

Prof. Sakari Melander

15.2.2026

**OIKEUDELLINEN ASiantuntijaselvitys
SEURAAMUSSÄÄNTELYSTÄ ERÄISSÄ
YMPÄRISTÖMINISTERIÖN
LAINVALMISTELUHANKKEISSA**

Sisällys

1. SELVITYKSEN KOHDE.....	1
2. HALLINNOLLISIA SEURAAMUSMAKSUJA KOSKEVAN SÄÄNTELYN OIKEUDELLISET REUNAEHDOT.....	3
2.1. ALUKSI.....	3
2.2. HALLINNOLLISEN SEURAAMUSMAKSUN LUONNE JA TARKOITUS.....	5
2.3. LAILLA SÄÄTÄMISEN VAATIMUS.....	6
2.4. OIKEASUHTAISUUS.....	9
2.5. SYYKSILUETTAVUUS JA SYYTTÖMYYSOLETTAMA.....	13
2.6. SÄÄNTELYN KOHDE.....	16
2.7. SEURAAMUSMAKSUN MÄÄRÄÄMISTOIMIVALTA JA MÄÄRÄÄMISTÄ KOSKEVA MENETTELY.....	17
2.8. MUUTOKSENHAKU.....	20
3. RANGAISTAVAKSI SÄÄTÄMISEN OIKEUDELLISET REUNAEHDOT.....	22
3.1. ALUKSI.....	22
3.2. RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE.....	22
3.3. RIKOSOIKEUDELLISEN SÄÄNTELYN HYVÄKSYTTÄVYYS.....	23
3.4. RIKOSOIKEUDEN VIIMESIJAISSUUS JA OIKEASUHTAISUUS.....	24
4. VALINTA HALLINNOLLISEN JA RIKOSOIKEUDELLISEN SANKTIOINNIN VÄLILLÄ.....	25
4.1. ARVIOINNIN LÄHTÖKOHTIA.....	25
4.2. SANKTIOVALINTAA KOSKEVA ARVIOINTI LAINSÄÄDÄNTÖKÄYTÄNNÖSSÄ.....	26
4.3. VALINTA SAKKORANGAISTUKSEN JA HALLINNOLLISEN SEURAAMUSMAKSUN VÄLILLÄ.....	29
5. HALLINNOLLISTEN SEURAAMUSMAKSUJEN KÄYTETTÄVYYS YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....	34
5.1. ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT.....	34
5.2. RIKOSLAIN YMPÄRISTÖRIKOKSIA KOSKEVAN 48 LUVUN SOVELTAMISEDELITYKSET.....	37
5.3. YMPÄRISTÖRIKOSDIREKTIIVISTÄ SEURAAVAT REUNAEHDOT.....	38
5.4. YLEINEN ARVIO HALLINNOLLISTEN SEURAAMUSMAKSUJEN KÄYTETTÄVYYDESTÄ AINEELLISEN YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖN VÄHÄISEN RIKKOMUSTEN SANKTIOINNISSA.....	39
5.5. HALLINNOLLISEN SEURAAMUSMAKSUSÄÄNTELYN JA RIKOSOIKEUDELLISEN SÄÄNTELYN VÄLINEN SUHDE.....	43
6. YMPÄRISTÖNSUOJELULAKI.....	47
6.1. YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN RIKKOMINEN.....	47
6.2. HALLINNOLLISELLA SEURAAMUSMAKSULLA MAHDOLLISESTI SANKTIOITAVIEN TEKOJEN HYVÄKSYTTÄVYYS.....	54
6.3. MAHDOLLISEEN HALLINNOLLISEEN SEURAAMUSMAKSUSÄÄNTELYYN SIIRTÄMISEN VAIKUTUKSET.....	55
7. OTSONIASETUS.....	57
7.1. OTSONIASETUKSEN SANKTIOINTIA KOSKEVA VELVOITE.....	57
7.2. HALLINNOLLISTEN SEURAAMUSMAKSUJEN KÄYTETTÄVYYS OTSONIASETUKSEN VASTAISEN TOIMINNAN SANKTIOINNISSA.....	60
8. F-KAASUASETUS.....	66
8.1. F-KAASUASETUKSEN SANKTIOINTIA KOSKEVA VELVOITE.....	66
8.2. HALLINNOLLISTEN SEURAAMUSMAKSUJEN KÄYTETTÄVYYS F-KAASUASETUKSEN VASTAISEN TOIMINNAN SANKTIOINNISSA.....	66
9. TEOLLISUUSPÄÄSTÖDIREKTIIVIN MUUTOSDIREKTIIVI.....	68
10. PÄÄSTÖPORTAALIASETUS.....	75
11. ILMANLAATUDIREKTIIVI.....	78
12. PAKKAUKSISTA JA PAKKAUSJÄTTEESTÄ ANNETTU ASETUS.....	81
13. MUOVIPELLETTIASETUS.....	84
14. VIHREIDEN VÄITTÄMIEN DIREKTIIVIEHDOTUS.....	89

15. JÄTELAKI	94
15.1. LAIMINLYÖNTIMAKSU JA SEN SÄÄTÄMISEN PERUSTEET	94
15.2. LAIMINLYÖNTIMAKSUN AINEELLINEN ALA	95
15.3. LAIMINLYÖNTIMAKSUN MÄÄRÄ.....	100
15.4. LAIMINLYÖNTIMAKSUN MÄÄRÄÄMISTÄ KOSKEVA MENETTELY.....	105
15.5. LAIMINLYÖNTIMAKSUA KOSKEVA MÄÄRÄÄMISTOIMIVALTA.....	107
15.6. LAIMINLYÖNTIMAKSUN KOHDENTUMINEN.....	108

1. Selvityksen kohde

Ympäristöministeriö on tilannut tämän selvityksen laatijalta oikeudellisen asiantuntijaselvityksen seuraamussääntelystä tietyissä ympäristöministeriön lainvalmisteluhankkeissa. Selvitys pohjautuu EU:n ympäristölainsäädännön viimeaikaisiin säädöksiin, joiden neuvotteluvaiheessa tai lopullisesti hyväksytyissä säädöksissä hallinnolliset taloudelliset seuraamukset ovat olleet esillä. Koska selvitystä koskevan tarjouspyynnön mukaan hallinnollisia seuraamuksia ei juuri ole käytössä voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä, selvityksessä tulisi analysoida niiden soveltuvuutta keskeisiin ympäristösäädöksiin, joista tällaiset seuraamukset vielä puuttuvat. Lisäksi selvityksessä tulee analysoida jätelain (646/2011) 131 §:ssä tarkoitetulla laiminlyöntimaksulla sanktioidun käyttäytymisen mahdollista laajentamista suhteessa sanotun lain 147 §:ssä rangaistavaksi säädettyihin tekoihin sekä laiminlyöntimaksua koskevaa menettelyä. Lisäksi selvityksessä tulee täsmällisemmin analysoida tiettyihin jäljempänä tarkemmin yksilöityihin EU-säädösiin mahdollisesti kytkettävää seuraamussääntelyä.

Täsmällisemmin tässä selvityksessä arvioitavat kysymykset ovat seuraavat:

1. Yleinen arvio hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön perusteista ja soveltuvuudesta keskeisissä kansallisissa ympäristösäädöksissä, kuten ympäristönsuojelulaissa.
2. Arvio F-kaasu- ja otsonirikkomuksia koskevasta mahdollisesta konkreettisesta hallinnollisten seuraamusmaksujen mallista sekä sen vaikutuksista niin viranomaisten kuin toimijoiden suhteen samoin kuin arvio konkreettisista maksutyypeistä luokitteluineen ja euromääräisine maksuineen tai maksuhaitarin muodossa sekä seuraamusmaksujen määrämisharkinnassa huomioon otettavista seikoista.
3. Arvio jätelakiin sisältyvän laiminlyöntimaksun edelleen kehittämisestä osan lain kokonaisuudesta kiertotalouslaiksi. Tältä osin selvityksessä tulee esittää arvio 1) maksun määräämistä koskevan menettelyn yksinkertaistamisesta, 2) erilaisten maksukategorioiden määrittelemisestä maksun suuruuteen vaikuttavat seikat (mm. laiminlyönnin laatu, laajuus, kesto, vahingollisuus, tahallisuus, toistuvuus, saavutettu hyöty) huomioon ottaen) ja 3) voimassa olevan jätelain rangaistussäännöksessä tarkoitettujen tekojen mahdollisesta siirtämisestä hallinnollisen sanktiosääntelyn alaisuuteen.
4. Analyysi seuraavista EU-säädöksistä ja niiden sisältämästä seuraamussääntelystä kansallisen toimeenpanon tueksi sekä analyysi siitä, olisiko pitäytyminen rikosoikeudellisissa seuraamuksissa tarkoituksenmukaisempaa.
 - teollisuuspäästädirektiivin muutosdirektiivi (EU) 2024/1785
 - päästöportaaliasetus (EU) 2024/1244

- ilmanlaatudirektiivi (EU) 2024/2881
- F-kaasu-asetus (EU) 2024/573
- otsoniasetus (EU) 2025/590
- pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu asetus (EU) 2025/40
- muovipellettiasetus (EU) 2025/2365
- vihreiden väittämien direktiiviehdotus COM(2023) 166 final

2. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn oikeudelliset reunaehdot¹

2.1. Aluksi

Hallinnollisilla seuraamusmaksuilla viitataan tavallisesti jokseenkin epäyhtenäiseen joukkoon erilaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia varallisuuteen kohdistuvia seuraamuksia. Usein näistä seuraamusmaksuista on käytetty myös nimitystä hallinnollinen sanktio, mutta viimeaikaisessa oikeudellisessa kielenkäytössä ilmaisua hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan pitää vakiintuneena. Ilmaisulla hallinnollinen sanktio saatetaan myös tarkoittaa samaa kuin ilmaisulla hallinnollinen seuraamus², joten ilmaisulla hallinnollinen sanktio ei välttämättä viitata yksinomaan rangaistusluonteisiin rahamääräisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Toisaalta ilmaisulla hallinnollinen sanktio saatetaan myös viitata laajempaan joukkoon hallinnollisia seuraamuksia, joista monet sisältävät velvoitteen seuraamusmaksun suorittamiseen.³

Hallinnolliset seuraamusmaksut kuuluvat kuitenkin yhtenä alalajina hallinnollisten seuraamusten ryhmään. Käsitteenä hallinnollinen seuraamus on hallinnollisen seuraamusmaksun käsitettä laajempi, koska ensin mainittu sisältää myös muita kuin varallisuuteen kohdistuvia seuraamuksia.

Hallinnolliset seuraamukset voidaan yleisesti määritellä hallintopäätökseen perustuvaksi negatiiviseksi seuraamukseksi hallinnollisessa valvonnassa havaitusta lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä.⁴ Tällaisia seuraamuksia ovat esimerkiksi hallintoluvan tai ammatinharjoittamisoikeuden peruuttaminen, tuotteen myyntikielto tai huomautus ja varoitus. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisukäytännössä tällaisiksi seuraamuksiksi on määritelty esimerkiksi virheellisesti myönnetyn etuuden takaisinperintä (KHO 2015:57), aseluvan peruuttaminen (KHO 2013:172) ja apteekkiluvan peruuttaminen (KHO 2017:84). Myös esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 39 §:ssä tarkoitettu julkinen varoitus on luonteeltaan hallinnollinen seuraamus.⁵ Joissakin tapauksissa viranomaisen lainvastaisen toiminnan perusteella toteuttama toimi on valvonnallinen toimenpide eikä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2011:15 katsottiin, että jätelaissa (asiassa oli sovellettavan tuolloin

¹ Jakso 2. pohjautuu pääosin julkaisussa Sakari Melander – Raimo Lahti, Sakkojärjestelmien uudistaminen. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:23 esitettyyn tietyin täydennyksin.

² Näin esim. Lainkirjoittajan opas (verkkojulkaisu sivustolla lainkirjoittaja.finlex.fi), jakso 12.10.2 Hallinnollisen sanktion määrittely.

³ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 20.

⁴ Ks. samansuuntaisesti Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 20.

⁵ Lainkirjoittajan oppaassa on katsottu, että finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitettu julkinen varoitus sisältää rangaistusluonteiselle hallinnolliselle seuraamukselle ominaisia piirteitä, mutta sitä ei voida vaikeuksitta sisällyttää hallinnollisen sanktion kategoriaan. Ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10.2 Hallinnollisen sanktion määrittely.

voimassa ollut jätelaki, 1072/1993) tarkoitettuun jätetiedostoon hyväksynnän peruuttaminen oli luonteeltaan hallinnollinen valvontatoimi eikä rangaistusluonteinen seuraamus.

Tässä selvityksessä hallinnollisten seuraamusten osalta keskitytään nimenomaan hallinnollisiin seuraamusmaksuihin. Niissä kysymys on edellä mainitun mukaisesti varallisuuteen kohdistuvasta seuraamuksesta, joka määrätään seuraamukseksi lainvastaisesta toiminnasta. Koska hallinnollinen seuraamusmaksu sanktiona kohdistuu varallisuuteen, on sinänsä selvää, että hallinnolliset seuraamusmaksut kohdistuvat perustuslain (731/1999) 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuteen. Hallinnolliset seuraamusmaksut voidaan tässä suhteessa rinnastaa varallisuuteen kohdistuviin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, jotka eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on – sinänsä itsestään selvästi – katsottu perustuslaissa suojattuun omaisuuteen kohdistuviksi.⁶ Tälle seikalle on annettava yleisenä näkökohtana merkitystä myös hallinnollisia seuraamusmaksuja mahdollisesti säädettäessä. Käytännössä kysymys on siitä, että hallinnollisen seuraamusmaksun perustuslaissa turvattuun perusoikeuteen puuttuva luonne perustelee seuraamusmaksun käytön viimesijaisuutta.

Hallinnolliset seuraamusmaksut kohdistuvat jäljempänä tarkemmin käsiteltävän mukaisesti usein oikeushenkilöihin. Tässä suhteessa on huomattava, että perustuslaissa turvatut perusoikeudet on lähtökohtaisesti kirjoitettu tavalla, jossa niiden kohteena ajatellaan ensisijaisesti ja välittömästi olevan luonnollinen henkilö. Kun perusoikeussäännöksessä käytetään ilmaisua ”jokainen”, ilmaisulla tarkoitetaan lähtökohtaisesti luonnollista henkilöä.⁷ Lähtökohta tällöin myös on, että perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin vain välillisesti. Toisaalta perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä katsotaan, että useat perusoikeudet ovat sen luonteisia, että oikeushenkilön jättäminen perusoikeussäännöksessä tarkoitettun suojan ulkopuolelle ei olisi säännöksen tarkoituksen toteutumisen kannalta perusteltua. Valtio, kunnat, julkisoikeudelliset laitokset ja yhteisöt sen sijaan jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle.⁸

Edellä todetulla on merkitystä hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen, koska ne määrätään usein oikeushenkilölle. Hallinnolliset seuraamusmaksut varallisuuteen kohdistuvina seuraamuksina ovat myös oikeushenkilön kannalta merkityksellisiä niiden puuttuessa välittömästi oikeushenkilön varallisuuteen. Esimerkiksi osakeyhtiö on osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan osakkeenomistajistaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä. Tämä merkitsee, että osakeyhtiön varallisuus on erillään osakkeenomistajien varallisuudesta.⁹ Myös henkilöyhtiöt (avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö) ovat omistajistaan erillisiä

⁶ PeVL 23/1997 vp, s. 2/1.

⁷ HE 309/1993 vp, s. 23/II. Esimerkiksi omaisuuden suoja koskevassa perustuslain 15 §:ssä ilmaisua ”jokainen” käytetään (perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan ”Jokaisen omaisuus on turvattu”).

⁸ HE 309/1993 vp, s. 23/II.

⁹ HE 109/2005 vp, s. 38/I.

oikeussubjekteja.¹⁰ Hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen edellä todetulla on merkitystä arvioitaessa seuraamusmaksun vaikutusta oikeushenkilön näkökulmasta. Koska tietyt ja hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen suhteen keskeisimmät oikeushenkilöt – ennen muuta osakeyhtiö – ovat osakkeenomistajistaan erillisiä oikeussubjekteja ja niillä on oma varallisuuspiirinsä, oikeushenkilön varallisuuteen kohdistuvat hallinnolliset seuraamusmaksut ovat välittömästi myös oikeushenkilön perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta merkityksellisiä.

2.2. Hallinnollisen seuraamusmaksun luonne ja tarkoitus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut eivät ole perustuslain 81 §:ssä tarkoitettussa mielessä veroja tai maksuja.¹¹ Seuraamusmaksujen tarkoitus ei näin ole fiskaalinen. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella on myös selvää, että fiskaaliset intressit eivät ole hyväksyttäviä syitä seuraamussäätelylle.¹²

Suomen voimassa olevassa oikeudessa ei ole yhtä yksiselitteisen selvää näkemystä siitä, mikä on hallinnollisten seuraamusmaksujen säätämisen tavoite. Sinänsä on huomattava, että verraten usein hallinnollisten seuraamusmaksujen säätämisen yhteydessä on viitattu seuraamusmaksujen ennaltaehkäisevään tehoon tai tarkemmin seuraamusmaksujen yleis- ja erityispreventiiviseen luonteeseen.¹³ Tässä suhteessa hallinnollisten seuraamusmaksujen tavoitteet lähestyvät rikosoikeudessa perinteisesti käsitellyjä rikosoikeudellisen rangaistuksen (rangaistusteoreettisia) tavoitteita.¹⁴ Hallinnollisten seuraamusmaksujen voidaan katsoa niiden heterogeenisyydestä huolimatta muodostavan hallinnollisen seuraamusjärjestelmän tietyn osa-alueen. Koska eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudelliseen seuraamukseen¹⁵, on luontevaa, että myös hallinnollisten seuraamusmaksujen tavoitteet kytketään ennaltaehkäisyyn eli preventioon.

Selvää sinänsä on, että myös hallinnollisia seuraamusmaksuja säädetään ei-toivottavan käyttäytymisen ehkäisemiseksi. Ennaltaehkäisy tavoite voi olla rikkomuksen tekijän tulevaan

¹⁰ Ks. esim. Manne Airaksinen – Anette Alén-Savikko – Johan Bärlund – Jyrki Jauhianen – Timo Kisanlahti – Joel Kanervo – Mårten Knuts – Petri Kuoppamäki – Seppo Kymäläinen – Jukka Mähönen – Taina Pihlajarinne – Juha Raitio – Klaus Viitanen – Seppo Villa, Yritysoikeus (AlmaTalent, verkkokirjahylly, päivittyvä verkkojulkaisu) → I Yritystoiminnan oikeudellinen ympäristö → 3 Organisoituminen → Oikeushenkilöllisyys.

¹¹ Esim. PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 9/2018 vp, s. 2–3 ja PeVL 21/2020 vp, s. 2.

¹² PeVL 61/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 9/2016 vp, s. 4.

¹³ Esim. TaVM 7/2017 vp, s. 12 ja HaVM 18/2021 vp, s. 12.

¹⁴ Ks. Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 24, jossa todetun mukaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee toteuttaa rangaistusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä.

¹⁵ Esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta.

käyttäytymiseen suuntautuva tai laajemmin muihin potentiaalsiin rikkomusentekijöihin suuntautuva. Erityis- ja yleispreventiiviset tavoitteenasettelut eivät ole myöskään toisiaan poissulkevia. Selvää kuitenkin on, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä ei tule säätää, jos seuraamusmaksujen ennaltaehkäisevästä teosta ei ole vakuuttavaa arviota. Seuraamusmaksujen tulee toisin sanoen olettaa uskottavan arvion perusteella olevan tehokas tapa ehkäistä ei-toivottua käyttäytymistä, jotta seuraamusmaksuista säätäminen olisi perusteltua ja mahdollista.

Hallinnollista seuraamusmaksua koskevan sääntelyn on myös täytettävä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin lukeutuvan hyväksyttävyyysvaatimuksen asettamat edellytykset. Hyväksyttävyyysvaatimus edellyttää, että perusoikeusrajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.¹⁶ Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn suhteen hyväksyttävyyysvaatimus edellyttää, että seuraamussääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa seuraamusmaksun käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi.¹⁷ Seuraamusmaksusääntelyn hyväksyttävyyttä on näin arvioitava suhteessa asianomaisen alan sääntelytavoitteisiin ja siihen, mitä intressejä ja tavoitteita alan valvontajärjestelmällä pyritään toteuttamaan. Hallinnollisen seuraamusmaksun tulisi olla myös viimesijainen hallinnollinen seuraamus alan sääntelytavoitteiden toteuttamiseksi ja intressien suojamiseksi. Jos sama tavoite voidaan saavuttaa muilla hallinnollisilla seuraamuksilla, niitä olisi ensisijaisesti käytettävä.¹⁸ Hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön hyväksyttävyyys ja välttämättömyys samoin kuin se, minkä vuoksi muiden hallinnollisten seuraamusten käyttö ei ole riittävää, on lainvalmisteluhankkeissa aina perusteltava.

2.3. Lailla säätämisen vaatimus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä on katsottu, että perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei sinänsä ulota vaikutustaan suoraan hallinnollisiin seuraamuksiin. Alun perin asiaan on kiinnitetty huomiota nimenomaan suhteessa sääntelyn täsmällisyyteen. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2002 ammattikorkeakoululakia koskevaan esitykseen sisällyntänyt opiskelijan kurinpitoseuraamusta koskevaa ehdotusta arvioidessaan todennut, että vaikka rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei kuitenkaan voi hallinnollisen seuraamussääntelyn yhteydessä sivuuttaa.¹⁹ Sittemmin valiokunta on

¹⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 5/l.

¹⁷ Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 24.

¹⁸ Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 25.

¹⁹ PeVL 74/2002 vp, s. 5/l.

säännönmukaisesti toistanut tämän tarkkuuden yleistä vaatimusta koskevan maininnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia ehdotuksia tarkastellessaan.²⁰

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.²¹ Kuitenkin jo yksin se, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä on kysymys julkisen vallan käytöstä, merkitsee, että perustuslain 2 §:n 3 momentti on seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn suhteen merkityksellinen. Mainitun lainkohdan mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kuten tunnettua, kysymys on oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta ainesosasta. Julkisen vallan käyttäjällä tulee viime kädessä olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.²² Kun kysymys on perusoikeuteen puuttuvasta seuraamuksesta ja sen määräämisestä, on oikeusvaltioperiaatteen asettamat vaatimukset huomioon ottaen selvää, että seuraamuksesta on säädettävä riittävästi kattavasti nimenomaan eduskuntalain tasolla. Hallinnollisten seuraamusmaksuja näin koskee perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuva käytännössä lähtökohtaisesti samansisältöinen lailla säätämisen vaatimus kuin mikä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevasta perustuslain 8 §:stä seuraa rikosoikeudelliselle lainsäädännölle.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään lisäksi katsonut, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn on täytettävä riittävät sääntelyn täsmällisyyttä ja selkeyttä koskevat vaatimukset. Vaikka valiokunta on nimenomaisesti tässä suhteessa katsonut, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, se on kuitenkin katsonut, että tarkkuuden yleistä vaatimusta ei hallinnollisen seuraamussääntelyn suhteen voida sivuuttaa.²³ Täsmällisemmin valiokunta on katsonut, että laissa on täsmällisesti säädettävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.²⁴

Myöhemmässä käytännössään eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosoikeudellisen lainsäädännön yhteydessä kehitetyt niin sanottua blankorangaistussääntelyä eli avoimia rangaistussäännöksiä koskevat edellytykset koskevat myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä. Käsitellessään tullilakia koskenutta ehdotusta valiokunta katsoi olevan selvää, että sääntely, joka olisi tosiasiallisesti merkinnyt minkä tahansa kansallisen tai unionin tullilainsäädännön osittaisenkin laiminlyönnin sanktiointia, ei täyttänyt hallinnollisen seuraamusmaksun

²⁰ Esim. PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 15/2014 vp, s. 2/I, PeVL 28/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 12/2019 vp, s. 8, 13/2019 vp, s. 8, PeVL 21/2020 vp, s. 2 ja PeVL 46/2021 vp, 13 kohta.

²¹ Esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 12/2019 vp, s. 8 PeVL 46/2021 vp, 12 kohta ja PeVL 33/2025 vp, 10 kohta.

²² HE 1/1998 vp, s. 74.

²³ Esim. PeVL 74/2002 vp, s. 2/I ja edellä alaviitteessä 20 mainitut lausunnot.

²⁴ Esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta.

sääntelylle asetettuja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Valiokunta katsoi, että seuraamussääntelyä oli täsmennettävä perustuslakivaliokunnan käytännössään omaksumien blankorangaistussääntelyä koskevien edellytysten²⁵ mukaisesti. Valiokunta piti sääntelyn tällaista täsmenämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksessä.²⁶

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on sittemmin arvioitu myös Euroopan unionissa annettuun asetukseen sisältyvää verraten avointa hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöön liittyvää velvoitetta, jossa EU-oikeudellisessa asetuksessa velvoitetaan suhteellisen laajaan asetuksessa tarkemmin yksilöityjen tekojen hallinnolliseen sanktiointiin. Kansallisesti oli katsottu, että asetuksen sallima kansallinen liikkumavara mahdollistaa sanktiosääntelyn kohdentamisen vain sellaisten asetuksessa määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien rikkomiseen, joihin ei sisälly avoimia tai laadullisia kriteereitä.²⁷ Tämänkaltaisessa tilanteessa ehdotettua sääntelyä on arvioitava edellä mainitun sääntelyn yleistä tarkkuutta koskevan vaatimuksen kannalta mutta myös kiinnittäen huomiota siihen, salliiko esimerkiksi sääntelyn taustalla oleva EU:ssa annettu asetus asiaa koskevan kansallisen liikkumavaran.²⁸ Ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteistä, missä määrin tällainen seuraamussääntelyn aineellisen soveltamisalan kansallinen rajoittaminen on EU-oikeuden mukaista, EU-oikeuden etusijaperiaate huomioon ottaen.

Kokoavasti voidaan todeta, että vaikka rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei sinänsä koske hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä, perustuslain 2 §:n 3 momentista, sääntelyn tarkkuuden yleisestä vaatimuksesta sekä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvasta tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksesta voidaan käytännössä johtaa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevat vastaavansisällöiset vaatimukset. Asiallisesti hallinnolliset seuraamusmaksut on sääntelyn lakisidonnaisuuden ja tarkkuuden suhteen näin rinnastettu rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Lakisidonnaisuuden ja sääntelyn tarkkuuden keskeisyyttä hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen korostaa perustuslakivaliokunnan blankosääntelyä koskeva lakiehdotuksen säätämisyksitykseen liittyvä kanta. Voidaan näin todeta, että hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen sääntelyn lakisidonnaisuutta sekä tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevat vaatimukset ovat rikosoikeudellisen sääntelyn tavoin korostuneita.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa lakitasoisessa sääntelyssä on säädettävä ainakin seuraavista seikoista:

²⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 8/l.

²⁶ PeVL 10/2016 vp, s. 7–8.

²⁷ Kysymys oli EU:ssa annettua tekoälyasetusta (EU) 2024/1689 täydentävästä kansallisesta lainsäädännöstä. Ks. HE 46/2025 vp, s. 168. Vastaava lähestymistapa on omaksuttu EU:ssa annettua poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annettua asetusta (EU) 2024/900 koskevaa täydentävää kansallista lainsäädäntöä annettaessa. Ks. HE 57/2025 vp, s. 51.

²⁸ PeVL 33/2025 vp, 11 kohta.

- maksuvelvollisuuden perusteet
- seuraamuksen suuruuden perusteet
- seuraamuksen määräämiseen liittyvät maksuvelvollisen oikeusturvavaatimukset
- seuraamuksen täytäntöönpanon perusteet.

2.4. Oikeasuhtaisuus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Oikeasuhtaisuuden vaatimus on johdettu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvasta suhteellisuusvaatimuksesta, jonka mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja perusoikeusrajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Lisäksi edellytetään, että rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.²⁹

Hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen oikeasuhtaisuusvaatimus edellyttää ensinnäkin, että seuraamusmaksuja koskeva sääntely sisältää säännökset seuraamusten euromääräisistä suuruuksista.³⁰ Yhdistettynä seuraamussääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevaan vaatimukseen tämä tarkoittaa, että seuraamusmaksujen enimmäis- ja vähimmäismäärät on nimenomaisesti ilmaistava seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä. Usein seuraamusmaksun vähimmäismäärää ei ole lainsäädännössä nimenomaisesti määritelty eikä Suomessa ole voimassa sellaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia yleisiä säännöksiä, joissa seuraamusmaksun yleinen vähimmäismäärä määriteltäisiin.

Seuraamusmaksun enimmäismäärä voidaan määritellä joko nimenomainen maksun euromääräinen enimmäismäärä määrittämällä tai määrittämällä seuraamusmaksun enimmäismäärä tietyksi prosenttiosuudeksi luonnollisen henkilön viimeksi vahvistetun verotuksen mukaisista tuloista tai oikeushenkilön seuraamusmaksun määräämistä edeltävän vuoden tilinpäätöksen mukaisesta liikevaihdosta. Myös euromääräisen ja verotukseen tai liikevaihtoon sidotun prosenttimäärän yhdistelmä on mahdollinen. Oikeasuhtaisuuden ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta olennaista siis on, että seuraamusmaksun määrästä säädetään riittävän yksityiskohtaisesti ja täsmällisesti laissa. Käytännössä tämä merkitsee ennen muuta seuraamuksen enimmäismäärän mutta tarvittaessa myös vähimmäismäärän määrittelyä laintasoisessa säännöksessä.

Toiseksi oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää seuraamuksen ankaruustason määrittämistä. Tässä suhteessa hallinnolliset maksuseuraamukset ovat varsin erilaisia. Voimassa oleva

²⁹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³⁰ PeVL 12/2019 vp, s. 7.

hallinnollisia maksuseuraamuksia koskeva sääntely sisältää vähäisistä rikkomuksista määrättäviä euromäärältään vähäisiä seuraamuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksu, joka on käytännössä suuruudeltaan 60–80 euroa³¹, tai pysäköintivirhemaksu, joka on suuruudeltaan 20–80 euroa.³² Toisaalta voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy tiettyjä euromäärältään huomattavia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Tällöin on usein kysymys maksusta, joka on sidottu oikeushenkilön edellisen tilikauden liikevaihtoon. Esimerkiksi kilpailulain (948/2011) 13 a §:n (546/2021) mukaan seuraamusmaksun enimmäismäärä saa olla enintään kymmenen prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Käytännössä kilpailulain nojalla määrättävät seuraamusmaksut ovat voineet nousta kymmeneen miljooniin euroihin. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2009:83 erälle yritykselle määrättiin kartelliasianssa 68 000 000 euron seuraamusmaksu. Tavanomaisesti kilpailulain perusteella määrättävät seuraamusmaksut ovat määrältään kuitenkin vähäisempiä. Myös tietosuojalainsäädännön rikkomisen perusteella määrättävät seuraamusmaksut voivat nousta kymmeneen miljooniin euroihin, jossa seuraamusmaksun suuruus perustuu EU:ssa annettuun yleiseen tietosuoja-asetukseen ((EU) 2016/679), jonka 83 artikla sisältää yksityiskohtaiset määräykset seuraamusmaksun suuruudesta ja sen määrittämisessä huomioon otettavista seikoista. Tällaisessa tilanteessa kansallisella lainsäätäjällä ei luonnollisesti ole harkintavaltaa seuraamusmaksun enimmäismäärän suhteen.³³ Tällöin seuraamusmaksujen enimmäismääriin tulisi kiinnittää korostunutta huomiota asiaa koskevan EU-oikeudellisen lainsäädäntöinstrumentin valmisteluvaiheessa.³⁴

Seuraamuksen ankaruustasoon määrittäminen on luonnollisesti yhteydessä sanktioitavan teon tai laiminlyönnin moitittavuuteen ja siihen oikeushyvään, jota säänteleyllä pyritään suojaamaan. Mitä painavammasta suojeluintressistä on kysymys, sitä ankarampi ja euromääräisesti suurempi seuraamusmaksu voi tulla kysymykseen. Jos kysymys on laajasta sääntelykokonaisuudesta, jonka rikkominen voi tapahtua moitittavuudeltaan eriateisin tavoin ja jos tarkoitus on sanktioida monenlaista lainvastaista toimintaa, on usein perusteltua omaksua porrasteista sanktiosääntelyä. Tämä on toteutettavissa esimerkiksi tavalla, jossa lieviä rikkomuksista säädetään vähäisempi hallinnollinen seuraamusmaksu ja euromääräisesti tuntuvammat seuraamusmaksut ovat

³¹ Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) 5 §:n (448/2006) mukaan tarkastusmaksu on enintään 40 kertaa niin suuri kuin linja-autoliikenteen alin aikuisen kertamaksu kysymyksessä olevan julkisyhteisön alueella tai halvimman junatyypin alin aikuisen kertamaksu. Säännöksen mukaan tarkastusmaksun suuruudesta säädetään tarkemmin liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella.

³² Pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 3 §:n mukaan pysäköintivirhemaksun suuruus on 20 euroa, mutta pykälän mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan säätää korkeammasta enimmäismäärältään 60 euron ja tietyissä tilanteissa 80 euron pysäköintivirhemaksusta.

³³ Seuraamusmaksun mittaamisesta ja viranomaisen selvityselvöllisyydestä seuraamusmaksun määrittämisen suhteen yleistä tietosuoja-asetusta koskevissa asioissa ks. KHO 2023:81 ja KHO 2023:82.

³⁴ Ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 18, jonka mukaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt seuraamusmaksut ovat määrältään huomattavia ja voivat muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisiksi. Vrt. LaVM 29/2014 vp, s. 3, LaVL 15/2017 vp, s. 4 ja LaVM 9/2021 vp, s. 4, joissa on kiinnitetty huomiota EU:ssa valmisteltuihin rikosoikeudellisiin direktiiveihin sisältyviin rangaistusasteikkoja koskeviin vaatimuksiin ja korostettu, että asiaan on kiinnitettävä korostunutta huomiota aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevien direktiivien valmisteluvaiheessa.

käytettävissä vain törkeimpien tekemuotojen ja moitittavuudeltaan vakavampien rikkomusten kysymyksessä ollessa.³⁵

Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan usein määrätä sekä luonnolliselle henkilölle että oikeushenkilölle. Lähtökohtana voidaan tällöin pitää, että luonnolliselle henkilölle määrättävät seuraamusmaksut ovat euromääräisesti vähäisempiä kuin oikeushenkilölle määrättävät. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ensinnäkin pitänyt oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana, että eräistä varsin vähäisistä rikkomuksista määrättävän seuraamusmaksun vähimmäismäärä oli 500 euroa.³⁶ Kysymyksessä oli jätelain (646/2011) 131 §:n 2 momentissa tarkoitettu seuraamusmaksu, jonka vähimmäismäärä lain 132 §:n mukaan on 500 euroa ja enimmäismäärä 10 000 euroa. Eduskunnan ympäristövaliokunta päätyi kuitenkin pitämään ehdotettua seuraamusmaksun vähimmäismäärää oikeasuhtaisena, koska seuraamusmaksu kohdistuu vain ammatillisiin toimijoihin ja ehdotettu sääntely sisälsi riittävät mahdollisuudet maksun kohtuullistamiseen ja määräämättä jättämiseen.³⁷

Arvioidessaan finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) ehdotettua seuraamussääntelyä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamuksen enimmäismäärään. Mainitun lain 40 §:ssä tarkoitettujen seuraamusmaksun enimmäismäärä luonnolliselle henkilölle lain 41 §:n 1 momentin mukaan on tietyissä momentissa tarkemmin säädettyissä tilanteissa viisi miljoonaa euroa. Perustuslakivaliokunta katsoi aiempaan vähintään 500 euron seuraamusmaksun tuntuuutta koskevaan kantaansa viitaten, että luonnolliselle henkilölle määrättävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu vaikuttaa siihen nähden ”suhteellisen ankaralta seuraamukselta”.³⁸ Valiokunta katsoi, että talousvaliokunnan on syytä arvioida, voidaanko seuraamussääntelyn tavoitteet luonnollisten henkilöiden osalta saavuttaa huomattavasti vähäisempi seuraamusmaksun enimmäismäärä omaksumalla.³⁹ Eduskunnan talousvaliokunta kuitenkin päätyi pitämään seuraamusmaksun enimmäismäärää oikeasuhtaisena perustellen kantaansa väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn, niiden paljastumiseen ja rahoitusmarkkinoiden luotettavaan toimintaan liittyvillä näkökohdilla sekä rahoitusalan toimintaan liittyvillä seuraamussääntelyn johdonmukaisuutta koskevilla näkemyksillä.⁴⁰

Viimeksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut kansalliseen lainvalmisteluun perustuvan ehdotetun hallinnollisen seuraamusmaksun oikeasuhtaisuutta arpajaislakia (1047/2001) koskevan muutosesityksen (HE 135/2021 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Esityksessä ehdotettiin otettavaksi käyttöön seuraamusmaksu rahapelin markkinointia koskevien säännösten

³⁵ Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 40.

³⁶ PeVL 58/2010 vp, s. 6/l.

³⁷ YmVM 23/2010 vp, s. 18/l.

³⁸ PeVL 15/2016 vp, s. 5.

³⁹ PeVL 15/2016 vp, s. 5.

⁴⁰ TaVM 7/2017 vp, s. 12.

rikkomisesta.⁴¹ Esityksessä ehdotetun seuraamusmaksun suuruus rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle oli vähintään 10 000 euroa ja enintään viisi miljoonaa euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruudeksi taas ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan seuraamusmaksuja suhteellisen suurina, etenkin siltä osin kuin niitä on tarkoitettu soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin.⁴² Eduskunnan hallintovaliokunta kuitenkin katsoi, että ehdotetut seuraamusmaksut olivat euromääriltään oikeasuhtaisia. Hallintovaliokunnan arvioon vaikuttivat muun muassa sääntelyn erityis- ja yleisestävyyden turvaaminen riittävällä tuntuvilla seuraamusmaksuilla, oikeushenkilöihin ja luonnollisiin henkilöihin kohdistuvien seuraamusmaksujen euromääräiset erot, seuraamussääntelyn kohdistumisella muuhun kuin vähäiseen arpajaislain rikkomiseen sekä se, että sanktiosääntelyllä pyrittiin puuttumaan etenkin nuoriin kohdistuvaan asiattomaan rahapelien markkinointiin.⁴³

Selvää sinänsä on, että luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun tulee olla lähtökohtaisesti euromäärältään vähäisempi kuin oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun. Pääsääntöisesti seuraamusmaksuja koskeva lainsäädäntö on rakennettu tämän lähtökohdan mukaisesti. Voimassa oleva lainsäädäntö sisältää kuitenkin joiltain osin euromäärältään hyvin huomattavia luonnolliselle henkilölle määrättäviä seuraamusmaksuja, mitä ei voida pitää sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta perusteltuna. Viimeaikaisessa lainsäädäntökäytännössä on kuitenkin johdonmukaisesti noudatettu lähtökohtaa, jonka mukaan luonnollisille henkilölle määrättävät seuraamusmaksut ovat euromäärältään oikeushenkilölle määrättäviä seuraamusmaksuja vähäisempiä.

Oikeasuhtaisuuden vaatimus edellyttää myös, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn sisällytetään säännös seuraamusmaksun suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista.⁴⁴ Tältä osin kysymys on seuraamusmaksun mittaamista koskevasta yleissäännöksestä, jollainen tulee säätää, jos kysymys on euromääräistä liikkumavaraa sisältävästä seuraamusmaksusta. Euromäärältään huomattavat hallinnolliset seuraamusmaksut ovat usein tällaisia. Euromäärältään vähäisimmät hallinnolliset seuraamusmaksut ovat sen sijaan usein rahamäärältään kiinteitä, minkä vuoksi sanktion mittaamista koskevalle säännökselle ei tällaisten seuraamusmaksujen suhteen ole tarvetta.

Seuraamusmaksun suuruuden määrittäminen perustuu voimassa olevassa seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä kokonaisarviointiin ja eduskunnan perustuslakivaliokunta on tässä

⁴¹ Voimassa olevassa arpajaislain 62 d §:n (1284/2021) mukaan voidaan määrätä seuraamusmaksu sille rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan rikkoo lain 14 b §:n rahapelin markkinoinnista annettuja säännöksiä. Seuraamusmaksun suuruudesta säädetään arpajaislain 62 e §:ssä. Seuraamusmaksun käyttöönoton perusteluista ks. HE 135/2021 vp, s. 49.

⁴² PeVL 46/2021 vp, 16 kohta.

⁴³ HaVM 18/2021 vp, s. 12.

⁴⁴ Esim. PeVL 12/2019 vp, s. 7 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

kokonaisarvioinnissa pitänyt oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävinä huomioon otettavina tekijöinä muun muassa rikkomuksen laatua, laajuutta, vakavuutta ja kestoaikaa, rikkomuksella saavutettua hyötyä sekä rikkomukseen syyllistyneen mahdollisia toimia vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi.⁴⁵ Edellisten lisäksi myös rikkomukseen syyllistyneen syyksiluettavuuden asteelle voidaan antaa seuraamusmaksun määrää koskevassa kokonaisarviossa merkitystä, jos seuraamusmaksu voidaan määrätä sekä tahallisesta että tuottamuksellisesta menettelystä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely on muotoiltava tavalla, joka ilmentää sidottua harkintaa. Sääntely on toisin sanoen muotoiltava siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä.⁴⁶ Oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätöntä on myös, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta.⁴⁷

2.5. Syyksiluettavuus ja syyttömyysolettama

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen edellytyksenä olevaa syyksiluettavuutta ei arvioida yhtenevästi rikosoikeudellisen rangaistusvastuun edellytyksenä olevan syyksiluettavuuden kanssa. Toisaalta lienee selvää, että jos hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen edellyttää tietynlaista syyksiluettavuutta, syyksiluettavuuden kategorioita on sisällöllisesti arvioitava vastaavasti kuin niitä rikosoikeudessa arvioidaan. Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä yleislakia tai muuten yleisiä säännöksiä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Jos hallinnollisen seuraamusmaksun edellytyksenä on tahallinen tai tuottamuksellinen suhtautuminen sanktioituun tekoon, johdonmukaisuussyistä tahallisuuden ja tuottamuksen käsitettä on tulkittava rikoslain 3 luvun 6 §:n tahallisuutta koskeva säännös ja 7 §:n tuottamusta koskeva säännös huomioon ottaen. Tulkintaa voidaan puoltaa sillä, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen.⁴⁸ Lisäksi on huomattava, että vaadittavan syyksiluettavuuden arvioinnissa on otettava huomioon hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen merkityksellinen EU-oikeus. Edellä selostetun mukaisesti useat voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät hallinnolliset seuraamusmaksut perustuvat EU-oikeudessa asetettuihin velvoitteisiin. EU-tuomioistuin on tällaisia taloudellisia sanktioita koskevassa ratkaisukäytännössään ottanut nimenomaisesti myös kantaa syyksiluettavuudelle asetettaviin vaatimuksiin.

⁴⁵ PeVL 46/2021 vp, 18 kohta.

⁴⁶ PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 49/2017, s. 5–6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

⁴⁷ PeVL 49/2017 vp, s. 6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 5.

⁴⁸ Esim. 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 21/2020 vp, s. 2, PeVL 9/2018 vp, s. 2–3, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5 ja PeVL 14/2013 vp, s. 2/l.

Alusjäterikodirektiiviä 2005/35/EY⁴⁹ koskeneessa *Intertanko*-ratkaisussa oli kysymys muun ohessa direktiivissä käytetyn käsitteen ”törkeä huolimattomuus” tulkinnasta. EU-tuomioistuin katsoi, että direktiivin 4 artiklan kriminalisointivelvoitteessa käytetyt syyksiluettavuutta ilmentävät käsitteet – tahallisuus, piittaamattomuus, törkeä huolimattomuus – on integroitu jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin, joissa mainittuja käsitteitä käytetään. Tuomioistuimen mukaan kaikissa jäsenvaltioissa käytetään huolimattomuuden käsitettä, jolla tarkoitetaan tahatonta tointa tai laiminlyöntiä, jolla siitä vastuussa oleva henkilö loukkaa huolellisuusvelvoitettaan. Törkeällä huolimattomuudella taas tuomioistuimen mukaan tarkoitetaan tällaisen huolellisuusvelvoitteen ilmeistä laiminlyöntiä.⁵⁰

Selvää on, että EU-tuomioistuimen hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalla ratkaisukäytännöllä on vaikutusta siihen, miten esimerkiksi hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä käytettyjä ”yleisten oppien” alaan kuuluvia käsitteitä on tulkittava. Vaikka esimerkiksi edellä tarkasteltu *Intertanko*-ratkaisu koskee vain alusjäterikodirektiivin tulkintaa, johdonmukaisen tulkinnan vaatimukset edellyttävät, että syyksiluettavuuden alaa määrittävien käsitteiden tulkinta on kansallisesti kaikissa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevissa tilanteissa samansisältöistä. Sääntelyn ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden kannalta perusteltuna ei voida pitää tilannetta, jossa esimerkiksi syyksiluettavuuden alaa määrittävän käsitteen sisältö olisi erilainen sen mukaan, onko kysymys EU-oikeusliitännäisestä sääntelystä vai kansalliseen harkintaan pohjautuvasta sääntelystä.⁵¹

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely ei kuitenkaan välttämättä edellytä sanktiosääntelyn sitomista joko tahalliseen tai tuottamukselliseen suhtautumiseen. Hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen tuottamuksesta riippumaton vastuu eli niin sanottu ankara vastuu on tietyissä tilanteissa katsottu mahdolliseksi. Tämänkaltaisia ankaraan vastuuseen perustuvia hallinnollisia seuraamusmaksuja on pidetty mahdollisina esimerkiksi verotusmenettelyssä. Tällöin on kiinnitetty kuitenkin huomiota siihen, että veronkorotus määrätään osana verotusmenettelyä ja verotusmenettely on massaluonteista toimintaa ja näin tietyllä tavalla erityisluonteista, mikä ei erityisen hyvin mahdollista subjektiivisen syyllisyyden arviointia. Merkitystä on lisäksi annettu sille, että ankaraa vastuuta lieventävät säännösperustaiset mahdollisuudet seuraamuksen kohtuullistamiseen.⁵² Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää, että hallinnolliset seuraamusmaksut voivat vain poikkeuksellisesti olla niin sanottuun ankaraan vastuuseen perustuvia. Tätä ilmentää esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan uuden tieliikennelain (729/2018)

⁴⁹ On huomattava, että alusjätedirektiivi on sittemmin muutettu direktiivillä 2009/123/EY.

⁵⁰ C-308/06, *Intertanko*, EU:C:2008:312, 73–76 kohta. Ratkaisusta laajemmin Sakari Melander, EU-rikosoikeus. Alma Talent Helsinki 2015, s. 492–494.

⁵¹ Ks. myös KKO 2013:65, 10 kohta, jossa on todettu, että rikossäännöksen tunnusmerkistön toteutumista tulee tulkita samalla tavoin riippumatta siitä, onko kyseessä EU-rikosoikeudellisen puitepäätöksen tarkoittama teko tai muu sovellettavan säännöksen tarkoittama teko. Ratkaisu perustuu näkemykseen siitä, että ennakoitava ja johdonmukainen tulkinta edellyttää säännöksen tunnusmerkistön tulkinnan olevan molemmissa tilanteissa samansisältöistä. Käytännössä kysymys on siitä, että EU-oikeudellinen tulkinta näin ulottaa vaikutuksensa laajemmalle kuin mitä unionioikeudellisen instrumentin velvoitteet ovat sen täytäntöönpanossa lainsäädännöllisesti merkinneet. Ks. Melander 2015, s. 153–155. Samaa lähtökohtaa voidaan nähdäkseni soveltaa myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeviin tilanteisiin.

⁵² PeVL 39/2017 vp, s. 3–4.

eduskuntakäsittelyn yhteydessä omaksuma kanta, jossa korostettiin sanktioidun käyttäytymisen kytkentää tahallisuuteen tai tuottamukseen.⁵³

On kuitenkin huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty niin sanottuun ankaraan vastuuseen ja käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena.⁵⁴ Tällöin merkitystä on käytännössä annettu esimerkiksi sille, että seuraamusmaksun määrääminen on hallintoasian käsittelyä, johon sovelletaan hallintolakia (434/2003).⁵⁵ Toisaalta hallintolain soveltamista ei ole yksin pidetty riittävänä vaan syyttömyysolettaman kannalta merkityksellisen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös rikosprosessuaalista oikeusturvaa koskeviin perustuslaillisiin vaatimuksiin.⁵⁶ Tässä suhteessa syyttömyysolettaman kannalta ongelmallisena on pidetty käännetyn todistustaakan kaltaisen vastuun laaja-alaista asettamista seuraamusmaksun kohteelle. Merkitystä on annettu myös sille, että siirtymä rikosoikeudellisesta järjestelmästä hallinnolliseen sanktiojärjestelmään jo sinänsä voi merkitä oikeusturvan tason heikentymistä. Syyttömyysolettaman kannalta on myös huomattava, että valtiosääntöisesti ja hyvän hallinnon kannalta hyväksyttävänä ei ole pidetty sellaista vastuuolettamaan perustuvaa sanktiosääntelyä, jossa viranomaisen ei seuraamuksen määräämistä koskevassa päätöksenteossaan hyödynnä kaikkea hallussaan olevaa tietoa tekijän syyllisyydestä tai syyttömyydestä.⁵⁷ EIT:n ratkaisukäytännössä on sinänsä EIS 6(2) artiklassa tarkoitetun syyttömyysolettaman kannalta hyväksytty tietynlaiset vastuuolettamat, koska syyttömyysolettamaa ei ole pidetty absoluuttisena oikeutena. Vastuuolettamien on kuitenkin pysyttävä kohtuullisissa rajoissa eivätkä ne saa puuttua puolustautumisoikeuksiin.⁵⁸ Olettamien on näin oltava oikeasuhtaisia niillä tavoiteltuun hyväksyttävään päämäärään nähden.⁵⁹ Nimenomaisesti esimerkiksi liikenneturvallisuuteen liittyen EIT on pitänyt haltijavastuuseen perustuvaa mallia hyväksyttävänä, koska tavoitteena ollut liikenneturvallisuuden edistäminen oli toteutettu teknisellä valvonnalla ja haltijavastuun tarkoitus oli varmistaa, että tekohetkellä tunnistamatta jäänyt kuljettaja voitiin saattaa rangaistusvastuuseen ilman liiallista viranomaisille aiheutuvaa taakkaa.⁶⁰ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt, että vastuuolettamaan perustuvasta vastuusta on voitava vapautua, jos henkilö saattaa todennäköiseksi, että hän ei ole menetellyt rikkomusvastuun aiheuttavalla tavalla.⁶¹

⁵³ PeVL 9/2018 vp, s. 4.

⁵⁴ Esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 32/2005 vp, s. 5.

⁵⁵ PeVL 32/2005 vp, s. 3/II.

⁵⁶ PeVL 9/2018 vp, s. 6.

⁵⁷ PeVL 9/2018 vp, s. 7.

⁵⁸ Ks. esim. *Salabiaku v. Ranska*, 7.10.1988, 28 kohta.

⁵⁹ Esim. *Västberga Taxi Aktiebolag ja Vulik v. Ruotsi*, 23.7.2002, 113 kohta.

⁶⁰ *Falk v. Alankomaat (dec.)*, 19.10.2004. Ks. myös PeVL 9/2018 vp, s. 5–6.

⁶¹ PeVL 57/2010 vp, s. 3–4.

2.6. Sääntelyn kohde

Edellä todetun mukaisesti hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan kohdentaa joko luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. On sen sijaan huomattava, että voimassa olevan oikeuden mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen käytännön mukaan voida määrätä viranomaiselle.⁶² Oikeusjärjestyksessä julkishallintoon on kohdistettu muita erityisvaatimuksia. Viranomaisia sitoo hallinnon lainalaisuusperiaate ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan taas kuuluu virkavastuu, joka voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna. Lisäksi viranomaisille määrättävää hallinnollista seuraamusmaksua on pidetty ongelmallisena perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.⁶³ Koska kysymys on siitä, että Suomen oikeusjärjestys ei tunne viranomaisille määrättävää hallinnollista seuraamusmaksua, asian merkitystä on syytä korostaa.⁶⁴ Näkemys on vahvistettu myös viimeaikaisessa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa lainsäädäntökäytännössä, jossa alun perin suoraan sovellettavan EU-oikeuden asetuksen ei katsottu mahdollistavan tällaista kansallista liikkumavaraa seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn suhteen.⁶⁵

On tosin huomattava, että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 158 tai 159 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu määrätään hankintayksikölle, joka lain 5 §:n mukaan on viranomainen tai sellaiseksi katsottava. Hankintalaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myöntävaikutuksella, mutta seuraamusmaksusääntely ei ollut tästä näkökulmasta valiokunnan arvioinnin kohteena.⁶⁶ Valiokunnan seuraamussääntelyn kohdistumista viranomaisiin koskeva kanta on omaksuttu vasta myöhemmin. Lisäksi on huomattava, että oikeusministeriössä on tällä hetkellä vireillä lainvalmisteluhanke, jossa arvioidaan, voitaisiinko ja millä edellytyksin tietosuojalain säännöksiä muuttaa tavalla, joka mahdollistaisi lain säännösten rikkomisesta määrättävien seuraamusmaksujen määräämisen myös viranomaisille.⁶⁷ Selvitystyö toisaalta koskee vain tietosuojalainsäädännön rikkomista eikä hankkeen puitteissa julkaistussa arviomuistiossa ole arvioitu kysymystä laajemmin eikä myöskään pyritty muotoilemaan niitä lainsäädännöllisiä edellytyksiä, joiden käsillä ollessa hallinnollisia seuraamusmaksuja mahdollisesti voitaisiin kohdentaa viranomaisiin.⁶⁸ Tällaista sääntelyä on kuitenkin luonnosteltu sanotun hankkeen puitteissa valmistellussa luonnoksessa hallituksen esitykseksi.⁶⁹

⁶² PeVL 14/2018 vp, s. 20–21, PeVL 37/2021 vp, 40 kohta, PeVL 4/2023 vp, 8 kohta ja PeVL 13/2023 vp, 9 kohta.

⁶³ PeVL 14/2018 vp, s. 20–21.

⁶⁴ Ks. myös PeVL 37/2021 vp, 40 kohta.

⁶⁵ PeVL 13/2023 vp, 5–10 kohta ja LiVM 9/2023 vp, s. 7–8.

⁶⁶ PeVL 49/2016 vp.

⁶⁷ <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM127:00/2023>, sivulla käyty 21.22.2025.

⁶⁸ Viranomaisia koskevat seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:28.

⁶⁹ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta, saatavilla sivulta <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM127:00/2023>, sivulla käyty 18.12.2025.

2.7. Seuraamusmaksun määräämistoimivalta ja määräämistä koskeva menettely

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty keskeisenä, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on hallintoasian käsittelyä ja että siinä noudatetaan hallintolakia. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesti selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (viranomaisen selvittämisvelvollisuus). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoikäytännön mukaan mainittu hallintolain säännös lähtökohtaisesti merkitsee, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen ei ole käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa.⁷⁰ Seuraamusmaksun määräämistä koskeva sääntely on myös muotoiltava tavalla, joka ei merkitse päätöksenteon järjestämistä tavalla, jossa viranomainen ei hyödynnä sanktion määräämisessä kaikkea hallussaan olevaa syyllisyyttä tai syyttömyyttä tukevaa aineistoa.⁷¹

Yleisemminkin on katsottu, että hallintolaki muodostaa lähtökohtaisesti ennakkollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta riittävän perustan myös hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäessä.⁷² Toisaalta edellä todetun mukaisesti seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös rikosprosessuaalista oikeusturvaa koskeviin perustuslaillisiin vaatimuksiin.⁷³ Tämä ilmentää oikeusturvaan liittyvien vaatimusten korostunutta merkitystä ja laaja-alaisen huomioon ottamisen merkitystä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan menettelyn suhteen. Lisäksi on vielä huomattava, että perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden on katsottu entisestään korostuvan sen mukaan, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kysymys.⁷⁴ Toisaalta on myös katsottu, että massaluonteisissakaan hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä koskevassa menettelyssä ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa.⁷⁵

Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä joko hallintoviranomaisen päätöksellä tai tuomioistuimen toimesta. On katsottu, että toimivalta maksuseuraamusten määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja.⁷⁶ Näkemystä voidaan perustella erityisesti seuraamusmaksun ”syyksilukemiseen” ja mittaamiseen liittyvällä päätöksenteolla, jotka molemmat edellyttävät asiantuntemusta seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevista seikoista ja siitä aineellisesta alasta, jota

⁷⁰ PeVL 32/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 9/2018 vp, s. 6.

⁷¹ PeVL 9/2018 vp, s. 7.

⁷² Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 43.

⁷³ PeVL 9/2018 vp, s. 6.

⁷⁴ PeVL 14/2018 vp, s. 19.

⁷⁵ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 43, jossa tältä osin viitataan lausuntoon PeVL 32/2005 vp.

⁷⁶ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 37.

seuraamusmaksun määräämistä koskeva lainsäädäntö koskee. Ensisijaisesti hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistoimivalta tulisi näin osoittaa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevan aineellisen lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle. Joissakin tapauksissa seuraamustoimivalta on osoitettu tuomioistuimelle, mutta tätä ei muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi ole seuraamusmaksuja koskevissa sääntelyperiaatteissa pidetty yleensä perusteltuna.⁷⁷

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perustuslain 21 §:n vastaisena sellaista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelyä, jossa euromäärältään huomattavan seuraamusmaksun määrääminen olisi ollut yhden virkamiehen tehtävänä. Valiokunta on katsonut, että tällaisessa tilanteessa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat korostuvat ja että ne tulevat paremmin otetuiksi huomioon, jos seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekemistä on pidetty esityksen lainsäätämisyjärjestykseen vaikuttavana edellytyksenä.⁷⁸ Seuraamuksen määräämistä koskevaa toimivaltaa käyttävän monijäsenisen toimielimen kokoonpanon tulee käydä ilmi asiaa koskevasta lainsäädännöstä, minkä lisäksi sääntelyn tulee sisältää säännökset toimielimen päätösvaltaisuudesta.⁷⁹ Monijäsenisen toimielimen tulee myös tehdä seuraamuksen määräämistä koskeva päätös esittelystä.⁸⁰

Ei ole kuitenkaan aivan selvää, mikä on sellainen euromäärältään huomattava hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka määrääminen on osoitettava monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Ottaen huomioon, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä todetun mukaisesti pitänyt luonnolliselle henkilölle määrättävää enimmäismäärältään 10 000 euron suuruista ja oikeushenkilölle määrättävää enimmäismäärältään 40 000 euron suuruista seuraamusmaksua suhteellisen suurina, voitaneen katsoa, että mainittujen enimmäismäärien kaltaisia tai ne ylittävät seuraamusmaksut voisi olla perusteltua osoittaa monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Toisaalta voimassa olevaan oikeuteen sisältyy tietyt hallinnollisia seuraamusmaksuja, jotka ovat euromäärältään huomattavia ja joiden määräämistä ei ole osoitettu monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Tällaisia ovat esimerkiksi yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain mukainen rikkomus- ja seuraamusmaksu, työsopimuslain mukainen seuraamusmaksu sekä jätelain mukainen laiminlyöntimaksu.⁸¹ Näiden seuraamusmaksujen enimmäismäärä vaihtelee 30 000 euron ja 500 000 euron välillä.⁸² Mainitut seuraamusmaksut on kuitenkin säädetty ennen eduskunnan perustuslakivaliokunnan päätöksenteon kollegiaalisuudesta omaksumaa kantaa. Mainitut seuraamusmaksut on kuitenkin säädetty ennen eduskunnan

⁷⁷ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 37.

⁷⁸ PeVL 14/2018 vp, s. 19–20 ja PeVL 24/2018 vp, s. 2–3.

⁷⁹ PeVL 24/2018 vp, s. 4.

⁸⁰ PeVL 14/2018 vp, s. 19 ja PeVL 24/2018 vp, s. 3.

⁸¹ Ks. PeVL 28/2014 vp, PeVL 9/2012 vp ja PeVL 58/2010 vp.

⁸² Ks. myös HE 177/2020 vp, s. 110 ja HE 220/2021 vp, s. 206.

perustuslakivaliokunnan päätöksenteon kollegiaalisuudesta omaksumaa kantaa. Viimeaikaisesta lainsäädäntökäytännöstä löytyy esimerkki, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirastoon on perustettu hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen suhteen toimivaltainen monijäseninen toimielin, seuraamuskollegio, jonka ratkaisultaan kuuluvat suuruudeltaan yli 100 000 euron ylittävät hallinnolliset seuraamusmaksut (liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 7 a § (21/2024)).⁸³ Lakimuutos hyväksyttiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta valiokunta ei ottanut nimenomaisesti kantaa ehdotettuun euromäärään. Valiokunta korosti muuten aiempaa näkemystään siitä, että perustuslain 21 §:n asettamia edellytyksiä turvaa se, että seuraamusmaksun määrästä päättäminen on monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluva asia.⁸⁴ Hiljattain perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että ainakin tilanteessa, jossa seuraamusmaksulla sanktioitu käyttäytyminen muodostaa monimutkaisen ja erittäin vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, sääntelyn poikkeuksellinen vaikeaselkoisuus lisää tarvetta käsitellä seuraamusmaksuja koskevia asioita monijäsenisessä toimielimessä. Valiokunta katsoi, että ehdotettua 100 000 euron rajaa oli tässä tilanteessa madallettava ja siirrettävä suurempi osa seuraamusmaksun määräämistä koskevista asioista monijäsenisen toimielimen toimivaltaan.⁸⁵

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.⁸⁶ Edellä sanotusta seuraa, että seuraamusmaksun määräävä viranomaisena tulee ilmetä selkeästi seuraamusmaksua koskevasta sääntelystä.

Joissain tapauksissa seuraamusmaksun määrääminen on säädetty tuomioistuimen tehtäväksi, joskin edellä todetun mukaisesti seuraamustoimivallan osoittamista tuomioistuimille ei muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi ole yleensä pidettävä perusteltuna.⁸⁷ Esimerkiksi kuluttajaviranomaisien tietyistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 3 luvussa tarkoitetun seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen esityksestä. Järjestely, jossa seuraamusmaksun määrää tuomioistuin valvontaviranomaisen esityksestä, lähtökohtaisesti täyttää perustuslain 21 §:ssä tarkoitetut oikeusturva koskevat edellytykset, koska seuraamusmaksun määrääminen on osoitettu riippumattoman tuomioistuimen tehtäväksi.

⁸³ HE 70/2023 vp, s. 91–92.

⁸⁴ PeVL 13/2023 vp, 11 kohta. Ks. myös verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annettu laki (99/2023) ja sen 3 §:ssä tarkoitettu seuraamuskollegio sekä seuraamuskollegion asettamista koskevat perustelut HE 241/2022 vp, s. 27, 39 ja 49.

⁸⁵ PeVL 33/2025 vp, 18 kohta.

⁸⁶ Esim. PeVL 49/2017 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot.

⁸⁷ Muutoksenhaun järjestämisestä tällaisissa tilanteissa ks. jakso 2.8.

Lisäksi on huomattava, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen on osoitettava tuomioistuimessa asiaksi, jonka käsittelyssä noudatetaan hallintoprosessuaalista järjestystä. Hallinnollisen maksuseuraamuksen määräämistä pidetään vakiintuneesti hallintoasiana, joka käsitellyssä noudatetaan hallintolakia silloin kuin asiaa käsitellään viranomaisessa. Jos taas asiaa käsitellään tuomioistuimessa, hallinnollisen maksuseuraamuksen luonteesta hallintoasiana ja siitä, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä, seuraa, että tuomioistuimessa on tällöin noudatettava oikeudenkäynnistä hallintoasioissa koskevaa lakia (808/2019). Eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin pitänyt seuraamusmaksuasian käsittelyä hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä edellytyksenä seuraamusmaksua koskevan sääntelyn käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁸⁸

2.8. Muutoksenhaku

Koska oikeusturvajärjestelyiden voidaan katsoa olevan hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen erityisen korostuneita, hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevasta päätöksestä on voitava hakea muutosta ja tämän tulee käydä selkeästi ilmi asiaa koskevasta lainsäädännöstä.⁸⁹ Koska hallinnollista seuraamusmaksua koskevat asiat ovat hallintoasioita ja koska ne käsitellään hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä, kysymys on lähes poikkeuksetta siitä, että viranomaisen määräämistä hallinnollisesta seuraamusmaksusta voi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä sen sijaan voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n mukaisesti ja lain 111 §:ssä tarkoitetulla perusteella myöntää valitusluvan.

Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3:1:ssä tarkoitettua öljypäästömaksua voidaan pitää edellä mainitussa suhteessa poikkeuksellisen hallinnollisena seuraamusmaksuna, koska sen määrää Rajavartiolaitos, mutta muutoksenhakuasteeksi on lain 3:10:ssä osoitettu Helsingin kärjäoikeus. Muutoksenhaun ohjaaminen hallintoviranomaisen päätöksestä kärjäoikeuteen on poikkeuksellinen järjestely, mutta poikkeamista pidettiin öljypäästömaksun suhteen perusteltuna muun ohessa siksi, että Helsingin kärjäoikeudessa on merioikeudellista asiantuntemusta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei nähnyt järjestelyssä oikeusturvaan liittyviä ongelmia, koska asian käsittelystä on soveltuvien osin voimassa, mitä oikeudenkäynnistä rikosasiassa säädetään (nyk. merenkulun ympäristönsuojelulain 3:12.1).⁹⁰ Järjestelyä voidaan kuitenkin pitää poikkeuksellisenä eikä sillä ole vaikutusta siihen yleiseen lähtökohtaan, jonka mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä on kysymys hallintoasiasta ja niitä tulee tuomioistuimessa käsitellä hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 49/2016 vp katsonut, että jos kysymys on määrältään muusta kuin vähäisestä hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jota käsitellään

⁸⁸ PeVL 12/2019 vp, s. 9–11.

⁸⁹ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 44.

⁹⁰ PeVL 32/2005 vp, s. 4–5.

ensimmäisenä päätöksentekoaikana markkinaoikeudessa, valituslupasääntelyn ei tule koskea seuraamusmaksun määräämistä koskevaa valitusta. Asian arvioinnissa vaikutti myös se, että käsiteltävänä olleen seuraamusmaksun määräämistilanteita ei pidetty oikeudellisesti erityisen yksinkertaisina.⁹¹ Vastaavasti on katsottu perustuslakivaliokunnan lausunnossa 12/2019 vp, jossa muutoksenhaun järjestämisen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa katsottiin olevan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksikössä.⁹²

⁹¹ PeVL 49/2016 vp, s. 4.

⁹² PeVL 12/2019 vp, s. 11.

3. Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset reunaehdot

3.1. Aluksi

Tietyn teon rangaistavaksi säätämistä tulee tarkastella niin sanottujen kriminalisointiperiaatteiden asettamien vaatimusten näkökulmasta. Nykyisin vastaavat vaatimukset voidaan johtaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellisen lainsäädännön hyväksyttävyyden arviointiin suhteuttamista perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä.⁹³ Seuraavassa näitä rikosoikeudellisen lainsäädännön säätämiseen liittyviä oikeudellisten reunaehto- ja vaatimusten asettamia vaatimuksia käsitellään tiivistetysti.

3.2. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 8 §:ssä. Säännöksen mukaan Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennakoitavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa.⁹⁴

Olennaista ensinnäkin on, että rangaistavaa käyttäytymistä koskeva perussäännös on eduskuntalaissa. Yksinomaan asetukseen tai sitä alemmanasteiseen sääntelyyn perustuvat kriminalisoinnit ovat perustuslain 107 §:n vastaisia ja näin tehottomia. Kriminalisointisäännös voi kuitenkin saada sisältönsä lakia alemmanasteisesta sääntelystä, jolloin kysymys on niin sanotusta blankorangaistussääntelystä, jota käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Toinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämä keskeinen lainsäätäjään kohdistuva vaatimus on epätäsmällisyyskielto. Epätäsmällisyyskielto, joka käy ilmi edellä mainitusta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällöstä, lähtökohtaisesti merkitsee, että kenen tahansa on saatava rikossäännöksen sanamuotoon perehtymällä selville, mikä on rangaistavaa ja kuinka

⁹³ PeVL 23/1997 vp, s. 2.

⁹⁴ Esim. PeVL 12/2021 vp, 57 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitattut lausunnot.

ankarasti. Tältä osin eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt lausuntokäytännössään ongelmallisina rikossäännöksiin sisältyviä avoimia tekotapoja tai tekotapatunnusmerkkejä.⁹⁵ Poikkeuksellisesti avoin tekotapatunnusmerkki saattaa olla mahdollinen, jos rikossäännös sisältää muita rangaistavan käyttäytymisen alaa täsmentäviä tunnusmerkkejä, jos avoin tekotapakohta moitittavuudeltaan ja muuten rinnastetaan säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin tekotapoihin ja jos sääntelykohde ei esimerkiksi teknisen kehityksen seurauksena mahdollista kaikkien moitittavien tekotapojen tyhjentävää luettelemista rikossäännöksessä.⁹⁶

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta erityisen ongelmallisia ovat niin sanotut avoimet rangaistussäännökset eli blankorangaistussäännökset. Selvää sinänsä on, että tietty säädös ei voi sisältää sellaista rangaistussäännöstä, jossa säädöksen ja mahdollisesti myös sen nojalla annetun alemmanasteisen sääntelyn rikkominen säädetään yleisesti rangaistavaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä blankorangaistussääntelyä ei kuitenkaan ole pidetty perustuslain kieltämänä lainsäädäntötekniikkana mutta laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä siihen on kuitenkin suhtauduttava torjuvasti.⁹⁷ Valiokunnan käytännössä on asetettu blankorangaistus-tekniikan käyttämiselle edellytyksiä, joiden on täytyttävä, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁹⁸ Blankorangaistussääntelyn suhteen on edellytetty, että blankosäännösten edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta.⁹⁹ Edellä todetun mukaisesti mainitut vaatimukset koskevat myös hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä.¹⁰⁰

3.3. Rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyden

Rikosoikeudellisen sääntelyn on eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen.¹⁰¹ Käytännössä kysymys on siitä, että rikosoikeudellisella sääntelyllä on suojattava täsmällisesti määriteltyä oikeushyvää, jotta rikosoikeudellisen

⁹⁵ Esim. PeVL 48/2002 vp, s. 3/II, PeVL 16/2013 vp, s. 4/I, PeVL 6/2014 vp, s. 4/I ja PeVL 12/2021 vp, 58 kohta.

⁹⁶ PeVL 16/2013 vp, s. 3–4.

⁹⁷ Esim. PeVL 15/1996 vp, s. 2/II, PeVL 20/1997 vp, s. 3/II, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 10/2016 vp, s. 8 ja PeVL 12/2021 vp, 58 kohta.

⁹⁸ Edellytykset muotoiltiin alun perin PeVM:ssä 25/1994 vp, s. 8/I. Ks. myös LaVL 5/1994 vp, s. 4–5. Edellytysten noudattaminen asetettiin edellytykseksi lakiehdotuksen säätämiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä PeVL:ssä 10/2016 vp, s. 8–9. On huomattava, että PeVL:ssä 10/2016 vp edellytykset koskivat edellä mainitussa suhteessa sekä rikosoikeudellista että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä.

⁹⁹ Esim. PeVM 25/1994 vp, s. 8/I, PeVL 10/2016 vp, s. 8 ja PeVL 12/2021 vp, 58 kohta.

¹⁰⁰ PeVL 10/2016 vp, s. 8.

¹⁰¹ PeVL 23/1997 vp, s. 2/II.

lainsäädäntö olisi hyväksyttävää. Usein kysymys on rikosoikeudellisen lainsäädännön taustalla olevasta tietyn perustuslaissa tarkoitetun perusoikeuden suojaamiseen palautuvasta perusteesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että esimerkiksi uhrin suojele¹⁰², tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien suojaaminen¹⁰³ sekä eri oikeushyviin liittyvät turvallisuusnäkökohtien kohentaminen¹⁰⁴ ovat muodostaneet hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinneille.¹⁰⁵ Rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyteen liittyvät näkökohdat ovat kuitenkin ajankohtaistuneet eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä verraten harvoin. Valiokunta on kuitenkin todennut, että fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle.¹⁰⁶ Lisäksi valiokunta on toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointiehdotuksen suhteen katsonut, että alkoholin myyjien aseman muodostuminen epäoikeudenmukaiseksi ilman kriminalisointia ja tekijän itsensä suojaaminen rangaistuksen uhalla eivät muodostaneet sellaista painavaa yhteiskunnallista tarvetta, joka olisi asianmukaisesti perustellut rangaistavaksi säätämistä.¹⁰⁷

Selvää kuitenkin on, että tietyn teon rangaistavaksi säätäminen edellyttää aina sen arviointia, perustuuko rangaistavaksi säätäminen painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Tällainen arviointi on tehtävä kaikkien rangaistavaksi säädettävien tekotapojen kohdalla.

3.4. Rikosoikeuden viimesijaisuus ja oikeasuhtaisuus

Rikosoikeutta on perinteisesti pidetty viimesijaisena keinona puuttua ei-toivottavaan käyttäytymiseen. Kysymys on ennen muuta sanktiojärjestelmien oikeasuhtaisuudesta ja johdonmukaisuudesta. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden on oltava oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja että rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset.¹⁰⁸ Oikeasuhtaisuus edellyttää sen arviointia, onko kriminalisointi välttämätön oikeushyvän suojaamiseksi. Lisäksi oikeasuhtaisuus edellyttää kriminalisoitavan teon rangaistusarvon määrittämistä. Laajemmin oikeasuhtaisuus edellyttää käytössä olevien seuraamusten muodostaman kokonaisuuden olevan johdonmukainen ja oikeasuhtainen.

¹⁰² PeVL 6/2014 vp, s. 2.

¹⁰³ PeVL 17/2006 vp, s. 3/l.

¹⁰⁴ PeVL 20/2002 vp ja PeVL 26/2014 vp, s. 2.

¹⁰⁵ PeVL 9/2016 vp, s. 4 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7–8.

¹⁰⁶ PeVL 61/2014 vp, s. 3 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4.

¹⁰⁷ PeVL 48/2017 vp, s. 8.

¹⁰⁸ Esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 56/2014 vp, s. 2–3 ja PeVL 9/2016 vp, s. 2.

4. Valinta hallinnollisen ja rikosoikeudellisen sanktioinnin välillä

4.1. Arvioinnin lähtökohtia

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vuoden 2020 tieliikennelakia koskevaa uudistusta käsitellessään kiinnittänyt yleisellä tasolla huomiota niihin reunaehtoihin, jotka määrittävät valintaa hallinnollisen sanktioinnin ja rikosoikeudellisen rangaistavuuden välillä. Valiokunta totesi, että rikosoikeudellinen rangaistavuus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Valiokunnan mukaan vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia. Valiokunta katsoi, että hallinnolliset seuraamusmaksut voivat toimia yleisestävasti niiden tehon perustuessa muun ohessa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen. Lisäksi valiokunta totesi, että rikosoikeudellista järjestelmää ei tule rasittaa lisäämällä sen piiriin kaikkein lievimpiä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja. Yleisesti valiokunta piti menettelyn keventämiseen liittyviä näkökohtia hyväksyttävänä. Edelleen valiokunta katsoi, että tietylle alalle luotava tehokas hallinnollinen seuraamusjärjestelmä on omiaan edistämään sanotun alan rikkomusten ennaltaehkäisyn tavoitetta.¹⁰⁹ Eduskunnan lakivaliokunta pääosin yhtyi perustuslakivaliokunnan edellä mainittuihin kannanottoihin, minkä lisäksi se korosti rikosoikeuden viimesijaisuutta koskevan niin sanotun *ultima ratio* -periaatteen merkitystä.¹¹⁰ Lisäksi on huomattava, että myös Euroopan unionissa rikosoikeudellinen rangaistavuus on nähty viimesijaiseksi keinoksi ja rikosoikeudellista rangaistavuutta voidaan perustella vakavien tekojen suhteen tai esimerkiksi silloin, kun on tärkeää ilmaista voimakasta paheksuntaa tiettyä moitittavana pidettyä tekoa kohtaan.¹¹¹

Merkityksellistä lainsäädäntötason sanktiovalintaa hallinnollisen seuraamusmaksun ja rikosoikeudellisen varallisuuteen kohdistuvan seuraamuksen välillä tehtäessä on kiinnittää huomiota rikosoikeudellisen lainsäädännön viimesijaisuuteen eli edellä mainittuun *ultima ratio* -periaatteeseen. Oikeuskirjallisuudessa periaatteelle vakiintuneesti annetun merkityssisällön mukaan rikosoikeudellista järjestelmää voidaan käyttää oikeushyvien suojeluun vain, jos käsillä ei ole toista moraalisesti hyväksyttävämpää sitä tehossaan kohtuullisissa määrin lähestyvää ja kohtuullisin kustannuksin toimeenpantavissa olevaa järjestelmää.¹¹² Kysymys on toisin sanoen siitä, että

¹⁰⁹ PeVL 9/2018 vp, s. 4.

¹¹⁰ LaVL 9/2018 vp, s. 2–3.

¹¹¹ COM(2011) 573 lopullinen, s. 11. Ks. myös Lahti 2012, s. 103–104.

¹¹² Tapio Lappi-Seppälä, Miksi rikosoikeus?, s. 19–82 teoksessa Ari Hirvonen (toim.), Kohti 2000-luvun rikosoikeutta. Helsingin yliopisto 1994, s. 33.

rikosoikeudellista järjestelmää tulee periaatteen mukaan käyttää vasta viimesijaisena keinona.¹¹³ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellista lainsäädäntöä koskevassa lausuntokäytännössä ultima ratio -periaatetta muistuttava vaatimus on kytketty perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaan suhteellisuusvaatimukseen. Valiokunta on katsonut suhteellisuusvaatimuksen edellyttävän, että kriminalisointi on välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Valiokunnan mukaan tältä osin on arvioitava, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla.¹¹⁴

Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että hallinnolliset seuraamusmaksut voivat ultima ratio -periaatteen näkökulmasta toimia rikosoikeudellisen lainsäädännön käyttämisen vaihtoehtoina.¹¹⁵ Sanottu näkemys on sinänsä edelleen ultima ratio -periaatteen ydinsisällön mukainen, mutta se on tehty aikana, jolloin hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttö ei ollut niin yleistä kuin nykyisin. Tästä huolimatta yleisenä lähtökohtana eduskunnan perustuslakivaliokunnan tavoin pitää sitä, että rikosoikeudellisen rangaistavaksi säätäminen ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin moraalisesti neutraalimpi hallinnollinen sanktiointi. Näin voidaan todeta siitakin huolimatta, että hallinnollisia seuraamusmaksuja on monenlaisia ja ne ovat määrältään erisuuruisia, osin jopa huomattavissa määrin. Edellä todetun lisäksi on luonnollisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktiointi luonnollisesti myös edellyttää perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamien vaatimusten, kuten hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden, täyttymistä.

4.2. Sanktiovalintaa koskeva arviointi lainsäädäntökäytännössä

Toistaiseksi merkittävin siirtymä hallinnollisen seuraamusmaksun käyttämiseen on toteutettu vuoden 2018 tieliikenneliikennelain säätämisen yhteydessä, kun käyttöön otettiin uutena hallinnollisena seuraamusmaksuna liikennevirhemaksu. Käytännössä kysymys oli aiemmassa tieliikennelaissa säädetyin liikenne rikkomuksen dekriminalisoinnista ja sanktioinnin siirtämisestä hallinnollisen seuraamusmaksun alaisuuteen. Muutosta valmisteltaessa arviointiin vaihtoehtoina rangaistusluonteisista seuraamuksista luopumista kokonaan, rikosoikeudellista rangaistavuutta (riekesakon käytön laajentaminen) ja hallinnollista sanktiointia (liikennevirhemaksu).¹¹⁶ Siirtymää hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöön perusteltiin ennen muuta automaattisen liikennevalvonnan lisääntymisellä ja hallinnollisiin seuraamuksiin perustuvan järjestelmän rikosoikeudellisten seuraamusten määräämistä tai tuomitsemista suuremmalla joustavuudella. Merkitystä oli

¹¹³ Periaatteesta ks. myös esim. Ari Matti Nuutila, Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Kauppakaari 1996, s. 88–90, Sakari Melander, Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008, s. 392, Jussi Tapani – Matti Tolvanen – Tatu Hyttinen, Rikosoikeuden yleinen osa: vastuuoppi. Alma Talent 2019, s. 103–106 ja Heli Korkka-Knuts – Dan Helenius – Dan Frände, Yleinen rikosoikeus. Edita 2020, s. 20–21.

¹¹⁴ PeVL 23/1997 vp, s. 2/II.

¹¹⁵ Melander 2008, s. 417–425.

¹¹⁶ HE 180/2017 vp, s. 138.

myös sillä, että hallinnollisenkin seuraamusmaksun määräämiseen liittyy oikeusturvatakeita.¹¹⁷ Eduskunnan perustuslakivaliokunta päätyi pitämään ehdotettua järjestelmä tason muutosta perusteiltaan hyväksyttävänä todeten. Yleisesti se katsoi, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus ja että rikosoikeudellista järjestelmää ei tule rasittaa sisällyttämällä sen piiriin kaikkein lievimpiä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja.¹¹⁸ Lisäksi se totesi, että hallinnolliset maksuseuraamukset voivat toimia yleisestävästi, jolloin niiden teho perustuu muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen.¹¹⁹ Valiokunta kuitenkin suhteellisuusvaatimukseen viitaten edellytti, että sääntely ei mahdollista syyttömyysolettaman vastaista seuraamusmaksun määräämistä tilanteessa, jossa maksu määrättäisiin olettaman perusteella, vaikka viranomaisen hallussa olisi tietoa rikkomuksesta epäillyn syyllisyydestä. Valiokunta piti ehdotettua sääntelyä tästä näkökulmasta ongelmallisena hyvän hallinnon ja siihen sisältyvän viranomaisen selvittämisvelvollisuuden kannalta. Sääntelyn muuttaminen edellä mainitussa suhteessa oli valiokunnan mukaan edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.¹²⁰

Myös vesiliikenteessä rikesakot on korvattu hallinnollisella seuraamusmaksulla, liikennevirhemaksulla. Perusteet olivat tieliikennettä vastaavia, minkä lisäksi siirtymää perusteltuun johdonmukaisuussyillä. Tieliikenteen ja vesiliikenteen rikkomusta koskevien järjestelmien katsottiin olevan perusteltua muotoilla samanlaisiksi.¹²¹

Vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettua lakia uudistettaessa ehdotettiin alun perin huomattavaa ennen muuta rikkomusluonteista rikosoikeudellista sääntelyä.¹²² Esityksessä ei kuitenkaan ollut arvioitu rikosoikeudellisen rangaistavaksi säätämisen hyväksyttävyyttä, mikä johti täydentävän hallituksen esityksen antamiseen. Täydentävässä esityksessä ehdotettiin vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain seuraamussääntelyn muuttamista hallinnollisiin seuraamusmaksuihin perustuvaksi. Siirtymistä hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöön perusteltiin yleisesti rikosoikeudellisen sääntelyn viimesijaisuudella. Lisäksi merkitystä annettiin sille, että vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvät moitittavat teot tapahtuvat usein oikeushenkilöiden toiminnassa eikä voimassa oleva rikosoikeudellinen lainsäädäntö mahdollista oikeushenkilön rangaistusvastuuta rikoslain ulkopuolisten tekojen vastuumuotona. Edelleen hallinnollisten seuraamusten käyttöä perusteltiin sillä, että sanktioitavat teot oli suhteellisen helppo näyttää toteen. Esityksessä todettiinkin yleisesti, että jos sääntely-ympäristö on monimutkaista ja jos epäillyn syyllisyyteen liittyvien ja olennaisten epäiltyä tekoa koskevien seikkojen selvittäminen edellyttää muuta kuin kirjallista menettelyä, rikosoikeudellinen rangaistavaksi säätäminen on esitutkintaan

¹¹⁷ HE 180/2017 vp, s. 138–142.

¹¹⁸ PeVL 9/2018 vp, s. 4.

¹¹⁹ PeVL 9/2018 vp, s. 4.

¹²⁰ PeVL 9/2018 vp, s. 6–7. Ks. myös LaVL 9/2018 vp, s. 4–6 ja LiVM 16/2018 vp, s. 15–16.

¹²¹ HE 197/2018 vp, s. 51.

¹²² HE 220/2020 vp.

liittyvien toimivaltuuksien vuoksi perusteltua. Vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvien sanktioitavien tekojen selvittämistä taas pidettiin siinä määrin yksinkertaisena, että hallinnollisen seuraamusmaksun käyttö oli perusteltua.¹²³

Vuonna 2021 uudistettuun ajoneuvolakiin (82/2021) lisättiin hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä, joskin lakiin sisältyy edelleen kattava sakonuhkainen ajoneuvorikkomusta koskeva 194 §:n säännös. Lain 195 § sisältää lisäksi liikennevirhemaksua koskevan säännöksen, joka vastaa tieliikennelain edellä mainitun uudistuksen yhteydessä aiemmin voimassa olleeseen ajoneuvolakiin (1090/2002) lisättyä liikennevirhemaksua koskevaa sääntelyä (730/2018). Vuonna 2021 uudistettuun ajoneuvolakiin kuitenkin sisällytettiin uutta talouden toimijaan kohdistuvaa seuraamussääntelyä (ajoneuvolain 189 §). Lakia säädettäessä rikosoikeudellista sakko-rangaistusta ei pidetty tarkoituksenmukaisena seuraamuksena, koska kysymys oli sellaisista autoja ja perävaunuja koskevista teoista, joihin syyllistyvät talouden toimijat, kuten autojen valmistajat, valmistajan edustajat, maahantuojat ja jakelijat sekä tutkimuslaitokset.¹²⁴

Vuonna 2023 ajoneuvolakiin lisättiin päästömanipulaatiota koskevaa sääntelyä, jonka vastainen toiminta on sanktioitu hallinnollisella seuraamusmaksulla (ajoneuvolain 189 §:n 1 momentin 6 kohta ja 195 §:n 3 kohta). Esityksessä nimenomaisesti todettiin, että rikoslain ulkopuolinen sääntely sisältää runsaasti sakonuhkaisia rikossäännöksiä eikä tällaisia ole perusteltua ilman hyväksyttävää syytä enää lisätä.¹²⁵ Hallinnolliseen sanktiointiin päädyttiin näin pitkälti rikosoikeuden viimesijaisuuteen pohjautuvin argumentein, minkä vuoksi olennaista myös oletettavasti oli, että kysymys oli rikoslain ulkopuolisesta sanktiosääntelystä, joka osin kohdistui talouden toimijoihin eli oikeushenkilömuotoisiin tahoihin.

Luonnonsuojelulakia koskevaa esitystä (HE 76/2022 vp) käsitellessään eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä ei ollut arvioitu rikosoikeudellisen sääntelyn vaihtoehtoja, kuten hallinnollisen seuraamusmaksujen käyttöönottoa.¹²⁶ Asiallisesti kysymys oli nimenomaan rikosoikeudellisen lainsäädännön viimesijaisuutta koskevasta arvioinnista, koska luonnonsuojelulakia koskeva lakiehdotus sisälsi rangaistussäännökset, jotka kattoivat käytännössä lähes kaiken lain sisältämän aineellisen sääntelyn vastaisen käyttäytymisen. Lakivaliokunta totesi, että esitystä valmisteltaessa olisi ollut tarkoituksenmukaista arvioida, olisiko asianmukainen vaihtoehto saattanut olla rikkomusluonteisten tekojen sanktiointi hallinnollisin seuraamusmaksuin, jos tällaiselle sanktiosääntelylle asetetut edellytykset täyttyvät.¹²⁷ Esityksen eduskuntakäsittelyn myöhemmässä vaiheessa kuitenkin katsottiin, että keskustelua sovellettavan seuraamusjärjestelmän vaihtamisesta ei luonnonsuojelulakia valmisteltaessa ollut käyty ja että kysymys olisi

¹²³ HE 231/2022 vp, s. 9–10.

¹²⁴ HE 177/2020 vp, s. 19.

¹²⁵ HE 291/2022 vp, s. 80.

¹²⁶ LaVL 25/2022 vp, s. 3.

¹²⁷ LaVL 25/2022 vp, s. 3.

merkittävästä sääntelyä koskevasta muutoksesta, joka edellyttäisi laajamittaista arviointia.¹²⁸ Epäselväksi edelleen jää, miksi sanottua laajamittaista arviointia ei toteutettu luonnonsuojelulain uudistamisen yhteydessä, kun lain rangaistussäännöstä kuitenkin uudistettiin.

Rikosoikeudellisen sääntelyn viimesijaisuutta on kattavasti arvioitu vuoden 2023 luotsauslain (561/2023) säätämisen yhteydessä. Luotsauslain kokonaisuudistuksen yhteydessä arvioitiin kattavasti myös lain seuraamussääntelyä. Tässä arviossa keskeisellä sijalla oli rikosoikeuden viimesijaisuutta koskeva näkemys.¹²⁹ Esityksessä päädyttiin ehdottamaan aiemman luotsauslain (940/2003) 19 §:ssä tarkoitetun luotsausrikkomusta koskevan säännöksen dekriminalisointia ja siirtymistä hallinnollisiin seuraamusmaksuihin perustuvaan järjestelmään. Siirtymän perusteet liittyivät nimenomaan ultima ratio -periaatteen asettamiin vaatimuksiin. Esityksessä katsottiin, että rikosoikeutta tulee perusoikeuksiin puuttuvan luonteensa vuoksi käyttää vasta viimesijaisena keinona ja että hallinnollinen sanktiointi on riittävä luotsauslain tiettyjen veloitteiden rikkomisen varmistamisen kannalta.¹³⁰ Lisäksi esityksessä todettiin, että aiemman luotsauslain rangaistussääntely oli keinona raskas ja myös käytännössä tehoton. Luotsauslain tarkoituksena on merenkulun turvallisuuden varmistaminen ja hallinnolliset seuraamusmaksut nähtiin tämän tavoitteen toteutumisen kannalta tehokkaampana ja myös yksilön oikeuksiin vähemmän puuttavana.¹³¹

Vuonna 2024 säädetty verkon välityspalveluiden valvonnasta annettu laki (18/2024) sisältää niin ikään kattavaa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä (lain 14–21 §). Lakia säädettäessä rikosoikeudellista sanktiointia ei käytännössä arvioitu hallinnollisten seuraamusmaksujen vaihtoehtona.¹³² Tämä oli tosin seurausta ennen muuta siitä, että sanotulla lailla pantiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2065 digitaalisten palveluiden sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY kumoamisesta, jonka seuraamuksia koskevassa 52 artiklassa asetetaan liikevaihtoon suhteutettuun prosenttiosuuteen perustuva seuraamuksen määräämistä koskeva velvoite.¹³³ Tällainen seuraamuksen määräytymistä koskeva malli ei sanotun lain säätämishetkellä ollut käytössä rikoslaissa.

4.3. Valinta sakkorangaistuksen ja hallinnollisen seuraamusmaksun välillä

Varhaisemmassa lainsäädäntökäytännössä hallinnollisia seuraamusmaksuja on pidetty mahdollisina seuraamuksina sellaisista teoista, joiden seuraamukseksi ehdotetaan rikesakkoa.¹³⁴

¹²⁸ YmVM 17/2022 vp, s. 24.

¹²⁹ HE 293/2022 vp, s. 16–18.

¹³⁰ HE 293/2022 vp, s. 23.

¹³¹ HE 293/2022 vp, s. 130.

¹³² HE 70/2023 vp, s. 39–40.

¹³³ HE 70/2023 vp, s. 105–109.

¹³⁴ HE 20/2002 vp, s. 25/II.

Vastaavasti rikesakkoa käyttöönotettaessa kiinnitettiin huomiota mahdollisuuteen ottaa rikesakon sijasta käyttöön hallinnollisiin seuraamusmaksuihin perustuva järjestelmä, joskaan tuossa yhteydessä tällaisen järjestelmään käyttöönottoa ei pidetty tarkoituksenmukaisena.¹³⁵ Niin ikään liikennevirhemaksua käyttöönotettaessa toteutettiin rikesakon ja hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönoton välistä punnintaa, jossa sinänsä hallinnollisen seuraamusmaksun todettiin olevan ennen muuta automaattisen liikennevalvonnan keinoin toteutetussa toiminnassa selvästi tarkoituksenmukaisempi seuraamusvaihtoehto.¹³⁶

Selvää sinänsä on, että arvioitaessa hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottoa rikesakolla sanktioitavan teon vaihtoehtona, sanktoidussa teossa tulee olla kysymys moitittavuudeltaan vähäiseksi arvioidusta luonnollisen henkilön toteuttamasta teosta. Rikesakkoa ei voida määrätä oikeushenkilölle eikä rikesakolla sanktoiduissa teoissa näin voi olla kysymys oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa tyypillisesti toteutetuista teoista. Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan sen sijaan niin säädettäessä määrätä oikeushenkilölle.

Rikesakkojärjestelmää Suomessa käyttöönotettaessa se katsottiin perustelluksi rajata koskemaan tekoja, joista ei aiheudu vaaraa tai haittaa tai joista aiheutuva vaara tai haitta on yleensä luonteeltaan vähäinen. Lisäksi rikesakon soveltamisala katsottiin perustelluksi rajata koskemaan tekoja, jotka eivät edellytä varsinaista esitutkintaa.¹³⁷ Nykyisinkin rikesakkoasiassa toteutetaan sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 7.2 §:n mukaisesti esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu suppea esitutkinta. Sakon ja rikesakon määräämistä koskevan lain 1.1 §:n mukaan sanotussa laissa tarkoitettussa menettelyssä voidaan käsitellä yksinkertaisia ja selviä asioita. Asian tulee olla sekä oikeudellisesti että näytöllisesti yksinkertainen ja selvä.¹³⁸ Kysymys on ennen muuta siitä, että asia on oikeudellisesti helposti arvioitava ja myös näytöllisesti selvä.¹³⁹ On kuitenkin huomattava, että sakkomenettelyä on rikosprosessiketjun viranomaisten esittämissä näkemyksissä pidetty hankalana, aikaa vievänä ja vaikeaselkoisena. Menettelyssä on useita eri toteuttamisvaihtoehtoja, käytettävä sakkolaji on riippuvainen rikoksen laadusta, siitä määrättävästä seuraamuksesta ja esimerkiksi epäillyn suostumuksesta. Ongelmallisena on myös pidetty, että määrällisesti huomattavan usein esiintyviä vähäisiä tekoja, kuten näpistys, on sakkojärjestelmän puitteissa käsiteltävä suhteellisen raskaassa menettelyssä.¹⁴⁰

Hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäessä ei suoriteta esitutkintaa, koska niitä ei määrätä rikosprosessuaalisessa menettelyssä. Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisessä noudatetaan sen sijaan hallintomenettelyä eikä hallintomenettelyyn liity esitutkinnassa käytettävissä

¹³⁵ HE 19/1981 vp, s. 4/II.

¹³⁶ HE 180/2017 vp, s. 140–141.

¹³⁷ HE 19/1981 vp, s. 5/I.

¹³⁸ HE 103/2017 vp, s. 59.

¹³⁹ Jussi Matikkala, Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita 2021, s. 160.

¹⁴⁰ Rikosprosessin sujuvoittaminen. Työryhmän muistio. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:16, s. 48.

olevan kaltaisia toimivaltuuksia. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hallinnollisen seuraamusasian määräämistä on pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä.¹⁴¹ Seuraamusmaksun määräämistä pidetään vakiintuneesti hallintoasiana, jonka käsittelyssä viranomaisessa noudatetaan hallintolakia.¹⁴² Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia on selvitettävä sanotun lain 31 §:ssä tarkoitetun selvittämisvelvollisuuden asettamassa laajuudessa, myös perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun hyvän hallinnon takeet huomioon ottaen.¹⁴³ Hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioitujen tekojen ei tarvitse olla välttämättä yksinkertaisia ja selviä. Kun kysymys on usein esiintyvistä vähäisistä rikkomuksista, kuten ylinopeusasiasta, asia kuitenkin on usein yksinkertainen ja selvä ja asiasta on myös saatavissa selvää näyttöä esimerkiksi kameravalvonnasta. Toisaalta hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä myös esimerkiksi kilpailulain (948/2011) 12 §:n nojalla kilpailunrajoituksesta eikä tämänkaltaisessa asiassa useinkaan ole kysymys yksinkertaisesta ja selvästä asiasta. Selvää kuitenkin myös on, että rikesakkoa ei voida pitää tämänkaltaisten monimutkaisempia asioita koskevien ja euromäärältään suurempien hallinnollisen seuraamusmaksujen vaihtoehtona.

Lainsäädännöllisesti ja menettelyllisesti rikesakon ja hallinnollisen seuraamusmaksun välillä ei ole löydettävissä merkittäviä eroja, jotka ehdottomasti puoltaisivat jommankumman käyttöä vähäisten rikkomusten pääasiallisena seuraamuksena. Edellä esitetyn mukaisesti sakkomenettelyä on kuitenkin rikosprosessiketjun viranomaisten esittämissä kannanotoissa pidetty suhteellisen raskaana vähäisten rikosten ja rikkomusten käsittelyn kannalta. Yleisenä näkökohtana voidaan lisäksi todeta, että rikosoikeudellisen järjestelmän käytön, rikesakko mukaan lukien, tulisi olla viimesijainen keino eikä rikosoikeudellista järjestelmää tulisi rasittaa sisällyttämällä sen piiriin lieviä yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja.¹⁴⁴ Lievimpien tekojen sanktioinnissa lähtökohdaksi olisi näin asetettava tekojen hallinnollinen sanktiointi. Hallinnollisen sanktioinnin ensisijaisuutta puoltavat myös sakkomenettelyn raskaudesta ja monimutkaisuudesta edellä esitetyt rikosprosessiketjun viranomaisten esittämät näkemykset.

Edellä todettuun sekä lainsäädäntökäytännössä omaksuttuihin käsityksiin pohjautuen voidaan katsoa, että rikosoikeudellista rangaistavaksi säätämistä neutraalimmalla hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktiointi voi tulla kysymykseen ensinnäkin sellaisten moitittavien tekojen suhteen, joilla ei ole asianomistajaa ja jotka loukkaavat valtion intressejä tai muita julkisia intressejä. Asianomistajan sanktioituun tekoon liittyvän korvausvaatimuksen käsittely ei ole mahdollista hallintomenettelyssä tai sitä seuraavassa hallintoprosessissa. Sakkomenettelylain 5 §:n 1 momentin mukaan sakkomenettelyn edellytyksenä on asianomistajan suostumus. Säännöksen taustalla ovat asianomistajan syyte- ja vahingonkorvausoikeuteen liittyvät näkökohdat.¹⁴⁵ Toisaalta

¹⁴¹ Esim. PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja siinä mainitut lausunnot.

¹⁴² PeVL 12/2019 vp, s. 10.

¹⁴³ Ks. näistä PeVL 9/2018 vp, s. 6–7.

¹⁴⁴ PeVL 9/2018 vp, s. 4 ja LaVL 9/2018 vp, s. 2–3.

¹⁴⁵ HE 94/2009 vp, s. 33/l.

on huomattava, että rikesakkorikkomuksilla ei yleensä ole asianomistajaa.¹⁴⁶ Näin rikesakolla nykyisin rangaistavat teot ovat sellaisia, jotka saattaisi olla tarkoituksenmukaista siirtää lievillä euronäärältään kiinteillä hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioiduksi, vastaavasti kuin tie- ja vesiliikenteen suhteen on melko äskettäin tehty. Vastaavasti myös esimerkiksi tiettyjen ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyöntiä koskevat teot taikka teknisiä vaatimuksia koskevat rikkomukset saattaisi olla perusteltua siirtää rikosoikeudellisen järjestelmän alaisuudesta hallinnollisesti sanktioiduksi. Tällaisilla teoilla ei myöskään ole asianomistajaa ja niissä on kysymys yleisten intressien loukkaamisesta. Edelleen, jos kysymys on tietyn valvontaviranomaisen toimialaan liittyvässä toiminnassa tapahtuvasta rangaistavaksi säädetystä teosta, tämänkaltaisten tekojen lievät teko- muodot voisi olla perusteltua siirtää hallinnollisesti sanktioiduksi.

Hallinnollista sanktiointia puoltaisivat näin seuraavat seikat:

- Rikkomus ei ole moitittavuudeltaan erityisen merkittävä ja siitä aiheutuu vain suhteellisen vähäistä haittaa;
- Rikkomus kohdistuu valtion intresseihin tai muihin julkisiin intresseihin;
- Rikkomuksen kohteena olevalla teolla ei ole asianomistajaa;
- Rikkomus koskee erityislainsäädännössä asetettujen velvollisuuksien rikkomista;
- Rikkomus tehdään alalla, jota koskevaa aineellista lainsäädäntöä valvoo tietty valvontaviranomainen;
- Rikkomus on suhteellisen helppo näyttää toteen.

Edelleen voisi olla perusteltua ajatella, että lievät pääsääntöisesti oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa tapahtuvat moitittavuudeltaan kuitenkin sanktioinnin arvoiset teot olisi tarkoituksenmukaista siirtää rikosoikeudellisen järjestelmän piiristä hallinnollisesti sanktioiduksi. Oikeushenkilön rangaistusvastuu voi rikoslain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan tulla kysymykseen vain rikoslaisissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen seuraamuksena. Rikoslain ulkopuolella ei näin voi säätää oikeushenkilöön kohdistuvista rikosoikeudellisista seuraamuksista vaan tämä edellyttäisi rikoslain 9 luvun 1 §:n muuttamista eikä tämänkaltaista oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevan sääntelyn perustavaan systematiikkaan vaikuttavaa muutosta tulisi tehdä kevyin perustein. Muutenkin on perusteltua katsoa rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttujen periaatteiden mukaisesti, että rikoslaisissa rangaistavaksi tulisi säätää vain kaikkein moitittavin ennen muuta vankeusuhkalla sanktioitu käyttäytyminen. Näin myös oikeushenkilön rangaistusvastuu tulisi kohdistaa moitittavuudeltaan huomattavampiin tekoihin. Jos sen sijaan on esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve moitittavuudeltaan vähäisemmän ennen muuta oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa ilmenevän toiminnan sanktiointiin, sanktiointi tulisi toteuttaa ennen muuta hallinnollisilla seuraamusmaksuilla.

Tässä arvioissa olisi toisaalta otettava huomioon se rikoslain kokonaisuudistuksessa korostettu lähtökohta, jonka mukaan rikoslakiin otettavilla vankeusuhkan sisältävillä kriminalisoinneilla

¹⁴⁶ HE 94/2009 vp, s. 33/II.

voidaan esimerkiksi hallinnollisia seuraamuksia tehokkaammin osoittaa moitittavimpien menettelytapojen moraalista ja yhteiskunnallista paheksuttavuutta ja saavuttaa näin myös toivottua sääntelyn yleisestävää vaikutusta.¹⁴⁷ Tällaisessa tilanteessa vankeusuhkan sisältävän kriminalisoinnin sisällyttäminen rikoslakiin pohjautuu ajatukseen siitä, että yhteisömuotoisessa toiminnassa tapahtuvaa moitittavaa tekoa tulee koskea myös yksilöön kohdistuva vastuu. Tämä vastuu on teon moitittavuuteen liittyvistä syistä katsottu siinä määrin huomattavaksi, että vankeusuhkan sisältävän säännöksen sisällyttäminen rikoslakiin on katsottu perustelluksi. Vankeusuhkalla osoitetaan sellaista sosiaalis-eettistä paheksuntaa, jolla pyritään vaikuttamaan myönteisesti vallitseviin moraalii- ja oikeuskäsityksiin.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Lahti 2012, s. 108.

¹⁴⁸ Lahti 2012, s. 113.

5. Hallinnollisten seuraamusmaksujen käytettävyys ympäristölainsäädännössä

5.1. Arvioinnin lähtökohdat

Aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisältyy suhteellisen paljon rangaistussäännöksiä, joissa sakonuhkaisesti säädetään rangaistavaksi suhteellisen vähäisiksi katsottavia tekoja. Tällainen säännös on esimerkiksi ympäristönsuojelulain 225 §:ssä tarkoitettu ympäristönsuojelulain rikkomista koskeva sakonuhkainen rangaistussäännös. Vastaavasti jätelain 147 §:n 2 momentissa säädetään jätelain rikkomista koskevasta sakonuhkaisesta rangaistussäännöksestä. Myös esimerkiksi kemikaalilain (599/2013) 59 § sisältää laajan kemikaalirikkomusta koskevan sakonuhkaisen rangaistussäännöksen. Sakonuhkaisia kriminalisointisäännöksiä on aineellisessa ympäristölainsäädännössä myös muualla, esimerkiksi merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1627/2009)¹⁴⁹, luonnonsuojelulaissa (9/2023)¹⁵⁰, vesilaisissa (587/2011)¹⁵¹, maa-aineslaissa (555/1981)¹⁵², rakentamislaisissa (751/2023)¹⁵³, laissa rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010)¹⁵⁴ ja muinaismuistolaissa (295/1963)¹⁵⁵.

Ympäristön turmelemisesta säädetään rikoslain 48 luvun 1 §:ssä. Säännöksessä viitataan lukuisiin aineellisiin ympäristölakeihin samoin kuin useisiin EU:ssa annettuihin ympäristön suojelua koskeviin asetuksiin. Sanotun säännöksen 1 momentin 1 kohta sisältää lisäksi huomattavan avoimen säännöksen, jonka mukaan rangaistavaa on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tehty lain tai sen nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti taikka ilman laissa säädettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti toteutettu esineen, aineen, säteilyn tai muun sellaisen saattaminen, päästäminen tai jättäminen ympäristöön. Ympäristön turmelemisen rangaistavuus edellyttää tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta. Lisäksi säännös sisältää niin sanottua abstraktista vaaraa koskevan edellytyksen. Lainkohdassa tarkoitettu teko on rangaistava vain, jos teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Säännöksen 2 momentissa tarkoitettu teko on rangaistava, jos teko on omiaan aiheuttamaan vakavuudeltaan ympäristön pilaantumiseen rinnastettavaa muuttumista. Rikoslain 48 luku sisältää myös muita rangaistussäännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä suhteessa edellä

¹⁴⁹ Lain 13 luvun 3.2 § sisältää soveltamisalaltaan laajan merenkulun ympäristönsuojelurikkomusta koskevan rangaistussäännöksen.

¹⁵⁰ Lain 131 § sisältää soveltamisalaltaan laajan luonnonsuojelurikkomusta koskevan rangaistussäännöksen.

¹⁵¹ Vesilain 16 luvun 2 §:ssä säädetään vesilain luparikkomuksesta ja 3 §:ssä vesilain rikkomisesta. Molemmat säännökset ovat sakonuhkaisia.

¹⁵² Lain 17.2 § sisältää sakonuhkaisen maa-ainesrikkomusta koskevan säännöksen.

¹⁵³ Lain 152 §:ssä säädetään sakonuhkaisesta rakennusrikkomuksesta.

¹⁵⁴ Lain 23 § sisältää rakennussuojelurikkomusta koskevan sakonuhkaisen säännöksen.

¹⁵⁵ Lain 25.2 § sisältää muinaismuistorikkomusta koskevan sakonuhkaisen säännöksen.

mainittuihin aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisältyviin sakonuhkaisiin kriminalisointeihin. Tällaisia ovat rikoslain 48 luvun 5 §:ssä tarkoitettu luonnonsuojelurikos, sen törkeä tekomuoto (rikoslain 48 luvun 5 a §) ja 6 §:ssä tarkoitettu rakennussuojelurikos.

Aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisältyvät rikkomusluonteiset rangaistussäännökset ovat ennen muuta luonteeltaan rikoslain 48 luvussa säädettyjä ympäristörikoksia täydentäviä.¹⁵⁶ Aineellisen ympäristölainsäädännön rangaistussäännöksiä on pidetty monipolvisina ja osin sellaisina, joista ei suoraan käy ilmi rangaistavaksi säädetty teko. Lisäksi edellä mainitut aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisältyvät kriminalisointisäännökset on muotoiltu eri tavoin. Osassa on verraten yksityiskohtaisesti viittaustekniikkaa hyödyntäen säädetty tiettyjä aineellisessa ympäristölainsäädännössä määriteltyjä tekoja rangaistavaksi, mutta osassa viitataan vain suhteellisen yleisesti asianomaisen lain kattamien velvoitteiden vastaiseen toimintaan.¹⁵⁷ Lievien ympäristörikkomusten sanktioinnista aiemmin tehdyn selvityksen mukaan aineellisen ympäristölainsäädännön rikkomussäännöksiä sovelletaan harvoin. Lisäksi huomattavassa osassa asioita esituttamista on keskeytetty ja niistä asioista, jotka on siirretty syyttäjälle, yli kolmasosa on ollut esituttamisen lopettamista koskevia asioita.¹⁵⁸ Tuomioistuimissa aineellisen ympäristölainsäädännön rikkomussäännöksiä koskevia asioita on käsitelty harvoin.¹⁵⁹

Aineellisessa ympäristölainsäädännössä ei juuri käytetä hallinnollisia seuraamusmaksuja. Käytännössä lähes ainoa tässä lainsäädännössä käytössä oleva seuraamusmaksu on jätelain 131 §:ssä tarkoitettu laiminlyöntimaksu. Laiminlyöntimaksun käyttöönottoa perusteltiin sillä, että se luo valvontaviranomaisille uuden, tavanomaista hallintopakkoa ja rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää nopeamman työvälineen, joka oleellisesti parantaisi valvontaviranomaisen puuttumismahdollisuuksia.¹⁶⁰ Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti laiminlyöntimaksua hallinnollisena seuraamusmaksuna hyvin soveltuvana jätelainsäädännön valvonnan yhteyteen.¹⁶¹ Lisäksi on huomattava, että eduskunnan ympäristövaliokunta oli jo aiemmin jätelain uudistamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että ympäristövalvonnan tehostamismahdollisuuksia ennakkoluulottomasti selvitetään, muun muassa arvioimalla mahdollisuuksia määrätä virhemaksu velvollisuuksien laiminlyönnistä. Valiokunta kuitenkin katsoi, että tämä edellyttää uudentyyppistä sääntelyä ja rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten perusteiden huolellista harkintaa.¹⁶² Voimassa olevan jätelain säätämisen yhteydessä valiokunta piti laiminlyöntimaksua koskevaa ehdotusta periaatteellisesti merkittävänä ja katsoi, että jatkossa saattaa olla syytä arvioida

¹⁵⁶ Ks. esim. HE 217/2013 vp, s. 175/II ja HE 94/2018 vp, s. 47.

¹⁵⁷ Leila Suvantola, Ympäristörikosten ilmoituskynnykset ja lievien ympäristörikkomusten sanktiointi. Ympäristöministeriön raportteja 1/2018, s. 71.

¹⁵⁸ Suvantola 2018, s. 73.

¹⁵⁹ Suvantola 2018, s. 75.

¹⁶⁰ HE 199/2010 vp, s. 53/I.

¹⁶¹ PeVL 58/2010 vp, s. 6/I.

¹⁶² YmVM 2/2008 vp, s. 3/II.

tämäntyyppisen maksun käyttökelpoisuutta ja soveltamiskäytäntöä suhteessa rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään.¹⁶³

Eduskunnan lakivaliokunta kiinnitti hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyyn vaihtoehtoisena sääntelyratkaisuna huomiota voimassa olevan luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä, kun se arvioi luonnonsuojelulain 131 §:ssä tarkoitettua luonnonsuojelurikkomusta koskevaa säännöstä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu uusi luonnonsuojelulaki sisältäisi vain rikosoikeudellisen seuraamussääntelyn. Esityksessä ei ollut vaihtoehtoisena sääntelyratkaisuna arvioitu luonnonsuojelulain sisältämän rikkomusluonteisen rikosoikeudellisen seuraamussääntelyn korvaamista kokonaan tai osittain hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalla sääntelyllä. Valiokunta katsoi, että ottaen huomioon, että luonnonsuojelulain ehdotetun 131 §:n 1 ja 2 momentti vaikuttivat kattavan lähes kaiken sanotun lain sisältämän aineellisen sääntelyn vastaisen toiminnan ilman, että rikosoikeudellisen sääntelyn hyväksyttävyyttä olisi esityksen perusteluissa perusteellisesti ja asianmukaisesti arvioitu, tarkoituksenmukaista olisi valiokunnan mukaan myös ollut arvioida, olisiko asianmukainen vaihtoehto saattanut olla rikkomusluonteisten tekojen sanktiointi hallinnollisin seuraamusmaksuin.¹⁶⁴ Eduskunnan ympäristövaliokunta sen sijaan totesi, että luonnonsuojelulain uudistuksessa ei ollut tarkoituksena muuttaa lain sisältämää seuraamusjärjestelmää. Valiokunta katsoi, että muutoksen edellyttämää yhteiskunnallista keskustelua hallinnollisen sanktioinnin soveltuvuudesta luonnonsuojelulain vastaiseen toimintaan, seuraamusten riittävydestä ja suhteesta menettämisseuraamuksiin ei ollut käyty. Valiokunta katsoikin, että kysymys olisi laajasta ja jopa periaatteellisesta muutoksesta luonnonsuojelulain seuraamusjärjestelmään, mikä olisi vaatinut laajamittaisempaa arviointia.¹⁶⁵

Suomessa on viime vuosina suhteellisen laajasti siirrytty käyttämään hallinnollisia seuraamusmaksuja aiemmin sakonuhkaisesti erityislainsäädännössä rangaistavaksi säädettyjen tekojen sijaan. Edellä todetun mukaisesti näin on tehty etenkin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, kun kysymys on ollut rikoslain ulkopuoliseen lainsäädäntöön aiemmin sisältyneistä rikkomusluonteisista teoista. Perusteena on käytetty muun muassa rikosoikeudellisen rangaistavaksi säätämisen yleistä viimesijaisuutta, rikkomusten toteen näyttämisen suhteellista yksinkertaisuutta sekä sitä, että rikkomukset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan käsitellä kirjallisessa menettelyssä. Lisäksi merkitystä on annettu sille, että sanktioinnin arvoisiksi katsottavat moitittavat teot tapahtuvat usein oikeushenkilöiden toiminnassa eikä voimassa oleva rikosoikeudellinen lainsäädäntö mahdollista oikeushenkilön rangaistusvastuuta rikoslain ulkopuolisten tekojen vastuumuotona.

Aineellisen ympäristölainsäädännön mahdollisen hallinnollisen sanktioinnin suhteen edellä mainitun kaltaista arviointia ei ole toistaiseksi toteutettu.

¹⁶³ YmVM 23/2010 vp, s. 18.

¹⁶⁴ LaVL 25/2022 vp, s. 3.

¹⁶⁵ YmVM 17/2022 vp, s. 24.

5.2. Rikoslain ympäristörikoksia koskevan 48 luvun soveltamisedellytykset

Rikoslain 48 luvun 1 §:ssä säädetään ympäristön turmelemisesta. Ympäristönsuojelulain kannalta merkityksellinen on ennen muuta sanotun säännöksen 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan rangaistaan sitä, joka saattaa, päästää tai jättää ympäristöön esineen, ainetta, säteilyä tai muuta sellaista lain tai sen nojalla annetun säännöksen taikka yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti taikka ilman laissa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti. Kohta saa keskeisen sisältönsä muun muassa ympäristönsuojelulain 2 luvusta, jossa säädetään ympäristön pilaamiskielloista. Lisäksi ympäristönsuojelulain kannalta merkityksellinen on rikoslain 48 luvun 1 §:n 5 kohdan a alakohta, jonka mukaan rangaistaan sitä, joka tuo maahan tai vie maasta ainetta, valmistetta tai tuotetta vastoin ympäristönsuojelulain nojalla annettua asetusta.

Ympäristön turmelemisen rangaistavuus edellyttää myös sitä, että teko tehdään tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta. Lisäksi rangaistavuuden edellytyksenä on teon tekeminen siten, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Kysymys on abstraktista vaaraa ilmentävästä tunnusmerkistä, joka merkitsee rangaistavuutta koskevaa lisäedellytystä. Teon rangaistavuus ei edellytä, että teolla olisi konkreettisesti aiheutettu vaaraa ympäristölle vaan vaaratunnusmerkin täyttymisen kannalta on riittävää, että teko on sellainen, että se tyypillisesti johtaa vaaratunnusmerkissä kuvattuihin vahinkoseurauksiin.

Yleisesti ympäristön turmelemista koskevassa säännöksessä asetetaan vastaavankaltaisia lisäedellytyksiä teon rangaistavuudelle kuin tehdään esimerkiksi rikoslain 23 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa liikenneturvallisuuden vaarantamisessa. Myös viimeksi mainittu säännös sisältää esimerkiksi abstraktista vaaraa koskevan tunnusmerkin, joka keskeisesti nykyisin rajaa liikenneturvallisuuden vaarantamisen suhdetta liikennevirhemaksulla hallinnollisesti sanktioituihin tekoihin. Tieliikenteen seuraamusjärjestelmässä on nykyisin omaksuttu systematiikka, jonka mukaan hallinnollisin seuraamusmaksuin sanktioitu käyttäytyminen määritellään tieliikennelaisissa ja vakavimmat teot on säädetty rangaistavaksi rikoslaisissa. Sanktiojärjestelmien väliin ei ole tarkoitus jäädä aukkoja. Sanktiojärjestelmien raja määrittyy keskeisesti nimenomaan abstraktista vaaraa koskevan tunnusmerkin perusteella. Rikosoikeudellisilla seuraamuksilla näin rangaistaan tekoja, jotka ovat omiaan aiheuttamaan vaaraa ja hallinnollisten seuraamusmaksujen alaisuuteen lukeutuvat tätä vähäisemmät teot.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Ks. esim. LaVL 9/2018 vp, s. 16. Ks. myös PeVL 9/2018 vp, s. 9, jossa todetaan, että vakavimmat tieliikennelain aineellisten normien rikkomistapaukset tulevat arvioitaviksi rikoslain 23 luvun mukaisina liikennerikoksina.

On nähdäkseni mahdollista ajatella, että ympäristönsuojelulain suhteen omaksuttaisiin vastaavankaltainen lähtökohta sanktiojärjestelmien välisen rajanvedon suhteen, koska ympäristön turmeleminen sisältää vastaavia tunnusmerkkejä kuin liikenneturvallisuuden vaarantaminen.

5.3. Ympäristörikosdirektiivistä seuraavat reunaehdot

EU:ssa on vuonna 2024 annettu uusi ympäristörikosdirektiivi (EU) 2024/1203.¹⁶⁷ Nimensä mukaisesti direktiivi velvoittaa tiettyjen ympäristöön kohdistuvien tekojen rangaistavaksi säätämiseen. Direktiivillä korvattiin aiempi ympäristörikosdirektiivi 2008/99/EY. Vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivin 3 artikla sisältää kriminalisointivelvoitteen, jossa määritellään jäsenvaltioissa rikosoikeudellisesti rangaistavaksi säädettävät ympäristöön kohdistuvat teot. Artikla sisältää aineelliselta alaltaan erittäin laajan kriminalisointivelvoitteen, jossa tarkoitettujen teon on säädettävä rikosoikeudellisesti rangaistavaksi ja joista on voitava mahdollistaa direktiivin 5 ja 7 artiklassa tarkoitettuihin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin kohdistuvat rikosoikeudelliset seuraamukset.

Direktiivin 3 artiklan kriminalisointivelvoite koskee tekoja, jotka ovat tahallisia ja laittomia. Direktiivin 3(1) artiklan mukaan direktiiviä sovellettaessa menettely on laitonta, jos sillä rikotaan unionin oikeutta, jolla myötävaikutetaan jonkin SEUT 191 artiklan 1 kohdassa vahvistetun unionin ympäristöpolitiikan tavoitteen saavuttamiseen, tai edellä tarkoitetun unionin oikeuden täytäntöönpanemiseksi annettua jäsenvaltion lakia, asetusta tai hallinnollista määräystä tai jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tekemää päätöstä. Edelleen direktiivin mukaan tällainen menettely on laitonta silloinkin, kun se toteutetaan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antaman luvan nojalla, jos tällainen lupa on saatu vilpillisesti taikka lahjomalla, kiristämällä tai pakottamalla tai jos tällainen lupa selvästi rikkoo asiaankuuluvia aineellisoikeudellisia vaatimuksia.

Lisäksi on huomattava, että useassa direktiivin 3(2) artiklassa täsmällisemmin määritellyssä kriminalisointivelvoitteessa edellytetään, että teko aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan tiettyjä vahinkoseurauksia joko yksilölle tai ympäristölle.

Edellä todetusta seuraa, että ympäristörikosdirektiivissä asetetaan siinä tarkoitettuja tekoja koskien vastaavankaltaisia syyksiluettavuuteen ja vaaratunnusmerkkiin kytkeytyviä rangaistavaksi säätämistä koskevia edellytyksiä kuin voimassa olevassa ympäristön turmelemista koskevassa rikoslain 48 luvun 1 §:ssä asetetaan. Siltä osin kuin tällaisia direktiivissä asetetaan direktiivistä ei seuraa suoranaista estettä hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämislle, kun kysymys on lievemmistä teoista, joista ei aiheudu vähintään abstraktista vaaraa.

¹⁶⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1203 ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivien 2008/99/EY ja 2009/123/EY korvaamisesta.

5.4. Yleinen arvio hallinnollisten seuraamusmaksujen käytettävyydestä aineellisen ympäristölainsäädännön vähäisen rikkomusten sanktioinnissa

Aineellinen ympäristölainsäädäntö sisältää edellä todetusti useita sakonuhkaisia kriminalisointisäännöksiä, jotka kattavat lukuisia rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Tällainen säännös on esimerkiksi ympäristönsuojelulain 225 §:ssä tarkoitettu ympäristönsuojelulain rikkomista koskeva sakonuhkainen rangaistussäännös. Vastaavasti jätelain 147 §:n 2 momentissa säädetään jätelain rikkomista koskevasta sakonuhkaisesta rangaistussäännöksestä. Myös esimerkiksi kemikaalilain (599/2013) 59 § sisältää laajan kemikaalirikkomusta koskevan sakonuhkaisen rangaistussäännöksen. Sakonuhkaisia kriminalisointisäännöksiä on aineellisessa ympäristölainsäädännössä myös muualla, esimerkiksi merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1627/2009)¹⁶⁸, luonnonsuojelulaissa (9/2023)¹⁶⁹, vesilaissa (587/2011)¹⁷⁰, maa-aineslaissa (555/1981)¹⁷¹, rakentamislaisissa (751/2023)¹⁷², laissa rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010)¹⁷³ ja muinaismuistolaisissa (295/1963)¹⁷⁴.

Edellä mainittuja aineellisen ympäristölainsäädännön sisältämiä rikkomusluonteisia kriminalisointisäännöksiä säädettäessä ei ole toteutettu arviointia hallinnollisen seuraamusmaksujen mahdollisesta käyttöönottamisesta. Asiaa koskevissa hallituksen esityksissä on tyydytty pitkälti perustelemaan sanottuja kriminalisointisäännöksiä viittaamalla aiemman asianomaisen lainsäädännön sisältämiin kriminalisointisäännöksiin. Näin on tehty esimerkiksi säädettäessä voimassa olevaa ympäristönsuojelulakia¹⁷⁵ ja vesilakia¹⁷⁶. Sen sijaan voimassa olevaa rakentamislakia säädettäessä lain 152 §:n 2 momentin rakentamisrikkomusta koskevaa säännöstä uudistettiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia vastaavaksi siten, että säännöksessä viitataan niihin sanotun lain aineellisiin säännöksiin, joista rangaistava käyttäytyminen saa sisältönsä.¹⁷⁷ Esityksen perusteluissa todetaan lyhyesti, että sanktioluonteista hallinnollista

¹⁶⁸ Lain 13 luvun 3.2 § sisältää soveltamisalaltaan laajan merenkulun ympäristönsuojelurikkomusta koskevan rangaistussäännöksen.

¹⁶⁹ Lain 131 § sisältää soveltamisalaltaan laajan luonnonsuojelurikkomusta koskevan rangaistussäännöksen.

¹⁷⁰ Vesilain 16 luvun 2 §:ssä säädetään vesilain luparikkomuksesta ja 3 §:ssä vesilain rikkomisesta. Molemmat säännökset ovat sakonuhkaisia.

¹⁷¹ Lain 17.2 § sisältää sakonuhkaisen maa-ainesrikkomusta koskevan säännöksen.

¹⁷² Lain 152 §:ssä säädetään sakonuhkaisesta rakennusrikkomuksesta.

¹⁷³ Lain 23 § sisältää rakennusnsuojelurikkomusta koskevan sakonuhkaisen säännöksen.

¹⁷⁴ Lain 25.2 § sisältää muinaismuistorikkomusta koskevan sakonuhkaisen säännöksen.

¹⁷⁵ HE 214/2013 vp, s. 175/II, jonka mukaan ympäristönsuojelulain 225 §:ssä tarkoitettu ympäristönsuojelulain rikkomista koskeva säännös on rakenteeltaan ja sisällöltään pääosin aiemman ympäristönsuojelulain 116 §:n 2 momenttia vastaava.

¹⁷⁶ HE 277/2009 vp, s. 179–180, jonka mukaan vesilain 16 luvun 2 ja 3 §:ään on koottu aiemmin voimassa olleen vesilain tietyissä säännöksissä rangaistavaksi säädetyt teot.

¹⁷⁷ Ks. HE 139/2022 vp, s. 249 ja 292, jossa todetaan aiemman maankäyttö- ja rakennuslain 185 §:n olleen niin sanottu blankorangaistussäännös, joihin tulee rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä suhtautua torjuvasti.

rikkomusmaksua ei esitetä, mutta esityksessä omaksuttua rikosoikeudellista rangaistavuutta puoltavaa sääntelyratkaisua ei käytännössä perustella.¹⁷⁸

Aineellisen ympäristölainsäädännön suhteen ei jätelain sisältämää laiminlyöntimaksua lukuun ottamatta ole näin toteutettu sellaista uudistusta, jossa olisi perusteellisesti arvioitu käytössä olevan seuraamusjärjestelmän perusteltavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Pikemmin aineellista ympäristölainsäädäntöä uudistettaessa on pyritty säilyttämään sanktiosääntely rikosoikeudellisena niin aineelliselta alaltaan kuin käytettävissä olevia seuraamuksia koskevin osin. Kaikki aineellisen ympäristölainsäädännön sisältämät kriminalisoinnit ovat kuitenkin sakonuhkaisia eikä säännöksiä ole keskitetty rikoslakiin. Rikoslain kokonaisuudistuksessa tavoitteena on ollut keskeisten ja vähintään vankeusuhkan sisältävien rikossäännösten keskittäminen rikoslakiin.¹⁷⁹ Rikoslain ulkopuolisiin erityislakeihin on tämän niin sanotun keskittämisperiaatteen mukaisesti jätetty lähinnä moitittavuudeltaan vähäisiä rikkomusluonteisia tekoja. Aineellisen ympäristölainsäädännön sisältämien rangaistussäännösten voidaan näin katsoa kattavan aineelliselta alaltaan sellaisia tekoja, joiden rikosoikeudellista rangaistavuutta ei tekojen moitittavuuteen nähden voi pitää välttämättömänä, koska kysymys on ennen muuta rikkomusluonteisista varallisuuteen kohdistuvalla seuraamuksella sanktioituista teoista, joiden moitittavuuden ei ole katsottu edellyttävän vankeusuhkaa eikä myöskään tekojen sisällyttämistä ympäristörikoksia koskevaan 48 lukuun, vaikka niistä säädettäisiinkin vain sakonuhkaisesti.

Toiseksi aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisältyvät rangaistussäännökset kattavat aineelliselta alaltaan ainakin osin sellaisia tekoja, jotka on suhteellisen helppo näyttää toteen. Kysymys on esimerkiksi erilaisista ilmoittamisvelvollisuuden rikkomista tai toimimista lupaehtojen vastaisesti koskevista rangaistussäännöksistä. Vastaavasti kysymys voi olla esimerkiksi ilmoituksenvastaisen toiminnan aloittamisesta ennen tiettyä määräaikaa taikka tietyn lupamääräyksessä asetetun velvoitteen laiminlyönnistä. Lähtökohdaksi voidaan nähdäkseni asettaa, että tämänkaltaiset rikkomukset eivät niiden toteennäyttämisen suhteen vaadi poliisiviranomaisen suorittamaa esitutkintaa ja esitutkinnassa käytettävissä olevien toimivaltuuksien hyödyntämistä, mikä ilmenee jo siitä, että kysymys on sakonuhkaisesta kriminalisoinnista, jolloin pakkokeinoilaisissa (806/2011) tarkoitetuista pakkokeinoista vain hyvin rajoitettu osa on käytettävissä. Oletettavaa näin on, että näitä aineellisen ympäristölainsäädännön sisältämiä rikkomusluonteisia tekoja rangaistavaksi säädettäessä ei ole ajateltu, että niitä koskevassa rikostutkinnassa erityisemmin hyödynnettäisiin pakkokeinoilaisissa tarkoitettuja pakkokeinoja. On näin ajateltavissa, että rikkomusten selvittäminen voitaisiin yksinkertaisemmin ja myös riittävän kattavasti toimittaa esimerkiksi valvontaviranomaisen toimesta. Siltä osin kuin katsottaisiin, että aineellisen ympäristölainsäädännön sisältämät sakonuhkaiset rangaistussäännökset sisältävät rikkomuksia, joita ei ole lähtökohtaisesti helppo näyttää toteen, voimassa oleva sääntely vaikuttaa epäjohdonmukaiselta, koska

¹⁷⁸ HE 139/2022 vp, s. 35.

¹⁷⁹ Ks. esim. KM 1976:72, s. 333 ja HE 94/1993 vp, s. 143/II. Ks. myös LaVM 6/1990 vp, s. 4/I, LaVM 22/1994 vp, s. 6/I, LaVM 12/2006 vp, s. 4/I ja LaVM 27/2006 vp, s. 1–2.

esitutkintaviranomaisten käytössä olevat tutkintatoimivaltuudet sakonuhkaisten tekojen suhteen ovat rajoitetut. Saattaa näin olla, että tämänkaltaisten tekojen rikosoikeudellinen rangaistavuus ei tutkinnallisten toimivaltuuksien kannalta tuo merkittävää lisäarvoa.

Kolmanneksi aineellisessa ympäristölainsäädännössä usein määritellään selkeästi tietty valvontaviranomainen tai tietyt valvontaviranomaiset. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 21 a §:n 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja edistää sanotussa laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista, valvoo näiden säännösten noudattamista, toimii valtion ympäristölupaviranomaisena ja käsittelee toimivaltaansa kuuluvat ilmoituksenvaraista toimintaa koskevat asiat.¹⁸⁰ Vastaavasti jätelain 24 §:n mukaan sanotun lain yleisenä valvontaviranomaisena toimii Lupa- ja valvontavirasto.¹⁸¹ Yleisesti on huomattava, että ympäristöhallinnossa keskitettynä valvontaviranomaisena 1.1.2026 alkaen toimii Lupa- ja valvontaviranomainen. Eräiden ympäristöasioiden käsittelystä Lupa- ja hallintovirastossa annetun lain (823/2025) 2 §:n mukaan sanottua lakia sovelletaan ympäristönsuojelulaissa, vesilaisissa, luonnonsuojelulaissa sekä muussa laissa Lupa- ja valvontaviranomaisen toimivaltaan kuuluviksi säädettyjen ympäristöasioiden käsittelyyn, jollei sanotussa laissa toisin säädetä. Lain soveltamisalan kannalta keskeisiä ovat erityisesti ympäristönsuojelulain, vesilain ja luonnonsuojelulain mukaiset lupa- ja hakemusasiat.¹⁸² Ylipäänsä sanotun lain tavoitteena on sen 1 §:n mukaan edistää ja yhtenäistää eräiden Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaan kuuluvien ympäristöön vaikuttavien hankkeiden ja toimintojen lupa- ja hakemusmenettelyjä, vahvistaa ympäristöasioiden käsittelyn asiantuntemusta ja vuorovaikutteisuutta sekä edistää sähköisten asiointijärjestelmien hyödyntämistä. Lupa- ja valvontaviraston perustamisella ja ympäristöhallintoon kuuluvien asioiden keskitämisellä sanottuun virastoon on laajemmin merkitystä myös siitä näkökulmasta, että näin on mahdollista edistää korkeatasoisen asiantuntemuksen kehittymistä ja hyödyntämistä toiminnan sijainnista riippumatta.¹⁸³ Ympäristöhallinnon alalla on näin valtion tasolla selkeä valvontaviranomainen, jonka määräämistoimivaltaan mahdollistenhallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen voisi luontevasti kuulua. Koska kysymys on myös valtakunnallisesta valvontaviranomaisesta, seuraamusmaksujen määräämisen oikeasuhtaisuuteen ja seuraamuskäytännön yhdenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat olisivat suhteellisen helposti asianmukaisesti huomioon otettavissa.

Tiettynä ongelmana hallinnollisten seuraamusten suhteen ympäristöhallinnossa voidaan pitää sitä, että aineellisessa ympäristöhallinnossa kunnille on annettu ympäristölainsäädännön suhteen valvontatoimivaltaa. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 22 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen vastaa ympäristönsuojelulain mukaisista kunnille kuuluvista lupa- ja valvontatehtävistä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on myös esimerkiksi jätelain 24 §:n 1 momentin mukaan sanotussa laissa tarkoitettu yleinen valvontaviranomainen. Perustuslain 8

¹⁸⁰ Lain 21 a § (817/2025) tulee voimaan 1.1.2026.

¹⁸¹ Säännös (700/2025) tulee tässä tarkastellussa muodossaan voimaan 1.1.2026.

¹⁸² HE 41/2025 vp, s. 141.

¹⁸³ YmVM 13/2022 vp, s. 8, YmVL 1/2023 vp, s. 5 ja YmVL 2/2023 vp, s. 6.

§:ssä tarkoitetusta rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta sekä 6 §:ssä tarkoitetusta yhdenvertaisuutta koskevasta perusoikeudesta seuraa, että kuntakohtaisesti määriteltävien velvollisuuksien rikkomisen rangaistavuus on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.¹⁸⁴ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan vaikka rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei kuitenkaan voi hallinnollisen seuraamussääntelyn yhteydessä sivuuttaa.¹⁸⁵ Seuraamusmaksusääntelyn on myös täytettävä sääntelyn tarkkarajaisuudelle ja täsmällisyydelle asetetut vaatimukset. Täsmällisemmin valiokunta on katsonut, että laissa on täsmällisesti säädettävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.¹⁸⁶ Selvää näin on, että myöskään hallinnollista seuraamusmaksua ei voida kytkeä mahdollisesti kuntakohtaisesti vaihtelevien määräysten rikkomistilanteisiin ilman eduskuntalain sisältämää seuraamusmaksun perusteita koskevaa sääntelyä sekä muuta lainsäädäntöä koskevaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyä sääntelyä. Aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisältyvää sääntelyä, jonka mukaan valvontaviranomainen voi olla valtion tai kunnan viranomainen, voidaan puoltaa sillä, että useissa tilanteissa kunnan valvontaviranomaisella on paikallistuntemuksen perusteella paremmat edellytykset arvioida kunnan alueella toteutettuja rikkomuksia ja toteuttaa aineellisen ympäristölainsäädännön valvontaa kunnan alueella. Jos sanotuille viranomaisille annettaisiin toimivaltaa hallinnollisten seuraamusten määrittämisessä, kysymys olisi hallinnollisten seuraamusmaksujen seuraamusten määräämistoimivallan hajauttamisesta, mikä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan lisää riskiä seuraamuskäytännön epäyhtenäisyydestä.¹⁸⁷ Seuraamusmaksujen määräämistoimivallan hajautetulle järjestämiselle ei vaikuta sinänsä olevan lähtökohtaisesti valtiosääntöoikeudellisia esteitä, mutta etenkin euromäärältään huomattavien seuraamusmaksujen suhteen seuraamusmaksukäytännön yhtenäisyydestä on tällöin pyrittävä erityisesti varmistumaan, ennen muuta säädösperustaisesti.¹⁸⁸

Kokoavasti voidaan todeta, että yleisistä lainsäädännöllisistä hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttämisestä koskevista lähtökohdista ei vaikuttaisi seuraavan estettä hallinnollisiin seuraamusmaksuihin perustuvan seuraamusjärjestelmän nykyistä huomattavasti laajemmalle käyttöönottamiselle ympäristölainsäädännössä. Aineellisissa ympäristölaeissa kriminalisoidaan tällä hetkellä sakonuhkaisesti moitittavuudeltaan suhteellisen vähäisinä pidettäviä rikkomusluonteisia tekoja ja laiminlyöntejä, joista suuri osa on pääosin suhteellisen helppo näyttää toteen. Lisäksi Suomessa toimii valtakunnallinen ympäristöhallinnon lupa- ja valvonta-asioita hoitava

¹⁸⁴ PeVL 20/2002 vp, s. 5–6 ja LaVL 22/2002 vp, s. 3/I. Ks. myös PeVL 11/1999 vp, s. 4 ja Suvantola 2018, s. 72.

¹⁸⁵ PeVL 74/2002 vp, s. 5/I.

¹⁸⁶ Esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II, PeVL 10/2016 vp, s. 7, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta.

¹⁸⁷ PeVL 33/2025 vp, 16 kohta.

¹⁸⁸ PeVL 33/2025 vp, 16–18 kohta, jossa osin hajautetusta määräämistoimivallasta johtuvista syistä edellytettiin euromäärältään huomattavien (ko. tapauksessa jopa alle 100 000 euron) seuraamusmaksujen osoittamista monijäsenisen toimielimen ratkaisutoimivaltaan kuuluviksi.

valvontaviranomainen, 1.1.2026 toimintansa aloittava Lupa- ja valvontavirasto. Lisäksi Suomessa on muilla hallinnonaloilla siirrytty suhteellisen laajamittaisesti hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöön nimenomaan sellaisten tekojen ja laiminlyöntien suhteen, jotka ovat moitittavuudeltaan suhteellisen vähäisiä ja jotka ovat olleet aiemmin rikoslain ulkopuolisessa erityislainsäädännössä sakonuhkaisesti kriminalisoituja. Ei nähdäkseni ole esitettävissä sellaisia ympäristölainsäädäntöön liittyviä erityispiirteitä, jotka välttämättä puoltaisivat rikosoikeudellisessa rangaistavaksi säätämässä pitäytymistä.

Jäljempänä arvioidaan tarkemmin ympäristönsuojelulain sisältämän sakonuhkaisen kriminalisoinnin (lain 225 §:ssä tarkoitettu ympäristönsuojelulain rikkominen) kattamien tekojen siirtämistä mahdollisella hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituksi, mutta jäljempänä esitetyt näkökohdat ovat soveltuvin osin merkityksellisiä myös muiden aineellista ympäristölainsäädäntöön kuuluvien lakien mahdollisten rangaistussäännösten arvioinnissa.

5.5. Hallinnollisen seuraamusmaksusäätelyn ja rikosoikeudellisen säätelyn välinen suhde

Jos aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisällytetyt rikkomusluonteiset teot olisivat jatkossa hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituja, lainvalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota hallinnollisen seuraamusmaksusäätelyn ja rikosoikeudellisesti rangaistavien tekojen väliseen suhteeseen sekä hallinnollisen seuraamusmaksusäätelyn sekä rikosoikeudellisen säätelyn rajapinnan tarkkarajaiseen ja täsmälliseen määrittämiseen. Kysymys on keskeisesti kaksoisrangaistavuuden kiellon asettamien vaatimusten huomioon ottamisesta mutta myös siitä, että valvontaviranomaisen on voitava valvontatoiminnassaan varmistua teon tai laiminlyönnin luokittumisesta hallintomenettelyyn tai rikosprosessiin.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva säätely sisältää säännönmukaisesti säännöksen, jonka mukaan seuraamusmaksua ei saa esittää määrättäväksi ja se on jätettävä määräämättä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.¹⁸⁹ Tilanteessa, jossa hallinnollisen seuraamusmaksusäätelyn soveltamisala on selkeästi osin rinnakkainen rikosoikeudellisen säätelyn soveltamisalan kanssa ja jossa olennaista sovellettavan säätelyn rajapinnan määrittämisessä ovat muun ohessa rikosoikeudellisen säätelyn sisältämät tunnusmerkit, kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottava säätely voi olla yksityiskohtaisempaa. Näin on esimerkiksi voimassa olevassa tieliikennelaissa, jonka mukaan liikennevirhemaksu voidaan määrätä useista tieliikennelaissa säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta, mutta teko voi tulla myös rikosoikeudellisesti rangaistavaksi, jos rikoslain säännöksissä asetetut rangaistavuuden edellytykset täyttyvät. Keskeisesti kysymys on esimerkiksi rajanvedosta liikennevirhemaksun ja rikoslain 23

¹⁸⁹ Ks. esim. luotsauslain 70 §:n 3 momentti. Säännöksen perusteluista ks. HE 293/2022 vp, s. 113.

luvun 1 §:ssä tarkoitetun liikenneturvallisuuden vaarantamista koskevan säännöksen soveltamisen välillä, jolloin olennaiseksi muodostuu viimeksi mainitun säännöksen sisältämä abstraktista vaaraa ilmentävä tunnusmerkki. Asiasta säädetään kattavasti tieliikennelain 160 §:n 4 momentissa.

160 §

Liikennevirhemaksun määrääminen

Liikennevirhemaksu saadaan määrätä tässä laissa säädettyjen liikenneerikkomusten seuraamuksena. Virhemaksun määrä 181 §:ssä tarkoitettu liikenteenvalvoja ja sen saa valtio.

Jos samalla kertaa määrätään kahdesta tai useammasta rikkomuksesta liikennevirhemaksu, virhemaksua korotetaan 40 eurolla siitä rikkomuksesta, josta on säädetty ankarin virhemaksu.

Jos liikenneerikkomus on vähäinen, siitä on liikennevirhemaksun määräämisen sijaan annettava suullinen tai kirjallinen huomautus.

Liikennevirhemaksua ei saa määrätä, jos:

- 1) tienkäyttäjää epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa;
- 2) tienkäyttäjälle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio tai määrätty rangaistus;
- 3) tienkäyttäjää epäillään samalla teolla tehdystä rikoksesta;
- 4) rikkomus käsitellään pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) mukaisessa järjestyksessä;
- 5) liikenneerikkomuksen tekijä ei tekohetkellä ole täyttänyt viittätoista vuotta.

Seuraamus on myös jätettävä määräämättä, jos liikenneerikkomus on ilmeisesti johtunut anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai ajattelemattomuudesta taikka jos seuraamuksen määrääminen muusta syystä olisi ilmeisen kohtuutonta.

Tieliikennelain sanottu säännös on keskeisesti seurausta *ne bis in idem* -kiellon eli kaksoisrangaistavuuden kiellon asettamista vaatimuksista.¹⁹⁰ Oikeuskäytännössä on katsottu, että henkilölle mopolla ajamisesta jalkakäytävällä määrätty liikennevirhemaksu esti myöhemmän rattijuopumusta koskevan syyteasian tutkimisen, koska syyte koski samaa menettelyä eikä syytetä *ne bis in idem* -kiellon perusteella näin voitu tutkia (KKO 2023:55).

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy myös tiettyjä esimerkkejä sääntelystä, jonka tarkoituksena on yhteensovittaa hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä sekä rikosoikeudellista sääntelyä tavalla, joka ilmentää hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn toissijaisuutta. Esimerkiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullikorotuksesta annetun lain (781/2013) sisältää suhteellisen kattavaa sääntelyä hallinnollisen seuraamusmaksun ja sen määräämistä koskevan menettelyn suhteesta rikosprosessiin. Sanotun lain 3 §:n 1 momentin mukaan toimivaltainen viranomaisella voi tehdä veronkorotuksen määräämisen jälkeen samasta asiasta rikosilmoituksen vain, jos se on saanut näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista olennaisista tosiseikoista niin, että veronkorotusta ei olisi määrätty alun perinkään sen perusteella, vaan asia olisi siirretty rikosprosessissa käsiteltäväksi. Lisäksi momentissa edellytetään, ettei uusi näyttö ole jäänyt huomiotta viranomaisesta johtuvasta syystä. Säännöksen 2 momentin mukaan asian käsittely

¹⁹⁰ Ks. myös HE 180/2017 vp, s. 271.

rikosprosessissa edellyttää, että toimivaltainen viranomainen poistaa aiemmin määrätyn veronkorotuksen viimeistään ennen syytteen vireillepanoa. Laki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta edellytti, että asian uudelleen käsittely rikosprosessissa perustuu veronkorotuksen määräämisen jälkeen saatuun näyttöön sellaisista uusista ja olennaisista tosiseikoista, jotka olisivat voineet johtaa alkuperäisen veronkorotuksen määräämättä jättämiseen ja asian siirtämiseen rikosprosessissa käsiteltäväksi, minkä lisäksi tällaisten seikkojen huomiotta jättäminen ei valiokunnan mukaan saa johtua viranomaisesta itsestään.¹⁹¹ Hallinnollisen seuraamusmaksun poistamista ja asian käsittelyä uudelleen rikosoikeudellisessa menettelyssä koskevalle sääntelylle on näin kaksoisrangaistavuuden kiellon vuoksi asetettu tiukat edellytykset. On myös huomattava, että uudemmissa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä vastaavasta mahdollisuudesta ei ole säädetty.

Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 4 §:ssä sen sijaan säädetään öljypäästömaksun toissijaisuudesta. Säännöksen 2 momentin mukaan öljypäästömaksua ei voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä. Säännöksen 2 momentin mukaan öljypäästömaksun määränneen viranomaisen on hakemuksesta poistettava maksu, jos se, jolle on määrätty öljypäästömaksu, myöhemmin tuomitaan rangaistukseen samasta öljypäästöstä. Sanottua säännöstä ei ole säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eikä aiempaan alusjätelakiin sisältynyttä vastaavaa säännöstä myöskään ole arvioitu eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.¹⁹² Selvää tästä huolimatta on, että sääntely on merkityksellistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kannalta. Artiklan 1 kappaleen mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Artiklan 2 kappale mahdollistaa asian uudelleen tutkimisen, mutta se edellyttää ennen muuta näyttöä uusista tosiseikoista. Artiklan 2 kappaleen mukaan 1 kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen. Merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 4 §:n 2 momentissa ei tällaisista edellytyksistä säädetä, mitä voidaan nähdäkseni pitää kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta ongelmallisena.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään myös katsonut, että seuraamusmaksusääntelyssä ei tule pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen *ne bis in idem* -säännön noudattamiseksi. Tällainen pyrkimys voi valiokunnan mukaan johtaa tarpeettoman yksityiskohtaiseen sääntelyyn.¹⁹³

¹⁹¹ PeVL 17/2013 vp, s. 4–5.

¹⁹² Ks. PeVL 32/2005 vp.

¹⁹³ PeVL 9/2012 vp, s. 4/l.

Lähtökohtana hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä on hallinnollisen seuraamusmaksun toissijaisuus rikosoikeudelliseen sääntelyyn nähden. Tämä merkitsee sääntelymallia, jossa rikosoikeudellisia seuraamuksia ja hallinnollista seuraamusta ei soviteta yhteen siten, että ne määrättäisiin samanaikaisesti. Hallinnollinen seuraamusmaksu tulisi näin säätää toissijaiseksi esimerkiksi tieliikennelain 160 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin tavoin. Vastaavasti aineellisessa ympäristönsuojelua koskevassa lainsäädännössä tulisi säätää hallinnollisen seuraamusmaksun toissijaisuudesta *ne bis in idem* -kiellon asettamien vaatimusten noudattamiseksi. Nimenomaista sääntelyä siitä, että aiemmin määrätty hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin tietyin edellytyksin peruuttaa, ei nähdäkseni olisi syytä aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisällyttää. Tällaista sääntelyä ei ensinnäkään sisälly viime aikoina säädettyyn hallinnolliseen seuraamusmaksusääntelyyn. Toiseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kappale asettaa asian uudelleen tutkimiselle tiukat edellytykset, jotka kytkeytyvät esiin tulleita uusia toiseikkoja koskevaan näyttöön. Näin esimerkiksi merenkulun ympäristönsuojelulain kaltaisen hallinnollisen seuraamusmaksun poistamista ja asian uudelleen tutkimista rikosoikeudellisessa menettelyssä kaltaisen sääntelyn omaksuminen ei olisi nähdäkseni mahdollista. Kolmanneksi tämänkaltaisen sääntely voisi johtaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä tarpeettoman yksityiskohtaisena pidettyyn sääntelyyn. Lainsäädäntökäytännössä onkin nähdäkseni pitkälti katsottu, että kaksoisrangaistavuuden kieltä otetaan viime kädessä huomioon lainsäädäntöä sovellettaessa.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 33.

6. Ympäristönsuojelulaki

6.1. Ympäristönsuojelulain rikkominen

Ympäristönsuojelulain 225 §:ssä säädetään ympäristönsuojelulain rikkomisesta. Säännöksen 1 momentti on voimassa olevassa muodossaan seuraavan sisältöinen.

225 § (19.12.2018/1166)
Ympäristönsuojelulain rikkominen

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

- 1) laiminlyö 99, 115 a, 116, 118–120, 123, 136 tai 178 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden,
- 2) laiminlyö ympäristöluvan lupamääräyksen mukaisen velvollisuutensa tai ilmoituspäätökseen perustuvan velvollisuutensa tai viranomaisen 80 §:n 3 momentin, 94 §:n 3 momentin, 95 §:n 1 momentin taikka 99 tai 136 §:n nojalla antamaan määräykseen perustuvan velvollisuutensa,
- 3) rikkoo 16–18 §:ssä tarkoitettua kieltoa tai 9, 10, 17, 156, 216 tai 217 §:n nojalla annettua valtioneuvoston asetusta,
- 4) laiminlyö 94 §:n 1 ja 2 momentin taikka 114, 115, 133, 134, 139 tai 155 §:n mukaisen velvollisuutensa tai rikkoo 213 §:n nojalla annettuun ympäristöministeriön päätökseen sisältyviä ehtoja,
- 5) aloittaa ilmoituksenvaraisen toiminnan ennen 115 c §:ssä säädettyä määräaika,
- 6) ryhtyy 118 §:ssä tarkoitettuun toimenpiteeseen tai aloittaa siinä tarkoitettua toiminnan ennen 118 §:n 3 momentin mukaisen ajan kulumista,
- 7) laiminlyö otsoniasetuksen 4–8, 10–13, 15–17, 20, 22–24 tai 27 artiklan mukaisen velvollisuutensa tai F-kaasuasetuksen 3–8, 10–17 tai 19 artiklan tai 165 §:n mukaisen velvollisuutensa tai toimii epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 166/2006 5 tai 6 artiklassa taikka 9 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuutensa vastaisesti taikka toimii 159 §:n 1 momentin tai 161 §:n vastaisesti taikka 17 luvun nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen tai F-kaasuasetuksen vastaisesti,
- 8) laiminlyö pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1021 7 artiklan mukaisen velvollisuutensa tai
- 9) saattaa markkinoille työkoneisiin tarkoitettua polttomoottoria tai työkoneen, johon on asennettu polttomoottori, vastoin työkonemoottoreiden tyyppihyväksyntäasetuksen 8, 9, 11–15 tai 31–33 artiklassa säädettyä, jättää ilmoittamatta sellaisia tietoja tyyppihyväksyntäviranomaiselle, jotka saattaisivat johtaa työkonemoottorien tyyppihyväksyntäasetuksessa tarkoitettua tyyppihyväksynnän epäämiseen, peruuttamiseen tai 40 artiklassa tarkoitettuun palauttamismenettelyyn taikka käyttää työkonemoottoreiden tyyppihyväksyntäasetuksen 18 artiklan vastaisesti 3 artiklan 63 kohdassa tarkoitettua estostrategiaa,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, ympäristönsuojelulain rikkomisesta sakkoon.

Säännöksen 1 kohdassa säädetään rangaistavaksi tiettyjen ympäristönsuojelulain säännöksissä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti. Kohdassa viitatuissa säännöksissä tarkoitettu

ilmoitus on tehtävä joko Lupa- ja valvontavirastolle (99 §, 118 §, jos toimenpide tehdään usean kunnan alueella, 119 § ympäristönsuojelulain 34 §:n 1 momentissa ja 2 momentin 2. virkkeessä sekä 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, 123 §, 136 § ja 178 §) tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle (115 a §¹⁹⁵, 116 §, 118 §, jos toimenpide tehdään yhden kunnan alueella, 119 § ympäristönsuojelulain 34 §:n 2 momentin 1. virkkeessä tarkoitetuissa tilanteissa, 120 § ja 123 §). Kohdassa säädetään rangaistavaksi sellaisia ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyviä tilanteita, jotka tyypillisesti voisivat moitittavuutensa puolesta tulla hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituiksi. Lisäksi on huomattava, että useat kohdassa tarkoitettut ilmoitusvelvollisuudet kohdistuvat ennen muuta elinkeinonharjoittajiin. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 99 §:ssä säädetään suuren polttolaitoksen toiminnanharjoittajan ilmoitusvelvollisuudesta, 115 a §:ssä ilmoituksenvaraisesta toiminnasta, jollaista ympäristönsuojelulain liitteen 4 mukaan on muun muassa tietyn tuotantokapasiteetin ylittävä sahalaitos, terveydelle tai ympäristölle vaarallisen nestemäisen kemikaalin tietyn kokoluokan ylittävä varasto tai tietyn tuotantokapasiteetin ylittävä panimo. Lain 116 §:ssä sen sijaan on kysymys lain liitteessä 2 yksilöityä toimintaa koskevan rekisteröinti-ilmoituksen laiminlyönnistä. Liitteessä 2 yksilöity rekisteröitävä toiminta voi olla muun muassa energiantuotantolaitos tai kemiallinen pesula taikka kiinteä betoniasema. Selvältä vaikuttaa, että tällaista toimintaa harjoitetaan useimmiten oikeushenkilömuotoisesti. Vaikuttaa näin nähdäkseni siltä, että kohdassa rangaistavaksi säädetty toiminta sopisi luontevasti hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitavaksi.

Arvioitavaksi tällöin tosin tulisi ennen muuta se, mikä valvontaviranomainen olisi toimivaltainen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen. Ensimmäisenä vaihtoehtona voidaan arvioida sitä, että kaikkien ympäristönsuojelulaissa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistoimivalta keskitettäisiin yhdelle viranomaiselle. Tällöin kysymykseen tulisi ennen muuta Lupa- ja valvontavirasto. Tällaista keskitettyä ratkaisua voitaisiin pitää tarkoituksenmukaisena seuraamus käytännön yhtenäisyyden kannalta. Lisäksi seuraamusmaksun määräämisen toimivaltainen viranomainen ilmenisi tällöin lainsäädännöstä yksiselitteisesti, millä on merkitystä seuraamussääntelyn ennakoitavuuden kannalta. Toisaalta tässä vaihtoehdossa ongelmalliseksi saattaisi muodostua se, että Lupa- ja valvontavirastolla ei kaikissa tilanteissa välttämättä olisi parasta asiantuntemusta määräämisen perusteena olevien seikkojen arvioinnin suhteen, koska ympäristönsuojelulaissa on myös muita valvontaviranomaisia. Vaihtoehto ei tosin sanoen ota välttämättä riittävästi huomioon sitä, että valtaosa seuraamusmaksuista olisi oletettavasti suhteellisen vähäisiä, jolloin niitä ei olisi tarkoituksenmukaista osoittaa sellaisen valtion tasolla toimivan valvontaviranomaisen määräämistoimivaltaan kuuluviksi, joka ei lähtökohtaisesti sanottuja rikkomuksia selvitä.

Toisena vaihtoehtona voidaan arvioida sitä, että seuraamusmaksun määräämistoimivalta kuuluisi ympäristönsuojelulain 3 luvussa tarkoitettut valvontaviranomaiset. Tällöin kukin sanotussa

¹⁹⁵ Säännöksessä tarkoitettu ilmoitus on tosin tietyissä tapauksissa säännöksen 3 momentin mukaan tehtävä Lupa- ja valvontavirastolle).

luvussa tarkoitettu valvontaviranomainen määräisi seuraamusmaksun, kun kysymys olisi sen valvontatoimivaltaan kuuluvan rikkomuksen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta. Tällainen hajautettu seuraamusmaksujen määräämistoimivalta saattaisi parhaiten turvata sen lähtökohdan, että seuraamusmaksun määräämistoimivalta on perusteltua osoittaa taholle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja.¹⁹⁶ Toisaalta eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hajautettua seuraamusmaksun määräämistoimivaltaa ilmentävän sääntelymallin on katsottu lisäävän riskiä seuraamuskäytännön epäyhtenäisyydestä, minkä lisäksi tällainen hajautettua määräämistoimivaltaa ilmentävä sääntely on voitu muotoilla tavalla, josta määräämiseen toimivaltainen viranomainen ei selvästi käy ilmi laista. Tällä taas valiokunnan mukaan on vaikutusta seuraamussääntelyn ennakoitavuuteen.¹⁹⁷ Aineellisessa ympäristölainsäädännössä ympäristönsuojelulaki mukaan lukien hajautettua seuraamusmaksun määräämistoimivallan erityisongelma liittyy myös siihen, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen toimii yleisenä valvontaviranomaisena (ympäristönsuojelulain 23 §:n 1 momentti). Voimassa olevasta lainsäädännöstä löytyy sinänsä esimerkkejä siitä, että kunnan viranomainen on säädetty hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen suhteen toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Pysäköintivirhemaksun voi pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 13 §:n 1 momentin mukaan määrätä kunnallinen pysäköinnintarkastaja. Elintarvikelain (297/2021) 67 §:ssä tarkoitetun elintarviketarkastuksen seuraamusmaksun voi määrätä toimivaltainen valvontaviranomainen, joka sanotun lain 5 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan voi olla elintarvikelain mukaisista valvontatehtävistä huolehtiva valtion tai kunnan viranomainen. Sanottu seuraamusmaksut eivät kuitenkaan ole euromääräisesti erityisen merkittäviä. Jos ympäristönsuojelulain suhteen omaksuttaisiin hajautettu seuraamusmaksujen määräämistoimivaltaa ilmentävä sääntelymalli, tulisi ensinnäkin huolehtia siitä, että toimivaltaisten viranomaisten lukumäärä ei olisi liiallinen. Toiseksi hajautettu määräämistoimivalta lisää riskiä seuraamuskäytännön epäyhtenäisyydestä, minkä vuoksi olisi perusteellisesti arvioitava, miten seuraamuskäytännön yhtenäisyys turvattaisiin, ottaen erityisesti huomioon myös kuntien valvontaviranomaisille mahdollisesti säädetty määräämistoimivalta. Lisäksi olisi arvioitava, tulisiko joka tapauksessa kaikki tietyn euromäärän ylittävät seuraamusmaksut säätää tietyn valvontaviranomaisen monijäsenisen toimielimen määräämistoimivaltaan kuuluviksi. Tarkoituksenmukaista ei nähdäkseni olisi, että hajautetussa mallissa kaikkiin valvontaviranomaisiin perustettaisiin seuraamuskollegio. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellä todetun lausuntokäytännön mukaan hajautettu malli saattaa edellyttää, että myös alle 100 000 euron seuraamusmaksut säädetään tietyn monijäsenisen toimielimen määräämistoimivaltaan kuuluviksi.¹⁹⁸ Tällöin esimerkiksi Lupa- ja valvontavirastoon perustettava seuraamusmaksulautakunta määräisi tietyn euromäärän ylittävät seuraamusmaksut toimivaltaisen valvontaviranomaisen esityksestä.

¹⁹⁶ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 37.

¹⁹⁷ PeVL 33/2025 vp, 16 kohta.

¹⁹⁸ PeVL 33/2025 vp, 18 kohta.

Säännöksen 2 kohdassa on kysymys ympäristöluvan sisältämässä lupamääräyksessä asetetun velvollisuuden tai ilmoituspäätökseen perustuvan velvollisuuden rikkomisesta taikka viranomaisen ympäristönsuojelulain 80 §:n 3 momentin, 94 §:n 3 momentin, 95 §:n 1 momentin, 99 §:n tai 136 §:n nojalla antaman määräyksen rikkomisesta. Kohdassa säädetään rangaistavaksi sellainen lupamääräyksen tai määräyksen rikkominen, joka ei rikoslain 48 luvun 1 §:n mukaisesti ole omiaan aiheuttamaan teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Ympäristöluvasta säädetään ympäristönsuojelulain 2 luvussa ja yleinen luvanvaraisuus koskee lain 27 §:n mukaan ennen muuta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa. Tällaista toimintaa on ympäristönsuojelulain liitteen 1 mukaisesti esimerkiksi metsäteollisuus, metalliteollisuus, energian tuotanto ja kemianteollisuus. On varsin todennäköistä, että kysymys on oikeushenkilömuotoisesta toiminnasta, jolloin hallinnollinen seuraamusmaksu vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta seuraamukselta.

Säännöksen 3 kohdassa rangaistavaksi säädetään ympäristönsuojelulain 16–18 §:ssä tarkoitetun kiellon rikkominen taikka lain 9, 10, 17, 156, 216 tai 217 §:n nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen rikkominen. Ympäristönsuojelulain 16 §:ssä säädetään maaperän pilaamiskiellosta, 17 §:ssä pohjaveden pilaamiskiellosta ja 18 §:ssä merta koskevista erityisistä kielloista. Tältä osin kohdassa säädetään rangaistavaksi sellainen sanottujen kieltojen vastainen toiminta, joka ei tule rangaistavaksi rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena. Kieltojen vastainen toiminta voi olla niin luonnollisen henkilön kuin oikeushenkilön toteuttamaa. Lisäksi kohdassa säädetään rangaistavaksi useiden ympäristönsuojelulain säännösten nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten rikkominen. Sanottuihin säännöksiin sisältyvien asetuksenantovaltuuksien nojalla on annettu ainakin 20 valtioneuvoston asetusta.¹⁹⁹ Säännös ulottaa rangaistavan käyttäytymisen tältä osin arveluttavan laajalle, koska kohta kattaa sanotut asetukset kokonaisuudessaan. Lainkohdan kattamat asetukset eivät myöskään kaikilta osin sisällä viittausta ympäristönsuojelulain 225 §:n rangaistussäännökseen, mikä merkitsee, että sääntely ei tältä osin täytä

¹⁹⁹ Ympäristönsuojelulain 9 §:n nojalla annetut asetukset: VNa kiinteän betoniaseman ja betonituotetehtaan ympäristönsuojeluvaatimuksista [858/2018](#), VNa eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta [1250/2014](#), VNa titaanidioksidia tuottavien laitosten ympäristönsuojeluvaatimuksista [712/2014](#), VNa nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista [314/2020](#), VNa betonimurskeen jätteen luokittelun päättymisen arviointiperusteista [466/2022](#) ja VNa mekaanisesti kierrätetyn uusiomuoviraaka-aineen jätteen luokittelun päättymisen arviointiperusteista [270/2024](#); 10 §:n nojalla annetut asetukset: VNa eräiden maa- ja puutarhataloudesta peräisin olevien päästöjen rajoittamisesta [1250/2014](#), VNa ilmanlaadusta [79/2017](#), VNa yhdyskuntajätevesistä [888/2006](#), VNa talousjätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla [157/2017](#), VNa ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä [113/2017](#), VNa bensiinihöyryjen talteenotosta jakeluasemilla [1085/2011](#), VNa kaatopaikoista [331/2013](#), VNa kiinteän betoniaseman ja betonituotetehtaan ympäristönsuojeluvaatimuksista [858/2018](#) ja VNa nestemäisten polttoaineiden jakeluasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista [314/2020](#); 216 §:n nojalla annetut asetukset: VNa orgaanisten liuottimien käytöstä eräissä maaleissa ja lakoissa sekä ajoneuvojen korjausmaalaustuotteissa aiheutuvien haihtuvien orgaanisten yhdisteiden päästöjen rajoittamisesta [189/2022](#), VNa moottoribensiinin, dieselöljyn ja eräiden muiden nestemäisten polttoaineiden laatuvaatimuksista [883/2022](#) ja VNa raskaan ja kevyen polttoöljyn rikkipitoisuudesta [908/2022](#); 217 §:n nojalla annetut asetukset: VNa ulkona käytettävien laitteiden melupäästöistä [621/2001](#), VNa polttomoottoreiden pakokaasu- ja hiukkas päästöjen rajoittamisesta annetun VNa:n kumoamisesta [4/2018](#), ja VNa moottorikäyttöisten ajoneuvojen joutokäynnin rajoittamisesta [1266/2002](#).

eduskunnan perustuslakivaliokunnan muotoilemia blankorangaistussäännöksille asetettuja vaatimuksia. On nähdäkseni selvää, että sääntelyä olisi tältä osin rajattava ja selkiytettävä. Lisäksi on huomattava, että jos kohdassa tarkoitettu toiminta olisi jatkossa joko kokonaan tai osin hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitua, eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti blankorangaistussääntelyä koskeva käytäntö ulottaa vaikutuksensa myös hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitua käyttäytymistä koskevaan sääntelyyn.²⁰⁰

Säännöksen 4 kohdassa säädetään rangaistavaksi 94 §:n 1 ja 2 momentin taikka 114, 115, 133, 134, 139 tai 155 §:n mukaisen velvollisuuden laiminlyönti tai 213 §:n nojalla annetun ympäristöministeriön päätökseen sisältyvän ehdon rikkominen. Tässäkin kohdassa on kysymys toiminnasta, joka vakavammissa ilmenemismuodoissa voi tulla rikoslain 48 luvun 1 §:n nojalla arvioitavaksi ja joka monissa tapauksissa liittyy oikeushenkilömuotoiseen toimintaan, joskin esimerkiksi ympäristönsuojelulain 155 §:ssä tarkoitettu jätevesien yleinen puhdistamisvelvollisuus koskee kiinteistöä, jolloin velvollisuus voi luonnollisesti olla myös luonnollisen henkilön vastuulla. Ympäristönsuojelulain 213 §:n nojalla annettava ympäristöministeriön päätös koskee päästöjä koskevista säännöistä poikkeamista ja päätös koskee tiettyä toiminnanharjoittajaa. Kohdassa tarkoitettua rangaistavaksi säädetty teot olisi nähdäkseni mahdollista sanktioida myös hallinnollisin seuraamusmaksuin.

Säännöksen 5 kohdassa rangaistavaksi säädetään ilmoituksenvaraisen toiminnan aloittaminen ennen 115 c §:ssä säädettyä määräaika. Ilmoituksenvarainen toiminta liittyy ympäristönsuojelulain 115 a §:n mukaan toiminnanharjoittajan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, josta säädetään lain liitteessä 4. Sanotun liitteen mukaan kysymys voi olla esimerkiksi sahalaitoksesta, kemikaalin varastosta tai panimosta. Kohta koskee oikeushenkilön muodossa harjoitettua toimintaa.

Säännöksen 6 kohdassa säädetään rangaistavaksi 118 §:ssä tarkoitettuun toimenpiteeseen ryhtyminen tai siinä tarkoitettua toiminnan aloittaminen ennen 118 §:n 3 momentin mukaisen ajan kulumista. Ympäristönsuojelulain 118 §:ssä säädetään melua ja tärinää aiheuttavasta tilapäisestä toiminnasta ja lainkohdassa säädetty velvoitteet koskevat toiminnanharjoittajia. Kysymys on ennen muuta oikeushenkilön muodossa tai muuten ammattimaisesti harjoitettavasta toiminnasta, jolloin hallinnollista seuraamusmaksua voitaisiin pitää luontevana seuraamuksena.

Säännöksen 7 kohdassa kriminalisoidaan kattavasti otsoniasetuksen ja F-kaasuasetuksen vastaisia tekoja ja laiminlyöntejä. Velvoitteet koskevat ennen muuta otsonikerrosta heikentäviä aineita tai fluorattuja kasvihuonekaasuja sisältäviä laitteita tai järjestelmiä asentavia, kunnossapitäviä, huoltavia tai korjaavia taikka tällaisia laitteita tai järjestelmiä muuten käsitteleviä henkilöitä. Kysymys on toiminnasta, jota harjoittavalta edellytetään tiettyä pätevyyttä. Otsoniasetuksen ja F-

²⁰⁰ Keskeisesti PeVL 10/2016 vp, s. 7–8.

kaasuasetuksen vastaiset vakavammat teot voivat tulla arvioitaviksi rikoslain 48 luvun 1 §:n mukaisena ympäristön turmelemisena ennen muuta säännöksen 1 momentin 2 tai 5 kohdan mukaisina tekoina, jolloin ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentin 7 kohdassa on kriminalisoitu lievempiä rikkomusluonteisia tekoja, jotka tämän vuoksi voisivat tulla myös hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituiksi.

Säännöksen 8 kohdan mukaan rangaistavaa on orgaanisista yhdisteistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1021 7 artiklassa tarkoitetun velvollisuuden laiminlyönti. Sanottu artikla koskee jätehuoltoa ja artiklassa asetetut velvoitteet koskevat jätteen tuottajia ja haltijoita. Jätteisiin liittyvät vakavammat jätelain vastaiset teot tulevat rangaistaviksi rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena, joten 8 kohdassa tarkoitetut teot ovat ennen muuta rikkomusluonteisia ja soveltuisivat näin hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituiksi teoiksi.

Säännöksen 9 kohdassa säädetään rangaistavaksi polttomoottorin tai työkoneen, johon on asennettu polttomoottori, markkinoille saattamiseen liittyvistä teoista, jotka koskevat sanotun polttomoottorin tyyppihyväksyntää tai siihen liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta. Kohta koskee tyyppillisesti oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa harjoitettua toimintaa ja kysymys on ennen muuta rikkomusluonteisesta teosta, jollaiset Suomessa tyyppillisesti nykyisin sanktioidaan hallinnollisin seuraamusmaksuin.

Ensinnäkin voidaan todeta, että kaikissa ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentin kohdissa, joissa yksilöidään tarkemmin siinä rangaistavaksi säädettyjä tekoja, on kysymys moitittavuudeltaan suhteellisen vähäisistä rikkomusluonteisista teoista. Useassa kohdassa kysymys on siitä, että vastaavat mutta moitittavuudeltaan huomattavammat teot tulevat rangaistavaksi rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena, jos sanotussa säännöksessä rangaistavuudelle asetetut edellytykset täyttyvät. Olennaista tässä suhteessa on rikoslain 48 luvun 1 §:n sisältämä abstraktista vaaraa sisältävä tunnusmerkki, jonka mukaan teon on oltava omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Kysymys on siis siitä, että teosta tyyppillisesti aiheutuu vaaratunnusmerkissä tarkoitettua vaaraa.²⁰¹ Ympäristönsuojelulain 225 §:ssä rangaistavaksi säädetyt teot taas ovat niin sanottuja tekoricoksia eli esimerkiksi tietyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti sellaisenaan on rangaistavaa. Koska kysymys on kuitenkin myös säännöksen tekoricoluonteen vuoksi suhteellisen vähäisistä esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden rikkomista koskevien tekojen rangaistavaksi säätämisestä, ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentin 1–9 kohdassa rangaistavaksi säädetyt teot ovat nähdäkseni lähtökohtaisesti sellaisia, jotka soveltuisivat hallinnollisilla seuraamusmaksuilla sanktioituiksi.

²⁰¹ HE 94/1993 vp, s. 189/II.

Toiseksi ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentissa ympäristönsuojelulain rikkomisena rangaistavaksi säädetty teot ovat keskeisesti tekoja, joihin voi syllistyä oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa. Tosiasiallisesti tämä merkitsee, että oikeushenkilöön, jonka toiminnassa ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentissa tarkoitettu rikkomus on tehty, ei voida kohdistaa rikosoikeudellisia toimenpiteitä. Rikoslain 9 luvun 1 luvun 1 momentin mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu ja yhteisösakko oikeushenkilöön kohdistettavana seuraamuksena voi tulla kysymykseen vain rikoslaisissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen suhteen, jos yhteisösakko on rikoslaisissa säädetty tietyn rikoksen seuraamukseksi. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ei näin tule kysymykseen rikoslain ulkopuolisten tekojen suhteen. Sitä ei olisi mahdollista ulottaa koskemaan esimerkiksi ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentissa tarkoitettua ympäristönsuojelulain rikkomista rikoslain 9 luvun 1 §:ää muuttamatta. Hallinnolliset seuraamusmaksut voidaan Suomessa vakiintuneesti omaksutun näkemyksen mukaan kohdistaa myös oikeushenkilöön. Tämä nähdäkseni suhteellisen vahvasti puoltaisi sitä, että ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentissa rangaistavaksi säädetty teot siirrettäisiin hallinnollisesti sanktioituiksi.

Kolmanneksi ympäristönsuojelulain 23 §:ssä säädetään sanotun lain mukaisista yleisistä valvontaviranomaisista, joita ovat 1.1.2026 toimintansa aloittava Lupa- ja valvontavirasto valtion valvontaviranomaisena sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Lisäksi lain 23 a §:n mukaan Suomen ympäristökeskus toimii otsoniasetuksen (EU) N:o 590/2025 ja F-kaasuasetuksen (EU) N:o 573/2025 mukaisena toimivaltaisena viranomaisena sekä valvoo sanottujen asetusten noudattamista. Lisäksi valvontaviranomaistehtäviä on ympäristönsuojelulain 23 b §:n, 23 c §:n, 24 §:n ja 24 §:n nojalla annettu Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle, Elinvoimaketukselle sekä kunnan terveysuojeluviranomaisille ja elintarvikevalvontaviranomaisille. Ympäristönsuojelulaisissa tarkoitettun valvontaviranomaisjärjestelmän kattavuus nähdäkseni puoltaisi sitä, että ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentissa kriminalisoidut teot saatettaisiin hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituksi. Asiaan liittyvissä aiemmissä selvityksissä on todettu, että vähäisiä ympäristörikkeitä koskevien poliisin ratkaisujen perusteella on pääteltävissä, että sakkoihin perustuvat kriminalisoinnit eivät ole toimineet kustannustehokkaasti.²⁰² On ajateltavissa, että seuraamukset toimitaisivat tehokkaammin, jos kysymys olisi valvontaviranomaisen määräämistä hallinnollisista seuraamusmaksuista, jolloin valvontaviranomaisen ei tarvitsi ilmoittaa havaitsemistaan rikkomuksista esitutkintaviranomaiselle esitutkinnan käynnistämistä varten vaan valvontaviranomaiset voisivat itse hallintolakia noudattaen määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun. Seuraamusmaksun määräämistoimivallan suhteen tulisi kuitenkin edellä esitetyn mukaisesti kiinnittää huomiota valintaan keskitetyn tai hajautetun määräämistoimivallan välillä.

Jos seuraamusmaksun määräämistoimivalta olisi hajautettua, arvioitavaksi tulisi myös hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen suhde valvontaviranomaisen muihin toimivaltuuksiin. Ympäristönsuojelulain 24 a §:ssä säädetään markkina- ja valvontaviranomaisista, jollaisina toimivat säännöksen mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Suomen ympäristökeskus ja Liikenne- ja

²⁰² Suvantola 2018, s. 73.

viestintävirasto. Lain 24 b §:n mukaan markkinavalvontaviranomaisten toimivallasta säädetään muun muassa eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetussa laissa (markkinavalvontalaki, 1137/2016). Sanottu laki sisältää kattavaa sääntelyä markkinavalvonnan toimenpiteistä, kuten lain 17 §:ssä tarkoitettua toimenpidemääräyksestä ja lain 18 §:ssä tarkoitettua kiellosta. Toimenpiteitä voidaan lain 28 §:n nojalla tehostaa uhkasakolla ja teettämisuhkalla. On kuitenkin huomattava, että markkinavalvontalaissa tarkoitettut toimivaltuudet ovat ennen muuta muita kuin rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Välillisen tai välittömän hallintopakon keinoja, kuten viranomaisvalvonnan toteuttamiseksi määrättäviä toimintakieltoja tai uhkasakkoa, ei pidetä rangaistusluonteisina hallinnollisina seuraamuksina eikä niillä näin ole hallinnollista seuraamusmaksua estävää vaikutusta.²⁰³ Lainsäädäntökäytännössä löytyy myös esimerkkejä siitä, että markkinavalvontaan liittyen säädetään hallinnollisista seuraamusmaksuista, jotka eivät toimi esteenä muille hallinnollisille seuraamuksille, jotka eivät ole hallinnollisten seuraamusmaksujen tavoin rangaistusluonteisia.²⁰⁴

6.2. Hallinnollisella seuraamusmaksulla mahdollisesti sanktioitavien tekojen hyväksyttävyyys

Jokaisen tällä hetkellä ympäristönsuojelulaissa määritellyn mahdollisesti hallinnollisesti sanktioitavan teon suhteen tulisi perusteellisesti arvioida, onko kysymys sellaisesta teosta tai laiminlyönnistä, jonka hallinnolliselle sanktioinnille on esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve. Tässä tulisi kiinnittää huomiota ympäristönsuojelulain tavoitteisiin, jotka liittyvät lain 1 §:n mukaisesti muun muassa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen, kestävä kehityksen tukemiseen sekä luonnonvarojen kestävään käyttöön ja jätteiden määrän vähentämiseen samoin. Lisäksi tulisi olla esitettävissä perusteita sille, että hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktiointi oletettavasti toimisi edellä mainittujen tavoitteiden kannalta ei-toivottavaa käyttäytymistä. Yleisellä tasolla on huomattava, että ympäristönsuojelulain tavoitteet ovat välittömästi kytkettävissä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen.²⁰⁵

Lisäksi on otettava huomioon, että perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan oikeus terveelliseen ympäristöön. Säännös vaikuttaa ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.²⁰⁶ Eduskunnan perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa ympäristönsuojelulakia säädettäessä todennut, että Perusoikeuksien kannalta

²⁰³ Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 22 ja 34.

²⁰⁴ Ks. laki eräiden tekoöljyjärjestelmien valvonnasta (EV 162/2025 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 33/2025 vp esittämän johdosta sanotun lain mukaiset seuraamusmaksut kuuluvat kuitenkin Liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä toimivan tekoöljyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunnan määräämistoimivaltaan. Lautakunta määrää seuraamusmaksun toimivaltaisen markkinavalvontaviranomaisen esityksestä (lain 13 §).

²⁰⁵ Ks. myös HE 70/2021 vp, s. 49.

²⁰⁶ HE 309/1993 vp, s. 66/II. Ks. myös PeVL 69/2018 vp, s. 3.

ympäristönsuojelulain sääntelyn voidaan yleisesti katsoa toteuttavan perustuslain 20 §:ssä säädettyä kaikille kuuluvaa vastuuta ympäristöstä sekä julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.²⁰⁷ Tässä arvioissa on lisäksi otettava huomioon ympäristöperusoikeuden merkitys perusoikeussuojan kokonaisuudessa, minkä suhteen eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä esimerkiksi omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua sääätämisympäristöön vaikuttavaksi seikaksi.²⁰⁸ Edellä todettu merkitsee ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden painoarvon kasvamista aiemmasta.

Lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain sääntely näin perustuu painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen, joskin painavan yhteiskunnallisen tarpeen käsilläolo olisi tämän lisäksi sanktioinnin näkökulmasta kyettävä perustelemaan kunkin hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitavan menettelyn osalta.

6.3. Mahdolliseen hallinnolliseen seuraamusmaksusääntelyyn siirtymisen vaikutukset

Jos ympäristönsuojelulainsäädännössä ja mahdollisesti myös muussa aineellisessa ympäristölainsäädännössä siirryttäisiin rikosoikeudellisesta rangaistavuudesta hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöön, siirtymä ei oletettavasti merkittävästi vaikuttaisi aineellisen ympäristölainsäädännön preventiiviseen tehoon tai yleisemmin ympäristölainsäädännössä asetettujen velvoitteiden noudattamiseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että maksuseuraamuksetkin voivat toimia yleisesti, jolloin niiden teho perustuu muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen.²⁰⁹ Yleisestävyydessä valvontaviranomaisen toiminta on keskeisessä asemassa. Ympäristölainsäädännön suhteen Lupa- ja valvontavirasto toimii 1.1.2026 alkaen keskeisenä valvontaviranomaisena, mikä merkitsee, että alalla on näin keskitettynä valvontaviranomaisena toimiva taho, joskin aineellisen ympäristölainsäädännön valvontaa toteuttavat myös tietyt muut valvontaviranomaiset. Joka tapauksessa alalla toimii keskitetty valvontaviranomainen. Tässä suhteessa on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistoimivallan suhteen hajautettua ratkaisua, jossa maksuja voi määrätä useampia valvontaviranomaisia, ei ole pidetty tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna, koska se lisää riskiä seuraamuskäytännön epäyhtenäisyydestä.²¹⁰ Aineellisen ympäristölainsäädännön alalla saattaisi näin olla mahdollisuus keskitettyyn hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistoimivallan järjestämiseen, mikä lisäisi seuraamuskäytännön yhtenäisyyttä ja näin myös valvonnan yleisestävää tehoa seuraamuskäytännön yhtenäisyyden kautta.

²⁰⁷ PeVL 10/2014 vp, s. 2/l.

²⁰⁸ PeVL 69/2018 vp, s. 5. Ks. myös PeVL 26/2020 vp, s. 2.

²⁰⁹ PeVL 9/2018 vp, s. 4.

²¹⁰ PeVL 33/2025 vp, 16 kohta.

Siirtyminen hallinnollisiin seuraamusmaksuihin merkitsisi oletettavasti sanktion määräämisen nopeutumista ja näin tehostumista. Jos maksun määräisi ensi vaiheessa ympäristöalan valvontaviranomainen, tällä viranomaisella olisi myös parempi aineellisen ympäristölainsäädännön tuntemus kuin yleisellä esitutkintaviranomaisella, jonka tutkittavana tavanomaisesti on rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Seuraamuksen määräämisen nopeutuminen ja se, että seuraamuksen määräisi aineellista ympäristölainsäädäntöä paremmin tunteva taho, tehostaisi kokonaisuudessaan ympäristövalvontaa ja olisi myös mahdollisen sanktion kohteen kannalta tarkoituksenmukaisempaa, koska moitittavan menettelyn selvittäminen ja mahdollisen hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen olisi lyhytkestoisempaa kuin rikostutkinta ja sen jälkeen toteutettava mahdollinen rikosprosessi.

7. Otsoniasetus

7.1. Otsoniasetuksen sanktiointia koskeva velvoite

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/590 otsonikerrosta heikentävistä aineista ja asetuksen (EY) N:o 1005/2009 kumoamisesta on annettu 7.2.2024. Asetuksella näin kumotaan voimassa oleva otsoniasetus, joka on merkityksellinen rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitetun ympäristön turmelemista koskevan säännöksen sekä ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentissa tarkoitetun ympäristönsuojelulain rikkomista koskevan säännöksen kannalta. Rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan f alakohdan mukaan rangaistavaa on vuoden 2009 otsoniasetuksen vastainen tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tehty aineen, valmisteen, seoksen, tuotteen tai esineen valmistaminen, luovuttaminen, kuljettaminen, käyttäminen, käsitteleminen ja säilyttäminen sekä laitteen käyttäminen. Säännöksen 1 momentin 5 kohdan b alakohdan mukaan rangaistavaa on tahallinen tai törkeästä tuottamuksesta tehty otsoniasetuksen vastainen aineen, valmisteen tai tuotteen maahantuonti ja maasta vienti. Edellytyksenä ympäristön turmelemisen rangaistavuudelle on lisäksi, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Lisäksi vuoden 2009 otsoniasetuksen kannalta merkityksellinen on ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettu tahallaan tai huolimattomuudesta toteutettu otsoniasetuksen 4–8, 10–13, 15–17, 20, 22–24 tai 27 artiklassa tarkoitettun velvollisuuden laiminlyönti. Kohdan soveltamisala on huomattavan laaja sen kattaessa lukuisia vuoden 2009 otsoniasetuksen artikloja ja niiden vastaista toimintaa. Toisaalta myös vuoden 2009 otsoniasetuksen seuraamuksia koskeva 29 artikla on soveltamisalaltaan laaja, koska siinä ei yksilöidä niitä asetuksen velvoitteita, joiden vastainen toiminta olisi sanktioitava tai säädettävä rangaistavaksi.

Myös vuoden 2024 otsoniasetuksen seuraamuksia koskeva velvoite on hyvin laaja ja epätäsmällinen kattaen käytännössä kaikki asetuksessa asetetut velvoitteet.²¹¹ Voidaan kuitenkin arvioida, että seuraamuksia koskeva velvoite kohdistuu vain sellaisiin asetuksessa tarkoitettuihin velvoitteisiin, jotka on kohdistettu otsonikerrosta heikentäviä aineita käsitteleviin toimijoihin. Vuoden 2024 otsoniasetuksen sisältämiä tällaisia velvoitteita ovat nähdäkseni ennen muuta asetuksen 4–16, 19–21 ja 24 artiklaan sisältyvät velvoitteet. Myös sääntelyn tarkkuudelle asetettava vaatimus edellyttää, että mahdollinen sanktiosääntely kohdennetaan nimenomaisesti tiettyihin asetuksen artikloihin eikä koko asetukseen asetettuja velvoitteita tarkemmin yksilöimättä. Näin lienee ajateltavissa, että sanktiointivelvoite voidaan kohdistaa edellä mainittuihin artikloihin. Tällöin on myös huomattava, että asetuksen 6–15 artiklassa säädetään asetuksen 4

²¹¹ Seuraamuksia koskevan velvoitteen laajuuteen ja epätäsmällisyyteen kiinnitettiin huomiota myös uutta otsoniasetusta koskevasta komission ehdotuksesta annetussa U-kirjelmässä. Ks. U 45/2022 vp, s. 9. Ks. myös YmVL 30/2022 vp, s. 3.

artiklassa tarkoitettua otsonikerrosta heikentävien aineiden kieltoa koskevista poikkeuksista, joissa ei näin suoranaisesti aseteta asetuksen kohteena oleville yrityksille velvollisuuksia mutta jotka tosiasiallisesti määrittävät 4 artiklassa tarkoitetun kiellon ulottuvuutta. Edellä todetuista seikoista huolimatta sanktiointivelvoite on aineelliselta alaltaan laaja ja sen tarkkarajaisuus jättää merkittävästi toivomisen varaa.

Viimeaikaisessa lainsäädäntökäytännössä on katsottu, että EU:ssa annetun asetuksen sisältämä avoin käytännössä asetuksen kokonaisuudessaan kattava sanktiointivelvoite on mahdollista kohdentaa vain sellaisiin asetuksessa määriteltyjen tekojen tai laiminlyöntien sanktiointiin, joihin ei sisälly avoimia tai laadullisia kriteerejä.²¹² Tällöin on kuitenkin arvioitava, että kysymyksessä oleva EU:ssa annettu asetus sisältää tällaisen tulkinnan mahdollistavaa kansallista liikkumavaraa. EU:n tekoälyasetusta (EU) 2024/1689 täydentävää kansallista lainsäädäntöä koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana oli kysymys siitä, voidaanko tällainen kansallinen liikkumavara perustaa asetuksen sisältämään velvoitteen, jonka mukaan asetuksen seuraamuksia koskevan 99 artiklan mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia menettelyllisiä takeita. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä oli katsottu, että sanotussa 99(10) artiklassa tarkoitettuihin menettelyllisiin takeisiin kuuluu rikkomussääntelyltä edellytetty täsmällisyyden vaatimus.²¹³ Valiokunta ei ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa, mutta se korosti lausunnossaan laajasti seuraamusmaksusääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettuja vaatimuksia ja viittasi myös kansallisen liikkumavaran suhteen saamaansa lisäselvitykseen, mikä korostaa kansallisen liikkumavaran arvioinnin merkitystä.²¹⁴

Tässä suhteessa on huomattava, että otsoniasetuksen seuraamuksia koskeva 27 artikla ei sisällä esimerkiksi tekoälyasetuksen 99(10) artiklan kaltaista velvoitetta asianmukaisten menettelyllisten takeiden soveltamisesta seuraamuksia määrättäessä. Myöskään asetuksen johdantokappalet eivät sisällä tämänkaltaista lausumaa. Voitaneen kuitenkin katsoa, että seuraamusääntelyn täsmällisyyttä koskeva vaatimus seuraa EU-oikeudessa yleisenä oikeusperiaatteena noudatetusta oikeusvarmuuden periaatteesta. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä. Periaatteen tarkoituksena on taata niiden tilanteiden ja oikeudellisten suhteiden ennakoitavuus, joihin unionin oikeutta sovelletaan.²¹⁵ Oikeusvarmuuden periaate edellyttää lainsäädännöltä ja sen tulkinnalta riittävää ennakoitavuutta.²¹⁶ EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on lisäksi katsottu, että oikeusvarmuuden periaatetta on noudatettava erityisen tarkasti silloin, kun on kysymys sääntelystä, joka voi saada aikaan taloudellisia rasitteita.²¹⁷ Selvää on, että varallisuuteen kohdistuvat

²¹² Ks. HE 46/2025 vp, s. 96, 168 ja 170 ja HE 57/2025 vp, s. 124.

²¹³ HE 46/2025 vp, s. 96.

²¹⁴ PeVL 33/2025 vp, 10–12 kohta.

²¹⁵ Esim. C-199/03, komissio v. Irlanti, EU:C:2005:548, 69 kohta.

²¹⁶ Ks. esim. C-308/06, Intertanko, EU:C:2008:312, 69 kohta ja C-201/08, Plantanol, EU:C:2009:539, 46 kohta.

²¹⁷ Esim. C-158/06, Stichting ROM-projecten, EU:C:2007:370, 26 kohta.

seuraamukset aiheuttavat taloudellisia rasitteita, minkä vuoksi jo oikeusvarmuuden periaatteesta seuraa, että seuraamusten määräämisen perusteena olevat aineelliset velvoitteet on muotoiltava riittävän täsmällisesti, jotta niiden perusteella voitaisiin ennakoida, mikä on sanktioidun käyttäytymisen aineellinen ala. Edellä todettu ei kuitenkaan vähennä sen merkitystä, että lainvalmistelussa on perusteellisesti selvitettävä kulloinkin kysymyksessä olevan EU-säädöksen mahdollistama kansallinen liikkumavara.

Otsoniasetuksen 27 artikla sisältää seuraamuksia koskevan veloitteen. Artiklan 1 kappaleen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/99/EY mukaisten velvoitteiden soveltamista. Kohdassa otsoniasetuksen seuraamuksia koskeva velvoite asetetaan näin toissijaiseksi suhteessa ympäristörikosdirektiiviin. Käytännössä kohta tarkoittaa, että vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivi (EU) 2024/1203 velvoittaa jäsenvaltioita siinä säädettyyn nähden, mutta jäsenvaltioiden tulee tämän lisäksi säätää tarvittavista muista seuraamuksista otsoniasetuksen 27 artiklan mukaisesti.

Asetuksen 27(3)(a) artiklan mukaan seuraamuksiin on sisällyttävä hallinnolliset taloudelliset seuraamukset. Jäsenvaltiot voivat kohdan mukaan kuitenkin myös tai vaihtoehtoisesti käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia edellyttäen, että ne ovat yhtä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia kuin hallinnolliset taloudelliset seuraamukset. Artiklaa on tältä osin luettava yhdessä asetuksen 39. johdantokappalelausuman kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi voitava vahvistaa säännöt rikosoikeudellisista seuraamuksista tai hallinnollisista seuraamuksista tai rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten määräämisestä samasta rikkomuksesta. Jos jäsenvaltiot mahdollistavat sekä hallinnollisen että rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämisen samasta rikkomuksesta, niiden on johdantokappaleen mukaan otettava huomioon ne bis in idem -kielto.

Asetuksen seuraamuksia koskeva velvoite on laadittu tavalla, joka mahdollistaa jäsenvaltioille laajan liikkumavaran seuraamusten säätämisessä samoin kuin käytettävän seuraamusjärjestelmän valinnassa. Etenkin 27(3)(a) artiklasta saa kuitenkin vaikutelman, jonka mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut olisivat ainakin jossain määrin ensisijaisia suhteessa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Näin on tulkittu myös otsoniasetusta koskevasta komission ehdotuksesta annetussa U-kirjelmässä.²¹⁸

Otsoniasetuksen 3 artiklan 11 kohdan mukaan asetuksessa ilmaisulla yritys tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa asetuksessa tarkoitettua toimintaa. Asetuksen 38. johdantokappalelausuman mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että asetusta rikkoille yrityksille määrätään tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Myös asetuksen seuraamuksia koskevassa artiklassa viitataan esimerkiksi seuraamuksen suuruutta

²¹⁸ U 45/2022 vp, s. 3, 6 ja 9.

määrittävien seikkojen suhteen yrityksen aiempiin rikkomuksiin sekä yrityksen taloudelliseen tilanteeseen. Vaikka yrityksellä asetuksessa tarkoitetaan myös luonnollista henkilöä, otsoniasetuksessa asetetut velvoitteet koskevat ennen muuta oikeushenkilömuodossa toteutettavaa toimintaa.

7.2. Hallinnollisten seuraamusmaksujen käytettävyys otsoniasetuksen vastaisen toiminnan sanktioinnissa

Vuoden 2024 otsoniasetuksen 27(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee säätää asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Seuraamukset voivat asetuksen mukaan olla joko hallinnollisia, rikosoikeudellisia tai molempia. Ylipäänsä EU:n ympäristönsuojelua koskevissa säädöksissä korostetaan mahdollisuutta sekä hallinnollisten että rikosoikeudellisten seuraamusten käyttämiseen. Asian kannalta keskeisessä vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivissä todetaan ensinnäkin, että rikosoikeudellisten seuraamusten käyttäminen ympäristönsuojelua koskevien unionin normien rikkomisessa on perusteltua, koska tällöin muun ohessa yhteiskunnan paheksunta voi välittyä voimakkaammin kuin hallinnollista seuraamusjärjestelmää käytettäessä. Edelleen direktiivissä todetaan, että rikosoikeuden ja hallinto-oikeuden täydentävyys on keskeistä, jotta voidaan ehkäistä ja estää ympäristöä vahingoittavaa laitonta menettelyä.²¹⁹ Koska ympäristörikosdirektiivissä säädetään nimenomaan jäsenvaltioihin kohdistuvista rikosoikeudellisista kriminalisointivelvoitteista, direktiivin lähtökohtana on, että ympäristönsuojeluun liittyvistä rikosoikeudellisista säännöksistä säätäminen direktiivin mukaisesti ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltioita velvoitteesta säätää kansallisessa lainsäädännössä unionin ympäristölainsäädännön rikkomiseen sovellettavista hallinnollisista seuraamuksista ja muista toimenpiteistä.²²⁰ Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten soveltamisala määritellään kansallisessa lainsäädännössä selkeästi.²²¹ Ympäristörikosdirektiivissä näin selkeästi lähdetään siitä, että ympäristönsuojelua koskevaa rikosoikeudellista sääntelyä on laajennettava ja tehostettava, mutta tästä huolimatta hallinnollisella seuraamusmaksusääntelyllä on myös ympäristönsuojelua koskevassa EU-oikeudellisessa sääntelyssä keskeinen asema ennen muuta moitittavuudeltaan vähäisempien tekojen ja laiminlyöntien sanktioinnissa.

Edellä todetun perusteella voidaan nähdäkseni perustellusti lähteä siitä, että EU:n vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivissä on määritelty ympäristönsuojelua koskevan rikosoikeudellisen rangaistavuuden vähimmäistaso ja että EU-oikeudellisesti lähtökohtana vaikuttaa olevan direktiivissä määriteltyjen EU-säädöksissä sanktioitavaksi tarkoitettujen lievempien tekojen hallinnollinen sanktiointi, jolloin olennaista on kiinnittää huomiota myös rikosoikeudellisen rangaistavaksi säätämisen ja hallinnollisen sanktioinnin rajapinnan selkeään määrittämiseen. Tästä EU-

²¹⁹ Direktiivin (EU) 2024/1785 4. johdantokappale.

²²⁰ Direktiivin (EU) 2024/1785 45. johdantokappale.

²²¹ Direktiivin (EU) 2024/1785 46. johdantokappale.

oikeudellisesta lähtökohdasta myös johdonmukaisuussyistä seuraa, että kansallisesti lievempien ympäristönsuojeluun liittyvien ei-toivottavien käyttäytymismuotojen sanktioinnissa olisi perusteltua siirtyä hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttämiseen.

Nimenomaan vuoden 2024 otsoniasetuksen seuraamuksia koskevan 27 artiklan vaatimaan täydentävään kansalliseen lainsäädäntöön liittyen lähtökohdaksi olisi ensinnäkin perusteltua asettaa se, että rikosoikeudellisen rangaistavaksi säätämisen ja hallinnollisen sanktioinnin rajapinta määrittyy vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivin 3(2)(s) artiklan mukaisesti. Sanotun kohdan mukaan rangaistavaksi on säädettävä laitton ja tahallinen otsonikerrosta heikentävien aineiden, joko yksinään tai seoksessa, sellaisina kuin niitä tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/590 (38) 2 artiklan a alakohdassa, tuotanto, markkinoille saattaminen, tuonti, vienti, käyttö tai vapauttaminen taikka tuotteiden ja laitteiden sekä niiden osien, jotka sisältävät otsonikerrosta heikentäviä aineita tai joiden toiminta perustuu näihin aineisiin, sellaisina kuin niitä tarkoitetaan mainitun asetuksen 2 artiklan b alakohdassa, tuotanto, markkinoille saattaminen, tuonti, vienti tai käyttö. On huomattava, että kriminalisointivelvoite ei tältä osin sisällä vaaraedellytystä, minkä vuoksi kohta vaikuttaa edellyttävän rikoslain 48 luvun sääntelyn muuttamista, koska otsoniasetuksen vastaiset teot ovat tällä hetkellä luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena rangaistavia ja säännöksen soveltamisen edellytyksenä on sen sisältämä abstraktista vaaraa ilmentävä tunnusmerkki.

Otsoniasetuksen 27 artiklan edellyttämä seuraamussääntely sen sijaan olisi edellä todettu huomioon ottaen perusteltua toteuttaa hallinnollisin seuraamusmaksuin. Oikeusvarmuuden periaatteen edellyttämän sanktiosääntelyn riittävän täsmällisyyden toteuttamiseksi hallinnollinen sanktiointi saattaisi olla perusteltua kohdentaa otsoniasetuksen 4–16, 19–21 ja 24 artiklaan sisältyvien velvoitteiden laiminlyöntiin. Lisäksi myös 17 artiklan 3, 6, 7 ja 8 kappaleessa asetetaan asetuksessa tarkoitetuille toimijoille velvoitteita, joiden laiminlyönti saattaisi olla syytä sanktioida.

Otsoniasetuksen 27 artikla ei sisällä nimenomaisia euromääräisiä vaatimuksia seuraamusmaksun määrää koskien, mikä oletettavasti johtuu myös siitä, että asetus mahdollistaa myös yksinomaan rikosoikeudellisten seuraamuksista säätämisen asetuksen 27 täytäntöönpanemiseksi eikä asetuksen oikeusperusta ole rikosoikeudellinen. Asetus sisältää yleisen vaatimuksen seuraamusten tehokkuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja varoittavuudesta ja siitä, että seuraamuksia määrättäessä on tapauksen mukaan otettava huomioon rikkomisen luonne ja vakavuus, väestö tai ympäristö, johon rikkomisen vaikutus vaikuttaa, ottaen huomioon tarve varmistaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso, asetuksen mahdolliset aiemmat rikkomiset, joihin vastuussa oleva yritys on syyllistynyt sekä vastuussa olevan yrityksen taloudellinen tilanne.

Ottaen huomioon, että valtaosa otsoniasetuksen 4–15 artiklan vastaisista teoista kuuluu 4 artiklassa tarkoitettujen tekotapojen ja vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivin 3(2)(s) artiklassa tarkoitettujen tekotapojen vastaavuuden vuoksi ympäristörikosdirektiivin

kriminalisointivelvoitteen soveltamisalaan, suurin osa mahdollisesti hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitavista teoista tulisi käytännössä liittymään esimerkiksi asetuksen 16 artiklassa tarkoitettua lupajärjestelmää koskeviin rikkomuksiin, 17 artiklan 3 tai 6–8 kappaleessa tarkoitettujen velvoitteiden laiminlyöntiin taikka laiminlyö 21(2) artiklassa tarkoitettuja varotoimet estääkseen ja minimoidakseen otsonikerrosta heikentävien aineiden tahattoman pääsyn ilmakehään. Edellä todettu kuitenkin merkitsee sitä, että otsoniasetuksessa määritellyt sanktiointivelvoitteen alaan kuuluvat velvoitteet ovat moitittavuudeltaan eriasteisia. Siltä osin kuin kysymys on esimerkiksi asetuksen 4 artiklassa määritellyn otsonikerrosta heikentävien aineiden kiellon vastaisesta toiminnasta, joka ei tule ympäristörikosdirektiivin perusteella rikosoikeudellisesti arvioitavaksi, kysymys voi olla moitittavuudeltaan huomattavasti vakavammasta toiminnasta kuin esimerkiksi asetuksen 24 artiklassa tarkoitettuna raportointivelvollisuuden laiminlyönnissä.

Edellä todetun perusteella mahdollisen hallinnollisen seuraamusmaksun tulisi määrältään olla sellainen, että se mahdollistaisi sekä suhteellisen vähäiset esimerkiksi ilmoitus- tai raportointivelvollisuutta tai kirjaamisvelvollisuutta koskevien laiminlyöntien moitittavuuden kannalta oikeasuhtaiset seuraamukset että myös vakavampiin tekoihin ja laiminlyönteihin sovellettavat oikeasuhtaiset seuraamukset. Tällöin olisi myös varmistettava, että seuraamussäätely sisältää riittävän kattavat säännökset seuraamuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa huomioon otettavista seikoista, mahdollisesti myös otsoniasetuksen 27(2) artiklassa säädetyn lisäksi.

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 44 §:n 2 momentissa säädetään lain 43 §:ssä tarkoitettuna seuraamusmaksun suuruudesta. Lain 43 §:ssä säädetään muun muassa tiettyjen tiedonantovelvollisuuksien laiminlyönnistä määrättävistä seuraamusmaksuista sekä moitittavuudeltaan huomattavammissa rikkomuksissa. Lain 44 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 200 000 euroa, kuitenkin enintään 10 prosenttia oikeushenkilön seuraamusmaksun määräämistä edeltävän tilikauden liikevaihdosta. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu on sen sijaan vähintään 100 euroa ja enintään 10 000 euroa. Luotsauslain (561/2023) 68 §:ssä määrätään hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioituista teoista, jotka voivat liittyä esimerkiksi luotsinkäyttövelvollisuuden laiminlyöntiin tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiin. Säännöksessä näin sanktioidaan moitittavuudeltaan eriasteisia tekoja. Sanotun lain 69 §:n 1 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruus saa olla enintään 100 000 euroa, kun taas 2 momentin mukaan luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 5 000 euroa. Seuraamusmaksun suuruutta lain säätämisvaiheessa arvioitaessa huomiota on kiinnitetty ensinnäkin siihen, että hallinnollisen seuraamusmaksun suuruuden tulee lähtökohtaisesti olla maltillinen.²²² Toiseksi on otettu huomioon, että luotsauslain 68 §:ssä

²²² HE 293/2022 vp, s. 112, jossa on viitattu hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn kehittämistä arvioineen työryhmän mietintöön. Ks. tältä osin Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintä. Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 41.

tarkoitettujen rikkomusten tekijätahot voivat olla monenlaisia. Kysymys voi olla maailmanlaajuisesti operoivasta varustamosta, pienehköstä paikallisesta varustamosta tai joissain tilanteissa myös luonnollisesta henkilöstä, minkä vuoksi seuraamuksen määräämisessä tulee olla tarvittavaa liikkumavaraa. Kolmanneksi huomiota on kiinnitetty tekotapojen aiheuttaman vahinkoriskin erilaisuuteen.²²³ Luotsauslain sanktiosäntelyllä pyritään varmistamaan merenkulun turvallisuutta, mutta sillä on myös ympäristön suojaamiseen liittyviä tavoitteita, minkä vuoksi luotsauslain sääntelyä voidaan pitää tietynlaisena esimerkkinä myös otsoniasetuksessa tarkoitettuja rikkomuksia mahdollisesti hallinnollisesti sanktioitaessa.

Koska otsoniasetuksen seuraamuksia koskevan 27(1) artiklan kattamien sanktioitavien tekojen moitittavuus voi vaihdella, koska näiden rikkomusten tekijätahot voivat olla monenlaisia ja koska luotsauslain seuraamussäntelyllä pyritään osin samojen intressien suojaamiseen kuin otsoniasetuksessa, luotsauslaissa säädettyt seuraamusten enimmäismäärät saattaisivat olla oikeasuhtaisia myös otsoniasetuksessa tarkoitettujen tekojen ja laiminlyöntien mahdollisen hallinnollisen sanktioinnin suhteen. Sääntely saattaisi olla mahdollista toteuttaa niin, että oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 100 000 euroa ja luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 10 000 euroa.

Ongelmalliseksi voi kuitenkin muodostua otsoniasetuksen 27(4) artikla, jonka toisen kappaleen mukaan kun kysymyksessä on otsonikerrosta heikentävien aineiden tai sellaisten tuotteiden ja laitteiden, jotka sisältävät näitä aineita tai joiden toiminta perustuu näihin aineisiin, laitton tuotanto, tuonti, vienti, markkinoille saattaminen tai käyttö, hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen enimmäismäärän on oltava vähintään viisinkertainen otsonikerrosta heikentävien aineiden tai tuotteiden ja laitteiden markkina-arvoon verrattuna. Jos taas tällaiset rikkomiset toistuvat viiden vuoden kuluessa, hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen enimmäismäärän on oltava vähintään kahdeksankertainen asianomaisten otsonikerrosta heikentävien aineiden tai tuotteiden ja laitteiden markkina-arvoon verrattuna. Tällainen seuraamusten ankaroitumiseen rikkomuksen uusimisen vuoksi kaavamaisesti johtava sääntely on Suomen oikeusjärjestykselle vierasta. Asetus ei kuitenkaan vaikuta jättävän näissä tilanteissa seuraamuksen enimmäismäärän määrittämiselle kansallista liikkumavaraa. Mahdollinen sääntelymalli tällöin saattaisi olla sellainen, jossa oikeushenkilölle ja luonnolliselle henkilölle määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismääristä yleisesti säädettäisiin edellä todetun mukaisesti siten, että enimmäismäärät olisivat 100 000 euroa ja 10 000 euroa, mutta sääntelyä täydennettäisiin erityissäännöksellä, jossa seuraamusmaksun enimmäismäärä määriteltäisiin otsoniasetuksen 27(4) artiklan 2 kappaleen tarkoittamissa tilanteissa otsonikerrosta heikentävien aineiden tai tuotteiden ja laitteiden markkina-arvon perusteella.

Määrättävän seuraamusmaksun suuruuden arvioinnissa olisi nähdäkseni mahdollista katsoa, että otsoniasetuksen 27(2) artikla sekä 27(4) artiklan ensimmäinen kappale muodostavat

²²³ HE 293/2022 vp, s. 112.

riittävän täsmällisen ja tarkkarajaisen sekä kattavan seuraamusmaksun suuruuden arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja koskevan kokonaisuuden. Tällöinkin seuraamusmaksun suuruutta koskevassa kansallisessa säännöksessä olisi vähintään säädettävä, että seuraamusmaksun määrääminen perustuu kokonaisarviointiin, minkä lisäksi säännöksessä tulisi tällöin viitata otsoniasetuksen 27(2) artiklaan.²²⁴

Otsoniasetus ei sisällä sääntelyä seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely on muotoiltava tavalla, joka ilmentää sidottua harkintaa. Sääntely on toisin sanoen muotoiltava siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.²²⁵ Oikeasuhtaisuuden kannalta välttämätöntä on myös, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta.²²⁶ Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan mahdolliseen sääntelyyn tulisi näin sisällyttää säännös hallinnollisen seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Säännös voisi muistuttaa esimerkiksi luotsauslain 70 §:n 2 momenttia, joka on sisällöltään seuraava: ”seuraamusmaksua ei saa esittää määrättäväksi ja se on jätettävä määräämättä, jos rikkomus ei ole vakava tai toistuva ja tekijä on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen taikka jos seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Seuraamusmaksua ei saa esittää määrättäväksi tai määrätä myöskään, jos teosta on kulu-
nut yli viisi vuotta.”

Otsoniasetuksen 39. johdantokappalelausumassa kiinnitetään huomiota ne bis idem -kieltoon. Koska otsoniasetuksen 27 artiklan sanktiointivelvoite kattaa osin samoja tekoja kuin ympäristörikosdirektiivin 3(2)(s) artiklan kriminalisointivelvoite, hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän välisestä suhteesta olisi syytä nimenomaisesti säätää. Asiaa koskeva säännös voisi olla muotoilultaan esimerkiksi luotsauslain 70 §:n 3 momenttia vastaava: ”Seuraamusmaksua ei saa esittää määrättäväksi ja se on jätettävä määräämättä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnessa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Sille, jolle on määrätty seuraamusmaksu, ei saa samasta teosta tuomita tuomioistuimessa rangaistusta.”

Voimassa olevassa ympäristönsuojelulain 21 §:n 4 momentin mukaan Suomen ympäristökeskus toimii otsoniasetuksen mukaisena toimivaltaisena viranomaisena ja valvoo asetuksen noudattamista, jollei muualla toisin säädetä. Näin olisi voisi olla ajateltavissa, että Suomen ympäristökeskus säädettäisiin myös otsoniasetuksen rikkomisesta mahdollisesti määrättävän hallinnollisen

²²⁴ Ks. esimerkkinä vastaavasta säännöksestä verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetun lain (99/2023) 4 §:n 4 momentti: ”Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin. Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa huomioon otettavista seikoista säädetään asetuksen 18 artiklan 2 kohdassa.”

²²⁵ PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 49/2017, s. 5–6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

²²⁶ PeVL 49/2017 vp, s. 6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 5.

seuraamusmaksun määräämisen suhteen toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Suomen ympäristökeskus on kuitenkin Suomen ympäristökeskuksesta annetun lain (1069/2009) 1 §:n 1 momentin mukaan tutkimus- ja kehittämiskeskus, jolloin hallinnollisen seuraamuksen määräämistoimivallan antamista sille ei voida pitää luontevana. Tarkoituksenmukaisinta nähdäkseni olisi, jos otso-niasetuksen rikkomisesta mahdollisesti säädettävien hallinnollisten seuraamusten määräämis-toimivalta ensi vaiheessa osoitettaisiin Lupa- ja valvontavirastolle. Arvioitavaksi tällöin myös tulisi seuraamuskollegion perustaminen Lupa- ja valvontavirastoon.

8. F-kaasuasetus

8.1. F-kaasuasetuksen sanktiointia koskeva velvoite

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/573 fluoratuista kasvihuonekaasuista, direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 517/2014 kumoamisesta on annettu 7.2.2024. Asetus sisältää käytännössä otsoniasetuksen 27 artiklaa vastaavan sanktiointivelvoitteen (F-kaasuasetuksen 31 artikla). Myös F-kaasuasetuksen 45. ja 46. johdantokappalelausumat ovat otsoniasetuksen seuraamuksia koskevia johdantokappalelausumia vastaavat.

F-kaasuasetuksen sanktiointia koskevan velvoitteen suhteen voidaan nähdäkseni kaikilta osin viitata edellä otsoniasetuksen suhteen esitettyyn sillä erotuksella, että F-kaasuasetuksen kannalta merkityksellinen on vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivin 3(2)(t) kohdassa tarkoitettu kriminalisointivelvoite. Sanotun kriminalisointivelvoitteen suhde F-kaasuasetukseen ja sen kattamaan sanktiointivelvoitteeseen määräytyy kuitenkin samojen lähtökohtien perusteella kuin mitä edellä otsoniasetuksen suhteen on esitetty.

Myös F-kaasuasetuksen 31(1) artiklassa tarkoitettu sanktiointivelvoite on aineelliselta alaltaan laaja sen kattaessa lähtökohtaisesti koko F-kaasuasetuksen. Voimassa olevan ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan ympäristönsuojelulain rikkomisen aineellinen ala määrittyy tältä osin vuoden 2014 F-kaasuasetuksen 3–8, 10–17 ja 19 artiklan perustella. Vuoden 2024 F-kaasuasetuksen vastaavuustaulukon mukaan vastaavat artikkelit olisivat vuoden 2024 asetuksessa 4–8, 10–14, 16–17, 19–20 ja 26 artikla. Hallinnollista sanktiointia kuitenkin mahdollisesti toteutettaessa tulisi perusteellisesti arvioida, onko kysymys sellaisista riittävän täsmällisesti ja ilman arvostuksenvaraisia tai liiallista harkinnanvaraa jättäviä ilmaisuja muotoilluista velvoitteista, jotka oikeusvarmuuden periaatteen kannalta voidaan sanktioida hallinnollisella seuraamusmaksulla.

8.2. Hallinnollisten seuraamusmaksujen käytettävyys F-kaasuasetuksen vastaisen toiminnan sanktioinnissa

F-kaasuasetus sisältää moitittavuudeltaan samankaltaisia velvoitteita kuin otsoniasetus, mitä osaltaan osoittaa sekin, että asetukset ovat sisällöltään osin samanlaiset. Aiemman otsoniasetuksen ja F-kaasuasetuksen vastaiset teot on säädetty rangaistavaksi samassa ympäristönsuojelulain rikkomista koskevassa tekotapakohdassa (ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentin 7 kohta). Nähdäkseni hallinnollisten seuraamusmaksujen käytettävydestä F-kaasuasetuksen vastaisen toiminnan sanktioinnissa voidaan viitata edellä otsoniasetuksen suhteen esitettyyn. Vastaavasti voidaan tehdä myös koskien sitä, millä tavalla mahdollinen hallinnollisia

seuraamusmaksuja koskeva sääntely voisi olla säädettävissä, koska F-kaasusetuksen seuraamuksia koskeva 31 artikla on sisällöltään otsoniasetuksen 27 artiklaa vastaava F-kaasusetuksen 31(5) artiklaa lukuun ottamatta. Viimeksi mainittu ei kuitenkaan ole merkityksellinen mahdollisen hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn kannalta, koska sanotussa kohdassa on kysymys kiintiöiden jakamisesta fluorivetyhiilien markkinoille saattamista varten.

9. Teollisuuspäästödirektiivin muutosdirektiivi

EU:ssa on annettu 24.4.2024 annettu niin sanotun teollisuuspäästödirektiivin muutosdirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1785 teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU ja kaatopaikoista annetun neuvoston direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta). Vuoden 2010 teollisuuspäästödirektiivi on saatettu kansallisesti täytäntöön voimassa oleva ympäristönsuojelulaki säätämällä.²²⁷

Vuoden 2010 teollisuuspäästödirektiivin 79 artikla sisältää yksilöimättömän seuraamuksia koskevan veloitteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava seuraamukset, joita sovelletaan sanotun direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen. Vuoden 2010 direktiivissä ei oteta kantaa siihen, tuleeko seuraamusten olla rikosoikeudellisia vai hallinnollisia. Käytännössä teollisuuspäästödirektiivin vastaiset teot ovat olleet ympäristönsuojelulain 225 §:n 2 momentin nojalla rangaistavia, jos kysymys ei ole teosta, jota arvioidaan rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena. Ympäristönsuojelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ei ole kattavasti käsitelty vuoden 2010 teollisuuspäästödirektiivin suhdetta rikosoikeudelliseen tai hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään.

Vuoden 2024 muutosdirektiivillä teollisuuspäästödirektiivin seuraamuksia koskevaa 79 artiklaa muutetaan merkittävästi. Artikla olisi jatkossa sisällöltään seuraava:

79 artikla *Seuraamukset*

1. Jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/99/EY mukaisia jäsenvaltioiden velvoitteita. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin seuraamuksiin on sisällyttävä hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, jotka tosiasiallisesti vievät vastuussa olevilta rikkomuksistaan saadut taloudelliset hyödyt.

Kun on kyse kaikkein vakavimmista oikeushenkilön tekemistä rikkomuksista, ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen hallinnollisten taloudellisten seuraamusten enimmäismäärä on vähintään 3 prosenttia toiminnanharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta sitä vuotta edeltävänä tilivuonna unionissa, jona sakko määrätään.

²²⁷ Ks. esim. HE 214/2013 vp, s. 59/II.

Jäsenvaltiot voivat myös tai vaihtoehtoisesti käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia edellyttäen, että ne ovat yhtä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia kuin tässä artiklassa tarkoitetut hallinnolliset taloudelliset seuraamukset.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän artiklan mukaisesti vahvistetuissa seuraamuksissa otetaan tapauksen mukaan asianmukaisesti huomioon seuraavat seikat:

- a) rikkomuksen luonne, vakavuus ja laajuus;
- b) väestö tai ympäristö, johon rikkomus vaikuttaa, ottaen huomioon myös rikkomisen vaikutus ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkean tason saavuttamista koskevaan tavoitteeseen;
- c) se, onko kyseessä toistuva vai kertaluonteinen rikkominen.

4. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava 1 kohdassa tarkoitetut säännöt ja toimenpiteet sekä mahdolliset niitä koskevat myöhemmät muutokset komissiolle ilman aiheetonta viivytystä.

Seuraamuksia koskevaa velvoitetta on luettava yhdessä muutospäätöksen 50. ja 51. johdantokappalelausuman kanssa. Ensin mainitussa korostetaan seuraamusten tehokkuutta, oikeasuhtaisuutta ja varoittavuutta sekä mainitaan, että seuraamukset ovat usein olleet liian alhaisia riittävän pelotevaikutuksen saamiseksi. Jälkimmäisessä johdantokappalelausumassa todetaan, että seuraamukset voivat olla hallinnollisia sekä rikosoikeudellisia, mutta tällöin tulee kunnioittaa ne bis in idem -kieltoa.

Muutospäätöksen 79(1) artiklassa tarkoitettu seuraamuksia koskeva velvoite on aineelliselta alaltaan avoin ja se kattaa näin käytännössä koko teollisuuspäästäjädirektiivin. Teollisuuspäästäjädirektiivin velvoitteet on edellä mainitun mukaisesti saatettu kansallisesti voimaan ympäristönsuojelulainilla. Näin valtaosa direktiivin velvoitteita koskevasta kansallisesta täytäntöönpanolainsäädännöstä tulee rangaistavaksi ympäristönsuojelulain rikkomisena lain 225 §:n 2 momentin nojalla. Vakavimmat teot tulevat arvioitaviksi rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmeluksena tai sen törkeänä tekona (rikoslain 48 luvun 2 §).

Teollisuuspäästäjädirektiivi on merkityksellinen vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivin kannalta. Keskeinen on ensinnäkin ympäristörikosdirektiivin 3(2)(j) artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä rangaistavaksi laitton ja tahallinen sellaisen laitoksen käyttäminen tai sulkeminen, jossa harjoitetaan vaarallista toimintaa tai jossa varastoidaan tai käytetään vaarallisia aineita tai seoksia, kun tällainen menettely ja tällainen vaarallinen toiminta, aine tai seos kuuluvat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/18/EU tai Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU soveltamisalaan ja tällainen menettely aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan kuoleman tai vakavan vamman ihmiselle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle tai huomattavaa vahinkoa ekosysteemille, eläimille tai kasveille. Lisäksi merkityksellinen on ympäristörikosdirektiivin 3(2)(a) artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä rangaistavaksi laitton ja tahallinen sellaisten materiaalien tai aineiden, energian tai ionisoivan säteilyn määrän saattaminen, päästäminen tai johtaminen ilmaan, maaperään tai veteen, joka aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan kuoleman tai vakavan vamman ihmiselle tai huomattavaa

vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle tai huomattavaa vahinkoa ekosysteemille, eläimille tai kasveille.

Edellä todetun mukaisesti muutosdirektiivillä muutettu teollisuuspäästädirektiivin 79(1) artikla on aineelliselta alaltaan avoin kattaen kaikki alkuperäisen teollisuuspäästädirektiivin velvoitteet sekä muutosdirektiivillä teollisuuspäästädirektiiviin lisätyt velvoitteet. Sanktiointivelvoitteen aineellinen ala ulottuu näin huomattavan laajalle. Koska muutosdirektiivillä teollisuuspäästädirektiiviin on sisällytetty uusia velvoitteita, joiden vastainen toiminta on 79 artiklan mukaan sanktioitava, myös kansallista seuraamussääntelyä tulee vastaavasti täydentää. Tällainen täydentäminen on toteutettava tarkkarajaisesti ja täsmällisesti.²²⁸

Arvioitaessa teollisuuspäästädirektiivin seuraamuksia koskevan velvoitteen kansallista täytäntöönpanoa joko hallinnollisilla seuraamusmaksuilla tai rikosoikeudellisella sääntelyllä tulee kiinnittää huomiota teollisuuspäästädirektiivin soveltamisalaan ja tarkoitukseen. Teollisuuspäästädirektiivin 2 artiklan mukaan sanotussa direktiivissä säädetään teollisesta toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä. Muutosdirektiivillä korvattun artiklan toisen kohdan mukaan direktiivissä säädetään myös ilmaan, veteen ja maaperään kulkeutuvien päästöjen ehkäisemisestä. Muutosdirektiivillä muutetun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan siinä tarkemmin määriteltyyn teolliseen toimintaan. Erityisesti muutosdirektiivin tarkoituksena on vähentää suurista teollisuuslaitoksista ja eläinsuojista aiheutuvia päästöjä ilmaan, veteen ja maaperään sekä päästöistä johtuvia ympäristö- ja terveyshaittoja.²²⁹ Selvältä näin vaikuttaa, että direktiivin velvoitteet koskevat oikeushenkilömuotoista toiminnan harjoittamista.

Teollisuuspäästädirektiivin soveltamisala ja tarkoitus näin vaikuttavat puoltavan direktiivin 79 artiklan täytäntöönpanoa hallinnollisella seuraamusmaksusääntelyllä. Jos artikla täytäntöönpanotaisiin rikosoikeudellisella sääntelyllä, kysymys oletettavasti olisi edelleen voimassa olevan ympäristönsuojelulain 225 §:n 1 momentin tapaan sakonuhkaisesta rangaistussäännöksestä, koska teollisuuspäästädirektiivi ja muutosdirektiivi sisältävät laajaa teknisluonteista sääntelyä, johon sanktiosääntely tulee kohdentaa eikä tällaista sääntelyä ole tarkoituksenmukaista sisällyttää rikoslakiin, jonne tulisi vakiintuneiden rikosoikeudellisten sääntelyperiaatteiden mukaisesti keskittää vain vankeusuhkan sisältävää rikosoikeudellista sääntelyä. Lisäksi jos ja kun kysymys olisi sakonuhkaisesta kriminalisoinnista, se voitaisiin kohdentaa vain luonnolliseen henkilöön. Rikoslain 9 luvun 1 §:n mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu tulee kysymykseen vain rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen suhteen, eikä edellä todetun mukaisesti teollisuuspäästädirektiivin edellyttämää sanktiosääntelyä olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää rikoslakiin. Rikosoikeudellinen sääntely voitaisiin näin kohdentaa vain luonnolliseen henkilöön.

²²⁸ Ks. myös U 50/2022 vp, s. 12.

²²⁹ U 50/2022 vp, s. 2.

Muutosdirektiivillä muutetun teollisuuspäästödirektiivin 79 artiklan kansallista täytäntöönpanoa hallinnollisella seuraamusmaksusäntelyllä puoltaa myös 79(2) artiklan sisältämä velvoite, jonka mukaan artiklassa tarkoitettuihin seuraamuksiin on sisällytettävä taloudellisia hallinnollisia seuraamuksia, jotka tosiasiallisesti vievät vastuussa olevilta rikkomuksistaan saadut taloudelliset hyödyt. Rikosoikeudellisen rangaistuksen ankaruus, päiväsakkorangaistus mukaan luettuna, suhteutetaan yksinomaan syyksiluetun teon moitittavuuteen. Sakkorangaistuksen tarkoituksena ei ole saada tuomitun mahdollisesti saama rikoshyötyä menetetyn. Rikoslain 10 luvussa sen sijaan säädetään menettämisseuraamuksesta ja luvun 2 §:ssä rikoshyödyn menettämisestä. Menettämisseuraamus on kuitenkin luonteeltaan turvaamistoimi eikä sillä ole rankaisullista luonnetta tai rankaisullisia vaikutuksia.²³⁰ Direktiivin 79(2) artikla näin johtaisi Suomen oikeusjärjestyksessä omaksutuista perusratkaisuista ja rikosoikeudellisessa sääntelyssä omaksutusta systematiikasta poikkeavaan tilanteeseen, jos seuraamuksia koskeva velvoite täytäntöönpantaisiin rikosoikeudellisella sääntelyllä.²³¹

Vaikuttaa näin vahvasti siltä, että muutosdirektiivillä muutetun teollisuuspäästödirektiivin 79 artiklan sisältämä seuraamuksia koskeva velvoite olisi tarkoituksenmukaisinta panna kansallisesti täytäntöön hallinnollisilla seuraamusmaksuilla. Lienee tarkoituksenmukaista, että hallinnollisista seuraamusmaksuista säädettäisiin ympäristönsuojelulaissa, joka jo tällä hetkellä sisältää teollisuuspäästödirektiivin täytäntöönpanosäntelyä. Seuraamusmaksusäntelyn tulisi luonnollisesti täyttää edellä laajasti käsitellyt eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut valtiosääntöoikeudelliset edellytykset.

Muutosdirektiivillä muutetun teollisuuspäästödirektiivin 79(2) artiklan mukaan taloudellisen seuraamuksen tulisi tosiasiallisesti viedä vastuussa olevilta rikkomuksilla saadut taloudelliset hyödyt. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy useita hallinnollisia seuraamusmaksuja, joiden määrittämisessä tulee kiinnittää huomiota rikkomuksella saatuun taloudelliseen hyötyyn. Esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain 43 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon muun muassa menettelyllä tavoiteltu hyöty ja sillä aiheutettu vahinko. Luotsauslain 69 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon rikkomuksella saavutettu hyöty, jos sellainen tieto on saatavilla. Jos kansallisesti päädyttäisiin hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöönottoon, vastaava säännös tulisi sisällyttää teollisuuspäästödirektiivin 79(2) artiklan täytäntöönpanevaan kansalliseen sääntelyyn.

Muutosdirektiivillä muutetun teollisuuspäästödirektiivin 79(2) artikla sisältää myös veloitteen, jonka mukaan kun on kysymys kaikkein vakavimmista oikeushenkilön tekemistä rikkomuksista, hallinnollisten taloudellisten seuraamusten enimmäismäärä on vähintään kolme prosenttia toiminnanharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta sitä vuotta edeltävänä tilivuonna unionissa, jona

²³⁰ Esim. HE 4/2016 vp, s. 3.

²³¹ Ks. myös U 50/2022 vp, s. 12 sekä YmVL 33/2022 vp, s. 6.

sakko määrätään. Voimassa oleva kansallinen hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely sisältää suhteellisen paljon esimerkkejä hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärän määrittämisestä tietyinä prosenttiosuutena oikeushenkilön liikevaihdosta. Sääntely voi olla rakennettu siten, että tällainen liikevaihtomalli on yksinomainen enimmäismäärän määrittämistä koskeva malli tai vaihtoehtoinen kiinteämääräisen enimmäismäärän suhteen. Useimmiten kysymys on kuitenkin sääntelystä, jossa liikevaihtomalli määrittää ehdottoman ylärajan hallinnollisen seuraamuksen enimmäismäärälle. Esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain 43 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu on vähintään 500 ja enintään 200 000 euroa, kuitenkin enintään 10 prosenttia oikeushenkilön seuraamusmaksun määräämistä edeltävän tilikauden liikevaihdosta.

Voimassa olevasta lainsäädännöstä löytyy kuitenkin myös sääntelymalleja, joissa hallinnolliselle seuraamusmaksulle säädetään tietty euromääräinen yläraja, mutta tämän ylärajan saa tietyissä tilanteissa ylittää. Tällöinkään seuraamusmaksu ei saa ylittää tiettyä liikevaihtoon sidottua prosenttiosuutta. Tällainen säännös on esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 333 §:n 4 momentissa.

333 § (23.11.2018/1003)

Teleyrityksen seuraamusmaksu

Seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja sen kestoaika sekä vastaavasta teosta tai laiminlyönnistä määrätty kilpailulain mukainen seuraamusmaksu. Maksu on vähintään 1 000 ja enintään miljoona euroa. Jos teolla tai laiminlyönnillä on erittäin huomattavia vaikutuksia markkinoihin, mainittu määrä saadaan ylittää. Maksu saa kuitenkin olla enintään viisi prosenttia teleyrityksen edellisen vuoden sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoamisesta koostuvasta liikevaihdosta.

Muutosdirektiivissä ei tarkemmin määritellä, mitä 79(2) artiklassa tarkoitettulla ilmaisulla ”kaikkein vakavin rikkomus” tarkoitetaan. Ilmaisuu jättää näin kansallista liikkumavaraa. Ilmaisun ei kuitenkaan voitane tulkita täyttyvän rikosoikeudellisen sääntelyn soveltamisella, koska kohdassa nimenomaisesti puhutaan hallinnollisista taloudellisista seuraamuksista. Saattaisi olla tarkoituksenmukaista katsoa, että kaikkein vakavimmilla rikkomuksilla tarkoitetaan rikkomuksia, joista aiheutuu merkittävää vaaraa tai vahinkoa ympäristölle tai terveydelle. Tällainen tulkinta vaikuttaisi olevan yhteensopiva muutosdirektiivin tarkoituksen kanssa.

Edellä todetun mukaisesti teollisuuspäästädirektiivin velvoitteet koskevat ennen muuta oikeushenkilömuotoista toimintaa ja muutosdirektiivin tarkoituksena on ollut vähentää suurista teollisuuslaitoksista ja eläinsuojista aiheutuvia päästöjä sekä niistä seuraavia ympäristö- ja terveyshaittoja. Teollisuuspäästädirektiiviä sovelletaan sen 2 artiklan mukaan pilaantumista aiheuttavaan teolliseen toimintaan. Direktiivin tavoite ja sen suora yhteys perustuslain 20 §:ssä tarkoitettuun ympäristöperusoikeuteen nähdäkseeni perustelee sitä, että direktiivin velvoitteiden

rikkomisesta seuraava hallinnollinen seuraamusmaksu voisi enimmäismäärältään olla suhteellisen tuntuva. Toisaalta on otettava huomioon, että direktiivissä asetettujen velvoitteiden rikkomien voi olla moitittavuudeltaan merkittävästikin eriasteista. Saattaisi kuitenkin olla ajateltavissa, että seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 200 000 euroa. Määrä tulisi kuitenkin olla mahdollista ylittää, jos teolla tai laiminlyönnillä on erittäin huomattavia vaikutuksia ympäristöön tai ihmisten terveyteen. Tällöinkään seuraamusmaksun enimmäismäärä ei saisi ylittää kolmea prosenttia toiminnanharjoittajan vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt perustuslain 21 §:n vastaisena sellaista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämismenettelyä, jossa euromäärältään huomattavan seuraamusmaksun määrääminen olisi ollut yhden virkamiehen tehtävänä. Valiokunta on katsonut, että tällaisessa tilanteessa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat korostuvat ja että ne tulevat paremmin otetuiksi huomioon, jos seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekemistä on pidetty esityksen lainsäätämisyjärjestykseen vaikuttavana edellytyksenä.²³² Seuraamuksen määräämistä koskevaa toimivaltaa käyttävän monijäsenisen toimielimen kokoonpanon tulee käydä ilmi asiaa koskevasta lainsäädännöstä, minkä lisäksi sääntelyn tulee sisältää säännökset toimielimen päätösvaltaisuudesta.²³³ Monijäsenisen toimielimen tulee myös tehdä seuraamuksen määräämistä koskeva päätös esittelystä.²³⁴

Ei ole aivan selvää, mitä valiokunnan lausuntokäytännössä tarkoitetaan euromäärältään huomattavalla seuraamusmaksulla. Vaikuttaa siltä, että lainsäädäntökäytännössä monijäsenisen toimielimen ratkaisutoimivaltaan on saatettu yli 100 000 euron suuruiset hallinnolliset seuraamusmaksut. Esimerkiksi liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 7 a §:n mukaan sanottuun virastoon perustetun seuraamuskollegion ratkaisutoimivaltaan kuuluvat yli 100 000 euron hallinnolliset seuraamusmaksut. Toisaalta viranomaiseen perustetun seuraamuskollegion toimivalta saattaa kattaa myös alhaisempien hallinnollisten seuraamusten määräämisen. Esimerkiksi verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumista koskevan lain (99/2023) 3 §:ssä tarkoitetun seuraamuskollegion toimivaltaan kuuluu myös alle 100 000 euron seuraamusmaksujen määrääminen.²³⁵ Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on hiljattain ehdotettua EU:n tekoälyasetusta täydentävää kansallista lainsäädäntöä arvioidessaan katsonut, että seuraamussääntelyn muodostaessa monimutkaisen ja vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden sääntelyn poikkeuksellinen vaikeaselkoisuus lisää tarvetta käsitellä monijäsenisessä toimielimessä seuraamusmaksuja koskevia asioita laajemmin kuin vain 100 000 euroa ylittäviä seuraamusmaksuja koskevin osin.²³⁶ Edellä todetusta voidaan päätellä, että tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritellyt seuraamusmaksut tulisi vähintään 100 000 euroa ylittävin osin osoittaa monijäsenisen

²³² PeVL 14/2018 vp, s. 19–20 ja PeVL 24/2018 vp, s. 2–3.

²³³ PeVL 24/2018 vp, s. 4.

²³⁴ PeVL 14/2018 vp, s. 19 ja PeVL 24/2018 vp, s. 3.

²³⁵ Ks. myös HE 241/2022 vp, s. 27, 39 ja 49.

²³⁶ PeVL 33/2025 vp, 18 kohta.

toimielimen ratkaisutoimivaltaan kuuluviksi, mutta estettä ei ole sille, että myös määrältään vähäisemmät seuraamusmaksut määrätään monijäsenisen toimielimen toimesta.

Asetuksen 79(3) artiklassa säädetään seuraamuksen määräämisessä huomioon otettavista seuraamuksen suuruuteen vaikuttavista seikoista. Artikla on tältä osin riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen ja kansallisessa sääntelyssä olisi nähdäkseni mahdollista viitata artiklan sanottuun kohtaan. Tällöinkin kansallisessa sääntelyssä tulisi säätää lisäksi siitä, että seuraamuksen määrääminen perustuu kokonaisharkintaan.

10. Päästöportaaliasetus

EU:ssa on 24.4.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1244 teollisuuslaitoksen ympäristötietojen ilmoittamisesta, teollisuuspäästöportaalin perustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 166/2006 kumoamisesta. Asetuksella korvataan aiempi ns. E-PRTR-asetus ((EY) No: 166/2006).

Asetuksen edellyttämä kansallinen täydentävä lainsäädäntö on säädetty Suomessa ennen voimassa olevan ympäristönsuojelulain säätämistä.²³⁷ Tuolloin voimassa olleen ympäristönsuojelulain (86/2000) ympäristönsuojelulain rikkomista koskeneeseen 116 §:n 2 momentin rangaistussäännökseen sisällytettiin 3 kohta, jossa rangaistavaksi säädetään epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 166/2006 5 tai 6 artiklassa taikka 9 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden laiminlyönti.²³⁸ Rangaistavan käyttäytymisen rajaamista vain tiettyihin artikloihin perusteltiin sillä, että kysymys oli toiminnanharjoittajalle sanotussa asetuksessa kohdennetuista velvollisuuksista.²³⁹ E-PRTR asetuksen 20 artikla sisältää yksilöimättömän seuraamuksia koskevan velvoitteen, mikä periaatteessa tarkoittaa, että kaikkien asetuksessa määriteltyjen velvoitteiden vastainen toiminta olisi sanktioitava. Koska valtaosa asetuksen määräyksistä koskee muita kuin toiminnanharjoittajille asetettuja velvoitteita ja kysymys sanotuissa määräyksissä on esimerkiksi komissioon kohdistuvista määräyksistä, sanktiosääntelyn rajaaminen vain toiminnanharjoittajiin kohdistuviin asetuksen velvoitteisiin on ollut välttämätöntä ja perusteltua.

Vuoden 2024 päästöportaaliasetus sisältää käytännössä pitkälti vastaavia velvoitteita kuin asiaa koskeva aiempi EU-sääntely, joskin vuoden 2024 asetuksella on laajennettu ja täsmennetty jäsenvaltioiden raportointivelvollisuutta teollisista toiminnoista, eläinsuojista, vesiviljelystä ja niiden päästöistä.²⁴⁰ Asetuksella vahvistetaan sen 1 artiklan mukaan säännöt, jotka koskevat teollisuuslaitoksia koskevien ympäristötietojen keruuta ja ilmoittamista, sekä perustetaan unionin tasoinen teollisuuspäästöportaali, josta tällaiset tiedot ovat julkisesti saatavilla. Asetuksessa tietyt siinä tarkemmin määritellyt toiminnanharjoittajat velvoitetaan ilmoittamaan toimivaltaiselle viranomaiselle esimerkiksi tiettyjä päästöjä koskevia tietoja (asetuksen 6 artikla). Lisäksi toiminnanharjoittajien on asetuksen 9 artiklan mukaan varmistettava, että niiden ilmoittamat tiedot ovat korkealaatuisia. Muilta osin asetuksen säännökset koskevat komissiota tai kansallisia toimivaltaisia viranomaisia.

²³⁷ HE 93/2008 vp, YmVM 6/2008 vp ja L 681/2008.

²³⁸ Ks. myös HE 93/2008 vp, s. 10–11.

²³⁹ HE 93/1998 vp, s. 11/l.

²⁴⁰ U 51/2022 vp, s. 3.

Asetuksen 18 artikla sisältää seuraamuksia ja vaatimusten noudattamisen varmistamistoimenpiteitä koskevan velvoitteen. Artikla on sisällöltään seuraava:

18 artikla

Seuraamukset ja vaatimusten noudattamisen varmistamistoimenpiteet

1. Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava nämä säännökset ja toimenpiteet komissiolle viipymättä, ja jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikki niitä koskevat myöhemmät muutokset viipymättä.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin seuraamuksiin on sisällyttävä sakkoja.
3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän artiklan mukaisesti vahvistetuissa seuraamuksissa otetaan soveltuvin osin asianmukaisesti huomioon seuraavat seikat:
 - a) rikkomisen luonne, vakavuus ja laajuus, ottaen huomioon myös ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkean tason saavuttamista koskeva tavoite;
 - b) rikkomiseen liittyvän syyksiluettavuuden aste;
 - c) se, onko kyseessä toistuva vai kertaluonteinen rikkominen.
4. Jäsenvaltioiden on toteutettava vaatimusten noudattamisen varmistamistoimenpiteitä 1 kohdassa tarkoitettujen rikkomisten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi.

Artiklan 1 kappale sisältää varsinaisen sanktiointivelvoitteen, joka on sinänsä avoin kattaen asetuksen aineellisen sääntelyn kokonaisuudessaan. Selvää nähdäkseni kuitenkin on, että asetuksen edellyttämät sanktiot voivat kuitenkin kohdistua nimenomaisesti vain asetuksessa tarkoitettuihin toiminnanharjoittajiin, jolloin sanktiointivelvoitteen aineellinen ala tosiasiallisesti kattaa asetuksen 6 ja 9 artiklan vastaisen toiminnan. Vastaavalla tavalla on tulkittu myös aiempaa E-PRTR-asetusta.²⁴¹

Artiklan 2 kappaleen mukaan sanktioinnissa tulee käyttää sakkoja. Kappaleessa ei tarkemmin yksilöidä, onko kysymys hallinnollisista vai rikosoikeudellisista varallisuuteen kohdistuvista seuraamuksista. Päästöportaaliasetuksen 1 artiklan 8 alakohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan direktiivin 2010/75/EU 3 artiklan 15 alakohdassa määriteltyä toiminnanharjoittajaa. Sanotun direktiivin (teollisuuspäästädirektiivi) 3 artiklan 15 alakohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan ketä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka käyttää laitosta tai polttolaitosta, jätteenpolttolaitosta tai jätettä käyttävää rinnakkaispolttolaitosta tai jolla on kokonaan tai osittain määräysvalta tällaiseen laitokseen, taikka, jos kansallisessa oikeudessa niin määrätään, kuka tahansa henkilö, jolle on luovutettu määräävä taloudellinen päätäntävalta tällaisen laitoksen teknisen toiminnan suhteen.

²⁴¹ HE 93/1998 vp, s. 11/l.

Koska asetus jättää sen edellyttämien sakkojen suhteen kansallista liikkumavaraa, jäsenvaltiot voivat valita, toteutetaanko sanktiointia koskeva velvoite hallinnollisilla seuraamusmaksuilla vai rikosoikeudellisella sääntelyllä. Koska asetuksen toiminnanharjoittajia koskevat velvoitteet koskevat ennen muuta elinkeinonharjoittajia ja näin oikeushenkilön muodossa toteutettavaa toimintaa, hallinnollisia seuraamusmaksuja voidaan pitää tarkoituksenmukaisena sääntelyvaihtoehtona. Tähän vaikuttaa myös se, että sanktiosääntelyn aineellinen ala kohdistuisi ennen muuta asetuksessa tarkoitettuun ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin, jollaisen toiminnan rikosoikeudellista rangaistavaksi säätämistä ei oikeasuhtaisuuteen ja rikosoikeudellisen rangaistavuuden viimesijaisuuteen liittyvistä syistä voi pitää perusteltuna. Lisäksi aiemman E-PRTR-asetuksen vastainen vastaava menettely on säädetty rangaistavaksi ympäristönsuojelulaissa, eikä sääntelyä olisi tarkoituksenmukaista siirtää rikoslakiin. Rikoslain 9 luvussa tarkoitettu oikeushenkilön rangaistusvastuu sen sijaan on mahdollinen vain rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen suhteen. Edellä todettu huomioon ottaen päästöportaaliasetuksen seuraamusmaksuista koskevan 18 artiklan edellyttämät kansalliset lainsäädäntötoimenpiteet olisi nähdäkseni tarkoituksenmukaista toteuttaa hallinnollisella seuraamusmaksusääntelyllä.

Vaikuttaa nähdäkseni siltä, että päästöportaaliasetuksen sanktiointivelvoitteen kattamat sanktioitavat teot ovat suhteellisen vähäisiä. Kysymys on ennen muuta ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevasta rikkomuksesta, jolloin hallinnollisen seuraamusmaksun rahallisen määrän ei välttämättä tarvitsisi olla erityisen huomattava. Voidaan arvioida, että oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruus voisi olla enintään 50 000 euroa ja luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruus enintään 10 000 euroa, sikäli kuin arvioidaan, että päästöportaaliasetuksen sanktioitavat velvoitteet voivat tietyissä tilanteissa olla merkityksellisiä myös luonnollisen henkilön kannalta.

Asetuksen 18(3) artikla sisältää määräyksen seuraamusmaksun määräämisessä huomioon otettavista seikoista. Artikla on tältä osin tarkkarajainen ja täsmällinen ja kansallisessa lainsäädännössä olisi mahdollista viitata suoraan siihen. Kansallisesti tulisi kuitenkin säätää seuraamusmaksun määräämisen perustuvan kokonaisuuskäsitteeseen, kuten hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyssä on vakiintuneesti tehty.

11. Ilmanlaatudirektiivi

EU:ssa on 23.10.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/2881 ilmanlaadusta ja sen parantamisesta (jäljempänä ilmanlaatudirektiivi). Direktiivillä korvataan kaksi aiempaa direktiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/107/EY ilmassa olevasta arseenista, kadmiumista, elohopeasta, nikkelistä ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/50/EY ilmanlaadusta ja sen parantamisesta) siten, että uusi ilmanlaatudirektiivi sisältää aiempien direktiivien sisältämiä määräyksiä sekä joiltakin osin myös uusia määräyksiä. Kansallisesti aiemmat säädökset on täytäntöön pantu keskeisimmin ympäristönsuojelulailla ja ilmanlaadusta annetulla valtioneuvoston asetuksella (79/2017).

Ensinnäkin on huomattava, että vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivissä ei viitata uudelleenlaadittuun ilmanlaatudirektiiviin 2024/2881 tai direktiiveihin 2004/107/EY ja 2008/50/EY. Sanottuihin direktiiveihin ei näin tällä hetkellä kohdistu nimenomaista EU-oikeudesta johtuvaa rikosoikeudellista kriminalisointivelvoitetta.

Toiseksi on huomattava, että ilmanlaatudirektiivissä asetetut velvoitteet koskevat viranomaisia.²⁴² Direktiivin 29 artikla sisältää soveltamisalaltaan yleisen seuraamuksia koskevan velvoitteen, jonka 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Artiklan 2 kohta sisältää seuraamusten määräämisessä huomioon otettavia seikkoja koskevan velvoitteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että hallinnollista seuraamusmaksua ei voi määrätä viranomaiselle. Valiokunnan mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on Suomen oikeusjärjestyksessä vieras menettely, koska viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate ja virkavastuu sekä viranomaisen velvollisuus hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.²⁴³ Sittemmin valiokunta on etenkin EU-oikeudellisia säädösehdotuksia koskevissa lausunnoissaan toistanut edellä todetun kannan.²⁴⁴

Voimassa olevaan oikeuteen kuitenkin sisältyy mahdollisuus hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen viranomaiselle. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 16 luvussa tarkoitettu seuraamusmaksu voidaan määrätä myös viranomaiselle. Lienee kuitenkin todennäköistä, että sellaista lakiehdotusta, jonka mukaan hallinnollinen

²⁴² Ks. myös U 126/2022 vp, s. 16.

²⁴³ PeVL 14/2018 vp, s. 20.

²⁴⁴ PeVL 37/2021 vp, 40 kohta ja PeVL 37/2023 vp, 9 kohta.

seuraamusmaksu voitaisiin määrätä viranomaiselle, pidettäisiin tällä hetkellä vakiintuneen perustuslakivaliokunnan edellä mainitun kannan vastaisena. Hankintalain seuraamusjärjestelmää voidaan tässä suhteessa pitää tietyntyyppisenä erityistapauksena ennen muuta siksi, että se pohjautuu kattavaan julkisia hankintoja koskevaan unionioikeudelliseen kokonaisuuteen, jossa hankintoja koskevista seuraamuksista säädetään neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY (ns. ensimmäinen ja toinen valvontadirektiivi) muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2007/66/EY (ns. oikeussuojadirektiivi).²⁴⁵ Hankintalain seuraamusjärjestelmään kuuluvat seuraamukset perustuvat näin suoraan EU-oikeudessa asetettuihin vaatimuksiin, millä perusteella myös viranomaisiin kohdistuvia seuraamusmaksuja voitaneen poikkeuksellisesti perustella, ottaen lisäksi erityisesti huomioon, että perustuslakivaliokunnan edellä mainittu kanta on muotoiltu hankintalain uudistamisen jälkeen. Oletettavaa näin on, että lakiehdotusta, jonka mukaan viranomaisiin kohdistuvista hallinnollisista seuraamusmaksuista säädettäisiin kansalliseen harkintaan perustuen, ei eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva lausuntokäytäntö huomioon ottaen voitaisi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Selvältä näin nähdäkseni vaikuttaa, että ilmanlaatudirektiivi ei voida panna kansallisesti täytäntöön siten, että säädettäisiin viranomaisiin kohdistuvaa hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä.

Koska ilmanlaatudirektiivissä asetetut veloitteet koskevat viranomaisia, direktiivin 29 artikla tulisi nähdäkseni kansallisesti täytäntöön pantua rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevilla säännöksillä. Rikoslain virkarikoksia koskeva 40 luku sisältää kattavaa viranomaisiin kohdistuvaa sääntelyä, minkä lisäksi virkarikoksia koskevaa sääntelyä sovelletaan julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön sekä julkista valtaa käyttävään henkilöön. Julkisyhteisön työntekijään sen sijaan sovelletaan luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää. Julkisyhteisön työntekijän virkarikosvastuu kattaa näin lahjusrikokset, virkasalaisuuden rikkomisen sekä menettämisseuraamussääntelyn. Virkarikoksesta mahdollisesti tuomittava rangaistus määrätään soveltaen rikoslain 6 luvun säännöksiä rangaistuksen mittaamisesta. Rangaistuksen mittaamisessa keskeisimmin vaikuttaa luvun 4 §:ssä tarkoitettu rangaistuksen mittaamisen yleisperiaate, jonka mukaan rangaistus on mitattava niin, että se on oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen, teon vaikuttimiin sekä rikoksesta ilmenevään muuhun tekijän syyllisyyteen. Sanottu säännös mahdollistaa 29(2) artiklassa tarkoitettujen seikkojen huomioon ottamisen virkarikokseen syyllistyneelle rangaistusta tuomittaessa. Lisäksi on huomattava, että tekijän aikaisempi rikollisuus on rikoslain 6 luvun 5 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu rangaistuksen koventamisperuste. Tällä on merkitystä ilmanlaatudirektiivin 29(2) artiklan c kohdan kannalta. Ilmanlaatudirektiivin 29(2)(d) artiklan mukaan seuraamuksissa otetaan asianmukaisesti ja tarvittaessa huomioon vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön rikkomisesta saama taloudellinen hyöty siltä osin kuin se on määriteltävissä. Kohta viittaa ennen muuta siihen, että rikosoikeudellista rangaistusta

²⁴⁵ Ks. myös HE 190/2009 vp, s. 20, 28–29, 68–69 ja 72–73.

tai muuta seuraamusta käytettäisiin menettämisseuraamuksen kaltaisesti.²⁴⁶ Rikoslaisissa menettämisseuraamuksista sen sijaan säädetään rikoslain 10 luvussa eikä menettämisseuraamus ole rangaistus vaan turvaamistoimi. Luvun 2 §:ssä säädetään rikoshyödyn menettämisestä. Direktiivin 29(2)(d) artiklan voi kuitenkin arvioida jättävän kansallista liikkumavaraa, koska 29(2) artiklassa luetellut seikat tulee ottaa seuraamuksissa ”asianmukaisesti ja tarvittaessa” huomioon. Voimassa olevan rikosoikeudellisen lainsäädännön voidaan näin nähdä kattavan artiklassa tältä osin asetetut velvoitteet, koska rikoksella saatu hyöty voidaan ottaa huomioon rangaistuksen mittaamisessa teon moitittavuutta lisäävänä seikkana huomioon rikoslain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitetun rangaistuksen mittaamista koskevan yleisperiaatteen nojalla.

Edellä todetun perusteella vuoden 2024 ilmanlaatudirektiivin seuraamuksia koskeva 29 artikla ei vaikuta edellyttävän lainsäädäntömuutoksia, koska siinä asetetut velvoitteet tulevat katetuiksi rikoslain 40 luvun virkarikossäntelyllä ja rikoslain yleistä osaa koskevalla sääntelyllä, ennen muuta rangaistuksen määräämistä koskevan rikoslain 6 luvun säännöksillä. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn säätämistä 29 artiklan täytäntöönpanemiseksi ei voi pitää mahdollisena, koska ilmanlaatudirektiivin velvoitteet koskevat viranomaisia eikä Suomen oikeusjärjestys ainakaan toistaiseksi mahdollista hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä viranomaiselle.

²⁴⁶ Ks. myös U 126/2022 vp, s. 17.

12. Pakkauksista ja pakkausjätteestä annettu asetus

EU:ssa on 19.12.2024 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2025/40 pakkauksista ja pakkausjätteestä, asetuksen (EU) 2019/1020 ja direktiivin 2019/904 muuttamisesta sekä direktiivin 94/62/EY kumoamisesta annettu. Asetus sisältää laajan seuraamuksia koskevan velvoitteen (asetuksen 68 artikla). Aiemmassa pakkauksista ja pakkausjätteestä annetussa direktiivissä 94/62/EY ei ollut seuraamuksia koskevaa velvoitetta. Uutta asetusta sovelletaan 12.8.2026 alkaen, ja samalla kumotaan nykyinen pakkaus- ja pakkausjätedirektiivi. Tietyille asetuksessa tarkoitetuille velvoitteille on asetuksessa kuitenkin säädetty siirtymäaikoja.

Pakkauksista ja pakkausjätteestä annetun asetuksen 68 artikla sisältää soveltamisalaltaan laajan seuraamuksia koskevan velvoitteen, mutta on huomattava, että velvoite ei nimenomaisesti edellytä hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöönottoa kuin tiettyjen rajattujen asetuksessa tarkoitettujen velvollisuuksien rikkomisen tai laiminlyönnin suhteen. Muilta osin asetus ei edellytä hallinnollista seuraamusmaksuista säättämistä.

Asetuksen seuraamuksia koskeva velvoite on seuraavan sisältöinen:

68 artikla

Seuraamukset

1. Jäsenvaltioiden on viimeistään 12 päivänä helmikuuta 2027 säädettävä tämän asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.
2. Edellä 24–29 artiklassa säädettyjen vaatimusten noudattamatta jättämisestä määrättäviin seuraamuksiin on kuuluttava hallinnollinen sakko. Jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista sakoista, tätä kohtaa voidaan soveltaa niin, että sakkomenettelyn panee vireille asiaankuuluva viranomainen ja sakkon määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet siten, että samalla varmistetaan, että kyseiset oikeussuojakeinot ovat tehokkaita ja niillä on vastaava vaikutus kuin tässä kohdassa tarkoitetuilla hallinnollisilla sakoilla. Myös määrättävien sakkojen on joka tapauksessa oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.
3. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut säännökset ja toimenpiteet komissiolle viimeistään 12 päivänä helmikuuta 2027, ja jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikki niitä koskevat myöhemmät muutokset viipymättä.

Seuraamuksia koskeva 68(1) artikla kattaa asetuksen sääntelyn kokonaisuudessaan eli kohdan aineellinen soveltamisala on huomattavan laaja. Kohta ei kuitenkaan edellytä hallinnollisista seuraamusmaksuista säättämistä, mutta ei toisaalta sulje niitä nimenomaisesti pois. Seuraamuksia koskeva 68(2) artikla taas edellyttää nimenomaisesti hallinnollisista seuraamusmaksuista säättämistä asetuksen 24–29 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten noudattamatta jättämisestä.

Sanotuissa artikloissa asetetaan talouden toimijoille velvoitteita pakkausten ja pakkausjätteen vähentämiseksi. Esimerkiksi 24 artiklassa talouden toimijoille asetetaan ylipakkaamista koskeva velvoite ja 29 artiklassa talouden toimijoita koskeva uudelleentäyttöön liittyviä velvoitteita.

Voimassa olevassa lainsäädännössä pakkauksista säädetään jätelaissa (646/2011) ja keskeisimmin jätelain nojalla annetussa pakkauksista ja pakkausjätteistä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1029/2021), joka on pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY täytäntöönpanosäätelyä.²⁴⁷ Ympäristön turmelemista koskeva rikoslain 48 luvun 1 § kattaa useita jätelain vastaisia tekoja, mutta niissä on kysymys aineen, valmisteen, seoksen, tuotteen tai esineen valmistamisesta, luovuttamisesta, kuljettamisesta, käyttämisestä, käsittelemisestä tai säilyttämisestä vastoin jätelain 147 §:ssä mainittua säännöstä taikka laitteen käyttämisestä vastoin sanottua säännöstä (rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan l alakohta). Lisäksi ympäristön turmelemisena rangaistavaa on aineen, valmisteen, seoksen, tuotteen tai esineen valmistaminen, luovuttaminen, kuljettaminen, käyttäminen, käsitteleminen tai säilyttäminen taikka laitteen käyttäminen vastoin jätelain nojalla annettua säännöstä, yksittäistapausta koskevaa määräystä tai kieltoa (rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan m alakohta). Kohdat voivat kattaa myös pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen vastaisen toiminnan, joskin rangaistavuus tällöin edellyttäisi myös rikoslain 48 luvun 1 §:n abstraktista vaaraa koskevan tunnusmerkin täyttymistä.

Olennaista pakkauksista ja pakkausjätteestä annetun asetuksen seuraamuksia koskevan 68(1) artiklan kannalta on, että jätelain 126 §:ssä säädetään rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta. Säännöksen 1 momentin 1 kohdan mukaan valvontaviranomainen voi kieltää sitä, joka rikoo tätä lakia taikka sen nojalla annettua asetusta tai määräystä taikka jätteensiirtoasetusta taikka elohopea-asetusta tai sen nojalla annettua säännöstä, jatkamasta tai toistamasta säännösten vastaista menettelyä tai määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa. Säännös on yleinen jätelain kaikkien valvontaviranomaisten käytössä oleva mahdollisuus hallintopakon käyttämiseen.²⁴⁸ Hallintopakon tehosteista säädetään jätelain 129 §:ssä, jossa säädetään uhkasakosta, teettämisuhkasta ja keskeyttämisuhkasta.²⁴⁹ Olisi nähdäkseni mahdollista katsoa, että jätelain voimassa oleva hallintopakko ja sen tehosteita koskeva säätely täyttäisi pakkauksista ja pakkausjätteestä annetun asetuksen 68(1) artiklassa tarkoitettut velvoitteet, koska artikla ei tältä osin edellytä hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämistä. Tämänkaltaista sääntelymallia puoltaisi myös se, että asetuksen 68(1) artiklassa tarkoitettu seuraamuksia koskeva velvoite on soveltamisalaltaan laaja eikä ole nähdäkseni tarkoituksenmukaista säätää asetuksen kaikkia velvoitteita hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioiduksi. Lisäksi on huomattava, että jätelain 129 §:n 1 momentin 1 kohta koskee jo nyt EU:ssa annetun asetuksen, elohopea-asetuksen, velvoitteiden noudattamista.

²⁴⁷ Ks. asetuksen esittelymuistio, joka on saatavana sivulta <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/98099>, sivulla käyty 29.11.2025.

²⁴⁸ HE 199/2010 vp, s. 133/l.

²⁴⁹ Säännöksen perusteluista ks. HE 199/2010 vp, s. 135–136.

Edellä todettu myös merkitsee, että pakkauksista ja pakkausjätteestä annetun asetuksen seuraamuksia koskevan 68(2) artiklan edellyttämä hallinnollisista seuraamusmaksuista säätäminen asetuksen 24–29 artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden laiminlyönnistä olisi oikeasuhtainen toimenpide hallinnollisten seuraamusmaksujen viimesijaisuus hallinnollisten seuraamusten kokonaisuudessa huomioon ottaen. Asetuksen 68(2) artiklan mukaan 24–29 artiklassa säädettyjen vaatimusten noudattamatta jättämisestä määrättäviin seuraamuksiin on kuuluttava hallinnollinen sakko. Artiklan sanamuoto tältä osin ilmentää sitä, että sanottujen artiklojen velvoitteiden laiminlyöntiin tulisi soveltaa myös muita hallinnollisia seuraamuksia. Asetuksen vaatimukset tältä osin täytettäisiin, jos jätelain 126 §:ssä säädetty hallintopakko säädettäisiin koskemaan asetusta kokonaisuudessaan elin näin myös 24–29 säädetty velvoitteet kattaviksi. Tällöin myös jätelain 129 §:ssä tarkoitettut hallintopakon tehosteet olisivat käytettävissä sanotuissa artikloissa säädettyjen velvoitteiden laiminlyöntitilanteissa.

Asetuksen 24–29 artikla koskevat talouden toimijoita. Talouden toimijalla tarkoitetaan asetuksen 1 artiklan 12 alakohdan mukaan valmistajaa, toimittajaa, maahantuojaa, jakelijaa, valtuutettua edustajaa, lopullista jakelijaa ja jakelupalvelujen tarjoajaa. Asetuksessa tarkoitettut talouden toimijat ovat näin ennen muuta oikeushenkilömuotoisia toimijoita. Tällä tulisi olla vaikutusta valmisteltavan seuraamusmaksun suuruuteen. Asetuksen 24–29 artiklassa säädetty velvollisuudet koskevat pakkausten laatua, pakkausten kunnostamista, pakkausten uudelleenkäyttöjärjestelmään osallistumista, uudelleentäytettävien pakkausten ominaisuuksista ja säännöistä loppukäyttäjille ilmoittamista sekä uudelleenkäyttötavoitteita. Kysymys ei ole erityisen moitittavina pidettävistä velvoitteista ja niiden laiminlyönneistä. Saattaisi näin olla ajateltavissa, että velvoitteita koskevan seuraamuksen enimmäismäärä olisi enintään 50 000 euroa. Tämänkaltainen hallinnollinen seuraamusmaksu ja sen enimmäismäärä toimitaisivat asetuksen 68(2) artiklassa tarkoitettuihin tavoin tehokkaasti, oikeasuhtaisesti ja varoittavasti.

13. Muovipellettiasetus

EU:ssa on 12.11.2025 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2025/2365 muovipellettihävikin estämisestä mikromuovisaasteen vähentämiseksi. Asetuksessa säädetään sen 1(1) artiklassa todetun mukaisesti muovipellettien käsittelyä koskevista velvoitteista muovipellettihävikin estämiseksi kaikissa vaiheissa, minkä tavoitteena on muovipellettihävikin poistaminen kokonaan. Asetusta sovelletaan sen 1(2) artiklan mukaan talouden toimijoihin, jotka ovat edellisenä kalenterivuonna käsitelleet unionissa vähintään 5 tonnia muovipellettejä, unionissa muovipellettikonttien ja -säiliöiden puhdistuslaitoksia käyttäviin talouden toimijoihin, muovipellettejä unionissa kuljettaviin EU:n liikenteenharjoittajiin ja EU:n ulkopoliisiin liikenteenharjoittajiin sekä rahdintajajiin ja jäsenvaltion satamasta lähtevien tai jäsenvaltion satamassa käyvien muovipellettejä rahtikonteissa kuljettaviin merialusten toiminnanharjoittajiin, asiamiehiin ja päälliköihin. Artiklan soveltamisalan kannalta merkitykselliset edellä mainitut toimijat määritellään tarkemmin asetuksen määritelmiä koskevassa 2 artiklassa.

Asetuksessa asetetaan edellä mainittuihin toimijoihin kohdistuvia velvoitteita, jotka koskevat esimerkiksi tuotantolaitoksista ilmoittamista (3 artikla), muovipellettien käsittelyä koskevan riskienhallintasuunnitelman laatimista (5 artikla) sekä muovipellettien merikuljetuksia (12 artikla). Muovipellettien hävikkiä aiheuttavasta vaaratilanteesta tai onnettomuudesta on myös ilmoitettava välittömästi viranomaisille, minkä lisäksi asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tahojen on toteutettava välittömästi tarvittavia toimenpiteitä ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuneiden vaikutusten minimoimiseksi (14 artikla). Kaikkiaan asetuksessa määritellään suhteellisen laajasti asetuksen soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin kohdistuvia velvoitteita.

Asetuksen 20 artikla sisältää kattavan seuraamuksia koskevan velvoitteen, joka kattaa kaiken asetuksessa annetun aineellisen sääntelyn.

20 artikla

Seuraamukset

1. Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioille Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2024/1203 mukaisesti kuuluvien velvoitteiden soveltamista. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin seuraamuksiin on sisällyttävä hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, jotka tosiasiallisesti vievät rikkomisista vastuussa olevilta rikkomisistaan saadut taloudelliset hyödyt.
3. Kun on kyse kaikkein vakavimmista oikeushenkilön tekemistä rikkomisista, 2 kohdassa tarkoitettujen hallinnollisten taloudellisten seuraamusten enimmäismäärä on vähintään 3 prosenttia tämän vuotuisesta

liikevaihdosta sitä vuotta edeltävänä tilivuonna unionissa, jona hallinnollinen taloudellinen seuraamus määrätään.

4. Jäsenvaltiot voivat myös tai vaihtoehtoisesti määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia edellyttäen, että ne ovat yhtä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia kuin tässä artiklassa tarkoitetut hallinnolliset taloudelliset seuraamukset.

5. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän artiklan mukaisesti vahvistetuissa seuraamuksissa otetaan soveltuvin osin asianmukaisesti huomioon seuraavat seikat:

- a) rikkomisen luonne, vakavuus ja laajuus;
- b) väestö tai ympäristö, johon rikkomisen vaikuttaa, ottaen huomioon myös rikkomisen vaikutus ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkean tason saavuttamista koskevaan tavoitteeseen;
- c) se, onko kyseessä toistuva vai kertaluonteinen rikkomisen.

6. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava 1 kohdassa tarkoitetut säännöt ja toimenpiteet sekä kaikki niitä koskevat myöhemmät muutokset komissiolle ilman aiheutonta viivytystä.

Seuraamuksia koskevaa 20 artiklaa on luettava yhdessä asetuksen 47. johdantokappalelausuman kanssa, jossa todetaan, että asetuksen edellyttämät seuraamukset voivat olla joko hallinnollisia ja rikosoikeudellisia. Johdantokappalelausuman mukaan tällöin tulisi kuitenkin huolehtia ne bis in idem -kiellon noudattamisesta. Lisäksi johdantokappaleessa kiinnitetään huomiota siihen, että jos asetuksen seuraamuksia koskeva velvoite täytäntöönpannaan kansallisesti rikosoikeudellisella sääntelyllä, tällainen sääntely ei saa rajoittaa EU:ssa annetun ympäristörikosdirektiivin soveltamista.

Vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivissä ei viitata muovipellettiasetukseen, mikä on sinänsä luonnollista, koska asetus on annettu ympäristörikosdirektiivin antamisen jälkeen. Muovipellettiasetuksen 47. johdantokappaleessa asetuksen täytäntöönpanoon mahdollisesti liittyvän rikosoikeudellisen sääntelyn ei kuitenkaan sallita rajoittavan vuoden 2008 ympäristörikosdirektiivin 2008/99/EY sisältämiä velvoitteita. Asetuksen 20(1) artiklassa todetaan myös, että asetuksen 20 artiklan johdosta säädettävät seuraamukset eivät saa rajoittaa jäsenvaltioille vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivin ((EU) 2024/1203) mukaisesti kuuluvien velvoitteiden soveltamista. Edellä todettu merkitsee, että jos muovipellettiasetuksen seuraamuksia koskeva 20 artikla johtaisi kansallisesti rikosoikeudellisen sääntelyn antamiseen, tämä sääntely ei saisi rajoittaa ympäristörikoksia koskevien unionin oikeuteen sisältyvien velvoitteiden merkitystä. Lisäksi, koska asetuksen 47. johdantokappaleessa kiinnitetään nimenomaista huomiota ne bis in idem -kieltoon, asetuksen 20 artiklan johdosta mahdollisesti kansallisesti annettavan hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn tulisi olla soveltamisalaltaan selväpiirteistä suhteessa vastaaviin tekoihin mahdollisesti sovellettavaan kansalliseen rikosoikeudelliseen sääntelyyn ja kansallisen lainsäädännön tulisi sisältää säännös, jossa ne bis in idem -kielto otetaan asianmukaisesti huomioon.

Asetuksen 20(1) artikla sisältää aineelliselta soveltamisalaltaan laajan käytännössä kaikki asetuksen määräykset kattavan seuraamuksia koskevan velvoitteen. Tältä osin voidaan kuitenkin arvioida, että siltä osin kuin asetuksen sisältämät velvoitteet koskevat EU:n toimielimiä tai kansallisia viranomaisia, hallinnolliselle seuraamusmaksusääntelylle ei ole tarvetta eikä mahdollisuutta. Kansallisesti tämä johtuu siitä edellä todetusta seikasta, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei voi määrätä viranomaiselle.²⁵⁰ Sikäli kuin asetuksessa tarkoitettut velvoitteet koskevat asetuksen 1(2) artiklan mukaiseen soveltamisalaan kuuluvia tahoja, asetuksen 20(1) artikla edellyttää tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista säätämistä.

Asetuksen 20(2) artiklan mukaan artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin seuraamuksiin on sisällyttävä hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, jotka tosiasiallisesti vievät rikkomisista vastuussa olevilta rikkomisistaan saadut taloudelliset hyödyt. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös tai vaihtoehtoisesti määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia edellyttäen, että ne ovat yhtä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia kuin tässä artiklassa tarkoitettut hallinnolliset taloudelliset seuraamukset. Artikla on tältä osin muotoiltu niin, että siinä asetetaan hallinnolliset seuraamusmaksut ensisijaisiksi rikosoikeudelliseen sääntelyyn nähden. Lisäksi voidaan arvioida, että unionioikeudellisesti saatettaisiin ajatella, että Suomen oikeusjärjestykseen sisältyvä hallinnollinen seuraamusmaksusääntely täyttäisi paremmin seuraamusten tehokkuudelle, oikeasuhteisuudelle ja varoittavuudelle asetetut edellytykset kuin rikosoikeudellinen sääntely, jos seuraamusääntely sijoitettaisiin rikoslain ulkopuoliseen sääntelyyn, koska rikoslain ulkopuoliset rangaistus-säännökset voivat lähtökohtaisesti olla vain sakonuhkaisia ja koska oikeushenkilön rangaistusvastuu ei tulisi tällöin lainkaan kysymykseen. Voidaan näin nähdäkseni lähteä siitä, että sekä kansallisen oikeuden kannalta että unionioikeudellisesti arvioiden asetuksen 20 artiklan sisältämät velvoitteet tulisivat tarkoituksenmukaisimmin täytäntöönpantua hallinnollisella seuraamusmaksusääntelyllä.

Muovipellettiasetusta koskevasta ehdotuksesta annetussa U-kirjelmässä on katsottu, että asetuksen edellyttämä muun muassa seuraamuksia koskeva kansallinen sääntely olisi mahdollista sisällyttää ympäristönsuojelulakiin, jolla toimeenpannaan muun muassa EU:n teollisuuspäästö-direktiiviä.²⁵¹ Lähtökohtaa voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna. Samalla se kuitenkin merkitsee, että ympäristönsuojelulakiin tulisi sisällyttää hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä, jollaista sanotussa laissa ei tällä hetkellä ole. Edellä on tarkasteltu myös useita muita seuraamussääntelyä edellyttäviä unionisäädöksiä, joiden sisältämä seuraamuksia koskeva velvoite olisi tarkoituksenmukaista täytäntöönpanna esimerkiksi ympäristönsuojelulakiin sisällytetävällä hallinnollisella seuraamusmaksusääntelyllä. Saattaa näin olla, että ympäristönsuojelulakiin tulisi sisällytettäväksi huomattavan kattavaa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä.

²⁵⁰ PeVL 14/2018 vp, s. 20, PeVL 37/2021 vp, 40 kohta ja PeVL 37/2023 vp, 9 kohta.

²⁵¹ U 2/2024 vp, s. 12.

Asetuksen 20(2) artiklan mukaan artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin seuraamuksiin on sisällyttävä hallinnollisia taloudellisia seuraamuksia, jotka tosiasiallisesti vievät rikkomisista vastuussa olevilta rikkomisistaan saadut taloudelliset hyödyt. Edellä todetun mukaisesti tämänkaltainen velvoite on rikosoikeudellista sääntelyä helpommin täytäntöönpantavissa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevalla sääntelyllä, koska voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyy esimerkkejä vastaavasta sääntelystä. Esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain 43 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon muun muassa menettelyllä tavoiteltu hyöty ja sillä aiheutettu vahinko. Luotsauslain 69 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon rikkomuksella saavutettu hyöty, jos sellainen tieto on saatavilla. Vastaavankaltainen säännös tulisi sisällyttää muovipellettiasetuksen 20(2) artiklan täytäntöönpanevaan kansalliseen sääntelyyn.

Asetuksen 20(3) artiklan mukaan kun on kyse kaikkein vakavimmista oikeushenkilön tekemistä rikkomisista, 2 kohdassa tarkoitettujen hallinnollisten taloudellisten seuraamusten enimmäismäärä on vähintään 3 prosenttia tämän vuotuisesta liikevaihdosta sitä vuotta edeltävänä tilivuonna unionissa, jona hallinnollinen taloudellinen seuraamus määrätään. Asetuksessa ei tarkemmin määritellä, mitä 20(3) artiklassa tarkoitettulla ilmaisulla ”kaikkein vakavin rikkomus” tarkoitetaan. Ilmaisun jättää näin kansallista liikkumavaraa. Ilmaisun ei kuitenkaan voitane tulkita täyttyvän rikosoikeudellisen sääntelyn soveltamisella, koska kohdassa nimenomaisesti viitataan artiklan 2 kohtaan, jossa edellytetään hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä. Saattaisi olla tarkoituksenmukaista katsoa, että kaikkein vakavimmilla rikkomuksilla tarkoitetaan rikkomuksia, joista aiheutuu merkittävää vaaraa tai vahinkoa ympäristölle tai terveydelle.

Siltä osin kuin asetuksen 20(3) artikla edellyttää liikevaihtomalliin perustuvaa seuraamuksen enimmäismäärän määrittämistä, on huomattava, että voimassa oleva kansallinen hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely sisältää suhteellisen paljon esimerkkejä hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärän määrittämisestä tietyinä prosenttiosuutena oikeushenkilön liikevaihdosta. Sääntely voi olla rakennettu siten, että tällainen liikevaihtomalli on yksinomainen enimmäismäärän määrittämistä koskeva malli tai vaihtoehtoinen kiinteämääräisen enimmäismäärän suhteen. Useimmiten kysymys on kuitenkin sääntelystä, jossa liikevaihtomalli määrittää ehdottoman ylärajan hallinnollisen seuraamuksen enimmäismäärälle. Esimerkiksi finanssivalvonnasta annetun lain 43 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu on vähintään 500 ja enintään 200 000 euroa, kuitenkin enintään 10 prosenttia oikeushenkilön seuraamusmaksun määräämistä edeltävän tilikauden liikevaihdosta.

Nähdäkseni estettä ei olisi sille, että hallinnollinen seuraamusmaksusääntelyä rakennetaan lähtökohtaisesti kiinteämääräisten summien varaan, mutta kiinteämääräinen enimmäismäärä on tietyissä tilanteissa mahdollista ylittää, jolloin sovellettavaksi tulisi liikevaihtomalliin perustuva seuraamuksen enimmäismäärä. Edellä todetun mukaisesti tällaisia sääntelymalleja löytyy myös

voimassa olevasta lainsäädännöstä. Tällainen säännös on esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 333 §:n 4 momentissa.

333 § (23.11.2018/1003)

Teleyrityksen seuraamusmaksu

Seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja sen kesto aika sekä vastaavasta teosta tai laiminlyönnistä määrätty kilpailulain mukainen seuraamusmaksu. Maksu on vähintään 1 000 ja enintään miljoona euroa. Jos teolla tai laiminlyönnillä on erittäin huomattavia vaikutuksia markkinoihin, mainittu määrä saadaan ylittää. Maksu saa kuitenkin olla enintään viisi prosenttia teleyrityksen edellisen vuoden sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen tarjoamisesta koostuvasta liikevaihdosta.

Edellä todetun mukaisesti muovipellettiasetuksen velvoitteet koskevat talouden toimijoita ja kysymys on tällöin lähinnä oikeushenkilömuotoisesta toiminnasta, vaikka asetuksen soveltamisala sen 1(2) artiklan mukaan kattaa myös luonnolliset henkilöt. Muovipellettiasetuksen tavoitteet liittyvät mikromuovisaastetta aiheuttavan muovipellettihävikin vähentämiseen ympäristön suojaamiseksi, mikä merkitsee, että asetuksen sääntelyllä pyritään toteuttamaan perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta.²⁵² Asetuksen tavoite ja sen suora yhteys perustuslain 20 §:ssä tarkoitettuun ympäristöperusoikeuteen nähdäkseen perustelee sitä, että direktiivin velvoitteiden rikkomisesta seuraava hallinnollinen seuraamusmaksu voisi enimmäismäärältään olla suhteellisen tuntuva. Toisaalta on otettava huomioon, että asetuksessa asetettujen velvoitteiden rikkomien voi olla moitittavuudeltaan merkittävästikin eriasteista. Saattaisi kuitenkin olla ajateltavissa, että seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 100 000 tai 200 000 euroa. Määrä tulisi kuitenkin olla mahdollista ylittää, jos teolla tai laiminlyönnillä on erittäin huomattavia vaikutuksia ympäristöön tai ihmisten terveyteen. Tällöinkään seuraamusmaksun enimmäismäärä ei saisi ylittää kolmea prosenttia toiminnanharjoittajan vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta.

²⁵² Ks. myös U 2/2024 vp, s. 17. Ks. myös YmVL 2/2024 vp, s. 3–4.

14. Vihreiden väittämien direktiiviehdotus

Komissio on antanut 22.3.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi niemenomaisten ympäristöväitteiden perustelemisesta ja esittämisestä (Viherväitteitä koskeva direktiivi) (COM(2023) 166 final). Ehdotusta sovellettaisiin ympäristöväittämiin, joita elinkeinonharjoittajat esittävät tuotteista, palveluista tai omasta toiminnastaan kuluttajakaupassa. Direktiiviehdotus velvoittaisi elinkeinonharjoittajat perustamaan ympäristöväitteensä sekä käyttämänsä ympäristömerkit tutkittuun tietoon siten, että tuotteen olennaiset ympäristövaikutukset otetaan huomioon koko tuotteen elinkaaren aikana. Elinkeinoharjoittajan tulisi viestiä sanotut ympäristöväitteet mahdollisimman tarkasti ja läpinäkyvästi toteuttamansa markkinoinnin yhteydessä. Lisäksi direktiiviehdotus sisältää vähimmäisvaatimuksia ympäristömerkintäjärjestelmille, ympäristöväitteiden ja ympäristömerkkien todentamiselle ja sertifiointille sekä määräyksiä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen nimeämisestä samoin kuin väittämiin liittyvien valitusten sallimisesta kuluttajille ja kansalaisjärjestöille.²⁵³

Direktiiviehdotus sisältää myös suhteellisen laajan seuraamuksia koskevan veloitteen.

17 artikla

Seuraamukset

1. Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi, sanotun kuitenkin rajoittamatta direktiivin 2008/99/EY mukaisia jäsenvaltioiden velvollisuuksia. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.
2. Määrittäessään rikkomistapauksissa määrättävien seuraamusten tyyppiä ja tasoa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on otettava asianmukaisesti huomioon seuraavat kriteerit:
 - a) rikkomisen luonne, vakavuus, laajuus ja kesto;
 - b) rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus ja tarvittaessa elinkeinonharjoittajan kuluttajille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi toteuttamat toimet;
 - c) vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varallisuus, jonka osoittavat esimerkiksi vastuussa olevan oikeushenkilön kokonaisliikevaihto tai vastuussa olevan luonnollisen henkilön vuosiansiot;
 - d) vastuussa olevien henkilöiden rikkomisesta saamat taloudelliset hyödyt;
 - e) vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön aiemmat rikkomiset;
 - f) mahdolliset muut tapauksen olosuhteisiin sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät;
 - g) elinkeinonharjoittajalle muissa jäsenvaltioissa samasta rikkomisesta määrätty seuraamukset rajatylittämissä tapauksissa, joissa tiedot tällaisista seuraamuksista ovat tarvittaessa saatavilla asetuksella (EU) 2017/2394 perustetun mekanismin kautta.

²⁵³ Ks. myös U 25/2023 vp, s. 3.

3. Jäsenvaltioiden on säädettävä, että tämän direktiivin rikkomisesta määrättäviin seuraamuksiin ja toimenpiteisiin on sisällyttävä seuraavat:

- (a) sakot, joilla tosiasiallisesti estetään rikkomiseen syyllistyneitä saamasta rikkomisen tuottamaa taloudellista hyötyä ja joita korotetaan rikkomisen toistuessaa;
- (b) elinkeinonharjoittajan asianomaisia tuotteita koskevasta liiketoimesta saamien tulojen menetetyksi tuomitseminen;
- (c) määräaikainen sulkeminen enintään 12 kuukauden ajaksi julkisten hankintamenettelyjen ja julkisen rahoituksen ulkopuolelle, mukaan lukien tarjouskilpailumenettelyt, avustukset ja käyttöoikeussopimukset.

Edellä olevan a alakohdan soveltamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että kun seuraamuksia määrätään asetuksen (EU) 2017/239449 21 artiklan mukaisesti, tällaisten sakkojen enimmäismäärä on vähintään neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta asianomaisessa jäsenvaltiossa tai asianomaisissa jäsenvaltioissa.

Seuraamuksia koskevassa direktiiviehdotuksen 17 artiklassa ei nimenomaisesti oteta kantaa siihen, tulisiko artiklassa asetettu velvoite kansallisesti toteuttaa nimenomaisesti tietyillä seuraamuksilla. Valittavaa seuraamusjärjestelmää ja seuraamusten lajia arvioitaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota 17 artiklan 2 kappaleen d alakohtaan sekä 3 kappaleen a alakohtaan. Ensin mainittu edellyttää, että seuraamusten lajia ja tasoa arvioitaessa kiinnitetään huomiota vastuussa olevien henkilöiden rikkomisesta saamaan taloudelliseen hyötyyn. Jäljempänä mainittu sen sijaan edellyttää, että direktiivin rikkomisesta määrättäviin seuraamuksiin on sisällytettävä sakkoja, joilla tosiasiallisesti estetään rikkomiseen syyllistyneitä saamasta rikkomisen tuottamaa taloudellista hyötyä. Molemmat kohdat viittaavat siihen, että direktiivin täytäntöönpano edellyttäisi varallisuuteen kohdistuvista seuraamuksista säätämistä. Lisäksi on otettava huomioon direktiiviehdotuksen 14(2)(f) artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden nimeämille toimivaltaisille viranomaisille annettuihin valtuuksiin on kuuluttava valtuudet määrätä seuraamuksia direktiivin rikkomisesta 17 artiklan mukaisesti. Kohta vaikuttaa puoltavan sitä, että direktiiviehdotuksen 17 artikla täytäntöönpantaisiin hallinnollisilla seuraamusmaksuilla, koska rikosoikeudelliset seuraamukset määrätään ennen muuta tuomioistuimen toimesta ja 14 artiklassa tarkoitettulla toimivaltaisella kansallisella viranomaisella tarkoitetaan pikemmin valvontaviranomaista, joka voisi myös olla toimivaltainen hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen suhteen.

Direktiiviehdotuksesta annetun U-kirjelmässä on katsottu, että direktiiviehdotuksen sääntely ei sellaisenaan sovellu luontevasti mihinkään voimassa olevaan kansalliseen säädöskokonaisuuteen. U-kirjelmässä omaksutun kannan mukaan direktiiviehdotuksessa on sekä kuluttajansuojaa että ympäristönsuojelua koskevaa sääntelyä. Edelleen U-kirjelmässä katsotaan, että direktiivin lopullisesta sisällöstä johtuu, onko tarkoituksenmukaista panna se kansallisesti täytäntöön uudella erityislailalla vai esimerkiksi muuttamalla voimassa olevaa kuluttajansuojaa tai ympäristönsuojelua koskevia säädöksiä.²⁵⁴ Jos direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskeva 17 artikla täytäntöönpantaisiin hallinnollisilla seuraamusmaksuilla, tulisi ensinnäkin arvioida, missä määrin

²⁵⁴ U 25/2023 vp, s. 10.

kuluttajansuojalainsäädäntöön sisältyvät voimassa olevat hallinnolliset seuraamusmaksut olisivat tarkoituksenmukaisia direktiiviehdotuksen 17 artiklan kansallisessa täytäntöönpanossa. Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 13 §:ssä säädetään eräiden kuluttajansuojalain säännösten rikkomisesta elinkeinonharjoittajalle määrättävästä seuraamusmaksusta. Säännöksen 1 momentissa sanktioidaan hallinnollisesti esimerkiksi kuluttajien vahingoksi toteutettu totuudenvastaisten tai harhaanjohtavien tietojen antaminen. Seuraamussäntely on suunnattu elinkeinonharjoittajalle. Saattaisi olla ajateltavissa, että vihreiden väittämien direktiiviehdotuksen edellyttämä elinkeinonharjoittajia koskeva seuraamussäntely soveltuisi luontevimmin nimenomaan kuluttajansuojalainsäädäntöön, koska vihreiden väittämien direktiiviehdotus esimerkiksi velvoittaisi elinkeinonharjoittajia perustamaan ympäristöväitteensä sekä käyttämänsä ympäristömerkit tutkittuun tietoon sekä viestimään tällaiset ympäristöväitteet mahdollisimman tarkasti. Jos kysymys on näiden veloitteiden vastaisesta toiminnasta, toiminnan voidaan katsoa ainakin jossain määrin rinnastuvan esimerkiksi väärin ja harhaanjohtavien tietojen antamiseen kuluttajalle.

Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 18 § sisältää myös säännöksen seuraamusmaksun suuruudesta. Säännöksen 1–3 momentissa säädetään seuraavasti:

18 §

Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä otetaan huomioon:

- 1) rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika;
- 2) rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto on saatavilla;
- 3) elinkeinonharjoittajan toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi;
- 4) elinkeinonharjoittajan mahdolliset aiemmat kuluttajansuojasäännöksiin liittyvät rikkomukset; (8.7.2022/694)
- 5) muussa jäsenvaltiossa samasta rajat ylittävästä rikkomuksesta elinkeinonharjoittajalle määrätty seuraamus, jos tieto tällaisesta seuraamuksesta on saatavilla yhteistyöasetuksella perustetun mekanismin kautta; (8.7.2022/694)
- 6) mahdolliset muut kuin 1–5 kohdassa tarkoitettujen tapauksen olosuhteisiin vaikuttaneet tekijät. (8.7.2022/694)

Elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut tai jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella. Jos kyseessä on rikkomus, johon on kohdistettava yhteistyöasetuksen 21 artiklan mukaisesti koordinoituja täytäntöönpanotoimia eivätkä tiedot elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta ole saatavilla, elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään kaksi miljoonaa euroa. (8.7.2022/694)

Edellä 17 §:ssä tarkoitettulle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista

tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä kuvatun kaltainen tai vastaava sääntely vaikuttaisi täyttävän direktiiviehdotuksen 17 artiklassa seuraamuksen määräämisen osalta todetun.

Direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevaa 17 artiklaa tulevaisuudessa mahdollisesti kansallisesti täytäntöönpannassa tulisi myös kiinnittää huomiota rikoslain sisältämään sääntelyyn. Rikoslain 30 luvun 1 §:ssä säädetään markkinointirikoksesta.

30 luku

Elinkeinorikoksista

1 § (1.4.1999/475)

Markkinointirikos

Joka tavaroiden, palveluksien, kiinteistöjen, yksityisen osakeyhtiön arvopapereiden tai muiden hyödykkeiden ammattimaisessa markkinoinnissa antaa markkinoinnin kohderyhmän kannalta merkityksellisiä totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, on tuomittava markkinointirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Markkinointirikosta koskeva rikoslain 30 luvun 1 § on soveltamisalaltaan laaja sen koskiessa tavaroiden, palveluiden, kiinteistöjen, arvopapereiden ja muiden hyödykkeiden ammattimaista markkinointia ja tässä markkinoinnissa toteutettua kohderyhmän kannalta merkityksellistä totuudenvastaisten tai harhaanjohtavien tietojen antamista. Markkinointirikosta koskevan säännöksen esitöiden säännös koskee kaikenlaisten hyödykkeiden markkinointia.²⁵⁵ Esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettulla hyödykkeellä tarkoitetaan mitä tahansa omaisuutta tai etua, jolla on taloudellista arvoa ja joka voi olla vaihdannan kohteena.²⁵⁶ Säännöksen soveltamisala on näin laaja ja se nähdäkseni kattaisi myös direktiiviehdotuksessa tarkoitettua toimintaa.

Jos direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskeva velvoite pantaisiin kansallisesti täytäntöön hallinnollisilla seuraamusmaksuilla, esimerkiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain seuraamusmaksusääntelyä täydentämällä, tulisi myös huolehtia ne bis in idem -kiellon toteutumisesta. Sanottuun lakiin on tämän vuoksi sisällytetty 20 §, jonka 1 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei sanotun momentin mukaan saa määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio. Säännöksen 2 momentin mukaan jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytettä ei saa nostaa eikä tuomiota

²⁵⁵ HE 66/1988 vp, s. 80/l.

²⁵⁶ HE 66/1988 vp, s. 80/l.

rikosasiassa antaa.²⁵⁷ Jos direktiiviehdotuksen 17 artiklan sisältämä seuraamusmaksusäntely säilytettäisiin muualle kuin sanottuun lakiin, sääntelyn tulisi sisältää vastaava säännös.

²⁵⁷ Säännöksen perusteluista ks. HE 94/2019 vp, s. 62–63.

15. Jätelaki

15.1. Laiminlyöntimaksu ja sen säätämisen perusteet

Jätelain 131 §:ssä säädetään laiminlyöntimaksusta. Jätelain tarkoittamassa laiminlyöntimaksussa on kysymys käytännössä ainoasta aineelliseen ympäristölainsäädäntöön sisältyvästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Laiminlyöntimaksun perusteista säädetään jätelain 131 §:ssä, laiminlyöntimaksun suuruudesta 132 §:ssä ja laiminlyöntimaksun määräämisestä 133 §:ssä.

Jätelain 131 § on sisällöltään seuraava:

131 §

Laiminlyöntimaksu

Edellä 6 luvussa tarkoitettu tuottaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tämä laiminlyö 62 §:ssä tarkoitetun velvollisuuden liittyä tuottajayhteisöön tai 101 §:ssä säädetyn velvollisuuden tehdä hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi. Tuottajayhteisö on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos se laiminlyö 101 §:ssä säädetyn velvollisuuden tehdä hakemus tuottajarekisteriin hyväksymiseksi. (15.7.2021/714)

Laiminlyöntimaksua on velvollinen maksamaan myös:

- 1) tuottaja, joka laiminlyö 54 §:ssä säädetyn velvollisuuden pitää kirjaa ja toimittaa tiivistelmä kirjanpitoa koskevista tiedoista;
 - 2) jätteen kuljettaja tai välittäjä, joka laiminlyö 94 §:ssä säädetyn velvollisuuden tehdä hakemus toiminnan hyväksymiseksi jätehuoltorekisteriin tai 95 a §:ssä säädetyn velvollisuuden toimittaa todistuksen jätehuoltorekisteriin merkitsemiseksi; (22.6.2022/494)
 - 3) jätteen kerääjä, joka laiminlyö 100 §:ssä säädetyn velvollisuuden tehdä ilmoitus jätehuoltorekisteriin;
 - 4) jätteen kuljettaja, joka laiminlyö 98 §:ssä säädetyn velvollisuuden pitää mukanaan otetta jätehuoltorekisteristä;
 - 5) se, joka laiminlyö 121 §:ssä säädetyn siirtoasiakirjan laatimisvelvollisuuden, 121 a §:ssä säädetyn velvollisuuden pitää siirtoasiakirja mukana jätteen siirron aikana tai vahvistaa jätteen vastaanotto taikka 121 b §:ssä säädetyn velvollisuuden toimittaa siirtoasiakirjan tiedot 142 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun rekisteriin; (22.6.2022/494)
- 6–7 kohdat on kumottu L:lla 6.6.2014/410
- 8) se, joka laiminlyö jätteensiirtoasetuksen 15 artiklassa säädetyn velvollisuuden lähettää siirtoasiakirjan jäljennös toimivaltaiselle viranomaiselle, 16 artiklassa säädetyn velvollisuuden täyttää siirtoasiakirja tai lähettää siirtoasiakirjan jäljennös toimivaltaiselle viranomaiselle, 17 artiklassa säädetyn velvollisuuden ilmoittaa hyväksytyä kuljetuksen suorittajaa koskevasta muutoksesta taikka laiminlyö mainitun asetuksen 18 artiklassa säädetyn asiakirjan laatimis- tai allekirjoitusvelvollisuuden tai velvollisuuden pitää asiakirja mukana siirron aikana; (15.7.2021/714)
 - 9) jätteen siirtoa koskevan ilmoituksen tekijä, joka laiminlyö jätteensiirtoasetuksen 6 artiklan mukaisen vastuun asettamisen ennen jätteen siirtoa.

Laiminlyöntimaksun käyttöönotto liittyi ennen muuta siihen, että jätelainsäädännön toimeenpanon valvonta oli todettu puutteelliseksi eikä valvontaviranomaisten käytössä ollut riittävän monipuolisia valvonta- ja pakkokeinoja, joilla voitiin oikea-aikaisesti ja tehokkaasti puuttua todettuihin laiminlyönteihin.²⁵⁸ Tavoitteena oli tehostaa toiminnanharjoittajien ilmoituksen tekemistä, rekistereihin hakemista ja eräiden asiakirjojen käyttöä koskevien velvoitteiden täytäntöönpanoa.²⁵⁹ Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti ehdotettua laiminlyöntimaksua hallinnollisena seuraamusmaksuna sinänsä hyvin jätelainsäädännön valvonnan yhteyteen soveltuvana.²⁶⁰ Ympäristövaliokunta oli jo aiemmin jätelain uudistamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että ympäristövalvonnan tehostamismahdollisuuksia ennakkoluulottomasti selvitetään, muun muassa arvioimalla mahdollisuuksia määrätä virhemaksu velvollisuuksien laiminlyönnistä. Valiokunta kuitenkin katsoi, että tämä edellyttää uudentyypistä sääntelyä ja rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten perusteiden huolellista harkintaa.²⁶¹ Voimassa olevan jätelain säätämisen yhteydessä valiokunta piti laiminlyöntimaksua koskevaa ehdotusta periaatteellisesti merkittävänä ja katsoi, että jatkossa saattaa olla syytä arvioida tämäntyyppisen maksun käyttökelpoisuutta ja soveltamiskäytäntöä suhteessa rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään.²⁶²

Jätelain laiminlyöntimaksua koskeva sääntely pohjautuu sinänsä sellaisiin sanktiosääntelyn tehostamista koskeviin näkemyksiin tiettyjen rikkomusluonteisten tekojen ja laiminlyöntien suhteen, joita voidaan hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn yhteydessä pitää tavanomaisina. On kuitenkin huomattava, että laiminlyöntimaksua koskeva sääntely on keskeisiltä osiltaan säädetty vuonna 2011. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva lausuntokäytäntö on tämän jälkeen merkittävästi kehittynyt. Lisäksi voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy suhteellisen paljon jätelain laiminlyöntimaksua tuoreempia ja kattavampia esimerkkejä siitä, miten hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely voidaan lainsäädännöllisesti toteuttaa. Jätelain laiminlyöntimaksua koskevaa sääntelyä on syytä arvioida näistä lähtökohdista käsin niin sen kattaman aineellisen alan, seuraamusmaksun määrittämisen perusteita, seuraamusmaksujen määrän sekä seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn kannalta.

15.2. Laiminlyöntimaksun aineellinen ala

Laiminlyöntimaksua alun perin säädettyäessä tarkoitus oli, että laiminlyöntimaksulla sanktioitaisiin jätelainsäädännön laillisuusvalvonnan kannalta keskeisiä ilmoitus-, siirtoasiakirja- ja muiden vastaavien velvoitteiden täytäntöönpanoon liittyviä velvoitteita ja niiden laiminlyöntejä. Laiminlyöntimaksun soveltamisalaan oli tarkoitus sisällyttää laiminlyöntejä, joiden toteen näyttäminen

²⁵⁸ HE 199/2010 vp, s. 32/II.

²⁵⁹ HE 199/2010 vp, s. 43/I.

²⁶⁰ PeVL 58/2010 vp, s. 6/I.

²⁶¹ YmVM 2/2008 vp, s. 3/II.

²⁶² YmVM 23/2010 vp, s. 18.

on yksinkertaista eikä vaadi tutkinnallisia toimia, jotka ovat käytettävissä vain esitutkintaviranomaisella.²⁶³ Sittemmin laiminlyöntimaksua koskevaa sääntelyä on laajennettu niin, että sen soveltamisalaan on siirretty tekoja, jotka ovat aiemmin olleet rangaistavia jätelain 147 §:n 2 momentissa tarkoitettuna jätelain rikkomisena. Perusteena muutokselle oli, että hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktoiduiksi siirretyt laiminlyönnit olivat sellaisia, joiden toteennäyttäminen on yksinkertaista eivätkä vaadi tutkinnallisia toimia.²⁶⁴

On huomattava, että jätelain 147 §:n 2 momentin jätelain rikkomista koskeva sakonuhkainen rangaistussäännös on laaja ja kattaa monia rangaistavaksi säädettyjä rikkomusluonteisia tekoja.

147 § (15.7.2021/714)

Rangaistussäännökset

Rangaistus ympäristön turmelemisesta säädetään rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 §:ssä.

Joka muulla kuin 1 momentissa tarkoitetulla tavalla tahallaan tai huolimattomuudesta

- 1) rikkoo 13 §:n 1 momentin mukaista kieltoa hylätä tai käsitellä jätettä hallitsemattomasti,
- 2) rikkoo 15 a §:n mukaista kieltoa polttaa tai sijoittaa kaatopaikalle uudelleenkäytön valmistelua tai kierätyistä varten erilliskerättyä jätettä,
- 3) laiminlyö 15 b §:n mukaisen velvollisuuden varmistaa hyödynnettävän jätteen laatu,
- 4) rikkoo 17 §:n 1 momentin mukaista vaarallisen jätteen sekoittamiskieltoa,
- 5) rikkoo 18 §:n mukaista kieltoa polttaa jätettä Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä,
- 6) laiminlyö 28 §:n mukaisen jätehuollon järjestämisvelvollisuuden,
- 7) luovuttaa jätteen muulle kuin 29 §:n mukaiselle vastaanottajalle,
- 8) laiminlyö 31 §:n mukaisen velvollisuuden,
- 9) laiminlyö 35 §:n 3 momentin mukaisen velvollisuuden toimittaa jäte kunnan määräämään vastaanotto- tai käsittelypaikkaan,
- 10) laiminlyö 39 §:n 2 momentin mukaisen velvollisuuden antaa tiedot kiinteistöiltä noudetuista jätteistä,
- 11) laiminlyö 40 §:n mukaisen velvollisuuden järjestää vastaanottopaikka,
- 12) laiminlyö 41 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden luovuttaa jäte kiinteistöittäiseen jätteenkuljetukseen,
- 13) laiminlyö 46 §:n mukaisen jätehuollon järjestämisvelvollisuuden,
- 14) laiminlyö 49 §:n mukaisen tuottajan vastaanottovelvollisuuden,
- 15) laiminlyö 50 §:n mukaisen velvollisuuden järjestää vastaanottopaikka,
- 16) laiminlyö 56 §:n mukaisen tuotteen jakelijan vastaanottovelvollisuuden,
- 17) rikkoo 72 §:n mukaista roskaamiskieltoa,
- 18) laiminlyö 76 §:n mukaisen keräysvelvollisuuden,
- 19) rikkoo tai laiminlyö 91 §:n, 96 §:n 2 momentin, 103 §:n 2 momentin, 125 §:n, 126 §:n 1 momentin taikka 127 tai 128 §:n perusteella annettua kieltoa tai määräystä,
- 20) rikkoo tai laiminlyö 8 §:n 3 momentin, 10 §:n, 12 §:n 3 momentin, 14 §:n, 15 §:n 3 momentin, 16 §:n 3 momentin tai 49 §:n 1 momentin nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyä rajoitusta, kieltoa, vaatimusta, määräystä tai velvollisuutta,

²⁶³ HE 199/2010 vp, s. 136.

²⁶⁴ HE 40/2021 vp, s. 168–169.

21) tuo maahan, vie maasta tai siirtää Suomen alueen kautta jätettä 109 tai 110 §:n tai tämän lain nojalla annetun säännöksen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen taikka jätteen siirtoasetuksen 19 artiklassa säädetyn jätteen sekoittamiskiellon, 34, 36, 39 tai 40 artiklassa säädetyn vientikiellon taikka 41 tai 43 artiklassa säädetyn tuontikiellon vastaisesti,

22) laiminlyö jätteen siirtoasetuksen 4 artiklassa säädetyn ilmoituksen tekemisen, 13 artiklan 2 kohdassa säädetyn velvollisuuden ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle reittimuutoksesta, 17 artiklassa säädetyn velvollisuuden ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle hyväksytyä siirrettävän jätteen määrää tai reittiä tai siirron aikataulua koskevista muutoksista, 20 artiklassa säädetyn asiakirjojen tai tietojen säilyttämisvelvollisuuden tai 49 artiklassa säädetyn ympäristönsuojelua koskevien toimenpiteiden toteuttamisen, lukuun ottamatta kuitenkaan 131 §:n 2 momentin 8 ja 9 kohdassa säädettyjä laiminlyöntejä,

23) rikkoo elohopea-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädettyä tuontia jätteenä loppukäsittelyä varten koskevaa rajoitusta, 10 artiklan 4 kohdassa säädettyä velvollisuutta varustaa hammashoitolaitos vaatimuksen mukaisella amalgaamin erottimella tai amalgaamin erottimen huoltoa koskevaa vaatimusta tai 6 kohdassa säädettyä amalgaamijätteen jätehuollon järjestämistä koskevaa velvollisuutta, 11 artiklassa säädettyä suurista lähteistä peräisin olevan jätteen loppukäsittelyä koskevaa vaatimusta taikka laiminlyö 12 artiklassa tai 14 artiklan 4 kohdassa säädetyn tietojen toimittamista koskevan velvollisuuden, (30.12.2024/1120)

24) rikkoo aluskierrätysasetuksen 7 artiklassa tai tämän lain 108 b §:ssä säädettyä velvoitetta laatia alukselle aluskierrätysuunnitelma taikka (30.12.2024/1120)

25) rikkoo 108 c §:ssä säädettyä velvoitetta ilmoittaa aluskierrätyksen loppuunsaattamisesta viranomaiselle, (30.12.2024/1120)

on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, jätelain rikkomisesta sakoon.

Voimassa olevaa jätelakia säädettyäessä jätelain rikkomista koskevan sakonuhkaisen rangaistussäännöksen alaan sisällytettiin käytännössä samat teot ja laiminlyönnit, jotka oli säädetty rangaistavaksi aiemmin voimassa olleen jätelain 60 §:ssä. Voimassa olevan jätelain säätämiseen johdaneessa hallituksen esityksessä ei toteutettu perusteellista nimenomaista arviointia siitä, ovatko säännökseen sisällytetyt rangaistavaksi säädetyt teot ja laiminlyönnit sellaisia, joita on perusteltua säätää rikosoikeudellisesti rangaistavaksi, joskin on mahdollista ajatella, että tiettyjen tekojen siirtäminen laiminlyöntimaksulla sanktioiduksi tosiasiallisesti tarkoittaa, että jätelain rikkomista koskevan rangaistussäännöksen soveltamisalaan jätettyjen tekojen katsottiin olevan moitittavuudelta rikosoikeudellisen rangaistavaksi säätämisen arvoisia ja sellaisia, joiden toteennäyttäminen ei ole niin yksinkertaista, että esitutkintaviranomaisen käytössä olevat tutkintakeinot eivät olisi tarpeellisia. Nimenomaista arviointia edellä mainituista kysymyksistä ei kuitenkaan toteutettu.²⁶⁵

Selvää sinänsä on, että moitittavimmat jätelain 147 §:n 2 momentissa rangaistavaksi säädetyt teot tulevat rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettuna ympäristön turmelemisena rangaistavaksi. Tällöin rangaistavuuden edellytyksenä on teon tahallisuus taikka törkeä huolimattomuus, minkä lisäksi teon on täytettävä rikoslain 48 luvun 1 §:n sisältämä abstraktista vaaraa ilmentävä

²⁶⁵ HE 199/2010 vp, s. 141–142.

tunnusmerkki. Sen mukaisesti teon on oltava omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle.

Vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivi tulee muuttamaan jätteisiin liittyvää rikosoikeudellista rangaistavuutta. Ympäristörikosdirektiivin 3(2)(f) artiklan mukaan rangaistavaksi tulee säätää laitton ja tahallinen jätteen keräys, kuljetus tai käsittely, tällaisten toimien valvonta ja loppusijoituspaikkojen jälkihoito, mukaan lukien kauppiaana tai välittäjänä toteutetut toimet, kun tällainen menettely i) koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY 3 artiklan 2 kohdassa määriteltyä vaarallista jätettä ja se koskee muuta kuin merkityksetöntä määrää tällaista jätettä; tai ii) koskee muuta kuin i alakohdassa tarkoitettua jätettä ja aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan kuoleman tai vakavan vamman ihmiselle tai huomattavaa vahinkoa ilman, maaperän tai veden laadulle tai huomattavaa vahinkoa ekosysteemille, eläimille tai kasveille.

Alakohtaa on luettava yhdessä direktiivin 18. johdantokappalelausuman kanssa. Sen mukaan jätteen laitton keräys, kuljetus ja käsittely sekä tällaisten toimien valvonnan ja loppusijoituspaikkojen jälkihoidon puuttuminen, mukaan lukien kauppiaana tai välittäjänä toteutetut toimet, voivat aiheuttaa tuhoisia vaikutuksia ympäristölle ja ihmisten terveydelle. Tällaisia vaikutuksia voi aiheuttaa laitton menettely, joka koskee lääkkeitä, narkoottisista aineista, mukaan lukien narkoottisten aineiden valmistuksessa käytettävät ainesosat, peräisin olevaa haitallista jätettä, kemikaaleja, jätettä, joka sisältää happoja tai emäksiä, tai jätettä, joka sisältää myrkkijä, raskasmetalleja, öljyä, rasvaa, sähkö- ja elektroniikkalaiteromua, romuajoneuvoja tai muovijätettä. Jäsenvaltioiden olisi sen vuoksi varmistettava, että laitton jätehuolto on rikos, kun tällainen menettely koskee muuta kuin merkityksetöntä määrää haitallista jätettä tai se koskee muuta jätettä ja tällainen muu jäte aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan huomattavaa vahinkoa ympäristölle tai ihmisten terveydelle.

On huomattava, että vuoden 2024 ympäristörikosdirektiivin 3(2)(f) artiklan i alakohta ei sisällä ympäristörikoksille ominaista abstraktista vaaraa koskevaa edellytystä. Kriminalisointivelvoite tältä osin tarkoittaa, että rikoslain 48 lukuun on oletettavasti lisättävä vähintään vaarallista jätettä koskeva kriminalisointivelvoitteen edellytykset täyttävä tekoriikos. Säätely tulisi tältä osin poikkeamaan totutusta ympäristörikoksia koskevan rikoslain 48 luvun sääntelystä.

Jätelain 147 §:n 2 momentissa viitatut jätelain säännöksiin tai EU-säädöksiin sisältyvät velvoitteet ovat nähdäkseni sellaisia, joiden rangaistavaksi säätäminen tai hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktiointi on perusteltua. Viime kädessä sanktiointi voidaan perustella jätteiden vähentämisen tavoitteella samoin kuin luonnonvarojen kestäväällä käytöllä sekä niiden merkityksellä perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden kannalta. Säännös ei nähdäkseni sisällä sellaisia tekotapoja, jotka olisi selvästi dekriminalisoitava siten, että kohtien kattamaa käyttäytymistä ei sanktioitaisi millään muullakaan tavalla.

Lähtökohtaisesti voitaisiin ajatella, että kaikki jätelain 147 §:n 2 momentissa rangaistavaksi säädetty teot ovat moitittavuudeltaan sellaisia, että ne voitaisiin yhtä hyvin sanktioida hallinnollisilla seuraamusmaksuilla. Voimassa olevassa lainsäädännössä tekojen moitittavuuden on katsottu olevan suhteellisen vähäinen, koska ne on kriminalisoitu vain sakonuhkaisesti. Moitittavammat käyttäytymismuodot tulevat arvioiduiksi rikoslain 48 luvun 1 §:n ympäristön turmelemista koskevan säännöksen nojalla. Jätelain 147 §:n 2 momentissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen suhteellisen vähäinen moitittavuus näin puoltaisi momentissa säädettyjen tekojen sanktiointia hallinnollisin seuraamusmaksuin.

On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös siihen, minkälaisessa toimintaympäristössä jätelain 147 §:n 2 momentissa kriminalisoidut teot tyypillisesti toteutuvat ja ketkä voivat olla näiden rikkomusten todennäköisiä ja ajateltavissa olevia tekijöitä. Merkitystä on tässä suhteessa myös sillä, havaitaanko laiminlyönnit tai rikkomukset lupaviranomaisen valvonnassa, jolloin laiminlyöntien toteennäyttäminen on suhteellisen yksinkertaista, vai onko kysymys muuten ilmitulevasta moitittavasta käyttäytymisestä, jonka selvittäminen vaatii tutkintakeinoja. On nähdäkseni ajateltavissa, että jätelain 13 §:n 1 momentissa tarkoitettu jätteen hylkäämistä ja hallitsematonta käsittelemistä koskeva kielto, johon viitataan jätelain 147 §:n 2 momentin 1 momentissa, on sellainen teko, jota ei välttämättä olisi tarkoituksenmukaisinta siirtää hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktoiduksi. Säännöksen esitöiden mukaan kielto koskee kaikkea jätteeseen liittyvää epäasianmukaista toimintaa tai toimimatta jättämistä, kuten jätteen hautaamista maahan tai vesistöön, jätteen avopolttoa tai jätteen jättämistä käsittelypaikalle ilman, että jätehuolto pyrittäisiin järjestämään asianmukaisesti.²⁶⁶ Edellä kuvattu toiminta on tyypillisesti sellaista, että se ei ilmene valvontaviranomaisten tarkastustoiminnassa tai vastaavassa vaan esimerkiksi maahan hautaamisen selvittämisessä voidaan tarvita tyypillisesti esitutkintaviranomaisen käytössä olevia tutkintatoimivaltuuksia. Vastaavasti on ajateltavissa, että jätelain 147 §:n 2 momentin 17 kohdassa viitattu jätelain 72 §:ssä tarkoitettu roskaamiskielto on teko, jonka selvittäminen edellyttää muuta kuin valvontaviranomaiselle tyypillisesti kuuluvaa valvontatoimivaltaa. Roskaamiskielto kattaa esimerkiksi jätteen jättämisen taikka ajoneuvon hylkäämisen ympäristöön.²⁶⁷ Kiellon kattamat teot olisi nähdäkseni tarkoituksenmukaisinta tutkia esitutkintaviranomaisen toimivaltuuksin. Rikosoikeudellinen rangaistavuus saattaisi tutkintatoimivaltuuksien mahdollistamiseksi olla perusteltua myös 147 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettun teon (rikkoo 17 §:n 1 momentin mukaista vaarallisen jätteen sekoittamiskieltoa), 5 kohdassa tarkoitettun teon (rikkoo 18 §:n mukaista kieltoa polttaa jätettä Suomen vesialueella ja talousvyöhykkeellä) sekä 21 kohdassa tarkoitettun teon (tuo maahan, vie maasta tai siirtää Suomen alueen kautta jätettä 109 tai 110 §:n tai tämän lain nojalla annetun säännöksen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen taikka jätteen-siirtoasetuksen 19 artiklassa säädetyn jätteen sekoittamiskiellon, 34, 36, 39 tai 40 artiklassa säädetyn vientikiellon taikka 41 tai 43 artiklassa säädetyn tuontikiellon vastaisesti) suhteen.

²⁶⁶ HE 199/2010 vp, s. 74/l.

²⁶⁷ HE 199/2010 vp, s. 107/l.

Sanottujen tekojen säilyttäminen rikosoikeudellisesti rangaistavana saattaisi olla perusteltua nimenomaan sen vuoksi, että tämänkaltaiset teot eivät välttämättä tyypillisesti käy ilmi valvontaviranomaisen toteuttamassa valvonnassa. Ongelmaksi tosin saattaa muodostua se, että osa edellä mainituista teoista saattaa tyypillisesti ilmetä oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa eikä oikeushenkilön rangaistusvastuuta ole voimassa olevan rikoslain 9 luvun 1 §:n mukaisesti mahdollista kohdistaa muualla kuin rikoslaissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon.

Kokoavasti voidaan ensinnäkin todeta, että muut kuin edellisessä kappaleessa mainitut jätelain 147 §:n 2 momentissa tällä hetkellä rangaistavaksi säädetyt teot olisi nähdäkseen tarkoituksenmukaista sanktioida hallinnollisella seuraamusmaksulla. Tekojen moitittavuus ei ensinnäkään edellytä rikosoikeudellista rangaistavuutta, minkä lisäksi hallinnollinen sanktiointi saattaisi jopa tehostaa tekojen valvontaa.

Toiseksi jätelain 13 §:n 1 momentin, 17 §:n 1 momentin, 18 §:n ja 72 §:n sekä 109 tai 110 §:n tai jätelainojalla annetun säännöksen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen taikka jätteen siirtoasetuksen 19 artiklassa säädetyn jätteen sekoittamiskiellon, 34, 36, 39 tai 40 artiklassa säädetyn vientikiellon taikka 41 tai 43 artiklassa säädetyn tuontikiellon vastainen toiminta saattaisi olla edelleen syytä pitää rangaistavana. Tällaiset teot tullevat ensi vaiheessa poliisin tietoon, mikä puoltaa edellä todettua.²⁶⁸ Edellä todetun mukaisesti jossain määrin ongelmallisena voidaan pitää sitä, että etenkin tuontiin ja vientiin liittyvät teot samoin kuin 18 §:ssä tarkoitettun kiellon rikkominen oletettavasti tyypillisesti toteutuvat oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa, eikä oikeushenkilön rangaistusvastuuta voitaisi näin kohdentaa sanottuihin tekoihin, jollei kysymys ole niin vakavasta teosta, että tekoon voitaisiin soveltaa rikoslain 48 luvun 1 §:ää. Tämä voisi puoltaa myös edellä mainittujen säännösten vastaisen toiminnan hallinnollista sanktiointia, mutta tällöin tekojen tutkinnassa ei voitaisi käyttää esitutkintaan kuuluvia toimivaltuuksia, jotka tosin vain sakonuhkaisten tekojen suhteen ovat suhteellisen rajalliset. Tarkemmin olisi vielä arvioitava, olisiko riittävä, jos vain 13 §:n 1 momentin ja 72 §:n vastaisen toiminnan rikosoikeudellinen rangaistavuus säilytettäisiin ja muiden tekojen ja laiminlyöntien suhteen säädettäisiin hallinnollisista seuraamusmaksuista.

15.3. Laiminlyöntimaksun määrä

Voimassa olevan jätelain 132 §:ssä säädetään laiminlyöntimaksun määrästä seuraavasti:

132 §

Laiminlyöntimaksun suuruus

²⁶⁸ Vastaavansuuntaisesti myös Suvantola 2018, s. 73.

Laiminlyöntimaksu 131 §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemuksen tekemättä jättämisestä on yksi prosentti maksuvelvollisen edellisen vuoden tilikauden liikevaihdosta, kuitenkin vähintään 500 euroa ja enintään 500 000 euroa. Maksu 131 §:n 2 momentissa tarkoitettu laiminlyönnistä on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa ottaen huomioon laiminlyönnin laatu ja laajuus sekä sillä saavutettu taloudellinen etu.

Laiminlyöntimaksua voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos maksuvelvollinen osoittaa, että laiminlyönti on johtunut maksuvelvollisen erehdyksestä tai poikkeuksellisista oloista eikä maksuvelvollinen ole saavuttanut laiminlyönnin johdosta merkittävää taloudellista etua.

Lupa- ja valvontavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus pyynnöstä saada laiminlyöntimaksun suuruuden määrittämistä varten Verohallinnolta yksilöimiensä yhteisöjen, yhtymien sekä liikkeen- ja ammatinharjoittajien verotusta varten antamat tiedot liikevaihdosta tai sitä vastaavasta tuotosta. (27.6.2025/799)

Säännöksessä ei ensinnäkään tehdä eroa sen suhteen, määrätäänkö laiminlyöntimaksu oikeushenkilölle vai luonnolliselle henkilölle. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa vakiintuneessa lausuntokäytännössä on katsottu, että luonnolliselle henkilölle määrättävien seuraamusmaksujen tulee olla määrältään alhaisempia kuin oikeushenkilölle samoista rikkomuksista määrättävien. Tästä tulisi jätelain 132 §:ssä nimenomaisesti säätää. Jätelain 131 §:n § momentissa tarkoitettua hakemuksen tekemättä jättämisestä määrättävä seuraamusmaksu voidaan määrätä vain oikeushenkilölle, joten siltä osin tarvetta seuraamusmaksun määrän muuttamiselle ei vaikuta olevan. Jätelain 131 §:n 2 momentin perusteella määrättävä seuraamusmaksu taas voi kohdistua myös luonnolliseen henkilöön, minkä vuoksi sääntelyä olisi edellä tarkoitettu tavoin syytä muuttaa. Saattaisi esimerkiksi olla ajateltavissa, että luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu voimassa olevan jätelain 131 §:n 2 momentissa tarkoitetuista laiminlyönneistä olisi vähintään 200 euroa ja enintään 4 000 euroa. Oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun vähimmäismäärä voisi olla 500 euroa ja enimmäismäärä 10 000 euroa, ottaen huomioon, että kysymys on ennen muuta ilmoitusvelvollisuuden tai vastaavan laiminlyöntiä koskevista rikkomuksista.

Jos seuraamusmaksusääntelyä täydennetään lisäämällä laiminlyöntimaksun soveltamisalaan jätelain 147 §:n 2 momentissa tällä hetkellä rangaistavaksi säädettyjä tekoja, laiminlyöntimaksun edellä mainittuihin määriin ei nähdäkseni ole tarvetta tehdä muutoksia. Tavanomainen sääntelymalli hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen on ensinnäkin määrittää oikeushenkilöille ja luonnollisille henkilöille määrättävien seuraamusmaksujen vähimmäis- ja enimmäismäärät erisuuruisiksi. Tavanomaista myös on, että lainsäädännössä määritellyt enimmäis- ja vähimmäismäärä jättävät riittävästi liikkumavaraa tapauskohtaiselle seuraamusmaksun määräämiselle eikä lainsäädännössä ole tavanomaista eikä perusteltua pyrkiä omaksuma erityisen hienojakoisia seuraamusmaksuasteikkoja kunkin sanktioidun teon suhteen. Sääntelyn tulee sen sijaan sisältää täsmällisemmät ja selvemmat säännökset seuraamusmaksun määrän arvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Jos taas seuraamusmaksun ala kattaisi uusia, moitittavuudeltaan edellä mainitun kaltaisia laiminlyöntejä suurempia rikkomuksia, seuraamusmaksun enimmäismäärää

olisi perusteltua nostaa rikkomusten moitittavuuden tason huomioon ottavaksi. Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin tällöin arvioida liikevaihtoon sidottua seuraamusmaksun enimmäismäärää, jos sellainen katsotaan tekojen moitittavuuteen nähden oikeasuhtaiseksi. Tällöin mahdollinen sääntelymalli voisi olla myös sellainen, jossa seuraamusmaksulle määritellään euromääräinen yläraja, mutta seuraamusmaksun saisi kuitenkin olla enintään tietty prosentti oikeushenkilön edellisen vuoden tilikauden liikevaihdosta. Tällainen säännös on esimerkiksi ajoneuvolain 193 §:n 1 momentissa.

193 §

Seuraamusmaksun määrääminen ja suuruus

Liikenne- ja viestintävirasto määrää 189–192 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun. Jos seuraamusmaksu määrätään oikeushenkilölle, seuraamusmaksu voi olla suuruudeltaan enintään 30 000 euroa, mutta kuitenkin enintään yksi prosentti oikeushenkilön edellisen vuoden tilikauden liikevaihdosta. Jos seuraamusmaksu määrätään luonnolliselle henkilölle, seuraamusmaksu voi olla enintään 3 000 euroa, mutta kuitenkin enintään yksi prosentti hänelle viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan.

Vakiintunutta lainsäädäntökäytäntöä niistä perusteista, joiden mukaisesti arvioitaisiin, milloin seuraamusmaksusääntely rakennetaan kiinteiden vähimmäis- ja enimmäismäärien varaan ja milloin liikevaihtomalliin perustuvaksi, ei ole saatavilla. Kysymys on ennen muuta seuraamussääntelyä koskevasta oikeasuhtaisuusarviointista, jossa huomiota kiinnitetään myös siihen, tapahtuuko sanktioitu toiminta useimmiten oikeushenkilömuotoisessa toiminnassa, jolloin liikevaihtoon perustuva malli voi olla tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Toisaalta myös luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruus voidaan määrittää tietyntoimintana verotuksen mukaisista tuloista.

Voimassa olevassa jätelain 132 §:ssä ei juuri säädetä laiminlyöntimaksun määräämisessä huomioon otettavista seikoista. Säännöksen 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan jätelain 131 §:n 2 momentissa sanktioidusta teosta laiminlyöntimaksua määrättäessä on otettava huomioon laiminlyönnin laatu ja laajuus sekä sillä saavutettu taloudellinen etu. Sääntely on tässä suhteessa niukkaa eikä momentti sisällä minkäänlaista sääntelyä siitä, mihin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota 131 §:n 1 momentissa tarkoitettua laiminlyöntimaksua määrättäessä, vaikka sanottu seuraamusmaksu määrätään liikevaihtomallin perusteella kuitenkin siten, että laiminlyöntimaksun vähimmäismäärä on 500 ja enimmäismäärä 500 000 euroa.

Jätelaissa tulisi säätää huomattavasti nykyistä täsmällisemmin laiminlyöntimaksun määräämisessä huomioon otettavista seikoista. Ensinnäkin tulisi säätää siitä, että laiminlyöntimaksun määrääminen perustuu kokonaisarviointiin. Toiseksi jätelaissa tulisi nimenomaisesti ja huomattavasti kattavammin säätää siitä, mihin seikkoihin tulisi kiinnittää huomiota edellä tarkoitettussa kokonaisarvioinnissa. Sääntelyn tulisi kattaa kaikki jätelain 131 §:n perusteella määrättävät laiminlyöntimaksut. Yksi mahdollinen sääntelymalli olisi sisällyttää jätelakiin

kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 18 §:n § momenttia soveltuvin osin vastaavaa sääntelyä:

18 §

Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrittäessä otetaan huomioon:

- 1) rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika;
- 2) rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto on saatavilla;
- 3) elinkeinonharjoittajan toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi;
- 4) elinkeinonharjoittajan mahdolliset aiemmat kuluttajansuojasäännöksiin liittyvät rikkomukset; (8.7.2022/694)
- 5) muussa jäsenvaltiossa samasta rajat ylittävästä rikkomuksesta elinkeinonharjoittajalle määrätty seuraamus, jos tieto tällaisesta seuraamuksesta on saatavilla yhteistyöasetuksella perustetun mekanismin kautta; (8.7.2022/694)
- 6) mahdolliset muut kuin 1–5 kohdassa tarkoitetut tapauksen olosuhteisiin vaikuttaneet tekijät. (8.7.2022/694)

Myös luotsauslain 69 §:ssä säädetään vastaavankaltaisesti seuraamusmaksun suuruudesta, joskaan siinä ei nimenomaisesti todeta seuraamusmaksun määräämisen perustuvan kokonaisarviointiin.

69 §

Seuraamusmaksun suuruus

Oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään 100 000 euroa.

Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 5 000 euroa.

Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon:

- 1) rikkomuksen laatu, laajuus, vahingollisuus, kestoaika ja toistuvuus;
- 2) rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto on saatavilla;
- 3) elinkeinonharjoittajan toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi; ja
- 4) tekijän taloudellinen asema.

Jos jätelaissa säädettäisiin edellä mainitun kaltaisesti täsmällisemmin laiminlyöntimaksun määräämisessä huomioon otettavista seikoista, tarve säätää rikkomuskohtaisesti erilaisista seuraamusmaksuasteikoista vähenee.

Jätelain laiminlyöntimaksua koskeva sääntely ei myöskään pidä sisällään säännöstä eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan lausuntokäytännön mukaista säännöstä seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Voimassa olevan jätelain 132 §:n 2

momentin mukaan laiminlyöntimaksua voidaan kohtuullistaa tai se voidaan jättää määräämättä, jos maksuvelvollinen osoittaa, että laiminlyönti on johtunut maksuvelvollisen erehdyksestä tai poikkeuksellisista oloista eikä maksuvelvollinen ole saavuttanut laiminlyönnin johdosta merkittävää taloudellista etua.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely on muotoiltava tavalla, joka ilmentää sidottua harkintaa. Sääntely on toisin sanoen muotoiltava siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä.²⁶⁹ Oikeasuhtaisuuden kannalta valiokunnan lausuntokäytännön mukaan välttämätöntä on myös, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta.²⁷⁰

Voimassa oleva jätelain 132 §:n 2 momentti ei ensinnäkään ilmennä sidottua harkintaa, koska momentin mukaan laiminlyöntimaksua ”voidaan kohtuullistaa” tai se ”voidaan jättää määräämättä”. Sääntelyä tulisi tarkistaa niin, että se perustuisi sidottuun harkintaan. Lisäksi sääntelyn tulisi sisältää kaksoisrangaistuksen kieltoa koskeva laiminlyöntimaksun määräämättä jättämistä koskeva Säännös voitaisiin muotoilla esimerkiksi luotsauslain 70 §:ää vastaavasti:

70 §

Seuraamusmaksun määrääminen tai määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksun määrää Liikenne- ja viestintävirasto. Seuraamusmaksu määrätään esittelystä. Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

Seuraamusmaksua ei saa esittää määrättäväksi ja se on jätettävä määräämättä, jos rikkomus ei ole vakava tai toistuva ja tekijä on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen taikka jos seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Seuraamusmaksua ei saa esittää määrättäväksi tai määrätä myöskään, jos teosta on kulunut yli viisi vuotta.

Seuraamusmaksua ei saa esittää määrättäväksi ja se on jätettävä määräämättä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiasassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Sille, jolle on määrätty seuraamusmaksu, ei saa samasta teosta tuomita tuomioistuimessa rangaistusta.

Seuraamusmaksu vanhene viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen ratkaisun antamisesta. Seuraamusmaksu raukeaa, kun maksuvelvollinen luonnollinen henkilö kuolee. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

²⁶⁹ PeVL 39/2017 vp, s. 4, PeVL 49/2017, s. 5–6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 17 kohta.

²⁷⁰ PeVL 49/2017 vp, s. 6, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 46/2021 vp, 5.

15.4. Laiminlyöntimaksun määräämistä koskeva menettely

Laiminlyöntimaksun määräämisestä säädetään jätelain 133 §:ssä.

133 §

Laiminlyöntimaksun määrääminen

Laiminlyöntimaksun määrää valvontaviranomainen. Ennen maksun määräämistä 131 §:n 1 momentissa ja 2 momentin 1–3 kohdissa tarkoitetusta laiminlyönnistä valvontaviranomaisen on kehotettava kirjallisesti laiminlyöjää maksun määräämisen uhalla korjaamaan laiminlyöntinsä määräaikaan mennessä. Laiminlyönnin korjaamiselle on kehotuksessa varattava vähintään 30 päivän määräaika. Maksu voidaan määrätä 60 päivän kuluessa kehotuksessa asetetun määräajan päättymisestä, jos laiminlyöjä ei ole korjannut laiminlyöntiään. Ennen maksun määräämistä 131 §:n 2 momentin 4–9 kohdissa tarkoitetusta laiminlyönnistä valvontaviranomaisen on ensin huomautettava laiminlyöjää kirjallisesti ja kehotettava tätä samalla maksun uhalla olemaan toistamatta laiminlyöntiä. Maksu voidaan määrätä, jos toiminnanharjoittaja toistaa laiminlyönnin seuraavan kahden vuoden aikana huomautuksen antamisesta tai edellisen maksun määräämisestä. Maksu voidaan määrätä 60 päivän aikana laiminlyönnin toteutumisesta.

Laiminlyöntimaksua ei voida määrätä sille, joka on tuomittu rangaistukseen samaa asiaa koskevasta rikkomuksesta tai jos asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa.

Laiminlyöntimaksu 131 §:n 1 momentissa tarkoitetusta hakemuksen tekemättä jättämisestä voidaan määrätä uudelleen laiminlyönnin jatkuessa, kun edellisen maksun määräämisestä on kulunut vähintään kalenterivuosi. Uuden maksun määräämisessä noudatetaan, mitä 1 momentissa säädetään.

Jätelain sisältämä sääntely laiminlyöntimaksun määräämisestä vaikuttaa suhteellisen raskaalta verrattuna muihin voimassa olevan oikeuden sisältämään hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on sinänsä pidetty keskeisenä, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on hallintoasian käsittelyä ja että siinä noudatetaan hallintolakia. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesti selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset (viranomaisen selvittämisvelvollisuus). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mainittu hallintolain säännös lähtökohtaisesti merkitsee, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen ei ole käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa.²⁷¹

Yleisemminkin on katsottu, että hallintolaki muodostaa lähtökohtaisesti ennakkollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta riittävän perustan myös hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäessä.²⁷² Toisaalta edellä todetun mukaisesti seuraamusmaksun määräämistä koskevan menettelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös rikosprosessuaalista

²⁷¹ PeVL 32/2005 vp, s. 3/II ja PeVL 9/2018 vp, s. 6.

²⁷² Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 43.

oikeusturvaa koskeviin perustuslaillisiin vaatimuksiin.²⁷³ Tämä ilmentää oikeusturvaan liittyvien vaatimusten korostunutta merkitystä ja laaja-alaisen huomioon ottamisen merkitystä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan menettelyn suhteen. Lisäksi on vielä huomattava, että perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden on katsottu entisestään korostuvan sen mukaan, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kysymys.²⁷⁴

Hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen on näin hallintoasian käsittelyä. Niiden määräämistä koskevassa menettelyssä noudatetaan lähtökohtaisesti hallintolakeja, jotka sisältävät perustuslain 21 §:n kannalta keskeiset hyvää hallintoa koskevat perussäännökset sekä ennakkollista oikeusturvaa koskevat menettelysäännökset. Hallintolaisissa säädetään muun muassa viranomaisen selvitysvastuusta, neuvonnasta, oikeudesta käyttää asiamiestä ja avustajaa, asiakirjan täydentämisestä, kuulemisesta ja siihen liittyvästä menettelystä, suullisesta selvittämisestä ja todistelusta, katselmuksesta ja tarkastuksen toimittamisesta, tulkitsemisesta ja kääntämisestä samoin kuin päätöksen muodosta, sisällöstä, perustelemisesta ja valitusosoituksen liittämistä päätökseen sekä päätöksen tiedoksiannosta. On katsottu, että hallintolaki muodostaa yleensä riittävän lähtökohdan ennakkollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta myös hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn yhteydessä. Lisäksi on katsottu, että hallinnollisia sanktioita koskevaan erityislainsäädäntöön ei ole perusteltua sisällyttää myöskään sellaista menettelyllistä sääntelyä, joka saattaisi hämärtää hallinnollisen menettelyn ja oikeudenkäyntimenettelyn välistä rajaa. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeudenkäynnille ominaista suullista käsittelyä koskevat säännökset. Hallintolaki mahdollistaa erityisestä syystä suullisten todistelukeinojen käytön hallinto-oikeuden antamana virka-apuna hallintoasian käsittelyssä (hallintolain 40 §).²⁷⁵

Edellä todetusta seuraa, että jätelain 133 §:n sisältämä sääntely laiminlyöntimaksun määräämistä koskevasta menettelystä vaikuttaa jossain määrin epätarkoituksenmukaiselta. Sääntelyn tarkoituksena sinänsä lienee myös se, että laiminlyöntimaksu toimisi viimesijaisena seuraamuksena, mitä voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Laiminlyöntimaksun viimesijaisuus toisaalta seuraa myös seuraamuksia koskevasta yleisestä oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta, jolloin jätelain 133 §:ssä tarkoitettuna kaltaista sääntelyä ei nähdäkseen tarvittaisi. Yleisemminkin voidaan nähdäkseen katsoa, että valvontaviranomaisen toteuttamassa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä hallinnon yleislait, ennen muuta hallintolaki, muodostavat riittävän säädöspohjan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevalle menettelylle, minkä vuoksi jätelakiin ei olisi välttämätöntä tai edes suotavaa sisällyttää asiaa koskevaa erityissääntelyä. Näin ei ole tehty viime aikoina muissakaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevissa lainsäädäntöhankkeissa.

²⁷³ PeVL 9/2018 vp, s. 6.

²⁷⁴ PeVL 14/2018 vp, s. 19.

²⁷⁵ Rangaistus luonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 42–43.

15.5. Laiminlyöntimaksua koskeva määräämistoimivalta

Jätelaissa tarkoitetun laiminlyöntimaksun määrää 1.1.2026 alkaen Lupa- ja valvontavirasto, joskin asiasta ei vaikuta olevan jätelaissa nimenomaista säännöstä. Seuraamusmaksun määräämistä koskevissa säännöksissä tavanomaisesti mainitaan seuraamusmaksun määräämiseen toimivaltainen viranomainen (ks. esim. luotsauslain 70.1 §, kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 21.1 § ja ajoneuvolain 193.1 §). Tällainen säännös olisi syytä sisällyttää myös jätelakiin.

Jo voimassa olevan jätelain 132 §:n 1 momentin mukaan jätelain 131 §:n 1 momentissa tarkoitusta hakemuksen tekemättä jättämisestä määrättävän laiminlyöntimaksun enimmäismäärä on 500 000 euroa. Kysymys on näin euromäärältään huomattavasta seuraamusmaksusta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellä käsitellyn vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan euromäärältään huomattavan seuraamusmaksun määrääminen yhden virkahenkilön toimesta on perustuslain 21 §:n vastaista. Valiokunta on katsonut, että tällaisessa tilanteessa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat korostuvat ja että ne tulevat paremmin otetuiksi huomioon, jos seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tällaisen muutoksen tekemistä on pidetty esityksen lainsäätämisjärjestykseen vaikuttavana edellytyksenä.²⁷⁶ Seuraamuksen määräämistä koskevaa toimivaltaa käyttävän monijäsenisen toimielimen kokoonpanon tulee käydä ilmi asiaa koskevasta lainsäädännöstä, minkä lisäksi sääntelyn tulee sisältää säännökset toimielimen päätösvaltaisuudesta.²⁷⁷ Monijäsenisen toimielimen tulee myös tehdä seuraamuksen määräämistä koskeva päätös esittelystä.²⁷⁸

Niin ikään edellä todetun mukaisesti euromäärältään huomattavana hallinnollisena seuraamusmaksuna voitaneen pitää suuruudeltaan yli 100 000 euron ylittäviä hallinnollisia seuraamusmaksuja.²⁷⁹ Hiljattain perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että ainakin tilanteessa, jossa seuraamusmaksulla sanktioitu käyttäytyminen muodostaa monimutkaisen ja erittäin vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, sääntelyn poikkeuksellinen vaikeaselkoisuus lisää tarvetta käsitellä seuraamusmaksuja koskevia asioita monijäsenisessä toimielimessä. Valiokunta katsoi, että ehdotettua 100 000 euron rajaa oli tässä tilanteessa madallettava ja siirrettävä suurempi osa seuraamusmaksun määräämistä koskevista asioista monijäsenisen toimielimen toimivaltaan.²⁸⁰

Koska jätelaki mahdollistaa selvästi yli 100 000 euron suuristen laiminlyöntimaksujen määräämisen, on nähdäkseni selvää, että Lupa- ja valvontavirastoon tulisi perustaa monijäseninen toimielin seuraamusmaksujen määräämistä varten. Tämän monijäsenisen toimielimen määräämistoimivallan tulisi kattaa ainakin yli 100 000 euron laiminlyöntimaksut. Lupa- ja valvontavirastosta

²⁷⁶ PeVL 14/2018 vp, s. 19–20 ja PeVL 24/2018 vp, s. 2–3.

²⁷⁷ PeVL 24/2018 vp, s. 4.

²⁷⁸ PeVL 14/2018 vp, s. 19 ja PeVL 24/2018 vp, s. 3.

²⁷⁹ Ks. esim. liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 7 a § (21/2024).

²⁸⁰ PeVL 33/2025 vp, 18 kohta.

annettuun lakiin (530/2025) tulisi sisällyttää myös muuta tällaista monijäsenistä toimielintä koskevaa perussäätelyä. Esimerkkinä voidaan viitata Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain asiaa koskevaan säätelyyn.

7 a § (12.1.2024/21)

Ratkaisuvalta eräissä seuraamusasioissa

Liikenne- ja viestintävirastossa on seuraamuskollegio, jonka tehtävänä on määrätä viraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu silloin, kun se on suuruudeltaan yli 100 000 euroa. Seuraamuskollegio tekee päätöksensä esittelystä. Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta määrätä seuraamusmaksu säädetään muualla laissa.

Liikenne- ja viestintävirasto nimeää seuraamuskollegioon puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja kolme jäsentä. Seuraamuskollegion puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenten tulee olla sen tehtävissä sovellettavaan säätelyyn hyvin perehtyneitä Liikenne- ja viestintäviraston virkamiehiä. Seuraamuskollegion puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla tulee lisäksi olla tehtävän edellyttämä riittävä oikeudellinen asiantuntemus. Seuraamuskollegion toimikausi on kolme vuotta.

Seuraamuskollegion puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsen toimivat tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti.

Seuraamuskollegio on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Yhden läsnä olevista on oltava puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

15.6. Laiminlyöntimaksun kohdentuminen

Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hallinnollista seuraamusmaksua ei voi kohdentaa viranomaiseen.²⁸¹ Viranomaisia sitoo hallinnon lainalaisuusperiaate ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan taas kuuluu virkavastuu, joka voi toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna. Voimassa olevan oikeuden kanta on tällä hetkellä näin selvä. Hallinnollista seuraamusmaksua ei voi määrätä viranomaiselle. Asiasta myös säädetään suhteellisen vakiintuneesti tavalla, joka sulkee viranomaistahot seuraamusmaksusäätelyn soveltamisen ulkopuolelle. Esimerkiksi tietosuojalain 24 §:n 4 momentissa säädetään seuraavasti:

24 §

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä

²⁸¹ PeVL 14/2018 vp, s. 20–21, PeVL 37/2021 vp, 40 kohta, PeVL 4/2023 vp, 8 kohta ja PeVL 13/2023 vp, 9 kohta.

Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille.

Vastaava, joskin hieman täsmällisempi säännös sisältyy esimerkiksi eduskunnan vahvistamaan eräiden tekoöljyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 24 §:n 3 momenttiin:

24 §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaiselle, valtion liikelaitokselle, kunnalliselle viranomaiselle, kuntayhtymälle, hyvinvointialueelle, hyvinvointiyhtymälle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille.

Suomessa on näin vakiintuneesti katsottu, että hallinnollista seuraamusmaksua ei voida kohdentaa viranomaisiin, koska viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia.²⁸² Toisaalta edellä mainittu rajausta koskee nimenomaisesti vain viranomaisia. Jos kysymys on yksityisestä tahosta, joka hoitaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää, hallinnollisen seuraamusmaksun kohdentamiselle tällaiseen tahoon ei ole estettä, koska kyseinen toimija ei ole viranomainen.²⁸³

Jätelaissa tarkoitetut velvoitteet voivat kohdistua myös kunnan jätelaitokseen. Jätelain 32 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää jätehuolto. Lain 33 §:ssä sen sijaan säädetään kunnan toissijaisesta jätehuoltopalvelusta. Säännöksen 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä muun kuin 32 §:ssä tarkoitetun jätteen jätehuolto, jos jätteen haltija tätä muun palvelutarjonnan puutteen vuoksi pyytää ja jäte laadultaan ja määrältään soveltuu kuljetettavaksi tai käsiteltäväksi kunnan jätehuoltojärjestelmässä (kunnan toissijainen jätehuoltopalvelu). Kunnan jätehuoltopalvelu voidaan toteuttaa osakeyhtiömuotoisesti, mutta kysymys voi olla myös kunnan tai kuntayhtymän toteuttamasta toiminnasta. Molemmissa tapauksissa kysymys on lakisääteisestä toiminnasta.

Edellä todetun mukaisesti kunnan viranomaisia pidetään sellaisina viranomaisina, joihin ei voida kohdentaa hallinnollista seuraamusmaksua. Vakiintuneen käsityksen mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei voida kohdentaa kunnalliseen viranomaiseen tai kuntayhtymään. Kunnallishallinnossa kirjanpitoyksikkönä on lähtökohtaisesti kunta, vaikka kunnissa on myös eriytettyjä kirjanpitoyksiköitä ja taseyksiköitä. Tällöinkin rahavirrat ovat kuitenkin osa tietyn kunnan tilinpäätöstä. Kirjanpidon järjestäminen tavalla tai toisella eriytetysti esimerkiksi siten, että tietyllä

²⁸² PeVL 37/2021 vp, 40 kohta.

²⁸³ HE 9/2018 vp, s. 56.

taseyksiköllä on erillinen kirjanpito, ei nähdäkseni ole merkityksellinen seikka hallinnollisen seuraamusmaksun kohdentumista arvioitaessa. Kysymys olisi joka tapauksessa kunnan viranomaiseen kohdentuvasta hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jolla olisi vaikutusta tietyn kunnan talouteen. Ratkaisevana ei näin nähdäkseni voi pitää sitä, miten kirjanpito on järjestetty, vaan olennaista on arvioida, onko kysymys kunnallisesta viranomaisesta. Selvältä nähdäkseni vaikuttaa, että kunnallisen itsehallinnon puitteissa määritellyt ja muodostetut kuntayhtymät ja mahdolliset erilliset taseyksiköt ovat kunnallisia viranomaisia, joihin ei voida nykykäsityksen mukaan kohdentaa hallinnollista seuraamusmaksua. Jos sen sijaan kunta järjestää tietyn toimintansa osakeyhtiömuotoisesti, kysymys on itsenäisestä oikeushenkilöstä, joka ei ole viranomainen, vaikka se toteuttaisikin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotohtävää. Tällaiseen toimintaan hallinnollinen seuraamusmaksu sen sijaan voitaisiin kohdentaa.²⁸⁴

Edellä todettu huomioon ottaen merkitystä ei nähdäkseni tulisi antaa sille, onko kysymyksessä lakisääteinen toiminta vai toimiiko kunnan osakeyhtiömuotoinen jätelaitos jätelain 145 a §:n mukaisesti osin markkinaehtoisesti. Jätelain sanottu säännös liittyy julkisia hankintoja koskevaan sääntelyyn eikä sanotunlaisen sääntelyn perusteella ole nähdäkseni mahdollista tehdä eroa suhteessa siihen, onko tietty toiminta hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn alasta ja tietty toiminta ei.

Edellä todettu merkitsisi sitä, että kunnan jätelaitokseen voitaisiin kohdentaa hallinnollisia seuraamusmaksuja, jos kunta olisi organisoinut jätelaitoksen osakeyhtiömuotoisena toimivaksi. Jos taas kysymys olisi esimerkiksi erillisestä taseyksiköstä tai kuntayhtymästä, kysymys olisi kunnallisesta viranomaisesta tai kuntayhtymästä, johon ei vakiintuneen käsityksen mukaan voi kohdentaa hallinnollista seuraamusmaksua, vaan sovellettavaksi tulisi ennen muuta virkavastuuta koskeva rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen sääntely.

Lisäksi on huomattava, että oikeusministeriössä on tätä kirjoitettaessa valmisteilla lainsäädäntöhanke, jossa arvioidaan mahdollisuutta mahdollistaa hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille yleisen tietosuojasetuksen säännösten rikkomisesta. Jos lainsäädäntöhanke toteutuu, sillä tulee olemaan heijastusvaikutuksia myös muuhun hallinnollisiin seuraamusmaksuihin koskevaan sääntelyyn.

²⁸⁴ Vastaavasti esimerkiksi tietosuojalain nojalla määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on voitu kohdentaa Posti Oyj:öön aikana, jolloin kyseinen osakeyhtiö on ollut sataprosenttisesti valtio-omisteinen. Ks. KHO 2023:81.