



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Ympäristörikoksen erityispiirteet - vähäisyys, yleinen etu ja virkavastuu

Otto Hiltunen

285486

HTM-tutkielma

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

20.09.2022

Ohjaajat: Matti Tolvanen

Heikki Kallio

Tiivistelmä**ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO**

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Otto Hiltunen 285486			
Työn nimi YMPÄRISTÖRIKOKSEN ERITYISPIIRTEET - VÄHÄISYYS, YLEINEN ETU JA VIRKAVASTUUS			
Pääaine Rikos- ja prosessioikeus ja rikollisuuden tutkimus	Työn laji HTM- tutkielma	Aika 20.9.2022	Sivuja XII + 76
<p>Tutkielma liittyy keskeisesti ympäristörikoksiin ja niihin liittyviin erityispiirteisiin, kuten valvontaviranomaisen eri mahdollisuuksiin saadessaan tietoonsa ympäristöön kohdistuneen rikkomuksen tai rikoksen. Valvontaviranomaisella on useita vaihtoehtoja puuttua epäkohtiin, joita tutkielmassa tuodaan ilmi sekä pyritään selvittämään, onko niiden käyttö samanaikaisesti mahdollista muun muassa oikeusperiaatteiden sallivuuden näkökulmasta.</p> <p>Tutkimuskysymysten ongelmat liittyvät pitkälti tulkintakysymyksiin, joten tutkielmassa pyritään selvittämään lainopillista tutkimusmenetelmää hyödyntäen, miten ympäristöoikeudessa esiintyviä termejä vähäisyys ja yleinen etu tulisi tulkita. Tarkasteltavat tulkintatilanteet liittyvät pääosin ympäristönsuojeluviranomaiselle suotuun harkintavaltaan tehdä havaitsemastaan ympäristölainsäädännön vastaisesta menettelystä ilmoitus esitutkintaviranomaiselle.</p> <p>Tutkimuksessa selvitetään myös edellä mainittuun harkintavaltaan liittyvää tilannetta, siitä näkökulmasta, että mikä on valvontaviranomaisen rikosoikeudellinen vastuu tilanteessa, jossa ilmoitus esitutkintaviranomaiselle on jätetty tekemättä. Koska ympäristöoikeudenalan sääntely on melko laveaa, mahdollistaa se yhdessä harkintavallan kanssa laaja-alaisen tulkinnan ilmoitusvelvollisuudesta. Tutkimuksessa selvitetään, onko viranomaisen mahdollista välttyä rikosvastuusta rikosoikeuden yleisten anteeksiantoperusteiden perusteella, teon vähäisyyden arvioinnin avulla tai voiko kohdennettu vastuu tulla epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen tai avunannon osalta kanssa syyksiluettavuuden edellytykseksi.</p>			
Avainsanat Vähäisyys, yleinen etu, hallintopakko, virkavastuu, avunanto			

SISÄLLYS

Lähteet.....	III
Taulukot.....	XII
1 Johdanto	1
1.1 Tutkielman tausta ja tutkimuksen tarpeellisuus.....	1
1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu, rakenne ja rajaukset.....	4
1.3 Tutkimusmetodi.....	6
2 Ympäristösuojeluviranomainen	8
2.1 Valtion yleinen ympäristönsuojeluviranomainen	8
2.2 Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	8
2.3 Luottamushenkilö	10
2.4 Viranhaltija.....	11
3 Toimenpiteet ympäristöön kohdistuneen teon ilmitullessa.....	13
3.1 Ympäristönsuojeluviranomaisen mahdollisuudet.....	13
3.2 Ympäristönsuojelulain mukainen hallintopakko	13
3.2.1 Hallintopakon keinovalikoima.....	15
3.3 Yleinen ilmoitusvelvollisuus rikoksesta.....	17
3.4 Valvontaviranomaisen erityinen ilmoitusvelvollisuus ympäristöoikeudenalalla	18
3.5 Poikkeukset ilmoitusvelvollisuudesta ympäristörikoksissa	22
4 Vähäisyys sekä yleisen edun määritelmä	24
4.1 Vähäisyys	24
4.2 Tärkeä yleinen etu	32
5 Ne bis in idem ympäristöasioissa.....	36
6 Ympäristösuojeluviranomaisen rikosoikeudellinen vastuu	42
6.1 Virkavastuu.....	42
6.2 Avunanto	50
6.3 Syyllisyysperiaate.....	51

6.4 Tahallisuus.....	56
6.5 Tuottamus	61
6.6 Laiminlyönti.....	66
6.6.1 Laiminlyöntirikos ja epävarsinainen laiminlyöntirikos.....	67
6.7 Vastuun kohdentuminen ja hallintoaksessorisuus	71
7 Johtopäätökset.....	75

Lähteet

Kirjallisuus

Ahonen, Timo – Kerppilä, Leena – Pirjatanniemi Elina. Ilmoittaako vai eikö? Arvioita kunnan ympäristöviranomaisen ilmoituskyynyksestä. Oikeus 4/2003, s. 359–375.

Boucht, Johan – Frände, Dan. Suomen Rikosoikeus. Juvenes Print, Tampere 2008.

Erkkilä, Mikko – Marttinen, Kari: Defensor Legis, Väärinkäytökset elinkeinoelämässä teemanumero. Edilex 4/2008.

Ervasti, Kaijus. Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 365–388.

Eränkö, Leena – Hakanen, Maija – Valpasvuo, Vesa – Vitikka, Kirsi: Kunnan ympäristönsuojeluopas luottamushenkilöille. Suomen kuntaliitto 2010.

Mikko Eteläpää. Helsingin hovioikeuden julkaisut: Tarkoituksellisen tietämättömyyden tarkastelua. [https://oikeus.fi/hovioikeudet/helsinginhovioikeus/material/attachments/oikeus_hovioikeudet_helsinginhovioikeus/julkaisut/painetutjulkaisut/rikosoikeudenuudistuneetyleisetopit2004/NgD5i1lZr/14_Tarkoituksellisen_tietamattomyden_tarkastelua_Mikko_Etelapaa.pdf]

(1.8.2022)

Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko: Esitutkinta ja pakkokeinot. 6 uudistettu painos. Alma Talent 2020.

Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus. Keskeiset rikokset. 4 uudistettu laitos. Edita Publishing Oy 2018.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E, Kuntalaki. Talentum 2009.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki, tausta ja tulkinnat. Alma Talent 2015.

Heinonen, Olavi – Koskinen, Pekka – Lappi-Seppälä, Tapio – Majanen, Martti – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. Werner Söderström lakitieto Oy 2002.

Hietamäki, Markku – Siili-Hakkarainen, Laura – Lahtela, Juha – Järvinen, Kaija – Vanala, Terhi, - Serenius, Katariina – Leinonen, Kari: Ympäristövalvonnan ohje. Ympäristöministeriö 2016.

Hollo, Erkki J.: Ympäristönsuojeluoikeus. Wernes Söderstöm lakitieto oy 2001.

Hollo, Erkki J.: Vesioikeus. Edita Publishing Oy 2021.

Horder, Jeremy. Ashworth´s Principles of Criminal Law. Ninth edition. Oxford University Press 2019.

Kallio, Heikki. Valvonta- ja suojeluvastuun laiminlyönti yksityisissä hoiva- ja päiväkodeissa. Lakimies 1/2021, s. 36–56.

Keravuori-Rusanen, Marietta. Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosäännöllinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008.

Koistinen, Tatu: Näkökulmia virkarikosten tunnusmerkistöistä sekä virkarikoksia koskevasta oikeuskäytännöstä. Teoksessa: toim. Koponen, Pekka – Lahti, Raimo – Kallioinen, Laura, Valittuja kysymyksiä rikos-, prosessi ja vahingonkorvausoikeudesta I, s. 129–152. Helsingin hovioikeuden julkaisuja. Grano 2021.

Korkka-Knuts, Heli – Helenius, Dan – Frände, Dan. Yleinen rikosoikeus. Edita Publishing Oy 2020.

Koskela, Tarja – Kankaanranta, Terhi - Suvantola, Leila – Laakso, Tero – Koppanen, Kari – Lehtinen, Tomi – Muttilainen, Vesa – Rikkilä, Saana – Tamminen, Tanja: Ympäristörikoshyötyjen tilannekuva. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:56.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki. Virkamiesoikeuden perusteet. 8 uudistettu painos, Alma Talent 2019.

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Aki – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. toinen uudistettu painos. Sanoma Pro 2013.

Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Dan Helenius – Melander, Sakari - Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus. Viides uudistettu painos. Alma Talent 2022.

Matikkala, Jussi: Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. 2 uudistettu painos. Edita 2021.

Muukkonen, Matti – Tolvanen, Matti. Esimiehen reagointivelvollisuus kunnassa. Edilex 4.6.2021. [www.edilex.fi/artikkelit/23384]

Mäntylä, Niina – Karjalainen, Ville - Korhonen, Nora - Siikavirta, Kristian - Wenander, Henrik - Annola, Vesa: Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14.

Määttä, Tapio. Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät, s. 135–222 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), oikeustieteellinen opinnäytetyö. – Artikkeleita oikeustieteellisen opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex kirjat 16.2.2016. [www.edilex.fi/kirjat/16170]

Määttä, Kalle – Hirvonen, Kari. Viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Edilex 14.6.2018. [www.edilex.fi/artikkelit/18837]

Nissinen, Matti: Defensor Legis, Esitutinnan rajoittaminen – Mahdollisuuksien taidetta. N:o 1/2007.

Parviainen, Merja. Kenen on vastuu? Edita Publishing 2010.

Pennanen, Jaana (toim.): Suomen ympäristö II, Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta. Vammala 2006.

Pirjatanniemi, Elina. Ympäristörikokset. Talentum Oyj 2001.

Pirjatanniemi, Elina. Vihertyvä rikosoikeus. Edita Publishing 2005.

Rautio, Jaakko: Defensor Legis, Erittäin tärkeä yleinen etu syyttäjän syyteoikeuden perustana. 3/1997. s. 422–444.

Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha, Suomen vahingonkorvausoikeus. 6. uudistettu painos. Alma Talent 2013.

Suvantola, Leila. Ympäristörikosten rangaistustaso ja rikosprosessin kulku – oikeasuhtaista, tehokasta ja varoittavaa? Ympäristöjuridiikka 1/2019. s. 7–34.

Tapani, Jussi. Rikosvastuun perusteet. Juvenes Print 2016.

Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu: Rikosoikeuden yleinen vastuuosa, vastuuoppi, 3 uudistettu painos. Alma Talent 2019.

Tolvanen, Matti. Rikosoikeus ja rikollisuuden tutkimus, teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), oikeustieteellinen opinnäytetyö. – Artikkeleita oikeustieteellisen opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Artikkelit 30.3.2015. [www.edilex.fi/artikkelit/15037]

Viljanen, Pekka: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus 1990.

Viljanen, Pekka: Konfiskaatio rikosoikeudellisena seuraamuksena. Edita Prima Oy 2007.

Virallislähteet

HE 58/1988 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

HE 79/1989 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeudellisista toimenpiteistä luopumista koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 63/1990 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi.

HE 94/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 82/1995 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 79/1996 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 212/1996 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden kuntien ympäristönsuojeluhallintoa koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 6/1997 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 84/1999 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 77/2001 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 44/2002 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 277/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 199/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 222/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 191/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 214/2013 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 55/2015 vp, Hallituksen esitys rikoslain 48 luvun muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 14/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi

HE 40/2021 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Euroopan ihmisoikeussopimus, yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi.

LaVM 22/1994 vp, Lakivaliokunnan mietintö n:o 22 hallituksen esityksestä rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

LaVM 28/2002 vp, Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

YmVL 24/2018 vp, Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (14/2018 vp) Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 17/2013 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Vesilakitoimikunnan mietintö 2004:2

Internetlähteet

Verkkosivustot

Eduskunnan verkkosivut 2022. Ympäristöministeriön, oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön muistio yleisen edun valvonnan järjestämisestä Valtion lupa- ja valvontavirastoissa [<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-185366.pdf>]

Poliisin verkkopalvelu, ympäristökatsaus 2020. [<https://poliisi.fi/ymparisto-ja-elainrikokset>] (21.12.2020)

Suomen Ympäristökeskus 2020. [[https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Kunnat_kiinnostuneita_luonnon_monimuotoi\(54028\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Kunnat_kiinnostuneita_luonnon_monimuotoi(54028))] (18.12.2020)

Ympäristöhallinnon verkkopalvelu 2020. [[https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Koronakevat_vaikeuttanut_suomalaisten_luo\(57849\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Koronakevat_vaikeuttanut_suomalaisten_luo(57849))] (18.12.2020)

Oikeustapaukset

Korkein oikeus

KKO 1998:41

KKO 2006:70

KKO 2007:46

KKO 2007:62

KKO 2014:22

KKO 2018:58

KKO 2018:90

KKO 2020:78

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2016:96

KHO 2016:25

KHO 22.6.2017/2990 (muu päätös)

Hovioikeudet

Turun HO 17.6.2013 1289

Turun HO 22.10.2014 1128

Syyttäjälaitoksen päätökset

Apulaisvaltakunnansyyttäjän päätös 15.3.2022 (553/21/20)

Lyhenneluettelo

ELY-Keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	hallituksen esitys
HO	hovioikeus
JL	jätelaki 646/2011
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KL	kuntalaki 410/2015
LAVM	lakivaliokunnan mietintö
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
PEVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
RL	rikoslaki 39/1889
ROL	laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997
Syke	Suomen Ympäristökeskus
YMVL	ympäristövaliokunnan lausunto
YSHL	laki kuntien ympäristönsuojelusta 64/1986
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014
Viranhaltijalaki	laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003
VKSV	valtakunnansyyttäjänvirasto
VL	vesilaki 587/2011

Taulukot

Taulukko 1. Perusteluja ympäristörikosepäilyjen esitutkinnan lopettamiselle poliisissa.

Taulukko 2. Rajoittamisperusteiden lukumäärät esitutkinnan rajoittamispäätöksissä vuosina 2013–2018.

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta ja tutkimuksen tarpeellisuus.

Ympäristö on läsnä ja havaittavissa meillä jokaisella päivittäin ja mitä enemmän maailma sekä yhteiskunta kokee kriisejä, kuten tuoreimpana korona, on ympäristön rooli hyvinvoinnin osana tullut yhä tärkeämmäksi osaksi ihmisten arkipäivää. Näinä poikkeuksellisina koronavuosina, kun osassa työpaikoilla ja oppilaitoksissa siirryttiin etäopetukseen sekä sosiaalinen kanssakäyminen on pyritty minimoimaan, on luonnon merkitys korostunut. Ympäristöministeriön ja Suomen ympäristökeskuksen kyselyn mukaan suomalaiset viettävät paljon aikaa luonnossa ja samanaikaisesti suomalaisten luontosuhde kehittyi positiivisesti koronakevään 2020 aikana, ja erityisesti alle 25-vuotiaiden henkilöiden kohdalla¹.

Tämä muun muassa osoittaa, että meidän kannattaa vaalia ainutlaatuista luontoamme ja panostaa sen suojeluun, jotta myös tulevat sukupolvet voivat meidän tavoin käyttää sitä voimavarana. Myös monet kunnat Suomessa ovat huomanneet luonnon olevan vetovoimatekijänä ja sen vuoksi on lähdetty kehittämään yhteistyöverkostoja luonnon kestävästä käytöstä ja luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi.² Väestön siirryttyä viime vuosikymmeninä voimakkaasti kasvukeskuksiin, on moni kunta joutunut taloudellisiin vaikeuksiin ja nyt pyrkii tätä vajetta paikkaamaan luontoon liittyvän turismin sekä paluumuuttajien houkuttelun avulla.

Mikä sitten voisi olla tämän positiivisen kehityksen uhkana, jota luonto ja ympäristö tarjoaa. Ympäristörikollisuus on tukevasti ottanut sijaa osana yhteiskuntaa. Esitutkintaviranomaisille tietoon tulleiden kirjattujen ympäristöön liittyvien rikosten määrä on ollut viimeisen neljän vuoden ajan noin 500 tapausta vuosittain. Tapausmääriä tarkastellessa tulee kuitenkin huomioida, että

¹ Ympäristöhallinnon internetsivut, kohdassa luonto, [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Koronakevat_vaikuttanut_suomalaisten_luo\(57849\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Koronakevat_vaikuttanut_suomalaisten_luo(57849))

² Suomen ympäristökeskuksen verkkosivut, kohdassa ajankohtaista, [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Kunnat_kiinnostuneita_luonnon_monimuotoi\(54028\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Kunnat_kiinnostuneita_luonnon_monimuotoi(54028))

ympäristörikollisuus luokitellaan piilorikollisuudeksi³, minkä takia tilastot eivät anna todellista kuvaa ympäristörikollisuuden tilasta.⁴

Ympäristörikollisuudella ja sen normien rikkomisella pyritään usein hankkimaan taloudellista hyötyä ja sen vuoksi sitä tulisi tulkitakin osana talousrikollisuutta⁵. Taloudellinen hyöty syntyy, kun pyritään välttämään ympäristövelvoitteista koituvat kustannukset. Ympäristörikollisuus on luonteeltaan sellaista, että siihen tulisi pyrkiä puuttumaan jo ennaltaehkäisevästi, eikä vasta jälkikäteen, kuten rikosoikeudessa on tapana. Ennaltaehkäisyyn liittyvänä ympäristörikoksiin kytkeytyy varsin usein hallinnollisia lupia, joissa tulkittavaksi tulee erilaisia ja monisäikeisiä pohdintoja tulkintaongelmien, kuten muun muassa laiminlyöntien ja käyttäytymisnormien osalta. Lupamenettelyllä on merkittävä rooli ympäristönsuojelun näkökulmasta, koska sen avulla pystytään etupainotteisesti arvioimaan mahdollisia riskejä useiden eri tahojen ja viranomaisten toimesta⁶, joka osaltaan ehkäisee ympäristöhaittoja.⁷

Hallinnollisten lupien valvontaa suorittavat erilliset valvontaviranomaiset, jotka hyvin usein ovat ensimmäisiä havaitsemaan säädösten rikkomista ja lupaehtojen ylittämistä. Näillä valvontaviranomaisilla on siten merkittävä rooli ympäristörikollisuuden torjunnassa. Valvontaviranomaisten tehtäväkenttä on hyvin laaja ottaen huomioon, että heidän valvoman ympäristönsuojelunlain tavoitteena on tietenkin ollut ehkäistä ympäristön pilaantumista, mutta myös vähentää ja poistaa

³ Piilorikollisuus käsitteenä yleisesti tarkoittaa rikoksia, jotka eivät ole tulleet poliisin tietoon, eikä niistä ole siten kirjattu rikosilmoitusta. Käsitettä voidaan tulkita ympäristörikosten kohdalla myös laajennetusti siten, että puhutaan myös piilorikoksista, joilla tarkoitetaan tekoja, jotka eivät ole tulleet edes valvontaviranomaisen tietoon, Suvantola 2019, s. 15.

⁴ Poliisin ympäristökatsaus 2020, s. 33. Ks. myös Pirjatanniemi 2005, s.244, jossa vertailtu Suomen ympäristörikosten määrää muihin pohjoismaihin vuonna 2000. Suomessa ilmi tulleiden ympäristörikosten lukumäärä per 100 000 asukasta kohden oli 5, kun Ruotsissa vastaava luku oli 36 ja Norjassa jopa 78.

⁵ HE 55/2015 vp, s.18.

⁶ Yhtenä merkittävänä arviointityökaluna ympäristöasioissa voidaan mainita alunperin vuonna 1994 lailla säädettyä ympäristövaikutustenarviointia. Arviointimenettely on käytössä ympäristöön merkittävästi vaikuttavien hankkeiden osalta ja sen tarkoituksena on selvittää etukäteen ympäristöön kohdistuvat haitalliset vaikutukset. Lisäksi menettelyn katsotaan vähentävän päätöksenteon negatiivisia seurauksia, koska ympäristövaikutusten arviointiin pääsee osallistumaan myös muutkin kuin viranomaiset, esimerkiksi vaikutusten alueella olevat asukkaat ja siten pyritään löytämään yhteistyössä kaikkia tyydyttäviä ratkaisuja jo ennen luvan myöntämistä. Kuusiniemi ym, s. 623–624.

⁷ Frände ym. 2018, s. 1084–1086 ja 1095.

pilaantumisesta aiheutuneita vahinkoja sekä ehkäistä jätteen syntyä, tehostaa ympäristön pilaamista edistävien toimintojen arviointia siten, että turvataan kestävä ja monimuotoinen ympäristö⁸.

Piilorikollisuus ilmiönä selittää varmasti osan siitä, miksi ympäristöön liittyvää rikollisuutta tulee vain vähän esitutkintaviranomaisen tietoon, mutta mielestäni on myös relevanttia tarkastella siinä yhteydessä seikkaa, että jääkö ylipäätään viranomaisen tietoon tullutta rikollisuutta tai rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä tekoja valvontaviranomaisen tietoon siten, että se ei koskaan tavoita esitutkintaviranomaista. Tähän voi liittyä monia syitä, kuten epäyhtenäistä ohjeistusta ja käytäntöä, tulkintaongelmia sekä riippuen valvontaviranomaisesta, jopa intressiseikkoja.⁹

Valvontaviranomaisille on jätetty harkintavaltaa lainsäädännössä sen suhteen, että millä kynnyksellä he ilmoittavat havaitsemistaan rikkomuksista esitutkintaviranomaisille. Tämän tutkielman keskiössä on ympäristöoikeuteen ja ympäristönsuojeluun liittyvät keskeiset lait, joissa säädetään valvontaviranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta poliisille esitutkintaa varten. Erityistä tarkastelua tullaan suorittamaan pykälässä mainitun ilmoitusvelvollisuuden tulkintaosuuteen, joissa mainitaan, että ilmoitus voidaan jättää tekemättä, mikäli olosuhteet huomioon ottaen tekoa voidaan pitää vähäisenä, eikä yleisen edun voida katsoa vaativan syytettä nostettavaksi.

Aikaisempaa asiaan liittyvää tutkimusta on suorittanut empiirisestä näkökulmasta muun muassa Ahosen ym. tekemä tutkimus, joka tukee havaintoja siitä, että erinäisten syiden takia rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä tekoja jää ilmoittamatta valvontaviranomaisilta poliisille. Ruotsissa ympäristöviranomaisen harkintavaltaa on rajattu nimenomaisesti vähäisyyden arvioinnin sekä tuomitsemiskynnyksen arvioinnin kohdalta, jolloin poliisille ilmoitettujen rikosten lukumäärät ovat kasvaneet selvästi. Ruotsissa harkintavallan kaventamisen taustalla on ollut halu ympäristörikosten ilmitulon tehostamiseen, sekä on jopa epäilyksiä harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimuksessa todetaan myös Suomen ympäristörikosoikeuden osalta tarve oikeudelliselle jatkotutkimukselle nimenomaisesti vähäisyyden arvioinnin sekä hallintopakon nivoutumisen osalta rikosprosessiin.¹⁰

⁸ HE 214/2013 vp, s. 8.

⁹ Määttä – Hirvonen 2018, s.88 on todennut tutkimuksessaan myös, että talousrikollisuus on piilorikollisuutta, jossa viranomaisten tiedonvaihtoa tulee tehostaa, eikä sen torjuminen ole mahdollista vain yhden viranomaisen tiedoilla.

¹⁰ Ahonen ym. 2003, s. 370–371 ja 374.

Toivon tämän tutkimuksen tuloksena saavani havainnollistettua selkeästi, mitä tulkinnanvaraiset termit YsL:n 188 §:ssä ja ylipäätään ympäristöoikeudellisissa asioissa tarkoittavat käytännössä ja sen antavan osviittaa pykälää tulkitseville viranomaisille, joilla ei välttämättä juridista koulustausta ole.

Hallinnollisten keinojen käyttö on ensiarvoisen tärkeää ympäristönsuojelutyössä. Hallinnolliset toimivaltuudet ovat ympäristösuojeluviranomaisten tärkeitä keinoja heidän työkalupakissaan ja toimivat tietyissä tilanteissa huomattavasti tehokkaampina kuin rikosprosessi. Yhteiskuntana toimimme kuitenkin sekä omiemme, että eurooppalaisten oikeusperiaatteiden mukaisesti ja kunnioitamme niitä. Hallinnollisten keinojen käyttöön liittyy haasteita sen osalta, että sama asia päätyisi myöhemmin myös rikosprosessiin. Tämän ei tulisi olla este, mutta sitä joudutaan tästä näkökulmasta kuitenkin ajoittain arvioimaan.

1.2 Tutkielman kysymyksenasettelu, rakenne ja rajaukset.

Pääteemana tässä tutkielmassa on ympäristöoikeudenalaan liittyvissä laeissa määriteltyjen ilmoitusvelvollisuuksien yhteydessä mainitut vähäisyys sekä yleinen etu, joiden merkitystä yhdessä hallintopakon käytön kanssa pyritään analysoimaan siten, että mitkä ovat termien merkitys niitä tulkittaessa ja miten hallintopakon käyttö vaikuttaa arviointiin, vai vaikuttaako. Lisäksi julkista valtaa käyttävien valvontaviranomaisten virkavastuuta ja sen merkitystä arvioidaan siitä näkökulmasta, että minkälaisissa tilanteissa viranomaisen tahallinen tai tuottamuksellinen laiminlyönti on rangaistavaa ilmoitusvelvollisuuden näkökulmasta ja voidaanko siihen soveltaa anteeksiantoperusteita. Tutkimusaihetta tarkentava tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten vähäisyyttä ja yleisen edun määritelmiä tulisi tulkita arvioitaessa ympäristönsuojelulain (527/2014, YsL) 188 §, jätelain (646/2011, JL) 136 § sekä vesilain (587/2011 VL) 14 luvun 2 §:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta rikoksesta tai lainvastaisesta menettelystä.
2. Korvaako hallintopakon käyttö osittain ilmoitusvelvollisuutta.
3. Missä tilanteessa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on rangaistavaa.

Tutkielman toisessa pääluvussa esitellään lyhyesti toimijat eli valvontaviranomaiset, jotka pääosin joutuvat pohtimaan ympäristörikosten vähäisyyttä ja yleisen edun merkitystä ilmoituskynnyksen kannalta. Ympäristöoikeudenalalla valvontaviranomaisten kirjo eri tehtävineen on verrattain laajan, minkä vuoksi esittely heti tutkimuksen alussa luo paremman mahdollisuuden ymmärtää eri keinojen ja vastuiden sovittamista käytännön valvontatoimiin.

Valvontaviranomaisten käytössä olevia keinoja ympäristölainsäädännön toteuttamiseksi, kuten hallinnolliset keinot, eli hallintopakon eri muodot esitellään kolmannessa luvussa oikeudellisten keinojen lisäksi. Hallintopakon eri muotojen tarkastelu on tarpeen tutkimuksen kokonais kuvan saavuttamiseksi, jotta voidaan objektiivisesti pohtia myöhemmin tässä tutkielmassa läpikäytyä päällekkäisyyttä ilmoitusvelvollisuuden kanssa. Kolmannessa pääluvussa analysoidaan myös käsitteitä yleinen etu sekä vähäisyys rikosoikeudellisesta näkökulmasta yleisesti, sekä alaluvuissa erikseen ympäristönsuojelulain, jätelain ja vesilain osalta vielä tarkemmin vähäisyyden osalta. Vähäisyyttä käsitellään rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa yleisesti, mutta edellä mainittujen ympäristöoikeuteen liittyvien lakien tai niiden esitöiden yhteydessä määritelmiä ei ole tarkennettu erityisesti. Yleinen etu terminä on myös melko laaja käsite ja sen sisältämää ympäristörikosoikeudellista näkökulmaa pyritään tuomaan esiin sekä arvioimaan, onko se yhtäläinen läpi ympäristöoikeudenalalla.

Kolmannessa luvussa käsiteltävä erityinen ympäristöviranomaisen ilmoitusvelvollisuus esitutkintaviranomaiselle liittyy valvontaviranomaisen velvollisuuksiin nimenomaisesti ja sen täyttämättä jättämistä käsitellään tutkielman samassa kohdassa hallinnollisten keinojen kanssa. Ilmoitusvelvollisuuteen on niin ikään poikkeuksia ympäristölainsäädännössä, joita on relevanttia käsitellä tässä yhteydessä. Yleisesti valvontaviranomaisille säädettyjä velvollisuuksia on tärkeä havainnollistaa mahdollisuuksien ohessa, koska valtaan hyvin usein liittyy myös vastuu ja, jotta ei muodostuisi kuvaa, että harkintavalta olisi yksipuolista¹¹ Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä tarkastellaan virkarikoksia koskevan sääntelyn näkökulmasta tutkielman kuudennessa luvussa.

¹¹ Suomessa ympäristönsuojelusta vastaava viranomainen voi olla viranhaltija tai esimerkiksi lautakunta, joka on muodostettu vaaleilla valituista henkilöistä. Ks. tarkemmin kohta 2, jossa esitelty valvontaviranomaiset. On tärkeää, että ympäristön kustannuksella ei tehdä politiikka, eikä lainsäädäntö mahdollista korruptiivista toimintaa valvontaviranomaisissa. Ruotsissa valvontaviranomaisten harkintavalta poistettiin osaltaan muun muassa väärinkäytösepäilyjen takia, ks. Ahonen ym. 2003, s. 371.

Viides luku käsittelee niin ikään hallintopakon ja ilmoitusvelvollisuuden mahdollista päällekkäisyyttä sekä asiaan liittyvää *ne bis in idem*-kieltoa. Mahdollinen päällekkäisyys on relevanttia käsitellä työn yhteydessä, koska ei ole itsestään selvyyttä, että hallintopakon käyttöä ei katsottaisi rangaistuksenomaiseksi toimeksi, jonka takia ilmoitusvelvollisuus katsottaisiin täytetyksi tai sellaisen poistavaksi toimeksi. Hallinnollisten sanktioiden lukeminen rangaistusluontoisiksi vaihtelee hieman riippuen tarkasteltavasta oikeudenalasta, joka on näkökulmana tarpeen huomioida myös päällekkäisyyttä pohtiessa. Jotta sanktio voidaan lukea rangaistusluontoiseksi, niin siihen liittyy tiettyjä elementtejä, joiden sopivuutta ympäristöoikeudenalaa tarkastellaan kyseisen aiheen oikeustapausten yhteydessä.

Rikosoikeudellista virkavastuuta käsittelevä kuudes luku on tuo esiin rikosoikeuden näkökulmasta syyksiluettavuuden eri muotoja kuten tahallisuuden, tuottamuksen sekä laiminlyönnin eri elementit. Laiminlyönti käsitteenä pitää sisällään varsinaisen laiminlyöntirikoksen lisäksi myös epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen sekä näkökulman ympäristörikoksiin liittyvien ja erityisesti virkarikosten vastuuaseman näkökulmasta. Ympäristörikoksiin liittyy erityinen kohdennettu vastuu, jonka vaikutusta virkarikosten näkökulmasta on tuotu esille virkavastuuta käsittelevässä luvussa. Myös rikosoikeudellisesta vastuusta vapauttavia anteeksiantoperusteita käsitellään kuudennessa luvussa, jotka osaltaan saattavat tulla arvioitavaksi syyksiluettavuuden arvioinnin yhteydessä.

Johtopäätös tutkielman sisällöstä ja lopputuloksesta on sijoitettu tutkielman viimeiseen, seitsemänten lukuun. Johtopäätöksessä pyritään tuomaan esiin, onko tutkimuskysymyksiin mahdollista saada perusteltuja kantoja ja mikäli näin on, niin mitä ne ovat.

1.3 Tutkimusmetodi.

Tutkimusmetodinä työssä käytetään oikeusdogmaattista eli lainopillista menetelmää. Lainopillinen menetelmä tarkoittaa voimassa olevan oikeuden tulkintaa ja sen systematisointia. Koska tutkimusaihe ei kokonaan ole rikosoikeudellinen, vaan osaltaan myös ympäristöoikeudenalaa liittyvä, niin tutkimuksen metodissa tullaan ottamaan huomioon molempien oikeudenalojen ominaispiirteitä laadukkaana analysoinnin takaamiseksi. Empiiristä tutkimusta tässä tutkielmassa ei

suoriteta, vaikkakin se avaisi myös osaltaan tutkimusongelmaa varsinkin siitä näkökulmasta, mikä on nykykäytäntö ja minkälainen tarve sitä olisi muuttaa¹².

Rikoslainopillinen katsanto voidaan nähdä tulkintasuositusten antamisena perustuen tutkittavana olevan aiheen säädösteksteihin, mietintöihin säädösten valmistelussa sekä jo muodostuneeseen oikeuskäytäntöön. Näkökulmaa tutkittavaan aiheeseen tulee kohderyhmästä, jolle tietoa tuotetaan. Tuomarit, asianajajat sekä esitutkintaviranomaiset käyttävät ja joutuvat käyttämään hieman eri tavalla tietoa, muun muassa sitovuuden takia. Tuomioistuin varsinkin on sidottu ennen kaikkea muodostuneeseen oikeuskäytäntöön.¹³

Tutkielman aiheena olevan vähäisyyden ja yleisen edun arviointi on sinänsä mielenkiintoinen juurikin kohderyhmän osalta, koska ympäristölainsäädäntöön liittyvää vähäisyyttä ja yleistä etua saattavat arvioida tahot, joilla on hyvin vähän tai ei ollenkaan oikeudellista kokemusta tai koulutusta. Tämä ei automaattisesti tarkoita, että päätökset olisivat laadullisesti heikkoja, mutta asettaa mielestäni korostuneen velvollisuuden lainsäätäjälle antaa tulkintasuosituksia näiden kriteereiden käyttöön. Nyt näin ei ole.

Ympäristöoikeudellinen lainopin näkökulma ei eroa rikoslainopillisesta sinänsä, koska molempien perustana ovat lait, esityöt sekä oikeuskäytäntö. Eroavaisuus sen sijaan tulee ympäristöoikeuden niin sanottujen ei velvoittavien oikeuslähteiden osalta, kuten soft law oikeuslähteiden. Vaikka soft law oikeuslähteille ei ole lainsäädäntään perustuvaa valtuutussäännöstä, niin voidaan sitä rinnastaa oikeuskirjallisuuteen verrattavana oikeuslähteenä. Ympäristöoikeudessa soft law lähteillä on muita oikeudenaloja merkittävämpi rooli, koska ne voivat olla välttämättömiä tulkittaessa tiettyjä normeja. Ympäristöoikeudellisia soft law lähteitä voivat olla muun muassa hallinnolliset ohjeet, suositukset, oppaat, suunnitelmat ym.¹⁴

¹² Ervasti, 1998, s. 368. Kirjoituksessa Ervasti toteaa, että todellisen tilan oikeusjärjestyksen soveltamisesta ja toimivuudesta saadaan selvitetynksi empiirisen tutkimuksen avulla.

¹³ Tolvanen, 2015. s. 5.

¹⁴ Määttä, 2016. s. 155–157. Kts. myös Frände ym. 2018, s.1084, jossa kuvataan ympäristöoikeuden ja rikosoikeuden koherenssia termillä ”joustavan ja jäykän liitto”, jolla havainnollistetaan rikosoikeuden täsmällisiä säädöksiä yhdessä ympäristöoikeuden joustavan soft law tyyppisten sääntelyn kanssa. Kts. myös Kuusiniemi ym. 2013, s. 240, jossa esimerkinomaisesti mainitaan Rion ympäristö- ja kehityskonferenssin julistus, jonka katsotaan viitoittavan kansainvälisen oikeuden kehityssuuntaa ilman, että sillä on mitään oikeudellista sitovuutta kansallisesti tai kansainvälisesti.

2 Ympäristösuojeluviranomainen

2.1 Valtion yleinen ympäristösuojeluviranomainen

Ympäristösuojelulain mukaista yleisen edun puhevaltaa osaltaan käyttävä Valtion yleinen ympäristösuojeluviranomainen on Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskus (ELY-keskus). ELY-Keskuksen tehtäviin kuuluu ympäristösuojelulain, vesilain sekä jätelain valvonnan lisäksi ohjata ja edistää näiden toteutumista sekä tukea kunnan ympäristösuojeluviranomaista. Valvonnan osalta kunnan ja ELY-Keskuksen on tarkoitus toimia yhteistyössä sekä raportoida toisilleen havaitsemistaan epäkohdista ja sopia niiden hoitamisen tarkoituksenmukaisista toimintamalleista. ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu myös kunnan ympäristösuojeluviranomaisen tukeminen vaikeissa hallintopakkoasioissa sekä tutkintapyyntöjen tekemisessä poliisille.¹⁵

2.2 Kunnan ympäristösuojeluviranomainen

Ympäristösuojeluviranomaisesta kunnissa säättää laki kuntien ympäristösuojelun hallinnosta (YSHL, 64/1986). Kuntien perustehtävistä ympäristösuojelun suhteen säädetään YSHL:n 3 §:ssä siten, että kuntien tulee edistää sekä valvoa alueellaan ympäristösuojelua siten, että kuntalaisille turvataan viihtyisä, terveellinen sekä virikkeitä mahdollistava elinympäristö, luonnontaloudellista kestokykyä unohtamatta.

YSHL:n 5 § 1 mom. säädetään kunnan ympäristösuojeluviranomaisesta. Pykälän mukaan ympäristösuojeluviranomaisen tehtäviä hoitaa toimielin¹⁶, joka on kunnan määräämä. Kunnanhallitus ei kuitenkaan voi toimia kunnan ympäristösuojeluviranomaisena. Aiemmin pienissä kunnissa kunnanhallitus on voinut kunnanvaltuuston valtuuttamana hoitaa ympäristösuojeluviranomaisen tehtäviä, mikäli asukaslukumäärä kunnassa on ollut vuoden ensimmäisenä päivänä alle 3000. Tämä mahdollisuus on kuitenkin poistettu vuonna 2000 lakiuudistuksen myötä, jolloin lakiin kirjattiin mahdollisuus yhteistoimintana hoitaa kuntien kesken ympäristösuojeluviranomaisen

¹⁵ Hietamäki ym. 2016, s. 17–19.

¹⁶ Toimielin määritelmä tarkoittaa kunnan viranomaista, joka koostuu useista henkilöistä. Tällaisia ovat esimerkiksi kunnanvaltuusto, johtokunnat, kunnanhallitus, lautakunnat, tarkastuslautakunta, valiokunnat, sekä toimikunnat. Ks. Harjula - Prättälä 2015, s. 292.

tehtäviä. Toimielimen kelpoisuutta ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin ei ole kovinkaan tarkasti määritelty. Hallituksen esityksessä on kuitenkin mainittu, että tehtäväkokonaisuus ja asema tulisi olla sellainen, että itsenäinen päätöksenteko ei vaarannu ja siten ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät sopisivat parhaiten toimielimelle, joka ei hoida ympäristöä kuormittavia toimintoja, kuten energiatuotantoa, elinkeinopolitiikkaa tai jätehuoltoa. Lisäksi toimielimellä tulisi olla käytössään riittävän asiantuntemuksen omaavia viranhaltijoita käytössään.¹⁷

Kunnissa toimivaa ympäristönsuojeluviranomaista on pyritty erottamaan muusta kunnallishallinnosta, eivätkä sitä sido kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen ohjeet tavasta ratkaista ympäristöasioita. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaista tuetaan ELY-keskuksen toimesta ympäristöön liittyvissä asioissa, mutta silti se on riippumaton myös valtion viranomaisten ohjauksesta hoitaessaan ympäristöön liittyviä tehtäviä.¹⁸

Ympäristönsuojeluviranomaisena voi siis toimia esimerkiksi poliittisesti valittu luottamushenkilöistä koostuva toimielin. Toimielimessä voi olla myös viranhaltijoita, mutta ne eivät siitä huolimatta ole luottamushenkilöitä. Säädöksillä sekä hallituksen esityksessä on kuitenkin pyritty ohjaamaan päätöksentekoa muusta kunnan hallinnosta sekä valtion viranomaisten ohjauksesta riippumattomaksi. Toimielimen jäsenten asiantuntemustarve sekä toimikelpoisuus on myös laajasti muotoiltu maininnalla, että ympäristönsuojeluviranomaisessa tulisi olla riittävän asiantuntemuksen omaavia henkilöitä.

Ympäristöön ja sen suojeluun liittyy hyvin paljon erilaista asiantuntijuustarpeita, kuten juridista sekä muuta, minkä vuoksi näkemykseni on, että ympäristönsuojeluviranomaisesta tulisi säätää tarkemmin, jolla pystyttäisiin varmistumaan toimien ja päätösten laadukkaasta ja objektiivisesta lopputuloksesta. Mielestäni ympäristönsuojeluviranomaisen toimi, tärkeys ja sen toiminnan riskialttius muihin nähden on huomattu myös lainsäätäjän tasolla, josta kertoo pyrkimys saattaa toimielin riippumattomaksi muista toiminnoista.

¹⁷ HE 84/1999 vp, s. 52, 126 ja 232.

¹⁸ Hollo 2001, s. 166

2.3 Luottamushenkilö

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä voi hoitaa siis toimielin, joka koostuu luottamushenkilöistä. Kunnan luottamushenkilöt ovat määritelty kuntalain (410/2015) 10 luvun 69 §:ssä siten, että ne ovat henkilöitä, jotka ovat joko valtuutettuina tai varavaltuutettuina kunnan tai kuntayhtymän toimielimiin valittuja jäseniä.

Luottamushenkilöiden asema on keskeinen kunnallisessa päätöksenteossa ja siihen on kiinnitetty huomiota muun muassa vaalikelpoisuussäännöksiä myötä, jottei luottamushenkilölle pääse syntymään liian vahvoja intressejä valvonnassa. Liian vahvat luottamushenkilön vastakkaiset intressit saattaisivat rapauttaa kunnallisen päätöksenteon luotettavuuden. Luottamushenkilöiden intressiristiriitojen valvomiseksi on rakennettu ilmoitusvelvollisuus sellaisista sidonnaisuuksista, jotka voisivat vaikuttaa luottamustoimessa hoidettaviin tehtäviin. Ilmoitusvelvollisuus ei koske kuitenkaan kaikkia luottamushenkilöitä, vaan tiettyjen lautakuntien jäseniä, kaikkien lautakuntien puheenjohtajistoa ja esittelijöitä sekä eräitä muita keskeisissä tehtävissä olevia henkilöitä.¹⁹

Luottamushenkilöt käyttävät ylintä päätösvaltaa kunnissa ja heidän päätehtävänsä on kunnan sekä asukkaiden etujen edistäminen. Luottamushenkilöiden keskeistä asemaa kunnallishallinnossa ilmentää myös asema kunnan työntekijöihin sekä viranhaltijoihin nähden työnantajan edustajana kunnanhallituksen toimesta. Luottamustoimi koostuu tietyistä tunnusmerkeistä. Luottamustoimi perustuu vapaaehtoisuuteen, joten tehtävää hoitamaan voidaan valita henkilö ainoastaan tämän suostumuksella. Luottamustoimeen voidaan valita vain yhdeksi kaudeksi kerrallaan, eli tehtävä on määräaikainen, eikä siitä myöskään pystytä erottamaan yksittäistä henkilöä kesken toimikauden²⁰.

¹⁹ HE 268/2014 vp, s. 105.

²⁰ Valtuusto voi pidättää luottamushenkilön toimestaan, mikäli hän on luottamustointaan hoitaessaan syyllistynyt virheelliseen menettelyyn tai virkarikokseen. Luottamushenkilö voidaan pidättää toimestaan myös luottamustehtävän ulkopuolella tapahtuneista rikollisista teoista, mikäli katsotaan niiden olevan laadultaan tai tekotavaltaan sellaisia, että luottamustehtävää ei voi hoitaa enää sen edellyttämällä tavalla. Pidättäminen voidaan ulottaa oikeudenkäynnin ajalle ja mikäli luottamushenkilölle tuomitaan vähintään kuuden kuukauden vankeusrangaistus, voidaan hänet erottaa tehtävästään. Ks. Hannus ym. 2009, s. 238–241 ja Viljanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 870.

Luottamushenkilön tulee olla sen kunnan jäsen sekä äänioikeutettu, jonka luottamushenkilöksi hänet valitaan. Henkilö ei voi muutenkaan olla vajaavaltainen ja on toimessaan poliittisessa vastuussa valitsijoilleen sekä edustamalleen järjestölle tai puolueelle. Luottamushenkilö suorittaa luottamustointia virkavastuulla kuntalain 85 §:n perusteella, jolloin häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä.²¹

2.4 Viranhaltija

Toimielinten jäsenenä voi olla myös kuntaan virkasuhteessa olevia viranhaltijoita. Viranhaltijoiden asemasta, määritelmästä sekä tehtävästä säätelee laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2004, viranhaltijalaki). Viranhaltijalain mukaan viranhaltijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on virkasuhteessa kuntaan tai hyvinvointialueeseen. Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista palvelussuhdetta edellä mainittuihin työnantajiin. Viranhaltijan yleisistä velvollisuuksista liittyen virkasuhteeseen säädetään viranhaltijalain 17 §:ssä siten, että viranhaltijan on noudatettava asiaan kuuluvia säännöksiä, määräyksiä sekä työnantajan työnjohdollisia ja valvontamääräyksiä ja lisäksi suoritettava työtehtävänsä viivytyksettä ja asianmukaisesti.

Luottamushenkilön ja viranhaltijan eroavaisuutena on se, että virkasuhteinen henkilö on kunnan palveluksessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Virkasuhteeseen ottaminen tehdään päätöksellä ja se voi olla määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva. Lisäksi erona luottamustehtävään on pätevyysvaatimukset, joiden mukaan henkilöllä on oltava kunnan päättämä tai muu erikseen säädetty kelpoisuus tehtävään, johon hänet nimitetään.²²

Kaikkiin edellä mainittuihin valvontaviranomaisiin liittyy yhteinen tekijä, joka on julkisen vallan käyttö tehtävässään. Julkisen vallan käyttöön liittyy korostettu vastuu, minkä vuoksi rikosoikeudelliseen arviointiin erilaisten virkasuhteisten tai luottamushenkilöiden osalta on pyritty kattavasti. Tavoitteena onkin ollut, että julkista valtaa sisältäviä tehtäviä ei pystyisi työsuhteessa työskentelevät henkilöt hoitamaan.²³

²¹ Eränkö ym. 2010, s. 4–6. Ks. myös Harjula – Prättälä 2015, s. 467–468 ja Viljanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 869.

²² Parviainen 2010, s. 11–12.

²³ Viljanen 1990, s. 23–24.

Rikoslain virkarikoksia käsittelevän luvun 11 §:ään on kirjattu laajasti muitakin julkista valtaa käyttäviä henkilöitä sekä työsuhteisia henkilöitä koskemaan samat virkarikoksia koskevat säännökset. Tämä on näkemykseni mukaan tarpeellista, koska hyvin paljon muun muassa kuntien liikelaitoksia yhtiöitetään ja niissä voi toimia työsuhteisia työntekijöitä ja hallituksen jäseniä, jotka eivät muuten ole mihinkään julkisyhteisöön kytköksissä.

3 Toimenpiteet ympäristöön kohdistuneen teon ilmitullessa

3.1 Ympäristönsuojeluviranomaisen mahdollisuudet

Ympäristönsuojeluviranomaisilla on hieman erilaisia tehtäviä, mutta kaikkia yhdistää päämäärä valvoa ja edistää suunnitelmallisesti ympäristönsuojelullisia toimia. Valvonta on oltava riippumattonta, itsenäistä ja puolueetonta. Ympäristönsuojeluviranomaisella on muiden viranomaisten tavoin ensisijainen keino ehkäistä ja edistää oman alansa suojelutyötä neuvomalla ja ohjeistamalla. Viranomaiset kuitenkin kohtaavat tilanteita, joissa neuvonta ei enää auta tai sitä ei noudateta, jolloin heillä on velvollisuus ryhtyä ankarampiin toimenpiteisiin. Ankarammat toimenpiteet voivat olla esimerkiksi kehotuksen antaminen tilanteen korjaamiseksi tai kirjallisen huomautuksen antamista, joita kutsutaan hallinnollisiksi toimenpiteiksi. Hallinnollisiin toimenpiteisiin kuuluu myös kehotuksen tai kirjallisen huomautuksen lisäksi annetut tehosteet. Mikäli viranomainen kohtaa tilanteen, jossa selvästi on rikottu ympäristölainsäädäntöä, on ympäristönsuojeluviranomainen velvoitettu ryhtymään oikeudellisiin toimenpiteisiin, joka tarkoittaa ilmoituksen tekemistä esitutkintaviranomaiselle tutkintaa varten. Oikeudellisten toimenpiteiden osalta on jätetty myös jonkin verran harkintavaltaa ympäristönsuojeluviranomaiselle.²⁴

3.2 Ympäristönsuojelulain mukainen hallintopakko

Ympäristönsuojelussa hallintopakko on hallinnollinen menettely valvontaviranomaisen keinovalikoimassa tilanteessa, jossa toiminnanharjoittajat eivät valvontaviranomaisten ensisijaisia keinoja, eli neuvontaa ja ohjaamista noudata säännösten ja määräysten kanssa. Hallintopakon käytössä on niin sanottu päävelvoite, jonka täytäntöönpanon varmistamiseksi määrätään uhkasakkolain (1113/1990) mukainen tehoste. Tehosteet voivat olla teettämisuhka, keskeyttämisuhka sekä uhkasakko. Uhkasakkolaista ei siis tule toimivaltaa hallintopakon käyttöön, vaan päävelvoite asetetaan muiden lakien mukaan, kuten ympäristönsuojelulain perusteella.²⁵

²⁴ Hietamäki ym. 2016, s. 15.

²⁵ Kuusiniemi ym. 2013, s. 1541.

Ympäristönsuojelulain 175 §:ssä määritellään hallintopakosta siten, että valvontaviranomainen voi kieltää sitä, joka rikkoo ympäristönsuojelulakia taikka sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä taikka määrätä tämän muuten täyttämään velvollisuutensa. Valvontaviranomainen voi myös määrätä edellä tarkoitettulla tavalla menetelleen palauttamaan ympäristön ennalleen taikka poistamaan haitta, joka rikkomuksesta on ympäristölle aiheutunut. Mikäli on perusteltua aihetta epäillä toiminnasta aiheutuneen ympäristönsuojelulain vastaista ympäristön pilaantumista, voidaan toiminnanharjoittaja määrätä riittävässä määrin selvittämään toiminnan ympäristövaikutuksia, mikäli on perusteltua aihetta epäillä toiminnasta aiheutuvan ympäristönsuojelulain vastaista ympäristön pilaantumista.²⁶

Tilanteessa, jossa ympäristönsuojelulakia ei noudateta, on valvontaviranomaisen ryhdyttävä toimiin ympäristönsuojelulain 179 §:n mukaisesti hallintopakkoasian vireille saattamiseksi. Viranomaisen tehtävä on myös valvoa, että hallintopakkoasiassa annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan. Kieltoa tai määräystä on tehostettava 184 §:ssä mainitulla uhkasakolla tai uhalla, että laiminlyöty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään, mutta uhkasakkoa tai teettämisen uhkaa ei tule käyttää, mikäli se on ilmeisen tarpeetonta. Mikäli asia päättyy esitutkintaan, syyteharkintaan tai tuomioistuimeen, niin luonnolliselta henkilöltä saatuja tietoja, joita on tiedonantovelvollisuuden perusteella määrätyn uhkasakon uhalla saatu, ei voida käyttää myöhemmässä rikosprosessissa. Tämä johtuu keskeisestä rikosprosessin periaatteesta, jota kutsutaan itsekriminointisuojuksi, eli että kenenkään ei tarvitse edesauttaa oman syyllisyytensä selvittämistä rikosprosessissa²⁷.

Toimivaltainen viranomainen uhkasakon asettamiseksi on laeissa määritelty viranomainen sekä hallituksen esityksessä mainittu lääninhallitus, josta myöhemmin muodostettiin nykyään toimivat aluehallintovirastot²⁸. Ympäristönsuojelulain 23 §:ssä säädetään valvontaviranomaisista,

²⁶ Pennanen 2006, s. 31–35, Kuusiniemi ym. 2013, s. 1541–1542.

²⁷ Esitutkintalain uudistuksen yhteydessä lakiin kirjattiin oikeus olla myötävaikuttamatta rikoksen selvittämiseen, josta henkilöä epäillään. Itsekriminointiin velvoittamisen kieltä on kansainvälisestikin tunnustettu periaate. Periaatteen mukaan myös oikeuteen olla myötävaikuttamatta sisältyy sellaiset seikat ja asiat, jotka on annettu totuudessa pysymisvelvollisuuden perusteella hallintomenettelyssä ja ulosottomenettelyssä, eli niitä ei voida käyttää hyödyksi myöhemmässä rikosprosessissa. ks. Helminen ym. 2012, s. 94–95

²⁸ HE 63/1990 vp, s. 9.

jotka ovat kyseisen lain valvontaviranomaisia. Ympäristönsuojelulain mukaisia yleisiä valvontaviranomaisista ovat kunnan ympäristönsuojeluviranomainen sekä Ely-keskus. Ympäristönsuojelulain esitöissä mainitaan valvontaviranomaisten valvontatehtävistä muun muassa siten, että laissa mainittu valvonta tarkoittaa muun muassa laillisuusvalvontaa, eli lain noudattamisen valvontaa²⁹.

Hallintopakko on siis tärkeä viranomaisen hallinto-ohjauksen muoto, jota voidaan käyttää määrättyissä olosuhteissa määräyksiä noudattamattomaan hallintosubjektiin. Hallintopakko on tehokas keino ympäristöoikeudellisten väärinkäytösten torjunnassa, koska sen teho eli uhka alkaa välittömästi määräyksestä muutoksenhakumahdollisuudesta huolimatta.³⁰ Varsinainen hallintopakko voidaan jakaa siis kahteen osaan, joita ovat velvoitteen asettamisvaihe ja asetetun uhkan tuomitsemisvaihe. Velvoitteen asettamisvaiheessa on syytä aina samalla määrätä hallintopakkoon liittyvistä tehosteista, joita ovat uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka. Hallintopakkopäätöksiin voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, mutta muutoksenhaku ei estä asettamispäätöksen välitöntä toimeenpanoa, ellei valitusviranomainen toisin määrää. Jos velvoitetta ei täytetä annetussa määräajassa tai sen noudattamatta jättämiselle ei ole hyväksyttävää syytä, voi uhkasakon asettanut viranomainen tuomita uhkasakon maksettavaksi.³¹

3.2.1 Hallintopakon keinovalikoima

Uhkasakko on siis tehoste päävelvoitteen saavuttamiseksi, joka voi olla esimerkiksi tietyn kiinteistön siivoaminen jätteestä tietyssä ajassa. Ennen uhkasakon asettamista on useimmiten käynyt jo ilmi, että vapaaehtoinen päävelvoitteiden täyttäminen ei velvoitetulta onnistu. Uhkasakon määräämistä säätelee usein myös erityislaeissa olevat maininnat, jotka voivat olla esimerkiksi uhkasakon mahdollistavia tai velvoittavia. Mikäli uhkasakko nousee korkeaksi tai ei johda toivottuun tulokseen voidaan uhkasakko vaihtaa sen sallivissa tilanteissa teettämisuhkaan tai keskeyttämisuhkaan. Teettämisuhka voi olla tarkoituksenmukaisempaa käyttää, varsinkin jos velvoitettu on varaton. Teettämisuhkassa on kyse siitä, että tekemättä jäänyt velvoite määrätään tehtäväksi

²⁹ HE 212/1996 vp, s. 99.

³⁰ Erkkilä – Marttinen 2008, s. 608.

³¹ Pennanen 2006, s. 78–88.

sillä uhalla, että mikäli määräystä ei noudateta, niin työ tehdään velvoitetun kustannuksella. Keskeyttämishenkeä taas tarkoittaa, että määrätään päävelvoite tehtäväksi sillä uhalla, että esimerkiksi laitteiden, koneiden käyttö estetään tai työnteko ja muu toiminta keskeytetään.³²

Uhkasakkolain 7 §:ssä säädetään tahoista, joihin uhkasakon voi kohdistaa. Uhkasakon voi kohdistaa vain siihen, jolla on tosiasiallinen ja oikeudellinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta ja jos on useita tahoja, niin jokaiseen on kohdistettava eri uhkasakko. Mikäli kyseessä on yhteisö tai säätiö, niin se voidaan kohdistaa em. tahojen lisäksi toimitusjohtajaan tai vastaavassa asemassa olevaan taikka päätösvaltaa käyttäviin elimiin. Valtion osalta päävelvoite uhkasakkoineen osoitetaan valtioon tai siihen viranomaiseen, jonka tehtävänä olisi päävelvoitetta noudattaa ja jolla on oikeus käyttää puhevaltaa asiassa.

Viranomaisia koskee varsin tarkat menettelysäännökset hallintopakon tehosteiden käytössä, kuten Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta 2016:25 ilmenee. Tapauksessa ympäristölautakunta oli velvoittanut siivoamaan tai puhdistamaan erillisessä pöytäkirjassa määritellyn alueen toimittamalla alueella olevat esineet ja aineet asianmukaisesti varastoon tai kierrätettäväksi. Lisäksi ympäristönsuojeluviranomainen antoi määräyksen, että alueelle saa tuoda vastaavia elementtejä enempää ja siten estää roskaantuminen jatkossa. Määräystä oli tehostettu 2000 euron uhkasakolla.

Ympäristönsuojeluviranomainen oli antanut määräyksen jätelain 125 §:n perusteella, joka on KHO:n perustelujen mukaan tarkoitettu käyttää hallintopakkoa lievempänä toimenpiteenä roskaamisen ehkäisemiseksi ja sisältää asianosaisen kuulemisvelvollisuuden. Sinänsä se sopi tapaukseen, mutta sen ollessa yhdistettynä ympäristönsuojeluviranomaisen määräykseen myös siivota ja puhdistaa jo aiheutetun ympäristölainsäädännön vastainen tila, oli se KHO:n mukaan tulkinnanvarainen ja siten oli hallinto-oikeuden kannalla kumota annettu päätös.

KHO:n mukaan jätelain 125 §:n perusteella annettu määräys tulisi yleensä ratkaista eri päätöksellä kuin varsinainen hallintopakkomääräys, mutta mikäli se kuitenkin käsitellään samassa, niin ne tulisi selvästi erottaa toisistaan muun muassa sen osalta, mihin tehosteena käytetty uhkasakko kohdennetaan. Tapauksessa ei ollut selkeästi ilmaistu, mihin uhkasakkolain mukaista uhkasakkoa olisi konkreettisesti kohdistettu, minkä vuoksi se oli KHO:n päätöksen mukaan lainvastainen.

³² HE 63/1990 vp, s. 10 ja 17.

Edellä kuvattu tapaus mielestäni osoittaa hallintopakon haasteellisuuden sitä sovellettaessa ympäristöoikeuden alan lainsäädäntöön. Korkeimman hallinto-oikeuden perustelet kyllä sinänsä ovat aivan korrekteja, mutta korostaa lainkäytön asiantuntijuutta, joka asettaa taas kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille toimielimiensä osalta korkeita vaatimuksia. Mielestäni tämä voisi olla yksi peruste lisätä viranomaisten yhteistyötä ympäristöoikeuden alalla, joka näkemykseni mukaan tehostaisi toimintaa ja laatua sekä ennaltaehkäisisi osaltaan jo tekoja, kun viranomaiskenttä toimisi laaja-alaisesti yhteistyössä jo varhaisessa vaiheessa.

3.3 Yleinen ilmoitusvelvollisuus rikoksesta

Esitutkintalain (ETL, 805/2011) 3:1 §:ssä säädetään, että esitutkintaviranomaisen on kirjattava viipymättä ilmoitus, kun sille ilmoitettu rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi³³. Mitään yleistä ilmoitusvelvollisuutta rikoksen ilmoittamisesta ei ole kuitenkaan Suomessa säädetty. Ilmoitusvelvollisuudeksi voisi kuitenkin tulkita rikoslain 15:10 §:ään kirjatut törkeät ym. rikokset, joiden ilmoittamatta jättäminen voi olla rangaistavaa, paitsi joissakin erityisissä tilanteissa, kuten esimerkiksi sellaisessa, että ilmoitusvelvollisella on tekijää kohtaan läheisyysuhde. Lisäksi säädöksessä mainitut rikokset tulee olla vasta hankkeilla ja estettävissä, jotta ilmoittamatta jättäminen olisi rangaistavaa. Rikoksesta on siis ilmoitettava ajoissa, eikä sillä ole merkitystä ilmoittaako rikoksesta viranomaisille vai sille, jota konkreettinen vaara uhkaa³⁴.

Ainoa ympäristöoikeudenalaan liittyvä rikosnimike rikoslain mukaisissa ja ilmoitusvelvollisuuden alaisissa törkeissä rikoksissa on rikoslain 48:2 §:n mukainen törkeä ympäristön turmeleminen. Törkeyden arviointiin vaikuttavat esimerkiksi viitteet rikoksen erityisestä suunnitelmallisuudesta tai siinä on tavoiteltu huomattavaa taloudellista hyötyä. Taloudellista näkökulmaa on korostettu ja törkeyden arvioinnissa onkin mahdollisuus paremmin ottaa huomioon myös rikkomisen laajuus tai velvoitteiden laiminlyönnin laajuus.³⁵ Näkemykseni mukaan ilmoitusvelvollisuus tämän

³³ Ilmoittajan ei tarvitse osata yksilöidä mitään tiettyä rikosnimikettä, eikä rikosta, vaan ilmoitusvaiheessa tiedoksi riittää, että ilmoittaja pitää tapahtunutta rikoksena ja osaa kuvata tapahtuman ja paikan riittävällä tarkkuudella. Ks. Helminen ym. 2012, s. 267.

³⁴ HE 6/1997 VP, s. 22.

³⁵ HE 55/2015 VP, s. 11.

rikoslain säädöksen mukaan tulee kysymykseen ympäristörikoksissa todella harvoin, koska kuten säädöksessä mainitaan, niin rikoksen tulisi olla vielä estettävissä ja mikäli ympäristörikos olisi vielä estettävissä, pidän epätodennäköisenä, että kunnan valvontaviranomainen olisi tehnyt sellaista harkintaa, että tulkitsisi rikoksen törkeäksi ja sen perusteella ilmoittaisi rikoksesta esitutkintaviranomaiselle. Mielenkiintoinen kysymys on myös, että tulisiko esimerkiksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten ilmoittaa, mikäli havaitsevat törkeän ympäristörikoksen jo päättyneen yrityksen, joka on myös rangaistava tekemuoto. Rikoslain 15:10 §:ssä säädetään, että myös tapahtuneesta rangaistavasta yrityksestä voidaan rangaista, minkä perusteella voisi päätellä tällaisten olosuhteiden vallitessa rangaistuksen olevan perusteltu.

3.4 Valvontaviranomaisen erityinen ilmoitusvelvollisuus ympäristöoikeudenalalla

Ympäristönsuojelulain 188 §:ssä on säädetty valvontaviranomaisen toiminnasta rikosasiassa, eli ilmoitusvelvollisuudesta esitutkintaa varten poliisille. Pykälässä on säädetty, että valvontaviranomaisen³⁶ tulee ilmoittaa poliisille teoista tai havaitsemistaan laiminlyönneistä, jotka ovat mainittu YSL 224 ja 225 §:ssä. Ympäristönsuojelulain 224 §:ssä viitataan RL 48:1–4 §:ien mukaisiin rikokset, joita ovat ympäristön turmeleminen sekä törkeä ympäristön turmeleminen, ympäristörikkomus sekä ympäristön turmelemisen tuottamuksellinen tekemuoto. Erityisen ilmoitusvelvollisuuden piirissä on myös YSL 225 §:ssä lueteltujen ympäristönsuojelulain mukaisten pykäläiden tekojen tahalliset sekä huolimattomuudesta johtuvat tekemuodot.

Valvontaviranomainen voi kuitenkin jättää edellä mainitut rikokset ilmoittamatta esitutkintaviranomaiselle, mikäli teko voidaan katsoa olosuhteet huomioon ottaen vähäiseksi, eikä yleisen edunkaan katsota vaativan syytettä nostettavaksi. Ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä ilmoittamisvelvollisuutta koskevaan pykälään ei koettu tarpeelliseksi tehdä muutoksia³⁷. Ennen ympäristönsuojelulain kokonaisuudistusta voimassa olleen ympäristönsuojelulain (86/2000) esitöissä mainitaan rikosasian ilmoittamista koskevassa pykälässä hieman laveammin kuin, miten

³⁶ Valvontaviranomaisella tarkoitetaan ympäristönsuojelulain 23 §:ssä mainittuja kunnan ympäristönsuojeluviranomaista sekä ELY-keskusta, joka toimii valtion valvontaviranomaisena.

³⁷ HE 214/2013 vp, s. 163.

sanamuoto on nyt lakiin kirjattu. Hallituksen esitykseen on kirjattu, että todetusta lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä olisi ilmoitettava poliisille³⁸.

Ympäristöoikeudenalaan liittyy myös vesilaki (VL 587/2011), jonka 14 luvun 2 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen velvoitteista ja toimista lainvastaisen menettelyn johdosta, mikäli vesilakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka määräyksiä ei ole noudatettu sekä lisäksi pykälän ensimmäisessä momentissa mainitaan velvoitteena, että asian laatu on otettava huomioon pykälää sovellettaessa. Pykälän ensimmäisessä kohdassa mainitaan, että viranomaisen on kehotettava lopettamaan kielletty sääntöjen tai määräysten vastainen toiminta. Toisessa kohdassa säädetään, että on laitettava hallintopakkoasia vireille ja kolmannessa kohdassa on mainittu, että asiasta on tehtävä ilmoitus poliisille esitutkintaa varten, mikäli tekoa ei voida pitää olosuhteet huomioiden vähäisenä. Huomionarvoista on, että myös vesilain ilmoittamisvelvollisuutta koskevassa säädöksessä on maininta, että teosta ei tarvitse ilmoittaa poliisille, mikäli olosuhteet huomioon ottaen, tekoa on pidettävä vähäisenä, mutta erona vesilain säädöksessä ympäristönsuojelulakiin on kuitenkin, että yleisen edun vaatimusta ei pykälään ole kirjattu.

Vesilain esitöissä mainitaan, että ilmoitusvelvollisuutta koskevan pykälän ei ole tarkoitus saattaa poliisin tietoon kaikkia vähäisiä laiminlyöntejä tai rikkomuksia, joiden arviointia ei katsota edellyttävän tarpeelliseksi seuraamusjärjestelmän ennalta estävän vaikutuksen vuoksi. Yleisen edun vaatimus poliisille ilmoittamisesta on poistettu nykyisestä laista sen ollessa kirjattuna aiempaan vesilakiin. Yleisen edun vaatimuksen poistamista on perusteltu sillä, että rajanveto tekojen osalta yksityisen ja yleisen edun välillä ei ole ongelmantonta. Esitöissä on mainittu, että ilmoituksen tekemisen kynnykseksi asetettaisiin vähäisyys, minkä tulkinta olisi yksiselitteisempää, kuin punninta yksityisen ja yleisen edun välillä. Vähäisyyttä ei ole kuitenkaan määritelty esitöissä, vaan sen todetaan ratkaistavan ja syntyvän oikeuskäytännön perusteella. Ilmoitusvelvollisuutta koskevan pykälän eri kohdista, eli keinovalikoimasta todetaan, että ne eivät ole etusijajärjestykseen kirjattuna,

³⁸ HE 84/1999 vp, s. 90. Väljällä säädöspohjalla on positiiviset puolensa, mutta se on myös omiaan aiheuttamaan negatiivisia vaikutuksia yhteiskunnassa, kuten passiivisuutta toimien suhteen, jos ja kun säädökset eivät ole velvoittavia. Kuntien valvontaviranomaisille kohdistetussa ympäristörikollisuuteen liittyvässä kyselyssä pyrittiin selvittämään muun muassa relevantteja seikkoja, miksi valvontaviranomainen on päättänyt tehdä tai jättää tekemättä rikosilmoituksen. Kyselyn yksi selvitetävistä aiheista liittyi kuntien näkemykseen, tehdäänkö ympäristörikoksista rikosilmoituksia tarpeeksi ja jopa 76 % vastaajista oli vastannut, että heidän mielestään ilmoituksia tehdään liian vähän. Ks. Ahonen ym. s. 363–365.

vaikka näin helposti pääteltävissä. Viranomaisen harkintavaltaan jäisi, mitä keinoja ja missä järjestyksessä käyttää sekä lisäksi erikseen on mainittu, että toimenpiteet eivät ole toisiaan poissulkevia.³⁹

Kolmas huomionarvoinen ilmoitusvelvollisuus ympäristölainsäädäntöön liittyen on jätelain (JL 646/2011) 136 §:ssä, jossa säädetään toiminnasta rikosasiassa. Säädöksen sisältö on hyvin samanlainen kuin YSL:n vastaavassa pykälässä. Jätelain ilmoitusvelvollisuutta koskevan pykälän mukaan ilmoitus on tehtävä poliisille tai tullille tietyssä tapauksessa, mikäli on aihetta epäillä JL:n 147 § 1 momentissa mainittua tekoa tai laiminlyöntiä. Edellä mainitussa JL 147 §:n 1 momentissa viitataan rikoslain 48 luvun 1–4 §:iin ja 2 momentissa on 24 kohtaa, jotka ovat rangaistusasteikoltaan sakolla käsiteltäviä asioita, joista ei siis em. säädösten perusteella ole velvollisuutta ilmoittaa poliisille tai tulliviranomaiselle.

Jätelain esitöissä on tuotu ilmi, että ilmoitusvelvollisuutta koskevaa pykälää on pyritty yhdenmuikaistamaan ympäristönsuojelulain vastaavan pykälän kanssa. Esitöiden mukaan jätelain ilmoitusvelvollisuutta on rajattu koskemaan kuitenkin vain rikoslain 48:1–4 §:iin selkeyden vuoksi, mutta muistakin teoista olisi kuitenkin vielä oikeus ilmoittaa. Ilmoitusvelvollisuuden rajaamista vain RL:n mukaisten rikosten ilmoittamiseen on perusteltu sillä, että poistaisi vähäisimmiltä rikoksilta ilmoitusvelvollisuuden, joka on tarkoituksenmukaista ottaakseen huomioon esitutkintaviranomaisten, syyttäjien ja tuomioistuinten rajalliset voimavarat. Lisäksi viranomaiselle ei asetettaisi ilmoitusvelvollisuutta teosta, josta laiminlyöntimaksu⁴⁰ olisi tehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa määrätä.⁴¹

Ympäristönoikeudenalaan kuuluvissa ympäristönsuojelulaissa, jätelaissa sekä vesilaissa on siis säädetty valvontaviranomaisille erityinen velvollisuus tietyissä tapauksissa ilmoittaa

³⁹ HE 277/2009 vp, s. 169.

⁴⁰ Laiminlyöntimaksu on muusta ympäristölainsäädännön keinoista poikkeava hallinnollisessa menettelyssä määrättävä maksu tuottajalle tai tuottajayhteisölle tilanteessa, jossa teko ei täytä rikoslaissa mainittujen ympäristörikoksen tunnusmerkistöä, eikä se edellytä tutkintaa sekä on yksinkertainen näyttää toteen. Laiminlyöntimaksun voi määrätä vain erikseen jätelaissa säädetyistä teoista, eikä sitä voi määrätä ne bis idem -kiellon mukaisesti sellaisesta teosta, josta maksuvelvollinen on samasta asiasta jo tuomittu, tai samasta rikkomuksesta on vireillä esitutkinta, syyteharkinta tai se on tuomioistuimessa käsiteltävänä. Ks. Kuusiniemi ym, s.1614–1615.

⁴¹ HE 199/2010 vp, s. 138.

havaitsemistaan teoista tai epäilyistä rikoksista poliisille ja tullille. Valvontaviranomaisen ei tulisi kuitenkaan käyttää vapaata harkintaa muutenkaan ilmoituksen tekemisessä, vaan pääsääntönä olisi pidettävä, että ilmoitus tehdään ja antaa lopulta esitutkintaviranomaisen harkita käynnistääkö asiasta esitutkinta. Ilmoituksen tekijää ei ole rajattu millään tavoin, vaan ilmoituksen poliisille voi tehdä esimerkiksi eri viranomaiset, kuten ELY- keskus, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, viranhaltija tai vaikka yksityishenkilö.⁴²

Edellä mainittujen lakien ja niiden esitöiden perusteella on näkemykseni mukaan tulkittavissa, että ympäristönsuojelulain ilmoitusvelvollisuus olisi vähiten tulkinnanvaraa jättävä säädös jopa siten, että aiemmassa hallituksen esitöissä on melko velvoittavasti kirjattu, että todetusta lainvastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä olisi ilmoitettava poliisille. Myöhemmin lakiuudistuksen myötä on kuitenkin väljennetty tulkintaa siten, että ilmoituksen voi jättää tekemättä yleisen edun vaatimuksen puuttuessa tai vähäisissä teoissa ja tapauksissa. Vesilain osalta yleisen edun punninta yksityistä etua vasten on katsottu muodostuvan haasteelliseksi, minkä vuoksi se on jätetty kirjaamatta lakiin ja ainoastaan vähäisyys on katsottu olevan tarkoituksenmukaiseksi jättää harkinnan keinovalikoimaan.

Jätelaissa taas on laajennettu valvontaviranomaisen harkintavaltaa yleisen edun sekä vähäisyyden lisäksi laiminlyöntimaksun avulla sekä erikseen rangaistussäännöspykälään kirjattujen kohtien perusteella. Mielestäni samalle oikeudenalalle kuuluva harkintavalta ei ole kovinkaan yhdenmukainen, vaikka harkintaa mahdollisesti suorittaa samainen valvontaviranomainen. Tämä on näkemykseni mukaan omiaan aiheuttamaan enemmän haasteita erilaisten tekojen tai laiminlyöntien yhteydessä tapahtuvaan rikosoikeudelliseen harkintaan.

⁴² Pennanen 2006, s. 44.

Hieman ristiriitaista on myös näkemykseni mukaan vesilain yhteydessä mainittujen keinojen, kuten hallintopakon, rikoksesta ilmoittamisen sekä viranomaisen kehotuksen osalta maininta lain esitöissä, että ne eivät ole toisiaan poissulkevia keinoja. Jätelaissa taas säädetty hallinnollinen laiminlyöntimaksu, joka on siis mainittu olevan hallintopakkoa nopeampi keino, katsotaan olevan oikeuskirjallisuuden sekä lain esitöiden mukaan *Ne bis in idem* – kiellon mukainen toimi, eli se ei voi olla yhtäaikainen rikosprosessin kanssa. Vesilain ja jätelain hallinnolliset keinot ovat näin ollen ristiriidassa toisiinsa nähden *Ne bis in idem* näkökulmasta katsottuna.

3.5 Poikkeukset ilmoitusvelvollisuudesta ympäristörikoksissa

Ympäristöoikeudenalaan kuuluvista lainvastaisista menettelyistä ja laiminlyönneistä on säädetty valvontaviranomaisille erityinen ilmoitusvelvollisuus. Tämä on ollut näkemykseni mukaan tarpeen, koska muun muassa ympäristöoikeudenalaan kuuluva lainsäädäntö on useammassa eri säännöksessä, mutta tekojen rangaistukset ovat keskitetty pääosin kuulumaan rikoslain piiriin. Lisäksi valvontaviranomaisena toimii pääosin muu, kuin esitutkintaa suorittava viranomainen. Erityiseen ilmoitusvelvollisuuteen on kuitenkin säädetty muutamia poikkeuksia, jolloin ilmoitusta esitutkintaviranomaiselle ei tarvitse tehdä. Nämä poikkeukset ovat jätelain 147 §:n 2 momentissa mainitut kohdat sekä yleisesti kaikissa laeissa vähäisyys. Lisäksi yleisen edun vaatimattomuus on kirjattu ympäristönsuojelulakiin sekä jätelakiin. Jätelain 147 §:ssä on luettavissa poikkeukset, joista ilmoitusvelvollisuutta ei ole, joten tässä tutkielmassa syvennetään vähäisyyden sekä yleisen edun määritelmiä ympäristöoikeudenalan sekä rikosoikeuden näkökulmasta.

Ilmoitusvelvollisuuden rajoituksia harkittaessa tulee arvioida esimerkiksi vähäisyyttä siten, että on otettava huomioon teon kesto, laajuus, pysyvyys sekä vaaran tai seurauksen laatu sekä lisäksi tahallisuus ja tarkoituksellisuus tulee huomioida. Valvontaviranomaisen ei kuitenkaan tule suorittaa erikseen tutkintatoimia edellä mainittujen seikkojen selvittämiseksi. Sillä ei tule olla merkitystä harkinnassa, onko vastaavanlainen teko tai teot jääneet aiemmin rangaistukseen tuomitsematta tai ilman oikeuskäsittelyä. Ilmoitusta ei myöskään voi jättää tekemättä sen vuoksi, että vastuun kohdentaminen olisi epäselvää. Vähäisyyttä arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen onko tekijällä ollut jokin erityinen syy suorittaa laitonta menettelyä tai ottaa siihen liittyvää riskiä. Tällaisia

voivat olla esimerkiksi taloudelliset intressit, jolloin sitä ei tulisi käsitellä vähäisenä, koska rikoksen tekeminen ei tulisi koskaan tuottaa hyötyä tekijälleen⁴³.

Vähäisenä ei tulisi voida katsoa myöskään tilannetta, jossa toimijan kohdalla on aiemmin näin toimittu, mutta joka uusii tekonsa tai laiminlyöntinsä sekä varsinkin akuuteissa tilanteissa vähäisyyden arviointia ei tulisi suorittaa ollenkaan rikosprosessin vaikeutuessa merkittävästi ajan kuluessa.⁴⁴

⁴³ Oikeusjärjestyksen yksi kantavista periaatteista on, että rikoksesta tai oikeudenvastaisesta teostaan ei saa hyötyä. Rikosten ennalta estävyydenkin näkökulmasta olisi haitallista, mikäli viranomaisten toimesta annettaisiin hiljainen hyväksyntä sille, että joissain tapauksissa laittomilla keinoilla voisi hankkia elantoa. Viljanen 2007, s. 63.

⁴⁴ Pennanen 2006, s. 44–47.

4. Vähäisyys sekä yleisen edun määritelmä

4.1 Vähäisyys

Vähäisyyden määritelmään ei löydy yhtä ainoaa mallia, jolla sen merkitystä voisi kuvata kulloinkin käsiteltävänä olevassa asiassa. On selvää, että vähäisyyttä arvioidaan eri tavalla esimerkiksi pahoinpitelyn, verorikoksen tai ympäristörikoksen kohdalla⁴⁵. Vähäisyyden määritelmää käsitellään rikosprosessin kaikissa vaiheissa, kuten esitutkinnassa, syyteharkinnassa sekä tuomioistuinkäsittelyssä ja kaikissa näissä vähäisyyttä arvioidaan eri tietoisuuden perusteella. Vähäisyyttä yleisesti rikosprosessissa käsittelee esitutkintalaki sekä laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (ROL 689/1997). Esitutkintalaissa vähäisyyden arviointi liittyy esitutkinnan rajoittamiseen, joita ovat 3 luvun 10 §:ssä kirjatut esitutkinnan rajoittamista koskevat säädökset. Kyseisen pykälän ensimmäisessä momentissa on mainittu, että syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä päättää esitutkinnan toimittamatta jättämisestä tai lopettamisesta ROL 1 luvun 7 ja 8 §:n tai muun vastaavaan lainkohdan mukaisesti, mikäli tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaadi. ROL 1:7 1 kohdan mukaan syyttäjä saa jättää syytteen nostamatta, mikäli epäilty rikos vakavuudeltaan olisi sellainen, että sen ankarin rangaistus olisi sakkoa sekä kokonaisarvostellen rikoksen haitallisuus ja epäillyn syyllisyys huomioon ottaen, se olisi vähäinen.

Esitutkintalakia koskevassa hallituksen esityksessä vähäisyyden arvioinnin osalta tuodaan ilmi, että keskeistä on arvioida teon vahingollisuus ja vaarallisuus sekä huomiona ilmaistaan, että sakkollakin rangaistava teko voi johtaa huomattaviin haitallisiin seurauksiin. Esityksen mukaan myös tekojen toistuvuus voidaan katsoa olevan sellaista, jota ei jatkumon vuoksi voida enää pitää vähäisenä. Hallituksen esityksen mukaan vähäisyyden perusteella rajoitettavaksi teot tulee kuitenkin olla riittävästi selvitettyinä, jotta ratkaisua ei tehdä puutteellisin tiedoin.⁴⁶ Lain oikeudenkäynnistä rikosasioissa esitöissä vähäisyyttä tulkitaan siten, että teosta ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole odotettavissa muuta rangaistusta kuin sakkoa ja rikos on kokonaisarvostelultaan vähäinen. Kokonaisarvostelussa tulee huomioida, onko rikosta pidettävä vähäisenä

⁴⁵ Vähäisyyden käsittelyä virkarikosten osalta tarkemmin kohdassa 6.

⁴⁶ HE 222/2010 vp, s. 185–186.

kyseisen rikoslajin normaalitapaukseen verrattuna ja tekijän syyllisyys⁴⁷ sekä teon haitallisuus, jolla tarkoitetaan sen vaarallisuutta ja vahingollisuutta. Hallituksen esityksen mukaan teon haitallisuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös mahdollinen todennäköisesti syntyvä vahinko, eikä siis pelkästään toteutunut vahinko⁴⁸. Tahallisuuden eri asteet sekä tuottamuksen arviointi vähäisyyden arvioinnissa on tuomioistuimen harkittavaksi jätettäviä seikkoja, paitsi aivan selvissä tapauksissa myös syyttämättä jättämispäätöksissä voidaan tätä harkintaa suorittaa. Esityksen mukaan ei ole myöskään tarkoitus, että mistään vähäiseksi mielletystä rikoslajista jätetään tarkoituksellisesti ja säännönmukaisesti syyttämättä.⁴⁹

Vähäisyyttä tulee tulkita eri tavoin eri asteissa ja syyttäjäportaassa sen tulkinta tulisi olla tiukempaa kuin tuomioistuimessa ja lisäksi se on arvioita erikseen jokaisessa rikoslajissa. Tuomioistuimen tuomitsemiskynnyksen osalta voidaan katsoa teko vähäiseksi, vaikka teon seurauksena olisikin tapahtunut jo jokin vahinko- tai vaaraseuraus, jos tekijän syyllisyys on erityisen vähäinen. Törkeissä rikoksissa tuomitsemiskynnys olisi suurempi, eikä enää vertailu rikoslajin normaaliin tekoon riitä. Vakavissa rikoksissa vähäisyyden takia tuomitsematta jättäminen edellyttäisi, että tapaukseen liittyy jotakin poikkeuksellista, kuten teon seurauksien lievyys tai syyllisyyteen liittyvät seikat.⁵⁰

⁴⁷ Rikosoikeudessa syyllisyys tarkoittaa, että tekijä, jolla on ollut toisintoimimisen mahdollisuus, on toiminnut siten, että häntä voidaan moittia tekemästään oikeudenvastaisesta teostaan ja siitä voidaan tuomita seuraamus. Syyllisyyden moite voidaan katsoa myös osittain poistuneen ns. anteeksiantoperusteiden perusteella. Ks. Korkka-Knuts - Helenius - Frände. 2020, s. 277–278. Kts. tarkemmin anteeksiantoperusteista Boucht - Frände 2008, s. 123–138. Syyllisyyttä kuvaa se, että henkilö tietoisesti antaa kiellettyjen toimintaperusteiden ohjata itseään ja näiden puuttuessa esimerkiksi sairauden vuoksi, ei henkilöön voida kohdistaa syyllisyyden moitetta. Sairaus voi olla siis syntyäkeettomuuden muodossa yksi anteeksiantoperusteista. Muita syyllisyyden poissulkevia tai sitä lieventäviä elementtejä ovat rikoslaissa luetellut hätävarjelun liioittelu, voimakeinojen liioittelu, ikä, kielloerehdys, pakkotila sekä esimiehen käsky. Ks. tarkemmin syyllisperiaate ym. kappaleessa 6.3.

⁴⁸ Vaaran osalta rikosoikeudessa teot jaetaan konkreettista vaaraa sekä abstraktia vaaraa aiheuttaviin rikoksiin. Konkreettisella vaaralla tarkoitetaan, että vahinkoseurauksen synty on ollut todellinen ja oikeushyvä loukkauksen voidaan katsoa olleen lähellä. Abstraktilla vaaralla taas tarkoitetaan tilannetta, jossa teko ei ole aiheuttanut varsinaista vaaratilannetta, vaan olosuhteet ovat olleet omiaan aiheuttamaan vaaratilanteen teon seurauksen syntymisestä. Kts. Korkka- Knuts - Helenius - Frände. 2020 s. 166 ja 170. Ks. myös Matikkala/Keskeiset rikokset 2018 s.164. jossa mainitaan, että abstraktin vaaran arvioinnin yhteydessä tulisi myös yhtenä seikkana ottaa huomioon, johtaako yleisesti tai tyypillisesti käsille olleet olosuhteet teon täyttymiseen, vaikka se ei tunnusmerkistön mukaan olisikaan edellytys.

⁴⁹ HE 82/1995 vp, s. 38–39.

⁵⁰ HE 79/1989 vp, s. 19.

Tulkintani mukaan rikosprosessissa yleisesti vähäisyyden arviointi ei ole yksiselitteistä ja voidaan katsoa siihen vaikuttavan useat eri seikat. Pitäisin arvioinnin lähtökohtana ja helpoimpana karsivana tekijänä seuraamuksen kautta arviointia, joka tarkoittaa, että vähäiseksi arvioidun teon seuraamuksen ei tulisi olla sakkorangaistusta ankarampi. Rikoksen tai teon tulee olla lisäksi kokonaisarvostelultaan lievä, eli ns. tyypillisiä rikoslajiin kohdistuvia tekoja lievempi sekä haitallisuudeltaan vähäinen. Haitallisuuden arviointiin vaikuttavat teon konkreettiset seuraukset sekä mahdolliset seuraukset, joita olisi voinut tapahtua. Edellä mainittujen lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon tekijän näkökulma, eli syyllisyys ja sitä tulee arvioida muun muassa siitä näkökulmasta, että onko teko ollut laiminlyönnistä johtuva vai tahallista. Tahallisuuden arviointi on esitöiden mukaan jätettävä tuomioistuimen harkittavaksi, joka mielestäni on perusteltua muun muassa sen useiden eri tasojen vuoksi⁵¹. Tahallisuuden arviointi vaatii mielestäni syvällistä rikosoikeuden osaamista, minkä vuoksi sen tulkintaa ei tule tehdä ilman riittävää oikeudellista koulutusta ja kokemusta.

Mahdollisia ongelmakohtia näkemykseni mukaan saattaa vähäisyyden arvioinnissa tulla sen perusteella, mihin tietoon arviointi pohjautuu. On selvää, että tuomioistuimen arvioidessa vähäisyyttä on sillä perustanaan kattava tieto tapauksesta, jonka esitutkintaviranomaiset tai muut tahot sille esittävät. Esitutkintaviranomaisten arvioidessa vähäisyyttä onkin tiedon määrällä keskeinen merkitys. Kuten aiemmin on mainittu, niin vähäisyyden arviointia ei tule tehdä puutteellisilla tiedoilla, vaan esitöidenkin mukaan asia tulee olla riittävästi selvitetty ennen rikoksen esitutkinnan rajoittamista vähäisyyden perusteella. Katson kuitenkin tämän sisältävän riskejä esitutkintaviranomaisen prosessiekonomian näkökulmasta. Riittävä selvitys voisi tarkoittaa mittaviakin tutkintatoimenpiteitä esimerkiksi mahdollisen vahingon ja vaaran selvittämiseksi. Edellä mainitun kaltaiset kirjaukset, kuten riittävä selvitys on kovin lavea ja sen vuoksi jättää hyvin paljon

⁵¹ Tahallisuus on rikosoikeudessa jaoteltu kolmeen eri tasoon, joilla arvioidaan mitä tekijä on mieltänyt teon tehdessään. Tahallisuuden selvintä muotoa edustaa tarkoitustahallisuus, jossa tekijän voidaan katsoa nimenomaisesti ymmärtävän tekemänsä teon olevan jonkin rikostunnusmerkistön vastainen ja teon onnistumisen mieltäminen ei tarvitse olla edes todennäköistä. Varmuustahallisuudessa tekijän päämäärä ei välttämättä ole nimenomaisesti minkään oikeudenvastaisen teon tekeminen, mutta päästääkseen päämääräänsä hänen on täytynyt toteuttaa tietoisesti toimia, jotka ovat oikeudenvastaisia. Tahallisuuden alin aste on todennäköisyystahallisuus, jossa tekijä ei ole teollaan tavoitellut oikeudenvastaista lopputulosta, eikä ole pitänyt sen aiheutumista varmana. Seurauksen todennäköisen aiheutumisen arviointi tekijän näkökulmasta on keskeistä todennäköisyystahallisuuden arvioinnissa. Ks. Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 67–68 ja Boucht – Frände 2008, s. 75–77.

harkintavaltaa yksittäisten tahojen käsiin ja siten mahdollistaa riskejä väärinkäytöksiin tai laiminlyönteihin⁵²

Tämän tutkimuksen aihepiiriin lukeutuvan rikoslain 48 luvun säädöksissä vähäisyydestä mainitaan 3 §:ssä, jonka mukaan ympäristölle tai terveydelle aiheutetun haitan määrän ollessa vähäinen tai muiden rikokseen liittyvien seikkojen johdosta sitä on katsottava kokonaisuutena arvoitellen vähäiseksi, niin ympäristön turmelemisen sijaan tulee tuomita ympäristörikkomuksesta. Lisäksi RL 48:5 §:ssä, jossa säädetään luonnonsuojelurikoksesta, on mainittu vähäisyys. Säännökseen on kirjattu, että luonnonsuojelulle aiheutuneen haitan ollessa merkitykseltään vähäinen, ei tekoa ole pidettävä luonnonsuojelurikoksena.

Rikoslakia koskevassa hallituksen esityksessä vähäisyyden arviointia ympäristörikoksen kohdalla on tulkittu siten, että 48:1 §:ssä mainitun ympäristön turmelemista koskevien säädösten vähäinen vaarantaminen tai jo aiheutuneen vahingon vähäisyys tai kokonaisarvostelun perusteella vähäiseksi todettu teko tulee rangaista rikkomuksena. Lieventämisperusteita tai vähäisyysperusteita ei kuitenkaan ole listattu tyhjentävästi lakiin, vaan säännöksessä lähdetään kokonaisarviointista, joka muodostuu useammasta kuin yhdestä arviointikriteeristä. Ympäristön ja terveyden vähäistä vaarantamista tai vahinkoa tarkoitetaan tilanteissa, joissa objektiivisesti tarkasteluna voidaan seurauksien tai vaaran olleen vähäinen, mutta kuitenkin siten, että mahdollisten vahinkojen suuruus myös tulisi vaikuttaa kokonaisarvioon. Arviota ei tulisi tehdä vahinkoa kärsineen tahon näkökulmasta. Tekoa ei tulisi automaattisesti soveltaa vähäiseksi myöskään tilanteissa, joissa ympäristöön kohdistuva haitta on jäänyt vähäiseksi tehokkaiden korjaustoimien tai sattuman vuoksi, vaikkakin nämä edellä mainitut seikat on otettava huomioon kokonaisarvioinnissa. Mahdollisuus ympäristön palauttamiseksi ennalleen⁵³ on kuitenkin osa kokonaisarviointia ja se

⁵² Ks. Esimerkkinä Apulaisvaltakunnansyyttäjän päätös 553/21/20 kumota aluesyyttäjän rajoittamispäätös sekä tutkinnanjohtajan tekemä rajoitusesitys vähäisyyden perusteella. Kyse oli liikenne rikoksista ja apulaisvaltakunnansyyttäjän mukaan asiassa olisi tullut käynnistää esitutkinta tarkemman selvityksen saamiseksi. Ks. myös Nissinen 2007, s.7. Artikkelissa esitetyn näkemyksen mukaan esitutkinnan voisi rajoittaa vähäisyysperusteella myös ilman syyllisen selvittämistäkin, mikäli teon haitallisuuden katsotaan olevan lievä, eikä siten rikosoikeudellista seuraamusta vaativa. Tämä säästäisi esitutkinnassa tehtävää työtä.

⁵³ Lakivaliokunnan lausunnon ympäristön ennallistamisen mahdollisuuden mainitseminen erikseen pykälässä voisi liialti korostaa lieventävien seikkojen esiintuomista ja sen vuoksi sitä ei tule kirjata säädökseen. Ennallistaminen pitää ottaa kuitenkin huomioon yhtenä kokonaisarvioon vaikuttavana seikkana, vaikka sitä ei erikseen pykälässä mainittaisikaan. LaVM 22/1994 vp.

voi osaltaan edesauttaa teon arvioimista vähäiseksi. Ympäristön ennallistamisen arviointi tulee kuitenkin suorittaa myös huomioiden siitä aiheutuvat kustannukset sekä olosuhteet ja niitä mahdollisuuksia tulee arvioida objektiivisesti, eikä rikoksen tekijän näkökulmasta. Ennallistamiskustannukset voivat siis vaikuttaa siihen, voidaanko tekoa pitää vähäisenä. Rikollista tekoa voidaan pitää myös muiden seikkojen perusteella vähäisenä, kuten esimerkiksi hyötyä tavoittelematta tehty ja ajattelematon teko, jonka vahinkoja on ryhdytty jo oma-aloitteisesti korjaamaan. Tärkeänä huomiona on myös tuotava esille, että teon syyksiluettavuus kyseisen pykälän osalta on ainoastaan tahallisesti tehtynä tai törkeästä tuottamuksesta, joten lievät tuottamukselliset⁵⁴ teot jäisivät kokonaan rikoslain perusteella rankaisematta, elleivät tulisi arvioitavaksi RL 48:4 § tuottamuksellisen ympäristön turmelemisen osalta.⁵⁵

Luonnonsuojelurikoksen osalta hallituksen esityksessä mainitaan, että varsin vähäinenkin teko saattaisi täyttää luonnonsuojelurikoksen tunnusmerkistön ja siitä säädettyä rangaistusta on pidettävä liian ankarana tekoon nähden. Esityksessä mainitaan esimerkkeinä sinänsä harvinaisen ja poimintakiellon alaisen kukkalajin kerääminen alueelta, jolla sitä kuitenkin esiintyy paikallisesti runsaasti tai rauhoitettuun eläinlajiin kohdistuva häirintä tai muut toimenpiteet, joilla ei olisi kuitenkaan pysyvää haittaa tai vahinkoa kyseiselle lajille. Vaikka teot jäisivät vähäisyyden perusteella rankaisematta RL 48:5 § mukaisena luonnonsuojelurikoksena, voidaan niiden osalta soveltaa luonnonsuojelulain (1096/1996, LsL) 58 §:ssä mainittua luonnonsuojelurikkomusta.⁵⁶

Luonnonsuojelulain 8:58.3 §:ssä säädetään, että mikäli tekoa ei ole pidettävä kyseisen säännöksen tai rikoslain 48:5 tai 48:5a mukaisina luonnonsuojelurikoksina, on niistä tuomittava sakkoon luonnonsuojelurikkomuksesta. Luonnonsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä on varsin suppeasti mainittu, että vaikka luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten vastainen teko olisi vähäinen ja tehty huolimattomuudesta, niin tulee se rangaista rikkomuksena⁵⁷.

⁵⁴ Tuottamusta on arvioitu muun muassa siten, että onko tekijä rikkonut jotakin rikosoikeudellista käyttäytymisnormia siten, että tuloksena on teon kannalta relevantti seuraus ja onko hänellä ollut mahdollisuus noudattaa häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvoitetta tilanteessa, jossa olosuhteet ovat sitä häneltä edellyttäneet. Ks. Korkka-Knuts - Helenius - Frände. 2020, s. 148.

⁵⁵ HE 94/1993 vp, s. 194–195.

⁵⁶ HE 94/1993 vp, s. 197. Ks. myös Matikkala, Tolvanen/Keskeiset rikokset, 2018 s. 1108.

⁵⁷ HE 79/1996 vp, s. 45.

Jätelaisissa (646/2011) vähäisyyttä käsitellään 136 §:ssä, jossa on yhdenmukaistettu toimintaa ympäristönsuojelulain kanssa. Kyseisessä pykälässä säädetään toiminnasta rikosasiassa siten, että ilmoitus voidaan jättää tekemättä, mikäli teon katsotaan olevan olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä, eikä yleinen etu sitä myöskään vaadi. Vähäisyyden arvioinnin osalta lain esitöissä viitataan ympäristönsuojelulain säädöksiin, sillä poikkeuksella, että ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan rikoslain 48 luvun 1-4 §:ssä mainittuja rikoksia. Muut rikokset olisi rajattu pois jo lähtökohtaisesti vähäisinä, mutta kuitenkin siten, että viranomaisilla olisi oikeus ilmoittaa niistä halutessaan⁵⁸.

Vesilain (587/2011) 14 luvun 2 § 3 kohdassa säädetään ilmoitusvelvollisuudesta poliisille teoista, joita ei olosuhteet huomioon ottaen ole pidettävä vähäisinä. Vesilain esitöissä vähäisyyden määrittelystä todetaan, että tarkoituksena ei ole ilmoittaa sellaisista vähäisistä teoista tai laiminlyönneistä, joiden ennalta estävää vaikutusta ei ole tarve arvioida rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän näkökulmasta. Lisäksi todetaan, että vähäisyyden arviointi tulee ratkaista oikeuskäytännössä.⁵⁹

Ympäristöön liittyvien säädösten vähäisyyden arvioinnin ohjausta voidaan pitää melko pirstaleisena. Ympäristönsuojelulakiin sekä luonnonsuojelulakiin liittyvissä esitöissä on kattavimmat ilmaukset, joilla vähäistä tekoa voidaan arvioida konkreettisesti. Jätelain esitöissä viitattiin edellä mainittuun ympäristönsuojelulakiin ja vesilain osalta todettiin oikeuskäytännön antavan raamit vähäisyyden arviointiin. Pidän tätä tilannetta varsin epätarkoituksenmukaisena varsinkin koska valvontaviranomaiset ovat tai ainakin voivat olla koulutukseltaan ja kokemukseltaan epäsopivia arvioimaan vähäisyyttä rikosprosessissa. Perustan näkemykseni siihen, että vähäisyyden arviointi koostuu useista elementeistä kuten tässä aiemmin on tuotu esiin. Vähäisyyden arviointiin vaikuttavat muun muassa vaaran ja vahingon synty tai mahdollinen synty sekä tekijän syyllisyys ja sen eri asteet.

Lisäksi on huomattava, että ROL:ia koskevassa hallituksen esityksessäkin mainitaan, että muun muassa tahallisuuden arviointi on jätettävä tuomioistuimen tehtäväksi pois lukien selvät

⁵⁸ HE 199/2010 vp, s. 138.

⁵⁹ HE 277/2009 vp, s. 169. Ks. myös Hollo 2021, s. 462.

tapaukset, joissa syyttäjäviranomainen voi tehdä päätöksiä. Tämä mielestäni antaa vahvan signaalin, että vähäisyyden arviointi ei ole sen luontoista, että sen voisi säädöksellä ulkoistaa olettaen, että tehdyt päätökset olisivat yhdenvertaisia sekä objektiivisesti harkittuja. Koen ongelmalliseksi myös sen seikan, että minkä tiedon perusteella valvontaviranomainen tekee arvion jonkin yksittäisen teon vähäisyydestä. Onko valvontaviranomaisilla aina riittävää tietoa siitä, minkä perusteella he voivat vähäisyyttä arvioida.

Poliisi voi vähäisyyden perusteella lopettaa esitutinnan tai rajoittaa sen syyttäjälle tekemällään rajoitusesityksellä. Seuraavassa taulukossa esitetään poliisin tekemien esitutinnan lopettamis- päätökset ympäristörikosasioissa perusteittain vuosilta 2017–2018, jotka on saatu Poliisiasiain tietojärjestelmästä (Patja).

Taulukko 1. Perusteluja ympäristörikosepäilyjen esitutinnan lopettamiselle poliisissa.

Perustelu	Ilmoituksia lkm	Osuus kaikista ilmoituksista (N=880) %
Ei yksiselitteistä perustelua esitutinnan lopettamiselle tai perusteet kuvattu vain osittain	348	40 %
Tekijästä ei tietoa	242	28 %
Teko luonteeltaan vähäinen	41	5 %
Alue on siivottu tai siivotaan	32	4 %
Annettu asiasta huomautus/kehoitus/neuvontaa	32	4 %
Asian ratkaisemiseksi ei ole mahdollista saada lisäselvitystä	27	3 %
Asiaan ei liity rikosta	26	3 %
Muu syy (rikoksesta epäilty alle 15 v, siirretty sovitteluun, kihlakunnansyyttäjä tehnyt rajoituspäätöksen, juttu siirretty talousrikostutkintaan jne.)	24	3 %
Asianomistajalla ei ole enää vaatimuksia asiassa	22	3 %
ETL 3 tai peruste yksilöity: prosessuaalinen, kustannus, kohtuus, konkurrensi	19	2 %
Asiasta on tehty jo toinen ilmoitus	17	2 %
Ei näyttöä	16	2 %
Asia ratkaistu sakolla	14	2 %
Juttu, rikos vanhentunut	9	1 %
Teko ei ole ollut tahallinen	5	1 %
Ilmoitus peruutettu	3	0 %
Asianomistaja tai epäilty kuollut	3	0 %
Kaikki yhteensä	880	100 %

60

⁶⁰ Taulukko julkaisusta Ympäristörikosshötyjen tilannekuva. Koskela ym. 2020, s. 24.

Taulukosta voi näkemykseni mukaan tehdä tulkinnan, että tutkinnanjohtajat pidättäytyvät teke-
mästä tutkinnan lopettamispäätöksiä vähäisyyden perusteella, koska vain noin 5 % prosenttia on
tehty kyseisellä perusteella. Lukuun voi liittyä jonkin verran epävarmuutta, koska suurimmassa
osassa tutkinnanpäätöksistä ei ole lueteltu yksiselitteistä perustetta tai se on kuvattu vain osit-
tain, jolloin myös vähäisyyden perusteella tehtyjä päätöksiä voi kuulua niihin.

Edellä esitettyä vastaava taulukko on tehty esitutkinnan rajoittamispäätöksistä ympäristörikok-
sissa perusteittain, jotka ovat siis tutkinnanjohtajan esityksiä syyttäjälle. Taulukon tapaukset ovat
myös edellistä taulukkoa laajemmalla ajankohdalta.

Taulukko 2. Rajoittamisperusteiden lukumäärät esitutkinnan rajoittamispäätöksissä vuosina 2013–2018.

Rajoittamisperuste	Kpl	%
Vähäisyys	187	71
Kohtuuton/tarkoitukseton	40	15
Ei näyttöä	15	6
Konkurrenssi	8	3
Kustannusten epäsuhta	7	3
Ei rikos	5	2
Nuoruus	2	>1
Yhteensä	264	100

61

Tästä taulukosta voi havaita, että vähäisyyden perusteella tehdyt esitutkinnan lopettamiseen täh-
täävät rajoitusesitykset kasvavat huomattavasti. Jopa 71 %:ssa ympäristörikoksia esitutkinta ra-
joitetaan vähäisyyden perusteella. Mikä selittää näin huomattavan eron tutkinnanjohtajan pää-
töksistä verrattuna syyttäjän tekemiin päätöksiin? Niitä voi olla useampiakin ja yksi voi olla, että
vähäisyyden sekä yleisen edun vaatimuksen huomiointi ei ole helppo, eikä yksinkertainen asia.
Itse pidän kyllä suhdetta hyvänä sen vuoksi, että syyttäjän päätös rajoitusesityksen perusteella
tulee arvioiduksi kahden viranomaisen toimesta. Voidaan siis ajatella, että edellä esitettyssä tau-
lukossa olevat vähäisyyden perusteella rajoitetut ympäristörikokset ovat harkittu tarkkaan vähäi-
syyden näkökulmasta.

⁶¹ Taulukko julkaisusta Ympäristörikosshyötyjen tilannekuva. Koskela ym. 2020, s. 28.

Mitä pidemmälle rikosprosessia mennään, niin vähäisyyden arviointiin liittyvät seikat muodostuvat painavammiksi. Tämä on selvää, koska eri vaiheissa lainrikkojan näkökulmasta hänen oikeuksiinsa voidaan puuttua enenevässä määrin, muun muassa rangaistusten ja muiden sanktioiden avulla. Vähäisyyden arvioinnissa prosessin alkuvaiheessa olisikin tärkeä tiedostaa, että tietämättömyydellä tai väärin perustein tehdyillä päätöksillä voi olla merkittäviäkin yhteiskunnallisia vaikutuksia. Mielestäni prosessin alkuvaiheeseen tulisikin kiinnittää enemmän huomiota sekä lisätä siellä tehtyjen päätösten valvontaa.

4.2 Tärkeä yleinen etu

Yleisen edun määritelmä on rikosoikeudessa yhtäläillä liikkuva kuin vähäisyyskin. Yleistä etua tulee pohtia kunkin teon ja rikosnimikkeen kohdalla erikseen ja arvio tehdä tapauskohtaisesti. Yleisen edun määritelmää rikosprosessissa ja sen rajoittamisen osalta nimenomaisesti kuvataan esitutkintalain 3 luvussa. ETL 3:10 §:ssä mainitaan, että syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta ROL 1:7 ja 8 §:ien perusteella, mikäli yleinen tai yksityinen etu ei vaadi syytteen nostamista.

Tässä työssä tarkastellaan ainoastaan yleistä etua ja sen määritelmää koska tutkimus suuntautuu ympäristöoikeudenalan säädöksiin ja niiden rajoittamisperusteisiin, joissa mainitaan ainoastaan yleisen edun vaatimus.

Esitutkintalain esitöissä mainitaan, että yleinen etu voi estää rajoittamispäätöksen tekemisen. Yleisellä edulla rikosoikeudessa tarkoitetaan muun muassa rikosoikeudellisen järjestelmän ennalta estävään vaikutukseen kohdistuvia odotuksia. Yksittäisiä tekoja on arvioitava myös siitä näkökulmasta, että minkälaisen viestin kyseisen teon niin sanottu salliminen rajoituspäätöksellä antaisi yhteiskunnalle. Äärimmillään yleisen edun turvaaminen voi tarkoittaa sitä, että yksittäinen rikosasia tulee tutkittavaksi sen aikaisemmin saaman julkisuuden vuoksi tai rikoksen tekijä on merkittävässä asemassa yhteiskunnassa. Myös sellaiset seikat, kuten jatkuvan rikollisen toiminnan keskeyttäminen tai tekijän nuoruus voivat yleisen edun mukaista olla rajoittamatta rikosta pois rikosprosessista. Epäselvä oikeustila, menettämisseuraamuksen selvittäminen tai jonkin rikoskokonaisuuden selvittämisen intressi voivat myös olla sellaisia, jotka katsotaan yleisen

edun vuoksi tärkeäksi selvittää.⁶² Yleisen edun vuoksi tutkittavat rikokset voivat olla myös sellaisia, joissa rikosvahinkoja korvataan valtion varoista tai asiassa käytetään sovittelumenettelyä.⁶³

Yleisen edun suojaaminen aiheuttaa välillä vastakkainasettelua intresseille. Yhteiskunnan etu on, että rikoksia tekevät yksilöt saatetaan vastuuseen teoistaan, mutta se vaatii resursseja. Yleisen edun määritelmää pohdittaessa tulisikin huomioida muun muassa tällaiset seikat. Yleisen edun tavoitteet voidaan kategorisoida kolmeen osaan, joita ovat yleisesti rikosoikeudellista järjestelmää kohtaan tunnettu luotettavuus, yleisen edun merkitys rikosten ennaltaestävyydessä sekä yleinen etu intressisuojaan tarkoituksessa.⁶⁴ Viranomaistoiminnan tulisi kuitenkin olla yhdenvertaista ja ennustettavaa, joka osaltaan aiheuttaa myös intressiristiriitaa esimerkiksi edellä mainitun julkisuuden tuoman tai yhteiskunnallisesti merkittävän henkilön rikollisen teon tutkintaan.

Ympäristöoikeudenalaan liittyvissä säädöksissä yleisen edun määritelmä on mainittu Ysl 188 §:ssä, jossa säädetään toiminnasta rikosasiassa sekä JL:n kohdalla 136 §:ssä, jossa niin ikään säädetään toiminnasta rikosasiassa. Vesilaista yleisen edun määritelmä poistettiin osana ympäristörikoksia koskevan lainsäädännön uudistamista. Esitöissä mainitaan, että yksityisen ja yleisen edun välinen rajanveto ei ole ongelmatonta, minkä vuoksi kirjaus poistetaan⁶⁵.

Ympäristönsuojelulain esitöissä yleisen edun määritelmää ei avata tai käsitellä tarkemmin, että minkälaisia intressejä määritteellä suojellaan. Jätelain esitöissä yleistä etua on käsitelty esimerkin omaisesti ja todetaan esimerkkinä yleisen edun loukkaaminen tuottajavastuuasioissa. Yleisen edun voidaan katsoa tulevan kyseeseen esimerkiksi toimijan väärinä kilpailuasetelmaa laiminlyömällä velvoitteitaan tuottajavastuuasioissa siten, että saa siitä perusteetonta hyötyä.⁶⁶

Yleisen edun käsite ei ole yksiselitteinen, vaan se edustaa sellaisia asioita, joita ei voi jakaa ja jotka kuuluvat kaikille. Yhteisen edun valvontaa suoritetaan jälkikäteisvalvonnassa, mutta on sillä

⁶² HE 222/2010 vp, s. 187. Ks. myös Fredman ym, 2020, s. 317.

⁶³ Fredman ym. 2020, s. 318.

⁶⁴ Rautio 1997, s. 4.

⁶⁵ HE 277/2009 vp, s. 169. Ks. myös Vesilakitoimikunnan mietintö, s. 106, josta voi todeta, että kirjaus on tehty sellaisessa muodossa, että voi olettaa tulevaisuudessa vesilaki ei ole ainoa, josta yleisen edun vaatimus poistuu.

⁶⁶ HE 199/2010 vp, s. 139.

keskeinen merkitys myös luvanvaraisten hankkeiden lupamenettelyn kohdalla.⁶⁷ Ympäristöoikeudenalalla voidaan katsoa yleisen edun suojeltavat intressit yhtenevästi läpi lainsäädännön, vaikka toki yksittäisiä ominaispiirteitä kussakin laissa onkin. Yleisten etujen turvaaminen liittyy koko yhteiskunnan edun suojelemiseen sellaisissa asioissa, joissa ei ole mitään muuta tahoa vaalimassa kaikkien haitankärsijöiden etuja.⁶⁸

Yleinen etu pitää sisällään yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumisen varmistamista, arvojen vaalimista, tärkeiden toimintojen suojaamista sekä tietenkin luontoarvojen säilyttämistä. Harvoin voidaan samanaikaisesti suojata luontoa sekä yhteiskunnan kannalta tärkeitä toimintoja, minkä vuoksi usein vastakkain asettuvatkin suojeluintressi ja taloudellinen intressi. Yleisten etujen kohdalla voidaan käyttää jaottelua käyttöintresseihin ja suojeluintresseihin. Käyttöintresseillä tarkoitetaan sellaisia yhteiskunnallisesti merkittäviä toimintoja, kuten maanpuolustusta ja huoltovarmuutta sekä liikenteen infrastruktuuria, joka sisältää esimerkiksi väylien ja siltojen merkityksen arviointia. Energia- ja teollisuustuotantoon liittyvä arviointi on sidoksissa työllisyyspolitiikkaan, jossa usein on työllisyys ja luontoarvojen intressit vastakkain, kuten esimerkiksi kaivostoiminnan yhteydessä. Suojeluintressit liittyvät nimensä mukaisesti turvallisuuden, terveysturvallisuuden, viihtyisyyden, luonnonarvojen ja monimuotoisuuden suojeluun. Myös rakennusten, kulttuurin sekä virkistysalueiden suojaaminen on yleisen edun suojeluintressiin kuuluvia asioita.⁶⁹

Yleisen edun määritelmä pitää sisällään hyvin laajan suojeltavan intressipiirin. Rikosprosessissa yleistä etua vaaliessa tuli ottaa huomioon rangaistusten ja rikosprosessin ennaltaestävä vaikutus, julkisuuden tuoma intressi sekä tekijään liittyvät seikat, joiden oletetaan tulevan yhteiskunnan eduksi, kuten rikoskierteen katkaiseminen sekä nuoren henkilön rikoksiin varhain ja tehokkain keinoin puuttuminen. Menettämisseuraamusten ja korvausvaatimusten selvittely niin ikään on määritelty yleisen edun mukaiseksi.

Edellä mainittuihin kun lisää vielä ympäristöoikeudenalaaan liittyvät yleisen edun suojeluintressit, niin näkemykseni mukaan käsitellään merkittävän laajaa kokonaisuutta yleisen edun nimissä.

⁶⁷ YmVL 24/2018 vp, s. 4.

⁶⁸ Muistio yleisen edun valvonnan järjestämisestä Valtion lupa- ja valvontavirastossa 2018, s. 1.

⁶⁹ Kuusiniemi ym. 2013, s. 69, YmVL 24/2018 vp, s. 4–5.

Näkemykseni mukaan yksittäisiä tekoja arvioitaessa ympäristörikosten osalta voidaan melko matalalla kynnyksellä sanoa niiden kuuluvan jollakin tapaa, joko rikosoikeuden tai ympäristöoikeuden tai kummankin osalta yleisten etujen intressipiiriin. Tällöin tulee suorittaa intressivertailua, eikä pelkästään aikaisemmin mainitun taloudellisten hyötyjen ja ympäristön kuormittamiseen liittyvien intressien välillä, vaan mukaan on otettava myös rikosoikeudelliset intressit.

Yleisen edun valvonnan vaativuus on tunnistettu myös maakuntauudistukseen liittyvässä lakihankkeessa. Hanketta koskevassa hallituksen esityksessä on ehdotettu, että yleisen edun valvonta keskitettäisiin yhdelle viranomaiselle lupaharkinnan yhteydessä, jolla esityksen mukaan saavutettaisiin yleisen edun parempi huomioiminen. Tämä tiivistäisi ja tehostaisi myös ennakko- ja jälkivalvontatoimia, joka olisi tarpeellinen uudistus varsinkin jälkivalvonnan kannalta, jonka riittävyyteen sekä resursseihin on toistuvasti kiinnitetty huomiota.⁷⁰

⁷⁰ HE 14/2018 vp, s.160, YmVL 24/2018 vp, s. 3.

5. Ne bis in idem ympäristöasioissa

Useammallakin oikeudenalalla, kuten vero-oikeudessa ja ympäristöoikeudessa on mahdollista antaa hallinnollisia seuraamuksia tai sanktioita, jotka voidaan mieltää myös tietyissä tilanteissa rangaistuksen luontoisiksi. Koska edellä mainittujen oikeusalojen rikkomusten kohdalla on säädetty myös varsinaisia rangaistuksia, niin tähän epäkohtaan on tullut sovellettavaksi kahdesti rankaisemisen kieltö, eli ne bis in idem. Kahdesti rankaisemisen kieltö perustuu EU-säädöksiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklassa säädetään kiellosta syyttää ja rangaista kahdesti oikeudenkäynnissä samasta rikoksesta. Artiklan mukaan ketään ei saa asettaa syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta on unionin alueella lopullisesti vapautettu tai lain mukaan tuomittu syylliseksi. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeuksia ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen seitsemännessä lisäpöytäkirjan 4 artiklassa on maininta, joka kieltää syyttämästä ja rankaisemasta kahdesti samasta teosta. Kyseisen artiklan mukaan saman valtion tuomiovallan nojalla ei saa ketään tutkia tai rangaista uudelleen rikoksesta, mikäli siitä on jo vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn johdosta. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälisen yleissopimuksen (8/1976) 14 artiklan 7 kohdassa säädetään, että ketään ei saa tutkia tai rangaista uudelleen rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti tuomittu syylliseksi tai vapautettu asianomaisen maan lain ja oikeudenkäyntijärjestyksen mukaisesti.

Kansallisessa lainsäädännössä kaksoisrangaistavuuden kieltöä voidaan katsoa tulkittavan perustuslain (731/1999) 21 §:ssä, jossa turvataan oikeudenmukainen oikeudenkäynti sekä 22 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on turvatta ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutuminen. Oikeuskäytäntöä liittyen ympäristöoikeudenaan löytyy muutama korkeimman hallinto-oikeuden tapaus, joissa asiaa on käsitelty myös ne bis in idem näkökulmasta. Päätöksissä on päädytty samaan lopputulemaan kaksoisrangaistavuuden soveltamisesta hallintopakkoasiassa.

Korkein hallinto-oikeus on antanut ratkaisun KHO 2016:96, jossa ne bis in idem periaatteeseen liittyvässä arvioinnissa oli kysymys yrityksen kiinteistön siivoamisesta ja sen tehosteeksi asetetusta

uhkasakosta sekä osittain samasta asiasta annettu tuomio ympäristön turmelemisesta. Viranomaisen antamat kehotukset sekä lopulta uhkasakolla tehostettu siivousmääräys oli laiminlyöty, jonka jälkeen uhkasakon asettanut viranomainen tuomitsi osan uhkasakosta maksettavaksi. Uhkasakko tuomittiin vain osittain maksettavaksi, koska yritys oli kuitenkin osittain noudattanut hallintopakkomääräystä. Laiminlyöjä oli kuitenkin uhkasakon asettamisen ja uhkasakon täytäntöönpanon välillä saanut lainvoimaisen tuomion ympäristön turmelemisesta ja tuomio perustui osittain samoihin tarkastushavaintoihin, joka oli ollut uhkasakon siivoamismääräyksessä. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että hallintopakkokeinojen tarkoitus on, että asiaosainen itse pyrkisi täyttämään laiminlyömiensä veloitteet. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan uhkasakon tuomitsemista ei voida pitää rangaistusluontoisena seuraamuksena, eikä se siten voi olla vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen kieltoa kahdesti rankaisemisesta samassa asiassa.

Ne bis in idem periaatetta on käsitelty myös Korkeimman hallinto-oikeuden KHO 22.6.2017/2990 päätöksessä, joka pohjautui pääveloitteen osalta jätelakiin. Tapauksessa henkilö oli saanut velan kuittaamiseksi proomun, jonka päällä oli kaivinkone. Henkilö oli sijoittanut proomun kaivureineen satama-altaaseen ja tukenut sen osittain myös maalle ja tuntemattomasta syystä proomu oli päässyt irti ja lähtenyt ajelehtimaan merelle. Pelastuslaitos oli hinannut ruoppauskaluston takaisin rantaan, josta valvontaviranomainen oli määrännyt laiminlyöjää siivoamaan puoliksi mereen uponneen vanhan ruoppauskaluston ja toimittamaan se asianmukaiseen jätteeseen. Viranomainen oli asettanut määräyksen tehosteeksi teettämisuhkan ja kun määräys oli laiminlyöty, niin teettämisuhka oli laitettu täytäntöön laiminlyöjän kustannuksella.

Asian oikeuskäsittelyssä henkilö oli kertonut, että ei ollut tarkoitus jättää proomua roskaamistarkoituksessa mihinkään ja mikäli hänen teettämisuhkansa voitaisiin velvoittaa maksettavaksi, niin tulisi hänelle maksettavaksi kymmenien tuhansien kustannus. Henkilö tuomittiin törkeästä ympäristön turmelemisesta hovioikeudessa. Hovioikeuden perusteluissa mainittiin, että hänen voitiin vaatia korostuneesti ympäristöhaittojen huomioonottamista, koska hänellä oli kokemusta ruoppausalalta.

Korkein hallinto-oikeus viittasi ratkaisussaan edellä mainitsemaani tapaukseen KHO 2016:96 ja totesi, että uhkasakkolain mukainen teettämisuhka ei ole rangaistusluontoinen seuraamus, eikä sen vuoksi voi olla vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklassa mainittua kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Tämän vuoksi Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä ja laiminlyöjä joutui maksamaan teettämisuhkan mukaiset kulut sekä törkeästä ympäristön turmelemisesta saamansa sakkotuomion.

Ne bis in idem periaatteen soveltaminen hallinnollisissa asioissa ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen. Vero-oikeudessa on Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen pohjalta tehtyjä ennakkoratkaisuja, joissa on katsottu hallinnollisten veronkorotusten vastaavan rangaistusluontoista menettelyä ja sen takia kuuluvan kaksoisrangaistavuuden kiellon alaiseksi. Tulkintatilanteisiin liittyy myös kahden rinnakkaisen prosessin samanaikaisuuden arviointi hallinnollisen keinon rangaistusluontoisuuden arvioinnin lisäksi.

Vero-oikeuden alalla on tulkintatilanteita helpottamaan säädetty laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta (781/2013). Lakia sovelletaan veronkorotustilanteisiin, jonka toimivaltainen viranomainen voi määrätä luonnolliselle henkilölle, joka verovastuun nojalla on vastuullinen henkilö. Lain 3 §:ssä säädetään, että viranomainen voi tehdä rikosilmoituksen veronkorotuksen määräämisen jälkeen vain jos asiassa on tullut esille viranomaisesta toiminnasta johtumattomia seikkoja, minkä perusteella korotusta ei olisi tullut alun perin määrätäkään, vaan se olisi saatettu rikosprosessiin.

Rikoslaisissa veron- ja tullinkorotuksesta suhdetta veropetokseen ja verorikkomukseen säädetään 29 luvun 11 §:ssä. Säännöksen mukaan veropetoksen, lievän veropetoksen sekä verorikkomuksen kohdalla voidaan rikosasian osalta jättää ilmoitus tekemättä, syyte ajamatta sekä rangaistus tuomitsematta, mikäli jo annettu hallinnollinen vero- tai tulliseuraamus voidaan katsoa riittäväksi seuraamukseksi. Riittävän seuraamusta harkittaessa tulee säännöksen mukaan kiinnittää huomiota tapahtuman vakavuuteen, toistuvuuteen sekä rikosprosessista odotettavissa olevaan rangaistukseen. Myös määrätyn hallinnollisen seuraamuksen suuruus sekä muut teosta aiheutuneet seuraukset tekijälleen tulee ottaa huomioon. Säännöksen 2 momentissa todetaan, että mikäli tällainen hallinnollinen maksu on annettu, niin samasta teosta ei voida ajaa syytettä, eikä tuomita rangaistusta, ellei antamisen jälkeen ole tullut asiassa uutta näyttöä ja edeltävä päätös on näihin olennaisiin tosiseikkoihin perustuen poistettu.

Arvioitaessa onko hallinnollinen tulli- tai veroseuraamus riittävä seuraamus teosta, on siinä huomioitava muun muassa itse teon tai laiminlyönnin vakavuutta. Tapaukset, joissa voidaan olettaa rangaistuksen olevan vankeustuomio ei ole sellainen, josta voitaisiin jättää rikosilmoitus

tekemättä hallinnollisen seuraamuksen riittävyden varjolla, vaan ne tulee aina käsitellä tuomioistuimessa. Myös laajempiin rikoskokonaisuuksiin liittyvät tai toistuvat teot ovat sellaisia, joissa riittävänä seuraamuksena ei tulisi pitää hallinnollista seuraamusta.⁷¹

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä koskien lakia erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta todetaan ne bis in idem periaatteeseen liittyväksi tulkinnaksi, että sellaisissa tilanteissa, jossa hallinnollinen seuraamus voidaan katsoa riittäneen kokonaisarviointissa riittäväksi seuraamukseksi, ei siitä tule käynnistää rikosprosessia. Myöskään hallinnollista seuraamusta ei tule määrätä tilanteissa, joissa rikosprosessi on keskeneräinen. Perustusvaliokunta on myös huomionnut sen seikan, että muilla aloilla hallinnollisten sanktioiden rinnakkainen prosessi yhdessä rikosprosessin kanssa ei ole yhteneväinen vero-oikeuden kanssa ja pitää sitä hieman ongelmallisena tilanteena.⁷²

Vero-oikeuden alalla on lukuisia samankaltaisuuksia ympäristöoikeiden alan kanssa pohdittaessa prosessien samanaikaisuutta sekä seuraamuksen rangaistusluontoisuutta. Mielestäni huomionarvoista on, että vero-oikeuden alalla ei puhuta vähäisyyden arvioinnista, kuten ympäristöoikeuden, vaan se on tarkkarajaisemmin säänneltyä. Vero-oikeudessa seuraamuksen rangaistusluontoisuus on myös useilla korkeimpien oikeusistuinten päätöksillä vahvistettu.

Ympäristöoikeudenalalla seuraamuksen rangaistusluontoisuutta ei ole samalla tavalla määritelty, kuin vero-oikeudessa. Ympäristöoikeudessa on lähestytty hallinnollista seuraamusta eri näkökulmasta, joka edellä esitetystä perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetyn mukaisesti on kieltämättä hieman ongelmallista.

Ympäristörikosoikeuteen liittyvää hallinnollisen sanktion rangaistusluontoisuutta on käsitelty Turun hovioikeuden ratkaisussa HO 22.10.2014 1128. Käsiteltävä asia koski eläinsuojelurikosta ja ympäristön turmelemista, jossa henkilö oli maatilallaan käsitellyt karjataloudesta tulevia jätteitä kuten lantaa, jätevesiä, maatalousjätteitä sekä romuja vastoin niitä koskevaa lainsäädäntöä.

⁷¹ HE 191/2012 vp, s. 30.

⁷² PeVL 17/2013 vp, s. 3 ja 6.

Henkilön asuinkunnan ympäristöviranomaisen oli tuominnut hänen maksettavaksi jo 30 000 euron uhkasakosta 15 000 euroa kunnan myöntämän ympäristöluvan rikkomisesta, koska oli laiminlyönyt ympäristöluvan ehtojen noudattamisen, eikä myöskään ryhtynyt korjaamaan niitä uhkasakosta huolimatta. Henkilö vetosi ne bis in idem periaatteeseen, eikä hänen mukaansa tulisi tuomita häntä samasta teosta, josta on jo uhkasakko tuomittu maksettavaksi.

Käräjäoikeus on katsonut tapausta koskevassa tuomiossaan, että vaikka kysymyksessä on uhkasakko, joka kuuluu hallinnollisten seuraamusten piiriin, niin on se luonteeltaan ja ankaruudeltaan verrattavissa veronkorotukseen. Lisäksi uhkasakon kohteena ollut teko on luonteeltaan rikos, minkä vuoksi käräjäoikeus katsoi henkilön saaneen siitä jo uhkasakon muodossa riittävän rangaistuksen.

Syyttäjä valitti asiassa hovioikeuteen ja perusteli, että asiasta määrätty uhkasakko on tuomittu ympäristöviranomaisen antaman päätöksen noudattamatta jättämisestä, eikä teonkuvauksessa mainitusta ympäristön turmelemisesta. Hovioikeuden ratkaisussaan totesi, että ympäristösuojelulainsäädännön perusteella annettua uhkasakkoa ei pidetä kansallisen oikeuden luonnehdinnan mukaan rikosoikeudellisena rangaistuksena ja päätyi arvioimaan sitä teon rikosluontoisuuden ja seuraamuksen perusteella. Hovioikeus toteaa perusteluissaan, että teosta määrättyä hallintopakkoa ja siitä seurannutta uhkasakkoa ei ole pidettävä rangaistusluontoisena, koska sen on ollut tarkoitus saada henkilö noudattamaan tulevaisuudessa asiaa säänteleviä normeja ja siten muuttamaan toimintaansa sekä korjaamaan jo aiheutunut haitta. Hallinnollisen uhkasakon ankaruuteen hovioikeus totesi sen olevan ankara, mutta ratkaisusta kuvatulla tavalla ilmaisi, että rahallisen seuraamuksen määrä ei ole ratkaisevaa, eikä sitä siten pidetä rikosoikeudellisena rangaistuksena.

Vaikka edellä kuvatussa tapauksessa hovioikeus onkin ottanut selkeän kannan ja eron ympäristölainsäädännön perusteella tehtyyn hallinnolliseen sanktioon ja vero-oikeudellisessa mielessä tehtyyn hallinnolliseen toimeen, niin näkemykseni mukaan ne ovat kovin samankaltaisia ja sisältävät hyvin paljon samoja piirteitä. Alati kehittyvä ihmisoikeusmyönteinen lainsäädäntö varsinkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta toimesta on näkemykseni mukaan omiaan luomaan sääntelyä yhtenäisemmäksi sanktioiden kohteen näkökulmasta tarkasteltaessa. Oletan tulevaisuudessa minkä tahansa valtion tai kunnan antaman sanktion tulevan huomioiduksi mahdollisessa rikosprosessissa, mikäli se ei sitä kokonaan estä.

Mielestäni hallinnolliset seuraamukset tulisi myös jatkossa vahvasti erottaa rangaistuksista, koska ne menettäisivät osan tehostaan, mikäli katsottaisiin niitä ne bis in idem periaatteen alaiseksi. Hallintopakon ja sitä seuraavien tehosteiden ei ole tarkoitus rangaista, vaan korjata lain vastainen tila sekä myös ennaltaehkäistä tulevaisuudessa normien rikkomista. Mikäli ympäristöasioissa sovellettaisiin ne bis in idem periaatetta, olisi vaara, että valvontaviranomaiset pidättäytyisivät määräämästä sinänsä usein nopeampia ja tehokkaampia hallintopakkokeinoja rikosprosessin vesittymisen pelossa. Tämä ei palvele yhteiskunnan etuja ympäristönsuojelun näkökulmasta.

6 Ympäristösuojeluviranomaisen rikosoikeudellinen vastuu

6.1 Virkavastuu

Kuten aiemmin todettu, niin kunnan ympäristösuojeluviranomaisissa voi olla sekä luottamushenkilöitä, että viranhaltijoita. Molemmat käyttävät toimissaan ja päätöksissään julkista valtaa⁷³, minkä vuoksi he hoitavat tehtävänsä virkavastuulla. Virkavastuu tarkoittaa, että lain noudattamisen tulee olla virkatoimissa korostuneemmin harkitumpaa kuin esimerkiksi yksityiselämässä sekä vastuu tekemistä toimista ja päätöksistä on ankarampaa ja kynnys vastuun konkretisoitumisesta matalampi. Virkavastuun tarkoitus on antaa oikeussuojaa sekä korostaa kansalaisiin kohdistuvien toimien ja päätösten asianmukaisuutta julkisen luotettavuuden parantamiseksi.⁷⁴

Virkamies kantaa vastuuta tekemistään virkatoimista sekä päätöksistä, jotka on tehnyt itsenäisesti tai monijäsenen toimielimen jäsenenä kannattaessaan päätöstä. Vastuu ulottuu harkintavallan käyttämiseen lain ja ohjeiden mukaisesti sekä toimivallan rajoissa pysymiseen. Virkavastuun ilmeneminen voi osoittautua myös passiivisuutena tai laiminlyöntinä. Virkavastuu ei koske pelkästään lakien noudattamista, vaan myös sellaisia lakiin perustuvia ohjeita ja määräyksiä, joita ylempi viranomainen on antanut ohjatakseen alempien viranomaisten toimintaa.⁷⁵

Toisenlainen näkökulma virkavastuun ulottamiseen ohjeiden ja määräysten toteuttamiseen on tuotu hovioikeuden julkaisussa. Julkaisun johtopäätöksessä todetaan viranomaisen itsensä antamien ohjeiden ja määräysten sisältöjen olevan merkityksellisiä arvioitaessa virkatoimien lainmukaisuutta. Mikäli ohjeet ja määräykset ovat olleet epäselviä tai niiden perusteella ei ole voinut riittävällä tarkkuudella arvioida virkatoimien asianmukaisuutta, niin sen voidaan katsoa olevan virkavastuuta lieventävä seikka.⁷⁶

⁷³ Julkisen vallan termi ei ole yksiselitteinen, vaan riippuu kulloinkin käsillä olevasta oikeudenalasta. Viranomaisen antamaan neuvontaa ei katsota rikoslain tarkoittamaksi julkisen vallan käyttöksi, mutta esimerkiksi vahingonkorvauslakia tulkittaessa viranomaisen neuvo on julkisen vallan käyttöä. Viljanen/ Keskeiset rikokset 2018, s. 874.

⁷⁴ Parviainen 2010, s. 16–19.

⁷⁵ Mäntylä ym. 2022, s. 14–15, Keravuori-Rusanen 2008, s. 72.

⁷⁶ Koistinen 2021, s. 149.

Tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista on käsitelty Korkeimman oikeuden ratkaisussa 1998:41. Tapauksessa Kunnanjohtaja ei ollut tilusvaihdon yhteydessä selvittänyt kunnan omistukseen tulleiden kiinteistöjen rasituksia, jonka seurauksena tilusvaihdosta aiheutui vahinkoa kunnalle. Korkein oikeus totesi päätöksessään, että tilusvaihtoa järjestelleen kunnanjohtajan sekä kunnan olisi tullut huomioida huolellinen valmistelu sekä yleisen kiinteistöjen hankinnasta seuraavat velvoitteet myös taloudellisten rasitusten osalta. Korkein oikeus on ottanut erityisesti kantaa siihen, että onko kunnanjohtajan velvollisuudeksi katsottu kunnan virka- ja johtosäännön perusteella selvittää kiinteistöjä koskevia rasituksia. Korkein oikeus on kuitenkin ratkaisussaan todennut, että edellä mainitut virka- ja johtosäännöt ovat luonteeltaan epätarkkarajaisia sekä yksilöimättömiä ja mahdollistavat useita kunnalle vahingollisia tilanteita syyksiluettavan laiminlyöntinä tai tuottamuksellisena tekona. Korkein oikeus tuo esille myös virkალainsäädännön uudistamisen yhteydessä mainitun vaihtoehdon, jossa työnantajaan kohdistuva tuottamuksellinen menettely ei olisi rikosoikeudellisesti rangaistavaa, vaan hoidettaisiin kurinpitomenettelynä. Korkein oikeus totesi, että kunnanjohtaja ei ole laiminlyönyt virkatoimiensa perusteena olevia määräyksiä siinä määrin, että sitä tulisi rangaista virkavelvollisuuden rikkomisena.

Virkavastuu ilmenee eri muodoissa, kuten kurinpidollisena vastuuna, vahingonkorvausvastuuna sekä ankarimpana muotona, eli rikosoikeudellisen vastuuna. Vastuiden muodot eivät ole toisiinsa poissulkevia ja ovat ehdottoman tärkeitä turvaamaan julkisen päätöksenteon luotettavuutta sekä ennalta estämään tahallisia väärinkäytöksiä.⁷⁷ Virkavastuun juuret ulottuvat perustuslain 118 §:ään, jossa mainitaan virkamiehen vastaavan virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamies vastaa myös lainmukaisuudesta siinä tilanteessa, että on kannattanut toimielimen jäsenenä päätöstä. Esittelijän kohdalla vastuu kohdentuu myös tekemäänsä esittelyyn, mikäli ei ole jättänyt eriävää mielipidettä asiassa.

Mikäli virkatoimien arvioinnissa tulee pohdittavaksi virkavastuun tahallinen rikkominen tai laiminlyönti siinä määrin, että asiassa on syytä epäillä rikosta, niin kyseeseen tulee RL 40 luvussa säädetyt virkarikokset. Virkarikoksia on kyseisessä rikoslain luvussa lueteltu useampikin, mutta tähän tutkimusaiheeseen sopivat rikosnimikkeet rajataan 40:7 §:ssä säädettyyn virka-aseman väärinkäyttämiseen, 40:9 §:ssä mainittuun virkavelvollisuuden rikkomiseen sekä 40:10 §:ssä mainittuun tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

⁷⁷ Koskinen – Kulla, 2019, s. 328–329.

Virkarikosten kohdalla eroavaisuuksia tulee muun muassa rl 40:7 säädellyn virka-aseman väärinkäytön yhteydessä luetelluista lisäedellytyksistä, joiden täytyminen tai täyttymättä jättäminen voi tehdä eroavaisuuksia soveltuvan säännöksen arviointiin. Lisäedellytyksiä ovat esimerkiksi itselleen tai toiselle hankittavasta hyödystä tai toiselle aiheutetusta haitasta. Virkavelvollisuuden tahallisuudesta säädetään RL 40:9 §:ssä siten, että siihen voi syyllistyä virkatoimien yhteydessä rikkoessaan siinä noudatettavia sääntöjä ja määräyksiä, eikä sitä ole pidettävä vähäisenä haitallisuuden, vahingollisuuden tai muiden seikkojen näkökulmasta⁷⁸. Tahallisuuden puuttuessa virkatoimien yhteydessä tehtyjen lainvastaisten toimien osalta voi kyseeseen tulla RL 40:10 §:ssä mainittu tuottamuksellinen virkavelvollisuuksien rikkominen⁷⁹.

Rikoslain 40:7:ssä mainitun virka-aseman väärinkäyttämisen tulee saavuttaa useita edellytyksiä saavuttaakseen tunnusmerkistön mukaisuuden, joka on vaatimus rangaistavuudelle. Kuten edellä todettu, niin säännös vaatii joko hyötymistarkoitusta itselle tai toiselle tai vaihtoehtoisesti vahingoittamistarkoitusta. Sillä ei ole merkitystä, toteutuivatko seuraukset vai jäivätkö ne yrittysasteelle. Edellä kuvatut seurausvaatimukset ovat vaihtoehtoisia, mutta vaativat lisäksi, että niitä koskeva päätös tai toimi on tehty julkista valtaa sisältävässä virkatehtävässä. Hyödyn saaminen on laaja käsite, joka tarkoittaa, että hyödyksi voidaan katsoa esimerkiksi haitan välttäminen tai velvoitteesta vapautuminen. Toiselle hankittu hyöty voi kohdistua niin ikään oikeushenkilöön tai luonnolliseen henkilöön. Hyödyn saaja voi olla siis myös esimerkiksi virkamiehen työnantaja, eikä hyödyn tarvitse olla taloudellista, vaan se voi kohdistua esimerkiksi päätöksentekoon, jolla mahdollistetaan saajalle jokin sille kuulumaton etu tai oikeus. Huomionarvoista virka-aseman väärinkäyttämisen arvioinnin yhteydessä on, että sitä tulee arvioida ainoastaan

⁷⁸ Vähäisyyttä ei ole määritelty kovinkaan tarkasti lain esitöissä, mutta vähäiseksi voitaisiin tulkita teko, jossa tiettyjä menettelytapaa on rikottu, eikä sillä ole ollut merkittävää vaikutusta yleisiin tai yksityisiin etuihin. Ks. Viljanen 1990, s. 45.

⁷⁹ Huomattavaa on rikoslain tuottamuksellisesta virkavelvollisuutta koskevassa säännöksessä, että se on niin sanottu avoin säännös, joka tarkoittaa, että menettelyn syyksiluettavuuden vaatimukset tulevat siten muiden säännösten perusteella. Perustuslaissa mainitun rikosoikeudellisen periaatteen mukaan säännöksiin tulee olla kirjattuna aineellisen rangaistavuuden perusteena oleva rikossäännös tarvittavalla tarkkuudella. Tämän vuoksi viran hoidossa noudatettavien säännösten ja määräysten tulee olla selvästi määriteltyinä. Ks. KKO 2007:46, perustelut kohta 13.

tarkoitustahallisuuden⁸⁰ vallitessa. Lievempien tahallisuusasteiden osalta tulee arvioitavaksi virkavelvollisuuden rikkominen, vaikka aiheutettu vahinko olisi merkittävää.⁸¹

Virkavelvollisuudet perustuvat rikoslaissa säännellyn virkavelvollisuuksien rikkomisen osalta toimiaan tai päätöksentekoa ohjaaviin sääntöihin ja määräyksiin. Rikkomisen kohteena olleet säännöt ja määräykset eivät ole määritelty rikoslain säännöksissä, vaan niitä tulee selvittää kunkin tapauksen yhteydessä sitä koskevista sääntelyistä. Tämä on huomionarvoinen seikka, koska arvioinnin kohteena olevan virkamiehenkin lähtökohtaisesti tulisi olla selvillä asiaa ja päätöksentekoa koskevasta sääntelystä selontotovelvollisuuden vuoksi. Säännösten ei tarvitse kuitenkaan olla kirjattuna siten, että rangaistavuuden ylittävä teko olisi sinne suoranaisesti kirjattu, vaan riittää, että virkavelvollisuuden noudattamisen viitteet selviävät säännöksistä. Tästä voidaan johtaa näkemys, että virkamiehillä on korostunut velvollisuus olla selvillä virkatoimiensa lainmukaisuudesta.⁸²

Päätöksentekoa koskevasta sääntelystä tulee siis päätöksentekoon osallistuvan olla selvillä. Virka-aseman väärinkäytön yksi tekemuodoista on muotoiltu rikoslain 40:7 §:ään siten, että henkilön osallistuessa päätöksentekoon tai sen valmisteluun on mahdollista täyttää virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistö. Päätöksentekoon osallistuminen on käsitteenä laaja ja sitä voidaan ajatella esimerkiksi syyttäjän tai poliisin toimien rikosprosessin yhteydessä tehtyjen päätösten vastuusta. Syyttäjä ja poliisiviranomainen vastaa rikosprosessissa tekemistään päätöksistä, vaikka lopullinen päätös tulisikin tuomioistuimesta. Myöskin rikosprosessin keskeyttäminen ennen tuomioistuimeen päätymistä kuuluu virka-aseman väärinkäytön alaisiin tekoihin. Muotomääräyksiä osalta päätöksen ei tarvitse olla kirjallinen, eikä edes lopullinen tullakseen arvioitavaksi rikoksena.⁸³

Koska virka-aseman väärinkäyttö ei vaadi edes saavutettua hyötyä tai vahinkoa, niin pelkkä osallistuminen lainvastaiseen päätöksentekoon on katsottu riittäväksi teon osalta. Toisin sanoen, jos virkavastuulla toimiva henkilö on äänestyksessä kannattanut lainvastaista päätöstä, joka olisi

⁸⁰ Ks. tarkemmin tahallisuuden eri asteista kappale 6.3.

⁸¹ Viljanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 915–916 ja Viljanen 1990 s. 407,408 ja 410.

⁸² Viljanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 916–919.

⁸³ Viljanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 923–924.

kumoutunutkin vähemmistön kannatuksella, on yhtälailla virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön täyttävä teko. Päätöksentekoon osallistumiseksi voidaan tulkita myös tietynlainen passiivisuus sellaisessa tapauksessa, jossa pyrkimyksenä on ollut vaikuttaa päätökseen esimerkiksi jättäytymällä pois sellaisesta kokouksesta, jossa kyseisen henkilön läsnäolo on ratkaissut asian etenemisen tai viivästymisen siten, että siinä on ollut hyötymis- tai vahinkotarkoitus.⁸⁴

Asioita koskevaa päätöksentekoa edellyttää yleisesti jonkinlainen valmistelu. Virka-aseman väärinkäyttöön kuuluvaksi on tulkittu kuuluvan myös päätöksentekoa edeltävään valmistelu tai siihen osallistuminen. Valmistelua voi olla esimerkiksi päätöksentekoa varten laaditut selvitykset, tilastot tai muut vastaavat tietoaineistot. Asioiden käsittelyjärjestyksestä päättäminen tai muut hallinnolliset toimet ovat myös tulkittavissa valmisteluksi. Rangaistusvastuun ulottaminen asioiden valmisteluun on tarkoituksenmukaista muun muassa siksi, että hyvin usein monijäseniselle toimielimelle tai toiselle asiasta päättävälle virkamiehelle esittelevä taho on myös sen valmistellut. On tavanomaista, että varsinaiset asiasta päättävät tahot joutuvat tekemään lukuisia päätöksiä, jolloin heidän ei voida olettaa perehtyneen kovinkaan huolella useiden asioiden valmisteluun, vaan joutuvat luottamaan asian valmistelijoiden ja esittelijöiden tekemään työhön. Esittelijä on siis vastuussa perustuslain 118 §:n mukaisesti esittelemänsä asian päätöksestä lopputuloksesta huolimatta, ellei tämä itse ole jättänyt siitä eriävää mielipidettä.⁸⁵

Virka-aseman väärinkäyttöä koskevassa säännöksessä on myös 1 kohdan 3 momentissa mainittu tekomuoto käskyvallan väärinkäyttö välittömässä valvonnassa olevaan henkilöön, mutta tämä koskee pääosin tilanteita, joissa henkilöltä on esimerkiksi riistetty vapaus pakkokeinolain säädösten perusteella. Näkökulma ei ole relevantti tämän tutkimuksen kannalta, joten sitä ei tämän enempää käsitellä. Virka-aseman väärinkäytöstä on myös törkeä tekomuoto, joka tulee arvioidavaksi, mikäli tavoitellaan huomattavaa hyötyä, pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva vahinko tai teko on erityisen suunnitelmallinen tai häikäilemätön. Törkeän tekomuodon arviointi ei myöskään ole tutkimuksen kannalta olennainen seikka, koska näkökulma kohdentuu enemmänkin siihen, milloin teko on ylipäättään rangaistava.

⁸⁴ Viljanen/Keskeiset rikokset, 2018, s. 924–925.

⁸⁵ Rautio 2022, s. 1401, Viljanen 2018/Keskeiset rikokset, s. 925.

Edellä esitellyt virka-aseman väärinkäytön tunnusmerkistön kvalifiointi vaatii virkatehtävien yhteydessä tehtyjä toimia siten, että siitä on itse hyötynyt tai aiheuttanut toiselle hyötyä tai haittaa. Mikäli tekoa ei kuitenkaan ole tehty hyötymis- tai haittatarkoituksessa, niin kyseeseen silti voi tulla virkavelvollisuuden rikkominen tai sen tuottamuksellinen tekomuoto.

Virkavelvollisuuden rikkomiseen liittyvissä rikoslain kohdissa edellytetään tulevan kysymykseen nimenomaisesti toimessa noudatettavien säännösten ja määräysten rikkominen virkatoimien yhteydessä. Tällaisia voivat tyypillisesti olla esimerkiksi esteellisyyssäännösten noudattamatta jättäminen tai kokouksesta poisjäänti tai poistuminen ilman syytä⁸⁶. Virkavelvollisuuden rikkomista koskeissa säännösten tahallista rikkomista käsitellään rikoslain 40:9 §:ssä ja tuottamuksellista, eli huolimattonta muotoa 40:10 §:ssä. Olennaista on huomioida virkavelvollisuuden rikkomista käsittelevien säännöksien suhteen, että tahallista tekemuotoa käsittelevä säännös poissulkee kaikki muut rl 40 luvussa käsitellyt virkarikokset, mutta tuottamuksellisena ne tulevat rangaistavaksi. Tämä siis tarkoittaa tahallisten virkarikosten osalta sitä, että ne tulevat rangaistaviksi kaikkien muiden tekemuotojen osalta virkavelvollisuuden rikkomisena, mikäli ne eivät muihin rl 40 luvussa määriteltyihin rikoksiin sovellu ja siten laajentaa virkarikosten soveltamisalaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että virkavelvollisuuden rikkominen tahallisena tai tuottamuksellisena⁸⁷ ei kuitenkaan riitä sellaisenaan ja ainoana säännöksenä tuomittavaksi rangaistukseen, vaan ne vaativat aina täydentävän säännöksen tai määräyksen, mistä rikottu virkavelvollisuus voidaan johtaa.⁸⁸

Virkavelvollisuuden rikkomisesta voi teon vähäisyyden perusteella vapautua rangaistusvastuusta. Kuten aiemmin tässä tutkimuksessa on todettu, niin vähäisyyden määritelmä on kovin laaja. Virkarikokseen liittyvä vähäisyys katsotaan olevan sellaista, joka ei ole rikos⁸⁹. Aiemmin

⁸⁶ Ks. Viljanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 934, jossa esimerkkinä on esitetty hovioikeuden päätös HHO 18.8.1981 n:o 1184 virkavelvollisuuksien rikkomisesta, jossa oli poistuttu sosiaalilautakunnan kokouksesta ilman hyväksyttävää syytä. Kokouksesta poistuminen aiheutti sen päätösvaltaisuuden menettämisen. Syytetyt oli tuomittu sen aikaisen rikoslain säännöksen perusteella tahallisesta virkarikoksesta, jossa ei ollut hyötymis- tai vahingoittamistarkoitusta.

⁸⁷ Tahallisuudesta ja tuottamuksesta tarkemmin kappaleessa 6.

⁸⁸ Viljanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 935 ja 937. Rautio 2022, s. 1418.

⁸⁹ Huomioitavaa on, että virkavelvollisuuden vähäinen rikkominen, jopa tahallisena ei välttämättä johda rangaistusvastuuseen tuomioistuimessa koska vähäisiksi katsottuja tekoja ei tulisi tulkita edes

kurinpitomenettelyn on katsottu korvaavan vähäisiä virkarikoksia, mutta virkarikoslainsäädännön uudistamisen yhteydessä kurinpitovastuun merkitys on sotilasrikoksia lukuunottamatta pienentynyt ja virkavastuun rikosoikeudellinen alaraja noussut⁹⁰. Vähäisinä rankaisemattomiksi olisi tarkoituksenmukaista katsoa muun muassa sellaiset teot, joissa rike tai teko on kohdistunut menettelymääräyksiä koskeviin säännöksiin, eikä sillä ole ollut viranhoidon tai yksityisten etujen kannalta mainittavaa vaikutusta. Vähäisyysarvio olisi tehtävä syyttäjän tai viime kädessä tuomioistuimen toimesta kokonaisarviointina, jossa tulisi huomioida teon vahingollisuus, haitallisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat.⁹¹

Vähäisyyden kokonaisarvioinnin keskeisiä seikkoja on perustellusti tehtyjen päätösten tai virkatoimien tärkeys sekä vahingon tai haitan syntymättä jääminen, vaikka virkavastuun rikkomisen sääntely ei sitä edellytäkään. Myös välinpitämätön toiminta virkatehtävissä sekä riski haitan tai vahingon syntymisestä aiheuttaa vähäisyyden kokonaisarviointiin tulkintavelvollisuutta. Tahallinen virkavelvollisuuden rikkominen on vaikeammin perusteltavissa vähäiseksi, kuin tuottamuksellinen ottaen huomioon myös rikkomisen ajallinen kesto sekä minkä asteista normia on rikkottu.⁹²

Virkarikoksiin liittyvää vähäisyyden arviointia on käsitelty muun muassa Korkeimman oikeuden päätöksessä 2020:78, jossa käräjäoikeuden tuomari oli tuominnut vastaajan muiden rikosten ohella myöhemmin vanhentuneeksi todetusta rikoksesta. Käräjäoikeuden tuomarin mukaan hän ei ollut antanut painoarvoa rangaistusta mitatessaan muutenkaan vanhentuneeksi todetulle teolle.

Korkein oikeus ratkaisussaan pohti kyseessä olevaan virkavelvollisuuden rikkomista muun muassa vähäisyyden arvioinnin kannalta. Korkein oikeus toteaa ratkaisussaan vedoten muun muassa aiempiin Korkeimman oikeuden päätöksiin sekä oikeuskanslerin ratkaisukäytäntöihin, että teon tai laiminlyönnin haitallisuudelle ja vahingollisuudelle tulee antaa painoarvoa pohdittaessa virkavelvollisuutta sen rikkomisen näkökulmasta. Teot, jotka syyllisyyden asteelta jäävät vähäisiksi tai ei

rangaistaviksi virkarikoksiksi. Vähäisistä teoista voidaan kuitenkin huomauttaa esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien, kuten oikeusasiamiehen sekä oikeuskanslerin toimesta. Ks. Viljanen 1990, s.40.

⁹⁰ HE 77/2001 vp, s. 12–13.

⁹¹ HE 58/1998 vp, s. 19, 65 ja 66.

⁹² Viljanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 945–947.

muutenkaan edellyttä rangaistukseen tuomitsemista voidaan katsoa vähäisiksi. Vähäisenä ei kuitenkaan voida pitää tekoja, jotka ilmentävät välinpitämättömyyttä virkatoimia kohtaan. Kyseisessä ratkaisussa Korkein oikeus katsoi teon moitittavuuden olleen vähäistä ja hylkäsi käräjäoikeuden tuomarin syytteen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Näkemykseni mukaan edellä Viljasen teoksessa mainittua vähäisyyden perusteella rangaistusvastuusta vapaita toimia ei voida katsoa esimerkiksi toistuvasti. On ymmärrettävää, että virkamiehille ja muille julkisyhteisön toimijoille tapahtuu myös virheitä toimissaan, mutta olisin pidättyväinen tulkitsemaan toista kertaa samankaltaista tekoa vähäiseksi, mikäli esimerkiksi siihen on aiemmin kiinnitetty huomiota esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien toimesta. Toistuvat vähäiset teot tulisi käsitellä, kuten vastaavat vakavammat, koska mielestäni se osoittaa piittaamattomuutta sekä lain perimmäisen tahdon vastaisuutta. Kuten edellä esitetty Korkeimman oikeuden päätös koskien käräjäoikeuden tuomaria on sellainen, johon näkemykseni mukaan vähäisyyttä voidaan soveltaa, mutta mikäli samalta tuomarilta tulisi vastaavanlaisia päätöksiä enemmän kuin yksi, niin silloin ei mielestäni voitaisi enää tapausta kokonaisarviointi huomioiden käsitellä vähäisenä.

Tutkimukseni perusteella on perusteltua esittää, että virkarikoksia koskeva sääntely kattaa hyvin laaja-alaisesti erilaisia tahallisia tekoja sekä laiminlyöntejä, joita voidaan tulkita rangaistaviksi yksittäisten virkamiesten tekeminä tai monijäsenisen toimielimen jäseninä. Toimielimien päätöksentekoprosessi on hyvin tarkkarajaisesti säännelty virkarikoksia koskevaksi myös esittelijän ja valmistelijan osalta. Tulkinta näkemykseni mukaan liittyykin lähinnä siihen, miten vastuu jaetaan sellaisessa tapauksessa, jossa on monijäsenisessä toimielimessä tehty lainvastainen päätös. Esittelijä voi vapautua itse vastuusta ainoastaan tuomalla ilmi eriävä mielipide omaa päätöstään koskien, jolloin toimielimen vastuu korostuu erityisesti päätettäessä esittelijän eriävän mielipiteen vastaisesti. Toisaalta taas toimielimen jäsenen tai muun päättävän virkamiehen on voitava luottaa esittelijän valmisteluun ja mikäli eriävää mielipidettä asiasta ei ole jätetty, niin päättävän tahon vastuu voidaan katsoa huomattavasti pienemmäksi. Vastuun ei voida katsoa kuitenkaan kokonaan poistuvan muun muassa selonottovelvollisuuden vuoksi.

6.2 Avunanto

Rikosoikeudellisena käsitteenä on huomioitava tässä yhteydessä myös syyksiluettavuus virkariikoksista avunantajana. Avunannosta säädetään rikoslain 5 luvun 6 §:ssä ja avunantajana toimiminen tulee rangaistavaksi sellaisissa tilanteissa, jossa tahallisessa rikoksessa tai niiden yrityksissä avustetaan varsinaista tekijää ennen rikosta tai sen aikana. Rikokseen annettu apu voi olla neuvoja, toimia tai muita keinoja, kuten laiminlyöntiä. Tahallisuusvaatimus edellyttää, että avunantaja on tietoinen oman toimintansa seurauksista, itse päärikoksesta ja sen edistämisen vaikutuksista. Oikeuskäytännössä on tulkittu myös avunannon seurauksen välttämättömyyttä siten, menettelyn ei ole tarvinnut olla ollut välttämätöntä seurauksen syntymiseen, vaan pelkkä rikoksen edistämisen todennäköisyys riittää rangaistavuuden ylittämiseen. Huomattavaa on, että avunannon yrittäminen ei ole rangaistavaa, joten mikäli avunanto rikokseen on epäonnistunut, niin se ei riitä rangaistusvastuuseen.⁹³

Korkein oikeus on ratkaisussaan 2014:22 ottanut kantaa rikoksen avunantoon passiivisuudella. Tapauksessa avunannosta syytetty henkilö oli luovuttanut kahdelle muulle henkilölle asuntonsa käyttöön uhrin pahoinpitelyä varten.

Syyttäjä vaati asunnon luovuttaneelle henkilölle rangaistusta avunannosta pahoinpitelyrikokseen sillä perusteella, että tämä oli tietoisena siitä, että siellä tullaan pahoinpitelemään kolmas henkilö luovuttanut asuntonsa kahdelle muulle henkilölle käytettäväksi.

Korkein oikeus on päätöksessään todennut, että koska teko ei sisältänyt asunnon luovuttamisen lisäksi muuta avunantoa, kuin passiivisuuden tapahtumiin puuttumisessa, ei tätä voida pitää avunantajana tekoon. Rikosoikeudellinen vastuu olisi edellyttänyt erityisen oikeudellisen velvollisuuden puuttua tilanteeseen, kuten rikoslain laiminlyönnin rangaistavuutta sääntelevässä pykälässä.

Kuten edellä esitetyssä Korkeimman oikeuden ratkaisussa on todettu, että erityinen oikeudellinen velvollisuus synnyttää rikosvastuun. Rikosvastuu syntyy erityisen oikeudellisen velvollisuuden laiminlyönnin kohdalla tekijävastuuna avunantajalle.⁹⁴

⁹³ Lappi-Seppälä ym, s. 109, Korkka-Knuts-Helenius-Frände 2020, s. 346 ja 349.

⁹⁴ HE 44/2002 vp, s. 257.

6.3 Syyllisyysperiaate

Voisi olettaa, että Suomessa tahalliset virkarikokset ovat tuottamuksellisia harvinaisempia, mutta oli kyse kummasta vaihtoehdosta vaan, niin se ei tietenkään poista teon moitittavuutta. Virka- sekä muiden rikosten yksi osa kokonaisarviointia, on arvioida tapahtumaa tekijän näkökulmasta ja pohtia sitä erityisesti rangaistavuuden harkinnan yhteydessä.

Rikosoikeuden keskeisiin periaatteisiin kuuluu syyllisyysperiaate. Syyllisyysperiaatetta tarkasteltaessa tulee keskeisesti pohtia, onko tekijällä ollut toisintoimimisen mahdollisuutta. Syyllisyysperiaatteen mukaan tekijää tulisi moittia sekä rangaista ainoastaan sellaisesta teosta, jossa hänellä olisi ollut mahdollisuus toimia toisin, kun hän toimi. Syyllisyyttä osoittavat toimet pohjautuvat siis vahvasti siihen, mitä tekijä on mieltänyt tekoa tehdessään. Mikäli tekijällä on ollut jokin syy, minkä vuoksi ei ole pystynyt käsittämään tekojensa seurausta voi kyseeseen tulla syyllisyysmoitteen poistava anteeksiantoperuste.⁹⁵

Anteeksiantoperusteet syyllisyyden poistamiseksi on lueteltu rikoslain eri pykälissä. Pääosin anteeksiantoperusteet on koottu RL 4 lukuun, jossa määritetään tekijän itsensä toimillaan aiheuttamat vastuuvapausperusteet. Hätävarjelun liioittelu RL 4:4.2 on sellainen teko, jossa säännöksen mukaan tekijä on rangaistusvastuusta vapaa, mikäli häneltä ei ole ollut voitava muunlaisia toimia odottaa, huomioiden hyökkäyksen ja tekijän vaarallisuus sekä muut tilanteessa vallinneet olosuhteet. Hätävarjelun liioitteluun osittain samaistettava säännös on RL 4:6.3 mainittu virkatehtävien hoitamisen yhteydessä tapahtunut liiallisten voimakeinojen käyttö, joka voidaan tulkita anteeksiantoperusteeksi ja katsoa olevan myös rangaistusvastuusta vapaa, mikäli voidaan erittäin painavin perustein katsoa, ettei tekijällä ole hänen koulutuksensa, kokemuksensa sekä tilanteen yllätyksellisyys huomioiden ole kohtuudella voitu odottaa toisenlaista käytöstä. Pakkotila on myös yksi anteeksiantoperuste ja rangaistusvastuusta vapaa RL 4:5.2 mukaan, mikäli oikeudellisesti suojatun edun suojelemiseksi on jouduttu tekemään tekijän näkökulmasta sellainen kiellettykin teko, joka kuitenkin on ollut olosuhteet huomioon ottaen kohtuullinen toimi suojattavaan

⁹⁵ Boucht – Frände 2008. s. 122–123.

intressiin nähden⁹⁶. Viimeinen RL 4 luvussa käsitelty anteeksiantoperuste on 2 §:ssä mainittu kieltoerehdys. Kieltoerehdyksessä tekijä on rangaistusvastuusta vapaa, mikäli on erehtynyt luulemaan tekoaan sallituksi. Tekijän ei voida kuitenkaan olettaa erehtyneen minkä tahansa seikan vuoksi, vaan mikäli erehdys johtuu epäselvästä ja vaikeaselkoisesta lain sisällöstä tai se on puutteellinen. Myös viranomaisen antama virheellinen neuvo tai näihin edellä mainittuihin verrattava seikka voi olla anteeksiantoperuste.⁹⁷

Kieltoerehdys anteeksiantoperusteena tulee kysymykseen siis väärin viranomaisneuvojen kohdalla, mutta kuitenkin sillä edellytyksessä, että neuvoa on kysytty oikealta viranomaiselta. Kokonaisvastuusta vapautuminen tällä perusteella vaatisi sitä, että kyseisen aihealueen viranomaista ei ole ja sitä on jouduttu tiedustelemaan joltakin muulta viranomaiselta. Lain vaikeaselkoisuus kieltoerehdyksenä voi tulla kyseeseen sellaisilla erikoisrikosoikeuden aloilla, joissa sovellettavat normit tulee useista aineellisista lainsäädännöistä, jotka ovat tulkinnanvaraisia ja hankalia soveltaa. Kieltoerehdyksen arviointi tulee kuitenkin aina suorittaa kokonaisarviointina siten, että siinä tulee tehdä tulkinta onko erehtyminen ollut kaikkienensa anteeksiannettavaa ja olisiko häneltä voitu odottaa muunlaista toimintaa asiassa huomioiden muun muassa tekijän asema ja koulutus.⁹⁸

Edellä mainituista anteeksiantoperusteista voisi tässä tutkimuksen aihepiiriin liittyvien mahdollisten virkarikosten kohdalta oikeuttamisperusteena tulla edes millään tavalla kyseeseen ainoastaan pakkotila sekä kieltoerehdys, koska virkarikosten tekotapa on laiminlyöntiä tai päätösten tekemistä. Pakkotilakin soveltaminen tämän tyyppisissä virkarikoksissa edellyttäisi jonkinlaista painostusta päätöksentekijää kohtaan, enkä pidä tätä kovin todennäköisenä⁹⁹. Kieltoerehdys voisi teoriassa tullakin kyseeseen, mutta sen tullessa arvioitavaksi tulisi mielestäni kiinnittää huomiota erityisesti olosuhteisiin sekä tekijän asemaan suhteessa tekoon. Vaikka kyseessä olisikin

⁹⁶ Pakkotilan vastuuvapauden edellytyksenä on, että tekijän tekoa voidaan pitää anteeksiannettavana sekä ymmärrettävänä oikeudellisesti suojatun edun hyväksi ks. Korkka-Knuts - Helenius - Frände. 2020, s. 293.

⁹⁷ Boucht - Frände 2008, s. 129-132 ja 137.

⁹⁸ Lappi-Seppälä ym. 2022, s. 77 ja 79.

⁹⁹ Esimiehen verrattavan henkilön painostukseen ei ole välttämättä anteeksiantoperuste, mutta siinä tapauksessa kyseeseen voisi tulla lieventämisperusteena RL 6 luvun 6 §:ssä painostus, uhka tai muu sen kaltainen seikka ks. Korkka-Knuts - Helenius - Frände. 2020, s. 303.

epäselvä ja vaikeaselkoinen tai puutteellinen lain sisältö¹⁰⁰, niin varsinkin virkarikoksien kohdalla selonottovelvollisuus näkemykseni mukaan on niin vahva, että kieltoerehdystä tuskin tulnaisiin soveltamaan anteeksiantoperusteena. Kyseessä on viranomainen, jonka lähtökohtaisesti tulisi pystyä myös neuvomaan muita ongelma- ja tulkintatilanteissa.

Selonottovelvollisuus oman toimialansa säätelyyn on vahva, joka ulottuu myös elinkeinon- ja liiketoiminnan harjoittajiin sekä yksityishenkilöihin. Selonottovelvollisuus pitää sisällään myös hankalien ja epätavanomaisten tulkintakysymysten selvittämisen tarvittaessa muista lähteistä, kuten lain esitöistä sekä oikeuskäytännöistä. Lisäksi selonottovelvollisuus vaihtelee kunkin alan tai elämäntilan osalta sekä eri vastuuasemissa toimivien henkilöiden osalta jopa heidän koulutuksensa voi vaikuttaa selonottovelvollisuuden tulkintaan.¹⁰¹

Kieltoerehdystä sekä selonottovelvollisuutta koskevaa tulkintaa on käsitelty muun muassa Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2006:70, jossa kalastusmatkailun elinkeinonharjoittaja oli vienyt asiakkaitaan opastetulle kalastusretkelle sellaiselle yksityiselle kalastusalueelle, johon tarvitsi kalastusoikeuden haltijan luvan. Syyttäjän mukaan elinkeinonharjoittajan järjestämä opastettu kalastusretki oli kalastuslaissa tarkoitettu järjestetty tilaisuus ja siihen olisi tullut saada kyseisen vesialueen haltijan tai omistajan lupa. Elinkeinonharjoittaja kiisti syytteen sillä perusteella, että järjestämänsä opastettu kalastusretki oli vain kolmelle henkilölle, joka kohdistui laajalle vesialueelle, eikä siten ollut kalastuslain mukainen massatapahtumana järjestettävä luvanvarainen pilkki-, onginta tai viehekalastuskilpailu. Lisäksi elinkeinonharjoittaja vetosi kyseisen säännösten vaikeaselkoisuuteen ja tulkintaongelmiin. Kyseisten säännösten tulkintaan oli otettu kantaa lain valmisteluvaiheessa muun muassa maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnössä sekä perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Tapauksessa mainittua luvanvaraisuutta koskevat säännökset olivat hovioikeuden päätöksen mukaan vaikeaselkoisia ja oikean sisällön selvittäminen on ollut hankalaa sekä elinkeinonharjoittaja oli mahdollisesti saanut viranomaiseltakin harhaanjohtavaa tietoa, minkä vuoksi oli erehtynyt pitämään

¹⁰⁰ Lain sisältö on laajempi termi, kuin miltä se vaikuttaa. Kieltoerehdyksen kohdalla lain sisällöllä tarkoitetaan myös kaikkia muita sitovia oikeusnormeja kuten presidentin, ministeriöiden sekä valtioneuvoston antamia asetuksia sekä myös muita mahdollisia virastojen antamia päätöksiä. Lain vaikeaselkoisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa juridiikan taitavalla henkilöllä on vaikeuksia erottaa rangaistavuuden rajaa ja siten sisällön selvittäminen on kohtuuttoman vaikeaa. Kieltoerehdystä voitaisiin soveltaa ainoastaan edellä mainittujen lain virheellisyyksien tai puutteellisuuksien vuoksi, ei sen vuoksi, että normia ei ole olemassa. Ks. Korkka-Knuts - Helenius - Frände. 2020, s. 297–298.

¹⁰¹ HE 44/2002 vp, s. 97 ja 107.

harjoittamaansa toimintaa sallittuna. Hovioikeus piti elinkeinonharjoittajan toimintaa kalastuslain ja rikoslain säännökset täyttävänä siten, että kyseisiä säännöksiä rikkoneena voisi tuomita rangaistukseen, mutta piti kuitenkin elinkeinonharjoittajan erehtymistä lain vaikeaselkoisista säännöksistä uskottavana. Hovioikeus piti tekoa anteeksiannettavana rikoslain 4:2 § mainitun kieltoerehdyksen vuoksi ja siten rangaistusvastuuna vapaana.

Korkein oikeus päätöksessään kumosi hovioikeuden tuomion ja tuomitsi elinkeinonharjoittajan luvattomasta pyynnistä. Korkeimman oikeuden mukaan elinkeinonharjoittajan mahdollisesti saamasta virheellisestä viranomaisen neuvosta ei ollut esitetty sellaista selvitystä, minkä takia voitaisiin katsoa olevan rangaistusvastuusta vapaa. Myöskään kalastuslain säännöksiä Korkein oikeus ei pitänyt erityisen vaikeaselkoisina ainakaan siten, että tämän vuoksi elinkeinonharjoittaja olisi erehtynyt pitämään tekoaan sallittuna sekä lisäksi elinkeinonharjoittajana häneltä voidaan odottaa toimintansa luvanvaraisuuden selvittämistä. Korkeimman oikeuden ratkaisu ei ollut yksimielinen, vaan eriäviä tulkintoja esitettiin kalastuslain pykälän osalta, että siitä ei riittävällä täsmällisyydellä ilmene tapauksessa esitetty luvaton pyynti.

Kuten korkein oikeus on ratkaisussaan todennut, että pelkät lain tulkintaongelmat eivät ole riittävä kieltoerehdyksen anteeksiantoperuste, vaan toiminnanharjoittajalta voidaan edellyttää toimintansa lainmukaisuuden selvittämistä muualta, mikäli tämä itse ei pysty sitä tekemään. Tämä korostaa selonottovelvollisuutta toiminnanharjoittajien kohdalla, ja näkemykseni mukaan se viranomaisten kohdalla tulisi olla vielä korkeammalla. Viranomaisten yksi tehtävistä on myös neuvoa omalla toimialalla, joten pitäisin erikoisena tilannetta, jossa viranomaisen vetoaisi kieltoerehdykseen anteeksiantoperusteena omaan toimialaansa liittyvissä kysymyksissä.

Esimiehen käsky on yksi anteeksiantoperusteista, mutta sitä ei sovelleta muissa kuin sotilaseikä rajavartiolaitoksen sotilasviroissa palveleviin henkilöihin¹⁰². Sotilashallinnossa ja siviilihallinnossa on niin merkittäviä eroavaisuuksia käskyvaltasuhteissa, että niitä ei tule verrata toisiinsa. Siviilihallinnossa esimiehen käskyä voisi ainoastaan edes jollakin tapaa verrata sotilashallinnon käskyyn sellaisessa tilanteessa, jossa se tulee laittaa täytäntöön niin nopeasti, että sen

¹⁰² Korkka-Knuts - Helenius - Frände. 2020, s. 303 sekä Boucht - Frände 2008, s. 134.

lainmukaisuutta ei ehditä tarkastaa. Lähtökohtaisesti siviilihallinnossa virkamiehillä kuitenkin on aikaa tarkastaa saamiensa käskyjen lainmukaisuus.¹⁰³

Muut anteeksiantoperusteet syyllisyydestä ovat sellaiset, jotka ilmenevät henkilön puuttuvina henkilökohtaisina ominaisuuksina. Rangaistusvastuun yleisenä ikärajana on 15-vuoden ikä, eikä tätä nuoremmat voi tulla rangaistuksi teoistaan. Lisäksi muita henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyviä rangaistusvastuun poistavia tai vähentäviä seikkoja ovat henkilön kykyyn tehdä toimia ja päätöksiä. Näitä ovat esimerkiksi psyykkiseen terveyteen liittyvät ongelmat, jolloin tekijä ei välttämättä ymmärrä tekojensa seurauksia ja häntä voidaan pitää syyntakeettomana tai alentu-neesti syyntakeisena.¹⁰⁴

Rikosoikeudellisesta vastuusta voi vapautua myös RL 4:3 mukaisesti vastuusta vapauttavaa seikkaa koskevan erehdyksen perusteella. Tällä tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa tekijä on erehtynyt toimimaan väärin tosiseikkojen perusteella ja luullensa tekonsa oikeutetuksi hätävarjelun, pakkotilan tai voimakeinojen käytön suhteen. Tällaisen tilanteen tullessa arvioitavaksi, voidaan tekijä jättää tuomitsematta tahallisesta rikoksesta, mutta tuottamuksellinen vastuu voi tulla ky-seeseen, mikäli sellaisesta on erikseen säädetty.¹⁰⁵

Tunnusmerkistöerehdyksestä säännellään RL 4:1 siten, että tekoa ei katsota tahalliseksi, mikäli tekijä ei ole rikoksen kaikkien tunnusmerkistön edellyttävien seikkojen toteutumisesta selvillä tai erehtyy niistä rikoksen tekohetkellä. Kuten vastuusta vapauttavan seikkaa koskevan erehdyksen kohdalla, niin myös tunnusmerkistöerehdyksessä tekijän voidaan katsoa olevan rikosoikeudellisessa vastuussa tuottamuksellisesti, mikäli kyseisessä sellaisesta on erikseen säädetty. Rikoslain esitöissä tunnusmerkistöerehdystä on kuvattu siten, että tekijä on erehtynyt tai ollut väärässä mielikuvassa siitä, miten asiat ovat tosiasiasa olleet tai erehtymistä jonkin tunnusmerkistössä mainitun tosiasian olemassaolosta. Pykälässä mainittu asia, että ei ole selvillä kaikista seikoista ei tarkoita, että tiedon puute olisi verrattavissa väärään tietoon, vaan nämä tulee erottaa toisistaan.¹⁰⁶

¹⁰³ HE 44/2002 vp, s. 229.

¹⁰⁴ Korkka-Knuts - Helenius - Frände, s. 283–285.

¹⁰⁵ Boucht- Frände 2008, s. 135.

¹⁰⁶ HE 44/2002 vp, s. 105.

Tunnusmerkistöerehdys voidaan käsitteenä katsoa olevan tahallisuuden ja tuottamuksen väliin sijoittuvana määritteenä rikosoikeudellisessa arvioinnissa, joka siis ei ole tahallista eikä huolimattomuutta, vaan pikemminkin erehtymistä jostakin keskeisestä rangaistavuutta perustavaa seikasta. Rikosvastuun toteutumisen kannalta oikeusvaikutuksiltaan tunnusmerkistöerehdyksen kanssa samankaltaisia tilanteita rikosoikeus tuntee muitakin. Tekijä voi esimerkiksi erehtyä pitämään alkuperäistä kohdetta sallittuna, mutta erehdyksessä syyllistyykin huolimattomuuttaan johonkin oikeudenvastaiseen tekoon, jonka olisi ilman huolimattomuutta jättänyt tekemättä. Tämä ei toki poista teon tuottamuksellisuutta, mutta ilmentää juuri sitä aluetta, jossa liikutaan tuottamuksen ja tahallisuuden välimaastossa. Sillä ei ole merkitystä voitaisiko erehdystä tulkita moraalisesti oikeutetuksi.¹⁰⁷

6.4 Tahallisuus

Rikosoikeudellinen vastuu edellyttää rangaistuksen tuomitsemiseksi tekijältä tahallista toimintaa, ellei erikseen ole säädetty myös tuottamuksellista eli huolimattonta tekoa rangaistavaksi¹⁰⁸. Rikos on siis syyllisyyttä osoittava teko, jonka yhteydessä tulee arvioitavaksi teon tahallisuus tai tuottamus. Tahallista tekoa pidetään rikosoikeudessa myös moitittavampana kuin huolimattomuutta, mikä ilmenee yleisesti ankarampien rangaistusten muodossa. Tahallisuuden asteet tai ilmene- mismuodot ovat jaettu useampaan osaan, joilla pyritään osoittamaan ja selvittämään, mitä tekijä on teon hetkellä mieltänyt ja tahtonut.¹⁰⁹

Tahallisuus käsitteenä ei ole yksinkertainen. Tahallisuutta tulee arvioida kahdesta eri näkökulmasta, jotta sitä voidaan hyödyntää juridisena terminä. Tahallisuutta arvioitaessa tulee huomioida olemassa oleva tieto ja käytänteet, joita muun muassa yhteiskunta ja oikeuskäytänteet ovat tuottaneet aikojen saatossa. Tekijän on siis mielletävä tekonsa oikeudenvastaiseksi sekä

¹⁰⁷ Tapani 2016, s. 103–107.

¹⁰⁸ Ks. Matikkala 2021, s. 345. Oikeushenkilön kohdalla tahallisen rikoksen rangaistusvastuu tulee kyseen vain, jos tunnusmerkistön mukaisesti rikos on tahallisesti rangaistava.

¹⁰⁹ Matikkala/Keskeiset rikokset, 2018, s. 194. Ks. myös Boucht- Frände 2008, s. 140, sekä Tapani 2016, s. 83.

tietoisesti ottavan riskin, siitä huolimatta, että se tuottaa mahdollisia seurauksia¹¹⁰. Tahallisuuden arvioinnin toinen näkökulma muodostuu normatiivisista elementeistä, eli sellaisista asioista, kuten peittämisperiaatteesta, joka tarkoittaa tekijän mieltävän tekonsa tekohetken olosuhteet kielletyiksi sekä tunnistettava tekonsa seuraukset tai mahdolliset seuraukset, jotta tunnusmerkistön mukaiset tosiseikat täyttyvät. Näitä eri riskinoton asteita ja seurauksien mieltämistä arvioidaan tahallisuuden eri asteiden arvioinnissa, eli tahallisuusarvioinnissa.¹¹¹

Rikoslaisissa tahallisuutta käsitellään 3 luvun 6 §:ssä. Säännöksen mukaan tarkoituksella aiheutettu seuraus sekä todennäköisenä tai varmana pidetyn seurauksen katsotaan olevan tahallaan aiheutettua. Lisäksi myös siinä tilanteessa, että tekijä on pitänyt seurauksen varmasti liittyvänä aiheuttamaansa tekoon katsotaan olevan tahallista.¹¹²

Seuraustahallisuutta on käsitelty rikoslain säännöksessä ja erityisesti sitä koskevassa hallituksen esityksessä kattavasti. Seuraus- ja olosuhdetahallisuuden erottelu on tarkoituksenmukaista koska rikosten tunnusmerkistötekijöitä määrittelevien tahallisuuden kriteereiden merkitys vaihtelee. Vastuu on kuitenkin aina tekijällä edellyttäen, että hänen voidaan sanoa tehneen jotakin, eli tilanne on ollut hänen kontrolloitavissa. Seuraustahallisuus jaotellaan yleisesti kolmeen eri kategoriaan rikosoikeudessa.¹¹³

¹¹⁰ Rikosoikeudessa käsiteltävä tahallisuus on juridinen käsite ja eroaa arkikielen tahallisuudesta. Arkikiellessä tahallisuus viittaa jonkin seurauksen tahtomiseen, mutta juridisessa tahallisuudessa tekijä ei välttämättä edes tahdo lopputulemaa syntyväksi ja silti sitä käsitellään tahallisena. HE 44/2002 vp, s. 71. Ks. myös Korkka-Knuts - Helenius - Frände. 2020, s. 186–187, jossa tahallisuuden kuvataan koostuvan empiiristä ja normatiivisista elementeistä. Empiiriset elementit koostuvat eri tieteenhaarojen antamista lähtökohdista yhdistettynä arkikielen käyttöön. Normatiiviset elementit tahallisuuteen koostuvat olemassa olevista oikeuslähteistä. Tahallisuutta tulee käsitellä myös tekijän subjektiivisena asennoitumisena tekemänsä teon suhteen ja vielä kolmena eri kokonaisuutena, eli negatiivisena, positiivisena sekä välinpitämättömyytenä, joista viimeisimmän arviointi on eniten haastavaa.

¹¹¹ Tapani 2016, s. 83–84.

¹¹² Rikoslain tahallisuutta koskevassa säännöksessä on huomioitu ainoastaan seuraustahallisuutta, ja olosuhdetahallisuuden osalta tulkinlinjoja on tehnyt Korkein oikeus. Kts. Boucht -Frände, s. 70. Olosuhdetahallisuuden jättäminen pois kyseisestä säännöksestä rikoslain yleisiä oppeja koskevan lakiuudistuksen yhteydessä on perusteltu lakivaliokunnan mietinnössä. Mietinnössä todetaan, että ehdotettu olosuhdetahallisuuden kirjaus voisi nostaa tiettyjen rikostunnusmerkistöjen, kuten talousrikosten osalta tahallisuuden kynnystä. Mietinnössä ehdotetaan, että olosuhdetahallisuuden osalta arviointi jätettäisiin oikeuskäytännön myöhemmin arvioitavaksi huomioiden kuitenkin tunnusmerkistöerehdystä koskeva säännös. LaVM 28/2002 vp.

¹¹³ HE 44/2002 vp, s. 72.

Tarkoitustahallisuus, eli *dolus determinatus* on seuraustahallisuuden voimakkain muoto. Tarkoitustahallisuutta voidaan kuvata siten, että tekijä on tarkoituksella aiheuttanut kriminalisoiduksi säädetyn teon seurauksen, eli sillä on kausaalisuhte inhimillisen toiminnan ja rikosoikeudellisesti merkityksellisen seikan välillä. Tarkoitustahallisuuden piiriin kuuluvalla teolla on usein jokin tarkoitus, eli se tehdään esimerkiksi hankkiakseen hyötyä itselleen, joka ilmentää tekijässä ymmärrystä ja riskinottoa saavuttaakseen päämääränsä. Tarkoitustahallisuutta tulee arvioida myös siltä osin, kun analysoitavaksi tulee seurauksen todennäköisyys. Tavanomaisesti tarkoitustahallisuudessa ei ole tarvetta todennäköisyyttä pohtia, koska tekijän oletetaan kontrolloivan tekoa koko ajan. On kuitenkin tarpeen määritellä myös matalin todennäköisyysaste mitä tarkoitustahallisuudelta voidaan olettaa. Jos tekijä pitää teon seurausta poissuljettuna, niin kyse ei voi olla hänen tahtotilasta teon seurausten suhteen¹¹⁴, minkä vuoksi tarkoitustahallisuus ei tule siinä tapauksessa kysymykseen. Tekijän mieltäessä teon seurauksen todennäköiseksi tai oletettavaksi voidaan jo tulkita se tarkoitustahallisuudeksi, koska liian korkeita vaatimuksia tarkoitustahallisuuden osalta ei voida asettaa. Tarkoitustahallisuuden näyttämiseksi voidaan tekijän omaa kertomaa pitää keskeisenä näyttönä rikosoikeudellisessa arvioinnissa. Osa rikoslaisissa määritellyistä rikoksista nimenomaisesti vaatii tietyn tavoitteen tai tarkoituksen, joka itsessään mieltää tarkoitustahallisuutta.¹¹⁵

Varmuustahallisuus, eli *dolus directus* kuvastaa tekijän tietoisuutta ja käsitystä tekonsa tiettyjen seurausten sekä lisäseurausten syntymisestä. Tekijä ei välttämättä tavoittele rikosoikeudessa rangaistavaksi määritellyn teon tekemistä, mutta hän ymmärtää varmuudella tällaisen seurauksen synnyn toimintansa perusteella. Varmuustahallisuus on käsillä esimerkiksi tilanteessa, jossa tekijä sinänsä tavoittelee laillista päämäärää, mutta mieltää ja ymmärtää, että ei voi sitä saavuttaa ilman ryhtymistä rikosoikeudessa rangaistavaksi määriteltyä tekoa.¹¹⁶ Varmuustahallisuus voidaan siis katsoa olevan kaksijakoinen. Kielletyn tavoitellun seurauksen yhteydessä ja sen

¹¹⁴ Teon seurauksen poissulkeminen täytyy olla käytännössä olla kokonaan mielletty, sillä vähäinenkin arviointi teon mahdollisesta seurauksesta tekee siitä tarkoitustahallisuuden piiriin kuuluvan. Vähimmäisvaatimuksena voitaisiin pitää, että henkilö tiedollisena seikkana pitää edes jonkinlaisen mahdollisuuden seurauksen syntymisestä, jolloin sitä voidaan kutsua järkeenkäyväksi todennäköisyydeksi. Ks. Tapani 2016, s. 84–85. Ks. myös Korkka-Knuts - Helenius - Frände 2020, s.190, jossa mainitaan, että tarkoitustahallisuuden edellyttämä todennäköisyys täyttyy myös, mikäli kysymyksessä on kielletty riskinotto.

¹¹⁵ Bouhct -Frände 2008, s. 72–73, Lappi-Seppälä ym, 2022, s. 67.

¹¹⁶ Bouhct - Frände 2008, s. 76, Lappi-Seppälä ym, 2022, s. 67–68.

vaatimien muiden kiellettyjen oheisseuraamusten osalta niitä voidaan kutsua ehdolliseksi varmuustahallisuudeksi, joiden osalta todennäköisyystahallisuus ei täyty. Varmuustahallisuutta arvioitaessa tulee kuitenkin huomioida, että välitavoitteet ja välttämättömät keinot päätavoitteen saavuttamiseksi kuuluvat varmuustahallisuuden piiriin.¹¹⁷

Seuraustahallisuuden kolmas ilmenemismuoto on todennäköisyystahallisuus, eli *dolus eventualis*, joka kuvastaa tahallisuuden alinta astetta. Todennäköisyystahallisuudessa tekijä ei tarkoita aiheuttaa syntynyttä seurausta, eikä välttämättä ole mieltänyt teosta aiheutuneita muita oheisseurauksia varmaksi. Todennäköisyystahallisuudessa tekijä pitää kuitenkin syntynyttä seurausta varsin todennäköisenä. Ratkaisevaa on siis tekijän mieltämä käsitys siitä millä todennäköisyyden asteella hän on voinut mieltää tekonsa seuraukset tapahtuvaksi. Seurauksen syntymisen tulee olla todennäköisempää kuin syntymättä jäämisen ja mikäli ne ovat yhtä todennäköisiä, niin tahallisuusvaatimus ei täyty. Todennäköisyystahallisuutta arvioitaessa tuleekin objektiivisesti pohdita, mitkä ovat olleet tekijän tiedontasot. Mikäli tekijä on todennäköisyysarvioinnissaan päätenyt arvioimaan tekonsa matalammaksi kuin se todellisuudessa oli, niin tekoa ei ole pidettävä tahallisenä. Tahalliseksi ei voida myöskään katsoa tekoa, joka tekijän arvioinnissa olisi varsin todennäköinen arvioitu seuraus, mutta todellisuudessa objektiivisesti arvioiden oli tekohetkellä hyvin matala.¹¹⁸

Objektiiviseen todennäköisyystahallisuuden arviointiin liittyy monia oikeudellisia sekä käytännön elämään liittyviä seikkoja, eikä tekijän näkökulmasta lopputulos ole yhdenvertainen esimerkiksi tekopaikkakunnan perusteella. Esimerkiksi vakavissa väkivaltarikoksissa voidaan todennäköisyyttä pohtia siitä näkökulmasta kuinka hengenvaarallisia vammoja tekijä uhrilleen aiheuttaa. Vaikka vammat olisivat samat, niin merkitystä on sillä, onko uhri saamassa apua Posiolla vai Helsingin Kannelmäessä. Todennäköisemmin uhri selviää samanlaisilla vammoilla hengissä Kannelmäessä, koska apu on nopeasti saatavilla ja sairaala lähellä. Posiolla tapahtuneessa puukotuksessa uhrin kannalta on huonompi ennuste samojen vammojen kanssa, koska avunsaanti kestää enemmän aikaa sekä sairaalat ovat kaukana. Todennäköisyyden arviointiin liittyy myös muita haasteita, joita tulee ottaa huomioon, mutta vain yhtenä osana kokonaisarviointia. Tästä

¹¹⁷ Tapani 2016, s. 88–89.

¹¹⁸ Boucht – Frände 2008, s. 76–78, Tapani 2016, s. 89–90, Lappi-Seppälä ym, 2022, s. 68–69.

esimerkkinä voi todeta kokemussäännön arvioinnin, jossa pyritään arviomaan mitä kokemuksen mukaan käsillä olleessa tilanteessa tulisi tapahtumaan ilman, että arvioinnissa otetaan huomioon yksittäisiä mahdollisuuksia tapahtuman vaihtoehtoisista tapahtumankuluista.¹¹⁹

Kuten aiemmin todettu, niin seuraustahallisuuden lisäksi rikoslain tahallisuutta käsittelevään säännökseen alun perin oli sisällytetty myös olosuhdetahallisuus, joka myöhemmin lakivaliokunnan ehdotuksesta sieltä poistettiin. Olosuhdetahallisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa tekijä on tietoinen muista olosuhteista ja tosiseikoista, kuin mitkä johtavat seuraustunnusmerkistön täyttymiseen. Olosuhteiden tiedontaso tulee määritellä tietynlaisena todennäköisyytenä siitä, että teon täyttymisen olosuhde on käsillä. Rikoslain uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä olosuhdetahallisuuden tulkinta jätettiin oikeuskäytännön ratkaistavaksi. Korkein oikeus onkin katsonut päätöksissään tietovaatimuksen tulleen täytetyksi, kun tekijä tietää olosuhteen olevan käsillä tai pitää sitä varsin todennäköisenä, eli olla selvillä. Varsin todennäköisellä tietotasolla olosuhdetahallisuutta määrittävässä ilmaisussa olla selvillä¹²⁰, viitataan samanlaiseen tietoisuuteen, kun todennäköisyystahallisuuden vastaavalla tasolla.¹²¹

Olosuhdetahallisuuden yhteydessä ”on selvillä” termiä pidetään yleisesti epätydyttävänä sekä laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Tulkintaongelmia aiheuttaa kysymys siitä, että onko pelkkä tiedollinen vaatimus riittävä osoittamaan tahallisuutta ja millä tasolla vai edellyttääkö se volitiivista elementtiä eli tahdonmuodostusta.¹²²

Tahallisuuden eri asteet ovat kattavia kuvauksia ja ehdottoman tärkeitä laillisuusperiaatteen sekä rikosoikeuden yleisten oppien kannalta. Ympäristörikoksiin ja varsinkin viranomaisten rikosvastuuseen liittyvän arvioinnin voidaan olettaa ja toivoa liittyvän tahallisuuden matalimpiin

¹¹⁹ Tapani 2016, s. 92–93.

¹²⁰ Tietoisuus olosuhteista tahallisuuden arvioinnissa antaa tekijälle mahdollisuuden ainakin osittaisen rikosvastuusta vapautumisen mahdollisuuden. Tahalliseen tiedon hankkimattomuuteen tai tietämättömyyteen Korkein oikeus on kuitenkin ottanut kantaa ja on todennut sen muodostavan jo itsessään tahallisuuden teon yhteydessä. Eli se, että ei ota olosuhteista selvää, ei ole poissulkeva seikka tahallisuutta arvioitaessa. Ks. Korkka-Knuts - Helenius - Frände 2020, s. 203. Kts. myös Mikko Eteläpään artikkeli s. 8–9 hovioikeuden verkkosivuilta, joissa toteaa, että tarkoituksellista tietämättömyyttä tulisi käsitellä ainakin tuottamuksellisena rikoksena syyksiluettavuuden osalta.

¹²¹ Tapani 2016, s. 95–99, Boucht - Frände 2008, s. 79–80.

¹²² Tapani - Tolvanen - Hyttinen. 2019, s. 290.

asteisiin, eli todennäköisyystahallisuuteen sekä olosuhdetahallisuuteen, mikäli kyseessä on tulevaisuutta koskeva päätöksenteko tai vastaava tilanne. Viranomaisten rikosvastuu ja tahallisuuden arviointi taas tiedossa olevien tosiseikkojen pohjalta koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen esitutkintaviranomaisille saattaa käsitykseni mukaan liittyä tahallisuusarvioinnissa jopa todennäköisyystahallisuuden arviointiin.

6.5 Tuottamus

Toinen syyksiluettavuuden perusmuoto rikosoikeudessa tahallisuuden lisäksi on tuottamus. Tuottamus on rikosoikeudessa tunnettu termi, jota voidaan kutsua myös huolimattomuudeksi. Tuottamuksen osalta tulee arvioida, onko nimenomaisesti tekijän menettely ollut huolimaton, eikä siis varsinainen tekeminen ole tarkastelussa. Tuottamusta tarkasteltaessa on selvitettävä, onko tekijä rikkonut olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittua huolellisuusvelvoitetta, vaikka hän olisi sitä pystynyt noudattamaan.

Rikoslain 3 luvun 5 §:ssä säädetään syyksiluettavuudesta ja siihen on kirjattu, että rangaistusvastuu edellyttää tahallisuutta tai tuottamusta sekä rikoslaissa säädetty rikokset ovat rangaistavia tuottamuksellisesti ainoastaan, mikäli näin on erikseen mainittu. Myös muissa laeissa säädetty rikossäännökset ovat rangaistavia ainoastaan tahallisena, mikäli erikseen ei tuottamuksellisesta muodosta ole säädetty, eikä säännös ole annettu ennen rikoslain 3:5 §:n voimaantuloa, eli ennen 1.1.2004. Tuottamuksellisesta teosta voi rangaista ennen 1.1.2004 sellaisesta rikoksesta, jonka laissa säädetty enimmäisrangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta.

Syyksiluettavuutta koskevan säännöksen lain esitöissä mainitaan, että tuottamus asettuu vahingon eli tapaturman ja tahallisuuden alimman asteen, eli olosuhdetahallisuuden väliin. Tapaturma ei ole tarkoitettu rangaistavaksi, joten tuottamus on rangaistavuuden vähimmäisedellytys ja alin syyksiluettavuuden asteista. Tuottamuksellisen teon rangaistavuus edellyttää sen nimenomaista mainintaa kunkin säädöksen yhteydessä, vaikka on esitetty myös eriäviä kantoja¹²³ siten,

¹²³ Jussi Tapani mainitsee teoksessaan, että joissakin sellaisissa tapauksissa teon huolimattomuus voitaisiin syyksilukea, joissa lain esitöissä on tuotu selkeästi esille tarkoitus kriminalisoida kyseinen teko myös tuottamuksellisena. Tämä on Tapanin mukaan kuitenkin hieman ongelmallinen tilanne, koska yksittäisten kansalaisten pitäisi pystyä saamaan lakia lukemalla käsitys siitä, onko jokin teko rangaistava

että myös sellaista teoista voitaisiin rankaista tuottamuksellisina, joiden voidaan tulkita säädetyn sellaisiksi, vaikka erillistä mainintaa ei olisikaan.¹²⁴

Tuottamuksesta säädetään rikoslain 3 luvun 7 §:ssä. Pykälän mukaan tuottamus on sellaista huolimattomuutta, jossa olosuhteiden vaatimaa huolellisuusvelvoitetta ei ole noudatettu, vaikka siihen olisi ollut mahdollisuus. Säännöksen mukaan huolimattomuus voidaan katsoa myös törkeäksi kokonaisarvostelun perusteella huomioon ottaen vaarannettujen etujen tärkeys, huolellisuusvelvoitteen merkittävyys tai riskinoton tietoisuus sekä muut olosuhteet. Huolellisuusvelvoitetta voisi yksinkertaistaa siten, että sitä tulkittaessa tulee arvioida, mitkä olivat tekijän mahdollisuudet toimia, vertaamalla siihen, miten hänen olisi pitänyt toimia¹²⁵.

Tuottamuksen, eli huolimattomuuden arvioinnissa voidaan käyttää kahdenlaista mittapuuta. Tuottamuksen osalta tarkastellaan sen objektiivista sekä subjektiivista määrettä. Objektiivisen arvioinnin osalta tulisi arvioida tekijän riskinottoa sellaisesta näkökulmasta, että mitä hänen olisi täytynyt asiasta tietää ja voidaanko sen osalta pitää korkeampana tai matalampana riskiä, jonka hän on ottanut. Pohdittavaksi tulee myös, onko henkilö ottanut niin sanottua kiellettyä riskiä vai voidaanko riski mieltää hänen olosuhteillaan normaaliksi ja hyväksyttäväksi. Kysymys on pitkälti siitä, onko huolimattomuudella kausaaliyhteyttä seuraukseen ja onko se oikeusnormien vastaista. Subjektiivisen huolimattomuuden arvioinnissa kyse on muun muassa tiedostamattoman ja tiedostetun riskinoton eroista. Tiedostetun riskin osalta tekijä on valinnut ja ymmärtänyt vahinkoseurauksen riskin mahdollisuuden ja sillä on ollut toisin toimimisen mahdollisuus, ja siitä huolimatta päätenyt ottamaan riskin, minkä vuoksi se ei siten ole esimerkiksi syyllisyysperiaatteen kannalta ongelmallinen. Tiedostamattomassa riskinotossa tekijä taas ei ole mieltänyt vahinkoseurausta tai tunnusmerkistön toteutumista mahdollisena¹²⁶, minkä vuoksi se ei lähtökohtaisesti täytä syyllisyysperiaatteen vaatimuksia. Tämä ei kuitenkaan ole aivan ehdotonta, koska

huolimattomalla, eli tuottamuksellisella menettelyllä. Lisäksi menettely mahdollistaisi yhdenvertaisuuden heikentämisen soveltamisen osalta, minkä vuoksi Tapani näkee tarkoituksenmukaisimmaksi vaihtoehdoksi lakimuutoksen. Tapani 2016, s. 108–109. Ks. myös Tapani – Tolvanen – Hyttinen, 2019 s. 314–315.

¹²⁴ HE 44/2002 vp, s. 70.

¹²⁵ Tapani-Tolvanen- Hyttinen. 2020, s. 316.

¹²⁶ Ks. myös Korkka-Knuts - Helenius - Frände, s. 223, jossa tiedottamana huolimattomuutena pidetään myös tilannetta, jossa tekijä on mieltänyt riskin niin vähäiseksi, että pitää sitä sallittuna.

tietoisesta ja tiedostamattoman riskinoton tulkinta voi olla hyvin haasteellista, eikä myöskään ole haluttu sulkea pois ehdottomuuden ennalta estävää vaikutusta.¹²⁷

Tiedostamattoman riskinoton hyväksyttävyyden rangaistusperustaksi voi olla myös mahdollista välinpitämättömästä luonteesta johtuen tekojensa seurausten suhteen. Tiedostamattoman riskin tietoinen ottaminen voi olla jopa törkeämpää kuin sellaisen, joka on harkittu tarkoin, mutta silti toteutetaan.¹²⁸

Toisinaan saatetaan väittää, että tekijältä puuttuu kyky tiedostaa riskejä. Oikeusjärjestys ei saa vaatia mahdottomia keneltäkään ja on huomioitava, että todellisuudessa tämä kyky saattaa puuttua, jolloin kyseeseen ei tule huolimattomuus. Mikäli kuitenkin katsotaan tekijän ryhtyneen sellaiseen toimeen, jossa tekijältä vaaditaan erityistä kykyä ja aiheutettu seuraus aiheutui tämän kyvyn puutteesta, katsotaan se ryhtymistuottamukseksi, joka tulkitaan syyksiluettavaksi muodoksi rikosoikeudessa. Ongelmallisena tuottamuksen osalta yleisesti voidaan pitää yhteiskunnan normaalin jatkumon kannalta sitä, että vahingonvaara on hyvin usein osa meidän arkeamme ja läsnä useissa tekemisissäme asioissa.¹²⁹

Huolellisuusvelvoitteen normaalin mittapuun arviointia toteutetaan usein arvioinnin kohteena olevan teon tekijän keskimääräistä huolellisuusolettamaa käyttäen. Keskiarvotekijän huolellisuusvelvoitteen määritelmä onkin melko avoin. Käytännössä määritelmän tekee kussakin tapauksessa tuomioistuimen, eikä keskimääräisen tekijän huolellisuusolettama perustu tilastoihin, vaan tuomioistuimen subjektiivisen näkemykseen. Huolellisen toimintaa on myös täsmennetty tietyissä säännöksissä muun muassa tieliikennelaissa sekä ympäristö- ja työrikoksissa. Ympäristöröikosten osalta huolellisen toiminnan malli määritellään lupaehdoista sekä niitä koskevista määräyksistä.¹³⁰

¹²⁷ HE 44/2002 VP, s. 89–90.

¹²⁸ Heinonen ym. 2002, s. 513.

¹²⁹ Korkka-Knuts - Helenius - Frände. 2020, s. 228–229. Ks. Myös Tapani-Tolvanen-Hyttinen 2020, s. 321–322, jossa huolellisuusolettaman vertailupohjaksi on esitetty ns. huolellisen ihmisen mallia. Kyseinen malli on ollut käytössä myös oikeuskäytännössä ja perustuu siihen, että mikäli huolellista ihmistä kuvaava kuvitteellinen henkilö, joka koulutukseltaan, ammatiltaan sekä ominaisuuksiltaan vastaa tekijää ja olisi toiminut samoin, niin silloin tekijänkin katsotaan toimineen huolellisesti.

¹³⁰ Tapani 2016, s. 110–111, Tapani-Tolvanen-Hyttinen 2020, s. 318–319.

Huolimattomuudessa ja sen arvioinnissa on elementtejä, jotka muuttuvat yhteiskunnan mukana. Huolellisuusarvioinnissa joudutaan käyttämään vertailukohtana ajoittain niin sanotun normaalin ihmisen mittapuulla arvioitua huolellisuusmäärettä. Tämä huolellisuusmääre ei voi olla yhteiskunnassa muuttumaton muun muassa teknologian kehityksen myötä. Normaalista huolellisuutta tulisi arvioida eri tavalla kuin esimerkiksi 1970-luvulla, koska nykyään on apuna teknologiaa, jolle voidaan ihmisten luovuttaa huolellisuusveloitteensa siirtoa, ainakin osittain. Teknologian voidaan nykypäivänä antaa nykypäivänä hoitaa monenlaisia ihmisen tehtäviä, joka mielestäni siirtää vastuuta myös osittain pois ihmisiltä, koska teknologiaa pidetään nykymittapuulla enenevässä määrin luotettavana. Kuten edellä mainittu Korkka-Knutsin teoksessa, niin yhteiskunnan rattaiden pyörimisen varmistamiseksi joudumme hyvin usein ottamaan riskejä, joita huonoimmassa tapauksessa arvioidaan oikeusistuimen toimesta myöhemmin.

Huolimattomuuteen perustuvaa vastuuta on käsitelty Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2007:62, jossa taloyhtiön hallituksen puheenjohtajalle vaadittiin rangaistusta taloyhtiön katolta tippuneen jään aiheuttamasta kuolemasta.

Henkilö oli toiminut taloyhtiön hallituksen puheenjohtajana, aikana jolloin taloyhtiön katolta oli tippunut jäälohkare aiheuttaen alle jääneen henkilön kuoleman. Henkilö kiisti syyllisyytensä vedoten siihen, että taloyhtiö oli palkannut huoltoyhtiön huolehtimaan myös katon puhtaanapidosta sekä tarkkailusta. Henkilö itse ei asunut vakituisesti taloyhtiössä, jonka puheenjohtajana toimi, mutta kävi kuitenkin siellä ajoittain, jolloin oli suorittanut valvontaa kiinteistössä. Huoltoyhtiön kanssa tehdystä sopimuksesta ei ilmennyt katon tarkkailua koskevaa veloitetta, eikä huoltoyhtiön henkilökunta kertomansa perusteella myöskään tällaisesta ollut sopinut taloyhtiön kanssa, vaikka joskus lumenpudotuksesta olikin erikseen sovittu. Tällöin oli käytetty kolmatta osapuolta varsinaisen työn tekemiseen.

Korkein oikeus totesi päätöksessään, että kiinteistön omistaja voi siirtää osittain vastuun turvallisuusveloitteen täyttämisestä toiselle osapuolelle sopimuksen mukaisesti, mutta edelleen omistajan tulee valvoa, että sopimusosapuoli täyttää tehtävänsä. Kyseisessä tapauksessa ei tullut näytetyksi, että tällaista sopimusta olisi tehty, joka siirtäisi vastuun huoltoyhtiölle ja siten taloyhtiön puheenjohtaja oli ollut vastuussa riittämättömistä toimista turvallisuuden takaamiseksi.

Tapauksen huolimattomuuden arvioinnissa Korkein oikeus on katsonut, että kyseessä ei ole tapaturma. Korkein oikeus on todennut, että keskeistä on arvioida, onko tapahtuma ollut sellainen, että huolellinenkaan ihminen ei olisi siihen pystynyt varautumaan. Korkein oikeus perusteli kantaansa sillä, että sääolosuhteet ovat olleet tapahtumaa edeltävinä ajankohtina sellaiset, että jään muodostuminen reunalle hallituksen puheenjohtajan asennuttamista lumiesteistä on ollut enemmän todennäköistä kuin yllätyksellistä. Tämän vuoksi kattoa olisi tullut tarkkailla erityisesti sekä ryhtyä varoitusta muihin toimiin vahinkojen välttämiseksi. Taloyhtiön puheenjohtaja ole toiminut häneltä odotetun huolellisuusvelvoitteen edellyttämällä tavalla ja tuottamuksellaan aiheuttanut jään alle jääneen ihmisen kuoleman.

Tämän tutkielman yhtenä keskeisenä tutkimusaiheena on ympäristöviranomaisten rikosoikeudellinen virkavastuu. Tästä näkökulmasta tuottamuksen ja huolimattomuuden arviointi tulee mielestäni ensiarvoisen tärkeäksi, koska ympäristörikosten tunnusmerkistöjen osalta liikutaan hyvin paljon sallitun ja kielletyn rajamailla ja se sisältää runsaasti tulkinnanvaraavaa lainsäädännön ollessa väljä. Lain laava sääntely mielestäni edesauttaa tahallisuuden arvioinnin haasteellisempaa syyksiluettavuutta, minkä vuoksi huolimattomuuden, tuottamuksellisuuden, tietoisuuden sekä riskinoton eri asteiden arvioinnit¹³¹ ovat merkittävässä osassa rikosoikeudellista vastuuta pohdittaessa.

Tuottamuksen arvioinnissa rikosoikeudessa on liitännäisenä myös vahvasti velvoitteet sekä vastuu, eli todellisuudessa rangaistava henkilö ei välttämättä liity konkreettisesti itse tapahtumaan mitenkään, vaan on ainoastaan vastuullinen henkilö asiassa. Tuottamusvastuuta voi olla konepajan toimitusjohtajalla työturvallisuusasioiden osalta tai yksittäisellä kansalaisella esimerkiksi taloyhtiön hallituksen puheenjohtajana.¹³²

Viranomaisen kohdalla huolellisuusvelvoitetta on käsitelty muun muassa Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2018:58. Ratkaisu koskee kahden käräjäoikeuden tuomarina sekä osaston johtajina

¹³¹ Ks. Viljanen 1990, s. 5, jossa mainitaan, että erityisesti virkarikosten ja muiden julkisyhteisön palveluksessa olevien toimesta tehtyjen rikosten kohdalla tekijällä on ollut aikaa harkita menettelytapojaan. Tämä tukee myös omaa näkemystäni sen suhteen, että edellä mainittujen rikosten kohdalla harvoin tulisi kyseenäisiin sanotun tiedostamattoman riskin kautta tehtyjä toimia.

¹³² Korkka-Knuts - Helenius - Frände. 2020, s. 231.

toimivien henkilöiden syytettä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta asiassa, jossa heidän olisi asemansa vuoksi tullut järjestää ja huolehtia käräjäoikeudessa ulkomaalaisen erillään säilyttämisspäästösten käsittely lain mukaisesti.

Henkilöt ovat puolustautuneet muun muassa esittämällä, että ulkomaalaisia koskevat asiat olivat jo vakiintuneesti käsitelty samalla tavalla, eikä siihen ollut kiinnittänyt huomiota ylimmät laillisuusvalvojat tarkastuskäynneillä, kyseisiä asioita käsitelleet tuomarit, laamanni eikä liiemmin myöskään epäiltyjen avustajat. Lisäksi menettelytapa oli vakiintunut ja kirjattu jo sisäisiin menettelyohjeisiin ennen kuin henkilöt olivat valittu tehtäviinsä.

Korkein oikeus ratkaisussaan toteaa, että henkilöiden on tullut asemansa vuoksi huolehtia käräjäoikeuden osastonsa töiden järjestämisestä siten, että kaikki asiat tulee käsitellyiksi lakien mukaisesti, joka on käräjäoikeuden ydintehtäviä. Omaksutun laintulkinnan virheellisyyden havaitseminen ei ole ollut helppoa ja sitä puoltaa myös muiden ulkopuolisten tahojen, kuten laillisuusvalvojen huomioimatta jättäminen asian suhteen. Edellä mainittujen sekä muiden seikkojen johdosta Korkein oikeus katsoi, että henkilöt eivät ole rikkoneet heiltä asemansa vuoksi vaadittua sekä olosuhteiden edellyttämää huolellisuusvelvoitetta ja eikä siten syyllistyneet tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen.

Edellä kuvattu Korkeimman oikeuden ratkaisu antaa kuvan siitä, kuinka ylös tuottamuksen syyksilukemisen raja voidaan nostaa. Lisäksi ratkaisu laajentaa tulkintavaihtoehtoja myös kieltoerehdyksen soveltamiseen siitä näkökulmasta, mikä vaikutus voi olla sillä jos muutkaan valvontaviranomaiset eivät ole havainneet virheellistä laintulkintaa. Tapauksessa syytettynä olevilta henkilöiltä voidaan olettaa suurinta mahdollista asiantuntemusta lainsoveltamisesta heidän ollessaan ammattituomareita.

6.6 Laiminlyönti

Laiminlyönti terminologisesti tarkoittaa, että jättää noudattamatta jotakin sellaista, joka on säädetty, käsketty, ohjeistettu tai määrätty. Laiminlyönti liittyy vahvasti myös tuottamukseen, eli on saatettu tehdä tietämättään jotakin, mitä ei ollut tarkoitus tehdä, mutta se olisi voitu välttää hankkimalla oikea tieto, mikäli siihen on kyky. Rikosoikeudessa on oma terminologiansa laiminlyönneille, joita ovat laiminlyöntirikos sekä epävarsinainen laiminlyöntirikos.

Rikoslain 3 luvun 3 §:ssä säädetään laiminlyönnin rangaistavuudesta. Säännöksen mukaan laiminlyönnistä rangaistaan ainoastaan, mikäli siitä on erikseen tunnusmerkistössä määrätty. Lisäksi erityisen velvollisuuden kautta tulleen vastuun perusteella laiminlyöty teko on rangaistava. Erityisiä velvollisuuksia voi syntyä uhrin ja tekijän välisestä suhteesta, sovitusta tehtävästä tai sopimuksesta, tekijän itsensä aiheuttamasta vaarallisesta toiminnasta sekä viran, tietyn aseman tai toimen mukana tulleesta vastuusta ja velvollisuudesta. Lisäksi edellä mainittuihin rinnastettavan syyn vuoksi voi laiminlyönti olla rangaistavaa.

Laiminlyönnin rangaistavuus perustuu siihen, että suojeltavia oikeushyviä suojataan myös sellaisilta teoilta, joissa ei tarvita aktiivista tekemistä vaan passiivisuus riittää. Aktiivisella tekemisellä voidaan kyllä syyllistyä myös laiminlyöntirikokseen sellaisissa tapauksissa, kun seurauksen estäminen on säädetty toimintavelvollisuudeksi¹³³. Laiminlyöntirikokset jaotellaan rikosoikeudessa tahallisiin ja tuottamuksellisiin.

6.6.1 Laiminlyöntirikos ja epävarsinainen laiminlyöntirikos

Niin sanotuissa varsinaisissa laiminlyöntirikoksissa laki määrittelee suoraan sen, kenellä on toimintavelvollisuus, jonka laiminlyönnistä rangaistaan. Lakiin kirjatut toimintavelvoitteet ja käskyt ovat luoneeltaan sellaisia, että niiden noudattamiseen kyetään yleisesti ilman erityistä osaaamista, eikä oikeusjärjestys voi periaatteenkaan mukaan velvoittaa ketään mahdolltomaan. Tahallisissa laiminlyöntirikoksissa on kyse olosuhdetahallisuudesta, eli tekijän tulee tietää, että tietty laissa määritelty olosuhde vallitsee. Voi olla myös mahdollista, että tekijä ei ole selvillä omasta toimintavelvollisuudestaan eri olosuhteissa, jolloin sitä tulisi käsitellä kieltoerehdysten kautta, mikä voi olla rangaistusvastuusta vapauttava seikka. Kieltoerehdys ei kuitenkaan sellaisessa tilanteessa tule kyseeseen missä tekijän selvillä olo johtuu hänen omasta huolimattomuudestaan tilanteessa tai kyse on virkarikoksista. Muitakin anteeksiantoperusteita liittyy laiminlyöntirikokseen, kuten pakkotila. Pakkotilan alaisena henkilö voi tietoisesti jättää noudattamatta, eli laiminlyödä jonkin laissa rangaistavaksi säädetyn toimen. Pakkotilaan liittyy usein myös vertailu eri intressien kesken, jotka ovat ristiriidassa keskenään ja toista oikeushyvää suojelemalla joutuu

¹³³ HE 44/2002 vp, s. 39.

rikkomaan toista esimerkiksi laiminlyönnin muodossa. Tunnuksmerkistöerehdys voi niin ikään tulla tahallisissa laiminlyöntirikoksissa, joka usein johtuu väärinkäsitystilanteista.¹³⁴ On huomiotava, että laiminlyöntirikoksissa tulee käsiteltäväksi paljon erilaisia tekoja sekä myös epäselvempiä tekoja ja anteeksiantoperusteita, mutta niiden ei pitäisi antaa häivyttää tekojen moraalisia kysymyksiä¹³⁵.

Tuottamukselliset laiminlyöntirikokset eivät eroa tuottamuksellisista toimintarikoksista siinä mielessä, että molemmissa on selvitettävä minkälaisiin toimiin tekijä olisi voinut ryhtyä saadakseen validia tietoa vallitsevasta tilanteesta ja olisiko hänen jälkikäteen arvioiden täytynyt toimia siten. Siten voidaan päätellä, että vähimmäisvaatimuksena on, että tekijällä on täytynyt olla tilaisuus ja kyky tulla tietoiseksi keskeisistä tilanteeseen vaikuttaneista asioista.¹³⁶

Laiminlyöntirikosten osalta ympäristöön liittyvissä rikoksissa ja erityisesti niitä koskevassa viranomaisen ilmoitusvelvollisuudessa tulee huomata varsin tarkat toimintavelvollisuudet esimerkiksi ympäristönsuojelulain 188 §:ssä säädettyssä ilmoitusvelvollisuudessa. Kyseinen säännös määrittelee suoraan toimintavelvollisuuden, eli "tulee ilmoittaa", jota laiminlyömällä voi syyllistyä rangaistavaan tekoon. On perusteltua katsoa, että kyseessä on siis viranomaisenkin kohdalta varsin selkeä vastuu, joka saa vahvistusta myös oikeuskirjallisuudesta¹³⁷. Mikäli kuitenkin viranomainen on tulkinnut teon vähäiseksi ja yleisestä etua vaatimattomaksi ja sen perusteella jättää ilmoittamatta, niin näkemykseni mukaan ei suoraan laiminlyöntirikokseen voisi syyllistyä.

Virkavelvollisuuden laiminlyöntiä on käsitelty Korkeimman oikeuden päätöksessä KKO: 2018:90. Tapauksessa kunnan palveluksessa ollut virkamies oli saanut Ympäristöministeriöstä tietoonsa yleisen suuria halleja koskevan rakenteellisen turvallisuusriskin ja onnettomuusuhan. Virkamies oli kertomansa mukaan olettanut tiedon olevan tulevaa lupaharkintaa koskeva, eikä ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin. Ilmoituksen antamisen jälkeen kyseisessä kunnassa sortui tiedotteessa kuvattu suuri halli aiheuttaen yhden hengen kuoleman ja usean loukkaantumisen.

¹³⁴ Boucht-Frände 2008, s. 156–158, Korkka-Knuts - Helenius - Frände 2020, s. 235.

¹³⁵ Horder 2018, s. 114.

¹³⁶ Boucht - Frände 2008, s. 159.

¹³⁷ Ks. Tapani-Tolvanen-Hyttinen 2020, s. 220, jossa mainitaan, että tekijä asetetaan rikosoikeudelliseen vastuuseen teosta, josta on säädetty erityinen velvollisuus toimia.

Tapauksen kysymyksenasettelu koski muun muassa sitä, olisiko virkamiehen tullut ryhtyä toimenpiteisiin tiedon saatuaan ja jos olisi, niin täyttääkö toiminta tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen valvontavastuun laiminlyöntinä.

Korkein oikeus on todennut ratkaisussaan, että vaikka virkamiehellä ei olisi ollut tiedossa kaikkia riskirakenteita sisältäviä rakennuksia kunnan alueella, olisi hänen tullut ryhtyä selvittämään niitä hänelle muodostuneen selonottovelvollisuuden johdosta. Lisäksi hänen saamansa viestin rakennusten turvallisuusriskeistä on ollut riittävä siihen nähden, että olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin virkavastuun nojalla. Korkein oikeus on katsonut virkamiehen laiminlyöneen virkatehtäviään virkarikoksia sääntelevien säännösten mukaisesti siitä hetkestä, kun oli ensimmäisen kerran tiedon saanut halleja koskevasta turvallisuusriskistä.

Epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen kohdalla tekijän syyksiluettavuuden osalta esiintyy voimakkaasti velvollisuus. Epävarsinainen laiminlyöntirikos on teko, jossa tekijä ei ole estänyt tietyn seurauksen syntymistä, vaikka siihen olisi ollut siihen erityinen oikeudellinen velvollisuus. Epävarsinaiseen laiminlyöntirikoksen soveltamisala rajoittuu seurausrikoksiin¹³⁸ ja tekemuoto voi olla tahallinen tai tuottamuksellinen, mutta harvemmin kuitenkin tahallisesti.¹³⁹

Epävarsinaiseen laiminlyöntirikokseen liittyviä vastuuasemia on lueteltu laiminlyönnin rangaistavuutta koskevassa rikoslain 3 luvun 3 §:ssä. Vastuuaseman erityisen toimintavelvollisuuden tulee johtaa muualta oikeusjärjestyksen normistosta. Vastuuasemien luettelo säännöksessä on sellainen, että niiden toimintavelvollisuus on johdettu muista säännöksistä, mutta lista ei ole tyhjentävä. Pykälään kirjatuihin vastuuasemista ensimmäisenä on työn tai toimen kautta tuleva vastuu, eli virka, toimi tai asema. Tällä tarkoitetaan vastuuta, joka tulee toimiessa tietyissä virassa, toimessa tai asemassa. Vastuu edellä mainittujen osalta voi olla esimerkiksi työntekijöiden hyvinvointia koskevaa vastuuta, viran tai toimen puolesta valvottavia henkilöitä, kuten uimavalvojan ammatissa tai vaikka poliisivankilan vartijana. Työhön tai virkaan liittyviä rikoksia tulee kuitenkin

¹³⁸ Seurausrikos tarkoittaa, että sen täyttyminen edellyttää tunnusmerkistössä mainitun seurauksen siten, että sillä on syy-yhteys tehtyyn tekoon. Ks. Korkka-Knuts – Helenius – Frände 2020, s. 116–117, Kallio 2021, s. 39.

¹³⁹ Tapani – Tolvanen – Hyttinen. 2019, s. 221, Lappi-Seppälä 2022 ym, s. 57 sekä Boucht – Frände 2008, s. 159–160.

vähemmän rangaistuksi epävarsinaisena laiminlyöntirikoksena, koska yleisen virkavelvollisuuden ei ole katsottu riittävän kovin usein vastuuperusteeksi. Nämä tuleekin useimmiten rangaistuksi tuottamuksellisina virkavirheinä tai varsinaisena laiminlyöntirikoksena.¹⁴⁰

Niin sanotun suojeluvastuuaseman perusteena olevan on myös tekijän ja uhrin välinen suhde, joka viittaa lähinnä suhteen muodostamaan vastuuasemaan toisesta. Vastuu voi muodostua molempinpuoliseksi, kuten joissain tilanteissa esimerkiksi avioliitossa, mutta myös yksipuoleiseksi kuten vanhemmuuden vastuu lapsesta. Suojeluvastuu voi muodostua niin ikään sopimukseen tai tehtäväksi ottamiseen perustuen, kuten esimerkiksi jääkiekkoleirillä lapsista vastaava joukkueenjohtaja tai hoitolaitoksen vastuu potilaastaan. Sillä ei ole merkitystä saako sopimukseen perustuen tai tehtäväksi ottamiseen perustuen korvausta, vaan on joka tapauksessa sitoutunut suojelemaan oikeudellista intressiä. Vastuuasema voi perustua myös vaaraa aiheuttavaan toimintaan, jolloin on velvollinen suojelemaan muita omalta vaaraa aiheuttavalta toiminnalta. Tällaisesta voisi esimerkkinä mainita rikkoutuneen auton jättämisen ilman hätävilkkuja tai varoituskolmiota pimeään aikaan ajoradalle siten, että siihen on jollakin toisella riski törmätä.¹⁴¹

Epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen kohdalla toimintavelvollisuus voi perustua myös muuhun kuin edellä mainittuihin, koska säännöksen lista ei ole tyhjentävä. Tulkinta on kuitenkin jätetty tuomioistuimelle, joka tarvittaessa tutkii tapauskohtaisesti, onko vastuuasemaa syntynyt.

Laiminlyöntivastuun poistuminen on liikkuva käsite, josta oikeuskirjallisuudessa on esitetty hieman toisistaan poikkeavia näkökantoja ja siihen on myös korkeimman oikeuden ennakkotapauksen osalta otettu kantaa. Tulkinta on, että arvioitavassa tapauksessa täytyy pystyä näyttämään suurella todennäköisyydellä, että huolellisesti toimien seuraus olisi jäänyt syntymättä.¹⁴²

Varsinaisen laiminlyöntirikoksen kohdalla viranomaisen toimintavelvollisuus johtaa ympäristölainsäädännöstä hyvin selkeästi. Kuitenkin viranomaisen vähäiseksi arvioimat teot mielestäni eivät varsinaisen laiminlyöntirikoksen syyksiluettavuuden alle menisi, koska viranomainen ei

¹⁴⁰ HE 44/2002 vp, s. 43.

¹⁴¹ Boucht – Frände. s. 161–163.

¹⁴² Kallio 2021, s. 43.

varsinaisesti ole laiminlyönyt tehtäväänsä, vaan käyttänyt harkintavaltaansa, joka on johtanut epätoivottuun lopputulokseen. Tekoa ei voida välttämättä myöskään katsoa epävarsinaiseksi laiminlyöntirikokseksi, vaikka vastuuasema perustuisi nimenomaisesti virkaan ja toimeen, jota hoitaa ja sen yhteydessä lailla säädettyyn rikosoikeudelliseen arviointivelvollisuuteen, koska tunnusmerkistössä ei ole vaadittavaa täsmällistä seurausvaatimusta.

Edellä mainittua tilannetta voisi pohtia niin ikään tietoisena huolimattomuutena, jossa arviota tekevä viranomaisella on selkeät tosiseikat olosuhteista, mutta arvioi seurauksen syntymisen todennäköisyyden niin pieneksi, matalaksi tai jopa olemattomaksi, että ei estä sen syntyä¹⁴³. Tämä on tilanne, jossa tekoa ei voida syyksilukea varsinaisena, eikä epävarsinaisena laiminlyöntirikoksena, jolloin on käsillä tilanne rikosvastuun heikkenemisestä teon vähäisyyttä koskevan virkariikossääntelyn sekä tarkentamattoman lainsäädännön vuoksi.¹⁴⁴

6.6.2 Vastuun kohdentaminen ja hallintoaksessorisuus

Ympäristörikoksiin liittyen on rikoslaissa oma vastuun kohdentamista säätelevä 48 luvun 7 §. Pykälässä säännellään, että ottaen huomioon asema, tehtävä ja toimivaltuuksien laatu ja laajuus sekä muu osuus lainvastaisen tilan syntyyn ja jatkumiseen on tuomittava rangaistukseen se, jonka velvollisuuksiin kuuluva teko tai laiminlyönti on. Vastuun kohdentamista koskevaa pykälää voisi kutsua erityissäännökseksi, koska vastaavanlaista ei ole kirjattu kuin ympäristörikosten lisäksi työrikoksiin.

Pykälää koskevissa lain esitöissä on mainittu, että tekijää koskevaa joukkoa ei ole rajattu millään tavoin, vaan tekijänä voi olla työnantajat, työntekijät tai virkamiehet. Lakiehdotuksessa on kuitenkin haluttu kiinnittää huomiota siihen, että vastuu kohdennettaisiin selvästi siihen, joka on toiminut vastoin hänelle selvästi määriteltyjä velvollisuuksia. Lisäksi on haluttu korostaa, että ammatillinen pätevyys lisäksi henkilölle muodostuvaa toimintavelvollisuutta sekä vastuun

¹⁴³ Korkka- Knuts - Helenius - Frände 2020, s. 237.

¹⁴⁴ Ks. Muukkonen – Tolvanen 2021, s. 10–11, jossa on pohdittu varsinaisen ja epävarsinaisen laiminlyöntirikoksen lisäksi tarvetta erityiselle epävarsinaiselle laiminlyöntirikokselle. Tämä tulisi nimenomaisesti vastaamaan siihen tyhjiöön, joka on vastuun kohdentumisessa, jonka laiminlyönnistä voi syntyä seuraus.

kohdentamisessa otettaisiin huomioon syntyolosuhteiden lisäksi lainvastaisen tilan jatkumon mahdollistaminen erityisesti ympäristövaikutusten kannalta.¹⁴⁵

Vastuun kohdentaminen rikoslain erityissäännöksessä koskien ympäristörikoksia kohdistuu ensisijaisesti laiminlyönteihin liittyviin tekoihin, jotka luonteeltaan ovat vaaraa tai vahinkoa estäviä. Säännökset ohjaavat tekemään kokonaisarviointia siitä, kenellä oli toimintavelvollisuus ottaen huomioon toimivaltuudet ja niiden laajuus. Vastuun kohdentamisen yhteydessä tulee huomioida, miten lainvastainen tila on syntynyt ja miten se on jatkunut. Vastuun kohdentumista arvioitaessa tulee kiinnittää tekijän ammattitaitoon sekä tietoisuuteen, koska mikäli nämä eivät ole tarpeellisella tasolla, voidaan rangaistavuutta tulkita ryhtymistuottamuksen näkökulmasta.¹⁴⁶

Vastuun kohdentumista on käsitelty muun muassa Turun hovioikeuden tekemässä päätöksessä HO 17.6.2013 1289, joka koski ympäristöluvan vastaista betonin käsittelyä betoniaseman yhteydessä. Betoniaseman ympäristöluvassa oli määritelty, että pohjaveden läheisyyden takia toiminnassa syntyvä jätebetoni on säilöttävä vesitiiviissä pesualtaassa, jotka tulee tyhjentää vähintään kahdesti viikossa asianmukaiseen käsittelypaikkaan. Pohjaveden läheisyys aiheutti sen, että maahan säilötyinä jätebetoni aiheutti vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle.

Kysymys vastuunkohdentamisesta oli, että oliko toimitusjohtajana toimineen henkilön lisäksi hänen palkkaama betoniaseman hoitaja velvoitettu puuttumaan tiedossaan olevaan lupaehtojen vastaiseen säilytykseen.

Hovioikeus totesi päätöksessään, että toimitusjohtajan vastuuta ei poistanut se, että hän oli palkannut betoniaseman hoitajan nimenomaisesti valvomaan ympäristölupaehtojen noudattamista. Maahan laskettu betonimäärä oli niin suuri, että sitä ei voinut olla huomaamatta sekä lisäksi siitä oli ryhdytty rakentamaan parkkipaikkaa, minkä vuoksi toimitusjohtajan katsottiin olleen myös tietoinen lupaehtojen rikkomisesta ja siten mahdollisuus puuttua epäkohtiin. Betonijätteen käsittelyyn puututtiin kuitenkin vasta viranomaisten toimenpiteiden johdosta.

¹⁴⁵ HE 94/1993 vp, s. 199–200.

¹⁴⁶ Korkka-Knuts - Helenius - Frände 2020, s. 365, Lappi-Seppälä ym, 2020, s. 1631–1632, Matikkala - Tolvanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 1099.

Edellä mainitusta hovioikeuden ratkaisusta voi tulkita, että siirtämällä vastuuta toiselle taholle ei voi välttyä rikosoikeudelliselta vastuulta. Tämä on mielestäni johdonmukainen näkemys, koska sallittaessa edellä mainittua vastuun siirtämistä, voisi se mahdollistaa esimerkiksi niin sanottujen bulvaanien käytön asemassa, joihin on vaarana liittyä toimeen kytkeytyvää vastuuta ja sitä kautta vahingonkorvausvelvollisuutta tai rangaistusvastuuta.

Kuten vastuun kohdentamista koskevissa lain esitöissä on mainittu, niin vastuu voi kohdentua myös virkamiehiin. Varsinkin tilanteissa, joissa ympäristönsuojeluviranomaisella on tiedossaan rikosta koskevat tosiseikat ja tilanteeseen ei puututa tai puuttuminen on ollut olosuhteet huomioiden tehotonta ja lisäseurauksia tämän vuoksi vielä ilmaantunut. Tällaisessa tapauksessa vastuun kohdentuminen tulisi varsinaisen tekijän ohella kohdistaa myös siis valvontaviranomaiseen siitä hetkestä, kun tieto heille asiasta on tullut. Tätä seikkaa puoltaa aikaisemmin käsittelemäni Korkeimman oikeuden päätös, jossa virkamiehen katsottiin syyllistyneen laiminlyöneen virkatehtävänsä siitä hetkestä, kun sai tiedon epäkohdasta, johon olisi tullut kiinnittää huomiota. Näkemykseni mukaan on jopa epäoikeudenmukaista rangaista ainoastaan varsinaista tekijää teosta, joka on ollut viranomaisen tiedossa, mutta huolimattomuuttaan tai laiminlyönnin seurauksena ei ole estänyt tai kyennyt estämään lisävahinkojen syntymistä. Tässä yhteydessä on perusteltua esittää, että voisiko edellä kuvatuissa tilanteissa erityisen oikeudellisen velvoitteen turvin katsoa virkavastuun perusteella syntyneen avunanto rikokseen, mikäli muut edellytyksen eivät täyty. Avunannon rangaistavuus kun ei vaadi edes pääteon tekijälle rangaistusedellytystä, eikä päätekijän ole välttämättä täytynyt edes avunannosta olla tietoinen.

Kun vastuun kohdentaminen voi kohdistua myös virkamiehiin, niin näkisin sen tukevan ajatusta, että virkamiehen toimilla tosiseikkojen esilletulon jälkeen on hyvin keskeinen merkitys. Edellä johdetusta pohdinnasta voi tehdä johtopäätöksen, että viranomaisen voisi olla vähintäänkin yhteisvastuullinen seurauksista, joita asiaan puuttumisen jälkeen on ilmennyt. Toki tilanteet täytyy tarkastella kokonaisarviointi huomioiden, mutta pitäisin kuitenkin tekemäni tutkimuksen perusteella vastuun kohdenamisen virkamieheen enemmän mahdollisena kuin mahdottomana.

Lopuksi voidaan todeta, että edellä mainittujen rikosoikeudellista vastuuta käsittelevien aihealuiden lisäksi ympäristöön liittyvissä ympäristöluvista sallitaan tietynlainen lainvastainen

menettely, kun siihen on erikseen viranomaisen myöntämä lupa. Toisinaan näitä lupaehtoja ylitetään, jolloin menettely muuttuu lainvastaiseksi ja täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Näitä myönnettyjä lupia, eli hallintopäätöksiä ja niiden suhdetta rikosoikeuteen kutsutaan hallintotoimiaksessorisuudeksi. Tämä näkökulma on omiaan aiheuttamaan tulkinnallisia tilanteita valvontaviranomaisen tehdessä päätöksiä mahdollisista lupaylityksistä. Tämä mahdollistaa rikosoikeudellisen vastuun arvioimisen yksittäisen virkamiehen osallistumisen osalta tässä tutkimuksessa käsitellyillä edellytyksillä toimessaan rikoksessa joko tekijänä tai avunantajana.¹⁴⁷

Rikosvastuun ja hallinnollisten lupien suhdetta käsitellessä kyseeseen voi tulla niin ikään tilanne, jossa tekijä hakee lupaa vasta viranomaisten reagoitua asiaan tai lupa on myönnetty puutteellisin tai virheellisin tiedoin.¹⁴⁸ Edellä mainituissa tapauksissa varsinaisen tekijän syyllisyys voidaan katsoa olevan selkeämpää, jolloin viranomaisten rikosvastuu yleisesti ei tämän tutkimuksen tutkimuskysymysten osalta ei ole relevanttia arvioida.

¹⁴⁷ Lappi-Seppälä ym, 2022, s. 1633–1634.

¹⁴⁸ Matikkala - Tolvanen/Keskeiset rikokset 2018, s. 1095.

7 Johtopäätökset

Tekemäni tutkimuksen perusteella en pysty vastaamaan haluamallani tarkkuudella tutkimuskysymykseeni, mitä tarkoittavat vähäisyys ja yleinen etu ympäristönoikeudenalalla. Kuten tutkimuksessa on tuotu ilmi, niin termeistä pystytään tuomaan esille joitain huomioon otettavia näkökulmia, mutta yhdistettynä avoimeen ympäristöoikeuden sääntelyyn lopputuloksena on kaksi liian laajaa ja avointa elementtiä toisiinsa yhdistettäväksi. Tämä kuvastaa mielestäni sitä ongelmaa, jonka kanssa valvontaviranomaiset joutuvat päätöksiään tekemään tietoisesti tai tietämättään tästä epäkohdasta. Tällä hetkellä vallitseva tilanne, joka siis on ympäristösuojeluviranomaisen näkökulmasta sellainen, että voi tietyissä tapauksissa jättää vähäisyyden ja yleisen edun puuttuessa rikoksen ilmoittamatta esitutkintaviranomaiselle. Tätä pidän useammastakin syystä epäkohtana, joka tulisi lainsäädännön keinoin poistaa tai ainakin tarkkarajaisemmin säätää. Asia on tekemäni tutkimuksen mukaan myös oikeusturvakysymys, koska vähäisyyden ja yleisen edun määritelmät laajoina käsitteinä ympäristönoikeudenalalla tulkittaessa ei voi virkamiehen näkökulmasta mielestäni varmistua päätöksen oikeellisuudesta ennen korkeimpien tuomioistuinten kannanottoa. Lisäksi termeinä vähäisyys sekä yleinen etu ovat sellaisia, että vaikka oikeuskäytäntöä olisi muodostettukin, niin minkäänlaista tyhjentävää listaa ei niiden soveltamisesta voida tehdä.

Tutkimuksessa esitettyjen seikkojen perusteella virkavastuun näkökulmasta muun muassa se-lonottovelvollisuus virkatehtävien hoidossa hyvin laaja. Näkemykseni mukaan on ongelmallista vedota vastuusta vapauttaviin seikkoihin, mikäli jälkikäteisarvioinnissa todettaisiin yksittäisen virkamiehen, viranhaltijan tai toimielimen jäsenenä toimineen virkamiehen tehneen lainvastaisen päätöksen jättäessään ilmoittamatta rikoksesta esitutkintaviranomaiselle. Ympäristörikosten osalta toimintavelvollisuus määräytyy ympäristölainsäädännöstä, jonka perusteella myös vastuu-asema virkatoimien lainmukaisuudesta päätöksiä tehdessä ja harkintavaltaa käyttäessä muodostuu. Rikoslain virkarikoksia koskevat säännökset antavat laajat mahdollisuudet rangaistusvastuuseen ympäristölainsäädännön säännöksiä rikottaessa. Ympäristölainsäädännössä ilmoitusvelvollisuutta ilmentävät säännökset antavat mahdollisuuden tarkkarajaisuudellaan virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten käyttöön melko vähäisellä kynnyksellä.

Vaikka edellä tutkimuksessa esitetyn perusteella hallintopakon ja rikosprosessin yhtäaikaaisuutta ei ole pidetty ongelmallisena tai saatikka lain vastaisena myöskään ne bis in idem periaate huomioiden, niin itse näkisin siinä kehittämisen mahdollisuuksia. Muun muassa jätelain mukaista ilmoitusvelvollisuutta on rajattu siten, että ei tarvitse ilmoittaa teoista, josta olisi tehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa määrätä laiminlyöntimaksu. Edellä kuvattua menettelyä on perusteltu muun muassa sillä, että se helpottaisi jo muutenkin kuormittuneen esitutkintaviranomaisen voimavaroja. Tämä mielestäni osoittaa hieman hallinnollisen laiminlyöntimaksun liukuvan rangaistusluontoiseen seuraamukseen, koska perusteluissa on muun muassa viitattu esitutkintaviranomaisen työtaakkaan ja rikosprosessin seuraushan yleisesti on rangaistus. Sinänsä mielestäni tällaisen laiminlyöntimaksun käyttö rangaistuksen sijasta ei olisi ongelmallinen ja varmasti helpottaisi esitutkintaviranomaisten kuormaa. Väärinkäytösten estämiseksi laiminlyöntimaksu tulisi mielestäni olla hyvin tarkkarajaisesti säädelty, kuten esimerkiksi pysäköintivirhemaksu. Laiminlyöntimaksussa ei saisi olla tulkinnanvaraa, vaan se pitäisi vastata tarkoin lainsäätäjän tahtoa ilman rikosoikeudellista arviointitarvetta. Näkemykseni mukaan esitutkintaviranomaisten ruuhkaa ei tulisi pyrkiä helpottamaan sillä, että toiset viranomaisten toimesta rikoksia ilmoittamatta. Keinot viranomaisten kuormituksen purkamiseen tulee mielestäni tehdä poliittisella tasolla resurssikysymyksin, eikä lainsäädäntöä venyttämällä. Tämäkin näkökulma on siinä mielessä ajankohtainen, että on ollut keskustelua esitutkintaviranomaisen työkuorman helpottamisesta muun muassa esitutkintapakkoa poistamalla tiettyjen rikosten osalta.

Johtopäätöksenä tutkielmasta totean, että yhteiskunnan etu huomioiden olisi ympäristöoikeudenalaan liittyvien valvontaviranomaisten toimivaltaa tarkoituksenmukaista tarkastella uudelleen. Harkinnanvaraisen ja monitahoista tulkintaa vaativan ilmoittamatta jättämisen sijaan tulisi kehittämistä suunnata tarkoin määritellyn hallinnollisen sääntelymekanismin rakentamiseen. Sääntelymekanismiin voisi ottaa viitteitä jo vero-oikeudenalalla käytössä olevista hallinnollisista seuraamuksista, jotka on katsottu rangaistusluontoisiksi. Tämä poistaisi ja selkeyttäisi kaksoisrangaistavuuden osalta menettelyä ja toimisi myös nopeampana prosessina kuin rikosoikeudellinen, joka varsinkin ympäristön kannalta olisi tietyissä tapauksissa perusteltua. Lisäksi mekanismi velvoittaisi valvontaviranomaisia puuttumaan joka tapauksessa havaitsemiinsa epäkohtiin tietyissä tarkkaan rajatuissa teoissa, joka mielestäni vähentää myös harkintavallan väärinkäyttöä.