

Suhteellisuusperiaate aluehallintoviraston seuraamusharkintaa ohjaavana ja rajoittavana periaatteena perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa

Helsingin yliopisto  
Oikeustieteellinen tiedekunta  
Hallinto-oikeuden projekti  
Pro gradu -tutkielma  
Ohjaaja: prof. Leena Halila  
Laatija: Anna-Emilia Sirén  
Marraskuu 2020



Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos - Institution – Department	
Oikeustieteellinen tiedekunta			
Tekijä - Författare – Author			
Anna-Emilia Sirén			
Työn nimi - Arbetets titel – Title			
Suhteellisuusperiaate aluehallintoviraston seuraamusharkintaa ohjaavana ja rajoittavana periaatteena perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa			
Oppiaine - Läroämne – Subject			
Hallinto-oikeus			
Työn laji - Arbetets art – Level		Aika - Datum – Month and year	
Pro gradu -tutkielma		Marraskuu 2020	
		Sivumäärä - Sidoantal – Number of pages	
		60	
Tiivistelmä - Referat – Abstract			
<p>Tutkielmassa tarkastellaan suhteellisuusperiaatteen vaikutusta Etelä-Suomen aluehallintoviraston rekisteröinnin varaisen perintätoiminnan harjoittajien valvontaa koskevassa seuraamusharkinnassa. Tutkielmassa selvitetään lainopillisen metodin avulla, miten suhteellisuusperiaate ohjaa ja rajoittaa aluehallintoviraston seuraamusharkintaa. Oikeusjärjestyksen systematisoinnin ja tulkinnan avulla pyritään muodostamaan käsitys niistä näkökohdista, joille aluehallintoviraston tulee seuraamusharkinnassa sovellettavan säännöksen valinnassa, tulkinnassa ja soveltamisessa antaa painoarvoa. Tutkielmassa tarkastellaan myös sitä, millainen merkitys hallinnolliselle ohjaukselle, menettelyn toistuvuudelle ja vakavuudelle sekä valvottavan korjaaville toimenpiteille on annettava seuraamusharkinnassa suhteellisuusperiaatteen vaikutuksesta. Suhteellisuusperiaatteen merkitystä tarkastellaan lisäksi hallinnollisen seuraamuksen kohdistamista, aiemman päätöksen lainvoimaisuutta ja viranomaisen päällekkäiseen toimivaltaan liittyviä toimenpiteitä koskevissa ratkaisutilanteissa.</p> <p>Suhteellisuusperiaatteen sisältö on muodostunut oikeuskäytännössä ja lainopissa vuosikymmenten aikana, ja nykyään se on kirjattu hallintolaikiin (434/2003) osana hyvän hallinnon periaatteita. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimet ovat oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa toimenpiteiden päämääränä on pidettävä velallisten ja toimeksiantajien taloudellisen aseman turvaamista varmistamalla, että perintätoiminnan harjoittajat menettelevät perintätoiminnassa lain mukaisesti. Viranomaisen toimenpiteiden suhteellisuus tulee arvioidavaksi toimenpiteiden asianmukaisuuden, tarpeellisuuden sekä oikean mitoituksen kannalta. Suhteellisuusperiaatteen alaan voidaan katsoa kuuluvan myös vaatimus toimenpiteiden kohtuullisuudesta yksittäistapauksessa. Suhteellisuusperiaateella on korostunut merkitys erityisesti valvontatoiminnassa, jossa joudutaan harkitsemaan epäedullisten oikeudellisten seuraamusten kohdistamista hallinnon asiakkaaseen. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että aluehallintovirasto valitsee käytössään olevista keinoista toimenpiteiden kohteen oikeuksia vähiten rajoittavan vaihtoehdon, jolla tavoite voidaan saada aikaan.</p> <p>Perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetun lain (411/2018) mukaisia hallinnollisia seuraamuksia ovat kehoitus ja sitä tehostava uhkasakko, varoitus, osaan tai koko perintätoimintaan kohdistuva, enintään kuuden kuukauden mittainen toimintakielto ja sitä tehostava uhkasakko sekä rekisteristä poistaminen. Siltä osin kuin toimenpiteiden tavoite on saavutettavissa hallinnollisen ohjauksen avulla, ei hallinnollisiin seuraamuksiin voida pääsääntöisesti ryhtyä. Aluehallintoviraston on käytettävä keinovalikoimaansa asteittain, siirtyen lievemmistä vaihtoehdoista ankarampiin, jos aiemmilla toimenpiteillä ei ole ollut tarvittavaa vaikutusta perintätoiminnan harjoittajan menettelyihin. Suhteellisuusperiaate edellyttää toisaalta ankarampiin toimenpiteisiin ryhtymistä, ellei perintätoiminnan harjoittaja ole korjannut toiminnassaan ilmenneitä puutteita lievempien keinojen avulla, sillä toimenpiteet eivät saa olla myöskään alimitoitettuja. Seuraamusharkinnassa tulee ottaa huomioon muun ohella teon moitittavuus, johon erityisesti menettelyn vakavuudella, toistuvuudella sekä korjaavilla toimenpiteillä on vaikutusta.</p> <p>Suhteellisuusperiaate edellyttää, että elinkeinovapautta rajoittavia säännöksiä tulkitaan supistavasti. Elinkeinovapautteen puuttuvia toimenpiteitä ei voida myöskään lähtökohtaisesti pitää tarpeellisina ja välttämättöminä, ellei toimenpiteiden kohteelle ole annettu ensin mahdollisuutta korjata toiminnassaan ilmenneitä puutteita. Määräaikaisen toimintakiellon ja rekisteristä poistamisen edellytykset ovat suhteellisuusvaatimuksen myötä korkeat. Tutkielmassa todetusti suhteellisuusperiaate voi edellyttää seuraamusharkinnassa myös säännöksen sanamuodon ylittävää tulkintaa, jos lopputulosta olisi muutoin pidettävä toimenpiteiden kohteen kannalta suhteettoman ankarana.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords			
Suhteellisuusperiaate, seuraamusharkinta, valvonta, perintätoiminta, hallinto-oikeus			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

## Sisällys

Lähteet.....	III
Lyhenteet.....	XI
1. Johdanto.....	1
1.1 Johdatus aiheeseen .....	1
1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu, metodi ja rajaukset .....	3
1.3 Tutkielman rakenne.....	10
2. Perintätoiminnan harjoittajien valvonta ja seuraamusjärjestelmä.....	12
2.1 Perintätoiminnan harjoittajien valvonnasta .....	12
2.2 Perintärekisterilain seuraamusjärjestelmä ja vertailua perintälupalain seuraamusjärjestelmään.....	15
2.3 Kuluttaja-asiamiehen perintätoiminnan harjoittajiin kohdistamasta valvonnasta.....	22
3. Suhteellisuusperiaatteen asema aluehallintoviraston seuraamusharkintaa ohjaavana periaatteena.....	25
3.1 Suhteellisuusperiaate hallinnon oikeusperiaatteena .....	25
3.2 Suhteellisuusperiaatteen sisältö.....	26
3.2.1 Asianmukaisuus ja tehokkuus .....	26
3.2.2 Tarpeellisuus ja välttämättömyys .....	28
3.2.3 Oikeasuhtaisuus.....	31
3.2.4 Kohtuullisuus .....	33
3.3 Suhteellisuusperiaate ja perintärekisterilain elinkeinovapautta rajoittavat seuraamukset.....	34
4. Seuraamusharkinnan tyyppitapauksia.....	39
4.1 Hallinnollisen ohjauksen merkitys seuraamusharkinnassa.....	39
4.2 Menettelyn toistuvuus ja vakavuus seuraamusharkinnassa.....	41
4.3 Korjaavien toimenpiteiden merkitys seuraamusharkinnassa.....	45
4.4 Aiemman päätöksen lainvoimaisuuden merkitys seuraamusharkinnassa .....	48
4.5 Hallinnollisen seuraamuksen laajuus ja kohdistaminen .....	50
4.6 Viranomaisten päällekkäinen toimivalta ja seuraamusharkinta.....	51
5. Lopuksi.....	56

## Lähteet

*Virallislähteet*

HaVM 29/2002 vp	Hallintovaliokunnan mietintö 29/2002 vp hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
HE 309/1993 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
HE 199/1996 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
HE 178/1998 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perintätoiminnan luvanvaraaisuudesta
HE 72/2002 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
HE 206/2017 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 191/2020 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saatavien perinnästä annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta
LaVM 30/1998 vp	Lakivaliokunnan mietintö 30/1998 vp hallituksen esityksestä laiksi saatavien perinnästä ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
PeVM 25/1994 vp	Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
PeVL 35/1997 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 35/1997 vp hallituksen esityksestä ampuma-aselaiksi ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisiin henkilörekistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta

PeVL 35/1998 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 35/1998 vp hallituksen esityksestä laiksi perintätoiminnan luvanvaraisuudesta
PeVL 24/2000 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/2000 vp hallituksen esityksestä laiksi kiinteistönvälityslikkeistä ja vuokrahuoneiston välityslikkeistä sekä laiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta
PeVL 28/2001 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 28/2001 vp hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
PeVL 19/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 19/2002 vp hallituksen esityksestä laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
PeVL 40/2002 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 40/2002 vp hallituksen esityksestä ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi
PeVL 16/2003 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2003 vp hallituksen esityksestä laeiksi sijoitusrahastolain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
PeVL 16/2007 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2007 vp hallituksen esityksestä laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta
PeVL 15/2008 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2008 vp hallituksen esityksestä laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

***Kirjallisuus***

Aarnio 1989

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. Werner Söderström Osakeyhtiö 1989.

Alexy 2002

*Alexy, Robert*: A Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press 2002.

Heuru 2003

*Heuru, Kauko*: Hyvä hallinto. Edita Prima Oy 2003.

Galligan 1986

*Galligan, D. J.*: Discretionary powers: a legal study of official discretion. Clarendon Press 1986.

Kulla 2012

*Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Talentum 2012.

Laakso 1990

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

Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006

*Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006.

Makkonen 1981

*Makkonen, Kaarle*: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia, Rakenneanalyttinen tutkimus. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1981.

Mäenpää 1992

*Mäenpää, Olli*: Hallintolupa. Lakimiesliiton kustannus 1992.

Mäenpää 2016

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy 2016.

Mäenpää 2018

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018.

Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010

*Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta, Kuusikko Kirsi:* Hallintolaki. 2., uudistettu painos. WSOYpro Oy 2003.

Ståhlberg 1928

*Ståhlberg, K. J.:* Suomen hallinto-oikeus: yleinen osa. 2., uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Otava 1928.

Tuori 2007

*Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro Oy 2007.

Tähti 1995

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

Uotila 1967

*Uotila, Jaakko:* Elinkeinolupa. Suomen lakimiesliiton kustannus Oy 1967.

Viljanen 2001

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY lakitieto 2001.

### ***Oikeuskäytäntö***

#### ***Korkein hallinto-oikeus***

KHO 1999:33

KHO 2004:1

KHO 9.4.2015 t. 956

KHO 7.3.2017 t.1009

KHO 7.3.2017 t. 1010

KHO 10.4.2019 t. 1469

KHO 19.11.2019 t. 5474

***Hallinto-oikeudet***

Helsingin HaO 30.6.2017 t. 17/0615/3

Helsingin HaO 7.8.2018 t. 18/0491/3

Helsingin HaO 16.12.2019 t. 19/0929/3

Itä-Suomen HaO 3.9.2020 t. 20/0879/1 (vailla lainvoimaa 16.11.2020)

Itä-Suomen HaO 3.9.2020 t. 20/0880/1 (vailla lainvoimaa 16.11.2020)

Itä-Suomen HaO 3.9.2020 t. 20/0881/1 (vailla lainvoimaa 16.11.2020)

Turun HaO 9.7.2019 t. 19/0182/1

Turun Hao 10.7.2019 t. 19/0184/1

***Muut tuomioistuinratkaisut***

MAO 20.6.2019 2019/9

***Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut***

EAOA 2685/4/03 (21.4.2005)

EAOA 4103/2/13 (16.12.2014)



***Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätökset***

ESAVI/3510/2016

ESAVI/1265/2018

ESAVI/16117/2018

ESAVI/17264/2018

ESAVI/21710/2018

ESAVI/21897/2018

ESAVI/25633/2018

ESAVI/5139/2019

ESAVI/6172/2019 (tutkielmassa käsitellyin osin lainvoimainen)

ESAVI/11730/2019 (vailla lainvoimaa 16.11.2020)

ESAVI/11949/2019

ESAVI/32832/2019

ESAVI/36797/2019

ESAVI/43957/2019 (vailla lainvoimaa 16.11.2020)

***Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausumat***

HE 206/2017 vp TaV 02.03.2018

Etelä-Suomen aluehallintoviraston asiantuntijalausunto 2.3.2018 talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuma 14.5.2019 Itä-Suomen HaO d:nro.  
00902/19/1299

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuma 14.5.2019 Itä-Suomen HaO d:nro.  
00903/19/1299

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuma 14.5.2019 Itä-Suomen HaO d:nro.  
00904/19/1299

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuma 20.2.2019 Helsingin HaO d:nro.  
00299/19/7299

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuma 22.6.2020 Helsingin HaO d:nro.  
20759/03.04.04.04.33/2020

***Kuluttaja-asiamiehen päätökset, julkaisut ja valvontakirjeet***

KKV/1240/14.08.01.05/2016

KKV/3018/14.08.01.01/2014

Kuluttajaperinnän valvonnassa esiin nousseita asioita 16.12.2007

Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä 2/2014

Valvontakirje tilausansaatavien perinnästä 21.10.2015

***Internetlähteet***

Aluehallintoviraston verkkosivusto, perintä

<https://www.avi.fi/>>Aiheet>Elinkeinot>Raha ja omaisuus>Perintä, viitattu 16.11.2020

Aluehallintoviraston verkkosivusto, valvonta ja ilmoitukset

<https://www.avi.fi/>>Aiheet>Elinkeinot>Raha ja omaisuus>Perintä>Valvonta ja ilmoitukset, viitattu 16.11.2020

Kuluttaja-asiamiehen verkkosivusto, ratkaisut

<https://www.kkv.fi/>Ratkaisut ja julkaisut>Kuluttaja-asiamiehen ratkaisut>2015>Hyvä perintätapa julkisten saatavien perinnässä, viitattu 16.11.2020>

Kilpailu- ja kuluttajaviraston verkkosivusto, tietoa KKV:sta

<https://www.kkv.fi/>KKV>Kuluttaja-asiamies>Valvonnan priorisointiperiaatteet, viitattu 16.11.2020>

### ***Muut lähteet***

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

Valitus Helsingin HaO d:nro. 20759/03.04.04.04.33/2020

Valitus Helsingin HaO d:nro. 21144/03.04.04.04.33/2020

Valitus Itä-Suomen HaO d:nro. 20140/03.04.04.04.33/2020

## Lyhenteet

EAOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
ESAVI	Etelä-Suomen aluehallintovirasto
HaO	hallinto-oikeus
HaVM	eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
LaVM	eduskunnan lakivaliokunnan mietintö
MAO	markkinaoikeus
PeVL	eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
TaV	eduskunnan talousvaliokunta

# 1. Johdanto

## 1.1 Johdatus aiheeseen

Perintätoiminnan harjoittaminen Suomessa on rekisteröinnin varainen elinkeino. Perintätoiminnan harjoittamisen rekisteröinnin varaisuudesta säädetään 1.1.2019 voimaan tulleessa perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinnistä annetussa laissa (411/2018, jäljempänä perintärekisterilaki). Ennen perintärekisterilain voimaan tuloa perintätoiminnan harjoittaminen oli luvanvaraista perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain (517/1999, jäljempänä perintälupalaki) nojalla. Perintälupalaki oli voimassa lähes kahdenkymmenen vuoden ajan ilman, että siihen tehtiin muita kuin vähäisiä, muun lainsäädännön muutoksista johtuvia päivityksiä. Perintärekisterilain valmistelussa katsottiin, että perintätoimintaa koskeva elinkeino-oikeudellinen sääntely oli tarpeen uudistaa kokonaisuudessaan.<sup>1</sup>

Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä perustuslaki) 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen puuttuva elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus voi tulla kyseeseen, kun luvanvaraisuudesta aiheutuvia rajoituksia voidaan pitää välttämättöminä tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien huomioon ottamiseksi.<sup>2</sup> Valtiosääntöoikeudellisesti rekisteröitymisvelvollisuus on rinnastettu luvanvaraisuuteen perustuslakivaliokunnan lausumakäytännössä.<sup>3</sup> Perintätoiminnan harjoittamiseen kohdistuvaa elinkeino-oikeudellista sääntelyä uudistettaessa ei elinkeinotoiminnan luvan- tai rekisteröinninvaraisuutta kyseenalaistettu, vaan punnintaa tehtiin lupasääntelyyn ja ilmoituksenvaraisuuteen perustuvien järjestelmien välillä.<sup>4</sup> Perintätoiminnan harjoittamiseen kohdistuvia elinkeinovapauden rajoituksia on pidetty perusteltuina erityisesti perintätoiminnan harjoittajien luotettavuuden, ammattitaidon sekä vakavaraisuuden turvaamiseksi.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> HE 206/2017 vp, s. 10–12. Perintärekisterilakiin on tehty olennaisia sisällöllisiä sekä teknisiä muutoksia aiempaan perintälupalakiin nähden. Uudistusten osalta on kuitenkin syytä todeta, ettei elinkeinonharjoittamisen oikeutta tai toiminnan valvontaa koskevan sääntelyn voida katsoa miltään osin lieventyneen siirryttäessä luvanvaraisuutta koskevasta järjestelmästä rekisteröintijärjestelmään. Perintärekisterilain rekisteröinnin edellytykset ovat vähintäänkin perintälupalain asettamien lupaedellytysten tasolla, minkä lisäksi vaatimuksiin on tehty eräitä tiukennuksia.

<sup>2</sup> Ks. HE 309/1993 vp, s. 67, PeVL 35/1997 vp, s. 3, PeVL 24/2000 vp, s. 2, PeVL 16/2003 vp, s. 2.

<sup>3</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 24/2000 vp, s. 2 ja PeVL 15/2008 vp, s. 2.

<sup>4</sup> HE 206/2017 vp, s. 12, 35.

<sup>5</sup> PeVL 35/1998 vp, s. 2 ja HE 206/2017 vp, s. 34–35.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (jäljempänä aluehallintovirasto) pitää rekisteriä perintätoiminnan harjoittajista. Perintärekisterilain 7 §:n mukaan sen, joka aikoo harjoittaa perintätoimintaa, on tehtävä ilmoitus aluehallintovirastolle rekisteriin merkitsemistä varten. Perintätoiminnan harjoittaja merkitään rekisteriin, jos se täyttää perintärekisterilain 8 §:ssä asetetut rekisteröinnin edellytykset. Aluehallintoviraston on kiellettävä ilman rekisteröintiä harjoitettu perintätoiminta.

*Perintätoiminnan* harjoittamisella tarkoitetaan perintärekisterilain 1 §:n mukaisesti saatavien perintää toisen lukuun sekä omien saatavien perintää tapauksissa, joissa on ilmeistä, että saatavat on otettu vastaan yksinomaan perintätarkoituksessa. *Perinnällä* puolestaan tarkoitetaan saatavien perinnästä annetun lain (513/1999, jäljempänä perintälaki) 1 §:n määritelmällä tavalla toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on saada velallinen vapaaehtoisesti suorittamaan erääntynyt velkojan saatava. Rekisteröinnin varaisuuden ulkopuolelle rajautuu siten esimerkiksi velkojan omien saatavien perintä ja kaikki perintä, joka tapahtuu tuomioistuimessa tai ulosotossa.

Perintärekisterilain soveltamisalan ulkopuolelle on lisäksi lain 2 §:ssä nimenomaisesti rajattu tiettyjä perintätoiminnan harjoittamista koskevia tilanteita. Rekisteröinnin varaista ei ole ensinnäkään valtion, kunnan, kuntayhtymän tai seurakunnan määräysvallassa kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla olevan yhteisön tai säätiön harjoittama perintätoiminta toisen samassa asemassa olevan yhteisön tai säätiön taikka valtion, kunnan, kuntayhtymän tai seurakunnan lukuun. Rekisteröinnin varaista ei myöskään ole samaan kirjanpitolaissa tarkoitettuun konserniin kuuluvan tai saman luonnollisen henkilön määräysvallassa olevan toimeksiantajan saatavien perintä, kuolinpesän osakkaan tai pesänselvittäjän suorittama kuolinpesän saatavien perintä eikä konkurssipesän pesänhoitajan suorittama pesän saatavien perintä, jollei saatavia ole siirretty toimeksiantajalle, kuolinpesälle tai konkurssipesälle yksinomaan perintätarkoituksessa. Perintärekisterilakia ei sovelleta myöskään toiseen Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon sijoittautuneeseen elinkeinonharjoittajaan, joka harjoittaa perintätoimintaa Suomessa tilapäisesti. Rekisteröinnin varaisuuden ulkopuolelle on rajattu lisäksi Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:ssä tarkoitettujen valvottavien harjoittama perintätoiminta, asianajajan tai hänen apulaisensa harjoittama perintätoiminta sekä satunnainen perintätoiminta, jota ei markkinoida.

Aluehallintovirasto valvoo perintärekisterilain noudattamista perintärekisterilain 14 §:n 1 momentin nojalla. Aluehallintovirasto valvoo muun ohella, että perintätoiminnan harjoittajat noudattavat perintärekisterilain 7 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta ilmoittaa rekisteriin merkittyjen tietojen muutoksista, 11 §:n 1 momentissa säädettyä velvollisuutta tilintarkastuksen toimittamisesta sekä 12 §:ssä säädettyä velvollisuutta säilyttää perintätoimintaan liittyvät asiakirjat ja tiedot. Rekisteriin merkittyjen perintätoiminnan harjoittajien velvollisuus noudattaa perintätoiminnassaan lakia ja hyvää perintätapaa sekä aluehallintoviraston perintätoiminnan harjoittajan menettelyihin perinnässä kohdistuva valvonta toteutuvat perintärekisterilain 4 §:n 2 momentissa säädetyn perintätoiminnasta vastaavan henkilön valvontavelvollisuuden kautta.

Aluehallintovirastolla on valvonnassaan käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joita kutsutaan myös pakkokeinoiksi. *Hallinnollisilla seuraamuksilla* viitataan viranomaisen negatiivisiin ja rajoittaviin toimiin, joiden perusteena on hallinnollisessa valvonnassa havaittu lainvastainen menettely. Myös erilaiset hallintopakon muodot, kuten uhkasakko, kuuluvat hallinnollisiin seuraamuksiin. Hallintopakolla tehostetaan velvoittavan hallintopäätöksen noudattamista.<sup>6</sup> Perintärekisterilain hallinnollisten seuraamusten tarkoituksena on velvoittaa perintätoiminnan harjoittaja lopettamaan lainvastainen menettely sekä estää tätä jatkamasta tai toistamasta lainvastaista menettelyä. Toisaalta hallinnollisten seuraamusten olemassaololla torjutaan lainvastaista menettelyä ennakoita. Aluehallintoviraston valvonnassa mahdollisia hallinnollisia seuraamuksia ovat perintärekisterilain 16 ja 17 §:n nojalla annettavat kehoitus ja sitä tehostava uhkasakko, varoitus, osaan tai koko perintätoimintaan kohdistuva, enintään kuuden kuukauden mittainen toimintakielto ja sitä tehostava uhkasakko sekä rekisteristä poistaminen.

## 1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu, metodi ja rajaukset

Perustuslain 2 §:n 3 momentti pitää sisällään viranomaistoiminnan lainalaisuutta koskevan periaatteen. Säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen toiminnan ja ratkaisuvallankäytön tulee siten perustua oikeusjärjestyksessä annettuun lailliseen perusteeseen eikä viranomaistoiminnassa saa menetellä vastoin lakia. Ståhlberg on ilmaissut hallinnon

---

<sup>6</sup> Mäenpää 2018, s. 206.

lainalaisuusperiaatteen alkujaan seuraavasti: ”hallintotoiminnan tulee – – pysyä lain rajoissa, siinä ei saa tehdä mitään, minkä laki kieltää, ei menetellä toisin, kuin laki säättää, eikä mennä sitä ulommaksi, minkä laki myöntää.”<sup>7</sup> Lainalaisuusperiaate ei kuitenkaan osoita perusteita harkinnan käytölle sen kehyksen sisäpuolella, jonka sovellettavan säännöksen sanamuoto asettaa.<sup>8</sup>

*Harkinnan* käsitteellä viitataan viranomaisen päätöksentekoon säännöksissä asetetuissa puitteissa.<sup>9</sup> Perinteinen hallinto-oikeudellinen doktriini tekee viranomaisen harkintavallan osalta jaon tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan ja laillisuusharkintaan eli sidottuun harkintaan. Laillisuusharkinnassa on katsottu voitavan päätyä ainakin periaatteessa yhteen ainoaan lainmukaiseen ratkaisuun, kun tarkoituksenmukaisuusharkinta puolestaan sallii useita mahdollisia lainmukaisia vaihtoehtoja. Jaottelulla on yhä merkitystä yleisenä lähtökohtana ja ajattelumallina, vaikka modernissa hallinnossa viranomaisen harkintavaltaa voidaan pikemminkin kuvata liukuvalla asteikolla. Asteikon toisessa päässä on suppea, sidottu harkintavalta, jossa määrättyjen edellytysten täytyessä on tehtävä tietynsisältöinen päätös ja toisessa päässä laaja, tarkoituksenmukaisuutta tai esimerkiksi yleistä etua korostava harkintavalta, jossa päätös voi riippua jopa kokonaan viranomaisen harkinnasta.<sup>10</sup>

Siinä missä perintärekisterilain nojalla ratkaistavaa rekisteröintipäätöstä voidaan kutsua niin sanotuksi *rutiiniratkaisuksi*<sup>11</sup>, jossa viranomaisen harkinnalle ei jää juurikaan sijaa, valvonta-asioissa perintärekisterilaki jättää viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen, miten se valvontaa toteuttaa ja millaisiin toimenpiteisiin se havaitsemiensa epäkohtien osalta ryhtyy. Aluehallintoviraston perintätoiminnan harjoittajien valvontaa koskeva seuraamusharkinta sijoittuu harkintavalta-asteikolla varsin lähelle sidotun harkinnan päätyä, sillä vaikka lain-säädäntö jättää aluehallintovirastolle jossain määrin harkintavaltaa sen toimivaltasäännösten joustavuuden ja avoimuuden myötä, on harkinta laillisuusargumentoinnin piirissä.

---

<sup>7</sup> Ståhlberg 1928, s. 4.

<sup>8</sup> Laakso 1990, s. 203.

<sup>9</sup> Laakso 1990, s. 133.

<sup>10</sup> Mäenpää 2018, s. 519–521.

<sup>11</sup> Ks. Aarnio 1989, s. 157–158. Perintärekisterilain 8 §:n nojalla aluehallintoviraston *on rekisteröitävä* ilmoituksen tekijä perintätoiminnan harjoittajaksi, jos se täyttää säännöksessä asetetut rekisteröinnin edellytykset. Vastaavasti aluehallintoviraston perintärekisterilain 17 §:n nojalla *poistettava* perintätoiminnan harjoittaja perintätoiminnan harjoittajien rekisteristä, jos rekisteröinnin edellytykset eivät enää täyty. Perintärekisterilain esitöissä on korostettu, että rekisteröinnin edellytykset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia eikä rekisteröintiin liity tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaikkakin erityisesti ilmoituksen tekijän vakavaraisuuden arviointiin voi tapauskohtaisesti liittyä tietynasteista tulkinnanvaraisuutta (HE 206/2017 vp, s. 13, 26 ja 35).



Aluehallintoviraston seuraamusharkintaa koskeva päätöksenteko saa sisältönsä kokonaisuudessaan oikeusjärjestyksestä johtaen.<sup>12</sup> Aluehallintoviraston harkintavalta seuraamusharkinnassa ei merkitse valinnanvapautta eri vaihtoehtojen välillä, vaan vapautta valita vaihtoehtojen välillä *hyväksyttävillä perusteilla*.<sup>13</sup>

Kun viranomaisen päätöksentekoon sisältyy harkintaa, ratkaisu on tehtävä perusteilla, joita ei ole määritelty sovellettavassa säännöksessä. Harkinnalle on tyypillistä, että siinä otetaan huomioon tapauskohtaisia seikkoja sekä kunkin yksittäistapauksen erityispiirteitä. Tällöin päätöksen sisältöä, argumentointia ja harkintaa ohjaavat normatiivisesti erityisesti oikeusperiaatteet kuten hyvän hallinnon periaatteet.<sup>14</sup> Hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat alkujaan muotoutuneet rajoittamaan viranomaistoimintaan liittyvän harkintavallan käyttöä, minkä johdosta niitä nimitetään myös harkintavallan rajoitusperiaatteiksi.<sup>15</sup>

Tutkielmassa tarkastellaan aluehallintoviraston perintärekisterilain 16 ja 17 §:n muodostamassa sääntelykehikossa tapahtuvaa seuraamusharkintaa. Tutkielman keskiössä on hyvän hallinnon periaatteisiin lukeutuva suhteellisuusperiaate ja sen merkitys aluehallintoviraston seuraamusharkintaa ohjaavana ja rajoittavana periaatteena. Tutkielmassa tarkastellaan, miten suhteellisuusperiaate ohjaa aluehallintovirastoa seuraamusharkinnassa sovellettavan säännöksen valinnassa sekä säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa. Tutkimuskysymys voidaan tiivistää seuraavasti:

*Miten suhteellisuusperiaate ohjaa ja rajoittaa aluehallintoviraston seuraamusharkintaa rekisteröinnin varaisen perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa?*

Suhteellisuusperiaate on vakiintunut yleiseksi oikeusperiaatteeksi hallintolainkäytössä ja lainopissa, ja 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain (434/2003) myötä suhteellisuusperiaate on kirjattu myös lakiin. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimien on siten oltava asianmukaisia, tarpeellisia sekä oikein mitoitettuja.<sup>16</sup> Suhteellisuusperiaatteen osalta huomio

---

<sup>12</sup> Ks. Uotila 1967, s. 190–191 ja Laakso 1990, s. 187–197.

<sup>13</sup> Ks. Galligan 1986, 6–7.

<sup>14</sup> Laakso 1990, s. 133, 203–204.

<sup>15</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 120.

<sup>16</sup> HE 72/2002 vp, s. 60.

kiinnittyy erityisesti viranomaisen toimenpiteen ankaruuteen ja sen oikeaan suhteuttamiseen teon moitittavuuteen sekä kysymyksessä olevan intressin tärkeyteen nähden.<sup>17</sup> Suhteellisuusperiaate saa merkitystä tilanteissa, joissa lainsäädäntö ei tarjoa selvää vastausta siihen, mihin toimenpiteisiin viranomaisen on ryhdyttävä. Tällöin suhteellisuusperiaate antaa viranomaiselle johtoa oikean toimenpiteen valinnassa täydentäen näin lainalaisuuden periaatetta.<sup>18</sup>

Suhteellisuusperiaate on valikoitunut kysymyksenasettelun keskiöön, sillä sen merkitys perintätoiminnan harjoittajille epäedullisia ja perusoikeuksiin puuttuvia oikeudellisia seuraamuksia harkittaessa on erityisen korostunut. Vaikka aluehallintoviraston seuraamusharkintaa perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa ohjaavat yhtä lailla muun ohella muut hyvän hallinnon oikeusperiaatteet, on suhteellisuusperiaatteen asema aivan keskiössä juuri seuraamuksen määrittelyä koskevassa harkinnassa. Suhteellisuusperiaate myös näyttäytyy yhä useammin perintärekisterilain mukaista seuraamusharkintaa koskevassa ratkaisukäytännössä seuraamusta koskevassa argumentaatiossa sekä toisaalta muutoksenhaun perusteena.<sup>19</sup> Tämä on osaltaan toiminut eräänlaisena kipinäna tutkimuskysymyksen asettelulle.

Oikeusperiaatteiden osalta on korostettava niiden soveltamisen edellyttävän myös oikeusperiaatteiden keskinäistä punnintaa ja yhteensovittamista. Oikeusperiaatteet voidaan Alexyn teorian mukaan hahmottaa eräänlaisina optimointikäskyinä, joita tulee sovellettaessa toteuttaa niin maksimaalisesti kuin se on mahdollista huomioiden myös muiden mahdollisten oikeusperiaatteiden soveltuminen ja periaatteiden keskinäisten painoarvojen punnitseminen.<sup>20</sup> Suhteellisuusperiaatteen varsinaisen ratkaisuarvon määrittelemisen edellyttäisi siten sen punnintaa kussakin tapauksessa myös muihin sovellettaviin periaatteisiin nähden. Muiden oikeusperiaatteiden vaikutus sekä muut mahdolliset seuraamusharkintaan vaikuttavat seikat on kuitenkin rajattu kokonaisuudessaan tutkielman ulkopuolelle. Tutkielmassa tarkastelu

---

<sup>17</sup> Heuru 2003, s. 316.

<sup>18</sup> Uotila 1967, s. 193.

<sup>19</sup> Tarkasteltaessa 1.1.2019 jälkeen vireille tulleita muutoksenhakuasioita koskien aluehallintoviraston perintätoiminnan harjoittajille antamia hallinnollisia seuraamuksia on kaikissa valitusasioissa todettavissa muutoksenhaun perustuvan ainakin osittain aluehallintoviraston suhteellisuusperiaatteen vastaiseen harkintavallan käyttöön (Helsingin HaO 16.12.2019 t. 19/0929/3, Itä-Suomen HaO 3.9.2020 t. 20/0879/1, Itä-Suomen HaO 3.9.2020 t. 20/0880/1, Itä-Suomen HaO 3.9.2020 t. 20/0881/1, valitus Helsingin HaO d:nro. 20759/03.04.04.04.33/2020, valitus Helsingin HaO d:nro. 21144/03.04.04.04.33/2020, valitus Itä-Suomen HaO d:nro. 20140/03.04.04.04.33/2020).

<sup>20</sup> Alexy 2002, s. 47–48.

rajautuu yksin niihin näkökohtiin, joita suhteellisuusperiaate osaltaan asettaa seuraamusharkinnalle.

Todettakoon, ettei suhteellisuusperiaatteen deduktioarvoa voida yksittäisessä päätöksentekotilanteessa liiaksi korostaa. Suhteellisuusperiaate, kuten yleiset oikeusperiaatteet yleensäkin, on sisällöltään varsin abstrakti eikä sille ole mahdollista osoittaa täsmällistä sisällöllistä kriteeristöä. Suhteellisuusperiaatteen soveltamisala, käyttöarvo, muodostuu siten hyvin laajaksi, eikä siitä ole mahdollista johtaa tarkkasisältöistä ratkaisua yksittäistapaukseen. Tämä puolestaan laajentaa ratkaisijan toimintavapautta eikä periaatteen päätösheuristinen merkitys ole kovinkaan tarkkarajaista.<sup>21</sup>

Tutkielmassa pyritään kuitenkin täsmentämään sitä aluehallintoviraston päätösheuristiikassa merkityksellistä kriteeristöä, jonka suhteellisuusperiaate viranomaisen seuraamusharkinnalle kussakin tilanteessa asettaa. Tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan perintärekisterilain seuraamusjärjestelmää sekä perintätoiminnan harjoittajien valvonnan seuraamusharkintaa koskevia ratkaisutilanteiden tyyppitapauksia lähestymällä näitä suhteellisuusperiaatteen asettamien edellytysten kautta. Oikeusdogmaattisen menetelmän avulla systematisoidaan ja tulkitaan oikeusjärjestyksen sisältöä ja pyritään löytämään ne suhteellisuusperiaatteesta seuraavat kiinnepisteet, joiden puitteissa seuraamusharkinnan tulee tapahtua ja ne suhteellisuusperiaatteesta seuraavat tekijät, joille seuraamusta koskevassa päätöksenteossa tulee antaa painoarvoa.

Oikeusdogmatiikka on voimassa olevaan oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta. Tutkielmassa pyritään vastaamaan tutkimuskysymykseen selvittämällä aluehallintoviraston seuraamusharkintaa koskevien oikeussäännösten sisältö ja tarkastelemalla säännösten suhdetta muihin säännöksiin ja oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen.<sup>22</sup> Keskeiset tarkasteltavat säännökset sisältyvät perintärekisterilakiin, perintälupalakiin, perintälakiin sekä hallintolakiin. Tutkielmassa pyritään esittämään perusteltuja kannanottoja siitä, miksi aluehallintoviraston seuraamusharkintaa koskevat säännökset tulee ymmärtää juuri tietyllä tavalla. Säännösten *tulkinnassa* on kyse säädöstekstin merkityssisällön selvittämisestä. Säädöksen

---

<sup>21</sup> Laakso 1990, s. 253–254. Yleisten oikeusperiaatteiden käyttöarvon ja deduktioarvon välisestä erottelusta ks. Makkonen 1981, s. 223–224.

<sup>22</sup> Lainopillisesta metodista ks. Aarnio 1989, s. 48–49, 288–293.

teksti ei useinkaan ilmaise varsinaista oikeusnormia, eli tietyn säännöksen sisältöä ja merkitystä, vaan säädöstekstin ohella oikeusnormin sisällön selvittäminen edellyttää myös muiden oikeuslähteiden tuntemusta sekä argumentointiaineistoa. Oikeusnormin sisällön tunnistamisessa on merkitystä muun ohella lain esitöillä ja oikeuskäytännöllä. Säännösten tulkinnassa tärkeä funktio on myös oikeusjärjestelmän yleisillä opeilla, muun ohella yleisillä oikeusperiaatteilla.<sup>23</sup> Kuten Laakso asian ilmaisee: ”– – yleiset opit muodostavat sen ’avaimen’, jota käyttäen yksittäiset säännökset vasta voidaan oikein ymmärtää osana oikeuden systemaattista kokonaisuutta”.<sup>24</sup>

Tutkielmassa tarkastellaan perintätoiminnan harjoittajien valvontaa sekä suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevaa ratkaisukäytäntöä eri oikeusasteista ja viranomaisista. Tutkielmassa on käsitelty myös yksittäisiä päätöksiä, jotka ovat vailla lainvoimaa. Kyseisissä päätöksissä on esitetty tutkimuskysymyksen tarkastelun kannalta kiinnostavaa argumentaatiota, joka on katsottu perustelluksi nostaa esiin tutkielmassa. Perintätoiminnan harjoittajien valvontaa koskevan aluehallintoviraston ratkaisukäytännön ja hallintotuomioistuinratkaisujen tarkastelulla pyritään hahmottamaan suhteellisuusperiaatteen vaikutuksia aluehallintoviraston seuraamusharkintaa koskevassa päätöksenteossa ja ennen kaikkea jäsentämään suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevaa argumentaatiota perintärekisterilain seuraamusjärjestelmässä. Lainopin systematisointitehtävää toteutetaan tutkielmassa tarkastelemalla asioiden välisiä yhteyksiä ja jäsentämällä edelleen lain säännöksissä ilmaisunsa saanutta järjestelmää johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi.<sup>25</sup>

Tutkielmassa tarkastellaan myös perintälupalain mukaista seuraamusharkintaa koskevaa käytäntöä. Ratkaisu on katsottu perustelluksi, sillä perintälupalain ja perintärekisterilain mukainen seuraamusharkinta on useilta osin yhtenevää ja perintälupalakia koskevasta ratkaisukäytännöstä on tehtävissä soveltuvilta osin päätelmiä myös perintärekisterilain soveltamista koskien. Myös perintätoiminnan harjoittajien menettelyitä saatavien perinnässä sääntelevä perintälaki on pysynyt olennaisilta osin muuttumattomana. Perintälupalakia koskevan ratkaisukäytännön hyödyntäminen on tarpeellista myös sen johdosta, että perintärekisterilain osalta ratkaisukäytäntöä on saatavilla vielä vähäisesti. Perintärekisterilaki on tullut voimaan

---

<sup>23</sup> Laakso 1990, s. 5–6, 133.

<sup>24</sup> Laakso 1990, s. 6.

<sup>25</sup> Lainopillisesta metodista ks. Aarnio 1989, s. 48–49, 288–293.

1.1.2019 kumoten samalla perintälupalain. Aluehallintovirasto on ratkaissut pitkälle vuoteen 2019 ennen lakimuutosta vireille tulleita valvonta-asioita soveltaen seuraamusharkinnassaan tekoajankohdan mukaista perintälupalakia.<sup>26</sup> Hallintotuomioistuimista ei ole vielä lainkaan perintärekisterilain mukaista seuraamusharkintaa koskevaa ratkaisukäytäntöä. Perintälupalakia koskevaa käytäntöä tarkastellaan tutkielmassa siltä osin kuin sen on katsottu olevan yhtenevää perintärekisterilain soveltamiseen nähden.

Tutkielmassa tarkastelu keskittyy vain perintätoiminnan harjoittajien rekisteriin merkittyjen perintätoiminnan harjoittajien toiminnan lainmukaisuuden valvontaan ja sitä koskevaan seuraamusharkintaan. Muu perintätoiminnan harjoittajiin kohdistuva valvonta ja pakkokeinojen käyttö on rajattu tutkielman ulkopuolelle. Tutkielmassa ei siten käsitellä ilman rekisteröintiä tapahtuvan perintätoiminnan kieltämistä ja kieltoa tehostavan uhkasakon määräämistä. Myös aluehallintoviraston perintätoiminnan harjoittajien rekisteriin merkittyihin perintätoiminnan harjoittajiin kohdistama valvonta, joka koskee perintärekisterilain 8 §:ssä säädettyjen rekisteröinnin edellytysten täyttymistä rekisteriin merkitsemisen jälkeen, on pääosin rajattu tutkielman ulkopuolelle. Aihetta sivutaan tutkielman luvuissa 2.2, 3.2.2 ja 3.3 siltä osin kuin se on katsottu perustelluksi tutkimusaiheen käsittelyn kannalta.

Kuluttaja-asiamiehen perintätoiminnan harjoittajiin kohdistaman valvonnan tarkastelu on samoin rajattu pääosin tutkielman ulkopuolelle. Kuluttaja-asiamiehen toimintaa tarkastellaan ainoastaan siltä osin kuin kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet ovat päällekkäisiä aluehallintoviraston toimivallan kanssa ja kuluttaja-asiamiehen toiminnan tarkastelulla on merkitystä aluehallintoviraston seuraamusharkinnan näkökulmasta. Tutkielmassa ei käsitellä kuluttaja-asiamiehen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen ja aluehallintoviraston päällekkäisiin toimenpiteisiin liittyviä kysymyksiä *ne bis in idem* -kiellon näkökulmasta vaan tarkastelussa keskitytään kokonaisuudessaan suhteellisuusperiaatteesta seuraaviin näkökohtiin asiassa. Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien osalta tarkastelu kohdistuu siten yksin niihin rajattuihin kysymyksiin, jotka ovat merkityksellisiä tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta.

---

<sup>26</sup> Sovellettavaa lakia koskevan ratkaisun osalta ks. Itä-Suomen Hao 3.9.2020 t. 20/0879/1, Itä-Suomen Hao 3.9.2020 20/0880/1 ja Itä-Suomen Hao 3.9.2020 20/0881/1, joissa hallinto-oikeus on äänestysratkaisun myötä katsonut, että aluehallintoviraston on tullut soveltaa asioissa kumottua perintälupalakia (vailla lainvoimaa 16.11.2020).

Suhteellisuusperiaate (*proportionality*) on myös Euroopan unionin oikeudessa vakiintunut ja unionin primäärioikeuteen sisältyvä yleinen oikeusperiaate. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan hyvää hallintoa koskevan 41 artiklan sääntelyä täsmentävä Euroopan hyvän hallintotavan säännöstö sisältää päätöksenteon suhteellisuutta koskevia määräyksiä. Perintärekisterilaki on harmonisoimatonta sääntelyä, mutta sillä on kiinteitä liityntöjä EU-oikeuden toteuttamiseen. Myös valvonnassa sovellettava lainsäädäntö pitää sisällään EU-oikeuden toimeenpanoa koskevaa sääntelyä. Tutkimuskysymyksen tarkastelun osalta liitynnät jäävät kuitenkin siinä määrin vähämerkitykselliseen asemaan, että EU-oikeudellisten näkökohtien tarkastelu on rajattu tutkielman ulkopuolelle.

Tiettyjen tutkielmassa esiintyvien viranomaismenettelyitä koskevien väittämien osalta menettelyiden tuntemus perustuu kirjoittajan omaan virkatehtävissä kartutettuun tietämykseen. Tutkielman kirjoittaja toimii ryhmänvetäjänä perintätoiminnan harjoittajien rekisteröinti- ja valvontatehtävissä Etelä-Suomen aluehallintovirastossa.

### 1.3 Tutkielman rakenne

Aihepiirin tarkastelu aloitetaan tutkielman toisessa luvussa rekisteröinnin varaista perintätoimintaa koskevan valvontajärjestelmän kartoittamisella. Luvussa tehdään katsaus rekisteröinnin varaisen perintätoiminnan valvontaa ja seuraamusjärjestelmää koskevaan sääntelyyn ja nostetaan esiin tiettyjä vertailukohtia aiempaan luvanvaraisuuteen perustuneeseen sääntelyyn nähden. Luvussa avataan myös kuluttaja-asiamiehen perintätoiminnan harjoittajiin kohdistuvaa valvontatoimivaltaa siltä osin kuin toimivalta on päällekkäistä aluehallintoviraston valvontaan nähden.

Tutkielman kolmannessa luvussa syvennyttään suhteellisuusperiaatteen asemaan aluehallintoviraston seuraamusharkintaa ohjaavana periaatteena. Luvussa tarkastellaan suhteellisuusperiaatteen asemaa ja merkitystä hallinnon yleisenä oikeusperiaatteena sekä avataan suhteellisuusperiaatteen tarkempaa sisältöä perintätoiminnan harjoittajien valvontaa koskevan seuraamusharkinnan näkökulmasta. Luvun lopussa tarkastellaan suhteellisuusperiaatteesta seuraavia näkökohtia puuttuttaessa perintärekisterilain hallinnollisilla seuraamuksilla perusoikeutena suojattuun elinkeinovapauteen.

Tutkielman neljännessä luvussa tarkastelu keskittyy aluehallintoviraston seuraamusharkinnan tyyppitilanteisiin perinnän menettelyitä koskevassa valvonnassa ja suhteellisuusperiaatteen ohjaavaan ja rajoittavaan vaikutukseen kyseisiä tilanteita koskevassa seuraamusharkinnassa. Luvussa tarkastellaan, millainen merkitys hallinnolliselle ohjaukselle, menettelyn toistuvuudelle ja vakavuudelle sekä valvottavan korjaaville toimenpiteille on annettava seuraamusharkinnassa suhteellisuusperiaatteen vaikutuksesta. Luvussa selvitetään myös, missä laajuudessa hallinnollinen seuraamus tulee suhteellisuusperiaate huomioiden asettaa kohdistettaessa seuraamusta vireillä olevassa valvonta-asiassa tarkastelun alla oleviin menettelyihin. Lisäksi neljännessä luvussa tarkastellaan aiemman ratkaisun lainvoimaisuuden merkitystä seuraamusharkinnassa sekä viranomaisten päällekkäiseen toimivaltaan liittyviä seuraamusharkinnan tilanteita suhteellisuusperiaatteen kautta.

Tutkielman lopuksi viidennessä luvussa tehdään yhteenveto aiheen käsittelystä. Luvussa vastataan tutkimuskysymykseen suhteellisuusperiaatteen ohjaavasta ja rajoittavasta merkityksestä aluehallintoviraston perintätoiminnan harjoittajiin kohdistamassa seuraamusharkinnassa.

## 2. Perintätoiminnan harjoittajien valvonta ja seuraamusjärjestelmä

### 2.1 Perintätoiminnan harjoittajien valvonnasta

Elinkeinonharjoittamisen säätäminen luvanvaraiseksi perustuu lähtökohtaisesti pyrkimykseen varmistaa, että tietty toimija ja toiminta täyttävät tarvittavat vähimmäisedellytykset. Elinkeinonharjoittamista koskevien lupasäännösten pääasiallisena tarkoituksena voi erityisesti elinkeinotoiminnan yhteydessä olla myös toiminnan viranomaisvalvonnan järjestäminen, jolloin voidaan puhua niin sanotuista valvonnallisista luvista. Myönnetty oikeus elinkeinon harjoittamiseen perustaa tällöin viranomaisen ja elinkeinonharjoittajan välille eräänlaisen valvontaa koskevan kesto-suhteen, jonka puitteet ovat yleensä suhteellisen täsmällisesti säänneltyt.<sup>27</sup>

Perintätoiminnan harjoittaminen tuli alkujaan luvanvaraiseksi syyskuussa 1999, kun luvanvaraisuutta koskeva esitys lisättiin lakivaliokunnan vaatimuksesta perintälakia koskevan esityksen yhteyteen. Lakivaliokunnan kannanotto perustui ennen kaikkea näkemykseen, jonka mukaan perintätoiminnan harjoittajien menettelyt oli välttämätöntä saattaa riittävän valvonnan alaisiksi.<sup>28</sup> Perintätoiminnan harjoittamisen luvanvaraisuutta ja valvontajärjestelmää koskevalla sääntelyllä pyrittiin varmistamaan perintätoiminnan harjoittamisen asianmukaisuus ja osaltaan parantamaan velallisten ja toimeksiantajien asemaa.<sup>29</sup>

Perintärekisterilaki perustaa vastaavan valvontasuhteen aluehallintoviraston ja rekisteröinnin varaista perintätoimintaa harjoittavien toimijoiden välille. Aluehallintovirasto valvoo perintärekisterilain noudattamista lain 14 §:n 1 momentin nojalla. Perintärekisterilain esitöiden mukaan yhtenä lainsäädännön tavoitteena on ollut pyrkimys helpottaa perintätoiminnan harjoittajiin kohdistuvaa valvontaa.<sup>30</sup> Perintärekisterilaissa on tehty aluehallintoviraston valvontaa tehostavia ja turvaavia uudistuksia aiempaan perintälupalakiin nähden. Valvonnan kannalta merkityksellinen muutos on jäljempänä käsiteltyjen seuraamusjärjestelmän uudistusten ohella perintätoiminnan harjoittajalle asetettu velvollisuus säilyttää perintätoimintaan liittyvät asiakirjat ja tiedot. Valvonnan kannalta tarpeellisten tietojen säilyttämisvelvollisuus

---

<sup>27</sup> Mäenpää 1992, s. 61–62.

<sup>28</sup> LaVM 30/1998 vp, s. 3.

<sup>29</sup> HE 178/1998 vp, s. 7–8.

<sup>30</sup> HE 206/2017 vp, s. 12.



on välttämätöntä aluehallintoviraston tiedonsaantioikeuksien tosiasialliseksi toteuttamiseksi valvontatoiminnassa.

Aluehallintovirasto kohdistaa valvontatoiminnassaan perintätoiminnan harjoittajiin ensinnäkin hallinnollista ohjausta. Hallinnollisen ohjauksen tarkoituksena on saattaa aluehallintoviraston käsitys lain ja hyvän perintätavan edellyttämistä toimintatavoista valvottavien tietoon ja ohjata näin perintätoiminnan harjoittajien menettelyitä. Hallinnollisen ohjauksen tarve koskee korostuneesti tilanteita, joiden osalta perintälaki tai muu sääntely on avointa tai ei ota lainkaan kantaa kyseiseen menettelyyn, vaan käytäntöjä ohjaa lähinnä perintälain 4 §:n hyvää perintätapaa koskevasta yleislausekkeesta seuraavat vaatimukset. Kuluttajasaatavien osalta hyvää perintätapaa linjaa keskeisesti kuluttaja-asiamies. Aluehallintovirasto linjaa hyvän perintätavan sisältöä muiden kuin kuluttajasaatavien osalta sekä kuluttajasaatavien osalta kuluttaja-asiamiehen kannanottoja täydentävästi. Aluehallintoviraston hallinnollinen ohjaus voi tapahtua esimerkiksi valvottaviin kohdistuvien valvontakirjeiden, tiedotteiden tai aluehallintoviraston verkkosivustolla julkaistavien artikkelien ja päätöstiivistelmien muodossa.<sup>31</sup>

Aluehallintovirasto valvoo perintätoiminnan harjoittajien toiminnan lain ja hyvän perintätavan mukaisuutta pääasiassa sille tehtyjen ilmoitusten avulla. Esimerkiksi lainvastaisen menettelyn kohteeksi joutunut velallinen tai toimeksiantaja voi tehdä aluehallintovirastolle ilmoituksen havaitsemastaan epäkohdasta tai laiminlyönnistä. Ilmoittaja ei kuitenkaan ole asianosaisasemassa valvonnassa eikä aluehallintoviraston päätöksillä ole suoraa vaikutusta ilmoittajan yksityisoikeudelliseen asiaan. Aluehallintovirasto kohdistaa valvontaansa sille tehtyjen ilmoitusten perusteella ja selvittää ensisijaisesti vakavia tai muutoin merkittäviä epäilyjä lain tai hyvän perintätavan vastaisesta toiminnasta. Perintätoiminnan harjoittajista tehtyjä ilmoituksia käsitellään pääasiassa useita ilmoituksia ja menettelyitä koskevana valvonta-asioina.<sup>32</sup>

Ilmoitusten lisäksi aluehallintovirasto valvoo perintätoiminnan harjoittajia oma-aloitteisesti esimerkiksi markkinoinnissa havaitsemiensa epäkohtien osalta sekä kaikkiin

---

<sup>31</sup> Ks. esimerkiksi artikkelit Yrityssaatavien perintäkulojen kohtuullisuudesta 17.10.2019, Perintäpalvelun arvonnalisäveron periminen velalliselta 19.6.2017 sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston tiedote perintätoimistoille 12.2.2020 (Aluehallintoviraston verkkosivusto, perintä).

<sup>32</sup> Aluehallintoviraston verkkosivusto, valvonta ja ilmoitukset.

perintätoiminnan harjoittajiin kohdistuvien valvontakampanjoiden muodossa. Lisäksi aluehallintovirasto valvoo säännöllisesti, että perintätoiminnan harjoittajat noudattavat perintärekisterilain 7 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta ilmoittaa rekisteriin merkittyjen tietojen muutoksista sekä 11 §:n 1 momentissa säädettyä velvollisuutta tilintarkastuksen toimittamisesta. Perintärekisterilain 12 §:ssä säädetyn tietojen ja asiakirjojen säilyttämisvelvollisuuden noudattaminen voi tulla tarkasteltavaksi aluehallintovirastossa muiden valvonta-asioiden yhteydessä tai perintätoiminnan harjoittajasta tehdyn ilmoituksen perusteella. Perintärekisterilain 14 §:n 2 momentin tiedonantovelvollisuuden noudattamisen valvonta tapahtuu luonnollisesti muiden valvonta-asioiden yhteydessä.

Perintätoiminnan harjoittajien perintätoimintaa koskevien menettelyiden valvonta tapahtuu perintätoiminnasta vastaavan henkilön valvontavelvollisuuden kautta. Perintärekisterilain 4 §:n 1 momentin mukaan perintätoiminnan harjoittajalla on oltava palveluksessaan perintätoiminnasta vastaava henkilö, joka täyttää 4 §:n 1 momentissa sekä 9 §:n 1 momentissa tarkemmin asetetut vaatimukset. Perintätoiminnasta vastaavalla henkilöllä on oltava soveltuvalla tutkinnolla osoitettu perintätoiminnan harjoittamisen kannalta tarpeellisen lainsäädännön tuntemus. Perintärekisterilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan vastaavan henkilön tulee huolehtia ammattitaitonsa ylläpitämisestä ja kehittämisestä seuraamalla perintäalaa koskevaa lainsäädäntöä, soveltamiskäytäntöä, kirjallisuutta ja muita julkaisuja sekä osallistumalla alan koulutustilaisuuksiin. Vastaavan henkilön oman ammattipätevyysvaatimuksen lisäksi hänen on huolehdittava myös muiden perintätoimintaan osallistuvien henkilöiden ammattitaidosta. Vastaavan henkilön valvonnan tulee olla aktiivista, ja hänen tulee huolehtia siitä, että kaikki perintätoimintaan osallistuvat noudattavat lakia ja että heillä on riittävä ammattitaito tehtävien hoitamiseen.<sup>33</sup>

Perintärekisterilain 4 §:n 2 momentin mukaan vastaava henkilö on velvollinen huolehtimaan siitä, että perintätoiminnassa noudatetaan hyvää perintätapaa ja että toimintaa muutoinkin harjoitetaan lainmukaisesti. Perintätoiminnasta vastaavan henkilön vastuu ei edellytä tuottamusta, vaan vastuu perintätoiminnassa ilmenneistä rikkomuksista on ankaran vastuun luonteista. Toiminnassa havaittu puute tai virhe on itsessään riittävä osoitus siitä, että vastaava

---

<sup>33</sup> HE 206/2017 vp, s. 23.

henkilö on laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa.<sup>34</sup> Perintätoiminnasta vastaavan henkilön kautta toteutetulla vastuulla on vaikutuksensa myös seuraamusharkinnassa, kuten jäljempänä luvussa 4 käytävästä tarkastelusta käy ilmi.

Sääntelyteknisenä ratkaisuna vastaavan henkilön vastuun kautta tapahtuva valvonta voi aiheuttaa ongelmatilanteita vastaavan henkilön vaihdosten yhteydessä, jos valvonnassa tarkasteltavat tapahtumat ovat sattuneet ajankohtana, jolloin perintätoiminnan harjoittajalla ei ole ollut palveluksessaan perintätoiminnasta vastaavaa henkilöä. Perintärekisterilain 7 §:n 3 momentti mahdollistaa perintätoiminnan väliaikaisen harjoittamisen ilman perintätoiminnasta vastaavaa henkilöä, sillä vastaavan henkilön vaihtumisesta on ilmoitettava viimeistään kuukauden kuluessa edellisen vastaavan henkilön tehtävän päättymisestä. Käytännössä perintätoiminnasta vastaavan henkilön väliaikaisesta puuttumisesta aiheutuvat ongelmat valvonnassa lienevät kuitenkin varsin harvinaisia.

## 2.2 Perintärekisterilain seuraamusjärjestelmä ja vertailua perintälupalain seuraamusjärjestelmään

Perintärekisterilain seuraamusjärjestelmään on tehty olennaisia muutoksia aiempaan perintälupalain mukaiseen seuraamusjärjestelmään nähden. Perintärekisterilain esitöissä on todettu, että perintälupalain mukaisia hallinnollisia seuraamuksia oli pidettävä riittämättöminä erityisesti tapauksissa, joissa perintätoiminnan harjoittaja tai sen perintätoiminnasta vastaava henkilö rikkoivat vakavasti tai jatkuvasti perintätoiminnan harjoittamiselle asetettuja vaatimuksia. Perintärekisterilain esitöissä katsottiin, että valvovalle viranomaiselle oli tarpeen antaa käyttöönsä tehokkaampia keinoja puuttua perintätoiminnan harjoittajien lainvastaiseen toimintaan.<sup>35</sup>

Perintälupalain 11 §:n 2 momentin mukaan aluehallintoviraston oli mahdollista kehottaa perintäluvan haltijaa täyttämään velvollisuutensa määräajassa, jos luvanhaltija oli laiminlyönyt perintälupalain 9 §:n 1 momentissa säädetyn tilintarkastajaa koskevan velvollisuuden, 10 §:n 2 momentissa säädetty velvollisuudet toimittaa tilintarkastuskertomus ja tilinpäätös

---

<sup>34</sup> Vastaavan henkilön vastuun luonnetta on käsitelty esimerkiksi ratkaisussa KHO 9.4.2015 t. 956, jossa oli kyse perintälupalain nojalla perintätoiminnan harjoittajalle annetusta varoituksesta.

<sup>35</sup> HE 206/2017, s. 12.

aluehallintovirastolle<sup>36</sup> sekä ilmoittaa vastaavan henkilön muutoksesta tai 13 §:n 2 momentista johtuvan velvollisuuden toimittaa aluehallintovirastolle valvontaa varten tarpeelliset tiedot. Perintälupalain 11 §:n 3 momentin nojalla kehotuksen tehosteeksi voitiin asettaa uhkasakko.

Perintälupalain 12 §:n 1 momentin mukainen hallinnollinen seuraamus vastaavan henkilön valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä, eli käytännössä lainvastaisesta menettelystä perintätoiminnassa, oli toimiluvan peruuttaminen. Toimilupa oli peruutettava myös, jos perintäluvan haltija oli toistuvasti laiminlyönyt edellä mainitut perintälupalain 9 §:n 1 momentin, 10 §:n 2 momentin taikka 13 §:n 2 momentin velvollisuudet. Perintälupalain 12 §:n 2 momentin mukaan toimiluvan peruutuksen ollessa olosuhteisiin nähden kohtuutonta, voitiin toimiluvan haltijalle antaa sen sijasta kirjallinen varoitus. Perintälupalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan toimiluvan peruutus saattoi muodostua kohtuuttomaksi esimerkiksi vastaavan henkilön vaihtumista koskevan ilmoituksen tai tilinpäätösasiakirjojen toimittamisvelvollisuuden laiminlyönnin taikka vastaavan henkilön valvontavelvollisuuden lievän laiminlyönnin seurauksena.<sup>37</sup>

Vaikka perintälupalain sanamuodon mukainen lähtökohtainen seuraamus perintätoiminnasta vastaavan henkilön valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä on ollut toimiluvan peruuttaminen, on toimiluvan peruuttaminen edellyttänyt käytännössä toistuvia ja vakavia laiminlyöntejä. Kynnys toimiluvan peruuttamiseen on elinkeinovapauteen puuttumisen myötä ollut hyvin korkea. Tämä käy ilmi myös aluehallintoviraston perintärekisterilain valmistelun yhteydessä eduskunnan talousvaliokunnalle antamasta lausunnosta. Aluehallintovirasto on määrääaikaista kieltoa koskien tuonut lausunnossaan esiin, että sen valvontakäytännössä on tullut esiin tarve tehokkaalle sanktiomuodolle tilanteissa, joissa perintätoiminnan harjoittaja menettelee toistuvista varoituksista huolimatta lain ja hyvän perintätavan vastaisesti, mutta

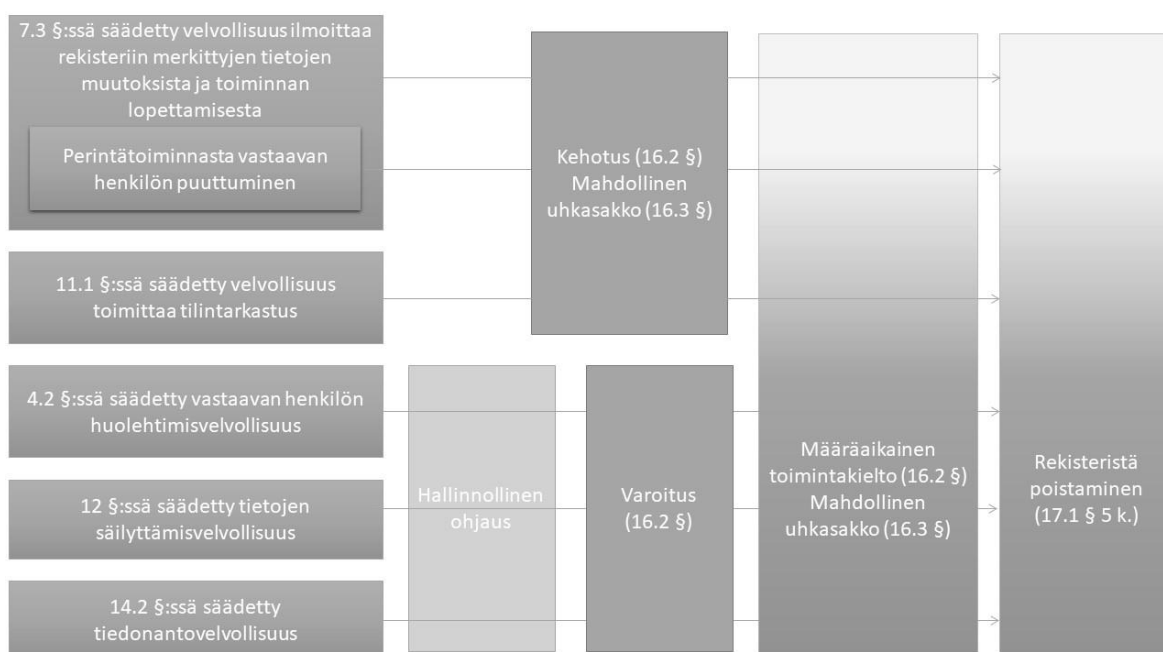
---

<sup>36</sup> Perintärekisterilaissa ei ole enää vastaavaa velvollisuutta toimittaa tilintarkastuskertomusta ja tilinpäätöstä aluehallintovirastolle. Eräs keskeinen tavoite perintärekisterilaissa oli perintätoiminnan harjoittajiin kohdistuvan hallinnollisen taakan keventäminen ja lupaprosessin sujuvoittaminen. Sipilän hallitusohjelman mukaisesti lakimuutoksella pyrittiin edistämään periaatetta siitä, että julkinen hallinto sitoutuu kysymään samaa tietoa yrityksiltä vain kerran (HE 206/2017 vp, s. 12). Tähän liittyen viranomaisen tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä uudistettiin, ja aluehallintovirasto hankkii aiempaa kattavammin tietoja ja asiakirjoja viran puolesta muilta viranomaisilta. Aluehallintovirasto hankkii perintätoiminnan harjoittajien tilinpäätöksen, toimintakertomuksen sekä tilintarkastuskertomuksen perintärekisterilain 15 §:n 2 momentin nojalla viran puolesta Patentti- ja rekisterihallitukselta.

<sup>37</sup> HE 178/1998 vp, s. 22.

toimiluvan peruuttamista koskevat edellytykset eivät täyty eikä peruuttamista voida pitää kokonaisuutena arvioiden kohtuullisena seuraamuksena.<sup>38</sup>

Aluehallintoviraston valvonnassa nykyisin käytössä olevista hallinnollisista seuraamuksista säädetään perintärekisterilain 16 ja 17 §:ssä. Perintätoiminnan harjoittajien valvonnan seuraamusjärjestelmää on perintärekisterilaissa täydennetty mahdollisuudella kieltää perintätoiminnan harjoittaminen kokonaan tai osittain määräajaksi. Lisäksi seuraamusjärjestelmään on tehty muutoksia aluehallintoviraston tiedonsaantioikeuden noudattamista tehostavien pakkokeinojen osalta. Perintärekisterilain mukaista seuraamusjärjestelmää voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla.



Kuva 1. Perintärekisterilain seuraamusjärjestelmä.

Perintärekisterilaissa säädettyjen hallinnollisten seuraamusten ohella aluehallintovirasto kohdistaa valvontapäätöksissään yksittäisiin perintätoiminnan harjoittajiin hallinnollista ohjausta. Hallinnollinen ohjaus voi koskea erityisesti perintärekisterilain 4 §:n 2 momentissa säädetyn vastaavan henkilön huolehtimisvelvollisuuden noudattamista tai joissakin tilanteissa myös 12 §:ssä säädetyn tietojen säilyttämisvelvollisuuden tai 14 §:n 2 momentissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden noudattamista. Perintärekisterilain 7 §:n 3 momentissa ja

<sup>38</sup> HE 206/2017 vp TaV 02.03.2018, s. 1.

11 §:n 1 momentissa säädettyjen velvollisuuksien osalta hallinnollisen ohjauksen merkitys korostuu lähinnä ennakkollisen, kaikkiin perintätoiminnan harjoittajiin kohdistuvan ohjeistuksen muodossa. Perintätoiminnan harjoittajan laiminlyödessä velvollisuutensa ilmoittaa rekisteriin merkittyjen tietojen muutoksista tai toimittaa tilintarkastus ei kehotuksen käyttämisen voida katsoa edellyttävän, että aluehallintovirasto käyttäisi lievempiä keinoja kehoitusta edeltävästi.

Aluehallintoviraston verkkosivuston mukaan se pyrkii valvontapäätöksissään ensisijaisesti ohjeistamaan perintätoiminnan harjoittajia lain tai hyvän perintätavan edellyttämistä menettelytavoista.<sup>39</sup> Oikeuskäytännössä todetulla tavalla vakiintuneena käytäntönä voidaan pitää valvovan viranomaisen mahdollisuutta käyttää laissa säädettyjen seuraamusten lisäksi harkintansa mukaan myös lievempiä hallinnollisen ohjauksen muotoja ohjatakseen valvottava menettelemään lainmukaisesti.<sup>40</sup> Aluehallintoviraston valvonnassa vakiintunut hallinnollisen ohjauksen muoto on perintätoiminnan harjoittajan ja sen perintätoiminnasta vastaavan henkilön huomion kiinnittäminen valvontapäätöksessä yksilöityyn seikkaan vastaisessa toiminnassaan.

Perintärekisterilain 16 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi antaa perintätoiminnan harjoittajalle varoituksen, jos perintätoiminnasta vastaava henkilö laiminlyö perintärekisterilain 4 §:n 2 momentissa säädetyn huolehtimisvelvollisuuden. Varoitus voidaan antaa myös 12 §:ssä säädetyn tietojen säilyttämisvelvollisuuden tai 14 §:n 2 momentissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä. Jos laiminlyönnit ovat vakavia ja jos ne annetusta varoituksesta huolimatta toistuvat, aluehallintovirasto voi kieltää osaksi tai kokonaan perintätoiminnan harjoittajan toiminnan määräajaksi, kuitenkin enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Perintärekisterilakia koskevassa hallituksen esityksessä esimerkkinä vakavasta laiminlyönnistä, joka voi olla välittömästi perusteena määräaikaiselle toimintakiellolle, on mainittu tilanne, jossa perintätoiminnan harjoittaja on kokonaan laiminlyönyt velvollisuutensa säilyttää perintätoimintaan liittyviä asiakirjoja ja tietoja. Vastaavan henkilön valvontavelvollisuuden laiminlyönnin osalta määräaikainen toimintakielto voi tulla kyseeseen lähinnä toistuvan menettelyn myötä, kun laiminlyönti on jatkunut varoituksesta huolimatta. Hallituksen

---

<sup>39</sup> Aluehallintoviraston verkkosivusto, valvonta ja ilmoitukset.

<sup>40</sup> Ks. esimerkiksi Turun HaO 9.7.2019 t. 19/0182/1 ja Turun Hao 10.7.2019 t. 19/0184/1.

esityksessä määräaikaisen toimintakiellon osalta on katsottu lisäksi, että kiellon kohdistuminen perintätoiminnan harjoittajan koko perintätoimintaan tai osaan siitä voi riippua laiminlyöntien laadusta ja laajuudesta ja kohdistua esimerkiksi vain jossakin toimipaikassa harjoitettuun perintätoimintaan.<sup>41</sup>

Perintärekisterilain 16 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kehottaa perintätoiminnan harjoittajaa täyttämään velvollisuutensa määräajassa, jos perintätoiminnan harjoittaja laiminlyö 7 §:n 3 momentissa säädetyn velvollisuuden ilmoittaa rekisteriin merkittyjen tietojen muutoksista, perintätoiminnasta vastaavan henkilön vaihtumisesta<sup>42</sup> tai perintätoiminnan lopettamisesta taikka laiminlyö 11 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden tilintarkastuksen toimittamisesta. Perintärekisterilain 16 §:n 2 momentin mukaan, jos laiminlyönnit ovat vakavia ja ne toistuvat annetusta kehotuksesta huolimatta, aluehallintovirasto voi kieltää osaksi tai kokonaan perintätoiminnan harjoittajan toiminnan määräajaksi, kuitenkin enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Perintärekisterilain 16 §:n 2 momentissa säädettyjen kehotusten sekä määräaikaisen toimintakiellon tehosteeksi voidaan perintärekisterilain 16 §:n 3 momentin mukaan asettaa uhkasakko. Aluehallintovirastolla on siis perintärekisterilain esitöissä todetusti oikeus, mutta ei velvollisuutta uhkasakon asettamiseen.<sup>43</sup> Uhkasakon asettaminen merkitsee perintätoiminnan harjoittajan velvoittamista noudattamaan päävelvoitetta, eli kehotusta tai kieltoa, uhalla, että tehosteeksi asetettu uhkasakko määrätään muutoin maksettavaksi. Uhkasakon asettamisen ja maksuun tuomitsemisen osalta sovelletaan uhkasakkolakia (1113/1990). Uhkasakkolain 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Perintärekisterilain esitöissä todetulla tavalla uhkasakon määrään vaikuttavat siten muun ohella perintätoiminnan liikevaihdon määrä sekä perintätoiminnan harjoittajan suhtautuminen aiempiin perintärekisterilain nojalla annettuihin kehotuksiin.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> HE 206/2017 vp, s. 31.

<sup>42</sup> Tyypillisesti perintätoiminnan harjoittaja tai sen perintätoiminnasta vastaava henkilö ilmoittavat itse aluehallintovirastolle tehtävän päättymisestä, minkä myötä vastaavan henkilön puuttuminen tulee aluehallintoviraston tietoon. Kehotustoimenpiteet tulevat ajankohtaisiksi, ellei perintätoiminnan harjoittaja ilmoita uutta vastaavaa henkilöä kuukauden kuluttua edellisen tehtävän päättymisestä tai jos ilmoitettu uusi vastaava henkilö ei täytä perintärekisterilain 4 §:n 1 momentissa asetettuja vaatimuksia.

<sup>43</sup> HE 206/2017 vp, s. 31.

<sup>44</sup> HE 206/2017 vp, s. 32.

Perintärekisterilain 17 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetään rekisteristä poistamisesta perintätoiminnan harjoittajan toiminnassa ilmenneiden laiminlyöntien perusteella. Säännöksen mukaan aluehallintoviraston on poistettava perintätoiminnan harjoittaja perintätoiminnan harjoittajien rekisteristä, jos perintätoiminnan harjoittajan tai sen vastaavan henkilön toiminnassa ilmenee vakavia tai toistuvia laiminlyöntejä. Rekisteristä poistamisen edellytyksenä on lisäksi, että perintätoiminnan harjoittajalle on aiemmin asetettu määräaikainen toimintakielto koskien samaa perustetta arvioitavana olevan laiminlyönnin kanssa.

Aluehallintoviraston pakkokeinoja koskevien säännösten sanamuotojen osalta on syytä kiinnittää huomiota 16 §:n 2 momentissa käytettyyn terminologiaan *voi kehottaa*, *voi antaa* varoituksen ja *voi kieltää* toiminnan määrääjäksi. 16 §:n 2 momentin sääntelyn voidaan katsoa jättävän enemmän tulkinnan ja harkinnan varaa aluehallintovirastolle sen suhteen, millaisiin toimenpiteisiin sen tulee asiassa ryhtyä. Rekisteristä poistamisen osalta harkinnan alue jää säännöksen sanamuodon perusteella puolestaan vähäisemmäksi. Rekisteristä poistamisen osalta säännöksen sanamuoto on ehdoton; perintätoiminnan harjoittaja *on poistettava* rekisteristä, jos sille asetetut edellytykset täyttyvät.

Seuraamusjärjestelmää koskien on täydentävästi tarpeen tuoda esiin perintärekisterilain 17 §:n 1 momentin 2 kohta, jonka mukaan perintätoiminnan harjoittaja on poistettava rekisteristä, jos 8 §:n 1 momentin 1–4 tai 6 taikka 7 kohdassa säädetyt rekisteröinnin edellytykset eivät enää täyty sekä 4 kohta, jonka mukaan perintätoiminnan harjoittaja on poistettava rekisteristä, jos perintätoiminnan harjoittajan palveluksessa ei ole enää 8 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua perintätoiminnasta vastaavaa henkilöä eikä perintätoiminnan harjoittaja ole aluehallintoviraston kehotuksessa asetetussa määräajassa ilmoittanut uutta vastaavaa henkilöä. Perintätoiminnan harjoittajan laiminlyödessä velvollisuutensa ilmoittaa uusi perintätoiminnasta vastaava henkilö tai toimittaa tilintarkastus, voi laiminlyönti siten johtaa rekisteristä poistamiseen rekisteröinnin edellytysten puuttumisen kautta. Tällöin kyse ei kuitenkaan ole perintätoiminnan harjoittajan lainvastaisesta menettelystä johtuvasta hallinnollisesta seuraamuksesta vaan rekisteristä poistamisen perusteena on rekisteröinnin edellytysten puuttuminen. Perintärekisterilain sanamuodon mukaan perintätoiminnan harjoittaja on edellä mainituissa tilanteissa *poistettava* rekisteristä.



Samoin perintärekisterilain 17 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan perintätoiminnan harjoittaja on poistettava rekisteristä, jos se on lopettanut toimintansa. Vaikka perintärekisterilain 16 §:n 2 momentissa säädetty pakkokeinot koskevat myös perintätoiminnan lopettamista koskevaa ilmoitusvelvollisuutta, on selvää, etteivät muut 16 §:n 2 momentissa säädetty keinot kuin kehoitus täyttää ilmoitusvelvollisuus määräajassa tule tosiasiasa kyseeseen perintätoiminnan lopettamista koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin johdosta. Jos perintätoiminnan harjoittaja on lopettanut toimintansa, tulee aluehallintoviraston ryhtyä perintärekisterilain 17 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti toimenpiteisiin perintätoiminnan harjoittajan rekisteristä poistamiseksi.

Hallinnollisten seuraamusten osalta on lisäksi mainittava muutos liittyen seuraamustietojen julkaisemiseen. Perintälupalain nojalla annetut hallinnolliset seuraamukset ovat luonnollisesti olleet julkisia tietoja, mutta tietoa hallinnollisista seuraamuksista ei ole julkaistu valvontaviranomaisen toimesta erikseen muutoin kuin toimiluvan peruutusten yhteydessä. Perintärekisterilain 5 §:n 2 momentin 5 ja 6 kohtien nojalla perintätoiminnan harjoittajien rekisteriin merkitään perintätoiminnan harjoittajalle 16 §:n 2 momentin nojalla määrätyt varoitukset sekä kehotukset ja kiellot, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko samoin kuin rekisteristä poistamisen syy ja ajankohta. Perintätoiminnan harjoittajien rekisteri on julkisesti saatavilla aluehallintoviraston verkkosivustolla.<sup>45</sup>

Perintätoiminnan harjoittajalle annettujen hallinnollisten seuraamusten julkaisemisella perintätoiminnan harjoittajien rekisterissä voi olla jossain määrin kattavampia vaikutuksia elinkeinonharjoittajan toimintaan aiempaan perintälupalain mukaiseen varoitukseen ja kehoitukseen nähden. Näin voi olla esimerkiksi toimeksiantajien käyttäytymisen tai julkisuudesta seuraavan painostusvaikutuksen myötä. Esimerkiksi varoituksen merkitsemisellä perintätoiminnan harjoittajien rekisteriin voi siten olla preventiivinen vaikutus perintätoiminnan harjoittajien menettelyihin siten, että ne huomioivat aiempaa herkemmin valvontaviranomaisen kannanotot ja ohjeistukset toiminnassaan. Perintärekisterilain varoitusta ja kehoitusta ei voitane kuitenkaan pitää luonteeltaan ankarampina aiempiin perintälupalain varoitukseen ja kehoitukseen nähden.

---

<sup>45</sup> Aluehallintoviraston verkkosivusto, perintä.

### 2.3 Kuluttaja-asiamiehen perintätoiminnan harjoittajiin kohdistamasta valvonnasta

Kuluttaja-asiamies valvoo perintälain noudattamista perintälain 12 §:n nojalla, kun perintätoimenpiteiden kohteena on kuluttajavelallinen. Aluehallintoviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimivalta on siten päällekkäistä, kun kyse on rekisteröinnin varaisen perintätoiminnan harjoittajan kuluttajasaatavien perintää koskevien menettelyiden valvonnasta. Päällekkäisen toimivallan osalta toimivaltuudet ja valvonta ovat rinnakkaisia.

Kuluttaja-asiamies linjaa keskeisesti hyvän perintätavan sisältöä kuluttajasaatavien perinnässä, kuten edellä on todettu. Kuluttaja-asiamiehen julkaisemaan linjaukseen Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä 2/2014 on koottu kuluttaja-asiamiehen kuluttajasaatavien perinnan valvonnan kannalta keskeiset asiat. Linjaus on parhaillaan päivitystyön alla. Lisäksi kuluttaja-asiamies linjaa hyvää perintätapaa muun ohella alalle suunnatuilla valvontakirjeillä sekä yksittäisissä valvonta-asioissa antamallaan ratkaisuilla.<sup>46</sup> Kuluttaja-asiamiehen ratkaisuja julkaistaan myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston verkkosivustolla, ja kuluttaja-asiamies voi lähettää yksittäistä valvonta-asiaa koskevan ratkaisunsa kannanottonaan erikseen tiedoksi myös muille perintätoiminnan harjoittajille.<sup>47</sup>

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 9 §:ssä säädetään kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan kuluttaja-asiamiehen on pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja luopumaan vapaaehtoisesti lainvastaisesta menettelystään. Vakavampiin toimenpiteisiin, pakkotoimiin tai tuomioistuinkäsittelyyn on ryhdyttävä tarvittaessa. Neuvottelumenettely on kuluttaja-asiamiehen ensisijainen keino lainvastaisiin menettelyihin puuttumiseksi. Kuluttaja-asiamies voi osana neuvottelumenettelyä tehdä perintätoiminnan harjoittajalle sitoumuspyynnön.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Kuluttaja-asiamies on linjannut hyvää perintätapaa esimerkiksi perintätoiminnan harjoittajille suunnatulla valvontakirjeellä Kuluttajaperinnän valvonnassa esiin nousseita asioita 16.12.2007 sekä valvontakirjeellä, jossa perintätoiminnan harjoittajia on ohjeistettu tilausansa perustuvien saatavien perinnästä (Valvontakirje tilausansasaatavien perinnästä 21.10.2015).

<sup>47</sup> Näin on toimittu esimerkiksi asiassa KKV/3018/14.08.01.01/2014 perintätoiminnan harjoittajalle 26.6.2015 annetun ratkaisun osalta (Kuluttaja-asiamiehen verkkosivusto, ratkaisut).

<sup>48</sup> Esimerkiksi markkinaoikeudessa ratkaistussa kieltoasiassa MAO 20.6.2019 2019/9, kuluttaja-asiamies oli ennen kieltihakemusta antanut perintätoiminnan harjoittajalle sitoumuspyynnön (KKV/1240/14.08.01.05/2016), jossa se oli edellyttänyt perintätoiminnan harjoittajaa luopumaan lainvastaisesta menettelystään uhalla, että sitoumuksen antamatta jättäminen voi johtaa kieltoasian saattamiseen markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

Mikäli neuvottelumenettely ei johda tarvittavaan lopputulokseen, tulevat kyseeseen perintälaisissa säädetty pakkokeinot. Kuluttaja-asiamies voi tehdä markkinaoikeudelle hakemuksen perintälain 13 §:ssä säädetyn kiellon ja sitä tehostavan uhkasakon asettamiseksi, kun perintätoiminnan harjoittaja kuluttajasaatavaa periessään rikkoo perintälain 4, 4 a–4 c, 5, 5 a tai 6 §:n taikka 11 a §:n 2 momentin säännöksiä. Asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava, kuluttaja-asiamies voi perintälain 14 §:n nojalla määrätä kiellon ja uhkasakon itse, ja kiello voidaan määrätä myös väliaikaisena.

15.7.2020 voimaan tullut laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista (566/2020) mahdollistaa lisäksi seuraamusmaksun määräämisen elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta menettelee lain 15 §:ään kirjattujen perintälain säännösten vastaisesti. Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen esityksestä. Seuraamusmaksu voidaan määrätä, jos elinkeinonharjoittaja rikkoo perintälain 4 §:n 3 momentin kieltoa periä lakannutta saatavaa tai 4 a §:ää velallisen oikeudesta saada tietoja, jatkaa 4 b §:n vastaisesti perintää maksuvelvollisuuden kiistämisestä huolimatta tai 4 c §:n vastaisesti velallisen pyydettyä perinnän keskeyttämistä, rikkoo 5 tai 5 a §:ää maksuvaatimuksesta kuluttajasaatavan perinnässä, vaatii saatavasta maksua tuomioistuimessa 6 §:n vastaisesti, rikkoo 7 §:n 2 momentin kieltoa käyttää trattaa kuluttajasaatavan perimiseksi, rikkoo 10 a, 10 b, 10 c tai 10 d §:ää kuluttajasaatavan perintäkulujen enimmäismääristä taikka 11 a §:n 2 momenttia varojen kohdentamisesta saatavan osille.

Seuraamusmaksun suuruudesta säädetään kuluttajansuojaviranomaisen eräistä toimivaltuuksista annetun lain 18 §:ssä. Säännöksen mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin ja sitä määrättäessä otetaan huomioon rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika, rikkomuksella saavutettu hyöty, elinkeinonharjoittajan toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi sekä elinkeinonharjoittajan mahdolliset aiemmat kuluttajansuojasäännöksiin liittyvät rikkomukset. Seuraamusmaksu ei kuitenkaan saa ylittää neljää prosenttia elinkeinonharjoittajan kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta. Seuraamusmaksua ei lain 19 §:n nojalla määrätä, jos rikkomus on vähäinen tai seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Seuraamusmaksu voidaan jättää esittämättä tai määräämättä, jos elinkeinonharjoittaja on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva.

Kuluttaja-asiamies priorisoi valvontaansa sen mukaan, kuinka laajasta ja merkityksellisestä asiasta on kyse. Valvonnan priorisoinnissa kuluttaja-asiamies huomioi muun ohella sen, minkä luonteista haittaa kuluttajille menettelystä aiheutuu, kuinka laajasta haitasta on kyse ja millainen taloudellinen merkitys menettelystä aiheutuu kuluttajille. Lisäksi arvioinnissa otetaan huomioon asian ennakkopäätösarvo sekä kurinpidolliset tarpeet, jos elinkeinonharjoittaja on esimerkiksi jättänyt noudattamatta sitoumusta tai kieltoa. Kuluttaja-asiamies priorisoi valvontaansa ja käyttää keinovalikoimaansa siten, että valvonnassa päästäisiin parhaaseen mahdolliseen vaikuttavuuteen viranomaisen käytössä olevilla resursseilla. Siten joissain tapauksissa puuttumiskeinoina voivat olla esimerkiksi yrityksen tai toimialan informointi, yhteistyö toimialajärjestöjen kanssa tai kuluttajavalistus.<sup>49</sup> Kuluttaja-asiamiehen mahdollisia toimenpiteitä ovat edellä mainittujen lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 13 §:n mukainen kuluttajan avustaminen oikeudessa, 14 §:n mukainen ryhmävalitus ja 15 §:n mukainen ryhmäkanne.

---

<sup>49</sup> Kilpailu- ja kuluttajaviraston verkkosivusto, tietoa KKV:sta.

### 3. Suhteellisuusperiaatteen asema aluehallintoviraston seuraamusharkintaa ohjaavana periaatteena

#### 3.1 Suhteellisuusperiaate hallinnon oikeusperiaatteena

Oikeusperiaatteita voidaan oikeudellisessa diskurssissa käsittää useissa eri merkityksissä eivätkä oikeusperiaatteiden oikeusnormiluonne ja oikeuslähdeluonne ole toisensa poissulkevia. Tuori esittää teoksessaan Oikeuden ratio ja voluntas viisikohtaisen tyypittelyn oikeusperiaatteiden eri merkityssisällöille. Tuori korostaa oikeusperiaatteiden eri tyyppien välisiä riippuvuussuhteita, minkä myötä samaa termiä on mahdollista käyttää eri käsitteellisistä sisällöistä. Oikeusperiaatteet sijaitsevat eri tasoilla oikeusjärjestyksen rakenteessa riippuen siitä, missä merkityksessä niistä puhutaan.<sup>50</sup>

Suhteellisuusperiaate on Tuorin muotoilemaa tyypittelyä mukailleen toisaalta oikeuden syvä-rakenteisiin sedimentoitunut yleinen oikeusperiaate ja toisaalta oikeuden pintatason ratkaisutoiminnassa välittömästi sovellettava normi, ratkaisuperiaate. Suhteellisuusperiaate voi niin ikään esiintyä argumentoinnissa huomioon otettavana tulkintaperiaatteena oikeuslähteiden tulkinnassa ja toisaalta sovellettavaa normia oikeuden syvärakenteista perustelevana oikeuslähdeperiaatteena. Samoin suhteellisuusperiaate voi esiintyä lainsäädännöllisten ratkaisujen normatiivisena lähtökohtana eli niin sanottuna lainsäädännön taustaperiaatteena. Suhteellisuusperiaate ilmenee oikeuden eri tasoilla riippuen siitä, missä merkityssisällössä periaatetta tarkastellaan.<sup>51</sup>

Oikeusperiaate-termin käsitteellisenä perusmerkityksenä voitaneen kuitenkin pitää oikeusperiaatetta yleisenä oikeusperiaatteena. Yleiset oikeusperiaatteet ovat sedimentaatioprosessin tulosta. Ne ovat kerrostuneet oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen ajan kuluessa edistäen oikeusjärjestyksen koherenssia ja oikeusvarmuutta, mutta niiden diskursiivisia ilmauksia esiintyy myös pintatason normatiivisessa aineistossa. Oikeudelliset käytännöt tuottavat oikeuden pinnalle diskursiivisesti muotoiltua oikeudellista aineistoa, joka toimii alkupisteenä yleisten oikeusperiaatteiden kerrostumiselle oikeuden syvärakenteisiin. Yleisten oikeusperiaatteiden positiivisuus toteutuu sedimentaatiosuhteen kautta. Yleiset

---

<sup>50</sup> Tuori 2007, s. 150–151.

<sup>51</sup> Ks. Tuori 2007, s. 150–151.

oikeusperiaatteet ovat toisaalta oikeusjärjestyksen pintatason normatiivisen sisällön tiivistäjä ja toisaalta antavat oikeuslähdetukea pintatason ratkaisunormeille.<sup>52</sup>

Oikeudellisia ratkaisutilanteita koskevassa diskurssissa oikeusperiaatteet eivät ole niinkään esiintyneet oikeuden syvärakenteista kumpuavina yleisinä oikeusperiaatteina vaan oikeuden pintatason normeina eli ratkaisuperiaatteina. Ratkaisuperiaatteet ovat osa oikeusnormistoa, jonka perusteella ratkaistavan tapauksen lainkäyttösylogismin yläause muotoillaan. Toisaalta periaatteilla on ratkaisunormin muodostamista edeltäviin vaiheisiin sijoittuvia tehtäviä. Oikeuslähdeperiaatteen ominaisuudessa periaate voi antaa oikeuslähdetukea pintatasolla sovellettavalle normille, joka itsessään voi olla joko sääntö tai periaate. Oikeuslähde tehtävässä periaatteet ovat oikeuden syvatasoille kerrostuneita yleisiä oikeusperiaatteita.<sup>53</sup>

Vaikka suhteellisuusperiaatteen institutionaalinen asema perustuu nykyään ensisijaisesti hallintolain 6 §:ään sisältyvään säännökseen, löytyy sen oikeuslähdetuki muualta, kuten ennakkoratkaisuista lainkäytössä ja oikeustieteilijöiden oikeustieteen syvärakenteisiin kerrostuneita yleisiä oikeusperiaatteita täsmentävistä kirjoituksista.<sup>54</sup> Hallintolain esitöissä on korostettu hallinnon oikeusperiaatteiden lain tasoista sääntelytarvetta, kun huomioidaan yleinen oikeusturva, perusoikeudet sekä viranomaisten toiminnan lainalaisuusperiaate.<sup>55</sup> Esitöiden mukaan lainvalmistelussa on kuitenkin tarkoituksellisesti pyritty niukkaun ilmaisuun eikä periaatteiden muotoilulla hallintolaissa ole ollut tarkoitus vaikuttaa periaatteiden täsmentymiseen ja kehittymiseen oikeuskäytännössä ja eri soveltamistilanteissa.<sup>56</sup>

## 3.2 Suhteellisuusperiaatteen sisältö

### 3.2.1 Asianmukaisuus ja tehokkuus

Suhteellisuusperiaatteen sisältö on edellä esitetysti muotoutunut hallintolainkäytössä ja lainopissa vuosikymmenten saatossa. Periaatteen sisältö muodostuu kolmesta keskeisestä elementistä, joiden perusteella viranomaisen toimen suhteellisuus tulee arvioitavaksi;

---

<sup>52</sup> Tuori 2007, s. 155.

<sup>53</sup> Tuori 2007, s. 152.

<sup>54</sup> Tuori 2007, s. 249.

<sup>55</sup> HE 72/2002, s. 36.

<sup>56</sup> HaVM 29/2002 vp, s. 8.

toimenpiteiden on oltava asianmukaisia, tarpeellisia sekä oikein mitoitettuja niillä tavoittelun päämäärän kannalta.<sup>57</sup> Suhteellisuusperiaatteen osa-alueet limittyvät pitkälti toisiinsa, eikä jaottelu ole etenkään käytännön päätöksenteon yhteydessä yksiselitteinen.

Toimea koskee ensinnäkin vaatimus asianmukaisuudesta ja tehokkuudesta; viranomaisen toimen on oltava sopiva sillä tavoiteltuun perusteltuun päämäärään nähden.<sup>58</sup> Toimella tulee siis saada aikaan tavoiteltu vaikutus ja sen tulee olla sopiva siten, ettei vaikutus ylitä tai alita sitä, mikä on tarpeen. Kullan sanoin: ”ei liika eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa.”<sup>59</sup>

Suhteellisuusperiaate edellyttää siis, että käytettävä toimenpide muun ohella soveltuu siihen tarkoitukseen, mihin sillä pyritään. Perintätoiminnan harjoittajien valvonnan osalta voidaan toimenpiteiden sopivuutta koskevana esimerkkinä nostaa esiin hallinnollisen ohjauksen antaminen. Aluehallintovirasto antaa perintätoiminnan harjoittajille hallinnollista ohjausta eri muodoissa, joita on tarkemmin avattu luvuissa 2.1 ja 2.2. Suhteellisuusperiaate edellyttää myös hallinnollisen ohjauksen antamisen osalta sen arviointia, millaisia hallinnollisen ohjauksen muotoja voidaan kussakin tilanteessa pitää asianmukaisina ja tehokkaina.

Asianmukaisena ei voida esimerkiksi pitää hallinnollisen ohjauksen kohdistamista valvontakirjeen muodossa yksittäiseen valvottavaan, jos kyse on laintulkinnallisesti epäselvästä ja koko alaa koskevasta menettelytavasta, jota koskeva ohjaus tulisi saattaa yleisesti valvottavien tietoon. Tällainen menettely voisi muodostua myös yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi. Toisaalta ei voida myöskään pitää tehokkaana ja asianmukaisena toimenpiteenä esimerkiksi koko alaan kohdistuvaa ohjeistamista sellaisesta puutteesta, jonka osalta aluehallintovirasto on havainnut yksittäisen toimijan osalta laiminlyöntejä, eikä kyse ole alalla muutoin yleisesti esiintyvistä menettelytavasta eikä laintulkinnallisesti epäselvästä tilanteesta.

Ollakseen sopiva, toimenpiteen tulee olla myös tehokas. Toisin sanoen toimella tavoiteltu päämäärä on voitava perustellusti olettaa saavutettavan kyseisen toimenpiteen avulla. Esimerkiksi, jos perintätoiminnan harjoittajalle on annettu hallinnollista ohjausta samasta asiasta jo aiemmin, eikä tällä ole ollut toivottua vaikutusta perintätoiminnan harjoittajan

---

<sup>57</sup> HE 72/2002 vp, s. 60.

<sup>58</sup> Mäenpää 2016, s. 94.

<sup>59</sup> Kulla 2012, s. 104.

menettelyihin, ei saman hallinnollisen ohjauksen antamista uudelleen voida pitää tehokkaana toimenpiteenä asiassa.

Aluehallintovirasto on asiassa ESAVI/11730/2019<sup>60</sup> perustellut varoituksen antamista sillä, että perintätoiminnan harjoittajan ja sen perintätoiminnasta vastaavan henkilön huomiota oli kiinnitetty menettelyn lainvastaisuuteen kahdessa päätöksessä ja yhdessä kirjeessä ennen varoituksen antamista. Asiassa oli kyse perintäkuluja perimisestä perintätoiminnan harjoittajan omaan lukuun, mikä on perintälain 10 §:n nojalla kiellettyä. Aluehallintovirasto katsoi, ettei hallinnollisen ohjauksen antaminen edelleen samasta asiasta olisi ollut suhteellisuusperiaatteen mukaista, vaan sillä oli ollut velvollisuus ryhtyä ankarampiin toimenpiteisiin perintätoiminnan harjoittajan toiminnan saattamiseksi lain mukaiseksi.<sup>61</sup>

Toimenpiteiden suhteellisuusperiaatteen vastaisuudesta on luonnollisesti ratkaisukäytäntöä hallintotuomioistuimista lähinnä toimenpiteiden kohteen näkemyksen mukaan liian ankara toimenpiteistä. Sen sijaan tyypillisin tilanne, jossa toimenpiteiden alimitoittaminen tai tehottomuus tulevat arvioitaviksi liittyy ylimpien laillisuusvalvojien toimesta tapahtuvaan viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvontaan. Laillisuusvalvonnassa arvio kohdistuu siihen, onko viranomaisen pysynyt sille laissa annetun harkintavallan rajoissa. Suhteellisuusperiaatteen vastainen menettely merkitsee harkintavallan väärinkäyttöä.

Esimerkiksi ratkaisussaan EAOA 4103/2/13 eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei Verohallinto ollut täyttänyt velvollisuuttansa edistää oikeata ja yhdenmukaista verotusta, kun se oli muun ohella määrännyt liechtensteinilaiseen pankkiin tehtyjä sijoituksia koskeissa asioissa järjestelyihin osallistuneille verovelvollisille lähes poikkeuksetta tavanomaista lievempiä veronkorotuksia. Sinänsä ratkaisussa korostuu erityisesti yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen toiminta, mutta ratkaisusta on tehtävissä päätelmä harkintavallan ylittymisestä myös sen johdosta, että veronkorotuksia oli pidettävä alimitoitettuina.

### 3.2.2 Tarpeellisuus ja välttämättömyys

Suhteellisuusperiaate edellyttää aina toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointia. Toimenpiteiden tarpeellisuutta ei voida arvioida vain hallinnollisten tarpeiden

---

<sup>60</sup> Vailla lainvoimaa 16.11.2020.

<sup>61</sup> Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuma 22.6.2020 Helsingin HaO d:nro. 20759/03.04.04.04.33/2020.



näkökulmasta vaan arvioinnissa korostuu erityisesti toimen kohteen etujen ja oikeuksien huomioiminen.<sup>62</sup> Vaikka tavoiteltava päämäärä olisi saavutettavissa jollakin tietyllä toimenpiteellä, on toimenpiteen oltava myös välttämätön tämän päämäärän saavuttamiseksi. Näin ollen esimerkiksi toimiluvan peruuttamista tai rekisteristä poistamista ei lähtökohtaisesti voida pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena tarpeellisena ja välttämättömänä toimenpiteenä ilman, että toimen kohteelle on annettu ensin mahdollisuus korjata virheellinen menettelynsä.<sup>63</sup>

Myös perustuslakivaliokunta on elinkeinovapauteen puuttuvan luvan peruuttamisen yhteydessä katsonut vakiintuneesti, että luvan peruuttaminen on sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätöntä sitoa vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Luvan peruuttaminen on katsottu perustelluksi sitoa lisäksi siihen, etteivät luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, ettei toimenpidettä toteuteta ennen kuin asianosaiselle on annettu mahdollisuus korjata virheensä.<sup>64</sup> Kuten edellä on todettu, rekisteröintivelvollisuus on perustuslakivaliokunnan lausumakäytännössä rinnastettu valtio- sääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen, ja kannanotot soveltuvat myös rekisteröinnin varaisen elinkeinotoiminnan päättävään rekisteristä poistamiseen.<sup>65</sup>

Perintätoiminnan harjoittajan toimiluvan peruuttamista kolmella samanaikaisesti annetulla päätöksellä koskeneissa asioissa ESAVI/16117/2018, ESAVI/17264/2018 ja ESAVI/21897/2018 perintätoiminnan harjoittajalle oli annettu tilaisuus korjata menettelynsä lain ja hyvän perintätavan mukaisiksi, mutta annetut varoitukset ja hallinnollinen ohjaus eivät olleet johtaneet puutteiden korjaamiseen. Perintätoiminnan harjoittaja oli myös pääosin kiistänyt menettelyidensä lainvastaisuuden, aluehallintoviraston ja kuluttaja-asiamiehen perintäkulujen lainmukaisuutta koskevien kannanottojen oikeellisuuden sekä aiempien lainvoimaisten varoituspäätösten oikeellisuuden. Aluehallintovirasto katsoi, ettei näissä

---

<sup>62</sup> Mäenpää 2016, s. 94.

<sup>63</sup> Ks. esimerkiksi KHO 2004:1, jossa katsottiin, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon valvontakeskuksen olisi tullut heti peruuttaa yhtiön anniskelulupaa pysyvästi, kun sen toimintaa anniskelupaikassa ei pidetty asianmukaisena asiakkaiden harjoittaman seksuaalipalveluiden myynnin sallimisen myötä. Viranomaisen olisi erityisesti huomioiden sen mahdollisuudet jatkossa valvoa yhtiön anniskelutoimintaa tullut määrätä anniskeluluvan peruuttamista lievempi seuraamus.

<sup>64</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 40/2002 vp, s. 4 ja PeVL 16/2007 vp, s. 3.

<sup>65</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 24/2000 vp, s. 2 ja PeVL 15/2008 vp, s. 2.

olosuhteissa voitu perustellusti odottaa, että uudella varoituksella olisi tarvittava vaikutus, vaan sen oli täytynyt peruuttaa perintätoiminnan harjoittajan toimilupa.<sup>66</sup> Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään Helsingin HaO 16.12.2019 t. 19/0929/3, että perintätoiminnan harjoittajan laiminlyönnit olivat vakavia. Perintätoiminnan harjoittajan toistuva lainvastainen menettely osoitti ilmeistä piittaamattomuutta lakia ja valvontaviranomaisen päätöksiä kohtaan eikä toimiluvan peruuttamista kuvatuissa olosuhteissa voitu pitää kohtuuttomana.

Välttämättömyysvaatimus voidaan nähdä eräänlaisena suhteellisuusperiaatteen esiasteena edellyttäen muiden kuin tilanteessa välttämättömien pakkokeinojen käytöstä luopumista.<sup>67</sup> Jos toimella tavoiteltu päämäärä, perintätoiminnan harjoittajan toiminnan saattaminen lain ja hyvän perintätavan mukaiseksi, on saavutettavissa jollakin lievemällä toimenpiteellä, on valvonnassa turvaututtava tähän keinoon.

Välitön turvautuminen kaikkein ankarimpaan käytettävissä olevaan keinoon on kuitenkin mahdollista suojattavien intressien niin edellyttäessä; esimerkiksi henkeen kohdistuvaa vaaraa aiheuttavan laitteen käyttö voidaan kieltää välittömästi.<sup>68</sup> Kun kyse on pakottavasta julkisesta edusta, voidaan välittömiäkin jyrkkiä toimenpiteitä pitää oikeutettuina. Mitä tärkeämmästä julkisesta intressistä on kyse, sitä tehokkaampia keinoja voidaan hyväksyä.<sup>69</sup>

Aluehallintoviraston perintärekisterilain mukaista seuraamusharkintaa koskevilla toimenpiteillä turvataan velallisten ja toimeksiantajien asemaa väärinkäytöksiltä. Suojattavat intressit ovat taloudellisia. Kaikkein vakavimpina rikkomuksina toiminnassa suojattaviin intresseihin nähden voidaan pitää esimerkiksi asiakasvarojen käsittelemiseen liittyviä väärinkäytöksiä. Sinänsä perintärekisterilaki mahdollistaa ankarimpana välittömänä hallinnollisena seuraamuksena perintätoiminnan harjoittajan perintätoiminnan kieltämisen enintään kuuden kuukauden ajaksi. Asiakasvarojen käsittelyyn kohdistuvien väärinkäytösten yhteydessä toimeksiantajien ja velallisten aseman suojaamisen voi perustellusti katsoa edellyttävän

---

<sup>66</sup> Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuma 20.2.2019 Helsingin HaO d:nro. 00299/19/7299.

<sup>67</sup> Heuru, 2003, s. 317.

<sup>68</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 331.

<sup>69</sup> Uotila 1967, s. 193.

välttämättöminä toimenpiteitä, joilla estetään perintätoiminnan harjoittajaa uudistamasta menettelyään. Perintätoiminnan välitön kieltäminen voisi siten tulla kyseeseen.<sup>70</sup>

Suhteellisuusperiaatteen merkitys näkyy myös yleisemmällä tasolla hallintotoiminnassa. Siltä osin kuin hallinnollisen seuraamuksen perusteena voi olla myös perintärekisterilain 14 §:n 2 momentissa säädetyn aluehallintoviraston tiedonsaantioikeuden laiminlyönti, on syytä korostaa, että minkä tahansa viranomaistoimen tulee olla tarpeellinen ja välttämätön toimella tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi arvion kohdistuessa myös viranomaistoimen kohteen oikeuksiin. Suhteellisuusperiaate edellyttää siten esimerkiksi, ettei asianosaiselta vaadita enempää selvitystä, kuin asian ratkaisemiseksi on tarpeen sekä lisäselvitysten hankkimista asianosaisen ja viranomaisen kannalta mahdollisimman vähän vaivaa ja kustannuksia aiheuttavalla tavalla.<sup>71</sup> Asianosainen voi vastaavasti kieltäytyä asian kannalta selvästi tarpeettomien tietojen antamisesta suhteellisuusperiaatteen nojalla.<sup>72</sup> Aluehallintoviraston seuraamusharkinnassa tulee tiedonantovelvollisuuden osalta huomioida siten paitsi itse seuraamuksen tarpeellisuus ja välttämättömyys myös se, että tiedonsaantioikeuden laiminlyönti koskee tarpeellista ja välttämätöntä selvitystä.

### 3.2.3 Oikeasuhtaisuus

Suhteellisuusperiaatteen kolmas sisällöllinen elementti muodostuu oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta; viranomaisten toimien on oltava oikein mitoitettuja. Viranomaisen toimenpiteellä ei saa rajoittaa enempää yksityisen oikeuksia tai kohdistaa tähän enempää pakkoa, kuin toimenpiteellä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on tarpeellista. Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää, että viranomaisen käytössä olevista keinoista on valittava se, jolla vähiten rajoitetaan ja puututaan yksityisen oikeuksiin.<sup>73</sup> Tasapainotusta vastakkaisten intressien

---

<sup>70</sup> Vaikka perintärekisterilaki ei mahdollista välitöntä rekisteristä poistoa hallinnollisena seuraamuksena minäkään laatuudesta rikkomuksesta, tältä osin on syytä nostaa esiin varsinaisen tutkimusaiheen ulkopuolelle jäävä aluehallintoviraston mahdollisuus puuttua vakavimpiin rikkomuksiin välittömästi perintätoiminnan harjoittajan rekisteröinnin edellytysten täyttymisen kautta. Mikäli esimerkiksi perintätoiminnan harjoittajan vastuuhenkilön on todettu syyllistyneen asiakasvarojen kavaltamiseen, poistetaan perintätoiminnan harjoittaja rekisteristä perintärekisterilain 8 §:n 1 momentin 3 kohdan luotettavuusedellytyksen puuttumisen johdosta. Kyse ei tällöin ole perintätoiminnassa ilmenneiden laiminlyöntien johdosta annettavasta hallinnollisesta seuraamuksesta vaan rekisteröinnin edellytysten puuttumisesta.

<sup>71</sup> HE 72/2002 vp, s. 60.

<sup>72</sup> Kulla 2012, s. 213.

<sup>73</sup> Mäenpää 2016, s. 94–95.

suhteen ei voida ohjata täsmällisesti yleisen tason säädöksin, jolloin viranomaisen tapauskohtaisen harkinnan merkitys korostuu päätöksenteossa.<sup>74</sup>

Suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu erityisesti tapauksissa, joissa joudutaan harkitsemaan epäedullisia seuraamuksia hallinnon asiakkaalle. Tällaisia tilanteita liittyy esimerkiksi viranomaisten suorittamaan valvontatoimintaan. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaista mitoittamaan toimenpiteensä alimmalle tasolle, jolla tarvittava vaikutus saadaan aikaan.<sup>75</sup> Tämä voi oikeuskäytännön mukaan edellyttää viranomaiselta myös lain sanamuodon yli menevää suhteellisuuskäytöksen huomioon ottamista. Suhteellisuusperiaatteen soveltamisen laajuutta kuvaa päätös KHO 1999:33, jossa lain sanamuodon mukaisen tulkinnan katsottiin johtavan suhteettomaan veroseuraamukseen. Ratkaisulla laajennettiin säädöksen tulkintaa siten, että ajoneuvon tilapäinen ja vähäinen käyttö johti suhteellisuusperiaatteen soveltamisen myötä verovelvollisuuden väistymiseen.

Perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa lievin perintärekisterilain mukainen puuttumiskeino vastaavan henkilön huolehtimisvelvollisuutta, tietojen säilyttämisvelvollisuutta sekä tiedonantovelvollisuutta koskeviin laiminlyönteihin on perintätoiminnan harjoittajalle annettava varoitus. Suhteellisuusperiaate edellyttää kuitenkin hallinnollisista seuraamuksista pidättäytymistä, kun tarvittava lopputulos voidaan saada aikaan hallinnollisella ohjauksella. Toimenpiteiden mitoittamisessa tulee siten ensisijaisesti turvautua hallinnollisen ohjauksen antamiseen perintätoiminnan harjoittajalle, kun hallinnollisen ohjauksen avulla voidaan arvioida saatavan tarvittavat korjaukset aikaan.

Hallinnollisen seuraamuksen oikeasuhtainen mitoittaminen on erityisen korostunut perintärekisterilain 16 §:n 2 momentin mukaisen määräaikaisen toimintakiellon yhteydessä. Kielto-seuraamukseen sisältyy itsessään erilaisia variaatioita; määräaikainen toimintakiello voi koskea joko koko perintätoimintaa tai vain sen osaa, ja kiellon pituus voi olla yksittäisistä päivistä tai viikoista aina kuuteen kuukauteen asti. Seuraamuksen oikeasuhtaisuus edellyttää määräaikaisen kiellon sisällön määrittämistä paitsi oikeassa suhteessa laiminlyönnin

---

<sup>74</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 331.

<sup>75</sup> HE 72/2002 vp, s. 60.

moitittavuuteen nähden myös alhaisimmalle tasolle, jolla tavoiteltu vaikutus voidaan saada aikaan.<sup>76</sup>

Seuraamuksen oikeasuhtaisuus korostuu myös perintärekisterilain 16 §:n 3 momentissa säädetyn uhkasakon käyttämisen yhteydessä. Ensinnäkin on arvioitava, onko uhkasakon asettaminen kehotuksen tai kiellon tehosteeksi ylipäänsä perusteltua ja tarpeellista. Tässä arvioinnissa korostuu se, voidaanko päävelvoitteen arvioida tulevan täytetyksi ilman velvoitetta tehostavaa sakonuhkaa. Jos uhkasakon asettaminen on tarpeen, tulee lisäksi arvioitavaksi, minkä suuruisena uhkasakko asetetaan. Uhkasakkolain 8 §:n mukaisesti uhkasakon suuruus on asetettava oikealle tasolle huomioiden muun ohella päävelvoitteen laatu ja laajuus sekä velvoitetun maksukyky. Myös muilla seikoilla, kuten perintätoiminnan harjoittajan aiemalla suhtautumisella vastaaviin toimenpiteisiin voi olla vaikutusta uhkasakon määrään. Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää uhkasakon asettamista alhaisimmalle tasolle, jolla sen päävelvoitteen täyttämistä tehostava vaikutus saadaan aikaan.

#### 3.2.4 Kohtuullisuus

Myös kohtuullisuusvaatimuksen on katsottu liittyvän suhteellisuusperiaatteen alaan. Oikeuskirjallisuudessa on aiemmin esitetty jossain määrin poikkeavia näkemyksiä kohtuullisuusperiaatteen itsenäisestä asemasta, mutta nykyään kohtuullisuuden ei katsota muodostavan itsenäistä oikeusperiaatetta, vaan se näyttäytyy pääasiassa muiden oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen, yhteydessä.<sup>77</sup> Kohtuullisuusarvioinnissa otetaan erityisesti huomioon yksittäistapauksen erityispiirteet sekä toimen individualistinen kohtuullisuus.<sup>78</sup>

Laakson mukaan tarkasteltaessa jonkin hallintotoimen kohtuullisuutta, huomio kiinnittyy ratkaisun muodollisen oikeellisuuden sijaan sen tapauskohtaiseen oikeudenmukaisuuteen. Kohtuullisuusarvioinnissa jännite muodostuu sen välille, miten yleistä säännöstä sovelletaan

---

<sup>76</sup> Ks. HE 206/2017 vp TaV 02.03.2018, s. 1, jossa aluehallintovirasto on esittänyt näkemyksensä, että osittainen kieltäminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi kieltämällä perintätoiminnan harjoittajaa vastaanottamasta uusia toimeksiantoja kiellon aikana tai kohdistamalla kieltä vain siihen toimintaan, jossa lainvastaista menettelyä on toistuvasti viranomaisen huomautuksista huolimatta jatkettu. Aluehallintoviraston mukaan kieltä voisi kohdistua esimerkiksi vain yrityssaatavien perintään, jos perintätoiminnan harjoittaja on toistuvasti, varoituksista huolimatta perinyt yrityssaatavissa kohtuuttomia kuluja, mutta sen toiminnassa ei muilta osin ole havaittu vakavia rikkomuksia.

<sup>77</sup> Ks. Laakso 1990, s. 217–230, Tähti 1995, s. 238–243, Heuru 2003, s. 315–316, Kulla 2012, s. 105.

<sup>78</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 331.

tyyppitapauksessa ja millaisia vaikutuksia yksittäisen tapauksen erityispiirteille on annettava. Summum ius summa iniuria -lausuman mukaisesti yleisen säännön joustamaton seuraaminen voi rajatapauksessa johtaa säännön tarkoitusperän vastaiseen ja yksittäisessä tapauksessa kohtuuttomaan lopputulokseen. Kohtuusnäkökohtien huomioimista ei voida pitää niinkään laista poikkeamisena, vaan kohtuus ilmenee oikeudellisessa ajattelussa ja päätöksenteossa monin tavoin sisäänrakennettuna, kuten Laakso asian ilmaisee.<sup>79</sup>

Perintälupalain 12 §:n hallinnollisia seuraamuksia koskevaan säännökseen sisältyi nimenomainen maininta seuraamuksen kohtuullisuudesta. Säännöksen mukaan toimiluvan haltijalle voitiin antaa kirjallinen varoitus, jos toimiluvan peruuttaminen olisi ollut olosuhteisiin nähden kohtuutonta. Lain esitöissä kohtuuttomuuden osalta viitattiin esimerkiksi vastaavan henkilön valvontavelvollisuuden laiminlyönnin lievyyteen toimiluvan peruuttamisen kohtuuttomuutta osoittavana seikkana. Myös esitöissä mainittu vahingon aiheutuminen toimeksiantajille tai velallisille huomioon otettavana seikkana ilmensi tapauskohtaisten seikkojen huomioimista seuraamusharkinnassa.<sup>80</sup>

Perintärekisterilain seuraamuksia koskeva 16 §:n säännös ei sen sijaan sisällä erillistä mainintaa seuraamuksen kohtuullisuudesta. Tapauskohtainen kohtuullisuusharkinta sisältyy kuitenkin perintärekisterilain mukaiseen seuraamusharkintaan suhteellisuusperiaatteen kautta. Kohtuullisuusnäkökohtien huomioiminen seuraamusharkinnassa edellyttää erityisesti teon moitittavuuteen nähden oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Hyvin vähäisenä pidettävä toistuvakin rikkomus tai yksittäisestä virheestä johtuva vakavakin laiminlyönti eivät voi pääsääntöisesti johtaa vakavimpiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Moitittavuusarvioinnissa huomioitaviin seikkoihin palataan tarkemmin jäljempänä luvussa 4.

### 3.3 Suhteellisuusperiaate ja perintärekisterilain elinkeinovapautta rajoittavat seuraamukset

Suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu erityisesti, kun lainsäädännöllä puututaan rajoitettavasti yksilön perusoikeuksiin ja vapauksiin. Suhteellisuusvaatimus on yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään lausunut

---

<sup>79</sup> Laakso 1990, s. 217–218

<sup>80</sup> HE 178/1998 vp, s. 22.

rajoitusten suhteellisuusvaatimuksen osalta seuraavaa: ”Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.”<sup>81</sup>

Perintärekisterilain sääntelyllä puututaan perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen. Elinkeinovapauden rajoituksella suojataan ennen kaikkea velallisten ja toimeksiantajien taloudellista asemaa väärinkäytöksiltä. Perusoikeuden rajoittamista on siten punnittava suhteessa tähän rajoituksella tavoiteltuun oikeushyvään, eikä perusoikeutta voida rajoittaa enempää kuin tämän oikeushyvän suojelemiseksi on välttämätöntä. Vaikka perusoikeutta koskeva rajoitus sisältyy lakiin, perusoikeudet ja niiden rajoitusedellytykset tulevat erikseen tarkasteltavaksi aina myös lain soveltamisen yhteydessä. Suhteellisuusvaatimuksen johdosta perusoikeusrajoituksen mahdollistavaa toimivaltasäännöstä voidaan lainkäytössä edellyttää tulkittavan supistavasti.<sup>82</sup>

Perintärekisterilain 16 §:n 2 momentin mukaisesti perintätoiminnan harjoittajalle voidaan antaa varoitus, jos vastaava henkilö laiminlyö huolehtimisvelvollisuutensa tai jos perintätoiminnan harjoittaja laiminlyö tietojen säilyttämisvelvollisuutensa taikka tiedonantovelvollisuutensa aluehallintovirastolle sekä kehoitus ja mahdollinen uhkasakko, jos perintätoiminnan harjoittaja laiminlyö ilmoitusvelvollisuutensa rekisteriin merkittyjen tietojen muutoksista tai tilintarkastuksen toimittamisesta. Varoitus ja kehoitus ovat perintärekisterilain mukaisen seuraamusasteikon lievimpiä ja lähtökohtaisesti ensimmäisiä sovellettavia hallinnollisen seuraamuksen muotoja. Suhteellisuusvaatimuksen myötä myös varoitus edellyttää käytännössä vakavia tai toistuvia laiminlyöntejä. Jos laiminlyönnit jatkuvat varoituksesta tai kehotuksesta huolimatta tai ne ovat luonteeltaan vakavia, perintätoiminnan harjoittajan toiminta voidaan perintärekisterilain 16 §:n 2 momentin nojalla kieltää osaksi tai kokonaan määräajaksi, kuitenkin enintään kuudeksi kuukaudeksi. Laiminlyönnin tulee siten olla joko vakava tai toistuva, että määräaikainen kieltä voidaan antaa.

---

<sup>81</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>82</sup> Viljanen 2001, s. 225.

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunnan kannanotoissa on korostettu elinkeinovapauteen puuttuvan luvan peruuttamisen, tässä yhteydessä rekisteristä poiston, osalta välttämättömäksi sitoa kyseinen seuraamus vakavien laiminlyöntien ohella siihen, etteivät elinkeinonharjoittajalle annetut huomautukset ja varoitukset ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen annetusta mahdollisuudesta huolimatta.<sup>83</sup> Nähdäkseen on selvää, ettei myöskään perusoikeutena turvattuun elinkeinovapauteen merkittävästi puuttuva määräaikainen kielto tule ilman toistuvuutta kyseeseen kuin aivan poikkeuksellisissa tilanteissa.<sup>84</sup> Lähtökohtaisesti elinkeinovapauteen merkittävästi puuttuva, osittainenkin määräaikainen toimintakielto edellyttää, että perintätoiminnan harjoittajalle on annettu mahdollisuus korjata virheellinen menettelynsä saattamalla viranomaisen näkemys menettelyn lainvastaisuudesta valvottavan tietoon varoituksen tai vähintään hallinnollista ohjausta sisältävän päätöksen muodossa.

Määräaikaiseen toimintakielto-seuraamukseen sisältyy myös itsessään variaatiota, minkä myötä laiminlyönnin luonne ja suhteellisuusnäkökohdat tulee huomioida kiellon sisältöä ja kestoja määriteltäessä. Määräaikaisen toimintakiellon osalta on syytä huomioida, että ankarimmassa muodossaan, koko perintätoimintaa koskevana ja useiden kuukausien pituisena, kielto voi käytännössä johtaa perintätoiminnanharjoittajan toimintamahdollisuuksien lakkaamiseen. Suhteellisuusperiaatteella voidaankin nähdä olevan erityisen korostunut merkitys sen määrittämisessä, millä edellytyksillä ja minkä sisältöisenä määräaikainen kielto voidaan perintätoiminnan harjoittajalle asettaa.

Määräaikaisen toimintakiellon sopivuutta ja asianmukaisuutta keinona, jolla perintätoiminnan harjoittajan 7 §:n 3 momentin ilmoitusvelvollisuuden tai 11 §:n 1 momentin tilintarkastusvelvollisuuden täyttymistä koskeva puute saataisiin korjatuksi, voitaneen pitää jokseenkin kyseenalaisena. Kyseisiin velvollisuuksiin liittyvien tietojen avulla aluehallintovirasto varmistaa, että rekisteriin merkitty perintätoiminnan harjoittaja täyttää edelleen perintärekisterilain 8 §:ssä säädetyt rekisteröinnin edellytykset, ja tietojen saaminen on välttämätöntä tämän arvioinnin tekemiseksi. Suhteellisuusperiaatteen edellyttämänä toimenpiteenä

---

<sup>83</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 40/2002 vp, s. 4 ja PeVL 16/2007 vp, s. 3.

<sup>84</sup> Ks. myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EAOA 2685/4/03, jossa Etelä-Suomen lääninhallituksen liikenneosaston katsottiin menettelleen perustuslain 21 §:n ja suhteellisuusperiaatteen vastaisesti peruuttaessaan kantelijan liikenneluvan määräajaksi. Lääninhallituksen olisi tullut turvautua ensin lievempiin hallinnollisiin seuraamuksiin.



kuvatussa tilanteessa voitaisiin pikemminkin pitää uuden, korkeamman uhkasakon asettamista kehotuksen tehosteeksi, jos aiemmalla uhkasakolla ei ole ollut tarvittavaa vaikutusta.

Perintätoiminnan harjoittajan poistaminen rekisteristä perintärekisterilain 17 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla edellyttää vakavia tai toistuvia laiminlyöntejä, minkä lisäksi perintätoiminnan harjoittajalle on täytynyt jo aiemmin asettaa samaa perustetta koskeva määräaikainen toimintakielto. Rekisteristä poistaminen on siten sidottu perustuslakivaliokunnan kannottojen edellyttämällä tavalla vakaviin tai olennaisiin laiminlyönteihin sekä siihen, ettei rekisteriin merkitty ole korjannut toiminnassaan esiintyneitä puutteita viranomaisen aiemmista toimenpiteistä huolimatta.

Jos perintätoiminnan harjoittaja edelleen jatkaa vakavaa lainvastaista menettelyään määräaikaisen toimintakiellon jälkeen, on perintätoiminnan harjoittaja poistettava rekisteristä. Rekisteristä poistamisen osalta säännöksen sanamuoto on ehdoton; perintätoiminnan harjoittaja *on poistettava* rekisteristä, jos sille asetetut edellytykset täyttyvät. Toisaalta suhteellisuusperiaate rajoittaa seuraamusharkintaa myös rekisteristä poistamisen yhteydessä edellyttäen seuraamuksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Perusoikeusrajoitusta koskevaa säännöstä on myös tulkittava supistavasti. Joissain tilanteissa suhteellisuusperiaate voi siten edellyttää esimerkiksi turvautumaan uuteen, aiemmin asetettua määräaikaista toimintakieltoa laajempaan ja pitkäkestoisempaan toimintakieltoon sen sijaan, että perintätoiminnan harjoittaja poistettaisiin kokonaan rekisteristä.

Perintärekisterilain 11 §:n 1 momenttia koskevan laiminlyönnin osalta on lisäksi syytä huomioda, että perintätoiminnan harjoittajalle asetettu velvollisuus toimittaa tilintarkastus sekä velvollisuus sisällyttää tilintarkastukseen tilintarkastajan lausuma asiakasvarojen erillä pidosta ja luotettavasta säilyttämisestä on suorassa yhteydessä perintärekisterilain 8 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädettyyn rekisteröinnin edellytykseen, jonka mukaan ilmoituksen tekijän tulee kyetä huolehtimaan asiakasvaroista.<sup>85</sup> Samoin 7 §:n 3 momentissa asetettu velvollisuus ilmoittaa perintätoiminnasta vastaavan henkilön vaihtumisesta viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun edellisen tehtävä on päättynyt liittyy perintärekisterilain 8 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetyn rekisteröinnin edellytyksen täyttymiseen. Jos perintätoiminnan harjoittaja ei täytä velvollisuuttaan toimittaa tilintarkastus ja ilmoittaa uusi vastaava henkilö

---

<sup>85</sup> Ks. HE 206/2017 vp, s. 27 ja 29.

kehotuksesta huolimatta, tulisi aluehallintoviraston ryhtyä perintärekisterilain 17 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohdissa säädettyihin toimenpiteisiin perintätoiminnan harjoittajan poistamiseksi rekisteristä. Perintärekisterilain 17 §:n sanamuoto on viranomaista velvoittava.

Tältä osin on toisaalta huomioitava, että suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaista turvautumaan keinovalikoimansa lievimpään käytettävissä olevaan puuttumiskeinoon, jolla tarvittava vaikutus voidaan saada aikaan. Siten suhteellisuusperiaate voi edellyttää, että aluehallintovirasto turvautuisi pikemminkin määräaikaiseen toimintakieltoon, kuin poistaisi perintätoiminnan harjoittajan kokonaan rekisteristä. Tällöin perintätoiminnan harjoittajalla olisi mahdollisuus saattaa laiminlyönti tai puute kuntoon määräaikaisen toimintakiellon aikana ja jatkaa toimintaansa määräaikaisen toimintakiellon päätyttyä. Näkemystä tukee myös perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössään esittämä kannanotto, jonka muukaan luvan peruuttamista voidaan pitää yksilön oikeusasemaan puuttuvana toimenpiteenä jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä.<sup>86</sup> Kynnystä perintätoiminnan harjoittajan rekisteristä poistamiseen perintärekisterilain 17 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohdan perusteella on siten pidettävä korkeampana kuin rekisteröinnin epäämistä rekisteröinnin edellytysten puuttumisen johdosta.

---

<sup>86</sup> PeVL 28/2001 vp, s. 7, PeVL 19/2002 vp, s. 2.

## 4. Seuraamusharkinnan tyyppitapauksia

### 4.1 Hallinnollisen ohjauksen merkitys seuraamusharkinnassa

Aluehallintovirasto kohdistaa perintätoiminnan harjoittajiin edellä esitetysti hallinnollista ohjausta, mitä voidaan vakiintuneesti pitää ensisijaisena puuttumiskeinona, kun tarvittavat muutokset voidaan ohjeistuksella saada aikaan. Perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa suhteellisuusperiaate velvoittaa viranomaista pidättäytymään tarpeettoman ankarista toimenpiteistä ja käyttämään keinovalikoimaansa asteittain lievemmistä vaihtoehdoista ankarampiin siten, että perintätoiminnan harjoittaja ohjataan menettelemään lain ja hyvän perintätavan edellyttämällä tavalla. Vasta, jos toiminnan lainmukaisuutta ei saada toteutettua hallinnollisen ohjauksen ja lievempien hallinnollisten seuraamusten avulla, voi viranomainen ryhtyä asteittain vakavampiin hallinnollisiin seuraamuksiin.

Vaikka lain sanamuodon mukainen seuraus lainvastaisesta menettelystä perinnässä on vähäisimmilläänkin varoitus, on hallinnollisiin seuraamuksiin ryhtymisen katsottu myös varoituksen osalta edellyttävän määrätyissä tilanteissa aiemman hallinnollisen ohjauksen antamista. Näin on ensinnäkin silloin, kun kyse on laintulkinnallisesti epäselvästä tilanteesta. Perintälaki sisältää erityisesti muiden kuin kuluttajasaatavien osalta avointa sääntelyä. Esimerkiksi perintäkulujen kohtuullisuutta arvioitaessa on perintälain 10 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon saatavan suuruus, suoritettu työmäärä, perintätehtävän tarkoituksenmukainen suoritustapa ja muut seikat. Muiden kuin kuluttajasaatavien osalta perintälakiin ei toistaiseksi sisälly sääntelyä euromääräisistä enimmäiskuluista, ja kohtuullisuusarvio on siten aina jossain määrin tapauskohtaista.<sup>87</sup>

Päätöksessä Turun HaO 10.7.2019 t. 19/0184/1 oli kyse tilanteesta, jossa perintäluvan haltijan oli katsottu perineen jo useasti aiemmin kohtuuttomia perintäkuluja ja menettelystä oli annettu hallinnollista ohjausta sekä hallinnollisia seuraamuksia valvottavalle. Vaikka

---

<sup>87</sup> Marinin hallitusohjelmaan sisältyvän kirjauksen mukaan perintäkulujen määrälle säädetään euromääräiset ylärajat myös velallisen ollessa muu kuin kuluttaja-asemassa oleva yksityishenkilö. (Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 82). Covid-19-epidemian johdosta valtioneuvosto on lisäksi ryhtynyt toimenpiteisiin perintälain väliaikaiseksi muuttamiseksi. Hallituksen esityksessä HE 191/2020 vp ehdotetaan säädettäväksi määräaikaisesti muun ohella euromääräiset enimmäismäärät perintäkuluille muiden kuin kuluttajasaatavien perinnässä.

hallinto-oikeus katsoi perintätoiminnan harjoittajan menettelleen edelleen lainvastaisesti perimällä kohtuuttomia perintäkuluja, oli varoitusta pidettävä suhteettoman ankarana seuraamuksena, kun asiassa oli kyse tulkinnanvaraisesta tilanteesta koskien maksupäätteen katkaisu-uhasta ilmoittamisesta aiheutuvien kulujen sisällymistä perintäkuluihin ja perintäkulojen kohtuullista määrää tällaisessa tilanteessa. Asiassa olisi tullut antaa hallinnollista ohjausta perintätoiminnan harjoittajalle, minkä johdosta sen menettelyn moitittavuus oli katsottava vain vähäiseksi.<sup>88</sup>

Vastaavasti päätöksessä Helsingin HaO 7.8.2018 t. 18/0491/3 hallinto-oikeus on katsonut, ettei perintäluvan haltijan menettelyä perintälain 10 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen muistutuskulun enimmäismäärän ylittävien perintäkulojen perinnässä ajoneuvo- ja osoitetietojen selvittämisestä aiheutuneen käsittelymaksun johdosta voitu pitää vähäisenä ottaen huomioon muun ohella sen, että aluehallintovirasto oli jo aiemmin saattanut näkemyksensä menettelyn lainvastaisuudesta perintätoiminnan harjoittajan tietoon. Perintätoiminnan harjoittaja oli jatkanut huomautuksenalaista menettelyä, ja sille voitiin antaa varoitus.

Toisaalta hallinnollisen ohjauksen tarve koskee erityisesti tilanteita, joiden osalta perintätoiminnan harjoittajan menettelyitä ohjaa lähinnä hyvän perintätavan toiminnalle asettamat vaatimukset. Perintälain 4 §:n yleislausekkeeseen perustuva kielto käyttää perinnässä hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä on tarkoitettu kattamaan kaikki epäasianmukaiset menettelytavat ja sopimattoman painostuksen muodot. Yleislauseketta on perusteltu perintälain esitöissä sillä, että sääntely mahdollistaa puuttumisen epäasianmukaisiin toimintatapoihin sitä mukaa kuin tällaisia otettaisiin käyttöön sekä yhteiskunnassa vallitsevien arvostuksien huomioimisen soveltamiskäytännössä ilman perussääntelyyn tehtäviä muutoksia.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Päätöksen osalta on syytä huomioida, että aluehallintoviraston kanta on ollut, ettei maksupäätteen katkaisu-uhasta ilmoittamisesta aiheutuneita kuluja olisi saanut lainkaan veloittaa velalliselta osana perintäkuluja, vaan kyse oli toimeksiantajalle tarjottavasta sopimushallintaan liittyvästä erillisestä palvelusta. Hallinto-oikeuden mukaan maksupäätteen katkaisu-uhassa oli kyse maksun laiminlyöntiin kiinteästi liittyvästä seurauksesta, jolloin katkaisu-uhasta velalliselle ilmoittaminen oli katsottava osaksi perintää. Päätöksen perusteella hallinnollisen ohjauksen tarpeen onkin katsottava kohdistuneen kohtuullisten perintäkulojen määrään tilanteessa, jossa perintäkuluihin sisältyy vastaavan laatuista toimenpiteitä ottaen huomioon myös sen, että aluehallintovirasto on ratkaisukäytännössään hyväksynyt sähkömarkkinalain mukaisesta katkaisu-uhasta ilmoittamisesta aiheutuvat kustannukset perintäkuluiksi.

<sup>89</sup> HE 199/1996 vp, s. 7 ja 11.

On selvää, että suhteellisuusperiaate edellyttää hallinnollisen ohjauksen antamista ennen hallinnollisiin seuraamuksiin ryhtymistä tilanteissa, joissa lainsäädäntö on joko tulkinnanvaraista tai kokonaan avointa tietyn menettelyn suhteen. Valvonnan tavoitteena on varmistaa, että perintätoiminnan harjoittajat menettelevät lain ja hyvän perintätavan mukaisesti, ja epäselvien kysymysten osalta viranomaisten on saatettava näkemyksensä hyvän perintätavan perintätoiminnalle asettamista vaatimuksista valvottavan tietoon ja vastaisuudessa noudatettaviksi. Vasta, jos perintätoiminnan harjoittaja jättää noudattamatta viranomaisen ilmaisemia näkemyksiä ja linjauksia hyvän perintätavan edellyttämästä toimintatavasta, voi hallinnollisiin seuraamuksiin ryhtyminen olla tarpeen.<sup>90</sup>

#### 4.2 Menettelyn toistuvuus ja vakavuus seuraamusharkinnassa

Lainvastaisen menettelyn toistuvuus on olennainen seuraamusharkinnassa huomioon otettava seikka. Jos lievemmillä keinoilla ei ole ollut tarvittavaa korjaavaa vaikutusta perintätoiminnan harjoittajan menettelyyn, tulee aluehallintoviraston ryhtyä tarvittaviin ja asteittain vakavampiin seuraamuksiin toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi. Perintärekisterilain 16 §:n 2 momentin mukainen varoitus tulee kyseeseen, kun hallinnollisella ohjauksella ei voida perustellusti olettaa saatavan tarvittavaa vaikutusta aikaiseksi eikä varoitusta voida tapauksessa pitää kokonaisuutena arvioiden kohtuuttoman ankarana seuraamuksena. Perintärekisterilain 16 §:n 2 momentin mukainen määräaikainen toimintakielto edellyttää vakavia tai toistuvia laiminlyöntejä ja 17 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen rekisteristä poisto vakavien tai toistuvien laiminlyöntien lisäksi, että perintätoiminnan harjoittajalle on annettu aiemmin samaa perustetta koskeva määräaikainen toimintakielto. Kuten edellä on todettu, myöskään määräaikainen toimintakielto ei lähtökohtaisesti tule kyseeseen ilman lainvastaisen menettelyn toistuvuutta.

Entä milloin lainvastaisen menettelyn voidaan katsoa olevan toistuvaa? Kysymys realisoituu perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa erityisesti otettaessa kantaa perintätoiminnan harjoittajan perimien perintäkulujen kohtuullisuuteen, sillä kulujen lainmukaisuus on

---

<sup>90</sup> Aluehallintovirasto on viitannut julkaisemiinsa tiedotteisiin ja artikkeleihin, joiden myötä aluehallintoviraston näkemyksiä lain ja hyvän perintätavan mukaisesta menettelytavasta on saatettu valvottavien tietoon ennen tarkastelun alla olevien tapahtumien ajankohtaa esimerkiksi varoituspäätöksiä ESAVI/3510/2016, ESAVI/1265/2018 ja ESAVI/36797/2019 koskevassa seuraamusharkinnassaan.

arvioitava aina tapauskohtaisesti; miten menettelyn toistuvuutta tulee arvioida, kun kyse on käytännössä aina olosuhteiltaan erilaisista tilanteista.

Kysymys on ollut esillä esimerkiksi päätöksessä Turun HaO 9.7.2019 t. 19/0182/1, jossa perintäluvan haltija oli vedonnut siihen, ettei sen menettely ollut toistuvaa, kun jokainen tapaus oli ollut erilainen; aluehallintoviraston aiemmat perintätoiminnan harjoittajalle antamat valvontapäätökset olivat olleet kannanottoja perintäkuluihin juuri kyseisessä yksittäisessä asiassa eikä perintätoiminnan harjoittaja ollut voinut tehdä niistä perintäkuluja tarkemmin ohjaavia johtopäätöksiä. Aluehallintovirasto oli antanut perintätoiminnan harjoittajalle aiemmin varoituksen sekä kiinnittänyt sen huomiota kohtuuttomiin kuluihin kymmenessä päätöksessä. Hallinto-oikeus katsoi, että riippumatta siitä, olivatko tapaukset olleet täysin samanlaisia keskenään tai valituksenalaisen päätöksen kanssa, oli perintätoiminnan harjoittajaan kohdistettu hallinnollista ohjausta kohtuuttomien perintäkulujen osalta useasti ennen kyseistä varoitusta. Varoitusta ei voitu muun ohella tämän johdosta pitää suhteettoman ankarana seuraamuksena.

Sen sijaan päätöksessä Turun HaO 10.7.2019 t. 19/0184/1, jossa oli kyse samalle perintäluvan haltijalle annetusta, kohtuuttomia perintäkuluja koskeneesta varoituksesta, hallinto-oikeus katsoi varoituksen suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi ja liian ankaraksi seuraukseksi. Perintätoiminnan harjoittajalle olisi tullut antaa hallinnollista ohjausta, kun tilanne poikkesi tavanomaisesta yritysperinnästä.<sup>91</sup>

Kolmessa yksittäistä perintäluvan haltijaa koskeneessa varoitussasiassa Itä-Suomen HaO 3.9.2020 t. 20/0879/1, Itä-Suomen HaO 3.9.2020 t. 20/0880/1 ja Itä-Suomen HaO 3.9.2020 t. 20/0881/1<sup>92</sup> seuraamusharkinnassa on korostettu perintätoiminnan harjoittajan laiminlyöntien toistuvuutta kohtuuttomien ja ennenaikaisten perintäkulujen perimisessä. Perintätoiminnan harjoittajan toiminnasta oli tullut aluehallintovirastoon lukuisia ilmoituksia, jotka olivat koskeneet valittajan perimien perintäkulujen kohtuuttomuutta sekä ennenaikaista laskuttamista trattauhkaisella maksuvaatimuksella. Aluehallintovirasto oli antanut samanaikaisesti

---

<sup>91</sup> Ks. myös luku 4.1 päätöksen osalta.

<sup>92</sup> Päätökset vailla lainvoimaa 16.11.2020.

seitsemän päätöstä, joissa perintätoiminnan harjoittajan oli todettu menetelleen lainvastaisesti perintäkulujen vaatimisessa.

Edellä mainituissa hallinto-oikeuden päätöksissä huomionarvoista on, että tuomioistuim näyttäisi pitäneen seuraamusharkinnassa huomioon otettavana toistuvuutena valittajaan fuusioituneeseen luvanhaltijaan kohdistuneita aiempia aluehallintoviraston valvontapäätöksiä koskien laiminlyöntejä perintäkulujen perimisessä. Aluehallintovirasto on hallinto-oikeudelle antamissaan lausumissa pitänyt seuraamusharkinnassa huomioon otettavana seikkana sitä, että sama vastaava henkilö oli toiminut myös aiemman, käsillä olevaan luvanhaltijaan sittemmin fuusioituneen luvanhaltijan perintätoiminnasta vastaavana henkilönä ja hänen tiedossaan oli siten ollut fuusioituneeseen yhtiöön kohdistuneiden varoitusten johdosta aluehallintoviraston käsitys lain ja hyvän perintätavan edellyttämistä menettelytavoista.<sup>93</sup> Hallinto-oikeuden päätöksissä ei kuitenkaan ole korostettu vastaavan henkilön roolia tältä osin.

Toisaalta varoituksen antaminen ei ole oikeuskäytännössä säännönmukaisesti edellyttänyt toistuvuutta, vaan esimerkiksi tapauksessa, jossa perintätoiminnan harjoittajan oli todettu jatkaneen riidanalaisen saatavan perintää, perineen kohtuuttomia perintäkuluja sekä laiminlyöneen tiedonantovelvollisuutensa aluehallintovirastolle, oli perintälupalain nojalla annettua varoitusta päätöksen KHO 7.3.2017 t. 1010 mukaan pidettävä oikeasuhtaisena seuraamuksena asiassa. Samoin päätöksessä KHO 7.3.2017 t.1009 yksittäisessä tapauksessa ilmenneitä laiminlyöntejä perintälain 11 §:n mukaisessa asiakasvarojen käsittelyssä sekä laiminlyöntejä perintälupalain 13 §:n 2 momentin tiedonantovelvollisuuden noudattamisessa pidettiin niin vakavina, että varoitusta oli pidettävä oikeasuhtaisena seuraamuksena asiassa. Merkitystä on ennen kaikkea annettava sille, onko kyse niin vakavasta laiminlyönnistä tai laiminlyönneistä, että välitöntä varoitusta voidaan asiaa kokonaisuutena arvioiden pitää kohtuullisena.

Seuraamusharkinnassa on siis aina otettava huomioon myös tarkasteltavan menettelyn luonne ja vakavuus.<sup>94</sup> Suhteellisuusperiaate sisältää niin sanotun kohtuullisen vallankäytön vaatimuksen, jonka myötä hallinnollisten pakkokeinojen ja rajoittavien päätösten yhteydessä

---

<sup>93</sup> Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausumat 14.5.2019 Itä-Suomen HaO d:nro. 00902/19/1299, 14.5.2019 Itä-Suomen HaO d:nro. 00903/19/1299 ja 14.5.2019 Itä-Suomen HaO d:nro. 00904/19/1299.

<sup>94</sup> Ks. myös Uotila 1967, s. 193.

toimen ankaruus on mitoitettava kohtuulliselle tasolle myös teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen nähden.<sup>95</sup> Kaikkea lain tai hyvän perintätavan vastaista menettelyä ei luonnollisestikaan voida pitää yhtä vakavana.

Tilanteessa, jossa perintätoiminnan harjoittaja syyllistyy vain vähäisenä pidettävään rikkomukseen, esimerkiksi laiminlyö perintälain 5 a §:ssä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa maksuvaatimuksessaan velkojan osoite, ei kohtuullisena ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena seuraamuksena voida toistuvienkaan laiminlyöntien johdosta pitää perintätoiminnan kieltämiksi määrääjäksi, saati koko elinkeinotoiminnan päättävää rekisteristä poistamista. Vakavina laiminlyönteinä voidaan sen sijaan pitää erityisesti menettelyitä, joilla aiheutetaan konkreettista vahinkoa tai haittaa perintätoimien kohteena olevalle velalliselle tai perintätöimeksiannon antaneelle velkojalle. Aluehallintoviraston ratkaisukäytännön nojalla vakavina rikkomuksina voidaan pitää esimerkiksi trattaperintään liittyvän erityisen huolellisuusvelvollisuuden laiminlyöntiä, riidanalaisen saatavan perintää, velallisen yksityisyyden loukkaamista sekä lainvastaisten perintäkulojen perimistä velalliselta.<sup>96</sup>

Merkitystä on annettava myös sille, onko kyse perintätoiminnan harjoittajan laajemmasta menettelytavasta vai yksittäisestä virheestä. Yksittäisen inhimillisen virheen osalta varoitus voi olla liian ankara seuraamus vakavastakin rikkomuksesta. Esimerkiksi päätöksessä Helsingin HaO 30.6.2017 t. 17/0615/3 varoitusta pidettiin tapauksen olosuhteissa suhteettoman ankarana seuraamuksena perintäluvan haltijan yksittäisluonteisesta rikkomuksesta, vaikka muun ohella kuluttajasaatavan perimistä tratalla ei voitu pitää moitittavuudeltaan vähäisenä.

Jotta inhimillinen virhe voitaisiin huomioida laiminlyönnin moitittavuutta vähentävänä tekijänä, tulee kyseessä olla yksittäisluonteinen tapaus. Mikäli asiassa on ilmeistä, että kyse on ollut laajemmasta menettelytavasta tai toistuvista puutteista, ei virheeseen vetoamisella ole yhtäläistä vaikutusta seuraamusharkinnassa. Aluehallintoviraston perintätoimiluvan peruutusta koskeneessa päätöksessä ESAVI/17264/2018 oli kyse muun ohella riidanalaisen saatavien perinnän jatkamisesta, minkä osalta perintätoiminnan harjoittaja oli vedonnut asiassa siihen, että kyse oli inhimillisestä virheestä johtuneesta yksittäisestä erehdyksestä.

---

<sup>95</sup> Laakso 1990, s. 215, Mäenpää 2016, s. 95.

<sup>96</sup> Ks. esimerkiksi ESAVI/6172/2019, ESAVI/11730/2019, ESAVI/11949/2019, ESAVI/32832/2019 ja ESAVI/36797/2019.



Aluehallintovirasto oli kuitenkin asiassa saadun selvityksen perusteella todennut tosiasiasa olleen kyse perintätoiminnan harjoittajan yleisemmän tason menettelytavasta reklamaatioiden käsittelyssä, mikä toistuvuuden ohella oli omiaan vaikuttamaan menettelyn moitittavuuteen seuraamusharkinnassa.<sup>97</sup>

### 4.3 Korjaavien toimenpiteiden merkitys seuraamusharkinnassa

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimenpide on välttämätön tarvittavan lopputuloksen aikaansaamiseksi. Kun tarvittava lopputulos valvonnassa on perintätoiminnan lainmukaisuuden varmistaminen, mikä merkitys seuraamusharkinnassa on annettava sille, että perintätoiminnan harjoittaja kertoo valvonta-asian yhteydessä jo ryhtyneensä toimenpiteisiin virheellisen menettelyn korjaamiseksi?

Perintätoiminnan harjoittaja voi luonnollisesti ryhtyä toimenpiteisiin virheellisen menettelyn korjaamiseksi oma-aloitteisesti ja välittömästi virheellisen menettelyn havaittuaan. Tällöin tarvetta valvovan viranomaisen enemmille toimenpiteille ei pääsääntöisesti olisi. Ei kuitenkaan voida pitää valvonnan tehokkuuden kannalta tarkoituksenmukaisena, että valvottava voisi säännönmukaisesti välttää haitalliset seuraamukset esittämällä selvityksen korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymisestä aina yksittäisen valvonta-asian tultua vireille. Korjaavilla toimenpiteillä on katsottava olevan merkitystä ennen kaikkea yksittäisluonteisissa tapauksissa, kun menettely ei ole ollut toistuvaa, ja kun selostettujen toimenpiteiden voidaan arvioida olevan todellisia sekä riittäviä kyseisen laiminlyönnin välttämiseksi vastaisuudessa.

Aluehallintovirasto on muun muassa asiaa ESAVI/25633/2018 koskevassa seuraamusharkinnassaan huomionnut, että riidanalaisen saatavan perinnässä oli perintäluvan haltijan selvityksen mukaan ollut kyse yksittäisestä käsittelyyn liittyvästä virheestä ja että perintätoiminnan harjoittaja oli ryhtynyt toimenpiteisiin menettelyidensä korjaamiseksi. Asiassa otettiin huomioon myös se, että perintätoiminnan harjoittajan huomiota oli kiinnitetty vastaavanlaiseen asiaan jo aiemmalla päätöksellä. Jälkimmäistä asiaa koskeva menettely oli kuitenkin tapahtunut ennen aiemman päätöksen antamista eikä aluehallintoviraston tietoon ollut

---

<sup>97</sup> Ks. Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätös ESAVI/17264/2018, Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuma 20.2.2019 Helsingin HaO d:nro. 00299/19/7299 sekä päätös Helsingin HaO 16.12.2019 t. 19/0929/3.

tullut muita perintätoiminnan harjoittajaa koskevia vastaavia tapauksia. Asiassa ei ollut ai-  
hetta hallinnollisen seuraamuksen määräämiseksi perintätoiminnan harjoittajalle.

Asiassa ESAVI/43957/2019<sup>98</sup> perintätoiminnan harjoittajalle oli maaliskuussa 2019 annettu  
varoituksia kohtuuttomien perintäkulujen perimisestä yritysvelallisilta. Aluehallintoviras-  
tolle oli varoitusten jälkeen tullut uusia ilmoituksia, joiden perusteella perintätoiminnan har-  
joittajan todettiin perineen kohtuuttomia perintäkuluja. Perintätoiminnan harjoittaja kertoi  
joulukuussa 2019 aluehallintovirastolle antamassaan vastineessa huomioineensa aluehallin-  
toviraston aiemmat varoitukset toiminnassaan ja alentaneensa sittemmin perintäkulujen  
määrää. Aluehallintoviraston tietoon tuli edelleen uusia tapauksia, joiden perusteella perin-  
tätoiminnan harjoittajan todettiin perineen kohtuuttomia perintäkuluja. Perintätoiminnan  
harjoittaja totesi huhtikuussa 2020 antamassaan vastineessa tarkastelleensa kulutasoan uu-  
demman kerran eikä perintätoiminnan harjoittajan vastineen mukaan sen toimeksiannoissa  
enää maaliskuun 2020 jälkeen ollut ilmennyt selvityspyynnössä yksilöityjä aluehallintovi-  
raston kohtuuttomina pitämiä kulutasoja. Aluehallintovirasto sai edelleen tämän jälkeen uu-  
sia ilmoituksia ja totesi perintätoiminnan harjoittajan jatkaneen kohtuuttomien perintäkulu-  
jen vaatimista. Perintätoiminnan harjoittaja vetosi uudelleen syyskuussa 2020 siihen, että se  
oli muuttanut toimintamalliaan. Perintätoiminnan harjoittajan korjaavilla toimenpiteillä ei  
aluehallintoviraston päätöksen mukaan ollut vaikutusta seuraamusharkinnassa, kun lainvas-  
taisen menettelyn todettiin toimenpiteistä huolimatta jatkuneen. Aluehallintovirasto antoi  
perintätoiminnan harjoittajalle varoituksen.

Päätöksessä Helsingin HaO 16.12.2019 t. 19/0929/3 oli kyse perintätoiminnan harjoittajan  
toimiluvan peruuttamisesta kolmella samanaikaisesti annetulla päätöksellä  
ESAVI/16117/2018, ESAVI/17264/2018 ja ESAVI/21897/2018 toistuvien ja vakavien lai-  
minlyöntien johdosta. Perintätoiminnan harjoittajan huomiota oli jo aiemmin kiinnitetty  
lainvastaisiin menettelyihin tai sitä oli varoitettu. Perintätoiminnan harjoittaja oli valitukses-  
saan kertonut ryhtyneensä lukuisiin toimenpiteisiin sille aiemmin annettujen valvontapää-  
tösten johdosta; perintätoiminnan harjoittaja oli muun ohella vaihtanut perintätoiminnasta  
vastaavan henkilönsä aiempien päätösten sekä luvanperuutusasioissa käsillä olleiden

---

<sup>98</sup> Vailla lainvoimaa 16.11.2020.

tapahtumien jälkeen. Perintätoiminnan harjoittajan valvonta-asioissa antamat lausumat oli annettu uuden vastaavan henkilön nimissä.

Hallinto-oikeus katsoi, että perintätoiminnan harjoittajan korjaavat toimenpiteet olivat joka tapauksessa osoittautuneet ilmeisen riittämättömiksi, kun lainvastaiset menettelyt olivat jatkuneet. Esitettyjen korjaavien toimenpiteiden osalta asiassa huomioitiin myös se, että perintätoiminnan harjoittaja oli valvonta-asioissa antamissaan lausumissa pääosin kieltänyt menettelleensä lain ja hyvän perintätavan vastaisesi, myöntämiltään osin vedonnut ainoastaan yksittäisiin inhimillisiin erehdyksiin ja aiempien valvontapäätösten jälkeenkin jatkanut useaan otteeseen lainvastaisia menettelyjä. Toimiluvan peruuttaminen oli oikeasuhtainen seuraamus asiassa.

Aluehallintovirasto näyttäisi antaneen seuraamusharkinnassaan jossain määrin vaihtelevasti painoarvoa myös sille, onko perintätoiminnan harjoittaja pyrkinyt korjaamaan tai hyvittämään velalliselle sen lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen haitan tai vahingon. Seuraamusharkinnassa lieventävinä seikkoina on otettu huomioon esimerkiksi perintäkulujen hyvittäminen ja virheellisen luottotiedon korjaaminen sekä tästä aiheutuvan vahingon korvaaminen.<sup>99</sup> Toisaalta aluehallintovirasto arvioi säännönmukaisesti päätöksissään perintätoiminnan harjoittajan menettelyn lainmukaisuutta ottamalla kantaa perintätoiminnan harjoittajan alun perin vaatimien perintäkulujen kohtuullisuuteen vaikka perintätoiminnan harjoittaja olisi sittemmin alentanut perintäkuluvaatimustaan. Samoin aluehallintovirasto on todennut ratkaisukäytännössään katsoneensa, ettei menettelyn rangaistavuutta poista se, että perintätoiminnan harjoittaja on pyrkinyt hyvittämään lainvastaisen tekonsa velalliselle. Näin on erityisesti silloin, jos hyvitys on tehty vasta aluehallintovirastolta saadun selvityspyynnön jälkeen.<sup>100</sup>

Perintälupalain mukaisessa seuraamusharkinnassa on lain esitöiden mukaan tullut ottaa huomioon myös se, onko laiminlyönnistä aiheutunut vahinkoa toimeksiantajalle tai velalliselle.<sup>101</sup> Vaikka vastaavaa arviointia ei nimenomaisesti todeta perintärekisterilaissa tai sen esitöissä, voidaan vahingon aiheuttamista pitää seuraamusharkinnassa huomioon otettavana

---

<sup>99</sup> ESAVI/21710/2018 ja ESAVI/5139/2019.

<sup>100</sup> Ks. KHO 10.4.2019 t. 1469 aluehallintoviraston valituksen osalta s. 5.

<sup>101</sup> HE 178/1998 vp, s. 22.

seikkana laiminlyönnin vakavuuden ja moitittavuuden arvioinnin myötä. Tässä arvioinnissa voi merkitystä yksittäistapauksessa olla myös sillä, mihin toimenpiteisiin perintätoiminnan harjoittaja on ryhtynyt menettelystään aiheutuneiden seurausten korjaamiseksi. Erityisesti kun kyse on yksittäisestä virheestä, voi laiminlyönnin vakavuutta vähentää se, että virheestä aiheutunut vahinko on hyvitetty. Tällaisessa tilanteessa hallinnollinen seuraamus voisi muodostua perintätoiminnan harjoittajan kannalta kohtuuttoman ankaraksi seuraamukseksi.

#### 4.4 Aiemman päätöksen lainvoimaisuuden merkitys seuraamusharkinnassa

Valvonnassa voi tulla esille myös tilanne, jossa perintätoiminnan harjoittajalle on annettu hallinnollinen seuraamus sen lainvastaisesta menettelystä, ja perintätoiminnan harjoittajan samanlainen menettely tulee aluehallintoviraston arvioitavaksi ennen kuin aiempi hallinnollista seuraamusta koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi. Millainen merkitys aiemman päätöksen lainvoimaisuudelle tulee antaa seuraamusharkinnassa? Kysymyksen tarkastelussa on syytä lähteä liikkeellä oikeusturvaa koskevien perusoikeusnäkökohtien avaamisesta, vaikka sinänsä tässä esityksessä keskitytään suhteellisuusperiaatteen vaikutuksiin asiassa.

Hallintopäätöstä koskeva muutoksenhakuoikeus on nimenomaisesti turvattu perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momentissa: jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, ja oikeus hakea muutosta kuuluu lailla turvattaviin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Myös perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen edellyttää julkisen vallan käyttöön kohdistuvaa muutoksenhakumahdollisuutta.

Toisinaan perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa voi esiintyä tilanteita, joissa on kyse laintulkinnallisesti epäselvästä tilanteesta, jossa viranomaisen ja perintätoiminnan harjoittaja ovat erimielisiä lain edellyttämästä toimintatavasta. Tällöin kyse voi hallinnollisten seuraamusten käytön osalta olla lähinnä varoituspäätöksestä huomioiden edellä luvussa 4.1 esitetyt näkökohdat. Oikeusturvaperusoikeus huomioon ottaen voidaan todeta, että viranomaisen tulisi pidättäytyä uusien valvontatoimenpiteiden toteuttamisesta ennen kuin varoituspäätös on tullut lainvoimaiseksi. Toisaalta velallisten ja toimeksiantajien ilmoituksiin perustavassa valvonnassa on myös mahdollista, että viranomaisella on päällekkäin vireillä valvonta-

asioita, jotka kohdistuvat ainakin osittain samaan menettelyyn. Tällöin arvioitavaksi tulee sama menettely, jota koskeva varoitus on muutoksenhaun kohteena.

Paitsi että seuraamusharkintaa koskevassa arvioinnissa tulee huomioida oikeusturvasta johtuvat vaatimukset, suhteellisuusperiaate rajoittaa viranomaisen mahdollisuuksia ryhtyä uusiin tai ankarampiin hallinnollisiin seuraamuksiin ennen kuin aiempi päätös on tullut lainvoimaiseksi. Kun suhteellisuusperiaate edellyttää, että hallinnollinen seuraamus on välttämätön, ei uusien hallinnollisten seuraamusten antamista voida pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena tilanteessa, jossa aiempi varoitus koskien menettelyä, jonka lainmukaisuudesta on epäselvyyttä, on muutoksenhaun kohteena.

Asiassa Helsingin HaO 7.8.2018 t. 18/0491/3 oli kyse varoituksen antamisesta perintätoiminnan harjoittajalle sen johdosta, että se oli perinyt perintälain 10 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen muistutuskulun enimmäismäärän ylittäviä perintäkuluja liittyen ajoneuvo- ja osoitetietojen selvittämisestä aiheutuneeseen käsittelymaksuun. Asiaa oli arvioitu yleisissä tuomioistuimissa aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden näkemyksestä poiketen. Perintätoiminnan harjoittaja haki valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta varoituksen pysyttäneeseen hallinto-oikeuden päätökseen ja totesi aluehallintovirastolle sittemmin vireille tullessa toisessa valvonta-asiassa ESAVI/6172/2019 antamassaan vastineessa jatkavansa menettelyä, kunnes asia oli lainvoimaisesti ratkaistu. Valvonta-asian ollessa yhä vireillä aluehallintovirastossa korkein hallinto-oikeus hylkäsi perintätoiminnan harjoittajan valituslupahakemuksen päätöksellä KHO 19.11.2019 t. 5474, ja perintätoiminnan harjoittaja ilmoitti välittömästi lopettavansa lainvastaiseksi katsotun menettelyn. Asiassa ESAVI/6172/2019 ei ollut perustetta uuden hallinnollisen seuraamuksen antamiselle perintätoiminnan harjoittajalle kyseisestä menettelystä.

Kun kyse on puolestaan menettelystä, jonka lainvastaisuudessa ei ole tulkinnan varaa, ei useamman peräkkäisen varoituksen antamista voida pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena, vaikka aiemmin annettu varoitus olisi vailla lainvoimaa. Tällaisessa tilanteessa muutoksenhaun perusteena ei ole se, voidaanko jotakin *menettelyä* pitää lainvastaisena, vaan muutoksenhaku kohdistuu aluehallintoviraston päätöksen lainvastaisuuteen esimerkiksi sillä perusteella, ettei perintätoiminnan harjoittaja ole ylipäänsä menetellyt varoituksen

perusteena olevalla tavalla tai että hallinnollista seuraamusta on pidettävä lainvastaisena seuraamuksena asiassa.

Kohtuuttomien yritysperinnän kulujen vaatimista koskevan menettelyn osalta on katsottava, että kussakin valvonta-asiassa on perintäkulujen tapauskohtaisen arvioinnin myötä kyse siinä määrin erillisistä asioista, että myös menettelyn lainvastaisuus tulee aina tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Vaikka muutoksenhaun perusteena olisi erimielisyys itse menettelyn lainvastaisuudesta, eli voidaanko x euron suuruisia perintäkuluja tapauksessa y pitää kohtuullisina, ei kohtuuttomien perintäkulujen vaatimisessa eri tapauksissa ole kuitenkaan yleensä kyse sillä tavoin *samasta* menettelystä, että aiemman varoituspäätöksen lainvoimattomuus olisi lähtökohtaisesti esteenä uuden varoituksen antamiselle.

Sen sijaan vakavampiin hallinnollisiin seuraamuksiin ryhtyminen edellyttää nähdäkseni aina, että aiempi päätös on saanut lainvoiman. Näin on erityisesti sen johdosta, että rekisteristä poistaminen ja käytännössä myös määräaikainen toimintakielto edellyttävät lainvastaisen menettelyn toistuvuutta. Aiempi lainvastainen menettely on niin oikeusturvanäkökohdat kuin suhteellisuusperiaate huomioon ottaen tullut todeta lainvoimaisella hallintopäätöksellä, jotta menettely voisi tulla arvioiduksi toistuvuuden perusteena.

#### 4.5 Hallinnollisen seuraamuksen laajuus ja kohdistaminen

Aluehallintovirasto toteuttaa perintätoiminnan harjoittajiin kohdistuvaa valvontaa pääasiassa useita ilmoituksia ja menettelyitä koskevana valvonta-asioina. Kun päätöksessä tarkastellaan useita perintätoiminnan harjoittajan menettelyitä, tulee tarkasteltavaksi myös kysymys mahdollisen hallinnollisen seuraamuksen kohdistamisesta tiettyyn tai tiettyihin menettelyihin. Edellyttääkö hallinnollisen seuraamuksen antaminen, että seuraamusperusteet täyttyvät kunkin menettelyn osalta itsenäisesti? Vai voivatko perintätoiminnan harjoittajan toiminnassa ilmenevät puutteet kumuloituen muodostaa perusteen hallinnolliselle seuraamukselle ilman, että yksittäistä laiminlyöntiä olisi pidettävä niin vakavana, että sen johdosta olisi perustetta ryhtyä hallinnollisiin seuraamuksiin? Päätösharkinnassa tulee toisin sanoen ratkaista myös kysymys siitä, missä laajuudessa hallinnollinen seuraamus tulee kohdistaa niihin menettelyihin, joiden osalta laiminlyöntejä on havaittu.

Suhteellisuusperiaatteesta seuraa viranomaiselle myös tietty minimointivaatimus, eikä pakokeinoja voida käyttää, ellei niihin turvautuminen ole välttämätöntä. Lähtökohtana on siten pidettävä kunkin hallinnollisen seuraamuksen edellytysten täyttymistä jokaisen menettelyn kohdalla itsenäisesti. Hallinnollinen seuraamus tulee kohdistaa siihen valvonta-asiassa tarkasteltavaan menettelyyn, jonka osalta seuraamuksen käyttämisen edellytykset ovat käsillä. Yksittäisessä valvonta-asiassa voidaan siten antaa esimerkiksi jonkin menettelyn osalta määräaikainen toimintakielto, toisen menettelyn osalta varoitus ja muilta osin tyytyä kiinnittämään perintätoiminnan harjoittajan ja sen vastaavan henkilön huomiota lain ja hyvän perintätavan edellyttämään toimintatapaan vastaisessa toiminnassaan.

Toisaalta ei voida pitää täysin poissuljettuna sitä, etteivätkö useat laiminlyönnit voisi yhdessä muodostaa perustetta hallinnollisen seuraamuksen antamiselle. Jos valvonta-asiassa on käynyt ilmi useita puutteita ja laiminlyöntejä, joista mikään ei sinänsä yksinään johtaisi hallinnollisen seuraamuksen antamiseen, voivat menettelyt kokonaisuudessaan osoittaa niin merkittävää puutetta perintätoiminnan harjoittajan ja sen vastaavan henkilön toiminnassa, että hallinnollisen seuraamuksen antamista voitaisiin pitää perusteltuna. Näin voi nähdäkseni olla lähinnä varoituksen yhteydessä.

Elinkeinonharjoittamisen oikeuteen puuttuvat määräaikainen toimintakielto ja rekisteristä poistaminen edellyttävät aina vakavia tai toistuvia laiminlyöntejä. Rekisteristä poistaminen edellyttää lisäksi, että perintätoiminnan harjoittajalle on jo aiemmin asetettu *samaa perustetta koskeva* määräaikainen toimintakielto. Vaikka useisiin menettelyihin kohdistuvat laiminlyönnit voivat vakavuutensa ja toistuvuutensa puolesta olla perusteena määräaikaisen toimintakiellon ja rekisteristä poiston käytölle, voidaan perustellusti katsoa, että kunkin perusteen kohdalla hallinnollisen seuraamuksen edellytysten tulee täytyä itsenäisesti. Yksittäisen menettelyn on toisin sanoen oltava itsessään niin vakavaa ja toistuvaa, että menettely voidaan asettaa määräaikaisen toimintakiellon ja rekisteristä poistamisen perusteeksi.

#### 4.6 Viranomaisten päällekkäinen toimivalta ja seuraamusharkinta

Aluehallintovirastolla ja kuluttaja-asiamiehellä on päällekkäistä toimivaltaa perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa siltä osin kuin kyse on rekisteröinnin varaisen perintätoiminnan harjoittajan menettelyistä kuluttajasaatavien perinnässä. Rinnakkaisen

valvontatoimivallan myötä viranomaisilla voi olla vireillä päällekkäisiä valvonta-asioita samaa perintätoiminnan harjoittajan menettelyä koskien. Tutkielman kannalta keskeinen kysymys on tällöin, millainen vaikutus kuluttaja-asiamiehen tekemille toimenpiteille tulee antaa aluehallintoviraston seuraamusharkinnassa.

Hallinnollisen seuraamuksen tulee edellä esitetysti olla asianmukainen, oikeasuhtainen ja kohtuullinen sekä välttämätön toimella tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi. Seuraamusharkinnassa tulee siten ottaa huomioon myös mahdolliset muut toimenpiteet, joilla menettelyyn on pyritty vaikuttamaan. Aluehallintoviraston seuraamusharkintaa koskevassa punninnassa tulee näin ollen ottaa huomioon myös kuluttaja-asiamiehen rinnakkaisten toimenpiteiden, neuvottelumenettelyn, kieltotoimenpiteiden sekä seuraamusmaksuesityksen, vaikutukset.

Kuluttaja-asiamiehen sitoumus- ja kieltotoimissa on kyse toimenpiteistä, joilla perintätoiminnan harjoittaja pyritään saamaan lopettamaan lainvastainen menettely. Toisin sanoen toimenpiteillä varmistetaan, että perintätoiminnan harjoittaja menettelee jatkossa lain edellyttämällä tavalla. Aluehallintoviraston varoituksen tarkoituksena on samoin saada perintätoiminnan harjoittaja menettelemään lainmukaisesti. Varoituksen uhkana on ryhtyminen vakavampiin hallinnollisiin seuraamuksiin, ellei toimintaa korjata. Ankaruudeltaan varoitus sijoittuu kuluttaja-asiamiehen sitoumusmenettelyn ja kieltomenettelyn välimaastoon.

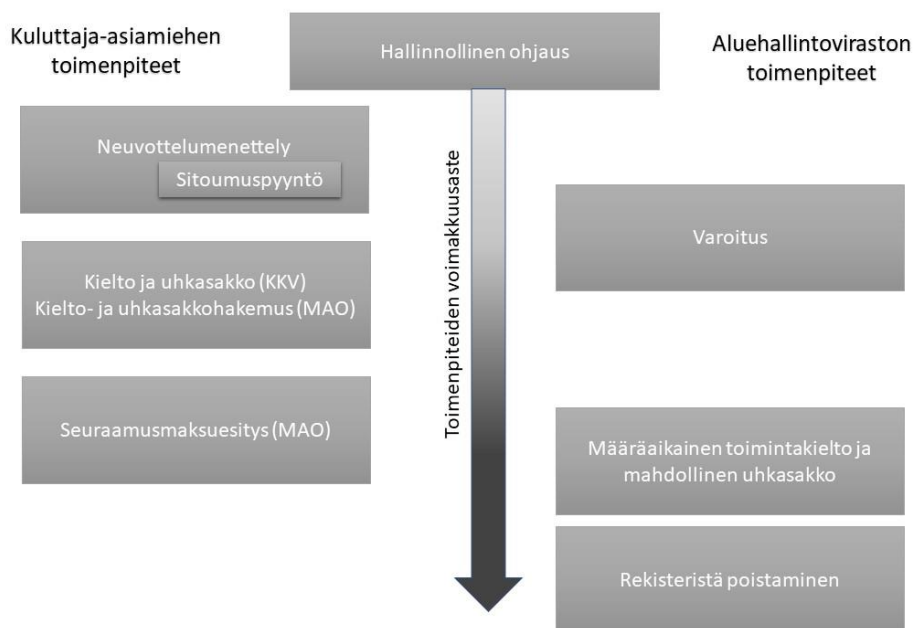
Toimenpiteiden minimointivaatimuksen myötä voidaan kyseenalaistaa varoituksen antamisen oikeellisuus tilanteessa, jossa perintätoiminnan harjoittaja on jo samaa menettelyä koskien antanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sitoumuksen, ja näin ollen sitoutunut lopettamaan lainvastaisen menettelyn. Samoin perintätoiminnan harjoittajaan kohdistettu kieltö ja kieltoa tehostava uhkasakko voivat tehdä erillisen varoituksen antamisen perintätoiminnan harjoittajalle tarpeettomaksi. Asialla on liityntä myös aiemmin käsiteltyyn korjaavien toimenpiteiden merkitykseen seuraamusharkinnassa. Jos perintätoiminnan harjoittaja on lopettanut lainvastaisen menettelyn ja sitoutunut olemaan jatkamatta menettelyä, ei aluehallintoviraston hallinnollisille seuraamuksille olisi asiassa lähtökohtaisesti tarvetta.

Toisaalta asiassa on huomioitava erityisesti menettelyn vakavuus ja moitittavuus sekä aluehallintoviraston mahdollisuudet puuttua perintätoiminnan harjoittajan menettelyihin



jatkossa. Jos asiassa on kyse niin vakavasta laiminlyönnistä, että menettely itsessään voi olla määräaikaisen toimintakiellon ja rekisteristä poistamisen perusteena, tulee toimenpiteiden tarpeellisuutta arvioida myös siihen nähden, millaiset mahdollisuudet aluehallintovirastolla on jatkossa puuttua perintätoiminnan harjoittajan menettelyn lainvastaisuuteen. Jos menettely itsessään on niin vakavaa, että siihen olisi aluehallintoviraston keinovalikoimasta perusteltua puuttua määräaikaisen toimintakiellon avulla, ei kieltotoimenpiteeseen nähden voimakkuusasteeltaan vähäisempänä pidettävällä sitoumuksella tai kuluttaja-asiamiehen tai markkinaoikeuden määräämällä kiellolla ole aluehallintoviraston määräaikaisen toimintakiellon tarpeettomaksi tekevää vaikutusta.

Edellä esitettyä voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla. Kuviossa on esitetty aluehallintoviraston ja kuluttaja-asiamiehen perintätoiminnan harjoittajiin kohdistuvat päällekkäiseen valvontatoimivaltaan perustuvat toimenpiteet suhteessa toisiinsa toimenpiteiden ankaruutta kuvaavalla akselilla.<sup>102</sup>



Kuva 2. Kuluttaja-asiamiehen ja aluehallintoviraston toimenpiteet niiden ankaruutta kuvaavalla akselilla.

<sup>102</sup> Kuvion ulkopuolelle on rajattu kuluttaja-asiamiehen toimenpiteet, joilla ei ole varsinaista vaikutusta aluehallintoviraston seuraamusharkinnassa; kuluttajan avustaminen oikeudessa, ryhmävalitus ja ryhmäkante ovat toimenpiteitä, joilla kuluttaja-asiamies pyrkii vaikuttamaan kuluttajavelallisen ja perintätoiminnan harjoittajan välisen yksityisoikeudellisen asian ratkaisemiseen. Samoin kuvion ulkopuolelle on rajattu aluehallintoviraston toimenpiteistä kehoitus ja sitä tehostava uhkasakko, jotka eivät liity aluehallintoviraston ja kuluttaja-asiamiehen päällekkäiseen toimivaltaan perintätoiminnan harjoittajien menettelyiden valvonnassa.

Perintätoiminnan kieltäminen määräajaksi ja koko perintätoiminnan harjoittamisen päättävä rekisteristä poistaminen ovat ankaruudeltaan vakavimpia mahdollisia puuttumiskeinoja perintätoiminnan harjoittajan lainvastaiseen menettelyyn. Näiden toimenpiteiden osalta toimen tarpeellisuuteen eivät siten vaikuta kuluttaja-asiamiehen mahdolliset rinnakkaiset toimenpiteet, ellei esimerkiksi seuraamusmaksuesitystä tai määrättyä seuraamusmaksua voida pitää riittävänä ja tehokkaana toimenpiteenä sen varmistamisessa, että perintätoiminnan harjoittaja menettelee vastaisuudessa lain ja hyvän perintätavan edellyttämällä tavalla ja velallisten sekä toimeksiantajien asema on siten toimenpiteellä turvattu.

Sen sijaan suhteellisuusperiaatteen edellyttämät kohtuullisuusnäkökohdat voivat toimia esteenä useiden samanaikaisten ankarien toimenpiteiden kohdistamiselle perintätoiminnan harjoittajaan samaa menettelyä koskien. Perintätoiminnan harjoittajaan kohdistuva seuraamusmaksu on jo itsessään rangaistusluonteinen ja vakava hallinnollinen seuraamus, jolla on paitsi suora taloudellinen merkitys perintätoiminnan harjoittajalle myös epäsuoria taloudellisia vaikutuksia perintätoiminnan harjoittajan toiminnalle esimerkiksi sopimuskumppaneiden mahdollisen käyttäytymisen myötä. Kun perintätoiminnan harjoittajaan on jo kohdistettu samaa menettelyä koskien vakava hallinnollinen seuraamus, voi määräaikainen toimintakielto joissakin tilanteissa muodostua suhteettoman ankaraksi ja kohtuuttomaksi seuraamukseksi. Toisaalta on syytä huomioida, että käytännössä seuraamusmaksun määrääminen edellyttää, että perintätoiminnan harjoittajan lainvastaiseen menettelyyn on pyritty jo aiemmin puuttumaan lievemmin keinoin – tuloksetta. Seuraamusharkinta edellyttää joka tapauksessa aina myös tapauskohtaisten seikkojen ja kohtuullisuusnäkökohtien huomioon ottamista.

Kuluttaja-asiamiehen perintätoiminnan harjoittajaan kohdistamat toimenpiteet voivat edellä esitetysti rajoittaa aluehallintoviraston mahdollisuutta kohdistaa hallinnollisia seuraamuksia perintätoiminnan harjoittajaan. Entä voivatko kuluttaja-asiamiehen toimenpiteet, tai pikemminkin perintätoiminnan harjoittajan menettely toimenpiteistä huolimatta, olla seuraamusharkinnan perusteena huomioon otettava seikka aluehallintoviraston valvonnassa? Voiko esimerkiksi laiminlyöty sitoumus tai rikottu kielto olla aluehallintoviraston seuraamusharkinnassa huomioon otettava, menettelyn moitittavuutta lisäävä tekijä?

Kysymykseen on vastattava myöntävästi. Vastaavasti kuin aluehallintoviraston on perusteltua pidättäytyä erillisen varoituksen antamisesta perintätoiminnan harjoittajan antaman sitoumuksen tai sille määrätyn kiellon johdosta, perintätoiminnan harjoittajan lainvastaisen menettelyn jatkaminen voi myöhemmin johtaa välittömästi varoitusta ankarampiin seuraamuksiin. Seuraamusharkinnassa keskeistä on tällöin perintätoiminnan harjoittajan menettelyn moitittavuus. Lainvastaisen menettelyn jatkaminen kuluttaja-asiamiehen toimenpiteistä huolimatta lisää osaltaan arvioitavan menettelyn vakavuutta. Kun huomioidaan myös varoitustoimenpiteen luonne ja tarkoitus, ei varoitusta voida tällaisessa tilanteessa pitää tehokkaana seuraamuksena perintätoiminnan harjoittajan toiminnan saattamiseksi lainmukaiseksi.

## 5. Lopuksi

Tutkielmassa on tarkasteltu kysymystä siitä, miten suhteellisuusperiaate ohjaa ja rajoittaa aluehallintoviraston seuraamusharkintaa rekisteröinnin varaisen perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa. Vaikka suhteellisuusperiaatteen päätösheuristinen merkitys ei ole kovinkaan tarkkarajaista, tutkielmassa tarkastellun perusteella voidaan osoittaa tiettyjä kriteereitä, joille aluehallintoviraston tulee suhteellisuusperiaatteen johdosta antaa painoarvoa seuraamusharkinnassaan. Suhteellisuusperiaate ohjaa aluehallintoviraston seuraamusharkintaa sovellettavan säännöksen valinnassa sekä säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa. Suhteellisuusperiaate osoittaa osaltaan myös rajat aluehallintoviraston seuraamuksen valintaa koskevalle harkinnalle operoitaessa perintärekisterilain 16 ja 17 §:n muodostamassa sääntelykehikossa.

Suhteellisuusperiaate velvoittaa aluehallintovirastoa ensinnäkin pidättäytymään tarpeettoman ankarista toimenpiteistä. Toimenpiteisiin liittyy eräänlainen välttämättömyysvaatimus, jonka myötä muiden kuin tavoitteen saavuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden käytöstä on luovuttava. Lisäksi suhteellisuusperiaate edellyttää toimenpiteiden oikeaa mitoittamista. Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää, että aluehallintovirasto valitsee käytössään olevista keinoista toimenpiteiden kohteen oikeuksia vähiten rajoittavan vaihtoehdon. Samalla toimenpiteen tulee kuitenkin olla asianmukainen ja sopiva. Seuraamuksen tulee toisin sanoen olla soveltuva siihen tarkoitukseen, johon sillä pyritään ja tehokas, siten että tarkoitus voidaan valitulla toimenpiteellä saavuttaa. Aluehallintoviraston tulee lähtökohtaisesti käyttää keinovalikoimaansa asteittain, siirtyen lievemmistä vaihtoehdoista ankarampiin, jos aiemmillä toimenpiteillä ei ole ollut tarvittavaa vaikutusta perintätoiminnan harjoittajan menettelyihin.

Perintärekisterilain mukaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin ei pääsääntöisesti voida ryhtyä, jos tarvittava lopputulos on saatavissa aikaan hallinnollisen ohjauksen avulla. Hallinnollisen ohjauksen tarve korostuu erityisesti laintulkinnallisesti epäselvissä tilanteissa sekä tilanteissa, joissa perintätoiminnan harjoittajien menettelyitä ohjaa sääntelyn avoimuuden myötä lähinnä hyvän perintätavan toiminnalle asettamat vaatimukset. Aluehallintoviraston ja kulluttaja-asiamiehen näkemykset hyvän perintätavan edellyttämistä menettelytavoista on epäselvissä tilanteissa saatettava valvottavien tietoon ja vastaisessa toiminnassa huomioon otettaviksi ennen kuin hallinnollisiin seuraamuksiin ryhtyminen voi olla tarpeen. Toisaalta

valvonnan tehokkuus myös edellyttää ankarampiin toimenpiteisiin ryhtymistä tilanteessa, jossa perintätoiminnan harjoittaja ei ole korjannut toiminnassaan ilmenneitä puutteita, vaikka sen huomiota on kiinnitetty menettelyn lainvastaisuuteen hallinnollisen ohjauksen avulla. Aluehallintoviraston toimenpiteet eivät siis saa ylittää, mutta eivät myöskään alittaa sitä, mitä tavoitteen saavuttamiseksi voidaan pitää tarpeellisenä. Myös alimitoitettuja toimenpiteitä voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena harkintavallan väärinkäyttönä.

Suhteellisuusperiaatteen alaan voidaan katsoa sisältyvät myös vaatimus toimenpiteiden individualistisesta kohtuullisuudesta. Hallinnollisen seuraamuksen kohtuullisuutta arvioitaessa huomio kiinnittyy sen tapauskohtaiseen oikeudenmukaisuuteen toimen kohteen kannalta. Tällöin seuraamusharkinnassa tulee kiinnittää huomiota myös teon moitittavuuteen. Yksittäisluonteisessa tapauksessa ilmenneen inhimillisen virheen kohdalla varoitus voi olla kohtuuttoman ankara seuraamus vakavastakin rikkomuksesta. Menettelyn moitittavuutta voi yksittäisessä tapauksessa vähentää myös se, että perintätoiminnan harjoittaja on ryhtynyt toimenpiteisiin menettelystään aiheutuneen haitan tai vahingon korjaamiseksi tai korvaamiseksi. Hallinnollinen seuraamus voi tällöin muodostua perintätoiminnan harjoittajan kannalta kohtuuttoman ankaraksi seuraamukseksi. Perintätoiminnan harjoittajan toimenpiteet lainvastaisen menettelyn korjaamiseksi puutteen tai rikkomuksen havaitsemisen jälkeen voivat tehdä hallinnollisiin seuraamuksiin ryhtymisen toisaalta myös tarpeettomaksi. Näin on erityisesti yksittäisluonteisissa tapauksissa, joissa perintätoiminnan harjoittajan toteuttamia toimenpiteitä voidaan pitää riittävinä tarvittavan lopputuloksen aikaansaamiseksi.

Kun kyse on joko yksittäisestä hyvin vakavasta laiminlyönnistä tai perintätoiminnan harjoittajan yksittäistapausta laajemmasta, selvästi lainvastaisesta menettelytavasta, voi varoituksen antaminen ilman aiempaa hallinnollista ohjausta tulla joissakin tilanteissa kyseeseen. Merkitystä on annettava erityisesti tarkasteltavan laiminlyönnin vakavuudelle. Vakavina laiminlyönteinä voidaan pitää erityisesti menettelyitä, joilla aiheutetaan konkreettista vahinkoa perintätoimien kohteena olevalle velalliselle tai perintätoimeksiannon antaneelle velkojalle. Vastaavasti, vaikka perintätoiminnan harjoittajan lainvastainen menettely olisi toistuvaa, voi itse rikkomuksen vähäisyys puolestaan johtaa siihen, ettei oikeasuhtaisena seuraamuksena voida missään tilanteessa pitää määräaikaista kieltoa tai rekisteristä poistamista.

Aluehallintoviraston seuraamusharkinnassa tulee toistuvaa menettelyä koskien ottaa huomioon myös aiemman hallintopäätöksen lainvoimaisuus. Oikeusturvanäkökohtien ohella suhteellisuusperiaate rajoittaa aluehallintoviraston mahdollisuutta ryhtyä uusiin tai vakavampiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Suhteellisuusperiaatteen edellyttäessä hallinnollisen seuraamuksen välttämättömyyttä, ei uuden varoituksen antamista voida pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena seuraamuksena muutoksenhaun aikana, jos asiassa on kyse laintulkinnallisesti epäselvästä tilanteesta. Vakavampiin hallinnollisiin ryhdyttäessä aiempi lainvastainen menettely on tullut aina todeta lainvoimaisella hallintopäätöksellä, jotta menettely voisi tulla arvioiduksi toistuvuuden perusteena.

Hallinnollisen seuraamuksen kohdistamisessa tarkastelun alla oleviin menettelyihin on lähtökohtana pidettävä kunkin hallinnollisen seuraamuksen edellytysten täyttymistä jokaisen menettelyn kohdalla itsenäisesti. Perintätoiminnan harjoittajan toiminnassa ilmenneet useat laiminlyönnit voivat kuitenkin yhdessä osoittaa niin merkittävää puutetta perintätoiminnan harjoittajan toiminnassa, että varoituksen antamisen edellytykset voivat olla käsillä. Muiden hallinnollisten seuraamusten osalta vastaava kumuloituminen ei tutkielmassa esitetyn perusteella ole mahdollista.

Tutkielmassa tarkastellun perusteella voidaan myös todeta, että aluehallintoviraston ja kuluttaja-asiamiehen päällekkäisen toimivallan johdosta aluehallintoviraston seuraamusharkinnassa tulee antaa merkitystä myös kuluttaja-asiamiehen perintätoiminnan harjoittajaan kohdistamille toimenpiteille. Kuluttaja-asiamiehen perintätoiminnan harjoittajaan kohdistama neuvottelumenettely, kieltotoimenpiteet sekä seuraamusmaksuesitys voivat vaikuttaa rajoittavasti aluehallintoviraston samaa menettelyä koskevien toimenpiteiden tarpeellisuutta ja kohtuullisuutta koskevaan arviointiin erityisesti varoitusta koskevassa seuraamusharkinnassa. Toisaalta perintätoiminnan harjoittajan lainvastaisen menettelyn jatkaminen kuluttaja-asiamiehen toimenpiteistä huolimatta voi osaltaan vaikuttaa aluehallintoviraston seuraamusharkinnassa menettelyn moitittavuutta koskevaan arviointiin ja olla perusteena varoitusta ankarammalle hallinnolliselle seuraamukselle.

Elinkeinovapautta rajoittavien hallinnollisten seuraamusten yhteydessä suhteellisuusperiaate edellyttää, että säännöksiä tulkitaan supistavasti. Vaikka lain sanamuodon mukaan perintätoiminnan harjoittaja on poistettava rekisteristä, jos sen toiminnassa ilmenee vakavia tai

toistuvia laiminlyöntejä ja sille on jo aiemmin asetettu samaa perustetta koskeva määräaikainen toimintakielto, suhteellisuusperiaate voi joissakin tilanteissa edellyttää rekisteristä poistamisen sijaan, että perintätoiminnan harjoittajalle määrätään uusi, laajempi tai pidempiaikainen määräaikainen toimintakielto. Viranomaistoimenpiteiden arvioinnissa painottuvat myös toimenpiteiden kohteen oikeudet. Näin ollen esimerkiksi elinkeinovapauteen puuttuvia toimenpiteitä ei voida lähtökohtaisesti pitää tarpeellisina ja välttämättöminä ellei toimenpiteiden kohteelle ole annettu ensin mahdollisuutta korjata toiminnassaan ilmenneitä puutteita. Perintärekisterilain 16 §:n 2 momentin säännöstä määräaikaisesta toimintakiellosta on tulkittava supistavasti, ja seuraamuksen on katsottava lähtökohtaisesti edellyttävän laiminlyöntien toistuvuutta. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden vaatimus voi ylittää myös lain sanamuodon mukaisen tulkinnan, jos se johtaisi toimen kohteen kannalta suhteettomaan lopputulokseen.

Suhteellisuusperiaate edellyttää seuraamusharkintaa koskevien säännösten supistavaa tulkintaa myös perintärekisterilain 7 §:n 3 momenttia ja 11 §:n 1 momenttia koskevien laiminlyöntien osalta. Rekisteriin merkittyjen tietojen muutoksia koskevan ilmoitusvelvollisuuden sekä tilintarkastuksen toimittamista koskevan velvollisuuden laiminlyöntien osalta voidaan tutkielmassa esitetyn perusteella todeta perintärekisterilain 16 §:n 2 momentissa säädetyn kehotuksen olevan lähtökohtaisesti paitsi ensisijainen myös tehokkain keino tarvittavan päämäärän saavuttamiseksi, kun kehotusta tehostetaan lisäksi 16 §:n 3 momentin mukaisella sekä tarvittaessa uudella, korkeammalla uhkasakolla. Määräaikainen toimintakielto voi tutkielmassa esitetyn näkemyksen mukaan tulla kyseisten laiminlyöntien osalta kyseeseen lähinnä perintärekisterilain 17 §:n 1 momentin 2 tai 4 kohdan perusteella tapahtuvan rekisteristä poistamisen sijaan.

Yhteenvetona voidaan todeta, että suhteellisuusperiaatteen merkitys aluehallintoviraston seuraamusharkintaa perintätoiminnan harjoittajien valvonnassa ohjaavana ja rajoittavana periaatteena on läpileikkaava. Suhteellisuusperiaate vaikuttaa seuraamusharkinnassa paitsi ratkaisuperiaatteen ominaisuudessa myös sovellettavan lainsäädännön taustalla vaikuttavana periaatteena ja säännösten tulkintaa argumentoivana periaatteena. Suhteellisuusperiaate edellyttää keskeisesti seuraamusten minimointia punniten seuraamusten tehokkuutta samalla siihen nähden, että toimenpiteillä tulee kyetä varmistamaan perintätoiminnan harjoittajien lainmukainen toiminta sekä turvaamaan velallisten ja toimeksiantajien asema

väärinkäytöksiltä. Toisaalta suhteellisuusperiaate edellyttää myös toimenpiteen kohteen oikeuksien ja seuraamuksen yksittäistapauksellisen kohtuullisuuden huomioon ottamista aluehallintoviraston seuraamusharkinnassa.

Kuten todettua, ratkaisukäytäntöä ei perintärekisterilain osalta ole vielä saatavilla kuin väheisesti – hallintotuomioistuimista ratkaisukäytäntöä ei vielä ole lainkaan. Aluehallintovirasto on antanut perintärekisterilain nojalla neljä varoitusta perintätoiminnan harjoittajille.<sup>103</sup> Muita hallinnollisia seuraamuksia ei ole toistaiseksi käytetty. Jää siten vastaisen arvioinnin varaan, onko perintärekisterilain seuraamusjärjestelmää koskevan uudistuksen taustallakin vaikuttanut tarve tehokkaammille puuttumiskeinoille toteutunut määräaikaisen toimintakiellon lisäämisellä seuraamusvalikoimaan. Tutkielmassa todetulla tavalla määräaikaisen toimintakiellon käytön edellytykset ovat suhteellisuusvaatimuksen myötä korkeat.

---

<sup>103</sup> Perintätoiminnan harjoittajien rekisteri (Aluehallintoviraston verkkosivusto, perintä).