tutkimuksen ensimmäinen ja viimeinen artikkeli ovat tutkimuskohteen erilaisuudesta huolimatta lähestymistavoiltaan monella tavalla toistensa kaltaisia ja kuinka tutkimuksen teoreettinen osuus on jäsentynyt prosessin edetessä näiden kahden artikkelin välillä. Tarkemmin sanottuna ensimmäisessä artikkelissa on löydettävissä samoja teemoja, joita myöhemmissä artikkeleissa ruoditaan yksityiskohtaisemmin.

Artikkeleiden julkaisujärjestys on ollut jossain määrin sattumanvarainen. Artikkeleilla on pyritty osallistumaan ajankohtaiseen oikeuspoliittiseen keskusteluun, jos keskustelunaihe on liittynyt väitöskirjan teemaan. Kaikissa artikkeleissa on ollut joka tapauksessa samantyyppinen korostunut pragmaattis-rationaalinen vire. Ehkä perinteisistä oikeustieteellisistä tutkimuksista poikkeavalla tavalla tässä tutkimuksessa on empiiristä aineistoa hyödyntäen ja hyväksikäyttäen kehitetty teoriaa.

Aikaisemmin julkaistuihin artikkeleihin sisältyy myös sellaisia teemoja, joita on pyritty prosessin edetessä syventämään seuraavissa artikkeleissa. Se saattaa antaa lukijalle vaikutelman toistosta. Erikseen kirjoitetuissa artikkeleissa joudutaan vääjäämättä toistamaan tiettyjä asioita. Artikkelipe-rustainen kirjoittamisprosessi on joka tapauksessa hedelmällinen oppimisen kannalta, sen myötä tutkijan tutkimusote kehittyy ja syvenee. Artikkelikirjoittaminen saattaa myös antaa vaikutelman asioiden epäyhtenäisestä lähestymistavasta asioihin, se on kuitenkin väistämätön seuraus.<sup>27</sup>

Artikkelikirjoittaminen on tuonut projektiin mielekkyyttä ja selkeitä välitavoitteita. Refereen, oikeusyhteisön ja ohjaajan myönteinen ja erityisesti rakentavan kriittinen palaute ovat antaneet pontta työn jatkamiselle ja loppuun saattamiselle. Jaksottainen työtapa on edes jollain tavalla mahdollistanut kirjoitustyön virkatyön ohessa. Kokemuksena työskentelytapa on ollut positiivinen, joskin artikkelimuotoisen väitöskirjan tekeminen on ollut tietoinen riski: Mahdollisuus ”epäonnistumiseen” on siten suurempi, koska artikkeleita ei ole enää mahdollista muuttaa ja korjata niiden julkaisemisen jälkeen. Lisäksi artikkeleita yhdistävän teeman kuljettaminen läpi koko tutkimuksen on haastava tehtävä.

---

<sup>27</sup> Kuokkanen 2009 s. 507.

Tutkimusprosessin alusta lähtien onkin tärkeää tiedostaa väitöskirjan rakenteen asettamat haasteet. Samoin refereen tiedettävä, että artikkeli on osa väitöskirjaa, siitä on ilmoitettu tutkimuksen artikkeleiden tekstissä tai muulla tavalla.

Tutkimus muodostuu kuudesta julkaistusta artikkelista sekä niitä yhdistävästä viiteen lukuun jaetusta tiivistelmästä. Artikkelit liittyvät sekä teoreettisesti että aihepiiriltään toisiinsa ja muodostavat siten kokonaisuuden. Artikkelit kuitenkin poikkeavat näkökulmiltaan jossain määrin toisistaan: toisissa pääpaino on rikosoikeudellinen, joiltain osin valtiosääntöoikeus ja hallinto-oikeus ovat sanelleet painotuksen. Näkökulmien vaihtelevuus on tuonut erityispiirteitä kirjoittamiseen.<sup>28</sup>

Tutkimuksen artikkeleiden keskeinen sisältö ja niiden johtopäätökset on sisällytetty tutkimuksen tiivistelmään. Tiivistelmän ensimmäinen luku johdattelee tutkimusaiheeseen. Lukuun on sisällytetty tutkimuksen tavoite ja tehtävä, tutkimuksen rakennekuvaus, metodologia ja rajaukset, keskeiset käsitteet sekä lähteet. Tutkimuksen empiirinen lähtökohta, oikeudellisen kehitystilän kuvaus, sisältyy myös tähän lukuun.

Toisessa tiivistelmän luvussa käsitellään tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Luvussa ensinnäkin systematisoidaan oikeudenalojen välisiä yhteyksiä. Siinä hahmotellaan myös laaja-alaista oikeusvaltion elementeillä vahvistettua kontrolli- ja kriminaalipolitiikkaa rikosoikeuden inflatorisen kehityksen hillitsemiseksi. Tutkimuksen viitekehyykseksi luvussa määritellään lainsäätäjän oikeuslähdeoppi ja siihen nojautuen tutkimuksen tuloksina esitetään sanktiointia ohjaavat oikeudelliset periaatteet ja kriteerit.

Kolmannessa luvussa tehdään esimerkinomainen ekskursio oikeudelliselta identiteetiltään spesifiseen kontrollijärjestelmään, *sotilasprosessiin*. Myös tästä oikeudellisesti erityislaatuisesta järjestelmästä ilmenevät oikeudelliset jännitteet perustelevat neljännessä luvussa kehitettävää hallintosanktiointiteoreettista mallia.

Tiivistelmän neljäs luku sisältää tutkimuksen tulokset. Tuloksena puolletaan hallinnollisten sanktioiden ja niiden järjestelmien laajempaa käyttöönottoa julkisen vallankäytön keinoina. Siinä esitetään järjestelmätason *de lege ferenda* -suosituksia sanktio-oikeuden yleisten oppien kehittämiseksi. Tutkimuksen tarkoitus on vaikuttaa ennen kaikkea siten, että kehitettyä sanktioinnin mallia voitai-

---

<sup>28</sup> Suvantola 2006 s. 7.

siin käyttää lainvalmisteluprosessissa hyödyksi. Mallin hyödyntäminen ei ole mahdollista ilman kritiikkiä rikoslakia kohtaan – nykyisin kenties tarpeettoman laajaan alueeseen, johon rikoslakia käytetään vain lievästi haitallisten tekojen ja laiminlyöntien kontrolloinnissa. Se ei ole mahdollista myöskään ilman kritiikkiä voimassa olevia hallinnollisia sanktioita ja niiden järjestelmiä kohtaan.

#### 1.4. Tutkimuksen metodologia ja rajaukset

Tämä tutkimus kytkeytyy teoreettisen rikosoikeustieteen, hallinto-oikeustieteen ja prosessioikeustieteen alalle. Tieteenalojen väliset painotukset ja niiden vaikutus vaihtelevat tutkimuksessa. Niiden yleisten oppien ”parhaita ominaisuuksia” hyödyntämällä pyritään kehittämään teoreettista mallia, jonka avulla lainvalmisteluprosessissa olisi mahdollista asettaa rangaistavaksi säädettylle teolle tai laiminlyönnille rationaalinen sanktio ja sanktion määräämismenettely. Vaikka tutkimus on monella tavalla luonteeltaan teoreettinen, sen tarkoitus on vaikuttaa käytännön lainvalmistelutoimintaan. Siksi kehitettävä malli on yksinkertainen.

Suomessa kriminalisointien hyväksyttävyyden ja niiden säätämisen rajoitukset on rikosoikeustieteessä asetettu *kriminalisointiteoreettisen mallin* varaan. Mallin on esitellyt kattavasti *Sakari Melander* väitöskirjassaan *Kriminalisointiteoria* (2008). Hän on määritellyt mallin täsmällisesti ja eritellysti, antanut sille analyttisen sisällön, jollaiseen *rikoslainsäädännössä* on mahdollista käytännössä tukeutua.<sup>29</sup> Kriminalisointiteorian kohteena ovat lainsäädäntöön yleisesti ja rikoslainsäädäntöön erityisesti kohdistuvat oikeudelliset rajoitteet. Näistä rajoitteista Melander on muodostanut vallitsevalle tai vallitsevana pidetylle kriminaalipoliittiselle pohjalle rakentuneen mallin, jota vasten suunniteltua ja voimassa olevaakin rikoslainsäädäntöä on mahdollista arvioida. Kriminalisointiteoriassa sitoutuminen vallitsevaan kriminaalipoliittiseen linjaan on ollut tärkeää.<sup>30</sup> Myös kriminalisointiteorian käytännön ilmentymät, *kriminalisointiperiaatteet*, perustuvat sekä vallitsevalle oikeudelliselle että kriminaalipoliittiselle pohjalle. Vaikka kyse on rajoitusperiaatteista, niitä voidaan kutsua myös rikosoikeudellisen rangaistavuuden hyväksyttävyyden- tai oikeuttamisperiaatteiksi.<sup>31</sup>

Teorian ydin, kriminalisointiperiaatteiden oikeuspoliittinen merkitys, on kuitenkin ollut vähäinen. *Elina Pirjatanniemi* on todennut osuvasti, että kriminalisointiperiaatteet ovat jääneet akateemisten

<sup>29</sup> *Melander* 2008 s. 174.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Lahti* 2008 s. 492.

mietelmien tasolle.<sup>32</sup> Kuten edellä on tullut esille, periaatteista ja mallista ei ole ollut rikosoikeuden käyttöä rajoittavaksi tai ohjaavaksi järjestelmäksi, vaan rikosoikeus on laajentunut lähes pidäkkeetömästi eri elämänalueille.<sup>33</sup> Tämän lisäksi rikokseksi säätämislle esitetään lainvalmistelussa harvoin vaihtoehtoa. Eduskunnan lainvalmisteluaineistossa ei ole ilmeisesti koskaan viitattu käsitteenä kriminalisointiteoreettiseen malliin. Kriminalisointiperiaatteitakin on todetulla tavalla hyödynnetty harvoin.<sup>34</sup> Voidaan jopa väittää, että periaatteita ei aina olisikaan käytetty rikokseksi säätämistä rajoittavina periaatteina, vaan pikemmin rikosoikeuden käyttöä legitimoivana systeeminä, samalla tavalla kuin perusoikeuksien rajoittamisedellytysten testiä on käytetty lainvalmistelussa perusoikeuden rajoittamisen hyväksyttävyyden perustelemiseen.<sup>35</sup> Tällä tavalla muodostunut rikoslaki on tehtävänsä, vaikuttavuutensa ja hyväksyttävyytensä kannalta edellä todettu ongelmalliseksi. Tällaisesta rikosoikeudellistumisesta on aiheutunut rikosoikeuden inflaatiota ja ongelmia yhdenvertaiselle rikosvastuun toteutumiselle.

Tutkimuksessa kehitettävä hallintosanktiointiteoreettinen malli on kriminalisointiteorian *rinnalla vaikuttava* oppirakennelma. Mallin hyödyntämisen lähtökohtana olisi se, että *ensin* lainvalmisteluprosessissa arvioidaan teon tai laiminlyönnin oikeutus kriminalisointiteoreettisesti kriminalisointiperiaatteita hyväksikäyttäen. Mikäli rikosoikeuden käyttäminen todettaisiin tällä tavalla oikeuteksi, rikokseen olisi mahdollista asettaa rikoslain 2, 2 a tai 6 luvussa säädetty rikosoikeudellinen seuraamus. Rangaistus säädettäisiin samassa yhteydessä määrättäväksi tai tuomittavaksi rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Yhteiskunnalliselta kontrollilta edellytettävän *prosessuaalisen tehokkuuden vaatimuksen vuoksi* samassa sanktiointitilanteessa tulisi myös vaihtoehtoisesti harkita hallinnollisen sanktion ja hallinnollisen määräämismenettelyn mahdollisuutta. Tässä päätöksentekotilanteessa olisi mahdollista hyödyntää kehitettävää hallintosanktiointiteoreettista mallia, jonka mukaan rangaistuksenluonteinen hallinnollinen sanktio toimisi rikosoikeuden *ultima ratio* -periaatteen mukaisena vaihtoehtona.

---

<sup>32</sup> *Pirjatanniemi* 2006 s. 2. Sitä vastoin rikosoikeustieteessä kriminalisointiperiaatteiden aseman voidaan sanoa olevan vahva.

<sup>33</sup> Näin myös *Melander* 2008 s. 3. Aivan pidäkkeetöntä laajeneminen ei ole ollut. Esim. suojaamattoman WLAN-yhteyden luvattoman käytön dekriminalisointi on tehty syksyllä 2010 lisäämällä rikoslain 28 luvun 7 §:n uusi kolmas momentti, jonka mukaan luvattomana käyttönä ei pidetä suojaamattoman langattoman tietoverkkoyhteyden kautta muodostetun internet-yhteyden käyttämistä. Ks. HE 277/2010 vp.

<sup>34</sup> Lakivaliokunta on muodostanut kriminalisointiperiaatteiden kanssa samansisältöisiä rangaistavaksi säätämisen ehtoja kriminalisointiesityksiä käsitellessään. Ks. LaVL 9/2005 vp sekä 19/2005 vp.

<sup>35</sup> *Kiiski* 2008 s. 258–260.



Melanderin mukaan hallinnolliset sanktiot, tarkemmin sanottuna hallinnolliset sanktiomaksut, toimivat kuitenkin rikosoikeuden *ultima ratio* -periaatteen ulkoisena vaihtoehtona.<sup>36</sup> Tällainen määrittely ei perimmäisesti ensinnäkään vastaa kysymykseen, millä konkreettisella tavalla hallinnollinen sanktio toimisi sanktiointitilanteessa rikosoikeudellisen rangaistuksen vaihtoehtona. Toiseksi se ei välttämättä vastaa kysymykseen, olisiko hallinnollinen sanktion asettaminen mahdollinen siitä huolimatta, vaikka teon tai laiminlyönnin rikokseksi säätäminen ei olisi kriminalisointiperiaatteiden valossa mahdollista. Toisin sanoen kriminaalipolitiikassa ei juuri keskustella hallinnollisten sanktioiden asettamisen mahdollisuudesta rikosoikeuden vaihtoehtona. Lähtökohtaisesti hallinnolliselta sanktiolta edellytetään *de lege lata* lainvalmisteluprosessissa samanlaatuista *ultima ratio* -hyväksyttävyyttä kuin rikosoikeudelliselta rangaistukselta. Tällainen näkemys ei kuitenkaan vastaa voimassa olevaa oikeudellista tilannetta.

Keskustelu hallinnollisten sanktioiden ja niiden järjestelmien mahdollisuudesta kontrolli- ja kriminaalipolitiikassa on perusteltua ja välttämätöntä. Siksi pyrin kehittämään kriminalisointiteoreettista mallia yksinkertaisella tavalla täydentävää teoreettista mallia, joka myös legitimoisi voimassa olevat rangaistuksenkaltaiset hallinnolliset keinot.

Tutkimuksessa ei siis perinteisellä rikosoikeus- tai rangaistusteoreettisella tavalla keskustella rikokseksi säätämisen hyväksyttävyydestä ja oikeutuksesta. Tällaista kirjallisuutta on aihepiiristä julkaistu Melanderin väitöskirjan (2008) lisäksi viime aikoina runsaasti: Esimerkiksi *R.A. Duffin et al. The Boundaries of Criminal Law* (2010), *Douglas Husakin Overcriminalization* (2007), *Claes Lernerstedtin Kriminalisering. Problem och Principer* (2003) sekä *Otto Lagodnyn Sraffrecht vor den Schranken der Grundrechte* (1996). Pohjoismaisesta kirjallisuudesta voi tässä lisäksi mainita rikosoikeuden legitiimiä käyttöalaa käsittelevät tutkimukset, kuten *Linda Gröningin EU, staten och rätten att straffa* (2008) sekä *Jørn R.T. Jacobsenin Fragment til forståing av den rettsstatlege straffretten* (2008.)<sup>37</sup>

Tutkimus ei kuitenkaan voi täysin irtautua kriminalisoimisen hyväksyttävyyteen liittyvistä pohdinoista. Käytännössä hallinnollinen sanktiointi johtaa siihen, että rangaistavaksi säädetty teko tai laiminlyönti asettuu *voimassa olevan oikeuden mukaan* hallinto-oikeuden alalle. Tällainenkaan

---

<sup>36</sup> Melander 2008 s. 417.

<sup>37</sup> Ks. myös Lahti 2009 s. 491.

sanktion ja sen järjestelmän asettelu ei välttämättä ole rationaalinen eikä edistä oikeusjärjestyksen koherenssia. Myös tästä syystä tutkimuksessa sitoudutaan sanktio-oikeuden kehittämiseen.<sup>38</sup>

Koska tutkimuksessa ei käsitellä rankaisemista vain kriminaalipoliittisista lähtökohdista käsin, tärkeä metodologinen huomautus on se, että tutkimuksen kohteena olevien sanktioiden – sekä rikosten rangaistusten että hallinnollisten sanktioiden – oikeuspoliittinen tavoite ei ole vain ennalta estää. Sen lisäksi niiden tehtävä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössään viitoittamalla tavalla toimia pelotteena.<sup>39</sup> Rangaistuksenluonteinen sanktio sisältää siis tekijään kohdistuvan moitteen, ja se merkitsee jonkinlaisen kielteisen kokemuksen tai kärsimyksen aiheuttamista.<sup>40</sup> Tällaisesta lähtökohdasta käsin hallinnolliset sanktiot toimivat rikosoikeudellisten rangaistusten rinnalla sekä rikosoikeudellisten rangaistusten *ultima rationa* sekä *sisäisenä* että *ulkoisena vaihtoehtona*. Lainvalmisteluprosessissa tällä on merkitystä esimerkiksi arvioitaessa perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitystä hallinnollisten sanktioiden käyttämiseen.

Edellä tutkimuksen painopisteeksi asetettiin kysymykset siitä, millaisilla oikeudellisilla edellytyksillä haitalliseen tekoon tai laiminlyöntiin voitaisiin lainvalmistelussa asettaa hallinnollinen sanktio ja missä sanktiointitilanteissa olisi järkevää valita rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan hallinnollinen sanktio ja hallinnollinen määräämismenettely. Tässä kontekstissa olennaisia kysymyksiä eivät siten ole, kuka kriminalisoinnista päättää tai mitä ja miksi kriminalisoidaan. Näihin kysymyksiin vastaaminen voisi tapahtua esimerkiksi rikosoikeudellisten rangaistusteorioiden analyysin avulla, jolloin kiinnittyttäisiin myös kysymyksen järjestelmien tehokkuudesta: Onko hallinnollinen sanktio tehokkaampi kuin rikosoikeudellinen? Välttämätön esikysymys on tällöin myös se, mistä puhutaan kun ylimalkaan puhutaan rangaistusjärjestelmän tehokkuudesta.

Rikosoikeudellisissa rangaistusteorioissa (preventioteorioissa) on kyse rangaistusten oikeutuksesta.<sup>41</sup> *Tapio Lappi-Seppälän* mukaan rangaistusteorioilla on neljä päätehtävää: Teoriolla on *kontrolloiva funktio*, jonka mukaan hyvän rangaistusteorian on kyettävä esittämään ne rajaehdot, jonka puitteissa rikosoikeuden soveltaminen on hyväksyttävää. Rikosoikeutta ei pitäisi hyväksyä sokeasti ennalta annettuna ja välttämättömänä keinona puuttua rikollisuuteen. Rikosoikeuden tulisi

<sup>38</sup> Ks. oikeusjärjestyksen koherenssin merkityksestä esim. *Tuori* 2007 s. 123–132.

<sup>39</sup> Esim. *Öztürk* (1983), *Lauko* (1998) ja *Kadubec* (1998).

<sup>40</sup> *Lappi-Seppälä* 2000 s. 1–2. Ks. myös *Jareborg – Zila* 2000 s. 15 sekä *Anttila – Heinonen* 1977 s. 14 sekä rangaistuksen ominaispiirteistä *Andenaes* 2004 s. 9–17 ja *Tapani – Tolvanen* 2008 s. 5.

<sup>41</sup> Preventioteoriat eivät kuitenkaan ongelmitta vastaa rikosoikeuden oikeuttamiskysymykseen, koska niissä rangaistusten oletetaan olevan sellaisenaan välttämättömiä. Ks. esim. *Lappi-Seppälä* 1994 s. 22–23 ja *Andenaes* 2004 s. 71.

läpäistä kontrolliseula ja kyse on tällöin pitkälti *ultima ratio* –periaatteen aidosta noudattamisesta. Mikäli rikosoikeudellinen järjestelmä täyttää sille asetetut ehdot, rangaistusteorialla on *justifioiva* tehtävä. Kolmanneksi rangaistusteoria toimii *systematisoivana* ja *ratkaisevana* välineenä silloin, kun teoria ottaa kantaa rikosoikeuden ja rangaistuksen käyttöä ohjaaviin periaatteisiin ja näiden välisiin suhteisiin. Viimeiseksi rangaistusteoria voi edistää aineellisen oikeudenmukaisuuden toteutumista ja tätä voidaan nimittää teorian *sisällölliseksi* tehtäväksi.<sup>42</sup>

Monet rangaistusteoriat painottavat rangaistuksen preventiivisiä vaikutuksia, toisin sanoen niiden tehokkuutta ennalta estää epätoivottavaa käyttäytymistä. Preventioteoriat perustelevat rangaistusjärjestelmän olemassaolon ja rangaistusten langettamisen yksinkertaistaen hyötyyn vedoten. Moraalinenkin oikeutus rangaistuksille on niiden tuottamassa hyödyssä ja preventiiviset teoriat ovat osa yleistä utilitaristista moraaliteoriaa. Rangaistusten langettaminen nähdään yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä, jos niiden avulla voidaan vähentää rikollisuutta yleisesti (yleisestäävyys) tai vähentää rangaistukseen tuomitun tulevaa rikollisuutta erityisesti (erityisestäävyys).<sup>43</sup>

Suomalaisessa lainvalmistelukäytännössä rikosoikeus on todettu tehottomaksi.<sup>44</sup> Näissä tilanteissa rikosoikeuden tehottomuutta on käytetty nimenomaan hallinnollisen sanktion ja sen järjestelmän oikeutuksen perusteluna. Kyse ei tällöin ole ollut tavoitteesta vähentää rikollisuutta, vaan sellaisesta *olettamuksesta*, että hallinnollisen määräämismenettelyn keinoin epätoivottuun käytökseen syyllistynyt yksilö tai taho saadaan nopeammin ja yksinkertaisemmin vastuuseen teostaan tai laiminlyönnistään. Samassa yhteydessä on muun muassa esitetty, että syyllisyyden toteennäyttäminen käytännön rikosprosessissa tuo usein mukanaan vaikeita todisteluongelmia.<sup>45</sup> Kuvatunkaltaista rikosoikeuden tehottomuutta ei lainvalmistelukäytännössä ole perusteltu ja on selvää, että näkemys ei ole legitimi ilman empiiristä tutkimusta. Tällaisen tutkimuksen tekeminen on kuitenkin haastava tehtävä eikä se ole ollut mahdollista tämän tutkimuksenkaan yhteydessä. Lähtökohtaisesti voidaan kuitenkin sanoa, että sanktion tuomitseminen tai määrääminen rikosprosessissa on sen erityisten oikeusturvavaatimusten vuoksi hallintomenettelyä moniulotteisempaa, vaativampaa ja hitaampaa.

Tutkimuksen teema on tärkeä ja ajankohtainen. *Raimo Lahden* mukaan rikoslain kokonaisuudistuksessa oli ongelmallista nimenomaisesti se, että rikosoikeudelliselle järjestelmälle ei kehitetty vaihtoehtoisten rankaisullisten hallintosanktioiden järjestelmää, mikä on ollut omiaan lisäämään rikos-

<sup>42</sup> *Lappi-Seppälä* 1994 s. 29–30.

<sup>43</sup> *Lappi-Seppälä* 1994 s. 20.

<sup>44</sup> Ks. LaVL 2/1981 vp s. 3, HE 162/1991 vp. s. 5, HE 77/2005 vp. s. 8 ja HE 114/2006 vp s. 4.

<sup>45</sup> LaVL 2/1981 vp s. 3.

oikeuden käyttöä nimenomaan vähäisten lainrikkomusten sanktioinnissa. Lahden mukaan yleiseurooppalainen kehitys näyttäisi viittaavan siihen, että Suomessa on tarve kehittää sekä rikosoikeudellista että sille vaihtoehtoista rankaisullisten hallintosanktioiden järjestelmää, sanktio-oikeutta.<sup>46</sup>

EY/EU-oikeuden vaikutuksesta Suomessa on 2000-luvun kuluessa myös otettu käyttöön uusia, suomalaisesta sääntelytraditiosta poikkeavia ankaria hallinnollisia sanktioita. Tässä tutkimuksessa osoitettavalla tavalla kysymyksessä ovat luonteeltaan uudenlaiset tekotyypit, jotka eroavat suhteellisuudeltaan perinteisistä bagatelliluonteisiin rikkomuksiin liitetyistä sanktioista, esimerkiksi pysäköintivirhemaksusta. Melanderin mukaan on mahdollista se, että esimerkiksi kilpailuoikeudellisiin ankariin maksuseuraamuksiin ei voisi talouden kansainvälisyyden vuoksi lainkaan vaikuttaa kansallisilla kriminalisointiperiaatteilla. Myös tästä syystä hallinnolliset sanktiot ja niiden järjestelmät eivät muodosta sellaista kokonaisuutta, jota olisi mahdollista tarkastella sellaisenaan rikosoikeudellisen järjestelmän vaihtoehtona.<sup>47</sup>

EU-oikeuden vaikutus sekä kansallisen rikosoikeuden että hallinnollisten sanktioiden ja niiden järjestelmien kehitykselle tulee olemaan myös tulevaisuudessa merkittävä. Voi olla jopa niin, että kansallisen rangaistusjärjestelmän yleisten oppien kehittäminen ja yhteensovittaminen tapahtuu EU-oikeudellisten periaatteiden kautta. Koska tämän tutkimuksen ensisijainen tehtävä on ollut kansallisen järjestelmän selvittäminen ja analysoiminen – mikä sekkin on ollut laaja tehtävä – EU-oikeuden analyysi jää myöhemmin tehtäväksi. Tämä tutkimus osallistuu omista lähtökohdistaan sanktio-oikeuden kehittämiseen ja pyrkii aikaansaamaan välttämätöntä oikeudellista keskustelua.

Sanktiointiteoreettinen malli pohjautuu perusoikeuskeskeiseen laintulkintaoppiin, koska lainsäädäntötasolle keskittyvän tutkimuksen on oltava luonteensa ja tutkimuskohteensa mukaisesti perusoikeuskeskeistä.<sup>48</sup> Perusoikeuskeskeisen laintulkintaopin lisäksi tämä tutkimus pohjautuu ihmisoikeuskeskeiseen laintulkintaoppiin. Lainsäädäntö- ja yhteiskuntateoreettinen keskustelu edellyttää nykyisin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niitä soveltavien tuomioistuinten ratkaisukäytännön tuntemusta. Niitä ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimusta ei voi enää pitää kansallisesta oikeudesta erillisinä systeemeinä, vaan tavanomaiseen kansalliseen laintulkintaan ja lainsäätämiseen vuorovaikutussuhteessa olevina. Hallinnollista sanktiointia rajoittavien periaatteiden ja sitä ohjaavien kriteerien muodostamisen kannalta erityisen merkityksellinen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

---

<sup>46</sup> Lahti 2009 s. 502.

<sup>47</sup> Melander 2008 s. 425.

<sup>48</sup> Näin myös Melanderin kriminalisointiteoria. Ks. Melander 2008 s. 5.

Perus- ja ihmisoikeuksien ja rikosoikeuden välinen rikosoikeustieteellinen dialogi on suomalaisessa rikosoikeustieteessä *Ari-Matti Nuutilan* väitöskirjassaan viitoittamalla tavalla ollut laajaa, mutta olakseen lainsäädäntö- ja yhteiskuntateoreettisesti kokonaisvaltaista ja vaikuttavaa, keskustelu edellyttää myös rikosoikeuden ja valtiosääntöoikeuden välistä laajempaa vuoropuhelua.<sup>49</sup> Tällaista vuoropuhelua on Suomessa käynyt väitöskirjassaan *Veli-Pekka Viljanen*.<sup>50</sup> Keskustelu perusoikeuksien ja rikosoikeuden välisestä suhteesta ei kuitenkaan ole kattavaa ilman, että otetaan huomioon esimerkiksi oikeudenalojen välinen perustuslain 3 §:ssä säädetty vallanjaollinen juonne.<sup>51</sup>

Hallinnollista sanktiointia rajoittavan periaatteen pitäisi oikeusvaltiossa kahlehtia hallintoviranomaisten kompetenssia rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttäjinä. Tästä huolimatta vallanjakoperiaatteen asettamia rajoituksia on sekä lainsäädäntökäytännössä että oikeustieteessä tulkittu väljästi. Vallanjakoperiaatteella tulisi olla sellainen ydin, että oikeusvaltiossa ja demokratiassa sitä ei pitäisi voida syrjäyttää.

### 1.5. Keskeiset käsitteet

Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat ensinnäkin *seuraamus* ja *sanktio*, joita käytetään tekstissä toistensa synonyymeina. Tutkimuksen kohteena ovat funktioltaan *rangaistuksenkaltaiset* tai *-luonteiset* sanktiot, joiden tarkoitus on ennalta estää ja lisätä sääntöjen noudattamista sekä toimia pelotteena.

Rikosoikeudellisella sanktiolla ja seuraamuksella, *rangaistuksella*, tarkoitetaan tässä tutkimuksessa rikoslain luvuissa 2, 2 a ja 6 luvussa säädettyjä *rikosten* rangaistuksia. *Hallinnollisia sanktioita* ei ole Suomen oikeusjärjestyksessä määritelty kokoavasti laissa, ja ne muodostavat heterogeenisen joukon. Ne eroavat toisistaan muun muassa vastuusubjektin, vastuun edellytysten ja vastuuvapausperusteiden sekä mittaamisperusteiden osalta suhteessa rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Samoin eroavaisuuksia on vanhenemisen ja vastuun prosessuaalisen toteuttamisen suhteen.<sup>52</sup> Hallinnollisesti sanktoidussa teossa tai laiminlyönnissä ei myöskään ole asianomistajaa, vaan niillä suojataan vain yhteisöllisiä tai hallinnollisia etuja.

<sup>49</sup> Nuutilan väitöskirjan Rikosoikeudellinen huolimattomuus (1996) jälkeen alkoi Suomessa rikosoikeustieteen piirissä perusoikeuksien ja rikosoikeuden välinen vuoropuhelu.

<sup>50</sup> Viljasen väitöskirja ”Perusoikeuksien rajoitusedellytykset” on julkaistu vuonna 2001. Kirjassa on valtiosääntöoikeuden ja rikosoikeuden välistä vuoropuhelua edistävä jakso.

<sup>51</sup> Ks. yleisesti *Husa* 1999 s. 275–311.

<sup>52</sup> *Matikkala* 2010 s. 234. Ks. erityisesti *Kiiski* 2011.

Käsitys hallinnollisesta sanktiosta on oikeustieteessä varsin yhdenmukainen. *Olli Mäenpään* mukaan hallinnolliset sanktiot ovat hallintoviranomaisen hallinnollisessa järjestyksessä määräämiä rangaistusluonteisia seuraamuksia lainvastaisesta menettelystä.<sup>53</sup> *Heikki Kulla* tiivistää asian hieman toisin sanoin: hallinnollinen sanktio on lakiin perustuvan julkisoikeudellisen velvollisuuden rikkomisesta tai laiminlyönnistä määrättävä seuraamus, jota käytetään muun muassa silloin, kun rikosoikeudellista seuraamusta menettelyineen voidaan pitää tekoon nähden tarpeettoman jäykkänä ja ankarana.<sup>54</sup> *Matti Tolvanen* taas tarkoittaa hallinnollisella sanktiolla rikosoikeudellisen järjestelmän ulkopuolella jonkin käyttäytymisnormin rikkomisesta määrättävää sanktiota.<sup>55</sup> Myöskään *Jussi Matikkalan* mukaan sanktionluonteiset seuraamusmaksut, jotka ovat hallinnollisen sanktion perusmuoto, eivät ole rikosoikeudellisessa mielessä rangaistuksia. Jotkin niistä saattavat kuitenkin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikos- ja rikosprosessuaalisten sääntöjen kannalta rinnastua rangaistuksiin.<sup>56</sup>

Mäenpään mukaan kaikkia hallinnollisia sanktioita yhdistää se, että ne ovat valituskelpoisia *hallintopäätöksiä*.<sup>57</sup> Tämän lisäksi niitä yhdistää pääsääntöisesti samanlaatuinen prosessi: ne määrätään *hallintomenettelyssä*, vaikka seuraamusta ei kaikissa tapauksissa määrääkään hallintoviranomainen. Esimerkiksi kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 7 §:n mukaan tuomioistuimeksi eriteltävä elin, markkinaoikeus, määrää hallinnollisen kilpailunrikkomismaksun.<sup>58</sup>

Hallinnollisten sanktioiden prosessuaalinen yhdenmukaisuus ei myöskään merkitse valitustien samankaltaisuutta: maksuseuraamuksesta tehtyä valitusta ei välttämättä käsitellä hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisessa hallinnollisessa muutoksenhakumenettelyssä. Esimerkiksi merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvussa säädetyn öljypäästömaksusta tehdyn valituksen käsitteelyyn merioikeudessa sovelletaan soveltuvin osin rikosasioiden oikeudenkäynnistä annettua lakia.<sup>59</sup>

Rangaistuksenluonteisten hallinnollisten sanktioiden erottaminen velvoittavista tai rajoittavista hallintopäätöksistä tai rikosoikeudellisista rangaistuksista ei ole tarkkarajaista. Tämä johtuu erityisesti siitä, että niillä kaikilla on samanlainen tarkoituserä.<sup>60</sup> Tällaista funktionaalista erottelua on käyttä-

<sup>53</sup> *Mäenpää* 2003 s. 132–133.

<sup>54</sup> *Kulla* 2008 s. 248. Ks. myös *Halila* 2010 197–198.

<sup>55</sup> *Tolvanen* 2002 s. 194. Ks. yleisesti määrittelyistä *Kiiski* 2011 s. 7–9.

<sup>56</sup> *Matikkala* 2010 s. 233.

<sup>57</sup> *Mäenpää* 2007 s. 425.

<sup>58</sup> *Kiiski* 2011 s. 11.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> SOU 2004:69 s. 67, *Hero* 2008 s. 19 ja *Kiiski* 2009 s. 38.

nyt erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkintaa koskeissa ratkaisuisaan.<sup>61</sup>

*Sanktiointi* on lainvalmistelussa tapahtuva päätöksentekoprosessi, jossa lainvalmistelu ymmärretään viranomaistoimenpiteenä laajasti. Sillä tarkoitetaan sanktion oikeudellisesta identiteetistä lainvalmisteluprosessissa tapahtuvaa päätöksentekoa. *Sanktiointiperiaatteet* ovat sanktiointitilanteessa ennen muuta hallinnollisen sanktiojärjestelmän käyttöä ohjaavia oikeudellisia reunaehtoja, kun taas *sanktiointikriteerien* avulla johdetaan sanktioin oikeudellisesta luonteesta tehtävää päätöksentekoa.

Tutkimuksessa käytetään myös käsitettä *hallinnollinen rankaiseminen*. Sillä tarkoitetaan lähtökohtaisesti luonteeltaan hallinto-oikeudellisen sanktion määräämistä hallinto-oikeudellisessa menettelyssä, hallintomenettelyssä. Vastaavasti rikosoikeudellisella rankaisemisella tarkoitetaan rikosoikeudellisen rangaistuksen tuomitsemista tai määräämistä rikosoikeudellisessa menettelyssä, rikosprosessissa.

Tutkimuksen kannalta tärkeä käsite on vielä *kriminalisointi*. Tällä tarkoitetaan tietyn teon tai laiminlyönnin rikosoikeudellisesti rangaistavaksi säätämistä. Kriminalisoimisella tarkoitetaan laajalaisesti tässä tutkimuksessa rangaistavan käyttäytymisen alan muutoksia, uusien kriminalisointien säätäminen mukaan lukien, tunnusmerkistön teonkuvauksen muutoksia ja lisäksi, rangaistavan käyttäytymisen ajallisen ulottuvuuden laajennuksia, kriminalisoinnissa tarkoitetun syyksiluettavuuden asteen laajentamista sekä tunnusmerkistössä tai muulla tavalla tarkoitetun rangaistusasteikon laajentamista siitä riippumatta, tapahtuuko kriminalisoiminen rikosoikeudellisessa vai hallinto-oikeudellisessa kehyksessä. Kriminalisoinnin vastakohta on *dekriminalisointi*, jolla tarkoitetaan rangaistavaksi säädetyt teon tai laiminlyönnin poistamista rangaistavaksi säädettyjen tekojen joukosta.<sup>62</sup>

## 1.6. Keskeiset lähteet

Tämän tutkimuksen lähteistä suurin osa on oikeustieteellistä kirjallisuutta. Kirjallisuuden pääosa muotoutuu suomalaisesta oikeustieteellisestä kirjallisuudesta, mutta myös pohjoismaalaista, saksalaista ja hieman myös anglosaksista kirjallisuutta on käytetty hyödyksi. Kansainvälisten kirjalli-

<sup>61</sup> *Kiiski* 2011 s. 9. Samaa erottelua on käyttänyt Euroopan neuvoston ministerikomitea hallinnollisia sanktioita käsittelevässä suosituksessaan. Ks. Recommendation No. R (91) of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions.

<sup>62</sup> Ks. myös *Melander* 2008 s. 7.

suuslähteiden merkitys ei ole ollut tutkimuksen aihepiiri huomioon ottaen merkittävä, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä hyödyntäen on pyritty saamaan kattava eurooppalainen näkemys aihepiiristä. Siksi myöskään oikeusvertailua jonkin tietyn valtion oikeusjärjestelmään ei ole ollut tarkoituksenmukaista tehdä.

Tutkimuksen primääri kirjallisuuslähde on *Sakari Melanderin* väitöskirja *Kriminalisointiteoria* (2008). Melander on merkittävällä tavalla kehittänyt kirjassaan rikosoikeudellista lainvalmisteluteoriaa.

On jossain määrin yllättävää, että Suomessa ei ole kohdistettu oikeustieteellistä tutkimusta rikosoikeudellisten seuraamusten oikeudelliseen identiteettiin, hallinnollisiin sanktioihin kohdistuvasta tutkimuksesta puhumattakaan. *Tapio Lappi-Seppälä* on väitöskirjassaan käsitellyt rangaistuksen määräämistä (1987) ja sitä, kuten muutakin hänen tuotantoaan, on käytetty hyödyksi tässä tutkimuksessa. Rikosoikeustieteen piiristä ovat olleet lisäksi käytössä erityisesti *Matti Tolvasen*, *Ari-Matti Nuutilan* ja *Kimmo Nuotion* väitöskirjat sekä heidän muutkin teoksensa. Nostan tässä esille myös *Petter Aspin* rikosoikeuden alaan kuuluvan väitöskirjan (1998), josta on hyödynnetty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön kohdistuvaa analyysia.

Merkittävässä asemassa kontrolli- ja kriminaalipoliittisen systematisoinnin kannalta on ollut suomalainen, pääosin 1970-lukulainen kontrolli- ja kriminaalipoliittinen kirjallisuus. Erityisesti *Raimo Lahden* tuotanto on tärkeä.

Valtiosääntöoikeustieteessä rikosoikeuden ja perustuslain välistä vuoropuhelua Suomessa on edellä kerrotulla tavalla edistänyt *Veli-Pekka Viljanen*. Sotilasrikosoikeudellisten lähteiden alkulähde on ollut *Antero Jyrängin* valtiosääntöoikeudellinen väitöskirja *Sotavoiman ylin päällikkyys* vuodelta 1967. Tässä on syytä huomauttaa siitä, että Euroopassa sotilasoikeudesta ja siihen liittyvistä muista oikeudellisista teemoista on kirjoitettu niukasti. Tutkimuksen valtiosääntöoikeudellinen luonne korostuu myös perustuslain organisatoriseen osaan ja erityisesti perustuslain 3 §:n vallanjakoperiaatteeseen kohdistuvan analyysin seurauksena. Siitä huolimatta, että vallanjakoperiaatteesta on kirjoitettu Suomessa vähän, *Kaarlo Tuorin* ja *Jaakko Husan* tuotanto on tärkeässä asemassa. Hallinto-oikeudellisesta kirjallisuudesta ja kirjoituksista on hyödynnetty erityisesti *Olli Mäenpään* ja *Heikki Kullan* tuotantoa.



Tutkimuksen kannalta keskeinen lähdekokonaisuus on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Siltä osin erityisen tärkeä on vuonna 1976 Alankomaita koskenut *Engeliä ym.* koskeva ratkaisu. Ratkaisu on paaluttanut ihmisoikeustuomioistuimen myöhempää käytäntöä sen arvioidessa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeusturvan takeiden ulottumista jäsenvaltioiden hallinnollisiin sanktiojärjestelmiin. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä käsittelevästä kirjallisuudesta on hyödynnetty ratkaisutoimintaa yleisesti käsitteleviä kotimaisia ja ulkomaisia teoksia.

Tutkimuksen lähteinä on laajasti myös käytetty kansallista lainvalmisteluaineistoa, erityisesti hallituksen esityksiä, samoin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Yksittäisistä lainvalmistelukokonaisuuksista on tässä syytä mainita rikosoikeuskomitean mietintö vuodelta 1976, joka vaikuttaa edelleen suomalaiseen kontrolli- ja kriminaalipolitiikkaan monella tavalla.

## 2. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

### 2.1. Oikeudenalojen välinen yhteys lainvalmistelussa

Monessa kohdin rikosten ja vähäisten rikkeiden välinen oikeudellinen raja on liudentunut, koska lainsäätäjä on reagoinut yhteiskunnalliseen häiriötekijään niin helposti rikosoikeuden keinoin. Suomalainen, lähtökohdiltaan maltillinen kontrollipolitiikka on tosiasiaa 2000-luvulle tultaessa johtanut kontrollipoliittisen linjan kiristymiseen ja erityisesti turvallisuudesta on kehittynyt keskeinen suomalainen arvo.<sup>63</sup> Sen eri ulottuvuudet ovat tulleet tärkeiksi kriminaali- ja kontrollipolitiikan perusteluiksi käsitteen sisältämistä oikeudellisista jännitteistä huolimatta. Turvallisuus on nostettu oikeuspolitiikassa, oikeustieteessä esitetystä kritiikistä huolimatta, jopa perusoikeuksien joukkoon.<sup>64</sup>

Rikosoikeudellisen sääntelyn 1970-luvulta alkanut kasvu on aiheuttanut yhteiskunnalle kustannuksia, joiden kompensoimiseksi on jouduttu lieventämään rikosoikeuden oikeusturvamekanismeja. Tästä huolimatta rikosasioiden käsittely on ruuhkautunut viranomaisissa, mikä on vaikuttanut perusoikeuksien toteutumiseen. Rikosoikeuteen liitetyt erityiset oikeussuojan takeet toisaalla ovat alkaneet olla rasitteina oikeussuojan toteutumiselle toisaalla. Koska tutkimuksen tavoitteena on tällaisen ilmiön oikeudellinen selvittäminen sekä analysoiminen, mutta erityisesti oikeudellisten käsitteistöjen kehittäminen tällaisten ongelmien hillitsemiseksi, tutkimus toimii lainsäädäntötasolla perinteisen laintulkintatason sijaan. Tutkimus on lisäksi soviteltu ongelmakeskeiseksi, ei traditionaaliseen tapaan lainopilliseksi, ja siinä pyritään kokonaisvaltaisempaan tarkastelutapaan kuin mitä rikosoikeustieteessä on yleensä ollut tapana.<sup>65</sup>

Ongelmakeskeisen lähestymistavan rikkaus on sen liitynnät usealle eri oikeudenalalle. Se on kuitenkin myös tutkijalle kiperä haaste. Tämä tutkimus sijoittuu ainakin rikosoikeuden, hallinto-oikeuden, valtiosääntöoikeuden ja prosessioikeuden alueille, jossain määrin myös oikeustaloustieteen alalle. Lainsäädäntöteoreettinen tutkimus ei ylimalkaan ole mahdollisia vain yhdestä oikeudenalasta

<sup>63</sup> Michel Foucault'n mukaan turvallisuus oli määritelty niin rangaistusajattelun kuin rangaistuskäytäntöjenkin kehitystä koskevat olennaiset kysymykset 1970-luvun alusta lähtien. Tällöin oli ollut kyse taloudesta ja taloudellisesta suhteesta rikosten estämisen kustannusten ja rikollisuuden kustannusten välillä. Tilanne on 2000-luvulle tultaessa ainakin jossain määrin kehittynyt EU:n kriminaalipoliittisen ilmapiirin muutosten vuoksi, mihin on vaikuttanut globaali turvallisuuspoliittinen kehitys, esim. 11.9.2001-tapahtuma New Yorkissa. Ks. *Foucault* 2010 s. 25 sekä kriminaalipolitiikan tavoitteista esim. *Kiiski* 2011 s. 4.

<sup>64</sup> *Kiiski* 2009 s. 35 ja *Lindstedt* 2007 s. 1010.

<sup>65</sup> Ongelmakeskeisestä laintulkintaopisto erityisesti *Kangas* 1997 s. 90–109 ja 1982 s. 382–387, lainopista yleisesti *Aarnio* 1989.

käsin – kuten ei käytännön lainvalmistelutyökään. Esimerkiksi tietyn menettelyn rangaistavaksi säätäminen edellyttää rikosoikeuden lisäksi prosessi- ja valtiosääntöoikeuden oikeuslähteiden hallintaa, mutta tietoa myös esimerkiksi poliisi- ja syyttäjaoikeudesta sekä ymmärrystä rikosoikeudellisen sääntelyn taloudellisten vaikutusten vuoksi oikeustaloustieteestä. Hallintosanktiosta päättäminen edellyttää hallinto-oikeuden yleisten oppien tuntemusta ja hallintaa. Myöskään ei pidä väheksyä kokemusperäisen tiedon merkitystä tutkimuksen – ja lainvalmistelun – kohteena olevasta elämäntilanteesta.

Oikeudenalat ovat tiiviissä keskinäis-suhteessa toisiinsa. Oikeusjärjestelmää kuvaa nykyisin paremmin kielikuvat oikeusjärjestelmästä kudoksena kuin oikeusjärjestelmän lohkoina. Tämä korostuu erityisesti lainsäädäntöteoreettisessa tutkimuksessa. Tällaiset metaforat ovat tietysti rajallisia ja soveltuvat kuvaamaan jotain tiettyä ominaisuutta tarkasteltavasta ilmiöstä. Kielikuvan pitäisi pikemmin ilmentää sellaista monitasoisuutta ja monisäikeisyyttä, joilla eri oikeudenalat ovat kosketuspinnassa keskenään tai jopa leikkauspisteissä toistensa kanssa: yhden oikeudenalan yleisten oppien muotoutuminen tai uudelleenmuotoilu nostaa esiin koherenssivaatimuksia suhteessa muihin oikeudenaloihin.<sup>66</sup> Oikeustieteilijä voi tietysti sulkea silmänsä tällaiselta näyltä oikeusdogmatiikassa, mutta sen ei pitäisi vakuuttaa oikeusyhteisöä lainvalmistelussa.

Oikeustieteilijöiden näkemykset oikeudenalojen välisistä erilaisista suhteista selittynevät osittain sillä, että kukin tarkastelee oikeustiedettä hieman eri kulmasta – tradition mukaan oman oikeudenalansa sisältä. Tarkastelukulma on relevantti sen vuoksi, että eri oikeudenalat kehittyvät erilaiseen tahtiin. Oikeudenalojen erilainen kehitystahti ja -vaihe vaikuttavat siihen, millaisina oikeudenalan suhteet toisiin oikeudenaloihin näyttäytyvät oikeusjärjestelmän sisältä tarkasteltaessa.<sup>67</sup>

1990-luvun puolesta välistä alkanut perusoikeudellistumiskehitys on jossain määrin murtautunut oikeudenalojen toisistaan riippumattomuuden paradigmaa. Tämä on tapahtunut myös sellaisilla oikeudenaloilla, joilla ei ole aiemmin tunnistettu selvää kosketuspintaa toisiin oikeudenaloihin. Rikosoikeus on tästä mainio esimerkki. Perusoikeudet eivät kuitenkaan alista rikosoikeutta oikeudenalana valtiosääntöoikeudelle.<sup>68</sup> Tärkeää on huomata myös se, että valtiosääntöoikeus ei tyhjene vain perusoikeusargumentteihin.

---

<sup>66</sup> *Suvantola* 2006 s. 15.

<sup>67</sup> *Tuori* 2003 s. 14.

<sup>68</sup> *Viljanen* 2002 s. 26.

Demokratia, oikeusvaltio ja perusoikeudet nivoutuvat kiinteästi toisiinsa valtiosääntöoikeudessa, joka koostuu ylimpiä valtioelimiä ja valtion sekä yksilöiden välistä suhdetta sääntelevistä normeista. Valtiosääntöoikeus kattaa sekä nämä instituutiot että perusoikeudet. Rikosoikeuden ja valtiosääntöoikeuden välisen suhteenkaan ei pitäisi päättyä vain perusoikeuksista käytävään keskusteluun, vaikka perusoikeuksilla on luonnollisen tärkeä rooli rikosoikeuden kautta tapahtuvan julkisen valvontajärjestelmän ylläpitämisessä. On tärkeää muistaa, että instituutiot ja perusoikeudet kohtaavat toisensa myös yleisten oppien alueella, vaikkakin niillä on runsaasti omia kysymyksiään. Näiden järjestelmien erottaminen toisistaan silloin, kun kyse on esimerkiksi normihierarkiasta tai sen rippeistä, oikeuslähteopista, perusoikeuskonfliktien ratkaisemisesta, perustuslain tulkintatavoista, oikeusvaltioperiaatteesta tai parlamentarismista, ei ole perusteltua.<sup>69</sup> Erotteleminen ei ole perusteltua, koska perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvä ratkaisu – esimerkiksi sanktiointiratkaisu – voi nojata viime kädessä esimerkiksi vallanjako-oppiin tai oikeusvaltioperiaatteeseen.<sup>70</sup>

*Jaakko Husan* mukaan myöskään perusoikeuksia ja muuta valtiosääntöoikeutta on tarpeetonta asettaa vastakkain, koska niillä on monia ristikkäisiä kytkentöjä. Jos katse vielä siirretään Euroopassa kehitettyihin yleisiin oppeihin, ”kaikki voidaan liittää kaikkeen”. Husan ennustuksen mukaan yksi valtiosääntöoikeuden keskeisimpiä kysymyksenasetteluita oli 1990-luvun lopulla eurooppalaisen ja kansallisen normistojen väliset suhteet. Hänen mukaansa niihinkään liittyviä ongelmia ei ollut mahdollista ratkoa ilman koko valtiosääntöoikeuden aluetta koskevaa yleisen tason perspektiiviä.<sup>71</sup>

Nimenomaan EY ja EU-oikeuden vaikutuksesta hallinnollisten sanktioiden määrä rikosoikeuden rinnalla on Suomessa lisääntynyt 2000-luvun edetessä.<sup>72</sup> Toki rikosoikeuskin on kerännyt vaikutteita Euroopasta, mutta jäsenvaltioiden rikosoikeusjärjestelmien yhteensovittaminen on ollut vaikeampaa. *Jussi Matikkalan* mukaan kehitykseen on voinut olla yhteydessä se, että EY:ltä/EU:lta on paljolti puuttunut rikosoikeudellinen kompetenssi. Toisaalta monet sanktiomaksut kohdistuvat oikeushenkilöihin ja vasta viime vuosina monessa Euroopan valtiossa oikeushenkilön rangaistusvastuu on otettu käyttöön.<sup>73</sup> Vaikka hallinnollisten sanktioidenkin määrä on lisääntynyt, tämän sääntelymallien institutionaaliseen hyväksyttävyyteen ei kuitenkaan ole kiinnitetty oikeustieteellisessä tutkimuksessa ja lainvalmistelussa kovinkaan paljon huomiota. Jos hyväksyttävyyttä onkin argumentoitu, se

<sup>69</sup> Husa 1999 s. 303.

<sup>70</sup> Ks. myös Husa 1999 s. 303–304 ja yleisesti *Kiiski* 2010 ja 2007.

<sup>71</sup> Husa 1999 s. 305–306.

<sup>72</sup> Ks. hallinnollisista sanktioista *Kiiski* 2011 s. 11–34 sekä liitteet 2 ja 3.

<sup>73</sup> *Matikkala* 2010 s. 233.

on tehty usein perusoikeusjuridiikan avulla, mikä ei ole oikeusjärjestyksen koherenssin näkökulmasta käypä ratkaisu.

## 2.2. Oikeusvaltiollinen kontrolli- ja kriminaalipolitiikka

Eri oikeudenalojen välisiä suhteita oikeuspolitiikassa argumentoitaessa ei suinkaan riitä, että lainvalmisteluprosessissa tunnustetaan tai tiedostetaan hallinnollinen sanktio tai rikosoikeudellinen rangaistus. On tiedettävä myös, mihin ja millä tavalla niitä on mahdollista käyttää. On myös tunnistettava niiden oikeudelliset vaikutustavat. Ne ovat lainsäätäjän työkalupakissa yksittäisiä, yhteiskuntapolitiikan tekemisen keinoja muiden yhteiskuntapolitiikan keinojen joukossa. Sanktiointia on poliittisena toimintana mahdollista lähestyä erilaisista oikeudellisista näkökulmista.

Muodostettaessa kokonaiskuvaa siitä, miten julkinen valta kontrolloi, ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta, ei ole mielekästä vertailla vain rikoksiksi määritellyn käyttäytymisen kontrolloinnissa olevia eroavaisuuksia, koska oikeudellinen sanktiointi kohdistuu laajaan osaan inhimillistä käyttäytymistä.<sup>74</sup> 1970-luvun alussa *Risto Jaakkola*, *Klaus Mäkelä* ja *Hannu Takala* esittivät, että yhteiskuntapoliittinen näkökulma ja riittävän käsitteellisen yleistystason saavuttaminen edellyttävät kaikkien normien yhtenäistä, vaihtoehtoista ja limittäistä valvontaa riippumatta siitä, kuuluvatko ne rikos-, sosiaali- tai johonkin muuhun oikeudenalaan. Vain rikoksiin rajoittuminen kavensi tarpeettomasti tarkastelijan näkökulmaa.<sup>75</sup>

1960-luvulla oli omaksuttu *kontrollipolitiikan* käsite, jolla tarkoitettiin kriminaalipolitiikkaa laajempaa päätöksentekojärjestelmää. Kontrollipolitiikasta ei kuitenkaan enää keskustella samalla tavalla tai samassa laajuudessa kuin muutama vuosikymmen sitten. 1960-luvun lopulla käsite kuvasi tarkastelukulmaa ja käsitteen omaksuminen johtui *Raimo Lahden* mukaan Pohjoismaissa käydyistä vilkkaasta keskustelusta, jossa oli etenkin oikeusturvan kannalta kiinnitetty huomiota erilaisiin pakotoimenpiteisiin, olivatpa nämä toimenpiteet rangaistuksen, huollon tai hoidon nimisiä.<sup>76</sup>

Millainen oikeuspolitiikka voisi selittää paremmin tai tehdä ymmärrettävämmäksi sen yhteiskunnallisen tilanteen, jossa lainsäätäjä nykyisinkin toimii? Voitaisiko laajemmalla käsitteellisellä

<sup>74</sup> Lahti 1980 s. 107.

<sup>75</sup> Jaakkola – Mäkelä – Takala 1972 s. 264. Voi olla niin, että satavuotisen rikoslakimme mittava uudistamishanke fokusoi pienen valtion lainvalmisteluresurssija niin, että se osaltaan edesauttoi näkökulman kaventumisen yhteiskunnan kehitystä vastaamattomaksi.

<sup>76</sup> Lahti 1980 s. 108.

yleisyystasolla operoiden kenties lieventää tutkimuksessa kuvattua kontrolli- ja kriminaalipolitiikan ahdinkoa?

Kontrollipolitiikan perinteinen tavoite on ollut saada yksilöt käyttäytymään yhteiskunnan asettamien rooliodotusten mukaisesti. Toisin sanoen sen avulla siten pyritään ylläpitämään yhdenmu-  
kaista käyttäytymistä ja sääntelemään poikkeavaa käytöstä. Sen funktiona on yhteiskunnallisen jär-  
jestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen niin yksilöitä kuin julkistakin valtaa kontrolloimalla. Pe-  
rinteisesti kontrollipolitiikan piiriin on katsottu kuuluvaksi kriminaalipolitiikan, sosiaalihuollon ja  
mielisairaanhoidon lisäksi julkisesta valvottuja yhteiskuntatoimintoja, kuten työturvallisuus-, lii-  
kenne-, luonnonsuojelu-, vero- ja ulkomaalaisvalvontaa.<sup>77</sup>

Yhteiskuntapolitiikan eri lohkojen välisiin kytkentöihin ei ehkä kiinnitetä riittävästi huomiota. Ai-  
nakaan rikosoikeudellisen ja hallinnollisen rankaisemisen välisiin suhteisiin ei ole kovinkaan paljon  
kiinnitetty huomiota. Esimerkiksi *Nils Jareborg* on liittänyt kriminaalipoliittisen päätöksentekoon  
ajatuksen siitä, että lähes kaikkiin yhteiskunnallisiin päätöksiin liittyy kriminaalipoliittinen ulottu-  
vuus.<sup>78</sup> Tällainen näkemys on rikosoikeuskeskeinen ja näin hahmoteltuna yhteiskuntapolitiikasta ja  
ongelmanratkaisusta tulee rikosoikeuskeskeistä. Lahden mukaan ei-toivottua käyttäytymistä sään-  
nellään yhteiskunnallisen toiminnan eri alueilla ja viime kädessä koko yhteiskuntapolitiikalle ase-  
tettävien tavoitteiden saavuttamiseksi. Yhteiskunnalla on tässä tehtävässä muitakin keinoja käyt-  
tämisen sääntelemiseksi kuin rikosoikeus. Siksi on tärkeää korostaa, että kriminaalipolitiikka ei  
ole vain kontrollipolitiikan vaan ennen muuta yhteiskuntapolitiikan osa, jossa rikosoikeudella, hal-  
linnollisilla sanktioilla ja niiden järjestelmillä sekä muillakin hallinnollisilla keinoilla on omat paik-  
kansa.<sup>79</sup>

Sama näkemys voidaan kytkeä keskusteluun lainsäädännön laadukkuudesta. *Kalle Määtän* mukaan  
lainsäädännön laadukkuuskin on ymmärrettävä *kokonaisvaltaisesti*, eikä yhtä lakia pidä tarkastella  
irrallaan lainsäädäntöympäristöstä. Toisaalta samaa päämäärää voi palvella joukko ohjauskeinoja,  
jolloin niiden vaikuttavuutta ja muita ominaisuuksia on arvioitava kokonaisuutena.<sup>80</sup>

Siksi yhteiskuntapolitiikan yleisistä päämääristä tulisi määräytyä kriminaali- ja kontrollipolitiikan  
erityistavoitteet. On selvää, että jälkimmäisten tavoitteiden saavuttamista eivät vain edistä valvon-

<sup>77</sup> *Kiiski* 2009 s. 38.

<sup>78</sup> *Jareborg* 2001 s. 20–21.

<sup>79</sup> *Lahti* 1980 s. 111–112.

<sup>80</sup> Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa s. 84, Helsinki 2011.

nalliset tai sopeuttavat, kontrollipolitiikalle tyypilliset keinot. Tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkittävämpiä ovat yleisen yhteiskuntapolitiikan keinot, joilla puututaan ei-toivotun käyttäytymisen rakenteellisiin edellytyksiin.<sup>81</sup> Sanktioivaan lainvalmisteluun tulisi aina sisällyttää vaihtoehtoisten keinojen hahmottelu, vaikka tehtävä ei olekaan kaikissa tapauksissa yksinkertainen.

Kontrollipolitiikan eri lohkoilla toimivien viranomaisten yhteistyötä tai niillä tapahtuvien toimintojen yhteensovittamista ei järjestetty 1970-luvulla.<sup>82</sup> Rikollisuutta koskevat päätöksenteko oli jakaantunut usean valtionhallinnon haaran kesken ilman, että valtakunnallisesti tai alueittain tapahtuvia toimintoja missään elimessä soviteltiin.<sup>83</sup> Voisi kuvitella, että tilanne olisi korjattu 2010-luvulle tultaessa, mutta niin ei kuitenkaan ole. Esimerkiksi rikosoikeudellista lainvalmistelua yhteensovittavaa elintä – oikeusministeriön lainvalmistelua koordinoivaa roolia väheksymättä – ei ole Suomeen perustettu. Voi olla, että juuri tästä syystä eri ministeriöiden hallinnonalojen valmistelmissa rikosoikeudellisissa ja hallinnollisissa sanktionormistoissa on havaittavissa laadullisia eroavaisuuksia.

Oikeusvaltion turvaaminen edellyttää oikeuspolitiikkaa, joka kykenee turvaamaan muuttuneessa tilanteessa oikeusvaltion aineelliset edellytykset. Erityisen tärkeää oikeusvaltion analyysissä on 2010-luvulle tultaessa sen huomioon ottaminen, että sekä kansainvälinen että kansallinen oikeusjärjestys ovat sirpaloitumisen tilassa. Se on johtanut itsenäisten oikeudellisten regiimien syntymiseen, jossa keskustellaan omalla erityisellä kielellä, omista lähtökohdista käsin. Se on johtanut puolestaan siihen, että näiden regiimien välisten raja-aitojen ylittäminen on käynyt entistä vaikeammaksi, vaikka todellisuudessa niiden rajojen olisi pitänyt liudentua.<sup>84</sup>

Tällaisessa tilanteessa oikeusvaltiollisilla elementeillä – esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksilla sekä demokratia- ja vallanjakoperiaatteilla – on tärkeä rooli sillanrakentajana ja yhteiskunnallisen kokonaisuuden välittäjänä oikeuspolitiikassa niin, että osaset kyetään sovittamaan yhteiskunnan toiminnan kannalta mielekkäällä tavalla. Voisi olla vähintään myös perusteltua, että dialogi julkisen vallan kontrollista käydään kontrolli- ja kriminaalipolitiikassa entistä enemmän oikeusvaltion elementteihin tukeutuvan yhteiskuntapolitiikan avulla. Tässä dialogissa tulisi luonnollisella tavalla ottaa huomioon kansainvälistymiskehitys. Varsinkaan niin ei voida ajatella, että eri yhteiskuntapoli-

<sup>81</sup> *Lahti* 1980 s. 112 ja 1974 s. 16–22.

<sup>82</sup> *Lahti* 1980 s. 110.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Ks. yleisesti tilanteesta esim. *Koskenniemi* 2007.

tiikan lohkoilla tehdyt päätökset – kansainvälisissä instituutioissa tehdyt päätöksen mukaan lukien – eivät vaikuttaisi toisiinsa.

Nimenomaan rikosoikeus ja hallinto liittyvät yhteiskunnassa monella eri tavalla ja erilaisissa kohdin toisiinsa. Laaja-alainen oikeusvaltiollinen yhteiskuntapolitiikka ei sulje pois hallinnollisten sanktioiden ja niiden järjestelmien lisääntyvää käyttöä rikosoikeuden vaihtoehtona – eikä sitä, että jossakin tilanteessa luovutaan kokonaan sanktioimasta.

### 2.3. Lainsäätäjän oikeuslähdeoppi

Lainsäädäntöteoreettisten systematisointien jälkeen on tarpeellista määritellä tutkimuksen oikeudellinen viitekehys – sellaiset oikeudelliset puitteet, joihin tutkimuksessa on mahdollista tukeutua. Viitekehysten on tutkimuksen kysymyksenasettelua silmällä pitäen oltava sellainen, että sitä olisi mahdollista hyödyntää lainvalmisteluprosessin sanktiointitilanteessa, ei siis perinteisessä lainopillisessa tuomarin näkökulmaa painottavassa oikeudellisessa toimintaympäristössä. Oikeustieteessä on lisäksi pohdittu, olisiko tutkijan näkökulma oikeuslähdeoppiin erilainen kuin tuomarin.<sup>85</sup>

*Sakari Melander* on valottanut kolmatta mahdollista perspektiiviä oikeuslähdeoppiin, lainsäätäjän näkökulmaa.<sup>86</sup> Tällaista perspektiiviä hyväksikäyttäen ja tällaiseen lainsäädäntötoiminnan oikeuslähdeoppiin tukeutuen tässä tutkimuksessa hahmotellaan rankaisemisen tai sanktioinnin oikeuslähdeoppia, eli sitä, mitä tulisi ottaa huomioon lainvalmistelussa julkisen vallan rangaistuskaltaisesta sanktiosta päätettäessä. Tavoite on tässäkin yhteydessä rikosoikeudellisen inflaation torjuminen pyrkimällä vankistamaan nimenomaan rikosoikeuden asemaa rangaistukseen perustuvan keinovalikoiman tärkeimpänä elementtinä. Tätä voidaan pitää myös jossain määrin rikoslainopin tehtävänä. Teon paheksuttavuus sinänsä ei riitä rikos- tai hallinnollisenkaan sanktion säätämisen valintaperusteluksi, vaan hyväksyttävä sanktio ja sen järjestelmä edellyttävät oikeudellisesti legitimit perustelut.<sup>87</sup>

Oikeuslähdeoppia pidetään oikeudellisen argumentaation kivijalkana. Sen yleinen tehtävä on oikeuspositivistisessa tarkoituksessa vastata siitä, millaisia hierarkkisia ja tärkeysjärjestystä koskevia suhteita normilähteiden välillä voi vallita. Oikeuslähdeoppiin tiivistyy yleensä oikeusyhteisön nä-

<sup>85</sup> Ks. yleisesti *Timonen* 1989.

<sup>86</sup> *Melander* 2008 s. 63–80 ja 2007 s. 161–162.

<sup>87</sup> *Kiiski* 2009 s. 41.



kemys siitä, millaisiin aineksiin *oikeudellisen ratkaisun* tulee perustua. *Jussi Tapanin* ja *Matti Tolvasen* mukaan keskustelu ei tässä yhteydessä koskettele vain sitä, millainen rationaalinen rekonstruktio oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa käytettävästä normatiivisesta aineksesta muodostetaan, vaan sen lisäksi on olennaista pohtia, miten tuomari tosiasiallisesti käyttää oikeudellista ratkaisumateriaalia. Kyse on normatiivisten ja realististen elementtien yhteensovittamisesta lain soveltamistilanteissa<sup>88</sup>

Melander on siis ideoinut lainsäätäjälle uuden näkökulman oikeuslähdeoppiin. Se kattaa koko lainsäädäntöprosessin, millä hän tarkoittaa varsinaisen eduskunnassa tapahtuvan lainsäätämisen lisäksi muun muassa eri ministeriöissä tapahtuvaa lainvalmistelua, mahdollisia työryhmä- tai komiteakäsittelyitä asiantuntijakuulemisineen sekä esitysluonnoksen lausuntokierroksen ja siitä saatavan palautteen. Melander pitää mahdollisena, että lainsäädäntötoiminnan oikeuslähdeoppi voi toimia lainsäädäntötoiminnan rationaalisuuden ja legitimiuden takaajana tai turvaajana. Mikäli lain säätämistä ei kuitenkaan pidettäisi puhtaan oikeudellisena toimintana, voitaisiin puhua myös yksinkertaisemmin lainsäädäntötoiminnan lähteistä.<sup>89</sup>

Lainsäätäjän oikeuslähdeoppi eroaa lähtökohdiltaan tuomarin näkökulmasta oikeuslähdeoppiin. Lainsäätäjän oikeuslähdeoppi perustuu pääasiassa lainsäätäjän toimintaan kohdistuvien *oikeudellisten rajoitteisiin*. Ne on otettava huomioon, jotta lain säätäminen on legitimiä ja hyväksyttävällä tavalla argumentoitua. Tässä mielessä lainsäätäjän oikeuslähdeoppiin kuuluvat valtiosäännön peruseriaatteet, perusoikeusjärjestelmä ja ihmisoikeudet, perusoikeuksien rajoittamisdoktriini, EU-oikeus, lainsäädännön sisäinen rationaalisuus sekä vakiintuneet sääntelyperiaatteet.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> *Tolvanen – Tapani* 2008 s. 114 ja *Kiiski* 2009 s. 41.

<sup>89</sup> Ks. enemmän *Melander* 2008 s. 70 ja *Kiiski* 2009 s. 41.

<sup>90</sup> *Melander* 2008 s. 72–80.

### 3. Kontrollipolitiikan paradoksi – sotilashallinnointi

#### 3.1. Instituution oikeudellisen profiilin haasteet – hallintoa vai rikosoikeutta?

Tässä väitöskirjassa käsitellään useissa kohdin sotilasoikeudenhoitoa, tarkemmin sanottuna sotilaiden kurinpitoa ja sotilaslainkäyttöä puolustushallinnossa. Tämän kansallisen instituution sekä rikosettä hallinto-oikeudellinen perusta muodostaa koko väitöskirjan kannalta mielenkiintoisen tutkimusympäristön. Teema on tärkeä myös siksi, että sotilasoikeudenhoitoa ei ole Suomessa juurikaan tutkittu. Nimenomaan sotilasoikeudenhoidosta saatu sytyke on laajentanut väitöskirjan käsittelemään hallinnollisia sanktioita ja niiden järjestelmiä yleisemmin. Koska sotilasoikeudenhoidon keskeistä elementtiä, kurinpitoa, ollaan parhaillaan uudistamassa, on perusteltua pohtia, onko tutkimusprosessin aikana esitetty kritiikki, huomautukset ja suositukset otettu lainvalmisteluprosessissa huomioon.

Sotilaskurinpitojärjestelmän spesifinen sääntelymalli sisältää oikeudellisia jännitteitä, joihin vaikuttavat etenkin historialliset syyt.<sup>91</sup> Historialliset syyt eivät kuitenkaan voi olla yksinomainen perustelu sääntelymallin valinnan hyväksyttävyydelle. Mielenkiintoista on siksi selvittää, millä tavalla sotilaskurinpidoon legitimitettiin käynnissä olevan uudistuksen yhteydessä perustellaan. Miten on argumentoitu se, että sotilasoikeudenhoito olisi edelleen lähtökohdiltaan rikosoikeudellista ja pääosin sotilasesimiesten toimivallassa, vaikka rikosoikeudellinen tuomiovallan käyttäminen on perustuslain 3 §:n vallanjakoperiaatteen mukaan riippumattomien tuomioistuinten asia?

Suomalaiselle sotilasoikeudenhoidolle on edellä kuvattuihin lähtökohtiin perustuen kehitetty oikeudellinen profiili. Järjestelmän identiteetti on pääosiltaan rikosoikeudellinen, koska sen lähtökohta on aina rikoslain 45 luvussa säädetty rikokseksi määritelty teko tai laiminlyönti. Tärkeää luokittelun kannalta on, että menettelyssä sotilasesimies ilmoittaa sotilaille tätä epäiltävän rikoksesta. Tällainen ilmoitus tarkoittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan sitä, että sotilaan oikeusturvaan kuuluvat ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja siten perustuslain 21 §:ssä taatut oikeudenmukaisuuden vähimmäistakeet. Kyse on ihmisoikeustuomioistuimen kehittämän *Engel*-kriteeristön mukaan teon tai laiminlyönnin kansallisesta luokittelusta rikossyytteeksi, joka on *Petter Aspin* mukaan merkittävin lähtökohta. Koska suomalaisessa sotilasoikeudenhoidossa on aina kyse rikossyytteen käsittelystä, menettelyssä tulee ottaa huomioon rikoksesta syytetyn oike-

---

<sup>91</sup> *Kiiski* 2006 s. 182–183 ja 190.

usturvalle asetetut edellytykset. Tilanne on sotilashallinnon ja -toiminnan luonne huomioon ottaen paradoksaalinen.<sup>92</sup>

Ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ratkaisukäytännön perusteella vähäisten tekojen ja laiminlyöntien kontrolli hallinnollisissa (kurinpito)järjestelmissä on mahdollista, mikä taas oikeuttaa poikkeamaan 6 artiklassa määritellyistä oikeusturvan edellytyksistä.<sup>93</sup> Perusteltu kysymys siten on, miksi suomalainen järjestelmä on kytketty lähtökohtaisesti rikosoikeusjärjestelmään ja miksi hallinnollisen kontrollin mahdollistamaa joustavuutta ei ole kaikilta osin hyödynnetty. Tosin sanoen, miksi sotilaiden käyttäytymistä arvioidaan lähtökohtaisesti rikosoikeudellisesti, ei hallinnollisesti?

Syyt juontuvat todetulla tavalla puolustushallinnon historiasta. Vaihtoehtoista hallinnollista sääntelymallia on esitetty, mutta se ei ole saanut jalansijaa.<sup>94</sup> Järjestelmä on kytketty 1800-luvun lopulta lähtien rikosoikeuteen niin, että vuoteen 1983 asti sotilaita kontrolloitiin omalla, varsinaisen rikoslain ulkopuolisella sotaväen rikoslailla ja siitä lähtien omalla rikoslain 45 luvulla.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan hallinto ei kuitenkaan saisi liikaa eikä laittomasti tunkeutua rikosoikeuden alueelle, koska hallinnossa ei kyetä takaamaan riittävän laadukasta oikeusturvaa.<sup>95</sup> Kyse on tällöin ensinnäkin viranomaismenettelyiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta, jota sotilashallinnonkaltaisessa suljetussa yhteisössä ei ole helppoa taata. Toisaalta rikosoikeuden kytkeminen hallinnolliseen ympäristöön aiheuttaa menettelyiden tehottomuutta. Perustuslain 3 §:n vallanjakoperiaatteen pitäisikin estää liiallisen rikosoikeudellisen kompetenssin siirtyminen sotilashallinnolle. Sotilasoikeudenhoidon hyväksyttävyyttä ei kuitenkaan ole koskaan arvioitu vallanjakoperiaatteeseen nähden, eikä arviointia tehdä sotilaskurinpitomenettelyä parhaillaan uudistettaessa.

Rikosoikeudellisella sääntelymallilla ei saavuteta sotilashallinnossa eikä muissakaan hallinnollisissa ympäristöissä merkittävää etua. Esimerkiksi rikosoikeudellisella rangaistuksella tavoiteltava preventio ei eroa *muodollisesti* hallinnollisella sanktiolla tavoiteltavasta preventiosta. Päinvastoin, oikeusturvan hyödyt saatetaan menettää rikosoikeudellisen menettelyn laadullisten edellytysten vuoksi. Rikosoikeus postuloi sille ominaisen osaamistarpeen ja ajatus siitä, että esitutkintaa ja ri-

---

<sup>92</sup> *Kiiski* 2006 s. 181–187.

<sup>93</sup> *Kiiski* 2006 s. 178–181.

<sup>94</sup> *Kiiski* 2006 s. 182.

<sup>95</sup> *Kiiski* 2006 s. 179.

koslainkäyttöä harjoitettaisiin ikään kuin omien tehtävien ohella, on nykyaikaisen rikosprosessin vaatimuksia silmällä pitäen haastavaa.<sup>96</sup> Myös suomalainen sotilaiden kontrolli olisi rationaalisempaa, mutta paradoksaalisesti myös oikeusturvallisempaa, järjestää hallintomenettelyllä ja -lainkäytöllä. Vain vakavimpien ja perusoikeuserustaisten intressien – esimerkiksi palvelusturvallisuuden – varmistaminen rikosoikeudella tulisi olla hyväksyttävää.

Jos puolustushallinto ei saa rikosoikeudesta hyötyä, millainen tarkoitusperä rikosoikeudella puolustushallinnossa sitten olisi? Jos rikosoikeutta ei käytetä ensisijaisesti perusoikeuksien suojelemisen, kunnioittamisen ja turvaamisen *ultima ratio* instrumenttina, on tulkittava niin, että rikosoikeus on puolustushallinnossa johtamisen tai vallankäytön väline. Koska sotilaan laiminlyönnissä on aina kyse rikoslain 45 luvussa säädetystä rikoksesta, kyse ei ole vain jännitteistä *oikeudenhoitomenetelyissä*, vaan järjestelmän perustan, rikoslain 45 luvun sotilasrikosten legitimitetistä. Rikoslain 45 luku suojelee monella tavalla sotilashallinnon kannalta tärkeitä intressejä, mutta ei useinkaan edes välillisesti perusoikeuksia.<sup>97</sup>

Hallitus antoi vuonna 2010 eduskunnalle esityksen (225/2010 vp) sotilaskurinpitojärjestelmän uudistamisesta tarkoituksena luoda johdonmukainen ja ajantasainen uusi säännöstö, joka vastaisi kaikella tavalla perustuslain asettamia vaatimuksia. Esitys ei kuitenkaan sisällä sellaisia rakenteellisia uudistuksia, joilla tässä tutkimuksessa esille tulleita jännitteitä merkittävästi lievennettäisiin. Näin on nimenomaan siksi, että sekä rikos- että hallinto-oikeudellisia piirteitä sisältävää sekalaista sääntelymallia ei esityksessä esitetä muutettavaksi. Edelleen sotilaskurinpitojärjestelmä olisi ainoa rikosoikeuteen kytketty kurinpitojärjestelmä Suomessa.

Näin on siitä huolimatta, että esityksessä muun muassa otetaan huomioon *Engel*-kriteeristö. Sitä ei ole käytetty lainvalmistelua *ohjaavana mittapuuna* esityksessä, vaan siinä on pääosin tyydytty selostamaan ratkaisua. Perusongelma on järjestelmän hyväksyttävyyden kannalta tässä yhteydessä se, että kriteeristöä ei ole asetettu rikoslain 45 luvun sotilasrikostunnusmerkistöjä ja sotilaskurinpidon spesifisiä sanktioita vasten.

Sotilaskurinpitoa uudistettaessa on havaittu, että perustuslain 3.3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttää Suomessa riippumaton tuomioistuin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole pohdittu kysymyksiä, millä tavalla ja millä perusteilla sotilasesimiehille olisi tästä huolimatta mahdollisuus delegoida

<sup>96</sup> Hyöty-haitta -punninnan periaatteesta kokoavasti *Melander* 2008 s. 471–505.

<sup>97</sup> *Kiiski* 2006 s. 189.

rikosoikeudellista tuomiovaltaa. Perustuslain 127 §:ssä säädetyn yleisen maanpuolustusvelvollisuudesta ei voi tehdä sellaista johtopäätöstä, joka oikeuttaisi automaattisesti rikosoikeudelliseen vallankäyttöön. Samalla tavalla kuin sakkomenettelyitä vuonna 2010 uudistettaessa perustuslain asettamia vaatimuksia on esityksessä tyydytty perustelemaan vain perusoikeuksien laadukkaamman turvaamisen kannalta. Edes sotaväessä vallanjakoperiaatteen ei pitäisi tyhjäntyä vain perusoikeusargumentaatioon.

### 3.2. Ekskursio – rikosoikeudellako poliittisia oikeuksia vastaan?

Artikkelissa Rikosoikeudellako poliittisia oikeuksia vastaan (2008) on käsitelty rikoslain 45 luvun 19 §:ssä säädetyn luvattoman poliittisen toiminnan kriminalisoivaa tunnusmerkistöä. Artikkelissa ensinnäkin kysytään, miksi yhden henkilöryhmän osallistuminen poliittiseen toimintaan on Suomessa kriminalisoitu ja millaisia oikeudellisia jännitteitä näihin rajoituksiin liittyy. Kysymys on toisin sanoen siitä, miksi poliittisen toiminnan estämiseen on käytetty rikosoikeudellista sääntelymallia, ja siitä, onko kiellon toteuttaminen rikosoikeuden keinoin hyväksyttävää ja järkevää kriminaalipoliitikkaa. Onko kiellon toteuttamiselle esitettävissä vaihtoehtoa?

Vaikka artikkeli käsittelee vain yhtä rikoslaissa säädettyä kriminalisointia, tehdyllä analyysillä on laajempaa merkitystä koko väitöskirjatutkimuksen kannalta. Se on merkittävä ensinnäkin siksi, että perustuslakivaliokunta on harvoin lausuntokäytännössään arvioinut rangaistavuuden hyväksyttävyyttä perusoikeuksien rajoitusedellytysten testin avulla.<sup>98</sup> Se on merkittävä myös siksi, että valiokunta asetti lausunnossaan *rikosoikeudellisessa kontekstissa* yhteiskunnallisen intressin – puolustusvoimien sitoutumattomuuden varmistamisen – yksilöiden perusoikeuksien edelle. Valiokunta oli aikaisemmassa lausuntokäytännössään vastakkaisesti korostanut nimenomaan perusoikeuksien suojelemisen tarpeen olleen hyväksyttävä kriminalisointiperuste.<sup>99</sup>

Artikkelissa käsitellään rikoslain 45 luvun 19 §:n hyväksyttävyyttä lainsäätäjän oikeuslähdeopista johdettujen rajoitusperiaatteiden avulla. Tässä mielessä rikokseksi säätämiseksi on kehitetty absoluuttisia ja relatiivisia reunaehtoja ja/tai periaatteita. Näistä ehdoista ihmisarvon kunnioittamisen periaate ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on kohotettu myös hallinnollista sanktiointia rajoitta-

<sup>98</sup> Ks. PeVL 3/1999 vp s. 1 sekä PeVL 10/2000 vp, jossa arvioinnin kohteena on myös yhdistymisvapaus. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan tehnyt rikollisjärjestykseen kuulumista kriminalisoitaessa testiä kokonaisuudessaan.

<sup>99</sup> PeVL 36/1998 vp.

viksi periaatteiksi. Rikoslain 45 luvun 19 §:ää on lisäksi arvioitu kriminalisointiperiaatteiden valossa.

Artikkelin johtopäätöksenä on esitetty kritiikkiä valittua sääntelymallia kohtaan: Kriminalisoinnille ja samalla perusoikeusrajoitukselle esitetyt perustelut ovat ongelmallisia. Poliittisten oikeuksien rajoittaminen hyväksikäyttäen melko epämääräistä yhteiskunnallista intressiä, jolla ei ole edes välillisesti kytkentää perusoikeuksiin, on todettu kriminalisointiperiaatteiden kannalta olevan pulmallista.<sup>100</sup> Perusoikeuksien yleisen rajoitustestin painopiste on ollut muualla kuin perusoikeuksien suojan aineellisen rajan asettamisessa ja sen noudattamisen valvonnassa. Lainvalmistelussa ovat enemmän painottuneet laintasoisuuden, täsmällisyyden ja oikeusturvan toteuttamisen vaatimukset testin sisällöllisten elementtien – hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja ydinalueen suojan – kustannuksella.<sup>101</sup>

Perustuslakivaliokunnan mukaan rikoslain 45 luvun 19 §:n rajoitukset eivät ole sotilaiden *poliittisten oikeuksien ydintä*, koska kriminalisoinnilla ei rajoiteta sananvapautta poliittisissa kysymyksissä, äänestämisoikeutta eikä yhteiskunnallista järjestötoimintaa yleensä. Kyseessä ei ole myöskään uusi rajoitus. *Juha Lavapuron* mukaan perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä on perustuslakivaliokunnan käytännössä arvioitu tällä tavalla muulloinkin, *perusoikeuksien ydinaluetta negatiivisesti tulkiten*. Kyse on tällöin ollut siitä, että perustuslakivaliokunta on käyttänyt ydinalueen koskemattomuutta perusoikeuksien funktioiden kannalta käänteisessä merkityksessä – osoittamaan lainsäätäjän harkintavallan laajuutta perusoikeuksien ydinalueen ulkopuolelle sijoittuvalla sääntelyalueella. Lavapuron mukaan eräiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella voitaisiin lähteä jopa siitä, ettei suomalainen valtiosääntödoktriini oikeastaan tunnustaisi perusoikeuksien ydinaluetta niiden rajoitusten rajana.<sup>102</sup>

Tällainen rikoslain 45 luvun 19 §:ää säädettäessä käytetty *formaalisen joustavuuden oppi* on rikosoikeuden hyväksyttävyyden kannalta haitallista.<sup>103</sup> Lainsäätäjää voidaan myös moittia kriminalisointihakaiseksi, koska valitulle keinolle ei ollut esitetty vaihtoehtoa. Tällainenkin sääntely aiheuttaa rikosoikeudelle inflatorista kehitystä. Poliittisen osallistumisen kieltäminen olisi ollut

<sup>100</sup> *Kiiski* 2008 s. 259.

<sup>101</sup> Ks. ilmiöstä myös *Hidén* 2002 s. 1183.

<sup>102</sup> *Lavapuro* 2010 s. 249–250. Lavapuro mainitsee esimerkkinä lausunnon PeVL 29/2008 vp.

<sup>103</sup> Ks. opista enemmän *Lavapuro* 2010 s. 244.

myös rationaalisempaa ja hyväksyttävämpää hallinnollista sääntelymallia käyttäen – jos kieltäminen ylimalkaan olisi ollut tarpeen.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> *Kiiski* 2008 s. 259 ja 266–268.

## 4. Tutkimuksen tulokset

### 4.1. Sanktiointiteoreettinen malli

Kuten tutkimuksessa on edellä huomautettu, kriminalisointiperiaatteet eivät juuri ole toimineet rikoslainsäätäjän pidäkkeinä. Siksi voidaan sanoa, että kriminaalipolitiikassa poliittiset argumentit ovat painaneet oikeudellisia argumentteja enemmän – ja ehkä niiden on pitänytkin painaa enemmän. Erityisesti perusoikeusperustainen oikeushyväoppi on ollut vailla merkitystä kriminalisointitilanteissa. Varsinaisen rikoslain ulkopuolelle kriminalisoitaessa ei useinkaan suojella perusoikeuksia edes välillisesti, vaan tarkoitus on edistää julkisen hallinnon valvonnallisia tarkoituksia. Kuitenkin kyse on samasta rikosoikeudesta. Tällainen pääosin Saksan rikosoikeustieteestä Suomeen omaksuttu oikeushyväoppi ei ole saavuttanut tärkeitä, lainsäätäjää.<sup>105</sup> Siksi voisi olla perusteltua pohtia kriminalisointiperiaatteiden jättämistä nykymuodossaan akateemisten mietelmien tasolle.<sup>106</sup>

Tuskin kukaan on ajatellutkaan, että suomalainen rangaistusjärjestelmä voitaisiin ”tässä ja nyt” uudistaa kriminalisointiperiaatteisiin perustuvaksi systeemiksi. Se tarkoittaisi käytännössä tyystin uutta rikosoikeuden paradigmaa. Ongelmallista on kyllä sekin, että on kriminalisoitu ja kriminalisoidaan sattumanvaraisesti kriminalisointiperiaatteisiin vedoten – se aiheuttaa rikosoikeusjärjestelmään epäharmoniaa.

Tässä tutkimuksessa on sitouduttu myös kriminalisointiteoriaan ja kriminalisointiperiaatteisiin: Oikeusvaltion rangaistusjärjestelmän tulisi olla *lähtökohtaisesti* kriminalisointiteoreettisella tavalla hyväksyttävä. Koska tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan varsinaisesti ole kyse siitä, mistä tulisi rangaista, sitoutuminen mainittuun teoriaan ei ole totaalista. Tutkimuksessa ei myöskään pohdita sitä, missä lainvalmisteluprosessin vaiheessa sanktion asettamisen sijaan tulisi punnita muun hallinnollisen pakon tai sääntelyn käyttämistä. Lähtökohta on kuitenkin se, että *lievän* hallinnollisen sanktion ja sen järjestelmän asettamiselle ei ole rajoitetta, jos sanktioitavaksi harkitun teon tai laiminlyönnin voidaan perustella vaarantavan yleistä järjestystä ja/tai turvallisuutta.

<sup>105</sup> *Kiiski* 2006 s. 189–190. Ks. oikeushyvien suojelun periaatteesta kattavasti *Melander* 2008 s. 327–388. Melanderin mukaan suomalainen oikeushyväoppi on hybridi saksalaista, anglosaksista ja pohjoismaalaista oikeutta. Perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta puhuvat lausuntokäytännössään oikeushyvän sijaan ”painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta”, ks. PeVL 23/1997 vp s. 2 ja LaVL 9/2004 vp s. 1.

<sup>106</sup> Ks. myös reduktionismin ongelmasta *Tuori* 2007 s. 38–44.



Lainsäätäjän oikeuslähdeopista on myös johdettavissa sanktiointia ohjaavia periaatteita, jotka asettavat oikeudelliset reunukset hallinnolliselle sanktioinnille samalla tavalla kuin kriminalisointiperiaatteet asettavat rajoituksia rikokseksi säätämiseksi. Lainsäätäjän oikeuslähdeopin hyödyntäminen sanktioitaessa tekee sanktioinnista lähtökohtaisesti rationaalisen ja hyväksyttävällä tavalla argumentoidun. Kriminalisointiperiaatteet ja *sanktiointiperiaatteet* eivät kuitenkaan vastaa kysymykseen siitä, millainen sanktio rangaistavaksi aiottuun tekoon tai laiminlyöntiin olisi lainvalmisteluprosessissa rationaalista asettaa, ja jotta *sanktiointiteoreettinen malli* ei jäisi akateemiseksi mietelauseeksi, tässä tutkimuksessa kehitetään lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä hyödyntäen sanktiointia ohjaavat oikeudelliset kriteerit, *sanktiointikriteerit*, jotka voisivat toimia lainsäätäjälle sanktioinnin konkreettisina apu- ja ohjausvälineinä päätöksenteon yhteydessä. Sanktiointiperiaatteet ja -kriteerit jatkavat kriminalisointiteoreettista keskustelua.

#### 4.2. Hallinnollista sanktiointia ohjaavat periaatteet teoriassa

Lainsäätäjän oikeuslähdeopin sisällöllisiä tekijöitä hyväksikäyttäen tässä tutkimuksessa sanktioinnille johdetaan varauksettomia, *absoluuttisia* sekä *relatiivisia rajoituksia*. Koska sanktioilta edellytetään kaikissa olosuhteissa valtiosäännönmukaisuutta, sen absoluuttisia ilmentymiä ovat ensinnäkin perustuslain 1 §:ssä ilmaistu ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate sekä perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate.<sup>107</sup> Relatiivisia rajoituksia sanktioinnille asettavat perusoikeudet, *ne bis in idem* -periaate sekä vallanjakoperiaate.<sup>108</sup>

Hahmoteltavat periaatteet muodostavat sanktioinnille oikeudelliset rajat – sellaisen oikeudellisen kehikon, jossa lainsäätäjän pitäisi toimia, jotta sanktion säätäminen olisi legitimiä ja hyväksyttävällä tavalla argumentoitua. Näiden rajoitteiden lisäksi tutkimuksessa kehitetään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä hyödyntäen sanktiointia *ohjaavia kriteereitä*. Näitä kriteereitä käsitellään tiivistelmän luvussa 4.4. Rajoitusperiaatteet ja ohjauskriteerit sisältyvät tutkimuksessa hahmoteltavaan hallintosanktiointiteoreettiseen malliin, joten voidaan puhua hallinnollisen sanktion säätämisen oikeudellisista edellytyksistä.

<sup>107</sup> Tässä on huomattava, että ihmisarvon käsite ei voi olla sisällöllisesti absoluuttinen, muuttumaton, vaan se ilmenee välähdyksenomaisesti poikkeuksellisissa soveltamis- ja tulkintatilanteissa.

<sup>108</sup> Ks. enemmän *Kiiski* 2009 s. 41–43.

#### 4.2.1. Ihmisarvon kunnioittamisen periaate

Ihmisarvon kunnioittaminen edellyttää rajoittamaan yksilöiden toimintavapauksien rajoitukset minimiin. Koska se rajoittaa kaikenlaista julkisen vallan kontrollia ja turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön oikeudet ja vapaudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa, sen merkitys hallinnollisessakin sanktioinnissa on estää ihmisarvoa loukkaavien sanktiotyyppien käyttäminen. Periaate rajoittaa esimerkiksi sen, että yksilöä ei tulisi rangaista vain tämän aseman perusteella jonkin käskyn tai kiellon rikkomisesta.<sup>109</sup>

#### 4.2.2. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Periaate on hallinnollisessa sanktioinnissakin metatason mittapuu. Perustuslakivaliokunnan mukaan rikosoikeudellinen laillisuusperiaate rajoittaa rikosoikeudellisen päätöksenteon lisäksi hallinnollista sanktiointia.<sup>110</sup> Siksi se edellyttää esimerkiksi rangaistuksenkaltaiselta hallinnolliselta rahamaksulta sitä, että laissa on täsmällisesti ja selkeästi määrätty maksuvelvollisuudesta, maksun suuruudesta sekä maksun täytäntöönpanon perusteista.<sup>111</sup>

#### 4.2.3. Perusoikeudet

Edellä mainittujen absoluuttisten rajoitusperiaatteiden lisäksi perusoikeudet asettavat rangaistusta hahmottelevalle lainsäätäjälle yleisempiä, suhteellisempia normatiivisia pidäkkeitä. Perusoikeudet rajoittavat sekä rikosoikeuden että hallinnollisen kontrollin käyttöalaa. Lainsäätäjällä on perusoikeusrajoitusten kanssa operoidessaan niiden oikeudellisesta luonteesta johtuvaa liikkumavaraa, mutta sanktiointitilanteessa seuraamuksen sallittavuutta arvioidaan samalla tavalla kuin perusoikeuksien rajoittamista yleensäkin. Koska esimerkiksi rangaistuksenkaltaiset hallinnolliset seuraamusmaksut rinnastetaan usein rikosoikeudellisiin varallisuusrangaistuksiin, niilläkin on välitön yhteys omaisuus-perusoikeuteen. Siksi hallinnollisen sanktioilta edellytetään lailla säätämisen lisäksi täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä hyväksyttävyyttä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta.<sup>112</sup>

<sup>109</sup> Ks. *Kiiski* 2009 s. 42 ja periaatteesta kattavasti *Melander* 2008 s. 261–325.

<sup>110</sup> PeVL 32/2005 s. 3.

<sup>111</sup> Ks. *Kiiski* 2009 s. 42 ja erityisesti *Melander* 2008 s. 193–255.

<sup>112</sup> Ks. *Kiiski* 2009 s. 42 ja *Melander* 2008 s. 361–363.

#### 4.2.4. *Ne bis in idem* ohjausperiaatteena

Hallinnolliseen sanktiointiteoreettiseen malliin sisältyvä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ja KP-sopimuksen 14 artiklan 7 kappaleessa säädetty *ne bis in idem* -periaatteen tulisi rajoittaa lainsäätäjän toimintavapautta estämällä saman teon tai laiminlyönnin kontrollin (uudelleen tutkinnan ja rankaisemisen) samanaikaisesti sekä rikosoikeudellisella rangaistuksella että hallinnollisella sanktiolla.<sup>113</sup> Periaate voidaan johtaa myös perustuslain 1 §:n ihmisarvon kunnioittamisen periaatteesta, koska valtion rankaisutoimenpiteet tulisi oikeusvaltiossa rajata minimiin.<sup>114</sup>

Rajoitusperiaate sisältyy useiden eurooppalaisten valtioiden perustuslakeihin, mutta ei kuitenkaan Suomen, millä on voinut – ainakin jossain määrin – olla vaikutusta periaatteen sivuuttamiseen suomalaisessa lainkäyttö- ja lainsäädäntökäytännöissä. Suomessa on joka tapauksessa mahdollista, että rikosoikeudellisia ja hallinnollisia sanktioita on mahdollista määrätä toistensa ohessa. Viimeaikainen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on kuitenkin pakottanut suomalaisetkin lainsoveltajat ja lainsäätäjän varpaalleen, koska monta rangaistuksenluonteista sanktiota samasta teosta on ihmisoikeussopimuksen vastaista. Se voi olla myös rangaistusteoreettisen ennalta estävyyden kannalta vaikutuksetonta.

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja siten perustuslain 21 §:n syyttömyysolettamaan sisältyvän *itsekriminointisuoja*n tulisi sanktiointitilanteessa vaikuttaa *ne bis in idem* -periaatteen ohessa. Myös sen tulisi torjua lainsäätäjää toimimasta siten, että saman teon tai laiminlyönnin tutkinta olisi mahdollinen rikosoikeuden keinoin hallintomenettelyn jälkeen.<sup>115</sup>

#### 4.2.5. *Vallanjakoperiaate* ohjausperiaatteena

Rikosoikeudellisen seuraamuksen tunnusomainen piirre on sen määrääminen rikosprosessissa, ei hallintoprosessissa tai muussa hallinnollisessa menettelyssä. Rikosasiasa tuomiovaltaa käyttää pääsäännön mukaan yleinen tuomioistuin perustuslaissa säädetyllä tavalla. Alkuperäisen vuoden 1889

<sup>113</sup> Ks. periaatteen sisällöstä kokoavasti viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa *Helenius* 2010 ja *Helenius – Hellsten* 2010 sekä erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut *Zoloukhin* (2009) ja *Ruotsalainen* (2009). Ks. oikeustapauskomentit *Vuorenpää* 2010 s. 1113–1120 ja s. 94–104, erityisesti 2011 (a) s. 156–164.

<sup>114</sup> *Kiiski* 2009 s. 47–48.

<sup>115</sup> Ks. itsekriminointisuojusta esim. *Marttila* 2011 s. 549–569, *Vuorenpää* 2011 (b), *Linna* 2010 s. 189–262, *Tapanila* 2010 s. 559–584, *Koponen* 2006, *Ervo* 2003 ja *Träskman* 1993 sekä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen avulla esim. *Allan* (2002), *Saunders* (1996) ja *Murray* (1996). Periaatteen kannalta kansallisesti merkittäviä korkeimman oikeuden ratkaisuja ovat KKO 2009:80 ja KKO R2008/876, antopäivä 2.12.2010. Periaatteesta käytetään myös nimitystä myötävaikuttamattomuusperiaate.

rikoslainsäädännön alkuperäissanamuodon mukaan rikosoikeudellisen seuraamuksen määrääminen oli yksinomaan tällaisen *täysilukuisen* tuomioistuimen asia.<sup>116</sup> Asiantila vastasi voimassa olevaa perustuslain 3.3 §:n vallanjakoperiaatteen ideaalia, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet.

Rikosoikeudellista kompetenssia on kuitenkin ajan mittaan hajautettu. Tällaisen ”vallankäytön hajautuksen” ensimmäinen kehitysvaihe oli vuonna 1931 voimaan tullut rangaistusmääräysmenettely. Rangaistusmääräyksen antaja ei enää ollutkaan täysilukuinen tuomioistuin, vaan yksittäinen rangaistusmääräystuomari. Toinen vaihe oli se, että vuonna 1983 toimivaltaa delegoitiin rikesakkomenettelyssä ensimmäisen kerran tuomioistuimen ulkopuolelle hallintoviranomaiselle, erityisesti poliisille. Kolmantena vaiheena voidaan pitää tuomiovallan siirtämistä rangaistusmääräysmenettelyssä tuomioistuimelta hallintoviranomaiselle, syyttäjälle, vuoden 1993 lain muutoksella. Vuoden 2010 uudella sakkomenettelylailla hajautusta jatkettiin merkittävästi niin, että rangaistusmääräyksenkin määräämistoimivaltaa siirtyi valvontaviranomaisille, erityisesti poliisille, tullille ja rajavartioviranomaiselle.

*Raimo Lahden* mukaan tällainen kompetenssin hajauttaminen ei ollut ongelmatonta edes 1970-luvun valtiosääntödoktriinissa. Se, että jonkin viranomaisen ratkaisutoiminta on *asiallisesti* tuomiovallan käyttöä, ei välttämättä ollut riittävä tuomioistuimeksi katsomisen edellytys asetettaessa viranomaisen rakenteelle ja toimintatavalle tiettyjä *muodollisia* vaatimuksia.<sup>117</sup> Millä tavalla tuomiovallan siirtämiseen on suhtauduttu lainvalmistelussa 2010-luvulla?

Tuomiovallan käyttäminen on oikeudellista toimivaltaa, ja sillä on omat erityiset piirteensä. Perustuslain 3 § ei olekaan vain valtiollisten funktioiden jaon yleinen periaate-erottelu, vaan se on muun muassa *rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttöä rajoittava* periaate.<sup>118</sup> Tämä ilmenee muun muassa siten, että perustuslakivaliokunta piti ensiarvoisen tärkeänä lausunnossaan hallituksen esityksestä rangaistusmääräysmenettelyksi vuonna 1983, että tuomiovaltaa hallintoviranomaisille delegoitaessa pidettäisiin kiinni sellaisesta riippumattomuudesta, jota hallitusmuodon 2.4 § (nykyisin perustuslain 3.3 §) edellytti. Valiokunta ei kuitenkaan määritellyt lausunnossaan tarkemmin, mil-

<sup>116</sup> *Lahti* 1974 s. 66.

<sup>117</sup> *Lahti* viittaa myös *Tirkkoseen*, joka ei pitänyt pakkolaitokseen eristämistä eikä nuorisovankilaan määräämistä rikosprosessuaalisessa järjestyksessä toteutettavina turvaamistoimenpiteinä. Tirkkosen perustelu oli se, ettei vankilaoikeus ole tuomioistuin, koska sitä ei ollut organisoitu tuomioistuimeksi. Samalla tavalla perustellen voitaisiin päätellä, että rangaistusmääräyssakko ja rikesakko eivät nekään tosiasiaissa ole rikosprosessuaalisessa järjestyksessä määrättäviä seuraamuksia, koska rikesakon ja rangaistusmääräyssakon määrää hallintoviranomainen, syyttäjä, poliisi tai muu valvontaviranomainen. Ks. *Tirkkonen* 1969 s. 105.

<sup>118</sup> *Kiiski* 2010 s. 110.

laista riippumattomuutta se tuolloin tarkoitti. Sen lisäksi, että perustuslain 3.3 §:n tuomiovallankäyttöä rajoittavaa säännöstä arvioidaan *kompetenssinormina*, sen ytimessä on perustuslakivaliokunnan lausumalla tavalla varaukseton tuomiovallankäytön *riippumattomuuden vaatimus*. Siksi myös rikosoikeudelliselta tuomiovallankäytöltä edellytettävä riippumattomuus on tässä tutkimuksessa hallinnollista sanktiointia rajoittava periaate. Tätä tematiikkaa arvioidaan artikkelissa Sotilas-tuomari vallanjako-opin tähtäimessä (2007).

*Raimo Lahti* kysyi väitöskirjassaan vuonna 1974, millä seikoilla oli perusteltavissa se, että syyttäjä, hallintoviranomainen, päätti tuolloin syyttämättä jättämisestä rikosprosessuaalisessa järjestyksessä. Syyttämättä jättämisestä päättää vielä nykyisinkin syyttäjä, eikä ratkaisua tehtäessä noudateta rikosprosessille ominaisia oikeusturvaperiaatteita. Nykyisin syyttäjä päättää myös rangaistusmääräyksestä, ja vuonna 2010 vahvistetun uuden sakkomenettelylain jälkeen sakkomääräyksestä voi päättää myös poliisi tai muu valvontaviranomainen. Lahden mukaan syytteen nostamista ja sen ajamista sekä toisaalta rikosilmoituksen tekemistä ja esitutkinnan suorittamista sekä viime kädessä syytteen ilmoittamista oli luontevaa pitää rikosprosessin alaan kuuluvina ilmiöinä, koska viimeksi mainitut olivat selvästi valmistelevia toimenpiteitä pääkäsittelyssä tapahtuvaan käsittelyyn verrattuna. Lahti sanoi niiden olevan *liitännäisyysuhteessa* tuomioistuinkäsittelyyn nähden.<sup>119</sup>

Tällainen liitännäisyysuhte ei kuitenkaan päde syyttämättäjättämiseen tai sakkomääräyksen antamiseen. Liitännäisyysominaisuuden puuttuminen yhdessä rikoksen näytön riittävyydelle asetetun vaatimuksen kanssa viittaavat sen sijaan siihen, että syyttämättä jättäminen ja sakkomääräyksen antaminen ovat *asiallisesti* rinnastettavissa yleisessä tuomioistuimessa tapahtuvaan lainkäyttöön. Kuitenkin samasta syystä on keinotekoisesti liittää syyttämättäjättämiskäytännön ja sakkomenettelyä tai sotilasoikeudenhoitokin yksinomaan rikosprosessin piiriin, vaikka prosessi ymmärrettäisiin kuinka laajasti tahansa. Lahti perusteli tällaista konstruktion mahdollisuutta eräänlaisella ”samaperheisyyden” ajatuksella.<sup>120</sup>

Artikkelissa Poliisiko tuomariksi? (2010) kysytään, pitäisikö tulkinnan ja systematisoinnin tapahtua toisella tavalla kuin vain toteamalla, että sakko- ja rikesakkomenettelyt ovat rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttämisestä.<sup>121</sup> Lahti kysyi asiaa toisin sanoin: ”Eikö syyttämättä jättäminen ollut pikemminkin hallinto- kuin rikosoikeudellinen toimi (seuraamus) ja oliko syyttämättä jättäminen

<sup>119</sup> Lahti 1974 s. 69.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Kiiski 2010 s. 113. Samaa voitaisiin kysyä sotilaskurinpidoista ja -oikeudenhoidosta.

asiallisesti rinnastettavissa tuomioistuimessa tapahtuvaan seuraamuksen määräämiseen?” Jos oli, ”eikö sellaisen vallankäytön uskominen hallintoviranomaiselle ollut ristiriidassa hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin (nykyisin perustuslain 3 §:n 3 momentin) kanssa?” Lahti teki vielä tärkeän huomautuksen, jonka mukaan kysymyksiin vastattaessa oli oikeuskirjallisuudessa esitettyjen käsitysten valossa merkityksellistä kiinnittää huomiota paitsi rikosasian käsittelyjärjestyksen eroavuuteen, myös *sanktioiden tarkoituksien (funktioiden) mahdollisiin eroihin*.

Lahti, kuten reilu pari vuosikymmentä myöhemmin *Petri Jääskeläinen*<sup>122</sup> vuonna 1997 julkaistussa väitöskirjassaan, jätti avoimeksi sen punnitsemisen, olivatko syyttämättä jättämissäännökset ja sakkomääräyksen antaminen mahdollisesti ristiriidassa perustuslain kanssa.<sup>123</sup> Lahden mukaan hallitusmuodon antamisen jälkeen tapahtunut oikeudellisen vallankäytön runsas hajautus oli johtanut siihen, että ratkaisutoiminnan laatuun (lainkäyttö, hallintotoiminta) perustuva jaottelu ei 1970-luvun alkupuoliskollakaan vastannut tosiasiaasi asioiden jakautumista tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten kesken. Jo tuolloin tapahtuneen kehityksen valossa oli Lahden mukaan *kuitenkin erityisen perusteltua tällaisen ongelmanasettelun yksityiskohtaistaminen*, mistä Jääskeläinen myöhemmin jatkoi. Lahti ja Jääskeläinen, molemmat, pitivät kuitenkin tärkeimpänä sitä, että syyttämättä jättämisessä ja sakkomääräyksissä noudatetaan ratkaisujen laatu huomioon ottaen riittävästi oikeusturvaperiaatteita. Siinä tapauksessa, että yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin puuttumisen asteen ja oikeusturvan toteutumisen asteen välillä olisi havaittavissa selvä ero, näyttäisi olevan painavia perusteita pitää asianomaisia säännöksiä perustuslain kanssa ristiriidassa.<sup>124</sup>

Hallinto-oikeustieteen piirissä on kuvatuunkaltaiselle rikos- ja hallinto-oikeuden rajapinnassa olevalle sanktiomekanismille kehitetty *hallinnollisen rikosprosessin* käsite, mikä ei sekään ole ongelmaton.<sup>125</sup> Hallinnollisessa rikosprosessissa on kyse siitä, että rangaistuksenluonteisen hallinnollisen seuraamukseen käsittelyyn hallintoprosessissa liittyy rikosprosessuaalisia erityispiirteitä ja laatuvaatimuksia.<sup>126</sup> Tällainen argumentaatio tarkoittaisi myös sitä, että Suomessa olisi *hallinnollisen rikosoikeuden* järjestelmä. Näin ei kuitenkaan ole, eikä meillä ole perusteltua puhua esimerkiksi saksalaistyyppisestä *Ordnungswidrigkeiten*-järjestelmästä.<sup>127</sup> Saksalainen hallinnollinen rikosoikeus on tietyn historiallisen kehityksen tulos, eikä sen sovittaminen suomalaiseen perinteeseen ole yksin-

<sup>122</sup> Jääskeläinen 1997 s. 172.

<sup>123</sup> Ks. enemmän Kiiski 2010 s. 112.

<sup>124</sup> Lahti 1974 s. 75 ja Jääskeläinen 1997 s. 172.

<sup>125</sup> Mäenpää 2007 s. 193. Ks. myös Halila 2010 s. 197 sekä Kiiski 2009 s. 37 ja 2006 s. 183.

<sup>126</sup> Mäenpää 2007 s. 193–194.

<sup>127</sup> Esim. Tolvanen 2004 s. 241 ja Melander 2008 s. 417. Järjestelmän historiasta esim. Jeschek – Weigend 1996 s. 55–58.

kertaista eikä tarpeellistakaan.<sup>128</sup> Suomessa rikosoikeudellista systematiikkaa on toki rakennettu paljolti saksalaisen mallin mukaan, mutta *Matti Tolvasen* mukaan saksalaiseen aineistoon esimerkiksi tunnusmerkistöjen välittöminä tulkinta-argumentteina on suhtauduttava varauksin.<sup>129</sup>

#### 4.3. Hallinnollista sanktiointia rajoittavat periaatteet lainvalmistelukäytännössä

Tämän väitöskirjan artikkelissa Rahamaksu rangaistuksena (2011) on käyty kattavasti lävitse oikeusjärjestykseen tällä hetkellä sisältyvät rangaistuksenluonteiset hallinnolliset sanktiot ja niiden järjestelmät. Analyysin kohteena ovat erityisesti rangaistuksenluonteiset hallinnolliset rahamaksut ja niiden hallinnollisen sääntelymallin valintaperustelut. Nimenomaan hallinnolliset rahamaksut ovat tutkimuksellisesti tärkeitä, koska niiden lainvalmisteaineistossa on argumentteja hallinnolliselle sääntelymallille asetetuista edellytyksistä. Näiden sääntelymallien valintaan liittyvän argumentaation avulla on pyritty hahmottamaan sitä, millaisia oikeudellisia edellytyksiä hallinnollisen sanktion säätämisen edellytykseksi on säädetty *de lege lata*. Analyysin avulla on pyritty etsimään aineksia hallintosanktiointiteoreettisen mallin kehittämiseen.<sup>130</sup>

Hallinnollinen sääntelymalli on saanut muotonsa pääosin 1970-luvun alussa. 2000-luvulle tultaessa malli on saanut vaikutteita EY- ja EU-oikeudesta. EU-oikeuden vaikutus ei kuitenkaan ole selkiytännyt hallinnollisten sanktioiden suhdetta rikosoikeuteen, vaan hallinnollisia sanktioita käytetään edelleen laajasti rikosoikeuden ohessa ja sen sijaan. Hallinnollisia sanktioita ei kuitenkaan enää käytetä vain silloin, kun rikosoikeutta pidetään tekoon tai laiminlyöntiin nähden jäykkänä ja ankaran, vaan kehitys on johtanut siihen, että joissakin tapauksissa niistä on tullut seuraamustason korottamisen mahdollistava kontrollin päämuoto. Tällainen kehitys ei ole tapahtunut kontrolloidusti, eikä hallinnollisten sanktioiden käyttö rikosoikeuden vaihtoehtona ole vielä kukaan yksiselitteistä ja selvää. Hallinnollisen sääntelymallin valinnassa ei ole muodostettu eikä käytetty mitään lainsäädäntöteoreettista kaavaa tai oppirakennelmaa, ei myöskään ole viitattu rikosoikeudelliseen kriminalisointiteoreettiseen malliin ja sen elementteihin.<sup>131</sup>

Hallinnollisen sääntelymallin valintaan lainvalmisteluprosessissa on vaikuttanut *pääosin* kaksi seikkaa. Hallinnollista sääntelymallia on ensinnäkin käytetty silloin, kun sillä on ollut tarkoitus täydentää rikosoikeudellista järjestelmää, jolloin tavoitteena on ollut lisätä kontrollin tehokkuutta. Toi-

<sup>128</sup> *Tolvanen* 2004 s. 241.

<sup>129</sup> *Tolvanen* 1999 s. 3.

<sup>130</sup> Ks. yleisesti *Kiiski* 2011.

<sup>131</sup> *Kiiski* 2011 s. 37–38.

seksi hallinnollisen sanktion säätäminen on voinut johtua joko ei-toivotun käytöksen yleisyydestä ja moitittavuuden vähäisyydestä aiheutuneesta prosessiekonomisesta rationalisointitarpeesta tai yksinomaan pyrkimyksestä tehostaa tiettyyn käyttäytymiseen puuttumista. Jälkimmäisessä tapauksessa rikosoikeus on arvioitu liian tehottomaksi ja joustamattomaksi.<sup>132</sup>

Tutkimuksessa asetettujen tavoitteiden – oikeusturvan minimistandardien toteuttaminen mahdollisimman prosessiekonomisesti – yhteensovittaminen eri järjestelmien välillä on olemassa olevista oikeudellisista lähtökohdista käsin vaikeaa. Tämä johtuu siitä, että uusien ja luonteeltaan ankarien EU/EY vaikutteisten maksusanktioiden sääntelymallit eroavat merkittävästi perinteisestä kontrolli- ja kriminaalipoliittisesta mallista. Näiden sanktioiden sääntelymallin valinnassa on annettu enemmän painoarvoa potentiaaliselle vahingolle tai esimerkiksi kilpailutilanteen tasoittamiselle kuin sen aiheuttajan toimenpiteiden subjektiivisen moitittavuuden arvioimiselle. EU-jäsenvaltioiden seuraamustasoa vertaillen maksujen tasoa on vielä pyritty Suomessa nostamaan. Näiden järjestelmien sääntelymallit poikkeavat myös traditionaalisesta hallinnollisesta sääntelymallista, eikä niitä siksi tule arvioida samoista ideologisista lähtökohdista.<sup>133</sup>

Artikkelissa Rahamaksu rangaistuksena (2011) on hallinnollisten maksusanktioiden lainvalmisteluaineiston analyysin avulla kattavasti kartoitettu näiden sanktioiden säätämistä rajoittavat periaatteet. Hallinnollisten sanktioiden sääntelyehtoihin ei kuitenkaan ole kiinnitetty samalla tavalla huomiota kuin rikosoikeudellisissa sääntelymallissa.<sup>134</sup>

Perustuslakivaliokunta asetti vuonna 2003 liikenteenharjoittajan seuraamusmaksusta antamassaan lausunnossa hallinnollisen sääntelymallin ehdoksi ensinnäkin *seuraamuksen lainvoimaisuuden vaatimuksen* sanktion täytäntöönpanotilanteessa. Tämä syyttömyysolettamaan perustuva vaatimus on lausunnon jälkeen otettu tehdyn selvityksen mukaan huomioon kaikissa hallinnollisissa sanktiointitilanteissa. Sitä vastoin ennen vuotta 2003 voimaan tulleiden sanktioiden osalta tilanne on päinvastainen, mikä edellyttäisi lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.<sup>135</sup>

Yleisesti voidaan todeta, että perustuslain 2 ja 80 §:ssä ja hallintolain 67 §:ssä edellytettävä hallinnollisesta sanktiosta *lailla säätämisen vaatimus* on otettu sääntelyehtona kaikissa tarkastelluissa ta-

<sup>132</sup> Kiiski 2011 s. 37 ja Melander 2008 s. 424.

<sup>133</sup> Kiiski 2011 s. 37. Lausunnossaan 57/2010 vp pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi perustuslakivaliokunta yhteensovittaa syyttömyysolettamaan liittyvää todistustaakkakysymystä perinteisen pysäköinti-  
virhemaksun ja EU-johdannaisten öljypäästömaksun ja liikenteenharjoittajan seuraamusmaksun välillä.

<sup>134</sup> Kiiski 2011 s. 38.

<sup>135</sup> Kiiski 2011 s. 39.



pauksissa huomioon. Sen lisäksi lakivaliokunta on huomauttanut *suhteellisuusperiaatteen* asettamien velvoitteiden huomioon ottamisesta kaikkentyyppisen rankaisemisen suhteen jo 1980-luvun alkupuolella ylikuormamaksusta lausuessaan.

Vuonna 2005 perustuslakivaliokunta asetti öljypäästömaksusta antamassaan lausunnossa hallinnollisen sääntelymallin ehdoksi *rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen*. Rajoitusperiaate edellyttää siten sitä, että maksuvelvollisuudesta, maksun suuruudesta sekä täytäntöönpanon perusteista on säädettävä laissa täsmällisesti ja selkeästi. Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta edellytti noudatettavaksi maksun täytäntöönpanon ehtona nimenomaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (2) artiklassa määriteltyä syyttömyysolettamaa.<sup>136</sup>

Hallituksen esityksissä rangaistuksenluonteisten hallinnollisten sanktioiden sääntelyehtoja on arvioitu harvoin. Julkisista hankinnoista annetun lain seuraamusmaksun säätämisen yhteydessä vuonna 2009 ehtoja arvioidaan niin, että hallinnollisen sanktion asettamista on perustuslakivaliokunnan määrittelemällä tavalla tarkasteltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Sen lisäksi tulisi ottaa huomioon *rikosoikeudellinen syyllisyysperiaate*, joka mahdollistaa taloudellisille toimijoille ennakkollisesti seuraamuksen todennäköisyyden arvioimisen. Esityksessä oli täysin uutta se, että hallinnollinen sanktio koettiin ensimmäistä kertaa *perusoikeusrajoituksena* ja siitä syystä perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyttä arvioitiin perusoikeuksien yleisten rajoituskriteerien valossa.<sup>137</sup>

Hallinnollinen sääntelymalli on edellä kerrotulla tavalla lähestynyt rikosoikeudellista sääntelymallia. Pääasiassa rikosoikeuteen liitettävien sääntelyehtojen huomioon ottaminen lainvalmistelukäytännössä on perusteltua, mutta tällainen johtopäätös ei ole täysin ongelmaton: Mikäli hallinnollisessa sääntelymallissa painotetaan laajasti rikosoikeudellisia sääntelyperiaatteita, hallinnollisesta mallista saatavat hyödyt voivat vähentyä. Tämä taasen puoltaa rikosoikeudellisen sääntelymallin valintaa. Rikosoikeudellista mallia puoltaisi vielä sekin, että hallinnollisten rahanmaksujen sääntelyperusteluissa ei ole arvioitu lainkaan hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden – yhdenvertaisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, objektiviteettiperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen tai luottamuksensuojaperiaatteen – merkitystä. Tällainen vain korostaa sitä, että rangaistuksenkaltaisilla hallintosanktiojärjestelmillä ei ole yksinomaan hallinto-oikeudellista identiteettiä.<sup>138</sup>

<sup>136</sup> *Kiiski* 2011 s. 39.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

#### 4.4. Hallinnollista sanktiointia ohjaavat kriteerit

Sanktiointia ohjaavien kriteerien ideoimisen kannalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Engel ym.* ratkaisulla (1976) on ensisijainen merkitys. Ratkaisussa ihmisoikeustuomioistuin määritteli ensimmäisen kerran rikosoikeudelliselle ja hallinnolliselle rankaisemiselle kolme erottavaa kriteeriä *sanktion ominaisuuksien* perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin ei määritellyt, millainen teko tai laiminlyönti jäsenvaltiossa oli rikos ja mikä ei, vaan se määritteli sellaiset mittapuut, joiden mukaan myös hallinnollisessa rangaistustilanteessa oli noudatettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määritellyt rikosoikeudellisen oikeusturvan vähimmäistakeita

*Engel-kriteerien* mukaan rangaistuksenluonteisessa hallinnollisessa asiassa ei ole mahdollista poiketa rikosoikeudellisen oikeusturvan minimistandardeista, vaikka sanktio olisi luokiteltu kansallisesti hallinto-oikeuden alalle: teon kansallisella luokittelulla ei siten ole merkitystä oikeusturvan laadullisten elementtien tarpeen kannalta. Keskeinen lähtökohta tällaisessa arvioinnissa on sitä vastoin se, millainen identiteetti seuraamuksella on: jos sanktiolla on nimenomainen tarkoitus rangaista, sitä määrittäessä on lähtökohtaisesti noudatettava ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määritellyt rikosoikeudellisen oikeusturvan takeita.<sup>139</sup>

Sanktioinnissa on siten käytännössä kaksi vaihtoehtoa: joko luonteeltaan rikosoikeudellisen tai hallinnollisen sanktion valinta. Niiden välillä tapahtuvaa pohdintaa ohjaavia seikkoja lainvalmistelussa ovat

- 1) tehokkaan, tarkoituksenmukaisen ja ekonomisen sanktiojärjestelmän aikaan saaminen, koska oikeusviranomaisille (yhteiskunnalle) ei pidä aiheutua kohtuuttomia kustannuksia kontrollin toteuttamisessa
- 2) oikeussuojan minimistandardien huomioon ottaminen perusoikeuksia rajoitettaessa.

##### 4.4.1. Sanktion funktio<sup>140</sup>

Sanktion funktiota lainvalmistelukriteerinä pidettäessä lainsäätäjälle asetetaan velvollisuus arvioida sanktion, mutta myös koko sanktiojärjestelmän tarkoituksiperää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut rikosoikeudelle ominaiseksi sen, että rikoksen seuraamus on tarkoitettu rangaistukseksi,

<sup>139</sup> *Kiiski* 2009 s. 43–44.

<sup>140</sup> *Kiiski* 2009 s. 46.

pelotteeksi ja ennalta ehkäisyksi. On todettu, että myös hallintoasialla voi olla samankaltainen tarkoitus. Siksi rikosoikeudellisen rangaistuksen tai rangaistuksenluonteisen hallinnollisen seuraamuksen erottaminen funktioperusteisesti toisistaan onkin käytännössä tällä perusteella mahdotonta. Esimerkiksi rikosoikeudellisen sakon ja hallinnollisen rahanmaksun tai rikosoikeudellisen varoituksen tai hallinnollisen varoituksen erottaminen toisistaan muodollisin perustein on mahdotonta. Sen sijaan voidaan puhua lähinnä moraalisen moitittavuuden asteellisista vaihteluista.<sup>141</sup> Kuten edellä on jo todettu, hallinnollinen sanktio ei funktionaalisesti arvioituna toimi kaikissa sanktiointitilanteissa rikosoikeudellisen rangaistuksen vaihtoehtona, vaan erottelu niiden välillä voisi olla rationaalisempaa tapahtua tässä tutkimuksessa kehitettävien mittapuiden ohjaamina. Toisaalta joissakin tilanteissa nimenomaan rikosoikeuden käyttäminen on välttämätöntä.<sup>142</sup>

Sanktion funktion käyttäminen ohjaustyökaluna tässä yhteydessä tarkoittaa kuitenkin sanktioitaessa sitä, että rikoslain luvuissa 2, 2 a ja 6 säädetyn rikosoikeudellisen rangaistuksen asettaminen edellyttää lähtökohtaisesti myös rikosprosessuaalisista oikeusturvakeinoista päättämistä. Samansuuntaisesti hallinnollinen sanktiointi tarkoittaa lähtökohtaisesti hallintomenettelyä ja mikä tärkeää, *mahdollisuutta luopua* prosessuaalisesti tehottomammasta rikosoikeudellisesta menettelystä. Tarkemman valinnan näiden kahden sääntelymallin välillä tulisi kuitenkin tapahtua seuraavien sanktion laatua ja määrää koskevin kriteerien avulla.

#### 4.4.2. Sanktion profiili<sup>143</sup>

Sanktiosta ja sen järjestelmästä päätettäessä olisi järkevää analysoida myös potentiaalisen sanktion luonnetta *kvalitatiivisesti*: Onko seuraamuksella tarkoitus ohjata kaikkia yksilöitä yleisesti vai ainoastaan tiettyä rajattua henkilöryhmää? Samalla tulisi puntaroida, onko sanktiolla tarkoitus suojella yksilön vai yhteisön intressejä – perusoikeuksia vai yhteisöllisiä oikeushyviä. Soveltamisalan yleisyys puoltaisi lähtökohtaisesti rikosoikeuden ja sen rajallisuus hallinnollisen sanktiojärjestelmän valintaa. Samoin teot ja laiminlyönnit, joilla loukataan välittömästi toisen yksilön perusoikeuksia, olisi perusteltua sanktioida rikosoikeusjärjestelmän piiriin. Yhteisöllisen ja/tai hallinnollisen intressin suojaaminen olisi perusteltua hallinnollisilla sanktioilla.

<sup>141</sup> Ks. *ultima ratio* -periaatteesta *Melander* 2008 s.389–470.

<sup>142</sup> Ks. velvollisuudesta rikosoikeuden käyttöön *Kiiski* 2009 s. 48–49, *Viljanen* 2001 s. 340–341 sekä *Nuotio* 1998 s. 158–162.

<sup>143</sup> *Kiiski* 2009 s. 46–47.

#### 4.4.3. Sanktion kvantiteetti<sup>144</sup>

Sanktion formaalisella muodolla ja sen ankaruudella on hallinnollisessa sanktioinnissa tärkeä merkitys. Ensinnäkin vapaudenmenetys tulee säätää vain rikoksen rangaistukseksi, mutta muuten erityyppisten sanktioiden kvantiteetilla ei ole kovinkaan suurta merkitystä. Esimerkiksi rikosoikeudellista sakkoa ei ole mahdollista erotella *muodollisesti* hallinnollisesta rahamaksusta, eivätkä rahamaksun vähäisyys tai sen ankaruus – tai edes niiden rekisteröiminen – ole sanktioinnin kannalta kovinkaan merkityksellisiä seikkoja. Rahamääräisesti suuri, mutta yrityksen liikevaihtoon prosentuaalisesti suhteutettu hallinnollinen sanktiomaksu voi olla mallin kannalta oikeudellisesti hyväksyttävä, mutta yksityisen henkilön ansioihin suhteutettu, mutta hänen ansiotasoonsa verrattuna suuri rahamaksu kuitenkin edellyttäisi laadullisesti parempaa rikosoikeudellista oikeussuojaa. Kuinka suuri hallinnollinen rahamaksu voitaisiin hallinnollisena sanktiona yksityiselle määrätä, ei ole mahdollista arvioida tämän tutkimuksen yhteydessä. Sen arvioiminen jää lainsäätäjän tehtäväksi.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> *Kiiski* 2009 s. 47 ja yleisesti 2011.

<sup>145</sup> Ks. ihmisoikeustuomioistuimen määrittelyä esim. *Palaoro* (2005).

## 5. Loppupäätelmät

### 5.1. Yleistä

Tämän tutkimuksen pääasialliseksi tavoitteeksi oli asetettu se, että sanktioiteihin perustuvan kokonaisjärjestelmän olisi oltava mahdollisimman tehokas, tarkoituksenmukainen ja ekonominen, että yhteiskunnalle ei aiheutuisi kohtuuttomia kustannuksia sanktioiteihin perustuvan kontrollin ylläpitämisessä. Välttämättömäksi tätä tavoitetta rajoittavaksi edellytykseksi lainvalmistelussa on asetettava yksilöiden oikeussuojan minimistandardien huomioon ottaminen. Tavoitteen saavuttamiseksi tutkimuksessa on kehitetty lainsäätäjän oikeuslähdeoppiin pohjautuvaa hallintosanktiointiteoreettista mallia, joka sisältää lainsäätäjän toimintaa ohjaavat periaatteet sekä sanktion oikeudellisen luonteen valintaa ohjaavat sanktiointikriteerit. Nämä periaatteet ja kriteerit ovat yksikertaisia, jotta niitä olisi helppo hyödyntää lainvalmistelukäytännössä.

Tutkimuksessa osoitetulla tavalla suomalaisilla hallinto(valvonta)viranomaisilla on kuitenkin rangaistusmääräys- ja rikesakkomenettelyissä sekä sotilasprosessissa laajasti rikosoikeudellista toimivaltaa, ja siksi ne ovat ongelmallisia perustuslain 3 §:ssä säädetyn vallanjakoperiaatteen kannalta. Suomessa on edelleen myös yleistä, että samasta teosta rangaistaan sekä rikosoikeudellisella rangaistuksella että hallinnollisella sanktiolla. Se puolestaan on ongelmallista *ne bis in idem* -periaatteen kannalta.

Erityisesti rikosoikeuden ala on Suomessa laajentunut eri elämänalueille. Rikokseksi säätäminen on ollut melko pidäkkeetöntä rikosoikeustieteen piirissä kehitetyistä kriminalisoimista rajoittavista periaatteista huolimatta. Tämä on voinut johtua esimerkiksi siitä, että rajoitusperiaatteet eivät ole saavuttaneet toivotulla tavalla käytännön lainvalmistelua. Tilanne on aiheuttanut rikosoikeuden inflaatioita sekä kenties myös ruokkinut tunnetta prosesseja hallinnoivien viranomaisten voimavarojen vähäisyydestä.

Tästä huolimatta rikosoikeudelliselle sääntelylle on harvoin esitetty vaihtoehtoja. Rikoksen dekriminalisointi onkin saattanut johtaa hallinnollisen sanktion säätämiseen, jolloin perusteluna on käytetty esimerkiksi rikosoikeuden tehottomuutta, jähmeyttä ja joustamattomuutta, jopa sen ennalta estävyyden puutteita. Rangaistuksenluonteisen hallinnollisen sanktion säätämisen tarvetta on perusteltu kuitenkin yhteiskunnallisella tarpeella, koska laissa määriteltyä kieltoa ilman rangaistusta

on saatettu pitää vaikutuksettomana.<sup>146</sup> Joskus kriminaalipolitiikkaa käsittelevissä rikosoikeustieteellisissä esityksissä sosiaalipolitiikan keinot on mainittu rikosoikeudellisen järjestelmän vaihtoehtona, mutta mitään kovin yksityiskohtaisia erittelyjä käytettävistä olevista sosiaalipolitiikan keinoista ei kuitenkaan niissä ole esitetty.

Kaiken kaikkiaan rikoslakimme sisältää laajassa merkityksessä kymmenittäin erilaatuisia kriminalisointeja, joiden merkitys on aivan liian usein hallinnon toimintaa subventoiva, symbolinen tai jonkin toisen kriminalisoinnin vaikutusta tehostamaan pyrkivä. Tällainen rikoslaki on tehtävänsä, vaikuttavuutensa ja hyväksyttävyytensä kannalta ongelmallinen.

Näiden ongelmien lieventämiseksi on erityisesti 1980-luvulta lähtien rikosoikeudellista tuomiovaltaa delegoitu hallintoviranomaisille, sen on osoitettu kuitenkin olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Tällaisiin haasteisiin vastaaminen ei ole välttämättä enää mahdollista perinteisen pohjoismaisen rikosoikeusjärjestelmän rajoissa. Sen sijaan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja perustuslakiin nojautuvan sanktio-oikeuden kehittämisen tämä tutkimus on osoittanut perusteltavissa olevaksi.

Tässä tutkimuksessa ei ole varsinaisesti analysoitu rikokseksi tai rangaistavaksi säätämisen yleisiä edellytyksiä muun muassa siksi, että niitä koskevia tutkimuksia on viime vuosina tehty melko runsaasti. Toiseksi sellainen lähestymistapa olisi laajentanut tutkimustehtävää liiaksi. Sen sijaan tässä tutkimuksessa on sanktio-oikeuden kehittämiseen sitoutuen pohdittu sitä, millainen sanktio rangaistavaksi säädettävään tekoon tai laiminlyöntiin tulisi säätää, jotta yhteiskunnallinen kontrolli olisi rationaalista ja taloudellista, mutta riittävästi oikeusturvallista sekä oikeusjärjestyksen koherenssein huomioon ottavaa. Tehtävänasetteluun on pyritty vastaamaan hallinnollisella sanktiointimallilla.

Hallinnollinen sanktiointimalli on oppirakennelma hallinnollisten sanktioiden säätämisen oikeudellisista edellytyksistä. Sen on todettu johtavan hallinnollisten sanktioiden lisääntyvään käyttöön rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan. Teorian vastaiseksi on selvästi todettu samasta teosta tai laiminlyönnistä sekä rikosoikeudellisesti että hallinnollisesti rankaiseminen.

---

<sup>146</sup> Esim. uudistettuun tupakkalakiin (693/1976) on kuitenkin sisällytetty useita kieltoja ilman sanktioita. Tällainen sääntelymalli on harvinainen.

Eduskunnan lakivaliokunta esitti vuonna 2005, että hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa tulisi selvittää yleisesti. Vastaavan sisältöisen esityksen teki korkein oikeus ratkaisunsa 2010:45 johtopäätöksenä. Myös tämä tutkimus osoittaa, että on perusteltua ryhtyä pohtimaan, milloin hallinnollinen sanktio toimisi aidosti rikosoikeudellisen järjestelmän ja erityisesti rikosoikeudellisen rangaistuksen vaihtoehtona. Käytännössä tämä tarkoittaisi lainvalmistelussa sitä, että yksittäisissä kriminalisointitilanteissa analysoitaisiin, milloin rikosoikeudellinen sanktio olisi korvattavissa hallinnollisella sanktiolla. Tutkimuksen tulokset edellyttävät myös olemassa olevien hallinnollisten sanktiojärjestelmien kriittistä arviointia: Tulisiko niistä joitakin oikeusturvasyistä siirtää rikosoikeusjärjestelmän piiriin?

Koska rikoslain kokonaisuudistus on käytännössä päättynyt, rangaistusjärjestelmien kokonaisvaltaisen tarkastelemisen mahdollisuus on ilmeisen vähäinen. Tästä huolimatta rikosten ja hallinnollisten sanktioiden lisääntyvän kokonaismäärään on syytä kiinnittää huomiota. Lähtökohtana tulee tällöin olla sen, että luovutaan vähitellen automaattisesti rikosoikeudellistamasta tekoja ja laiminlyöntejä, jotka eivät millään tavalla loukkaa toisen yksilön perusoikeuksia.

Liikennekäyttäytymisen kontrollin oikeudelliseen identiteettiin on *de lege ferenda* myös Suomessa syytä kiinnittää tulevaisuudessa huomiota. Vuoden 2010 sakkomenettelyuudistus ei jäntevöitä kontrolloia, vaan sen myötä syntyy riski ”koneiston tukkoon menemisestä”. Koska määrättyjen sakkorangaistusten määrä on automaattisen liikennevalvonnan myötä edelleen kasvussa, niihin kohdistuvat muutoksenhaut lisääntyvät. Suomalaisenkin liikennekontrolli voisi perustua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllään legitimoimiin hallinnollisiin sanktioihin ja objektiiviseen syyllisyysvastuuseen (haltijavastuuseen). Yli 500 000 automaattisessa liikennevalvonnassa määrätyn seuraamuksen käsittely edes summaarisessa rikosoikeudellisessa menettelyssä on epätarkoituksemukaista. On tietysti myös selvää, että tällaisen sanktiomäärän vaikutusta liikenneturvallisuustilanteeseen on seurattava.

Myös suomalaisen sotilaskurinpidon kytkennästä rikosoikeuteen voitaisiin luopua. Tämä tarkoittaisi kurinpitomenettelyn säätämistä ja sijoittamista kokonaisuudessaan hallinnollisen sääntelyn piiriin. Tutkimuksessa ei ole löydetty perusteluita olemassa olevan järjestelmän oikeutukselle. Käytännössä järjestelmä saattaa myös hankaloittaa sotilasyksiköiden toimintaa. Rikosoikeus asettaa näissä yksiköissä toiminnasta vastaaville sotilasesimiehille laajoja prosessuaalisia osaamistarpeita varsinkin esitutkinta- ja lainkäyttönormiston uudistumisen vuoksi. Kehittämissuosituksella ei ole tosin me-

nestymismahdollisuutta ilman sotilasoikeudenhoidon kokonaisvaltaista järjestelmätasolla tapahtuvaa uudistamista.

Edellä esitettyjen suositusten taustalla ovat tavoitteet rikosoikeuden aseman vankistamisesta viimekätisen kontrollipolitiikan vaihtoehtona ja yleisen sanktiotason ankaruuden alentamisesta. Esimerkiksi suureksi muodostuvat hallinnolliset rahasanktiot eivät lainsäädäntötoimenpiteinä alenna yleistä sanktiotasoa. Myös hallinnollisen tehokkuuden kääntöpuoli, oikeusturvan heikentyminen, tulee luonnollisesti ottaa huomioon. Oikeusturvan takeena olisivat erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössään muodostamat rikosoikeudellisen oikeusturvan minimi-standardit. Pohdinnan keskiöön tulee nostaa myös kysymys, puututaanko hallinnollisella sanktiolla yksityisautonomiaan vai ei. Esimerkiksi tuomioistuimen määräämä rahamääräisesti suuri, mutta yrityksen liikevaihtoon suhteutettu rahamaksu voisi olla sanktio-oikeuden yleisten oppien kannalta hyväksyttävä.

## 5.2. Kohti rationaalisempaa sanktiointia

Tutkimuksessa ei esitetä rikosoikeudellisen tuomiovallan delegoinnin jatkamista. Sellainen ei liene enää mahdollistakaan, koska sakkomenettelylain uudistamisen jälkeen yli 90 % rikosoikeudellisesta tuomiovallankäytöstä on käytännössäkin hallintoviranomaisten toimivallassa. Tutkimuksessa ei esitetä sitäkään, että rikosprosessuaalisten viranomaisten resursseja tulisi lisätä. Delegoinnista ja resurssien lisäämisestä ei välttämättä ole hyötyä, jos samaan aikaan kriminalisointien määrä nousee. Dekriminalisointia ei ole pidetty varteenotettavana keinona edistää kontrollia tai keventää viranomaisten työtaakkaa. Tässä tutkimuksessa näistä järjestelmätason haasteista selviytymiseksi on kehitetty hallinnollista sanktiointimallia.

Oikeusvaltion rangaistusjärjestelmään kuuluu hallinnollinen elementti, koska rankaisemisen tulisi olla järkipäisellä tavalla yhteiskunnalle taloudellista sekä yksilöille asianmukaista ja joutuisaa. Koska sanktionluonteisissa hallintoasioissa on kyse perusoikeusrajoituksesta, niiden käyttöön liittyvät erityispiirteet on lainsäädäntöakteissa tunnistettava. Tämä ei riitä, vaan lisäksi lainsäätäjän tehtävä on oikeus- ja kontrollijärjestelmän koherenssin huomioon ottavalla tavalla tehdä oikeasuhtaisia, oikeusvaltion elementit huomioon ottavia ratkaisuja. Rankaisullisten tavoitteiden toteuttaminen useiden järjestelmien kautta vaikeuttaa kontrolli- ja kriminaalipoliittista tiedottamista ja hämärtää siitä käytävää keskustelua. Näistä syistä koko rangaistusjärjestelmää olisi rikoslain kokonaisuudis-



tuksen päättymisestä huolimatta perusteltua analysoida tulevaisuudessa. Vaihtoehtona rankaiseminen useilla erillisjärjestelmillä samasta teosta samanaikaisesti ei ole vaihtoehto lainkaan.

Lainkäytön ja hallintotoiminnan välisen rajanvedon tekeminen on nykyisin vaikeaa ja harkinnanvaraista.<sup>147</sup> Vallanjakoperiaatteella pitäisi olla keskeinen merkitys rajanvetoja tehtäessä, mitä voi olla vaikeaa hyväksyä valtiosääntöoikeuden tradition perusteella. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hallintoviranomaisten rankaisullista toimivaltaa olisi rajoitettava. Sen sijaan tulisi arvioida uudelleen, mikä hallintoviranomaisten rooli sakko- ja oikeudenkäyntimenettelyissä on, millaisesta vallankäytöstä niissä on eksplisiittisesti kysymys. Roolin voisi tulkita ja systematisoida toisella tavalla kuin vain sanomalla, että hallintoviranomaisen rikosoikeudelliseksi sanktioksi luokitellun seuraamuksen määrääminen on rikosoikeudellisen tuomiovallan käyttämisestä. Perusteltu tulkinta voisi sen sijaan olla se, että kyse olisi hallinnollisesta toiminnasta, jolloin kontrollia olisi myös valtiosääntöoikeudellisesti helpompi lähestyä. Se edellyttäisi kuitenkin toisenlaista valtiosääntöoikeuden ja rikosoikeuden välistä dialogia.

Lisäksi olisi tärkeää, että kokonaiskuva virallisesti kontrolloitujen tekojen ja laiminlyöntien johdosta määrättävistä sanktioista ja niihin sovellettavista menettelyistä muodostettaessa vältettäisiin kategoriset, ilman yleisten oppien tukea ja kehittämistä tapahtuvat karsinoinnit, jotka johtavat tutkimusta harhaisille urille tai näennäisongelmien selvittämiseen. Sitä vastoin voisi olla tärkeämpää yrittää kehittää Raimo Lahden jo ehdottamalla tavalla sanktio-oikeutta, joka kattaisi kaikki rikosten ja niihin verrattavien, virallisesti määritellyn haitallisuutensa vuoksi kontrolloitujen tekojen johdosta määrättävät sanktioinnit, oli sanktion nimi tai oikeudellinen luokittelu lähtökohdiltaan mikä tahansa.<sup>148</sup> Tärkeää olisi lähestyä rankaisemista laaja-alaisesti, rankaisemisen funktionaalisen tarkoituksensa kautta ja lainvalmisteluvaiheessa hallinnolliseen sanktiointiin kehitettyjä periaatteita ja kriteereitä apuna käyttäen. Lain soveltaminen oikeudenalojen välimaastossa aiheuttaa vain tarpeettomia oikeudellisia ongelmia ja harhoja sekä semanttista epätasaisuutta.

Osalla suomalaisista hallintoviranomaisista on laajasti rikosoikeudellista kompetenssia, jota ne myös käyttävät useissa eri vallanjaollisissa suhteissa. Siitä aiheutuu vallanjaollisia jännitteitä myös tuomiovallankäytöltä edellytettävän riippumattomuuden näkökulmasta. Koska vallanjako-oppi ei toteudu missään yhteiskunnassa täydellisesti, tulkinta vallanjako-opin sisällöstä ja luonteesta saattaa

---

<sup>147</sup> Näin jo myös Lahti 1974 s. 75.

<sup>148</sup> Tällä tavalla argumentoiden Lahti havaitsi jo väitöskirjassaan tarpeen sanktio-oikeuden kehittämiseksi. Vrt. näkemyksiä Lahti 1974 s. 75–76 ja 2008 s. 502.

muodostua liian yksipuoliseksi. Vallanjaollisilla jännitteillä on kuitenkin rajat ja riippumattomalla rikosoikeudellisella tuomiovallankäytöllä sellainen ydin, jota ei olisi sanktioitaessa lupa ylittää.

Tutkimuksessa ei ole esitetty, millainen *hallinnollinen sanktiojärjestelmä* voisi konkreettisesti olla. Sen kehittäminen jää jatkotutkimuksen varaan. Sen sijaan jo tämän tutkimuksen tulosten perusteella hallinnollisten järjestelmien piirissä olisi mahdollista vähentää rikokseksi säädettyjen tekojen ja laiminlyöntien määrää ja kehittää kontrollia. Tällaiselle muutokselle ei ole ihmisoikeussopimuksista eikä valtiosäännöstä johtuvia esteitä. Kansallisen sanktio-oikeuden yleisten oppien kehittäminen on perusteltua. Tätä tavoitetta voisi edistää hallituksen esityksen laatimishojjeiden täydentäminen hallintosanktiointiteoreettisella mallilla. Sanktioihin liittyviin semanttisiin epäselvyyksiin on joka tapauksessa tulevaisuudessa kiinnitettävä huomiota. Myös ministeriöiden välisen koordinaation lisääminen rankaisullisia elementtejä sisältävissä lakihankkeissa olisi toivottavaa. Hallinnollisiin sanktioihin siirtymisestä vapautuvat resurssit tulisi valjastaa menettelyiden sujuvuuden varmistamiseen sekä viranomaisten välisen työnjaon kehittämiseen. Tutkimuksen avulla viitotettu tie ei olisi kevyt käydä; se olisi mahdollisuus.

## Lähteet

*Aalto – Lindstedt 1984*

Aalto, Pekka – Lindstedt, Jukka: Varusmiehen oikeusturva sotilasoikeudenhoidossa. Helsinki 1984.

*Aarnio 1986*

Aarnio, Aulis: Lain ja kohtuuden tähden. Helsinki 1986.

*Aarnio 1989*

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

*Aer 2000*

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Jyväskylä 2000.

*Alkio 2003*

Alkio, Paavo: Sotatuomarin päiväkirja. Toimittanut Erkki Rintala. Jyväskylä 2003.

*Allardt 1987*

Allardt, Erik: Sosiologia I. Juva 1987.

*Allardt – Littunen 1979*

Allardt, Erik – Littunen, Yrjö: Sosiologia. Porvoo 1979.

*Andenaes 2004*

Andenaes, Johs: Allminnelig strafferet. Oslo 2004.

*Andersson 2002*

Andersson, Edward: Veronkorotus ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Verotus 2002, s. 353–359.

*Anttila – Heinonen 1974*

Anttila, Inkeri – Heinonen, Olavi: Rikos ja seuraamus. Rikosoikeuden perusteet. Helsinki 1974.

*Anttila 1975*

Anttila, Inkeri: Rikosoikeuden uusi linja. Teoksessa Esko Hoppu et al. (toim.): Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 3.9.1900 – 1975. Helsinki 1975.

*Anttila – Heinonen 1977*

Anttila, Inkeri – Heinonen, Olavi: Rikosoikeus ja kriminaalipolitiikka. Helsinki 1977.

*Anttila – Törnudd 1983*

Anttila, Inkeri – Törnudd, Patrik: Kriminologia ja kriminaalipolitiikka. Juva 1983.

*Ashworth 2006*

Ashworth, Andrew: Principles of Criminal Law. Oxford 2006.

*Asp 1998*

Asp, Petter: EG:s sanktionsrätt. Ett straffrättsligt perspektiv. Uppsala 1998.

*Asp – Ulväng – Jareborg 2010*

Asp, Petter – Ulväng, Magnus – Jareborg, Nils: Kriminalrättens grunder, Svensk straffrätt I. Uppsala 2010.

*Björkstén 1929*

Björkstén, S. R.: De högsta statsorganens befattning med militära ärenden, Juridisk Tidskrift 1929.

*Buure-Hägglund 2002*

Buure-Hägglund, Kaarina: Suomen kriisilainsäädäntö. Helsinki 2002.

*Danelius 2002*

Danelius, Hans: Mänskliga rättigheter i europeiska praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheter. Stockholm 2002.

*van Dijk – van Hoof 1998*

van Dijk, P. – van Hoof, G.J.H.: Theory and Practise of the European Convention on Human Rights. Hague 1998.

*van Dijk – van Hoof – van Rijn – Zwaak 2006*

van Dijk, Pieter –van Hoof, Fried – van Rijn, Arjen –Zwaak, Leo: Theory and Practise of the European Convention on Human Rights. Hague 2006.

*Duff 2007*

Duff, R.A.: Answering for Crime. Responsibility and Liability in the Criminal Law. Oxford and Portland, Oregon 2007.

*Ervo 2003*

Ervo, Laura: Nemo tenetur se ipsum accusare – myötävaikuttamuseriaatteen sisältö ja rajat. Teoksessa Risto Haavisto (toim.): Matkalla pohjoiseen. Juhlakirja Jyrki Virolainen, s. 1–26. Lapin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2003.

*Focault 2010*

Focault, Michel: Turvallisuus, alue, väestö. Hallinnallisuuden historia. Collège de Francen luennot 1977 – 1978. Suomentanut Antti Punkari. Helsinki 2010.

*Frände 1989*

Frände, Dan: Den straffrättsliga legalitetsprincipen. Tammisaari 1989.

*Frände 2004*

Frände, Dan: Kirja-arvostelu Koponen Pekka: Talousrikokset rikos- ja prosessioikeuden yhtymäkohdassa – Erityisesti tahallisuuden ja syytesidonnaisuuden kannalta tarkasteltuna. Lakimies 5/2004, s. 938–949.

*Frände 2005*

Frände, Dan: Yleinen rikosoikeus. Helsinki 2005.

*Gomien – Harris – Zwaak 1996*

Gomien, Donna – Harris, David – Zwaak, Leo: Law and Practise of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. Strasbourg 1996.

*de Haan 1996*

de Haan, Willem: Abolitionism and Crime Control. a Contradiction in Terms. Teoksessa John Muncie et al. (toim.): Criminological Perspectives. The Open University Reader. London 1996.

*Hakalehto-Vainio 2010*

Hakalehto-Vainio, Suvi-Anna: Strasbourgista Suomeen – Ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja kansallisella tasolla. Defensor Legis 6/2010, s. 747 – 763.

*Halila 2010*

Halila, Leena: Hallinnollisen rikosprosessin piirteistä. Esimerkkinä hallinnolliset seuraamusmaksut – erityisesti öljypäästömaksu. Teoksessa Tuomas Ojanen et al. (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Juhlakirja Olli Mäenpää, s. 197–215. Helsinki 2010.

*Harris – O'Boyle – Warbrick 1995*

Harris, D.J – O'Boyle, M. – Warbrick, C.: Law of the European Convention on Human Rights. London, Dublin, Edinburgh 1995.

*Hassermer 1990*

Hassemer, Winfried: Einführung in die Grundlagen des Strafrechts. München 1990.

*Hassemer 1993*

Hassemer, Winfried: Rikosoikeustiede Saksan liittotasavallassa, Oikeustiede-Jurisprudentia XXVI 1993, s. 7–54.

*HaVM 12/2003 vp*

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä tullilain ja pakkokeinolain muuttamisesta.

*HE 130/1969 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pysäköintivirhemaksusta.

*HE 172/1971 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen 7 §:n 2 momentin kumoamisesta sekä laiksi sotaväen rikoslain 147 §:n muuttamisesta.

*HE 226/1977 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta.

*HE 8/1979 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi koiraverosta.

*HE 19/1981 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle rikesakkolaiksi.

*HE 20/1981 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ylikuormamaksusta.

*HE 85/1981 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain täydentämisestä sotilasrikoksia koskevilla säännöksillä.

*HE 86/1981 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle sotilasoikeudenkäyntilaiksi.

*HE 87/1981 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle sotilaskurinpitolaiksi.

*HE 162/1991 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.

*HE 104/1993 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta.

*HE 309/1993 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 40/1997 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle sotilaskurinpitolain muuttamisesta.

*HE 1/1998 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

*HE 34/1998 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

*HE 17/1999 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslain 2 luvun 14 a §:n ja 45 luvun muuttamisesta.

*HE 172/1999 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.

*HE 100/2000 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle sotilasoikeudenkäyntilain, yleisistä syytäjistä annetun lain 9 §:n ja sotilaskurinpitolain muuttamisesta.

*HE 44/2002 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 112/2002 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

*HE 175/2002 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Rahoitustarkastuksesta.

*HE 28/2003 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi.

*HE 11/2004 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle kilpailunrajoituksista annetun lain muuttamisesta.

*HE 54/2004*

Hallituksen esitys Eduskunnalle asianajajista annetun lain ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

*HE 116/2004 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion liikelaitoksista annetun lain 20 §:n muuttamisesta.

*HE 137/2004 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle arvopaperimarkkina-laiksi.

*HE 77/2005 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

*HE 114/2006 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä.

*HE 6/2008 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

*HE 66/2008 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta.

*HE 136/2008 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle valtiontakauksesta aravalainojen takaisinmaksamiseksi sekä aravarajoituslain ja asumisoikeuslain muuttamisesta.

*HE 3/2009 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkotuesta vuokra-asuntojen rakentamislainoille vuosina 2009 ja 2010 rakennusalan työllisyyden edistämiseksi.

*HE 94/2009 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä.

*HE 190/2009 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

*HE 225/2010 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaskurinpitolain uudistamisesta.

*HE 277/2010 vp*

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 28 luvun 7 §:n muuttamisesta.

*Heinonen 2002*

Heinonen, Olavi: Peruskäsitteet. Teoksessa Olavi Heinonen et al. (toim.): Rikosoikeus, s. 45–63. Juva 2002.

*Helenius 2010*

Helenius, Dan: Ne bis in idem -kiellon rakenne ja ongelmakohdat viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. Defensor Legis 6/2010, s. 764–777.

*Helenius – Hellsten 2010*

Helenius, Dan – Hellsten, Kenneth: Ne bis in idem igränslan mellan skatte och straffprocessen. Teoksessa Dan Frände et al. (toim.): Juristklubben Codex 70 år. Festkrift, s. 110–143. Helsingfors 2010.

*Hero 2008*

Hero, Riina: Hallinnolliset seuraamukset arvopaperimarkkinoilla. [www.edilex.fi/lakikirjasto/5194](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5194).

*Hidén 1993*

Hidén, Mikael: Lausunto perustuslakivaliokunnalle 31.5.1993, HE 63/1993 vp johdosta.

*Hidén 2002*

Hidén, Mikael: ”Normaali, kohtuullinen, järkevä” ja muita kuvauksia. Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin. Lakimies 7–8/2002, s. 1168–1184.

*Hirvonen 1999*

Hirvonen, Ari: Miksi rikosoikeus? Teoksessa Ari Hirvonen (toim.): Kohti 2000-luvun rikosoikeutta, s. 83–114. Helsinki 1999.

*Husa 1999*

Husa, Jaakko: Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet Suomessa, s. 273–311. Helsinki 1999.

*Husa 2003*

Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste. Oikeus 2003, s. 4–25.

*Husa 2004*

Husa, Jaakko: Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Vammala 2004.

*Husa – Pohjolainen 2002*

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Helsinki 2002.

*Häyrynen 2006*

Häyrynen, Janne: Arvopaperimarkkinoiden väärinkäyttö. Vammala 2006.

*Jaakkola – Mäkelä – Takala 1972*

Jaakkola, Risto – Mäkelä, Klaus – Takala, Hannu: Kriminaalipolitiikka on osa kontrollipolitiikkaa. Talousneuvoston selvitys. Elämisen laatu.Tavoitteet ja mittaaminen, s. 263–273. Helsinki 1972.

*Jakobs 1991*

Jakobs, Günther: Strafrecht. Allgemeiner Teil. Berlin, New York 1991.

*Jareborg 1995*

Jareborg, Nils: What Kind of Criminal Law Do We Want? Teoksessa Annika Snare (toim.): Beware of Punishment. On the Utility and Futility of Criminal Law. Scandinavian Studies in Criminal Law, s. 17–36. Oslo 1995.

*Jareborg 2001*

Jareborg, Nils: Allmän kriminalrätt. Uppsala 2001.

*Jareborg – Zila 2000*

Jareborg, Nils – Zila, Josef: Straffrättens påföljdlära. Stockholm 2000.

*Jeschek – Weigend 1996*

Jeschek, Hans-Heinrich – Weigend, Thomas: Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil. Berlin 1996.

*Jokela 2005*

Jokela, Antti: Oikeudenkäynnin perusteet. Oikeudenkäynti I. Helsinki 2005.

*Jyränki 1967*

Jyränki, Antero: Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Vammala 1967.

*Jyränki 1993*

Jyränki, Antero: Lausunto perustuslakivaliokunnalle 31.5.1993, HE 63/1993 johdosta.

*Jyränki 2000*

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

*Jääskeläinen 1997*

Jääskeläinen, Petri: Syyttäjä tuomarina. Rikos ja prosessioikeudellinen tutkimus seuraamusluonteisen syyttämättä jättämisen ja rangaistusmääräysmenettelyn ehtoista Suomessa ja Ruotsissa. Helsinki 1997.

*Kaila 1997*

Kaila, Antero: Sotilasrikokset. Helsinki 1997.

*Kangas 1982*

Kangas, Urpo: Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Vammala 1982.

*Kangas 1997*

Kangas, Urpo: Minun metodini. Teoksessa Juha Häyhä (toim.): Minun metodini, s. 90–109. Helsinki 1997.

*Kiiski 2005*

Kiiski, Kimmo Ilmari: Sotilasprosessi. Julkisoikeudellinen tutkimus oikeudenmukaisuuden ja hyvän hallinnon toteutumisesta suomalaisessa sotilasoikeudenhoidossa. Turun yliopisto 2005.

*Kiiski 2006*

Kiiski, Kimmo Ilmari:

– Suomalaisen sotilasoikeudenhoidon oikeudellinen profiili. Lakimies 2006, s. 166–190.

– KKO 2006:24. Liikennerikos ja sotilasrikos, lainkonkurrenssi. Teoksessa Pekka Timonen (toim.): KKO:n ratkaisut kommentein, s. 176–184. Helsinki 2006.

*Kiiski 2007*

Kiiski, Kimmo Ilmari. Sotilastuomari vallanjako-opin tähtäimessä. Defensor Legis 2007, s. 267–278.

*Kiiski 2009*

Kiiski, Kimmo Ilmari: Kohti rationaalisempaa rankaisemista. Lakimies 2009, s. 34–58.

*Kiiski 2010*

Kiiski, Kimmo Ilmari: Poliisiko tuomariksi? Oikeus 2010, s. 99–115.

*Kiiski 2011*

Kiiski, Kimmo Ilmari: Rahamaksu rangaistuksena. [www.edilex.fi/lakikirjasto/7663](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7663)

*Kiuru 2006*

Kiuru, Jarmo: Itsemääräämisoikeuden perustuslaillinen perusta. Teoksessa Sauli Mäkelä (toim.): Oikeusteorian poluilla, Juhlakirja Rauno Halttunen, s. 77–86. Rovaniemi 2006.

*Kivivuori 1972*

Kivivuori, Antti: Kriminaalipolitiikka? Kontrollipolitiikka?. Oikeus 1/1972, s. 41–43.

*KM 1973:2*

Komiteamietintö. Liikennerikostoimikunnan mietintö. Helsinki 1973.

*KM 1973:80*

Puolustuslaitoskomitean I osamietintö. Helsinki 1973.



*KM 1975:27*

Parlamentaarisen liikennekomitean 4. osamietintö. Ehdotus tieliikennelaiksi. Helsinki 1975.

*KM 1976:72*

Komiteanmietintö. Rikosoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1976

*KM 2005:10*

Valmiuslakikomitean mietintö. Helsinki 2005.

*KM 2009:2*

Komiteanmietintö. Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Helsinki 2009.

*Knuts 2008*

Knuts, Märten: Kvitt eller dubbelt? Ne bis in idem och admanstrativa sanktionerna i värdepappersmarknadsrätten. Defensor Legis 2005, s. 831–852.

*Knuts 2010*

Knuts, Märten: Kursmanipulation på värdepappersmarknaden. Sastamala 2010.

*Koillinen 2006*

Koillinen, Mikael: Seuraamusjärjestelmien leikkauspisteessä – nulla poena sine lege certa. Teoksessa Timo Ahonen (toim.): Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen, s. 83–107. Turku 2006.

*Koponen 2003*

Koponen, Pekka: Uudempaa tulkintakäytäntöä syytesidonnaisuuden ja rikostuomion oikeusvoimasta. Lakimies 2003 s. 375–397.

*Koponen 2006*

Koponen, Pekka: Itsekriminointisuoja. Teoksessa Petri Jääskeläinen et al. (toim.): Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII Raimo Lاهدelle 12.1.2006 omistettu, s. 127–148. Helsinki 2006.

*Koskenniemi 2007*

International Law Commission. Study Group: Fragmentation of International Law. Difficulties Arising from Diversification and Expansion of International Law. Finalized by Martti Koskenniemi. Erik Castrén Institute Research Reports 21/2007. Helsinki 2007.

*Koskinen 1998*

Koskinen, Pekka: Totalrevidering av strafflagen slutförs – den finska strafflagsreformen på slutrakan Nordisk tidskrift för kriminalvetenskap, s. 271–279.

*Koskinen 2007*

Koskinen, Pekka: Neljä vuosikymmentä rikosoikeutta Porthaniasta katsottuna. Lakimies 2007, s. 400–407.

*Kostet 2007*

Kostet, Karoliina: Hallinnollisten sanktioiden asema arvopaperimarkkinoiden väärinkäytön seuraamusjärjestelmässä. <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4797>.

*Kulla 2008*

Kulla, Heikki:

– Sanktionluonteiset hallintoasiat: Tunnusmerkkejä ja rajasperusteita. Teoksessa Tarmo Miettinen ja Matti Muukkonen (toim.): Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008, s. 325–335.

– Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2008.

*Kuokkanen 2009*

Kuokkanen, Tuomas: Kirja-arvostelu Eriika Melkas: Kyoto Protocol Flexibility Mechanisms and the Changing Role of Sovereign States. Lakimies 3/2009, s. 504–514.

*Kurenmaa 2003*

Kurenmaa, Tero: Sisäpiiritiedon väärinkäyttö. Jyväskylä 2003.

*Kurenmaa 2006*

Kurenmaa, Tero: Markkinoiden väärinkäyttö ja *ne bis in idem* -periaate. Teoksessa Petri Jääskeläinen et al. (toim.): Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII Raimo Lahdelle 12.1.2006 omistettu, s. 159–170. Helsinki 2006.

Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa 2011. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Helsinki 2011.

*Laakso 1990*

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

*Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006*

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

*Lahti 1974*

Lahti, Raimo:

– Toimenpiteistä luopumisesta rikosten seuraamusjärjestelmässä, erityisesti silmillä pitäen tuomitsematta jättämistä. Vammala 1974.

– Kriminaalipolitiikan rajaaminen. Teoksessa Inkeri Anttila et al. (toim.): Rikollisuus ongelmana. Kriminaalipolitiikan perusteet, s. 11–49. Helsinki 1974.

*Lahti 1976*

Lahti, Raimo: Kriminaalipolitiikan arvopäämäärät. Suomen Poliisilehti 1976, 254–260.

*Lahti 1978*

Lahti, Raimo: Rikosoikeuskomitean kriminalisointeja koskevat ehdotukset. Lakimies 1978, s. 808–833.

*Lahti 1980*

Lahti, Raimo: Rikosseuraamukset ja niihin verrattavat pakkotoimenpiteet. Eräiden kontrollipolitiikan kysymysten tarkastelua. Eripainos, s. 104–122. Helsinki 1980.

*Lahti 1986*

Lahti, Raimo: Pohjoismaiden kriminaalipolitiikan ajankohtaisia kehityssuuntia. Teoksessa Martti Kairinen (toim.): Jurisprudentia Turkuensis. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1961–1986, s. 232–243. Helsinki 1986.

*Lahti 2009*

Lahti, Raimo: Kirja-arvostelu Sakari Melander: Kriminalisointiteoria. Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Lakimies 2/2009, s. 491–538.

*Laintarkastuskunnan lausunto 1/1977*

Sotilaskurinpitolainsäädännön uudistaminen. Helsinki 1977.

*Laitinen – Aromaa 1994*

Laitinen, Ahti – Aromaa, Kauko: Näkökulmia rikollisuuteen. Tampere 1994.

*Laitinen – Aromaa 2005*

Laitinen, Ahti – Aromaa, Kauko: Rikollisuus ja kriminologia. Tampere 2005.

*Lappi-Seppälä 1987*

Lappi-Seppälä, Tapio: Rangaistuksen määräämisestä I. Teoria ja yleinen osa. Vammala 1987.

*Lappi-Seppälä 1994*

Lappi-Seppälä, Tapio: Miksi rikosoikeus? Teoksessa Ari Hirvonen (toim.): Kohti 2000-luvun rikosoikeutta, s. 19–82. Helsinki 1994.

*Lappi-Seppälä 2000*

Lappi-Seppälä, Tapio: Rikosten seuraamukset. Helsinki 2000.

*Lauri 2010*

Lauri, Anna: Kruununtodistajanjärjestelmän ja sitä muistuttavien piirteiden soveltuminen suomalaiseen rikosprosessiin. [www.edilex.fi/lakikirjasto/7221](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7221).

*Lavapuro 2000*

Lavapuro, Juha: Yleinen järjestys ja tuvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 2000, s. 412–422.

*Lavapuro 2009*

Lavapuro, Juha: Lausunto perustuslakivaliokunnalle 30.9.2009, HE 94/2009 vp johdosta.

*Lavapuro 2010*

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.

*LaVL 2/1981 vp*

Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ylikuormamaksusta.

*LaVL 9/2004 vp*

Lakivaliokunnan lausunto lakialoitteesta 154/2003 vp laiksi metsälain muuttamisesta.

*LaVM 5/1982 vp*

Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi rikesakosta.

*LaVM 12/1993 vp*

Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rangaistusmääräyslaiksi.

*LaVM 5/2000 vp*

Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rikoslain 2 luvun 14 a §:n ja 45 luvun muuttamisesta.

*LaVM 5/2004*

Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä asianajajista annetun lain ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 6 §:n muuttamisesta

*LaVM 9/2005 vp*

Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä vankeutta ja ehdonalaista vapauttamista koskevaksi lainsäädännöksi.

*LaVL 19/2005 vp*

Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työntekijän eläkelainsäädännöstä.

*LaVL 21/2005 vp*

Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

*II LaVM 14/1982 vp*

Toisen lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä sotilasoikeudenkäyntilainsäädännöstä.

*II LaVM 15/1982 vp*

Toisen lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä sotilaskurinpitolaiksi.

*Leinonen 2001*

Leinonen, Mari: Euroopan yhteisö ja kansallinen rikosoikeus. Lakimies 2001, s. 455–482.

*Lernestedt 2003*

Lernestedt, Claes: Kriminalisering. Principer och problem. Uppsala 2003.

*Ligeti 2000*

Ligeti, Katalin: European Criminal Law: Administrative and Criminal Sanctions as mean of Enforcing Community Law. Acta Juridica Hungarica, s. 192–212.

*Lindstedt 1999*

Lindstedt, Jukka: Kuolemaan tuomitut. Kuolemanrangaistukset Suomessa toisen maailmansodan aikana. Helsinki 1999.

*Lindstedt 2007*

Lindstedt, Jukka: Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Lakimies 2007, s. 1006–1037.

*Linna 2010*

Linna, Tuula: Puntarissa plea bargaining – vastassa oikeusturva ja itsekriminaatio suoja. Oikeustiede Jurisprudentia 2010, s. 189–262.

*LiVM 6/1998 vp*

Liikennevaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

*Marttila 2011*

Marttila, Mikko: Itsekriminointisuoja ja velkojien täytäntöönpanointressi. Lakimies 2011, s. 549–569.

*Matikkala 1998*

Matikkala, Jussi: Rikosoikeuskomitea ja rikosoikeuden kehitys. Lakimies 1998, s. 1325–1340.

*Matikkala 2005*

Matikkala, Jussi: Tahallisuudesta rikosoikeudessa. Vammala 2005.

*Matikkala 2008*

Matikkala, Jussi: Strafferetlige sanktioner ved konkurrenceretsbrud. Nordiska juristmötet Forhandlingerne ved Det 38. nordiske juristmøde i København 21.-23. august 2008. Den danske Styrelse, s. 295–311. København 2008.

*Matikkala 2010*

Matikkala, Jussi: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Helsinki 2010.

*Melander 2002*

Melander, Sakari: Kriminalisointiperiaatteet ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Lakimies 2002, s. 938–961.

*Melander 2007*

Melander, Sakari: Lainsäätävä ja oikeuslähteoppi. Teoksessa Jukka Kultalahti ja Risto Nuolimaa (toim.): Oikeus, talous, hallinto, s. 137–179. Vaajakoski 2007.

*Melander 2008*

Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria – Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Vammala 2008.

*Merikoski 1968*

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968.

*Mielityinen 2006*

Mielityinen, Sampo: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Helsinki 2006.

*Mäenpää 2003*

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.

*Mäenpää 2005*

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Helsinki 2005.

*Mäenpää 2007*

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Helsinki 2007.

*Määttä 2004*

Määttä, Kalle: Rangaistusluonteiset maksuseuraamuksen elinkeinotulon verotuksessa. Verotus 2004, s. 124–130.

*Nuotio 1998*

Nuotio, Kimmo:

- Teko, vaara, seuraus. Rikosvastuun filosofisista, kriminaalipoliittisista ja lainopillisista perusteista. Vammala 1998.
- Onko hyökkäys paras puolustus? Defensiivistä ja offensiivista kriminaalipoliittikkaa. Lakimies 1998, s. 1341–1354.
- Perusoikeuksien merkityksestä rikosoikeudessa. Teoksessa Pekka Lämsineva ja Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 137–164. Turku 1998.

*Nuutila 1996*

Nuutila, Ari-Matti: Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Helsinki 1996.

*Nuutila 1997*

Nuutila, Ari-Matti:

– Viisi teesiä rikosoikeuden yleisten oppien muutoksista. Lakimies 1997, s. 64–70.

– Rikoslain yleinen osa. Helsinki 1997.

*Nuutila 1998*

Nuutila, Ari-Matti: Rangaistuksella uhkaaminen ja rangaistukseen tuomitseminen perusoikeuksien valossa. Teoksessa Pekka Lämsineva ja Veli-Pekka Viljanen (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja, s. 165–178.

*Nuutila 2002*

Nuutila, Ari-Matti: RL 45: Sotilasrikokset. Teoksessa Olavi Heinonen et al. (toim.): Rikosoikeus, s. 1327–1355. Juva 2002.

Oikeusprosessin pitkittymisen estäminen. Työryhmän mietintö 87/2010. Oikeusministeriö 2010.

*Ojala 2001*

Ojala, Timo: Uudistuneet sotilasrikokset. Vammala 2001.

*Ojala 2004*

Ojala, Timo: Rikosoikeuden uudistuneet yleiset opit. Saarijärvi 2004.

*Pasanen – Nikula 1983*

Pasanen, Jukka – Nikula, Paavo: Sotilasoikeudenhoidon kokonaisuudistus. Lakimies 1983, s. 614–647.

*Pellonpää 2005*

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Jyväskylä 2005.

*PeVM 1/1904 vp*

Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 1 Keisarillisen Majesteetin armollisen esityksen johdosta, joka koskee Suomen Suuriruhtinaanmaan Valtiopäiväjärjestyksen 12, 13, 14 ja 15 §:n muuttamisesta toisin kuuluviksi.

*PeVL 3/1977 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta.

*PeVL 2/1981 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ylikuormamaksusta.

*PeVL 1/1982 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rikesakkolaiksi.

*PeVL 7/1982 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sotilaskurinpitolaiksi.

*PeVL 24/1992 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi siirtymämaksusta muutettaessa valtion virastoja, laitoksia tai liikelaitoksia osakeyhtiöiksi ja laiksi työntekijäin eläkelain 12 §:n muuttamisesta.

*PeVL 12/1993 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta.

*PeVL 19/1993 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta.

*PeVM 25/1994 vp*

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*PeVL 23/1997 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

*PeVM 10/1998*

Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

*PeVL 19/1998 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

*PeVL 36/1998 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

*PeVL 3/1999 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rikoslain 2 luvun 14 a §:n ja 45 luvun muuttamisesta.

*PeVL 10/2000 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säättämisestä rangaistavaksi.

*PeVL 61/2002 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rautatielaiksi.

*PeVL 4/2004 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi.

*PeVL 7/2004 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kilpailunrajoituksista annetun lain muuttamisesta.

*PeVL 46/2004 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä väylämaksulain muuttamisesta.

*PeVL 3/2005 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maantieliksi.

*PeVL 12/2005 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta.

*PeVL 32/2005 vp*

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

*PeVL 46/2005 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Metsähallituksen erävalvonnasta ja laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 14 ja 19 §:n muuttamisesta.

*PeVL 54/2005 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sotilaallisesta kriisinhallinnasta.

*PeVL 29/2008 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta.

*PeVL 35/2009 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

*PeVL 7/2010 vp*

Perustuslakivaliokunnan lausunto laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä.

*PeVL 57/2010*

Perustuslakivaliokunnan lausunto pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

*Pirjatanniemi 2005*

Pirjatanniemi, Elina: Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Helsinki 2005.

*Pirjatanniemi 2006*

Pirjatanniemi, Elina: Kriminalisointien sietämätön keveys. Kirjoitus oikeustieteen tutkijapäiville Helsingissä 2006.

*PuVL 3/1999 vp*

Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rikoslain 2 luvun 14 a §:n ja 45 luvun muuttamisesta.

*Pölönen 2003*

Pölönen, Pasi: Henkilötodistelu rikosprosessissa. Jyväskylä 2003.

*Pöyhönen 1988*

Pöyhönen, Juha: Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala 1988.

*Raitala 2009*

Raitala, Suvi: Öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. Oikeustiede-Jurisprudentia XLII:2009 s. 261–354.

*Rappe 2005*

Rappe, Jukka: Syyttäjä sotilaskurinpitoasian tuomioistuinkäsittelyssä. Akkusastoori 2/2005, s. 22–23.

*Rautapää 1938*

Rautapää, J.: Puolustusvoimain ylimmän johdon uudelleen järjestely. Suomen sotilasaikakauslehti 1938., s. 14–28.

*Recommendation R (91)*

Recommendation No. R (91) of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions.

*Rikesakkotyöryhmä 1975*

Rikesakkotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1975.

*Roxin 2006*

Roxin, Klaus: Strafrecht. Allgemeiner Teil. München 2006.

*Saraviita 1993*

Lausunto perustuslakivaliokunnalle 31.5.1993, HE 63/1993 vp johdosta.

*Selander 2009*

Selander, Stiina: Aluksen öljypäästömaksu hallinnollisena sanktiona. [www.edilex.fi/lakikirjasto/6227](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/6227).

*Sinisalo 1973*

Sinisalo, Kari: Poliisi. Poliisioikeuden perusteet. Helsinki 1973.

*SOU 2004:69*

Marknadsmisbruk. Betänkande av Marknadsmisbruksutredningen. Stockholm 2004.

*Suvantola 2006*

Suvantola, Leila: Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Helsinki 2006.

*Syyttäjälaitoksen toiminta lukuina 2009*

Tilastoliite. Syyttäjälaitoksen vuosikertomus 2009. Helsinki 2010.

*Syyttäjälaitos lukuina vuonna 2010*

Syyttäjälaitoksen vuosikertomus 2010. Helsinki 2011.

*Tala 1988*

Tala, Jyrki: Keskustelua oikeudellistumisesta. Teoksessa Kaarlo Tuori (toim.): Teorioita oikeuden kehityksestä. Esitellyjä ja erittelyjä, s. 165–194. Helsingin yliopisto 1988.

*Tala 2005*

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

*Tapani 2006*

Tapani, Jussi: Työeläkevakuutusmaksupetos. Teoksessa Timo Ahonen (toim.): Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen, s. 205–219. Vammala 2006.

*Tapani 2004*

Tapani, Jussi: Petos liikesuhteessa. Talousrikosoikeudellinen tutkimus. Helsinki 2004.

*Tapani – Tolvanen 2006*

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rikosoikeus. Rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Helsinki 2006.

*Tapani – Tolvanen 2009*

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti: Rikosoikeuden yleinen osa – Vastuuoppi. Helsinki 2008.

*Tapanila 2010*

Tapanila, Antti: Itsekriminointisuoja tiedonanto- ja toimimisvelvollisuuden rajoitteena. Defensor Legis 5/2010, s. 559–584.

*TaVM 2/2009 vp*

Talousvaliokunnan mietintö valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta.

*Timonen 1989*

Timonen, Pekka: Tuomarin ja tutkijan oikeuslähdeoppi – oikeuslähdeopin eräiden lähtökohtien tarkastelua. Lakimies 1989, s. 337–384.

*Tirkkonen 1969*

Tirkkonen, Tauno: Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin. Porvoo 1969.

*Tolvanen 1999*

Tolvanen, Matti: Tieliikenne rikokset ja kriminaalipolitiikka. Helsinki 1999.

*Tolvanen 2002*

Tolvanen, Matti: Hallinnolliset maksut vähäisten tieliikenteen rikkomusten sanktioina, Lakimies 2002, s. 194–218.

*Tolvanen 2003*

Tolvanen, Matti:

– Rangaistuksinko tapainturmelusta vastaan? Pohdintoja Järjestyslakityöryhmän mietinnön johdosta. Oikeus 2003, s. 400–406.

– Rikosoikeus moraalisen viestin viejänä. Pohdintoja seksuaalipalvelujen oston ja myynnin kriminalisoinnista kriminalisointiperiaatteiden valossa. Oikeus 2003, s. 181–190.

*Tolvanen 2004*

Tolvanen, Matti: Ratkaisuvallan siirtäminen ja menettelyn yksinkertaistaminen rikosasioissa erityisesti lainkäytön funktioiden näkökulmasta. Teoksessa Marjut Heikkilä (toim.): Säädöksiä, systematiikkaa ja ihmisoikeuksia, s. 238–250. Lappeenranta 2004.

*Tolvanen 2005*

Tolvanen, Matti: Johdatus kriminaalipolitiikan teoriaan. Joensuu 2005.

*Träskman 1993*

Träskman, Per Ole: Rätten och förbli tyst. Juridisk Tidskrift 1993, s. 594–617.



*Träskman 2004*

Träskman, Per Ole: Förbudet mot dubbelbestraffning och skillnad mellan brottslig gärning och brott. Juridisk Tidskrift 2004, s. 862–872.

*Tuomioistuinlaitoksen kehittämistoimikunta 2003*

Tuomioistuinlaitoksen kehittämistoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2003.

*Tuori 1999*

Tuori, Kaarlo:

– Perusoikeudet poikkeusoloissa (PL 23 §). Teoksessa Pekka Hallberg et al. (toim.): Perusoikeudet, s. 675–678. Juva 1999.

– Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 1999, s. 920 – 931.

*Tuori 2000*

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.

*Tuori 2002*

Tuori, Kaarlo: Foucault'n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Vantaa 2002.

*Tuori 2003*

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

*Tuori 2004*

Tuori, Kaarlo: Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 2004, s. 1196–1224.

*Tuori 2005*

Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi? Lakimies 2005, s. 1021–1049.

*Tuori 2007*

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki 2007.

*Tuori 2002*

Tuori, Risto: Tieliikenteen ylinopeusrikkomukset summaarisessa menettelyssä. Vammala 2002.

*Tuori 2005*

Tuori, Risto: Rikosoikeudellisesta vähäisyydestä. Teoksessa Ari-Matti Nuutila ja Elina Pirjatanniemi (toim.): Rikos, rangaistus ja prosessi. Juhlajulkaisu Eero Backman 1945 – 14/5 – 2005, s. 327–347. Turun yliopisto 2005.

*Kasvutyöryhmän loppuraportti 2010*

Tuumasta toimeen, kasvutyöryhmän loppuraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010.

*TyVM 10/2006 vp*

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä.

*Viljanen 1996*

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 1996, s. 788–815.

*Viljanen 2001*

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

*Viljanen 2002*

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa Veli-Pekka Viljanen (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus, s. 25–37. Turun yliopisto 2002.

*Virhemaksutyöryhmä 1977*

Virhemaksutyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 1977:14.

*Virkkunen-Kimpanpää 1979*

Virkkunen-Kimpanpää, Aino: Dekriminalisoinneista. Lakimies 1979, s. 776–810.

*Virolainen 1997*

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

*Virolainen – Pölönen 2003*

Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin perusteet. Rikosprosessioikeus I. Jyväskylä 2003.

*Virolainen – Pölönen 2004*

Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin osalliset, Rikosprosessioikeus II. Porvoo 2004.

*Wilhelmsson 2004*

Wilhelmsson, Thomas: Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lakimies 2004, s. 199–227.

*Vuorenpää 2010*

Vuorenpää, Mikko:

– Veropetos, veronkorotus ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti – EIT Jukka Ruotsalainen vs. Suomi 16.6.2009. Lakimies 2010, s. 94–104.

– KKO 2010:45 ja KKO 2010:46 – Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. Osa 2. Lakimies 2010, s. 1113–1120.

*Vuorenpää 2011 (a)*

Vuorenpää, Mikko: KKO 2010:82 – Veronkorotus, veropetos ja kielto käsitellä samaa asiaa kahdesti. 3. erä. Lakimies 2011, s. 156–164.

*Vuorenpää 2011 (b)*

Vuorenpää, Mikko: Itsekriminointisuojaan tulkinta ja sen vaikutukset todisteluun. Teoksessa Tatu Hyttinen ja Katja Wecström (toim.): Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 50 vuotta, s. 585–595. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Porvoo 2011

*Ylikangas 1987*

Ylikangas, Heikki: Käännekohtat Suomen historiassa. Juva 1987.

*Ylinopeus: työryhmä 1988*

Ylinopeus: työryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1988.

*YmVM 15/2005 vp*

Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

*YmVM 8/2008 vp*

Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtiontakauksesta aravalainojen takaisinmaksamiseksi sekä aravarajoituslain ja asumisoikeusasunnoista annetun lain 45 ja 50 b §:n muuttamisesta.

*YmVM 2/2009 vp*

Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi korkotuesta vuokra-asuntojen rakentamislainoille vuosina 2009 ja 2010 rakennusalan työllisyyden edistämiseksi.

*Zila 1992*

Zila, Josef: I stället för straff. Stocholm 1992.

## Oikeustapakset

### Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

<i>Tapaus</i>	<i>Artikkeli/sivunumero</i>
Abdullah Aydin (9.3.2004)	V/275
Algür (22.10.2002)	V/275
Alinak and others (4.5.2006)	V/274, 275
Allan (5.11.2002)	Tiivistelmä/51
A.P., M.P. and T.P. (29.8.1997)	VI/177
Başkaya and Okçuoğlu (8.7.1999)	V/275
Belilos (29.4.1988)	VI/176
Bendenoun (24.2.1994)	I/29, VI/177
Benham (10.6.1996)	III/46
Biyani (3.2.2005)	V/275
Büyükdag (21.12.2000)	V/275
Castillo Algar (29.10.1998)	VI/173
Cooper (16.12.2003)	V/274, 275
Coyne (24.9.1997)	VI/173
Demicoli (27.8.1991)	VI/180
Demirel (28.1.2003)	V/275
Deweert (27.2.1980)	III/44, VI/175
Eckle (15.7.1982)	VI/175
E.L., R.L. and J.O.-L (29.7.1997)	VI/177
Engel and others (8.6.1976)	III/43, 47, VI/178
Erdost (8.2.2005)	V/275
Escoubet (28.10.1999)	VI/176
Ettl (23.4.1987)	V/274
Ezeh and Connors (9.10.2003)	VI/181
Falk (19.10.2004)	I/40, II/144, III/44
Findlay (25.2.1997)	VI/173
Foti (10.12.1982)	VI/175
Garyfallou AEBE (24.9.1997)	VI/180
Gerger (8.7.1999)	V/275
Gradinger (23.10.1995)	VI/176
Günaydin (13.10.2005)	V/275
Grievies (16.12.2003)	V/274, 275
Göktan (2.7.2002)	III/48
Hood (18.2.1999)	VI/173
Hulki Günes (19.6.2003)	VI/173
Imbrioscia (24.11.1993)	III/55, VI/176
Incal (9.6.1998)	V/275
Janosevic (23.7.2002)	I/29
J.J. (27.3.1998)	VI/177
Hirst (30.3.2004)	IV/249
Jussila (23.11.2006)	I/29, III/47
Kadubec (2.9.1998)	Tiivistelmä/26, VI/180, 181
Kammerer (12.5.2010)	II/114
Karakoc and others (15.10.2002)	V/275

Karkin (23.9.2003)	V/275
Kizilyaprak (2.10.2003)	V/275, VI/173
Keklik (6.7.2006)	V/274, 275
Lauko (2.9.1998)	Tiivistelmä/26, VI/180
Le Compte and others (23.6.1981)	V/274
Lutz v. Saksa (25.8.1987)	VI/176, 180
Lykourazos (15.6.2006)	IV/249
Malige (23.9.1998)	VI/177
Maszani Maszni (21.9.2006)	V/275
McGonnell (8.2.2000)	V/277
Medinos (22.4.1993)	III/44
Mehdi Zana (6.3.2001, 6.4.2004)	V/275
Morris (26.2.2002)	V/274, 275, VI/173
Murray (8.2.1996)	Tiivistelmä/51
Norris (26.10.1988)	III/44
Oliveira (30.7.1998)	III/48
Orhan Aslan (20.10.2005)	V/274, 275
Pabla (22.6.2004)	V/277
Pfarrmeier (23.10.1995)	VI/177
Palaoro (23.10.1995)	Tiivistelmä/60, VI/176
Pierre-Bloch (21.10.1997)	VI/181
Ponsetti and Chesnel (14.9.1999)	III/48
Ravnsborg (23.3.1994)	VI/181
Ruotsalainen (16.6.2009)	Tiivistelmä/51, I/29
Saunders (17.12.1996)	Tiivistelmä/51
Seher Karatas (9.7.2002)	V/275
Sener (18.7.2000)	V/275
Serves (20.10.1997)	III/55, VI/176
Sevgin and Ince (20.9.2005)	V/275
Schmauttzer (23.10.1995)	VI/176
Sukhovetsky (28.3.2006)	IV/249
Tejedor Garcia (16.12.1997)	III/55, VI/176
Thompson (15.6.2004)	VI/173
Umlauf (23.10.1995)	VI/176
Weber (22.5.1990)	VI/180
Welch (9.2.1995)	VI/175
Zarakolu and others (13.7.2004)	V/275
Zdanoka (2006)	IV/249
Ziliberberg (1.2.2005)	III/47, VI/177
Zolotukhin (10.2.2009)	Tiivistelmä/51
Öcalan (12.3.2003)	V/275
Öztürk (21.2.1984)	Tiivistelmä/26, III/46, 55, VI/176, 177, 180
Suomi 25761/94 (15.5.1996)	VI/181
Yhdistynyt kuningaskunta 21283/93 (5.4.1994)	VI/181

**Korkein oikeus**

KKO 2010:82	Tiivistelmä/20
KKO 2010:45	Tiivistelmä/20, 63
KKO 2010:46	Tiivistelmä/20
KKO 2009:80	Tiivistelmä/51
KKO 2006:24	V/276
KKO R2008/876, antopäivä 2.12.2010	Tiivistelmä/51

**Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2011:41	Tiivistelmä/20
-------------	----------------